

Glavanits Judit

KÖZBESZERZÉS A 21. SZÁZAD SZOLGÁLATÁBAN



Glavanits Judit

# **Közbeszerzés a 21. század szolgálatában**



UNIVERSITAS–GYŐR Nonprofit Kft.



**Írta:** Glavanits Judit

**Lektor:** Farkas Csaba

ISBN: 978-615-5776-55-7

© UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft.

© Glavanits Judit

Kézirat lezárva: 2020 október

Minden jog fenntartva, beleértve a sokszorosítás, a mű bővített, illetve rövidített változata kiadásának jogát is. A kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül sem a teljes mű, sem annak része semmiféle formában nem sokszorosítható.

Kiadja az UNIVERSITAS-GYŐR Nonprofit Kft.

Felelős kiadó a kft. ügyvezetője, Tóth Eszter

Műszaki szerkesztő: Nagy Zoltán

Készült a Palatia Nyomda és Kiadó Kft. nyomdájában.

Felelős vezető: Radek József

## Tartalom

Ábrajegyzék .....	9
Előszó.....	11
I. A KÖZBESZERZÉSEK 21. SZÁZADI KÉRDÉSEIRŐL .....	15
I.1. A közbeszerzések jogi és gazdasági megközelítése .....	15
I.2. A közbeszerzési szerződések pénzügyi fedezete.....	19
1.2.1. Az uniós források hatása a hazai közbeszerzésekre.....	22
1.2.2. A közbeszerzés közpénzügyi megközelítésben.....	24
1.2.2. Hatékonyság és eredményesség – elmélet vs. gyakorlat .....	26
1.3. Modernitás és közbeszerzés.....	32
1.3.1. Prioritások a közbeszerzési jogalkotásban .....	34
1.3.2. Az innovatív és zöld közbeszerzésekről általában .....	36
1.3.3. Digitalizációs folyamatok a közbeszerzésben .....	39
1.3.4. Válság és közbeszerzés.....	40
II. A KÖZBESZERZÉSI RENDSZER EGYES FEJLŐDÉSRE ÍTÉLT TERÜLETEI .....	47
II. 1. Az összességében legelőnyösebb ajánlat (MEAT) egyes problematikus kérdései .....	47
II. 1.1. Hazai és nemzetközi jogforrási háttér .....	47
II.1.2. Az életciklus-költség mibenléte és alkalmazhatósága .....	51
II.1.3. Az értékelemzés, mint értékelési módszer .....	59
II.1.4. Egyes gyakorlati problémák a minőségi szempont meghatározása körében .....	60
II.2. Az egybeszámítás és részekre bontás tilalmának antagonisztikus kérdései.....	65
II.2.1. Jogforrási alapok .....	65
II.2.2. A becsült érték meghatározásának módszertani kérdései .....	66
II.2.3. Az egybeszámítási kötelezettség értelmezési tartománya.....	69

II.3. A támogatásból megvalósuló közbeszerzések problematikája .....	74
II.3.1. A közbeszerzések ellenőrzésének intézményi háttere és hatásai a közbeszerzésekre .....	74
II.3.2. Támogatott szervezetek a változások keresztjében .....	79
II.4. Közbeszerzés soralátéten.....	81
II.4.1. A közbeszerzési szabályok összetettsége és egyszerűsítése a számok tükrében.....	83
II.4.2. A dokumentáció és nyilatkozatok egyszerűsítése – az EEKD alkalmazása a gyakorlatban.....	88
II.4.3. A bírság, mint visszatartó erő? .....	92
II.5. De lege ferenda javaslatok a közbeszerzési rendszer innovációja elé.....	95
II.5.1. A kettős ellenőrzési rendszer megszüntetése.....	95
II.5.2. Az adminisztrációs és költség-teher csökkentés az ajánlatkérői oldalon.....	97
II.5.3. A helyi kis- és középvállalkozások támogatásának lehetőségei	102
<b>III. TÁRSADALMI ÉS GAZDASÁGI KIHÍVÁSOK A KÖZBESZERZÉSBEN .....</b>	<b>107</b>
III.1. A közbeszerzési eljárásban megjelenő szociális és munkaügyi szempontokról általában.....	107
III.1.1. A szociális közbeszerzés mibenléte .....	110
III.1.2. Tisztességes munkafeltételek elősegítése .....	112
III.1.3. A hozzáférhetőség megjelenése a közbeszerzési eljárásokban és az esetjogban .....	116
III.1.4. A védett foglalkoztatók megkülönböztetett szerepe a közbeszerzésekben .....	120
III.2. A munkavállalók szerepe a közbeszerzési eljárásban .....	124
III.2.1. A bevont munkavállalóhoz kapcsolódó jogforrások .....	125

III.2.2. A hatályos Kbt. munkavállalókat, szakembereket érintő szabályai .....	126
III.2.3. A szakember személyének változása az ajánlattételi és a teljesítési szakaszban .....	131
III.2.4. Esetjog a munkavállalók bevonása kapcsán .....	133
III.2.5. Összegző gondolatok a munkavállalók bevonása kapcsán .....	138
III. 3. Pandémia és közbeszerzés .....	139
III.3.1. Exportkorlátozások, versenyhelyzet és nemzeti érdek .....	140
III.3.2. Korrupciós kockázat az egészségügyi beszerzések területén ..	144
III.3.3. Gondolatok a jövő egészségügyi válsághelyzetei elé.....	148
IV. DIGITALIZÁCIÓ ÉS INNOVÁCIÓ A KÖZBESZERZÉSBEN..	153
IV.1. Az innováció előszobája: digitalizáció .....	154
IV.1.1. Az elektronikus közbeszerzés előzményei.....	154
IV.1.2. A kötelező e-közbeszerzés .....	156
IV.2. Az állam szerepe az innovációs piacon .....	160
IV.3. Az innovációs célú közbeszerzések és az innovációs partnerség ..	167
IV.3.1. Az innovációs közbeszerzések jogi háttere .....	167
IV.3.2. Az innovációs partnerség egyes különleges szabályai .....	173
IV.3.3. Az innovációs beszerzések a gyakorlatban .....	175
IV.4. A megosztott főkönyvi és blokklánc technológia alkalmazási lehetőségei a közbeszerzésekben.....	177
IV.4.1. A technológia által nyújtott előnyök és kockázatok .....	179
IV.4.2. Az EU blokklánc-stratégiája .....	183
IV.4.3. A blokklánc technológia megjelenése az állami beszerzésekben .....	184
V. FENNTARTHATÓSÁG ÉS ZÖLD KÖZBESZERZÉS .....	191
V.1. A fenntarthatóság jelentősége az EU-ban - a 21. században .....	191
V.1.1. A klímaváltozás számokban és fejekben.....	193

V.1.2. Közbeszerzés, blokklánc és SDG – szinergiák a fenntarthatóság szolgálatában .....	195
V.2. Fenntartható ellátási láncok a piaci működésben .....	202
V.2.1. Definíciós és tartalmi alapvetések.....	202
V.2.2. Körforgásos gazdasági modell (circular economy) és zöld közbeszerzés.....	205
V.2.3. A zöld közbeszerzés egyes gyakorlati kérdései .....	208
V.2.4. Kritikai észrevételek a zöld közbeszerzések kapcsán .....	211
Összegző gondolatok a közbeszerzési jog jövőjéhez .....	215
Irodalom.....	221



## Ábrajegyzék

1. ábra: Egyes OECD országok GDP-arányos közbeszerzései, 2017 .....	21
2. ábra: Eredményes közbeszerzési eljárások darabszáma és értéke, 2008-2019.....	22
3. ábra: Uniós támogatások a közbeszerzési eljárások arányában, 2008-2019.....	23
4. ábra: Építőipari szerződésállomány, 2014-2017.....	29
5. ábra: Eredménytelen közbeszerzési eljárások, 2016-2019 nyári hónapok	31
6. ábra: Ajánlattételi határidők .....	43
7. ábra: Részekre bontás és egybeszámítás - elmélet és gyakorlat.....	71
8. ábra A pályázati és a közbeszerzési rendszer kapcsolata .....	78
9. ábra: A Közbeszerzési Hatóság által kiszabott bírságok, 2011-2016 .....	92
10. ábra: Egy érdemi jogorvoslatra jutó bírság összege, 2013-2019.....	94
11. ábra: Eljárási költségek összehasonlító táblázata, 2018.....	101
12. ábra: A COVID-járvánnyal összefüggő egészségügyi termékekre vonatkozó importvámok .....	141
13. ábra: Az elektronikus eljárások és eljárási cselekmények a gyakorlatban.....	157
14. ábra: Ciklikus K+F befektetések, 2001-2020.....	161
15. ábra: Az innovációs politika eszköztára .....	164
16. ábra: Példa az innovációs szempontrendszer alkalmazására (nyomtatóbeszerzés).....	172
17. ábra: A blokklánc-technológia állami felhasználásának lehetséges területei.....	187
18. ábra: SDG, blokklánc és közbeszerzés.....	196
19. ábra: A fenntartható vállalati működés dimenziói.....	203



## Előszó

A közbeszerzési jogalkotás hazánkban több, mint 20 éves múlttal rendelkezik, és alapjaiban határozza meg a közpénzek elköltésének mikéntjét. A közbeszerzések azonban túlmutatnak önmagukon: mintaként szolgál(hat)nak a gazdasági élet szereplői számára saját beszerzéseik lebonyolítása során, tükrözik egy adott ország viszonyát saját adófizetői forintjaihoz és a piachoz. Az Európai Unió, mint tágabb gazdasági környezetünk meghatározó integrációja szintén élénk figyelemmel kíséri a közpénzek felhasználásának módját, különös tekintettel arra, hogy az uniós bevételek elköltése során több ország egyetértése szükséges a redisztribúció mechanizmusa kapcsán, így – részben a piaci verseny és belső piac ösztönzése és védelme okán – az uniós jogalkotó szervek is aktívak, amikor a közbeszerzés szabályozása a kérdés.

Jelen kötetet a közbeszerzési eljárások lebonyolítása során szerzett gyakorlati tapasztalataim inspirálták. 2010 óta foglalkozom közbeszerzésekkel, de az elmúlt 2-3 év tapasztalatai indítottak arra, hogy összefoglalóan vizsgáljam a közbeszerzési szabályozás változásának kérdését, illetve ezen változásoknak az üzleti-beszerzési piacra gyakorolt hatását, illetve a jövőre vonatkozó kilátásokat, trendeket. A személyes, és gyakran különféle előjelű tapasztalat azonban egyszerre segíti és hátráltatja a tudományos munkát, különösen a jogtudományi területen. A mindennapi működés során tapasztalt jelenségek mögött gyakran olyan jogpolitikai, szabályozási érdekek húzódnak, amelyek igazán jól csak messziről vagy bizonyos idő elteltével látszanak, nem a mindennapi rutinból, hanem egyfajta hűvös távolságtartással szemlélve az eljárásokat. Erre egy remek példa a teljes körű elektronikus eljárás bevezetése: a gyakorló szakemberek számára komoly fejtörést okozó kezdeti időszakot néhány év múltán szükséges kezdeti nehézséggé finomítja az emlékezet. Az új szokások rutinná válásával a kezdeti nehézségek lassan elmúlnak, és évek múlva talán egyértelműen állítjuk majd: az új értelmezés volt összességében a helyes út.

A közbeszerzési szabályozás változékonyságának vizsgálata a könyv írásakor azért igen aktuális, mert az Európai Unió által 2014-ben elfogadott három új irányelv döntően alakította át a közbeszerzések rendszerét az érintett országokban, és az átültetési határidők 2018-ban nagyrészt lejártak, tehát

az első néhány év tapasztalatai már vizsgálhatók. A magyar kormányzat a harmonizációs kötelezettségének eleget téve már nagyon korán, 2015-ben megkezdte az új közbeszerzési törvény kidolgozását, gyors elfogadását – majd számtalan módosítását. Az irányelvek alapvetően módosították a közbeszerzések rendszerét, így az új törvény megalkotása indokolt volt, noha az előzőt csak 2011-ben fogadták el. Az olyan új elemek, mint az innovációs partnerség, az életciklus-költség számításának előtérbe kerülése, a fenntarthatósági elvárások és a minőségi értékelési szempontok sokkal nagyobb szerepet kaptak az új irányelvekben, így ezek gyakorlati megvalósulása 2020-ban már vizsgálható, igaz, csak korlátozott mértékben az eltelt idő rövidsége okán. A munkámban górcső alá veszem ezen változások társadalmi-gazdasági beágyazottságát, különös tekintettel az elektronikus eljárási cselekményekre, az innovatív megoldásokra, valamint a fenntarthatóságra, minthogy ezen kérdések nem csak az öreg kontinensen, hanem a világ több térségében is megoldandó feladatként jelentkeznek. Adódik tehát a nemzetközi jog-összehasonlító vizsgálat, a legjobb gyakorlatok elemzése, valamint a következtetés, hogy ezen jó és beváló gyakorlatok mennyiben ültethetők át a magyar jogrendbe, a magyar közbeszerzés keretei közé.

A könyv címe ugyanakkor utal arra, hogy a közbeszerzések aktuális állásának vizsgálatán túl az elsődleges célkitűzés a jövő lehetséges irányainak feltérképezése. Az olyan új technológiák, mint a digitális főkönyvi rendszer (DLT), vagy annak egy ismertebb formája, a *blockchain* (blokklánc) rendszerek terjedésével az információtárolás, vagyonmozgatás, transzparencia új szintre lépett több gazdasági ágazatban. A könyvben ezt a technológiát is bemutatva felvázolom annak lehetőségét, hogy az állami pénzköltés és annak módszertana hogyan tudná hasznosítani a technológia által nyújtott előnyöket. Ebben a körben szükséges kiemelni, hogy ahogyan a közbeszerzési törvényünk is az uniós közbeszerzési jog „gyámsága” alatt fejlődik, változik, úgy az új technológiák is jelentős európai figyelem középpontjában állnak. Nem tartom elképzelhetetlennek, hogy a közbeszerzési eljárások átláthatóságának növelése, az európai piacokhoz történő könnyebb hozzáférés érdekében maga az Európai Unió fogja a jövőben szorgalmazni a blokklánc-technológián alapuló megoldások közbeszerzési alkalmazását.

A jövő egy másik érdekes – és talán az égető kifejezés sem túlzás – kérdése a fenntarthatóság nem csak környezeti, hanem társadalmi szempontból is. A 2020-as évben zajló világjárvány rámutatott arra, hogy a rövid ellátási láncok adott esetben számos olyan előnnyel rendelkeznek, amelyeket korábban nem vettünk számításba. Rávilágított a globális piac által nyújtott látszatbiztonság fenntarthatatlanságára, amely már rövid távon is befolyásolhatja a beszerzési piacot a közpénzek elköltésének területén is. A megugró munkanélküliség, a nemzetközi szállítási nehézségek átrendezik a költségvetést – nem csak a piaci, hanem az állami szektorban is. Mivel több kutató állítja, hogy a járványok a 21. század olyan jelenségei lesznek, amelyhez jobb lesz mielőbb hozzászokni, vizsgálandó, hogy a közbeszerzések regionális, illetve világpiacára ez milyen hatással lehet.

A közbeszerzések rendszerének robusztusnak kell lennie: célszerű, ha ellenáll a napi kihívásoknak, ha nagyrészt állandó fogalmi és tartalmi kerettel dolgozik, mert ez szolgálja leginkább az ajánlatkérők és az ajánlattevők érdekeit, közpénzügyi megközelítésből pedig az adófizető állampolgárok érdekeit. A közbeszerzési törvény gyakori – olykor külső hatásokra történő kényszeres – változása ugyanakkor a jogbiztonság ellen hat, az egységes bírósági és döntőbizottsági gyakorlat megszilárdulása ellen hat. A 21. században álláspontom szerint előtérbe fog kerülni a nemzeti érdek, a hazai piac védelme a közbeszerzések területén. Szükséges tehát annak vizsgálata, hogy a hazai piac védelme érdekében az uniós és nemzetközi szabályozás milyen mozgásteret enged jelenleg az államoknak, illetve, hogy milyen jogos és arányos intézkedések szolgálhatják a nemzeti érdekek fokozott érvényesülését.

Könyvemet négy nagyobb fejezetre osztottam, amelyek – várakozásaim szerint – egymásra épülve elvezethetnek minket a 21. század közbeszerzési eljárásaihoz. Az első fejezet elsősorban állapotfelmérés és egyben kutatómódszertani kérdéseket tárgyal. Ebben a részben segítségül hívtam a társadalomtudomány több területét is, elsősorban a közgazdaságtani kutatások által feltárt adatokat, trendeket, amelyeket a jogalkotó is vizsgál, számításba vesz döntései során. Ha már látjuk a „sein” világát, akkor tudunk javaslatokat megfogalmazni a „sollen” állapot felé, és ezt az ívet követi a könyv a továbbiakban: a közbeszerzési szakértőként, felelős akkreditált közbeszerzési szaknácsadóként szerzett gyakorlati tapasztalataim felhasználásával összegyűjtöt-

tem azokat a területeket, ahol jelenleg joghézag, jogértelmezési különbözőségek vagy jogalkotási hiányosság fedezhető fel. Ezen anomáliák kiküszöbölése elengedhetetlen ahhoz, hogy a fejlesztés felé indulhasson a közbeszerzési jog: hiányos vagy rossz alapokra nem lehet magas minőségű építményt állítani. A harmadik rész a közbeszerzések tágabb környezetével, a társadalmi és szociális kihívásokkal foglalkozik, külön is vizsgálva a 2020-as pandémiás év hatásait a közbeszerzési eljárásokra. A negyedik fejezet a technikai fejlődés nyújtotta előnyökkel, és az abból származó kihívásokkal, az ötödik pedig a széles értelemben vett fenntarthatósággal, azon belül a beszerzések és közbeszerzések fenntartható rendszereivel, a jogalkotó és jogalkalmazók ezzel összefüggő feladataival és felelősségével foglalkozik. Bízom abban, hogy az egyes résztémákhoz kapcsolódó a jogalkotási és jogalkalmazási javaslataim kellően előre mutatók, megfontolásra érdemesek lesznek, és a 21. századi jogfejlődést szolgálják majd.

Köszönetemet szeretném kifejezni minden kollégám, ügyfelem és barátom felé, akik a könyv megírásának időszakában irántam egyrészt türelemmel voltak, másrészt saját tapasztalataikkal, értékes véleményükkel és adott esetben munka-anyagaikkal segítettek az előrehaladást. Külön köszönöm Krizmanich Gergelynek az értékes szakmai konzultációkat, Farkas Csaba lektornak a szakmai közreműködést és barátságot, Vándor Csabának a saját kutatási anyagai megosztását és értékes észrevételeit a pályázati közbeszerzések terén.

Legfőképpen köszönöm Férjemnek, hogy már sokadszor tartotta a frontot otthon a három utóddal, amíg én a tudomány poklának rétegeiben kirándultam - nélküle még mindig a bevezető gondolatokat írnám.

Győr, 2020. október

# I. A KÖZBESZERZÉSEK 21. SZÁZADI KÉRDÉSEIRŐL

Milyen változásokat és hatásokat várunk a 21. századi közbeszerzési szabályozástól? A kérdés aktualitását nem csak a kézirat lezárásakor folyamatban lévő COVID-19 világjárvány adja, hanem az a globális változás, amelyet az elmúlt évtizedben tapasztalhattunk a kormányzati kiadások és az állami szerepkör átalakulása kapcsán.

## I.1. A közbeszerzések jogi és gazdasági megközelítése

A közbeszerzésekkel foglalkozó szakirodalom hazánkban vagy a közgazdaságtudomány művelőitől<sup>1</sup>, vagy a jogtudomány szakembereitől<sup>2</sup> származik. A közbeszerzés, mint szabályozott költés egy különleges beszerzésnek minősül<sup>3</sup>, amelyre egyszerre hatnak a piaci racionalitás elvei, és a kógens jogszabályok. Míg a közgazdaságtani megközelítés a beszerzések számszerűsíthető oldalát vizsgálja, addig a jogtudomány a beszerzési cselekményhez kapcsolódó alapvető, eljárási szabályok betartását, a verseny biztosítását és tisztaságát veszi górcső alá. Bizonyos esetekben ugyanakkor kollízió figyelhető meg az elvárások között: a jogszabályi elvárások adott esetben lehetnek ellentétesek a gazdasági racionalitással. Vegyünk néhány példát a gyakorlatból.

Az építési beruházások esetén a jogszabályok előírják, hogy a legalacsonyabb ár nem lehet egyedüli értékelési szempont a nyertes ajánlattevő kiválasztásakor. Ez az előírás összhangban van az uniós szabályozással, amely kimondja, hogy annak elősegítése érdekében, hogy a közbeszerzés során fokozottan előtérbe kerüljön a minőség, a tagállamok számára engedélyezni kell, hogy – amennyiben ezt megfelelőnek tartják – a „gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat” kiválasztása céljából megtiltsák vagy korlátozzák a kizárólag az ár vagy a költség értékelésén alapuló elbírálást. [24/2014/EU irányelv (90) preambulum bekezdése] A Kbt. 76. § (5) bekezdése ezen felhatalmazás alapján rögzíti,

---

<sup>1</sup> pl. Tátrai Tünde, Kiss János vagy a jogász-közgazdász Kovács László

<sup>2</sup> pl. Barna Orsolya, Gregóczki Etelka, Boros Anita, Juhász Anita munkái

<sup>3</sup> ld. részletesebben: Tátrai Tünde: A közbeszerzés mint sajátos beszerzési tevékenység és fejlődési lehetőségei Magyarországon. PhD értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, 2006.

hogy az ajánlatkérő nem alkalmazhatja a legalacsonyabb ár szempontját egyedi értékelési szempontként tervezési, mérnöki és építészeti szolgáltatások, valamint építési beruházások esetében. Egy aszfaltozási, útburkolat-javítási eljárás kapcsán ugyanakkor adott esetben elképzelhető, hogy egy kellő részletességgel meghatározott műszaki leírás esetében a ténylegesen elvégzett munka kapcsán valódi minőségi különbség nem lehet a kivitelezési feladat ellátása során, így a közbeszerzési ajánlatkérő egyfajta kényszerűségből ír elő minőséginek látszó feltételt (leggyakrabban a vállalt jótállás időtartamát). Az építési beruházások kapcsán az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 24. § (3) bekezdése 2017. január 1-től előírja, hogy a legjobb ár-érték arány, valamint a minőség alapú kiválasztás szempontjának érvényre juttatása érdekében az ajánlati ár az értékelés során legfeljebb 70%-os arányban vehető figyelembe, vagyis a gazdasági értelemben ennél adott esetben jóval kevesebb eszmei értéket képviselő minőségi szempont legalább 30%-os súllyal kerül értékelésre a nyertes ajánlattevő kiválasztása során, jelentősen csökkentve az egyébként a beruházónak jóval fontosabb ár-szempont valódi gazdasági súlyát. Fenti előírást a Kbt. 2019-es részleges reformja sem tudta „kiirtani” a rendszerből, holott a Parlament elé terjesztett anyag eltörölte volna a fenti, majd minden ajánlatkérő által kifogásolt 70/30-as szabály kötelező alkalmazását az építési beruházások esetében<sup>4</sup>.

Hasonló problémával találkozhatunk a részekre bontás tilalma kapcsán. Egy adott, több beszerzési tárgyból álló árubeszerzés esetében közbeszerzési jogi értelemben fejtörést okozhat a jogalkalmazónak, hogy a beszerezni kívánt termékeket egyben is megrendelheti-e, vagy biztosítania kell a részekre való ajánlattétel lehetőségét. Ez olyan beszerzési tárgyakkal jelenthet leginkább problémát, amelyek különleges szakértelmet követelnek, vagy a közbeszerzésen kívüli beszerzés esetében a beszerzőnek nem feltétlenül jutna eszébe az

---

<sup>4</sup> A törvényjavaslathoz benyújtott képviselői indoklás a következőt rögzítette: „A 2015. november 1-jén hatálya lépett Kbt. vezette be azt a rendelkezést, amely kizárta a kizárólag az ár alapján való nyertes ajánlat hirdetését építési beruházások valamint tervezési, mérnöki és építészeti szolgáltatások esetén. *Ez azonban a Kbt. alkalmazásának eddigi tapasztalatait alapul véve nem minden esetben indokolt.* Ezt felismerve, a módosítás a minőségi értékelés főszabályának fenntartása mellett a jövőben nem minden esetben kívánja kötelezővé tenni az építési beruházások és tervezési szolgáltatást érintő közbeszerzések esetében az áron kívüli más értékelési szempont előírását.”



eszközöket külön-külön beszerezni. A gyakorlat számára folyamatosan visszatérő kérdésként jelentkezik az orvosi eszközök beszerzése körében a részekre bontás kérdése. Ez a sajátos beszerzési tárgy azért is érdekes, mert a pontos műszaki leíráshoz, termékspecifikációhoz önmagában is jelentős szakértelem kell. A Fővárosi Törvényszék 14.K.700.395/2018/12. számú ítéletében rögzítette, hogy az 2014/24/EU Európai Parlament és a Tanács irányelvvel (a továbbiakban: Irányelv) összhangban megalkotott Kbt. 61. § (4) bekezdése az ajánlatkérő számára kettős vizsgálati kötelezettséget ír elő a részajánlattétel biztosítása vagy annak kizárása során. Elsőként a lehetőséget, majd a célszerűségi szempontból vizsgálva a kérdést az alkalmazás vagy mellőzés kérdésében az adott közbeszerzés egyedi körülményeinek figyelembevételével dönt, s a mellőzésről számot kell adnia indokolásában. A részekre bontás esetében az ajánlatkérőnek a becsült érték meghatározásának szabályai is támpontként szolgálnak, az ajánlatkérőnek figyelemmel kell lennie a Kbt. 19. § (3) bekezdésére, mely szerint, ha azonos vagy hasonló felhasználásra szánt áruk beszerzése részekre bontva, több szerződés útján valósul meg, a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához az összes rész értékét figyelembe kell vennie. A Törvényszék a kórházi textíliák kapcsán megállapította, hogy azok együttes beszerzése az ágyakkal, az ajánlatkérő által előadott indokból, nem elfogadható, mert azok egymásnak nem elválaszthatatlan részét képezik. Nem vitatva, hogy a kórházi ágyak használata során is szükséges azokat párnával, lepedővel, takaróval, paplan- és párnahuzatokkal ellátni, ezt nem találta olyan funkcionális egységnek, mint pl. az ágy és a matrac, vagy azok emelő szerkezetét. Egy ágy rendeltetésszerű használatához az eljárásban beszerezni kívánt egy-egy garnitúránál nagyobb, eltérő mennyiségű mosható textília szükséges. Ugyancsak mesterséges egységet alkotott az ajánlatkérő azáltal, hogy a kórházi ágyak és azokkal azonos vagy hasonló funkciót betöltő tárgyak mellett pusztán az azonos szállítási címre hivatkozva egy részajánlat keretében kívánta beszerezni a 10 db sürgősségi kocsit defibrillátorral, 64 db fecskendő infúziós pumpát, 20 db betegőrző monitort. Ezáltal ajánlatkérő ugyanis olyan termékek együttes megajánlását kérte egy-egy részajánlati körben, amelyek eltérő célra kerülnének felhasználásra, és a közbeszerzési gyakorlat szerint is külön-külön beszerezhetők. Az érintett termékek a Törvényszék (és a Közbeszerzési Döntőbizottság, továbbiakban: KDB szerint) nem képeznek műszaki-funkcionális egységet, nem minősülnek egy leszállítandó

rendszer részelemeinek.” A fenti érvelés alapján a Törvényszék – a Közbeszerzési Döntőbizottság korábbi határozatát helyben hagyva – megállapította a jogsértést. Beszerzői nézőpontból vizsgálva nyilvánvalóan kényelmesnek és célszerűnek (sőt, adott esetben pénzügyileg racionálisnak) tűnik egy nagykereskedővel kötendő egyetlen szerződés keretein belül megoldani az összes beszerzési igényt, ugyanakkor a fentiek alapján fokozott figyelemmel kell eljárni a műszaki-funkcionális egység vizsgálatakor.

A dokumentációs igény szintén jelentős konfliktus-forrás lehet a közbeszerzéseket lebonyolítók körében. Egy gazdasági társaságnál a beszerzéseket megelőzően hasonlóan zajlik egyfajta versenyeztetés és kiválasztási folyamat, ártárgyalás a felek között, mint a közbeszerzések körében, azonban ezek adminisztrációs igénye jelentősen eltér egymástól – természetesen a közbeszerzések hátrányára. Míg egy gazdasági társaság egyszerű beszerzése esetén a három vagy több árajánlatot emailben bekérik, azt a beszerzési osztály tagjai vagy vezetője értékeli, esetlegesen tárgyalnak a felek a teljesítési részletekről vagy feltételekről, és akár szóban vagy egy rövid üzenetben értesíti az általa kiválasztott felet megrendelési szándékáról. A közbeszerzések körében már az előkészítő cselekmények adminisztrációja során is a dokumentumok sokszorosra készül el. A Kbt. 28. § értelmében az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárást - a beszerzés tárgyára és becsült értékére tekintettel - megfelelő alaposággal előkészíteni, amely felelősségi körében köteles a becsült érték meghatározása céljából külön vizsgálatot végezni és annak eredményét dokumentálni. A dokumentálás módjára ugyan a törvény nem tér ki, de a támogatásból megvalósuló beszerzések ellenőrző szervezetei annál részletesebb elvárásokat fogalmaznak meg. A Miniszterelnökség 2016. november 24-én jó néhány száz oldal terjedelemben adott ki útmutatókat (összesen 59 db-ot) a közbeszerzési eljárások kapcsán<sup>5</sup>, amely körben a közbeszerzési eljárás előkészítése kapcsán a legegyszerűbb, Kbt. 115. § szerinti eljáráshoz például külön kéri elektronikusan rögzíteni a felkért ajánlattevők cégkivonatát, az építőipari kivitelezői névjegyzékben történő szereplés igazolását, a Közbeszerzési Hatóság kizáró okokra vonatkozó adatbázisainak ellenőrzését, amely önmagában is legalább 14 (nyomtatásra és iktatásra kerülő?) dokumentum abban az esetben, ha az ajánlatkérő különösebb alkalmassági követelményt nem ír elő

---

<sup>5</sup> Az iratminták elérhetősége: <https://www.palyazat.gov.hu/2015-cxliii-trvny-szerinti-eljrs-fajtkhoz-kapcsold-mintk-s-a-hozzjuk-tartoz-tmutatok> (2020. október 3.)

az eljárásban. Ezen felül a Miniszterelnökség szerint külön dokumentum készül a nyilvántartásokban szereplő adatok összesítéséről, valamint egy külön nyilatkozat a becsült érték meghatározásának módszertanáról, amely alátámasztására legalább 3 indikatív ajánlat beszerzése a leginkább megfelelő (természetesen a bekérő levél és a beérkező ajánlat elektronikus leveleinek rögzítésével). Ezen a ponton tartunk 22 okiratnál, és még el sem indult a közbeszerzés. Álláspontom szerint ez igencsak komoly gazdasági racionalitási aggályokat vet fel, és semmiképpen nem a közbeszerzések sokat hangoztatott egyszerűsítése<sup>6</sup>, fenntarthatósága irányába hat.

Kovácsi Zsombor és Orbán Krisztián definíciója szerint „*a szabályozás hatásvizsgálata olyan információgyűjtő-elemző folyamat, melynek elsődleges célja a jogszabályok hatékonyságának növelése az előkészítés alatt álló vagy már hatályos szabályok rövid és hosszú távú társadalmi gazdasági, illetve egyéb hatásainak a szabályozás természete által indokolt mértékben történő megvizsgálása, majd az eredmények megalapozottabb jogalkotói döntéshozatal elősegítése érdekében történő összegzése útján*”<sup>7</sup> Fenti meghatározás tudományos pontossággal fogalmazza meg az elvégzendő feladatot, amelytől azonban jelen írás keretei között el kell térnem a terjedelmi korlátokra tekintettel, és kizárólag a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény hatályos szabályaira és annak egyes végrehajtási rendeleteire koncentrálni teszek a jogszabály hatékony és egységes alkalmazása és érvényesülése körében megállapításokat. A jövő szabályozására nézve pedig – a gyakorlati tapasztalatok alapján – megfogalmazok néhány olyan gondolatot, amely a nemzetközi trendekkel egyezően potenciálisan javíthatja a közbeszerzések rendszerét, egyben válaszokat adhat azokra a társadalmi-gazdasági problémákra, amelyekkel a közelmúltban a jogalkotó szembenéz.

## **I.2. A közbeszerzési szerződések pénzügyi fedezete**

A közbeszerzések vizsgálata körében többféle megközelítés adott: közgazdaságtani, környezeti, jogi és szociológiai nézőpontból egyaránt végezhetünk érdemi vizsgálatokat.

---

<sup>6</sup> Id. erről később részletesen a „Közbeszerzés sörálatéten?” fejezetcím alatt

<sup>7</sup> Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián: A jogi szabályozás hatásvizsgálata. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2005, p. 26.

A közbeszerzések széles értelemben vett társadalomtudományi vizsgálatát maga a közbeszerzési törvény és általában a közbeszerzési jogforrások determinálják akkor, amikor az utóbbi évtizedben a jogalkotás és jogalkalmazás során is előtérbe kerülnek a szociális és környezeti szempontok, így jelentősen túlmutatva a jogi-gazdasági vizsgálódás keretein. A hazai és a nemzetközi szakirodalomban is exponenciálisan nő azon tudományos közlemények száma, amelyek a közbeszerzéseket nem önmagunkban vizsgálják, hanem mint eszközt, mint utat egy eredményesebb társadalmi működés irányába. Ezt a működést megérteni elsősorban az államháztartás, a költségvetési politika tükrén keresztül tudjuk, így elsőként azt kell megvizsgálnunk, hogy milyen jellegű és mértékű az a forrás, amellyel a közbeszerzések keretén belül az állam gazdálkodik.

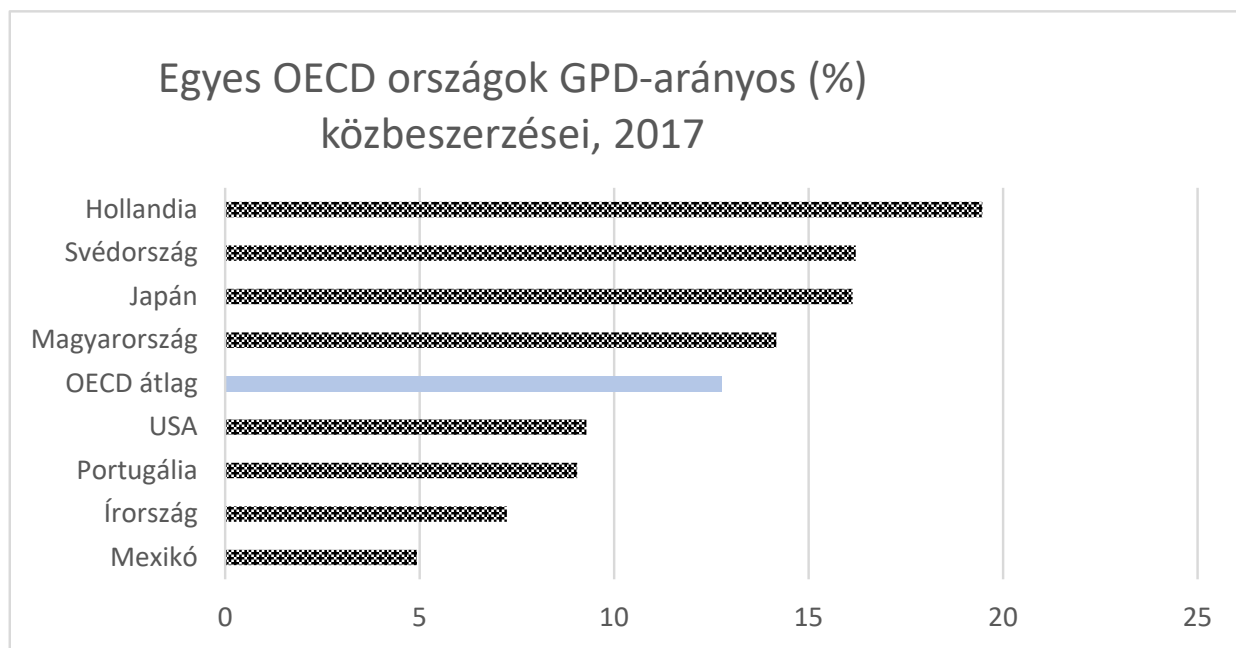
A közbeszerzési eljárások keretében elköltésre kerülő forrásmennyiség országoként eltérő mértékű. Az Európai Unió tagállamai a GDP átlagosan 14%-át költik el közbeszerzési eljárások eredményeként kötött szerződéseken keresztül.<sup>8</sup> Az OECD statisztikái alapján 2017-ben az alábbiak szerint költöttek el egyes országok a közpénzeket a közbeszerzési eljárásokban a GDP %-ában meghatározva<sup>9</sup>:

---

<sup>8</sup> Az adatok több forrásban eltérő mértéket mutatnak attól függően, hogy mikori kibocsátású dokumentumot olvasunk éppen. A kézirat lezárásának időszakában a 14%-os mérték jelenik meg általában az Európai Uniós dokumentumokban, de a hosszú távú vizsgálatok adatai alapján megállapítható, hogy az 1990-es évek óta az arány emelkedő tendenciát mutat, erős nemzeti eltérésekkel.

<sup>9</sup> Az adatok forrás: OECD STAT: Government at a Glance, 2019 edition. Elérhető: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=94406> (2020. július 30.). Az országok kiválasztásának szempontja az volt, hogy a 3 legmagasabb és 3 legalacsonyabb értékkel rendelkező ország mellett az Egyesült Államok, hazánk és a OECD átlag is megjelenjen.

1. ábra: Egyes OECD országok GDP-arányos közbeszerzései, 2017



Forrás: OECD, 2020.

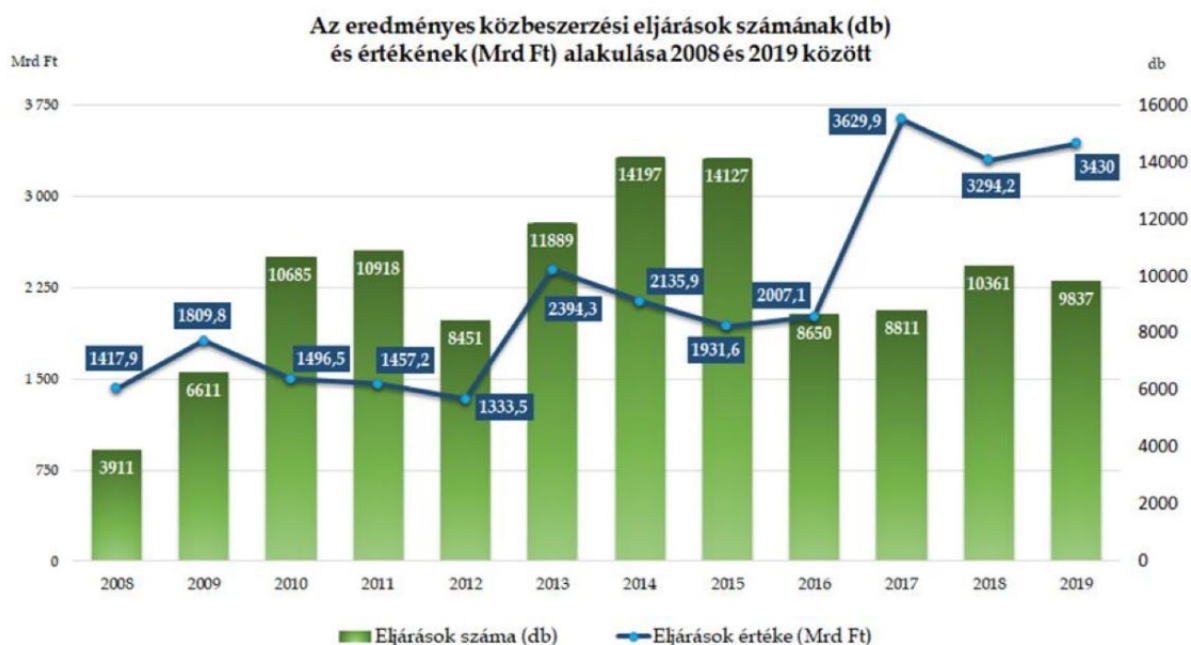
Az OECD átlag 12,77%, ehhez képest megállapítható, hogy az EU országai átlagosan a GDP nagyobb százalékát költik el közbeszerzési eljárások keretében. A nemzetközi összehasonlító elemzések nem mutattak ki érdemi különbséget a magas, alacsony és közepes nemzeti bevételű országok átlagai között, a csoportokon belül ugyanakkor nagy az eltérés<sup>10</sup> – ahogy azt a fenti ábra is illusztrálja. A közbeszerzések volumene éves szinten változik, és elsősorban a válságok hatására mutat emelkedő tendenciát, mert a piaci megrendelések számának visszaesését az állami megrendelések száma korrigálni tudja<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Id. például: Bosio, Erica – Simeon Djankov (2020) How large is public procurement? WorldBank Blogs. Elérhető: <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/how-large-public-procurement> (2020. július 30.) vagy Cernat, Lucian – Zornitsa Kutlina-Dimitrova (2015) International Public Procurement: From Scant Facts to Hard Data. RSCAS Policy Paper 2015/18., European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

<sup>11</sup> Id. például erről: Murray, J. Gordon (2009) Public procurement strategy for accelerating economic recovery. Supply Chain Management, Vol. 14. No. 6. pp. 429-434. vagy: Lu, Yaotai (2013) The contribution of public procurement to U.S. Federal Government's rescue of the late 2000s economic recession. In: IPP5 International Public Procurement Conference Publications, Part IX, Paper 8. pp. 2473-2498. Elérhető: <http://www.ippa.org/IPPC5/Proceedings/Part9/PAPER9-8.pdf> (2020. július 30.)

Hazánk vonatkozásában a Közbeszerzési Hatóság által közzétett legfrissebb adatok az alábbiakat mutatják:

2. ábra: Eredményes közbeszerzési eljárások darabszáma és értéke, 2008-2019



Forrás: Közbeszerzési Hatóság, 2020

A közbeszerzési eljárások értéke következetesen emelkedő tendenciát mutat, míg az eljárási darabszámot több tényező is befolyásolja: egyrészt a közbeszerzési értékhatárok változása, másrészt az elkölthető forrás nagysága, amelyet hazánkban nagy mértékben befolyásol a rendelkezésre álló európai uniós forrás.

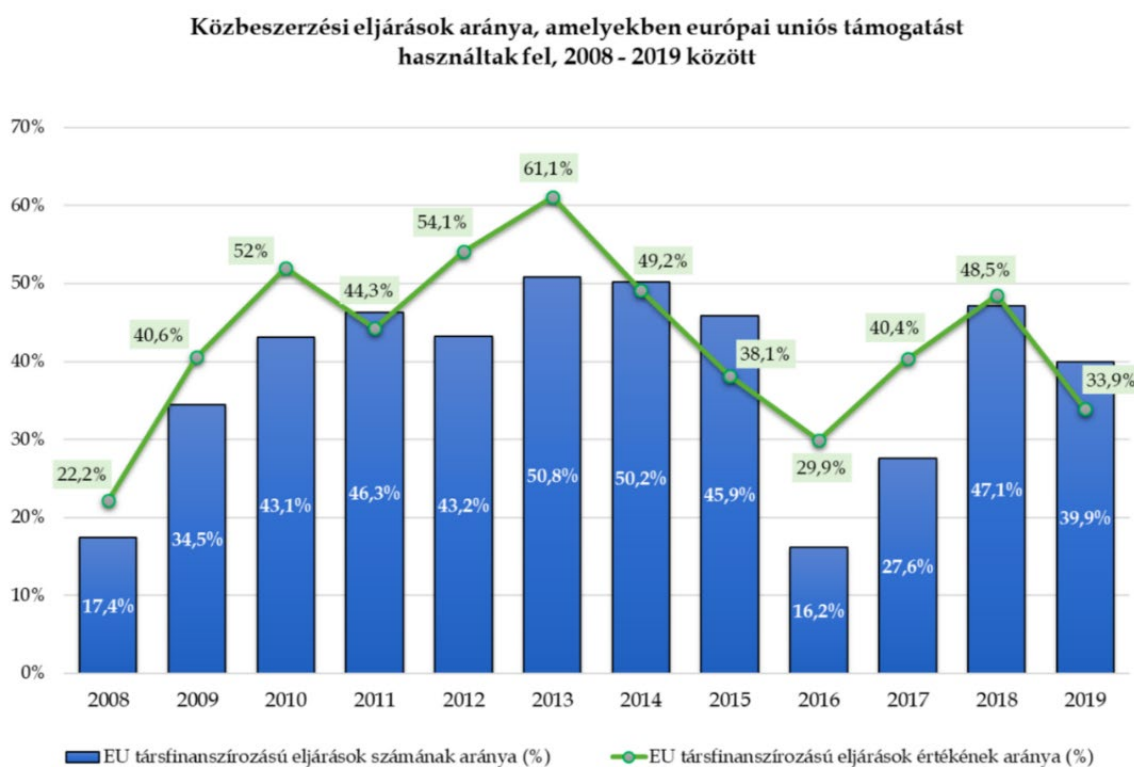
### 1.2.1. Az uniós források hatása a hazai közbeszerzésekre

A fenti ábrán látható, hogy 2016-tól bár az eljárások darabszáma csökkent, az értékük jelentősen emelkedett. Ennek részben az is oka, hogy 2017. január 1-től jelentősen változott a közbeszerzési értékhatár: az áru- és szolgáltatásmegrendelések esetében majdnem kétszeresére nőtt a nemzeti értékhatár, és az

építési beruházások esetében is jelentős (kétharmad mértékű) növekedés történt<sup>12</sup>, így ha már egy beszerzésben közbeszerzési eljárást kellett lefolytatni, annak értéke egyben nagyobb is volt, mint a korábbi eljárások esetében. A 2007-2013-as pénzügyi ciklus uniós forrásait is legkésőbb 2015-ben el kellett költeni, így 2016-ra (amikor az új pénzügyi ciklus szerződésai éppen csak elindultak) jelentősen csökkent a közbeszerzési eljárások darabszáma és értéke, amelyből a darabszámot az értékhatár 2017-es emelése alacsony szinten tartotta, de az új pénzügyi ciklus megvalósítási szakasza ugyanakkor rekord-magásra emelte az értékre vonatkozó adatokat 2017-re.

Az alábbi ábra szemlélteti, hogy az Európai Uniótól érkező források milyen döntő befolyással bírnak a magyar közbeszerzések alakulására.

3. ábra: Uniós támogatások a közbeszerzési eljárások arányában, 2008-2019



Forrás: Közbeszerzési Hatóság, 2020

<sup>12</sup> Árubeszerzés és szolgáltatás megrendelés esetében a korábbi nettó 8 millió forintról 15 millió forintra, építési beruházás esetében nettó 15 millióról 25 millió forintra nőtt a nemzeti közbeszerzési értékhatár.

A 7 éves pénzügyi ciklusok első néhány éve ugyanis elsősorban a tervezésről szól, majd ezt követhetik – sikeres nemzeti pályázati eljárások sokaságának lefolytatása és a nyertesek kihirdetése után – a közbeszerzési feladatok és a megvalósításhoz kapcsolódó közbeszerzési eljárások.<sup>13</sup> A ciklusok utáni 2 év pedig a végső elszámolások időszaka, tehát az egyes operatív programokban maradt forrásokat (visszaadott vagy meg nem valósult projekteken keletkező maradványok) ebben az időszakban kell maradéktalanul elkölteni. Ebben az értelemben megfigyelhető a ciklikusság a közbeszerzésekben.

A számok mögött azonban látnunk kell a nagyobb összefüggéseket is. Az EU egyik alapelve a fejlettségi szintek kiegyenlítése, és az erre szolgáló kohéziós források felhasználásával a gazdasági értelemben vett hátrányosabb helyzetű országoknak lehetősége van a felzárkózásra, az infrastruktúra dinamikus fejlesztésére, az innovációs és a kkv-szektor erősítésére. A szakirodalom az uniós források kihelyezése körében hangsúlyozza, hogy maguk a számok csak korlátozott képet nyújtanak azokról az előnyökről, amelyeket az egyes tagállamok az uniós tagság révén elérnek. Magyarország első 10 éves tagságának pénzügyi mérlege kapcsán Fazakas Szabolcs megállapította, hogy az uniós források közületi fejlesztési programjaink több, mint 99 százalékát fedezték, „amely jól mutatja, milyen arányban van az ország ráutalva az európai uniós támogatásokra gazdasági fejlesztési tervei megvalósításában”<sup>14</sup>

### **I.2.2. A közbeszerzés közpénzügyi megközelítésben**

Az Állami Számvevőszék 2007-ben közzétette a közpénzügyek szabályozásának téziseit<sup>15</sup>, amelyek közül kiemelkedő jelentőségűnek – és a mai napig érvényesnek – tartom az alábbi megállapításokat:

---

<sup>13</sup> A közbeszerzési és a pályázati rendszer egyéb összefüggéseiről ld. például: Vándor Csaba (2017) Pályázati közbeszerzés a változó jogi erőterben. PhD értekezés kézirat, Győr.

<sup>14</sup> Fazakas Szabolcs (2014) Magyarország tízéves EU-tagságának pénzügyi mérlege. Közgazdasági Szemle 2014 április. 403.p.

<sup>15</sup> Állami Számvevőszék: A közpénzügyek szabályozásának tézisei. ÁSZ, Budapest, 2007. Elérhető:

<https://www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutatás/2007/t73.pdf?download=true> (2020. július 6.)



I. tézis: A közszektor reformja sikerének kulcskérdése a közpénzügyek korszerű szabályozása.

X. tézis: A közpénzek tervezése és felhasználása során az „értéket a pénzért” elv érvényre jutását kell biztosítani.

Az I. tézis kapcsán az alábbi általános elvárásokat tartalmaz a szakmai anyag: „Olyan megoldásokra van szükség, amelyek

- helyreállítják a közbizalmat, lehetővé téve, hogy az alapvető érdekcsoportok, a különböző generációk között – tényleges vagy hallgatólagos – társadalmi megállapodások jöjjenek létre;
- biztosítják az alapintézmények (adórendszer, nyugdíjrendszer, szociális ellátások stb) kiszámíthatóságát, a társadalmi szolidaritást, a méltányos közteherviselést;
- kikényszerítik a törvényhozás és a helyi képviselőtestületek költségvetési jogainak felelős gyakorlását;
- összhangba hozzák mind a kormányzati szintek, mind a közpolitikai területek vonatkozásában a feladatokat és a hozzájuk rendelt forrásokat;
- a közpénzek kezelőit és felhasználóit felelős, átlátható gazdálkodásra kötelezik.”<sup>16</sup>

A fenti elvárások lefordíthatók a közbeszerzések nyelvére, szabályozására is. A közbizalom és a közbeszerzések kapcsán már számos tanulmány látott napvilágot – nem csak hazánkkal összefüggésben, hanem nemzetközi összehasonlításban is. A hazai közbeszerzési korrupciós kockázatot vizsgálva Papanek Gábor megállapítja 2010-es tanulmányában, hogy kutatási eredményei alapján „bár a korrupció a magyar gazdaságban általában csak közepesen gyakori, a hazai közbeszerzési folyamatokat nagyobb gyakorisággal sújtja, az eljárások nagyobbik felét – időszakonként, gazdasági szféránként változóan inge egy kétharmadukat-háromnegyedüket (63-75%-ukat) befolyásolja. Ezt egyetlen, közbeszerzésekkel kapcsolatba kerülő vállalat se hagyhatja figyelmen kívül.”<sup>17</sup>

2014-ben magyar szerzők a 22 elvárást fogalmazták meg a magyar jogalkotó számára annak érdekében, hogy a közbeszerzési korrupciós kockázat

---

<sup>16</sup> ÁSZ (2007) 11. o.

<sup>17</sup> Papanek Gábor: Kutatás a közbeszerzési korrupcióról. Vezetéstudomány, 2010/9. 62.o.

csökkenjen.<sup>18</sup> Arra tekintettel, hogy azóta új közbeszerzési törvény lépett hatályba, amelyet többször is jelentősen módosítottak már, érdemes megvizsgálni, hogy az elmúlt 6 évben milyen mértékben tudott a jogalkotó a szakmai elvárásoknak, kéréseknek eleget tenni. A szakmai javaslat elsőként fogalmazta meg az ún. „háromajánlatos látszateljárás” megszüntetését – ez az eljárási forma jelenleg 5 felkért ajánlattevővel továbbra is létezik. Második javaslatuk volt az egybeszámítás egyértelműbb szabályozása valamint a jogalkalmazást valóban segítő, egyértelmű útmutató kiadása. A szakértők javasolták az összeférhetetlenségi szabályok kapcsán objektív kritériumrendszer felállítását, a saját eljárásrend szerint lefolytatott eljárások részletesebb szabályozását, az igazgatási szolgáltatási díjak jelentős mértékű csökkentését, ahogyan a bírságolási rend kiszámíthatóságát is, illetőleg a kormányrendeleti szintű szabályozás csökkentését – ezen kérések és javaslatok nem kerültek megfontolásra a jogalkotó részéről. Örvendetes azonban, hogy a 2013-as vizsgálati állapothoz képest bevezetésre került az elektronikus közbeszerzési rendszer, az eljárások átláthatósága a kötelező közzétételi kötelezettségeken keresztül nagy mértékben növekedett, ahogy az adatgyűjtés és adatelemzés is lényegesen könnyebb mind a Közbeszerzési Hatóság, mind az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer felületein. Az átláthatóság és a civil kontroll ezen eszközei mindenképpen a verseny tisztítása irányába ható tényezők. A szakértői javaslat megfogalmazta az ellenőrzések hatékonyságának növelését, ez szintén megvalósult a Közbeszerzési Hatóság feladat- és hatásköreinek jelentős bővítése révén.<sup>19</sup>

### **1.2.2. Hatékonyság és eredményesség – elmélet vs. gyakorlat**

A közbeszerzések szabályozásnak hatékonyságát több szemponton keresztül is lehet vizsgálni. Az egy ajánlattevős eljárások kettős arcán keresztül jól bemutatatható a magasztos és elméletileg helyes célkitűzések és a rideg valóság

---

<sup>18</sup> Tátrai Tünde – Németh Anita – Perczel Zsófia – Szloboda Alíz (2014): Korrupciós kockázatok a közbeszerzésben. Módosítási javaslatok és problémafelvetések SWOT analízis alapján. Elérhető: [https://transparency.hu/wp-content/uploads/2014/01/korrupcios\\_kockazatok\\_a\\_kozbeszerzesben.537.pdf](https://transparency.hu/wp-content/uploads/2014/01/korrupcios_kockazatok_a_kozbeszerzesben.537.pdf) (2020. július 30.)

<sup>19</sup> A közbeszerzés és a korrupció visszaszorításával foglalkozik: Barna Orsolya – Gregóczi Etelka – Kovács László – Kugler Tibor – Puskás Sándor: Közbeszerzési jogsértések elkerülése. Dialóg Campus, Budapest, 2018.

viszonya, ezért a hatékonyság elméleti és gyakorlati kérdését ezen a példán keresztül kísérlem meg bemutatni.

A Kbt. 2017. január 1. napjától hatályos szövegváltozatának 75. §-a (2) bekezdésének e) pontja értelmében az ajánlatkérő eredménytelenné nyilváníthatja az eljárást, ha – a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás kivételével – egy szakaszból álló eljárásban vagy több szakaszból álló eljárás ajánlattételi (párbeszéd) szakaszában nem nyújtottak be az ajánlattételi határidőben legalább két ajánlatot (megoldási javaslatot), vagy több szakaszból álló eljárás részvételi szakaszában a részvételi határidőben legalább két részvételi jelentkezést. A Kbt. szintén 2017. január 1. napjától hatályos 75. § (6) bekezdésének első fordulata a fentiekkel összefüggésben főszabályként rögzíti, hogy ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást megindító felhívásban köteles megadni, hogy alkalmazza-e az adott eljárásban a 75. § (2) bekezdés e) pontját. A Kbt. 75. §-a (6) bekezdésének második és harmadik fordulata, hogy a közbeszerzésekért felelős miniszter az ajánlattételi, illetve részvételi határidő lejártát megelőzően előírhatja a 195. § (1) bekezdésében meghatározott ajánlatkérők számára, valamint a támogatásban részesülő, a közbeszerzésekért felelős miniszter által jogszabály alapján ellenőrzött beszerzés vonatkozásában bármely ajánlatkérő számára a 75. § (2) bekezdés e) pontjának kötelező alkalmazását oly módon, hogy megfelelő időtartam álljon az ajánlatkérő rendelkezésére a szükséges intézkedések megtételére. Ebben az esetben az eljárást megindító felhívást az ajánlatkérő köteles a 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eredménytelenségi ok alkalmazását feltüntetve módosítani.<sup>20</sup>

A Kbt. módosításának oka az Európai Unió elvárásaira vezethető vissza. A 2017. január 1-i törvénymódosítás kapcsán Lázár János miniszterelnökséget vezető miniszter parlamenti felszólalásában elmondta, hogy Magyarországon az ún. „egyajánlattevős” eljárások aránya 36 százalék. *„Ez azt jelenti, hogy minden harmadik közbeszerzési eljárásnál egy ajánlattevő van. Ez Lengyelországban 43 százalék, Romániában 36 százalék, Szlovéniában 39 százalék, Szlovákiában 32 százalék, Cipruson 40 százalék, Lettországon 32 százalék, Litvániában*

---

<sup>20</sup> Id. részletesebben: A Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontjának alkalmazásáról (KÉ 2017. évi 9. szám, 2017. január 20 .)

28 százalék, Bulgáriában 27 százalék, Csehországban 33 százalék. Tehát arra szeretném felhívni a figyelmet, hogy ez nem hazai probléma, hanem nyilvánvaló, hogy a társadalmi-gazdasági átalakulással küzdő országok problémája.”<sup>21</sup>

A Miniszterelnökség a folyamatba építetten ellenőrzött közbeszerzések esetében építési beruházás esetén minden esetben megköveteli a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eredménytelenségi ok alkalmazását.

Az alacsony beérkező ajánlati számot több tényező is befolyásolja, amelyek nem szükségszerűen felróhatóak az ajánlatkérőnek.

2017-2018 folyamán a magyar közbeszerzési piacon három olyan jelenség is megfigyelhető volt, amely döntő befolyással bírt a beérkező ajánlatok számára:

- (1) a pályázati rendszerben érkező pozitív támogató döntések dömpingje;
- (2) az elhúzódó bírálati időszak alatt bekövetkezett drasztikus építőipari ár-emelkedés;
- (3) az építőipari „boom” miatti kapacitáshiány.

A Vas Megyei Kereskedelmi- és Iparkamara 2017 nyarán arra hívta fel a vállalkozók figyelmét, hogy a pályázati eljárások bírálati folyamata okán fennakadás várható az építőipari kivitelezésben. Arra tekintettel, hogy 2017. nyarára volt várható az újabb döntési hullám a Vidékfejlesztési Program (VP) és a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP) pályázatainak kapcsán, számos vállalkozás fejlesztési és bővítési terveinek megvalósítását tették lehetővé a támogatások révén. Mivel azonban a támogatások megítéléséről szóló döntések egyszerre, nagy mennyiségben jöttek ki, a projektek is egyszerre indultak el.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Általános vita lefolytatása T/12738 A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény és az azzal összefüggő egyes törvények módosításáról, 2016.11.08. Elérhető: <http://orszaggyules.hu/sayit.parldata.eu/orsz%C3%A1ggy%C5%B1%C3%A9s-2014-/183-%C3%BCI%C3%A9snap-20161108-felsz%C3%B3l%C3%A1sai/%C3%A1tal%C3%A1nos-vita-lefolytat%C3%A1s-t12738-a-k%C3%B6zbeszerz%C3%A9se> (2020. október 3.)

<sup>22</sup> A hír még csak jövő időben beszél a jelenségről, amely később realitás lett: Vas Megyei Kereskedelmi- és Iparkamara: Jön a pályázati döntési hullám – ebben is nagy segítséget jelenthet a pályázati tanácsadó. Elérhető: <http://www.vmkik.hu/hu/kezdolap/cikkek/jon-a-palyazati-dontesi-hullam-ebben-is-nagy-segitseget-jelenthet-a-palyazati-tanacsado-100274> (2020. október 3.)

2017-2018 folyamán nyilvánvalóvá vált, hogy egyrészt a kormányzati ösztönzés következtében (pl. ÁFA-csökkentés, CSOK-kedvezmények<sup>23</sup>), részben a fenti jelenség következtében az építőipar telítődött. Az Országgyűlés 2015. december 15-én megszavazta, hogy 27 százalékról 5 százalékra mérséklődjön az új építésű lakóingatlanok forgalmi adója a 2016-2019 közötti négy éves időszakban. A kedvezményes kulcs nem a teljes építkezési folyamatra, hanem csak az értékesített lakásoknál, a végső árban érvényesül, továbbá a törvény egy felső korlátot is szabott a lakások méretében: (a) Több-lakásos lakóingatlanok esetében maximum 150 négyzetméteres hasznos alapterületű lakásokra. (b) Egylakásos lakóingatlanok esetében (pl. családi házak) 300 négyzetméteres hasznos alapterületű lakásokra. A fenti kedvezmény jótékony hatással volt a hazai új lakóingatlanok építésére. Az alábbi ábra a KSH adatait mutatja az építőipari szerződésállomány alakulásáról.

4. ábra: Építőipari szerződésállomány, 2014-2017

	2014	2015	2016	2017
Az építőipari vállalkozások hó végi szerződésállományának volumenidexe, előző év: 100% (százalék), 4. negyedév	84,7	52	189	229,5
Az építőipari vállalkozások tárgyhó-ban kötött új szerződéseinek volumenindexe, előző év: 100%	82,3	92,7	107,2	162,4

Forrás: KSH

Ugyanakkor a jelenség máshol is éreztette a hatását: számos építőipari vállalkozó a magáncélú ingatlanok építése körében vállalt inkább munkát, mint hogy sem közbeszerzési eljáráson keresztül, a pályázati elszámolás nehézségein át állami vagy önkormányzati beruházásokban vegyen részt, ezért sok kis- és középvállalkozás inkább a magánszektorban vállalt munkát, ahol a szerződési feltételeket maga alakította, és a késedelem következményei sem olyan súlyosak, mintha a munkát közbeszerzési eljáráson keresztül kapta

<sup>23</sup> CSOK – családok otthonteremtési kedvezménye, ld. az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatásról szóló 16/2016. (II. 10.) Korm. rendeletben foglaltakat

volna meg. Ez viszont 2018-ra jelentős kapacitás-kiesést okozott elsősorban az önkormányzati megrendelők körében: előfordult, hogy a helyi kis- és középvállalkozások közül az előzetes igényfelmérés alapján senki nem vállalta a helyi utak felújítását vagy a polgármesteri hivatal, óvoda, orvosi rendelő felújításának építési beruházását.

Viszont a kisebb önkormányzatok által szívesen alkalmazott, kifejezetten a kisebb összegű beruházásokra optimális Kbt. 115. § szerinti eljárás esetén a Kbt. előírja, hogy az ajánlattételre felhívandó gazdasági szereplők kiválasztásakor diszkriminációmentesen, az egyenlő bánásmód elvének megfelelően és lehetőség szerint a mikro-, kis- vagy középvállalkozások részvételét biztosítva kell eljárni.<sup>24</sup> A közbeszerzések ellenőrzése körében több esetben is érkezett olyan kérdés a Közreműködő Szervezetek részéről, hogy – főleg önkormányzati beszerzések esetében – miért nem a helyi vállalkozásokat hívta fel ajánlatkérő ajánlattételre. A minisztériumban ülő ellenőr talán furcsának találta azt az ajánlattevői választ, hogy „mert a helyi vállalkozó inkább családi házakat épít”, holott ez a válasz teljes egészében megfelelt a valóságnak, különösen 2018 évben.

A fentiekkel párhuzamosan – a természetes gazdasági folyamatok logikáját követve – megindult az építőanyag-árak emelkedése is. 2018. február 27-én a Magyar Építőanyag és Építési Termék Szövetség tájékoztatása szerint az építőipari fellendülés mentén a hazai gyártóknál az építőanyagok előállítási költségei jelentősen nőttek: egyrészt alapanyagok nemzetközi ára 2017-ben 10-35%-kal nőtt, ez különösen az építőkémi kötőanyagok (mész, cement), a nyílászáró üveg, valamint az acél- és kőolajipari alapanyagok terén érzékelhető leginkább. A béreket illetően a gyártók is jelentős bérnyomás alatt voltak: jellemzően mintegy 20%-kal növelték a béreket 2017-ben, hogy az építőipari dolgozókat megtartsák. Mindezek miatt az építőanyagok árkorrekciója átlagosan 2017-ben 8-9% volt, míg 2018-ra ez összesen és átlagosan 7-8%-ra várható.<sup>25</sup> A KSH 2018. I. negyedévére vonatkozó jelentése megerősíti ezt: az építőipari termelés 2018 I. negyedévében összehasonlítható áron számítva 19%-

---

<sup>24</sup> Kbt. 115. § (2) bekezdés

<sup>25</sup> MÉÁSZ: A MÉÁSZ 2018-ban a magasépítések további fellendülésére számít – sajtóinformáció. Elérhető: <http://www.measz.hu/hu/hirek/1641-a-measz-2018-ban-a-magasepitesek-tovabbi-fellendulesere-szomit-sajtoinformacio> (2020. október 3.)

kal nőtt az egy évvel korábbihoz képest. Ezen belül a termelési érték kétharmadát képviselő épületek építése 18, az egyharmad részt adó egyéb építményeké 21%-kal bővült. Az építőipar termelői árai 2018 I. negyedévében átlagosan 8,2%-kal emelkedtek az előző év azonos időszakához viszonyítva.<sup>26</sup>

Megvizsgáltam a közbeszerzési jogalkalmazói szempontból „békésnek” mondható 2016. év nyarat, majd 2017., 2018. és 2019. év nyári időszakait a Közbeszerzési Hatóság adatbázisa alapján, kifejezetten az eredménytelen eljárásokat vizsgálva.

*5. ábra: Eredménytelen közbeszerzési eljárások, 2016-2019 nyári hónapok*

	2016. június 1. – 2016. augusztus 31.	2017. június 1. – 2017. augusztus 31.	2018. június 1. – 2018. augusztus 31.	2019. június 1. – 2019. augusztus 31.
Megjelent, eljárás eredményéről szóló tájékoztató hirdetmények száma	2464	4248	6031	3159
Eredménytelen eljárások száma	122	230	394	473
Eredménytelen eljárások %-os aránya	4,95%	5,41%	6,53%	14,97%

Forrás: Közbeszerzési Hatóság publikus adatbázisa alapján saját szerkesztés

Látható, hogy az új törvény hatályba lépését követően folyamatosan emelkedik az eredménytelen eljárások száma, illetve azok aránya az összes eljáráshoz viszonyítva. Az adatok és a személyes tapasztalatok is azt támasztják alá, hogy a támogatásból megvalósuló beruházások esetében adott időszakban indokolatlan, gazdaságilag nem racionális annak előírása, hogy

<sup>26</sup> KSH: A KSH jelenti – Gazdaság és társadalom, 2018. I. negyedév. Budapest, 2018. június. Elérhető: <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/jel/jel1803.pdf> (2020. október 3.)

az eljárást az ajánlatkérő azért nyilvánítsa eredménytelenné, mert csak 1 ajánlat érkezett.

Visszatérve az alcímben foglalt kérdésre: az eredmények tükrében hogyan növelhető a közbeszerzési eljárások hatékonysága és eredményessége úgy, hogy az eljárási szabályok a 21. századi elvárásoknak is megfelelnek? Az alábbiakban a modern, hatékony és eredményes közbeszerzési eljárás (és szabályozás) elméleti kérdéseit vizsgálom.

### 1.3. Modernitás és közbeszerzés

A 19. századi jogalkotás-koncepció szerint a törvényhozás feladata, hogy egyszerűen, átláthatóan és tartósan (ha lehet: véglegesen) rögzítse az együttélés rendjének és módjának, a versenynek és kooperációnak a feltételeit, majd öröködjön azok betartásán a belső és külső támadásokkal szemben. A 20. század jogalkotása esetében már a társadalom irányításának funkciója kerekedik felül Szabó Miklós szerint: a szabályozó államot egyre nagyobb mértékben váltja fel a beavatkozó állam, majd a tervező állam, melynek kezében a jog a „társadalmi mérnökösödés” eszközévé válik. Ez a változatlan, állandó joggal szemben a rugalmas, a feltételekhez folyamatosan igazodó – állandóan változó – jog dominanciáját, s a jogalkotás új koncepcióját hozza magával.<sup>27</sup> A modern állam tehát modern jogalkotást, az állam aktív társadalmi alakító szerepét hozta magával. A 21. század első évtizedeiben sem tapasztaljuk ezt másként: mind a nemzeti, mind a szupranacionális intézmények megfogalmazzák a „minőségi jogalkotással” szemben támasztott követelményeket, elvárásokat, amelyek nem az állami távolságtartás, hanem az aktív társadalom- és gazdaságformálás irányába mutatnak<sup>28</sup>.

Az Európai Bizottság 2016-os közleménye szerint a jogalkotás minőségének javítása nem önmagáért való cél, hanem az uniós állampolgárok szá-

---

<sup>27</sup> Szabó Miklós: A jog alkotmányosságáról. Miskolci Jogi Szemle, 2011. különszám. pp. 188-189. 183-195.

<sup>28</sup> Id. erről részletesen: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és annak összetevői. Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft, Budapest, 2013.



mára kézzel fogható eredményekkel, az Európa egészét érintő kihívások kapcsán pedig megoldásokkal szolgáló eszköz.<sup>29</sup> Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2007-ben fogadta el „A jó közigazgatás kódexe” c. dokumentumot<sup>30</sup>, amelyben megjelenik a transzparencia és participáció elveit középpontba helyező jó kormányzás és a hatékonyság jelentőségét hirdető új közmenedzsment irányzata is.<sup>31</sup> A közbeszerzések vonatkozásában a fenti elvek megjelennek, minthogy a közbeszerzési szabályozás határterülete a közigazgatási jognak, a polgári jognak és a versenyjognak, így ezen területek vívmányai és sajátos célkitűzései érvényesülnek a közbeszerzési jogalkotásban is. A kézirat lezárásakor hatályos, negyedik közbeszerzési törvényünk, amely már a 21. század „terméke”, a célok között nevesít bizonyos új elvárásokat: környezetvédelmi célkitűzések, a tisztességes piaci verseny feltételeinek megteremtése körében utal a helyi kis- és középvállalkozások fokozott szerepvállalására, a szociális szempontok érvényre juttatására.<sup>32</sup> Ezen új célkitűzések részben a jogharmonizáció eredményei, részben a jogalkotási szerepfelfogásból eredő szükségszerűségek, amelyek a minőségi jogalkotási célokon túl a modern kor igényeit is figyelembe veszik. A hatályos Kbt. miniszteri indoklása is megerősíti, hogy az új irányelvi szabályozással a tagállamok számára szélesebb lehetőség nyílik arra, hogy a fontos társadalmi-gazdasági célkitűzések, különösen az innováció, a szociális célkitűzések valamint a fenntarthatóság (környezetvédelem) a közbeszerzési politika integráns részévé váljanak.<sup>33</sup> Az egyes szakpolitikai elképzeléseknek nagyobb teret adva a törvény felhatalmazást adott a Kormány számára, hogy meghatározza egyes beszerzési tárgyak tekintetében

---

<sup>29</sup> A Bizottság közleménye: A jogalkotás minőségének javítása: az eredmények javítása egy erősebb Unióért. COM(2016) 615 final. Brüsszel, 2016. szeptember 4.

<sup>30</sup> Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Cm/Rex(2007)7. sz. ajánlása és függeléke. A magyar szöveg megjelent: Pro Bono Publico 2011/1. szám pp. 94-104. (nem hivatalos fordításban)

<sup>31</sup> Szegedi László: Az Európa Tanács jó közigazgatásról szóló ajánlásának magyar szövegéhez. Pro Bono Publico, 2011/1. 106.o.

<sup>32</sup> A hazai szabályozás áttekintését ld. például: Farkas Csaba: Bevezetés helyett, avagy az új közbeszerzési törvény történeti előzményei. In: Farkas Csaba (szerk): Húsz év mérlegen-Közbeszerzésünk múltja, jelene és jövője. Iusperitus Bt., Szeged, 2017. pp. 9-18, illetve: Petró Szilvia: 25 éves a közbeszerzés. Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2020./3. pp. 43-53., valamint a történeti előzmények tekintetében Arató Balázs: A közbeszerzési jog hazai története a 20. század közepéig. Jogelméleti Szemle, 2017/2. pp. 2-12., továbbá Herczeg Ágnes: A közbeszerzési jog kialakulásának története. In: Gellén Klára (szerk) Honori et virtuti: Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára. Iusperitus Bt, Szeged, 2017. pp. 132-139.

<sup>33</sup> Miniszteri indoklás pp. 164-165.o.

az alkalmazandó értékelési szempontrendszerre és módszerre vonatkozó részletes szabályokat, a szociális, különösen foglalkoztatási és környezetvédelmi, fenntarthatósági, energiahatékonysági szempontoknak a közbeszerzésben történő érvényesítése kötelező eseteit és módját, ide értve a kötelező alkalmazás esetköreit is.<sup>34</sup> Ez biztosítja a közbeszerzésekben azt a stratégiai megközelítést, amely szükséges a közbeszerzési szabályozás modernizálásához.

### 1.3.1. Prioritások a közbeszerzési jogalkotásban

Az uniós közbeszerzési jog alapvető célkitűzései a 80-as, 90-es években elsősorban bizonyos minimum szabályok megalkotása, valamint a közbeszerzések keretrendszerének kialakítása voltak. Az alapelvek a beszerzési igények közösségi szintű meghirdetése, az átláthatóságot és esélyegyenlőséget biztosító szabályok kialakítása, az eljárási fajtákra és a kiválasztásra irányuló rendelkezések harmonizálása voltak. A 2004-es reformcsomaggal jelentek meg olyan új kihívások, mint az elektronikus eszközök használata, és egyes horizontális (környezetvédelmi és szociális) szempontok érvényre juttatása a közbeszerzési eljárásokban.<sup>35</sup>

Míg az uniós irányelvek a legfontosabb alapelveket és kötelezettségeket rögzítik, nem fedik le a közbeszerzési folyamat egészét, nem rendezik például a közbeszerzési eljárások megszervezésével, az ajánlati dokumentáció részletes tartalmával, a bírálattal, a jogorvoslattal, az ajánlatok kezelésével kapcsolatos kérdéseket – ezek a tagállami szintű szabályozás körébe eső kérdések. Az irányelvek szintén nem tartalmazzak kógens rendelkezéseket az uniós értékhatár alatti becsült értékű beszerzésekre, így ezen eljárások kereteinek kialakítása szintén a tagállami feladatok része – bár az uniós közbeszerzési alapelvek figyelembevételétől itt sem lehet eltekinteni. Az uniós értékhatár alatti közbeszerzések, és azok szabályozása, a jogalkotói prioritások legalább olyan fontos hatással bírnak a közbeszerzési piacra, mint a közösségi szabályok.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> *ibid* 171.o.

<sup>35</sup> *Id. erről részletesebben: Németh Anita: A közbeszerzési politika akkor és most – fordulatok a közbeszerzési jogharmonizációban II. Istum Aequum Salutare, 2018/2. pp. 93-104.*

<sup>36</sup> Az uniós értékhatár alatti beszerzések kapcsán kiváló összefoglalót közöl: SIGMA: Közbeszerzés az Európai Unió tagállamaiban: Az uniós értékhatár alatti beszerzések szabályozása és az uniós irányelvek által részletesen nem szabályozott területek. 45. sz. SIGMA tanulmány,

Mind az uniós, mind a hazai dokumentumokban és jogforrásokban kiemelkedő szerep jut a közbeszerzési szabályozás körében a diszkrimináció tilalmának, valamint a nyilvánosság elvének. A nyilvánosság és átláthatóság elve a korrupció elleni küzdelem egyik legfontosabb eszköze<sup>37</sup>, amelyről a jelen értekezés II.4.2. és III.3.2. fejezeteiben még részletesen lesz szó.

