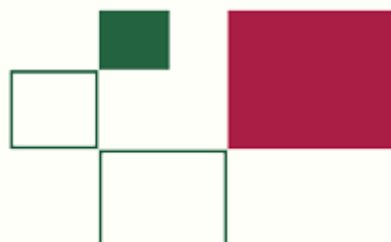




A KORRUPCIÓELLENES MUNKACSOPORT 2024. ÉVRE VONATKOZÓ JELENTÉSE

(tervezet)

Budapest, 2025. április



TARTALOM

1.	BEVEZETŐ	3
2.	ALMUNKACSOPORTI JAVASLATOK	5
2.1.	Konszenzusos javaslatok	5
2.2.	Konszenzussal nem bíró javaslatok	8
3.	A KÖZPÉNZEK ALMUNKACSOPORT JELENTÉSE	16
3.1.	Bevezetés	16
3.1.1.	A Közpénzek Almunkacsoport feladatainak meghatározása a Korrupcióellenes Munkacsoport 2024. évi munkatervében	16
1.1.1.	A munkatervbe bekerülő két konszenzusos javaslat ismertetése	17
3.2.	Az NKS teljesülésének értékelése a saját területén	17
3.3.	EU-s támogatások	17
3.3.1.	Főbb intézményrendszeri változások	17
3.3.2.	Szabályozói környezet változásai	17
3.3.3.	Forrásfelhasználás előrehaladása	18
3.4.	Nemzeti támogatások	20
3.4.1.	Bevezetés	20
3.4.1.1.	Támogatások létjogosultsága	20
3.4.1.2.	Támogatások típusai	21
3.4.1.3.	Konklúzió	21
3.4.2.	A hazai forrásból nyújtott támogatások körében a kedvezményezetti összeférhetlenségi nyilatkozatok benyújtása legalább a támogatási szerződés megkötésekor	22
3.4.2.1.	Előzmények	22
3.4.2.2.	A hatályos hazai szabályozás bemutatása	23
3.4.2.3.	A hazai és az európai uniós összeférhetlenségi szabályok összehasonlítása	23
3.4.2.3.1.	Az Áht. vonatkozó rendelkezései	23
3.4.2.3.2.	A közpénztörvény vonatkozó rendelkezései	23
3.4.2.3.3.	Az európai uniós forrásokra vonatkozó szabályozás	25
3.4.2.3.4.	A hazai, valamint az uniós forrásból nyújtott támogatásokra jogszabályi rendelkezések összehasonlítása	26
3.4.2.4.	A javaslat ismertetése	28
3.4.2.4.1.	A javaslat alapvető célja, irányvonala	28
3.4.2.4.2.	A szabályrendszer fentiek szerint átalakításának és az összeférhetlenségi nyilatkozat támogatási szerződés megkötésekor való megtétele bevezetésének lehetséges negatívumai	30
3.4.3.	A hazai forrásból nyújtott támogatások körében a biztosítékok körének esetleges kötelezővé tételének vizsgálata és a javaslat megfogalmazása	30
3.4.3.1.	Előzmények	30
3.4.3.2.	Helyzetismertetés, összehasonlítás	31
3.4.3.2.1.	Biztosítékok típusai, biztosítékmentesség	31
3.4.3.3.	A javaslat ismertetése	32
3.4.3.4.	Prognosztizált eredmények	34
3.5.	Közbeszerzések	35

3.5.1.	A közbeszerzések éves mennyisége	35
3.5.2.	A Kbt. 75. § (2) bekezdés c) pontja szerinti eredménytelenségi ok előfordulása	35
3.5.3.	A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások kezdeményezésének, visszavonásának mennyisége.....	36
3.5.4.	A kizáró okok alóli öntisztázások adatainak nyomonkövetése	38
3.5.5.	A közérdekű bejelentések alakulása, és más szerv eljárásának kezdeményezései, pl. feljelentés vagy más szignalizáció	39
3.5.6.	Közbeszerzési összeférhetlenségi esetek nyomon követése	41
3.5.7.	Közbeszerzési kartellek feltárása	42
3.5.8.	Kbt. 115. §-a szerinti eljárásfajta alkalmazásával kapcsolatban elvégzett elemzés következtetései .	44
3.5.9.	A Közbeszerzési Döntőbizottság által készített összefoglaló nyomon követése a bírságolási gyakorlat vonatkozásában.....	45
4.	AZ ÁTLÁTHATÓSÁG ÉS ETIKA ALMUNKACSOPORT JELENTÉSE	47
4.1.	Bevezetés.....	47
4.2.	Az NKS teljesülésének értékelése	47
4.3.	Információszabadság	47
4.3.1.	A közpénzek felhasználásának átláthatósága	47
4.3.2.	A közérdekűadat-igénylések és közérdekű adat kiadása iránti perek	50
4.4.	Vagyonnyilatkozatok.....	53
4.5.	Forgóajtó, lobbizás, összeférhetlenség	54
4.6.	Etikai kódexek	54
4.7.	Jogalkotás transzparenciája	54
4.8.	Politikafinanszírozás.....	56
5.	A KORRUPCIÓELLENES FELLÉPÉSÉRT FELELŐS ALMUNKACSOPORT JELENTÉSE	57
5.1.	Bevezetés.....	57
5.1.1.	Az almunkacsoport 2024. évre megfogalmazott javaslatai	57
5.1.2.	Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia szerinti kapcsolódó feladatok.....	57
5.2.	Büntetőjog és büntetőeljárások kapcsán történt előrelépések.....	59
5.2.1.	A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény CV/A. Fejezetében szabályozott külön eljárás gyakorlati érvényesülése 2024-ben.....	59
5.2.2.	A Nemzeti Védelmi Szolgálat feladatai	61
5.2.2.1	Bevezetés.....	61
5.2.2.2	Előzmény és 2024. évi eredmények	62
5.2.2.3	2024. évi tevékenység	63
5.2.2.4	Stratégia-alkotás.....	64
5.2.2.5	„Célkeresztben a korrupció, célra tart a „Z” generáció” verseny	64
5.2.2.6	Egyéb rendezvények a korrupció megelőzéssel kapcsolatban	64
5.2.2.7	Módszerek, lehetőségek a korrupció megelőzési küzdelem hatékonyságának növelése	65
5.2.3.	A korrupciós és korrupciós jellegű bűncselekmények tendenciájának alakulása 2013-2024 között.	66
5.3.	Bejelentővédelem	68
5.3.1.	Közérdekű bejelentők védelme.....	69
5.3.2.	Visszaélést bejelentők védelme	70

1. BEVEZETŐ

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

A Munkacsoport az Integritás Hatóságtól független elemző, javaslattevő, véleményező és döntéselőkészítő feladatokat ellátó testületi szerv. A Munkacsoport határozatlan ideig működik. A Munkacsoport nem avatkozhat be az Integritás Hatóság tevékenységébe. [Eufetv. 48. § (1) bekezdés].

A Munkacsoport feladata a meglévő korrupcióellenes intézkedések vizsgálata, és javaslatok kidolgozása az Eufetv. 50. § (1) bekezdésében megjelölt intézkedésekre. Ezen feladatok alapján éves jelentést készít a Munkacsoport, amely elemzi a korrupció és a korrupciós gyakorlatok kockázatait és tendenciáit, hatékony ellenintézkedéseket és bevált gyakorlatokat javasol a korrupciós kockázatok és korrupciós típusok megelőzésére, felderítésére és szankcionálására, és felméri a hatékony végrehajtásukat, valamint azt, hogy a korábbi javaslatait hogyan követték nyomon és hajtották végre a vonatkozó jogalkotási és nem jogalkotási kezdeményezések és kormányprogramok. A Munkacsoport nem kormányzati szereplőit képviselő, civil tagjai aggodalmukat fejezték ki egyes konkrét ügyek kapcsán és ezeket a jelentés részévé kívánták tenni, ugyanakkor – amint ezt a civil tagok is kiemelték – munkacsoport mandátuma nem terjed ki az egyedi ügyek vizsgálatára. A KEMCS-nek ugyanis nincsen jogosítványa, sem eszköze arra, hogy konkrét ügyekben vizsgálódjon, majd tegyen megállapításokat és vonjon le következtetéseket. A KEMCS munkáját, de általában a korrupcióról alkotható, mérvadó vélemény kialakítását is nehezíti, hogy saját költségvetés és források hiányában a KEMCS nem tud kifejezetten a korrupcióra irányuló komoly, átfogó, tudományosan megalapozott felmérést megrendelni.

A civil tagok továbbá aggodalmukat fejezték ki azzal kapcsolatban, hogy a KEMCS működésére nézve bizonytalanságot okoz, hogy 2025 januárjában ügyészégi eljárás indult az Integritás Hatóság elnöke ellen, aki egyben a KEMCS elnöke is.

A Munkacsoport összetétele paritásos, a 21 fős tagságot a nem kormányzati szereplőket képviselő tíz civil tag, az állami szerveket képviselő tíz tag, valamint az Integritás Hatóság elnöke adja.

A Munkacsoport a legutóbbi – a 2023. évre vonatkozó – jelentés elfogadását követően 2024. április 25-én, 2024. július 8-án, 2024. szeptember 24-én, 2024. december 3-án, 2025. január 21-én, 2025. február 20-án és 2025. március 12-én ülésezett. A 2025. március 12-i ülésen a KEMCS úgy döntött, hogy a 2024. évi jelentését 2025. április 30-ig fogadja el.

A Munkacsoport a tavalyi év során kiemelt hangsúlyt fektetett saját struktúrájának hatékonyabbá tételére az almunkacsoportok racionalizálásával, valamint az éves jelentés formai és

tartalmi kereteinek meghatározásával. Ezen racionalizálási feladatok elvégzése mellett azonban az éves jelentés tartalmi előkészítése a munkacsoport mandátuma szerinti témaköröket érintő adatkérési igények jelentős késéssel jelentek meg, csupán a 2024. év utolsó harmadában fogalmazódtak meg ilyen konkrét igények.

Az Eufetv. szerint a Munkacsoport állandó feladata az éves jelentés készítése az előző éves tevékenységéről. A jelentés elkészítésénél azt az elvet követtük, hogy az almunkacsoportokban folyó munkákról szóló részanyagokat szerepeltetjük a jelentésben. Tekintettel arra, hogy az almunkacsoportok ülésezése a struktúraváltás, valamint a kései adatigénylések miatt a tervezettnél ritkábban alakult, ezért az almunkacsoportonkénti részanyagok terjedelme és mélysége jelentősen eltérő.

E jelentés elkészítésénél tehát a korábbi évek gyakorlatát tükröző szerkesztési megoldást igyekeztünk folytatni, figyelembe véve a konszenzussal bíró és konszenzussal nem bíró javaslatoknál azt a civil tagok által készített jelentéstervezetet is, amelynek tartalmát az almunkacsoporti írásos dokumentumok előkészítésében az elmúlt egy év során azon jelentéstervezet megküldéséig csak részlegesen ismerhettek meg a tagok.

E jelentés elfogadásával sem vész el a civil tagok által végzett, az általuk készített jelentéstervezetbe fektetett munka, mivel az Eufetv. 53. §-a szerint a Munkacsoportnak a korrupcióellenes küzdelem területén tevékenykedő független, nem kormányzati szereplőket képviselő tagjai jogosultak árnyékjelentést készíteni, amelyet a Munkacsoport és az Integritás Hatóság honlapján – a Munkacsoport éves jelentésével azonos helyen – annak Kormány felé történő megküldésével egyidejűleg nyilvánosan hozzáférhetővé kell tenni.

2. ALMUNKACSOPORTI JAVASLATOK

2.1. Konszenzusos javaslatok

	Almunkacsoport	Javaslat tartalma
1.	Közpénzek al- munkacsoport	Ellenőrző szervek közötti információ átadás a Kbt. 115. §-a szerinti eljárás alkalmazásával kapcsolatban Az ellenőrzés fokozása érdekében indokoltnak látszik, hogy azon esetek listáját, ahol egy ajánlatkérő a Kbt. 115. §-a szerinti eljárástípust egy éven belül tíznél több alkalommal alkalmazta, a közbeszerzésekért felelős miniszter megküldje az ellenőrző szerveknek, akik az ellenőrzési tervükbe betervezhetik ezen eljárások átfogóbb vizsgálatát, különösen arra figyelemmel, hogy az ajánlatkérők megfelelően betartották-e a részekre bontás tilalmára vonatkozó jogszabályi kötelezettségeiket, és az eljárásban ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők kiválasztása és változtatása a verseny tisztaságának és az esélyegyenlőség elvének szem előtt tartásával történt-e.
2.	Közpénzek al- munkacsoport	Javasoljuk, hogy Kbt. 115. §-a szerinti eljárások összegyűlt tapasztalatai és statisztikai elemzései alapján az ajánlattételre felkért gazdasági szereplők kiválasztásának elvárt elveiről, a kötelező rotációról az ajánlatkérők számára egy célzott, gyakorlati segédanyag/útmutató készüljön az eddigieken felüli nagyobb részletezettséggel (beleértve a „teljesítésre képes, szakmailag megbízható” követelményhez kapcsolódó használható javaslatokat, esetleg kiegészítve a felkért gazdasági szereplők függetlenségének elvárásával).
3.	Közpénzek al- munkacsoport	Javasoljuk, hogy a Kbt. 115. §-a szerinti eljárások esetében készüljön olyan összefoglaló statisztika, amely a darabszámok mellett az ilyen eljárások értékeit is elemzi.
4.	Közpénzek al- munkacsoport	Javasoljuk, hogy az összeférhetetlenségre vonatkozó egységes joggyakorlat kialakításának ösztönzése érdekében az ajánlatkérők oldalán érintett személyek részére kerüljön bevezetésre a jogszabályi előírás átfogó, gyakorlati jellegű, célzott oktatása. Emellett javasoljuk annak

		megfontolását is, hogy a szakmai szervezeteken, iparkamarákon, vagy más hatóságok keresztül az ajánlattevői oldal célzott oktatása is kerüljön bevezetésre.
5.	Közpénzek al-munkacsoport	Javasoljuk, hogy az adott hirdetmény nélküli tárgyalásos (a továbbiakban: HNT) eljárás engedélyezésének indoka kerüljön bele az EKR adatbázis rekordjaiba. Így az egyes indokok alapján szűrhetővé válnának az adott időszak HNT eljárásai.
6.	Közpénzek al-munkacsoport	Központi beszerző szervezetek és keretmegállapodások Javasoljuk, hogy a központi beszerző szervezetek hozzák nyilvánosságra, hogy a keretmegállapodásokban résztvevő konzorciumokon belül a tényleges teljesítés során melyik konzorciumi tag, illetve annak alvállalkozója milyen részt (db. szám, összeg, %-os arány) teljesít. Javasoljuk, hogy a központi beszerző szervezetek hozzák nyilvánosságra, hogy az egyszereplős keretmegállapodásokban résztvevők a tényleges teljesítés során melyik alvállalkozójukat mekkora részben vonták be a teljesítésbe. Az 1082/2024. (III. 28.) Korm. határozat 4. b) pontja alapján a keretmegállapodáson és dinamikus beszerzési rendszeren alapuló egyedi szerződések gazdasági szereplők közötti megoszlására vonatkozó adatok közzététele rendszeresen megtörténik, a központi beszerző szervek által teljesítendő adatszolgáltatásokhoz kialakított egyéges sablon szerint, azon keretmegállapodások és dinamikus beszerzési rendszerek vonatkozásában, amelyekből európai uniós forrásból történő beszerzés megvalósítására van lehetőség. A Kbt. 43. § (2) bekezdés e) pontja alapján a szerződés teljesítésébe bevont alvállalkozóval összefüggő adatok közzététele jelenleg is kötelező.
7.	Közpénzek al-munkacsoport	Javasoljuk, hogy készüljön gyakorlati segédanyag/útmutató a versenyt korlátozó rossz, és megengedhetetlen gyakorlatokról. Ugyanakkor az is bemutatható hogyan lehet az adminisztrációs terheket csökkenteni, az eljárást gyorsítani és a KKV-kat támogatni. Az útmutatóban javasoljuk példatárszerűen megadni, hogy az ajánlatok-

		ban/eljárási cselekményekben melyek a vizsgálandó, korrupciós gyanúra utaló jelek. Javasoljuk, hogy az útmutatóban kifejezetten hívják fel az ajánlatkérőket a Kbt. szerinti szignalizációs kötelezettségükre.
8.	Közpénzek al-munkacsoport	Javasoljuk a Kbt. 5. § (3) bekezdése szerinti közbeszerzési kötelezettségre vonatkozó egységes értelmezés és ez alapján egységes joggyakorlat kialakítását.
9.	Közpénzek al-munkacsoport	Javasoljuk, hogy kiemelt típusú EU támogatások esetében a pályázati felhívásban szerepeljen a kedvezményezett kiválasztására vonatkozó részletes indoklás.
10.	Átláthatóság és etika al-munkacsoport	A proaktív információszabadság megerősítése érdekében, civil kezdeményezésre, • a proaktív közzététellel kapcsolatban javasoljuk felülvizsgálni és fejleszteni a jelenlegi összkormányzati dokumentumtár szerkezetét és tartalmát a NAIH útmutatása és monitoring-jelentései alapján annak érdekében, hogy az állampolgárok számára megkönnyítse a tájékozódást; • javasoljuk felülvizsgálni a KIF-adatbázist felhasználhatósági szempontok alapján; • javasoljuk az adatszolgáltatási kötelezettség kiterjesztésének megvizsgálását, különös tekintettel arra, hogy számos közfeladatot köztulajdonban álló gazdasági társaságok látnak el, vagyis ezen adatok szerepeltetése nélkül nem nyerhető átfogó kép a közpénzek tényleges felhasználásáról.
11.	Korrupcióellenes fellépésért felelős al-munkacsoport	Az al-munkacsoport – civil kezdeményezésre – meg kívánja vizsgálni, hogy a köznyelvben elterjedt, ún. „magas szintű korrupció” fogalmának meghatározása mennyiben szükséges.
12.	Korrupcióellenes fellépésért felelős al-munkacsoport	Az al-munkacsoport – civil kezdeményezésre – megfontolásra javasolja az OLAF igazságügyi ajánlást tartalmazó jelentéseinek nyilvánosságra hozatalát.
13.	Korrupcióellenes fellépésért felelős al-munkacsoport	Az al-munkacsoport javasolja a gazdasági (üzleti, civil) korrupció körében kutatások, vizsgálatok elvégzését és annak megállapításaira figyelemmel javaslatok megfogalmazását
14.	Korrupcióellenes fellépésért	Javasoljuk annak áttekintését, hogy jelenleg milyen feltételrendszer, szabályozási keretrendszer érvényesül a

	felelős almun- kacsoport	nemzeti vagyonnal, illetve a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok által kezelt vagyonnal való gazdálkodásra, és mindezek ismeretében indokolt lehet javaslatok kidolgozása a célszerűnek vélt, a minél felelősségteljesebb vagyonkezelés támogatására.
--	-------------------------------------	---