Az Európai Bizottság 2017. október 3-án közzétett iránymutatása szerint a közbeszerzések hatékonysága körében a tagállamoknak stratégiai megközelítést kell kidolgozniuk, amely a következő hat prioritásra összpontosít:

- az innovációs, zöld és szociális szempontok nagyobb mérvű figyelembevétele a közbeszerzési szerződések odaítélésekor;
- az ajánlatkérő szervek professzionálissá tétele;
- a közbeszerzési piacokhoz való könnyebb hozzáférés a kkv-k számára az EU-ban és az uniós vállalkozások számára a harmadik országokban;
- a beszerzési adatok átláthatóságának, sértetlenségének növelése és minőségének javítása;
- a beszerzési eljárások digitalizálása;
- szorosabb együttműködés az ajánlatkérő szervek között Európa-szerte.<sup>38</sup>

A fenti prioritások egyben a rugalmasabb, modernebb közbeszerzések irányába hathatnak, így szolgálva a 21. századi igényeket. Az alábbiakban a közbeszerzési eljárások fejlődése/fejlesztése körében a fenti Bizottsági lista egyes elemeire térek ki.

---

2010. május. Elérhető: <http://www.sigmaweb.org/publications/46101276.pdf> (2020. október 3.)

<sup>37</sup> ld. még: Gyulai-Schmidt Andrea: Közös magánjogi elemek a megújult társaság jogban és a közbeszerzésben. Pázmány Law Working Papers, 2014/23.

<sup>38</sup> Európai Bizottság: Eredményesebb közberuházások a hatékony és professzionális közbeszerzés révén. A sajtóközlemény elérhető itt: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-3543\\_hu.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3543_hu.pdf)

### 1.3.2. Az innovatív és zöld közbeszerzésekről általában

Az Európai Unió által 2014-ben elfogadott új közbeszerzési irányelvek<sup>39</sup> minden lehetséges helyen hangsúlyozzák, hogy a közbeszerzések fejlődési irányát az alcímekben említett szavak mentén képzelik el. Az Európai Bizottság rendkívüli erőfeszítéseket tesz annak érdekében, hogy a jogegységesítési általános célkitűzésen túl gyakorlati eszközökkel is segítse a tagállamokat és az ajánlatkérőket az új célok megvalósításában.

Az innovatív közbeszerzések célja, hogy áthidalja a szakadékat a legmodernebb technológia és folyamatok, valamint a közszférához tartozó ügyfelek és felhasználók között, akik élvezhetik a modernizáció előnyeit. Bár statisztikai adatokkal nehézkesen alátámasztható, a jogalkotó általános érvelése szerint az innovatív közbeszerzések képesek a gazdaság egészére pozitív hatással lenni, ösztönözni a piaci szereplők innovációs beszerzéseit is. Kiemelésre érdemes, hogy az innovatív beszerzések általánosságban véve erőforrás-takarékosak és környezetkímélők is,<sup>40</sup> vagyis több célkitűzést is megvalósítanak a beszerzések körében<sup>41</sup>. A szakirodalom ugyanakkor kiemeli, hogy önmagában a közbeszerzések körében előírt innovációs megoldások elsősorban akkor eredményesek, ha támogató nemzeti innovációs politikai eszköztár is kapcsolódik hozzá.<sup>42</sup> Az innovációs beszerzések körében – a többéves tapasztalatok figyelembevételével

---

<sup>39</sup> az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről, az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről szóló 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, valamint az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

<sup>40</sup> Ld. erről például a német gazdasági és energiaügyi minisztérium közleményét: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2017): Public Procurement of Innovation. Frankfurt. 5.o.

<sup>41</sup> A 24/2014/EU irányelv (47) preambulumi cikke kifejezetten előírja, hogy „a hatóságoknak a közbeszerzést a lehető legmegfelelőbb módon kell stratégiai felhasználniuk az innováció ösztönzése érdekében. Az innovatív termékek és szolgáltatások vásárlása, illetve építési beruházások megvalósítása kulcsszerepet játszik a közszolgáltatások hatékonyságának és minőségének a legfőbb társadalmi kihívások kezelésével egyidejű javításában. Hozzájárul a közforrások lehető legelőnyösebb felhasználásához, valamint a szélesebb körű gazdasági, környezeti és társadalmi előnyök eléréséhez azáltal, hogy új ötleteket hív életre, azokat innovatív termékek és szolgáltatásokká alakítja, és így elősegíti a fenntartható gazdasági növekedést”

<sup>42</sup> Fernández-Sastre – Fernando Martín-Moyoral, 2017

– az Európai Bizottság összegyűjti és rendszeresen közzéteszi azokat a kéréseket, amelyek megfontolásra érdemesek más beszerzési vagy közbeszerzési eljárásokhoz képest, így például az innovációhoz kapcsolódó szellemi tulajdonjogokra vonatkozó stratégia kialakítás, szerződésmenedzsment, kockázatkezelés.<sup>43</sup>

Hazai hatályos közbeszerzési jogunkba az irányelvi szabályozással összhangban kerültek átültetésre az innovációt ösztönző megoldások, így az értékelési szempontok között nevesítésre került a minőségi szempontok között az innovatív megoldások alkalmazása, valamint az új eljárási típus, az innovációs partnerség. Ezen eljárási típust kifejezetten a 2014-es irányelvi reform teremtette meg, tehát a legfiatalabb eljárási fajtának tekinthető, az irányelvek átültetési határidejének figyelembevételével mindössze legfeljebb 5 éves élet-tartammal (2020 októberéig), így a gyakorlati tapasztalatok is erre az időszakra korlátozódnak. Tanulságos adat ugyanakkor, hogy az EU közbeszerzési portálja (TED – Tenders Electronic Daily) adatai alapján 2015. január 1. és 2020. július 30. között az EU-ban székhellyel rendelkező ajánlatkérők összesen 450 ajánlattételi felhívást tettek közzé, amely innovációs partnerség formájában megvalósuló közbeszerzésre irányult. Az adatok alapján Magyarország részéről nem került ilyen jellegű felhívás közzétételre, amely részben visszavezethető az eljárási forma igen „nagyvonalú” szabályozására a hatályos Kbt.-ben.<sup>44</sup> Az innovációs partnerség eljárási típusról – és annak magyarországi helyzetéről – a későbbiekben még lesz szó.

Zöld közbeszerzésnek nevezzük az olyan közbeszerzést, amely során az ajánlatkérő a beszerzési folyamat minden szakaszában figyelembe veszi a környezetvédelem szempontjait, és az életciklusuk során a környezetre lehető legkisebb hatást gyakorló megoldások keresésével és előnyben részesítésével ösztönzi a környezetbarát technológiák elterjedését és a környezetbarát termékek előállítását.<sup>45</sup> A zöld közbeszerzési célkitűzések hosszabb múltra vezethetők vissza az Európai Unióban. 2005-ben az EU-25 országaira kiterjedő kutatás megállapította, hogy a sikeres zöld közbeszerzések útjában az alábbi akadályok állnak:

---

<sup>43</sup> Egy fontos útmutató például: Procurement of Innovation Platform, ICLEI: Útmutató a közigazgatási hatóságok számára az innovációs célú közbeszerzésekről.

<sup>44</sup> Az innovációs partnerségre vonatkozó rendelkezések: Kbt. 95-97. §§

<sup>45</sup> A Közbeszerzési Hatóság definíciója a zöld közbeszerzésekre. Elérhető a Hatóság honlapján.

- (1) az a feltételezés, hogy a környezetbarát termékek drágábbak
- (2) a környezetbarát feltételrendszer alkalmazására vonatkozó ismerethiány
- (3) a döntéshozók részéről tanúsított támogatás hiánya, illetve a stratégiai szemlélet hiánya
- (4) segédanyagok, minták, gyakorlati útmutatók hiánya
- (5) a közigazgatási (közbeszerzési) apparátus képzésének hiányossága.<sup>46</sup>

2020-ban ugyanakkor a fenti akadályok jelentős része lebontásra került, így a 2014-es közbeszerzési irányelvi reform tételesen is nevesítette<sup>47</sup> a környezetvédelmi szempontok érvényesítésének elvárását a közbeszerzési eljárásokban, vagyis akik korábban nem fordítottak figyelmet a zöld beszerzésekre, azokat most már a jogszabály kötelezi erre. A hazai közbeszerzési rendszer 2012-től teszi lehetővé a zöld és szociális szempontok érvényesítését a közbeszerzési eljárásokban. A Közbeszerzési Hatóság által a 2019-es évre vonatkozóan közzétett statisztikai adatok alapján az eljárások 12,6%-ban az ajánlatkérők alkalmaztak valamilyen környezetvédelmi szempontot a közbeszerzésben, és ezen eljárásokon belül is jellemzően a regionális/helyi szintű ajánlatkérők éltek leginkább a zöld szempontok érvényesítésével (75,1%-ban az összes eljárás arányában). A főbb beszerzési tárgyak szerinti csoportosítás alapján az építési beruházások esetén tartották leginkább szem előtt az ajánlatkérők a környezetvédelmi szempontokat, holott az Európai Unió segédanyagok és legjobb gyakorlatokat bemutató tanulmányok már számos más beszerzési területre dolgoztak ki környezetvédelmi szempontokat is figyelembe vevő ajánlásokat.<sup>48</sup> A zöld (és általában a fenntartható) közbeszerzésekről a későbbiekben részletesen lesz még szó.

---

<sup>46</sup> A kutatási adatok részletesen: Bouwer et al 2005.

<sup>47</sup> Például a 24/2014/EU irányelv 67. cikke a minőségi értékelési szempontok között kiemeli a környezetvédelmi szempontok alkalmazhatóságát, valamint a 68. cikkben az életciklus-költség számításának általános ajánlása maga is teljes egészében a zöld közbeszerzési célkitűzéseket segíti el.

<sup>48</sup> Az Európai Bizottság tematikus honlapon teszi közzé az ajánlásokat és technikai útmutatókat. Elérhető: [https://ec.europa.eu/environment/gpp/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm) (2020. július 30.)

### 1.3.3. Digitalizációs folyamatok a közbeszerzésben

A 2014-es irányelvi reform kötelezően írta elő a tagállamok számára az elektronikus közbeszerzési rendszerek bevezetését. Hazánk az elsők között valósította meg egyrészt az irányelvi rendelkezések átültetését, másrészt az elektronikus közbeszerzési rendszer bevezetését. 2018. március 15-ét követően hazánkban a 100%-os állami tulajdonban lévő gazdasági társaság által üzemeltetett Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR) használatával lehet közbeszerzési eljárást lefolytatni<sup>49</sup>. Mint minden új rendszer, ez is folyamatos fejlesztés alatt áll, ugyanakkor mindenképpen előnyként kell említeni, hogy a 2020. júliusáig összesen 1 alkalommal fordult elő olyan üzemzavar<sup>50</sup>, amely akadályozta a közbeszerzések lefolytatását hazánkban, így elmondható, hogy az informatikai háttér meglehetősen nagy megbízhatósággal működik.

A COVID-19 járvány rámutatott arra, hogy az elektronikus átállás a közbeszerzések területén milyen mértékben tudja megkönnyíteni a távollévők közötti munkavégzést. Az elektronikus közbeszerzési rendszer gyakorlatilag kiiktatta az ajánlatkérők és az ajánlattevők közötti személyes találkozás minden formáját, így mondhatjuk, hogy a járvány nem érintette olyan mértékben a közbeszerzési eljárásokat, mint más ágazatokat. Az ajánlatkérés, az ajánlattétel, a szerződéskötés, sőt, még a tárgyalási forduló is lebonyolítható kizárólag elektronikus kapcsolattartás eszközeivel. Egy olyan eljárási cselekmény van, ahol a távolságtartási szabályok betartása mellett mégis szükséges a személyes jelenlét a felek részéről: ez a helyszíni bejárás<sup>51</sup>. Az elektronikus átállás tekintetében az Európai Unió előre rögzített bizonyos határidőket és lépcsőket,

---

<sup>49</sup> A kevés kivételt a Kbt. 41/C. § rögzíti.

<sup>50</sup> Az üzemzavar megállapításának feltételeit és következményeit az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól szóló 424/2017 (XII.19.) Korm. rendelet 16. § rögzíti.

<sup>51</sup> Kbt. 52. § (2) és Kbt. 56. § (7) bekezdései szerint. Az építési terület előzetes megtekintése sok esetben nélkülözhetetlen a pontos és felelős ajánlattételhez, de például közétkeztetési szolgáltatás esetén a főzőkonyha megtekintését is nélkülözhetetlennek találják az ajánlattevők.

amelyekhez a tagállamoknak igazodniuk kell, így a jövőben várható a fizetések és megrendelések teljes digitalizálása is.<sup>52</sup>

A közbeszerzési eljárásokban a lehetséges további digitalizációs folyamatokról és technikákról (például a blokklánc-rendszer használatának potenciális lehetőségeiről) a későbbiekben még részletesen lesz szó.

#### 1.3.4. Válság és közbeszerzés

A 21. század eleje több válságtípust is generált, amely közvetlenül is érintette a közbeszerzési piacot. Egyrészt a 2007-2008-as pénzügyi válság az állami szerepvállalás (és költség) tekintetében a mennyiségi oldalra volt jelentős hatással, a 2020-ban megjelenő COVID-19 egészségügyi járvány pedig a közbeszerzések tartalmi/minőségi jellemzőit befolyásolta.

A gazdasági/pénzügyi jellegű válságok felértékelik az állam szerepét a gazdaság keresleti oldalán. Lentner Csaba igen szemléletesen így fogalmaz: *„A J.M. Keynes alaptéziseire épülő válságkezelési filozófia minden lehetséges eszközt, még a demokráciákban történő piramisépítést, üres whiskysüvegek dollárral történő teletömését, eladását majd kiadását is lehetségesnek tartja állami közmunkaprogramok keretében, hogy nőjön a lakosság – főleg a munkanélküliek – elkölthető jövedelme, általa a fogyasztás, majd végső soron e láncreakció-szerű mechanizmusban a termelés induljon meg újra. Ennek analógiájaként foghatóak fel a Magyarországon is sikeresen alkalmazott közmunkaprogramok, amelyek révén a zárványokban élők visszavezethetők a munka világába, jövedelmet kapnak, adót fizetnek, fizetőképes kereslettel rendelkeznek, és idővel*

---

<sup>52</sup> Az Európai Bizottság által meghatározott irányokat ld. részletesebben: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak: Az e-közbeszerzésre vonatkozó stratégia. COM(2012) 179 final. Brüsszel, 2012.04.20.



*sikeres munkaerőpiaci integrációt valósítanak meg.*<sup>53</sup> Az analógia nem csak a közmunka-programok<sup>54</sup>, hanem az állami építési (piramis helyett stadion) programokban is tetten érhetőek, illetve a támogatásokkal ösztönzött lakossági építkezések ösztönzésében is.<sup>55</sup>

Nemzetközi szinten is hasonló megállapítások tehetőek: a válságkezelés egyik elsődleges eszköze világszerte a piacteremtés volt, ezen belül a kereslet növelése az állami megrendelések, infrastrukturális fejlesztések előre hozásával, felgyorsításával, az export ösztönzése állami kedvezményekkel, a háztartások fogyasztásának növelése az adók csökkentésével és a szociális kiadások megemelésével. Magyarországon a válság kirobbanásakor jellemző gyenge pénzügyi helyzet miatt a működőképesség fenntartása az ország egészének stabilizálását, fizetőképességének megőrzését igényelte. A szűk pénzügyi mozgástér ugyanakkor nem tette lehetővé az USA-hoz vagy Németországhoz hasonló mértékű állami költsékezést. A Nemzeti Fejlesztési Terv 1800 milliárdos infrastrukturális beruházásaira építő csomagjában az állam átcsoportosította a nagyberuházások forrásait a vállalkozások számára elérhető gazdaságfejlesztési programokba, így az állami építési boom-ról ebben az időszakban nem beszélhetünk.

A kézirat lezárásakor még javában zajló COVID-19 járvány jelentős hatással volt a 2020-as év közbeszerzési eljárásaira. A járvány hatásai tekintetében két fő kérdésre keresték a választ az ajánlatkérők és ajánlattevők: a rendkívüli helyzet által indokolt beszerzésekre vonatkozik-e különleges eljárás-

---

<sup>53</sup> Lentner Csaba (2017): Közpénzügyi menedzsment. Dialóg Campus Kiadó, Budapest. pp. 14-15.

<sup>54</sup> Ennek hatásairól ld. például: Ferencz Jácint (2015): Atipikus foglalkoztatási formák. Dialóg Campus Kiadó, Budapes-Pécs, pp. 144-150.

<sup>55</sup> Ilyen program Magyarországon az ún. CSOK, részletszabályai: az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatásról 16/2016. (II. 10.) Korm. rendeletben található. A Családi Otthonteremtési Kedvezménynek és egyéb kormányzati intézkedéseknek köszönhetően 2015 óta folyamatosan emelkedett az új építésű lakások száma. 2020 I. negyedévében 4775 új lakás épült, mely 30%-os növekedést jelent 2019. I. negyedévéhez képest. Budapesten 1.184 lakást vettek használatba, 29%-kal többet, mint 2019 I. negyedévében. Minden településkategóriában nőtt a használatba vett lakások száma: a megyei jogú városokban 8,1, a többi városban 44, a községekben 38%-kal. Ugyanakkor 2020 I. negyedévében a kiadott új építési engedélyek alapján 34%-kal kevesebb, összesen 2369 lakóépület építését tervezik. A tervezett nem lakóépületek száma 869, 12%-kal kevesebb, mint 2019 I. negyedévében. Forrás: ITM tájékoztatás, 2020. május 14.

rend, valamint hogyan érinti a korábban soha nem tapasztalt „karantén-helyzet” a folyamatban lévő, főként a megvalósítási szakaszban lévő közbeszerzéseket. Az Európai Bizottság 2020. április 1. napján közleményt jelentetett meg, amelyben a közbeszerzési keretrendszert a járvány tükrében vizsgálta.<sup>56</sup> Az iránymutatás elsősorban a rendkívül sürgős esetekben lefolytatott közbeszerzésekre fókuszált, a tagállami belső szabályok általában részletesebb útmutatást tartalmazó tájékoztatókat adtak ki. A bizottsági iránymutatás álláspontunk szerint kiadásakor, vagyis 2020. április 1. napján jelentősen utópisztikus megállapításokat tartalmazott, például:

- (1) „A közbeszerzők innovatív digitális eszközök segítségével az alternatív megoldásokat kínálni képes gazdasági szereplők széles körének érdeklődését kelthetik fel. Például hackathonokat hirdethetnek meg olyan új koncepciókra vonatkozóan, amelyek lehetővé teszik a védőmaszkok tisztítás utáni újbóli használatát, vagy arra vonatkozó ötletekkel kapcsolatban, hogy miként biztosítható hatékonyan az egészségügyi személyzet védelme, miként észlelhető a vírus a környezetben stb.”
- (2) „A piaccal folytatott együttműködés jó lehetőségeket kínálhat arra, hogy a közbeszerzők a stratégiai közbeszerzési szempontokat is figyelembe vegyék, amennyiben a környezetvédelmi, innovációs és társadalmi követelmények – beleértve a beszerzett szolgáltatások akadálymentességét is – beépülnek a közbeszerzési folyamatba.”

A fentiekhez emlékeztetőül: a járványhelyzet közepén lévő, készlethiánnyal és általánosnak mondható pánikhelyzettel küzdő intézményvezetők és közbeszerzési szakemberek nyilvánvalóan legfontosabb problémája volt hackathonok szervezése új koncepciókra vonatkozóan.

A bizottsági közlemény összefoglalta a hatályos, uniós közbeszerzési keretrendszerben meglévő lehetőségeket, kiemelt figyelmet fordítva a rendkívüli sürgősségre. Az alábbi táblázat szemlélteti az eljárási határidőket:

---

<sup>56</sup> A Bizottság (2020/C 108 I/01) közleménye: Az Európai Bizottság iránymutatása a közbeszerzési keretnek a COVID-19-válság okozta szükséghelyzetben történő alkalmazásáról. OJ C 108I , 1.4.2020, p. 1–5.

6. ábra: Ajánlattételi határidők

Eljárási fajta	Általános minimális ajánlattételi határidő	Minimális rövidített ajánlattételi határidő
Nyílt	35 nap	15 nap
Meghívásos eljárás – 1. szakasz (részvételi jelentkezés)	30 nap	15 nap
Meghívásos eljárás – 2. szakasz (ajánlattétel)	30 nap	10 nap

Forrás: saját szerkesztés

A fenti táblázat természetesen nem tartalmazza az eljárás előkészítésével szükségszerűen eltöltendő időt, az ajánlatok bírálatára, adott esetben hiánypótlására vonatkozó indokolt és szükséges időtartamot, valamint a 10 nap szerződéskötési moratóriumot sem, így megtevesztően azt a hatást kelti, mintha egy uniós eljárásrendben lefolytatott közbeszerzési eljárás 15+10 nap alatt lefolytatható lenne, holott még a legfelkészültebb ajánlatkérő és legprecízebb ajánlattevők esetében is legalább a háromszorosa (sőt...) a szükséges időtartam. A bizottsági közlemény kiemeli, hogy a körülmények gondos mérlegelését követően a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás is alkalmazható, amely egyben a fenti eljárások alternatívája és valóban, érdemben rövidebb eljárási határidőket eredményezhet. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás (amely a Bizottsági, normál körülmények közötti következetes gyakorlat által kifejezetten „üldözött” eljárási forma) keretében az ajánlatkérő szervek közvetlenül tárgyalhatnak a potenciális szerződő felekkel; az előre kiválasztott gazdasági szereplőnek történő közvetlen odaítélés kivételes eset, amelyhez csak akkor lehet folyamodni, ha a rendkívüli sürgősség által támasztott technikai és időbeli korlátokon belül csak egyetlen vállalkozás képes a teljesítésre.

A Közbeszerzési Hatóság már 2020. márciusában megkezdte a jogalkalmazók támogatását tájékoztatók kibocsátásával<sup>57</sup>, az uniós forrásokból

<sup>57</sup> A Közbeszerzési Hatóság véleménye a koronavírus terjedésére tekintettel elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatban felmerülő egyes közbeszerzési kérdésekkel összefüggésben. Az

megvalósuló közbeszerzések magas számára tekintettel pedig a Miniszterelnökség is adott ki útmutatót az egyes legfontosabb, felmerülő kérdések megválaszolásához<sup>58</sup>.

A járvánnyal összefüggő beszerzések tekintetében a közbeszerzési és beszerzési szabályoktól eltérő módon is megvalósíthatja a Kbt. szerinti ajánlatkérő a beszerzését, amennyiben koronavírus elleni védekezéssel összefüggő beszerzés esetén erre irányuló kérelem alapján a Kormány veszélyhelyzet elhárításáért felelős tagja (a miniszterelnök) egyedi mentesítése körében így dönt<sup>59</sup>. Az egyedi mentesítés alapján a nemzeti értékhatárt meghaladó beszerzést az ajánlatkérő közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül, lehetőség szerint legalább 3 árajánlat bekérésével, közvetlen megrendeléssel is megvalósíthatja. Arra tekintettel, hogy a járványügyi védekezés viszonylagosan általános termékkört (kesztyűk, maszkok, fertőtlenítő hatású szerek...) érintett, számos esetben élő keretszerződések voltak hatályban a veszélyhelyzet felmerülésekor, ezek vonatkozásában a kormányrendelet lehetővé tette, hogy a Kbt. 141. § (6) bekezdésében foglalt feltételek vizsgálata nélkül legyenek módosíthatók. A kormányrendelet értelmében kivételes sürgősség fennállása esetén egy adott gazdasági szereplő közvetlenül is felhívható ajánlattételre a fent bemutatott szabályok mellőzésével.

A közbeszerzési eljárások kapcsán az egyik leginkább összetett (és sok esetben vitatható) egybeszámítási szabályok alkalmazása a járványügyi veszélyhelyzet kapcsán különösen élesen merült fel. Több intézmény számára is nehézséget okozott annak megítélése, hogy a rendkívüli helyzet által felvetett rendkívüli beszerzések, amelyek tárgya viszont az általános beszerzési körben is minden évben felmerül (takarítás, fertőtlenítő szerek, egészségügyi védőfelszerelések...) egybeszámítanak-e. A Közbeszerzési Hatóság jogalkalmazókat

---

első tájékoztató 2020. március 20-án jelent meg, majd további 3 bővített anyag követte (kézirat lezárása: 2020. október 10.). A tájékoztató érhető: <https://kozbeszerzes.hu/cikkek/kozbeszerzesi-hatosag-tajekoztatoja-veszelyhelyzettel-osszefuggesben> (2020. október 4.)

<sup>58</sup> Megjelent: 2020. április 29-i keltezéssel. Elérhető: [https://kozbeszerzes.hu/data/filer\\_public/f5/66/f5662f33-d790-496a-9707-c6137e487b3c/kozlemeny\\_szerzmod\\_covid\\_20200429.pdf](https://kozbeszerzes.hu/data/filer_public/f5/66/f5662f33-d790-496a-9707-c6137e487b3c/kozlemeny_szerzmod_covid_20200429.pdf) (2020. október 4.)

<sup>59</sup> a Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről (IV.) sz. 48/2020. (III. 19.) Korm. rendeletének 4. § alapján

segítő tájékoztatója a Hatóság 2017-es általános egybeszámítási útmutatójában is említett könyvekkel példálózva válaszolt a feltett kérdésre, amely szerint ha egy beszerzés az előre tervezett éves beszerzésektől függetlenül merül fel, akkor „arra már nem alkalmazandóak az azonos vagy hasonló felhasználásra szánt áruk rendszeres beszerzésére vonatkozó becsült érték számítási szabályok, hanem a Kbt. 19. § (3) bekezdése alkalmazandó és a beszerzés értéke önállóan határozandó meg, tekintettel a beszerzések funkcionális egységének hiányára”<sup>60</sup>

A szociális távolságtartás, illetve a 2020. március-május közötti kijárási korlátozást előíró szabályok nem könnyítették meg a közbeszerzések személyes jelenlétet igénylő eljárási cselekményeinek lebonyolítását sem. Ugyanígy kérdéseket vetett fel a dokumentációs igény. Általánosságban elmondható, hogy a 2015-ös Kbt., illetve annak többszöri módosítása az elektronikus folyamatokat helyezte előtérbe a papír alapú dokumentáció helyett, de az eljárásban még így is maradtak olyan feladatok, amelyek megkövetelik adott esetben a személyes eljárást. Ezek közül is kiemelkedik a bírálóbizottság munkája, valamint amennyiben az ajánlatkérőnél döntéshozó testület működik, úgy ennek a folyamata – illetve ezen eljárási cselekményekhez kapcsolódó személyes közreműködés.

Mind a Közbeszerzési Hatóság, mind a Miniszterelnökség tájékoztatói egyértelműen tartalmzták, hogy önmagában a járványhelyzet nem ad lehetőséget a közbeszerzési szabályok és alapelvek kikerülésére, illetve meghatározott eljárási cselekmények nem hagyhatók el vagy módosíthatók pusztán kényelmi okokból, vagy általában a járványra történő hivatkozással. Az iratbetekintés tekintetében a Hatóság fenntartotta, hogy azt csak a gazdasági szereplő képviselőjének személyes megjelenése útján biztosítható, valamint a szerződések módosítása körében is nyilvánvalóvá tették, hogy általában a járványhelyzet még nem teremt olyan műszaki szükségszerűséget, amely önmagában indokolná például a teljesítési határidő hosszabbítását, egy adott kötelezettség teljesítését ténylegesen ellehetetlenítő körülmények fennállását szükséges igazolni.<sup>61</sup> A Miniszterelnökség áprilisi tájékoztatója megerősítette

---

<sup>60</sup> Közbeszerzési Hatósági tájékoztató, 2.p.

<sup>61</sup> Közbeszerzési Hatósági tájékoztató, 8.p.

ezt, kiegészítve az uniós támogatásokra vonatkozó egyéb korlátozó körülményekkel.<sup>62</sup> A Miniszterelnökség közleménye több helyen is hangsúlyozza, hogy a Kbt. 141. § alkalmazása körében a szerződésmódosításhoz szükséges konkrét jogalap vizsgálata és tételes alátámasztása nem megkerülhető.<sup>63</sup>

Az idő – és a járványhelyzet – előrehaladtával, valamint az ősz folyamán jelentkező második hullám megjelenésével álláspontom szerint olyan helyzet állt elő, amelyben a legtöbb ajánlatkérő már hosszú távon gondolkodik egy esetleges elhúzódó veszélyhelyzet közbeszerzési jogi következményein. Arra tekintettel, hogy a COVID-19 járvány rávilágított arra, hogy bizonyos rendkívüli körülmények előállása milyen bizonytalan helyzetet teremthet egy évi több százmilliárdos piacon, a kérdéskörrel külön fejezetben (III.3.) kívánok foglalkozni.

---

<sup>62</sup> Áprilisban többen indokolatlan örömmel fogadták a hírt, hogy az uniós támogatásban részesült projektek esetében egy kormányrendelet 3 hónappal meghosszabbított bizonyos határidőket. A Miniszterelnökség kifejezetten rögzítette ezért, hogy „az a körülmény, hogy a 98/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet az uniós támogatásban részesülő projektek *támogatási szerződésében szereplő egyes határidőket meghosszabbította, szintén nem eredményezi a projekt megvalósulása érdekében a kedvezményezett által már megkötött szerződésekben foglalt határidők (automatikus) változását*”

<sup>63</sup> Az építési beruházások körében például a közlemény kiemeli, hogy „a nyertes ajánlattevő valamely beszállítója kiesése esetén egy adott alapanyagot meg kell próbálnia mástól beszerezni, amennyiben azonban az adott termék termelésének leállása miatt a piacon általános hiány van az alapanyagból, vagy hatósági korlátozások miatt az nem szállítható be az országba, úgy ez a körülmény valóban a teljesítés akadályának tekinthető”, és alkalmas lehet a Kbt. 141. § (2) bekezdés ca) pont szerinti feltétel fennállásának alátámasztására.

## **II. A KÖZBESZERZÉSI RENDSZER EGYES FEJLŐDÉSRE ÍTÉLT TERÜLETEI**

A jelen fejezet kifejezett célja, hogy a gyakorlat szemszögéből bemutasson néhány olyan problémát, amelyek kapcsán elmondható, hogy elméletileg megalapozott, társadalmilag szükséges változásokat hoztak a közbeszerzések szabályozásába, de a gyakorlat próbáját több szempontból sem állják ki, bizonyos értelemben nem mentek át a hatékonysági vizsgán.

### **II. 1. Az összességében legelőnyösebb ajánlat (MEAT) egyes problematikus kérdései**

#### **II. 1.1. Hazai és nemzetközi jogforrási háttér**

Az uniós közbeszerzési jog reformjának egyik kiemelt területe az ajánlatok értékelésének új megközelítése, amely egyértelműen az összességében legelőnyösebb ajánlat kiválasztásának szempontja felé tereli a jogalkalmazókat.

A 24/2014/EU irányelv 67-69. cikkei foglalkoznak az ajánlatok értékelésével. Az irányelv ugyan nem zárja ki teljesen, hogy az ajánlatkérők kizárólag az ár szempontja alapján értékeljék az ajánlatokat, a változások iránya egyértelműen az, hogy a közbeszerzési eljárásokban a legalacsonyabb ár helyett a költséghatékonyság, a legjobb ár-minőség szempontja legyen irányadó. Az új irányelvek szerint az ajánlatkérőknek a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szempontja alapján kell odaítélniük a közbeszerzési szerződéseket. A gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot az ár vagy a költség alapján, olyan költség-hatékonysági módszer alkalmazásával kell azonosítani, mint például az életciklus-költségeknek a meghatározása, és tartalmazhatja a legjobb ár-minőség arányt, amelyet az adott közbeszerzési szerződés tárgyához kapcsolódó, többek között minőségi, környezetvédelmi és/vagy szociális szempontokat is

magukban foglaló kritériumok alapján kell értékelni<sup>64</sup>. [24/2014/EU irányelv 67. cikk (1) és (2) bekezdés]

Az új Kbt. 76. § (2) bekezdése ültette át az irányelvi rendelkezéseket a magyar jogba. A vonatkozó szakasz értelmében az ajánlatkérő értékelési szempontként alkalmazhatja az alábbiakat:

- a) a legalacsonyabb ár,
- b) a legalacsonyabb költség, amelyet az ajánlatkérő által meghatározott költséghatékonysági módszer alkalmazásával kell kiszámítani, vagy
- c) a legjobb ár-érték arányt megjelenítő olyan – különösen minőségi, környezetvédelmi, szociális – szempontok, amelyek között az ár vagy költség is szerepel.

Látható, hogy a magyar terminológiában az irányelvben szereplő „gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat” nem jelenik meg, de a részletes szabályok vizsgálatával általánosságban megállapíthatjuk, hogy a 2011. évi Kbt. 71. § (2) bekezdés b) pontjában meghatározott „összességében legelőnyösebb ajánlat”, mint értékelési szempont lényeges feltételei nem változtak. A terminológiai kérdésekkel összefüggésben elmondható, hogy már a 2004/18/EK irányelv is használta a „gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat” fogalmát, és a szakirodalomban is alkalmazott „*most economically advantageous tender*” (MEAT) kifejezés az elterjedt, így érdemi változásról — uniós terminológiai szinten nem beszélhetünk. Foglalkoznunk kell ugyanakkor a költség fogalmával, amelyet a korábbi közbeszerzési törvények nem rendeztek. Az új Kbt. definíciós szinten szintén nem részletezi a költség fogalmát, így a szakirodalmi álláspontra kell hagyatkoznunk. Az ár és a költség közötti különbséget az adja, hogy a költség az áron túlmenően a termék teljes életciklus-költségét tartalmazza, és kifejezi az ár/minőség arányt. Magában foglalja az árelemeket, és lehetőséget biztosít a teljesítés minőségének pontosabb értékelésére<sup>65</sup>. Más szerzők sze-

---

<sup>64</sup> Az egyes eljárási fajtákra lebontott értékelési szempontokról ld. részletesen: Telles, Pedro – Luke, Butler: Public Procurement Award Procedures in Directive 2014/24/EU (May 29, 2014). In: F. Lichere – R. Caranta – S. Treumer (szerk) *Novelties in the 2014 Directive on Public Procurement*, Djof Publishing, 2014. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2443438>

<sup>65</sup> Dezső Attila: *Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához*. Budapest, Wolters Kluwer, 2015. 651.p.



rint a költség alatt vagy az életciklus-költséget kell érteni, vagy más olyan rendszert, amelyet az ajánlatok értékelésének kifejezetten az ajánlatkérő által kidolgozott költségalapú módszere<sup>66</sup>.

Az összességében legelőnyösebb ajánlat – vagy az uniós terminológia használatával – a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat megállapítása nyilvánvalóan összetettebb kérdés, mint a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás szinte tisztán matematikai úton való meghatározása. Az összességében legelőnyösebb ajánlat, mint bírálati szempont kiválasztás lényege az, hogy az ajánlatok összehasonlítása többféle szerződési feltétel együttes mérlegelésén alapul. Építési beruházások esetében szinte kivétel nélkül alkalmazásra kerül, hiszen egy több évig is tartó szerződés esetében nemcsak az ár játszik fontos szerepet, hanem a határidőben való teljesítés, a késedelmi kötbér és egyéb tényezők is<sup>67</sup>. A gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat alkalmazásának egyik előnye, hogy az alapjául szolgáló jellemzők, szempontok többnyire kvantitatív jellegűek, vagyis számszakilag egyértelműen meghatározhatóak, és ezáltal összehasonlíthatóak, ugyanakkor a konkrét bírálati szám értékének kiszámítása a megfelelő módszertan alkalmazásával már nagyobb szakértelmet igényel<sup>68</sup>. Az Európai Bíróság ugyanakkor több ítéletben is kimondta, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat értékelési szempontjai között nem csak számszerűsíthető vagy mennyiségi jellemzők fordulhatnak elő<sup>69</sup>.

Az irányelvi rendelkezések között a 67. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy az értékelési szempontok között meghatározható a szerződés teljesítésére kijelölt személyi állomány szervezete, képzettsége és tapasztalata, amennyiben a kijelölt személyzet minősége jelentős hatással lehet a szerződés teljesítésének színvonalára. A joggyakorlat ebben a kérdésben – uniós szinten - nem volt konzekvens. Az ajánlatkérők korán felismerték, hogy a szakmai tapasztalat nem csupán arra alkalmas, hogy a minimális alkalmassági feltételeket igazolja, hanem arra is, hogy a teljesítés során a minőséget befolyásolja. Ha valaki valamiben nagy tapasztalattal rendelkezik, akkor nem csupán hatékonyabban

---

<sup>66</sup> Marosi János: Értékelési szempontok az új közbeszerzési irányelvben. Közbeszerzési Szemle 2015/1. 47.p.

<sup>67</sup> Farkas Csaba: Ajánlattétel, ajánlatok értékelése a nyílt közbeszerzési eljárásban. Doktori értekezés, Szeged, 2008. 190.p.

<sup>68</sup> Juhász Ágnes: A közbeszerzésről másképpen. Közjog és magánjog határán. Lectum Kiadó, 2014. 161.p.

<sup>69</sup> T-4/01. sz. ügy (Renco SpA) indoklásának 68. pontja, illetve az ilyen szempontoknak az ajánlattevő általi megérthetőségéről: C-538/13. sz. ügy (eVigilo)

tudja ellátni a feladatot, hanem valószínűleg magasabb minőségben is<sup>70</sup>. A szakirodalom ezzel kapcsolatban kifejti, hogy a (94) preambulumi bekezdéssel együtt az irányelv új szabálya értelmezhető úgy, mint az alkalmassági követelmények értékelési részszempontként való megjelenése<sup>71</sup>. Marosi János kiemeli, hogy „*úgy tűnik, hogy az új irányelv rendelkezése felülírja a jogi szakirodalomban is képviselt szigorú értelmezést, amely szerint az alkalmassági követelményeket az értékelési részszempontok körében nem lehet értékelni*”<sup>72</sup>. Az Európai Bíróság meghatározó döntése volt az ún. Lianakis-ügyben<sup>73</sup> kimondott tétel, amely értelmében az ajánlattevő szakmai tapasztalat, a személyi állomány, a felszerelés, valamint a határidőben való teljesítés képessége nem bírálati szempontnak, hanem alkalmassági követelménynek minősül. Az irányelvek ezen merev szabályt írják felül uniós szinten annak kimondásával, hogy a szakmai alkalmasság lehet bírálati szempont<sup>74</sup>. Az Európai Bíróság gyakorlatában már megjelenni látszik ezen új elv. A C-601/2013-as ügghöz kapcsolódóan Melchior Wathelet főtanácsnok indítványának utószavában hivatkozik arra, hogy az új irányelvi rendelkezések — amelyek a konkrét ügyben még nem voltak alkalmazhatóak, de jelzésértékűnek tekinthetők a jövőre vonatkozó ítélkezés szempontjából — az adott ügyben érintett szabályozás tisztázására irányuló szándék már a közbeszerzési szerződések odaítéléséről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatban (COM(2011) 896 végleges) is megtalálható. A javaslat indokolásában ugyanis az olvasható, hogy „[a]z ajánlattevők kiválasztása és a szerződés odaítélése közötti különbségtétel, amely gyakran hibák és félreértések forrása, rugalmasabbá vált, lehetővé téve az ajánlatkérő szervek számára, hogy a legpraktikusabb sorrendről az odaítélési szempontok megvizsgálása alapján döntsenek – a kivá-

---

<sup>70</sup> Dezső Attila (szerk): Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához. Budapest, Wolters Kluwer, 2015. 642.p.

<sup>71</sup> pl: Varga Ágnes: Fenntarthatóság az új közbeszerzési irányelvekben. Közbeszerzési Szemle, 2014/8-9. p. 69.

<sup>72</sup> Marosi János im. p. 48.

<sup>73</sup> C-532/06. sz. ügy, Emm. G. Lianakis AE, Sima Anonymi Techniki Etaireia Meleton kai Epivlepseon és Nikolaos Vlachopoulos kontra Dimos Alexandroupolis és társai

<sup>74</sup> Dezső Attila (szerk) (2015)im. 651.

lasztási feltételek megvizsgálása előtt –, és hogy odaítélési szempontként figyelembe vehessék a szerződés teljesítésével megbízott alkalmazotti állomány szervezetét és minőségét.”<sup>75</sup>

Az új Kbt. a 76. § (3) bekezdés b) pontjában rögzíti, hogy az értékelési szempont vonatkozhat a szerződés teljesítésében részt vevő személyi állomány szervezettsége, képzettsége és tapasztalata, ha a személyzet minősége jelentős hatással lehet a szerződés teljesítésének színvonalára. A Kbt. egyik legfontosabb végrehajtási rendelete, a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet a műszaki-szakmai alkalmasság körében ugyanakkor tartalmazza azt a korábban megszokott szabályt, amely szerint az alkalmasság igazolható az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező, vagy vezetői végzettségének, vagy képzettségének ismertetésével, és különösen azon személyek végzettségének vagy képzettségének ismertetésével, akik a beszerzés teljesítéséért felelősek, feltéve, hogy ezeket az ajánlatok értékelése során nem értékelik [321/2015 (X.30.) Korm. rendelet 21. § (1) bekezdés f) pont, (2) bekezdés e) pont és (3) bekezdés f) pontja]. A magyar gyakorlat tehát — a rendelet értelmében — marad a régi: bár az értékelési szempontok között jelenhet meg az alkalmazotti állományra való követelmény, csak annyiban, amennyiben azt az alkalmasság körében nem értékelik.

### **II.1.2. Az életciklus-költség mibenléte és alkalmazhatósága**

Hughes és szerzőtársai az irodaépületekkel kapcsolatos költségek tervezése, számítása kapcsán érdekes arányszámot állapítottak meg: ha egy egységnyi költséget számolunk az ingatlan építésére, akkor öt egységnyivel kell kalkulálnunk annak fenntartási költségét, és 200 egységnyi kiadásra számíthatunk az azt működtető munkaerő és egyéb üzleti költségek tekintetében.<sup>76</sup> Más kutatási adatok

---

<sup>75</sup> Melchior Wathelet főtanácsnoki indítványa a C-601/13. sz. ügyben Ambisig – Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica SA kontra Nersant – Associação Empresarial da Região de Santarém. 90. pont

<sup>76</sup> Hughes, Will P. – Debbie Ancell – Stephen Gruneberg – Luke Hirst: Exposing the myth of the 1:5:200 ratio relating initial cost, maintenance and staffing costs of office buildings. In: Proceedings of the 20th Annual ARCOM Conference, HeriotWatt University, Edinburgh, 2004. pp. 373-381. Elérhető: <http://centaur.reading.ac.uk/12142/> (2016. február 21.)

és tapasztalati eredmények azt mutatják, hogy egy projekt teljes életciklus-költségének csupán 30%-át teszi ki az építési költség, a további 70% az élettartam során felmerülő további kiadás (fenntartás, felújítás).<sup>77</sup> Ezen adatok jól jelzik, hogy bizonyos beruházások esetében nem feltétlenül a kezdeti költség jelenti a legnagyobb terhet a tulajdonosra nézve. Az életciklus-költség számításának jelentősége a fenntarthatóság illetve a zöld közbeszerzések témakörében nem számít újdonságnak, és nem csak a közbeszerzések, hanem általában a piaci alapú beszerzések esetében is alkalmazott eszköz<sup>78, 79</sup>.

Az életciklus-elemzés egy termékkel vagy egy folyamattal kapcsolatos környezeti terhek értékelésének a folyamata, annak felismerése és számszerűsítése, hogy a termékek, folyamatok és szolgáltatások minden egyes életciklus lépcsője környezeti és gazdasági hatásokkal jár. Ez a folyamat a gyártás vagy folyamat során felhasznált energia, anyagok és a környezetbe bocsátott emissziók minőségi és mennyiségi meghatározásával kezdődik. Az így nyert adatok alapján lehet a termék vagy folyamat környezeti hatását felbecsülni, szisztematikusan értékelni és a környezeti fejlesztés lehetőségeit felmérni. Az LCA (*life-cost assessment*)<sup>80</sup> a termék, a csomagolás vagy a folyamat teljes életciklusát tartalmazza, nevezhető "bölcsőtől a sírig" megközelítésnek is.<sup>81</sup> Az életciklus-költség (vagy más elnevezéssel életciklus-költségelemzés - LCC) felfogható egyfajta döntéstámogató matematikai módszerként is, amelyet leggyakrabban olyan esetekben alkalmaznak, amikor több alternatíva között kell választani,

---

<sup>77</sup> Kovácsné Igazvölgyi Zsuzsanna – Parrag Ferenc: Teljesítményelvű üzleti beruházási szerződések. Üzleti Lapok 2014/4. Elektronkusan elérhető:

[http://epa.oszk.hu/02300/02390/00004/pdf/EPA02390\\_utugyi\\_lapok\\_2014\\_4\\_04.pdf](http://epa.oszk.hu/02300/02390/00004/pdf/EPA02390_utugyi_lapok_2014_4_04.pdf)  
(2016. február 21.)

<sup>78</sup> Elisabeth Hochschorner: Life Cycle Thinking in Environmentally Preferable Procurement. Doctoral Thesis, Royal Institute of Technology, Stockholm, 2008. p. 9.

<sup>79</sup> A piaci előnyökről ld még: Kovács Károly. A teljes életciklusra számított költség figyelembevételének előnyei a közbeszerzési eljárások figyelembevételével. Közlekedéstudományi Szemle, 2018/2. pp. 23-33.

<sup>80</sup> Az életciklus-elemzés, mint tudományterület az 1980-as évektől jelenik meg, elsősorban a közgazdasági és a műszaki tudományok terén. 1996 óta önálló tudományos folyóirat foglalkozik a témával: The International Journal of Life Cycle Assessment.

<sup>81</sup> Tamaska László – Rédey Ákos – Vizi Szilárd: Életciklus elemzés készítése. Tisztább Termelés Kiskönyvtár, Veszprémi Egyetem Környezetmérnöki és Kémiai Technológia Tanszék, 2001/II. kötet. p. 11.

vagyis a módszer úgy is leírható, mint a pénzügyi konzekvenciák előrejelzésének egy módusa<sup>82</sup>. Az életciklus-költség számításával kapcsolatban Gluch és Baumann megfogalmaznak kétségeket is: egyrészt a jövőre nézve megfogalmazott állítások tervezhetőségének kiszámíthatatlansága, másrészt a döntések visszafordíthatatlanságának ténye az életciklus során befolyásolhatják az előzetesen készített számítások végeredményét. Mindezt nehezíti továbbá a tervezés során felhasznált tények, információk megbízhatóságának kérdése is.<sup>83,84</sup>

Az életciklus fogalma a 2011. évi Kbt.-ben csak az értelmező rendelkezések között jelent meg. A 4. § 8. pontja értelmében a fenntarthatósági szempont a fenntarthatósági szempontok érvényesüléséről szóló kormányrendeletben meghatározott szempont, így különösen az erőforrás- és energiahatékonyság, a dematerializáció, az üvegházhatású gázkibocsátás-csökkentés, valamint az adott termék/szolgáltatás életciklusa során a lehető legkisebb környezeti hatással és terheléssel járó megoldások szempontjai, amelynek alkalmazását a 71. § (4) bekezdés c) pontja tette lehetővé az ajánlatok értékelése során az összességében legelőnyösebb ajánlat, mint bírálati szempont alkalmazása körében. A fenntarthatósági szempontokra, így az életciklusra utalásra való részletes szabályokat jogforrási szinten nem találunk.

A hatályos Kbt. az uniós irányelvek hatására bevezette az életciklus fogalmát a közbeszerzési jogba.<sup>85</sup> A Kbt. 3. § 7. pontja értelmében az életciklus *„egy termék használatának, szolgáltatás nyújtásának vagy egy építési beruházás fennállásának összes egymást követő, illetve egymással kapcsolatban álló szakasza – ideértve az elvégzendő kutatást és fejlesztést, a gyártást, a kereskedelmet és annak feltételeit, a szállí-*

---

<sup>82</sup> Zsellér Orsolya Veronika: Az életciklus költségelemzés (LCC) alkalmazása az innováció tervezésében. Doktori értekezés, Győr, 2011. p. 19.

<sup>83</sup> Gluch, Pernilla - Henrikke Baumann: The life cycle costing (LCC) approach: a conceptual discussion of its usefulness for environmental decision-making. *Building and Environment* 2004/39. pp. 571 – 580.

<sup>84</sup> Ez különösen érdekes kérdés akkor, amikor éppen 2015-ben robbant ki a Volkswagen-csoport körében a környezetvédelmi mutatók hamisításának ügye. A gépjárművek beszerzése tekintetében elmondható, hogy az életciklus-költség és a környezetvédelmi szempontok érvényesülése már régóta értékelési szempont a közbeszerzésekben, amely viszont relativizálódni látszik az aktuális események tükrében.

<sup>85</sup> Az alkalmazás egyes gyakorlati kérdéseiről ld. például: Varga Ágnes – Havas-Kovács Gabriella: Az életciklusköltség-számítás alkalmazásának lehetőségei a közbeszerzési eljárásokban. *Közbeszerzési Szemle*, 2017/4. pp. 53-56.

*tást, a felhasználást és a karbantartást is – a nyersanyag beszerzésétől, illetve az erőforrások megteremtésétől az eltávolításig, ártalmatlanításig, az adott területek eredeti állapotának helyreállításáig, illetve a szolgáltatás vagy a használat végéig*”. Láthatjuk tehát, hogy a meghatározás nagyrészt találkozik a tudományos állásponttal, talán egy hajszálnyit részletesebb, értelmezőbb jellegű a meghatározás.

A Közbeszerzési Hatóság 2017. márciusában közzétett Útmutatója az alábbi esetekben javasolja az ajánlatkérőknek az életciklus-költség alkalmazását:

- rövidebb élettartamú eszköz, mely élettartama végén jelentős költség-telt jelent (pl.: elektronikai, veszélyes hulladék, terület-helyreállítási kötelezettség stb.),
- kifejezetten hosszú élettartamú eszköz, rendszer, létesítmény, mely folyamatos és alapvető szolgáltatást nyújt, üzemelési, fenntartási költsége hosszú időn keresztül jelentkezik, és üzembe helyezése után, költséghatékonysága hosszú időn keresztül érdemben már nem javítható (pl.: infrastruktúra),
- komplex rendszer, létesítmény, mely nagy arányban tartalmaz az élettartam szempontjából jelentősen eltérő rendszerelemeket, tartozékokat, alkatrészeket (pl.: szennyvíztisztító telep és annak gépészeti berendezései), melyeknek cseréje, pótlása jelentős költséget jelentenek a komplex eszköz használata során,
- intenzív technológiai fejlődés, fejlesztés alatt álló termékek, eszközök (pl.: számítástechnikai berendezések), melyek egymást követő generációinak költséghatékonysága jelentősen eltérhet,
- rendszeresen visszatérő beszerzések, ha az ajánlatkérő a beszerzés tárgyáról, használatáról és annak piacáról részletes ismeretekkel, tapasztalatokkal rendelkezik
- a beszerzés tárgya naturáliákban (km, m<sup>3</sup> stb.) kifejezett normatív célkitűzés(ek) teljesítése, de a megvalósítás módjára vonatkozóan a felhívás nem tartalmaz részletes elvárásokat (pl.: FIDIC sárga könyves építési beruházás, tervezés-építés típusú megbízások), tehát az adott cél jelentősen eltérő költséghatékonyságú műszaki változatokkal is elérhető.
- az életciklus-költség meghatározásához szükséges adatok rendelkezésre állnak, (pl. megvalósíthatósági tanulmányból) vagy ésszerű ráfordítások mellett elérhetőek, illetve előállíthatóak (pl.: jellemző költségtételekre,

teljesítményekre, kibocsátásokra vonatkozó ágazati ajánlások, adatbázisok léteznek)<sup>86</sup>

Az életciklus-költség számításának elméletével kapcsolatban Balog Ildikó kifejti, hogy ezen módszer csak abban az esetben alkalmazható, ha már megszületett a döntés a projekt megvalósításáról, vagyis ha már tisztázott, mekkora a létesítménytől elvárt haszon (társadalmi szinten), valamint az, hogy milyen követelményeknek kell megfelelnie. Nem alkalmazható tehát szerinte akkor, ha a változatokat nem ugyanolyan igény kielégítésére hozták létre, más funkciót töltenek be, és eltérő mértékű hasznot eredményeznek. Erre az esetre inkább a költség-haszon elemzés ajánlható, mert az a költségeket szembeállítja a társadalmilag elérhető összhaszonnal, és e két tényező függvényében választható ki az optimális változat<sup>87</sup>.

Az irányelv az életciklus-költség számításához a 68. cikkben az alábbi útmutatást adja:

„Az életciklus-költségek meghatározásakor egy áru, szolgáltatás vagy építési beruházás életciklusa során felmerült alábbi költségek egészét vagy egy részét kell releváns mértékben figyelembe venni:

- a) az ajánlatkérő szerv vagy más felhasználók által viselt költségek, mint például:
  - I. a beszerzéshez kapcsolódó költségek;
  - II. a használat költségei, mint például energiafogyasztás és más források felhasználása;
  - III. karbantartási költségek;
  - IV. az életciklus végéhez kapcsolódó költségek, például elszállítási és újrahasznosítási költségek;
- b) az adott áruhoz, szolgáltatáshoz vagy építési beruházáshoz annak életciklusa során kapcsolódó környezeti externáliáknak betudható költségek, amennyiben ezek pénzben kifejezett értéke meghatározható és ellenőrizhető; az ilyen költségek magukban foglalhatják az üvegházhatású gázok

---

<sup>86</sup> Közbeszerzési Hatóság: A közbeszerzési hatóság útmutatója az életciklusköltség-számítási módszertanokról, Közbeszerzési Értesítő, 2017. évi 35. szám, 2017. március 10. pp. 10-11., továbbiakban: Útmutató

<sup>87</sup> Balog Ildikó: Életciklus-költség számítási módszerek kutatása és kialakítása az üzleti fenntartási és beruházási folyamatokban. In: Közúti és Mélyépítési Szemle, 2013/9. 10.p.

és más szennyező anyagok kibocsátásának költségeit, valamint a klímaváltozás hatásainak csökkentésével kapcsolatos egyéb kiadásokat”

A Kbt. miniszteri indoklása kiemeli, hogy a Kbt. az irányelvi rendelkezésekre figyelemmel kidolgozott egyik újítása, hogy az ajánlatkérőnek az értékelési szempontok körében lehetősége van figyelembe venni a közbeszerzés tárgyát képező áru, szolgáltatás vagy építési beruházás életciklus-költségeit. Az ajánlatkérőnek a közbeszerzési dokumentumokban fel kell tüntetnie, hogy az ajánlattevőknek milyen adatokat kell megadniuk, és hogy milyen módszert fog alkalmazni az életciklus-költségeknek az említett adatok alapján történő meghatározásához. A törvény rögzíti azt is, hogy az ajánlatkérő az életciklus-költségek meghatározásánál a közbeszerzés tárgyát képező áru, szolgáltatás vagy építési beruházás életciklusa során felmerült mely költségeket veheti egészben vagy részben figyelembe: ilyenek az ajánlatkérő vagy más felhasználók által viselt költségek, különösen a megszerzéshez kapcsolódó költségek, a használat költségei, különösen az energia és más erőforrások felhasználása, fenntartási költségek, az életciklus végéhez kapcsolódó költségek (pl. elszállítási és újrahaznosítási költségek), valamint az adott áruhoz, szolgáltatáshoz vagy építési beruházáshoz annak életciklusa során kapcsolódó környezeti externáliáknak betudható költségek, amennyiben ezek pénzben kifejezett értéke meghatározható és ellenőrizhető; az ilyen költségek magukban foglalhatják az üvegházhatású gázok és más szennyező anyagok kibocsátásának költségeit, valamint a klímaváltozás hatásainak csökkentésével kapcsolatos egyéb kiadásokat. [Kbt. 78. § (1)-(2) bekezdés]. Ezen tételes – miniszteri indoklásban szereplő felsorolás – szinte szó szerint megegyezik a 24/2014/EU irányelv 68. cikkében rögzítettekkel. Az irányelv megteremti annak lehetőségét is, hogy ha egy uniós jogi aktus teszi kötelezővé egy az életciklus-költségek számítására vonatkozó közös módszer alkalmazását, ugyanezt a közös módszert kell alkalmazni a környezeti externáliáknak betudható életciklus-költségek meghatározására is.

Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól



szóló 322/2015. (X.30.) Korm. rendelet 3. melléklete értelmében a jóváhagyási terv<sup>88</sup> kötelező része az életciklus-költségek meghatározása, de a jogszabály ennek elkészítésére külön rendelkezéseket nem tartalmaz.

A hazai jogfejlődésben fontos előrelépés, hogy a Közbeszerzési Hatóság 2017. március 10-én közzétette Útmutóját az életciklus-költség számításáról. Az Útmutató részletes iránymutatást ad arra nézve, hogy milyen költségeket lehet számításba venni az életciklushoz kapcsolódóan, és képlettel is segíti a jogalkalmazót. Az Útmutató értelmében a számításhoz az ajánlatkérő által meghatározott releváns költségelemek, számítási paraméterek, valamint az ajánlattevők által megadott információk alapján meghatározható a releváns költségelemek értéke, valamint összeállítható a vizsgált időtáv alatt felmerülő költségek sorozata, az adott beszerzést jellemző költségstruktúra. Ezt követően az ajánlatkérő a megadott diszkontráta segítségével határozza meg a költségelemek jelenértékét, vagyis az ajánlatok életciklus-költségét<sup>89</sup>. A Közbeszerzési Hatóság maga is felhívja a jogalkalmazók figyelmét arra, hogy az életciklus-költség számítás alkalmazása fokozott figyelmet kíván az ajánlatkérőtől és az ajánlattevőktől egyaránt: megköveteli több szakterület együttműködését, és figyelemmel kell lenni arra is, hogy a bírálóbizottságban lehetőség szerint legyen olyan személy, aki környezetvédelmi szakértelemmel rendelkezik!<sup>90</sup>

Az életciklus-költségek számításának módszereivel kapcsolatban tehát az ajánlatkérők — a fent felsoroltakon túl — a gazdasági-műszaki szakirodalomra támaszkodhatnak. Az életciklus-költségek számításához hasznos segítséget nyújthat az ICLEI által kidolgozott ún. DEEP Toolkit rendszer<sup>91</sup>. Az

---

<sup>88</sup> Ha a közbeszerzési eljárás kivitelezésre és tervezési szolgáltatásra is irányul, az ajánlatkérő ún. jóváhagyási tervet készítet és bocsát a gazdasági szereplők rendelkezésére, amely tartalmazza az építmény környezetében és az építési területen, építési telken való elhelyezését, térbeli összefüggéseit, alaprajzi és metszetbeli elrendezését, meghatározó építészeti megjelenését, műszaki (így különösen építészeti, épületszerkezeti, tartószerkezeti, épületgépészeti, épületvillamossági és egyéb szakági) megoldásait, minden főbb szerkezeti, valamint a hozzá kapcsolódó minden gépészeti, technológiai berendezés teljesítményadatát, a megvalósításával kapcsolatos költségbecslést, valamint üzemeltetési megoldásait és becsült költségeit. [322/2015. Korm. rendelet 14.§ (6) bekezdés]

<sup>89</sup> Útmutató 21. p.

<sup>90</sup> Útmutató 27. p.

<sup>91</sup> ICLEI – Helyi Önkormányzatok a Fenntarthatóságért. A szervezet 1200 helyi önkormányzat együttműködésén alapul, amelynek célja a fenntarthatósági szempontok előtérbe helyezése a helyi kormányzásban, illetve a legjobb gyakorlatok bemutatása. Az általuk kidolgozott

online elérhető programok között az openLCA<sup>92</sup> egy berlini társaság ingyenes, nyílt forráskódú rendszere, amely az egyszerűbb számítások elvégzéséhez nyújt segítséget.

Dezső Attila szerint a jogfejlődés valószínűsíthető következő lépése az lesz, hogy a Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusok keretében meghatározza szakpolitikai szinten a különböző beszerzési tárgyak életciklus-költségeit<sup>93</sup>. A kézirat lezárásakor például az alábbi uniós joganyag érhető el: a 2009/33/EK irányelvben („Tiszta járművek irányelv”) rögzített, környezeti externáliáknak betudható költségek számítását lehetővé tevő értékelési módszertan. Az irányelvet átültető 48/2011. (III. 30.) Korm. rendelet hatálya alá tartozó beszerzések esetén az ajánlatkérők kötelesek vagy műszaki követelményként, vagy az értékelés körében érvényesíteni az előírt energiafelhasználással, szén-dioxid kibocsátással és nitrogén-oxid (NO<sub>x</sub>), nem-metán szénhidrogén (NMHC) és részecske kibocsátással (PM) összefüggő környezetvédelmi követelményeket. Amíg az egységes számítási módszerek megjelennek, a Közbeszerzési Hatóság is egyes külföldi legjobb gyakorlatok tanulmányozását javasolja: az Útmutató ezek közül például a Smart SPP projektet neveíti, amelyet a Procura+ Európai Közbeszerzési Hálózat indított útjára az Európai Bizottság „Intelligent Energy Europe” programja keretében, és az életciklus-költség-CO<sub>2</sub> kibocsátás számszerűsítését teszi lehetővé több termék vonatkozásában.<sup>94</sup>

---

eszköz (Dissemination of Energy Efficiency Measures into the Public Building Sector) az építőipari beszerzések területén ad segítséget az életciklus költség számításához.

<sup>92</sup> [www.openlca.org](http://www.openlca.org) (2016. február 22.)

<sup>93</sup> Dezső Attila (szerk): Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához. Budapest, Wolters Kluwer, 2015. 649.p.

<sup>94</sup> A projektről részletesen ld: Adel, Aure et al: Existing approaches to encourage innovation through procurement - Review of early market engagement, risk management, LCC and CO<sub>2</sub>eq monitoring tools and approaches. The SMART SPP consortium, c/o ICLEI – Local Governments for Sustainability, 2009. Elérhető: [http://www.smart-spp.eu/fileadmin/template/projects/smart\\_spp/files/SMART\\_SPP\\_D2.2\\_ExistingProcurementApproaches.pdf](http://www.smart-spp.eu/fileadmin/template/projects/smart_spp/files/SMART_SPP_D2.2_ExistingProcurementApproaches.pdf) (2017. 05.15.)

### II.1.3. Az értékelemzés, mint értékelési módszer

Az értékelemzés komplex és nyílt problémák kezelésére alkalmas, nagy hatású, racionalizációt és innovációt támogató csoportos döntés-előkészítő módszer. Alkalmazásának célja, hogy csökkenjen egy projekt döntési kockázata úgy, hogy az igényeket maradéktalanul kielégítsék a javasolt megoldások, de ne tartalmazzanak felesleges (műszaki) előírásokat, ill. ezzel járó költségeket. Ezt az elvárást az értékelemzés részben sajátos eszközével, a funkcionalitás előtérbe helyezésével éri el, másrészt azzal, hogy a szisztematikus munka mellett nagy súlyt fektet az alkotó gondolkodás támogatására.<sup>95</sup> Az értékelemzéssel kapcsolatban szakemberképzés is folyik világszerte. A Magyar Értékelemzők Társasága tájékoztatása szerint jelenleg két minősítési rendszer létezik: az amerikai központú SAVE International (Society of American Value Engineers International) értékelemzési világ-szervezet és az európai European Governing Board (EGB - Európai Irányító Testület, az értékmenedzsment európai szervezete) minősítési rendszere.

Érdekes módon már a közbeszerzésekről szóló (első) 1995. évi LX. törvény, valamint azt követően a 2003. évi (második) közbeszerzési törvény is tartalmazta az értékelemzés fogalmát és alkalmazásának feltételeit is. Az értékelemzés fogalmát a 2003. évi Kbt. 4. § 8. pontja határozza meg úgy, mint a termék, illetve a szolgáltatás értékességét növelő döntéselőkészítő módszer, amelynek alkalmazása során a termék, illetve a szolgáltatás funkciójának és előállítási vagy beszerzési költségeinek viszonyát kell vizsgálni. A 2003. évi Kbt. 53. § (5) bekezdése lehetővé tette, hogy az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban előírja, hogy az ajánlattevő alkalmazza az értékelemzés módszerét. A közbeszerzési jogforrások azonban az értékelemzés módszerével kapcsolatban további felvilágosítással vagy iránymutatással nem szolgálnak.

Az értékelemzést a 2011. évi (harmadik) Kbt. nem tartalmazta még utalási szinten sem, ugyanakkor a közbeszerzési eljárások értékelése során ettől függetlenül volt lehetőség az alkalmazására.

A 24/2014/EU irányelv az értékelemzés módszerét nem nevesíti. A hatályos Kbt. szövegében újra megjelenik az értékelemzés, mint módszer, de a

---

<sup>95</sup> Fodor Árpád: A munkás, de csodálatos értékelemzés. MicroVa Fejlesztő Bt, Budapest, 2011. 5.p.

korábbiaktól eltérő helyen. Az új Kbt. a közbeszerzési eljárás előkészítése körében az ajánlatkérő eljárása során teszi lehetővé az értékelemzés, mint módszer alkalmazását [Kbt. 28. § (1) bekezdés]. Fentiekkel kapcsolatban felmerül az a kérdés, hogy mikor indokolt valójában az értékelemzés alkalmazása a közbeszerzési eljárásban: az ajánlatkérői vagy az ajánlattevői oldal számára jelent ez kötelezettséget?

Az életciklus-költségének számításához hasonlóan az ajánlatkérő ismét a gazdasági-műszaki szakirodalom eredményeire tud támaszkodni. Ebben a körben kiemelésre érdemes, hogy az e-UT 03.01.11 „Közutak tervezés e (KTSZ)” Ütügyi Műszaki Előírásra és az e-UT 01.01.21 „Értékelemzés alkalmazása az ütügyi projekteknél” című Tervezési Útmutatóra (TÚ. 15.) több esetben is látunk hivatkozást közbeszerzési eljárások felhívásaiban<sup>96</sup>, így ezen már kidolgozott értékelemzési modellek — legalábbis a közúti építkezésben — irányadóak.

#### **II.1.4. Egyes gyakorlati problémák a minőségi szempont meghatározása körében**

Az Európai Parlament és a Tanácsa a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014. február 26-i 2014/24/EU irányelvének (90) preambulumi bekezdése szerint a szerződéseket olyan objektív szempontok alapján kell odaítélni, amelyek biztosítják az átláthatóság, a megkülönböztetés-mentesség és az egyenlő bánásmód elvének a betartását ezzel garantálva az ajánlatok értékének egymással való objektív összehasonlítását annak meghatározása céljából, hogy - a valódi verseny feltételei mellett - melyik a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat. Kifejezetten rendelkezni kell arról, hogy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot a legjobb ár-minőség arány szempontja alapján kell kiválasztani, amely szempontnak mindig magában kell foglalnia egy ár- vagy költségelemet. Ugyanitt a (92) preambulumi bekezdés szerint az ajánlatkérő szerveket ösztönözni kell az olyan odaítélési

---

<sup>96</sup> pl. KÉ-2015/24, KÉ-2014/142. Az értékelemzési feladatokra vonatkozó felhívásokat a Közbeszerzési Adatbázis adatai alapján elsősorban a Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt., mint ajánlatkérő tette közzé.

szempontok választására, amelyek kiváló minőségű és az igényeiknek a lehető legjobban megfelelő építési beruházások, áruk és szolgáltatások beszerzését teszik lehetővé.

A Kbt. 76. § (3) bekezdésben<sup>97</sup> a „különösen” kifejezés használata utal arra, hogy a felsorolás példálózó jellegű, nem taxatív és kimerítő, így az ajánlatkérő által alkalmazott objektív szempontok – a verseny alapelveinek figyelembevételével mellett – más kritériumokra is irányulhatnak. A jogszabályi indoklást tekintve tehát az ajánlatkérőknek az olyan ajánlattevőket kell előnyben részesíteniük, akiknek a termékei, szolgáltatásai minőségileg hozzáadott értéket képviselnek az egyébként olcsó, de valamilyen szempontból rosszabb termékekhez, megoldásokhoz képest, így egyidejűleg visszaszorítva az irreálisan alacsony árú vállalatokat is.<sup>98</sup> A korábbi szabályozáshoz hasonlóan az ajánlatkérő a legjobb ár-érték arány választása esetén köteles annak pontos tartalmát meghatározni, mivel csak ilyen módon tud eleget tenni az objektív, pártatlan elbírálás kötelezettségének.<sup>99</sup>

A törvényi szabályozást egészíti ki a 322/2015 (X.30.) Korm. rendelet 24. § (2) bekezdése, amely rögzíti, hogy a megvalósítandó építmény vagy elvégzendő építési tevékenység értékelésére alkalmas részszerzőpontok körében értékelhető különösen:

---

<sup>97</sup> Kbt. 76. § (3) A legjobb ár-érték arányt megjelenítő értékelési szempontok vonatkozhatnak különösen az alábbiakra:

a) minőség, műszaki érték, esztétikai és funkcionális tulajdonságok, valamennyi felhasználó számára való hozzáférhetőség, hátrányos helyzetű munkavállalók alkalmazása és egyéb szociális, környezetvédelmi és innovatív tulajdonságok, forgalmazási feltételek, vevőszolgálat és műszaki segítségnyújtás, pótalkatrészek biztosítása, készletbiztonság, a teljesítés időpontja, időszaka;

b) a szerződés teljesítésében részt vevő személyi állomány szervezettsége, képzettsége és tapasztalata, ha a személyzet minősége jelentős hatással lehet a szerződés teljesítésének színvonalára.

<sup>98</sup> Gszelman Márta: Az értékelési szempontrendszer kialakítása tekintetében irányadó aktualitások. *Közbeszerzési Szemle*, 2017/3. p. 32.

<sup>99</sup> Dezső Attila (szerk): *Kommentár a közbeszerzési törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016. p. 464.

- a. az ajánlott építőanyagok minősége,
- b. a környezetvédelmi, fenntarthatósági követelmények figyelembevétele,
- c. speciális területi adottságok (örökségvédelmi, vízminőség-védelmi, természet- és tájvédelmi adottságok) kezelésének módja,
- d. az innovatív megoldások alkalmazása.

Felhívjuk a figyelmet a törvényi szóhasználatban is megtalálható „különösen” kifejezésre, vagyis a fenti felsorolás is ajánlás jellegű példálózó felsorolás.

A jótállás az egyik leggyakrabban vizsgált kérdés a minőségi értékelési szempontok körében. Bíró György szerint „nem más, mint valamely szerződési kötelezettség maradéktalan teljesítésére irányuló objektív, kimentést nem tűrő, ám visszterhesen vállalt helytállási kötelezettség.”<sup>100</sup> A jótállási többletkötelezettség a szolgáltatás piaci értékét növeli, eladhatóságát fokozza.<sup>101</sup> A gyakorló szakemberek számára nem kétséges, hogy a hosszabb időre vállalt jótállás egyértelműen a minőségi teljesítés biztosítója.

A pályázati ellenőrző rendszer ugyanakkor szinte módszeresen üldözi a jótállást, mint minőségi szempontot a közbeszerzési eljárásokban. Az audit tapasztalatokban foglaltak – mint több, korábbi bemutatott tényállás esetén – ismét nincsenek összhangban a kógens jogszabályi rendelkezésekkel, amelynek igazolására felhívom a figyelmet a Közbeszerzési Döntőbizottság D.582/8/2017. számú határozatában foglaltakra. A tényállás alapján az ajánlatkérő az ajánlatok értékelési szempontjaként a legjobb ár-érték arányt adta meg a Kbt. 76. § (2) bekezdése c) pontja alapján. Az 1. értékelési szempont a nettó ajánlati ár volt 70-es súlyszámmal, a 2. értékelési szempont a jótállás időtartama volt 30-as súlyszámmal. A jótállás körében az ajánlatkérő a minimum 60 hónap feletti vállalást értékelte 0-24 hónap között, az ajánlattevőknek a felolvasólapon az érvényességi küszöb (60 hónap) fölötti megajánlást kellett megadnia. Mivel pályázati támogatással érintett beruházás volt a közbeszerzés tárgya, a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt a jogorvoslati eljárást az NGM Regionális Fejlesztési Programokért Felelős Helyettes Államtitkárságának Támogatáskezelési Főosztálya kezdeményezte. A kezdeményező előadta, hogy a Közbeszerzési Hatóság 2016. december 21. napján kiadott, a

---

<sup>100</sup> Bíró György: A kötelmi jog és a szerződés tan közös szabályai. Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért, Miskolc, 2006. p. 450.

<sup>101</sup> Fazekas Judit (szerk) Kötelmi jog. Általános rész. Gondolat, Budapest, 2017. p. 184.

nyertes ajánlattevő kiválasztására szolgáló értékelési szempontrendszer alkalmazásáról szóló útmutatója alapján a jótállásra vonatkozó értékelési szempont nem tekinthető kifejezetten minőségi szempontnak. Az útmutató értelmében az ajánlatkérő szabadon választhatja meg az egyes értékelési szempontokat, de a lehetősége annyiban korlátozott, hogy a szabad választás joga csak olyan szempontokra irányulhat, amelynek valóban a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztását szolgálják (C-31/87. sz Beentjes-ügyre<sup>102</sup> hivatkozik az útmutató).<sup>103</sup> A kezdeményező annak megállapítását kérte, hogy sérti a Kbt. 2. § (3) és (7) bekezdésében foglalt alapelveket a jótállás időtartamának, mint az ajánlati ár melletti egyetlen minőségi értékelési részszerzőpontnak a meghatározása a Kbt. 76. § (2) bekezdés c) pontja szerinti, legjobb ár-érték arányt megjelenítő értékelési szempontrendszer alkalmazása során.

A Döntőbizottság megállapította, hogy a korábban hivatkozott 322/2015 (X.30.) Korm. rendelet a minőségi alapú kiválasztás szempontjai tekintetében csak példálózó felsorolást tartalmaz, amelyben a jótállás nem szerepel. A kezdeményező ugyanakkor önmagában azt nem vitatta, hogy a jótállás minőségi értékelési szempont, illetve az sem volt vitatott, hogy a jótállás időtartama a szerződés tárgyához kapcsolódik [Kbt. 76. § (6) bekezdés alapján], csak azt állította, hogy a jótállás időtartamának értékelési részszerzőpontként való alkalmazása a jóhiszeműség és tisztesség alapelvei követelményét sérti, joggal való visszaélésként értelmezhető. A Döntőbizottság ugyanakkor megállapította, hogy a Kbt. tételes jogi rendelkezéseibe nem ütközik, valamint az ajánlatkérő számára kötelező jogi előírások által nem tiltott a jótállás időtartamának értékelési részszerzőpontként való meghatározása. A Döntőbizottság álláspontja szerint helytállóan hivatkozott az ajánlatkérő arra, hogy a hosszabb időtartamú jótállás vállalása nagyobb előnyt jelent az ajánlatkérő számára, továbbá arra is, hogy a közpénzek hatékony felhasználása követelményének a jótállási idő értékelése megfelel, vagyis a jótállás időtartamának egyetlen minőségi értékelési szempontként történő meghatározásával ajánlatkérő nem sértette meg a Kbt. alapelveit.

---

<sup>102</sup> Gebroeders Beentjes BV kontra Staat der Nederlanden ügy, ECLI:EU:C:1988:422

<sup>103</sup> Az eljárásban hivatkozott Útmutató a Közbeszerzési Értesítő (KÉ) 2016. évi 147. számában, 2016. december 21-én jelent meg. Ezt követően a 2020-as útmutató a következő mondatot tartalmazza a jótállás kapcsán: „Emellett például a kötbérre, jótállásra vagy egyéb garanciákra, részszámlák számára, igényelt előleg mértékére vonatkozó értékelési szempontok sem tekinthetők kifejezetten minőségi szempontoknak.”

Fentiekkel szöges ellentétben a Miniszterelnökség a következőkről tájékoztatja a pályázati támogatásban részesült szervezeteket: „Amennyiben az ajánlati ár mellett kizárólag egy értékelési szempont szerepel, vizsgálni szükséges, hogy az mennyiben alkalmas funkciójának betöltésére, azaz alkalmas-e arra, hogy ezzel minőségi szempontokat is értékeljen az ajánlatkérő. Általánosságban elmondható, hogy amennyiben az ajánlati ár mellett kizárólag az ajánlattevők által vállalt kötbér vagy jótállás kerül értékelésre, az nem elfogadható a KFF gyakorlata alapján”. Ez utóbbi mondat ugyebár tökéletesen elmentmond a D.582/8/2017. sz. határozatban foglaltaknak.

A kézirat lezárásakor hatályos, a Közbeszerzési Hatóság által kiadott útmutató is úgy fogalmaz, hogy „például a kötbérre, jótállásra vagy egyéb garanciákra, részszámlák számára, igényelt előleg mértékére vonatkozó értékelési szempontok sem tekinthetők kifejezetten minőségi szempontoknak”<sup>104</sup>, vagyis maga a Közbeszerzési Hatóság sem tekinti ideális megoldásnak a jótállást, mint értékelési szempontot, ugyanakkor ez – a joggyakorlat értelmében – nem jelent egyben jogellenességet.