2.2. Konszenzussal nem bíró javaslatok

	Almunkacsoport	Javas- lattevő	Javaslat tartalma
1.	Közpénzek al- munkacsoport	civil	Javasoljuk annak vizsgálatát, hogy a kartellekre és egyéb versenykorlátozó magatartásra irányuló állampolgári panaszok és bejelentések alapján miért csak elenyésző számú GVH eljárás indul versenyjogi jogsértés miatt. Javasoljuk a bejelentésekkel kapcsolatos döntések és a döntések mögötti indokok nyilvánosságra hozatalát. <u>A javaslattal az állami szerveket képviselő tagok nem értenek egyet az alábbiakra tekintettel:</u> <i>A Tptv. 43/G. § (4) bekezdése alapján a bejelentéssel kapcsolatos eljárás irataiba kizárólag maga a bejelentő tekinthet be.</i> <i>A tagállami versenyhatóságok helyzetének a hatékonyabb jogérvényesítés céljából történő megerősítéséről és a belső piac megfelelő működésének biztosításáról szóló, 2018. december 11-i (EU) 2019/1 európai parlamenti és tanácsi irányelv (23) preambulumbekezdése és 4. cikk (5) bekezdése alapján a Gazdasági Versenyhivatal – saját erőforrásainak hatékony felhasználása céljából – megilleti a prioritizálás vagy egyéb törvényben foglalt indok alapján történő panasz/bejelentés elutasítás joga. A prioritásokon alapuló hatósági diszkréció az Irányelv szerint a versenyhatósági működés egyik garanciális eleme. A bejelentő a bíróság előtt vitathatja a Gazdasági Versenyhivatal – érdemben megindokolt, a</i>

			<i>bejelentő által felhozott tényekre reagáló – bejelentést elutasító végzését (a bírósági döntéseket a bíróság anonimizált formában közzéteszi).</i> <i>A Gazdasági Versenyhivatal szakmai működésének felülvizsgálata kizárólag bírósági hatáskörbe tartozó kérdés a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata által. Ezen felül a Gazdasági Versenyhivatal évente beszámolási kötelezettséggel tartozik az Országgyűlésnek, így feladatkörében a KEMCS által nem felülvizsgálható.</i>
2.			Javasoljuk, hogy a Kbt. 115. §-a szerinti eljárások nyertes ajánlattevőit feldolgozva olyan statisztika is készüljön, amelyben azok a TOP20 ajánlattevők szerepelnek, akik a legtöbbször, illetve legnagyobb értékben voltak nyertesek az adott időszak Kbt. 115. §-a szerinti eljárásaiban és ők mely ajánlatkérők eljárásaiban. <u><i>A javaslattal az állami szerveket képviselő tagok nem értenek egyet az alábbiakra tekintettel:</i></u> <i>Az Eufetv. 48. § (2) bekezdése alapján a KEMCS nem kaphat megbízást arra, hogy egyéni kötelezettséget vagy felelősséget állapítson meg. A nyertes ajánlattevők adatai jelenleg is letölthetőek az EKR felületéről az eljárás eredményéről szóló tájékoztató hirdetmények adattartalmának gépi eszközökkel feldolgozható formában történő exportálási funkcióval. A fentiekre tekintettel külön statisztika készítése nem indokolt.</i>
3.	Közpénzek al-munkacsoport	civil	Javasoljuk, hogy az egyajánlatos közbeszerzési eljárások összegzése tartalmazzon olyan összefoglaló szöveges részt, ami elemzi, hogy a piaci helyzetet tekintve mennyire reális, indokolható és elfogadható, hogy az eljárásban csak egy ajánlat érkezett, illetve a korábban jellemzően egyajánlatos szektorokban hogyan alakult a két ajánlattevős eljárások száma, továbbá melyek azok a jelek, amelyekből egyértelműen arra kell gondolni/gyanakodni, hogy a másik ajánlat csak „támogató” ajánlat.

			<u>A javaslattal az állami szerveket képviselő tagok nem értenek egyet az alábbiakra tekintettel:</u> Az összegezés javaslatban foglalt kötelező tartalmi elemmel való bővítése nem megvalósítható, mivel az ajánlatkérőnek nincsenek sem részletes piaci ismeretei, sem ágazati vizsgálatához szükséges szakismerete, valamint adatai, ami alapján ezt az elemzést képes lenne elvégezni, ennek elvárása nem életszerű. Az ajánlatkérők kötelezettsége jelenleg is a közbeszerzés megfelelő előkészítése, ennek keretében az előzetes piaci konzultáció; továbbá az ajánlatkérő jelenleg is köteles jelezni a GVH felé, ha az ajánlattevők versenykorlátozó magatartását észleli vagy azt alapos okkal feltételezi, amelyre vonatkozóan GVH tájékoztató összefoglaló és más segédanyagok jelenleg is rendelkezésre állnak.
4.	Közpénzek al-munkacsoport	civil	Javasoljuk, hogy a védendő adatok és információk nyilvánosságra hozatala nélkül, a Kbt. alól mentesített beszerzésekről készüljön publikusan elérhető nyilvántartás, legalább a bizottsági döntés napja, az ajánlatkérő neve, a beszerzés tárgyának rövid meghatározása, illetve a szerződés értéke megadásával. <u>A javaslattal az állami szerveket képviselő tagok nem értenek egyet az alábbiakra tekintettel:</u> A Kbt. 9. § (1) bekezdés b) pontja alá tartozó beszerzések esetében a javaslat szerinti információk felfedése ellentétes az állam biztonságához fűződő alapvető érdekeivel, vagy Magyarország alapvető biztonsági érdekei, a minősített adatok védelme vagy a szükséges különleges biztonsági intézkedések nem garantálhatóak a javaslat szerinti nyilvánosan elérhető nyilvántartás bevezetése esetén.
5.	Közpénzek al-munkacsoport	civil	Javasoljuk a Kbt. 115. § (2) bekezdés harmadik és ötödik mondata szerinti rendelkezés szigorítását például az alábbiak szerint: „Az ajánlatkérő csak az adott ágazatban tevékenységet végző, teljesítésre képes, szakmailag megbíz-

			ható és egymástól független gazdasági szereplőknek küldhet ajánlattételi felhívást. (...) Az ajánlatkérő a különböző eljárásokban ajánlattételre felhívni kívánt gazdasági szereplők személyét köteles változtatni, annak elmaradását indokolni kell.” <u>A javaslattal az állami szerveket képviselő tagok nem értenek egyet az alábbiakra tekintettel:</u> Egy indokolási kötelezettség bevezetése növelné az eljárásfajta adminisztrációs terheit, ugyanakkor formálissá (egy indokolással kiválthatóvá) tenné a rotálási kötelezettség betartását, valamint további jogbizonytalanságot és felesleges jogvitákat váltana ki arról, hogy milyen tartalmú indokolás fogadható el jogszerűnek. A Kbt. 115. § (2) bekezdésének további szigorítása szükségtelen, mivel a jelenlegi szabályok már most is tartalmazzák a garanciális előírásokat („ajánlatkérő köteles biztosítani a versenyt”, „akkor alkalmazhatja az e § szerinti eljárást, ha a tisztességes verseny biztosításához e törvény által megkövetelt, megfelelő számú teljesítésre képes gazdasági szereplőről van tudomása”, „csak a teljesítésre képes, szakmailag megbízható gazdasági szereplőknek küldhet ajánlattételi felhívást”). A javaslatban szereplő megfogalmazások (adott ágazatban tevékenység végzése) növelnék a bizonytalanságot, mivel további jogértelmezési kérdéseket vetnek fel (Mi tartozik egy „ágazatba”? Milyen időtartam / volumen esetén, milyen adatok alapján tekintendő úgy, hogy egy gazdasági szereplő „végez tevékenységet” egy ágazatban?). A visszaélésszerű magatartások enélkül is beleütköznek a tisztességes verseny biztosítására vonatkozó általános előírásba, ennek további kazuisztikus szabályozását nem látjuk lehetségesnek, ez nem jogalkotási eszközzel kezelhető kérdés.
6.	Közpénzek al-munkacsoport	civil	Központi beszerző szervezetek és keretmegállapodások Javasoljuk, hogy a központi beszerző szervezetek nagy értékű, egy teljes piaci szegmenst lefedő ke-

			retmegállapodást ne köthessenek egyetlen ajánlattevővel. Ha mégis ez történne, akkor részletes, nyilvános piaci elemzéssel támasszák alá az ilyen keretmegállapodások alapján kötött egyedi szerződések reális, piaci áron való teljesülését. <u>A javaslattal az állami szerveket képviselő tagok nem értenek egyet az alábbiakra tekintettel:</u> A központi beszerző szervektől kapott tájékoztatás szerint abban az esetben kötnek keretmegállapodást egyetlen ajánlattevővel, amennyiben az adott speciális tárgykörben kevés potenciális gazdasági szereplő található a piacon, és ezért a keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárásban így biztosítható a verseny. A piaci árak nem összehasonlíthatóak a központosított közbeszerzési listákon szereplő tételek áraival, mivel ezek az intézmények teljes körű és felelősségteljes kiszolgálása érdekében a vonatkozó összes kapcsolt szolgáltatással, jótállási és garanciális keretekkel kerülnek a termék- és szolgáltatási listákra. A javaslat gyakorlati megvalósítása sem lehetséges, mivel a közbeszerzési előkészítésének időpontjában értelemszerűen nem ismeretek a későbbi keretmegállapodás egyedi szerződése szerinti ellenértékek.
7.	Közpénzek al-munkacsoport	civil	Központi beszerző szervezetek és keretmegállapodások Javasoljuk, hogy a verseny előmozdítása érdekében az ajánlatkérők kizárólag több szereplős (minimum 5, vagy ténylegesen felülről nyitott pl. 99 keretszámú) keretmegállapodásokat kössenek és a többszereplős keretmegállapodásokban törekedjenek a versenyújrányítás arányának növelésére (azaz a közvetlen megrendelés arányának visszaszorítására), pl. a teljes keretmegállapodás értéke alapján előírt valamilyen arányszám alkalmazásával. <u>A javaslattal az állami szerveket képviselő tagok nem értenek egyet az alábbiakra tekintettel:</u> A központi beszerző szervektől kapott tájékoztatás szerint részben kötelezővé teszik a versenyújrányítást (pl. európai uniós forrás felhasználása esetén),

			részben lehetővé teszik azt az intézmények számára, azaz a közvetlen megrendelés nem kötelező az adott közbeszerzés megvalósítására, erre vonatkozóan további intézkedés nem szükséges. Az 1082/2024. (III. 28.) Korm. határozat 4. a) pontja már előírta a központosított közbeszerzési rendszerekben alkalmazott keretszámok vizsgálatát. A központi beszerző szervektől kapott tájékoztatás szerint abban az esetben kötnek keretmegállapodást egyetlen ajánlattevővel, amennyiben a közbeszerzési tárgy szerinti piacon potenciálisan csak egyetlen gazdasági szereplő létezik, vagy ha az adott speciális tárgykörben kevés potenciális gazdasági szereplő található a piacon, és ezért a keretmegállapodás megkötésére irányuló eljárásban így biztosítható a verseny. A keretszámok meghatározása gyakorlati jogalkalmazási kérdés, nem kezelhető jogalkotási eszközzel.
8.	Közpénzek al-munkacsoport	civil	A dinamikus beszerzési rendszereken (a továbbiakban: DBR) belül kötött egyedi szerződések adatai (ajánlati felhívás tartalma, szerződéses összeg) is teljes körűen kerüljenek az EKR-ben rögzítésre. <u>A javaslattal az állami szerveket képviselő tagok nem értenek egyet az alábbiakra tekintettel:</u> Az 1082/2024. (III. 28.) Korm. határozat alapján a központi beszerző szervek adat közzétételi feladata már eleve kiterjedt a DBR-ekre is, így ez a javaslat már teljesült. Az egyenkénti közzététel annak adminisztrációs terhe miatt nem megvalósítható, az uniós közbeszerzési irányelvek kifejezetten megengedik a negyedéves összefoglaló hirdetmény alkalmazását a DBR alapján megvalósított beszerzések eredményeinek közlésére.
9.	Közpénzek al-munkacsoport	civil	Azon vállalkozások, amelyek tulajdonosi szerkezetében közvetlenül, vagy közvetve hazai magántőke-alap található, az irányadó jogszabályi előírás hatályba lépéséig tartó időszakban is csak abban az esetben vehessenek részt bármilyen közbeszerzési eljárásban és/vagy hazai és EU támogatási pályázaton, ha az ajánlatukhoz/pályázatukhoz csatolnak egy olyan, a Magyar Nemzeti Bank által kiadott publikus dokumentumot, amely nevesíti az érintett magántőkealap tényleges tulajdonosait. <u>A javaslattal az állami szerveket képviselő tagok nem értenek egyet az alábbiakra tekintettel:</u>

			<i>A javaslatot kezelő Kbt. módosítás már elfogadásra került. Arra tekintettel, hogy az Országgyűlés a kérdésben már döntött, nincs lehetőség a Kormány részéről további intézkedésre.</i>
10.	Közpénzek al-munkacsoport	civil	Javasoljuk, hogy kiemelt típusú EU támogatások esetében a megvalósítás mérföldkövei elérésekor készüljön publikálható összefoglalás a projekt előmeneteléről, az elért eredményekről és a felhasznált támogatási összegekről. <u><i>A javaslattal az állami szerveket képviselő tagok nem értenek egyet az alábbiakra tekintettel:</i></u> <i>A palyzat.gov.hu oldalon biztosítjuk a támogatások jogszabály szerinti átláthatóságát. A támogatott projekt keresőben minden támogatott projekt alapadatai lekérdezhető, ezek között megjelenik a megítélt és az eddig kifizetett támogatás összege is, így a pénzügyi előrehaladás aktuális állása megtekinthető. Több esetben fényképes dokumentációval együtt.</i> <i>A nagyobb kiemelt projekteknél, amely az uniós terminológiában az un. stratégiai fontosságú műveleteknek feleltethető meg külön aloldal is készült, mely szabadon elérhető: https://www.palyzat.gov.hu/informacio/pillerek</i> <i>Ezen projektek esetében további előrehaladási információk is meg fognak jelenni, amint ezek aktuálisak lesznek.</i> <i>A fentiekre tekintettel további publikálható összefoglalás nem szükséges.</i>
11.	Közpénzek al-munkacsoport	civil	Javasoljuk, hogy készüljön egy, a támogatásoknál ismert anomáliákat és praktikákat bemutató összefoglaló leírás, amit minden támogatási szerződés mellékletként tartalmaz. Meggyőződésünk, hogy egy ilyen szembesítés is elrettentő lehet a kerülő utakban gondolkodó támogatottak számára. <u><i>A javaslattal az állami szerveket képviselő tagok nem értenek egyet az alábbiakra tekintettel:</i></u> <i>Az ilyen összefoglaló dokumentumnak nincs szerződési relevanciája, nem tekinthető a támogatási szerződések mellékletének.</i>

			<i>Ehelyett a támogatási intézményrendszerben dolgozók kapnak a szabálytalansági esetekről, elkövetési módokról, azok tanulságairól, megelőzéséről folyamatosan tájékoztatást.</i>
--	--	--	--

3. A KÖZPÉNZEK ALMUNKACSOPORT JELENTÉSE

3.1. Bevezetés

3.1.1. A Közpénzek Almunkacsoport feladatainak meghatározása a Korrupcióellenes Munkacsoport 2024. évi munkatervében

A KEMCS 2023. évre vonatkozó jelentése¹ számos, a kormányzati és a civil oldal által is támogatott, emellett néhány konszenzussal nem bíró javaslatot is megfogalmazott a nemzeti támogatásokkal is foglalkozó Almunkacsoport által elvégzendő vizsgálatokra vonatkozóan.

A KEMCS 2024. évi feladatait meghatározó munkatervében (a továbbiakban: munkaterv) a Közpénzek Almunkacsoport feladatait kizárólag a jelentés szerinti konszenzussal bíró javaslatokon alapulón alakítottuk ki az alábbi javaslatok figyelembevételével, a bennük foglalt problémafelvetések prioritásának alapos mérlegelésével. Ennek alapján az első két javaslat került a munkatervbe.

A 2024. évi feladatok irányát kijelölő konszenzusos javaslatok:

- **a hazai forrásból nyújtott támogatások körében a kedvezményezettli összeférhetlenségi nyilatkozatok benyújtásának vizsgálata legalább a támogatási szerződés megkötésekor,**
- **a hazai forrásból nyújtott támogatások körében a biztosítékok körének esetleges kötelezővé tételének vizsgálata,**
- a 2024. évben történő adatgyűjtés arra vonatkozóan, hogy hány esetben és az összes ellenőrzések hány százalékában történt külső szakértő (pl. könyvvizsgáló) bevonása,
- az Országos Támogatási Rendszer továbbfejlesztésének vizsgálata, ami alapján a hazai támogatások mindegyike e rendszerből legyen elérhető,
- a korrupciós kockázatok elemzéséhez a mesterséges intelligencia (a továbbiakban: MI) használata, az MI-alapú gépi megoldások háttérének megteremtése,
- a pályázatíró szervezetek a pályázati adatlapokon való megjelenítésének vizsgálata,
- az ellenőrzések számáról készített statisztikák idősoros összehasonlítása a korábbi évek adataival továbbá,

¹ <https://www.kemcs.hu/wp-content/uploads/2024/03/KEMCS-2023-rol-szolo-eves-jelentes.pdf> (Letöltés dátuma: 2025.01.22)

- a hazai támogatásokkal kapcsolatos monitor bizottságok lehetőségének vizsgálata és a bevezetés előkészítése.

1.1.1. A munkatervbe bekerülő két konszenzusos javaslat ismertetése

A KEMCS a 2023. évben összeállított, főként az összehasonlítás elvén alapuló jelentésében

- az összeférhetetlenség kérdéskörét, valamint
- a biztosítékok kötelezővé tételének bevezetését is

beemelte azon megjelölt témakörök közé, amelyek esetében kiemelten fontosnak ítélte meg az európai uniós forrásból nyújtott támogatások szabályainak hazai támogatási rendszerbe való átültetésének szükségességét, de legalább annak alapos megfontolását.

A prioritásoknak megfelelően e két témajavaslat adja a munkaterv keretében a Közpénzek AI-munkacsoport 2024. évi feladatát és jelöli ki az annak keretében lefolytatandó vizsgálatok irányát.

3.2. Az NKS teljesülésének értékelése a saját területén

A Monitoring Támogató Mátrix 2024. év IV. negyedévre vonatkozó frissített változata letölthető innen:

<https://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/9/46/53000/Monitoring%20%C3%A1lmogat%C3%B3%20M%C3%A1trix%20%20IV%20negyed%C3%A9v.pdf>

3.3. EU-s támogatások

3.3.1. Főbb intézményrendszeri változások

2024. augusztus 1-jén a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium háttérszerveként létrejött a Nemzeti Fejlesztési Központ (a továbbiakban: NFK). Az NFK kialakításának főbb célja között szerepel az uniós források lehető leggyorsabb felhasználása a szabályossági keretek között, maximálisan biztosítva mindazon garanciális feltételeket, amelyek az Európai Unió és Magyarország pénzügyi érdeke miatt szükségesek. A támogatási folyamatok működési hatékonyságát javítva csökkenti a pályázók adminisztratív terheit.

3.3.2. Szabályozói környezet változásai

A fejlesztéspolitikai tárgyú kormányrendeleti szabályozás 2024. évi változásait alapvetően meghatározta a fejlesztéspolitikai intézményrendszer átfogó megújítása. A Közigazgatási és

Területfejlesztési Minisztérium 2024. január 1-jei, majd az NFK 2024. augusztus 1-jei megalakításával olyan intézményi keret jött létre, amely biztosítja az uniós források ügyfelek igényeire orientált felhasználását. E cél érdekében az intézményi keret megújításán felül a folyamatok tartalmi oldalról való továbbfejlesztése és a gyakorlati tapasztalatok szabályozásba történő beépítése is szabályozási feladatként jelentkezett. Az éves fejlesztési keretokről rendelkező kormányhatározatok tartalma bővült a 2014–2020 közötti programozási időszak bevált megoldásának átvételével, így a kiemelt projektekre vonatkozó adatok közvetlenül az éves fejlesztési keretekből megismerhetővé válnak. A költségvetés védelmét szolgáló, garanciális hatású változás a közbeszerzési értékhatárt el nem érő beszerzéseknél annak egyértelművé tétele, hogy az ilyenkor bekérendő három árajánlatnak egymástól és a kedvezményezettől egyaránt független, teljesítésre alkalmas ajánlattevőtől kell származnia. A költségvetés védelmét szolgálja az előre be nem jelentett helyszíni ellenőrzések előtérbe helyezése, valamint a helyszíni ellenőrzés során szakértők alkalmazhatóságnak kiterjesztése is. Ugyanakkor az ügyfelek adminisztrációs terheit enyhítette a kis összegű bizonylatok helyszíni ellenőrzésének bevezetése, és a kis összegű költség tételek piaci árak való megfelelésére vonatkozó szabályok enyhítése. A fentiekén túl több, a jogértelmezést segítő pontosítást is elvégzett a jogalkotó a szabályozáson, mint amilyen a szállítói szerződésekre vonatkozó fogalomhasználat következetessé tétele volt.

A Kbt. 5. § (2) és (3) bekezdése szerint közbeszerzési kötelezettség áll fenn támogatásból, vagy részben támogatásból megvalósuló beszerzések esetén. A Kbt. 5. § (3) bekezdése 2024. február 1-jén hatályba lépett módosításával kapcsolatban azonban nincs egységes jogértelmezés, ezáltal nem egyértelmű, hogy pontosan mely típusú európai uniós forrásból történő finanszírozás eredményez közbeszerzési kötelezettséget. Az új szabály kapcsán az egységes jogértelmezés hiánya jogbizonytalanságot és egyben magas audit kockázatot is jelent. Amennyiben valamelyik támogatott a megengedőbb értelmezés alapján nem bonyolít közbeszerzést és esetlegesen utólag derül ki, hogy kellett volna, úgy az a nem megfelelő uniós forrás felhasználási esetek körébe, ezzel együtt közvetetten akár korrupció gyanús esetek körébe kerülhet. A KEMCS ennek kapcsán javasolja a Kbt. 5. § (3) bekezdése szerinti közbeszerzési kötelezettségre vonatkozó egységes értelmezés és ez alapján egységes joggyakorlat kialakítását.

3.3.3. Forrásfelhasználás előrehaladása

A 2014–2020 programozási időszak forrásainak felhasználása tekintetében kiemelkedő eredményeket ért el hazánk. A rendelkezésre álló több, mint 27 milliárd eurós² keret 99%-a lehívásra került az Európai Bizottságtól. Ez nemzetközi szinten is kiemelkedő eredménynek számít. Ezen időszak programjainak zárási és adminisztrációs folyamatai 2026 elejéig fognak tartani, amelyet a fennmaradt források átutalása követhet majd.

² Vidékfejlesztési Programokkal együtt

A 2021–2027 programozási időszak forrásainak felhasználása tekintetében a rendelkezésre álló több mint 21 milliárd eurós keret 8,3%-a kerül lehívásra az Európai Bizottságtól. Az Európai Unió 2024. év végén közel 1 milliárd euró forráselvonással sújtotta Magyarországot, amely az operatív programok kereteit érintette.

2024-ben a bünyügyi szervektől 173 büntetőeljárással kapcsolatban 242 bünyügyi megkeresés érkezett az NFK Belső Ellenőrzési és Integritás Igazgatóságára (a továbbiakban: BEII). A bünyügyi megkereséseken kívül az együttműködő nyomozó hatóságok ún. büntetőeljárési szignalizáció formájában hozzák a BEII tudomására, hogy a fejlesztéspolitikai intézményrendszer oldaláról indokolt lehet szabálytalansági vizsgálat bevezetése. Ennek alapján, a BEII koordinációjában 22 darab szignalizáció alapján 30 projekt kapcsán indult szabálytalansági vizsgálat. A beérkezett közérdekű bejelentések száma 2024-ben összesen 63 db volt (ebből 45 nem az Anti-lop³ bejelentő felületen, hanem egyéb úton érkezett a BEII-re).

3.3.4. Kiemelt típusú pályázatok

Az EU támogatások volumenében 2023-hoz viszonyítva 2024-ben történt előrelépés, de ennek meghatározó részét az EU által támogatott, központi fejlesztéseket finanszírozó projektekre allokált nagyszegű pénzalapok tették ki (pl. pedagógus érfejlesztés, ifjúsági garancia program, későbbi projektek banki finanszírozását megalapozó támogatások).

A tavaly meghirdetett EU-s támogatások legtöbbje úgynevezett kiemelt típusú támogatást tett lehetővé. Az ilyen támogatások esetében nincsen versenyhelyzet, mert előzetes kormányhatározat jelöli ki a preferált kedvezményezettet. Ezek legtöbbször állami tulajdoni résszel rendelkező vállalkozások, intézmények, bankok. A nagyszegű, több éves kifutású, kritikus fontosságú kiemelt pályázatok esetében egyértelmű, hogy a támogató számára kiemelt fontosságú a megrendelésének magas színvonala, összhangban azzal, ami a kiemelt pályázatok felhívásaiban specifikálásra került.

Ugyanakkor a KEMCS javasolja, hogy a preferált kedvezményezett kiválasztásakor indoklás legyen szükséges arra vonatkozóan, hogy miért jogosult az adott szervezet erre a bizalomra, és miért csak ő jogosult erre (azaz miért nem lehet több szereplő között megosztani a támogatást).

³ Az Anti-lop oldal célja, hogy hozzájáruljon az Európai Unióból származó források szabályos és átlátható <https://www.anti-lop.hu/>

3.4. Nemzeti támogatások

3.4.1. Bevezetés

3.4.1.1 Támogatások létjogosultsága

A támogatások alapvető célja, hogy az állam elsősorban fiskális segítséget nyújtson a közfeladatok ellátásához, ösztönözze és a lehetőségekhez mérten elősegítse a közfeladatok ellátásában való közreműködést, a különböző társadalmi és gazdasági célok megvalósítását. Azonban mindenképpen az a célravezető, ha a támogatás nyújtásának lehetőségei, feltételrendszere kellően szigorú szabályozási keretek között kerül kijelölésre. A támogatásként megítélt és folyósított források kedvezményezett általi tényleges felhasználása tekintetében is maximálisan törekedni szükséges arra, hogy a támogatás formájában nyújtott segítség valóban el is érje előre kijelölt célját és a felhasználás hatékonyan, a nyújtott támogatás a támogató által meghatározott cél szerint megvalósuljon.

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.), valamint annak végrehajtási rendelete, az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ávr.) ún. keretszabályokat állapít meg az államháztartás központi és önkormányzati alrendszeréből folyósított támogatásokra.

Ezen keretszabályok felülvizsgálata során a nemzetközi jó gyakorlatok átvételének következményeként elmondható, hogy mind a támogató, mind a kedvezményezett érdekét egyaránt szolgálhatja egy olyan hazai szabályrendszer kialakítása, amely által leginkább elkerülhetőek azok az esetek, amikor a kedvezményezettnek egy támogatási jogviszonyból adódóan visszafizetési kötelezettsége keletkezik.

A KEMCS álláspontja szerint **megállapítható, hogy a támogatások döntő része megfelelő helyre kerül és a pályázatok kedvezményezettjei teljesítik a vállalásaikat.** Emellett azonban olyan pályázati projekttel is találkozhatunk, amelyek nem úgy teljesültek, mint ahogy az vállalásra került. Az ilyen projektek esetében korrupciós gyanú merülhet fel a kedvezményezettekkel szemben, ami aláássa a támogatások kapcsán a bizalmat.

2024-ben az előző évekhez (különösen 2022-höz) hasonlítva szűkült az elosztható támogatások száma és összege, mind a hazai, mind pedig az EU-s konstrukciók körében. Erről pontos adatokat hazai esetben a <https://kpp.tcs.allamkincstar.gov.hu/> oldalon, míg az EU-s támogatások esetében a <https://www.palyazat.gov.hu/eredmenyek/tamogatott-projektek> oldalon található. Az előző évi KEMCS jelentésekben kifogásolt statisztika-készítési nehézségek feloldásában sajnos nem történt tényleges előrelépés.

3.4.1.2 Támogatások típusai

A támogatásokon belül megkülönböztetjük az államháztartás központi alrendszeréből nyújtott költségvetési támogatásokat és az európai uniós támogatásokat. E szabályokat – az Áht. felhatalmazása alapján – egyes ágazati jogszabályok kiegészítik, vagy speciális rendelkezések megalkotásával eltérhetnek tőlük. Ilyenek az uniós támogatások vonatkozásában, az egyes programozási időszakokra megállapított, az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló kormányrendeletek is, amely jelen programozási ciklusban a 2021–2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: EU Korm. rendelet).

Az EU Korm. rendelet részletesen meghatározza az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alap Pluszból, a Kohéziós Alapból, az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra Alapból, a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapból, a Határigazgatási és Vízumpolitikai Eszközből, a Belső Biztonsági Alapból, az Európai Unió Szolidaritási Alapjából és az Igazságos Átmenet Alapból származó források felhasználásának – a hazai támogatási keretszabályoktól eltérő – speciális szabályozási környezetét.

3.4.1.3 Konklúzió

A fentiekben megkülönböztetett támogatások körében a szabályozási környezet más és más szempontokat foglal magában. Míg a hazai forrásból nyújtott támogatások körében a szabályozás a hazai költségvetés védelmét, addig az európai uniós forrásból nyújtott támogatások kihelyezési, ellenőrzési, elszámolási szabályai az európai uniós források védelmét szolgálják.

A szabályozásokból eredő különbségek ezen elvek mentén vizsgálandók.

Annak érdekében, hogy pontosan meghatározhatóak legyenek, melyek azok az európai uniós forrásból nyújtott támogatásokra vonatkozó szabályozási elemek, amelyeknek a hazai támogatásokkal összefüggő szabályozásba való beemelésével a korrupciós kockázatok csökkenthetők, illetve melyek azok a kérdések, amelyeknek a részletes szabályozása biztosítékot adhat a szabályosabb és eredményesebb forrásfelhasználás megvalósítására, az európai uniós támogatásokra, illetve a hazai támogatásokra vonatkozó szabályozók összehasonlítására volt szükség, amelyet **a 2023. évi jelentés tételesen tartalmaz.**

A kétféle szabályozási rendszer különbözőségének feltérképezése egyben lehetőséget teremt a hatékonyabb megoldások átvételére is.

Az összevetés során keletkezett, az összeférhetetlenségi nyilatkozat, valamint a biztosítékadás szabályozásával kapcsolatos tapasztalatok, javaslatok az alábbiak.

3.4.2. A hazai forrásból nyújtott támogatások körében a kedvezményezetti összeférhetetlenségi nyilatkozatok benyújtása legalább a támogatási szerződés megkötésekor

3.4.2.1 Előzmények

A KEMCS 2024. március 14-én elfogadott 2023. évi jelentése rámutatott arra, hogy **a hazai támogatásokra vonatkozó jogszabályi rendelkezések jelenleg keretjelleggel határozzák meg az összeférhetetlenségre vonatkozó szabályokat**. Ezzel, valamint a szabálytalansági intézkedésekkel összefüggésben és a hazai költségvetés védelme érdekében a jelentés megállapította továbbá azt is, hogy az ellenőrzések által garantált szabályos és hatékony végrehajtás kereteinek meghatározása és a kezelésért felelős szervezetek felügyelete mellett **biztosítani kell a megfelelő eljárásokat a szabálytalanságok és a csalások megelőzése, felderítése és korrigálása, valamint a követelések kezelése érdekében**.

A jelentés a hazai- és az európai uniós források felhasználására vonatkozó szabályrendszer vizsgálata során utalt arra, hogy **az európai uniós támogatásokra vonatkozó összeférhetlenségi szabályrendszer** a 2022. év végén alapvető változáson ment keresztül. A szabályozás részletesebb és a nyilatkozattételi kötelezettség minden korábbinál kiterjedtebb lett, amelynek a BEII általi szisztematikus ellenőrzése novumként került a rendszerbe.

Az uniós támogatásokra vonatkozó jogszabályi rendelkezések vizsgálata során a jelentés továbbá utalt arra is, hogy a vonatkozó rendelkezések szerint nemcsak az intézményrendszer részéről eljárók, hanem **a kedvezményezettek is összeférhetlenségi nyilatkozatot tesznek a különböző eljárási lépések során**.

A hivatkozott új összeférhetlenségi szabályrendszert később **az Európai Bizottság is validálta, megfelelőnek találta**. Ebből következően pedig a jelentésben megállapítást nyert az, hogy **az európai uniós támogatások esetében tehát nem indokolt a szabályozás további szigorítása**.

A 2024. évben lefolytatott vizsgálatok alapvető célkitűzése nem egy egységesebb szabályrendszer kialakítására tett javaslat megfogalmazásán, hanem a támogatásokra irányadó jogszabályi környezet összehasonlításával a korrupciós kockázatok csökkentését leginkább szolgáló szabályok hazai szabályozásba való átültetésének indokoltságán alapult. A fenti célok elérése érdekében a KEMCS civil tagjai részéről megfogalmazott és végül a KEMCS kormányzati tagjai által is egyaránt támogatott javaslat szerint megfogalmazásra került, hogy a hazai források felhasználása vonatkozásában kerüljön kialakításra egy olyan szabályozás, amely alapján a támogatás kedvezményezettjének az összeférhetetlenségről legalább a támogatási szerződés megkötésekor nyilatkozni kelljen.

3.4.2.2 A hatályos hazai szabályozás bemutatása

A hazai támogatások odaítélésének tisztaságát és átláthatóságát az Áht. általános jelleggel biztosítja, amikor valamennyi hazai forrásból nyújtott támogatásra vonatkozóan előírja, hogy milyen esetekben nem lehet valaki egy támogatási jogviszonyban kedvezményezett. Azaz a törvény meghatározza, milyen esetek fennállása teszi összeférhetetlenné egy támogatás (tehát nemcsak költségvetési támogatás, hanem valamennyi, akár jogszabályon, akár támogatói döntésen, akár közigazgatási hatósági szerződésen, akár pályázaton alapuló támogatás) kedvezményezettjét.⁴

E mellett az anyagi jogi szabályok tételesen rögzítik azt is, hogy milyen feltételeknek kell megfelelnie a támogatási jogviszony kedvezményezettjének⁵, továbbá azt, hogy milyen írásbeli nyilatkozatokat kell beszereznie a támogatónak a kedvezményezettől azelőtt, mielőtt vele támogatói jogviszonyt létesítene.⁶ A törvényben meghatározott személyi körnek a támogatásokból való kizárására a szabályozás indoka az, hogy a támogatási jogviszonyokban is érvényesülniük kell a tisztességes, részrehajlás nélküli eljárás garanciális feltételeinek.

3.4.2.3 A hazai és az európai uniós összeférhetlenségi szabályok összehasonlítása

3.4.2.3.1 Az Áht. vonatkozó rendelkezései

A hazai támogatásokra vonatkozóan az államháztartási jogszabályok rögzítik azokat a feltételeket, amelyeknek a költségvetési támogatások kedvezményezettjeinek meg kell felelniük ahhoz, hogy költségvetési támogatásban részesülhessenek. A hatályos jogszabályi rendelkezések alapján azonban olyan nyilatkozatot jelenleg nem kell tenniük, hogy velük szemben a támogatás igénybevételére és felhasználására vonatkozóan érintettség miatt összeférhetlenség nem áll fenn.

Az Ávr. kizárólag a potenciális kedvezményezettekkel vonatkozóan ír elő bizonyos nyilatkozattételi kötelezettséget. Arra vonatkozóan, hogy a költségvetési támogatás kedvezményezettje összeférhetetlen-e a támogató vagy a támogatási döntést meghozó, a döntésben részt vevő személyekkel, már nem.⁷

3.4.2.3.2 A közpénztörvény vonatkozó rendelkezései

Az Áht. és az Ávr. fent idézett rendelkezéseihez képest inkább személyi jellegű, bizonyos tisztességekhez tapadó összeférhetlenségi szabályokat állapít meg a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény (a továbbiakban: közpénztörvény). A

⁴ Áht. 48/B. §

⁵ Áht. 50. §

⁶ Áht. 48. § (1) bekezdés, Ávr. 75. § (2) bekezdés

⁷ Ávr. 75. § (2) bekezdés d) pont

közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény végrehajtásáról szóló 67/2008. (III. 29.) Korm. rendelet pedig elsősorban az összeférhetetlenséggel való érintettség esetei, valamint a nyilvánossági követelmények tekintetében rögzít szabályokat.

A törvényi felsorolásban szereplő közjogi tisztségviselők körének meghatározására azért volt szükség, mert ezek a

- pályázati kiírások megszövegezésében részt vevő személyek,
- pályázati feltételeket meghatározó személyek,
- lebonyolításban részt vevő tisztségviselők, valamint
- döntésben részt vevő személyek

pozíciójuknál, informális kapcsolataiknál, befolyásuknál fogva hatással lehetnek egy pályázati eljárás végeredményére.

Emiatt a kizárt közjogi tisztségviselőkre szigorúbb szabályok vonatkoznak, mint a nem kizárt közjogi tisztségviselőkre, előbbiek kifejezetten ki vannak zárva a támogatásért való pályázati eljárásokból. A szétválasztás oka, hogy a kizárt közjogi tisztségviselők feladatköre egyébként is összefügg a források szétosztásával.