Boros Anita egy 2016-os tanulmányában már felhívta arra a figyelmet, hogy kisebb értékű beruházások esetében a MEAT-szemponrendszer kötelező alkalmazása nem feltétlenül célravezető. Megfogalmazása szerint a szabályozás „jelen formájában abban teszi érdekeltté az ajánlatkérőket, hogy a kötelező minőségi szempontrendszer kiüresítsék és valójában az ajánlati árat értékeljék”<sup>105</sup> olyan minőségi szempontok alkalmazásával, amely esetében ösztönzik az ajánlattevőket a maximális érték megajánlására (erre kiváló példa a jótállás), így valójában és ténylegesen az ár lesz az egyedüli értékelési szempont. A fenti megállapítással az elmúlt évek gyakorlata alapján csak egyetérteni lehet.

---

<sup>104</sup> A Közbeszerzési Hatóság útmutatója a nyertes ajánlattevő kiválasztására szolgáló értékelési szempontrendszer alkalmazásáról (KÉ 2020. évi 60. szám; 2020. március 25.) 10. o.

<sup>105</sup> Boros Anita: A közbeszerzések szerepe az állami vagyongazdálkodás rendszerében. Közbeszerzési Szemle, 2016/10. p. 47.



## II.2. Az egybeszámítás és részekre bontás tilalmának antagonisztikus kérdései

### II.2.1. Jogforrási alapok

A 2011-es Kbt. még úgy definiálta a becsült értéket, mint a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyáért általában kért vagy kínált – általános forgalmi adó nélkül számított, a 12-18. §-ban foglaltakra tekintettel megállapított – *legmagasabb* összegű teljes ellenszolgáltatás.<sup>106</sup> A hatályos Kbt. változtat ezen a megközelítésen, és a közbeszerzés becsült értékén a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyáért *az adott piacon általában* kért vagy kínált - általános forgalmi adó nélkül számított - teljes ellenszolgáltatást érti.

A definíciós változás részben az új uniós irányelvre vezethető vissza. A 24/2014/EU irányelv 5. cikke részletesen szabályozza a becsült érték meghatározásának módszertani kérdéseit. Az 5. cikk (1) bekezdés értelmében valamely beszerzés becsült értékének kiszámítása az ajánlatkérő szerv által *tervezett*, hozzáadottérték-adó nélküli teljes kifizetendő összegén alapul, amelybe beleértendő a közbeszerzési dokumentumokban kifejezetten meghatározottak szerint az opció minden formája és a szerződések meghosszabbítása. Az irányelv kifejezetten rögzíti, hogy a becsült érték abban az időpontban érvényes, amikor az eljárást megindító felhívást elküldték, illetve – azokban az esetekben, amikor ilyen felhívásra nem kerül sor – abban az időpontban, amikor az ajánlatkérő szerv megindítja a közbeszerzési eljárást, például adott esetben azáltal, hogy a közbeszerzéssel összefüggésben felveszi a kapcsolatot a gazdasági szereplőkkel. Ez a szabály némiképp ellent mond az építési beruházások magyar szabályozásának, amely szerint a becsült értéket 12 hónapnál nem régebbi tervezői költségbecslés alapján is meg lehet állapítani (ld. a későbbiekben írtakat).

Az egybeszámítás kérdéskörében elsődleges fontosságú a beszerzés becsült értékének megállapítása, ezért az alábbiakban először ezt a kérdést járjuk körbe, hogy megfelelő alapot teremtsünk az egybeszámítás összetett problematikája számára.

---

<sup>106</sup> 2011. évi Kbt. 11. § (1) bekezdés

## II.2.2. A becsült érték meghatározásának módszertani kérdései

A Kbt. 28. §-a az ajánlatkérő feladatává és felelősségévé teszi annak dokumentálását, hogy a közbeszerzés becsült értékét pontosan milyen módszer alkalmazásával határozta meg. Ennek keretében az ajánlatkérő köteles a becsült érték meghatározása céljából külön vizsgálatot végezni és annak eredményét dokumentálni. A vizsgálat során az ajánlatkérő objektív alapú módszereket alkalmazhat. Ilyen módszerek a törvényi szabályozás értelmében különösen:

- a) a beszerzés tárgyára vonatkozó indikatív ajánlatok bekérése,
- b) a beszerzés tárgyára vonatkozó, arra szakosodott szervezetek által végzett piackutatás,
- c) igazságügyi szakértő igénybe vétele,
- d) szakmai kamarák által ajánlott díjszabások,
- e) szakmai kamarák által előállított és karbantartott, megvalósítási értéken alapuló, részletes építési adatbázis,
- f) a Közbeszerzési Hatóság által kiadott árstatisztika,
- g) az ajánlatkérő korábbi, hasonló tárgyra irányuló szerződéseinek elemzése [Kbt. 28. § (2) bekezdés].

A Közbeszerzési Hatóság a korábban hivatkozott Útmutatóban felhívja a figyelmet arra, hogy a fenti felsorolás nem taxatív, hanem példálózó jellegű, így az ajánlatkérők a közbeszerzés becsült értékének meghatározására más olyan módszert is alkalmazhatnak, amely a becsült érték objektív megállapítására alkalmas.<sup>107</sup>

Különösen fontos kérdésként merül fel a becsült érték megállapítása az uniós forrásból finanszírozott beszerzések esetében.<sup>108</sup> Az uniós forrásból finanszírozott közbeszerzési eljárások esetében az audittapasztalatok alapján már a hatályos szabályozást megelőzően is fontos volt a pályázati elszámolás

---

<sup>107</sup> A Közbeszerzési Hatóság módosított útmutatója a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában, (KÉ 2016. évi 147. szám; 2016. december 21.), p.3.

<sup>108</sup> A becsült érték meghatározása körében ld. még részletesebben: Herceg Ágnes: A becsült érték meghatározásának változása az új Kbt. tükrében. In: Farkas Csaba (szerk) Húsz év mérlegen – Közbeszerzésünk múltja, jelene és jövője. Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2017. pp. 55-64.

keretében, hogy ajánlatkérő megfelelő részletességű számításokkal és dokumentált piackutatással támassa alá a becsült érték meghatározását, az új Kbt. szabályozása alapján viszont ez már nem csak támogatott beszerzésekre vonatkozó követelmény, hanem általános érvényű elvárás.<sup>109</sup>

A Miniszterelnökség tájékoztatása alapján a fenti előírások megvalósulását uniós társfinanszírozás esetén elsődlegesen a Közreműködő Szervezetek ellenőrzik. Általánosságban elmondható, hogy az egyik leggyakrabban alkalmazott módszer a beszerzés tárgyára vonatkozó indikatív árajánlatok bekérése. Az audittapasztalatok alapján az árajánlatok tárgyának a beszerzés tárgyával való összhangja nem jelenti azt, hogy a megkötendő szerződés minden elemével tisztában kell, hogy legyen a piackutatásban részt vevő, indikatív ajánlatot benyújtó szervezet.<sup>110</sup> Erre akkor kerülhet sor, amennyiben a közbeszerzési eljárásban később a többletinformációkkal rendelkező szervezet nem vesz részt, vagy nem hívják fel ajánlattételre. Az előzetes piacfelmérés körében beérkezett árajánlatok összességükben akkor megfelelőek, ha azok alapján a becsült érték oly módon határozható meg, hogy az a közbeszerzésben később beérkező ajánlatokkal is összhangban áll. Vagyis nem kell, hogy sor kerüljön a becsült érték alapján meghatározott fedezet emelésére, vagy az eljárás eredménytelenné nyilvánítására. Kívánatos, hogy több indikatív árajánlat is beérkezzen – az audittapasztalatok alapján legalább három –, ahogy a közbeszerzési eljárásban is elvárt a valódi verseny, és minél több ajánlat beérkezése.<sup>111</sup>

A gyakorlat alapján a másik, építési beruházások körében alkalmazott módszer a *tervezői költségbecslés* alkalmazása. Az építésügy átalakítását célzó intézkedési tervről és a hozzá kapcsolódó feladatokról szóló 1567/2015. (IX. 4.) Korm. határozat előíranyozta, hogy 2016. január 1-ig a reális költségbecslési adatok támogatása érdekében az ÉMI Építésügyi Minőségellenőrző Innovációs Nonprofit Kft. bevonásával ki kell dolgozni és üzemeltetni kell a

---

<sup>109</sup> Miniszterelnökség: Nyilatkozat a becsült érték meghatározásának módszertanáról - Tájékoztató és dokumentumminta. Budapest, 2016. november 24. p.4.

<sup>110</sup> Az audit tapasztalatokról ld. részletesebben: Dencső Balázs – Lipták Beáta – Végh-Berta Bianka: A részekre bontás tilalma az audit tapasztalatok tükrében. Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2020/2. pp. 52-58.

<sup>111</sup> Miniszterelnökség: Nyilatkozat a becsült érték meghatározásának módszertanáról - Tájékoztató és dokumentumminta. Budapest, 2016. november 24. p.5.

kötelező, tételre bontott költség-adatszolgáltatást.<sup>112</sup> Ez az adatbázis az Építőipari Tételes Költség-adatbázis (ÉTKA), amelyet a kézirat lezárásakor a Lechner Tudásközpont Területi, Építészeti és Informatikai Nonprofit Kft. üzemeltet.

A költségvetés tervezése kapcsán a 322/2012. (XI. 16.) Korm. rendelet előírta, hogy bizonyos épület-típusok esetén a kiviteli tervdokumentáció részeként el kell készíteni a költségvetési kiírást is, ezt a szabályt azonban 2014-ben hatályon kívül helyezték. A Magyar Mérnöki Kamara a Tervdokumentációk tartalmi és formai követelményeinek szabályzata c. dokumentumában bár említi a költségkontroll fontosságát a tervezői feladatok között, a tartalmi követelmények tekintetében az épületgépészeti és az épületvillamossági tervek esetében írja elő az árazatlan költségvetési kiírás elkészítésének kötelezettségét. Megrendelői igény esetére korlátozza, hogy meg kell adni a tervezett létesítmény becsült költségét a természetes mutatók alapján költségbecslési segédletek fajlagos áraival számolva.<sup>113</sup>

Ugyanakkor szakmai értelemben is kiemelkedő fontossága van a költségvetés készítésének. A műszaki tervek (tervlapok és a műszaki leírás) nem tartalmazzak több olyan adatot, amelynek ismerete a kivitelezéshez feltétlenül szükséges (minőségi, technológiai, egyéb vonatkozások). Ezek legegyszerűbb ismertetése a költségvetés feladata.<sup>114</sup> Árazatlan, tervező által készített részletes költségvetési kiírás mennyiségi kimutatással az a dokumentum, amelyet a közbeszerzési eljárásokban nem csak a becsült érték alátámasztására, hanem árazatlan formájában az ajánlattétel részeként is használnak a szakemberek. Ezt a dokumentumot általában a kiviteli tervek alapján készítik el az egyes szerkezetek műszaki minőségének és mennyiségének ismeretében. Ebben a költségvetésben célszerű a tervekben fel nem tüntetett tervezői utasításokhoz tartozó feladatokat is meghatározni. Felépítése szerke-

---

<sup>112</sup> 1567/2015. (IX. 4.) Korm. határozat 1. sz. melléklet 4.2. pontja

<sup>113</sup> Magyar Mérnöki Kamara: Tervdokumentációk tartalmi és formai követelményeinek szabályzata, Budapest, 2017. p.66. A szabályzat a következőt is tartalmazza: „Árazott költségvetési kiírás szükségességét a tervezői szerződésben tisztázni kell, mely külön megrendelés tárgyát kell képezze.” p. 68.

<sup>114</sup> Neszmélyi László: Költségvetés és árképzés az építőiparban. TERC Kft, Budapest, 2013. p.7.

zet, szerkezeti elem részletességű, az alkalmazott tételek jellemzően az építőipari gyakorlatban elterjedt normarendszer tételei (például TERC Kft. ÖN tételrendjének tételei).<sup>115</sup>

Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet a tervezői feladatok között kifejezetten rögzíti, hogy a tervező - az innovációs partnerség kivételével - a tervezési feladat tárgyát képező építési beruházásra (építményre) vonatkozó árazott költségvetést készít. [Korm. rendelet 10. § (1) bekezdés]

A Rendelet 13. §-a kifejezetten leírja, hogy a Kbt. 28. §-ban foglaltakhoz képest az építési beruházás becsült értékének meghatározásakor az ajánlatkérőnek az engedélyhez kötött építési tevékenység esetén a jogerős építési engedéllyel jóváhagyott engedélyezési terv, vagy kiviteli terv vagy egyesített engedélyezési és kiviteli terv alapján, a közbeszerzés megkezdését megelőző 12 hónapnál nem régebben készült – szükség esetén a közbeszerzési eljárás megkezdésének időpontjára aktualizált – költségvetést kell irányadónak tekinteni, amely tartalmazza az építési beruházással kapcsolatban felmerülő valamennyi szükséges munkatételt. Bár a Rendelet az építési engedély köteles beruházásoknál írja ezt elő, a gyakorlatban az engedélyhez nem kötött beruházások esetén is alkalmazható, a Kbt. 28. §-ban foglalt „egyéb objektív” szempontnak megfelelő módszer a tervezői árazott költségvetés a becsült érték meghatározásához.

### **II.2.3. Az egybeszámítási kötelezettség értelmezési tartománya**

A jogalkalmazók számára segítségként az egybeszámítási és részekre bontási kérdésekben két dokumentum áll rendelkezésre: egyrészt a Közbeszerzések Tanácsának 2017-es útmutatója<sup>116</sup>, másrészt a Közbeszerzési Hatóság – EU-

---

<sup>115</sup> Neszmélyi 2013 im. p. 10.

<sup>116</sup> A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában. (KÉ 2017. évi 95. szám, 2017. június 9.)

TAF – Miniszterelnökség – Megyei Jogú Városok Szövetsége által összeállított példatár a Kbt. 19. § (2)-(3) bekezdése szerinti részekre bontás tilalmával kapcsolatban.<sup>117</sup>

Több beszerzés részekre bontásával kapcsolatban a megkülönböztető ismérv az ún. műszaki-gazdasági funkcionális egység fogalma. Ezt a fogalmat nem csak a hazai, hanem az uniós közbeszerzési jog is használja arra tekintettel, hogy annak értelmezési kereteit elsősorban az Európai Unió Bíróságának esetjoga alakította ki.<sup>118</sup> A Közbeszerzési Hatóság ún. kiegészítő szempontokkal egészíti ki a jogszabályokat, amelyek segítenek egy-egy beruházás kapcsán az egybeszámítási szabályokban eligazodni. Ezek a szempontok az alábbiak:

- (1) az egységes tervezés és döntés;
- (2) ugyanazon ajánlatkérő személye;
- (3) azonos jogalap és azonos feltételek a szerződések megkötésekor;
- (4) időbeli összefüggés (amely nem egyidejűséget jelent, hanem a tervezés és beszerzési „tudattartalom” egységét).

A Kbt. 17. § (2) bekezdése az időbeli egység tekintetében további részletszabályokat tartalmaz az időszakonként visszatérően kötött szerződések esetében, amikor a vizsgálati időszakot 12 illetve 24 hónapos időtartamban határozza meg.<sup>119</sup>

A műszaki-funkcionális egység azonosítása addig a pontig nem jelent különösebb nehézséget, ameddig a beruházáshoz nem kapcsolódik külső finanszírozás (pályázat vagy pályázatok), mert ebben az esetben megduplázódik a vizsgálandó szempontrendszer arra a sokat ismételt mondatra hivatkozással,

---

<sup>117</sup> Ez utóbbi dokumentum kapcsán érdekesség, hogy az eredetileg ezen a címen közzétett dokumentum (példatár) annyira nehezen érthető volt, hogy inkább volt alkalmas a jogalkalmazók megtévesztésére, mint segítségére. A kézirat lezárásakor elérhető tartalmú példatár ugyanakkor már sokkal inkább segítő jellegű. Elérhetősége: [http://www.kozbeszerzes.hu/data/filer\\_public/ef/6c/ef6cd249-a6ea-4bf7-95c2-7faa41a7a951/peldatar.pdf](http://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/ef/6c/ef6cd249-a6ea-4bf7-95c2-7faa41a7a951/peldatar.pdf) (2020. október 4.)

<sup>118</sup> A legnagyobb hatású két ítélet, amelyet nem csak a Közbeszerzési Hatóság, hanem a jogalkotó is alapul vett a közbeszerzési jogalkotási folyamatban a C-16/98. sz. ügy (Bizottság vs. Franciaország) valamint a C-574/10. sz. ügy (Bizottság vs. Németország). A hatályos 2015. évi közbeszerzési törvényünk már ezen két döntés figyelembevételével született.

<sup>119</sup> Gyakorlati példákat ismertet a témakörben például: Várhomoki-Molnár Márta: Az egybeszámítási szabályianak összehasonlító elemzése. Közbeszerzési Szemle, 2013/1. illetve Rakovitsné Szini Katalin: A részekre bontás tilalmával kapcsolatos egyes kérdésekről (a becslött érték meghatározására vonatkozó kitekintéssel) Közbeszerzési Szemle, 2016/10. pp. 33-40.

hogy: „Európai bizottsági audit tapasztalatok alapján a Közbeszerzések Tanácsa felhívja a jogalkalmazói figyelmét arra, hogy amennyiben a beszerzések egy uniós támogatás-politikai értelemben vett projekt keretében kerülnek megvalósításra, ez a tény az egyes beszerzéseket összekapcsolhatja a becsült érték meghatározása szempontjából, hiszen a közösen elérendő projektcél önálló funkcionális egységet is létrehozhat”. A gyakorlatban talán nincs is ennél jobban „gyűlölt” mondat az egybeszámítási kérdések kapcsán arra tekintettel, hogy az Útmutatóban történő többszöri elhelyezése mintegy relativizálja a felette írt sorokat, egyfajta kettős rendszert teremtve hazai közbeszerzési jogunkban: az auditált és a nem auditált közbeszerzések párhuzamos rendszerét.

Ezt felismerve a Közbeszerzési Hatóság számos konferencián nyújtott tájékoztatást az egybeszámítási szabályok gyakorlati alkalmazása kapcsán.

A Közbeszerzési Döntőbizottság joggyakorlata ugyanakkor nagymértékben alkalmas a jogalkalmazók elbizonytalanítására. Az alábbiakban egy táblázatban ismertetek néhány olyan, útmutatóban, konferenciákon és határozatok formájában megjelenő esetet, amelynek elmélete és gyakorlata nem teljesen egyező képet mutat.

7. ábra: Részekre bontás és egybeszámítás - elmélet és gyakorlat

Elmélet	Közbeszerzés Döntőbizottság határozata
<p>Útmutató<sup>120</sup>:</p> <p>„fontos szerephez juthat adott esetben a beszerzés egységének megítélésakor a szolgáltatások tartalmi hasonlósága”</p> <p>„a szolgáltatások szakmai tartalmának (tárgyának) különbözősége és/vagy az egyes szolgáltatások felhasználásának nem közvetlenül összefüggő mivolta alapozhatja meg a részekre bontás jogszerűségét”</p> <p>„a közösen elérendő projektcél önálló funkcionális egységet is létrehozhat”</p>	<p>D.266/7/2020.</p> <p>Nem jogsértő az ajánlatkérő részéről, hogy ugyanazon GINOP-projekten belül 2, egyedi szoftver fejlesztésére irányuló beszerzésének (mindkettő kommunikációs és tájékoztatási felület biztosít) értékét nem számította egybe, még akkor sem, ha mindkét eljárást ugyanazon ajánlattevő nyerte, a megrendelés időben egységesen történt, egységes tervezés és döntés mellett, ugyanazon projektcél érdekében.</p>

<sup>120</sup> Elsősorban a Közbeszerzések Tanácsának útmutatója a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában. KÉ 2017. évi 95. szám, 2017. június 9.

<p>D.481/15/2019.  magánszemélyekkel kötött, azonos, hasonló tartalmú, oktatási, szakmai munkatársi feladatokra kötött megbízási szerződések értéke egybeszámít, melyeket az azonos projekt cél is összekapcsol</p>	
<p>Szakcikk:  a Kbt. 17. § (2) bekezdés „nem zárja ki, hogy egyedileg lehessen árukat vagy szolgáltatásokat beszerezni, amennyiben a rendszeres beszerzéstől eltérően előre nem tervezhető módon merül fel egy elkülönített beszerzési igény”<sup>121</sup></p> <p>Útmutató:  „ha egy intézmény minden évben előre tervezett módon nagy összegben rendel könyveket könyvtára számára, az éves megrendelések értéke nem bontható szét. Amennyiben azonban az előre tervezett éves beszerzésektől függetlenül merül fel, hogy adott alkalomra (például egy konferenciára) kisebb értékben könyvet vásárolnának, arra már nem alkalmazandóak az azonos vagy hasonló felhasználásra szánt áruk rendszeres beszerzésére vonatkozó becsült érték számítási szabályok”<sup>122</sup></p>	<p>D.226/11/2020.  A szolgáltatás nem megfelelő minősége miatt azonnali hatállyal felmondott, közétkeztetéshez kapcsolódó szerződés (eredetileg 99 millió forint) értékéhez hozzá kellett volna számítani azt a 2 millió forint értékű azonnali (vis maior jellegű) megrendelést, amelyre azért volt szükség, hogy a közétkeztetési szolgáltatás ellátása zavartalan legyen a rendkívüli szerződés-megszüntetés követően, tehát az ajánlatkérő jogsértő módon rendelte meg a 2 millió forint értékű árut.</p>

<sup>121</sup> Rakovitsné Szini Katalin: A részekre bontás tilalmával kapcsolatos egyes kérdésekről (a becsült érték meghatározására vonatkozó kitekintéssel) Közbeszerzési Szemle, 2016/10. p. 33. (a szerző a Közbeszerzési Hatóság Közszolgálati és Támogató Osztályának főosztályvezető-helyettese volt a cikk megjelenésekor)

<sup>122</sup> A Közbeszerzési Hatóság véleménye a koronavírus terjedésére tekintettel elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatban felmerülő egyes közbeszerzési kérdésekkel összefüggésben. Elérhető: [https://kozbeszerzes.hu/data/filer\\_public/17/73/17733b4d-6f11-4ad0-b3afb76eca949f4/veszelyhelyzettel\\_kapcsolatos\\_kerdesek\\_ujakkal\\_egyseges\\_szerkezetben\\_0416.pdf](https://kozbeszerzes.hu/data/filer_public/17/73/17733b4d-6f11-4ad0-b3afb76eca949f4/veszelyhelyzettel_kapcsolatos_kerdesek_ujakkal_egyseges_szerkezetben_0416.pdf) (2020. október 8.)



<p>Példatár:</p> <p>„12b./ Különböző támogatáspolitikai értelemben vett K+F projektben projektenként eltérő típusú eszközök beszerzése esetén fennáll-e a részekre bontás tilalma?</p> <p>Elfogadott álláspont: kifejezetten egy meghatározott, konkrét elkülönült célhoz kötött és eltérő feltételek szerint, más-más K+F projekt keretében beszerzendő, nem azonos K+F eszközök tekintetében a projekt végcélja és a K+F eszközök elkülönült funkciója, valamint azon tény, hogy a felhasználási céljuk maradéktalan betöltésére egymástól teljes mértékben függetlenül, önállóan is alkalmasak, megalapozza az egyes K+F eszközök önállóságát, azaz ezen K+F eszközök beszerzése részekre bontható. Ebben az esetben a műszaki funkcionalitás szűken értelmezendő, nem az eszköz elnevezésén van a hangsúly, hanem annak tényleges műszaki paraméterein és rendeltetésén”</p>	<p>D.275/12/2020.</p> <p>Az Oktatási Hivatal 6, önálló projekthez kapcsolódóan rendelt meg 2016. november és 2017. szeptember között 6 önálló beszerzési eljárás keretében a projektek végrehajtásához kapcsolódó catering, rendezvényszervezési és ezekhez kapcsolódó szolgáltatásokat (minden megrendelt szolgáltatás a Kbt. 3. sz. melléklet hatálya alá tartozott). A projektek között nem volt átfedés. A Döntőbizottság szerint a szolgáltatások céljaikban azonosak, tartalmilag pedig hasonlóak, és a különböző projektekből származó forrás ellenére műszaki-funkcionális egységet alkotnak.</p> <p>(vö: D.266/7/2020.)</p> <p>Ha a műszaki-funkcionális egység fennáll, azt nem töri meg az a tény, ha a beszerzéseket több különböző támogatáspolitikai értelemben vett projektből finanszírozzák.<sup>123</sup></p>
--	---

Forrás: saját szerkesztés

Gyakorló szakemberként egyértelműen megállapítható, hogy az egybeszámítási szabályok kapcsán sem a jogalkalmazók, sem a jogalkalmazást segítők nincsenek könnyű helyzetben, hiszen a beszerzési eljárások során egyesével, minden körülmény gondos mérlegelése mellett lehet csak döntést hozni (vagy inkább jó megoldást valószínűsíteni) a becsült érték megállapítása és az egybeszámítási szabályok kapcsán. Nyilvánvalóan nem adható hagyományos értelemben vett katalógus vagy kimerítő lista a részekre bontható és egybeszámítandó beszerzések körében, de a jogbizonytalanság jelenlegi foka nem ideális. A *de lege ferenda* javaslatok közé többek között azért sem került be ez a kérdéskör, mert a szerző sem tud jobb módszert, mint a tájékoztató kiadvá-

<sup>123</sup> Hellné Varga Anita: Újdonságok a Közbeszerzések Tanácsának a részekre bontás tilalmával kapcsolatban kiadott útmutatójában. Közbeszerzési Szemle, 2017/8. pp. 2-3.

nyok, szakirodalom tanulmányozása, illetve az alábbi – jogszabályi alapot nélkülöző, de igen praktikus, saját gyakorlati módszere: ha egy percnél tovább kell rajta gondolkodni: egybeszámít.

### **II.3. A támogatásból megvalósuló közbeszerzések problematikája**

Gyulai-Schmidt Andrea a következőket kérdezi 2015-ben a változó közbeszerzési szabályozások apropóján a jogalkalmazó magatartás kapcsán: „Nyomon követik-e például az Európai Unió Bíróságának gazdag joggyakorlatát, és ettől inspirálva hajlandóak-e – új még nem bejáratott technikák alkalmazásával – akár a jogorvoslat kockázatát is vállalni a fenntartható jobb jövő érdekében?”<sup>124</sup> E szavakat olvasva elgondolkodtam: vajon miért látja úgy a szakma, hogy az új, elméletben hatékonyabb, egyszerűbb, előre mutatóbb szabályok kapcsán, hogy azok automatikusan magukban hordozzák a jogorvoslat kockázatát? Álláspontom szerint fenti – freudinak is tekinthető – félmondat kiváló bevezetőt ad a közbeszerzési jogorvoslatok és ellenőrzési rendszereknek bemutatásához.

#### **II.3.1. A közbeszerzések ellenőrzésének intézményi háttere és hatásai a közbeszerzésekre**

A hatályos joganyagunk számos jogforrás segítségével határozza meg a közbeszerzések ellenőrzésének a rendszerét, amely ráadásul nem csak hazai, hanem uniós jogforrások bőséges tárházát jelenti.<sup>125</sup>

A pályázati közbeszerzési rendszer kapcsán a szerzőnek nehéz objektívnek maradnia a személyes tapasztalatai ellenére. A szakmai fórumokon elhangzottak és a gyakorlati tapasztalatok alapján egyértelmű ugyanis, hogy hazánkban kettős szabályozás van érvényben a közbeszerzések területén: az

---

<sup>124</sup> Gyulai-Schmidt Andrea: A szerkesztő bevezető gondolatai a kötetben megjelent tanulmányok rövid összefoglalójával. In: Gyulai-Schmidt Andrea (szerk) *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában*. Pázmány Press, Budapest, 2015. p.8.

<sup>125</sup> Teljes áttekintést nyújt a hazai közbeszerzési jog tekintetében: Boros Anita – Kovács László: *A hazai közbeszerzési jogorvoslati rendszer átfogó értékelése*. Pro Bono Publico: Magyar Közigazgatás, 2017/3. pp. 26-47.

uniós forrásból finanszírozott közbeszerzések mintegy „párhuzamos univerzumként” működnek a józan ész határán jóval túl. Amíg a saját forrásból beszerzésre kerülő eljárások esetében elég „csak” jogszerűnek lenni, addig az uniós forrásból finanszírozott beszerzések esetében gyakran a jogszabályi kereteken felül olyan íratlan, még szokásjognak sem nevezhető szabályok betartását várja el az ellenőrzéseket végző intézményrendszer, amelyek – ismeretlenségük és ad hoc változásuk nyomán – szinte megoldhatatlan feladat elé állítják a jogalkalmazókat.

2004. május 1-től az Európai Unió teljes jogú tagállamként az uniós források szabályszerű felhasználásának ellenőrzésére hazánkban biztosítania kellett a megfelelő szervezetrendszert. Az ellenőrzési rendszer többszintű:

- a) az ellenőrzés első szintét jelentik az uniós támogatások kifizetésében részt vevő szervezetek (Közreműködő Szervezetek), amelyek a közbeszerzések utóellenőrzésében vesznek részt;
- b) második szintnek tekinthető az uniós értékhatárt elérő becsült értékű eljárások tekintetében a Miniszterelnökség keretein belül működő Közbeszerzési Felügyeleti Főosztály (KFF), amely a beszerzések folyamatba épített (vagy ismertebb elnevezéssel ex ante) ellenőrzését végzi;
- c) harmadik szintnek tekinthető a nemzeti ellenőrzési hatóság, amely a támogatási programok egészét felügyeli. Ezt a feladatot jelenleg az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF) látja el.

A 2007-2013-as ciklusban a következő főbb pontokra hívta fel a figyelmet a Kormány a közbeszerzések uniós ellenőrzése kapcsán:

„Az auditra való felkészülés során a hangsúlyt már a közbeszerzési folyamattal szemben támasztott feltételek teljesülésére, illetve a teljesülés dokumentum alapú bizonyíthatóságára kell helyezni.

A közbeszerzési folyamat lebonyolítása során az alábbi pontokra érdemes kiemelt figyelmet fordítani többek között:

- Megfelelő közbeszerzési eljárástípus kiválasztása;
- A jogszabályban és a felhívásban szereplő határidők betartása;
- Személyi összeférhetetlenségek elkerülése;
- Az ajánlati/részvételi felhívásban szereplő kritériumok meghatározásánál elkerülendő az olyan túl szigorú követelményrendszer, amely eleve több potenciális pályázó ajánlat érvénytelenítésével járhat;

- Az ajánlati/részvételi felhívásban az értékelési szempontok jogszabályoknak megfelelő módon történő meghatározása;
- A 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet alapján szükséges közbeszerzési tanúsítványok megléte;
- A pályázó kiválasztásánál az ár-érték arány maximális figyelembe vétele;
- Az eredményes és hatékony pénzgazdálkodás alapelveinek tiszteletben tartása az eljárás teljes szakasza során;
- szerződésmódosítások indoklásának (előre nem láthatóság bizonyítása);
- Az érvénytelenné nyilvánított ajánlat jogszerűsége;
- Rész-ajánlattétel lehetőségének biztosítása;
- A szerződésmódosítás jogszerűsége;
- A központosított közbeszerzések esetén a verseny újranyitásának biztosítása;
- Minden tevékenység dokumentálása.”<sup>126</sup>

A Közbeszerzési Hatóság a különböző útmutatókban, illetve a több ellenőrző szervet is érintő eljárások kapcsán mindig hangsúlyozza, hogy figyelemmel kell lenni az uniós támogatások audit-tapasztalataira, de honnan ismeri meg a jogalkalmazó az audit-tapasztalatokat? A kézirat készítésekor igyekeztem alaposan feltérképezni az internetet, és azt állapítottam meg, hogy például az EUTAF esetében az ellenőrzési tapasztalatokat konferencia-előadások<sup>127</sup>, elenyésző számú szakcikk olvasása alkalmával ismerhetjük meg, illetve szerencsés esetben ezek elektronikus közzétételi formájában.<sup>128</sup>

A támogatásból megvalósuló közbeszerzési eljárások esetében a legnagyobb problémát álláspontom szerint a folyamatba épített ellenőrzés eljárási időtartamra gyakorolt hatása jelenti. A tárgykörben Vándor Csaba végzett rész-

---

<sup>126</sup> Nemzetgazdasági Minisztérium: Útmutató az Európai Unió ellenőrzésekre való felkészüléshez, 2007-2013 programozási időszak, az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatásokra vonatkozóan. 2012. december

<sup>127</sup> például: Kretter Diána: Jogalkalmazási tapasztalatok a hazai közbeszerzésekben. Előadás, Országos Közbeszerzési Találkozó, 2019. november 20.

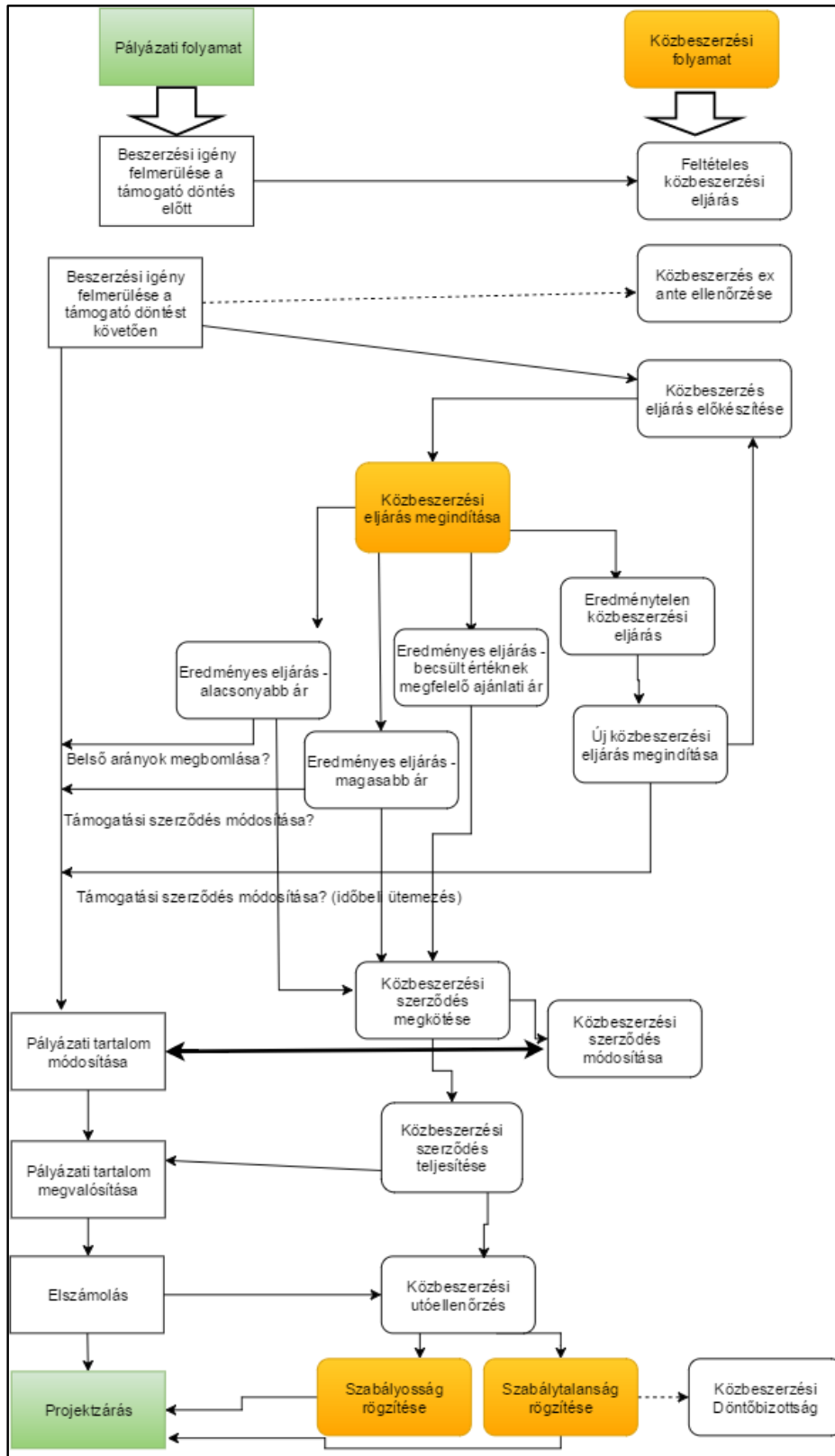
<sup>128</sup> Id. például: Dencső Balázs: A részekre bontás tilalma megítélésének szempontjai az Európai Bizottság auditjaiban. *Közbeszerzési Szemle*, 2017/8. pp. 53-56. vagy a legújabb gyakorlatról: Dencső Balázs – Lipták Beáta – Végh-Berta Bianka: A részekre bontás tilalma az audit tapasztalatok tükrében. *Közbeszerzési Értesítő Plusz*, 2020/2. szám. pp. 52-58.

letes vizsgálatot, amely során megállapította, hogy a folyamatba épített ellenőrzés okán a közbeszerzési eljárás lefolytatásának időtartama egy nem-ellenőrzött eljárás többszörösére tud emelkedni. Az általa 2017-ben kidolgozott ábra (az értekezésben szereplő 8. ábra) rendkívül szemléletesen adja vissza a támogatási rendszer és a pályázati rendszer közötti kapcsolatot, rávilágítva a két rendszer közötti szinergiákra és egymásra gyakorolt hatásokra. A támogatott szervezeteknek a közbeszerzési eljárás tervezésekor szükséges figyelembe venniük az ellenőrzési folyamatok időigényét, amelyek jelentősen megnövelik a közbeszerzési eljárás lefolytatásának időtartamát.<sup>129</sup>

---

<sup>129</sup> Id, részletesebben: Lipták Beáta – Berta Bianka: EU-támogatásból megvalósuló beszerzések ellenőrzése. In: Bakos Balázs – Berethalmi András – Berta Bianka – Kugler Tibor – Lipták Beáta: Közbeszerzések ellenőrzése. Nemzeti Közszerzési Egyetem, Budapest. pp.73-89.

8. ábra A pályázati és a közbeszerzési rendszer kapcsolata



Forrás: Vándor Csaba (2017)

A támogatásból megvalósuló beszerzések esetében rendkívül fontos körülmény, hogy az ellenőrző szervezetek (előzetes és utólagos ellenőrzés esetén egyaránt) által kibocsátott támogató tartalmú tanúsítvány nélkül közbeszerzési szerződés nem köthető, nem módosítható, illetve a támogatás nem fizethető ki a kedvezményezett szervezet részére.

### II.3.2. Támogatott szervezetek a változások keresztjében

A gazdasági szereplők által jogosan megfogalmazott kritika, hogy egy ilyen gyakran változó jogi környezet nem segíti elő a jogkövető magatartásokat. Tátrai Tünde egy nagyszabású kutatás eredményeként megállapította, hogy közbeszerzési szempontból a legkevésbé felkészültek a támogatott szervezetek tekinthetők [2015. évi Kbt. 5. § (2) és (3) bekezdés szerinti ajánlatkérők],<sup>130</sup> amelyek egyébként nem tartoznának a közbeszerzési törvény hatálya alá, de mivel tevékenységüket az állam vagy az Európai Unió meghatározott mértékben támogatja, közbeszerzésre kötelezetté válnak.<sup>131</sup> A piacon versenyhelyzetben működő és támogatásra pályázó vállalatok gyakorlatlan közbeszerzőként nagyobb valószínűséggel követnek el jogszerűtlenséget, ezzel esetleg kockáztatva a támogatás részleges vagy teljes visszafizetését.<sup>132</sup>

A közbeszerzési törvény hatály alá tartozás tényét önmagában sem könnyű mindig megállapítani. A törvényjavaslat a Kbt. alanyi hatálya körében egyáltalán nem tartalmazott különös, a korábbiaktól eltérő pályázati kitétel, a Parlament által 2015. szeptember 22-én elfogadott szöveg ugyanakkor meglepte a közbeszerzési, de főleg a pályázati területen dolgozó szakembereket az 5. § (3) bekezdésének inkorporálásával.<sup>133</sup> Az elfogadott, és 2015. november 1-én hatályba lépő szöveg értelmében a 25 millió forintot meghaladó támogatásban részesülő beszerzések a közbeszerzési törvény hatálya alá kerültek.<sup>134</sup> Az országgyűlés 2015. december 23-án már módosította is a szöveget

---

<sup>130</sup> Tátrai Tünde: Verseny a közbeszerzési piacon. Közgazdasági Szemle, LVI. évf., 2009. szeptember, 836.p.

<sup>131</sup> ld. erről részletesebben: Vándor (2017) im. pp. 41-53.

<sup>132</sup> Tátrai (2009) im. 836.p.

<sup>133</sup> Vándor (2017) im. pp.43-44.

<sup>134</sup> 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 szolgáltatásmegrendelését, árubeszerzését vagy

azzal az indoklással, hogy az elfogadott hatályos Kbt. rendelkezéseinek jogtechnikai pontosítására irányul a módosítás, és több kivételi kört is meghatározott a fenti szabály alól. Majd 2017. január 1-től újabb módosítás a tárgykörben: a támogatási összeget a jogalkotó 40 millió forintra emelte. Újabb változás következett be 2018. január 29-én, amikor a támogatási összeg tekintetében 300 millió forintra emelkedett a lélektani határ. A 3 és fél éves „saga” végét az jelentette, amikor 2020. január 1-től a Kbt. 5. § (3) bekezdését a Kbt. 2019. decemberi módosítása hatályon kívül helyezte.

A támogatott szervezetek közbeszerzéseinek szakmai támogatására a Miniszterelnökség útmutatókat és iratmintákat dolgozott ki és tett közzé 2016. november 24-én.<sup>135</sup> A közzétett anyagok a közbeszerzési eljárásokat szabályozó jogszabályok mellett 59 témakörben adnak magyarázatot, mintegy 2000 oldal terjedelemben. Ráadásul ezen iratminták egy része praktikusan megtévesztő. Az 50-es sorszámot viselő „Összegezés” megnevezésű iratminta például nem követi a jogszabályban meghatározott tartalmat, így ennek alkalmazása kapcsán például egy közbeszerzési utóellenőrzésben felmerülhet az a kérdés, hogy az ajánlatkérő miért nem a kötelező jogszabályi formát használta.<sup>136, 137</sup>

Kifejezetten érdekes a támogatott szervezetek szempontjából a Kbt. 76. § (4) bekezdésének alkalmazási lehetősége. A pályázati eljárások és azok pénzügyi elszámolása szempontjából szerencsés változásnak látszott annak a lehetőségnek a bevezetése, hogy rögzített ár mellett az ajánlattevők csak a minőségi szempontok alapján versenyezzenek egymással. Álláspontom szerint ez teljes mértékben összhangban van a korábban említett „*best value for money*” elvvel. A Miniszterelnökség ugyanakkor kifejezetten felhívja ezzel a kapcsos-

---

építési beruházását az (1) bekezdésben meghatározott egy vagy több szervezet legalább huszonötmillió forint összegben közvetlenül támogatja.”

<sup>135</sup> Az anyagok elérhetőek itt: <https://www.palyazat.gov.hu/iratmintk> (2020. október 3.)

<sup>136</sup> A kötelező forma a 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet 14. sz. melléklete.

<sup>137</sup> Az ajánlatkérőket foglalkoztató másik kényes kérdéssel, a becsült érték meghatározásával kapcsolatban ld. részletesebben: Herczeg Ágnes: A becsült érték meghatározásának változása az új Kbt. tükrében. In: Farkas Csaba (szerk) Húsz év mérlegen – Közbeszerzésünk múltja, jelene és jövője. Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2017. pp. 55-64.



latban a támogatott szervezetek figyelmét, hogy „a KFF nem javasolja a törvény által megengedett rögzített ár/költség szerinti értékelés alkalmazását”.<sup>138</sup> Hogyan legyen előrelátó, jogkövető a támogatott szervezet mindezek tükrében?

## II.4. Közbeszerzés sőralátéten

A hazai közbeszerzési jogunkat már a kezdetektől befolyásolta a globális piac: a rendszerváltást követően számos új jogintézmény és jogszabály könnyítette a külföldi tőke és szolgáltatások beáramlását az országba, majd az első közbeszerzési törvényünk, az 1995. évi XL. törvény a közpénzekből történő beszerzések átláthatóságát célozta – nemzetközi kötelezettségvállalásaink teljesítése érdekében (is).<sup>139</sup> Az Európai Közösség már az 1970-es évektől kezdődően törekedett a tagállamok közötti korlátok felszámolására az állami megrendelések körében is,<sup>140</sup> így amikor Magyarország csatlakozását fejezte ki az Unióhoz, a jogharmonizáció elkerülhetetlenné vált. Az Európai Unió jogában a „*best value for money*” elvének<sup>141</sup> megfelelően a közbeszerzések elsődleges célja az állam által kötött szerződések esetében a közpénzek leggazdaságosabb és leghatékonyabb felhasználása.<sup>142</sup> Első közbeszerzési törvényünk preambulumában értelmében a törvény az államháztartás kiadásainak ésszerűsítése, a közpénzek felhasználása átláthatóságának és széles körű nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése, továbbá a közbeszerzések során a verseny tisztaságának biztosítása érdekében, a belföldi áru-előállítás és munkaerő-foglalkoztatás elősegítésének szempontjára is tekintettel került megalkotásra. A nemzetközi kötelezettségeinek való megfelelés igénye determinálta a későbbi jogalkotást is: nem csak az uniós jog, hanem az UNCITRAL mintatörvénye<sup>143</sup> és a WTO

---

<sup>138</sup> A Miniszterelnökség iratmintája, cím: Útmutató a nyílt közbeszerzési eljárások ajánlati felhívásához. Elérhető: <https://www.palyazat.gov.hu/iratmintk> (2020. október 3.)

<sup>139</sup> A közbeszerzési jog változásával részletesebben foglalkozik: Farkas (2017) pp. 9-17.

<sup>140</sup> Juhász Ágnes: A közbeszerzésről másképpen. Közjog és magánjog határán. Lectum, Szeged, 2014. 13.p.

<sup>141</sup> A magyar fordítása: „pénzért valódi értéket”, amely elv értelmében az ajánlatok értékelésekor nem csak az árat, hanem a minőségi szempontokat is érvényesíteni kell. Ld. erről részletesebben: Dimitri (2012)

<sup>142</sup> Boros Anita – Tátrai Tünde (szerk): Közbeszerzés kommentár. Complex, Budapest, 2011. p.17.

<sup>143</sup> Az első mintatörvény 1994-es, majd 2011-ben új mintatörvényt fogadtak el a szervezet keretein belül.

közbeszerzési iránymutatásait<sup>144</sup> is figyelembe vette a jogalkotó a hazai közbeszerzési rend kialakításakor.<sup>145</sup>

A 2000-es években mind az Európai Unió berkein belül, mind az UNCITRAL és a WTO keretein belül reformfolyamat indult a közbeszerzések szabályozása területén. Az UNCITRAL 2011-ben módosította, modernizálta a korábbi mintatörvényét, és a WTO 2012-ban (2014. április 6-i hatálybalépéssel) felülvizsgálta a korábbi multilaterális megállapodás szövegét<sup>146</sup>. Az uniós jogalkotó 2014. február 26. napján fogadta el a közbeszerzésekre vonatkozó új irányelveket, azaz:

- a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelvet,
- a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/25/EU irányelvet, valamint
- a koncessziós szerződésekről szóló 2014/23/EU irányelvet.

Az új közbeszerzési tárgyú irányelveket a tagállamoknak az irányelvekben foglalt főszabály szerint legkésőbb 2016. április 18. napjáig, az elektronikus közbeszerzésekre vonatkozó részeket a központosított ajánlatkérő szervek tekintetében 2017. április 18. napjáig, valamennyi ajánlatkérő szervezetre vonatkozóan pedig 2018. október 18. napjáig kell átültetniük a tagállami jogokba. Ezen új irányelvek stratégiai szemléletváltást jelentettek a korábbi szabályokhoz képest, különösen az innováció támogatás, a szociális és környezetvédelmi szempontok érvényre juttatása terén.<sup>147</sup> Fentiek alapján érthető, hogy a magyar jogalkotón több irányból is érkező „lépéskényszer” volt a jogszabályok harmonizációjára (és modernizációjára), talán ezért is a közbeszerzési jogszabályaink „élettartama” egyre rövidül: a 2003-as törvény még 9 évig volt hatályban, a 2011-es már csak 4 évig, a 2015-ös törvény esetében pedig az eltelt 2 év alatt több változást éltünk meg a szövegben, mint az első közbeszerzési törvényünk teljes 9 éve alatt! Kérdéses ugyanakkor, hogy a szabályozási dömping milyen tényleges hatással van a

---

<sup>144</sup> WTO Agreement on Government Procurement, vagy GPA-megállapodás, máshol Kormánybeszerzési Megállapodásként is fordítják.

<sup>145</sup> Boros – Tátrai (szerk) (2011) im. 28.p.

<sup>146</sup> A módosított szöveg elérhető itt: [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/rev-gpr-94\\_01\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.htm), a változásokat elemzi: Corvaglia (2016)

<sup>147</sup> Kiss Judit Katalin: Útban a stratégiai irányok felé – szemléletváltás az új közbeszerzési irányelvekben. Közbeszerzési Szemle, 2016/9. pp. 41-41.

gazdaságra: a változékonyság nem megy-e e a hatékonyság rovására? Az alábbiakban ezt a kérdést járjuk körbe.

#### **II.4.1. A közbeszerzési szabályok összetettsége és egyszerűsítése a számok tükrében**

Az 1995-ös közbeszerzési törvényünk mintegy 63.000 karakterben szabályozta a közbeszerzések rendjét 1995. november 1-től. A kézirat lezárásakor hatályos 2015. évi CXLIIII törvény a mellékletek nélkül több, mint 526.000 karakterben szabályozza ugyanazt a tárgykört. Ennyivel összetettebbé váltak volna a beszerzések az elmúlt 20 évben?

Magyarország az EU-val kötött, 1991. december 16-án aláírt társulási szerződésben vállalta a jogközelítést, ezért az első közbeszerzési törvény már az uniós alapelvek messzemenő figyelembevételével készült.<sup>148</sup> Bakonyi József szerint ugyanakkor az 1995-ös közbeszerzési törvényünk megalkotásakor „a Parlament a közösségi jogot némileg leegyszerűsítve iktatta törvénybe”.<sup>149</sup> Ezen egyszerűbb szabályok azonban nem mindenben feleltek meg a vállalt nemzetközi kötelezettségeknek, így a csatlakozási tárgyalások lezárása előtt a szabályozás módosításra szorult, és még az utolsó 2002-es országjelentésben is fogalmazott meg az Európai Bizottság elvárásokat a hazai közbeszerzés szabályozása kapcsán. Ennek megfelelően a 2003-as közbeszerzési törvény elfogadása során a törvény általános indoklásában a jogalkotó már úgy fogalmazott, hogy a többször módosított 1995. évi XL. törvény „nagy mértékben, de nem teljesen felel meg az európai közösségi jog követelményeinek”.<sup>150</sup> Az Európai Unióhoz történő csatlakozásig, illetőleg 2004. január 1-jéig meg kellett teremteni az európai közösségi közbeszerzési joggal teljesen összeegyeztethető magyar szabályozást, amely új törvény elfogadásával járt. Bár az indoklás szerint az új szabályok nem hoztak létre teljesen új rendszert, valójában mégis határvonalat jelentenek, hiszen ekkor jelenik meg a nemzeti és uniós eljárásrend különválása, a tervpályázat közbeszerzési körbe vonása is. 2005-ben egy átfogó

---

<sup>148</sup> Dezső Attila (szerk): Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához. Budapest, Wolters Kluwer, 2015. 17.p.

<sup>149</sup> Boros Anita – Tátrai Tünde (szerk): Közbeszerzés kommentár. Complex, Budapest, 2011. p. 26.

<sup>150</sup> A 2003. évi CXXIX. törvényhez fűzött miniszteri indoklás

reform a törvény közel harmadát módosította, de ez a módosítás sem az egyszerűsítés irányába hatott, célja a közbeszerzések átláthatóságának növelése volt. Az újabb átfogó módosítás 2008-ban azonban már kifejezetten nevesített célként fogalmazza meg a törvény indoklása az akkori közbeszerzési rendszerrel egyszerűbb, az ajánlatkérők és az ajánlattevők által átláthatóbb eljárási rend kialakítását.<sup>151</sup>

Az európai jogfejlődés újabb mérföldkőhöz érkezett 2004-ben, amikor hosszas jogalkotási folyamat eredményeként megszületett a 2004/18/EK klasszikus közbeszerzési irányelv, illetve a közszolgáltatási szektorra vonatkozó 2004/17/EK irányelv. A bevezetett módosításokat három főbb csoportra oszthatjuk: egyrészt az egyszerűsítést és pontosítást célzó intézkedések, másrészt a tagállamok mozgásterét növelő szabályok, harmadrészt pedig az átláthatóságot növelő rendelkezések.<sup>152</sup> Ezen irányelvek átültetési határideje 2006. január 31-volt, hazánk a 2005-ös átfogó reformmal tett eleget az átültetési kötelezettségnek. A 2004-es klasszikus irányelv a közbeszerzések egyszerűsítésének gazdasági szereplők által megfogalmazott igénye kapcsán az elektronikus folyamatok minél szélesebb alkalmazásában látta a megoldását. A (12), (15) és (35) preambulumi cikkek egyértelműen az információs technológiák fokozott alkalmazását javasolják a tagállamoknak. Az irányelv értelmében ezek alkalmazása nagymértékben egyszerűsítheti le a szerződések közzétételének folyamatát és teheti hatékonyá és átláthatóvá a beszerzési eljárásokat [2004/18/EK irányelv (35) preambulumi bekezdése]. E módszerek segítik a verseny fokozását és a közbeszerzés egyszerűsítését, különösen azáltal, hogy e módszerek alkalmazásával idő és pénz takarítható meg [2004/18/EK irányelv (12) preambulumi bekezdése]. Az egyszerűsítés célkitűzése az elektronikus folyamatok által hosszú távon biztosítható. A hazai szabályozásban is az elektronikus eljárások bevezetési hosszú út vezetett. A 2003. évi Kbt. rögzítette először, hogy az ajánlatkérők kötelesek bizonyos eljárási cselekményeket elektronikusan dokumentálni [2003. évi Kbt. 7. § (1) bekezdés], illetve a 2010-es módosítás rendelkezett arról, hogy az elektronikusan elérhető, nyilvános és közhiteles adatbázisokban szereplő adatokat a közbeszerzési ajánlattevőknek nem szükséges külön igazolni [2003. évi Kbt. 20. § (7) bekezdés,

---

<sup>151</sup> 2008. évi CVIII. törvény, hatályos: 2009. április 1-től.

<sup>152</sup> Dezső (szerk) (2015) im. 38.p.

hatályos: 2010. szeptember 15-től]. A 2003. évi Kbt. 2008-as módosítása vezette be a hirdetmények kötelező elektronikus közzétételi eljárását is (2003-as Kbt. 44. §). Az irányelvi rendelkezéseket már teljes körűen alkalmazó 2011. évi Kbt. 2013-as módosítása további jelentős változást hozott az elektronikus közzétételben. A 2011. évi Kbt. 31. § (1) bekezdése meghatározta azon adatok körét, amelyet az ajánlatkérők kötelezően közzé kellett, hogy tegyenek a Közbeszerzési Hatóság által működtetett Közbeszerzési Adatbázisban (KBA) 2013. július 1-től. A közbeszerzések átláthatóságának és ellenőrzésének szempontjából, valamint a nyilvánosság biztosítása szempontjából ezen jogszabály-módosítás jelentős lépcsőfoknak tekinthető az e-közbeszerzések terén.<sup>153</sup>

Az 1995. évi közbeszerzési törvényt az 1995. május 26-i közlönyállapothoz képest a 2004. május 1-i hatályon kívül helyezésig a jogalkotó 15 alkalommal módosította – tehát 9 év alatt 15 módosítás. A 2003. évi közbeszerzési törvény szövege a 2003. december 28-i közlönyállapothoz képest 53 alkalommal módosult 2012-ig – tehát 9 év alatt már 53 módosításon esett át. A 2011-es törvény a 2011. július 20-i közlönyállapothoz képest a 2015. november 1-i hatályon kívül helyezéséig eltelt kicsit több, mint 4 éve alatt 23 alkalommal módosult, vagyis többször, mint az első törvény annak 9 éves „pályafutása” alatt. A 2015-ös, a kézirat lezárásakor hatályos közbeszerzési törvény annak 2 éves időtartama alatt már a 15. szövegváltozat lép hatályba 2018. január 1-től. Ezen statisztikai adatok elborzasztóak.

Az EU a 2014-es irányelvi rendelkezésekkel kifejezetten nevesítette az egyszerűsítést, mint célkitűzést. Juhász Ágnes ezen cél elérésével kapcsolatban a következőt fogalmazta meg: „*Noha a Bizottság a reform elsődleges céljaként a közbeszerzési szabályozás egyszerűsítését tűzte ki, az elfogadott rendelkezések valójában messze elmaradnak a várakozásoktól. Nemhogy nem került sor tényleges egyszerűsítésre, hanem a szabályozás helyenként még terjedelmesebbé és sajnálatos módon bonyolultabbá is vált. A rugalmasság is csak részben valósult meg, hiszen a rugalmas (vagy legalábbis rugalmasnak szánt) eljárások csak speciális esetekben alkalmazhatók, opcionális jelleggel.*”<sup>154</sup>

---

<sup>153</sup> Vándor (2017) kézirat pp. 86-87.

<sup>154</sup> Juhász Ágnes: Az európai közbeszerzési szabályozás reformja. In: Karlovits János (szerk) Fejlődő jogrendszer és gazdasági környezet a változó társadalomban. International Research Institute s.r.o, Komárno. 2015. p.24.

A 2014/24/EU irányelv (továbbiakban: Klasszikus közbeszerzési irányelv) szövege az „egyszerű” vagy „egyszerűsít” kifejezést előszeretettel használja az új szabályozás kapcsán:

- (52) preambulumi bekezdés: „Az elektronikus tájékoztatási és kommunikációs eszközök nagymértékben egyszerűsíthetik a szerződések közzétételét, és növelhetik a közbeszerzési folyamatok hatékonyságát és átláthatóságát”.
- (63) preambulumi bekezdés: a dinamikus beszerzési „rendszereket egyszerűsíteni kell, különösen azáltal, hogy meghívásos eljárás formájában kell működtetni őket, így kiküszöbölve az előzetes ajánlatok szükségességét, amelyek a tapasztalatok alapján a dinamikus beszerzési rendszerekkel kapcsolatos egyik legjelentősebb tehernek bizonyultak”.
- (64) preambulumi bekezdés: a dinamikus beszerzési rendszerek kapcsán „a kiválasztási szempontok értékelésére a dokumentációra vonatkozó, ebben az irányelvben előírt egyszerűsített követelmények alapján fog sor kerülni”.
- (84) preambulumi bekezdés: „Számos gazdasági szereplő – nem utolsósorban kkv-k – szerint a közbeszerzésben való részvételük egyik legnagyobb akadályát az abból eredő adminisztratív terhek képezik, hogy a kizárási és a kiválasztási szempontokhoz kapcsolódóan jelentős számú tanúsítványt, illetve egyéb dokumentumot kell benyújtani. Az ilyen jellegű követelmények visszafogása – például a frissített nyilatkozatból álló egységes európai közbeszerzési irat használatának a lehetővé tételével – jelentős egyszerűsítést eredményezhet, ami mind az ajánlatkérő szervezeteknek, mind a gazdasági szereplőknek előnyére válik”.
- (86) preambulumi bekezdés: „További egyszerűsítést jelenthet mind a gazdasági szereplők, mind az ajánlatkérő szervezetek számára, ha a nyilatkozattétel céljára egységesített formanyomtatvány áll rendelkezésre, mivel ez csökkentené a hivatalos nyilatkozatok és hozzájáruló nyilatkozatok pontos megfogalmazásával összefüggő problémákat csakúgy, mint a nyelvi nehézségeket.”

- (87) preambulumi bekezdés: az e-Certis rendszer<sup>155</sup> használatának kötelezővé tételével „a dokumentumok cseréjének egyszerűsítésével és megkönnyítésével kapcsolatban” beteljesítheti a benne rejlő lehetőségeket.
- (89) preambulumi bekezdés: a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztása kapcsán „az odaítélési szempontok fogalma ezen irányelv központi elemét képezi. Ezért a rá vonatkozó rendelkezéseket a lehető legegyszerűbb és legegyszerűbb módon kell megfogalmazni.”
- (113) preambulumi bekezdés: a szociális szolgáltatások beszerzésére irányuló eljárásokkal kapcsolatban „a tagállamoknak törekedniük kell arra is, hogy teljesüljön az egyszerűsítés, valamint az ajánlatkérő szervekre és a gazdasági szereplőkre háruló adminisztratív terhek enyhítésének célja”.
- (126) és (127) preambulumi bekezdések: a megkötött szerződések kapcsán „a tájékoztató közzétételére szolgáló, a Bizottság által kezelt elektronikus rendszereket is tovább kell fejleszteni az adatbevitel megkönnyítése érdekében, egyszerűsítve egyúttal a globális jelentések lekérését és a rendszerek közötti adatcserét”.
- (128) preambulumi bekezdés: az IMI rendszer<sup>156</sup> működésével kapcsolatban rögzíti, hogy a „belső piaci információs rendszer hasznos elektronikus eszköznek bizonyulhat, amely az egyszerű és egységesített eljárásokon alapuló információcsere és a nyelvi akadályok áthidalása révén megkönnyíti és erősíti a közigazgatási együttműködést”.

---

<sup>155</sup> Az e-Certis rendszer az Európai Bizottság által létrehozott és fenntartott elektronikus rendszer, melynek célja, hogy könnyítse az eligazodást az uniós tagállamok ajánlatkérői által a kizáró okok és alkalmassági feltételek kapcsán megkövetelt igazolások és nyilatkozatok rendszerében. A tagállamok kötelesek nemzeti szabályaiknak megfelelően naprakész adatokkal feltölteni az E-Certis rendszert. Elérhetősége: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/ecertis/>

<sup>156</sup> Az IMI (belső piaci információs rendszer) a közbeszerzésekben biztosítja, hogy ezen keresztül az eljárásokban részt vevő hatóságok kétséget kizáróan meggyőződhetnek az ajánlattevők által benyújtott dokumentumok, tanúsítványok hitelességéről. Ellenőrizhetik, hogy az érintett cégek megfelelnek-e a szükséges műszaki előírásoknak (megfelelnek-e a nemzeti szabványoknak, rendelkeznek-e a szükséges jelölésekkel, teljesítik-e a megfelelőség-értékelés során vizsgált követelményeket stb.), és képesek-e teljesíteni a szóban forgó szerződést. Utánanézhetnek annak, hogy a szerződő feleket, beszállítókat, illetve szolgáltatókat nem kell-e kizárni az eljárásból valamilyen okból (pl. azért, mert korábban a bíróság csalás miatt elítélte őket, illetve ellenőrizhetik, hogy helytálló információkat bocsátottak-e a rendelkezésükre az ajánlattevők az egységesített nyilatkozattételi formanyomtatványon. A rendszer a 2012-es bevezetés óta folyamatosan növekvő ügyszámot mutat. Ld. bővebben itt: Európai Bizottság: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/imi-net/statistics/index\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/statistics/index_hu.htm)

- (133) preambulumi bekezdés egy Vizsgálóbizottság felállítását kezdeményezi „a nyilatkozatok egységes formanyomtatványának elfogadására, tekintettel a nyilatkozatoknak a közbeszerzésre való hatására, és mivel azok központi szerepet töltenek be a közbeszerzési eljárások dokumentációs követelményeinek egyszerűsítésében”.

Az olvasottak alapján arra kell következtetnünk, hogy legalább a fent nevesített területeken az irányelvek nyomán megszülető szabályok ténylegesen is enyhítik majd az adminisztrációs terheket. Előre bocsátom azonban azt a megállapításomat, hogy az ajánlattevők oldaláról valóban megvalósult bizonyos területeken az egyszerűsítés, ugyanakkor egyfajta zéró összegű játszma formájában: amit az ajánlattevők nyertek az egyszerűsítésen, annak az árát az ajánlatkérők fizetik meg a jóval összetettebb, és sok esetben bonyolultabb adminisztráció bevezetésével. Az e-Certis rendszer és az IMI használata ugyan megkönnyíti a nemzetközi adatcserét és információszerezést, de jelentős többlet-terhet ró az ajánlatkérőkre, és az adatbázis működtetésével megbízott tagállami intézményekre egyaránt. Így összességében inkább azt állapíthatjuk meg, hogy az eljárások névlegesen lettek csak egyszerűbbek, és csak hosszú távon. Erre példa a következőkben ismertetésre kerülő EEKD is.

#### **II.4.2. A dokumentáció és nyilatkozatok egyszerűsítése – az EEKD alkalmazása a gyakorlatban**

A 2014. évi változások közül jelen írásban csak az Egységes Európai Közbeszerzési Dokumentum (*European Single Procurement Document* – Egységes Európai Közbeszerzési Dokumentum, továbbiakban: EEKD) kapcsán felmerülő egyszerűsítési kérdéseket ismertetem. Az EEKD az ajánlattételt hivatott leegyszerűsíteni egyfajta egységes ajánlati nyilatkozati mintát létrehozva,<sup>157</sup> így megkönnyítve az ún. nyilatkozati elv érvényesülését. A nyilatkozati elv bevezetésének lényege, hogy az ajánlat vagy részvételi jelentkezés benyújtásakor az ajánlattevő vagy részvételre jelentkező csupán nyilatkozatot nyújt be a ki-

---

<sup>157</sup> Tátrai Tünde - Dudás Gábor: Adatvédelem és közbeszerzés határán, ACTA HUMANA, 2015/5 42. p.



záró okok fenn nem állására és az alkalmassági feltételeknek való megfelelésre vonatkozóan. A hivatalos igazolásokat pedig csak a későbbi nyertes, vagy legkedvezőbbnek látszó ajánlatot tevő gazdasági szereplőnek kell benyújtania. Soós Csaba 2015-ben úgy vélekedett az Európai Bizottsággal egyetértésben, hogy „az EEKD használata jelentős egyszerűsítést eredményezhet mind az ajánlatkérők, mind pedig a gazdasági szereplők számára”, hozzátéve, hogy a gyakorlat számos nyitott kérdésre adhat majd választ.<sup>158</sup>

A gazdasági szereplőknek főszabály szerint – az uniós értékhatárt elérő beszerzések esetében - e nyilatkozatminta megfelelő kitöltésével kell első körben előzetesen igazolniuk a kizáró okok hiányát és az alkalmassági követelményeknek való megfelelést, igazolások a legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevőtől kerülnek bekérésére (ld. Kbt. 69. §, 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 1. §.) Főszabály szerint az EEKD uniós eljárásrendben alkalmazandó, azonban az ajánlatkérő köteles elfogadni nemzeti eljárásrendben is, ha az ajánlattevő a 321/2015. (X.30.) Korm. rendelet szerint egy korábbi közbeszerzési eljárásban felhasznált EEKD-t nyújt be, amennyiben az abban foglaltak megfelelnek a valóságnak.

Az EEKD bevezetése kapcsán Magyarország esetében a „szekér megelőzte a lovat”, mivel az új közbeszerzési törvény hatályba lépésekor (2015. november 1.) még nem létezett az EEKD formanyomtatványa, azt a Bizottság csak 2016. január 5-én tette közzé. Ez a gyakorlatban azért nem okozott különösebb fennakadást, mivel az új törvény 2015. szeptember 22-i elfogadása, november 1-i hatálybalépése, és a végrehajtási rendeletek jelentős részének 2015. október 30-án vagy november 2-án való megjelenése egyébként is szinte lehetetlenné tette 2015. november és december hónapokban az uniós eljárásrend szerinti eljárások megindítását. A Közbeszerzési Értesítőben 2015. november 1. és 2015. december 31. között megindított eljárásokat vizsgálva érdekes statisztikai adatokat láthatunk: az ajánlatkérők október 30-án számottevő eljárást indítottak meg a 2011. évi Kbt. alapján (ezek jelentek meg 2015. november 4-én az Értesítőben), majd egy bátor ajánlatkérő (Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kórház és Egyetemi Oktató Kórház) november 13-án indította meg az első, 2015. évi Kbt. alapján lefolytatott eljárást, amelyet december 31-ig mindössze 17 megindított eljárás követett.

---

<sup>158</sup> Soós Csaba: A nyilatkozási elv bevezetése a közbeszerzésben. Közbeszerzési Szemle, 2015/8., 41.p. és 50.p.

Összehasonlításképpen: a 2016. év ugyanezen időszakában 404 ajánlati vagy részvételi felhívást jelent meg a Közbeszerzési Értesítőben.<sup>159</sup>

Az EEKD első tervezetét 2014-ben mutatta be a Bizottság: az egyszerűsítés jegyében egy 20 oldalas, nagyon részletes formanyomtatvánnyal álltak elő, amely a tagállamok nagy részének egyértelmű nemtetszését váltotta ki.<sup>160</sup> A finomított, ún. „*light version*” mindössze 17 oldal, illetve a hozzá tartozó használati útmutató.<sup>161</sup> A végrehajtási rendelet (4) preambulumi bekezdése megerősíti, hogy az EEKD egyik célja, hogy a nemzeti szinten használt több különböző nyilatkozatot egységes, európai szintű formanyomtatvánnyal felváltva egyszerűsítse a gazdasági szereplők, az ajánlatkérő szervek és a közszolgáltató ajánlatkérők által teljesítendő feladatokat.

A Bizottság 2016. december 31-i állapotra vonatkozó felmérése alapján az EEKD tényleges bevezetése nem volt teljesen zökkenőmentes a tagállamokban. A bizottsági jelentés megállapítja, hogy a 2014/24/EU irányelv lehetővé tette a tagállamok számára, hogy 2018. áprilisáig az EEKD papíralapú változatát használják. Az e-EEKD-t 2016. decemberi 31-ig bevezető 15 tagállam közül 12-ben párhuzamosan a papíralapú formátumot is használták, illetve Franciaország, Magyarország és Írország jelezte, hogy az EEKD-t kizárólag papíralapú formátumban használják. Az EEKD használatát megkezdő tagállamok több mint 80 %-a tehát még mindig a papíralapú változatot alkalmazta a vizsgált időszakban, amely egyben azt jelenti, hogy a tagállamok csak elenyésző mértékben éltek az EEKD által kínált egyszerűsítési lehetőségekkel, melyek előmozdítanák a közbeszerzési eljárás digitalizálását.<sup>162</sup>

Álláspontom szerint az EEKD gyakorlati alkalmazása során a jogalkotásban megfogalmazott egyszerűsítés mintapéldáját látjuk, amennyiben az ajánlattevői oldalról számottevő teher kerül át az ajánlatkérő oldalára. Az EEKD alkalmazása során a magyar jogalkalmazók is számos problémával szembesültek. A Közbeszerzési Döntőbizottság D.650/14/2016. sz. határozata feltétlenül említendő a témában, mivel mind a Döntőbizottság érvelése, mind az eljárás során előadottak fontos adalékok az „egyszerűsítés” megértéséhez. Az eljárásban ajánlattevőként részt vevő a következő megjegyzést tette

---

<sup>159</sup> Az adatok a Közbeszerzési Hatóság nyilvános adatbázisából származnak.

<sup>160</sup> Soós (2015) im. 44.p.

<sup>161</sup> A Bizottság (EU) 2016/7 végrehajtási rendelete (2016. január 5.) az egységes európai közbeszerzési dokumentum formanyomtatványának meghatározásáról.

<sup>162</sup> Európai Bizottság (2017) 6.p.

az előzetes vitarendezés során: „Tapasztalataink szerint a minden részletre kiterjedő kitöltési útmutató hiányában a 2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről alkalmazásának egyik az ajánlattétel szempontjából legkritikusabb pontja az EEKD vagy egységes európai közbeszerzési dokumentum helyes kitöltése és kitöltetése mind Ajánlattevői, mind Ajánlatkérői oldalon. A formanyomtatvány struktúrája nem könnyíti meg az előkészítést és szerkesztést az Ajánlatkérői, illetve a kitöltést az Ajánlattevői oldalon...” Fenti megállapítással magam is messzemenően egyetértek. A Közbeszerzési Döntőbizottság az ügy kapcsán azt a fontos megállapítást tette, hogy amennyiben az EEKD formanyomtatványban a kizáró okokra vonatkozóan ingyenesen és nyilvánosan elérhető adatbázisok tekintetében (akár a közbeszerzési dokumentumban) az ajánlatkérő nem ad konkrét információt, akkor az ennek hiányában megküldött hiánypótlási felhívás tartalma nem alkalmas arra, hogy a kérelmező egyértelmű információkkal rendelkezzen arról, hogy az EEKD-nek melyik sorával összefüggésben milyen hiányt kell pótolnia, tehát a hiánypótlási felhívás nem adott elégséges ismeretet arról, hogy mely módon képes a jogszabályoknak és a közbeszerzési dokumentumoknak megfelelő tartalmú ajánlatot benyújtani. A fenti eset kapcsán különösen érdekes kérdésként merül fel, hogy külföldi székhelyű ajánlattevő vagy részvételre jelentkező, illetve kapacitást nyújtó szervezet vagy alvállalkozó esetében hogyan alakul a tájékoztatás kérdése és egyben felelőssége. Álláspontom szerint amennyiben a külföldi székhelyű, EEKD benyújtására kötelezett fél szerepel az eljárásban, úgy a közbeszerzési dokumentum részeként csatolt EEKD útmutató erre nem tud előzetes megoldást nyújtani. Ebben az esetben amennyiben az EEKD-t ajánlatkérő álláspontja szerint hibásan tölti ki az arra kötelezett, az ajánlatkérő felelősségi körébe tartozik, hogy a hiánypótlás elrendelésekor az e-Certis adatbázis<sup>163</sup> segítségével pontosan megjelölje a pótlendő hiányt. Ezzel egyben az adminisztratív terhet is átveszi ajánlatkérő az ajánlatot benyújtó gazdasági szereplőtől.

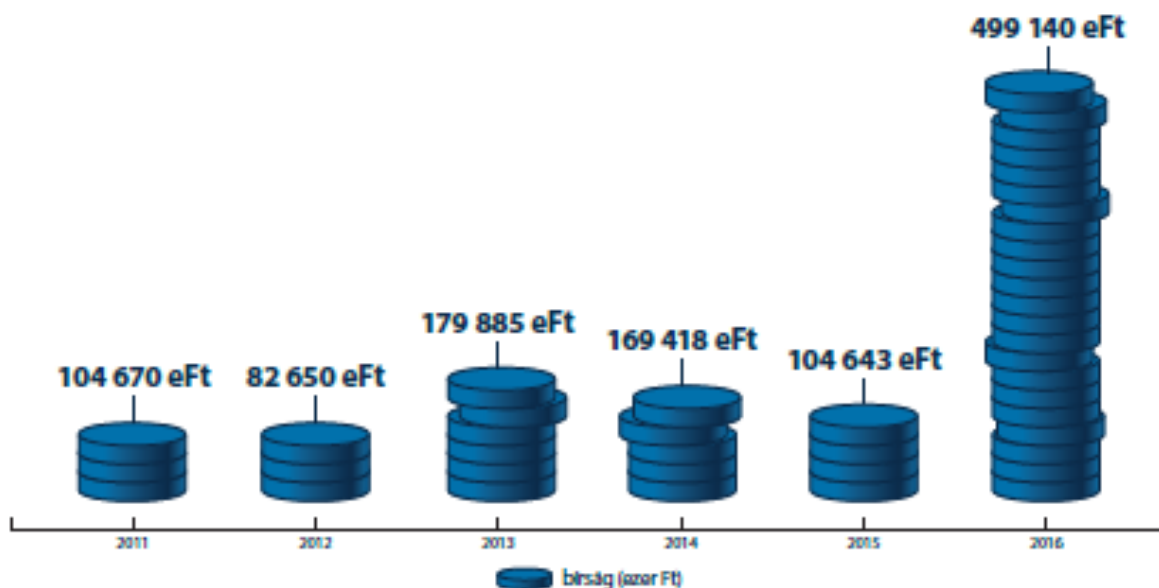
---

<sup>163</sup> Az E-Certis az Európai Bizottság által létrehozott és fenntartott elektronikus rendszer, melynek célja, hogy könnyítse az eligazodást az uniós tagállamok ajánlatkérői által a kizáró okok és alkalmassági feltételek kapcsán megkövetelt igazolások és nyilatkozatok rendszerében. A tagállamok kötelesek nemzeti szabályaiknak megfelelően naprakész adatokkal feltölteni az E-Certis rendszert. Elérhetősége: <https://ec.europa.eu/tools/ecertis/search> (2020. október 3.)

### II.4.3. A bírság, mint visszatartó erő?

2017. november 14-én a Közbeszerzési Hatóság nagyszabású nemzetközi konferenciát szervezett, ahol a Közbeszerzési Hatóság elnöke, Rigó Csaba Balázs előadásában kifejezetten büszke volt arra az eredményre, amelyet a következő ábra szemléltet.