A közpénztörvény a hatálya alá tartozó támogatások esetében a fent idézett rendelkezéseiben **a pályázó részére kötelezettséget állapít meg arra vonatkozóan, hogy a vele szemben fennálló összeférhetetlenségről köteles tájékoztatást adni a pályázat benyújtásának időpontjában a pályázat kiírója felé**, de még a támogatási döntés meghozatala előtt.⁸ Itt rögzíti a törvény azt is, hogy a pályázó abban az esetben, ha e kötelezettségét elmulasztja, akkor nem részesülhet támogatásban. A közpénztörvény rögzíti továbbá a pályázó kizárását, a döntéshozatali eljárást és a nyilatkozattétel módját is.⁹

Szemben tehát az Áht. rendelkezéseivel, a közpénztörvény alapján a hatálya alá tartozó valamennyi támogatási jogviszony esetében, azok létrehozatala előtt a pályázó minden esetben a pályázati anyaghoz csatolva írásban nyilatkozik arról, hogy vele szemben a közpénztörvényben foglalt összeférhetetlenségi ok nem áll fenn, pontosabban, hogy nem esik az e törvényben foglalt korlátozás alá.¹⁰

⁸ Közpénztörvény 8. §

⁹ Közpénztörvény 12. és 14. §

¹⁰ Közpénztörvény 14. §

Ennek keretében a pályázónak nyilatkoznia kell arról is, hogy a vele szemben felmerült érintettségre, összeférhetetlenségre milyen körülmények adnak okot és arról is, hogy az érintettségével, valamint összeférhetetlenségével kapcsolatban a közpénztörvényben foglalt kötelezettségnek eleget téve megszüntette a vele szemben felmerülő, összeférhetetlenségre okot adó körülményeket. **A pályázóval csak ezt követően hozható létre támogatási jogviszony.**

3.4.2.3.3 Az európai uniós forrásokra vonatkozó szabályozás

Az európai uniós forrásból nyújtott támogatásokra vonatkozóan az összeférhetetlenségi nyilatkozattételi kötelezettség közvetve a támogatási jogviszonyban szereplő személyek szélesebb körét érinti. E támogatások esetében ugyanis a kedvezményezett összeférhetetlenségi nyilatkozatának arra is ki kell terjednie, hogy a vele egyéb, szerződéses jogviszonyban álló szállítókkal, alvállalkozókkal és a támogatott tevékenység előkészítésében és megvalósításában részt vevő személyekkel szemben sem merül fel összeférhetetlenségi ok.¹¹ A rendelkezések alapján továbbá minden olyan személy, aki részt vesz a támogatások végrehajtásában (ideértve az előkészítést, a döntéshozatalt, a végrehajtást és az ellenőrzést), tartózkodni köteles minden olyan magatartástól, amely sérti vagy veszélyezteti az Európai Unió érdekeit, vagy saját érdekeiknek az Európai Unió érdekei elé helyezését eredményezi.

Emellett e személyeknek meg kell tenniük minden olyan szükséges intézkedést, hogy a feladataik végrehajtása során megakadályozzák az összeférhetetlenségi ok vagy az összeférhetetlenségi ok objektív kockázata vagy látszata kialakulását is. A feladat ellátására vonatkozó jogviszonyban alkalmazandó felelősségi szabályok szerint **e személyek felelősséggel tartoznak a pártatlan, semleges és szakmai követelményeknek megfelelő feladatellátásáért.**

Az EU Korm. rendelet alapján az európai uniós forrásokból nyújtott támogatások kedvezményezettjei is a fentiek szerinti összeférhetetlenségi nyilatkozatot tesznek „az iránymutatás az összeférhetetlenségek költségvetési rendelet szerinti elkerüléséről és kezeléséről” szóló bizottsági közlemény (2021/C 121/01) szerinti esetekben. Ezen nyilatkozatokat öt évig meg kell őrizni. A fejlesztéspolitikai intézményrendszer érintett szereplője a nyilatkozatokban szereplő adatokat az Európai Unió és Magyarország pénzügyi érdekeinek védelme, valamint az összeférhetetlenségi helyzetek megelőzése, feltárása és megszüntetése érdekében a nyilatkozattétel időpontjától számított öt évig kezeli.¹²

¹¹ EU Korm. rendelet 52/A. § (6) bekezdés

¹² EU Korm. rendelet 52/A. § (6) bekezdés

3.4.2.3.4 A hazai, valamint az uniós forrásból nyújtott támogatásokra jogszabályi rendelkezések összehasonlítása

A hazai, valamint az uniós forrásból nyújtott támogatások kedvezményezettjének összeférhetetlenségére vonatkozó nyilatkozattételi kötelezettségre irányadó szabályok lényegét az alábbi táblázat foglalja össze:

	A hazai támogatások kedvezményezettjeire vonatkozó szabályok		Az uniós támogatások kedvezményezettjeire vonatkozó szabályok
	Az Áht. és az Ávr. szabályai alapján	A közpénztörvény szabályai alapján	Az uniós támogatásokra vonatkozó kormányrendelet szabályai alapján
A kedvezményezett köteles nyilatkozatot tenni?	A kedvezményezett kifejezetten az összeférhetetlenségére vonatkozó nyilatkozat megtételére nem köteles. Egyéb nyilatkozatok megtétele mellett a kedvezményezettől kizárólag arra vonatkozóan kell írásbeli nyilatkozatot kérni, hogy megfelel-e a törvényben foglalt követelményeknek. Ennek keretében a kedvezményezettnek nyilatkoznia kell arról is, hogy a törvényi rendelkezések alapján a támogatás kedvezményezettje lehet.	Igen. A kedvezményezett még a törvény tárgyi hatálya szerinti támogatási jogviszony létrejöttét megelőzően, pályázóként köteles összeférhetlenségi nyilatkozat megtételére.	Igen. A kedvezményezett az uniós támogatás igénybevétele előtt nyilatkozik arról, hogy vele szemben összeférhetlenségi ok nem áll fenn.

Ki köteles összeférhetetlenségi nyilatkozatot tenni?	A fentiekből következően, a hatályos szabályozás szerint sem a kedvezményezettnek, sem a támogatási jogviszonyban szereplő más szervnek vagy személynek nem kell összeférhetetlenségi nyilatkozatot tennie.	Kedvezményezett	Kedvezményezett
Mikor köteles összeférhetlenségi nyilatkozatot tenni?	Mivel a hatályos szabályok alapján sem a pályázónak sem a kedvezményezettnek nem kell összeférhetetlenségi nyilatkozatot tennie, így a hatályos szabályozás nem terjed ki arra sem, hogy ezeket a nyilatkozatokat mikor kellene e személyeknek megtenniük.	A támogatási jogviszony létrehozatalát megelőzően, a pályázat benyújtásakor.	A támogatási jogviszony létrehozatalát megelőzően, a támogatás igénybevétele előtt.
Az összeférhetlenségi nyilatkozatnak mire kell kiterjednie?	Mivel a hatályos szabályok alapján sem a pályázónak sem a kedvezményezettnek nem kell összeférhetetlenségi nyilatkozatot tennie, így a hatályos szabályozás nem terjed ki arra	A törvény szerinti összeférhetetlenség és érintettség a nyilatkozattevővel szemben nem áll fenn.	A rendelet valamint az (EU, Euratom) 2018/1046 európai parlamenti és tanácsi rendelet 61. cikk (3) bekezdése szerinti valamely összeférhetetlenségi ok a nyilatkozattevővel szemben nem áll fenn. ¹³

¹³ EU Korm. rendelet 44. § (1a) bekezdés

	sem, hogy ezen nyilatkozatoknak mire kell kiterjednie.		
--	--	--	--

3.4.2.4 A javaslat ismertetése

3.4.2.4.1 A javaslat alapvető célja, irányvonala

A támogatási jogviszony létrejöttét megelőzően, valamint annak fennállása alatt is folyamatosan ellenőrizni kell az összeférhetetlenség esetleges fennállását.

Miután a célok megvalósítását, a támogatott tevékenység előrehaladását, a rendelkezésre bocsátott források felhasználását a támogató folyamatosan ellenőrzi, fontos az is, hogy milyen eszköz áll rendelkezésre a támogatást nyújtónak arra az esetre, ha a támogatás rendelkezésre bocsátását követően kerül tudomására a kedvezményezett összeférhetetlensége fennállásának ténye, aminek alapján a támogatásra nem lett volna jogosult, vagy a jogviszony fennállása alatt vált jogosulatlaná.

Az összeférhetetlenségi kockázatok minimalizálása tekintetében ugyanakkor megállapítható, hogy a szabályozás során a megelőzésre kell a hangsúlyt fektetni. A hazai jogi szabályozás alapján a jogsértés fennállásának utólagos megállapítása, ennek következtében pedig a jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszafizetésének kötelezettsége mind a támogatóra, mind a támogatás kedvezményezettjére egyaránt hátrányos lehet.

A támogatóra azért, mert a folyósított támogatás jogosulatlan igénybevétele megakadályozza annak lehetőségét, hogy annak összegével egy arra egyébként jogosult, más kedvezményezettet támogasson, azt más használja fel, a támogatott tevékenység céljának elérésére. A kedvezményezettre tekintettel pedig azért, mert ha az összeférhetetlenségi okot utólag állapítják meg, ez a támogatás jogosulatlan igénybevételét és annak ügyleti kamattal, késedelem esetén pedig további késedelmi kamattal növelt mértékben történő visszafizetését eredményezi.

Kiemelendő, hogy a hazai forrásból nyújtott támogatások körében az államháztartási szabályok jelenleg nem írják elő kötelező jelleggel, hogy a kedvezményezett – a támogatási jogviszony létrejöttét megelőzően – nyilatkozzon az Áht. hivatkozott feltételeinek meglétéről vagy ezek esetleges hiányáról.

A fentiek szerint jól levezethető, hogy az egyes hazai összeférhetetlenségi szabályok pontosabbá tétele, kiegészítése indokolt és szükségszerű. Ezért a korrupciós kockázatok csökkentése céljából indokolt az ilyen jellegű nyilatkozattételi kötelezettségek államháztartási jogszabályban való előírása.

Nem cél azonban olyan joggyakorlatot a hazai támogatási szabályozásba ültetni, amely egészben vagy részben nem feleltethető meg az uniós támogatásokra irányadó szabályoknak. Noha a hazai forrásból nyújtott támogatások körében is bevonhat a kedvezményezett alvállalkozókat, szállítókat, ezt a támogatók – jelenleg – ki is zárhatják. Elsődleges cél, hogy a kedvezményezettek

- megismerjék a rájuk kötelezettséget megállapító támogatási szerződésben, támogatói okiratban rögzített szabályokat,
- a támogatói döntéshozatal (előkészítés, támogatói döntés) lépéseit,
- az akár rá, akár a támogatói általi esetleges szabályszegések jogkövetkezményeit.

Annak érdekében, hogy a kedvezményezett a rá vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokat, az összeférhetetlenség jogkövetkezményeit, illetve a támogatási jogviszony keretében a kedvezményezettet, valamint a támogatott tevékenység megvalósítását érintő ellenőrzési mechanizmusokat teljes körűen megismerje és az utóbb, esetleges jövőbeli vita tárgyát ne képezze, a hazai támogatásokra vonatkozó jogszabályi előírások között szükséges annak előírása, hogy a kedvezményezett még a támogatási szerződés megkötését megelőzően egy megismerési nyilatkozatot tegyen.

Ahhoz pedig, hogy a kedvezményezettek a hazai forrásból nyújtott támogatások körében a kedvezményezetti összeférhetetlenségi nyilatkozatokat legalább a támogatási szerződés megkötésekor megtegyék, az államháztartási jogszabályokat úgy kell módosítani, hogy a jövőben ne legyen lehetőség támogatási jogviszonyt létesíteni akkor, ha a kedvezményezett nem nyilatkozik a támogatóval szemben fennálló összeférhetetlenségi okról vagy annak hiányáról.

A szabályrendszer fentiek szerinti átalakításának és a megismerési- valamint az összeférhetetlenségi nyilatkozatok támogatási szerződés megkötésekor való megtétele bevezetésének várható pozitívumai:

1. **Az átláthatóság növelése:** A nyilatkozatok segítik az átláthatóságot, hiszen előzetesen feltárhatók azok a körülmények, amelyek összeférhetetlenséget okozhatnak. Ez erősíti a közbizalmat a támogatási rendszer iránt.
2. **A korrupció megelőzése:** Az összeférhetetlenség feltárásával csökkenthető a korrupció, a nepotizmus és a visszaélések lehetősége, hiszen a kedvezményezett köteles előzetesen tisztázni a helyzetét.
3. **A jogviták megelőzése:** A nyilatkozattételi kötelezettség csökkentheti a támogatási szerződésekkel kapcsolatos későbbi vitákat, hiszen az esetleges problémák még a szerződés megkötése előtt felszínre kerülnek.

4. **A nemzetközi normákhoz való igazodás:** A nyilatkozatok bevezetése illeszkedhet a nemzetközi gyakorlatokhoz és az EU-s szabályozásokhoz, amely előnyös lehet a hazai támogatási rendszer hitelessége szempontjából.
5. **Tudatosítás a kedvezményezettek körében:** Az eljárás arra ösztönzi a kedvezményezetteket, hogy gondolják át alaposan, fennáll-e bármilyen olyan körülmény, ami befolyásolhatja a támogatás megítélését.

3.4.2.4.2 A szabályrendszer fentiek szerint átalakításának és az összeférhetlenségi nyilatkozat támogatási szerződés megkötésekor való megtétele bevezetésének lehetséges negatívumai

1. **Az adminisztrációs terhek növekedése:** A nyilatkozattételi kötelezettségek új, de minimális adminisztratív terhet eredményezhetnek.
2. **Tévedések vagy visszaélések lehetősége:** A jól kimunkált, objektív szempontokat tartalmazó összeférhetlenségi szabályok értelmezése nem okozhat problémát a jogértelmezés során. Ez csökkentheti az összeférhetlenségi szabályok értelmezésének szubjektivitását.
3. **A kedvezményezettek elbizonytalanítása:** A nyilatkozatkérési eljárás elriaszthatja azokat a pályázókat, akik nem biztosak abban, hogy a saját helyzetük **összeférhetlenséget** jelent-e.
4. **A jogkövetkezmények kockázata:** Csökken annak veszélye, hogy a kedvezményezett tévesen vagy hiányosan nyilatkozik.

A fenti javaslatnak a hazai államháztartási szabályokba való beiktatása a későbbiekben további, a korrupciós kockázatokat csökkentő javaslatok kidolgozására, szabályozására adhat lehetőséget. A módosítással elérendő cél, hogy a támogatási szerződés megkötésének időpontjában a támogató megfelelő tájékoztatást nyújtson a támogatási és ellenőrzési mechanizmusokról, a támogatási jogviszonyra vonatkozó sajátosságokról, különösen a hazai támogatásokra irányadó összeférhetlenségi szabályok megsértésének jogkövetkezményeiről. **Ezek megismeréséről és elfogadásáról a kedvezményezett nyilatkozatot kell, hogy tegyen, ennek hiányában ugyanis a támogatási szerződés nem jöhetne létre a jövőben.**

3.4.3. A hazai forrásból nyújtott támogatások körében a biztosítékok körének esetleges kötelezővé tételének vizsgálata és a javaslat megfogalmazása

3.4.3.1 Előzmények

A KEMCS 2023. évi jelentésében a 2024. évi munkatervre vonatkozóan a civil tagokkal összhangban javaslatot tett a biztosítékok körének kötelezővé tételének vizsgálatára.

A javaslatot a KEMCS civil tagjai olyan formában kezdeményezték, amely szerint a támogatások esetén – hasonlóan a közbeszerzésekhez – a támogatónak kötelező legyen a kedvezményezett számára előírni, hogy rendelkezzen megfelelő biztosíték kikötéséről a támogatás megvalósítása során.

A javaslat célja, hogy megerősítse a támogatások szakszerű végrehajtását, elősegítse a határidők betartását, valamint csökkentse a korrupciós kockázatokat azáltal, hogy biztonságosabbá és szakszerűbbé teszi a támogatások lebonyolítását, továbbá csökkenti az esetleges pénzügyi kockázatokat.

A 2023. évi jelentésben tett, a biztosítékokra vonatkozó javaslat vizsgálatát az alábbiakban fejtjük ki.

3.4.3.2 Helyzetismertetés, összehasonlítás

A költségvetési támogatások biztosítékainak szabályozása kiemelkedő jelentőséggel bír mind a hazai, mind az európai uniós források hatékony és szabályszerű felhasználása szempontjából.

A **hazai forrásból nyújtott támogatások** körében az Áht. 50/A. §-a rögzíti, hogy a visszafizetési kötelezettséggel nyújtott költségvetési támogatás **visszafizetésének biztosítása, valamint a költségvetési támogatás visszavonása, a támogatási szerződés felmondása vagy az attól történő elállás esetén visszafizetendő költségvetési támogatás visszakövetelése céljából – a Kormány rendeletében foglalt kivételekkel – a támogatási szerződésben megfelelő biztosítékot kell kikötni.**

Az **uniós szabályozás** ezzel szemben általános jelleggel rögzíti, hogy a támogatási szerződésben megfelelő biztosítékot kell kikötni¹⁴, ami nem csak a visszafizetési kötelezettséggel nyújtott támogatások esetében, hanem – a mentesített jogviszonyokon kívül – valamennyi támogatási jogviszonyban kötelezően érvényesül.

Emellett azonban tételesen felsorolja azon eseteket is, amikor nincs szükség biztosíték kikötésére. Ezek közül kiemelendő az, ahol az a kedvezményezett, amelynek van legalább egy lezárt, teljes üzleti éve, szerepel a köztartozásmentes adózói adatbázisban vagy a köztartozás-mentességét harminc napnál nem régebbi nemleges adóigazolással igazolja, és vele szemben nincs folyamatban e rendelet szerinti követeléskezelési eljárás.

3.4.3.2.1 Biztosítékok típusai, biztosítékmentesség

Az Ávr. 84. § (1) bekezdése zárt szabályozási körben, tételesen meghatározza azon eseteket, amelyekben a támogató eltekinthet az Áht. 50/A. §-a szerinti biztosíték kikötése alól. Emellett a biztosítékok típusait illetően, a hazai támogatásokra vonatkozó szabályok nem tételesen sorolják fel az egyes biztosítéktípusokat, hanem ilyennek tekinti szinte **bármely olyan eszközt** (pl.: letétkezelés, bankgarancia, stb.), **amely biztosítja, hogy a támogató a költségvetési támogatás visszafizetésére vonatkozó igényét maradéktalanul, a lehető legrövidebb időn belül eredményesen tudja érvényesíteni.**¹⁵

¹⁴ EU Korm. rendelet 139. § (1) bekezdés

¹⁵ Ávr. 84. § (2) bekezdés b) pont

Az uniós szabályozás azonban taxatíve sorolja fel, hogy mely eszközök lehetnek a felhívás szerint biztosítékok, és melyek azok a körülmények, amelyek alapján biztosíték kikötésére nincs mód.¹⁶

Ebből a szempontból a hazai szabályozás rugalmasabb, mivel – a támogatási jogviszony sajátosságai figyelembevételével – nagyobb mérlegelési lehetőséget teremt a támogató részére a biztosítéktípusok megválasztása során. Az uniós szabályozásban ellenben, a biztosítékok pontos típusainak meghatározása biztosítja az egységes gyakorlatot a támogatások rendelkezésre bocsátása során.