9. ábra: A Közbeszerzési Hatóság által kiszabott



Forrás: Közbeszerzési Hatóság (2016)<sup>164</sup>

A 2016-os évben a Hatóság rekordösszegű bírságot szabott ki a közbeszerzési eljárások kapcsán, a beszámoló szövegében pedig 2017. évre 500-1000 millió forint közötti bírságot valószínűsítettek. Számomra nehezen érthető, hogy miért tölti el az az adat büszkeséggel a Hatóság elnökét, amely inkább elgondolkodtató, vagy még inkább elszomorító a közbeszerzési és általában a beszerzési piac vonatkozásában. Ha a Hatóság egyre több ügyben állapítja meg a jogszabálysértést, akkor vagy a közállapotok romlottak sokszoros mértékben, vagy a jogszabályok tartalmával, alkalmazhatóságával kapcsolatban merülnek fel aggályok. Egyik esetkör sem ad okot az ünneplésre. A 2016-os év az új közbeszerzési törvény alkalmazásának első éve volt. Bár

<sup>164</sup> Közbeszerzési Hatóság (2016) 26.p.

2012-ben is lépett hatályba új törvény, a fenti ábra alapján úgy tűnik, hogy a következő években mégsem ugrott meg a kiszabott bírságok száma. A Közbeszerzési Döntőbizottság által megállapított jogsértések esetében ezzel párhuzamosan kétféle adatot is megismerhetünk: a korábban idézett beszámoló adatai alapján a bíróságok 2016-ban 72%-ban jogerősen elutasították a Döntőbizottság döntései ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmeket<sup>165</sup>, ugyanakkor Puskás Sándor, a Közbeszerzési Döntőbizottság elnöke 2017. november 14-én tartott előadása alapján 90%-os volt a kérelmezők pernyertességi aránya 2017-ben.<sup>166</sup> Ez megint csak elgondolkodtató adat a joggyakorlat számára: 2017-ben a bíróság előtt járt ügyek (amely az összes Döntőbizottsági ügy 17%-a) igen jelentős hányadában a bíróság máshogy értelmezte a közbeszerzési törvény és/vagy végrehajtási rendeletei szövegét, mint a közbeszerzéseket elsődlegesen felügyelő Döntőbizottság. A jogkövető gazdasági szereplők tehát nincsenek könnyű helyzetben, hiszen még a felügyeleti hatóság és a bíróság sincsen egy véleményen a jogalkalmazás során. Mindez különösen aggasztó annak fényében, hogy a 2015-ös közbeszerzési törvény a korábbiakhoz képest több esetben is kötelezővé teszi a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó alkalmazását, így az eljárások jelentős hányadában a felek kifejezetten szakértői közreműködés mellett kerülnek a Közbeszerzési Döntőbizottság majd a bíróság látókörébe.

2020. január 15-i adatok alapján már egyértelműen igazolható a 2016-os, megváltozott bírságolási attitűd a Közbeszerzési Hatóság részéről, amelyet az alábbi ábra szemléltet:

---

<sup>165</sup> Közbeszerzési Hatóság (2016) 32.p.

<sup>166</sup> Az előadás elérhető itt: <http://kozbeszerzes.hu/dokumentumok/megtekint/1510838198/2182/>

10. ábra: Egy érdemi jogorvoslatra jutó bírság összege, 2013-2019.



Forrás: Közbeszerzési Hatóság (2020)<sup>167</sup>

A korábbiakban a közbeszerzési jogszabályok változékonyságának és relatív bonyolultságának egyes aspektusaira kívántam felhívni a figyelmet. Álláspontom szerint a gyakori és sokrétű jogszabályváltozás, az eljárások kiszámíthatatlansága kérdéssé teszik, hogy akár a hazai, akár az uniós célkitűzések, mely szerint a gazdasági szereplők számára egyszerűbbé és érthetőbbé kell tenni a közbeszerzési eljárásokat, valaha a realitást közelítették-e. A tendencia éppen ezzel ellentétes: a jogszabályok egyre hosszabbak és részletesebbek, a közbeszerzés hatálya alá vont szervezetek köre bővül, ugyanakkor a jogalkalmazást segítő szervezetek egymás között sem tudnak megállapodni az értelmezési kérdésekben. Így nem meglepő, ha rekordösszegű bírságokat szab ki a Közbeszerzési Hatóság, de a bírságok összegének és gyakoriságának emelkedésével a rendszerben rejlő problémák nem oldódnak meg.<sup>168</sup>

<sup>167</sup> Közbeszerzési Hatóság: Gyorsjelentés 2019. A magyar közbeszerzések számokban. Elérhető: [https://kozbeszerzes.hu/data/filer\\_public/b7/6a/b76ad9b4-f131-4e58-baf2-9d496e1cd2e9/kh\\_gyorsjelentes\\_2019\\_a4\\_fin.pdf](https://kozbeszerzes.hu/data/filer_public/b7/6a/b76ad9b4-f131-4e58-baf2-9d496e1cd2e9/kh_gyorsjelentes_2019_a4_fin.pdf) (2020. július 8.)

<sup>168</sup> Az írás terjedelmi keretein ugyan túlmutat, de mindenképpen szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy pénzügyi hátrány nem csak a Közbeszerzési Döntőbizottság, hanem uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések esetén a közbeszerzési szervezetrendszer részéről is keletkezhet. Erről részletesebben: Soós Gábor: A szabálytalanságok és pénzügyi korrekciók jogi háttere az uniós forrású közbeszerzésekben. Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2019/9. pp. 46-54.

## **II.5. De lege ferenda javaslatok a közbeszerzési rendszer innovációja elé**

Az alábbiakban azokat a – főként a gyakorlat szempontjából – fontos változtatási kényszerhelyzeteket szeretném röviden ismertetni, amelyek álláspontom szerint nélkülözhetetlenek ahhoz, hogy a közbeszerzési jogunk eleget tegyen a 21. századi elvárásoknak.

### **II.5.1. A kettős ellenőrzési rendszer megszüntetése**

A támogatott közbeszerzések esetében a Miniszterelnökség keretében működő Közbeszerzési Felügyeleti Főosztály gyakorlata igen gyakran ellentétes, nem koherens a Közbeszerzési Hatóság által kiadott útmutatókkal, a Közbeszerzési Döntőbizottság határozataival. A jogalkalmazók számára a jogbiztonságot erősítő megoldás lenne, ha a KFF teljes feladat- és hatásköre a Közbeszerzési Hatósághoz kerülne át. Így a közbeszerzések előzetes és utólagos ellenőrzése egy helyen futna össze, a hivatalbóli kezdeményezés is egy lépcsővel rövidülne feltételezett jogsértések esetén.

Fenti intézkedéssel nem csak az államigazgatási működést lehetne hatékonyabbá tenni, hanem valószínűsíthetően megszűnne a korábban már részletezett „párhuzamos valóság”-élmény, amely a támogatásból megvalósuló közbeszerzéseket jelenleg is jellemzi.

Fentiek alátámasztására alább egy példaértékű, ámbár a gyakorló szakemberek számára inkább elrettentő jogesetet szeretnék ismertetni.

A D.69/13/2020. sz. ügyben a jogeset tényállása a közbeszerzési jogi tények szempontjából nem relevánsak, egyetlen mozzanata viszont nagyon fontos: az eljárás ún. folyamatba épített ellenőrzés keretében folyt, vagyis a Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeleti Főosztálya a közbeszerzési eljárás minden szakaszát figyelemmel kísérte, és az ajánlatkérő szempontjából a támogatás feltétele, hogy a KFF szabályossági tanúsítványt állítson ki a közbeszerzési eljárás lezárultával. A KFF és az ajánlatkérő az egyik ajánlat érvényességével kapcsolatban nem voltak azonos állásponton, de az „erősebb kutya” elvén a KFF előírta az ajánlatkérőnek, hogy nyilvánítson egy

ajánlatot érvénytelennek. Az ajánlatkérő ennek megfelelően döntött, az érvénytelenné nyilvánított ajánlatot tevő gazdasági szereplő viszont a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz fordult jogorvoslatért. A Döntőbizottság határozatának indoklás részének 48. pontja rögzíti, hogy az ajánlatkérő a következő észrevételt tette: „... az ellenőrző szervezet az eljárásra vonatkozó szabályossági tanúsítványt azzal a feltétellel állította ki, hogy a kérelmező ajánlata nem tekinthető érvényesnek annak okán, hogy a vitatott értékelési szempontra tett megajánlás esetében az ajánlatkérő nem alkalmazhatja a Kbt. 71. § (9) bekezdésben foglaltakat és 0 ponttal venné figyelembe az adott értékelési szempontot, mivel az alátámasztó dokumentumok teljes hiánya nem pótolható. Az ajánlatkérő az eljárás eredményét a tanúsítvány birtokában és annak rendelkezései alapján állapította meg és állította össze az összegezést. Ezt igazolja a becsatolt értékelésre vonatkozó bírálóbizottsági jegyzőkönyvek tartalma és az ellenőrző szervezet által előírt kötelező hiánypótlások.” A Döntőbizottság megállapításai között egyetlen szóval sem utal arra, hogy a KFF téves megállapításai és az ezzel összefüggő téves tartalmú tanúsítvány mintegy kényszerhelyzetbe hozta az ajánlatkérőt. Ebben a helyzetben ugyanis az ajánlatkérő előtt két út állt:

- (1) vagy – ahogyan azt az eljárásban maga is megkísérelte a KFF értésére adni – a Kbt. szabályainak megfelelő döntést hoz, és nem tudja elszámolni a beszerzést a pályázati rendszerben tanúsítvány hiányában, vagy
- (2) a KFF tanúsítványban foglaltakat figyelembe véve jogszerűtlen döntést hoz, de a pályázati elszámolás szempontjából megfelel a feltételeknek.

Hangsúlyozni kívánom, hogy a fenti esetben az ajánlatkérő nem volt abban a helyzetben, hogy jó döntést hozzon: kizárólag két rossz döntési lehetőség állt a rendelkezésére, és ennek forrása kizárólag a KFF felróható magatartása volt.

A Döntőbizottság a jogszabálysértő ajánlatkérő döntést megsemmisítette, ráadásul 500.000 Ft bírság és 350.000 Ft. eljárási költség megfizetésére kötelezte az ajánlatkérőt – azt az ajánlatkérőt, aki ebbe a helyzetbe teljes mértékben önhibáján kívül került.

A fenti eset egyértelmű bizonyítéka annak, hogy kettős ellenőrzés nem működik hatékonyan a közbeszerzések területén. Meggyőződésem, hogy a



KFF megszüntetése és a feladatok Hatósági átvétele ezt az anomáliát maradéktalanul képes lenne orvosolni.

## **II.5.2. Az adminisztrációs és költség-teher csökkentés az ajánlatkérői oldalon**

A fokozott adminisztrációs teher egyik indikátora a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók felértékelődő szerepe azon közbeszerzési eljárások esetében is, ahol bevonásuk a jogszabály erejénél fogva nem kötelező. A korábban ismertetett jogi környezetben értelemszerűen felértékelődik a szakértők szerepe, akik kifejezetten a közbeszerzési eljárások specialistái.

A rájuk vonatkozó szabályozás váltakozó tendenciát mutat, hiszen míg a 2003. évi Kbt. kötelezővé tette a hivatalos közbeszerzési tanácsadó alkalmazását, addig a 2011. évi Kbt. csak annak lehetőségét említette meg.

A hivatalos közbeszerzési tanácsadók működését több jogszabály is rendezte: a 30/2004. (IX. 8.) IM-PM együttes rendelet, a 29/2004. (IX. 8.) IM-rendelet, majd később a 93/2011. (XII.30.) NFM rendelet. A 2015. évi hatályos Kbt. egyfajta vegyes modellt követ a két korábbi törvényhez képest: a 2015. évi Kbt. 27. § (3) bekezdés értelmében a részben vagy egészben európai uniós forrásból megvalósuló, valamint árubeszerzés és szolgáltatás megrendelése esetén az uniós értékhatárt meghaladó, építési beruházás esetén az ötszázmillió forintot meghaladó értékű közbeszerzési eljárásba az ajánlatkérő köteles felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadót bevonni. A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók előzetes regisztrációjáról szóló 46/2015. (XI. 2.) MvM. rendelet, majd a 2016. májusában kihirdetett 14/2016 (V.25.) MvM rendelet értelmében a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói kérelmet a Miniszterelnökséghez kell benyújtani. Az okiratok és megfelelése esetén a Miniszterelnökség továbbítja az előzetes regisztrációs kérelmet, és a határozatát a Közbeszerzési Hatóságnak, amely a kérelmezőt előzetes regisztráció jogcímén felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadóként a névjegyzékbe veszi. A Közbeszerzési Hatóság a Kbt. 187. §-a (2) bekezdésének u) pontja alapján honlapján közzéteszi a közbeszerzésekért felelős miniszter által nyilvántartott felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadóknak a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről szóló 14/2016. (V. 25.) MvM rendeletben (a továbbiakban: Rendelet)

meghatározott adatait.<sup>169</sup> A kézirat lezárásakor (2020. október) a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről szóló 257/2018. (XII.18) Kormányrendelet tartalmazza a kógens előírásokat. A korábbiakhoz képest a jogszabály jelentősen könnyítette a névjegyzékbevitel feltételeit (különös tekintettel a szakmai tapasztalat igazolására), valamint a koronavírus-járvány okán különleges rendelkezések (könnyítések) kerültek beépítésre.<sup>170</sup>

A rendeletek értelmében a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó az ellenjegyzésével igazolja a közbeszerzési eljárásban történő személyes részvételét, továbbá felelősséget vállal az eljárás szakszerűségéért és a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályoknak való megfeleléséért. Az lehet felelős akkreditált közbeszerzési tanácsadó, aki felsőfokú végzettséggel rendelkezik, a kérelem benyújtását megelőző időszak tekintetében igazolja szakmai tapasztalatát, megfelelő mértékű felelősségbiztosítással rendelkezik és megfizeti a regisztrációs díjat.

Az elvárásokkal kapcsolatban megfigyelhető a jogalkotó (sikertelen) szigorítási szándéka. A 2003-as és 2011-es Kbt. hatálya alatt az lehetett közbeszerzési tanácsadó, aki bármely összesen 2 év (24 hónap) során összesen legalább 14 közbeszerzési eljárással kapcsolatban fejtette ki közbeszerzési tanácsadói tevékenységet<sup>171</sup>, és ebből legalább 7 közbeszerzési eljárással kapcsolatban vett részt a közbeszerzési eljárás előkészítésében. A 2015-ben hatályba lépett szabályozás ennél jóval szigorúbb feltételeket határozott meg<sup>172</sup>, amelynek következtében jelentősen csökkent a piacon elérhető szakértők száma. A 14/2016 (V.25.) MvM rendelet 2017. január 1-től hatályos módosított szövege a kötelező gyakorlati időt módosította a 2015-ös szabályokhoz képest: a kérelmező közbeszerzési gyakorlatát a közbeszerzésekről

---

<sup>169</sup> A Közbeszerzési Hatóság honlapján elérhető: <http://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/felelos-akkreditalt-kozbeszerzesi-szaktanacsadok>

<sup>170</sup> Id. a járványügyi módosításokat részletesen a módosító rendeletben: a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről szóló 257/2018. (XII. 18.) Korm. rendelet módosításáról szóló 133/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet

<sup>171</sup> A 29/2004 (IX.8.) IM rendelet utolsó hatályos szövege alapján közbeszerzési gyakorlatnak minősült a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény, illetőleg a Kbt. hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárás előkészítésével, illetőleg lefolytatásával kapcsolatban az ajánlatkérői, illetőleg az ajánlattevői oldalon kifejtett tevékenység.

<sup>172</sup> A kérelmezőnek kétéves gyakorlattal rendelkeznie, amennyiben a kérelem benyújtását megelőző három éven belül legalább ötven közbeszerzési eljárás lebonyolításával vagy jogszabályban feljogosított szerv részére végzett ellenőrzésével kapcsolatos referenciával rendelkezik [2016-os Rendelet 3. § (4) bekezdés]

szóló 2011. évi CVIII. törvény 6. § (1) bekezdése, továbbá a 2015-ös Kbt. 5-7. §-a szerinti ajánlatkérőnél vagy ezek megbízásából a kérelem benyújtását megelőző három évben összesen legalább huszonöt közbeszerzési eljárásban folytatott közbeszerzési tevékenység bemutatásával igazolhatja, melyből legalább tizenöt közbeszerzési eljárás teljes körű lebonyolítására vonatkozik. 2019. január 1-től már elegendő 15 közbeszerzési eljárásra teljes körű lebonyolítására vonatkozó tevékenység, vagy legalább 10 közbeszerzési eljárásban lefolytatott ellenőrzési tevékenység igazolása [257/2018. (XII.18.) Korm. rendelet 11. § (1) bekezdés]. Ez utóbbi álláspontom szerint rendkívül aggályos arra tekintettel, hogy például egy közreműködő szervezetnél pályakezdőként elhelyezkedő, és 10 eljárás ellenőrzését lefolytató szakember szakmai tudása össze sem mérhető annak a szakembernek a felkészültségével, aki 15 eljárás teljeskörű lebonyolításában vett részt a kérelem benyújtását megelőző három évben.

A gyakorlati tapasztalatok alapján a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók fokozott mértékben jelennek meg már az ajánlattevői oldalon is, különösen az elektronikus közbeszerzési rendszer kötelező alkalmazása óta. Ez részben annak is köszönhető, hogy az EKR messze nem felhasználóbarát, valamint az ajánlatok elektronikus elkészítése a korábbiakhoz képest érdemben nem eredményezett adminisztratív könnyítést.

Ugyanakkor az ajánlatkérő oldalon az eljárás előkészítésével és lebonyolításával összefüggésben továbbra is jelentős dokumentációs kényszer jelentkezik (ld. a I.1. pontban írt példát is), és a szakértő bevonása további költség-növekményt is eredményez.

2018. évben Magyarországon a közbeszerzési eljárások 75,5%-a nemzeti eljárásrend szerint zajlott, az eljárások átlagos értéke 317,9 millió forint volt. 2018. évben az ajánlatkérők 42,6 %-a regionális vagy helyi hatóság volt, illetve 14,5%-uk támogatott szervezet, amely két ajánlatkérői csoportot tekinthetjük leginkább ár-érzékenynek az ajánlatkérők közül.<sup>173</sup> Nézzük meg, hogy öt, nemzeti eljárásrend szerinti közbeszerzési eljárásban hogyan alakulnak az egyes eljárásokhoz kapcsolódó költségek 2018-ban.

---

<sup>173</sup> Közbeszerzési Hatóság 2018. évre vonatkozó beszámolója alapján, az adatok elérhetők itt: [https://kozbeszerzes.hu/data/filer\\_public/b5/b9/b5b95f0a-4fd5-4c29-8ab3-0650e21942e7/kozbeszerzesi\\_hatosag\\_2018\\_evi\\_beszamoloja.pdf](https://kozbeszerzes.hu/data/filer_public/b5/b9/b5b95f0a-4fd5-4c29-8ab3-0650e21942e7/kozbeszerzesi_hatosag_2018_evi_beszamoloja.pdf) (2020. október 3.)

Az árubeszerzés esetében a Kbt. 113. § szerinti eljárás esetében nem kell hirdetményt feladni az eljárás megindításakor, hanem a beszerzést megelőző legfeljebb 12 hónappal korábbi időpontban ún. összefoglaló tájékoztatásban lehet közölni a potenciális ajánlattevőkkel a beszerzés főbb adatait. Az eljárás látható előnye a költségek csökkentésén túl az volt, hogy az érdeklődés jelzésére relatíve rövid időszak (az alsó korlát 5 munkanap) állt rendelkezésre, és az eljárásban később csak azok tehettek ajánlatot, akik érdeklődésüket ezen időszak alatt jelezték az ajánlatkérőnek. Az eljárás hátránya volt ugyanakkor, hogy az eljárás későbbi szakaszában az összefoglaló tájékoztatásban megjelentekhez képest a feltételek nem változhattak, így például ha egy kiegészítő tájékoztatás nyomán a műszaki tartalom korrekciójára, pontosítására került (volna) sor, abban az esetben az eljárást érvényesen lefolytatni nem lehetett. Erre tekintettel ezt az eljárási típust 2020. január 1-től már nem lehet alkalmazni.

A lenti táblázat elkészítésekor az alábbi feltételezésekből indultam ki: a hirdetményes eljárások esetében 1 alkalommal módosítani kell a közbeszerzési dokumentumokat, illetve a FAKSZ megbízási díja minden esetben 1% (amely a kisebb értékű eljárásoknál aránytalanul alacsony lehet), a bírálóbizottsági tagok közreműködéséért szintén 1 %-nyi költséget számoltunk (amely saját munkavállaló alkalmazása esetén adott esetben túl soknak tűnhet, ellenben bizonyos magas szintű szakértelmet igénylő feladatoknál nem feltétlenül elégséges, így álláspontunk szerint a szakértőkre számított összesen 2 %-os költség átlagban helytálló). Az alábbi táblázat nem tartalmazza a szerződés-módosítással összefüggő költségeket, holott építési beruházások esetében erre a gyakorlatban sajnálatosan sok alkalommal kerül sor.

11. ábra: Eljárási költségek összehasonlító táblázata, 2018.

Eljárás tárgya és becsült értéke	Eljárás fajtája	EKR rendszerhasználati díj	Hirdetmény közzétételi díj <sup>174</sup>	FAKSZ és BB tagok megbízási díja	Összes díj és a díj a becsült érték %-ában
<b>Árubeszerzés és szolgáltatás megrendelése, 16.000.000.- HUF</b>	Kbt. 113. § szerinti összefoglaló tájékoztatóval induló eljárás	40.000.-	Eljárás eredményéről szóló tájékoztató hirdetmény: 100.000.-	1%+1% 320.000.-	460.000.- 2,875%
<b>Árubeszerzés és szolgáltatás megrendelése, 16.000.000.- HUF</b>	Kbt. 112. § vagy 117. § szerinti hirdetménnyel induló eljárás	40.000.-	Indító hirdetmény: 160.000.- Minden további módosítás: 80.000.- Eljárás eredményéről szóló tájékoztató hirdetmény: 100.000.-	1%+1% 320.000.-	700.000.- 4,375%
<b>Építési beruházás, 26.000.000.- HUF</b>	Kbt. 115. § szerinti eljárás (5 ajánlattételre felhívott gazdasági szereplővel)	40.000.-	Eljárás eredményéről szóló tájékoztató hirdetmény: 100.000.-	1+1% 520.000.-	660.000.- 2,538%
<b>Építési beruházás, 26.000.000.- HUF</b>	Kbt. 112. vagy 117.§ szerinti hirdetménnyel induló eljárás	40.000.-	Indító hirdetmény: 160.000.- Minden további módosítás: 80.000.- Eljárás eredményéről szóló tájékoztató hirdetmény: 100.000.-	1+1% 520.000.-	900.000.- 3,462%

<sup>174</sup> a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015 (XI.2.) MvM rendelet alapján (2018. december 31-én hatályos szöveg szerint)

<b>Bármilyen tárgyú beszerzés, 317.000.- HUF (átlagos érték)</b>	Kbt. 112. § vagy 117. § szerinti hirdetményrel induló eljárás	40.000.-	Indító hirdetmény: 160.000.- Minden további módosítás: 80.000.- Eljárás eredményéről szóló tájékoztató hirdetmény: 100.000.-	1+1% 6.340.000.-	6.720.000. - 2,2%
--	---	----------	--	---------------------	-------------------------

Forrás: saját szerkesztés

A fenti számok alapján látszik, hogy a versenyt ösztönző, hirdetményrel induló nyílt eljárások költségei arányaiban nagyobbak, mint a versenyt jogszerűen szűkítő, 5 meghívott ajánlattevővel lebonyolított, vagy egy rövid jelentkezési időszak után zajló, korlátozott nyilvánosságú eljárás esetében. Ez a tény – különösen azon ajánlatkérők esetében, ahol nem áll forrás korlátlanul rendelkezésre – az eljárási fajta választásánál a szűkebb versenyt eredményező eljárás felé tereli a döntéshozókat.

### II.5.3. A helyi kis- és középvállalkozások támogatásának lehetőségei

A legfrissebb statisztikai adatok alapján (2019) a kis- és középvállalkozások jól szerepelnek a közbeszerzési eljárásokban: a kkv-k 2019 évben az összes közbeszerzés 87%-át nyerték el, amely értékét tekintve a beszerzések 58,8%-át jelenti, amely abszolút értékben kimagaslónak számít. Egy 2020-as tanulmány részletes adatokat tett közzé a nyertes kkv-k területi eloszlásáról is, amely jelen pont szempontjából kiemelt jelentőséggel bír. A Közbeszerzési Hatóság statisztikai adatai alapján ugyanis 2019-ben a összes eljárások 33,9%-t budapesti székhelyű vállalkozások nyerték, amelyek értékükben 53,2%-ot jelentenek, amelyhez még hozzájárul Pest megye 6,5%-kal a darabszámban, és további 5%-kal az érték tekintetében.<sup>175</sup> Ez az adat a hazai kkv-k közbeszerzési eljárásokban való eredményességét árnyalja, jelezve a jelentős területi különbségeket a vidék hátrányára.

A Kbt. 115. §-ában biztosított, helyi kis- és középvállalkozásokat támogató rendelkezések több szempontból vizsgálhatók. A hatályos közbeszerzési

<sup>175</sup> Rezső Orsolya: A kkv szektor közbeszerzési szereplésének statisztikai elemzése a 2019. évre vonatkozóan. Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2020/4. pp. 59-64.

törvény 2015-ben készült miniszteri indoklása a nemzeti eljárásrendben alkalmazandó szabályok általános indoklása körében kiemeli, hogy „a jogalkotói szándék az uniós értékhatár alatti beszerzések szabályozása vonatkozásában az volt, hogy a közbeszerzést közelebb hozza a helyi viszonyok között működő kisvállalkozások számára is; maga az eljárás egyszerűbb legyen, és a kis értékű eljárásokban ne legyen szükség ajánlattevői oldalon speciális szakértelem igénybevételére az ajánlattételhez.” Az eljárás „egyszerűségével”, valamint a speciális szakértelem szükségességéről<sup>176</sup> a korábbiakban már volt szó, a jelen pontban kizárólag a kis- és középvállalkozások közbeszerzési eljárásokban betölthető vagy betöltendő lehetőségeit kívánom megvizsgálni.

A Kbt. 115. §-a, illetve annak közvetlen előzménye, a 2011. évi Kbt. 122/A. § által meghatározott eljárásrend kifejezetten a kkv-k támogatására irányult. A 2013. júliustól hatályban lévő eljárások közös jellemzője, hogy meghatározott becsült érték alatt (kizárólag nemzeti eljárásrendben) lehetővé teszi az ajánlatkérők számára, hogy elsősorban a helyi kis- és középvállalkozások részére történő közvetlen ajánlattételi felhívás megküldésével, relatíve rövid ajánlattételi és eljárási határidők mellett folytassák le a közbeszerzési eljárást. A 2013-as bevezetéskor árubeszerzés és szolgáltatás megrendelése esetén nettó 25 millió, építési beruházás esetén nettó 150 millió forint becsült értéket meg nem haladó, vagyis kisértékű közbeszerzési eljárások tartoztak ide, ahol legalább 3 gazdasági társaság részére kellett ajánlattételi felhívást küldeni. A 2015-ös Kbt. elfogadásával a szabályozás kisebb változtatásokkal, jellegében azonos maradt: az áru- és szolgáltatások megrendelése esetén az értékhatár nettó 18 millió, építési beruházások esetén nettó 100 millió forintra módosult, és a korábbi legalább 3 meghívandó gazdasági társaság helyett legalább 4 meghívottra lett szükség. Az építőipari árak emelkedése, valamint az áru- és szolgáltatás megrendelések esetében tapasztalt uniós nyomás hatására viszonylag gyorsan, 2017. január 1-től módosítani kellett az előírásokat: bár az építési beruházások esetében az értékhatár 300 millió

---

<sup>176</sup> Szabó Ádám egy 2017-es cikke a kkv-k közbeszerzési eljárásokon való sikeres szereplése egyik lényeges gátjának tekinti a szakismeret hiányát, kiemelve, hogy „az eleve hátrányból induló kis- és középvállalkozásoknak nem csak az információhiánnyal, *valamint a közbeszerzési ismeretek hiányával kell megküszdeni, hanem az esetleges jogorvoslati utat sem vállalják fel a tudásbiány miatt.* (...) *A jogorvoslati díj csökkentése hozzájárulhatna a kkv-k hatékonyabb érdekérvényesítéséhez a jogorvoslati eljárásokban?*” ld: Szabó Ádám: A kkv-k múltja, jelene, jövője a közbeszerzésben. Közbeszerzési Szemle, 2017/12. p. 45.

forintra emelkedett, az árubeszerzés és szolgáltatás megrendelések esetében a közvetlen ajánlattételi felhívás lehetősége megszűnt, és a felhívott ajánlattevők létszáma 5-re emelkedett.

A gyakorlati tapasztalatok alapján az ajánlatkérők kifejezetten kedvelik a Kbt. 115. § szerinti eljárásrendben lefolytatott közbeszerzési eljárásokat, mert valóban érvényesül az eljárás egyszerűsítése, és a tapasztalatok alapján valóban növelhető az eljárásban nyertes kis- és középvállalkozások száma az építőipari beszerzések esetében.

A *de lege ferenda* javaslatom – szembe menve az uniós elvárásokkal – az eljárás kiszélesítésére vonatkozik. Személyes tapasztalatom szerint nem csak az építési beruházások, hanem az áru- és szolgáltatási piacon is megfigyelhető, hogy kisebb értékű beszerzések esetén hasznos lehet az eljárási forma alkalmazása. Érveimet az alábbiak támasztják alá:

- (1) Magyarországon a kis- és középvállalkozások megjelenése és gazdasági teljesítménye jelentős területi különbségeket mutat. A mezőgazdaság kivételével minden ágazatban a közép-magyarországi székhelyű szervezetek vannak többségben, dominanciájuk főként a szolgáltatások területén szembetűnő;<sup>177</sup>
- (2) A vállalatok harmadának a piacbővítési törekvések szempontjából az ügyfélszerzésen kívül a piac árérzékenysége szab határt<sup>178</sup>, amelyben egyértelműen szerepet játszhatnak a közbeszerzési eljárások is, mivel az árubeszerzések és szolgáltatás-megrendelések tekintetében – indokolt esetben – az ár, mint egyedüli értékelési szempont jogszerűen alkalmazható. A helyi szolgáltató és beszállítók ugyanakkor a szerződések utánkövetésében, garanciális szolgáltatásokban és egyéb kiegészítő szolgáltatásokban nyilvánvalóan többet, minőségben magasabb szintet tudnának nyújtani;
- (3) Az áruk és szolgáltatások tekintetében a helyi kis- és középvállalkozások részére közbeszerzési eljárások során biztosítható megrendelés-állomány segíti a munkaerő helyben maradását, a kapcsolódó ágazatok fejlődését,

---

<sup>177</sup> Vértesy László: A KKV szektor Magyarországon. Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, Pénzügyek tanszék, Budapest, 2018. p. 6.

<sup>178</sup> *ibid.* p. 12.



előnyös lehet a vidék lakosság-megtartó erejére nézve<sup>179</sup>. A Vidékfejlesztési Minisztérium által 2020-ban készített Nemzeti Vidékstratégiai Konceptió<sup>180</sup> kifejezetten nevesíti a vidéki munkahelyek megőrzésének és gyarapításának célját, amelyhez fontos eszközként járulhatna hozzá a központi vagy önkormányzati forrásból, közbeszerzéseken keresztül hozzáférhető megrendelési állomány.

Szintén felülvizsgálatra érdemesnek tartom az ún. kvázi-fenntartott szerződések körét. A Kbt. 114. § (11) bekezdése a nemzeti eljárásrend alkalmazásakor lehetővé teszi, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban való részvétel jogát fenntarthassa az eljárást megelőző évben, árubeszerzés és szolgáltatás esetén százmillió forint, építési beruházás esetén egymilliárd forint nettó árbevétel el nem érő azon ajánlattevők számára, akik teljesítésükhöz a fenti feltételnek ugyancsak megfelelő alvállalkozót vesznek igénybe, és akik az előírt alkalmassági követelményeknek a feltételeknek ugyancsak megfelelő más szervezet kapacitására támaszkodva felelnek meg. Építési beruházás esetén csak akkor élhetnek az ajánlatkérők ezzel a lehetőséggel, ha az eljárás becsült értéke a 500 millió forintot nem haladja meg.

---

<sup>179</sup> A megtartóerőhöz kapcsolódó mutatószámok a foglalkoztatás, a tömegközlekedés, az oktatás és egészségügyi ellátások, személyes kötődés és lakóhelyként való megfelelés, amely szempontok tekintetében az első kettő mindenképpen befolyásolható a közbeszerzési eljárásokon keresztül. ld.: Székely Andrea – Krajcsovics Ágnes: A népességmegtartó képesség kérdésköre, valamint kísérletek annak számítására. Jelenkori társadalmi és gazdasági folyamatok, 2017/1-2. pp. 63-76.

<sup>180</sup> Nemzeti Vidékstratégia Konceptió 2020. Elérhető: [http://emiktf.hu/Ugyfel-inf/egyeb/NV\\_koncepcio\\_2020.pdf](http://emiktf.hu/Ugyfel-inf/egyeb/NV_koncepcio_2020.pdf) (2020. október 8.)



### **III. TÁRSADALMI ÉS GAZDASÁGI KIHÍVÁSOK**

#### **A KÖZBESZERZÉSSEN**

A 21. század közbeszerzéseivel szemben – az előző évszázadban megfogalmazott, alapvető elvárásokhoz képest – újabb és újabb követelményt támaszt a társadalom, a tudományos közösség, az adófizetők. A közpénzek szabályozott, átlátható és hatékony elköltésén túl megjelennek a környezetvédelem, a szociális felelősségvállalás, a helyi kis- és középvállalkozások védelme, mint új elvárások, amelyhez – igazodva a nemzetközi és uniós elvárásokhoz is – közbeszerzési törvényünknek, a végrehajtását segítő rendeleteknek, és a hatóságoknak is idomulniuk kell. A közbeszerzések ezzel túlmutatnak saját elsődleges céljukon, és más szakpolitikák szolgálatába állnak.

A fejezetben elsősorban a szociális és munkaügyi szempontok bemutatására törekszem arra tekintettel, hogy a környezetvédelmi szempontok érvényesülése és az innováció olyan fontos területek, hogy a 21. századi közbeszerzések bemutatása során külön fejezetben kaptak helyet. Bár nem szűk értelemben vett szociális szempont, de külön alfejezetben térek ki a kis- és középvállalkozások támogatására irányuló közbeszerzési szabályokra, mert azok szorosan kapcsolódnak a közbeszerzésekben alkalmazható, ajánlattevői kört befolyásoló (korlátozó) szabályokhoz, így logikájukban jelen fejezethez kapcsolódnak leginkább.

#### **III.1. A közbeszerzési eljárásban megjelenő szociális és munkaügyi szempontokról általában**

A közbeszerzések során elköltött összegek tekintetében a hatékonyságot nem csak matematikai mutatók mérhetik, hanem a beszerzett áruk, szolgáltatások társadalmi hasznossága, hozzáadott értéke és piacformáló hatása is jelentős. A szociális közbeszerzéseket így nem úgy kell tekintenünk, mint önmagában való cél (amely természetesen ilyen aspektusokat is hordoz), hanem mint egy módszer arra, hogy a beszerzések tárgyának kiválasztásakor, a műszaki leírás és szerződés-tervezetek készítésekor az ajánlatkérő ne csak a beszerzési árra, a megtérülésre és a járulékos költségekre koncentráljon, hanem a használat,

igénybevétel során vegye figyelembe azokat a természetes elvárásokat is, hogy az áru vagy szolgáltatás, a megrendelt épület a társadalom minden tagja számára használható, megkülönböztetéstől mentes legyen. Bizonyos beszerzések esetében jogos elvárás a társadalom egésze részéről, hogy a megváltozott munkaképességű munkavállalók által előállított termék vagy szolgáltatás előnyt élvezzen az állami megrendelések körében.

A szociális szempontokat is érvényesítő, társadalmilag felelős beszerzéshez több szint együttműködése szükséges, több rétegben figyelhető meg egyrészt az elvárások megfogalmazása, másrészt a gyakorlati végrehajtás. Mint azt a korábbi fejezetekben már többször jeleztem, az elmélet és a gyakorlati megvalósítás ezen a területen sem tekinthető problémamentesnek. Az elméleti oldal támogatásáról gondoskodik a nemzetközi egyezményi és szerződési rendszer, különös tekintettel az EU szerteágazó jogszabályi és útmutatói hátterére. A magyar Közbeszerzési Hatóság által megfogalmazottak (útmutatók, kiadványok, konferencia-előadások) valamint a magyar jogszabályi háttér képezi a második réteget, és végül a gyakorlati megvalósítás során válik a szakpolitikai elvárás kézzelfoghatóvá, forintosíthatóvá. A fenti logika mentén mutatom be a szociális beszerzéseket akként, hogy az vizsgálati fókuszot kiterjesztem a közbeszerzésekbe bevont munkavállalókra is, mivel – statisztikai adatok alapján – ez a kérdéskör jóval gyakrabban jelentkezik a közbeszerzési eljárásokban, mint a védett munkahelyek bevonása.

Kun Attila egy írásában felhívja a figyelmet arra, hogy a beszerzési politikák igen jelentős hatást gyakorolnak a szociálpolitikára is, mivel az állam – azon túl, hogy az egyik legnagyobb kifizető (fogyasztó) ezen a területen – a felelős foglalkoztatásban példamutató szerepet is betölt.<sup>181</sup> A Kbt-reformok kapcsán a 2011-es jogszabályban került kifejezetten megfogalmazásra a szociális célkitűzéseken belül a jogszerű foglalkoztatás elősegítése. A jogszerű foglalkoztatás nem csak az állam szociális célkitűzései, hanem az adóbevételek szempontjából is fontosak. Pfeffer Zsolt doktori értekezésében hangsúlyozza, hogy a közbeszerzések terén az ajánlatkérő által realizálandó, adózási kérdéseket is érintő ellenőrzési feladatok különös jelentőséggel bírnak.<sup>182</sup> Ezt

---

<sup>181</sup> Kun Attila: Az állami beszerzések szerepe a felelős foglalkoztatásban – szociálisan felelős közbeszerzés és munkajog. Esély, 2013/4. p. 3-4.

<sup>182</sup> Pfeffer Zsolt: A közbeszerzések és a közbevételek kapcsolata – a közbeszerzések adójogi és számviteli összefüggéseiről. Doktori értekezés, Pécs, 2015.

alátámasztandó, már a 2003. évi Kbt. 2005. augusztus 4-én hatályba lépett módosítása a közbeszerzési eljárásban részt venni kívánó ajánlattevők és alvállalkozók vonatkozásában a kizáró okokat felsoroló 60. § (1) bekezdés g) pontja szerint az eljárásban nem lehet ajánlattevő vagy alvállalkozó az, aki a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésére, bejelentésére vonatkozó és a külföldiek foglalkoztatásával összefüggő kötelezettségekkel kapcsolatban - öt évnél nem régebben meghozott - jogerős közigazgatási, illetőleg bírósági határozatban megállapított és bírsággal sújtott jogszabálysértést követett el. A szakirodalomban „rendezett munkaügyi kapcsolatok” néven ismert intézmény közbeszerzési jogi megjelenése egyértelműen a jogszerű foglalkoztatás irányába hat, így a 2011. évi Kbt. a kizáró okokat részletező 56. § (1) bekezdés g) pontjában kifejezetten azt rögzítette, hogy a nem rendezett munkaügyi kapcsolatokkal rendelkező gazdasági társaság nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó vagy kapacitást nyújtó szervezet.<sup>183</sup> A hatályos (2015. évi) Kbt. 62. § (1) bekezdés l) pontja viszont már csak azokat az ajánlattevőket zárja ki a közbeszerzésekből, akik harmadik országbeli állampolgár Magyarországon engedélyhez kötött foglalkoztatása esetén a munkaügyi hatóság által a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény 7/A. §-a alapján két évnél nem régebben véglegessé vált közigazgatási - vagy annak megtámadására irányuló közigazgatási per esetén jogerős bírósági - határozatban megállapított és a központi költségvetésbe történő befizetésre kötelezéssel vagy az idegenrendészeti hatóság által a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény szerinti közrendvédelmi bírsággal

---

<sup>183</sup> A pontos szöveg: „nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt az alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki  
g) az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 50. § (1) bekezdés a) pontja szerinti rendezett munkaügyi kapcsolatok követelményeinek megsértésével  
ga) a munkaviszony létesítésével összefüggő bejelentési kötelezettség elmulasztásával összefüggésben két évnél nem régebben jogerőre emelkedett közigazgatási, vagy annak felülvizsgálata esetén bírósági határozatban megállapított és munkaügyi bírsággal [...] sújtott jogszabálysértést követett el, vagy  
gb) külföldi Magyarországon engedélyhez kötött foglalkoztatása esetén az engedély megkérésére vonatkozó munkáltatói kötelezettség elmulasztásával összefüggésben két évnél nem régebben jogerőre emelkedett közigazgatási vagy annak felülvizsgálata esetén bírósági határozatban megállapított és a központi költségvetésbe történő befizetésre kötelezéssel [...] sújtott jogszabálysértést követett el.”

sújtott jogszabálysértést követtek el.<sup>184</sup> Álláspontom szerint a hatályos szabályozás a jogszerű foglalkoztatás elősegítése körében feltétlenül visszalépésként értékelhető.

### III.1.1. A szociális közbeszerzés mibenléte

Az állam szociális célkitűzései tekintetében a közbeszerzési szabályokon túlra kell tekintenünk. Az Alaptörvény XIX. cikkének (1) bekezdése általános jelleggel rögzíti, hogy Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Ezen belül nevesíti az Alaptörvény a támogatásra jogosultak körét is (anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség).<sup>185</sup> Közbeszerzési értelemben nyilvánvalóan nem az anyák és az özvegyek szociális biztonsága a szabályozás eredője, sokkal inkább a foglalkoztatás területén van szerepe az állami megrendeléseknek.

A Közbeszerzési Hatóság definíciója értelmében a szociálisan felelős – társadalmi szempontból felelős közbeszerzés (*socially responsible public procurement* – SRPP) olyan beszerzési tevékenységet takar, amelynek során figyelembe veszik a következő szociális szempontok legalább egyikét: munkalehetőség, tisztességes munka, a szociális és munkajogok tiszteletben tartása, társadalmi befogadás (ideértve a fogyatékkal élőkét is), esélyegyenlőség, hozzáférhetőség és minden felhasználó számára alkalmas kialakítás.<sup>186</sup> Az Európai Bizottság 2011-ben úgy fogalmazta meg a szociálisan felelős közbeszerzések lényegét, hogy az így lefolytatott, körültekintő beszerzés révén az állami szervek elősegíthetik az elhelyezkedést, a tisztességes munkához jutást, a társadalmi befogadást, a hozzáférhetőséget, a minden felhasználó számára alkalmas kialakítást és az etikus kereskedelmet, továbbá törekedhetnek arra, hogy biztosítsák a társadalmi normáknak való szélesebb körű megfelelést.<sup>187</sup>

---

<sup>184</sup> Kbt. 62. § (1) bekezdés l) pontjának 2017. évi módosított szövegváltozata

<sup>185</sup> Id. még erről: Csányi István: Közbeszerzési ismeretek. TERC Kiadó, Budapest, 2014.

<sup>186</sup> A Közbeszerzési Hatóság tematikus honlapján található meghatározás. Elérhető: <https://fenntarthato.kozbeszerzes.hu/szocialis-kozbeszerzes/> (2020. július 30.)

<sup>187</sup> Európai Bizottság: Szociális beszerzés. Útmutató a szociális szempontok figyelembevételéhez a közbeszerzések során. Luxembourg, 2011. Az útmutató elektronikusan elérhető: [https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer\\_public/0a/bc/0abcdb64-4cf3-42f8-90c9-63c3e88580ef/buying\\_social\\_hu.pdf](https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/0a/bc/0abcdb64-4cf3-42f8-90c9-63c3e88580ef/buying_social_hu.pdf) (2020. július 30.)

A szociális közbeszerzések tekintetében már több, mint 10 éve iránymutató a fent hivatkozott bizottsági útmutató, amely alapján a magyar szakirodalom<sup>188</sup> is definiálja, és/vagy jellemzi a szociális közbeszerzéseket. A társadalmilag felelős közbeszerzési szabályrendszer az alábbiak szerint járulhat hozzá a szociális igazságossághoz:

- a szociális és munkaügyi jogszabályoknak, valamint a gazdaságpolitikai célkitűzéseknek való megfelelés elősegítése;
- a meglévő piacok szociális érzékenyítése;
- piaci innováció ösztönzése a szociális területen is;
- diszkrimináció elleni küzdelem elősegítése;
- a hozzáférhetőség és minden felhasználó számára alkalmas áruk és szolgáltatások beszerzésének ösztönzése;
- a szociális gazdaság szervezeteinek segítése;
- az etikus kereskedelmi gyakorlat támogatása;
- a vállalatok ösztönzése saját, társadalmilag felelős beszerzések megvalósítására, a vállalati társadalmi felelősségvállalás (corporate social responsibility- CSR) gyakorlatának erősítése.<sup>189</sup>

A szociálisan felelős közbeszerzések nemzetközi trendje párhuzamosan halad a „zöld közbeszerzés” illetve a „fenntartható közbeszerzés” célkitűzésekkel,<sup>190</sup> amely azzal a következménnyel jár, hogy a három fogalmat egymás mellett használva a gyakorlatban a fenntartható közbeszerzés kifejezés látszik „győzedelmeskedni”, mintegy magába olvasztva minden olyan tevékenységet, irányt, amely a minőségi kiválasztási szempontok és a hosszú távú, felelősségvállalást is magába foglaló törekvéseket jelenti a közbeszerzések területén.<sup>191</sup> Bármelyik szempont alapján is jutunk el a felelős közbeszerzési eljárásokig, vitathatatlan, hogy az ajánlatkérő felkészültség, tájékozottság a kiindulópontja

---

<sup>188</sup> például: Boros Anita – Tátrai Tünde (szerk): Közbeszerzés kommentár. Complex, Budapest, 2011. , vagy Boros Anita – Juhász Péter – Lantos Ottó – Tátrai Tünde: A közbeszerzés alapjai. Complex, Budapest, 2013.

<sup>189</sup> ibid p. 484-485.

<sup>190</sup> Id. erről például: Kiss Judit Katalin: Útban a stratégiai irányok felé – szemléletváltás az új közbeszerzési irányelvekben. Közbeszerzési Szemle, 2016/9. pp. 40-48.

<sup>191</sup> Id. erről történeti áttekintésben: McCrudden, Christopher: Using public procurement to achieve social outcome. National Resources Forum. 2004, Vol. 28. pp. 257-267. Az állam szociális szolgáltatási területen való szerepvállalásáról ld még: Gyulai-Schmidt Andrea: A szociális szolgáltatások ellátása és állami támogatása az Európai Unióban. In. Gyulai-Schmidt Andrea (szerk) Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában. Pázmány Press, Budapest, 2015. pp. 111-148.

a fenntartható, szociálisan és környezetvédelmi szempontból érzékeny közbeszerzési eljárásoknak.<sup>192</sup>

A bizottsági definícióból a következőkben a tisztességes munkafeltételeket és a hozzáférhetőséget, valamint a megváltozott munkaképességűek célzott támogatását vizsgálom meg részletesebben.

### III.1.2. Tisztességes munkafeltételek elősegítése

Az EU a 2004-es irányelvekkel<sup>193</sup> emelte be a szociális megfontolásokat az uniós közbeszerzési jogba, majd a tagállami jogokban a jogharmonizációs kötelezettséggel a következő évek folyamán megjelentek nemzeti jogszabályok (és így a gyakorlat) szintjén is a szociális jogok és elvárások. A magyar jogalkotó a 2003. évi Kbt. 2006. január 15-én hatályba lépett módosításával jelenítette meg hazai jogunkban a szociálisan felelős közbeszerzések első rendelkezéseit.

Az tisztességes munkafeltételek megkövetelése körében kiemelt jelentősége van a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) keretében kötött egyezményeknek. A hatályos Kbt. 4. sz. melléklete tartalmazza azokat az egyezményeket, amelyek megsértéséhez a Kbt. 73. § (4) bekezdése az ajánlatok érvénytelenségét, mint jogkövetkezményt rendeli. Az Európai Bizottság a harmadik országbeli ajánlattevők és áruk uniós közbeszerzési piacon való részvétele kapcsán ugyanezen egyezmények kötelező alkalmazását írja elő.<sup>194</sup>

A 29. sz. egyezmény 1930. június 28-án került elfogadásra, amelyben a szerződő államok kötelezték magukat, hogy a lehető legrövidebb időn belül minden formájában megszüntetik a kényszer- vagy kötelező munka alkalmazását. Ez vonatkozik minden olyan munkára vagy szolgáltatásra, amit valamilyen büntetés terhe alatt valakitől követelnek, és amelyre a munkára kötelezett személy nem önként vállalkozik.<sup>195</sup> A 87. sz. egyezmény elfogadására 1948. július

---

<sup>192</sup> az ajánlatkérők szerepéről ld. például: Tátrai Tünde: Foglalkoztatás-barát közbeszerzés. In: Gyulai-Schmidt Andrea (szerk) Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában. Pázmány Press, Budapest, 2015. p. 260.

<sup>193</sup> 2004/18/EK irányelv és 2004/17/EK irányelv

<sup>194</sup> A Bizottság közleménye: Iránymutatás a harmadik országbeli ajánlattevők és áruk uniós közbeszerzési piacon való részvételéről, C 271/43 (2019/C 271/02)

<sup>195</sup> A magyar nyelvű szöveg elérhető itt: <https://2010-2014.kormany.hu/download/a/89/01000/29E.pdf> (2020. október 5.)



9-én került sor és rögzítette a munkavállalói és munkáltatói szervezetek létrehozására, az azokhoz való szabad csatlakozás jogára vonatkozó szabályokat. Az egyezmény értelmében a munkavállalók és munkáltatók szervezeteinek jogában áll saját működési szabályaikat meghatározni, képviselőiket megválasztani, szervezetük tevékenységét és irányítását megszervezni, programjaikat megfogalmazni – az állami hatóságok pedig ezek tűrésére és a beavatkozástól való tartózkodásra kötelesek.<sup>196</sup> A munkáltatói és munkavállalói szabad szervezkedési jogot erősíti meg a 98. sz. egyezmény, kiegészítve a korábbi jogosultságokat a kollektív tárgyalási jogra vonatkozó rendelkezésekkel.<sup>197</sup> Az ILO 100. sz. egyezménye 1951. június 29. napján jött létre, és a nemi alapú diszkrimináció-mentesség egyik fontos állomása, amely kimondja, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a férfi és női munkaerőt egyenlő értékű munka esetén egyenlő díjazás elve minden munkavállalóra alkalmazást nyerjen. A 105. sz. egyezmény a kényszermunka alkalmazásának tilalmát a 29. sz. egyezményhez képeset további tárgykörökre terjeszti ki, így tilalmazza az alábbi tényállásokat: (1) politikai kényszer vagy nevelés, illetőleg büntetés olyan személyekkel szemben, akiknek meghatározott politikai meggyőződésük van vagy ilyet kifejezésre juttatnak, vagy akik hangoztatják ideológiai szembenállásukat a fennálló politikai, társadalmi vagy gazdasági rendszerrel (2) a munkaerő felhasználása vagy eszközként történő alkalmazása a gazdasági fejlődés céljából; (3) kényszermunka alkalmazása munkafegyelmi szabályként; (4) a sztrájkban való részvétel büntetéseként; (5) faji, társadalmi, nemzeti vagy vallási megkülönböztetés következményeként alkalmazott munka.<sup>198</sup> Az 1958-ban kötött, 111. sz. egyezmény a foglalkoztatásból és foglalkozásból eredő hátrányos megkülönböztetés tekintetében tartalmaz előírásokat, és definiálja a hátrányos megkülönböztetés egyes eseteit. A tagállamok kötelezettsége arra irányul, hogy az adott ország belső viszonyainak és szokásainak megfelelő módszerekkel segítsék elő az esélyek és a bánásmód egyenlőségét a foglalkoztatás és a szakmák vonatkozásában.<sup>199</sup> Az 1973-ban elfogadott 138.

---

<sup>196</sup> A magyar nyelvű szöveg elérhető itt: <https://2010-2014.kormany.hu/download/2/c9/01000/87E.pdf> (2020. október 5.)

<sup>197</sup> A magyar nyelvű szöveg elérhető itt: <https://2010-2014.kormany.hu/download/f/c9/01000/98E.pdf> (2020. október 5.)

<sup>198</sup> Az egyezményt a 2000. évi LIX. törvény hirdette ki

<sup>199</sup> Az egyezményt a 2000. évi LX. törvény hirdette ki

sz. egyezmény a gyermekmunka tényleges felszámolására irányul, illetve kötelezi a tagállamokat olyan belső szabályok elfogadására, amelyek a foglalkoztatási vagy bármilyen munkavégzésre irányuló jogviszonyokban az alsó korhatárt olyan szintre emelik, amely biztosítja a fiatalkorúak teljes testi és szellemi fejlődését.<sup>200</sup> A 182. sz. egyezmény további rendelkezéseket tartalmaz a gyermekmunka felszámolása körében.<sup>201</sup>

A tisztességes munkafeltételek körében külön kiemelésre érdemes az árindoklással kapcsolatos szabályozás, amely a munkabérek és munkafeltételek körében tartalmaz kötelezően érvényesítendő szempontokat.<sup>202</sup> A hatályos Kbt. 72. § értelmében amennyiben az ajánlatkérő úgy ítéli meg, hogy az ajánlat a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel aránytalanul alacsony összeget tartalmaz az értékelési szempontként figyelembe vett ár vagy költség, vagy azoknak valamely önállóan értékelésre kerülő eleme tekintetében, köteles árindoklást kérni az ajánlattevőtől.<sup>203</sup> Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015 (X.30.) Korm. rendelet

---

<sup>200</sup> A magyar nyelvű szöveg elérhető itt: <https://2010-2014.kormany.hu/download/2/0a/01000/138E.pdf> (2020. október 5.)

<sup>201</sup> A magyar nyelvű szöveg elérhető itt: <https://2010-2014.kormany.hu/download/6/3a/01000/182E.pdf> (2020. október 5.)

<sup>202</sup> Az irreális vállalási elemekre vonatkozó indoklási kötelezettség már a korábbi közbeszerzési törvényekben is megjelent, a gyakorlat azonban nagy eltérést mutat abban, hogy pontosan mihez viszonyítva és milyen arányú eltérés esetén áll fenn az indokláskérési kötelezettség. A korábbi szabályzással kapcsolatban a vizsgálatot képező egyéb elemektől való 15%-os eltérés már megalapozta az indokláskérési kötelezettséget. ld: Bodnár Zsolt – Várhomoki-Molnár Márta: Az építési beruházás folyamata. Építési közbeszerzése. Építésügyi Kiskönyvtár sorozat, Complex, Budapest, 2011. p. 173-174. A hatályos közbeszerzési jog tekintetében viszont a 20-25%-os eltérés esetében állapította meg több esetben a Döntőbizottság a jogsértést. ld. Patay Géza (szerk): A közbeszerzés joga. Kommentár a gyakorlat számára, 7. kiadás, (4. módosítás), HVG ORAC, Budapest, 2020. p. 449-450. A közelmúltban a kérdéssel a Döntőbizottság a D.331/12/2020. sz. határozatában foglalkozott, megállapítva, hogy a becsült értéktől kevesebb, mint 10%-kal, az ajánlatok átlagárától pedig 7%-kal eltérő ajánlat nem tekinthető olyannak, amelyre vonatkozóan árindoklást kellene kérni. Ellenben a D.143/27/2020. sz. határozatában marasztalta az ajánlatkérőt a Döntőbizottság, amikor a 24,5 %-os eltérésű ajánlat vonatkozásában nem kért árindoklást.

<sup>203</sup> Az aránytalanul alacsony ár fogalmáról és nemzetközi összehasonlításban történő értelmezéséről ld. még: Gyulai-Schmidt Andrea: Aránytalanul alacsony ár az európai és a magyar közbeszerzésekben. In: Homicskó Árpád Olivér – Szuchy Róbert (szerk) Studia in honorem Péter Miskolczi-Bodnár:60. Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2017. pp. 221-244.

25. §-a további részletszabályokat állapít meg. Az aránytalanul alacsony ár fogalmát a Közbeszerzési Döntőbizottság több határozatában is vizsgálta, lényege, hogy „akkor beszélhetünk kirívóan alacsony árról, ha az ár olyan mértékben tér el a többi ártól, amely eltérés a közbeszerzés tárgyának meghatározottságából, tartalmából kifolyólag, önmagában, csupán számszerű megjelenésében nem ad magyarázatot számszerű értékére”<sup>204</sup>, illetve „ha az ár a különböző szempontok szerinti vizsgálata során kétséget kizáróan megállapítható, hogy a szolgáltatás műszaki/szakmai tartalma a megajánlott áron nem teljesíthető”.<sup>205</sup> A munkavállalók és a szociális biztonság szempontjából kiemelkedő jelentősége van annak, hogy az ajánlattevők betartják a jogszabályok által előírt minimális munkabérré, szabadságokra és pótlékokra vonatkozó rendelkezéseket. Az ajánlati árra vonatkozó árindoklást tehát az ajánlattevőknek olyan tartalommal kell benyújtaniuk, amelyből egyértelműen megállapítható a jogszabályoknak való megfelelés.<sup>206</sup> Ha például az ajánlattevő az árának megalapozása érdekében eltérő munkaidőkeret alkalmazására hivatkozik, annak munkajogi alapját, lehetőségét az ajánlatkérőnek vizsgálnia kell adott esetben több körös kiegészítő indoklás kérése körében. A Döntőbizottság álláspontja szerint ugyanis ezen jogi megfelelés bemutatása nélkül az indoklás számszaki levezetésének elfogadása nem jogszerű.<sup>207</sup> Hasonlóan nem megfelelő az árindoklás, ha tévesen kalkulál az ajánlattevő a betegszabadságokkal vagy a szabadság időtartamának számítása során a munka törvénykönyve rendelkezéseit nem megfelelően veszi figyelembe.<sup>208</sup> A Döntőbizottság ebben a körben arra is felhívja a figyelmet, hogy a munkajogi szabályoknak való megfelelést a benyújtott árindoklás teljes körűségével, minden szükséges és alátámasztó irat benyújtásával az ajánlattevőknek kell igazolni, az ő felelősségi körébe esik a jogszerűség bizonyítása.<sup>209</sup>

---

<sup>204</sup> A Közbeszerzési Döntőbizottság D.33/14/2009. sz. határozat

<sup>205</sup> A Közbeszerzési Döntőbizottság D.30/17/2017. sz. határozat

<sup>206</sup> Az indoklás részletességére és átgondoltságának mértéke kiváló példa a Közbeszerzési Döntőbizottság D.218/16/2020. sz. határozatában részletezett tényállás.

<sup>207</sup> *ibid.*

<sup>208</sup> A Közbeszerzési Döntőbizottság D.194/7/2020. sz. határozat

<sup>209</sup> A Közbeszerzési Döntőbizottság D.33/26/2020. sz. határozat

### III.1.3. A hozzáférhetőség megjelenése a közbeszerzési eljárásokban és az esetjogban

A hozzáférhetőséget, mint szociális szempontot a közbeszerzési eljárás több szakaszában is lehet érvényesíteni, így az alábbiakban időrendi sorrendben tárgyalom azokat a közbeszerzési szakaszokat, ahol az ajánlatkérőnek mérlegelési lehetősége van.

A közbeszerzési eljárások körében a hozzáférhetőség biztosítására már az eljárások előkészítési szakaszában is figyelemmel lehet lenni. Már az 2004/18/EK irányelv (29) preambulumi bekezdése, valamint 23. cikkének (1) bekezdése is rögzítette azt az elvárást, hogy a műszaki leírás elkészítésének lehetőség szerint figyelemmel kell lenni arra, hogy a fogyatékkal élők számára való hozzáférhetőség szempontjai, valamint a minden felhasználó számára alkalmas kialakítás érvényesülhessen.<sup>210 211</sup> Ennek a szabálynak ugyanakkor korlátját jelenti, hogy az ajánlatkérő a műszaki leírást nem határozhatja meg olyan módon, hogy egyes ajánlattevőket az eljárásból kizár, vagy indokolatlanul hátrányosan különböztet meg.

Az alkalmassági követelmények tekintetében szintén érvényesíthetők szociális szempontok. Ezzel a kérdéssel az Európai Unió Bírósága a C-368/10. sz. ügyben is foglalkozott, amely esetében egy kávéautomaták beszerzésére irányuló eljárásban az ajánlatkérő az alkalmassági/minimumkövetelmények körében előírta, hogy „a szállító teljesítse a fenntartható megrendelésekre és a vállalkozások szociális felelősségére vonatkozó kritériumokat. Milyen módon teljesítik a fenntartható megrendelésekre és a vállalkozások szociális felelősségére vonatkozó kritériumokat[?] Ezenfelül meg kell adni, hogy a szállító mennyiben járul hozzá a kávépiac fenntarthatóságának javításához és az ökológiai, szociális és gazdasági szempontból felelős kávétermeléshez”. Az Európai Bizottság ezen feltételek kapcsán azon az állásponton volt, hogy a tagállam megsértette a 2004/18/EK irányelv 44. cikk

---

<sup>210</sup> a korábbi hazai szabályozást ismerteti: Boros – Tátrai (szerk) (2013) im. 486.p.

<sup>211</sup> Szükséges megjegyezni, hogy bár az irányelvi szabályozás elősorban az uniós értékhatárt elérő illetve meghaladó közbeszerzési eljárásokra vonatkozóan tartalmaz kötelező rendelkezéseket, az Európai Bíróság következetes joggyakorlata értelmében az alapelvek a nemzeti eljárásokban is alkalmazandók. ld. erről részletesebben: Gonda Marietta – Varga Ágnes, Várhomoki-Molnár Márta: Közbeszerzés az Európai Unióban. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet, Budapest, 2020.

(2) bekezdésének első albekezdését, a 48. cikket valamint az áltáthatóság követelményét arra tekintettel, hogy „fenntartható megrendelése” és a „vállalkozások szociális felelősségének” fogalmak nem kellően egyértelműek. A Bizottság álláspontját osztotta az ügyben a főtanácsnoki indítvány és a Bíróság is, amikor megállapították, hogy bár a szociális feltételek alkalmazhatósága nem kérdéses, de a fent ismertetett követelmények „nem kellően érthetőek, pontosak és egyértelműek ahhoz, hogy minden átlagos szakmai tudással rendelkező ajánlattevő az általános gondosság gyakorlása mellett bizonyossággal és teljességgel meggyőződhessen arról, hogy e követelmények milyen kritériumokon alapulnak”<sup>212</sup>

Az értékelési szempontok körében korábban már volt szó a MEAT-szempontrendszer alkalmazásáról, amelyen belül a Kbt. kifejezetten nevesíti a szociális szempontok érvényesíthetőségét. Az ajánlatkérők szempontjából korlátot jelent, hogy a bírálati szempontoknak a beszerzés tárgyával, a szerződés lényeges feltételeivel kapcsolatban kell állniuk. A bírálat körében alkalmazott szociális szempontok kapcsán feltétlenül említésre érdemes a Közbeszerzési Döntőbizottság D.415/12/2017. iktatószámú határozata, amelyet a Kúria Kf.VI.37.816/2018. sz. határozata erősített meg. A tényállás szerint az ajánlatkérő (Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága) egyszer használatos steril nem szőtt műtéti textíliák adásvétele tárgyában indított közbeszerzési eljárást a Bács-Kiskun Megyei Kórház számára. A jogorvoslati kérelmet benyújtó gazdasági társaság sérelmesnek találta a közbeszerzési ajánlattételi felhívás azon bírálati szempontját, amely a „fogvatartotti foglalkoztatás (fő) minimum 0 maximum 20 fő” értékelési részszerzőpontot írta elő, mert álláspontja szerint egyrészt ez nem függ össze a beszerzés tárgyával, másrészt ajánlatkérő önkényesen tud preferálni olyan ajánlattevőt, amely az általa fogvatartottak alkalmazását vállalja, vagy ahol már eleve alkalmazásában állnak fogvatartottak. A Közbeszerzési Döntőbizottság a határozatában kifejezetten hivatkozott a 2014-es irányelvek által indikált megváltozott szemléletre a közbeszerzési eljárások szakpolitikai célkitűzései vonatkozásában, és elvi jelentőséggel rögzítette, hogy az alkalmazott szociális szempontok között már a 2011. évi Kbt. is kifejezetten nevesítette a munkanélküli vagy tartósan mun-

---

<sup>212</sup> Európai Bizottság v. Holland Királyság, C-368/10. sz. ügy, ECLI:EU:C:2012:284, indoklás 110. pontja

kanélküli rétegek foglalkoztatásának a közbeszerzés során történő figyelembevételét. Így a Döntőbizottság azt állapította meg, hogy bár a fogvatartotti foglalkoztatás nem kapcsolódik közvetlenül a szerződés tárgyához, mivel a 2015-ös Kbt. 76. § (3) bekezdés c) pontja azt kifejezetten megengedi, nem ellentétes a Kbt. rendelkezéseivel és alapelveivel a vizsgált előírás.<sup>213</sup> A Döntőbizottság a megállapításnál figyelembe vette azt a tény is, hogy az eljárásban szereplő ajánlatkérőnek egyrészt törvényi, valamint rendeleti szinten is rögzített kötelező feladata az elítéltek munkáltatása, így működésével közvetlenül is kapcsolatban van a bírálati részszerzővel.<sup>214</sup> A Döntőbizottság határozatát az ajánlattevők megtámadták, és az elsőfokú bíróság meg is állapította a felhívás jogszabályba ütköző voltát, de a Kúria a Közbeszerzési Döntőbizottság érvelését fogadta el. A Kúria álláspontja szerint sem a Kbt., sem a 24/2014/EU irányelv, sem a felperesek által hivatkozott egyéb jogi dokumentumok nem határozzák meg egzakt módon a szociális szempont fogalmát, így azt az Alaptörvény 28. cikkében foglaltakkal valamint a Kbt. alapvető rendelkezéseiben foglaltakkal együtt kell értelmezni. A Kúria végül arra a következtetésre jutott, hogy a szociális szempont fogalmába – pontos fogalom meghatározás, zárt felsorolás (taxáció), illetve kizáró törvényi rendelkezés hiányában – a fogvatartottak foglalkoztatása is beletartozik.<sup>215</sup>

A fenti döntést időben jelentősen megelőzte az Európai Unió Bíróságának C-31/87. sz. ügyben<sup>216</sup> hozott határozata, amely megállapította, hogy nem ellentétes az uniós joggal az az előírás, amely az eljárásból kizár ajánlattevőket azon az alapon, hogy nem tudnak foglalkoztatni tartósan munkanélküli személyeket, de vizsgálni kell az előírás potenciálisan diszkriminatív voltát. Ugyanezt erősítette meg az EUB a C-225/98. sz. ügyben, ahol több, fran-

---

<sup>213</sup> A határozat pontos megállapítása: „Az ajánlatkérő részéről meghatározott, a fogvatartotti foglalkoztatásra vonatkozó értékelési szempont a hatályos jogszabályi rendelkezésekkel összhangban áll, az ajánlatkérő a fent hivatkozott jogszabályhelyek alapján jogosult szociális szempontok érvényesítésére az értékelési szempontok körében, továbbá a fogvatartotti foglalkoztatásra vonatkozó értékelési szempont előírásával nem sérültek a Kbt. 2.§ (1)-(5) bekezdéseiben rögzített alapelvek, sem a Kbt. 76. § (2) bekezdése

<sup>214</sup> D.415.12/2017. sz. határozat indoklás 70-74. pontjai

<sup>215</sup> Az ügy érdekessége, hogy még az Alkotmánybíróságot is megjárta, ahol az ügyet nem fogadták be, mert nem felelt meg a Testület álláspontja szerint az alkotmányjogi panasz törvényi feltételeinek. ld: 3224/2020 (VI.19) AB végzés.

<sup>216</sup> Gebroeders Beentjes BV v. Hollandia, C-31/87. sz. ügy, ECLI:EU:C:1988:422

cia iskola felújítására vonatkozó közbeszerzési eljárást vizsgálva megállapította, hogy a munkanélküliek foglalkoztatása, mint bírálati szempont alkalmazása jogszerűen alkalmazható, amennyiben az egyrészt más szempontok mellett érvényesül, másrészt a felhívás egyébként nem valósít meg diszkriminációt, átlátható és transzparens eljárás keretében kerül meghirdetésre.<sup>217</sup>

A szerződéses feltételek és a szerződés teljesítésére vonatkozóan szintén megállapíthatók szociális szempontok. A hatályos Kbt. 132. §-a részletezi azokat a különleges szerződési feltételeket, amelyek a szerződés teljesítésére vonatkozóan szociális, környezetvédelmi és innovációt ösztönző feltételeket határoznak meg. Az előírásokhoz kapcsolódó miniszteri indoklás felhívja a figyelmet arra, hogy a szerződés tárgyához kapcsolódást tágan kell értelmezni, összhangban a Kbt. 76. § (7) bekezdéséhez kapcsolódó érveléssel: megállapítható a kapcsolat, amennyiben a beszerzéshez bármely módon, az életciklus vagy használati folyamat bármely szakaszához köthető, még akkor is, ha ezek érdemben nem határozzák meg az építési beruházás, áru vagy szolgáltatás végeredményének tulajdonságát. A Kbt. 132. § (2) bekezdése a szociális feltételek között kifejezetten nevesíti a szerződés védett foglalkoztató bevonásával történő teljesítését, az álláskereső, hátrányos helyzetű munkavállalók, valamint munkanélküliek és fogvatartottak bevonását, a gyermekgondozást végzők bevonását, intézkedések előírását az egyenlő bánásmód követelmények biztosítása érdekében, valamint munkanélküliek vagy fiatalok számára a teljesítéshez szükséges készségekre vonatkozó képzés nyújtását.

A nemzetközi gyakorlatban több olyan megoldás is megfigyelhető, amely ténylegesen elősegítheti a szociális szempontok érvényesülését a közbeszerzési eljárásokban. A LANDMARK konzorcium 2012-ben összegyűjtött néhány olyan európai legjobb gyakorlatot<sup>218</sup>, amely a 2014-es szabályozást követően is tanulságos és alkalmazható lehet a gyakorlatban. Így a Malmö városa által alkalmazott, a közbeszerzési eljárások során kötelezővé tett Magatartási Szabályok (*Code of Conduct*) előírása az ajánlattevők részére<sup>219</sup>, amelyet a szerződés teljesítése során monitoring is kísér. Több ajánlatkérő esetében is

---

<sup>217</sup> Európai Bizottság v. Franciaország, C-225/98. sz. ügy, ECLI:EU:C:2000:121

<sup>218</sup> Dannenmaier, Viola (szerk): *Good Practice in Socially Responsible Public Procurement*, The LANDMARK consortium, c/o World Economy, Ecology & Development, Freiburg-Berlin, 2012.

<sup>219</sup> *ibid.* p.8.

követendő gyakorlatként kerül bemutatásra és nevesítésre az SA8000<sup>220</sup>, mint alkalmassági feltétel az ajánlattevők kiválasztása során. Ez a minősítés a szakirodalom szerint az egyik leggyakrabban alkalmazott tanúsítvány, amely az emberi jogi és foglalkoztatási viszonyok tekintetében világszinten elérhető az ISO 26001-et megelőzve.<sup>221</sup>

### **III.1.4. A védett foglalkoztatók megkülönböztetett szerepe a közbeszerzésekben**

A megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásához kapcsolódóan számos jogforrás ad iránymutatást. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése értelmében „minden embernek joga van a munka és a foglalkoztatás szabad megválasztásához”. A témánk szempontjából hierarchiai értelemben következő fontos jogszabály a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény, amely 2. § (4) bekezdésében rögzíti, hogy a fogyatékos személyek a társadalom és a helyi közösség egyenrangú tagjai, ezért meg kell teremteni azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik számukra a társadalmi életben való részvételt. Az (5) bekezdés kifejezetten állami feladatként rögzíti a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetését a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban. Az érintettek munkaerőpiaci integrációjának gazdasági szükségességét több tanulmány is alátámasztja. A munkából származó jövedelem magasabb életszínvonalat tesz lehetővé, javítja az érintettek önbecsülését, önértékelését.<sup>222</sup> A védett munkahelyek versenyképességének jogszabályi úton történő támogatása több országban is gyakorlat – a közbeszerzési eljárásokon túlmutatóan is.<sup>223</sup>

---

<sup>220</sup> Social Accountability 8000 – New Yorkban székhellyel rendelkező Social Accountability International által kezelt minősítési rendszer és tanúsítvány. A tanúsítványról részletesebben ld. például: Gilbert, Dirk Ulrich – Rasche, Andreas: Discourse in Ethics and Social Accountability: The Ethics of SA 8000. *Business Ethics Quarterly*, 2007/2. pp. 187-216.

<sup>221</sup> Ezen tanúsítvány nemzetközi tapasztalatról ld. részletesebben: Llach, Josep – Marimon, Fredericn – del Almonso-Almeida, Maria: Social Accountability 8000 standard certification: analysis of worldwide diffusion. *Journal of Cleaner Production*, 2015. Vol. 93, pp. 288-298.

<sup>222</sup> Balázs-Földi Emese: Nyílt munkaerőpiac vagy védett foglalkoztatás? *Köztes Európa*, 2017/1. pp. 147-155.

<sup>223</sup> A német gyakorlatot ismerteti például: Sarter, Eva Katharina – Sack, Detlef – Fuchs, Sebastian: Public Procurement as Social Policy? An introduction to social criteria in public



A fogyatékos személyek foglalkoztatása körében több formát is megkülönböztethetünk, amelyek fogalmi elkülönítése azért fontos, mert hatással van a közbeszerzési szabályok érvényesülése kapcsán. A fogalmi elhatárolás kapcsán támaszkodom Pulay Gyula tanulmányára,<sup>224</sup> aki az alábbi kategóriákat ismerteti:

- (1) integrált foglalkoztatás: ha a fogyatékos munkavállaló fogyatékosága jellegétől és mértékétől függetlenül olyan munkahelyen dolgozik, ahol munkatársai döntő többsége nem fogyatékos, munkájáért azonos juttatásokra és bérre jogosult, mint az ép munkavállalók.
- (2) Védett foglalkoztatás esetén a munkáltató a piacon értékesíthető tevékenységet végez, és ehhez a tevékenységhez jelentős részben (a mérték a szabályozási időponttól függően változik)<sup>225</sup> fogyatékos embereket alkalmaz, a munkakörülményeket és munkafeltételeket a fogyatékos emberek speciális igényeihez igazodva alakítja ki.
- (3) Szociális foglalkoztatás esetén a munkáltató szociális intézmény, a foglalkoztatottak szociális gondozásra szoruló személyek és a munkavégzés célja maga a rehabilitáció és nem a piacon gazdaságosan értékesíthető termék gyártása.
- (4) a védett szervezeti foglalkoztatás egyfajta átmenet a védett foglalkoztatás és a szociális (intézményi) foglalkoztatás között. Közbeszerzési szempontból a védett foglalkoztatás kiemelt figyelmet érdemel. A védett foglalkoztatás elsődleges célja, hogy felkészítse, beillesse, betanítsa a fogyatékos és megváltozott munkaképességű munkavállalókat az integrált, nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatásra.<sup>226</sup>

---

procurement in Germany. Working Paper Series „Comparative Governance“, No. 1, August 2014. Universität Bielefeld. Elérhető: [https://www.unibielefeld.de/soz/powi/pdf/WPCG01\\_Sarter\\_Sack\\_Fuchs\\_Public\\_Procurement\\_Aug14.pdf](https://www.unibielefeld.de/soz/powi/pdf/WPCG01_Sarter_Sack_Fuchs_Public_Procurement_Aug14.pdf) (2020. október 5.), illetve a fenntartott szerződések egyes elméleti és gyakorlati kérdéseit vizsgálja: Baciu, Ioan: The Possibility to Reserve a Public Contract under the New European Public Procurement Legal Framework. *European Procurement and Public Private Partnership Law Review*, 2018/4. pp. 307-325.

<sup>224</sup> Pulay Gyula: A fogyatékos emberek integrált foglalkoztatása ösztönzésének koncepciója. ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest, 2008. p. 16.