A hazai támogatások **esetében a biztosíték típusának kiválasztása a támogató döntésén alapul** azzal, hogy az az adott támogatáshoz leginkább összeillő legyen. A támogatónak arra van lehetősége, hogy az Ávr.-ben tételesen meghatározott eseteket a támogatási jogviszonnyal összefüggésben megvizsgálja és ez alapján – mérlegelési jogkörében – döntsön valamely biztosíték támogatási szerződésbe foglalása vagy az attól való eltekintés tárgyában. Az uniós szabályozás ettől eltérően közelíti meg a biztosítékmentességek körét.

A biztosítéktípusok esetén is, ebben a kérdéskörben szigorúbb az uniós szabályozás a hazaival szemben, mivel a hazai esetén a támogatónak van mérlegelési joga, hogy a jogszabályban meghatározottak esetén eltekinthet a biztosíték kikötésétől.

3.4.3.3 A javaslat ismertetése

A hatályos államháztartási szabályok alapján szélesebb körben kötelező a visszafizetési kötelezettséggel nyújtott költségvetési támogatások esetén a biztosíték kikötése. A javaslat célja, hogy a hazai szabályozásból megtartsa, valamint az uniós szabályozásból átemelje azokat az elemeket, amelyek azt hivatottak elősegíteni, hogy a támogatások kihelyezése, megvalósítása a lehető leghatékonyabb rendszerben működjön.

A hatályos államháztartási jogszabályok továbbra is azon jogtechnikai megoldást rögzíténék, hogy a visszafizetési kötelezettséggel nyújtott költségvetési támogatások esetén kötelező a biztosíték kikötése, azonban abban az esetben, ha bármely biztosítékot kikötötték a támogatási jogviszonyt létesítő okiratban, a támogatás összegétől függően az államháztartási jogszabályok ún. sávós meghatározást írnának elő.

A fenti megoldás nem idegen a hazai támogatásokban, hiszen a sávós biztosítéknyújtási kötelezettség a fenntartási időszakra nézve (meghatározott értékhatár felett) eleve kötelező.

A támogatási jogviszonyokra érvényes egységesebb jogszabályi környezet megteremtése érdekében a hazai forrásból nyújtott támogatásokra vonatkozó államháztartási jogszabályok és az EU Korm. rendelet által, a fenntartási időszakra meghatározott költségvetési támogatás

¹⁶ EU Korm. rendelet 140. §

mértékeinek alkalmazása indokolt valamennyi támogatási jogviszony biztosítéknyújtási kötelezettsége esetén is.

A fentiekből adódóan **3 sávot** határoznánk meg:

- a 20 millió forintot meg nem haladó;
- a 20 millió forintot meghaladó, de 50 millió forintot meg nem haladó; és
- az 50 millió forintot meghaladó költségvetési támogatások.

A különböző sávokban azt is meghatároznánk, hogy a költségvetési támogatások legalább hány %-áig kötelező a kedvezményezettnek biztosítékot nyújtania.

- *A 20 millió forintot meg nem haladó támogatások esetében indokolt meghagyni a szabályozásban a támogató mérlegelési hatáskörét abban, hogy szükséges-e biztosítékot kérnie a kedvezményezettől, ezáltal is elősegítve a kisebb pénzügyi kapacitással rendelkező kedvezményezettek (pl. kis- és középvállalkozások) helyzetét.*
- *Emellett azonban, ha a támogató úgy dönt, hogy szükséges a biztosíték kikötése (mert a támogatási cél összetettsége, egyedisége azt indokolja), akkor az a költségvetési támogatás legalább **10%-a** kell, hogy legyen. A 20 millió forintot meghaladó, de 50 millió forintot meg nem haladó költségvetési támogatások esetén a biztosítéknak a támogatás legalább **20%-a**, az 50 millió forintot meghaladó költségvetési támogatások esetén pedig a biztosítéknak a támogatás legalább **50%-át** el kell érnie.*

Tehát a támogató mérlegelési jogköre csak a 20 millió forintot meg nem haladó költségvetési támogatásokra terjedne ki, amennyiben a támogatás meghaladja a 20 millió forintot, akkor minden esetben fennáll a biztosítéknyújtási kötelezettség a kedvezményezettek felől.

Indokolt ugyanakkor – a túlbiztosítás tilalmára vonatkozó szabályok figyelembevételével – azt is megfontolni és szabályozni, hogy a támogató a támogatási összeg 100%-ára is előírhasa a kedvezményezett biztosítéknyújtási kötelezettségét. Egyes támogatási konstrukciók összetettsége, bonyolultsága vagy a támogatási cél eléréséhez szükséges beszerzések időbeli elhúzódása kockázatosná tehetik az állami források célnak megfelelő és hatékony felhasználását, azaz egyes esetekben kockázatos lehet az állami források kihelyezése.

E szabályozási cél körében azonban célszerű lehet meghatározni azt az alanyi kört **(pl. mikro-, kis- és középvállalkozások, egyéni cégek)**, amelyek körében a kedvezményezett mentesülhet a biztosítékadási kötelezettség alól. Ennek alanyi és tárgyi szempontjai – többek között – az alábbiak lehetnek:

- rendelkezik legalább egy lezárt, teljes üzleti évvel,
- nem áll fenn köztartozása,

- nincs vele szemben folyamatban lévő követeléskezelési eljárás.

A túlzó mértékű biztosítékok rendelkezésre állásának előírása ugyanis csökkentheti a támogatásokkal együtt járó gazdasági élénkítést, vagy az egyes pályázatokon való indulás lehetőségét, ami visszavetheti a gazdaságélénkítő hatásokat.

3.4.3.4 Prognosztizált eredmények

A hazai támogatások biztosítékainak sávosan való meghatározása kedvező hatást gyakorolhatna a támogatási rendszer működésére, a kedvezményezettekre, a támogatókra, valamint a teljes költségvetési és gazdasági környezetre. Az így meghatározott kötelező biztosítékok alkalmazása javíthatná a költségvetési források védelmét, erősíthetné a támogatási rendszer átláthatóságát. **A kedvezményezettek számára kiszámíthatóbb jogi környezetet teremthetne, hiszen nem a támogató saját mérlegelésén múlna a kikötendő biztosíték mértéke, hanem jogszabályban meghatározott, a támogatási összeghez kapcsolódna.**

Ez a vállalkozások számára is prognosztizálhatóbb és kiszámíthatóbb tervezést jelenthetne.

A módosítás csökkenthetné a támogatásokkal kapcsolatos kockázatokat (pl.: biztosítékmentesség esetén a támogatás visszafizetésének elmaradása, a mentesítés esetére megjelenő háttéralkuk számát), ugyanakkor minimálisan növelheti a támogatási folyamat adminisztrációs terheit.

Mindazonáltal szükséges a biztosítékok típusának alapos mérlegelése – a támogató részéről – azzal, hogy az újonnan bevezetett előírások ne váljanak aránytalan teherré a kedvezményezettek, különösen a vállalkozások számára.

A megfelelő jogi keretek biztosíthatják, hogy:

- az állami források jogosulatlan, nem jogszerű vagy nem rendeltetésszerű felhasználása esetén e forrásokat a központi költségvetésbe maradéktalanul visszatérítsék,
- ne indokolatlanul magas (a támogatási összegnek megfelelő) mértékű biztosítéknyújtási kötelezettséget határozzanak meg (ez a kis- és középvállalkozások számára előnyt jelenthet).

A hazai forrásból nyújtott támogatások biztosítéki rendszerének reformjához az államháztartási szabályok módosítása szükséges.

Amennyiben a biztosítékok kötelező alkalmazását bevezetnénk, az hosszú távon hozzájárulhatna a hazai támogatási rendszer stabilitásához és a szabályszerűségének növeléséhez.

Az uniós szabályozással való harmonizáció révén a nemzetközi jó gyakorlatok adaptálása is megvalósulna, amely növelné a hazai támogatási rendszer iránti bizalmat, egyben a mikro-, a kis- és középvállalkozók terheit is csökkentenék.

3.5. Közbeszerzések

3.5.1. A közbeszerzések éves mennyisége

A Közbeszerzési Hatóság Gyorsjelentésében¹⁷ szereplő adatok szerint 2024-ben az ajánlatkérők **7592 eredményes közbeszerzési eljárást** folytattak le, összesen 16 441 szerződést kötöttek 3691,6 milliárd forint értékben.

Az eredményes eljárások száma 4,7%-kal, a szerződések száma pedig 6,8%-kal csökkent a 2023. évihez képest, de azok értéke az előző év adatához képest 27,7-28,7%-kal nőtt.

A közbeszerzési eljárások 40%-ának lefolytatása a nemzeti, 60%-ának lefolytatása az uniós eljárásrendben történt. Az uniós eljárásrend alapján kötött közbeszerzési szerződések értéke 89%-ot tett ki, míg a nemzeti eljárásrend alapján kötött közbeszerzési szerződéseké 11%-ot.

2024. évben a legtöbb közbeszerzés árubeszerzés volt (47,7%), ezt követték a szolgáltatás-megrendelések (27,9%), majd az építési beruházások (24,4%). A legmagasabb értéke a szolgáltatás-megrendeléseknek volt, összességében 1443,7 milliárd forinttal, az építési beruházások értéke 1249,5 milliárd forintot tett ki, míg az árubeszerzések értéke nem érte el az 1000 milliárd forintot.

3.5.2. A Kbt. 75. § (2) bekezdés c) pontja szerinti eredménytelenségi ok előfordulása

(Adatforrás: EKR és Teljesítménymérési Keretrendszer statisztikai adatai)

A Kbt. 75. § (2) bekezdésében az ajánlatkérő – mérlegelésétől függően – eredménytelenné nyilváníthatja a közbeszerzési eljárást, ha valamelyik ajánlattevő vagy részvételre jelentkező az eljárás tisztaságát vagy a többi ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező érdekeit súlyosan sértő cselekményt követ el.

A rendelkezésre álló adatokban a Kbt. 75. § (2) bekezdés c) pontja szerinti eredménytelenségi indok darabszám szerinti aránya az összes eredménytelenné nyilvánítási indokhoz viszonyítva:

- 2022.: 0,2%,
- 2023.: 0,1%,
- 2024.: 0,3%,

vagyis nagyon ritkán fordul elő, hogy az ajánlatkérő ebből az okból eredménytelenné nyilvánítsa az eljárást.

¹⁷ A magyar közbeszerzések számokban – 2024

<https://kozbeszerzes.hu/media/documents/gyorsjelentes-2024-0122-fin2.pdf>

3.5.3. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások kezdeményezésének, visszavonásának mennyisége

(Adatforrás: Közbeszerzési Hatóság adatszolgáltatás)

A 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (50) preambulumbekzdése rámutat arra, hogy „a versenyre gyakorolt káros hatások miatt a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokat csak nagyon kivételes körülmények között szabad alkalmazni”, valamint rögzíti, hogy „csak az objektív kizárólagosság esetében fogadható el a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazása, tehát amikor ezt a helyzetet nem maga az ajánlatkérő szerv teremtette egy tervezett közbeszerzési eljárásra tekintettel”.

A fentiekkel összhangban a Kbt. a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást kivételes esetben engedni alkalmazni, emellett kötelezi az ajánlatkérőket arra, hogy a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás megindításáról a jogalapot alátámasztó tények ismertetésével együtt tájékoztassa a Közbeszerzési Hatóságot (a továbbiakban: Hatóság). Ha a Hatóság az ellenőrzés során azt állapítja meg, hogy a jogalap nem áll fenn, a Hatóság elnöke hivatalból kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottságnál jogorvoslati eljárás indítását.

A Hatóság adatai alapján az ajánlatkérők **2024. évben 217 db** hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást indítottak, amelyből **3 esetben került sor hivatalból jogorvoslati eljárás** kezdeményezésére. A 3 eset közül **1 esetben állapított meg a Közbeszerzési Döntőbizottság jogsértést** (a 2 további esetben a jogorvoslati eljárás nem zárult le 2024. évben). Kérelemre indult eljárásban hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás jogtalan alkalmazása miatt jogsértés megállapítására 2024. évben nem került sor. Az ajánlatkérők a Hatóság ellenőrzésének hatására **27 esetben vonták vissza** a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásukat.

3.5.4. Egyajánlatos közbeszerzések

A közbeszerzési eljárások esetén a versenyhelyzet megteremtését az EU és a Közbeszerzési Hatóság is kiemelt fontosságúként értékeli. Ennek egyik mutatószáma az egyajánlatos közbeszerzések számának és arányának értéke. Az éves idősorokban ezek csökkenő tendenciát mutatnak, de a nagyobb értékű, uniós eljárások, továbbá a piaci szegmens nagy részét lefedő központi keretmegállapodások közötti egyajánlatos beszerzések értékének aránya még 2024-ben is igen magas (az ilyen közbeszerzések teljes értékének 25%-a 2024-ben egyajánlatos eljárások keretében került kifizetésre).

Azonban a statisztikákban szereplő egyajánlatos beszerzések számainak pozitív irányú elmozdulását a civil tagok szerint nem lehet feltétlenül versenyhelyzeti javulásként értékelni, álláspontjuk szerint ugyanis a több ajánlat sem feltétlenül jelent tényleges versenyt.

Az ajánlatkérők egyik kiemelt feladata, hogy gondoskodjanak lehetőség szerint több beérkező ajánlatról, amely a részvételi feltételek versenysemleges meghatározásával javítható.

Egyajánlatos beszerzés leginkább olyankor fordul elő, amikor valóban monopolizált a piac és valóban nincs alternatíva. A civil tagok szerint is – fenntartásokkal, de – ténylegesen csökkentek az olyan nyilvánvalóan túlspecifikált, személyre szabott ajánlatkérések, amik eleve kizárnák az alternatív ajánlatok benyújthatóságát.

3.5.5. Keretmegállapodások

A központosított közbeszerzési szervezetek [Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság (a továbbiakban: KEF), Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt. (a továbbiakban: DKÜ), Nemzeti Kommunikációs Hivatal (a továbbiakban: NKOH), Kormányzati Képzésszervezési Központ (a továbbiakban: KKSZK)] által megkötött keretmegállapodások egy előzetes versenyeztetés alapján kiválasztott, a közbeszerző szervezettel keretmegállapodást kötő ajánlattevői körre szűkíti a későbbi tényleges beszállítók körét.

A keretmegállapodások szállítói legtöbbször az adott piac legnagyobb, domináns vállalkozásai. A sokféle műszaki és adminisztratív előírásnak, az országos lefedettség és az időbeli rendelkezésre állás biztosításának kevesen tudnak megfelelni. A verseny ilyen módon való hosszú időre történő korlátozásának költséghatékonysága a civil tagok szerint – az alábbiakban kifejtettek alapján – kérdéses, hiszen meglátásuk szerint a monopol pozícióban lévő szállító nem dolgozik versenypiaci árazással. Megjegyzendő, hogy a keretmegállapodásokban az ár felfelé rögzített, azaz későbbiekben nem emelhető, ami értelemszerűen magában hordozza azt a többletköltség elemet is, hogy a gazdasági szereplő a piaci kockázatait előre beárazza.

Azok a cégek, amelyek nem kerülnek be egy keretmegállapodásba, több évre elesnek a legtöbb állami megrendeléstől. A kimaradó gazdasági szereplők referenciát sem tudnak szerezni, így a következő tenderen már erősen csökkennek az esélyeik.

Az egyszereplős keretmegállapodások teljesítése esetén jellemző számos alvállalkozó bevonása a tényleges teljesítésbe. Az EKR statisztikai táblázatai csak a keretmegállapodásokban szerződést kötő egyedüli szereplőkről jelenítenek meg adatokat. Azaz arról nincsen publikus információ, hogy az alvállalkozók közül ténylegesen ki vett részt az adott megrendelés teljesítésében. Ez pedig rontja az átláthatóságot, hiszen nem lehet pontosan megválaszolni azt, hogy egy adott gazdasági szereplő hány és mekkora értékű közbeszerzéseknek volt a beszállítója.

A nem egyszereplős keretmegállapodások esetében ezzel szemben a piaci szereplők összejátszása jelent korrupciós kockázatot. Továbbá felmerül, hogy az elérhető statisztikai táblázatok a keretmegállapodásokban résztvevő konzorciumokról csak, mint egységes szereplőkről jelenítenek meg adatokat. Azaz arról nincsen adat, hogy a konzorciumot alkotó gazdasági szereplők közül ki volt az adott intézmény megrendelésekor a tényleges szállító. Ez pedig erősen rontja az átláthatóságot is, hiszen nem lehet pontosan megválaszolni azt, hogy egy adott gazdasági szereplő mekkora értékű közbeszerzéseknek volt a szállítója. Ennek kapcsán a KEMCS javasolja, hogy a központi beszerző szervezetek hozzák nyilvánosságra, hogy a keretmegállapodásokban részvevő konzorciumokon belül a tényleges teljesítés során melyik konzorciumi tag, illetve annak alvállalkozója milyen részt teljesít.

3.5.6. A kizáró okok alóli öntisztázások adatainak nyomonkövetése

(Adatforrás: Közbeszerzési Hatóság)

„Az öntisztázás jogintézménye a kizáró okok végrehajtása és az arányosság, valamint az egyenlő bánásmód tiszteletben tartása közötti egyensúly megteremtését célozza.”¹⁸

A 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (102) preambulumbekkezdése szerint engedélyezni kell, hogy a gazdasági szereplők olyan szabálykövetési intézkedéseket fogadjanak el, amelyek célja a bűncselekmények vagy kötelességszegések következményeinek orvoslása és a szabálytalan magatartás további előfordulásának hatékony megakadályozása.

Ha ezek az intézkedések elegendő garanciát nyújtanak, az adott gazdasági szereplőt kizárólag ezen az alapon a továbbiakban nem lehet kizárni, a gazdasági szereplők részére pedig biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy kérelmezzék a közbeszerzési eljárásban való esetleges részvételük érdekében hozott szabálykövetési intézkedések megvizsgálását.

A tagállamok az irányelv felhatalmazása alapján szabadon dönthetnek arról, hogy megengedik-e a szükséges értékelés elvégzését az egyes ajánlatkérő szervezeteknek, vagy pedig központi vagy decentralizált szintű hatóságokat bízhatnak meg ezzel a feladattal.

A Kbt. 188. § (1) bekezdése értelmében a Kbt. 62. § (1) bekezdés a) pont aa)-ah) alpontjában, b) és f) pontjában említett kizáró okok kivételével, valamely kizáró ok fennállása esetén a Hatóság előtt kell igazolnia a gazdasági szereplőnek a megbízhatóságát.

2024. évben a Hatóság **20 öntisztázási kérelmet** vizsgált, amelyből **7 kérelem esetében sikeres, 11 kérelem esetében pedig sikertelen volt az öntisztázás** (2 öntisztázási eljárás nem zárult le 2024-ben).

A Hatóság Elnökének az öntisztázás gyakorlati tapasztalatairól szóló tájékoztatója a Hatóság honlapján¹⁹ elérhető.