<sup>225</sup> Míg a 2004-es közbeszerzési irányelvek 50%-os mértéket határoztak meg, addig a 2014-es irányelv már 30%-os aránynál is megállapíthatóvá teszi a védett foglalkoztatást

<sup>226</sup> Balázs-Földi Emese: Fogyatékos és megváltozott munkaképességű személyek alkalmazási gyakorlata a nyílt munkaerő-piacon. *International Journal of Engineering and Management Sciences (IJEMS)* 2016/1. p.3.

Már a 2003. évi közbeszerzési törvényünk is rendelkezett a védett fogyasztók számára fenntartott szerződésekről. A 4. § 36/B. pontjának értelmező rendelkezése fogalmazta meg először a védett foglalkoztató és védett szervezeti szerződést kötött szervezet fogalmait, a törvény 17/A. § pedig rögzítette a fenntartott szerződésekre vonatkozó főbb szabályokat. A 2003-as Kbt-hez kapcsolódóan jelent meg az az ágazati jogszabály, amely a 17/A. § (3) és (4) bekezdései szerinti felhatalmazás alapján a részletszabályokat tartalmazta.

A 2004/18/EK irányelv (28) preambulumi bekezdésében rögzítésre került, hogy a fogyatékossgal élőket foglalkoztató műhelyek a szokásos versenyfeltételek mellett nem feltétlenül tudnak eredményesen közbeszerzési eljárásokon indulni, ezért – szociális szempontból – indokolt az a szabályozás, amely értelmében a tagállamok a közbeszerzési eljárásban való részvétel jogát ilyen műhelyek számára fenntartják, vagy a szerződések teljesítését a védett munkahely-teremtési programok keretébe illesztéshez köthetik. Az irányelv 19. cikke az „érintett alkalmazottak többsége fogyatékos személy” fordulatot használta. Az uniós előírásoknak megfelelően a 2011. évi Kbt. az értelmező rendelkezések között meghatározza a védett foglalkoztató és a védett szervezeti szerződést kötött szervezet fogalmát (utalva az ágazati jogszabályokban meghatározott fogalmakra)<sup>227</sup>, és a 29. §-ban rendelkezett a fenntartott szerződésekről. A 29. § (3) bekezdése felhatalmazó rendelkezést tartalmazott ágazati jogszabály megalkotására, amelyek a fenntartott szerződések személyi és tárgyi hatályát valamint részletes szabályait határozza meg. Mivel a védett foglalkoztatókra vonatkozóan már a 2003. évi Kbt. is tartalmazott szabályokat, egy érdekes jogforrási helyzet állt elő, amelynek értelmezéséhez a jogalkalmazók a Közbeszerzési Hatóság segítségét kérték. A 2003-as Kbt. 2011. december 31-ével hatályát veszítette, de a felhatalmazó rendelkezés alapján született, a védett foglalkoztatók részére fenntartott közbeszerzések részletes szabályairól szóló 302/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet hatályban maradt. A Hatóság megállapította, hogy a jogalkotó elmulasztott rendelkezni a felhatalmazáson alapuló jogszabály hatályon kívül helyezéséről, viszont a 2012. január 1-től

---

<sup>227</sup> 2011. évi Kbt. (közlönyállapot) 4. § 23. pont: „a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásról szóló, valamint a megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjának, továbbá az akkreditált munkáltatók ellenőrzésének szabályairól szóló kormányrendeletben így meghatározott fogalom”

hatályos Kbt-hez kapcsolódóan még nem született meg az új végrehajtási rendelet, „támogatható az az értelmezés, mely szerint a 302/2006 (XII.23.) Korm. rendelet előírásai továbbra is alkalmazhatóak. Természetesen ebben az esetben különös súllyal bír a Kbt. rendeltetésszerű joggyakorlást deklaráló alapelve [Kbt. 2. § (3) bekezdés].”<sup>228</sup> Egyes részletszabályokat (preambulumában utalva a 2011. évi közbeszerzési törvényre) a kézirat lezárásakor is hatályos, a megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjáról, valamint a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásokról szóló 327/2012 (XI.16.) Korm. rendelet tartalmaz.

A 2014/24/EU irányelv (36) preambulumi cikke megismétli a korábbi érvelést, miszerint a védett műhelyek általános versenyfeltételek mellett nem nyernének el közbeszerzést, ezért továbbra is indokolt előírni, hogy a tagállamok tartsanak fenn bizonyos eljárásokat az ilyen műhelyek vagy vállalkozások számára, illetve a szerződések teljesítését a védett munkahely-teremtési programok keretében illesztéshez kössék. Az irányelv 20. cikkében a fenntartott szerződések körében viszont már csak 30%-os arányt ír elő a fogyatékkal élő vagy hátrányos helyzetű munkavállalók arányát illetően.

A Közbeszerzési Hatóság tájékoztató jellegű adatbázist tart fenn a védett munkahelyekről (név, cím, adószám, valamint részletesen tevékenységi kör és telephelyek adatai). A kézirat lezárásakor elérhető adatbázis<sup>229</sup> adatai alapján 506 akkreditált munkáltató található hazánkban, amelyek a tevékenységek rendkívül széles tárházával állnak rendelkezésre. A textil- és ruházati termék gyártása, a papírtermékek és nyomdai termékek előállítás, feldolgozóipari tevékenységek, oktatás és adminisztrációs feladatok ellátása a leginkább jellemző tevékenységi körök, de 4 munkahely esetében még jogi szolgáltatásokat is találunk a „kínálatban”.

A 2015. évi Kbt. 3. § 41. pontjában definiálja a védett munkahelyeket<sup>230</sup> a korábbi értelmezésnél tágabb körben, de figyelemmel a 2014-es irányelvi

---

<sup>228</sup> A Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója a fenntartott szerződésekre vonatkozó rendelkezések érvényesítéséről. KÉ 2014. évi 109. szám, 2014. szeptember 17.

<sup>229</sup> Az adatbázis elérhetősége: <https://fenntarthato.kozbeszerzes.hu/szocialis-kozbeszerzes/vedett-munkahelyek-listaja/> (2020. október 6.)

<sup>230</sup> Az akkreditált munkáltató általi foglalkoztatás, ha a munkáltató biztosít tranzit- vagy tartós foglalkoztatást, és a munkavállalóinak legalább a 30%-a a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 22. §-a

rendelkezésekre. A hatályos Kbt. 33. § (1) bekezdése rendelkezik a korábbiak szerint értelmezett, védett munkahelyek számára fenntartott szerződésekről. A jogszabály 34. § (1) bekezdése ugyanakkor új szabályokat is tartalmaz a fenntartott szerződések körében, kiterjesztve azok alkalmazási lehetőségét nem csak a megváltozott munkaképességűeket foglalkoztató munkáltatók számára, hanem bizonyos egészségügyi, szociális és kulturális szolgáltatások esetében is megengedi az ajánlattevői kör korlátozását. A fenntartás ebben az esetben olyan szolgáltatókra terjed ki, akik 4 konjunktív feltételt tudnak teljesíteni: (1) a tevékenységük közfeladatot lát el; (2) nonprofit jellegű és az esetlegesen keletkezett nyereséget a közfeladat ellátására fordítja; (3) olyan irányítási vagy tulajdonosi struktúrával rendelkezik, amely biztosítja a munkavállalók aktív részvételét; és (4) az adott gazdasági szereplő az elmúlt 3 évben nem kötött a 34. § (1) bekezdésének hatálya alá tartozó szerződést.

### **III.2. A munkavállalók szerepe a közbeszerzési eljárásban**

A közbeszerzési eljárások egy részében nagy figyelem fordul az ajánlattevők személyi állománya felé. Az ajánlattevő gazdasági társaságok alkalmazásában lévő munkavállalók szakmai tapasztalata, végzettsége és képzettsége megjelenhet alkalmassági feltételként vagy akár a bírálati szempontok között is. Az Európai Unió legújabb szabályozási trendjei a minőségi kiválasztási szempontok között kifejezetten kiemelték a személyi állományra vonatkozó mutatók alkalmazását, és a magyarországi közbeszerzési ellenőrzési gyakorlati is előtérbe helyezte ezt a tendenciát. A név szerint bemutatott, teljesítésbe bevont munkavállalók esetében ugyanakkor az idő múlása vagy a körülmények változása jelentős kockázat: a munkaviszony bármely ok miatt történő felmondása vagy a munkaviszony megszűnése, adott esetben a munkavállaló halála a közbeszerzési szerződések teljesíthetőségére is jelentős hatással lehet főleg azokban az esetekben, amikor olyan munkavállaló került bevonásra, akinek speciális szaktudása, vagy egyéb egyedi ismeretere, tapasztalatára tekintettel nyert valaki közbeszerzési eljárást. A tanulmány azt mutatja be, hogy a munkáltató

---

szerinti megváltozott munkaképességű személynek minősül, valamint az olyan munkáltató, amely működésének fő célja hátrányos helyzetű munkavállalók foglalkoztatása.

milyen kihívásokkal néz szembe, ha egy munkavállalóját, szakemberét közvetlenül vonja be egy közbeszerzési szerződés teljesítésébe.

### III.2.1. A bevont munkavállalóhoz kapcsolódó jogforrások

A közbeszerzési jogunkat kettős szabályozási rend jellemzi: az általános kereteket a nemzetközi egyezmények és az Európai Unió kötelező erejű jogforrásai adják, a *lex specialis* szabályait pedig a nemzeti jogokban találjuk. Ez utóbbi is többes szerkezetű: a Kbt. és annak végrehajtási rendeletei mellett a Közbeszerzési Döntőbizottság joggyakorlatra jelentős hatással bíró határozatai illetve a pályázati ellenőrzéseket végző Miniszterelnökség útmutatói, közzétett audit-tapasztalatai is jogforrásnak tekinthetők ezen a speciális jogi területen. Az alábbiakban a fenti forrásokban vizsgáljuk a bevont munkavállalók szerepét a közbeszerzési eljárásokban.

A Világkereskedelmi Szervezet keretei között a tokiói forduló eredményeként született meg 1979-ben az *Agreement on Government Procurement* (GPA, magyar fordításban: Kormányzati Beszerzési Megállapodás), amely 1981-ben lépett hatályba. Jelenleg érvényes szövegváltozata 2014. április 6-tól hatályos, és Magyarország is – ahogyan az Európai Unió összes országa – az Egyezmény szerződő államai között van 2004. május 1. óta.<sup>231</sup> A Megállapodás ugyan fontos forrása a kormányzati közbeszerzési eljárások szabályozásának, ugyanakkor a munkavállalók bevonásával kapcsolatban közvetlenül rendelkezést nem tartalmaz, ezért ennek részletes tárgyalásától eltekintünk.

Az uniós közbeszerzési jog reformjának egyik kiemelt területe az ajánlatok értékelésének új megközelítése, amely egyértelműen az összességében legelőnyösebb ajánlat kiválasztásának szempontja felé tereli a jogalkalmazókat.

Az értékelési szempontok között a minőségi szempontok csoportjába tartozik az ajánlattevők személyi állományának értékelése. Az Irányelv 67. § (2) bekezdés b) pontja értelmében minőségi szempontként lehet értékelni a közbeszerzési eljárásban „a szerződés teljesítésére kijelölt személyi állomány szervezetét, képzettségét és tapasztalatát, amennyiben a kijelölt személyzet minősége jelentős hatással lehet a szerződés teljesítésének színvonalára”.

---

<sup>231</sup> WTO Agreement on Government Procurement. A fejlődés részletesebb leírása elérhető itt: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/gpa\\_1994\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gpa_1994_e.htm) (2020. febr.25.)

A 24/2014/EU irányelv (94) preambulumi bekezdése általános jelleggel rögzíti, hogy amennyiben az alkalmazotti állomány színvonala lényeges a szerződés teljesítési színvonala szempontjától, az ajánlatkérő szervek számára lehetővé kell tenni, hogy a szóban forgó szerződés teljesítésével megbízott alkalmazotti állomány szervezetét, képzettségét és tapasztalatait is odaítélési szempontként írják elő, mivel ez hatással lehet a szerződés teljesítésének a színvonalára, következésképpen az ajánlat gazdasági értékére. Ez az eset fordulhat elő a szellemi szolgáltatásokra irányuló szerződésekkel, mint például a tanácsadással vagy az építészeti szolgáltatásokkal kapcsolatban. Az e lehetőséggel élő ajánlatkérő szerveknek a megfelelő szerződési eszközökkel biztosítaniuk kell, hogy a szerződés teljesítésére kijelölt személyi állomány ténylegesen megfeleljen az előírt színvonalbeli követelményeknek, és ezt a személyzetet kizárólag az ajánlatkérő szerv jóváhagyásával lehessen lecserélni, amelynek ellenőriznie kell, hogy a csereszemélyzet ugyanolyan színvonalat képes-e biztosítani.

Az irányelv 19. cikke a gazdasági szereplőkre vonatkozó előírások között rögzíti, hogy a szolgáltatásnyújtásra és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések esetében, valamint a szolgáltatásokat vagy beállítási és üzembe helyezési műveleteket is tartalmazó, árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződések esetében a jogi személyektől megkövetelhető, hogy az ajánlatban vagy a részvételi jelentkezésben tüntessék fel a szóban forgó szerződés teljesítéséért felelős alkalmazottak nevét és megfelelő szakképesítését.

### **III.2.2. A hatályos Kbt. munkavállalókat, szakembereket érintő szabályai**

A hatályos Kbt. 76. § (2) bekezdése ültette át az értékelésre vonatkozó irányelvi rendelkezéseket a magyar jogba. A vonatkozó szakasz értelmében az ajánlatkérő értékelési szempontként alkalmazhatja az alábbiakat:

- a) a legalacsonyabb ár,
- b) a legalacsonyabb költség, amelyet az ajánlatkérő által meghatározott költséghatékonysági módszer alkalmazásával kell kiszámítani, vagy

- c) a legjobb ár-érték arányt megjelenítő olyan - különösen minőségi, környezetvédelmi, szociális - szempontok, amelyek között az ár vagy költség is szerepel.

A szakemberek a közbeszerzési eljárásban megjelenhetnek alkalmassági feltételként és értékelési szempontként is. Az alkalmassági feltétel jelentősége, hogy amely gazdasági szereplő az ajánlatkérő által meghatározott minimális elvárást nem tudja teljesíteni, úgy az adott közbeszerzési eljárásban nem tehet ajánlatot, illetve az ajánlata érténytelen lesz. Az értékelési szempontok jelentősége, hogy általuk kerül kiválasztásra az eljárásban alkalmassá minősített ajánlattevők közül a nyertes ajánlattevő személye. Látható tehát, hogy mindkét szerepkörben kiemelt figyelem jut a bevont szakember személyének.

A Kbt. 65. § (3) bekezdése értelmében (3) az ajánlatkérőnek az alkalmassági követelmények meghatározását az esélyegyenlőségre, az egyenlő elbánásra és a verseny tisztaságára vonatkozó alapelvek figyelembevételével a közbeszerzés tárgyára kell korlátoznia, és azokat - a közbeszerzés becsült értékére is tekintettel - legfeljebb a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig lehet előírni. Amennyiben tehát az ajánlatkérő az alkalmasság igazolása körében valamely bevont személy képzettségét, végzettségét vagy szakmai tapasztalatát kívánja értékelni, azt a fenti korlátozásokkal teheti csak meg.

A bevont szakember tekintetében további korlátozás, hogy az alkalmasság igazolása körében a szakemberre vonatkozó alkalmassági követelmény teljesítésére az ajánlattevő csak feltételekkel vehet igénybe kapacitást nyújtó szervezetet (vagyis az alkalmasságát egy másik gazdasági társaság igénybevételével, bevonásával csak akkor igazolhatja). Kapacitást nyújtó szervezet jogszabály értelmében akkor vonható be, ha az adott szervezet olyan mértékben részt vesz a szerződés, vagy a szerződés azon részének teljesítésében, amelyhez e kapacitásokra szükség van, amely - az ajánlattevő saját kapacitásával együtt - biztosítja az alkalmassági követelményben elvárt szaktudás, illetve szakmai tapasztalat érvényesülését a teljesítésben. Az ajánlattevő és a kapacitást nyújtó szervezet ebben a körben köteles csatolni az ajánlat részeként szerződésben, előszerződésben vagy más formában vállalt - kötelezettségvállalását tartalmazó olyan okiratot, amely alátámasztja, hogy a szerződés teljesítéséhez szükséges erőforrások rendelkezésre állnak majd a szerződés

teljesítésének időtartama alatt, a bevont szakembernek pedig nyilatkoznia kell a rendelkezésre állás vállalásáról.<sup>232</sup>

A Kbt. végrehajtási rendeletei közül a 321/2015 (X.30.) Korm. rendelet 21. § értelmében az ajánlattevő a műszaki-szakmai alkalmasságát igazolhatja azoknak a szakembereknek (szervezeteknek) - különösen a minőség-ellenőrzésért felelősöknek - a megnevezésével, végzettségük vagy képzettségük, szakmai tapasztalatuk ismertetésével, akiket be kíván vonni a teljesítésbe. Fenti szabály érvényes az árubeszerzésre, az építési beruházásokra és szolgáltatás megrendelésekre egyaránt.<sup>233</sup>

Az építési beruházások részletes szabályaira vonatkozó 322/2015 (X.30.) Korm. rendelet további előírásokat tartalmaz a bevont szakemberek vonatkozásában. A tervező és mérnök kiválasztásakor a Rendelet előírja a szakmai kamarai tagság követelményét.<sup>234</sup> Mivel a tervező és a mérnök kiválasztása körében a Kbt. kötelezően írja elő a minőségi szempont alkalmazását, a Rendelet értelmében ilyen minőségi szempontok az alábbiak lehetnek (példázó felsorolás):

- a) „a) a szerződés teljesítésében részt vevő személyi állomány szakmai szervezettségének mértékét (például a teljesítésbe bevont szakemberek átlagos létszáma, vezető mérnökök létszáma, feladatkiosztás rendje, munkaszervezés, belső ellenőr, külső ellenőr alkalmazása);
- b) a szerződés teljesítésében részt vevő személyi állomány képzettségét és tapasztalatát;
- c) a munkavégzés értékelésére vonatkozó részszempontokat, ezen belül
  - ca) a tervezési vagy mérnöki szolgáltatás teljesítésére vonatkozó módszer bemutatását,
  - cb) a tervezési vagy mérnöki szolgáltatás nyújtásához kapcsolódó környezetvédelmi, fenntarthatósági megoldásokat,
  - cc) a tervezési szolgáltatás eredményeként megvalósuló projekt költség-elemzésének módszertanát.”<sup>235</sup>

---

<sup>232</sup> Kbt. 65. § (9) bekezdés és (7) bekezdés

<sup>233</sup> 321/2015 (X.30.) Korm. rendelet 21. § (1) bekezdés b) pont, (2) bekezdés b) pont és (3) bekezdés b) pontjai alapján

<sup>234</sup> 322/2015 (X.30.) Korm. rendelet 8. § (1) bekezdés

<sup>235</sup> 322/2015 (X.30.) Korm. rendelet 9. § (2) bekezdés



Az építési beruházásokon belül a műemléki épületekhez kapcsolódó építési beruházások beszerzésekor jut a legnagyobb súly a bevont szakemberre, mert ebben az esetben bevonásuk a jogszabály erejénél fogva kötelező. Műemlékkel kapcsolatos építési beruházásra vonatkozó közbeszerzési eljárás esetén ugyanis az ajánlatkérő a műszaki és szakmai alkalmasság körében előírja, hogy az ajánlattevő adja meg a teljesítésbe általa bevonni kívánt, legalább a következő feladatot ellátó szakemberek (szervezetek) és vezetők megnevezését, képzettségük, szakmai gyakorlatuk ismertetését, és igazolja, hogy az érintett személyek (szervezetek) jogosultak a feladat ellátására:

- a) műemléki részsakterületen felelős műszaki vezető,
- b) műemléki restaurátor, szakágak szerint, ha a beszerzés restaurálásra is irányul,
- c) műemléki épületkutató, műemléki épületdiagnosztika elvégzésére, műemléki érték dokumentálására jogosult szakértő, ha ez az építési engedély alapján szükséges.<sup>236</sup>

A Közbeszerzési Hatóság ajánlatok értékelésével kapcsolatos szakmai útmutatója kiemeli, hogy a személyi állomány fogalmát a Kbt. nem definiálja, ezáltal az sem előírás, hogy az értékelésnél bemutatott szakemberek munkaviszonyban álljanak az ajánlattevővel. Mivel a teljesítés során az ajánlattevő jogosult alvállalkozót bevonni, az értékelés során sem tehető különbség annak alapján, hogy valamely személy milyen jogviszonyban áll az ajánlattevővel, amennyiben az ajánlattevő a rendelkezésre állást egyébként igazolni tudja. Összességében tehát az alvállalkozó is a személyi állomány körébe tartozhat az alvállalkozói fogalom<sup>237</sup> meghatározásából kiindulva, mivel az alvállalkozó is részt vesz a szerződés teljesítésében.<sup>238</sup>

Bár az egyes jogalkotó szervek „soft law” típusú dokumentumai nem minősülnek szűk értelemben vett jogforrásnak, a közbeszerzések esetében – Magyarországon legalábbis – a legfontosabb segítségek a gyakorlat számára a

---

<sup>236</sup> 322/2015 (X.30.) Korm. rendelet 34. § (3) bekezdés

<sup>237</sup> alvállalkozó: Kbt. 3. § 2. pontja alapján: az a gazdasági szereplő, aki (amely) a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés teljesítésében az ajánlattevő által bevontan közvetlenül vesz részt, kivéve: (a) azon gazdasági szereplőt, amely tevékenységét kizárólagos jog alapján végzi, (b) a szerződés teljesítéséhez igénybe venni kívánt gyártót, forgalmazót, alkatrész vagy alapanyag eladóját, (c) építési beruházás esetén az építőanyag-eladót.

<sup>238</sup> A Közbeszerzési Hatóság útmutatója a nyertes ajánlattevő kiválasztására szolgáló értékelési szempontrendszer alkalmazásáról. KÉ 2016. évi 147. szám, 2016. december 21., p.11.

Közbeszerzési Hatóság útmutatói, valamint a pályázati forrásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzésének tapasztalatait (és elvárásait) összefoglaló, Miniszterelnökség által kiadott útmutatók, iratminták.<sup>239</sup> Míg a Közbeszerzési Hatóság útmutatói tekintetében találunk jogi alapot (a Kbt. több helyen hivatkozik a Hatóság jogalkalmazást segítő tevékenységére), addig a Miniszterelnökség közzétételei tekintetében ez a jogi alap hiányzik, sőt, sok esetben az ezen dokumentumokban megfogalmazott és következetesen alkalmazott elvárásoknak egyáltalán nincsenek jogszabályi alapjai. Külön említésre érdemes a Közbeszerzési Felügyeleti Főosztály (KFF) áldásosnak semmiképpen nem mondható közreműködése az uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó árubeszerzések és szolgáltatás megrendelések esetén, illetve a nettó 300 millió forintot meghaladó építési beruházások esetén, amelyek ún. folyamatba épített ellenőrzés (ex ante ellenőrzés) keretében zajlanak le, így legalább háromszorosára növelve az eljárások időtartamát.

A Miniszterelnökség által közzétett „Minőségellenőrzési Útmutató” c. dokumentum fontos iránymutatásokat (funkcióját tekintve kötelező elvárásokat) tartalmaz a bevont szakemberekkel kapcsolatban az ajánlatkérők számára. Az Útmutató alapvetően a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatain alapul, ugyanakkor azok keretein túl is terjeszkedik. Az alkalmassági feltételként bevont szakemberek körében például hivatkozik az Európai Bizottságra, állítva, hogy a közbeszerzési auditok során az Európai Bizottság jellemzően aggályosnak, a versenyt aránytalanul szűkítőnek találta, ha az ajánlatkérő négynél több, a teljesítésbe bevonni kívánt szakember bemutatását követelte meg alkalmassági feltételként. A 4 fős létszám álláspontjuk szerint elegendő ahhoz, hogy az ajánlatkérő a teljesítéshez valóban szükséges legfontosabb, „kulcspozícióban” tevékenykedő szakemberek rendelkezésre állásáról meggyőződjön. Az Útmutató értelmében a piaci verseny szükségtelen szűkítésének elkerülése érdekében tehát törekednie kell az ajánlatkérőnek arra, hogy a további szakemberek bevonását a szerződés teljesítéséért felelősséget vállaló, a teljesítést megszervező nyertes ajánlattevőre bízsa, különösen olyan esetekben, amikor a teljesítésbe valamely szakember bevonása jogszabály alapján eleve kötelező.<sup>240</sup>

---

<sup>239</sup> A pályázati és a közbeszerzési rendszer kapcsolatáról ld. részletesebben: Vándor Csaba: Pályázati közbeszerzés a változó jogi erőterben. PhD értekezés, kézirat, 2017.

<sup>240</sup> Miniszterelnökség KFF: Minőségellenőrzési Útmutató. Budapest, 2017. p. 54.

### III.2.3. A szakember személyének változása az ajánlattételi és a teljesítési szakaszban

A részvételi jelentkezésben vagy az ajánlatban bemutatott szakember személye szűk körben, jelentős korlátozásokkal, de változhat a hiánypótlási szakaszban. Erre vonatkozóan a Kbt. rögzíti, hogy az ajánlatkérő által bemutatni kért szakemberek személye hiánypótlás keretében csak két esetben változhat:

- (1) amennyiben az alkalmassági követelménynek való megfelelés miatt szükséges, vagy
- (2) ha a szakember vonatkozásában bizonyos kizáró okok merülnek fel.

A szakember személye a fenti esetekben is csak úgy változhat, hogy a hiánypótlásban az értékeléskor figyelembe veendő minden releváns körülmény tekintetében a korábbival legalább egyenértékű szakember kerül bemutatásra.

Ha a hiánypótlás során a korábbinál nagyobb tapasztalattal, magasabb képzettséggel rendelkező személy kerül bemutatásra, az ajánlatkérő az értékeléshez akkor is csak az ajánlattevő által pótolta szakember adatait veheti figyelembe, a hiánypótlás ilyenkor is csak az érvényessé tételt szolgálja, és nem eredményezi az értékeléskor figyelembe veendő tényezők változását. Ha a felolvasólapon feltüntetett adat és az ajánlatban a szakemberre vonatkozóan csatolt dokumentum tartalma között ellentmondás van, és nem sikerül felvilágosítás nyújtása által vagy a már bemutatott szakemberre vonatkozó dokumentum hiánypótlása keretében a felolvasólapon feltüntetett adatot alátámasztani, az ajánlatkérő az ajánlatot érvénytelenné nyilvánítja. Ha a felolvasólapon feltüntetett adat és a szakemberre vonatkozóan csatolt dokumentum tartalma között olyan ellentmondás áll fenn, hogy a felolvasólapon szereplő adat az értékeléskor kevésbé kedvező, az értékeléskor a felolvasólapon szereplő adatot kell figyelembe venni.<sup>241</sup>

A szerződés teljesítése során a Kbt. előírja, hogy a nyertes ajánlattevő köteles a teljesítésbe bevonni az alkalmasság igazolásához bemutatott szakembereket. E szervezetek vagy szakemberek bevonása akkor maradhat el,

---

<sup>241</sup> A Kbt. 71. § (9) bekezdésének fenti szövegezése 2020. február 1-től változott a jelenleg hatályos szövegváltozatra

vagy helyettük akkor vonható be más (ideértve az átalakulás, egyesülés, szétválás útján történt jogutódlás eseteit is), ha az ajánlattevő e szervezet vagy szakember nélkül vagy a helyette bevont új szervezettel vagy szakemberrel is megfelel azoknak az alkalmassági követelményeknek, amelyeknek az ajánlattevőként szerződő fél a közbeszerzési eljárásban az adott szervezettel vagy szakemberrel együtt felelt meg.<sup>242</sup> Az értékeléskor meghatározó szakember személye csak az ajánlatkérő *hozzájárulásával* és abban az esetben változhat, ha az értékeléskor figyelembe vett minden releváns körülmény tekintetében az értékelttel legalább egyenértékű szakember kerül bemutatásra.<sup>243</sup>

A gyakorlatban a fenti szabályok érvényesülése számos kérdést vet fel a munkavállalók (bevont szakemberek) jogi státuszának változása okán. Egy adott eljárásba bevont szakember esetében bekövetkezhet például sajnálatos haláleset, vagy megszűnhet a munkavállaló munkaviszonya, amely esetekben a szabályozás értelmében a bevont szakember változásához – ha az értékelés során meghatározó szakember volt – az ajánlatkérő (megrendelő) hozzájárulása szükséges.

Elképzelhető-e, hogy adott esetben a megrendelő a változáshoz nem járul hozzá? Álláspontunk szerint a feleket terhelő általános együttműködési kötelezettség<sup>244</sup> például egy haláleset esetén ezt nem tenné lehetővé. A Kbt. az alapelvek között rögzíti, hogy az ajánlatkérő és a gazdasági szereplők a közbeszerzési eljárásban a jóhiszeműség és a tisztesség követelményeinek megfelelően kötelesek eljárni, a joggal való visszaélés tilos.<sup>245</sup> A munkavállaló munkaviszonyának megszűnése azonban vethet fel kérdéseket, különös tekintettel arra, hogy a bevont szakember a közbeszerzési eljárásban kifejezetten nyilatkozik arról, hogy a szerződés teljesítése alatt az ajánlattevő oldalán rendelkezésre fog állni. Így amennyiben a jogviszony megszűnése abból következik, hogy a munkaviszonyt a munkavállaló szüneti meg felmondással, úgy ezen eljárásával összefüggésben felmerülhet a munkáltató felé a kártérítési felelőssége, amennyiben a felmondásával összefüggésben a közbeszerzési szerződés teljesítésével

---

<sup>242</sup> Kbt. 138. § (2) bekezdés

<sup>243</sup> Kbt. 138. § (4) bekezdés

<sup>244</sup> A Kbt. 1. § (8) bekezdés értelmében ez levezethető a Polgári Törvénykönyv együttműködésre vonatkozó előírásaiból is: Ptk. 6:62. § (1): A felek kötelesek a szerződéskötési tárgyalások alatt, a szerződés megkötésénél, fennállása alatt és megszüntetése során együttműködni és tájékoztatni egymást a szerződést érintő lényeges körülményekről.

<sup>245</sup> Kbt. 1. § (3) bekezdés

összefüggésben a munkáltatónak kára keletkezik. Amennyiben a munkaviszonyt a felek közös megegyezéssel szüntetik meg, a munkavállalói felelősség kérdése nem merül fel.

### **III.2.4. Esetjog a munkavállalók bevonása kapcsán**

Az Európai Unió Bíróságának esetjoga elsősorban a közbeszerzési eljárásokban megjelenő alapvető rendelkezésekre vonatkozóan tartalmaz határozatokat, különös tekintettel arra, hogy a közbeszerzésekre vonatkozó irányelvi szintű szabályozás a tagállamok számára relatíve széles mérlegelési lehetőséget ad a rendelkezések átültetésére. A közbeszerzési eljárásokkal összefüggő esetek egy jelentős része így a letelepedés és szolgáltatás-nyújtás sérelmét vizsgálja a nemzeti szabályozásokban.

A munkavállalók biztonsága és a minimális munkabérek alkalmazása tekintetében Lazio tartomány közigazgatási bírósága azzal kérdéssel fordult az EUB-hez, hogy ellentétes-e a bizalomvédelem és jogbiztonság közösségi elveivel az áruk szabad mozgásának, a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságának az EUM-Szerződésben meghatározott alapelveivel olyan nemzeti szabályozás alkalmazása, amely szerint valamely közbeszerzési szerződés odaítélésére irányuló eljárásban a gazdasági ajánlat keretében a munkaerőköltségek elkülönített megjelölésének elmulasztása minden esetben az ajánlattevő társaság – hiánypótlás lehetősége nélküli – kizárását eredményezi, abban az esetben is, ha az elkülönített megjelölés kötelezettségét az ajánlattételhez szükséges dokumentáció nem írja elő, valamint azon körülménytől függetlenül, hogy tartalma alapján az ajánlat tiszteletben tartja a vállalkozás minimális munkaerőköltségeit, összhangban az ajánlattevő által e célból tett nyilatkozattal. Az ügyben érintett olasz jogalkotó kifejezetten kizárta a hiánypótlás lehetőségét abban az esetben, ha az ajánlatban a hiányzó információ a munkaerő-költségekkel kapcsolatos – de ezt nem az adott ügy dokumentációja, hanem az olasz nemzeti szabályozás írta elő. A Bíróság álláspontja szerint valamennyi, elvárható mértékben tájékozott és általános gondossággal eljáró ajánlattevő főszabály szerint tudomást szerezhetett a jogforrás megismerésével az alapeljárás tár-

gyát képező közbeszerzési eljárásra alkalmazandó releváns szabályokról, beleértve azon kötelezettséget, hogy a gazdasági ajánlatban fel kell tüntetni a munkaerőköltségeket, így a fenti előírás általánosságban megengedhető.<sup>246</sup>

A közbeszerzési szerződések teljesítéskori változásának egy igen különleges esete, amikor jogutódlás keretében változik meg a szerződést teljesítő fél személye, és adott esetben a munkavállalót vagy szakembert a szerződés keretében egy másik gazdasági társaság veszi igénybe. A jogutódlás kérdése kapcsán egy ügyben az a helyzet állt elő, hogy bár az eredeti ajánlattevő technikai eszközállományát (személyszállító buszok) a jogutód nem vette át (holott ezek is megjelentek a közbeszerzési eljárásban), a közbeszerzésben bemutatott szakember-állományt viszont igen. Az EUB megállapította, hogy az olyan tevékenységnek a közbeszerzési eljárás keretében valamely gazdasági egység által történő átvétele esetén, amelynek a gyakorlásához jelentős üzemeltetési eszközök szükségesek, az, hogy ezen egység az ajánlatkérő által előírt jogi, környezetvédelmi és technikai követelmények miatt nem veszi át ezeket az üzemeltetési eszközöket, amelyek az e tevékenységet korábban gyakorló gazdasági egység tulajdonában állnak, nem képezheti szükségszerűen akadályát annak, hogy a gazdasági tevékenység ezen átruházása vállalkozásátruházásnak minősüljön, ha más ténykörülmények, mint például a személyzet lényeges részének az átvétele és az említett tevékenység megszakítás nélküli folytatása, lehetővé teszik az érintett gazdasági egység identitása megtartásának a megalapozását.<sup>247</sup>

A 24/2014/EU irányelv (101) preambulumi bekezdése rögzíti, hogy biztosítani kell az ajánlatkérő szervek számára annak lehetőségét, hogy kizárják a megbízhatatlannak bizonyult gazdasági szereplőket, például akik megsértették a környezetvédelmi vagy a szociális kötelezettségeiket, beleértve a fogyatékossgal élő személyek számára való akadálymentességre vonatkozó szabályokat. A súlyos szakmai köteleességszegés az EU álláspontja szerint kétségesse teheti az adott gazdasági szereplő tisztességességét, és ezáltal

---

<sup>246</sup> C-309/18. sz. ügy. Lavorgna Srl vs. Comune di Montelanico, Comune di Supino, Comune di Sgurgola, Comune di Trvigliano

<sup>247</sup> C-298/18. sz. ügy Reiner Grafe, Jurgen Pohle vs. S Südbrandenburger Nahverkehrs GmbH, OSL Bus GmbH., de releváns még a tárgyban a C-463/09. sz. CLECE-ügy indoklása is, amely a korábbi irányelvi rendelkezések vizsgálata körében tesz fontos megállapításokat a tárgyban

alkalmatlanná teheti a gazdasági szereplőt arra, hogy közbeszerzési szerződést ítéljenek oda neki, függetlenül attól, hogy egyébként rendelkezne-e a szerződés teljesítéséhez szükséges technikai és gazdasági képességekkel. Az Irányelv 18. cikk (2) bekezdése írja elő, hogy a tagállamok megfelelő intézkedéseket kell hozniuk annak érdekében, hogy a gazdasági szereplők a közbeszerzési szerződések teljesítése során betartsák a vonatkozó környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeket, amelyeket az uniós jog, a nemzeti jog, a kollektív szerződések, illetve az Irányelv X. mellékletben felsorolt környezetvédelmi, szociális és munkajogi rendelkezések írnak elő. Az Irányelv 55. cikke értelmében az eljárásból kizárhatók azok a szereplők, akik a fenti kötelezettségeiket megszegték, a 69. cikk értelmében pedig a gazdasági szereplők által vállaltak értékelése során kifejezetten vizsgálni kell, hogy az ajánlatuk nem azért tartalmaz-e irreális vállalási elemet, mert a fenti kötelezettségeinek nem tettek eleget. A tagállami átültetések mikéntjével kapcsolatban fontos megállapítást tett az EUB, amikor az olasz nemzeti szabályozás vizsgálata során megállapította, hogy a kizárási okot akkor is jogszerűen írja elő a nemzeti jogszabály, ha az az alvállalkozóval összefüggésben merül fel, ugyanakkor ez a kizárás az alvállalkozó vonatkozásában nem lehet automatikus, az alvállalkozó módosítását, cseréjét egy megfelelő alvállalkozóra az arányosság jegyében engedélyeznie kell az ajánlatkérőnek.<sup>248</sup>

A Közbeszerzési Döntőbizottság számos esetben foglalkozott a bevont szakemberek személyével, különös tekintettel az ajánlatkérői oldal vonatkozásában azzal a ténnyel, hogy indokolatlan vagy versenykorlátozó kikötések alkalmazásával, túlzó előírásokkal élnek.

A Döntőbizottság egyik friss határozatában egy 4,8 milliárd forintos építési beruházáshoz kapcsolódó szolgáltatások körében vizsgálta az ajánlatkérői előírásokat. A tárgyi ajánlattételi felhívás értelmében a beszerzés tárgya a Róheim-villa rekonstrukciójának műszaki ellenőri, beruházás lebonyolítói és egyéb műszaki tanácsadási feladatainak ellátása. Ajánlatkérő az értékelési szempontok között az alábbiakat határozta meg: az alkalmassági feltételek között bemutatott szakemberek (4 fő) műemléki épületek helyreállítása során szerzett szakmai többlet-tapasztalata, ahol a legkedvezőbb érték 2 fő (projektvezető műszaki ellenőr és beruházáslebonyolító szakember) estében 144 hó-

---

<sup>248</sup> C-395/18. sz. ügy. Tim SpA – Direzione e coordinamento Vivendi SA vs Consip SpA

nap (az alkalmassági feltétel eleve 48 hónapot tartalmazott), és 15-ös súlyszámmal kerültek értékelésre, 2 fő (építménygépész és építményvillamossági szakterületen dolgozók) estében pedig 72 hónap, amely megajánlások 10-es súlyszámmal kerültek értékelésre. Ajánlatkérő ezen felül rögzítette, hogy a szakemberek közötti átfedés nem megengedett. A Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában rávilágított arra, hogy az ajánlatkérő feladata és felelőssége, hogy biztosítsa a piaci szereplők közötti versenyt, így nem határozhatja meg az előírásait olyan módon, hogy indokolatlanul előnyösebb helyzetbe juttat olyan piaci szereplőket, akik külön rendelkeznek a 4 szakemberrel, míg kizár olyan szereplőket, akik olyan szakemberrel rendelkeznek, akik adott esetben két alkalmassági követelménynek is megfelelnek. A Döntőbizottság álláspontja szerint az átfedés ilyen jellegű kizárása nem biztosítja az esélyegyenlőséget azok gazdasági szereplők számára, amelyek a megengedőbb feltételeknek eleget tudnának tenni, így a tárgyi kiírás a Kbt. 65. § (3) bekezdésébe ütközött az átfedések kizárása tekintetében. Az előírt többlet-tapasztalatok mértéke kapcsán a Döntőbizottság azt állapította meg, hogy bár a kijelölt személyzet minősége jelentős hatással lehet a szerződés teljesítésének színvonalára, de egy bizonyos szint feletti meghatározás már nem járul hozzá a tevékenység színvonalának javításához, csupán a versenyt torzítja – ahogy a tárgyi esetben is megvalósult a Kbt. 2. §-ban foglalt alapelv sérelme.<sup>249</sup>

Szintén a bemutatott szakemberek közötti átfedés jogszerűségével foglalkozott a Döntőbizottság a Magyar Nemzeti Bank 2019. évi kommunikációs tevékenységéhez kapcsolódó feladatok ellátására vonatkozó beszerzése kapcsolatban. A tárgyi eljárásban az ajánlatkérő 4 fő szakembert írt elő alkalmassági feltételként (kreatív vezető, PR munkatárs, tervező grafikus és produkciós szakember), amelyek között az átfedést kizárta. A Döntőbizottság álláspontja szerint az átfedés kizárása adott esetben indokolt lehet időbeli korlátok – egy adott szakember egy időben egy helyen tud teljesíteni – vagy képzettségi, szakmai korlátok miatt – egy adott munkafolyamatot két különböző képzettségű, végzettségű szakember tud ellátni, mivel olyan eltérő részfeladatokról van szó, amely miatt fogalmilag kizárt, hogy azt egy szakember teljesíthesse. De ezen körülmények fennállását az ajánlatkérőnek tudnia kell igazolni, alátámasztani. A tárgyi eljárásban az ajánlatkérő az időbeli párhuzamosságot vagy összeütközést nem tudott kimutatni, és az ajánlatkérő által bemutatott,

---

<sup>249</sup> D.362/16/2019. sz. határozat



által elkülönített részfeladatokból vagy feladattípusokból nem következett az, hogy azokat vagy azok egy részét ugyanazon szakember ne tudná ellátni, így a Döntőbizottság megállapította a jogsértés tényét.<sup>250</sup>

A Közbeszerzési Döntőbizottság egy 2019-es döntésében foglalkozott a bevont szakemberre vonatkozó ajánlattevői megajánlás konkrét terjedelmével. Az adott esetben ajánlatkérő a felolvasólapon nem kérte szerepeltetni a bevont szakember személyét, csak a szakmai többlet-tapasztalat mértékét. A kiadott felolvasólap tartalma a felhívásban meghatározott értékelési részszemponttal egybehangzóan azt támasztja alá a Döntőbizottság indoklása szerint, hogy az ajánlatkérő a szakemberek szakmai többlettapasztalatát kívánta értékelni, nem a megajánlott szakember személyét, iskolai végzettségét. Az ajánlat érvényességéhez szükséges alkalmassági követelmények teljesülésének igazolása, a felhívás III.1.3) M1. pontjában meghatározott szakemberek bemutatása nem vitathatóan pótolható hiánypótlási eljárás keretében.<sup>251</sup> Ez a döntés megerősíti a Döntőbizottság egy korábbi, hasonló tényállással összefüggésben hozott határozatát. Ebben az ügyben a Döntőbizottság kiemelte, hogy ha a műszaki, szakmai alkalmasság körében a szakembert nem kell megnevezni a felhívás és a dokumentáció értelmében, akkor a Kbt. 71. § (9) bekezdésének a szakember cseréjére vonatkozó rendelkezései adott esetben nem értelmezhetők.<sup>252</sup> Hasonlóan, ha ajánlatkérő a felelős műszaki vezető szakmai tapasztalatát értékeli, és a felolvasólapon megadott szakmai gyakorlat időtartamán nem változtatva hiánypótlás keretében a korábbi szakember helyett az ügyvezető önéletrajzát csatolja ajánlattevő, amely alátámasztja a felolvasólapon szereplő megajánlást, az ajánlat érvényes, a hiánypótlás jogszerű, mert az nem esik a Kbt. 71. § (9) bekezdés esetkörébe. A szakember szakmai tapasztalatának értékelése körében a szakmai gyakorlat időtartama nem esik a szakmai ajánlat fogalmi körébe és nem vonatkozik rá a Kbt. 71. § (8) bekezdés szerinti korlátozás – amennyiben alkalmassági követelmény nem került előírásra.<sup>253</sup>

---

<sup>250</sup> D.303/15/2019. sz. határozat

<sup>251</sup> D.505/5/2019. sz. határozat

<sup>252</sup> D.339/15/2017. sz. határozat

<sup>253</sup> D.468/10/2019. sz. határozat

A kapacitást nyújtó szervezeten keresztül történő szakember-bevonás kapcsán nagyon fontos, a szabályok értelmezése szempontjából rendkívül jelentős döntés a Közbeszerzési Döntőbizottság egy 2018-as határozata. A tényállás szerint az egyik ajánlattevő az alkalmassági feltételként előírt szakember vonatkozásában kapacitást nyújtó szervezetet vont be. Az eljárásban tett nyilatkozatok alapján a kapacitást nyújtó szervezet úgy nyilatkozott, hogy az eljárásban való nyertessége esetén alkalmazni fogja azon szakembereket, amelyek bemutatásra kerültek az eljárásban. A Döntőbizottság azt a kérdést vizsgálta, hogy nyújthat-e olyan kapacitást a kapacitást nyújtó szervezet, amellyel az ajánlattétel időpontjában maga sem rendelkezik. A Döntőbizottság ezen körülményt nem találta jogsértőnek, hiszen indoklásuk szerint – hivatkozással a 3.Kf.27.123/2011/6. sz. határozatra – „a kapacitásnyújtás jogintézményének célja, hogy lehetővé tegye olyan gazdasági szereplők ajánlattételét, akik maguk nem felelnek meg valamely alkalmassági követelménynek, de külső erőforrás igénybevételével a szerződés teljesítésének idején rendelkezésre fog állni a szerződés teljesítéséhez szükséges erőforrás. Az ajánlattételi szakban az ajánlattevőnek még nem kell rendelkeznie a szerződés teljesítéséhez szükséges külső erőforrással, mivel a külső szervezet kapacitását csak abban az esetben veszi igénybe az ajánlattevő, ha elnyeri a szerződést”.<sup>254</sup>

### **III.2.5. Összegző gondolatok a munkavállalók bevonása kapcsán**

A közbeszerzési eljárások összetett szabályrendszerében az ajánlat részeként bemutatott, a teljesítésbe bevonni tervezett majd később ténylegesen bevont szakemberek, munkavállalók kihívások elé állítják az ajánlattevőket és bizonyos esetekben az ajánlatkérőket is.

A megrendelők nyilvánvalóan a legjobb ár-érték arányú szerződés elérése érdekében igyekeznek a lehető legjobban körül írni a szerződő partner-től elvárt minőségi munkát, és ehhez kapcsolódóan a bevont szakemberek mennyiségét, képzettségét és végzettségét, elvárt szakmai tapasztalatát. Az ajánlatkérői oldal számára a legnagyobb kihívást a versenykorlátozó kiírások elkerülése jelenti, vagyis annak a szűk sávnak a megtalálása, amely a minőségi szolgáltatást a lehető legjobban elősegíti, ugyanakkor nem szükségtelen vagy

---

<sup>254</sup> D.287/37/2018. sz. határozat

aránytalan mértékben korlátozza a versenyt. Az ajánlatkérők számára a Közbeszerzési Hatóság és a Miniszterelnökség útmutatói csak részben nyújtanak segítséget, hiszen mindig az adott eset összes körülménye dönti el, hogy egy szakember vagy szakmai tapasztalat előírása illeszkedik-e a megrendelés tárgyához, mennyiségéhez, összetettségéhez.

Az ajánlattevők számára a változó munkaerőpiac teremt kihívással teli helyzeteket. A bemutatott szakember bevonása a szerződés teljesítési szakaszában egyfajta korlátozást jelent, mert a módosításokat a jogszabályok csak szűk körben teszik lehetővé. A nagy szakmai tapasztalattal, vagy nem általános végzettséggel, képzettséggel rendelkező szakember pótlása a mai piaci körülmények között problematikus lehet. Az ajánlattevőkre és a bevont szakemberek változtatásának nehézségére vonatkozó hatályos szabályozás ugyanakkor piacvédő jellegű is, hiszen a közbeszerzési eljárások nyerteseitől stabil működést, kiszámítható humán erőforrás gazdálkodást vár el, amely végső soron a munkavállalók érdekeit is szolgálja.

### **III. 3. Pandémia és közbeszerzés**

Az 1.3.4. fejezetben már említett COVID-19 járvány kapcsán ismertetésre került a 2020-ban alkalmazott, uniós és hazai intézkedés-csomag, amely a járvány közvetlen hatásait volt hivatott kezelni, illetve a jogalkalmazókat segíteni az ismeretlen, új körülmények között. A jelen fejezetben a COVID-19 járványt indikátorként használva vizsgálom, hogy a rendkívüli helyzet hogyan változtatta meg a jogalkotói és jogalkalmazói gyakorlatot elsősorban az egészségügyi beszerzések területén. A jelenlegi járványhelyzetet ugyanis tekinthetjük egyfajta katalizátornak az elektronikus közbeszerzési rendszerek általános bevezetéséhez és fejlesztéséhez. Rávilágít a rendkívüli helyzetekben rejlő kockázatokra (különös tekintettel a korrupció terén), valamint lehetőséget teremt az innovatív beszerzések további ösztönzésére, új módszertanok kialakítására.

Mielőtt rátérünk a járványügyi beszerzések egyes közbeszerzést érintő vonatkozásainak vizsgálatára, röviden utalnunk kell az orvosi eszközök beszerzéséhez kapcsolódó gazdasági kihívásokra is.

### III.3.1. Exportkorlátozások, versenyhelyzet és nemzeti érdek

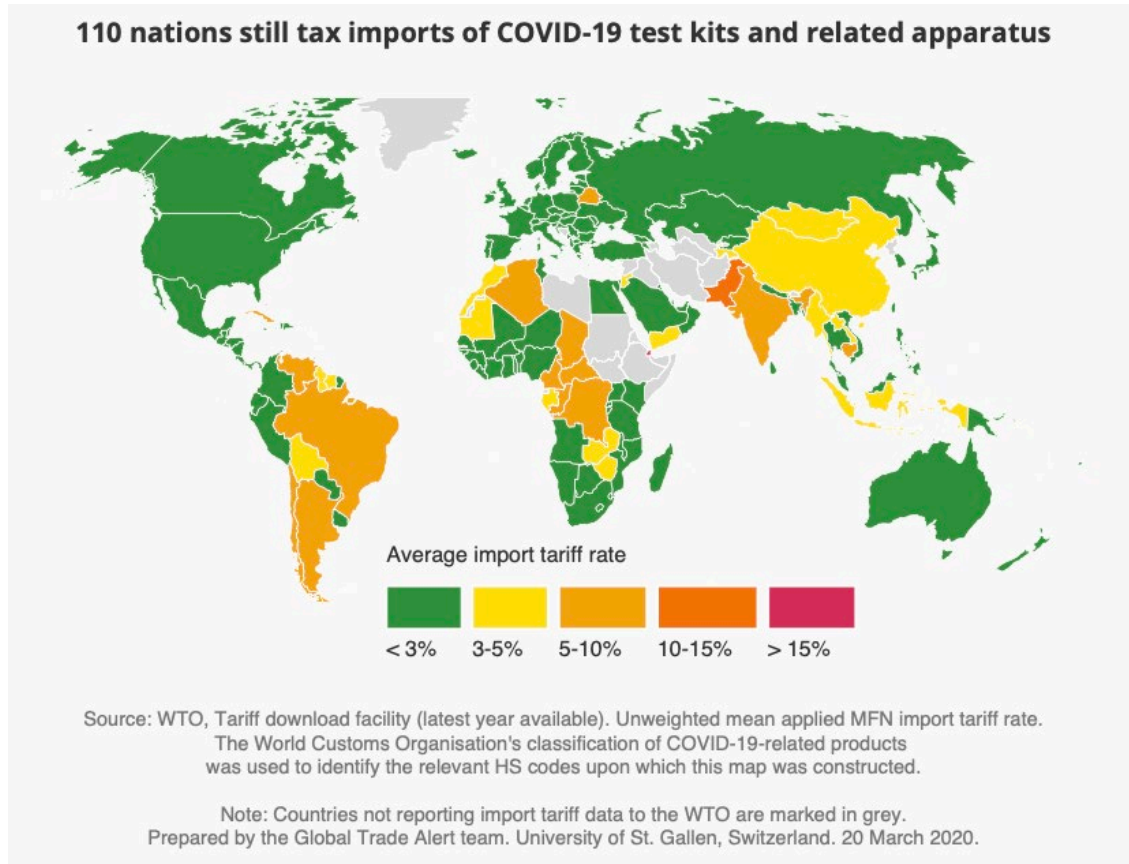
2020. március 21-én, vagyis a COVID-19 járvány erősödése és világméretű fokozódása során 54 ország vezetett be exportkorlátozást egyes egészségügyi eszközök és gyógyszerek vonatkozásában: Bulgária, Franciaország, India, Indonézia, Szaud-Arábia, Dél-Korea, Tajvan, Thaiföld, Törökország és Nagy-Britannia széles körű korlátozó intézkedéseket vezettek be, Kína, Németország és Tajvan ugyan később ezeken enyhített, de csak azt követően, hogy a hazai egészségügyi rendszerben az ellátási zavarok már megszűntek.<sup>255</sup> A WTO adatai alapján 2020. márciusában számos ország alkalmazott importvámokat a járványhoz kapcsolódó egészségügyi eszközök vonatkozásában.<sup>256</sup> A beszerzési piacon tehát a fokozódó kereslet gyengülő és kiszámíthatatlan kínálati piaccal találkozott, amely önmagában is megnehezítette a járvány kezelését.

---

<sup>255</sup> Global Trade Alert team: Tackling COVID-19 Together: The Trade Policy Dimension University of St.Gallen, Svájc, 2020. március 20. p. 5. Elérhető: <https://www.globaltradealert.org/reports/download/51>

<sup>256</sup> *ibid.* p. 16.

12. ábra: A COVID-járvánnyal összefüggő egészségügyi termékekre vonatkozó importvámok



Forrás: WTO

A kialakult hiány versenyhelyzetet teremtett az egyes országok között, sőt, akár országhatárokon belül is<sup>257</sup> priorizálni kellett a rendelkezésre álló orvosi felszerelést. Az országok egymást túllicitálva küzdöttek meg a piacon elérhető maszkokért és kesztyűkért, lélegeztető eszközökért.<sup>258</sup> A protekcionizmus és nemzeti érdekek szem előtt tartásának eredményeként – a WTO ezt határozottan tiltó szabályai ellenére – több ország is kiviteli tilalmat rendelt el az orvosi eszközök vonatkozásában. Az európai szolidaritás és összetartás is

<sup>257</sup> Az Egyesült Államokon belül különösen kiélezett harc folyt az eszközökért, miután Donald Trump kijelentette, hogy az egyes államoknak önállóan kell gondoskodniuk saját készleteikről. ld. erről részletesebben: Business Insider: The federal government outbid states on critical coronavirus supplies after Trump told governors to get their own medical equipment. 2020. március 20. Elérhető: <https://www.businessinsider.com/coronavirus-trump-outbid-states-on-medical-supplies-2020-3>

<sup>258</sup> Transparency International: First Response: Produce Medical Supplies at Any Cost (and Risk). 2020. április 29. Elérhető: <https://www.transparency.org/en/news/first-response-procure-medical-supplies-at-any-cost-and-risk>

csődöt mondott, amikor a legnagyobb eszköz-exportőrök közül 2020. március 3.-án Franciaország, március 4-én pedig Németország jelentette be, hogy a saját állampolgárai és egészségügyi intézményei előnyt élveznek más tagállamokban jelentkező igényekhez képest.<sup>259</sup> Ez a bejelentés potenciális hatással volt az EU közbeszerzési piacára is, hiszen a jellemzően keretszerződési formában történő orvosi eszköz szállítási szerződések határidőben történő teljesítése objektíve lehetetlenné vált az exportkorlátozások miatt. Számos tanulmány született arról, hogy Kína milyen szerepet játszott (és játszik) jelenleg is az orvosi eszközök globális piacán, illetőleg milyen politikai és gazdasági érdekei fűződnek a „maszk diplomácia” fenntartásához.<sup>260</sup> A legtöbb elemzés a járvány első hullámának adatait elemezte, de a kézirat lezárásakor jelentősen fokozódó nemzetközi esetszám a tendencia erősödését valószínűsíti.

A Világbank 2020. április 9-én összefoglaló jelentésében jelentős aggodalmát fejezte ki, hogy a veszélyhelyzetre tekintettel az egyes országok milyen mértékben lazítják a versenyjogi szabályaikat, beszerzési és támogatási előírásait és alapelveiket. Három trendet azonosítottak közvetlenül a járvánnyal összefüggésben:

- (1) az egyes termékek iránti negatív kínálati sokk piaci diszfunkciókhoz vezet;
- (2) az otthon maradó fogyasztók által generált keresleti hiány vállalkozásokra gyakorolt negatív hatása;
- (3) az azonnali beszerzési igények miatt kialakuló kiszámíthatatlanság.<sup>261</sup>

Általánosságban elmondható, hogy a versenytársak összehangolt magatartása piactorzító lehet, ugyanakkor a válság kapcsán számos ország vezetett be kifejezett mechanizmusokat annak érdekében, hogy elsősorban az egészségügyi beszállítók között kontrollált kommunikációs csatorna jöjjön létre az ellátás biztosítása érdekében. Az Európai Versenyhatóságok Hálózata

---

<sup>259</sup> A kérdésről ld. bővebben: Brown, Chad P.: COVID-19: Demand spikes, export restrictions, and quality concerns imperil poor country access to medical supplies. In: Baldwin, Richard – Evenett, Simon J.: COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work. Centre for Economic Policy Research (CEPR Press), London, 2020. pp. 31-48.

<sup>260</sup> Id. például: Fuchs, Andreas et al: China's mask diplomacy: Political and business ties facilitate access to critical medical goods during the coronavirus pandemic. VoxEU, 2020. szeptembe 16. Elérhető: <https://voxeu.org/article/china-s-mask-diplomacy> (2020. október 4.)

<sup>261</sup> Világbank: Safeguarding healthy competition during COVID-19. Competition policy options for emergency situations. 2020. április 9.-i szövegváltozat. Elérhető: <http://pubdocs.worldbank.org/en/497031588957886202/SafeguardingHealthyCompetitionDuringCOVID19.pdf> (2020. október 4.)

(ECN) nyilatkozatban foglalkozott a versenyjog alkalmazásáról a koronavírus miatti válság időszakára vonatkoztatva. A nyilatkozat rögzíti, hogy „ez a rendkívüli helyzet szükségessé teheti a vállalkozások együttműködését annak érdekében, hogy a szűkösen rendelkezésre álló termékek biztosítása és tisztességes forgalmazása minden fogyasztó számára biztosított legyen. A jelen körülmények között az ECN nem fog aktívan fellépni az olyan szükséges és átmeneti intézkedésekkel szemben, amelyeket az ellátási hiány elkerülése érdekében tesznek”.<sup>262</sup> Meddig terjedhet ez a megengedő szemlélet? Az ECN nyilatkozatából nem teljesen egyértelmű, hogy az együttműködési megállapodások mely konkrét eseteiben nem beszélhetünk versenykorlátozásról, vagyis mely esetekben ellensúlyozzák azt az elérhető társadalmi előnyök.<sup>263</sup> Az Európai Bizottság 2020. április 8-án sokkal részletesebb iránymutatást adott a versenyjogi szabályok „könnyített” értelmezése körében az ún. Ideiglenes Keret<sup>264</sup> kialakításával. A Bizottság a közleményben nevesít egyes, „átlagos” körülmények között tilalmazott tényállásokat, amelyek szükségesek lehetnek a járványhelyzet hatékony kezeléséhez:

- (1) szükség lehet a készletek újraelosztásra, ami feltételezi, hogy a vállalkozások megállapodnak az értékesítésre és a készletekre vonatkozó információk cseréjében/közlésében;
- (2) az alapanyagok közös szállításának összehangolása, gyártás és szállítás összehangolt megszervezés;
- (3) termelési és kapacitási információk összesítése az egyes vállalatokra vonatkozó információk cseréje nélkül;
- (4) a kínálati résre vonatkozó összesített információk megosztása – egyedi alapon és anélkül, hogy ezt az információt megosztanák a versenytársakkal – annak céljából, hogy jelezzék, képesek-e pótolni az ellátási hiányt a

---

<sup>262</sup> A Gazdasági Versenyhivatal által közzétett szöveg, elérhető: [https://www.gvh.hu/aktualis\\_hirek/az-europai-versenyhatosagok-halozatanak-kozos-nyilatkozata-a-versenyjog--alkalmazasarol-a-koronavirus-miatti-valsag-idejen](https://www.gvh.hu/aktualis_hirek/az-europai-versenyhatosagok-halozatanak-kozos-nyilatkozata-a-versenyjog--alkalmazasarol-a-koronavirus-miatti-valsag-idejen). Az eredeti nyilatkozat angol nyelven elérhető: [https://ec.europa.eu/competition/ecn/202003\\_joint-statement\\_ecn\\_corona-crisis.pdf](https://ec.europa.eu/competition/ecn/202003_joint-statement_ecn_corona-crisis.pdf) (2020. október 4.)

<sup>263</sup> Id. még erről: Papp Mónika: A koronavírus kihívásai és a jogtudomány: vállalkozások együttműködése az egészségügyi termékek piacán – EU versenyjogban ütközik? JTIblog, 2020. április 27. Elérhető: <https://jog.tk.mta.hu/blog/2020/04/vallalkozasok-egyuttmu-kodese-az-egeszsegugyi-termekek-piacan> (2020. október 4.)

<sup>264</sup> A Bizottság közleménye: Ideiglenes keret az üzleti együttműködéssel kapcsolatos antitröszt kérdések vizsgálatára a jelenlegi COVID-19-járvány miatt kialakuló sürgős helyzetekre válaszul (2020/C 116 I/02)

kereslet kielégítése érdekében (akár a meglévő készletek, akár a termelés növelése révén);

- (5) a termelés átszervezésének összehangolása a termelés növelése és optimalizálása érdekében, hogy ne minden vállalat összpontosítson csak egy vagy néhány gyógyszerre, miközben más gyógyszerek termelése alacsony marad (kereskedelmi szempontból érzékeny információk cseréje válhat szükségessé).

A bizottsági közlemény egyidejűleg felhívja a figyelmet arra is, hogy az együttműködések nem eredményezhetik a fogyasztói érdekek sérelmét – egyben ez a mozzanat lehet a válasz arra a kérdésre, hogy mi lehet a rendkívüli helyzet határa, mely magatartásokra nem terjed ki az általános felmentés. Bár versenyjogi szempontból a túlzottan magas, kizsákmányoló árazás csak erőfölényes helyzetben lévő vállalkozások számára tiltott, az erőfölény megállapítása során figyelembe kell venni, hogy akár egy helyi kisvállalkozás esetében is előfordulhat, ha nélkülözhetetlen terméket vagy szolgáltatásokat kínál.<sup>265</sup> Több verseny- és fogyasztóvédelmi hatóság is felhívta a figyelmet arra, hogy bár a vállalkozások összehangolt magatartása kapcsán megfigyelhető a szabályozás enyhítése, a fogyasztóvédelem és a tisztességes kereskedelmi és üzleti gyakorlat terén inkább szigorúbb ellenőrzésre lehet számítani.<sup>266</sup>

### III.3.2. Korrupciós kockázat az egészségügyi beszerzések területén

Még jóval a pandémiás időszak előtt, 2018-ban Molnár Andrea összegyűjtötte, hogy melyek azok az általános problémák, amelyek az egészségügyi be-

---

<sup>265</sup> Horváth András: Versenyjog veszélyhelyzetben. Jogászvilág, 2020. március 20. Elérhető: <https://jogaszvilag.hu/napi/versenyjog-veszelyhelyzetben/> (2020. október 4.)

<sup>266</sup> Id. például az Európai Bizottság és a Fogyasztóvédelmi Együttműködési Hálózat (CPC) közös álláspontját: „Az online platformokon az Európai Unió szerte kialakult koronavírus-járvánnyal kapcsolatban tapasztalható csalások megakadályozásáról és tisztességes kereskedelmi gyakorlatok kezeléséről”. Elérhető: [https://gvh.hu/pfile/file?path=/aktualis\\_hirek/cpc-hatosagok-kozos-allaspontja\\_hu\\_nki-1&inline=true](https://gvh.hu/pfile/file?path=/aktualis_hirek/cpc-hatosagok-kozos-allaspontja_hu_nki-1&inline=true) (2020. október 4.). A GVH 2020. márciusában átfogó vizsgálatot végzett az online térben értékesített, a járvány elleni védekezéshez kapcsolódó termékkörben, és több, kifogásolható gyakorlatot is talált, amelyről részletes összefoglalót tettek közzé. A hivatal megerősítette, hogy a járvány idején fokozott elvárás a fogyasztók tisztességes tájékoztatása. Az összefoglaló elérhető: <https://www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2020-as-sajtokozlomenyek/a-gvh-koronavirus-elleni-termekek-internetes-arusitasat-vizsgalta> (2020. október 4.)



szerzések területén indokol(hat)ják az általánostól eltérő szabályok alkalmazását: (1) az ajánlatkérő és az ajánlattevői oldal közötti lényeges egyenlőtlenység (az egészségügyi intézmények hátrányára), (2) a közbeszerzéstől idegen piaci megoldások (pl. árurabatt), (3) az általánosnál kisebb mértékű tervezhetőség (erre a tényre a járvány kiváló példa), (4) viszonylag nagy mértékű központosítás, (5) kizárólagosságok, szabadalmak és különleges gyógymódok, eszközök, (6) versenykorlátozó előírások a műszaki leírások és az alkalmassági követelmények körében, (7) sürgősségi igények és különleges helyzetek problematikus kezelhetősége, (8) terápiás gyakorlat. A szerző a dilemmákat az alábbi kérdésben foglalja össze: mi a fontosabb: a közbeszerzési szabályok maradéktalan betartása, vagy a betegellátás zavartalan működésének biztosítása?<sup>267</sup> Ugyanezt erősíti meg Litke Ágota is egy tanulmányban, megállapítva, hogy az egészségügyi közbeszerzési jogsértések jelentős része abból a „népszerű félreértésből” adódik, hogy a betegellátás kiemelten fontos társadalmi érdeke amennyiben összeütközésben kerül versenyeztetésre vonatkozó kötelezettséggel, a gyógyítási cél felülírja a közbeszerzési szabályokat.<sup>268</sup> Ez a szemlélet magában hordozza annak lehetőségét, hogy a közbeszerzési szabályok megsértése valós előnyökkel járhat, ugyanakkor lényeges versenyjogi és büntetőjogi aggályokat vet fel.

A COVID-19 járvány hatásvizsgálatához a kézirat lezárásakor még nem áll rendelkezésre elegendő adat, ugyanakkor a 2014-16 között zajló, nyugat-afrikai ebolajárvány tekintetében már rendelkezünk referencia-értékekkel és kutatási eredményekkel. Egy Sierra Leonében végzett empirikus kutatás kifejezetten a járványra költött pénzek kapcsán megállapította, hogy a járvány kapcsán elköltött pénzeszközök és azok társadalmi megítélése rávilágíthat egy ország problémás pontjaira. A kutatás kiemeli, hogy az érintett országok közül azok, amelyek általában jobban érintettek a korrupcióval (Guinea, Sierra Leone és Libéria) a járvány sokkal több áldozatot követelt és intenzívebben terjedt, mint más országokban.<sup>269</sup> Az egészségügyben tapasztalt korrupció

---

<sup>267</sup> Molnár Andrea: Az egészségügyi beszerzések speciális szabályai I. Közbeszerzési Szemle, 2018/4. p.40.

<sup>268</sup> Litkai Ágota: Az esélyegyenlőség alapelveinek biztosítása az egészségügyi közbeszerzési eljárásokban. Közbeszerzési Szemle 2015/3. p. 49.

<sup>269</sup> Shepler, Susan (2017): „We Know Who is Eating the Ebola Money!”: Corruption, the State, and the Ebola Response. *Anthropological Quarterly*, Vol. 90, No. 2, pp. 457–480.

ugyanis gyógyszerhiányhoz, jelentős árdráguláshoz, az eszközök és gyógyszerek minőségének romlásához vezet,<sup>270</sup> így nem lehet hatékonyan alkalmazni a járványok megelőzéséhez.<sup>271</sup>

A közbeszerzési piac korrupciós kockázata önmagában is jelentősnek mondható a hazai<sup>272</sup> és nemzetközi szakirodalom alapján<sup>273</sup> az egészségügyi rendszer szintén jelentős kockázati tényező akkor is, ha a beszerzési kérdéseket nem vizsgáljuk, így a két terület összefonódása nyilvánvalóan fokozza a kockázatokat. Az Ipsos által 2020. májusában közzétett kutatási eredmények szerint a vizsgált 27 országból hazánkban a legmagasabb azok aránya (55% az átlagos 25%-hoz képest), akik aggódnak az egészségügyi állapotok miatt, és szintén hazánkban a legmagasabb azon válaszadók aránya is (50% az átlagos 24%-hoz képest), akik a korrupció miatt fejezték ki leginkább az aggodalmukat.<sup>274</sup> Látható tehát, hogy a két terület önmagában is problematikus – legalábbis a magyar válaszadók szerint.

Az Európai Bizottság felkérésére 2017-ben átfogó kutatási jelentés készült az egészségügyben tapasztalható korrupciós kockázatokról, amely hazánkat kiemelt figyelemmel vizsgálta (2012-es és Magyarország vonatkozásában 2017-es adatfelvétellel).<sup>275</sup> Az általános megállapítások között találjuk,

---

<sup>270</sup> Id. erről részletesen: Kohler, Jillian Clare - Dimancesco, Deirdre (2020) The risk of corruption in public pharmaceutical procurement: how anti-corruption, transparency and accountability measures may reduce this risk, Global Health Action, Vol. 13. (2020) pp. 1-10., DOI: 10.1080/16549716.2019.1694745

<sup>271</sup> Molnár Andrea számos ügyet mutat be a magyar gyakorlatból, amelyek járvány nélkül is alkalmasak voltak jelentős hátrányt okozni az egészségügynek a versenykorlátozó megállapodásokkal: ld. Molnár Andrea: Az egészségügyi beszerzések speciális szabályai II. Az orvostechnikai eszközök beszerzésének problémái a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatai alapján. Közbeszerzési Szemle, 2018/7. pp. 33-46.

<sup>272</sup> Id. például: Tátrai Tünde, Németh Anita, Perczel Zsófia, Szloboda Alíz: Korrupciós kockázatok a közbeszerzésben. Módosítási javaslatok és problémafelvetések SWOT analízis alapján. Transparency International, 2014. Elérhető: [https://transparency.hu/wp-content/uploads/2014/01/korrupcios\\_kockazatok\\_a\\_kozbeszerzesben.537.pdf](https://transparency.hu/wp-content/uploads/2014/01/korrupcios_kockazatok_a_kozbeszerzesben.537.pdf) (2020. október 4.)

<sup>273</sup> Id. például: Hessami, Zohal: Political corruption, public procurement, and budget composition: Theory and evidence from OECD countries. European Journal of Political Economy, Vol. 34. (2014), pp. 372-389. and Soreide, Tina: Corruption in public procurement. Causes, consequences and cures. Chr. Michelsen Institute, 2002.

<sup>274</sup> Ipsos: What worries the world. May 2020. Elérhető: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-06/what-worries-the-world-may-2020-ipsos.pdf> (2020. október 4.)

<sup>275</sup> Ecorys: Updated Study on Corruption in the Healthcare Sector. Final Report. European Commission, 2017.

hogy az egészségügyi korrupciós kockázatok egyik gócpontja a közbeszerzési eljárás. Az egyes országok tapasztalatai alapján a központi beszerző szerv képes a kockázatokat csökkenteni, ugyanakkor a gyógyszerlobbi számára a központosított beszerzés „könnyű célpont” lehet, valamint szintén növeli a politikai indíttatású korrupciós kockázatot.<sup>276</sup>

Az előző pontban kifejtettek szerint a járványügyi veszélyhelyzet felülírta a vállalkozások együttműködési megállapodásaira vonatkozó általános tilalmakat, amelyek szoros összefüggést mutatnak a közbeszerzési eljárásokkal. A közbeszerzési eljárások neuralgikus pontja ugyanis éppen a versenytársak függetlensége, az összejátszás és összeférhetetlenségi helyzetek elkerülése, amely alól a Bizottság és a versenyhatóságok most kifejezett felmentést adtak. Ha figyelembe vesszük, hogy a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások alkalmazását a Bizottság és a Közbeszerzési Hatóság is ultima ratio jelleggel fogalmazta meg, akkor feltételezzük, hogy a beszerzések hivatalos és általános formái továbbra is a nyílt vagy meghívásos eljárások maradnak, tehát a közbeszerzési eljárások alapelvei figyelembevételével mellett kell(ene), hogy a beszerzések jelentős része megvalósuljon. Ellenben, ha a versenyhatóság deklaráltan eltérést enged, vajon vonatkozik-e ez a megengedő légkör a közbeszerzési eljárások során mutatott, vállalkozások által tanúsított összehangolt magatartásra is? Álláspontom szerint ez semmiképpen nem lehet a jogalkotó célja, különösen, ha számításba vesszünk egy esetlegesen hosszabb ideig tartó veszélyhelyzetet.

A Gazdasági Versenyhivatal a közelmúltban több ügyben is megállapította az egészségügyi közbeszerzési eljárások keretében történő ajánlattevői összejátszás tényét.<sup>277</sup> 2020. januárjában a GVH megállapította, számos, képalakító diagnosztikai termékeket (azaz, MRI-, CT- és röntgenberendezéseket) gyártó és forgalmazó vállalkozás tanúsított jogsértő (piacfelosztó) magatartást az „Egészségügyi eszközök energia-megtakarítást célzó beszerzésének támogatása” elnevezésű EU-s pályázathoz kapcsolódó közbeszerzési eljárásokban. Mivel az eljárásban több érintett gazdasági társaság is együttműködött a ható-

---

<sup>276</sup> *ibid.* . 12.

<sup>277</sup> A szisztematikus visszaélésekről ld. például: Tóth István János – Hajdu Miklós: Magyar kórházak közbeszerzései a közgazdasági elemzés boncasztalán. CRCB Research Notes: 2017:2. Elérhető: [http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2018/01/hospital\\_2017\\_paper\\_180122\\_.pdf](http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2018/01/hospital_2017_paper_180122_.pdf) (2020. október 9.)

sággal, a kiszabott 1,6 milliárd forint bírságnak csak egy kisebb hányadát kellett a társaságoknak befizetniük.<sup>278</sup> Ezt megelőzően a sebészeti varróanyagok és varrógépek közbeszerzési eljárásai vizsgálata során is megállapításra került a piacfelosztás valamint az árrögzítés ténye.<sup>279</sup> Hasonlóan, egy 2015-ben záruló gyógyszerkartell-ügyben a GVH megállapította, hogy a közbeszerzési eljárás ajánlattételi felhívásának befolyásolásával a kartellben részt vevő gyógyszercégek elérték, hogy a pályázati feltételek mindössze három nagykereskedő tudja teljesíteni, akik ezt követően felosztották a piacot egymás között, ajánlati áraikat egymásra tekintettel alakították ki.<sup>280</sup>

A fenti ügyek jól mutatják, hogy egy esetleges kiszolgáltatott egészségügyi rendszer (például járvány idején) milyen komoly anyagi kockázatnak van kitéve az egészségügyi szolgáltatók oldaláról. Rendkívül fontos tehát, hogy a korrupciós kockázat a beszerzések átláthatóvá tételével, a nyílt eljárások számának lehető legmagasabbra emelésével, a beszerző intézmények kapacitásainak és felkészültségének (valamint anyagi ellenálló-képességének) növelésével csökkenjen, így növelve a (költség)hatékony egészségügyi ellátás lehetőségét.

### III.3.3. Gondolatok a jövő egészségügyi válsághelyzetei elé

A 2020-as év rámutatott a közbeszerzési rendszerek egy gyenge pontjára, ez pedig az előre nem kalkulált változásokhoz való alkalmazkodás képtelensége. A válsághelyzet kapcsán az ajánlatkérő szervezetek (elsősorban a fent részletezett egészségügyi szolgáltatók) és a kényszerhelyzetben lévő kormányok mérlegelték a szabályok fenntarthatóságát és alkalmazhatóságát, majd közel 1 hónapos mérlegelés után úgy döntöttek, hogy beavatkoznak a folyamatokba: mind az Európai Bizottság, mind a hazai jogalkotó rendkívüli könnyítéseket vezetett be a közbeszerzések terén, nagyrészt kivonva a beszerzéseket a hatályos szabályozás alól. Az Európai Bizottság jóval óvatosabb volt, és igyekezett

---

<sup>278</sup> Az ügy összefoglalója: <https://www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2020-as-sajtokozlomenyek/1-6-milliard-forintos-birsag-kepalkoto-diagnosztikai-eszkozokkal-kapcsolatos-kozbeszerzesi-eljarasokban-torteno-osszejatszasert> (2020. október 4.)

<sup>279</sup> Az ügy összefoglalója: [https://www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2016-os-sajtokozlomenyek/korhazi\\_kozbeszerzeseknel\\_elkovetett\\_kartellezes\\_m.html](https://www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2016-os-sajtokozlomenyek/korhazi_kozbeszerzeseknel_elkovetett_kartellezes_m.html) (2020. október 4.)

<sup>280</sup> Az ügy összefoglalója: [https://www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2015-os-sajtokozlomenyek/gyogyszerkartellt\\_buntetett\\_a\\_gvh.html](https://www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2015-os-sajtokozlomenyek/gyogyszerkartellt_buntetett_a_gvh.html) (2020. október 4.)

minden helyen és formában hangsúlyozni a beszerzések rendkívüliségét és a körülmények fennállásának gondos mérlegelését, a nemzeti kormányok jellemzően (minthogy a szavazóik élete és egészsége forgott kockán) jóval megengedőbbek voltak. A 2020-as egészségügyi válsághelyzet kapcsán ugyanakkor érdemes elgondolkodni azon, hogy fenntartható-e jelenlegi formájában az az egészségügyi közbeszerzési rendszer, amely kapcsán többen egybehangozóan állítják, hogy a betegellátás érdeke szinte automatizmusként írja felül a merev közbeszerzési szabályokat.

A 21. század első 20 évében 3 világvjárvány (H1N1<sup>281</sup>, ebola, SARS – COVID) is felhívta a figyelmet arra, hogy az egészségügyi eredetű kockázatok fokozottan jelentkeznek évszázadunkban. Világszerte több kutató is úgy véli, hogy a 21. század a járványok évszázada lehet,<sup>282</sup> ugyanakkor az egészségügyi ellátórendszer – főként a fejlődő országokban - erre nincsen felkészülve, ahogy azt a nyugat-afrikai események is nyilvánvalóvá tették 2014-15 folyamán. A COVID-19 járvány különlegessége, hogy az egészségügyi piacon – a kézirat lezárásakor – nincsen elérhető, igazolt hatékonyságú oltóanyag sem, így már előre feltehető a beszerzési kérdés: amennyiben egy gyártó mások előtt jelentős időbeli előnnyel jelentkezik klinikailag igazolt (?) oltóanyaggal, vajon valós versenyhelyzet fog-e fennállni, amelynek keretében az egyes országok szabályozott kereteken belül beszerezhetik ezt a nélkülözhetetlennek tűnő terméket?<sup>283</sup> Vajon nem lesznek-e gazdasági és egészségügyi értelemben „jogtalan” előnyben azok az országok, amelyek rugalmasabb közbeszerzési

---

<sup>281</sup> Peiris, Malik J.S – Tu, Wen-wei – Yen, Hui-ling: A novel H1N1 virus causes the first pandemic of the 21st century. *European Journal of Immunology*, 2009/11. pp. 2946.2954. Elérhető: <https://doi.org/10.1002/eji.200939911> (2020. október 3.)

<sup>282</sup> pénzügyi szempontból ld. például: Ma, Chang – Rogers, John – Zhou, Sili: *Global Economic and Financial Effects of 21st Century Pandemics and Epidemics*. FED Research paper, 2020. Elérhető: [https://www.researchgate.net/profile/Chang\\_Ma2/publication/340393688\\_Global\\_Economic\\_and\\_Financial\\_Effects\\_of\\_21st\\_Century\\_Pandemics\\_and\\_Epidemics/links/5e868cc4a6fdcca789ec95eb/Global-Economic-and-Financial-Effects-of-21st-Century-Pandemics-and-Epidemics.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Chang_Ma2/publication/340393688_Global_Economic_and_Financial_Effects_of_21st_Century_Pandemics_and_Epidemics/links/5e868cc4a6fdcca789ec95eb/Global-Economic-and-Financial-Effects-of-21st-Century-Pandemics-and-Epidemics.pdf) (2020. október 3.), de egyes biztonságpolitikai szakemberek is erre a következtetésre jutottak, például: Shwartz, Mark (2001): *Biological warfare: an emerging threat in the 21st century*. Stanford News Service. Elérhető: <https://news.stanford.edu/pr/01/bioterror117.html> (2020. október 3.), illetve átfogó képet ad: Lentzos, Filippa (szerk) *Biological Threats in the 21st Century*. Imperial College Press, London, 2016.

<sup>283</sup> A válság kapcsán felmerülő piaci kiszolgáltatottságról ld. még: Tátrai Tünde – Vörösmarty Gyöngyi: *Közbeszerzés koronavírus idején*. *Közbeszerzési Értesítő Plusz*, 2020/4. pp. 32-34.

szabályozás okán gyorsabban, adott esetben a közbeszerzések mellőzésével tudják az adott terméket beszerezni? Nem nehéz elképzelni a kormányzaton azonnal jelentkező politikai nyomást, amely az oltóanyag megjelenéséhez és lehetőség szerinti azonnali beszerzéséhez kapcsolódni fog. A gyártók szabályozási arbitrázssal néznek majd szembe, és mint profitorientált szervezetek, nyilvánvalóan a könnyebb ellenállás felé fognak értékesíteni, potenciálisan devalválva ezzel a szabályozott beszerzések és általában a közbeszerzések társadalmi megítélését.

Álláspontom szerint ez a várható, remélhetőleg időben közeli élethelyzet lehetőséget teremthetne arra, hogy a közbeszerzésekkel kapcsolatos általános és jellemzően negatív megítélést a jogalkotó megfordítsa, és a közbeszerzések egyes területein előremutató reformokkal éljen. Az egyik ilyen terület éppen az az egészségügy lehetne, amely – a korábban bemutatottak alapján – jelenleg nem a közbeszerzések sikertörténete. A reform egyik iránya lehetne a centralizációs szint csökkentése, amely lehetőséget adna a beszállítók és a regionális vagy helyi egészségügyi intézmények közötti együttműködések kialakítására, akár a kutatás-fejlesztés területén is, ezzel is elősegítve az egészségügyi innovációt.<sup>284</sup> Az egészségügyi beszerzéseket jelenleg több országban is elsősorban a költségcsökkentés motiválja, így – amennyiben az egészségügy általános finanszírozási helyzetében nem számítunk jelentős változásra – az új beszerzési rendszereknek egyszerre kell figyelembe venniük az árat és az ellátás biztonságát. Ehhez azonban az éves tervezhetőség tekintetében kell jelentősen előre lépni. A magyar jogalkotó a központosított beszerzések területén már bevezette az éves, kötelező előtervezést,<sup>285</sup> így ennek tapasztalatai alapján – amennyiben azok pozitívnak bizonyulnak – bevezethető lehet az egészségügyi előre tervezés olyan formában, hogy az alultervezett értékek kompenzálására is hatékony mechanizmusok kialakítása szükséges. Könnyű belátni, hogy míg egy nyomtató vagy pendrive hiánya nem szükségszerűen vezet katasztrófához, az alultervezés egy egészségügyi intézmény esetében szó

---

<sup>284</sup> Erre példaként hozhatók az észak-európai országok, ahol az innovatív közbeszerzések elősegítésének ez az egyik fő iránya – már több, mint 10 éve. ld. erről részletesebben: Nordic Council of Ministers: Innovative Public Procurement and Health Care. TemaNord, Kopenhagen, 2011.

<sup>285</sup> A Digitális Kormányzati Ügynökség keretén belül, a részleteket ld. 301/2018. (XII. 27.) Korm. rendeletben

szerint „vérre menő” kérdés lehet. Megfontolásra érdemes lehet az egészségügy és a kutatás-fejlesztési tevékenység olyan összekapcsolása, amely adott esetben a közbeszerzési eljárások mellőzésével is lehetővé teszi innovatív termékek beszerzését.





## IV. DIGITALIZÁCIÓ ÉS INNOVÁCIÓ A KÖZBESZERZÉSSEN

Korábban már szó esett róla, hogy a 21. századi közbeszerzések egyik fő mozgatórugója az innováció támogatása az állami beszerzéseken keresztül. Ezt a törekvést Európán belül az Európai Bizottság már jóval a 2014-es reformok előtt hangsúlyozta, de a világ többi részén is az innováció támogatása olyan hívószó, amely pénzügyi forrásokhoz vezet. Egy innovatív termék, szolgáltatás előnye leginkább abban rejlik, hogy valamilyen téren jobb teljesítményt nyújt, mint a hagyományos termékek: jobb minőséget biztosítanak, hatékonyabb megoldást jelentenek egy problémára és/vagy költség-hatékonyak.<sup>286</sup> Az innovációs projektek ugyanakkor számos kockázatot hordoznak magukban, mivel a fejlesztés során jelentős a nem vagy nem eléggé ismert tényezők mértéke: becsülni kell az árat, az értékesíthető mennyiséget, a várható minőséget és megvalósíthatóságot.<sup>287</sup> Ez a sok ismeretlen tényező a piaci szereplők számára adott esetben túlzott kockázatot jelenthet, amelyet viszont a pozitív externáliák reményében az állam részben átvállalhat, ezzel támogatva a fejlesztést, a fejlődést.<sup>288</sup>

Az alábbiakban megvizsgáljuk, hogy az állam eddig milyen digitalizációs folyamatokat alakított ki a közbeszerzési eljárásokban, általában milyen szerepet játszik az innováció támogatásában, azon belül pedig a közbeszerzési eljárások milyen módon képesek hozzájárulni egy-egy ország innovációs tevékenységéhez. Külön fejezetben térünk ki a technológiai fejlődés egyik friss eredményére, a digitális főkönyvi technológiában (blokklánc-technológiában) rejlő közbeszerzési lehetőségekre.

---

<sup>286</sup> Kothencz Éva: Új lehetőség: innovációs szemléletmód a közbeszerzésekben. *Közbeszerzési Szemle*, 2017/6. p.39.

<sup>287</sup> Id. erről: Lovas Anita: Innováció-finanszírozás asszimmetrikus információs helyzetben. *Doktori érkeztetés*, Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2015. p. 17-18.

<sup>288</sup> Az állami szerepvállalás szükségessége és mértéke vitatott még a legnagyobb közgazdasági gondolkodók körében is. Ezt foglalja össze szemléletesen az alábbi írás: Berlinger Edina: A piac és az állam szerepe az innovációban – Kornai János versus Joseph E. Stiglitz. *Közgazdasági Szemle*, 2017. április, pp. 377-393.

## IV.1. Az innováció előszobája: digitalizáció

### IV.1.1. Az elektronikus közbeszerzés előzményei

A közbeszerzési eljárásokban érdemi fordulópontot jelentő, 2014-es uniós jogi kötelezés előtt is voltak már törekvések arra, hogy a közbeszerzési eljárások alapvetően papír alapú folyamatait fokozatosan az elektronikus út vegye át. A bevezetési folyamatok során a közsféra csak részben tudott támaszkodni a vállalati szektorban már sokkal előbbre tartó e-beszerzési folyamatokra, mivel az állami beszerzések alapvető vonásokban térnek el a piaci beszerzésektől. Az állami beszerzésekre jelentős hatást gyakorolnak az elérni kívánt célok, amelyek fókuszában gyakran nem kizárólag a piaci vagy szervezeti logika áll, hanem szociális igények, környezetvédelmi elvárások és az aktuális kormányzat politikai célkitűzései is.<sup>289</sup> Az elektronikus közbeszerzési rendszerek alkalmazásával számos előny érhető el: az adminisztrációs költségek csökkenése, a közbeszerzések átláthatóságának növekedése által a közbizalom erősödése, az eljárás gyorsabb lefolytathatósága, az ellenőrzési rendszer javulása és a nemzetközi verseny erősödése.<sup>290</sup> Az e-közbeszerzések az elektronikus úton végzett közbeszerzési eljárás, amely magában foglalja a hirdetmények elektronikus közzétételét, az ajánlati dokumentáció teljes körű online közzétételét, az ajánlatok elektronikus úton történő eljuttatását az ajánlatkérőkhöz, a kapcsolattartás minden szintjének elektronikus formáját.<sup>291</sup> Ez a teljesség természetesen folyamatában alakult ki a közbeszerzési rendszerekben, és jelenleg is fejlődő területet jelent.

---

<sup>289</sup> Id. erről részletesebben: Vaidya, Kishor – Sajeev, A.S.M. – Callender, Guy: Critical factors that influence e-procurement implementation success in the public sector. *Journal of Public Procurement*, 2006/1-3, pp. 70-99.

<sup>290</sup> SIGMA: e-Procurement. Public Procurement Brief 17., 2011. augusztus. Elérhető: [http://www.sigmaweb.org/publications/EProcurement\\_2011.pdf](http://www.sigmaweb.org/publications/EProcurement_2011.pdf) (2020. október 9.)

<sup>291</sup> A fogalommeghatározás Bodánszky Nikolettől származik: Bodánszky Nikolett: A hazai és uniós e-közbeszerzési rendszerek. *Közbeszerzési Szemle*, 2017/11. p.2., de több definíció is elképzelhető a tárgykörben, ld. például: Vándor Csaba: Generációváltás a közbeszerzésekben: az e-közbeszerzés reformja. In: Reisinger Adrienn – Kecskés Petra (szerk): *Ifjúság – jövőképek*. Kautz Gyula Emlékkonferencia, 2017. pp. 1-11. Elektronikusan elérhető: <https://kgk.sze.hu/images/dokumentumok/kautzkiadvany2016/VandorCs.pdf> (2020. október 9.)

Az e-közbeszerzési eljárás megvalósítása során az egyes országok eltérő ütemben haladtak, jellemző volt a nemzeti eljárásrendekben kísérleti jelleggel alkalmazott beszerzési rendszerek alkalmazása,<sup>292</sup> leggyakrabban a központi beszerző intézmények esetében voltak megfigyelhetők ún. „elektronikus piacok”, amelyek a mai e-közbeszerzések közvetlen előzményeinek tekinthetők.<sup>293</sup>

Vaidya és szerzőtársai az alábbiakban fogalmazták meg a nemzetközi szakirodalom alapján a sikeres e-beszerzés elengedhetetlen tényezőit<sup>294</sup>, amelyeket alább a közbeszerzési eljárásokra vonatkoztatva, némileg átfogalmazva ismertettek:

- (1) felhasználói képzés: az új rendszerek használata előtt kritikus a felhasználók (beszerzési és ajánlattevői oldalról egyaránt) történő átfogó, és azt követő folyamatos képzése, továbbképzése.<sup>295</sup> A sikeres bevezetés feltétele továbbá az alapvető informatikai ismeretek megléte is.<sup>296</sup>
- (2) felhasználói visszajelzések beépítése: a testreszabási, tökéletesítési folyamatban a felhasználói visszajelzések sokat segíthetnek a rendszer végleges (és funkcionális) működési kereteinek kialakításában.

---

<sup>292</sup> Hazánkban például a 2002-ben kialakított központi elektronikus közbeszerzési rendszer (KEKR) tekinthető fontos részeredménynek, amely hosszas előkészítés és próbafázis után végül nem került alkalmazásra. Az elektronikus közbeszerzés rendszerének koncepciójáról és a létrehozásával kapcsolatban szükséges intézkedésekről szóló 2146/2000. (VI. 30.) Korm. határozat (illetve az ezt módosító 2155/2001. (VI. 20.) Korm. határozat) meghatározta ugyan a rendszer elvi alapjait, illetve kijelölte az egyes feladatokért felelős szervezeteket, de azok a rendeletekben kijelölt határidőket nem tartották be. A 2008 és 2012 között zajlott PEPPOL (Pan-European Public Procurement Online) projekt uniós finanszírozásból több ország kezdeti e-közbeszerzési gyakorlatára volt hatással, és jelenleg is technikai tanácsadási felületként működik. Id: <http://peppol.eu/what-is-peppol/> (2020. október 9.)

<sup>293</sup> Id. az egyes európai országok korai gyakorlatait részletesebben itt: Bof, Francescon – Previtali, Pietro: National models of public (e)-procurement in Europe. *Journal of e-Government Studies and Best Practices*. 2010. Article ID 315295. pp 1-41.

<sup>294</sup> Vaidya, Kishor – Sajeev, A.S.M. – Callender, Guy: Critical factors that influence e-procurement implementation success in the public sector. *Journal of Public Procurement*, 2006/1-3, pp. 70-99.

<sup>295</sup> Álláspontom szerint Magyarország ezen a területen kiválóan teljesített, mivel az EKR bevezetését megelőzően is, valamint azt követően is folyamatosnak mondható a felhasználó képzés, az alkalmazás-támogatás.

<sup>296</sup> az alapvető informatikai ismeretek szükségességére hívja fel a figyelmet: Tátrai Tünde: Az elektronikus közbeszerzés gyakorlati kérdései. *Közbeszerzési Szemle*, 2016/12. p.42.

- (3) a meglévő beszerzési rutinokhoz (legjobb gyakorlatokhoz) való hasonlóság: a felhasználók mindkét végponton könnyebben és gyorsabban alkalmazkodnak az új rendszerekhez, ha azok működési logikájukban hasonlítanak a már meglévő gyakorlathoz.
- (4) rendszerintegráció: az új beszerzési rendszernek illeszkednie kell más, a konkrét eljárásokhoz kapcsolódó egyéb felületekhez,<sup>297</sup> valamint informatikai értelemben biztosítani kell az interoperabilitást (például az operációs rendszerek, feltölthető állományok típusa és mérete tekintetében).
- (5) magas szintű biztonság és azonosítás: az elektronikus rendszernek informatikai és adatbiztonsági értelemben a technika állása és az ésszerűség összehangolása mellett kell biztosítani a megfelelő működési környezetet.<sup>298</sup>
- (6) támogató környezet: a vállalati gyakorlatban elsősorban menedzsment-támogatást jelent, a közbeszerzések területén a támogató környezet elsősorban a kapcsolódó ágazati jogszabályokkal (szerződési jog, versenyjog, adatvédelem) való összhangot és a jogalkotói elkötelezettséget jelenti.

Az Európai Unió a 2014-es irányelvek elfogadásával a korábbi javasolt, pénzügyileg és formailag támogatott e-közbeszerzési rendszerekhez képest továbblépve, kötelező jelleggel írta elő a tagállamok számára az elektronikus közbeszerzési rendszerre történő fokozatos átállást, így az ezt megelőző időszakot tekinthetjük egyfajta „főpróbának”, amely keretében a legtöbb tagállam valóban értékes tapasztalatokat szerzett – jó és rossz gyakorlatok terén egyaránt.

#### **IV.1.2. A kötelező e-közbeszerzés**

A 2014/24/EU irányelv (52) bekezdése kijelölte azokat az irányokat, amelyek tekintetében a tagállamoknak kötelezettségei, lehetőségei, valamint felmenté-

---

<sup>297</sup> Ezen a ponton a magyar e-közbeszerzés még adós maradt a szerződés-nyilvántartási rendszerek integrációjával: a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződéseket illetve azok teljesítésére vonatkozó adatokat a Közbeszerzési Hatóságnál is rögzíteni kell, amelyet kiválthatna az EKR és KH CoRe rendszerek integrációja.

<sup>298</sup> több, elsősorban észak-európai ország gyakorlatában is a felhasználói azonosítást az elektronikus aláírás támogatja. ld erről bővebben: Kirchberger, Christine – Olano, Joh Ramón: Issues of Security and Interoperability in Electronic Public Procurement. Stockholm Institute for Scandinavian Law, pp. 52-77. Elérhető: <https://scandinavianlaw.se/pdf/47-3.pdf> (2020. október 9.)

sei voltak az elektronikus forma tekintetében 2018. október 18-ig. Ez az időpont volt a rendelkezések átültetésének végső határideje. Mivel a tárgykörben már számos hazai és nemzetközi tanulmány jelent meg,<sup>299</sup> az alábbiakban az elektronikus eljárások új szemléletű csoportosításával kívánom összefoglalni a jogalkotási eredményeket.

13. ábra: Az elektronikus eljárások és eljárási cselekmények a gyakorlatban

	<b>(52) preambulum</b> és <b>22. cikkben található előírások</b>	<b>kiegészítő rendelkezések és megvalósítás</b>	<b>releváns Kbt. rendelkezés</b>
<b>Kötelezettségek</b>	hirdetmények elektronikus formában való továbbítása	Tenders Electronic Daily (TED) és 34. cikk szerinti dinamikus beszerzési rendszerek, valamint 35. cikk szerinti elektronikus árlejtés	Kbt. 37. § (6) bekezdés – hirdetmények elektronikus közzététele
	közbeszerzési dokumentumok elektronikus rendelkezésre bocsátása	kivétel: különleges eszközök és fileformátumok részletek: 53. cikk és EEKD (egységes európai közbeszerzési dokumentum)	Kbt. 39. § (1) bekezdés kivételek: 39. § (2) bekezdés
	ajánlatok elektronikus benyújtása (30 hónapos türelmi idő)	kivételek a 22. cikk (1) és (2) bekezdésében, fokozott biztonság elektronikus aláírás: (6) bekezdés, 36. cikk szerinti elektronikus katalógusok	
	teljeskörű elektronikus kommunikáció (30 hónapos türelmi idő)	További előírás: (53) preambulum bekezdés: nem valósíthat meg megkülönböztetést, általánosan hozzáférhető, kompatibilis az általánosan használt	Kbt. 31. § (5) – kivételek Kbt. 40. § (1) bekezdés és 41. § (1) bekezdés – általános szabály  321/2015 (X.30.) Korm. rendelet

<sup>299</sup> például: Várhomoki-Molnár Márta – Horváth Dusan – Bíró Boglárka: Az elektronikus közbeszerzés hazai bevezetésének jogszabályi kérdései. Közbeszerzési Szemle, 2018/1. pp. 38-52., Molnár Margaréta: Nemzetközi kitekintés az elektronikus közbeszerzésben. Közbeszerzési Szemle 2018/2. pp. 3-11.

		IKT-termékekkel, akadálymentesség figyelembevétele (72) preambulumi cikk: első lépésként a központi beszerző szervek számára kell kötelezővé tenni a teljes elektronikus átállást – 37. cikk (3) bekezdés alapján	424/2017. (XII.19.) Korm.rendelet az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól
	közbeszerzési információcsere	(85) preambulumi cikk: központi nyilvántartások elektronikus hozzáférhetőségének fokozása (c-Certis rendszer, IMI rendszer)	
<b>Felmentések</b>	ajánlatok elektronikus feldolgozása		Kbt 41. § (2) bekezdés (eljárás előkészítése)
	elektronikus értékelés vagy automatikus feldolgozás		
	belső elektronikus kommunikáció		Kbt 41. § (2) bekezdés (eljárás előkészítése)
	érzékeny információk védelme érdekében történő mellőzés		Kbt. 41. § (2) bek. c) pont (iratbetekintés)
<b>Lehetőségek</b>	a tagállamok „ha kívánják, még tovább lépjenek ebben az irányban”	(55) és (68) preambulumi cikkek: az elektronikus katalógusok formátumának egységesítése (57) preambulumi cikk: arányosság vizsgálata (85) preambulumi cikk: központi nyilvántartások elektronikus hozzáférhetőségének fokozása (c-Certis rendszer <sup>300</sup> )	Kbt. 27/A. § (elektronikus számlák) 424/2017 Korm. rendelet 9. § (4) bekezdés: egyes eljárási cselekmények elektronikus dokumentálása 321/2015. (X.30.) Korm. rendelet 6. § - adatbázisok

Forrás: saját szerkesztés

<sup>300</sup> ld. erről részletesebben: Batta Julianna: A megújult e-Certis rendszerről. Közbeszerzési Szemle, 2016/9. pp. 2-3.

Hazánk a Kbt. 40. §-ának hatályba léptetésével az irányelv által szabott határidőt jelentősen megelőzve, már 2018. április 15-től kötelezővé tette a közbeszerzési eljárások – kevés kivételtől eltérő – elektronikus lefolytatását. Az erre rendszeresített felület a közbeszerzésekért felelős miniszter által üzemeltetett, egységes elektronikus közbeszerzési rendszer, az EKR ([www.ekr.hu](http://www.ekr.hu)). A vonatkozó jogszabályok két helyen, a Kbt. rendelkezésein felül az elektronikus közbeszerzési rendszer fenntartásával és működtetésével kapcsolatos szabályokról szóló 424/2017 (XII.27) MvM rendeletben található, de találunk az ajánlatok benyújtásával, az igazolásokkal és a közbeszerzési dokumentumokkal összefüggő rendelkezéseket a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról szóló 321/2015. (X. 30.) Korm. rendeletben is. Az eredeti jogalkotói szándék arra irányult, hogy az elektronikus eljárási kötelezettség szabályozása rendeleti szinten történjen, de 2018 során<sup>301</sup> a jogalkotói elképzelés módosult, és a 424/2017 (XII.27.) MvM rendelet szabályainak jelentős része a Kbt. 41/A-41/C. §-ok formájában törvényi szintre emelkedett.

Az EU az irányelvek elfogadását követően folyamatosan figyelemmel kíséri a tagállami végrehajtásokat. 2018-ban egy parlamenti anyag már felhívta a figyelmet arra, hogy az irányelvben foglaltakon túl, az e-közbeszerzés fogalma alá sorolja a szűk értelemben vett közbeszerzési eljárás lefolytatásán túl a szerződések megkötési és végrehajtási folyamatait, az elektronikus megrendelést, az e-számlázást, az e-fizetést és az elektronikus értékelési mechanizmusokat is,<sup>302</sup> ezzel jelentősen túlterjeszkedve a közbeszerzési törvény megszokott határain. A Bizottság által használt „*end-to-end procurement*” kifejezést a hivatalos uniós dokumentumok magyarra a nem túl elegáns „teljesen elektronizált közbeszerzés”-ként fordították, magyarázatként fűzve hozzá, hogy „a teljesen elektronizált közbeszerzés azt jelenti, hogy az állami szervezetek áruk beszerzése, szolgáltatások megrendelése vagy építési beru-

---

<sup>301</sup> a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény módosításáról szóló 2018. évi LXXXIII. törvény elfogadásával, a Közlönyben megjelent: 2018. november 28.

<sup>302</sup> Becker, Jörg: Systems and e-Procurement: Improving Access and Transparency of Public Procurement. Európai Parlament, PE 618.990., 2018 április. Elérhető: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/618990/IPOL\\_BRI\(2018\)618990\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/618990/IPOL_BRI(2018)618990_EN.pdf) (2020. október 9.)

házásokra irányuló ajánlatkérés során elektronikus kommunikációt használnak, és a tranzakciókat elektronikus úton bonyolítják le az értesítéstől kezdve a fizetésig”<sup>303</sup> Ez a szemlélet mutatja az utat az európai tagállamok számára az elektronikus cselemények további irányai tekintetében.

## **IV.2. Az állam szerepe az innovációs piacon**

Az innovációhoz képzelőerő és bátorság kell:<sup>304</sup> egyes országokban ennek nagyobb hagyományai vannak, és a piaci szereplők bátran karolnak fel új ötleteket, mint máshol. A közgazdaságtan tudósai ugyanakkor egyetérteni látszanak abban, hogy az innováció kiemelt szerepet játszik a gazdasági fejlődésben, és a globalizált piacokon alapvetően határozza meg egy ország boldogulását annak innovációs potenciálja. Az OECD megállapítja, hogy az egyes, eltérő fejlettségű országoknak különböző szintű innovációs megoldásokat kell alkalmazniuk: míg a kevésbé fejlett országok esetében az innovációt részben a külföldi termékek és technológiák importja jelenti, addig a fejlett országok esetében a vállalati támogatások ösztönzése, globális piaci szerepkör megszerzésének támogatása és a szociális innovációs potenciál növelése a közszektorban tekinthető fő feladatoknak.<sup>305</sup> Ezt erősíti meg egy egészen friss kutatási közlemény a közép- és kelet-Európai országok vonatkozásában. A 2008-as válságot követő időszakban a korábbi, elsősorban mások szellemi termékeit hasznosító üzleti és gazdasági modell helyett ezek az országok versenyképességük kényszerű növelése érdekében jelentős figyelmet fordítottak az innováció támogatására. Ez a figyelem nem csak a közvetlen állami támogatások, hanem a kereslet oldalán is megjelent – a közbeszerzéseken keresztül.<sup>306</sup>

---

<sup>303</sup> A Bizottság közleménye: Teljesen elektronizált közbeszerzés a közigazgatás korszerűsítéséért. COM(2013) 0453 final. A német fordítás sem lett szebb: „Durchgängig elektronische Vergabe öffentlicher Aufträge”, a francia szövegváltozat legalább megtartotta a hasonlóságot: „la passation électronique de bout en bout”

<sup>304</sup> Kamarek, Elaine C.: Government Innovation around the World. Ash Institute for Democratic Governance and Innovaton, Harvard University, 2003. p.2. Elérhető: <https://www.innovations.harvard.edu/sites/default/files/2551.pdf> (2020. október 5.)

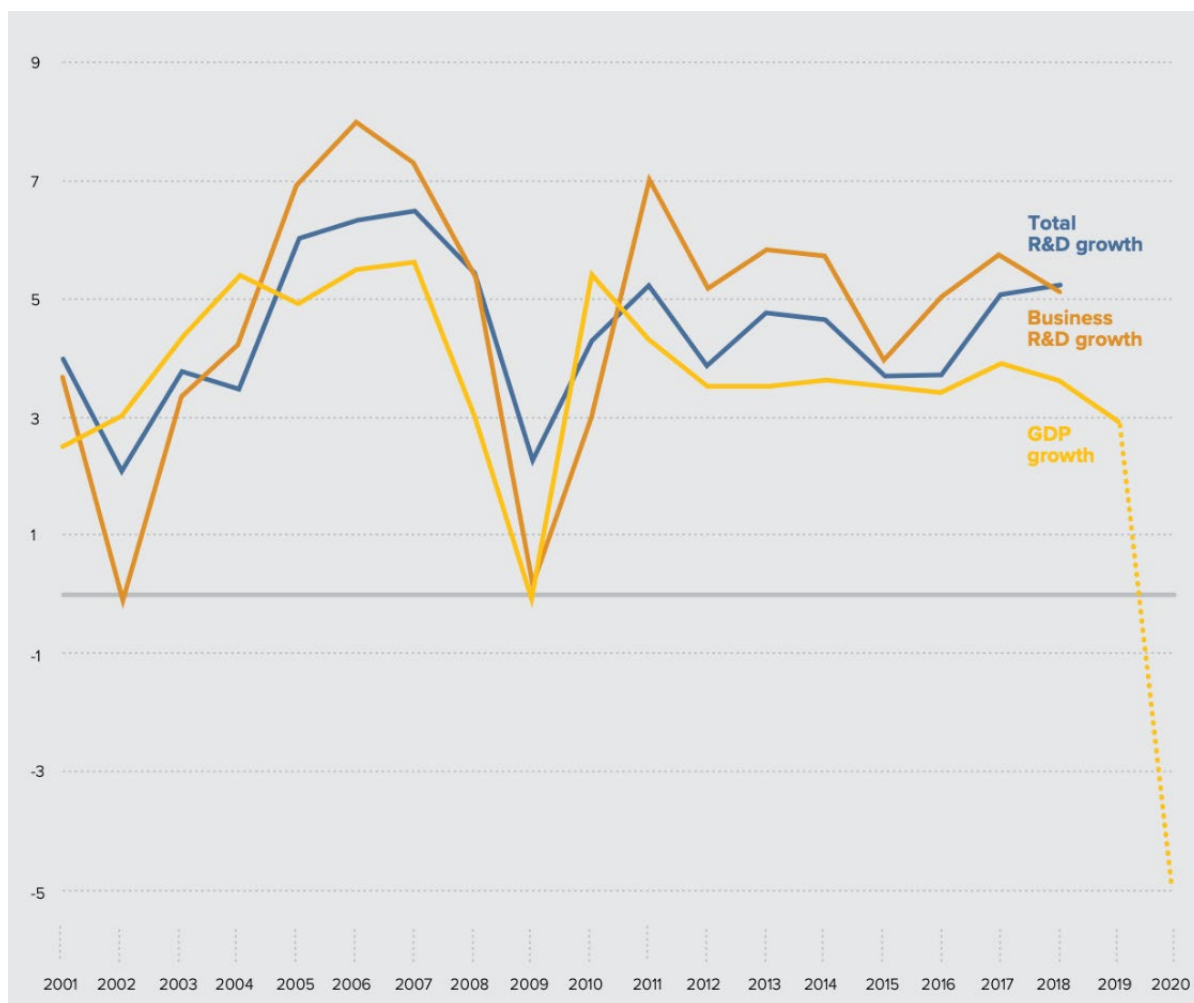
<sup>305</sup> OECD: Innovation for Development. OECD, 2012. Elérhető: <https://www.oecd.org/innovation/inno/50586251.pdf> (2020. október 5.)

<sup>306</sup> Stojcic, Nebojsa – Srhoj, Stjepan – Coad, Alex: Innovation procurement as capacity-building: Evaluating innovation policies in eight Central and Eastern European countries.



A kézirat lezárásakor elérhető legfrissebb statisztikai adatok kettős képet mutatnak. A WIPO Global Innovation Index című évente megjelenő kiadványának 2020-as változatának első ábrája az alábbi:

14. ábra: Ciklikus K+F befektetések, 2001-2020.



Forrás: WIPO, 2020 <sup>307</sup>

European Economic Review, 2020, Vol. 121. <https://doi.org/10.1016/j.euroeco-rev.2019.103330>

<sup>307</sup> A kiadvány elektronikusan elérhető: [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo\\_pub\\_gii\\_2020.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2020.pdf) (2020. október 5.)

Az előzetes GDP-adatok és vállalati beszámolók dacára a szervezet igyekszik pozitív képet festeni a jövőről: a járvány pozitív hozadékként bizonyos ágazatok innovációs tevékenysége kiemelkedő lehet, így a gyógyszeripar, a digitális szolgáltatások, a nemzetközi szállítás és szállítmányozás, de olyan nem-hagyományos területeken is, mint az oktatás és a munkaszervezés.<sup>308</sup> A szervezet álláspontja szerint az állami szerepvállalásnak és azon belül is a finanszírozási források rendelkezésre állásának kiemelkedő szerepe lehet abban, hogy a járvány által indukált negatív hatások ellensúlyozhatók legyenek.

A 2020-as adatok alapján a 10 legmagasabban rangsorolt ország sorrendben: Svájc, Svédország, USA, Egyesült Királyság, Hollandia, Dánia, Finnország, Szingapúr, Németország és Dél-Korea.<sup>309</sup> Magyarország a vizsgált 131 ország közül a 35. helyen végzett 2020-ban. Bár egyes kutatások kiemelik, hogy a területi és regionális, valamint a szektorális fókusszal rendelkező<sup>310</sup> innovációs politikáknak valójában sokkal komolyabb hatása van az innovációs aktivitásra, mint az általános nemzeti politikáknak,<sup>311</sup> és hogy a sokak (és az EU) által kedvelt „best practice” modell nem feltétlenül célravezető,<sup>312</sup> talán mégis érdemes röviden megvizsgálni, hogy egyes nevezett országok milyen, az általánostól adott esetben eltérő állami innovációs politikát követnek.

Svájc esetében már a 2000-es évektől kutatási adatok támasztják alá, hogy az államilag támogatott K+F tevékenység milyen nagy mértékben van jótékony hatással az innovációs mutatókra. Az országban működő Technológiai és Innovációs Bizottság (később az Innosuisse) állami és magántőke

---

<sup>308</sup> *ibid.* p. XVII.

<sup>309</sup> *ibid.* p. XXXII.

<sup>310</sup> A célravezető vizsgálati fókusz tekintetében a nemzetközi elméletek ütközését remekül foglalja össze az alábbi írás: Hommen, Leif – Edquist, Charles: Globalization and innovation policy. In: Edquist, Charles – Hommen, Leif (szerk): Small Country Innovation Systems. Edward Elgar, Cheltenham-Northampton, 2008. pp. 442-484.

<sup>311</sup> Asheim, Bjorn T. – Gertler, Meric S.: The Geography of Innovation: Regional Innovation Systems. In: Fagerberg, Jan – Mowery, David C. (szerk): The Oxford Handbook of Innovation, Oxford University Press, Oxford, 2006. pp. 291-317.

<sup>312</sup> Martin, Roman – Moodysson, Jerker – Zukauskatie, Elena: Regional Innovation Policy Beyond 'Best Practice': Lessons from Sweden. *Journal of the Knowledge Economy*, 2011/12. pp. 550-568.

bevonással támogatja az innovatív vállalkozásokat, azon belül is különös figyelmet fordítva a bio- és nanotechnológiára.<sup>313</sup> Kiemelésre érdemes a svájci innovációs politikán belül az egyetemekre és kutatóintézetekre fordított kiemelt állami figyelem (és finanszírozás) is, amely az innovációs potenciál fontos tényezőjének bizonyult.<sup>314</sup> Svédország és Finnország esetében is megfigyelhető, hogy bár mindkét ország élen jár az innovációban nemzetközi szinten, több tanulmány is felhívja a figyelmet arra, hogy jelentős regionális különbségek figyelhetők meg országhatáron belül, és a teljesítmény nagyrésze területi innovációs központokhoz köthető.<sup>315</sup> Németország esetében is – hasonlóan az északi országokhoz – a kutatási eredmények arra hívják fel a figyelmet, hogy a regionális sajátosságok nemzeti szintű koordinációja és a felek közötti horizontális és vertikális kommunikáció, egyidejűleg eltérő cselekvési tervek vezetnek eredményre.<sup>316</sup> Szingapúr esetében egyes kutatók a kiváló innovációs mutatót annak tudják be, hogy megfelelő időben (nagy kockázatot vállalva) a külföldi közvetlen tőkebefektetés által generált fejlődés helyett váltottak a kutatás-alapú iparágak felé. Az ország már a 2000-es évek elkezdte a start-up vállalkozások inkubációs támogatását,<sup>317</sup> és jelentős összegeket fordított a helyi kis- és középvállalkozások támogatására akkor, amikor a többi ázsiai (és más fejlődő országok) továbbra is az ipartelepítésben, a zöldmezős beruházásokban látták a megfelelő irányt.<sup>318</sup> Egy tanulmány kifejezetten az állami szerepvállalás kapcsán állapította meg, hogy Szingapúr azért teljesít

---

<sup>313</sup> Az eredményességről ld.: Arvanitis, Spyros – Donzé, Laurent – Sydow, Nora: Impact of Swiss technology policy on firm innovation performance: an evaluation bases on matching approach. *Science and Public Policy*, 2010/1. pp. 63-78.

<sup>314</sup> Id erről: Lepori, Benedetto: Public research funding and research policy: a long-term analysis for the Swiss case. *Science and Public Policy*, 2006/3. pp. 205-216.

<sup>315</sup> 3 északi ország összehasonlításában tesz megállapításokat például: Suorsa, Katri: Regionality, innovation policy and peripheral regions in Finland, Sweden and Norway. *Fennia* 2007/ 1, pp. 15–29.

<sup>316</sup> Németország, Ausztria, Hollandia és Svédország gyakorlatát vizsgálja: Kaiser, Robert – Prange, Heiko: Managing diversity in a system of multi-level governance: the open method of co-ordination in innovation policy. *Journal of European Public Policy*, 2004/2, pp. 249-266.

<sup>317</sup> Kifejezetten a kkv-fókuszú támogatásokról ld. Hartley, Kris – Woo, Jun Jie – Chung, Sun Kyo: Urban innovation policy in the postdevelopment era: Lessons from Singapore and Seoul. *Asia & The Pacific Policy Studies*, 2018/5. pp. 599-614.

<sup>318</sup> Id. erről részletesebben: Parayil, Govindan: From „Silicon Island” to „Biopolis of Asia”: Innovation Policy and Shifting Competitive Strategy in Singapore. *California Management Review*, 2005/2. pp. 50-73.

jobban vállalati innovációs téren Hongkongnál, mert sokkal nagyobb a kkv-k közvetlen állami támogatásának mértéke az előbbiben.<sup>319</sup>

Az innovációs politika eszköztárát hazai és nemzetközi tapasztalatok alapján az alábbiak táblázat szemlélteti.

15. ábra: Az innovációs politika eszköztára

Innovációs politika típusa	Hiányosságok	Beavatkozási eszköz	Példa
Innovációs keretrendszer	1. A szabályozást a versenyjogi szemlélet hatja át az innovációs szemlélet helyett 2. A kis- és középvállalkozások számára kedvezőtlen feltételek	1. Innováció-orientált szabályozási környezet kialakítása 2. A közbeszerzési eljárások és ajánlattétel egyszerűsítése és könnyebb hozzáférhetőség	1. az innovációs partnerség bevezetése 2014-től 2. elektronikus eljárások és a hazai jogban a kkv-k számára fenntartott szerződések
Intézmények és kapacitás	1. Az állami intézmények (ajánlatkérők) innovációs stratégiájának hiánya 2. Az innovációvezérelt beszerzések terén hiányzó szakismeret	1. Az innovációs stratégia többszintű bevezetése 2. Képzés, útmutatók és legjobb gyakorlatok megosztása 3. Az innovációs célú beszerzések kifejezett anyagi támogatása (többlet-forrás)	1. Magyarország: Területi Innovációs Platformok létrehozása egyetemi tudásbázisokra építve (2019) <sup>320</sup> 2. A Közbeszerzési Hatóság útmutatója az innovációs partnerség alkalmazásáról 3. Észtország: 2016-tól pénzügyi támogatás az innovációs beszerzések lebonyolításához <sup>321</sup>
Azonosítás, specifikáció és visszajelzés	1. Az ágazati szereplők közötti kommunikáció hiánya	1. A kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzések ( <i>pre-commercial procurement- PcP</i> ) szélesebb körű alkalmazása	1. Magyarország: Területi Innovációs Platformok létrehozása 2. SILVER projekt (2012), amely több ország együttműködésével

<sup>319</sup> Wang, Jue: Innovation and government intervention: A comparison of Singapore and Hong Kong. Research Policy, 2018/2. pp. 339-412.

<sup>320</sup> ld. részletesen: <https://nkfih.gov.hu/palyazoknak/innovacios-okoszisztema/teruleti-innovacios> (2020. október 5.)

<sup>321</sup> ld. a programot részletesen: [https://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/image/document/2016-24/estonia\\_16147.pdf](https://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-24/estonia_16147.pdf) (2020. október 5.)

	2. A beszállítói innovációs kapacitások ismeretének hiánya	2. Innovációs platformok létrehozása és aktív működtetése, piaci elemzések közzététele 3. Az innovációs tevékenység minősítési rendszerének kidolgozása	valósított meg PcP beszerzéseket <sup>322</sup> 3. Az Európai Bizottság felkérésére már 2012 óta elérhető az innovációs tevékenységek értékelését segítő módszertani kiadvány <sup>323</sup>
Az innovatív megoldások ösztönzése	1. Az alkalmas beszállítók hiányának kockázata <sup>324</sup> 2. A beszerzési eljárásokból eredő ellenőrzési, felügyeleti kockázatok	1. A beszállítók számára garanciák vagy pénzügyi fedezet biztosítása 2. A felügyeleti szervek és a beszerzők együttműködésének támogatása ( <i>regulatory sandbox</i> vagy <i>innovation hub</i> modellek alkalmazása) <sup>325</sup>	1. Franciaország: garantált minimum vételár innovatív termék vagy szolgáltatás vásárlásakor 2. Dél-Korea: önálló biztosítási forma létrehozása az esetlegesen pénzügyi veszteségek fedezésére 3. A Horizont 2020 keretében innovációs közbeszerzések 90%-os támogatása (beszerzési konzorciumok számára) Európában <sup>326</sup>

Forrás: Georghiou et al (2014)<sup>327</sup> alapján, jelentősen átdolgozva, saját szerkesztés

<sup>322</sup> részletesebb információk itt: <https://www.silverpcp.eu/project-overview/> (2020. október 5.)  
A 2012 és 2016 között zajló projektben Dánia, Finnország, Svédország, Hollandia és az Egyesült Királyság vettek részt, a PcP eljárásban pedig 8 gazdasági társasággal alakítottak ki együttműködést.

<sup>323</sup> Technopolis Group & Mioir: Evaluation of Innovation Activities. Guidance on methods and practices. Study funded by the European Commission, Directorate for Regional Policy, 2012. Elérhető: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/innovation\\_activities/inno\\_activities\\_guidance\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/innovation_activities/inno_activities_guidance_en.pdf) (2020. október 5.)

<sup>324</sup> A táblázat ezen sora kapcsán szükséges megjegyezni, hogy a közbeszerzési eljárásokban a teljesen új, közbeszerzésekben nem jártas ajánlattevőkkel való „ismerkedés” mindenképpen valós kockázatot jelent az ajánlatkérői gyakorlatban. Különösen akkor, ha a felügyeleti szervek (Közbeszerzési Hatóság, Miniszterelnökség, ÁSZ, EUTAF) maga is ismerkedik az új beszerzési gyakorlatokkal.

<sup>325</sup> A FinTech szektorban nemzetközi szinten is jól működő, hatóság és ügyfél együttműködésén alapuló modellek, amelyek lényege, hogy egy új termék vagy szolgáltatás bevezetését megelőzően a felügyelt piaci szereplő a felügyelő hatósággal közösen alakítja ki piaci működési modelljét. Ennek mintájára működhetnének együtt az állami szektorban is felügyelt és felügyeleti szervek.

<sup>326</sup> A program részletei elérhetőek itt: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/calls-eu-funding-opportunities-pre-commercial-procurement-and-public-procurement-innovative> (2020. október 7.)

<sup>327</sup> Georghiou, Luke et al: Policy instruments for public procurement of innovation: Choice, design and assessment. Technological Forecasting and Social Change, Vol. 86 (2014) pp. 1-12.

Az EU innovációs politikájában 2009-ben jelenik meg az a gondolat, amely a korábbi kutatás-semlegesség felől a felelős kutatás és fejlesztés (Responsible Research and Innovation – RRI) irányába hat. Az Európai Bizottság 2009-ben jelentette meg a European Research Area Board első jelentését, amelyben „új reneszánsz” korszakot irányoztak el a kutatásban. Az írás szerzői által is elismerten nagyívű célkitűzés egyik kulcsmondata, hogy „újra kell írni a szerződést a kutatók és a társadalom között, hogy a gondolatszabadság és a felelős cselekvés egyensúlyban legyen.” A munkaanyag egyértelműen megfogalmazza azt az igényt, hogy a kutatási irányoknak társadalmi célt kell szolgálniuk, amely jelentős szemléletváltást jelent a korábbi kutatási semlegességhez képest.<sup>328</sup> Az Európai Kutatási Térség 6 prioritást határozott meg: (1) hatékonyabb nemzeti kutatási rendszerek; (2) transznacionális együttműködés és optimális verseny; (3) nyitott munkaerőpiac az európai kutatók számára; (4) nemek közötti egyenlőség és nemi sokszínűség; (5) optimális tudástranszfer; (6) nemzetközi együttműködések kialakítása.<sup>329</sup> A legfrissebb beszámoló (2019) alapján a várt együttműködés és fejlődés üteme lassulóban van és bár a nemzetközi együttműködés és tudástranszfer területén látható fejlődés, sem a munkaerőpiaci folyamatok, sem a nemi sokszínűség nem éri el a Bizottság által kívánt szintet – egyébiránt is jelentős különbségek mutatkoznak az egyes tagállamok között.<sup>330</sup> 2020-ban ezért a Bizottság közleményt adott ki, kijelentve: „A következő 10 év Európa Digitális Évtizede” lesz.<sup>331</sup>

Ha az Európai Bizottság 2020-as közleményét összehasonlítjuk az innovációs politika kapcsán felvázolt cselekvési és beavatkozási területekkel, több ponton is egyezést látunk. Az alábbiakban a Bizottság 2020-as tételes vállalásait és célkitűzéseit foglalom össze:

- (1) a tagállamoknak szükséges megerősíteniük abbéli szándékukat, hogy a GDP 3%-át kutatás-fejlesztésre fordítják;<sup>332</sup> (finanszírozási oldal erősítése)
- (2) a tagállamoknak önkéntes alapon vállalniuk kell, hogy a nemzeti K+F források 5%-át nemzetközi együttműködés keretében költik el, illetve

---

<sup>328</sup> Európai Bizottság: Preparing Europe for a New Renaissance: A Strategic View of the European Research Area. First Report of the European Research Area Board, 2009. p.5.

<sup>329</sup> Az Európai Kutatási Térség célkitűzést 2000-ben fogadták el a lisszaboni stratégia részeként.

<sup>330</sup> A jelentés elérhető itt: <https://op.europa.eu/en/web/eu-law-and-publications/publication-detail/-/publication/5641328c-33f8-11e9-8d04-01aa75ed71a1> (2020. október 7.)

<sup>331</sup> Európai Bizottság: A new ERA for Research and Innovation. SWD(2020)214 final.

<sup>332</sup> Az európai átlag 2020-ban 2,1%, Magyarország esetében 1,5% (2019-es KSH adat).

együttműködésben fejlesztik a teljes K+F ökoszisztémát; (együttműködések, tudástranszfer)

- (3) a nemzeti kutatás-fejlesztési programok áttekintése, és a teljes K+F befektetési összeg 50%-os emelése azon országok esetében, akik az európai átlagtól jelentősen elmaradnak; (ismeret-oldal fejlesztése, tudatosítás)
- (4) a kutatóintézetek, tudományos műhelyek tevékenységének fejlesztése, tudományos közlemények megjelentetésének fokozása azon országokban, amelyek az európai átlagtól jelentősen elmaradnak;<sup>333</sup> open-access adatbázis létrehozása a kutatási eredmények disszeminációja érdekében, a felsőoktatási szinergiák erősítése, nemzetközi kutatói karrierek előmozdítása; (kutatási tevékenység támogatása)
- (5) az állampolgárok és a fiatalok fokozott bevonása a K+F tudatosításba. (azonosítás)

### **IV.3. Az innovációs célú közbeszerzések és az innovációs partnerség**

#### **IV.3.1. Az innovációs közbeszerzések jogi háttere**

Az innovációs közbeszerzéseknek több iránya is megfigyelhető a hazai és a nemzetközi gyakorlatban is, azzal a közös mentszettel, hogy az „innovatív” fogalmat egységes definíció mentén értelmezni sehol nem látjuk.<sup>334</sup> Az alábbi-

---

<sup>333</sup> A nemzetközi tudományos rangsorok, egyetemi rangsorok és minősítések illetve azok számszerűsítése több problémát vet fel elsősorban a nem angol anyanyelvű országok vonatkozásában, így hazánkban is. Vitatható kérdés, hogy az egyetemek oktatási vagy kutatási tevékenysége domináljon-e a jövőben, ugyanakkor szűkebb témánk, az innovációs politika szempontjából nem tekinthetünk el a kérdés vizsgálatától. Főként, hogy a bizottsági anyag egyértelművé teszi azt az elvárást, hogy a tagállamok fokozzák a tudományos közleményeik számát, így a matematikai, mennyiségi szemlélet, amely egyre inkább eluralkodik a tudomány területén, várhatóan újabb lendületet fog kapni a jövőben. Ld. a kérdésről még: Csóka Imola – Neszvada Gábor – Sebestyén Géza: Tudományos teljesítmény mérése a magyar felsőoktatás gazdasági képéseiben. *Közgazdasági Szemle*, 2019 július-augusztus, pp. 751-770.

<sup>334</sup> A fogalom tudományos változását mutatja be: Vukoszavlyev Szlobodan- Polereczki Zsolt - Kovács Bence: Az innováció fogalmának fejlődése. In: Fehér András - Szakály Zoltán: *Egészségpiaci kutatások*. Debreceni Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Debrecen, 2019. p. 186-187.

akban az innovatív termék/szolgáltatás fogalmak mentén vizsgálom és kizárólag a hatályos jogforrásokat, igyekezvén a közös metszetet megtalálni a meghatározásokban.

A fogalmi pontosítás szükségességét több, közbeszerzési szempontból releváns kérdés adja. Egyrészt a kutatás-fejlesztési tevékenység a közbeszerzési szabályok alkalmazása alól kivételt jelent, másrészt az innovációs közbeszerzések körében is szükséges elhatárolni a valódi innovációt a piacon már létező megoldások hagyományos közbeszerzési eljárások keretében történő beszerzésétől.

Az uniós közbeszerzési jog alapdokumentumának tekinthető 2014/24/EU irányelv 2. cikkének 22. pontja értelmében az innováció *„olyan új vagy jelentős mértékben továbbfejlesztett termék, szolgáltatás vagy folyamat – beleértve többek között a termelési, építési, illetve konstrukciós folyamatokat – új marketingmódszer, vagy új szervezési mód megvalósítása az üzletvitel, a munkaszervezés vagy a külső kapcsolatok terén, amelynek célja többek között, hogy elősegítse a társadalmi kihívások leküzdését, illetve hogy előmozdítsa az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést célzó Európa 2020 stratégia végrehajtását”*. A fenti definíció az újdonság és a jelentős mértékű továbbfejlesztés követelményén túl olyan fogalmi elemekkel egészíti ki az innovációt, amelyek a gazdasági és műszaki megközelítés szerint egyáltalán nem tartoznak szorosan az innovativitás megállapíthatóságához. A társadalmi kihívások leküzdése, az intelligens, fenntartató növekedés kizárólag az uniós jogszabályok esetén képezi az innováció fogalmi elemét. Az európai jogalkotó szervek holisztikus fogalmi megközelítése az Unió általános gazdasági és társadalmi célkitűzések tükrében feltétlenül egyedülálló definíciót eredményezett. A hatályos magyar Kbt. is finomabban fogalmaz a definícióban, amely szerint az innováció *„olyan új vagy jelentős mértékben továbbfejlesztett termék, szolgáltatás vagy folyamat - beleértve többek között a termelési, építési, illetve konstrukciós folyamatokat - új marketingmódszer, vagy új szervezési mód megvalósítása az üzletvitel, a munkaszervezés vagy a külső kapcsolatok terén, amelynek célja különösen valamely tevékenység hatékonyságának javítása, kedvező társadalmi és környezeti hatások elérése”* (Kbt. 3. § 12. pont)

A tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2004. évi LXXVI. törvény (KFI tv.) értelmező rendelkezései között találjuk a „termék innovációt” és az „üzleti folyamat innovációt”. Termék innováció *„egy új vagy továbbfejlesztett termék vagy szolgáltatás, amely jelentősen különbözik a vállalkozás olyan*



*termékeitől, szolgáltatásaitól, amelyet már bevezetett a piacra*’ (3. § 6. a. pont), az üzleti folyamat innováció *„egy vagy több üzleti tevékenységéhez - így különösen a termelés, disztribúció és logisztika, marketing és értékesítés, információs és kommunikációs technológia, az adminisztráció és a menedzsment, termék-, és folyamat fejlesztés - kapcsolódó új vagy továbbfejlesztett üzleti folyamat, amely jelentősen különbözik a vállalkozás korábbi üzleti folyamataitól, és amelyeket a vállalkozás használatba vett*’ (3. § 6. b. pont). A hazai ágazati szabály sokkal technokratább szemléletet tükröz, mint az uniós fogalom, és mindkét tevékenységi irány esetében a „jelentős különbözőség” az az ismérv, amely a hagyományos termék és szolgáltatás-fejlesztéstől az innovációt elhatárolja. A fogalmi tisztázás körében érdemes megjegyezni, hogy míg a közbeszerzési szabályok (uniós és hazai) az építési tevékenység körében is kifejezetten nevesítik az innovációt, a KFI tv. esetében kifejezett erre utaló rendelkezést nem találunk, így az építőipari tevékenységet érintő innováció – amely egy közbeszerzési eljárásban adott esetben megjelenhet – szükségszerűen termék vagy üzleti folyamat innováció körbe kell, hogy tartozzon.

Az innovatív termékek, szolgáltatások és építési beruházások beszerzése körében több útvonalat tesznek lehetővé<sup>335</sup> a hatályos jogszabályok a beszerzés szabályos lebonyolításához:<sup>336</sup>

- (1) a kifejezetten kutatás-fejlesztési célú beszerzések (kivéve, ha annak eredményét kizárólag az ajánlatkérő hasznosítja tevékenysége során, és az ellenszolgáltatást teljes mértékben az ajánlatkérő szerv teljesíti)

---

<sup>335</sup> A megfelelő eszközök számosságára, valamint a rendszerszintű szemléletre az OECD is felhívja a figyelmet: OECD: Public Procurement for Innovation – Good Practices and Strategies. OECD, 2017. <https://doi.org/10.1787/9789264265820-en> (2020. október 3.). Az Európai Bizottság kifejezetten tanácsadó rendszert tart fenn az innovációs közbeszerzések támogatására: European Assistance For Innovation Procurement (további információk: <https://eafip.eu/about/>) amely szervezet tájékoztató kiadványokkal és helyi jogi képviselőkkel is segíti az ajánlatkérők munkáját. Magyarország esetében egy több országban is tevékenységet végző, nemzetközi ügyvédi iroda került megjelölésre kapcsolattartóként.

<sup>336</sup> A magyar joggyakorlat számára a legfontosabb szabályokat a Közbeszerzési Hatóság az alábbi dokumentumban foglalta össze: A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója az innovációs partnerség alkalmazásának egyes kérdéseiről. KÉ 2018. évi 226. szám; 2018. november 23. Az Útmutatóban szereplő innovációs fogalom körében megjegyzendő, hogy a KFI tv. vonatkozó szövegrészeit (értelmező rendelkezések) a jogalkotó 2019-ben módosította, de az Útmutató még a korábbi fogalom-meghatározásokat idézi, lévén 2018-as megjelenésű.

- nem tartoznak a közbeszerzési törvény hatálya alá [Kbt. 9. §. (8) bekezdés l) pontja, irányelv (35) preambulumi és 14. cikke]
- (2) a 2014-es irányelvi reformokat megelőzően is volt, és továbbra is van arra lehetősége az ajánlatkérőnek, hogy versenyperbeszédet, mint önálló eljárási formát alkalmazzon abban esetben, ha nem tudja pontosan meghatározni a beszerzés tárgyát, vagy egyeztetni kíván a szerződés típusáról és feltételeinek pontos tartalmáról (Kbt. 90. §)
  - (3) a tárgyalásos eljárás, mint közbeszerzési eljárási fajta is alkalmas lehet arra, hogy az innovatív termékek vagy szolgáltatások körében az ajánlatkérő és a részvételre jelentkezők pontosítsák a műszaki leírás vagy a szerződés egyes pontjait, ha olyan helyzet állna elő, hogy az ajánlatkérő nem tudja felmérni, hogy a piac milyen technikai, pénzügyi vagy jogi megoldásokat tud kínálni [Kbt. 85. § (2) bekezdés és 2014/24/EU irányelv (42) preambulumi bekezdése]
  - (4) minden eljárási fajta esetén alkalmazható, közbeszerzési eljárást előkészítő cselekmény a piaci konzultáció, amely egyrészt a piaci szereplők tájékoztatását szolgálhatja, valamint a kiírók is tájékozódhatnak a piacon elérhető lehetőségekről.<sup>337</sup> Így adott esetben egy beszerzési igény kapcsán kiderülhet, hogy már létezik az a megoldás, amelyre vonatkozóan a beszerzési igény keletkezett [Kbt. 28. § (4) bekezdés]
  - (5) az innovatív termékek, szolgáltatások és építési beruházások beszerzését bármely eljárási forma esetében ösztönzi az olyan értékelési szempontrendszer, amely az innovatív megoldásoknak kedvez [Kbt. 76. § (3) bekezdés a) pont]
  - (6) kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzési eljárás lefolytatása (*pre-commercial procurement*, PCP), amelynek számottevő uniós jogi gyakorlata ismeretes, és mind a 2014-2020, mind a 2021-27 pénzügyi ciklusban jelentős uniós források támogatják ezeket a beszerzési formákat<sup>338</sup>

---

<sup>337</sup> Kothencz Éva: Új lehetőség: innovációs szemléletmód a közbeszerzésekben. Közbeszerzési Szemle, 2017/6. p. 40.

<sup>338</sup> Id. erről: Nikodémus Antal: Az innovációs ökoszisztéma piacépítési programja. Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2019/5. Elérhető: <https://ertesitopluszkozbeszerzes.hu/szam/20190515/az-innovacios-okoszisztema-piacepitesi-programja/> (2020. október 7.)

(7) innovációs partnerség, mint sajátos beszerzési forma alkalmazása  
(Kbt. 95-97. §§)

Fontos kiemelni az angol nyelvű kifejezések hasonlóságára tekintettel a fogalmi elhatárolások körében, hogy míg az innovációs partnerség magában foglalja az innovatív termék, illetve szolgáltatás kifejlesztésének fázisát, valamint az ennek eredményeképp létrejövő termék, szolgáltatás (ritkábban: építési beruházás) beszerzését is, addig a PCP a kutatás-fejlesztési szakaszra korlátozódik, melyet – sikeres termékfejlesztést és piaci igény felmerülését követően – egy további közbeszerzési eljárás követ a létrejött termék vagy szolgáltatás konkrét megrendelésére.

Az Európai Unió és az egyes tagállamok, klaszterek kifejezetten számos útmutatót, tájékoztatót és legjobb gyakorlatot tettek közzé, amelyek az innovációs közbeszerzések gyakorlati megvalósítását segítik.

Az értékelési szempontrendszer körében irodai nyomtatók beszerzésekor az alábbi, innovációt ösztönző értékelési szempontrendszer került bemutatásra a Bizottság részéről, mint legjobb gyakorlat:

16. ábra: Példa az innovációs szempontrendszer alkalmazására (nyomtatóbeszerzés)



Forrás: Európai Bizottság<sup>339</sup> alapján saját szerkesztés

Bár a példa rendkívül impozáns, kérdéses, hogy a magyar ellenőrzési gyakorlat miként viszonyulna egy olyan megrendeléshez, ahol az ajánlati árat ajánlatkérő 35%-os súllyal értékeli, figyelemmel a hatékony pénzgazdálkodást előíró hatályos jogszabályokra.<sup>340</sup> A példa ugyanakkor mégis hasznos abban a tekintetben, hogy felhívja a figyelmet arra, hogy egy olyan hétköznapi, tömegesen beszerzett tárgy, mint az irodai nyomtató esetében is milyen sokféle értékelési szempont jöhet szóba az ár részszempontján túl. A bemutatott példa ugyanakkor álláspontom szerint a hazai gyakorlatban nem realitás.

<sup>339</sup> Bizottsági közlemény: Iránymutatás az innovációs közbeszerzésről. COM(2018) 3051 final, Brüsszel, 2018. 5.15.

<sup>340</sup> Id. erről még: Pfeffer Zsolt: A hatékony és felelős közpénzfelhasználás egyes jogi kérdései a közbeszerzési jogban. *Közbeszerzési Jog* 2019/5. pp. 2-13.

### IV.3.2. Az innovációs partnerség egyes különleges szabályai

A 2014-es irányelvekkel került bevezetésre az uniós, majd a hazai jogba az innovációs partnerség, amely új, sajátos közbeszerzési eljárásrendet állapít meg olyan beszerzések esetében, amelyek célja egy innovatív termék, szolgáltatás vagy építési beruházás kifejlesztése, és az ennek eredményeként létrejövő áruk, szolgáltatások vagy építési beruházások ezt követő beszerzése. Az eljárási forma alkalmazását az ajánlattevőknek a beszerzés tárgya újszerűségének (innovativitásának) ismertetésével kifejezetten indokolnia kell az eljárást megindító felhívásban.<sup>341</sup> Szintén figyelemmel kell lennie az ajánlatkérőnek az eljárás előkészítése körében, hogy a technológia állása szerint újdonságot, valamint a „piacon rendelkezésre nem állás” tényét dokumentálnia szükséges.<sup>342</sup> Jogi szempontból érdekes kérdés, hogy pontosan mit értünk „piacon”: a hazai, az uniós vagy világviszonylatban kell vizsgálnia az ajánlatkérőnek a hozzáférhetőséget? Arra tekintettel, hogy hazai közbeszerzési eljárás még nem folyt innovációs partnerség keretében, a hitelt érdemlő válasza – vonatkozó joggyakorlat hiányában – az egyelőre szintén jelentősen hiányos szakirodalomban kell majd a választ keresnünk.<sup>343</sup>

Különlegesen összetett feladatot jelenthez az ajánlatkérők számára a megfelelő műszaki - vagy ebben az esetben – kutatási és fejlesztési projekt leírása arra tekintettel, hogy ennek lényeges elemeit éppen a beszerzési eljárás keretében fogják majd a részes felek rögzíteni. A 2014/24/EU irányelv 31. cikkének (1) bekezdése ezzel kapcsolatban annyit rögzít, hogy a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban megadott információknak „kellően pontosaknak kell lenniük ahhoz, hogy a gazdasági szereplők megállapíthassák az igényelt megoldás jellegét és körét, valamint eldönthessék, hogy kérelme-

---

<sup>341</sup> Kbt. 86. (1) bekezdés és 96. § (2) bekezdése alapján. Erre a tényre a Közbeszerzési Hatóság útmutatója kifejezetten felhívja a figyelmet.

<sup>342</sup> Érdekes gyakorlati kérdés, hogy miként tud eleget tenni az eljárás előkészítése körében az ajánlatkérő a Kbt. előírásainak akkor, ha valamely jelenség (termék, szolgáltatás, technológia) nemlétét kell igazolnia, dokumentálnia. Álláspontom szerint egy piaci konzultáció tartása feloldhatja ezt a látszólagos ellentmondást.

<sup>343</sup> ld. például: Patay Géza (szerk): A közbeszerzés joga. Kommentár a gyakorlat számára. Hetedik átdolgozott kiadás, 2020. p. 611. A kommentár az eljárási típussal kapcsolatban az alábbi mondattal zárul: „Alkalmazása során indokolt nagy körültekintéssel eljárni” (p.612.)

zik-e részvételüket az eljárásban”. Mivel háttérszabályként a tárgyalásos eljárás szabályainak alkalmazását írja elő a Kbt., az ide vonatkozó rendelkezések és a Közbeszerzési Döntőbizottság joggyakorlata segítheti az ajánlatkérőket.<sup>344 345</sup> Itt felhívjuk a figyelmet arra, a tárgyalásos eljárások körében született Közbeszerzési Hatósági észrevételre, mely szerint amennyiben teljesítmény- illetve funkcionális követelmények előírásával a közbeszerzési műszaki leírás teljes körűen meghatározható, akkor sem a tárgyalásos eljárás, sem az innovációs partnerség alkalmazása nem indokolható, hiszen nem szükséges az ajánlattevők aktív közreműködése a közbeszerzési műszaki leírás kellő pontossággal történő meghatározása érdekében.<sup>346</sup>

A 2014/24/EU irányelv (49) preambulumi bekezdése kifejezetten rögzíti, hogy az innovációs partnerségnek a tárgyalásos eljárásra vonatkozó eljárási szabályokon kell alapulnia, és a szerződés kizárólag legjobb ár-érték arány szempontja alapján ítéhető oda. A megfelelő értékelési szempontrendszer kialakítása körében bár látszólag az ajánlatkérőnek nagy szabadsága van, a szempontoknak mindenképpen a szerződés tárgyához kell igazodniuk. Figyelembe véve, hogy az innovatív megoldások általában kedvező környezeti hatásokkal járnak együtt, célszerűnek látszik a megajánlott megoldás környezeti előnyeinek értékelése a közbeszerzési eljárásokban.<sup>347</sup> A korábbiakban már ismertetett életciklus-költség számítás is megfelelő értékelési szempont lehet. Az értékelési szempontok körében figyelemmel kell lenni arra, hogy a Kbt. 96. § (7) bekezdése értelmében szerepeltetni kell ajánlatkérő részéről a fejlesztés eredményeként létrejövő árura, szolgáltatásra vagy építési beruházásra előre meghatározott maximális árat. Ez nem zárja ki, hogy az ajánlattevők ennél kedvezőbb megajánlást tegyenek az ajánlati ár vonatkozásában, de al-

---

<sup>344</sup> A joggyakorlatban általánosan ismert az az álláspont, amely szerint mind a Közbeszerzési Hatóság, mind a pályázati ellenőrző és minőségbiztosítást végző szervek „rendszeresen és visszatérően elutasítják a tárgyalásos eljárás alkalmazását, sok esetben akkor is, ha ennek törvényi feltételei – nem vitatottan fennállnak” Patay Géza (szerk) 2020. im. p. 573. Az innovációs közbeszerzések általános támogatása az uniós politikákban talán képes lesz arra, hogy a tárgyalásos eljárási formával szembeni indokolatlan ellenérzést megszüntesse, és felhívja az ellenőrző szervezetek figyelmét az eljárási típusból származó egyértelmű előnyökre. (ld. az irányelv 42. preambulumi cikkében foglaltakat is)

<sup>345</sup> ld. a A Közbeszerzési Hatóság útmutatója a tárgyalásos eljárás alkalmazásának feltételeiről, KÉ 2019. évi 33. szám; 2019. február 15.

<sup>346</sup> ibid. p.8.

<sup>347</sup> ld. Kothencz (2017) im. p. 41.

kalmazható a Kbt. 76. § (4) szerinti megoldás is, mely szerint az árat az ajánlatkérő rögzíti, és az ajánlattevők csak a minőségi szempontok alapján versenyeznek egymással.

### **IV.3.3. Az innovációs beszerzések a gyakorlatban**

Az Európai Bizottság 2020-ban közzétett tájékoztatója alapján az uniós forrásból megvalósuló, kereskedelmi hasznosítást megelőző (PCP) beszerzési eljárások számszerűsíthető adatai kifejezetten impozánsak.<sup>348</sup> A Kutatási és Technológiafejlesztési Hetedik Keretprogramból (FP7) finanszírozott 31 projekt 73,5%-ban kis- és középvállalkozások lettek az eljárások nyertesei, amely értékét tekintve az európai átlag kétszerese. Külön kiemelésre érdemes, hogy míg átlagosan a uniós közbeszerzések 1,7%-ban nyernek más tagállamban székhellyel rendelkező ajánlattevők a közbeszerzési eljárások során, a vizsgált projektek esetében 33,1%-ban határon átnyúló szerződések megkötésére került sor. Az eljárások harmadában olyan ajánlattevő (vagy konzorcium) nyert, amelynek felsőoktatási intézmény is tagja vagy alapítója volt. Arra tekintettel, hogy a szellemi tulajdonjogok az eladónál maradnak ezekben a konstrukciókban, a kutatás-fejlesztési kockázat 50%-kal alacsonyabbnak bizonyult az ajánlattevők oldaláról. Az utánkövetési szakaszban megállapításra került, hogy a PCP konstrukciókban szerződő ajánlattevők 83%-a kereskedelmi hasznosítást tervez, vagy már meg is valósította azt, és a társaságok fele esetében már kimutatható haszonnal értékesítik az eljárás során létrejött terméket vagy szolgáltatást. Általános megállapítás, hogy minden projekt esetében javult a közszolgáltatás színvonala és hatékonysága, és a beszerzési oldal szereplőinek harmada a projektzárás óta már új, nagyságrendben nagyobb beszerzési eljárást készít elő.<sup>349</sup>

A finanszírozott projektek közül a Smart@fire projektet (amelyben a megrendelői oldalon Magyarország is részt vett a tűzoltó- és mentőszolgála-

---

<sup>348</sup> A Bizottság honlapján az adatok részben már 2019. decemberében elérhetőek voltak: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/impacts-eu-funded-pre-commercial-procurements> (2020. október 7.)

<sup>349</sup> A részletes, 2020. augusztusában közzétett beszámoló elérhető itt: [https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=8949](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=8949) (2020. október 7.)

tok bevonásával) részletesen ismerteti Havas-Kovács Gabriella egy tanulmánya,<sup>350</sup> így jelen írás keretei között egy másik sikeres projektet szeretnék bemutatni. A következő évek egyik nyilvánvaló fejlődési iránya a több országban már nagy erővel folyó „okosváros” fejlesztések (smart city), amely ötvözi a digitális hozzáférhetőséget, a mesterséges intelligenciát, az IoT (internet-of-things) adatelemzést és az élhető és fenntartható városi környezet alapelveit. A SELECTforCities projekt keretében kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés keretében Antwerpen, Koppenhága és Helsinki városok konzorciuma kapott támogatást, működött együtt és alakított ki eljárásrendet (és ami még lényegesebb: tudásbázist) a smart city projektek kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzéseikhez. A projekt keretében olyan adat-vezérelt IoT platformok létrehozása volt a cél, amelyek segítségével európai városok kialakíthatják, tesztelhetik és validálhatják a saját smart city-alkalmazásaikat<sup>351</sup>. Az első fázis során a jelentkező 10-ből 5 fejlesztő cég (2 spanyol, 2 olasz – köztük a Firenzei Egyetem – és egy svájci) került kiválasztásra, akik közül a prototípus elkészülését követően 3 megoldást juttattak a validációs szakaszba, ahol Antwerpen és Helsinki városok valós adatai alapján a gyakorlati működést is tesztelték. A teszt szakaszban már a lakosság, a városokba látogató turisták, önkormányzati alkalmazottak és vállalkozások is használták a fejlesztéseket – értékes visszajelzéseket adva a fejlesztői csapatoknak.<sup>352</sup>

Hazánk szempontjából az innovációs közbeszerzések körében több sikeres projektről is be lehet számolni. Budapest, Vicenza, Zafra, Liège, Herstal városok, valamint a francia Sélestat régió, mint a smart.met konzorcium tagjai

---

<sup>350</sup> Havas-Kovács Gabriella: Smart@fire – egy kereskedelmi hasznosítást megelőző európai projekt. Közbeszerzési Szemle, 2017/4. pp. 2-4.

<sup>351</sup> A smart city projektek a városi innovációk vezető elgondolásai, amelyek a világ számos városában már jelenleg is nagy sikerrel működnek. Az eredmények tekintetében irodalmi áttentés alapján 2019-ben igazoltnak fogadható el, hogy a smart city megoldásokat alkalmazó városokban csökken a CO<sub>2</sub>-kibocsátás, növekszik a lakosság részvételi hajlandósága, általánosságban növeli a gazdasági fejlődést és a kormányzati tevékenység hatékonyságát. Negatív hatások között említendő ugyanakkor a személyiségi jogok és a biztonsági kérdések megoldásra váró részletszabályai valamint a városon belüli polarizáció erősödése. ld. részletesebben: Lim, Yirang – Edelenbos, Jurian – Gianoli, Alberto: Identifying the results of smart city development: Findings from systematic literature review. *Cities*, Vol. 95. 2019, pp. 1-13. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2019.102397>

<sup>352</sup> A teljes projektleírás és kapcsolódó információk elérhetők itt: <https://www.select4cities.eu> (2020. október 7.)



egy kereskedelmi hasznosítást megelőző, támogatott beszerzés (PCP) keretében 2020. márciusában tesztelési fázisba juttatta 3 szerződő cég (egy spanyol, egy belga és egy olasz) prototípusát a városi és területi vízhálózaton történő smart mérőeszközök, kommunikációs infrastruktúra és ellenőrző rendszer tekintetében.<sup>353</sup> Szintén Budapest volt konzorciumi partner abban a PPI projektben, ahol fenntartható energetikai megoldások beszerzésének előkészítése volt a cél 5 európai városban (CEPPI projekt). Budapest esetében a lámpa- és világítási szerelvények beszerzésére került sor,<sup>354</sup> ahol az ajánlattevők az ajánlati ár (40-es súlysúly), a világítótestekre vállalt jótállási idő hossza (20-as súlysúly) és a tervezett elszámolási összteljesítmény (W, 40-es súlysúly) alapján versenyeztek egymással. A Semmelweis Egyetem mint közbeszerző szervezet vett részt az EcoQUIP projektben 2012 és 2016 között, amely során az innovációs közbeszerzési módszereket egészségügyi eszközbeszerzések során alkalmazták.<sup>355</sup> A Miskolci Vízmű Kft. központi irodaépületének felújításának tervezése a PROBIS projekt keretében zajlott, ahol az olasz, magyar, svéd és spanyol szervezetekből álló konzorcium négy demonstrációs projektet készített elő, amelyek megvalósításának középpontjában környezetvédelmi, energiahatékonysági és megújuló energiaforrásokat hasznosító innovációk hasznosítása áll, összesen mintegy 4 millió euró értékben (PPI megoldások).

#### **IV.4. A megosztott főkönyvi és blokklánc technológia alkalmazási lehetőségei a közbeszerzésekben**

Az Ipar 4.0 forradalom egyik új jelensége a megosztott (vagy decentralizált) főkönyvi rendszerek (*distributed ledger technology* – DL) és annak részhalmozát

---

<sup>353</sup> A projektről meglehetősen szűkszavú leírás található a kapcsolattartási és tájékoztatói feladatokra is szolgáló honlapon: <http://www.smart-met.eu/news/smartmet-project-successful-contractors-selected-participate-testing-phase-their-innovative> (2020. október 7.)