A 2024. évben megvalósult a megbízhatóság megállapítása iránti kérelmet elutasító döntéseknek az EKR felületén történő – Hatóság általi – közzétételéhez szükséges informatikai fejlesztés is²⁰.

¹⁸ [Zöld Könyv az EU közbeszerzési politikájának modernizálásáról. Egy hatékonyabb európai beszerzési piac felé. COM(2011)15 végleges 54.] forrás: Nagykomentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez, szerkesztette: Dezső Attila

¹⁹ <https://kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/elnokei-tajekoztatok/a-kozbeszerzesi-hatosag-elnokei-tajekoztatoja-a-kbt-64-es-188-a-szerinti-ontisztazas-gyakorlati-tapasztalatairol-2024-02-01/>

²⁰ <https://ekr.gov.hu/nyilvantartasok/hu/megbizhatosagi-hatarozatok>

Az Eufetv. 28-29. §-ai alapján a Kbt. 62. § (1) bekezdés a) pont aa)-ag) alpontja szerinti kizáró okokkal kapcsolatban az Integritás Hatóság bírálja el az öntisztázási kérelmeket.

3.5.7. A közérdekű bejelentések alakulása, és más szerv eljárásának kezdeményezései, pl. feljelentés vagy más szignalizáció

(Adatforrás: Közbizottsági Hatóság, Közbizottsági Anonim Chat, EUTAF, Anti-Lop felület és BEII)

2024. évben a **Hatósághoz 83 db közérdekű bejelentés** érkezett²¹, amelyek alapján a **Hatóság elnöke (hivatalból) 45 esetben²² kezdeményezte jogorvoslati eljárás megindítását.**

A Közbizottsági Döntőbizottság 2024-ben **147 esetben²³ indított jogorvoslati eljárást** olyan ügyekben, ahol az alapügy közérdekű bejelentések vizsgálata nyomán indult. Ezek közül 124 jogorvoslati eljárásban állapított meg a Közbizottsági Döntőbizottság jogsértést.²⁴

A 2024. évben a Hatósághoz a **Közbizottsági Anonim Chat-en keresztül 35 bejelentés** érkezett, a bejelentések alapján a **Hatóság elnöke (hivatalból) 13 esetben kezdeményezte jogorvoslati eljárás megindítását.**²⁵

A Közbizottsági Döntőbizottság által 2024-ben megindított jogorvoslati eljárások száma, ahol az alapügy a Közbizottsági Anonim Chat-en tett **bejelentés nyomán indult, 13 db volt**²⁶. E jogorvoslati eljárások mindegyikében jogsértést állapított meg a Döntőbizottság.

A **Közbizottsági Hatóság** 2024. évben **1 esetben tett feljelentést** a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál, és **1 esetben élt szignalizációval a Gazdasági Versenyhivatal** (a továbbiakban: Versenyhivatal) **felé** (ahol az alapügy nem közérdekű bejelentésként iktatott vizsgálat volt). A Közbizottsági Döntőbizottság 12 esetben élt szignalizációval a Versenyhivatal felé.

²¹ Függetlenül attól, hogy egy adott bejelentés egy vagy több közbizottsági eljárást vagy közbizottsági szerződést érintett.

²² A közölt szám adatok a Hatóság elnöke által 2024. évben benyújtott azon hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezésekre vonatkozik, amelyek alapjául közérdekű bejelentés szolgált, függetlenül a közérdekű bejelentés Hatósághoz történő beérkezésének időpontjától.

²³ A közölt szám adat a Közbizottsági Döntőbizottság által 2024-ben megindított azon jogorvoslati eljárásokra vonatkozik, amelyek közérdekű bejelentések vizsgálata nyomán benyújtott hivatalbóli kezdeményezéseken alapultak, függetlenül attól, hogy a közérdekű bejelentés 2023. vagy 2024. évben érkezett be a Hatósághoz.

²⁴ 1 esetben nem állapított meg jogsértést, és 22 db eljárás nem zárult le 2024-ben

²⁵ A közölt szám adatok a Hatóság elnöke által 2024. évben benyújtott azon hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezésekre vonatkozik, amelyek alapjául a Közbizottsági Anonim Chat-en érkezett bejelentés szolgált, függetlenül a bejelentés időpontjától.

²⁶ A közölt szám adat a Közbizottsági Döntőbizottság által 2024-ben megindított azon jogorvoslati eljárásokra vonatkozik, amelyek a Közbizottsági Anonim Chat-en történt bejelentések vizsgálata nyomán benyújtott hivatalbóli kezdeményezéseken alapultak, függetlenül attól, hogy a bejelentés 2023. vagy 2024. évben érkezett be a Hatósághoz.

A Kbt. 152. § (1) bekezdés o) pontja alapján a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását az európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekkel összefüggésben kezdeményezheti az Integritás Hatóság, ha feladatkörének ellátása során a Kbt.-be, illetve a Kbt. felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomására.

A 2024-es évben az **Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság**hoz (a továbbiakban: Főigazgatóság) összesen 17 közérdekű bejelentés érkezett, ezek alapján – figyelemmel az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról és a kondicionalitási eljárás eredményes lezárása érdekében az Európai Bizottság kérésére elfogadott egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi XLIV. törvény rendelkezéseire – egy esetben sem indult ellenőrzés, a beérkezett közérdekű bejelentések egy kivételével illetékesség hiányában áttételre kerültek az illetékes irányító hatóság részére, egy esetben történt más szerv eljárásának kezdeményezése.

A Főigazgatóság – figyelemmel az európai uniós alapokból származó támogatások felhasználására vonatkozó hatályos jogszabályokra is – az Európai Bizottság iránymutatása, valamint a nemzetközileg elfogadott audit standardok alapján, az uniós és a hazai jogszabályok rendelkezéseivel összhangban véletlen mintavétellel választja ki az ellenőrizendő projekteket.

A közérdekű bejelentésekben rögzített adatokat a Főigazgatóság minden esetben feljegyzi és amennyiben jövőbeni, az Európai Bizottság által előírt véletlenszerű mintavétellel kiválasztott projekteken szerepelnek ezen adatok, úgy azokat fokozott figyelemmel vizsgálja.

A fentiekén túl a 2024-es évben a Főigazgatóság az általa lefolytatott ellenőrzések során 13 esetben kezdeményezte más hatóság vagy szerv eljárását.

Az **Integritás Hatóság** három közbeszerzési eljárás esetében alkalmazta a **felfüggesztés** jogintézményét a 2024. évben.

A 2024. évben az **Integritás Hatóság 14 jogorvoslati eljárást²⁷ kezdeményezett**, amelyből 6 ügyben született döntés. A 6 ügyből **4 ügyben került sor jogsértés megállapítására**.

Az **Integritás Hatóság** a 2024. évben **3 esetben tett feljelentést** közbeszerzési ügyben feltárt csalás miatt, ezen kívül **3 esetben tett feljelentést** a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 420. §-a szerint versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban bűncselekmény miatt.

2022-ben kezdte meg működését a 2014–2020., valamint a 2021–2027. programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásával megvalósuló fejlesztési projektek kapcsán az esetleges összeférhetlenségi helyzetek felmérésével és kezelésével kapcsolatos tevékenységek ellátására létrehozott független **Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság** (a továbbiakban: BEII), amely 2024. augusztus 1-jétől az NFK szervezeti

²⁷ 1 ügyben a Fővárosi Törvényszék ítélete következtében került sor megismételt jogorvoslati eljárásra

egységeként látja el feladatait. Az európai uniós források felhasználásával kapcsolatos feladatok tekintetében az igazgató nem utasítható.

2024-ben a bűnügyi szervektől 173 büntetőeljárással kapcsolatban 242 bűnügyi megkeresés érkezett a BEII-re. A bűnügyi megkereséseken kívül az uniós források felhasználásához kapcsolódóan beérkezett **közérdekű bejelentések** száma 2024-ben összesen 63 db volt (ebből 45 nem az Anti-lop bejelentő felületen, hanem egyéb úton érkezett a BEII-re). A közérdekű bejelentések közül 2024. évben 46, míg 2025. február 24. napjáig további 5 darab bejelentés került vizsgálat után lezárásra. Jelenleg még 12 darab 2024. évben érkezett bejelentés kivizsgálása van folyamatban. A lezárt bejelentések közül a bejelentett gyanú alapján 3 esetben merült fel szabálytalanságra okot adó körülmény.

3.5.8. Közbeszerzési összeférhetlenségi esetek nyomon követése

(Adatforrás: Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság adatszolgáltatás)

A Kbt. összeférhetlenségre vonatkozó, 2022. október 11. napjától hatályos szabályainak kialakítására az uniós joggal való jobb összhang megteremtése érdekében került sor. A 25. § (1) bekezdése fogalmazza meg az ajánlatkérők általános kötelezettségét arra vonatkozóan, hogy megelőzzék, feltárják, illetve annak bekövetkezése esetén orvosolják az összeférhetlenségi helyzeteket, amelyek a törvényben nem taxatív módon kerültek rögzítésre, hanem olyan objektíven fennálló érdekek ellentétén, konfliktusán alapuló helyzetként, amikor hiányoznak a pártatlan és tárgyilagos eljárás feltételei.

Az összeférhetlenség új szabályai kapcsán azonban továbbra is bizonytalanság jellemzi a joggyakorlatot. Az új szabályok a gyakorlatban jellemzően annyiban jelennek meg, hogy az érintett személyek több nyilatkozatot írnak alá tipikusan a részletszabályok és az esetleges következmények pontos ismerete nélkül. Az összeférhetlenséggel kapcsolatos gyakorlati bizonytalanság a KEMCS előző éves jelentéseiben is rögzítésre került, de ennek valódi feloldása a gyakorlatban máig nem történt meg.

A jogalkalmazást a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács összeférhetlenséggel kapcsolatban készült útmutatója²⁸ támogatja. Emellett ugyanakkor a KEMCS javasolja, hogy az összeférhetlenségre vonatkozó egységes joggyakorlat kialakításának ösztönzése érdekében az ajánlatkérők oldalán érintett személyek részére kerüljön bevezetésre a jogszabályi előírás átfogó, gyakorlati jellegű, célzott oktatása, valamint megfontolandó emellett az ajánlattevői oldal célzott oktatása is.

²⁸<https://kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/a-kozbeszerzesi-hatosag-kereteben-mukodo-tanacs-utmutatoja-az-osszeferhetlenseggel-kapcsolatban-2024-05-09/>

A 2024. évben a Közbeszerzési Döntőbizottság **12 döntésében** állapított meg kifejezetten a Kbt. szerinti összeférhetetlenséggel kapcsolatos jogsértést, ami összesen 7 db jogorvoslati ügghöz (határozathoz) kapcsolódik.

3.5.9. Közbeszerzési kartellek feltárása

(Adatforrás: Gazdasági Versenyhivatal adatszolgáltatása)

A közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023-2026) szóló cselekvési tervről szóló 1118/2023. (III. 31.) Korm. határozat 16. pontjában a Kormány felkérte a Közbeszerzési Hatóság elnökét, valamint a Versenyhivatal elnökét, hogy 2023. december 31-ig gondoskodjanak a közbeszerzési verseny tisztaságát érintő korrupciós kockázatokkal és kartellmegállapodásokkal kapcsolatos szakmai iránymutatás elkészítéséről és közzétételéről. A szakmai iránymutatás a Közbeszerzési Hatóság és a Versenyhivatal honlapján 2023. november 15-én közzétételre került, az folyamatosan elérhető.²⁹

A Versenyhivatal által közbeszerzési kartellre vonatkozó versenyfelügyeleti eljárásban hozott, jogsértést megállapító határozatok darabszáma 2024. január 1. és 2024. december 31. között:

- Panasz, bejelentés, illetve versenyfelügyeleti eljárás indítását megalapozó egyéb körülmény alapján indult versenyfelügyeleti eljárás a Versenytanács **3 darab jogsértést megállapító határozatot hozott** közbeszerzési kartellre is vonatkozó ügyben, amelyekben összesen 16 darab közbeszerzés eljárás és 18 darab beszerzési eljárás vonatkozásában állapított meg jogsértést. Az egyik versenyfelügyeleti eljárás alapja 1 darab panasz volt, a másik kettő versenyfelügyeleti eljárást pedig egyéb körülmény alapozta meg.
- A közbeszerzési kartellre vonatkozó versenyfelügyeleti eljárásban hozott, jogsértést megállapító határozatok darabszám szerinti aránya az adott évben lezárt, közbeszerzési kartellre vonatkozó versenyfelügyeleti eljárások körében: a GVH **3 darab jogsértést megállapító döntést hozott** 2024. évben, vizsgálói megszüntetés nem volt.

A Versenyhivatalhoz közbeszerzési eljárásban észlelt, versenykorlátozó magatartásra vonatkozóan 2024. január 1. és 2024. december 31. között beérkezett panaszok és bejelentések száma:

A Versenyhivatalhoz 2024. évben összesen 67 darab piaci jelzés érkezett, amelyből 41 darab (35 darab panasz és 6 darab bejelentés) közbeszerzési kartellre is utalt.

A panaszok, illetve bejelentések alapján indult eljárások száma 2024-ben:

²⁹ <https://www.kozbeszerzes.hu/hirek/szakmai-iranymutatas-jelent-meg-a-kozbeszerzesi-verseny-tisztasagat-erinto-korrupcios-kockazatokkal-es-kartellmegallapodasokkal-kapcsolatban/>
https://www.gvh.hu/aktualis_hirek/szakmai-iranymutatas-jelent-meg-a-kozbeszerzesi-verseny-tisztasagat-erinto-korrupcios-kockazatokkal-es-kartellmegallapodasokkal-kapcsolatban

- a Versenyhivatal a hozzá érkező piaci jelzések alapján 8 darab versenyfelügyeleti eljárást indított, amelyekből 3 darab versenyfelügyeleti eljárás a közbeszerzési eljárásokban észlelt, versenykorlátozó magatartásra is vonatkozott;
- a Versenyhivatal a hozzá érkező piaci jelzések alapján 1 darab gyorsított ágazati vizsgálatot indított, amely közbeszerzési eljárásokat is érintett;
- emellett a Versenyhivatal elnöke a Versenyhatósághoz érkezett piaci jelzések alapján 31 darab felszólító levelet adott ki felételezett versenyjogsértő magatartás tanúsítása okán, ebből 22 darab felszólító levél a gazdasági szereplők közbeszerzési eljárások alatt tanúsított, esetlegesen jogsértő magatartása okán került kiküldésre;
- továbbá a Versenyhivatal a hozzá érkezett piaci jelzések alapján 3 esetben kezdeményezte a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárásának megindítását, feltételezett közbeszerzési jogsértés megvalósítása miatt. (A 3 kezdeményezés a Közbeszerzési Döntőbizottságnál 4 ügyként került iktatásra. Eddig 3 ügyben született döntés (mindegyikben jogsértést állapított meg a Közbeszerzési Döntőbizottság), 1 jogorvoslati eljárás pedig felfüggesztésre került.)

A versenyfelügyeleti eljárások alapjául szolgáló panaszok és bejelentések száma:

- a Versenyhivatal a hozzá érkező piaci jelzésekből 4 darab panaszt és 1 darab bejelentést használt fel a fentiekben hivatkozott 3 darab versenyfelügyeleti eljárás megindításához. Ezen 5 darab piaci jelzésben összesen 13 darab közbeszerzési eljárás volt megjelölve. A Versenyhivatal az 5 darab piaci jelzésben szereplő 13 közbeszerzési eljáráson felül további 27 közbeszerzési eljárásban azonosított, feltételezhetően jogsértő magatartást, amelyet figyelembe vett a fent említett 3 darab versenyfelügyeleti eljárás megindításánál.
- A Gazdasági Versenyhivatal a hozzá érkező piaci jelzésekből 2 darab panaszt használt fel a fentiekben hivatkozott gyorsított ágazati vizsgálat megindításához. Ezen 2 darab piaci jelzésben minimum 47 darab közbeszerzési eljárás volt megjelölve, amelyet a GVH vizsgálat alá vont.

A Versenyhivatal kizárólag a Tptv. 67. § (2) bekezdésében foglalt törvényi feltételek alapján jogosult versenyfelügyeleti eljárást indítani, így egy panasz vagy bejelentés eleve nem jelenthet ügyindítási kötelezettséget. A panaszok túlnyomó része – adatkéréseik ellenére – sem alkalmas versenyfelügyeleti eljárás megindítására. Egyébiránt az elmúlt 5 évben indított 9 közbeszerzési kartell tárgyú versenyfelügyeleti ügyben 165 piaci jelzést használtak fel. A 2024. év során 19 kartell tárgyú versenyfelügyeleti eljárás volt folyamatban, a Versenyhivatal három nagy kartellügyet zárt le és nyolc új kartell ügyet indított. A 2024-ben folyamatban lévő kartell eljárásokban vizsgált tenderek száma meghaladta az 1.500-at, amelyek közül több mint 1.000 tender közpénzek felhasználását érintette.

3.5.10. Kbt. 115. §-a szerinti eljárásfajta alkalmazásával kapcsolatban elvégzett elemzés³⁰ következtetései

Az elemzés az elektronikus közbeszerzési rendszer (a továbbiakban: EKR) adataira és a közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer (a továbbiakban: keretrendszer) 2023. évi eredményeire támaszkodva mérhető indikátorok segítségével ad képet a Kbt. 115. § szerinti eljárások alkalmazásának kereteiről, volumenéről és az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők kiválasztásának, illetve változtatásának gyakorlatáról.

Az adatok szerint a Kbt. 115. § szerinti, öt ajánlattevő közvetlen meghívásával induló eljárások összes közbeszerzéshez viszonyított aránya évről évre csökkenő tendenciát³¹ mutat, a nemzeti eljárásrendben lefolytatott építési beruházási tárgyú eljárások körében ugyanakkor jelentős, 30%-ot meghaladó arányt képviselnek. Erre tekintettel **a KEMCS javasolja, hogy a Kbt. 115. §-a szerinti eljárások esetében készüljön olyan összefoglaló statisztika, amely a darabszámok mellett az ilyen eljárások értékadatait is elemzi.**

A 2022. január 1. napjától 2024. november 15. napjáig terjedő vizsgálati időszakban az EKR adatai alapján az 9869 db nyilvántartott ajánlatkérő szervezet mindössze 10 %-a folytatott le a Kbt. 115. § szerinti eljárást, és a nyilvántartott ajánlatkérők alig 4%-a bonyolított ilyen eljárást 2 vagy annál több alkalommal.

Az ajánlatkérői megoszlást tekintve az eljárást legnagyobb számban az ajánlatkérői nyilvántartásban Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pont cd) alpontja szerint regisztrált helyi önkormányzatok alkalmazták, őket követték a Kbt. 5. § (1) bekezdés e) pont szerinti ajánlatkérők, és a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pont cb) alpontja szerint regisztrált költségvetési szervek, az egyéb Kbt. szerinti ajánlatkérői minőségben regisztrált ajánlatkérők aránya elenyésző.