<sup>354</sup> TED hirdetmény azonosítója: 2017/S 215-447581

<sup>355</sup> A projekt leírása és eredményei megtekinthetők itt: <https://www.ecoquip.eu/uploads/pdfs/EcoQUIP%20-%20Delivering%20efficiency,%20quality%20and%20sustainability%20through%20innovation%20procurement%20-%20case%20study%20based%20report.pdf> (2020. október 7.)

képező blokklánc (*blockchain*) technológiák egyre szélesebb körű alkalmazása.<sup>356</sup>

A decentralizált főkönyvi technológia olyan speciális decentralizált adatbázis, amelynek forrása és validálása több, akár földrajzilag független hitelesítő között kerül elosztásra, így minden rögzített adat (rekord) minden hitelesítőnél rendelkezésre áll.<sup>357</sup> A blokklánc technológia ennek részhalmazaként értelmezhető: a megosztott adatok kriptográfiai eljárással kerülnek rögzítésre anonim módon.<sup>358</sup> A népszerű bogár/rovar-hasonlással élve: minden blokklánc DLT-alapú, de nem minden megosztott főkönyvi rendszer blokklánc.

Székebb témánk szempontjából a fogalmi elhatárolások körében ki kell térnünk az ún. okosszerződésekre (*smart contracts*) is. Ahogy a korábban tárgyalt jelenségek esetében itt sincsen egységes fogalmi keretrendszer, de talán Szuchy Róbert foglalja legjobban össze a következőképpen: „*olyan elektronikus formában létrejött szerződés, ahol a jogok és kötelezettségek az elektronikus szerződésben szigorúan meghatározott digitális tranzakciók megfelelő sorrendben történő megvalósulása – és egyéb, akár külső feltételek teljesülése – esetén automatikusan lépnek életbe*”.<sup>359</sup>

---

<sup>356</sup> A fogalmak pontos körülhatárolása körében ld. Glavanits Judit – Király Péter Bálint: A blockchain-technológia alkalmazásának jogi előkérdései: a fogalmi keretek pontosításának szükségessége. *Jog-Állam-Politika*, 2018/3. pp. 173-183. valamint Glavanits Judit: Smart Cities, Iot and Blockchain: The Importance of Oracles. In: Glavanits Judit - Horváthy Balázs - Knapp, László (szerk.): *EU Business Law and Digital Revolution : Selected Studies from New Fields of Technology*. Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Győr, 2019. pp. 209-232., a szélesebb, elsősorban adatvédelmi és kereskedelmi összefüggésekről ld. Király Péter Bálint: A blokklánc-technológia nemzetközi kereskedelmi jogi összefüggései. *Külgazdaság*, 2019/3-4. pp. 19-32.

<sup>357</sup> Blockchain Magyarország Egyesület: *Koncepció a hazai blokklánc ökoszisztéma működése és fejlesztése érdekében*. Budapest, 2019. október. Elérhető: [https://3b1f22d3-6578-466c-bc10-883d5916b5fc.filesusr.com/ugd/b93087\\_035dadcc965e4f0ea6e1c4ee94b38009.pdf](https://3b1f22d3-6578-466c-bc10-883d5916b5fc.filesusr.com/ugd/b93087_035dadcc965e4f0ea6e1c4ee94b38009.pdf) (2020. október 8.) A Világbank 2017-es tanulmánya szintén a több szereplős, szinkronizált adattárolásban ragadta meg a fogalom lényegét: Natarajan, Harish - Krause, Solvej - Gradstein, Helen: *Distributed Ledger Technology and Blockchain*. FinTech Note No. 1. World Bank, Washington, DC, 2017. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29053> (2020. október 8.)

<sup>358</sup> A külföldi szakirodalomban a fogalmak pontosításához ld. még: De Filippi, Primavera – Wright, Aaron: *Blockchain and the Law: The Rule of Code*, Harvard University Press, 2018., Bashir, Imran: *Mastering Blockchain*, Paktum, 2018., Drescher, Daniel: *Blockchain Basics: A Non-technical Introduction in 25 Steps*, Apress, 2018.

<sup>359</sup> Szuchy Róbert: A kötelmi jog kihívásai az új technológiák nyomán – okosszerződések és a blokklánc-technológia. *Glossa Iuridica*, 2019/1-2. p. 151.

A hagyományos értelemben vett szerződésektől tehát az automatizmus<sup>360</sup>, illetve a végrehajtható programkód formátumban történő rögzítés<sup>361</sup> az a két megkülönböztető ismérv, amely egyes szerzők szerint új kategóriát jelent a szerződési jogban.

#### IV.4.1. A technológia által nyújtott előnyök és kockázatok

A technológia előnyeit és annak potenciális kockázatait - annak 2009-es megjelenését<sup>362</sup> követően - szinte könyvtárnyi irodalom dolgozza fel, az alábbiakban csak azokat a főbb elemeket foglalom össze, amely szűkebb témánk, az állami forrásallokáció és közbeszerzési eljárások kapcsán relevánsak lehetnek.

A blokklánc technológia potenciálisan állami felhasználás számára nyújtható előnyei az alábbiakban foglalhatók össze:

- (1) visszamenőleg módosíthatatlan adattárolás: a blokklánc technológia egyik domináns attribútuma, hogy a párhuzamos, adott esetben több ezer megosztott és így párhuzamosan tárolt főkönyv (vagy adatláncolat) nem módosítható visszamenőleg, mivel az egyes blokkok vagy láncok egymásra épülő információs adatot tárolnak. Biztonsági és hitelességi szempontból így felhasználásuk növeli a tárolt adatokra vonatkozó bizalmat, csökkenti a visszaélések lehetőségét.

---

<sup>360</sup> A „smart contract” elnevezés megalkotója, Nick Szabo ezen ismérv mentén alakította ki a fogalmat. ld. részletesebben: Szabo, Nick: Smart Contracts: Building Blocks for Digital Markets. 1996. [http://www.fon.hum.uva.nl/rob/Courses/InformationInSpeech/CDROM/Literature/LOTwinterschool2006/szabo.best.vwh.net/smart\\_contracts\\_2.html](http://www.fon.hum.uva.nl/rob/Courses/InformationInSpeech/CDROM/Literature/LOTwinterschool2006/szabo.best.vwh.net/smart_contracts_2.html) (2020. október 8.)

<sup>361</sup> ld. még: Labancz Andrea: Innováció a szerződéses jogban: smart contract. In: Gellén Klára (szerk) Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században. Iusperitus Kiadó, Szeged, 2018. pp. 151-162.

<sup>362</sup> A blokklánc technológia, illetve a technológia felhasználásával működő kripto-forradalom kezdő időpontjának a Bitcoin nevű kriptovaluta megjelenését tekinthetjük, amely – túlzás nélkül állítható módon – alapjaiban változtatta meg a 21. századi pénzügyi gondolkodást. A kriptovaluta egy máig ismeretlen személy Satoshi Nakamoto nevéhez kapcsolódik, és a Bitcoin kibocsátása kapcsán kiadott közleménye az az időpont, amelyet a szakirodalom egyfajta korszakhatárként kezel. Elérhető itt: <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf> (2020. október 8.)

- (2) közvetítő nem szükséges a folyamatokhoz: a blokklánc informatikai fejlesztésén túl egyéb, tranzakciókhoz köthető külső, harmadik fél közreműködése nem szükséges a folyamatba, amely így költséghatékony megoldás az adattárolásra és adat- vagy értéktovábbításra.
- (3) a kriptográfia által nyújtott biztonság: bár a titkosítási módszerek az emberiség történetével egyidősek, a technika jelenlegi állása szerint kijelenthető, hogy blokkláncok kriptográfiai titkosítása nagy biztonsággal működik, ezáltal az itt tárolt adatok és információk is nagyobb biztonságban vannak, mint a hagyományosan tárolt információk<sup>363</sup>
- (4) bizalomépítés: az állami blokklánc-felhasználás egyik hozadéka lehet, hogy az állampolgárok kormányzatba vetett bizalmát erősíti annak mintájára, ahogy a hagyományos banki mechanizmusok felől a piaci szereplők az anonim módon működő, de biztonságot nyújtó kripto-szolgáltatók felé fordultak.<sup>364</sup>
- (5) költséghatékonyság: a technológia az informatikai fejlesztő csapatot leszámítva rendkívül kevésbé humán-erőforrás igényes, így az állami automatizálható folyamatokba könnyen illeszthető, egyben költségmegtakarítást eredményező megoldás lehet.
- (6) környezeti hatások: a technológia nyilvánvalóan papírmentes ügyintézkést tesz lehetővé, de szükséges megjegyezni, hogy jelenleg a bányászati tevékenység jelentős energiafelhasználást igényel, így az összetett környezeti hatásvizsgálat elengedhetetlen a fenntarthatóság tényleges megállapításához.

A blokklánc technológia kapcsán leggyakrabban felvetett aggályok az alábbiak:

- (1) a döntéshozatalai mechanizmus kijátszhatósága az 51%-os szabállyal: amennyiben egy vagy több *mining pool*<sup>365</sup> képes megszerezni a bányászati

---

<sup>363</sup> Id. a biztonsági kérdésekről részletesebben: Li, Xiaoqi et al: A survey on the security of blockchain systems. *Future Generation Computer Systems*, 2020. Vol. 107. pp. 841-853.

<sup>364</sup> A bizalom felépítéséről és az állami felhasználás kapcsolatáról ld: Werbach, Kevin: *The Blockchain and the New Architecture of Trust*. The MIT Press, 2018. p. 175-197.

<sup>365</sup> adatbányász csoport: blokkláncok hitelesítésében részt vevő bányászok által létrehozott virtuális közösség, amelynek lényege, hogy a tagok összekapcsolják a számítógépes kapacitásukat a hálózaton keresztül, a blokk hitelesítéséért kapott jutalmat pedig megosztják egymás között a munkájuk arányában. Glavanits – Király (2018) im.p. 177.

kapacitás több, mint 50%-át, elvileg képes megváltoztatni a blokkláncot, azaz manipulálni a tranzakciókat<sup>366</sup>

- (2) a privát kulcsokban rejlő kockázat: a tranzakciók végrehajtásához a felhasználók privát kulcsai szükségesek, amelyek illetéktelen általi megszerzése aggályos lehet. Hasonlóan problematikus, hogy amennyiben a privát kulcs elveszik, az nem pótolható, így halálesetnél például gondot jelenthet a blokkláncon tárolt eszközökhöz/adatokhoz való hozzáférés<sup>367</sup>
- (3) a kriptó-tárcákkal<sup>368</sup> szemben elkövetett bűncselekmények: statisztikai adatok alapján a biztonsági kockázatot leginkább a kulcsok tárolására szolgáló „tárcák” jelentik, mert ezek sokkal könnyebben feltörhetőek, mint maguk a blokkláncok.<sup>369</sup>
- (4) energiaigény: az előnyök között felvetett papírintes felhasználás ellentétként szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy a bitcoin-bányászat energiaigénye kapcsán 2020. augusztusában meglehetősen aggasztó kutatási adat jelent meg, amely szerint a 2019. szeptember 30-i felhasználói

---

<sup>366</sup> Az egyik legnépszerűbb blokklánc, az Ethereum Classic ellen 2019. januárjában történt az első sikeres 51%-os támadás, 2020. augusztusában már a harmadik sikeres támadáson is túl voltak. Hozzá kell tennünk azonban, hogy annyira ritka az esetek előfordulási esélye, és olyan gyors a felderítés, hogy a 10 éves időtartam alatti néhány eset valójában elhanyagolható nagyságrendet jelent minden más adattárolási rendszerhez képest.

<sup>367</sup> Már ismertté vált néhány olyan eset, hogy örökösök nem fértek hozzá az elhunyt vagyónához a privát kulcs hiányában, de az állami szervek eseleges gyakorlatában is szükséges előre felkészülni arra, hogy a köztisztviselők is adott esetben nyugdíjba mennek, állást változtatnak, adott esetben elhaláloznak.

<sup>368</sup> A digitális pénztárcák olyan online szolgáltatások, amelyek lehetővé teszik akár törvényes fizetőeszközök, akár virtuális valuták tárolását és kezelést, valamint tranzakciók valós idejű lebonyolítását. Azokat a hozzáféréshez szükséges privát és nyilvános kriptográfiai kulcsokat tárolják, amelyek segítségével kapcsolódhatunk a blokklánchoz és elvégezzük a tranzakciókat. ld. részletesebben: Glavanits Judit – Király Péter Bálint: A blockchain-technológia alkalmazásának jogi előkérdései: a fogalmi keretek pontosításának szükségessége. Jog-Állam-Politika, 2018/3., pp. 173-183.

<sup>369</sup> A tárcákkal szembeni potenciális fenyegetésekről ld. még: Kausal, Puneet Kuam – Bagga, Amandeep – Sobti, Rajeev: Evolution of Bitcoin and Security Risk in Bitcoin Wallets. 2017 International Conference on Computer, Communications and Electronics, 2017. pp. 173-178.

adatok alapján kalkulálva évi 87,1 TWh energia szükséges a bitcoin bányászathoz.<sup>370</sup> Összehasonlításként: Magyarország energiafelhasználása 2019-ben 45,4 TWh volt.<sup>371</sup>

A Digitális Jólét Program keretében készült „Magyarország Fintech Stratégiája” c. munkaanyag már nevesítve tartalmazza több területen is a blokklánc technológia alkalmazhatóságát, így az önkormányzatok számára a blokklánc-alapú okosváros-funkciók elérhetővé tételét és a blokklánc-technológia közigazgatási alkalmazhatóságának vizsgálatát, a (nemzetközi) elszámoló-rendszerekben, automatizációban és tranzakció-hitelesítésben betöltött szerepének vizsgálatát. A Stratégia felhívja a figyelmet arra is, hogy a szabályozási felkészülés jegyében szükséges tisztázni az anonimitás és a KYC (*know your customer* – ügyfélismeret) elv közötti ellentmondást, a GDPR törléshez való jogának értelmezési kereteit a blokklánc rendszerben, a *smart agreementek*, „okosszerződések” jogi kereteit.<sup>372</sup> A stratégia két kiemelt területet határoz meg blokklánc témakörben: az önkormányzatok számára a blokklánc alapú okosváros-funkciók elérhetővé tételére, és egy közigazgatási blokklánc-alaphálózat létrehozását.<sup>373</sup> A Magyar Nemzeti Bank 2019-ben tette közzé Fintech stratégiáját, amelyben nevesítette egy jelzaloghitelezéssel kapcsolatos blokklánc alapú hitelfedezeti lakásbiztosítási nyilvántartás fejlesztését.<sup>374</sup> Látható tehát, hogy a magyar állam és szervei is keresik a megfelelő alkalmazási területet, amelyek között – bár ez még a hivatalos dokumentumokban nem látszik – a beszerzési és közbeszerzési rendszer lehet egy fontos állomás.

---

<sup>370</sup> Id: de Vries, Alex: Bitcoin’s energy consumption is underestimated: A market dynamics approach. Energy Research & Social Science, Vol. 20. 2020. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101721>

<sup>371</sup> Forrás: MET Magyarország Kft. <https://hugas.met.com/hu/energiapiaci-betekinto/magyarorszag-energiatermelese-fogyasztasa-eromuvek/8> (2020. október 8.)

<sup>372</sup> A stratégia itt kiválóan mutat rá azokra a szabályozási kérdésekre, amelyekkel több ország is foglalkozik már. A teljes stratégia elérhető itt: <https://digitalisjoletprogram.hu/files/67/01/67018780db39d25c02d4b736abe8d1a1.pdf> (2020. október 8.)

<sup>373</sup> *ibid.* p. 48-50.

<sup>374</sup> MNB: Pénzügyi Innováció és Stabilitás. A Magyar Nemzeti Bank FinTech Stratégiája. MNB, 2019. p.10. Elérhető: <https://digitalisjoletprogram.hu/files/67/01/67018780db39d25c02d4b736abe8d1a1.pdf>

#### IV.4.2. Az EU blokklánc-stratégiája

A kézirat lezárásakor számos olyan projekt és program folyamatban, illetve előkészítés alatt van, amely egyértelműen jelzi az EU elkötelezettségét a technológia iránt. Az Európai Bizottság az alábbiak szerint foglalta össze a blokklánc-technológiával összefüggő stratégiáját:

- (1) az Európai Blokklánc Partnerség keretében belül kerül sor a nemzeti blokklánc-stratégiák és erőfeszítések európai szintű összehangolására. A Partnerséget 2018. április 10-én hozták létre 21 tagállam és Norvégia közreműködésével, 2020. októberében 30 tagállam szerződő fél az együttműködésben, hazánk 2019. február 1. napjával csatlakozott a kezdeményezéshez. A Partnerség előzményeként 2018. februárjában jött létre az EU Blockchain Observatory and Forum, amely 2020-ig 200 millió EUR értékben finanszírozott K+F projekteket kifejezetten blokklánc-fejlesztési témakörökben.
- (2) Európai kormányzati blokklánc kialakítása. A fejezet korábbi részeiben ismertetett, kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés (PCP) keretében az Európai Bizottság grandiózus terve, hogy a kormányzati szervezetek számára olyan blokklánc fejlesztés valósuljon meg PCP eljárás keretében, amely majd egy nemzetközi, blokklánc technológián alapuló állami infrastruktúra alapjait teremti meg. A fejlesztés lényeges eleme, hogy az európai szabályozás olyan sarokköveit, mint a GDPR-rendelet,<sup>375</sup> <sup>376</sup> a EIDAS-rendelet<sup>377</sup> és a NIS-irányelv<sup>378</sup> figyelembe veszi a fejlesztés során. A felhívást várhatóan még 2020 folyamán közzéteszi a

---

<sup>375</sup> Az Európai Parlament és a Tanács a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2016/679 (általános adatvédelmi) rendelete

<sup>376</sup> Az adatvédelem és a blokklánc fejlesztés közötti kapcsolat megkerülhetetlenségéről ld.: Eszteri Dániel: Elosztott mesterséges intelligencia fejlesztés blokklánc alapon az adatvédelem érvényesülési érdekében. Pro Futuro, 2020/1. <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2020/1/7554>

<sup>377</sup> Az Európai Parlament és a Tanács a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az 1999/93/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 910/2014/EU rendelete

<sup>378</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1148 irányelve (2016. július 6.) a hálózati és információs rendszerek biztonságának az egész Unióban egységesen magas szintjét biztosító intézkedésekről

Bizottság, a teljes fejlesztési folyamat 2022-2023-ban zárulhat. A sikeres projekt az Európai Blokklánc Szolgáltatási Infrastruktúra egyik fontos építő köve lesz.<sup>379</sup>

- (3) Szabályozás és jogharmonizáció. A blokklánc rendszerek harmonizált megoldása érdekében (különös tekintettel a fogyasztóvédelmi aspektusokra) indokolt a közösségi szintű szabályozás bevezetése, legalább alapfogalmi szinten. A jogharmonizáció felé mutató fontos lépés az INATBA (International Association of Trusted Blockchai Applications) közösség működtetése is.<sup>380</sup>
- (4) Oktatás és interoperabilitás: a Bizottság támogatja azon rendszerek fejlesztését, amelyek széles körű interoperabilitást biztosítanak, valamint a blokklánc technológia széles körű alkalmazásához kapcsolódó képzési programokat.

Látható, hogy a közeljövőben jelentős változások várhatók a blokklánc technológia szélesebb körű alkalmazása terén, ezért indokolt áttekinteni, hogy a világon jelenleg hol alkalmaznak sikeresen blokklánc-technológiát a beszerzések, közbeszerzések területén.

#### **IV.4.3. A blokklánc technológia megjelenése az állami beszerzésekben**

Az állam és a blokklánc technológia több módon kerülhet egymással kapcsolatba. Mint új, és a felforgató technológiák között nyilvántartott megoldás, a szabályozási és felügyeleti oldal nyilvánvalóan adja magát. Ahogy a Bizottság is felhívta rá a figyelmet, a technológia nem mentes jogi kérdésektől, különösen a GDPR viszonylatában, hiszen egy olyan rendszer, amelynek lényege a

---

<sup>379</sup> A már működő digitális szolgáltatásokról ld. bővebben: <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL> (2020. október 7.)

<sup>380</sup> A 2020-as járvány rávilágított arra, hogy az informatikai rendszerek széles körű használata során milyen nagy jelentősége van a minősítési rendszereknek, amelyek lehetővé teszik, hogy a mindenki számára elérhető elektronikus szolgáltatások közül a fogyasztók (és adott esetben az állami szervek) csak azokat vegyék igénybe, amelyek megfelelnek a jogszabályi követelményeknek (pl. az adatbiztonság terén). A járvány kapcsán az alternatív vitarendezési eljárások és a bírósági eljárások során ennek különös jelentősége volt. Ld. erről például: Glavanits Judit: Mediáció és pandémia. In: Glavanits, Judit (szerk.) Bíró és mediátor - Válogatott tanulmányok a közvetítői eljárás elméleti és gyakorlati kérdéseiről. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 2020. pp. 345-360.



visszafelé történő adatmódosítás (közel) lehetetlensége, a törléshez való jog (*right to be forgotten*) szempontjából komoly aggályokat vethet fel. Annak ellenére, hogy a blokkláncok egyik népszerű felhasználási területe lehetne például az egészségügy, éppen a nyilvántartott adatok szenzitivitása és a hozzáférhetőség korlátozhatósága okán nem tart előbbre a fejlesztés.<sup>381</sup> Szintén vet fel jogalkotói szempontból kérdéseket a fogyasztóvédelem kérdése, különös tekintettel a veszélyeztetett csoportok által kötött ügyletek vonatkozásában.<sup>382</sup> A kriptougyletek, mint a blokklánc-technológia szempontjából jelenleg elsődleges felhasználási terület, már a szabályozás látókörében van nemzetközi szinten. Az Európai Parlament részletes jogi előkészítő anyagokkal rendelkezik már egy egységes szabályozás lehetőségéhez,<sup>383</sup> valamint a Bizottság által létrehozott, korábban hivatkozott EU Blockchain Observatory & Forum tagjai is készítettek elő háttéranyagot a tagállami jogalkotók számára.<sup>384</sup> Az uniós államok közül 2018-ban az angol fennhatóság alatt lévő Gibraltár fogadott el elsőként DLT-tárgyú szabályozást, amelyben nem konkrét működési kerete-

---

<sup>381</sup> Leszámítva természetesen Észtországot, ahol az állam élen jár az állampolgárok és gazdasági társaságok adatainak blokklánc-rendszeren történő tárolásában, és az elektronikus adattárolás az egészségügy területén is megoldott már.

<sup>382</sup> ld. erről: Glavanits Judit: Blockchain technology in the glance of consumer protection. In: Rastislav, Funta (szerk.) Počítačové právo, UI, ochrana údajov a najväčšie technologické trendy, 2019. pp. 17-28.

<sup>383</sup> ld. például: Houben, Robby and Snyers, Alexander: Cryptocurrencies and blockchain. Legal context and implications for financial crime, money laundering and tax evasion. European Parliament, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies. 2018. Elérhető: <https://www.europarl.europa.eu/cms-data/150761/TAX3%20Study%20on%20cryptocurrencies%20and%20blockchain.pdf> (2020. október 8.)

<sup>384</sup> Consensus: Legal and Regulatory Framework of Blockchains and Smart Contracts. Thematic Report, EU Blockchain Observatory & Forum. 2019. szeptember 27. Elérhető: [https://www.eublockchainforum.eu/sites/default/files/reports/report\\_legal\\_v1.0.pdf](https://www.eublockchainforum.eu/sites/default/files/reports/report_legal_v1.0.pdf) (2020. október 8.)

ket, hanem alapelveket rögzítettek a DLT-alapú szolgáltatást nyújtók számára.<sup>385</sup> Tagállami szinten Málta győzött a szabályozási versenyben<sup>386</sup> (amely versenyt ezúttal az iparági résztvevők szó szerint értelmeztek), majd Lichtenstein következett<sup>387</sup> a jogalkotási sorrendben. A nagyobb tagállamok közül Olaszországnak is van már elfogadott blokklánc definíciója,<sup>388</sup> és várható, hogy a közeli jövőben egyre több szabályozott piac lesz Európában.<sup>389</sup>

A második terület, ahol az állam kapcsolatban kerülhet a technológiával, az a „fogyasztói” oldal, vagyis amikor az állam a szolgáltatáshoz eszközként használja fel a DLT technológiából származó előnyöket, és a fejlesztők szolgáltatásainak igénybevevőjeként jelentkeznek. Az technológia állami felhasználása körében számos tanulmány született<sup>390</sup>, az alábbi ábrán csak azokat a területeket ismertetem, amelyekben az állam, mint szolgáltatást megrendelő leginkább érdekelt lehet.

---

<sup>385</sup> A 2018. január 1. napjával hatályba lépő rendelkezések a pénzügyi tevékenységekhez kapcsolódnak. Úgy definiálják a DLT-alapú ügyleteket, mint üzleti módszert, amely megosztott főkönyvi rendszer használatával tárolnak és mozgatnak értéket („value”). A felügyeleti szerv a gibraltári pénzügyi felügyeleti hatóság. Részletek találhatóak itt: <https://www.loc.gov/law/help/cryptocurrency/gibraltar.php> (2020. október 8.)

<sup>386</sup> A máltai jogalkotó 3 jogszabályt fogadott el, amelyek közül kiemelkedő jelentőségű a virtuális fizetőeszközökre vonatkozó jogszabály. Ennek hatására több szolgáltató is Máltára helyezte a székhelyét azzal az indoklással, hogy Európában egyedül itt van megbízható jogi környezet a kriptovalutákkal történő ügyletekhez.

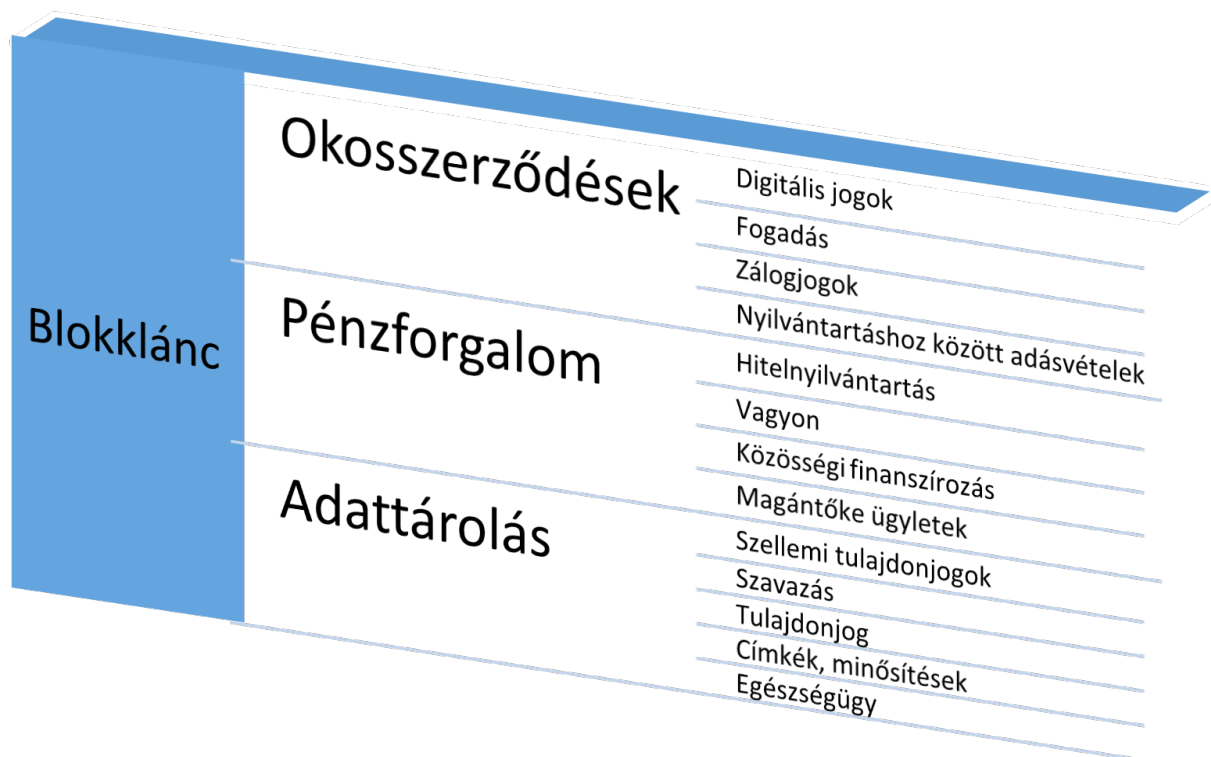
<sup>387</sup> A 2019. októberében hatályba lépett jogszabály a „tokenekről és megbízható technológia szolgáltatást nyújtókról” szól, jelezve ezzel is, hogy nem a technológiát magát, hanem az erre épülő gazdaságot célozza a szabályozás. Ld. részletesebben itt: <https://impuls-liechtenstein.li/en/blockchain-act-liechtenstein/> (2020. október 8.)

<sup>388</sup> ismerteti: Casalini, Lucio: Blockchain and Smart Contracts – What Changes Lie Ahead for Banking and Financial Law? *Diritto del Risparmio*, 2019/9. pp. 1-8. Elérhető: <https://www.dirittodelrisparmio.it/2019/09/24/blockchain-and-smart-contracts/> (2020. október 8.)

<sup>389</sup> Az első szabályozások bemutatása bővebben itt: Scholl, Hans Jochen – Pomechchikov, Roman – Rodriguez, M. P. B: Early Regulations of Distributed Ledger Technology/Blockchain Providers: A Comparative Case Study. *Proceedings of the 53rd Hawaii International Conference on System Sciences*, 2020. pp. 1760-1769.

<sup>390</sup> csak néhány a közelmúltból: FAO: E-agriculture in action: Blockchain for agricultura. Opportunities and Challenges. Issue paper, 2019. Elérhető: <http://www.fao.org/3/CA2906EN/ca2906en.pdf>, Jiang, Shan at al: BloCHIE: a BLOCKchain-based platform for Healthcare Information Exchange. 2018 IEEE International Conference on Smart Computing, DOI 10.1109/SMARTCOMP.2018.00073, Pinna, Andrea – Ibba, Simona: A blockchain-based Decentralized System for a proper handling of temporary employment contracts. *Computing Conference 2018*, DOI: 10.1007/978-3-030-01177-2\_88, Scott, Brett: How can cryptocurrency and blockchain technology play a role

17. ábra: A blokklánc-technológia állami felhasználásának lehetséges területei



Forrás: saját szerkesztés

A már létező, vagy fejlesztés alatt álló területek közül kiemelkedik az ingatlan-nyilvántartás kérdése, amellyel jelenleg is több ország foglalkozik aktívan. Svédországban a hatósági nyilvántartási feladatokat ellátó Lantmäteriet több fejlesztővel együttműködve az elméleti kidolgozáson már túljutott, és pilot projekt formában működteti az ingatlan-nyilvántartási rendszerének egy részét blokklánc alapokon. A kifejlesztett rendszer értelmében az ingatlan-adásvételi szerződés megkötésétől a banki ügyintézésen át a jogerős bejegyzésig tartó, papír alapon 4 hónap alatt zajló folyamatokat néhány napra tudták rövidíteni, a rendszer kötelező elemeként rögzített digitális aláírások használatával pedig a visszaélések száma is redukálható.<sup>391</sup> Az elektronikus eljárásokban világszinten élen járó Észtország is jelentősen digitalizálta az ingatlan-nyilvántartási és adásvételi folyamatokat: a teljesen papírmentes eljárás

in building social and solidarity finance?, UNRISD Working Paper, No. 2016-1, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Geneva.

<sup>391</sup> A részletes projektleírás elérhető itt: [http://ica-it.org/pdf/Blockchain\\_Land-registry\\_Report.pdf](http://ica-it.org/pdf/Blockchain_Land-registry_Report.pdf) (2020. október 8.)

során 8 nap alatt jegyzik át a tulajdonjog-változásokat. Észtország esetében már 2007 óta működik a KSI blokklánc, amely kizárólag az állami adattárolásban működik. 2018 óta az országban a teljes ingatlanforgalmi nyilvántartás blokklánc alapú, ugyanakkor a közjegyzők ügyfél-azonosítási feladatköre megmaradt.<sup>392</sup> A blokklánc-alapú ingatlannyilvántartási rendszer kapcsán több szerző is megjegyzi, hogy olyan országokban, ahol nagy a katonai, vagy politikai kockázat, a változó rezsimek papír alapú nyilvántartásaihoz képest megbízhatóbb a tulajdonjog igazolása, amennyiben az adatokat megbízható helyen – például blokkláncon – tárolják. Erre vonatkozóan Ghána egy pilot projektet valósít meg, amely keretében a Kumasi régió ingatlannyilvántartási adatainak blokklánc-alapra helyezése van folyamatban 2018 óta.<sup>393</sup> Az ingatlannyilvántartási rendszer reformja kapcsán ugyanakkor Örményország az abszolút vezető, a Világbank „Doing Business 2016” jelentése alapján<sup>394</sup> a világelső a könnyű tulajdonjog-bejegyzés tekintetében. Az országban 2015-ben indult el az ingatlan-nyilvántartási rendszer blokklánc alapra helyezése, és az adásvételi szerződések körében lehetőség van okosszerződésen keresztül bonyolítani az adásvételt.<sup>395</sup>

Ha az állam (és láthatóan az EU már) elkötelezett egyes kormányzati feladatok blokklánc-alapra helyezéséről (vagyis ebben a szerepkörben az állam már üzemeltető), akkor már csak egy lépés a technológia közbeszerzések területére történő implementálása, amely elsősorban az okosszerződési rendszeren keresztül képzelhető el. Az okosszerződési rendszer lehetővé tenné az állami beszerzések átláthatóbbá, visszakövethetővé tételét amellet,

---

<sup>392</sup> Id. erről részletesebben: NJORD Estonia: Real estate transaction using blockchain technology. Elérhető: <https://www.njordlaw.com/njord-estonia-real-estate-transaction-using-block-chain-technology/>, illetve az észt ingatlannyilvántartás működéséről: <https://e-estonia.com/solutions/interoperability-services/e-land-register/> (2020. október 8.)

<sup>393</sup> A ghánai projektről: <https://e-estonia.com/solutions/interoperability-services/e-land-register/> (2020. október 8.), de az ország gyakorlatát az OECD is a legjobb gyakorlatok között mutatja be: Eder, Georg: Digital Transformation: Blockchain and Land Titles. OECD, 2019.

<sup>394</sup> A jelentés elérhető itt: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB16-Full-Report.pdf> (2020. október 8.)

<sup>395</sup> Id. részletesen: Shang, Quiyun – Price, Allison: A blockchain-based land titling project in the Republic of Georgia. Innovatons Vol. 12. No.3-4. pp. 73-78.

hogy jelentősen gyorsítaná a szerződés-kötési folyamatot is.<sup>396</sup> A magyar gyakorlat és hatályos szabályozás figyelembevételével a legnagyobb előrelépés az 1 millió forintot meghaladó, de közbeszerzési értékhatárt el nem érő szerződések esetén valósulhatna meg, amely szerződéseket jelenleg a transzparencia teljes hiánya jellemez.<sup>397</sup>

Több tanulmány is vizsgálta már, hogy hogyan lehetne a jelenlegi közbeszerzési rendszereket blokklánc-kompatibilissé tenni, de néhány kivételtől eltekintve elméleti síkon mozognak az elképzelések.<sup>398</sup> Közös pont ugyanakkor, hogy a rendszer egyik fontos elemének tartják a beavatkozástól való bizonyított mentességet, amely a közbeszerzési korrupciós kockázat egyik lényeges eleme. Felmerül ugyanakkor a gyakorlati kérdés, hogy például az EU tagállamai által jelenleg is alkalmazott elektronikus közbeszerzési rendszerek és a széles körben alkalmazott közzétételi kötelezettség miért nem elegendők. A szakirodalom egybehangzóan a blokkláncokban rejlő visszamenőleges módosítás közel lehetetlen voltát, illetve a többszörös és párhuzamos tárolásból eredő fokozott biztonságot emelik ki azon tényezők közül, amelyek többletet jelentenek az egyszerű elektronikus közbeszerzéshez képest.<sup>399</sup> Álláspontom szerint ugyanakkor az állami, blokklánc-alapú közbeszerzések igazi vonzerejét a beszerzéseket követő smart contracting jelenthetné, különösen a központosított beszerzések területén, ahol a megrendelések, a szállítás, a számlázás és a fizetések egyaránt könnyen automatizálhatóvá tehetőek, hiszen a szerződési feltételek ezen egyszerűbb beszerzések esetén lehetne a legkönnyebben kódolni.

---

<sup>396</sup> ld. a felkészülés menetéről: Sánchez, Segi Nin: The Implementation of Decentralized Ledger Technologies for Public Procurement: Blockchain Based Smart Public Contracts. *European Procurement and Public Private Partnership Law Review*, 2019/3. pp. 180-196.

<sup>397</sup> Az ügyleteket a közbeszerzési értékhatárok alatti értékű beszerzések megvalósításával és ellenőrzésével kapcsolatos szabályokról szóló 459/2016 (XII.23.) Korm. rendelet szabályozza.

<sup>398</sup> Teljes folyamatábrát mutat be például: Akaba, Temofe Isaac – Norta, Alex – Udokwu, Chibuzor – Drahei, Dirk: A Framework for the Adoption of Blockchain Based e-Procurement System in the Public Sector. In: Hattingh M. et al (szerk): *Responsible Design, Implementation and Use of Information and Communication Technology*. I3E 2020. Lecture Notes in Computer Science, vol 12066. Springer, Cham. pp. 3-14. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-44999-5\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-44999-5_1)

<sup>399</sup> például: Thio-ac, August et al: Blockchain-based System Evaluation: The Effectiveness of Blockchain on E-Procurement. *International Journal of Advanced Trends in Computer Science and Engineering*. Vol 8. No.5., 2019. pp. 2673-2676. <https://doi.org/10.30534/ijat-cse/2019/122852019>

A központosított közbeszerzés keretében beszerzett kisértékű eszközök vonatkozásában ráadásul a e-beszerzés területén nem csak a tagállami, hanem a vállalati gyakorlat is figyelembe vehető előzményként, így az ide fejlesztett szoftverek (kódok) több ágazat számára is használhatók lennének, növelve ezzel a fejlesztéshez kapcsolódó szükséges beruházások megtérülését.

## V. FENNTARTHATÓSÁG ÉS ZÖLD KÖZBESZERZÉS

### V.1. A fenntarthatóság jelentősége az EU-ban - a 21. században

Bárki, aki olvas napi sajtót, hallgat híreket, szükségszerűen találkozik szinte minden nap valamilyen fenntarthatósággal összefüggő kérdéssel: klímaváltozás, környezetvédelem, túlfogyasztás, erőforrás-szűkösség... hogy csak a leggyakoribb „hívószavakat” említsük. Annak ellenére, hogy a „csapból is” folyik ezen fontos, az emberiség jövőjét alapjaiban meghatározó kérdések körüli vita, nem egyértelmű, hogy a világ vezetői mindannyian elkötelezettek a fenntarthatóság és a környezetvédelem mellett.<sup>400</sup>

Az Európai Unió az 1997-es amszterdami szerződéssel emelte be a fenntartható fejlődést az unió kiemelt céljai közé. Az Európai Közösségeket létrehozó szerződés módosított 2. cikke értelmében „*A Közösség feladata, hogy közös piac, valamint gazdasági és monetáris unió létrehozásával, továbbá a 3. és a 3a. cikkben meghatározott közös politikák, illetve intézkedések végrehajtásával a Közösség egész területén előmozdítsa a gazdasági tevékenységek harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődését, a foglalkoztatottság és a szociális védelem magas szintjét, a férfiak és nők egyenlőségét, a fenntartható és inflációt nem gerjesztő növekedést, a gazdasági teljesítmények nagyfokú versenyképességét és konvergenciáját, a környezet minőségének magas szintű védelmét és javítását, az életszínvonal és életminőség emelését, valamint a tagállamok közötti gazdasági és társadalmi kohéziót és szolidaritást.*”<sup>401</sup> A Római Szerződés kiegészítéseként létrejövő 3c. cikk értelmében a környezetvédelmi követelményeket — különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel — be kell illeszteni a közösségi politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába, vagyis a fenntarthatóság a közösségi politikák részévé vált az amszterdami szerződést követően.

---

<sup>400</sup> A közelmúlt ijesztő példája erre Donald Trump, az USA 2016-ban megválasztott elnöke, aki több fórumon is tagadta a klímaváltozást vagy annak emberi eredőjét. ld. például ennek aggasztó nemzetközi hatásairól: Jotzo, Frank – Joanna Depledge – Harald Winkler: US and international climate policy under President Trump. *Climate Policy*, 2018/8. pp. 813-817.

<sup>401</sup> Amszterdami szerződés, OJ C 340, 10.11.1997, p. 1–144. 2. cikk

1999 decemberében a Tanács felkérte a Bizottságot, hogy készítsen egy átfogó tervezetet 2001 júniusára a gazdasági, társadalmi és környezeti szempontból fenntartható, hosszú távú stratégia tárgyában. A Bizottság a dokumentumot határidőben elkészítette, és felvázolta benne egy olyan EU képét, amelyben a társadalom jobban prosperál és igazságosabb, és amely jövő egy tisztább, biztonságosabb és egészségesebb környezetet, összességében pedig jobb életfeltételeket biztosít a polgárainak.<sup>402</sup> A legújabb gazdasági irányzatokra válaszul 2015. december 2-án az Európai Bizottság ambíciózus csomagot fogadott el a hulladék minimalizálása terén azzal a célkitűzéssel, hogy egy nemzetközi versenyképességet fokozó, fenntartható növekedést ösztönző körforgásos gazdasági rendszer felé irányítsa az uniót.<sup>403</sup>

A fenntartható fejlődési célkitűzéseknek a lisszaboni szerződés újabb lendületet adott. Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke értelmében az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. Az Unió hozzájárul a Föld fenntartható fejlődéséhez is a világ többi részével való kapcsolataiban. A 10a. cikk értelmében az EU a külső kapcsolatait tekintetében a közös politikákon keresztül hozzájárul olyan nemzetközi intézkedések kidolgozásához, amelyek a fenntartható fejlődés biztosítása érdekében a környezet minőségének és a világ természeti erőforrásaival való fenntartható gazdálkodásnak a megőrzésére és javítására irányulnak. Az Unió fenntarthatósági célkitűzéseit az ENSZ fenntartható fejlődési célkitűzéseivel összhangban, azokra tekintettel is valósítja meg.

A fenntarthatósági célkitűzéseknek az uniós és állami pénzügyek és általában a finanszírozás területén is érvényesülniük kell. Erre vonatkozóan az Európai Bizottság magas szintű szakértői csoportot hozott létre, amely a

---

<sup>402</sup> Communication from the Commission A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (Commission's proposal to the Gothenburg European Council) COM/2001/0264 final

<sup>403</sup> Ennek részleteiről ld.: Bizottsági közlemény: Az anyagkörforgás megvalósítása: a körforgásos gazdaságra vonatkozó uniós cselekvési terv. COM(2015)614 final.



fenntartható finanszírozás kérdéséről készített 2018. januárjában zárójelentést.<sup>404</sup> A jelentés javasolta, hogy egy olyan új osztályozási rendszer (taxonómia) készüljön, amely egyértelművé teszi a tagállamok és a piaci szereplők számára, hogy mi számít fenntarthatónak, tehát alakuljon ki a kifejezés használatával összefüggésben egységes fogalmi keret. Ebben a kérdésben jelentős előrelépés, hogy – uniós viszonylatban gyorsnak számító jogalkotási folyamat eredményeként - 2020. június 18. napján elfogadásra került az ún. taxonómia rendelet<sup>405</sup>, amelynek részletszabályait a Bizottság végrehajtási aktusai fogják majd kialakítani. A rendelet jelentősége abban az alapelvben rejlik, hogy egy gazdasági tevékenység akkor tekinthető zöldnek (környezeti értelemben fenntarthatónak), ha lényegi hozzájárulást jelent a környezetvédelmi célkitűzések egyikéhez az alábbiak közül: (1) a klímaváltozás csökkentése (2) a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás (3) a víz, mint erőforrás fenntartható használata és védelme (4) körkörös gazdaság (5) szennyezés megelőzése (6) ökoszisztémák és biodiverzitás védelme. A taxonómia rendelet egyik végső célja és egyben gyakorlati következménye, hogy a pénzügyi piaci szereplők egységes fogalmi keretek között teszik közzé, hogy egy általuk forgalmazott pénzügyi termék környezeti szempontból fenntarthatónak minősül-e.

### **V.1.1. A klímaváltozás számokban és fejekben**

A tudományos adatok széles körben támasztják alá a klímaváltozás jelenségét. Az 1960-as évektől fokozottan foglalkoztatta a kutatókat a legkörben emelkedő CO<sub>2</sub>-gáz hatása, amelynek hosszú távú következményeit 1967-ben mutatták be olyan módon, hogy ekkor valószínűsítették először, hogy a 21. század végére az emberiség nagymértékű fosszilis alapú üzemanyag felhasználásának következményeként a globális átlaghőmérséklet 2 °C-kal fog emelkedni.<sup>406</sup>

---

<sup>404</sup> A jelentés elérhető itt: [https://ec.europa.eu/info/publications/sustainable-finance-high-level-expert-group\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/sustainable-finance-high-level-expert-group_en) (2020. október 10.)

<sup>405</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/852 rendelete (2020. június 18.) a fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2019/2088 rendelet módosításáról

<sup>406</sup> Retek Mihály: A globális éghajlatváltozás interaktív és komplex forgatókönyveinek modellezése és elemzése. Jövőtanulmányok 25. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2011. Elérhető: [http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/2476/1/Retek\\_Jovtan25.pdf](http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/2476/1/Retek_Jovtan25.pdf) (2020. július 30.)

Az Országos Meteorológiai Szolgálat a honlapján részletes adatokat közöl az éghajlatváltozás okairól, amelyek között természetes és antropogén hatásokat vizsgálnak. A természetes hatások közé tartozik a naptevékenység vagy a vulkánkitörések, míg antropogén hatás az üvegházhatás erősödése. Ez utóbbit okozza az üvegházhatású gázok fokozott légköri jelenléte (sőt, minthogy a legtöbb ilyen gáz kibocsátása ma meghaladja a nyelők kapacitását, még a kibocsátás szinten maradása is tovább emeli a koncentrációkat), a földi növényzet szerkezetének megváltozása, és az antropogén hőtermelés lokális következményei (városi hősziget-hatás). Az OMSZ az alábbi megállapítást teszi: *„az utóbbi 50 évben (az Antarktiszot kivéve) az összes kontinensen tapasztalt, egyértelmű melegedés csak az üvegházgázok antropogén kibocsátásának figyelembe vételével lehetséges, amit kissé korlátozott az aeroszol koncentráció ugyancsak számításba vett növekedése. A 20. század második felében a melegedést már nagy valószínűséggel az emberi tevékenység okozta, a megfigyelt értékek ekkor ugyanis már nagyon eltérnek a csak természetes okok és a belső ingadozás hatására szimulált értékektől az Antarktiszot kivéve minden kontinensen, továbbá földi átlagban, valamint külön-külön a kontinensek és az óceánok felett is.”*<sup>407</sup>

Az éghajlatváltozás nem csak a természeti környezetet, hanem a társadalmi-gazdasági körülményeket is nagy mértékben befolyásolja. Nemzetközileg elfogadott álláspont szerint a jövőben az éghajlatváltozás már rövid és középtávon is a legszegényebb rétegeket érinti legerőteljesebben, ugyanis a társadalmi következmények kiélezik a fennálló igazságtalan, méltánytalan helyzeteket.<sup>408</sup>

2016-ban hazánkban a Magyar Természetvédők Szövetsége empirikus kutatás körében vizsgálta a lakosság klímaváltozással kapcsolatos attitűdjét.<sup>409</sup> A megkérdezettek 90%-a szerint az emberi környezetszennyezésnek az éghajlatváltozásban meghatározó szerepe van, és spontán asszociációként

---

<sup>407</sup> Országos Meteorológiai Szolgálat honlapja alapján. Elérhető: [https://www.met.hu/eghajlat/eghajlatvaltozas/eghajlatvaltozas\\_okai/](https://www.met.hu/eghajlat/eghajlatvaltozas/eghajlatvaltozas_okai/) (2020. július 30.)

<sup>408</sup> Uzzoli Annamária, Szilágyi Dániel, Bán Attila (2019): Az éghajlatváltozás egészségügyi kockázatai és népegészségügyi következményei – A hóhullámokkal szembeni sérülékenység területi különbségeit. Területi Statisztika, 2019/4. 402.p.

<sup>409</sup> Magyar Természetvédők Szövetsége (2017): A magyar lakosság klímaváltozási attitűdvizsgálata. A KEHOP-1.2.0-15-2016-00001 "Klímastratégia kidolgozásához kapcsolódó módszertan- és kapacitásfejlesztés, valamint szemléletformálás" projekt keretében készült tanulmány. Elérhető: [https://mtvsz.hu/dynamic/energia\\_klima/klimavaltozas\\_attitud\\_tanulmany\\_vegso\\_pdf.pdf](https://mtvsz.hu/dynamic/energia_klima/klimavaltozas_attitud_tanulmany_vegso_pdf.pdf) (2020. július 30.)

meg tud nevezni olyan jelenséget vagy fogalmat, amelynek valósan köze van az éghajlatváltozáshoz. Más problémákkal összehasonlítva az éghajlatváltozás kérdését a felmérésben megkérdezett emberek közepesen súlyosnak látják. A klímaváltozásnál fontosabb kérdésnek tekintették az egészségügy helyzetét, az elszegényedést, a környezetszennyező életmódot és a pazarló fogyasztást. Ez utóbbi kettő, sokakat foglalkoztató kérdés azonban – bár a válaszadók ennek nem voltak feltétlenül tudatában – szoros összefüggésben van a klímaváltozással. A jövőre nézve szomorú eredmény, hogy a kutatás szerint a 15-24 év közötti válaszadók csupán 8% hiszi azt, hogy érdek nélkül is teszünk az éghajlatvédelemért, kétharmaduk szerint csak akkor, ha ez anyagilag is megéri, bár hajlandóak a környezetbarát termékekért többet fizetni.<sup>410</sup>

Elfogadva, hogy a lakosság jelentős százaléka már tudatában van a fogyasztás és a klímaváltozás kapcsolatával, az állam szerepvállalása – és adott esetben példamutató magatartása a beszerzések lebonyolítása során – nagy mértékben hozzájárulhat a környezettudatos fogyasztás további térnyeréséhez. Ennek egyik fontos eszköze a zöld közbeszerzés, amely során a környezetvédelmi szempontok több eljárási szakaszban is alkalmazhatóak. Ugyanakkor a közbeszerzések és az új technológiák képesek a fenti válaszadók által felvetett egyéb aggasztó problémák kezelésére is, így a következőkben a blokklánc-technológia és a közbeszerzések kapcsolatát a fenntarthatósági célkitűzések szempontjából mutatom be.

### **V.1.2. Közbeszerzés, blokklánc és SDG – szinergiák a fenntarthatóság szolgálatában**

Az ENSZ a 2012-ben megtartott Rió+20 Fenntartható Fejlődési Konferencia keretében egy kormányközi teljes körű folyamatot indított el<sup>411</sup> a

---

<sup>410</sup> ibid. 6. p.

<sup>411</sup> Ennek előzményeként 2000-ben került elfogadásra az ún. Milenniumi Fejlesztési Célok (Millennium Development Goals – MDG), amely a 2000 és 2015 közötti időszakra tartalmazott programokat. Ezen célkitűzések középpontjában és elsődleges céljai között a szegénységben élő és az éhezéstől szenvedő népesség arányának számottevő csökkentése volt. A programot a végrehajtásának kezdeti hiányosságai és korlátozott eredményei miatt számos kritika érte, többek között azért is, mert nem vette figyelembe a fenntartható fejlődés korában, egyetemesen elfogadott koncepcióját. ld. még erről a következő szakirodalmi összefoglalót: Fehling, Maya – Brett D. Nelson – Sridhar Venkatapuram (2013): Limitations of the

fenntartható fejlődési célok (*sustainable development goals - SDG-k*) kidolgozására.<sup>412</sup> A kifejezetten erre a célra létrehozott, 30 ENSZ-tagállam képviselőit tömörítő Nyílt Munkacsoport 2014 szeptemberében terjesztette elő a fenntartható fejlődési célokat összefoglaló javaslatát. Az elfogadott dokumentum összesen 17 célt, ezeken belül 169 részcélt és közel 230 indikátort tartalmaz, amelyek a fenntartható fejlődés több aspektusát kívánják felmérni és 2030-ig folyamatosan monitorozni.

Az egyes célkitűzéseket tágabb kontextusban, a felelő állami pénzgazdálkodás, azon belül is az előző fejezetben bemutatott blokklánc technológia felhasználási lehetőségeinek tükrében mutatom be, külön is kiemelve azok közbeszerzési eljárásokban történő alkalmazhatóságát.<sup>413</sup>

18. ábra: SDG, blokklánc és közbeszerzés

SDG	A blokklánc technológia alkalmazhatósága	Közbeszerzési relevancia és legjobb gyakorlatok
SDG1. A szegénység felszámolása	A FinTech megoldások között a criptopénzügyek képesek olyan területekre is biztonságosan értéket továbbítani, ahol a bankrendszer kevésbé fejlett. A közösségi finanszírozás (crowdfunding) szintén megoldás lehet a hitelezéssel kevésbé érintett területek vállalkozásai számára.	<b>Közbeszerzés:</b> fizetési lehetőség szélesítése (kriptopénzben való elszámolás lehetősége a szerződési feltételekben), valamint a fejlesztendő szolgáltatások műszaki leírásában lehet ösztönözni a fejlesztését.  <b>Gyakorlat:</b> Tadzsikisztánban közel 1 millió fő megélhetése függ attól, hogy a külföldön (elsősorban Oroszországban) dolgozó rokonok tudnak-e haza utalni a fizetésükből Ezen felül a régió banki szempontból alul-reprezentált, ezért egy pilot

Millennium Development Goals: a literature overview. *Global Public Health*, Vol. 8. No. 10. pp. 1109-1122.

<sup>412</sup> A „governance through goals” módszertan egy kiváló példája a SDG. Ennek részleteiről ld.: Biermann, Frank – Norichika Kanie – Rakhyun E Kim: Global governance by goal-setting: the novel approach of the UN Sustainable Development Goals. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, Vol. 26-27. 2017, pp. 26-31.

<sup>413</sup> A témakörben angol nyelven jelent már meg a szerzőtől tanulmány, amelyet most kifejezetten közbeszerzés-fükkuszú megközelítésben mutatok be. ld: Glavanits Judit: Sustainable Public Spending Through Blockchain. *European Journal of Sustainable Development*, 2020/ 4. pp. 317-327.

		project keretében az AltFinLab és a BitSpark társaságok kriptó-alapú átutalásai ezen célcsoportok számára nélkülözhetetlenek. <sup>414</sup>
SDG2. Az éhezés megszüntetése, élelmiszerbiztonság létrehozása, az élelmezés fejlesztése és fenntartható mezőgazdaság létrehozása	Az élelmiszerbiztonság és az átlátható mezőgazdasági termékek szempontjából a smart contracting funkció jelentős minőség-növekedést eredményezhet, amelynek már létező gyakorlatai vannak. A Bizottság által szorgalmazott <i>end-to-end procurement</i> ebben az esetben maradéktalanul megvalósulhat, hiszen a termelőtől az asztalig visszakövethető a termékek életútja.	<b>Közbeszerzés:</b> a közétkeztetési és alapanyag-beszerzési eljárásokban egyértelműen alkalmazható módszer, az ételérzékenységekben szenvedők számára beszerzett alapanyagok tekintetében a büntetés-végrehajtási intézetekben, kórházakban egyértelműen alkalmazható módszer <b>Gyakorlat:</b> az AltFinLab az amszterdami FairChain Foundationnel együttműködésben alakította ki a világ első blokklánc-alapú csokoládé-beszerzési útvonalát. A blokklánc a csokoládé útját QR kódok és rádiófrekvenciás nyomkövetés segítségével az amazóniai farmerektől a brit végfelhasználókig követi és rögzíti, ezzel nagy mértékben elősegítve, hogy ahhoz a termelőhöz kerüljön az ellenérték, akitől a termék származik, így csökkentve az ágazatban a közvetítői költségeket és az ebből eredő korrupciós kockázatot. <sup>415</sup>
SDG3. Az egészséges élet biztosítása és a jólét megteremtése minden korosztály számára	Az egészségügyi adatok blokkláncon való tárolása növeli az adatok megbízhatóságát és hozzáférhetőségét.	Közbeszerzés: az egészségügyi szolgáltatók, az állami egészség-biztosítók, mint ajánlatkérők jelennek meg a piacon Gyakorlat: Észtország már megvalósította, de számos

<sup>414</sup> Petrovic, Marina - Harrap, George - Kardikulov, Jamshed "From Russia to Tajikistan": changing the way money moves. UNDP Europe and Central Asia, 25 July 2017. Elérhető: <https://www.eurasia.undp.org/content/rbec/en/home/blog/2017/7/25/-From-Russia-to-Tajikistan-changing-the-way-money-moves.html> (2020. augusztus 28.)

<sup>415</sup> ld: <https://medium.com/@UNDP/a-fair-deal-for-ecuadorian-cacao-farmers-47f2be97b281> (2020. október 10.)

		egészségbiztosító és kórház világszerte használja már a kialakított rendszereket
SDG4. Igazságos, minőségi oktatás megteremtése, egész életen át való tanulás lehetőségének biztosítása	<p>Egyre több országban merül fel a diplomák és egyéb végzettségekre vonatkozó adattárolásra és hitelesítésre vonatkozó igény, amelyet a blokklánc rendszer hosszú távon képes kezelni.</p> <p>Az oktatási intézmények külső finanszírozása (osztálypénz, alapítványi támogatások, célzott anyagi források juttatása) szintén ebbe a körben tartozik.</p>	<p><b>Közbeszerzés:</b> az állam és a felsőoktatási intézmények is érdekeltek szolgáltatást igénybe vevőként (ajánlatkérői oldalon) illetve minden olyan oktatási intézmény, amely átlátható külső támogatási konstrukciókban érdekelt</p> <p><b>Gyakorlat:</b> Az MIT Media Lab 2016-ban már elindított Máltán egy programot, amely az egyetemi diplomák fontosabb adatait tartalmazza és hitelesíti. A Dél-Afrikai Köztartásaságban jelenleg is futó USIZO projekt az iskola-finanszírozás példája, amely elsősorban a közvetítők kiiktatása és így a korrupció csökkentése szempontjából jelent többletet a résztvevők számára. Az afrikai iskolák egyedileg azonosítható módon gyűjtenek blokklánc-alapon kriptodevizákban célzott támogatásokat.</p>
SDG5. Nemek közötti egyenlőség biztosítása, a nők felemelkedésének elősegítése	A blokklánc-alapú közösségi finanszírozási modellek az anonimitás következtében segítenek a nemi alapú diszkrimináció elleni küzdelemben, egyben olyan vállalkozások számára is nyújtanak tőkét, akik a piacon nem vagy hátrányos fel-	Közbeszerzési területen a szociális szempontok között jelenleg nem szerepelnek nevesítve a női munkavállalkókra vonatkozóan érvényesíthető szempontok, ugyanakkor bizonyos országokban vagy ágazatokban ez megfontolandó lehet.

	tételek mellett kaphatnának csak finanszírozást <sup>416</sup>	
SDG6. Fenntartható vízgazdálkodás, a vízhez és a közegészségügyhöz való hozzáférés biztosítása	A területi vízgazdálkodásban alkalmazható smart city és IoT (intelligens és egymással kommunikáló mérőeszközök) megoldások kifejezetten a környezet védelme és hatékony vízgazdálkodás érdekeit szolgálják	<b>Közbeszerzés:</b> az Unió és Magyarország is kifejezett célként rögzítette a smart city megoldások széles körű alkalmazását, amelyek szerves része az információk blokklánc-alapú tárolása (adózás, parkolás, közszolgáltatások igénybe vétele mind elképzelhető blokklánc és smart contract megoldásokon keresztül) <b>Gyakorlat: California, IBM:</b> az USA Kalifornia államának egyik legnagyobb vízgyűjtő területén az IBM egy blokklánc és IoT alapú projektet működtet, amelynek célja a talajvíz fenntartható felhasználása egy kifejezetten vízhiányos területen. <sup>417</sup>
SDG7. Újrahasznosítható és megfizethető energia	Az okosszerződések révén az energiaipar már jelenleg is a blokklánc technológia egyik aktív felhasználója <sup>418</sup>	<b>Közbeszerzés:</b> az energiaipart érintő közszolgáltatások beszerzésekor a szolgáltató maga is használhat blokklánc-alapú közbeszerzési eljárást, de a fogyasztói szerződések jelentős része is (smart mérőeszköz-fejlesztéssel együtt) áthelyezhető blokklánc-alapra

<sup>416</sup> Consejo Argentino Para Las Relaciones Internacionales: Financial Inclusion for Women: A Way Forward. Argentina, 2018. Elérhető: <https://www.g20-insights.org/wp-content/uploads/2019/10/Financial-Inclusion-for-Women-Final.pdf> (2020. október 10.)

<sup>417</sup> a részleteken ld. itt: Chohan, Usman W.: Blockchain and Environmental Sustainability: Case of IBM's Blockchain Water Management. Discussion Paper: Notes on the 21st Century. 2019. Elérhető: [https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN\\_ID3334154\\_code2508452.pdf?abstractid=3334154&mirid=1](https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID3334154_code2508452.pdf?abstractid=3334154&mirid=1) (2020. október 10.)

<sup>418</sup> az egyik hazai tanácsadó cég már 3 évvel ezelőtt is mutatott be blokklánc-alapú gyakorlatokat az energiaszektorból: PwC: Vízió vagy illúzió? A blokklánc-technológia energiaipari alkalmazási lehetőségei. PricewaterhouseCoopers Magyarország Kft, 2017. Elérhető: [https://www.pwc.com/hu/hu/kiadvanyok/assets/pdf/blockchain\\_2017.pdf](https://www.pwc.com/hu/hu/kiadvanyok/assets/pdf/blockchain_2017.pdf) (2020. október 10.)

		<b>Gyakorlat:</b> az Egyesült Királyságban működő Share&Care gépjárműmegosztó és töltő rendszer már blokklánc alapon működik
SDG8. Átfogó és fenntartható gazdasági növekedés, teljes és eredményes foglalkoztatás, méltó munkakörülmények biztosítása	A munkaviszonyokban alkalmazható blokklánc-alapú okosszerződési modellek az elvégzett feladatokat átláthatóvá, a munkabér kifizetését automatikussá téve növelhetik a munkavállaló biztonságát, egyidejűleg csökkenthetik az adminisztrációs költségeket <sup>419</sup>	Közbeszerzés: a nyertes ajánlattevők átlátható foglalkoztatási viszonyai különösen fontosak az eljárásokban, így az értékelési szempontok között a jövőben megjelenhet az innovatív és fenntartható foglalkoztatási módszerek alkalmazása, hasonlóan a jelenleg alkalmazott, megváltozott munkaképességű foglalkoztatókra vonatkozó minőségi szempontokhoz
SDG9. Innováció és infrastruktúra, alkalmazkodó és fenntartható iparosodás	Az iparosodás és fejlődés legtöbb területén a blokklánc-technológia már jelen van. Kutatási adatok szerint 2027-re a világ GDP-jének 10%-át már blokkláncokon fogják tárolni <sup>420</sup>	<b>Közbeszerzés:</b> az innovációs partnerség eljárási forma, a PCP eljárások egyaránt kiváló példái a fenntartható iparosodásban a közbeszerzések jelentőségének <b>Gyakorlat:</b> a korábban bemutatott svéd ingatlan-nyilántartási modell
SDG10. Az egyenlőtlenségek csökkentése országokon belül és kívül	A DLT technológia országsemleges, használói a globális piac szereplői	Közbeszerzés: a szerződési feltételek között a pénzügyi elszámolások esetében a kriptoeszközökben való fizetési biztosítása a határon átnyúló közbeszerzési eljárásokat pozitívan érintheti. Az árfolyam befolyásolására a nemzeti kormányzat és nemzeti jegybankok nem tudnak hatással lenni, ezáltal a nemzeti fizetőeszközben rejlő politikai kockázat csökken

<sup>419</sup> Id: Koncheva, Valentina Andreevna: Blockchain in HR. Proceedings of the International Scientific and Practical Conference on Digital Economy (ISCDE 2019 )Volume: 105. DOI: 10.2991/iscde-19.2019.154

<sup>420</sup> Id. Kshetri, Nir: Will blockchain emerge as a tool to break the poverty chain in the Global South? Third World Quarterly, 2017., Elérhető: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2017.1298438> (2020. október 10.)



SDG11. Fenntartható, befogadó, biztonságos és alkalmazkodó városok és települések létrehozása	A korábban már többször említett smart city projektek az SDG11-es cél nyilvánvaló megvalósítási formái	<b>Közbeszerzés:</b> a helyi önkormányzatok fejlesztési célú beszerzéseiben a smart megoldások dominanciája, valamint az interoperabilitás biztosítása jelentős előrelépés lehet mind az innováció, mind a fenntarthatóság szempontjából. Gyakorlat: India több nagyvárosa és Dubai és példaértékű smart projekteket valósítanak meg
SDG12. A források felelősségteljes felhasználása	A 15. célkitűzés szorosan kapcsolódik a 2, 3, 6, 13 és 14. célkitűzésekhez, hiszen a felelős erőforrás-gazdálkodás a közös alapja a gazdasági-társadalmi-ipari fejlődésnek. A blokklánc-alapú megoldások nyújtotta átláthatóság, visszakövethetőség, globális alkalmazhatóság a célkitűzések mindegyikéhez hozzájárul.	<b>Közbeszerzés:</b> az értékelési szempontok között a fenntartható gazdaságból származó termékek, ökocímkek használatán túl értékelni lehet azon innovatív megoldások használatát, amely a termék életútjához kapcsolódnak Gyakorlat: az ENSZ keretében működő FAO már jelenleg is számos területen ösztönzi a transzparens adatgyűjtést <sup>421</sup>
SDG13. A klímaváltozás és az éghajlatváltozás elleni küzdelem		
SDG14. Fenntartható óceánok, tengerek és tengeri erőforrások		
SDG15. Fenntartható földhasználat, erdőgazdálkodás, az elsivatagodás leküzdése, a biodiverzitás csökkenésének megállítása		
SDG16. Békés és befogadó társadalmak létrejöttének ösztönzése, elérhető igazságszol-	A blokklánc-alapú személyi nyilvántartási rendszerek, a széles körű, átlátható és biztonságos hozzáférhetőség a DLT	<b>Közbeszerzés:</b> az állam, mint a technológia megrendelője és bizonyos tartalmak esetén üzemeltetőjeként jelenik meg.

<sup>421</sup> ld: FAO: E-agriculture in action: Blockchain for agricultura. Opportunities and Challenges. Issue paper, 2019. Elérhető: <http://www.fao.org/3/CA2906EN/ca2906en.pdf> (2020. október 10.)

gáltatás, felelőségre vonatható és befogadó intézmények	technológiához köthető legfőbb előnyök	<b>Gyakorlat:</b> Észtországban és Svájcban már működik a Proci-vis rendszer, amely egyfajta „kormányzati app”-ként kereshetővé és hozzáférhetővé teszi az elektronikusan és blokklánc-alapon elérhető olyan állami szolgáltatásokat, mint az adózás, a nyilvántartások, a céges ügyintézés.
SDG17. Globális partnerségek kialakítása a célok elérése érdekében	A korábban ismertett szabályozási „verseny” helyett a fogyasztói jogbiztonságot növelő, globális (de legalábbis regionális) jogi keretrendszer létrehozása kiemelt jelentőségű.	A közbeszerzések és a joggyakorlat szempontjából is az Európai Unió kiemelkedően fontos jogfejlesztő tevékenységet végez.

Forrás: saját szerkesztés

A fenti táblázat kifejezett célja, hogy rámutasson, a 21. századi közbeszerzések területén nem valósítható meg, csak egymásra tekintettel az modernizáció. A 21. századi közbeszerzés egyszerre veszi figyelembe a szociális célkitűzéseket (szegénység felszámolása, a nemi különbségek elleni küzdelem, élhető városok kialakítása), a fenntarthatósági és zöld célkitűzésekkel (a forrásokkal történő felelős gazdálkodás, hulladék minimalizálása és karbonsemlegesség), és mindezen célkitűzésekhez a megfelelő technológiai megoldásokat hívja segítségül.

## V.2. Fenntartható ellátási láncok a piaci működésben

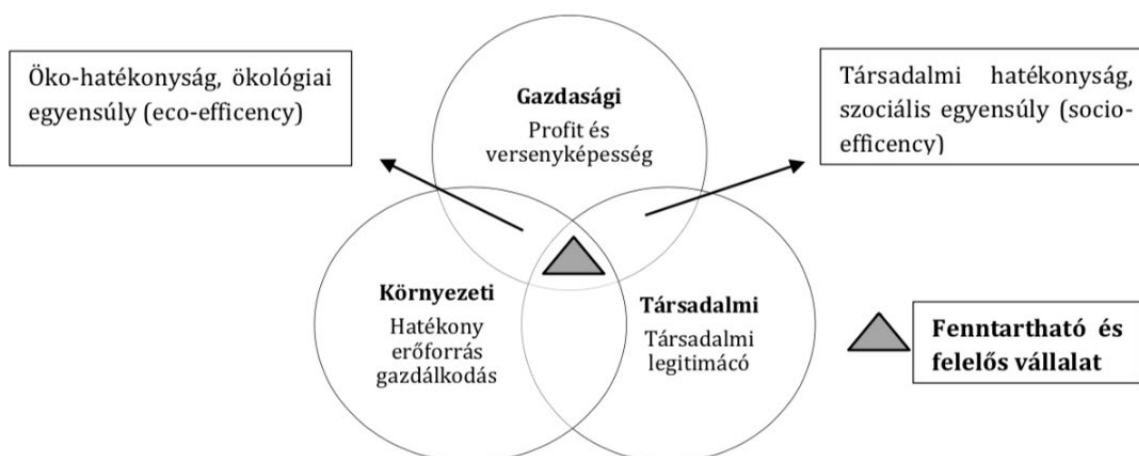
### V.2.1. Definíciós és tartalmi alapvetések

Ahogy azt a szociális szempontú beszerzések esetében is láttuk, a közbeszerzések „zöldítésének” vannak piaci megfelelői is: ez a fenntarthatósági szempontokat is figyelembe vevő ellátási lánc menedzsment fogalmi körében jelenik meg. A fenntartható ellátási lánc menedzsment (*sustainable supply chain ma-*

*nagement – SSCM*) a jövedelmezőség mellett a környezeti és társadalmi szempontokat veszi figyelembe. A környezettudatos ellátási lánc menedzsment (*environmentally conscious supply chain management – ECSCM*) értelmében figyelembe kell venni a vállalat összes terméke és folyamata környezetre gyakorolt minden közvetett és közvetlen hatását a természeti környezet megóvása érdekében. A zöld ellátási lánc menedzsment (*green supply chain management – GSCM*) fogalma magában foglalja a környezetvédelmi kritériumok beépítését a hagyományos ellátási lánc menedzsment döntési folyamataiba.<sup>422</sup>

A fenntartható vállalati működés dimenzióiról Horváth Adrienn készített szemléletes ábrát az alábbiak szerint:

19. ábra: A fenntartható vállalati működés dimenziói



Forrás: Horváth Adrienn (2018)

A vállalati GSCM alkalmazásáról számos empirikus kutatás számol be.<sup>423</sup> Egy 2012-es, 159 ipari gyártó vállalatra kiterjedő felmérés megállapította, hogy a GSCM technikák és módszerek alkalmazása összességében

<sup>422</sup> A fogalmakat összegyűjtötte: Horváth Adrienn: A zöld ellátási lánc vizsgálati módszerei, különös tekintettel a beszállítói kiválasztás és értékelés eszközeire. *International Journal of Engineering and Management Sciences (IJEMS)* Vol. 3. (2018). No. 3, pp. 240-254. DOI: 10.21791/IJEMS.2018.3.20

<sup>423</sup> Az egyik legszélesebb körű ezek között: Bowen, F. et al: Horses for Courses: explaining the gap between the theory and practice of green supply. *Greener Management International*, Vol. 35. (2002) pp. 41-60. A magyar vonatkozásokról ld. például: Harangozó Gábor, Csutora Mária, Tátrai Tünde, Vörösmarty Gyöngyi: A zöld ellátási lánc-menedzsment fejlődése: múlt, jelen, jövő. *Vezetéstudomány*, 2019/12. pp. 122-135.

jobb környezeti hatásfokot eredményeznek, amely az üzleti működésre gyakorolt pozitív hatásból átgyűrűzik a jobb működési modell felé – ez a zöld beszerzések egyfajta spillover-hatása.<sup>424</sup> A legfrissebb kutatási eredmények ugyanakkor felhívják a figyelmet arra, hogy a zöld termékek előállításában érdekelt vállalkozások esetében a magasabb profitráta összességében nem eredményez magasabb jövedelmezőséget (elsősorban az eszközállomány lassabb megtérülése és a magas befektetési költségek miatt). Ez alól kivételt képez az energia-szektor, ahol a számottevő állami támogatás (többek között a kedvező, támogató szabályozási környezet) jobb megtérülést valószínűsít. Éppen az energiapiac mintája mutat rá arra a fontos faktorra, amellyel a zöld termékek és szolgáltatások jelentőségét tovább lehet növelni a gazdaságban: a támogató állami háttér.<sup>425</sup>

A zöld ellátási láncokat az alábbi részfolyamatok jellemzik: zöld beszerzés, zöld feldolgozás és anyagfelhasználás, zöld értékesítés és újrahasznosítás.<sup>426</sup> A GSCM egyik fontos feltétele a vállalaton belüli közös felelősségvállalás a környezettudatos működés mellett, amely a munkafolyamatok egészére kiterjed. A GSCM működési modelljét külső és belső nyomások és elvárások alakítják: a belső nyomás elősorban a hulladék minimalizálása, a tárolási kapacitások csökkenése és az újrahasznosításból származó előnyök mentén képzelhető el, míg külső hatás az ISO-tanúsítványok meglétének kimondott elvárása a gazdasági partnerek (megrendelők) részéről, vagy az innovációs kényszer.<sup>427</sup> Az életciklus-elemzés, amelyről jelen írás keretein belül már volt szó, a közbeszerzési eljárásokba a piaci szektorból került áttemelésre, ahol azt már korábban is sikerrel alkalmazták. A fenntartható és zöld ellátási láncok egyik kulcskérdése a hulladékcsökkentés, illetve az életciklus végén keletkező termék (termékmaradvány)

---

<sup>424</sup> Kenneth W. Green Jr, Pamela J. Zelbst, Jeremy Meacham, Vikram S. Bhaduria, (2012): Green supply chain management practices: impact on performance, *Supply Chain Management: An International Journal*, Vol. 17 Iss: 3 pp. 290 – 305. Elérhető: <http://dx.doi.org/10.1108/13598541211227126>

<sup>425</sup> Sato, Misato – Tobias Kruse – Josh Burke – Myra Mohnen, Peter Pope: Does it pay for firms go green? *Polciy Report*, 2020. június. Centre for Climate Change Economics and Policy, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. Elérhető: [https://www.cccep.ac.uk/wp-content/uploads/2020/06/GRI\\_policy-report\\_Does-it-pay-for-firms-to-go-green-2.pdf](https://www.cccep.ac.uk/wp-content/uploads/2020/06/GRI_policy-report_Does-it-pay-for-firms-to-go-green-2.pdf)

<sup>426</sup> Hervani, Alef A, Helms, Marilyn M, Sarkis, Joseph: Performance measurement for green supply chain management. *Benchmarking: An International Journal*. Vol. 12. No 4. (2006). 336.p.

<sup>427</sup> *ibid.* p. 337.

hasznosítása. Joseph Sarkis rámutat egy tanulmányában, hogy a szervezeti szintű termék- és termelésstervezés során az újrahasználat, feldolgozás, újrahasznosítás és felelős hulladékgazdálkodás a termék életciklusának végén nagymértékben hozzájárul a GSCM sikeres működéséhez.<sup>428</sup>

## V.2.2. Körforgásos gazdasági modell (*circular economy*) és zöld közbeszerzés

A zöld közbeszerzés (*green public procurement*- GPP) fogalma 2005-től vált általánosan használt fogalommá az EU-ban, mivel az Európai Bizottság ekkor jelentette meg korszakos jelentőségű kiadványát<sup>429</sup> a fenntartható közbeszerzési keretéről. Az ajánlatkérők által alkalmazott értékarányosan a legkedvezőbb árú ajánlat nem feltétlenül a legolcsóbb termék vagy szolgáltatás megvásárlását jelenti, hanem azt, hogy meghatározott paraméterek szerint a legjobb ajánlatot tekintjük nyertesnek, és ezen paraméterek egyike lehet a környezet védelme.<sup>430</sup> A zöld közbeszerzések körében az Európai Bizottság kézikönyvekkel segíti a jogalkalmazókat (elsősorban a beszerző intézményeket), amelyek 2004-ben, 2011-ben, 2014-ben és 2016-ban folyamatosan bővítették a zöld közbeszerzés eszköztárát, elsősorban a nemzetközi legjobb gyakorlatok ismertetésével.<sup>431</sup> Az ajánlatkérők feladatainak megkönnyítése érdekében a kézirat lezárásáig 21 termék- és szolgáltatáscsoport vonatkozásában születtek környezetvédelmi szemléletű közbeszerzési követelmények, amelyek az egyes konkrét közbeszerzési eljárásokban alkalmazhatóak.