Az eljárásfajta fenntartása célszerű az adminisztratív terhek növelésének elkerülése érdekében, tekintve, hogy azt legnagyobb arányban azok a helyi önkormányzatok alkalmazzák, akik

³⁰ A közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési terv felülvizsgálatáról szóló 1082/2024. (III. 28.) Korm. határozat 2.c) pontja a közigazgatási és területfejlesztési miniszter feladatául szabta, hogy a Kbt. 115. §-a szerinti, öt ajánlattevő közvetlen meghívásával induló eljáráshoz kapcsolódóan vizsgálja meg az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők kiválasztásának, illetve változtatásának (kötelező rotáció) gyakorlati tapasztalatait, és a vizsgálat eredményétől függően, annak figyelembevételével 2025. március 14. napjáig tegyen javaslatot a Kbt. módosítására, illetve az eljárásra vonatkozó útmutató felülvizsgálatára.

³¹ A keretrendszer adatai alapján ezen eljárások eljárásrészeinek darabszám szerinti aránya az összes eredményes közbeszerzési eljárásrészhez viszonyítva 2023-ban már csak 8,7 % volt, az összes eredményes közbeszerzési eljárásrészhez viszonyított érték szerinti arányuk pedig mindössze 2 %.

– ahogy arra a keretrendszer 2023. évre vonatkozó eredményei is rámutattak – komoly hiánnyal küzdenek a közbeszerzési szakmai kapacitások tekintetében.³²

A Kbt. 115. §-a szerinti eljárások előnye továbbá – az eljárási hatékonyság szempontjából –, hogy azok időtartama általában lényegesen rövidebb, mint más eljárástípusoké, a kisebb értékű beszerzések gyorsabban megvalósíthatóak.³³

A közbeszerzési eljárásokban a verseny intenzitására vonatkozó fontos adat a beérkezett ajánlatok száma. A 115. § szerinti eljárásokban három ajánlat érkezett átlagosan, míg más eljárásokban két ajánlat. Az építési ágazatban az intenzívebb verseny a hirdetményes eljárásoknál volt tapasztalható. A mikrovállalkozások és kkv-k aránya kiemelkedő, a nyertesek több mint 94%-a kkv. Az eljárásokban a kkv-k részvétele az átlaghoz képest kiemelkedő. A helyi vállalkozók aránya 40-44% között mozog, de ezt befolyásolják a piaci körülmények és a szakmai kapacitások. Az ajánlatkérők gyakorlata nem mutat visszaéléseket, a legtöbb eljárásban legalább 10 eltérés volt a felhívott szereplők között. Az eljárásokban átlagosan 5,4 gazdasági szereplőt vonnak be, és a jogszabályi minimumot gyakran meghaladják.

A fentiek mellett az eljárásban nehézséget okoz az is, hogy egyes esetekben az ajánlattevők azonos érdekeltségű (tulajdonosi háttérű) céghálókat alkotnak és az egyes közbeszerzési eljárásokban más-más aktuális, az érdekkörbe eső vállalkozás bevonásával pályáznak. Bár a kiválasztott gazdasági szereplők előzetes vizsgálata az ajánlatkérők részére előírás, az adott ágazatban végzett tényleges tevékenység, a gazdasági szereplők egymástól való gazdasági és tulajdonosi függetlensége konkrét jogszabályi előírásként történő megjelenítése elősegítheti a korrupciós kockázat csökkentését.

3.5.11. A Közbeszerzési Döntőbizottság által készített összefoglaló nyomon követése a bírságolási gyakorlat vonatkozásában

Az Integritás Hatóság 2022. évre vonatkozó éves elemző integritásjelentésében megfogalmazott megállapításokkal kapcsolatos kormányzati álláspontról szóló 1423/2023. (X. 4.) Korm. határozat 1. pontjában foglaltakkal összhangban, valamint a közbeszerzésekért felelős miniszter 2023. december 12-én kelt, a Közbeszerzési Döntőbizottság elnökének címzett felkérésében foglaltaknak megfelelően, a Közbeszerzési Döntőbizottság elkészítette a bírság kiszabásra

³² A helyi önkormányzatok kevesebb, mint 25%-a rendelkezik saját állományban foglalkoztatott közbeszerzési szakértővel, és 92%-uk azt a választ adta a tavalyi kérdőíves kutatásban, hogy egyáltalán nem rendelkezik belső állományban foglalkoztatott felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó/állami közbeszerzési szaktanácsadó jogosultsággal rendelkező szakértővel.

³³ 2023-ban a Kbt. 115. §-a szerinti, nyílt eljárások szabályainak alkalmazásával lefolytatott eljárások átlagos időtartama mindössze 34 nap volt, míg a nemzeti nyílt eljárások lefolytatása átlagosan 56 napot vett igénybe.

vonatkozó joggyakorlatának elemzéséről készített tájékoztatót. A tájékoztató 2024. december 18-án került közzétételre a Közbeszerzési Döntőbizottság honlapján.³⁴

³⁴ <https://dontobizottsag.kozbeszerzes.hu/media/documents/tajekoztato-birsagolasi-gyakorlatrol-2024.12.18.honlapra.pdf>

4. AZ ÁTLÁTHATÓSÁG ÉS ETIKA ALMUNKACSOPORT JELENTÉSE

4.1. Bevezetés

A KEMCS 2024. évre meghatározott munkaterve szerint az almunkacsoport részéről az alábbi témákban készül részanyag az éves jelentéshez:

- NKS teljesülésének értékelése
- Információszabadság
- Vagyonnyilatkozatok
- Forgóajtó, lobbizás, összeférhetetlenség
- Etikai Kódexek
- Jogalkotás transzparenciája
- Politikafinanszírozás

4.2. Az NKS teljesülésének értékelése

A Belügyminisztérium által vezetett Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia Monitoring Bizottsága negyedévente ellenőrzi és értékeli a 2024–2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, valamint az annak végrehajtására vonatkozó intézkedési terv elfogadásáról szóló 1025/2024. (II. 14.) Korm. határozat (a továbbiakban: NKS) előrehaladását. A Monitoring Bizottság 2025. január 23-án fogadta el a 2024. évi IV. negyedéves előrehaladási jelentést, a támogató mátrix a Kormány korrupciómegelőzési honlapján megtalálható.³⁵

4.3. Információszabadság

4.3.1. A közpénzek felhasználásának átláthatósága

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 2024. évben hatályos 37/C. § (1) és (2) bekezdése szerint a **közpénzek felhasználásának átláthatósága érdekében** az államháztartásról szóló törvény szerinti **költségvetési szervek** – a nemzetbiztonsági szolgálatok kivételével – (a továbbiakban: a felületen közzétételre kötelezettek) **a törvényben meghatározott adatokat** a Kormány rendeletében kijelölt szerv által üzemeltetett és a törvény 33. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek megfelelően **bárki számára hozzáférhető** – a gépi olvashatóságot, a csoportos letöltést, az adatok csoportosítását, kereshetőségét, kivonatolását és összehasonlíthatóságát is lehetővé tevő – **Központi Információs Közadat-nyilvántartás felületén** (a továbbiakban: felület) **kéthavi rendszerességgel**, a közzétételt követő **legalább tíz évig elérhető módon közzéteszik**.

³⁵ <https://korrupciomegelozes.kormany.hu/strategiai-dokumentumok1>

A felületen közzétételre kötelezettek a felületen az ötmillió forintot meghaladó, az általuk hazai vagy európai uniós forrásból megvalósulóan

- a) nyújtott, az államháztartásról szóló törvény szerinti költségvetési támogatások – kivéve, ha a közzététel előtt a költségvetési támogatást visszavonják vagy arról a kedvezményezett lemond –,
- b) árubeszerzésre, építési beruházásra, szolgáltatás megrendelésre, vagyonértékesítésre, vagyonhasznosításra, vagyon vagy vagyoni értékű jog átadására, valamint koncesszióba adásra vonatkozó szerződések – kivéve a védelmi és biztonsági célú beszerzések adatai és a minősített adatok, továbbá a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 9. § (1) bekezdés b) pontja szerinti beszerzések és az azok eredményeként kötött szerződések –,
- c) nem alapfeladataik ellátására – így különösen egyesület támogatására, foglalkoztatottai szakmai és munkavállalói érdek-képviselői szervei számára, foglalkoztatottjai, ellátottjai oktatási, kulturális, szociális és sporttevékenységet segítő szervezet támogatására, alapítványok által ellátott feladatokkal összefüggő kifizetésre – fordított kifizetések

adatait teszik közzé.

A KEMCS nem kormányzati szereplőket képviselő, civil tagjai szerint a közzétételi kötelezettség nem érvényesül teljes körűen, mivel a szabályozás továbbra sem fedi le a köztulajdonban lévő gazdasági társaságokat (mind önkormányzati, mind központi közigazgatási szinten), amelyek számos esetben alapvető közfeladatokat látnak el. Számos esetben ezek a köztulajdonban álló gazdasági társaságok intézik a költségvetési szervek közbeszerzéseit, ezért a közpénzek felhasználása alapvetően nem a tulajdonosi joggyakorló törzskönyvi szervek, vagyis az önkormányzatok és más költségvetési szervek, hanem az általuk alapított köztulajdonban álló gazdasági társaságok szintjén történik. A központi közigazgatás területén a Nemzeti Kommunikációs Hivatal és a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság költségvetési szervként, míg a Digitális Kormányzati Ügynökség és a Védelmi Beszerzési Ügynökség zártkörű részvénytársasági formában működik. Utóbbi esetben a közzétételi felületen a közpénzfelhasználás csupán addig a pontig követhető, amíg a költségvetési vagy az egyéb törzskönyvi szerv támogatást biztosít a közfeladatot ténylegesen ellátó, általa irányított gazdasági társaságnak, maga a közpénzfelhasználás azonban nem követhető nyomon. A gazdasági társaságokon túl szintén nem jelennek meg a felületen a költségvetési szervek és egyéb törzskönyvi alanyok által alapított alapítványok.

A KEMCS nem kormányzati szereplőket képviselő, civil tagjai szerint a Központi Információs Közadat-nyilvántartás (a továbbiakban: KIF) felület alkalmazásával kapcsolatban további fejlesztési lehetőségek is felmerülnek. Jelen formájában ugyanis a csoportos adatletöltési letölthetőség, szűrhetőség, exportálhatóság kritériuma csak korlátozottan érvényesül. A KIF-en túl itt az összkormányzati dokumentumtár kapcsán is megfigyelhető számos hiányosság annak ellenére, hogy a NAIH már a korábbi jelentésében javasolta a dokumentumtár szerkezetének

megváltoztatását, az ugyanis nem az Infotörvény által meghatározott szerkezetben tartalmazza a közérdekű adatokat, ami megnehezíti a tájékozódást az állampolgárok számára. Erre a jelenségre már a NAIH 2021-es kutatási jelentése is felhívta a figyelmet. A dokumentumtárban csak keresni és szűrni lehet, de nincs olyan lista, amely alapján eldönthető lenne, hogy egyáltalán milyen adatokkal rendelkezik, vagy nem rendelkezik az adott minisztérium. Az adatok feltöltése kapcsán több esetben felmerült, hogy a dokumentumok ugyanis nem abba a közzétételi egységbe kerülnek, ahol szükséges az adatokat feltüntetni.

A fentiek alapján a **KEMCS** – konszenzusos javaslatként – a **proaktív információszabadság megerősítése érdekében javasolja**

- a proaktív közzététellel kapcsolatban a **jelenlegi összkormányzati dokumentumtár szerkezetét és tartalmát felülvizsgálni és fejleszteni a NAIH útmutatása és monitoring-jelentései alapján** annak érdekében, hogy az állampolgárok számára megkönnyítse a tájékozódást;
- a **KIF-adatbázist** felhasználhatósági szempontok alapján felülvizsgálni;
- az **adatszolgáltatási kötelezettséget kiterjesztésének megvizsgálását**, különös tekintettel arra, hogy számos közfeladatot köztulajdonban álló gazdasági társaságok látnak el, vagyis ezen adatok szerepeltetése nélkül nem nyerhető átfogó kép a közpénzek tényleges felhasználásáról.

A NAIH az Infotv. 24/B. alcíme szerinti közzétételi kötelezettség teljesítése érdekében 2023. és 2024. évben lefolytatott átláthatósági hatósági eljárások tekintetében az alábbi adatszolgáltatást adta:

	Átláthatósági hatósági eljárások száma	Határozatok száma	Jogsértést megállapító határozatok száma	Kötelezést tartalmazó határozatok száma	Eljárási bírság
2023. év	163	160	142	25	50.000 Ft
2024. év	115	88	82	9	430.000 Ft

A **NAIH anyagi jogi bírságot nem állapított meg**, mivel az Infotv. nem teszi lehetővé abban az esetben a bírság megállapítását, ha a jogsértést megszüntetik (akár a kötelezés eredményeként). Kiemelendő, hogy az Infotv. 2025. január 1-jével hatályba lépett módosításával az felületen közzétételre kötelezettek köre kibővült. A NAIH visszajelzései, illetve a jogalkalmazói tapasztalatok alapján a Központi Információs Közadat-nyilvántartás felülete **nem csupán a költségvetési szerveket, hanem általában, a kincstár által üzemeltetett törzskönyvben felsorolt**

valamennyi szervet érinti, így az eddig kimaradó adatkezelők (pl. a helyi és nemzetiségi önkormányzatok, illetve társulásaik) esetében is biztosítható a proaktív információszabadság érvényesülése. Mindezek mellett ugyanakkor proaktív közzététellel kapcsolatban érdemes lehet a jövőben áttekinteni a jelenlegi összkormányzati dokumentumtár szerkezetét, valamint elérhetőségét, hogyan lehetne további felhasználóbarát intézkedésekkel javítani a felületet is.

2024-re vonatkozóan 5952 közfeladatot ellátó szerv teljesítette az Infotv. 71/D. § (4) bekezdésében előírt éves adatszolgáltatási kötelezettségét. Az adatszolgáltatások alapján az adatkérések 76 %-a teljesítésre, 24%-a elutasításra került. Az elutasítások legnagyobb része (57 %-a) esetén a közfeladat ellátó szervek azt jelezték, hogy az adatigénylés teljesítése azért nem lehetséges, mert új adat előállítását, az adatok beszerzését, begyűjtését igényelné [(Infotv. 30. § (2a)] vagy a szerv nem adatkezelő.³⁶

Az adatszolgáltatások vizsgálata és a NAIH korábbi átfogó, az információszabadság hatékonyságát felmérő projektjének eredményei alapján 2024-ben az Infotv. 71/D. §-a alapján 127 monitoring eljárás indult, 79 eljárást hivatalból indított a NAIH, 48 eljárás bejelentés alapján indult. Ezekben az eljárásokban az adatigénylések és az általános közzétételi kötelezettség teljesítésének gyakorlatát ellenőrzi átfogóan a NAIH. A monitoring eljárások eredményeként közzétett jelentéseket a NAIH a honlapján közzéteszi.³⁷

4.3.2. A közérdekűadat-igénylések és közérdekű adat kiadása iránti perek

A közérdekű adatigénylésének nagyságrendjének meghatározása kapcsán az al munkacsoport célul tűzte ki nem csak a minisztériumok, hanem a területi államigazgatási szervek vizsgálatát is. Az adatok forrása a NAIH által közzétett, 2023. évi összesített adatszolgáltatás.³⁸

A minisztériumokhoz és a Miniszterelnöki Kormányirodához 2023. évben összesen 1016 db közérdekű adatigénylés érkezett és a tárcák 2023. évben 1585 adatigénylést teljesítettek. A kérelmek teljesítéséhez szükséges napok átlagos száma 15 és 22 nap között mozgott:

Adatszolgáltató megnevezése	Beérkezett összes adatigénylés	Adatkörök száma	Teljesített	Teljesítéshez szükséges napok átlagos száma
Agrárminisztérium	28	28	20	15
Belügyminisztérium	203	511	283	17

³⁶ <https://naih.hu/dontesek-informacioszabadsag-tajekoztatok-kozlemenyek?download=1141:kozfeladatot-ellato-szervek-adatszolgáltatasa-2024-ev>

³⁷ <https://naih.hu/monitoring-jelentesek-menu-heading/kozerdeku-adat-kiadasi-monitoring>

<https://naih.hu/monitoring-jelentesek-menu-heading/kozzeteteli-gyakorlatot-erinto-monitorig>

³⁸ <https://www.naih.hu/dontesek-informacioszabadsag-tajekoztatok-kozlemenyek> - Közfeladatot ellátó szervek adatszolgáltatása 2023. év

Energiaügyi Minisztérium	44	104	43	18
Építési és Közlekedési Minisztérium	86	74	37	21
Európai Uniók Ügyek Minisztériuma	10	37	10	16
Honvédelmi Minisztérium	54	112	44	17
Igazságügyi Minisztérium	63	220	121	17
Kulturális és Innovációs Minisztérium	58	182	163	16
Külgazdasági és Külügyminisztérium	114	385	247	15
Miniszterelnöki Kabinetiroda	70	548	371	16
Miniszterelnöki Kormányiroda	30	193	98	20
Miniszterelnökség	175	223	72	18
Nemzetgazdasági Minisztérium	33	33	13	17
Pénzügyminisztérium	48	195	63	22
Összesen:	1016	2845	1585	

A fővárosi és vármegyei kormányhivatalokhoz összesen 1356 közérdekű adatigénylés érkezett és 1102 adatigénylést teljesítettek. A kérelmek teljesítéséhez szükséges napok átlagos száma 8 és 15 nap között volt:

Adatszolgáltató megnevezése	Beérkezett összes adatigénylés	Adatkörök száma	Teljesített	Teljesítéshez szükséges napok átlagos száma
Bács-Kiskun Vármegyei Kormányhivatal	32	32	27	8
Baranya Vármegyei Kormányhivatal	42	42	38	15
Békés Vármegyei Kormányhivatal	37	82	50	15
Borsod-Abaúj-Zemplén Vármegyei Kormányhivatal	54	65	37	13
Budapest Főváros Kormányhivatala ³⁹	390	720	233	12
Csongrád-Csanád Vármegyei Kormányhivatal	66	74	53	12

³⁹ A BFKH 2023-as adatszolgáltatását pótlólag, 2024.02.14-én a NAIH-nak megküldte, mivel egy informatikai kezelőfelület hibája okozta, hogy csak egy szervezeti egység adatai kerültek feltüntetésre a NAIH adatszolgáltatásában. A táblázatban a BFKH által javított, a Kormányhivatal egészére vonatkozó adatok kerültek feltüntetésre.