A körforgásos vagy körkörös gazdasági modell értelmében a termékek, alapanyagok és egyéb erőforrások az értéküket a lehető legtovább megőrzik a gazdaságban, egyben a hulladék keletkezését a minimálisra csökkentik, ezzel

---

<sup>428</sup> Sarkis, Joseph: A strategic decision framework for green supply chain management. *Journal of Cleaner Production*, Vol. 11. (2003). pp. 397-409.

<sup>429</sup> Európai Bizottság: Zöld közbeszerzés! A környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés kézikönyve. Európai Közösségek, Luxembourg, 2005. A kiadvány elérhető a Közbeszerzési Hatóság honlapján is: [https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer\\_public/b9/a4/b9a4b338-be7d-4cf0-a7de-bea310b14864/zold\\_kozbeszerzes\\_handbook\\_hu.pdf](https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/b9/a4/b9a4b338-be7d-4cf0-a7de-bea310b14864/zold_kozbeszerzes_handbook_hu.pdf) (2020. október 10.)

<sup>430</sup> *ibid.* p.12.

<sup>431</sup> A kézikönyvek (Buying Green! – A Handbook on green public procurement) elérhetőek itt: [https://ec.europa.eu/environment/gpp/buying\\_handbook\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm) (2020. október 10.)

hozzájárulva egy fenntartható, karbonszegény, erőforrás-hatékony és versenyképes gazdasági működéshez.<sup>432</sup> A körforgásos gazdaság több, mint az újrahasznosítás: egy értékláncokon és iparágakon átívelő modell, amely újraértelmezi a termékek életútját a gyártástól a fogyasztáson át a termék életút végéig, ezzel új, másodlagos piacokat teremt a vállalkozások számára.<sup>433</sup> A korábbi „elvesz-termel-eldob” mechanizmus helyett a fogyatkozó erőforrások és a másodlagos nyersanyagok iránti igény következtében az újrahasznosítás, hulladék-csökkentés és felelős fogyasztás irányába mozdítja el a termékek életútját.<sup>434</sup>

A körforgásos gazdasági modellnek illetve szemléletnek fontos szerep jut a közbeszerzések körében is: a körforgásos közbeszerzés a zöld közbeszerzés azon megközelítése, amely felismeri az ajánlatkérők szerepét a körkörös gazdaságra való áttérésben.<sup>435</sup> A körforgásos közbeszerzés az a folyamat, amelynek során a közigazgatási szervek olyan munkálatokat, árukat vagy szolgáltatásokat vásárolnak, amelyek célja a zárt energia- és anyagkörforgásokhoz való hozzájárulás a szállítói láncokban, minimalizálva és ideális esetben elkerülve a negatív környezeti hatásokat és a hulladéktermelést a teljes életciklusuk során.<sup>436</sup> A körforgásos közbeszerzési eljárások – más beszerzési eljárásokhoz képest – figyelembe veszik, hogy hogyan fogják használni és ártalmatlanítani (az életciklus végén) a termékeket vagy szolgáltatást, valamint a származását, az alapjául szolgáló anyagokat, a gyártás módját és a szolgáltatási lánc elemeit.

---

<sup>432</sup> Id.: Európai Bizottság: Az anyagkörforgás megvalósítása – a körforgásos gazdaságra vonatkozó uniós cselekvési terv. Brüsszel, 2015. december 2. COM(2015) 614. A EU körkörös gazdasági modelljének fejlődéséről ld.; Bándi Gyula: A fenntarthatóságtól a körkörös gazdaság felé: EU stratégiák alakulása és ennek jogi következményei. *Fontes Iuris*, 2016/1. pp. 13-21.

<sup>433</sup> PwC: Ha a kör bezárul – a körforgásos gazdaság jelentősége és lehetőségei. PricewaterhouseCoopers Magyarország Kft., 2018. p. 4. Elérhető: <https://www.pwc.com/hu/hu/kiadvanyok/assets/pdf/korforgasos.pdf>

<sup>434</sup> Vasa László: A körforgásos gazdaság koncepciója: jövőbemutató trend vagy visszatérés az alapokhoz? *Valóság*, 2020/3. p.1. A körforgásos gazdasági modellek közgazdaságtani hátteréről ld. még: Horváth Bálint: A körforgásos gazdasági modellek és hatékonyságok mérése. Doktori értekezés, Gödöllő, 2019. Elérhető: [http://phd.szie.hu/JaDoX\\_Portlets/displayContent?docId=16207&secId=17830](http://phd.szie.hu/JaDoX_Portlets/displayContent?docId=16207&secId=17830) (2020. október 10.)

<sup>435</sup> A zöld közbeszerzések körforgásos közbeszerzéssé alakulásának folyamatát mutatja be egészen 2020-ig: Sönnichsen, Sönnich Dahl – Clement, Jesper: Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement. *Journal of Cleaner Production*. Vol. 245, 2020. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.118901>

<sup>436</sup> Az Európai Bizottság definíciója alapján. Ld. [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en) (2020. október 10.)

A körforgásos közbeszerzés lényegi elemeit az Európai Bizottság az alábbiak szerint foglalja össze:

- (1) Elkerülés – a fogyasztás általános csökkentése;
- (2) Újrafelhasználás – újrafelhasznált vagy újragyártott termékek vásárlása;
- (3) A másodnyersanyagok piacának ösztönzése például azzal, hogy meghatározzák az új termékek újrahasznosítottanyag-tartalmát;
- (4) Az innováció ösztönzése a körforgásos termékek (és szolgáltatások) nagyobb elterjedése érdekében;
- (5) A termékek élettartamának optimalizálása javítási és karbantartási vagy szolgáltatási szerződések és továbbértékesítési lehetőségek révén;
- (6) Az életciklus végével kapcsolatos lehetőségek átgondolása, amelyek segítenek a termék zárt körforgásának működtetésében (pl. visszavétel).<sup>437</sup>

Az Európai Bizottság 2015-ben rakta le az alapjait a körforgásos gazdasági modellt figyelembe vevő közbeszerzési eljárásoknak, amikor december 2-án közzétette a körforgásos gazdaságról szóló jogalkotási csomagját (*Circular Economy Package*), amelyet 2018-ban újabb, második jogalkotási csomag követett.<sup>438</sup> 2020. március 3-án kelt az Európai Bizottság legfrissebb cselekvési terve kritikai élel állapítja meg, hogy „nem létezik olyan átfogó követelményrendszer, amely biztosítaná, hogy az EU piacon forgalomba kerülő valamennyi termék egyre inkább fenntartható legyen, és a körforgásosság tekintetében megfelelően az elvárásoknak”.<sup>439</sup> A közbeszerzések tekintetében mindenképpen újdonságnak számít a Bizottság részéről, hogy javaslatot kíván tenni a zöld közbeszerzés minimális kötelező kritériumaira és céljaira az ágazati jogszabályokban, mindezekre pedig már 2021-ben tervezetten sor fog kerülni.<sup>440</sup> A 2014-es irányelvi szabályozás bár kétségtelenül egyértelművé tette a környezetvédelmi és szociális szempontok fokozott érvényre juttatásának igényét az EU részéről, de korántsem irányozta elő kötelező szempontok alkalmazását a közbeszerzési eljárásokban, így a cselekvési terv ezen pontja jelentősen túlmutat a korábbi szabályozási kereteken. Megjegyzendő azonban, hogy a

---

<sup>437</sup> Forrás: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm) (2020. október 10.)

<sup>438</sup> A két tervezet és a kapcsolódó anyagok elérhetők itt: [https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm). Összefoglalót ad a bizottsági javaslatról: Havas-Kovács Gabriella: A körforgásos gazdaságról szóló új jogalkotási csomag bemutatása. *Közbeszerzési Szemle*, 2016/6. pp. 2-5.

<sup>439</sup> Európai Bizottság: A tisztább és versenyképesebb Európát szolgáló, körforgásos gazdaságra vonatkozó új cselekvési terv. Brüsszel, 2020. március 11. COM(2020) 98 final, 2.1. pont

<sup>440</sup> ibid 2.2 pont és melléklet

kötelezettségek az ágazati szabályokban már korábban is megjelentek: az informatikai berendezések beszerzésekor a termékeknek meg kell felelnie az Energy Star rendeletben előírt energiahatékonysági követelményeknek, a járművek beszerzése során minden ajánlatkérőnek figyelembe kell venni a járművek üzemeltetési energiateljesítményét és környezeti hatásait, a középületek tekintetében pedig 2019-et követően a „közel nulla energiaigényű épületek”-re vonatkozó előírásoknak kell érvényesülnie a közbeszerzések lebonyolítása során, a fatermékeknek igazoltan jogszerű forrásra visszakövethetőnek kell lenniük, az energiateljesítmény termékek esetében pedig az ökotervezés és az energiahatékonysági minimumkövetelmények kell, hogy érvényesüljenek.

### **V.2.3. A zöld közbeszerzés egyes gyakorlati kérdései**

A zöld közbeszerzési eljárások önálló monográfia tárgyát is képezhetnék, hiszen mind az elmélet, mind a gyakorlat szolgáltatók már megfelelő mennyiségű és minőségű munkát azok számára, akik ebben a kérdésben elmélyednének. Az alábbiakban a zöld közbeszerzések gyakorlatából egyes, különös érdeklődésre számot tartó kérdéssel foglalkozom csak – a kiválasztás szubjektív alapon történt, és elsődleges vezérelve volt, hogy olyan problémákat vagy kérdéseket ismertessek, amelyek a jövőre nézve is tartalmaznak lényegi információkat, illeszkedve a monográfia címéhez.

A fenntartható közbeszerzések álláspontom szerint a tervezési szakaszban kezdődnek. A beszerzési igény megjelenésekor, annak előkészítése során alkalmazhatóak leginkább a zöld szemléletmód elemei, mivel feltételezik, hogy a beszerző (és az alkalmazásában vagy megbízásában állók) tisztában vannak azzal, hogy a közbeszerzések területén a fenntarthatósági szempontok alkalmazása hosszú távú előnyöket jelenthet. Bár a beszerzési és a közbeszerzési eljárások jelentős eljárási különbségekkel dolgoznak, mégis fontosnak tartom idézni azt a 2010-es tanulmányt,<sup>441</sup> amely remekül foglalja össze a környezeti elveket érvényre juttató beszerzések alapelveit az alábbiak szerint:

---

<sup>441</sup> Dobos Imre – Tátrai Tünde – Vörösmarty Gyöngyi: Fenntartható beszerzés. Budapesti Corvinus Egyetem, Vállalatgazdaságtan Intézet, 117. sz. Műhelytanulmány, 2010. január. p.7. Elérhető: <http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/151/1/VorosmartyDobosTatrai117.pdf> (2020. október 10.)



- ne rendeljünk többet a szükségesnél (felelős készletgazdálkodás és tervezés);
- rendeljünk olyan terméket, amely javítható, újratölthető, semmint eldobható (garanciális szolgáltatások előtérbe helyezése, hulladék csökkentése);
- vásároljunk olyan terméket, amely újrafelhasznált anyagokból készült, vagy legalábbis megújuló erőforrásból (felelős hulladékgazdálkodás, az újrahasznosítás előtérbe helyezése);
- válasszunk olyan terméket, amely a használat után újra felhasználható;
- minimalizáljuk a felhasznált csomagolóanyagot (felelős hulladékgazdálkodás);
- válasszunk helyi beszállítót, amivel segíthetjük a szennyezőanyagok kibocsátásának csökkentését, és hozzájárulunk a helyi környezet regenerálásához (helyi kis- és középvállalkozások támogatása, ökolábnyom minimalizálás, ugyanakkor figyelemmel kell lenni a versenykorlátozó előírások elkerülésére is);
- olyan fuvarozási módot használjunk, amely lehetőség szerint kevésbé terheli a környezetet (szerződési feltételként is előírható);
- víz- és energiahatékony termelési eljárást és technológiát alkalmazunk;
- olyan partnertől szerezzünk be, amelynek van elfogadott környezetvédelmi szabványa, mint az ISO 14000 vagy EMAS.

A zöld közbeszerzési gyakorlatban az előkészítő szakasz vonatkozásában kell beszélnünk a beszerzést végző személyek és szervezetek képzéséről, továbbképzéséről, információval való ellátásáról, amely kritikus pontja a fenntartható közbeszerzéseknek.<sup>442</sup> Kutatási adatok támasztják alá, hogy a közbeszerzési eljárás döntéshozói (felsővezetés) felkészültsége és fenntarthatósági szempontok iránti elkötelezettsége döntő faktor a zöld közbeszerzések terén.<sup>443</sup> Hiába rendelkezik ugyanis egy ajánlatkérő szervezetnek a hivatali ap-

---

<sup>442</sup> Ezt már 2007-ben is említi az alábbi tanulmány: Éri Vilma: A zöld közbeszerzés hazai működési rendszerének kialakítása. Környezettudományi Központ, Budapest, 2007. Elérhető: [http://www.ktk-ces.hu/GPP\\_kiadv.pdf](http://www.ktk-ces.hu/GPP_kiadv.pdf) (2020. október 10.)

<sup>443</sup> Id erről bővebben: Gelderman, Cees J – Semeijn, Janjaap – Vluggen, Rob: Development of sustainability in public sector procurement. *Public Money & Management*, Vol. 37. 2017/6. pp. 435-442.

parátus szakértelemmel a fenntarthatósági szempontok gyakorlati érvényesülése körében, a döntéshozói befolyás a meghatározó a kiválasztási szempontok és szerződéses feltételek meghatározása körében.

Az ökocímkéknek és a fenntarthatósági minősítési rendszereknek kiemelkedő jelentőségük van a közbeszerzések területén. Mivel hiteles információt jelentenek egy termék vagy szolgáltatás környezeti tulajdonságairól, megkönnyítik a közbeszerzésben résztvevők számára az ajánlatban adott információk validálását.<sup>444</sup> A címkék használata, annak gyakorlati alkalmazása ugyanakkor számos kérdést vet fel,<sup>445</sup> ezért több ítéletében is foglalkozott az Európai Unió Bírósága azokkal a körülményekkel, amelyek között a címkék és tanúsítványok alkalmazása megfelel az uniós irányelvekben támasztott elvárásoknak.<sup>446</sup> Összefoglalóan elmondható, hogy a címke megszerzéséhez szükséges követelményeknek kapcsolódniuk kell a beszerzés tárgyához, a címkézési rendszernek átláthatónak és független szervezetek által kidolgozottaknak kell lennie, objektív és diszkrimináció-mentes követelményeket kell támasztaniuk, amelyek minden érdekelt fél számára hozzáférhetőek. A joggyakorlat számára a legnagyobb kihívást az egyenértékű másik címke vagy minősítés megítélése jelenti.<sup>447</sup>

---

<sup>444</sup> ld. erről még: Diófási-Kovács Orsolya: Fenntarthatósági szempontok a közbeszerzésben. Ökocímkék és a zöld közbeszerzés az új direktívák tükrében. Közbeszerzési Szemle, 2017/3. pp. 48-52.

<sup>445</sup> ld. erről bővebben: Diófási-Kovács Orsolya: A zöld beszerzés sikertényezőinek vizsgálata – A zöld szempontok hazai beszerzési gyakorlatba történő integrációját támogató eszközrendszer és módszertan fejlesztése. Doktori értekezés, BME, Budapest, 2015. Elérhető: <https://repozitorium.omikk.bme.hu/bitstream/handle/10890/1515/ertekezés.pdf?sequence=2&isAllowed=y> (2020. október 10.)

<sup>446</sup> ld. C-368/10. sz. ügy (Dutch Coffee), T-331/06. sz. ügy (Evropaiki Dynamiki), C-448/01. sz. ügy (Wienstrom), C-513/99. sz. ügy (Concordia Bus Finland), C-225/98. sz. ügy (Nord-Pas-De-Calais)

<sup>447</sup> A címkék alkalmazásának gyakorlati nehézségeiről ld. például: Wittmeyer, Cathy L.: A Public Procurement Paradox: The Unintended Consequences of Forest Product Eco-labels in the Global Marketplace. *Journal of Law and Commerce*, Vol. 69. 2004, pp. 70-98. valamint Ihamaki, Vihelmiina – van Ooij, Eva – van der Panne, Stefan: Green Public Procurement in the European Union and the Use of Eco-Labels. *State aid & Public Procurement in the European Union*, IER 4014. Maastricht, a magyar korai jogalkalmazási gyakorlatról pedig: Valkó László – Kiss András: Eco-labels in Hungarian Public Procurement. *Periodica Polytechnica*, Vol. 13, 2005/2. pp. 107-120.

#### V.2.4. Kritikai észrevételek a zöld közbeszerzések kapcsán

Igen óvatosan kell fogalmaznia annak, aki a fenntartható beszerzések és közbeszerzések területén bármilyen kritikai megjegyzést készül megfogalmazni. Nyilvánvaló ugyanis, hogy az EU, sőt, a világ boldogabbik fele elkötelezett a fenntarthatósági szempontok érvényesítése mellett. Vitathatatlan, hogy a GDP 14%-a felett diszponálható állami megrendelések beszerzői nem hagyhatják figyelmen kívül a környezetvédelmi célkitűzések, valamint – ha az V.1.1. pontban ismertetettek kutatási eredményeket is figyelembe vesszük – a kötelezés valószínűleg előbb ér cél, mint az udvarias kérés.

Gyakorló szakemberként ugyanakkor gyakran szembesülök azzal a jelenséggel, hogy a pénzügyi források szűkössége és adott esetben a beszerzési időnyomás, a résztvevők érdektelensége és a pályázati ellenőrzést végző szervezetek magatartása jelentős akadályt képezi a fenntartható megoldások iránti elköteleződésnek. Összhangban a nemzetközi szakirodalom által is felvetett akadályozó tényezőkkel,<sup>448</sup> a zöld közbeszerzések előtt álló kihívásokat az alábbiakban foglalom össze.

Az ár-érzékeny beszerzések kapcsán bár az Európai Bizottság többször is igyekezett hangsúlyozni, hogy a zöld beszerzések nem feltétlenül drágábbak (hosszú távon), a gyakorlat ennél árnyaltabb képet mutat. Azon beruházások esetében Magyarországon, ahol a beszerzést uniós forrásból valósítja meg az ajánlatkérő, a beszerzési költségek a beruházási időszak elején jelennek meg,

---

<sup>448</sup> Id. például az árak és a kompetencia tekintetében: Butler, Paul – Keaveney, Myles: An Analysis of the Barriers to and Drivers of Green Public Procurement In: Achieving a More Sustainable Construction Industry, International Virtual Conference, University of Zilina, Slovakia, 24-28 March 2014. doi:10.21427/kdwh-na85. A szervezeti hiányosságok vonatkozásában ld. Delmonico, Diego et al: Unveiling barriers to sustainable public procurement in emerging economies: Evidence from a leading sustainable supply chain initiative in Latin America. Resources, Conservation and Recycling. Vol. 134, 2018. pp. 70-79. valamint Gromly, Joey: What are the challenges to sustainable procurement in commercial semi-state bodies in Ireland? Journal of Public Procurement, 2014/3. pp. 395-445. Kifejezetten az építési tárgyú közbeszerzésekre vonatkozó akadályokról ld.: Sourani, Amr – Sohail, Muhammad: Barriers to addressing sustainable construction in public procurement strategies. Engineering Sustainability, Vol. 164. 2011. pp. 229-237. illetve Varnäs, Annika - Balfors, Berit – Faith-Ell, Charlotta: Environmental consideration in procurement of construction contracts: current practice, problems and opportunities in green procurement in the Swedish construction industry. Journal of Cleaner Production, Vol 17., 2009/13., pp. 1214-1222.

a pályázat a fenntartási időszak költségeit nem fedezi. Egy árubeszerzésre irányuló támogatott projekt esetében az ellenőrző (közreműködő) szervezet pénzügyi osztálya ún. árelőellenőrzési tevékenységet végez, vagyis a pályázat pénzügyi jóváhagyását megelőzően piaci ár alátámasztása gyanánt gyakran internetes keresők segítségével állapítják meg a „reális piaci árat”. Amennyiben a pályázatban elszámolni kívánt és beszerzett termék ára ennél jelentősen magasabb, úgy felmerül a nem-felelős pénzgazdálkodás, és végül a beszerzett termék elszámolhatósága is kérdésessé válik. Az online keresőkben történő árelőellenőrzés természetesen a garanciális feltételeket, a jótállási időt, a fenntartási költségeket, az életciklus-költséget egyáltalán nem képes kezelni vagy vizsgálni, így egy – akár közbeszerzés keretében beszerzett – drágább, de fenntarthatóbb termék a piaci ár alátámasztásának vizsgáján elbukik, így el nem számolható költséget generálva az ajánlatkérőnél/kedvezményezettnek. A beszerzési ár érzékenysége ugyanígy jelen van olyan beszerzések esetében, ahol adott esetben ellenérdekű döntéshozó testület tagjainak kell meghatározni a beszerzési szempontokat (helyi önkormányzatok). Ha a döntéshozó testület nem minden tagja elkötelezett a hosszú távú (választási ciklusok túlmutató) szemlélet és költség-hatékonyság iránt, akkor a fenntartható beszerzési megoldások a politikai érdekek áldozataivá válhatnak.

A fenntarthatósági szempontokat kiválóan érvényesítő életciklus-költség számítás jóval felkészültebb szakember-állományt, illetve döntéshozót és előkészítő személyzetet igényel, mint egy egyszerű ajánlati áras közbeszerzési eljárás. A közbeszerzési ajánlatok vizsgálata, a megajánlott értékek ellenőrzése nyilvánvalóan összetettebb feladat ebben az esetben, vagyis reálisan merül fel akadályként hazánkban és más országok gyakorlatában is a szakképzett munkatársak hiánya, az ismeretek hiánya a beszerzésnek ezen formái kapcsán. A Bizottság által előírányzott kötelezés nyilvánvalóan kényszerűségből majd számos szakembert fog eredményezni, így ez a probléma képzéssel és kényszerítéssel orvosolható lesz, ugyanakkor a döntéshozó testületekben ülők számára is indokolt (lenne) a képzés és továbbképzés, a tudatosítás fokozása nem csak az általánosság szintjén, hanem bizonyos technikai részletek vonatkozásában is.

A szakirodalomban gyakran megjelenő kritikai észrevétel a megfelelő segédeszközök, tananyagok, központi segédletek hiánya a zöld és fenntart-

ható közbeszerzések körében. Álláspontom szerint hazánkban – sőt, általában az EU tagállamaiban – csak az nem tud tájékozódni a zöld közbeszerzési eszköztárról aki nem akar, vagy nem beszél angolul. A Közbeszerzési Hatóság több éve következetesen segíti konferenciáin a zöld közbeszerzések tudatosítását valamint a magyar nyelvű tájékoztatók kiadásával a joggyakorlatban dolgozókat is. Külön is említésre méltó, hogy az Európai Bizottság toolkitjei magyar nyelven is hozzáférhetőek, így a 2000-es évek elején valóban létező információ-hiány 2020-ra már nem látszik reális akadállyal.

A kényszerűségből alkalmazott feltételek kapcsán aggályként merül fel, hogy az olyan esetekben is valamilyen fenntarthatósági feltétel alkalmazására kell sort keríteni a közbeszerzési eljárásban, ahol ténylegesen nem jelent többletet a fenntartható szemléletmód. Példaként az építési beruházások során alkalmazott, sokat és sokak által vitatott 70-30-as szabályt tudom hozni: ha az építési beruházások esetében az árat csak 70%-os súllyal vehetjük figyelembe, de értelmes vagy valóban előremutató minőségi szempontot nem lehet meghatározni, akkor a gyakorlat már most is több esetben „ál-szempon-tokkal” tölti meg a minőségi szempontokra eső 30%-ot. Ha az általános kötelezés a környezetvédelmi szempontokra nem tölthető meg adott esetben valódi tartalommal, akkor a közbeszerzési gyakorlat ki fogja alakítani azokat a megoldásokat, amelyek a kötelezettség virtuális kipipálására alkalmasak, de valódi gazdasági és környezeti eredményt nem hoznak.

A fenntartható közbeszerzések egy potenciális akadályozó tényezői maguk az ajánlattevők lehetnek. Az ajánlati ár közlése helyett ugyanis az eljárásban velük szemben számos többlet-követelményt fogalmaznak meg az ajánlatkérők: a beszállítói lánc nyomon követése, fenntarthatósági minősítési rendszerek, ökocímkék alkalmazása a sikeres pályázat érdekében, a munkavállalók képzése és továbbképzése a fenntarthatósággal és felelős gazdálkodással összefüggésben, környezetvédelmi többlet-vállalások előírása az alkalmasság vagy a bírálat körében – ezek mind-mind olyan kitételek, amelyek adott esetben jelentős többlet-költséget eredményeznek az ajánlattevői oldalon, amelyet természetesen az ajánlati árban majd az ajánlattevő megjelenít. Rosszabb esetben nem is indul a közbeszerzéseken, mert a támasztott feltételeket nem, vagy nem versenyképes áron képes biztosítani. A kis- és középvállalkozások esetében ezek a költségek, és az ezekkel járó szükségszerű szolgáltatási áremelkedés adott eset-

ben a közbeszerzésekből való kiszorulás kockázatával jár, mivel a környezetvédelmi feltételeknek való megfelelés rájuk aránytalanul több anyagi terhet ró, mint a nagyobb vállalkozásokra. A hosszú távú versenyképesség megőrzéséhez ugyanakkor nyilvánvalóan teljes iparágak átalakulására, környezet-tudatos fejlesztésére van szükség, ahol a kis- és középvállalkozások számára támogatások nyújtása, képzési és ösztönzési programok szükségesek ahhoz, hogy a változó megrendelői igényekre úgy tudjanak reagálni, hogy közben szolgáltatási áraikat nem kell aránytalanul megemelniük.

## ÖSSZEGZŐ GONDOLATOK A KÖZBESZERZÉSI JOG JÖVŐJÉHEZ

Quo vadis, közbeszerzési jog? A fent bemutatottak alapján nyilvánvaló, hogy a közpénzek elköltése körében a 21. század első két évtizede döntő mértékű változásokat, stratégiai szemléletváltást hozott. Az eszköz-jelleg állandósága mellett a szigorúan vett államháztartási, pénzügyi funkciókon jelentősen túlmutató feladatokat, célokat valósítanak meg a beszerzési eljárások.

A közbeszerzési jog hazánkban még csak néhány évtizede létező jogterület, amelynek elhelyezése a jogtudomány területén belül is kérdéseket vet fel, hiszen egyszerre tartalmaz magánjogi és közjogi elemeket. Egyszerre érvényesülnek a szerződési jog, az államháztartási és közigazgatási jog, a versenyjog alapelvei, és hoznak létre adott esetben konfliktusos helyzetek az eltérő szabályozási logika okán. A közbeszerzés ráadásul nem csak a jogtudomány, hanem a közgazdaságtan figyelmére is igényt tart, hiszen a piaci folyamatok alakításában jelentős erőt képviselő ajánlatkérői kör egy-egy ország (vagy régió) teljes gazdaságára jelentős hatást gyakorolhat.

A közbeszerzések területén megfigyelhetünk elvi és gyakorlati jellegű kollíziókat, amelyek a fenti, többfelé ágazó jogi és gazdasági háttérből következnek. Az egyik ilyen ütközési terület az ajánlattevők és az ajánlatkérők közötti ellentét, amely értelmében a jogalkotó által meghatározott dokumentációs és bizonyítási kényszerből eredő terheket a felek igyekeznek a másik félre hárítani. A nyilatkozási elv bevezetésével, illetve részben az elektronikus eljárási cselekmények széles körű alkalmazásával az ajánlattevők látszanak sikeresen teljesíteni ezen a területen: elsősorban a kis- és középvállalkozások piacra jutását segítő szabályozási politika határozottan az ajánlattevőknek kedvező új rendelkezéseket vezetett be a közelmúltban. Ugyanakkor a folyamatos jogszabályi változások, a kiszámíthatóság hiánya a gazdasági szereplők szempontjából negatív tendencia, amelyet az elmúlt 20 évben nem sikerült sem hazai, sem uniós viszonylatban jelentősen javítani. A vállalkozások (ajánlattevők) számára az esetjogi megközelítés, amely egyre inkább uralkodóvá válik a közbeszerzési területen, szintén rendkívül hátrányos. Míg a jogszabályi rendelkezések esetében az ajánlattevők könnyebben fel tudnak készülni az eljárások során velük szemben támasztott elvárásokra, addig nyilvánvalóan nem

várható el – különösen nem a kisebb vállalkozások esetében – hogy a jogszabályok értelmezése körében akár uniós, akár magyar bírósági vagy döntőbizottsági jogesetek, elvi döntések alapján készüljenek fel egy-egy versenyhelyzetre. A kis- és középvállalkozások sikeres piaci szereplése ugyanakkor kiemelkedően fontos Európa és Magyarország jövője szempontjából is. Az innovációs célú beszerzések gyakorlata is rávilágít arra, hogy ez a vállalati szektor az, amely jelentős innovációs potenciállal rendelkezik, munkaerő-piaci értelemben jelentős foglalkoztatók. Külön is kiemelésre érdemes, hogy magyar viszonylatban a vidéki kkv-k nem csak adóbevételeket és munkahelyeket jelentenek, hanem fontos szerepük van a vidéki társadalmi élet formálásában, a települések lakosság-megtartó erejének fokozásában. Ez a kérdés elvezet bennünket a következő kollíziós ponthoz, amely a nemzetközi és a nemzeti érdekek között potenciálisan feszül. Míg az uniós közbeszerzési szabályok a határon átnyúló verseny biztosítása, a hozzáférhetőség és nyilvánosság alapelve értelmében a külföldi piacok minél szélesebb elérhetőségét kívánják, addig a nemzeti jogalkotók számára az uniós értékhatár alatti beszerzések esetében marad kizárólag mozgástér arra, hogy a helyi (nemzeti) kis- és középvállalkozásokat előnyös helyzetbe hozzák a közbeszerzési eljárások területén. A kivételi körök meghatározása, a szociális szolgáltatásokra alkalmazott kedvezőbb szabályok ugyan támogatják a hazai vállalkozások szereplését a közbeszerzési eljárásokban, de az uniós értékhatárt meghaladó becsült értékű eljárások esetében minden esetben vizsgálni szükséges a versenykorlátozó kiírásokat. Az Európai Bizottság ellenőrzési gyakorlata következetesen elutasítja azon nemzeti gyakorlatokat, amelyek esetében valamely szakember, tapasztalat, referencia nemzeti/területi viszonylatban értelmezhető. A Bizottság érvelése szerint bár nincsen különbség a támogatásból megvalósult és a nem-támogatott projektek megvalósítása között, bizonyos szakemberek minden országban egyenértékű szaktudást szereznek, a gyakorlat próbáját a fenti megállapítások nem állják ki szükségszerűen. A nemzeti érdek érvényesítése tehát az uniós közbeszerzési eljárásokban jelentős akadályokba ütközik.

A támogatásból megvalósuló közbeszerzések esetében azonosítható egy újabb, gyakorlati szempontból jelentős ütközési pont az ajánlatkérő szervezetek és az ellenőrzést végző szervezetek között – ideértve az uniós szintű (Európai Bizottság általi) ellenőrzési tevékenységet is. A jogalkalmazók szempontjából a támogatásból megvalósított beszerzések esetében olyan jelentős



adminisztrációs teher jelentkezik, amely szinte tolerálhatatlan mértéket tud ölteni olyan beszerzések esetében, amelyek különleges tulajdonságokkal rendelkeznek (innovatív termék beszerzése, rendhagyó értékelési szempontok, különleges beszerzési tárgy vagy különleges szakértelem szükségessége). A változó tartalmú és nehezen megismerhető audit-tapasztalatokra épülő elvárásrendszer egyfajta párhuzamos realitást hozott létre – hazánkban legalábbis – a közbeszerzési eljárásokon belül. Mind az ajánlatkérők, mind az ajánlatkérőkkel szerződő nyertes ajánlattevők számára jelentős többlet-terhet jelent a pályázati elszámolás és a közbeszerzési eljárás összhangjának megteremtése. Jelen írás keretei között nem került ugyan részletesen tárgyalásra a szerződésmódosítás kérdése, de az legalább olyan problematikus része a közbeszerzési folyamatnak, mint a részletesen tárgyalt egybeszámítási szabályok alkalmazása. Építési beruházások esetén a szerződésmódosítások problémája különösen súlyos problémákat vet fel – különösen a támogatásból megvalósuló szerződések esetében.

A közbeszerzésekkel kapcsolatos társadalmi percepció általában nem pozitív előjelű: a legtöbb országban valós kockázat a korrupció megjelenése a közbeszerzési eljárásokban. Egyértelműen azonosítható tehát egy ütközőpont a verseny tisztasága körében az adófizetők és a közbeszerzési eljárásban részt vevő szereplők között. A korrupciós kockázat csökkentése, a közbeszerzések integritása, az átláthatóság fokozása tekintetében az elmúlt 20 év általánosságban véve sikeresnek tekinthető, különösen, ha az európai átlagot tekintjük. Az elektronikus eljárási cselekmények és a széles körű közzétételi kötelezettség eredményeként a közbeszerzési eljárások ajánlatkérői és ajánlattevői, a megkötött szerződések és azok módosításai teljeskörűen hozzáférhető adatok, ugyanígy a műszaki leírások és a kiválasztási szempontok alapján az ajánlatok végső értékelése is. A kockázat az átláthatóság felől egyértelműen a versenykorlátozó kiírások irányába változott: ennek megítélése a laikusok számára nehézkes, szaktudást vagy jelentősebb felkészültséget igénylő feladat, így egyben a társadalmi kontroll kevésbé működtethető közvetlenül. A híradásokban sokkal könnyebben kommunikálható, hogy egy eljárásban csak egy vagy két ajánlattevő (*horribile dictu*: mindig ugyanaz a néhány) volt, minthogy egy adott értékelési szempont vagy a műszaki leírás egy-egy rendelkezése versenykorlátozó jellegű volt. A verseny tisztasága tekintetében a változás letéteményesei egyértelműen az ajánlatkérők. Az ellenőrző hatóságok bírságolási

gyakorlata is helyez nyilvánvalóan nyomást az ajánlatkérőkre (különös tekintettel a Gazdasági Versenyhivatal által kiszabott, kifejezetten emelkedő tendenciát mutató összegek), de hosszú távon a jogkövető magatartást az tudná elősegíteni, ha maguk az ajánlatkérők ismernék fel a tiszta és szabad versenyben lévő előnyöket (különösen az ajánlati árak vonatkozásában).

A közbeszerzési eljárásokat az utóbbi néhány évben átható stratégiai gondolkodás, különös tekintettel a fenntarthatósági szempontok érvényesítésére – újabb ütközési pontot jelent. Ebben a tekintetben nem a közbeszerzési eljárás szereplői, hanem a felfogások között feszülő ellentétet szeretném kiemelni. A fenntarthatósági szempont kötelező alkalmazásával ugyan rászoríthatók az ajánlatkérők a „zöldítésre”, de a gyakorlat azt mutatja, hogy a megszokás és az árérzékenység, illetve a rövid távon való gondolkodás mind a felelős és fenntartható közbeszerzések ellenében hatnak. A választási ciklusokon túlmutató szemlélet kialakulására ugyanakkor égető szükség van, erre vonatkozóan a társadalom irányából érkező nyomás is egyre jelentősebb. A hazai és nemzetközi irodalom és tapasztalatok alapján a szociális szempontok érvényesítése körében látok kisebb esélyt a jelentős változásra. Míg a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatása biztató eredményeket mutat, és az ajánlattevők széles körének ad lehetőséget a szociális felelősségvállalás tényleges gyakorlására, addig a védett foglalkoztatók számára fenntartott (vagy egyáltalán a munka vagy feladat jellegéből adódóan fenntartható) szerződések köre nem bővíthető egy bizonyos határon túl. Nem véletlen ezért, hogy a fenntarthatósági körben a környezeti fenntarthatóság kérdésével több szakember foglalkozik, az Európai Bizottság nagyobb hangsúlyt fektet rá, és a gyakorlatban is emelkedő tendenciát mutatnak az eljárási adatok alapján azok a beszerzések, ahol az ajánlatkérő valamilyen fenntarthatósági szempontot alkalmazott. Külön is kiemelésre méltó a magyar Közbeszerzési Hatóság rendkívüli erőfeszítése a zöld közbeszerzések támogatása területén. A jövőre nézve a fenntartható közbeszerzési eljárások területén, elsősorban a jogalkalmazókat támogató eszközök, toolkitek és legjobb gyakorlatok terén számíthatunk jelentős előre lépésre – a jogszabályi rendelkezésen alapuló kötelezésen felül is.

A digitális és innovációs folyamatok kérdéskörében álláspontom szerint a fentiekben bemutatottakhoz képest kifejezett konfliktushelyzet nem érzékel-

hető a jelenlegi piaci környezetben. Az innovációs célú beszerzések uniós támogatása egyértelműen segíti mind az innovációs partnerség, mint eljárási típus bátrabb alkalmazását (talán majd hazánkban is felismerik a jogalkalmazók az ebben rejlő előnyöket), mind a kereskedelmi hasznosítást megelőző eljárások lefolytatását. Ez utóbbiak ugyan kívül esnek a közbeszerzési szabályozás tárgyi hatályán, mégis közvetve hatást gyakorolnak a közbeszerzésekre a műszaki leírások pontosabb meghatározása körében, illetve felhívják a figyelmet a piaci konzultáció nyújtotta előnyökre, amely előkészítő eljárási cselekményt hazánkban sajnálatosan kis számban alkalmaznak az ajánlatkérők.

A 21. század közbeszerzése felelős, fenntartható és elektronikus. Nem fél az új technológiák alkalmazásától, az innovációtól és a versenytől, a társadalom számára átlátható, hozzáférhető, és egy jobb jövőt épít.



## Irodalom

Akaba, Temofe Isaac – Norta, Alex – Udokwu, Chibuzor – Drahei, Dirk: A Framework for the Adoption of Blockchain Based e-Procurement System in the Public Sector. In: Hattingh, M. et al (szerk): Responsible Design, Implementation and Use of Information and Communication Technology. I3E 2020. Lecture Notes in Computer Science, Vol 12066. Springer, Cham. pp. 3-14.

Arató Balázs: A közbeszerzési jog hazai története a 20. század közepéig. Jogelméleti Szemle, 2017/2. pp. 2-12.

Arvanitis, Spyros – Donzé, Laurent – Sydow, Nora: Impact of Swiss technology policy on firm innovation performance: an evaluation bases on matching approach. Science and Public Policy, 2010/1. pp. 63-78.

Asheim, Bjorn T. – Gertler, Meric S.: The Geography of Innovation: Regional Innovation Systems. In: Fagerberg, Jan – Mowery, David C. (szerk): The Oxford Handbook of Innovation, Oxford University Press, Oxford, 2006. pp. 291-317.

Baciu, Ioan: The Possibility to Reserve a Public Contract under the New European Public Procurement Legal Framework. European Procurement and Public Private Partnership Law Review, 2018/4. pp. 307-325.

Balázs-Földi Emese: Fogyciklus és megváltozott munkaképességű személyek alkalmazási gyakorlata a nyílt munkaerő-piacon. International Journal of Engineering and Management Sciences (IJEMS) 2016/1. pp. 1-13.

Balázs-Földi Emese: Nyílt munkaerőpiac vagy védett foglalkoztatás? Köztes Európa, 2017/1. pp. 147-155.

Balog Ildikó: Életciklus-költség számítási módszerek kutatása és kialakítása az üzleti fenntartási és beruházási folyamatokban. Közúti és Mélyépítési Szemle, 2013/9. pp. 8-14.

Bándi Gyula: A fenntarthatóságtól a körkörös gazdaság felé: EU stratégiák alakulása és ennek jogi következményei. Fontes Iuris, 2016/1. pp. 13-21.

Barna Orsolya – Gregóczki Etelka – Kovács László – Kugler Tibor – Puskás Sándor: Közbeszerzési jogsértések elkerülése. Dialóg Campus, Budapest, 2018.

Bashir, Imran: Mastering Blockchain, Paktum, 2018.

Batta Julianna: A megújult e-Certis rendszerről. Közbeszerzési Szemle, 2016/9. pp. 2-3.

Becker, Jörg: Systems and e-Procurement: Improving Access and Transparency of Public Procurement. Európai Parlament, PE 618.990., 2018 április.

Berlinger Edina: A piac és az állam szerepe az innovációban – Kornai János versus Joseph E. Stiglitz. Közgazdasági Szemle, 2017. április, pp. 377-393.

Biermann, Frank – Norichika Kanie – Rakhyun E Kim: Global governance by goal-setting: the novel approach of the UN Sustainable Development Goals. Current Opinion in Environmental Sustainability, Vol. 26-27. 2017, pp. 26-31.

Bíró György: A kötelmi jog és a szerződés tan közös szabályai. Novotni Alapítvány a Magánjog Fejlesztéséért, Miskolc, 2006.

Bodánszky Nikolett: A hazai és uniós e-közbeszerzési rendszerek. Közbeszerzési Szemle, 2017/11. pp 2-7.

Bodnár Zsolt – Várhomoki-Molnár Márta: Az építési beruházás folyamata. Építési közbeszerzése. Építésügyi Kiskönyvtár sorozat, Complex, Budapest, 2011.

Bof, Francesco – Previtali, Pietro: National models of public (e)-procurement in Europe. Journal of e-Government Studies and Best Practices. 2010. Article ID 315295. pp 1-41.

Boros Anita – Tátrai Tünde (szerk): Közbeszerzés kommentár. Complex, Budapest, 2011.

Boros Anita – Juhász Péter – Lantos Ottó – Tátrai Tünde: A közbeszerzés alapjai. Complex, Budapest, 2013.

Boros Anita: A közbeszerzések szerepe az állami vagyongazdálkodás rendszerében. Közbeszerzési Szemle, 2016/10. pp. 41-48.

Boros Anita: A fenntarthatóság kérdése a magyar közbeszerzési jogalkalmazásban, különös tekintettel az állami tulajdonú gazdasági társaságok gyakorlataira. *Közbeszerzési Szemle*, 2017/12. pp. 47-56.

Boros Anita – Kovács László: A hazai közbeszerzési jogorvoslati rendszer átfogó értékelése. *Pro Bono Publico: Magyar Közigazgatás*, 2017/3. pp. 26-47.

Bosio, Erica – Simeon Djankov (2020) How large is public procurement? *WorldBank Blogs*. Elérhető: <https://blogs.worldbank.org/development-talk/how-large-public-procurement>

Bowen, F. et al: Horses for Courses: explaining the gap between the theory and practice of green supply. *Greener Management International*, Vol. 35. (2002) pp. 41-60.

Bowen, Alex – Emanuele Campiglio – Massimo Tavoni (2013): A macroeconomic perspective on climate change mitigation: Meeting the financing challenge *Centre for Climate Change Economics and Policy Working Paper No. 142*, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment Working Paper No. 122.

Brown, Chad P.: COVID-19: Demand spikes, export restrictions, and quality concerns imperil poor country access to medical supplies. In: Baldwin, Richard – Evenett, Simon J.: *COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work*. Centre for Economic Policy Research (CEPR Press), London, 2020. pp. 31-48.

Butler, Paul – Keaveney, Myles: *An Analysis of the Barriers to and Drivers of Green Public Procurement* In: *Achieving a More Sustainable Construction Industry*, International Virtual Conference, University of Zilina, Slovakia, 24-28 March 2014. doi:10.21427/kdwh-na85

Casalini, Lucio: *Blockchain and Smart Contracts – What Changes Lie Ahead for Banking and Financial Law?* *Diritto del Risparmio*, 2019/9. pp. 1-8.

Cernat, Lucian – Zornitsa Kutlina-Dimitrova (2015) *International Public Procurement: From Scant Facts to Hard Data*. RSCAS Policy Paper 2015/18., European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

Chohan, Usman W.: Blockchain and Environmental Sustainability: Case of IBM's Blockchain Water Management. Discussion Paper: Notes on the 21st Century. 2019.

Consejo Argentino Para Las Relaciones Internacionales: Financial Inclusion for Women: A Way Forward. Argentina, 2018. Elérhető: <https://www.g20-insights.org/wp-content/uploads/2019/10/Financial-Inclusion-for-Women-Final.pdf>

Csányi István: Közbeszerzési ismeretek. TERC Kiadó, Budapest, 2014.

Csányi István: Szakemberek értékelése a közbeszerzési eljárásban. Közbeszerzési Szemle 2017/1-2. pp. 55-63.

Csóka Imola – Neszvada Gábor – Sebestyén Géza: Tudományos teljesítmény mérése a magyar felsőoktatás gazdasági képzéseiben. Közgazdasági Szemle, 2019 július-augusztus, pp. 751-770.

Dannenmaier, Viola (szerk): Good Practice in Socially Responsible Public Procurement, The LANDMARK consortium, c/o World Economy, Ecology & Development, Freiburg-Berlin, 2012.

De Filippi, Primavera – Wright, Aaron: Blockchain and the Law: The Rule of Code, Harvard University Press, 2018.

Delmonico, Diego et al: Unveiling barriers to sustainable public procurement in emerging economies: Evidence from a leading sustainable supply chain initiative in Latin America. Resources, Conservation and Recycling. Vol. 134, 2018. pp. 70-79.

Dencső Balázs: A részekre bontás tilalma megítélésének szempontjai az Európai Bizottság auditjaiban. Közbeszerzési Szemle, 2017/8. pp. 53-56.

Dencső Balázs – Lipták Beáta – Végh-Berta Bianka: A részekre bontás tilalma az audit tapasztalatok tükrében. Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2020/2. szám. pp. 52-58.

Dezső Attila (szerk): Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához. Budapest, Wolters Kluwer, 2015.

Dezső Attila (szerk): Kommentár a közbeszerzési törvényhez. Budapest, Wolters Kluwer, 2016.



Diófási-Kovács Orsolya: A zöld beszerzés sikertényezőinek vizsgálata – A zöld szempontok hazai beszerzési gyakorlatba történő integrációját támogató eszközrendszer és módszertan fejlesztése. Doktori értekezés, BME, Budapest, 2015.

Diófási-Kovács Orsolya: Fenntarthatósági szempontok a közbeszerzésben. Ökocímkek és a zöld közbeszerzés az új direktívák tükrében. Közbeszerzési Szemle, 2017/3. pp. 48-52.

Dobos Imre – Tátrai Tünde – Vörösmarty Gyöngyi: Fenntartható beszerzés. Budapesti Corvinus Egyetem, Vállalatgazdaságtan Intézet, 117. sz. Műhelytanulmány, 2010. január.

Drescher, Daniel: Blockchain Basics: A Non-technical Introduction in 25 Steps, Apress, 2018.

Ecorys: Updated Study on Corruption in the Healthcare Sector. Final Report. European Commission, 2017.

Eder, Georg: Digital Transformation: Blockchain and Land Titles. OECD, 2019.

Éri Vilma: A zöld közbeszerzés hazai működési rendszerének kialakítása. Környezettudományi Központ, Budapest, 2007.

Eszteri Dániel: Elosztott mesterséges intelligencia fejlesztés blokklánc alapon az adatvédelem érvényesülési érdekében. Pro Futuro – A jövő nemzedékek joga, 2020/1. <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2020/1/7554>

FAO: E-agriculture in action: Blockchain for agricultura. Opportunities and Challenges. Issue paper, 2019. Elérhető: <http://www.fao.org/3/CA2906EN/ca2906en.pdf>

Farkas Csaba: Ajánlattétel, ajánlatok értékelése a nyílt közbeszerzési eljárásban. Doktori értekezés, Szeged, 2008.

Farkas Csaba: Bevezetés helyett, avagy az új közbeszerzési törvény történeti előzményei. In: Farkas Csaba (szerk): Húsz év mérlegen- Közbeszerzésünk múltja, jelene és jövője. Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2017. pp. 9-18.

Fazakas Szabolcs: Magyarország tízéves EU-tagságának pénzügyi mérlege. Közgazdasági Szemle, 2014 április. pp. 391-403.

- Fazekas Judit (szerk) Kötelmi jog. Általános rész. Gondolat, Budapest, 2017.
- Fehling, Maya – Brett D. Nelson – Sridhar Venkatapuram (2013): Limitations of the Millennium Development Goals: a literature overview. *Global Public Health*, Vol. 8. No. 10. pp. 1109-1122.
- Ferencz Jácint: Atipikus foglalkoztatási formák. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2015.
- Fodor Árpád: A munkás, de csodálatos értékelemzés. MicroVa Fejlesztő Bt, Budapest, 2011.
- Gelderman, Cees J – Semeijn, Janjaap – Vluggen, Rob: Development of sustainability in public sector procurement. *Public Money & Management*, Vol. 37. 2017/6. pp. 435-442.
- Georghiou, Luke et al: Policy instruments for public procurement of innovation: Choice, design and assessment. *Technological Forecasting and Social Change*, Vol. 86 (2014) pp. 1-12.
- Gilbert, Dirk Ulrich – Rasche, Andreas: Discourse in Ethics and Social Accountability: The Ethics of SA 8000. *Business Ethics Quarterly*, 2007/2. pp. 187-216.
- Glavanits Judit: A gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat térnyerésének problematikája a közbeszerzési jogban In: Farkas Csaba (szerk.) Húsz év mérlegen: Közbeszerzésünk múltja, jelene és jövője. Szeged: Pólay Elemér Alapítvány, Iurisperitus Bt., pp. 31-40.
- Glavanits Judit – Király Péter Bálint: A blockchain-technológia alkalmazásának jogi előkérdései: a fogalmi keretek pontosításának szükségessége. *Jog-Állam-Politika*, 2018/3. szám, pp. 173-183
- Glavanits Judit: Smart Cities, Iot and Blockchain: The Importance of Oracles. In: Glavanits Judit - Horváthy Balázs - Knapp, László (szerk.): *EU Business Law and Digital Revolution : Selected Studies from New Fields of Technology*. Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Győr, 2019. pp. 209-232.

Glavanits Judit: Mediáció és pandémia. In: Glavanits, Judit (szerk.) Bíró és mediátor - Válogatott tanulmányok a közvetítői eljárás elméleti és gyakorlati kérdéseiről. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 2020. pp. 345-360.

Glavanits Judit: Sustainable Public Spending Through Blockchain. *European Journal of Sustainable Development*, 2020/ 4. pp. 317-327.

Global Trade Alert team: ackling COVID-19 Together: The Trade Policy Dimension University of St.Gallen, Svájc, 2020. március 20. Elérhető: <https://www.globaltradealert.org/reports/download/51>

Gluch, Pernilla - Henrikke Baumann: The life cycle costing (LCC) approach: a conceptual discussion of its usefulness for environmental decision-making. *Building and Environment* 2004/39. pp. 571 – 580.

Gonda Marietta – Varga Ágnes, Várhomoki-Molnár Márta: Közbeszerzés az Európai Unióban. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet, Budapest, 2020.

Gromly, Joey: What are the challenges to sustainable procurement in commercial semi-state bodies in Ireland? *Journal of Public Procurement*, 2014/3. pp. 395-445.

Gszelman Márta: Az értékelési szempontrendszer kialakítása tekintetében irányadó aktualitások. *Közbeszerzési Szemle*, 2017/3. pp. 29-34.

Gyulai-Schmidt Andrea: Közös magánjogi elemek a megújult társaság jogban éa közbeszerzésben. *Pázmány Law Working Papers*, 2014/23.

Gyulai-Schmidt Andrea: A szociális szolgáltatások ellátása és állami támogatása az Európai Unióban. In: Gyulai-Schmidt Andrea (szerk) *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában*. Pázmány Press, Budapest, 2015. pp. 111-148.

Gyulai-Schmidt Andrea: Aránytalanul alacsony ár az európai és a magyar közbeszerzésekben. In: Homicskó Árpád Olivér – Szuchy Róbert (szerk) *Studia in honorem Péter Miskolczi-Bodnár:60*. Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2017. pp. 221-244.

Harangozó Gábor, Csutora Mária, Tátrai Tünde, Vörösmarty Gyöngyi: A zöld ellátásilánc-menedzsment fejlődése: múlt, jelen, jövő. *Vezetéstudomány*, 2019/12. pp. 122-135.

Hartley, Kris – Woo, Jun Jie – Chung, Sun Kyo: Urban innovation policy in the postdevelopment era: Lessons from Singapore and Seoul. *Asia & The Pacific Policy Studies*, 2018/5. pp. 599-614.

Havas-Kovács Gabriella: A körforgásos gazdaságról szóló új jogalkotási csomag bemutatása. *Közbeszerzési Szemle*, 2016/6. pp. 2-5.

Havas-Kovács Gabriella: Smart@fire – egy kereskedelmi hasznosítást megelőző európai projekt. *Közbeszerzési Szemle*, 2017/4. pp. 2-4.

Hellné Varga Anita: Újdonságok a Közbeszerzések Tanácsának a részekre bontás tilalmával kapcsolatban kiadott útmutatójában. *Közbeszerzési Szemle*, 2017/8. pp. 2-3.

Hessami, Zohal: Political corruption, public procurement, and budget composition: Theory and evidence from OECD countries. *European Journal of Political Economy*, Vol. 34. (2014), pp. 372-389.

Hervani, Aref A - Helms, Marilyn M. - Sarkis, Joseph: Performance measurement for green supply chain management. *Benchmarking: An International Journal*. Vol. 12. No 4. (2006). pp. 330-353.

Houben, Robby and Snyers, Alexander: Cryptocurrencies and blockchain. Legal context and implications for financial crime, money laundering and tax evasion. European Parliament, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies. 2018.

Hughes, Will P. – Debbie Ancell – Stephen Gruneberg – Luke Hirst: Exposing the myth of the 1:5:200 ratio relating initial cost, maintenance and staffing costs of office buildings. In: *Proceedings of the 20th Annual ARCOM Conference*, HeriotWatt University, Edinburgh, 2004. pp. 373-381.

Herczeg Ágnes: A becsült érték meghatározásának változása az új Kbt. tükrében. In: Farkas Csaba (szerk) *Húsz év mérlegen – Közbeszerzésünk múltja, jelene és jövője*. Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2017. pp. 55-64.

Herczeg Ágnes: A közbeszerzési jog kialakulásának története. In: Gellén Klára (szerk) *Honori et virtuti: Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára*. Iurisperitus Bt, Szeged, 2017. pp. 132-139.

Hochschorner, Elisabeth: *Life Cycle Thinking in Environmentally Preferable Procurement*. Doctoral Thesis, Royal Institute of Technology, Stockholm, 2008.

Hommen, Leif – Edquist, Charles: Globalization and innovation policy. In: Edquist, Charles – Hommen, Leif (szerk): *Small Country Innovation Systems*. Edward Elgar, Cheltenham-Northampton, 2008. pp. 442-484.

Horváth Adrienn: A zöld ellátási lánc vizsgálati módszerei, különös tekintettel a beszállítói kiválasztás és értékelés eszközeire. *International Journal of Engineering and Management Sciences (IJEMS)* Vol. 3. (2018). No. 3, pp. 240-254.

Horváth András: *Versenyjog veszélyhelyzetben*. Jogászvilág, 2020. március 20.

Horváth Bálint: *A körforgásos gazdasági modellek és hatékonyságok mérése*. Doktori értekezés, Gödöllő, 2019.

Ihamaki, Vihelmiina – van Ooij, Eva – van der Panne, Stefan: *Green Public Procurement in the European Union and the Use of Eco-Labels*. State aid & Public Procurement in the European Union, IER 4014. Maastricht.

Ipsos: *What worries the world*. May 2020. Elérhető: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-06/what-worries-the-world-may-2020-ipsos.pdf>

Jiang, Shan at al: *BlochIE: a BLOcKchain-based platform for Healthcare Information Exchange*. 2018 IEEE International Conference on Smart Computing.

Jotzo, Frank – Joanna Depledge – Harald Winkler: *US and international climate policy under President Trump*. *Climate Policy*, 2018/8. pp. 813-817.

Juhász Ágnes: *A közbeszerzésről másképpen*. *Közjog és magánjog határán*. Lectum, Szeged, 2014.

Juhász Ágnes: *Az európai közbeszerzési szabályozás reformja*. In: Karlovits János (szerk) *Fejlődő jogrendszer és gazdasági környezet a változó társadalomban*. International Research Institute s.r.o, Komárno 2015. pp. 17- 24.

Kaiser, Robert – Prange, Heiko: Managing diversity in a system of multi-level governance: the open method of co-ordination in innovation policy. *Journal of European Public Policy*, 2004/2, pp. 249-266.

Kamarck, Elaine C.: *Government Innovation around the World*. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, Harvard University, 2003. Elérhető: <https://www.innovations.harvard.edu/sites/default/files/2551.pdf>

Kausal, Puneet Kumar – Bagga, Amandeep – Sobti, Rajeev: Evolution of Bitcoin and Security Risk in Bitcoin Wallets. 2017 International Conference on Computer, Communications and Electronics, 2017. pp. 173-178.

Kenneth W. Green Jr, Pamela J. Zelbst, Jeremy Meacham, Vikram S. Bhaduria, (2012): Green supply chain management practices: impact on performance, *Supply Chain Management: An International Journal*, Vol. 17 Iss: 3 pp. 290 – 305.

Király Péter Bálint: A blokklánc-technológia nemzetközi kereskedelmi jogi összefüggései. *Külgazdaság*, 2019/3-4. pp. 19-32.

Kirchberger, Christine – Olano, Joh Ramón: Issues of Security and Interoperability in Electronic Public Procurement. *Stockholm Institute for Scandinavian Law*, pp. 52-77.

Kiss Judit Katalin: Útban a stratégiai irányok felé – szemléletváltás az új közbeszerzési irányelvekben. *Közbeszerzési Szemle*, 2016/9. pp. 40-48.

Kohler, Jillian Clare - Dimancesco, Deirdre (2020) The risk of corruption in public pharmaceutical procurement: how anti-corruption, transparency and accountability measures may reduce this risk, *Global Health Action*, Vol. 13. (2020) pp. 1-10.

Koncheva, Valentina Andreevna: Blockchain in HR. *Proceedings of the International Scientific and Practical Conference on Digital Economy (ISCDE 2019)* Volume: 105. DOI: 10.2991/iscde-19.2019.154

Kothencz Éva: Új lehetőség: innovációs szemléletmód a közbeszerzésekben. *Közbeszerzési Szemle*, 2017/6. pp. 38-45.

Kovács Károly. A teljes életciklusra számított költség figyelembevételének előnyei a közbeszerzési eljárások figyelembevételével. *Közlekedéstudományi Szemle*, 2018/2. pp. 23-33.

Kovácsné Igazvölgyi Zsuzsanna – Parrag Ferenc: Teljesítményelvű üzleti beruházási szerződések. *Üzleti Lapok* 2014/4. Elektronkusan elérhető: [http://epa.oszk.hu/02300/02390/00004/pdf/EPA02390\\_utugyi\\_lapok\\_2014\\_4\\_04.pdf](http://epa.oszk.hu/02300/02390/00004/pdf/EPA02390_utugyi_lapok_2014_4_04.pdf) (2016. február 21.)

Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián: A jogi szabályozás hatásvizsgálata. *Dialóg Campus Kiadó*, Budapest-Pécs, 2005.

Kshetri, Nir: Will blockchain emerge as a tool to break the poverty chain in the Global South? *Third World Quarterly*, 2017., Elérhető: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2017.1298438>

Kun Attila: Az állami beszerzések szerepe a felelős foglalkoztatásban – szociálisan felelős közbeszerzés és munkajog. *Esély*, 2013/4. pp. 3-29.

Labancz Andrea: Innováció a szerződéses jogban: smart contract. In: Gellén Klára (szerk) *Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században*. Iusperitus Kiadó, Szeged, 2018. pp. 151-162.

Lentner Csaba (2017): *Közpénzügyi menedzsment*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest.

Lentzos, Filippa (szerk): *Biological Threats in the 21st Century*. Imperial College Press, London, 2016.

Lepori, Benedetto: Public research funding and research policy: a long-term analysis for the Swiss case. *Science and Public Policy*, 2006/3. pp. 205-216.

Li, Xiaoqi et al: A survey on the security of blockchain systems. *Future Generation Computer Systems*, 2020. Vol. 107. pp. 841-853.

Lim, Yirang – Edelenbos, Jurian – Gianoli, Alberto: Identifying the results of smart city development: Findings from systematic literature review. *Cities*, Vol. 95. 2019, pp. 1-13.

Lipták Beáta – Berta Bianka: EU-támogatásból megvalósuló beszerzések ellenőrzése. In: Bakos Balázs – Berethalmi András – Berta Bianka – Kugler

Tibor – Lipták Beáta: Közbeszerzések ellenőrzése. Nemzeti Közszerzési Egyetem, Budapest. pp.73-89.

Litkai Ágota: Az esélyegyenlőség alapelveinek biztosítása az egészségügyi közbeszerzési eljárásokban. Közbeszerzési Szemle 2015/3. pp. 48-55.

Llach, Josep – Marimon, Frederic – del Almonso-Almeida, Maria: Social Accountability 8000 standard certification: analysis of worldwide diffusion. Journal of Cleaner Production, 2015. Vol. 93, pp. 288-298.

Lovas Anita: Innováció-finanszírozás aszimmetrikus információk helyzetben. Doktori érkeztetés, Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2015.

Lu, Yaotai (2013) The contribution of public procurement to U.S. Federal Government's rescue of the late 2000s economic recession. In: IPP5 International Public Procurement Conference Publications, Part IX, Paper 8. pp. 2473-2498.

Ma, Chang – Rogers, John – Zhou, Sili: Global Economic and Financial Effects of 21st Century Pandemics and Epidemics. FED Research paper, 2020.

Magyar Mérnöki Kamara: Tervdokumentációk tartalmi és formai követelményeinek szabályzata, Budapest, 2017.

Marosi János: Új értékelési szempontok a közbeszerzési irányelvekben. Közbeszerzési Szemle, 2015/1. pp. 45-52.

Martin, Roman – Moodysson, Jerker – Zukauskatie, Elena: Regional Innovation Policy Beyond 'Best Practice': Lessons from Sweden. Journal of the Knowledge Economy, 2011/12. pp. 550-568.

McCrudden, Christopher: Using public procurement to achieve social outcome. National Resources Forum. 2004, Vol. 28. pp. 257-267.

Miniszterelnökség KFF: Minőségellenőrzési Útmutató. Budapest, 2017.

MNB: Pénzügyi Innováció és Stabilitás. A Magyar Nemzeti Bank FinTech Stratégiája. MNB, 2019.

Molnár Andrea: Az egészségügyi beszerzések speciális szabályai I. Közbeszerzési Szemle, 2018/4. pp. 37-46.



- Molnár Andrea: Az egészségügyi beszerzések speciális szabályai II. Közbeszerzési Szemle, 2018/7. pp. 33-46.
- Murray, J. Gordon (2009) Public procurement strategy for accelerating economic recovery. Supply Chain Management, Vol. 14. No. 6. pp. 429-434.
- Natarajan, Harish - Krause, Solvej - Gradstein, Helen: Distributed Ledger Technology and Blockchain. FinTech Note No. 1. World Bank, Washington, DC, 2017.
- Németh Anita: A közbeszerzési politika akkor és most – fordulatok a közbeszerzési jogharmonizációban II. Iustum Aequum Salutare, 2018/2. pp. 93-104.
- Neszmélyi László: Költségvetés és árképzés az építőiparban. TERC Kft, Budapest, 2013.
- Nikodémus Antal: Az innovációs ökoszisztéma piacépítési programja. Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2019/5.
- Nordic Council of Ministers: Innovative Public Procurement and Health Care. TemaNord, Koppenhága, 2011.
- OECD: Public Procurement for Innovation – Good Practices and Strategies. OECD, 2017.
- Papanek Gábor: Kutatás a közbeszerzési korrupcióról. Vezetéstudomány, 2010/9. pp. 62-68.
- Papp Mónika: A koronavírus kihívásai és a jogtudomány: vállalkozások együttműködése az egészségügyi termékek piacán – EU versenyjogban ütközik? JTIblog, 2020. április 27.
- Parayil, Govindan: From „Silicon Island” to „Biopolis of Asia”: Innovation Policy and Shifting Competitive Strategy in Singapore. California Management Review, 2005/2. pp. 50-73.
- Patay Géza (szerk): A közbeszerzés joga. Kommentár a gyakorlat számára, 7. kiadás, (4. módosítás), HVG ORAC, Budapest, 2020.
- Peiris, Malik J.S – Tu, Wen-wei – Yen, Hui-ling: A novel H1N1 virus causes the first pandemic of the 21st century. European Journal of Immunology, 2009/11. pp. 2946.2954.

Petró Szilvia: 25 éves a közbeszerzés. Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2020./3. pp. 43-53.

Petrovic, Marina - Harrap, George - Kardikulov, Jamshed "From Russia to Tajikistan": changing the way money moves. UNDP Europe and Central Asia, 25 July 2017. Elérhető: <https://www.eurasia.undp.org/content/rbec/en/home/blog/2017/7/25/-From-Russia-to-Tajikistan-changing-the-way-money-moves.html>

Pfeffer Zsolt: A közbeszerzések és a közbevételek kapcsolata – a közbeszerzések adójogi és számviteli összefüggéseiről. Doktori értekezés, Pécs, 2015.

Pfeffer Zsolt: A hatékony és felelős közpénzfelhasználás egyes jogi kérdései a közbeszerzési jogban. Közbeszerzési Jog 2019/5. pp. 2-13.

Pinna, Andrian – Ibba, Simona: A blockchain-based Decentralized System for a proper handling of temporary employment contracts. Computing Conference 2018. DOI: 10.1007/978-3-030-01177-2\_88

Pulay Gyula: A fogyatékos emberek integrált foglalkoztatása ösztönzésének koncepciója. ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest, 2008.

PwC: Vízión vagy illúzió? A blokklánc-technológia energiaipari alkalmazási lehetőségei. PricewaterhouseCoopers Magyarország Kft, 2017. Elérhető: [https://www.pwc.com/hu/hu/kiadvanyok/assets/pdf/blockchain\\_2017.pdf](https://www.pwc.com/hu/hu/kiadvanyok/assets/pdf/blockchain_2017.pdf)

PwC: Ha a kör bezárul – a körforgásos gazdaság jelentősége és lehetőségei. PricewaterhouseCoopers Magyarország Kft., 2018. Elérhető: <https://www.pwc.com/hu/hu/kiadvanyok/assets/pdf/korforgasos.pdf>

Rakovitsné Szini Katalin: A részekre bontás tilalmával kapcsolatos egyes kérdésekről (a becsült érték meghatározására vonatkozó kitekintéssel) Közbeszerzési Szemle, 2016/10. pp. 33-40.

Retek Mihály: A globális éghajlatváltozás interaktív és komplex forgatókönyveinek modellezése és elemzése. Jövőtanulmányok 25. Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2011.

Rezső Orsolya: A kkv szektor közbeszerzési szereplésének statisztikai elemzése a 2019. évre vonatkozóan. Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2020/4. pp. 59-64.

Sánchez, Segi Nin: The Implementation of Decentralized Ledger Technologies for Public Procurement: Blockchain Based Smart Public Contracts. *European Procurement and Public Private Partnership Law Review*, 2019/3. pp. 180-196.

Sarkis, Joseph: A strategic decision framework for green supply chain management. *Journal of Cleaner Production*, Vol. 11. (2003). pp. 397-409.

Sarter, Eva Katharina – Sack, Detlef – Fuchs, Sebastian.: Public Procurement as Social Policy? An introduction to social criteria in public procurement in Germany. Working Paper Series „Comparative Governance“, No. 1, August 2014. Universität Bielefeld.

Sato, Misato – Tobias Kruse – Josh Burke – Myra Mohnen, Peter Pope: Does it pay for firms go green? *Polciy Report*, 2020. június. Centre for Climate Change Economics and Policy, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment.

Scholl, Hans Jochen – Pomechchikov, Roman – Rodriguez, M. P. B: Early Regulations of Distributed Ledger Technology/Blockchain Providers: A Comparative Case Study. *Proceedings of the 53rd Hawaii International Conference on System Sciences*, 2020. pp. 1760-1769.

Scott, Brett: How can cryptocurrency and blockchain technology play a role in building social and solidarity finance?, *UNRISD Working Paper*, No. 2016-1, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Geneva.

Shang, Quiyun – Price, Allison: A blockchain-based land titling project in the Republic of Georgia. *Innovatons* Vol. 12. No.3-4. pp. 73-78.

Shwartz, Mark (2001): Biological warfare: an emerging threat in the 21st century. *Stanford News Service*. Elérhető: <https://news.stanford.edu/pr/01/bioterror117.html>

Shepler, Susan: „We Know Who is Eating the Ebola Money!\": Corruption, the State, and the Ebola Response. *Anthropological Quarterly* , Vol. 90 (2017), No. 2, pp. 457–480.

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

Soós Csaba: A nyilatkozati elv bevezetése a közbeszerzésben. Közbeszerzési Szemle, 2015/8. pp. 41-50.

Soós Gábor: A szabálytalanságok és pénzügyi korrekciók jogi háttere az uniós forrású közbeszerzésekben. Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2019/9. pp. 46-54.

Soreide, Tina: Corruption in public procurement. Causes, consequences and cures. Chr. Michelsen Institute, 2002.

Sourani, Amr – Sohail, Muhammad: Barriers to addressing sustainable construction in public procurement strategies. Engineering Sustainability, Vol. 164. 2011. pp. 229-237.

Sönnichsen, Sönnich Dahl – Clement, Jesper: Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement. Journal of Cleaner Production. Vol. 245, 2020. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.118901>

Stojcic, Nebojsa – Srhoj, Stjepan – Coad, Alex: Innovation procurement as capacity-building: Evaluating innovation policies in eight Central and Eastern European countries. European Economic Review, 2020, Vol. 121. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2019.103330>

Suorsa, Katri: Regionality, innovation policy and peripheral regions in Finland, Sweden and Norway. Fennia 2007/ 1, pp. 15–29.

Szabó Ádám: A kkv-k múltja, jelene, jövője a közbeszerzésben. Közbeszerzési Szemle, 2017/12. pp. 38-46.

Szabó Miklós: A jog alkotmányosságáról. Miskolci Jogi Szemle, 2011. különszám. pp. 183-195.

Szabo, Nick: Smart Contracts: Building Blocks for Digital Markets. 1996.

Szegedi László: Az Európa Tanács jó közigazgatásról szóló ajánlásának magyar szövegéhez. Pro Bono Publico, 2011/1. pp. 105-108.

Székely Andrea – Krajcsovics Ágnes: A népességmegtartó képesség kérdésköre, valamint kísérletek annak számítására. Jelenkori társadalmi és gazdasági folyamatok, 2017/1-2. pp. 63-76.

Szuchy Róbert: A kötelmi jog kihívásai az új technológiák nyomán – okosszerződések és a blokklánc-technológia. *Glossa Iuridica*, 2019/1-2. pp. 151-160.

Tamaska László – Rédey Ákos – Vizi Szilárd: Életciklus elemzés készítése. Tisztább Termelés Kiskönyvtár, Veszprémi Egyetem Környezetmérnöki és Kémiai Technológia Tanszék, 2001/II. kötet.

Tátrai Tünde: A közbeszerzés mint sajátos beszerzési tevékenység és fejlődési lehetőségei Magyarországon. PhD értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem, 2006.

Tátrai Tünde: Verseny a közbeszerzési piacon. *Közgazdasági Szemle*, LVI. évf., 2009. szeptember, pp. 835–848.

Tátrai Tünde – Németh Anita – Perczel Zsófia – Szloboda Alíz (2014): Korruptációs kockázatok a közbeszerzésben. Módosítási javaslatok és problémafelvetések SWOT analízis alapján. Elérhető: [https://transparency.hu/wp-content/uploads/2014/01/korruptacios\\_kockazatok\\_a\\_kozbeszerzesben.537.pdf](https://transparency.hu/wp-content/uploads/2014/01/korruptacios_kockazatok_a_kozbeszerzesben.537.pdf)

Tátrai Tünde: Foglalkoztatás-barát közbeszerzés. In: Gyulai-Schmidt Andrea (szerk) *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában*. Pázmány Press, Budapest, 2015. pp. 243-261.

Tátrai Tünde - Dudás Gábor: Adatvédelem és közbeszerzés határán, *ACTA HUMANA*, 2015/5. pp. 39-50.

Tátrai Tünde: Az elektronikus közbeszerzés gyakorlati kérdései. *Közbeszerzési Szemle*, 2016/12. pp. 35-42.

Tátrai Tünde – Vörösmarty Gyöngyi: Közbeszerzés koronavírus idején. *Közbeszerzési Értesítő Plusz*, 2020/4. pp. 32-34.

Technopolis Group & Mioir: *Evaluation of Innovation Activities. Guidance on methods and practices*. Study funded by the European Commission, Directorate for Regional Policy, 2012.

Telles, Pedro – Luke, Butler: Public Procurement Award Procedures in Directive 2014/24/EU (May 29, 2014). In: F. Lichere – R. Caranta – S. Treumer (szerk) *Novelties in the 2014 Directive on Public Procurement*, Djof Publishing, 2014. Elérhető: SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2443438>

Thio-ac, August et al: Blockchain-based System Evaluation: The Effectiveness of Blockchain on E-Procurement. *International Journal of Advanced Trends in Computer Science and Engineering*. Vol 8. No.5., 2019. pp. 2673-2676.

Tóth István János – Hajdu Miklós: Magyar kórházak közbeszerzései a közgazdasági elemzés boncasztalán. *CRCB Research Notes*: 2017:2.

Uzzoli Annamária, Szilágyi Dániel, Bán Attila (2019): Az éghajlatváltozás egészségügyi kockázatai és népegészségügyi következményei – A hőhullámokkal szembeni sérülékenység területi különbségeit. *Területi Statisztika*, 2019/4. pp. 400-425.

Vaidya, Kishor – Sajeev, A.S.M. – Callender, Guy: Critical factors that influence e-procurement implementation success in the public sector. *Journal of Public Procurement*, 2006/1-3, pp. 70-99.

Valkó László – Kiss András: Eco-labels in Hungarian Public Procurement. *Periodica Polytechnica*, Vol. 13, 2005/2. pp. 107-120.

Varga Ágnes: Fenntarthatóság az új közbeszerzési irányelvekben. *Közbeszerzési Szemle*, 2014/8-9. pp. 65-72.

Varga Ágnes – Havas-Kovács Gabriella: Az életciklusköltség-számítás alkalmazásának lehetőségei a közbeszerzési eljárásokban. *Közbeszerzési Szemle*, 2017/4. pp. 53-56.

Varnäs, Annika - Balfors, Berit – Faith-Ell, Charlotta: Environmental consideration in procurement of construction contracts: current practice, problems and opportunities in green procurement in the Swedish construction industry. *Journal of Cleaner Production*, Vol 17., 2009/13., pp. 1214-1222.

Vasa László: A körforgásos gazdaság koncepciója: jövőbemutató trend vagy visszatérés az alapokhoz? *Valóság*, 2020/3. pp. 1-12.

Vándor Csaba: Pályázati közbeszerzés a változó jogi erőterben. PhD értekezés, kézirat, 2017.

Vándor Csaba: Generációváltás a közbeszerzésekben: az e-közbeszerzés reformja. In: Reisinger Adrienn – Kecskés Petra (szerk): Ifjúság – jövőképek. Kautz Gyula Emlékkonferencia, 2017. pp. 1-11.

Várhomoki-Molnár Márta – Horváth Dusán – Bíró Boglárka: Az elektronikus közbeszerzés hazai bevezetésének jogszabályi kérdései. Közbeszerzési Szemle, 2018/1. pp. 38-52.

Vértesy László: A KKV szektor Magyarországon. Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, Pénzügyek tanszék, Budapest, 2018.

Vukoszavlyev Szlobodan, Polereczki Zsolt, Kovács Bence: Az innováció fogalmának fejlődése. In: Fehér András - Szakály Zoltán: Egészségpiaci kutatások. Debreceni Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Debrecen, 2019. pp. 185-195.

Wang, Jue: Innovation and government intervention: A comparison of Singapore and Hong Kong. Research Policy, 2018/2. pp. 339-412.

Werbach, Kevin: The Blockchain and the New Architecture of Trust. The MIT Press, 2018.

Wittmeyer, Cathy L.: A Public Procurement Paradox: The Unintended Consequences of Forest Product Eco-labels in the Global Marketplace. Journal of Law and Commerce, Vol. 69. 2004, pp. 70-98.

Zsellér Orsolya Veronika: Az életciklus-költségelemzés (LCC) alkalmazása az innováció tervezésében. Doktori értekezés, Győr, 2011.