Fejér Vármegyei Kormányhivatal	69	69	64	14
Győr-Moson-Sopron Vármegyei Kormányhivatal	50	56	46	13
Heves Vármegyei Kormányhivatal	49	49	40	13 ⁴⁰
Jász-Nagykun-Szolnok Vármegyei Kormányhivatal	28	28	25	14
Komárom-Esztergom Vármegyei Kormányhivatal	32	32	18	15
Nógrád Vármegyei Kormányhivatal	52	52	48	14
Pest Vármegyei Kormányhivatal	183	183	119	14
Somogy Vármegyei Kormányhivatal	79	79	56	10
Szabolcs-Szatmár-Bereg Vármegyei Kormányhivatal	45	192	140	11
Tolna Vármegyei Kormányhivatal	38	44	33	13
Vas Vármegyei Kormányhivatal	37	37	20	15
Veszprém Vármegyei Kormányhivatal	42	42	27	13
Zala Vármegyei Kormányhivatal	31	42	28	15
Összesen:	1356	1920	1102	

A közérdekű adat megismerésére irányuló igénygel összefüggő perekben eljáró bírák és tanácsok számát az egyes bíróságok ügyelosztási rendje tartalmazza, ami az adott bíróság honlapján nyilvánosan elérhető. 2023-ban a **járásbírószági** hatáskörbe tartozó ügyeket országosan 170 bíró, 2024-ben 161 bíró intézte. **Törvényszéki másodfokon** 2023-ban 33 tanács, majd 2024-ben 30 tanács jár el. **Ítéltáblai másodfokon** 3 tanács jár el. A **Kúria** esetében 1 tanács intézi a közérdekű adat megismerésére irányuló igénygel összefüggésben indult pereket.

Közérdekű adat kiadása iránti pereket tárgyaló **bírák** és **tanácsok** számának változása:

	2023	2024
Járásbírószágok (bíró)	170	161
Törvényszékek (tanács)	33	30

⁴⁰ A NAIH részére a Heves Vármegyei Kormányhivatal által elektronikusan, 2024.01.26. napján elküldött adatlap 5. pontjában jelentett 68 napos adat téves számításból eredt. A Kormányhivatal intézkedett a NAIH felé a 2023. évi adatszolgáltatás javítása iránt.

Ítéltábla (tanács)	3	3
Kúria (tanács)	1	1

Az almunkacsoport vizsgálta, hogy a 2023. és 2024. években összesen hány elsőfokú ügy indult, illetve mennyi fellebbezés és felülvizsgálati kérelem érkezett.

2023-ban a bíróságok előtt összesen 516, törvényszékek előtt összesen 73 elsőfokú ügy indult. A bíróságok 580 ügyben, míg a törvényszékek 93 elsőfokú ügyben hoztak döntést. A törvényszéki elsőfokú ügyek kapcsán összesen 73 ügy érkezett és 93 ügyben hoztak döntést, ebből a Fővárosi Törvényszékhez érkezett 69 ügy és 87 ügyben hozott döntést, a többi törvényszék esetében elenyésző a vizsgált ügytípusba tartozó ügyek száma (0 vagy 1 ügy). Törvényszéki másodfokon összesen 188 ügy, a Fővárosi Ítéltáblához 51 ügy érkezett. 2023-ban 66 közérdekű adatigénylés iránt indított ügyet bíralt el a Kúria, amelyből 64 felülvizsgálat, 1 fellebbezés, 1 pedig egyéb peren kívüli ügy volt.

2024-ben a bíróságok előtt összesen 527, törvényszékek előtt összesen 85 elsőfokú ügy indult. A bíróságok 554 ügyben, míg a törvényszékek 77 elsőfokú ügyben hoztak döntést. A törvényszéki elsőfokú ügyek kapcsán országosan összesen 85 ügy érkezett és 77 ügyben hoztak döntést, ebből a Fővárosi Törvényszékhez érkezett 80 ügy és 74 ügyben hozott döntést. Törvényszéki másodfokon összesen 199 ügy, a Fővárosi Ítéltáblához 41 ügy érkezett. A Kúria 2024-ben 90 felülvizsgálati ügyet fejezett be, a tavaly érkezett ügyek közül 6 az adatszolgáltatás időpontjában⁴¹ is folyamatban volt.

	2023. évi ügyek		2024. évi ügyek	
	érkezett	befejezett ⁴²	érkezett	befejezett ⁴³
Járásbíróságok	516	580	527	554
Törvényszékek	261	284	284	251

4.4. Vagyonnyilatkozatok

Az NKS intézkedési tervének 1.3. – 1.5. pontjaiban a Kormány meghatározta a vagyonnyilatkozatok elektronikus formában való kitölthetősége, a vagyonnyilatkozattételi kötelezettségnek a köztisztviselők vezető tisztségviselőire történő kiterjesztése, illetve a vagyonnyilatkozati

⁴¹ A Kúria adatszolgáltatásának időpontja 2025. január 14.

⁴² A befejezett ügyek a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet 39. §-a szerint kerülnek meghatározásra

⁴³ A befejezett ügyek a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet 39. §-a szerint kerülnek meghatározásra

rendszer alapján fennálló kötelezettségek súlyos megsértésére vonatkozó közigazgatási és büntetőjogi szankciórendszer bevezetésére vonatkozó feladatokat. A feladatok részletes vizsgálata az Igazságügyi Minisztérium, valamint a Miniszterelnöki Kabinetiroda részéről folyamatban van.

4.5. Forgóajtó, lobbizás, összeférhetetlenség

Az NKS intézkedési tervének 4.6. pontja alapján az igazságügyi miniszter feladata, hogy gondoskodjon az új lobbitorvény megalkotásáról figyelemmel a forgóajtó-jelenség visszaszorítására vonatkozó nemzetközi ajánlásokra is. Az Igazságügyi Minisztérium ennek megfelelően vizsgálja a lobbitevékenységről szóló 2006. évi XLIX. törvény tapasztalatait, valamint hatályon kívül helyezésének indokait, háttéranyagok, nemzetközi gyakorlatok és a hazai szabályozási példák összegyűjtése folyamatban van.

4.6. Etikai kódexek

Az NKS intézkedési terve számos pontban ad feladatot kormányzati szervezeteknek, illetve kér fel nem kormányzati szervezetet etikai/magatartási kódexek elkészítésére, illetve meglévő szabályozások felülvizsgálatára. A korábban már jelzett negyedéves előrehaladási jelentések alapján ezen feladatok az érintettek részéről folyamatban vannak, várhatóan a 2025. évben véglegesre kerülnek.

Ugyanakkor a belföldi állami vezetők protokoll ajándékozására vonatkozóan 2025. január 1-jén hatályba lépett a protokoll ajándékokkal kapcsolatban követendő eljárásról szóló 477/2024. (XII. 31.) Korm. rendelet. Az Országgyűlés Hivatala is jelentette, hogy az általuk elkészített Etikai és Magatartási Kódex az OGYH intranetes hálózatán közzétételre került. A Magyar Rendvédelmi Kar (MRK) 2024. november 26-ai Közgyűlése egyhangúlag elfogadta az MRK Etikai Kódexének módosításait.⁴⁴ A rendőri állomány egyéni integritásának erősítése érdekében a Rendőri Hivatal Etikai Kódex kiegészítése megtörtént.⁴⁵

4.7. Jogalkotás transzparenciája

A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény (a továbbiakban: Jt.) állapítja meg a társadalmi egyeztetés kereteit.

⁴⁴ <https://www.rendvedelmikar.hu/index.php?pageid=dokumentumtar>

⁴⁵ <https://www.police.hu/hu/a-rendorsegrol/testulet/altalanosan/a-rendori-hivatal-etikai-kodexe>

A Jet 6/A. § (1) bekezdése alapján a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (a továbbiakban: KEHI) évente ellenőrzi, hogy a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter a Jet.-ben meghatározott kötelezettségének eleget tesz-e. A KEHI a jelentését minden év január 31-ig teszi közzé.

A KEHI 2023. január 1. – 2023. december 31. közötti ellenőrzési időszakra vonatkozó jelentésében⁴⁶ megállapította, hogy az ellenőrzése tárgyát képező 1185 jogszabály közül 1119 jogszabály (94%) kihirdetésére társadalmi egyeztetést követően került sor, 66 jogszabályt (6%) pedig a Jet. előírásai alapján nem kellett vagy nem lehetett társadalmi egyeztetésre bocsátani.⁴⁷

A jelentésben megállapításra került, hogy a Kormány 2023. évben a Jet. 5/A. § (3) bekezdésének a) és b) pontjában foglalt kötelezettségét teljesítette, mivel a vizsgált időszakban előkészített és kihirdetett, a Jet. hatálya alá tartozó jogszabályok 94%-át társadalmi egyeztetést követően hirdették ki, a Jet. szerinti kivételek alkalmazására pedig indokoltan került sor.

Az egyéb jogszabályi kötelezettségek körében a KEHI hét minisztériumnál összesen 23 jogszabálytervezet esetében állapított meg mulasztást a tervezetek véleményezésére, illetve a beérkezett észrevételek mérlegelésére előírt határidő be nem tartásával, valamint a módosítani tervezett törvény módosításokkal egységes szerkezetben történő közzétételének elmaradásával kapcsolatban. Összesen 57 675 000 Ft pénzbírság kiszabására került sor.

A KEHI 2024. január 1. – 2024. december 31. közötti ellenőrzési időszakra vonatkozó jelentésében⁴⁸ megállapította, hogy az ellenőrzés tárgyát képező 972 jogszabály közül 936 jogszabály (96%) kihirdetésére társadalmi egyeztetést követően került sor, 36 jogszabály (4%) pedig társadalmi egyeztetés nélkül került kihirdetésre.

A fentiek alapján megállapításra került, hogy a Kormány 2024. évben a Jet. 5/A. § (3) bekezdésének a) és b) pontjában foglalt kötelezettségét teljesítette, mivel a vizsgált időszakban előkészített és kihirdetett, a Jet. hatálya alá tartozó törvények, kormányrendeletek és miniszteri rendeletek 96%-át társadalmi egyeztetést követően hirdették ki, a Jet. szerinti kivételek alkalmazására pedig indokoltan került sor.

A KEHI ellenőrizte továbbá az egyéb jogszabályi kötelezettségek betartását is. E körben a Hivatal összesen 28 esetben állapított meg mulasztást a társadalmi egyeztetésre, illetve a tervezetek véleményezésére és a beérkezett észrevételek mérlegelésére előírtak be nem tartásával

⁴⁶ <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/0/0c/0cb/0cb223be52ca99cda3194c9b012343cc6f4518c5.pdf>

⁴⁷ Megjegyezzük, hogy az ellenőrzött időszakban összesen 1441 törvény, kormányrendelet és miniszteri rendelet kihirdetésére került sor. A KEHI jelentése szerint e jogszabályok közül 220 jogszabály nem tartozik a Jet. hatálya alá, míg 36 jogszabály esetében a kormányzati szervekkel való egyeztetés 2022. szeptember 30. előtt megindult.

⁴⁸ <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/9/94/944/9442347cdec31682e90370e9eddc9ce29f63bcd1.pdf>

kapcsolatban. Az ellenőrzés megállapításai alapján a KEHI a minisztériumokat összesen 16 506 250 Ft pénzbírság megfizetésére kötelezi.

4.8. Politikafinanszírozás

Az NKS intézkedési tervének 1.2. pontja szerint meg kell vizsgálni a hazai politikai pártok finanszírozási szabályainak érvényesülését a külföldi befolyással szemben, valamint a politikai szervezetek – ideértve minden a politikai hatalom megszerzésének és megtartásának befolyását célzó tevékenységet folytató szervezetet – működési gyakorlatát a nemzetközi és európai uniós jogi szabályoknak való megfelelés érdekében. A hatályos szabályozás vizsgálata – figyelemmel a nemzeti szuverenitás védelméről szóló 2023. évi LXXXVIII. törvény kapcsán megindított, még folyamatban lévő kötelezettségsszegési eljárásra és az Európa Tanács Venecei Bizottságának értékelésére – folyamatban van.

5. A KORRUPCIÓELLENES FELLÉPÉSÉRT FELELŐS ALMUNKACSOPORT JELENTÉSE

5.1. Bevezetés

5.1.1. Az almunkacsoport 2024. évre megfogalmazott javaslatai

Figyelemmel arra, hogy az almunkacsoport, illetve a KEMCS a 2023. évi munkája során a 2022-ben megtett javaslatok egyikével sem foglalkozott érdemben, tehát még az állami oldal támogatását bíró, konszenzusos javaslatokban foglalt feladatok végrehajtására sem került sor, ezért az almunkacsoport 2024-ben is elhatározta a korábbi javaslatok legalább részleges fenntartását.

Az almunkacsoport a KEMCS 2023-ra vonatkozó jelentésében az alábbi főbb javaslatok fenntartását javasolta:

Konszenzussal bíró javaslatok:

1. Az almunkacsoport civil kezdeményezésre meg kívánja vizsgálni, hogy a köznyelvben elterjedt, ún. „magas szintű korrupció” fogalmának meghatározása mennyiben szükséges.
2. Az almunkacsoport – civil kezdeményezésre – megfontolásra javasolja az OLAF igazságügyi ajánlást tartalmazó jelentéseinek nyilvánosságra hozatalát.
3. Az almunkacsoport javasolja a gazdasági (üzleti, civil) korrupció körében kutatások, vizsgálatok elvégzését és annak megállapításaira figyelemmel javaslatok megfogalmazását.
4. Javaslat annak áttekintésére, hogy jelenleg milyen feltételrendszer, szabályozási keretrendszer érvényesül a nemzeti vagyonnal, illetve a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok által kezelt vagyonnal való gazdálkodásra, és mindezek ismeretében javaslatok kidolgozása a célszerűnek vélt, a minél felelősségteljesebb vagyonkezelés támogatására.

A 2023-ban részlegesen fenntartott javaslatok 2024-ben sem kerültek teljes körűen megvalósításra, erre tekintettel ezek 2025-ben történő megvalósítása nélkülözhetetlen.

5.1.2. Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia szerinti kapcsolódó feladatok

Fontos kiemelni továbbá, hogy a korábbi pontokban említett feladatok a jövőben is kiemelt szerepet kapnak, ugyanis a Nemzeti Korrupcióellenes Stratégiában számos feladat ellátásáért továbbra is felelős a belügyminiszter. Kiemelendő, hogy a Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia 6.7. pontjában a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter elsőhelyi felelőssége mellett a belügyminiszter feladata is lesz tájékoztató kampány lefolytatása

- a párhuzamosan működő bejelentőrendszerek funkcióiról, a bejelentés folyamatáról, hasznosságáról, a bejelentő személyének védelméről, a közérdeket veszélyeztető visszaélések bejelentéséért való állampolgári felelősségről, beleértve a külföldi vesztegetés gyanújának bejelentését, és

- az egészségügyben jelentkező hálapénz kivezetéséről.

A Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia 4.13 pontja értelmében továbbá 2024. december 31-i teljesítési határidővel a belügyminiszter feladata volt, hogy a megbízhatósági vizsgálatok végrehajtásának eddigi tapasztalatai alapján mérje fel a jogintézmény alkalmazása kiterjesztésének további lehetőségeit. A szakterület által lefolytatott megbízhatósági vizsgálatok eredményeinek alakulását 2022-2024 között a következő táblázat szemlélteti. A belügyminiszter által elkészített jelentés határideje 2024. december 31. volt.⁴⁹

Megbízhatósági vizsgálat (fő)		
2022. július 01. és 2024. december 31. között		
Lezárt vizsgálat: 2 296		
Lezárás szerinti megoszlás		
Meghiúsult vizsgálat (Vizsgált személy passzív-tása)		21
- Rendőrség		16
- BV		1
- NKE Rendészettud. Kar		1
- Társ. Esélyteremtési Főig.		3
MEGVALÓSULT vizsgálat (KONTAKTUSOS)		721
Jogszerű intézkedéssel zárult		695
- Rendőrség		394
- BV		40
- Katasztrófavédelem		54
- Egészségügyi Szolgáltató		99
- Orsz. Idegenrendészeti Főig.		19
- Kormányhivatal		34
- Szociális és Gyermekvédelmi Főig.		6
- Tankerületi Központ		13
- Országgyűlési Őrség		16
- TEK		3
- NKE Rendészettud. Kar		3
- Társadalmi Esélyteremtési Főig.		7
- Orsz. Vízügyi Főigazgatóság		7
FELJELENTÉS kezdeményezése		26
- Rendőrség		14
- BV		3
- Katasztrófavédelem		1
- Kormányhivatal		3
- Egészségügyi Szolgáltató		5
MEGSZÜNTETÉS		1 554
- Rendőrség		1 100

⁴⁹ <https://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/9/46/53000/Monitoring%20T%C3%A1mogat%C3%B3%20M%C3%A1trix%20%20IV%20negyed%C3%A9v.pdf>

- BV	68
- Katasztrófavédelem	115
- Orsz. Idegenrendészeti Főig.	50
- Kormányhivatal	42
- Egészségügyi Szolgáltató	163
- Szociális és Gyermekvédelmi Főig.	5
- Tankerületi Központ	4
- Országgyűlési Őrség	1
- NBSZ	1
- NKE Rendészettud. Kar	1
- Társadalmi Esélyteremtési Főig.	4

5.2. Büntetőjog és büntetőeljárások kapcsán történt előrelépések

5.2.1. A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény CV/A. Fejezetében szabályozott külön eljárás gyakorlati érvényesülése 2024-ben

A kondicionalitási eljárással összefüggésben a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 2024-től hatályba lépett módosítása bevezette az „Eljárás közhatalom gyakorlásával vagy közvagyon kezelésével kapcsolatos kiemelt bűncselekmény esetén” elnevezésű új külön eljárást.

Az új külön eljárás tárgyi hatálya a korrupciós bűncselekményekre, a hivatali visszaélésre, valamint a nemzeti vagy a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok által kezelt vagyona elkövetett súlyosabb bűncselekményekre, a költségvetést károsító súlyosabb bűncselekményekre, továbbá a pénzmosásra és a „versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban elnevezésű bűncselekményekre terjed ki, amelyek az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás elleni büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló, 2017. július 5-i (EU) 2017/1371 európai parlamenti és tanácsi irányelvben meghatározottaknál szélesebb bűncselekményi kört jelentenek.

A 2023. január 1-je óta alkalmazandó külön eljárás lényege, hogy a tárgyi hatálya alá tartozó bűncselekmény miatt tett feljelentés törvényben meghatározott okból történő elutasítása vagy az amiatt már elrendelt nyomozás megszüntetése esetén a sértett, a feljelentő, valamint más természetes vagy nem természetes személy, továbbá az Integritás Hatóság a részletesen szabályozott eljárási rend szerint felülbírálati indítvánnyal fordulhat a Budai Központi Kerületi Bíróság Nyomozási Bírói Csoportjához az elutasító vagy megszüntető, kötelezően közzéteendő végzés hatályon kívül helyezése érdekében, amelynek eredményessége automatikusan a nyomozás megindulását, illetőleg annak folytatását vonja maga után. Az ilyen nyomozás megszüntetése esetén pedig a korábban felülbírálati indítványt előterjesztő személy és az Integritás Hatóság ismételt felülbírálati indítványt nyújthat be ugyanazon bírói fórumhoz, amely megállapíthatja, hogy vádindítvány benyújtásának lenne helye. Ebben az esetben az Integritás Hatóság kivételével a felülbírálati indítvány előterjesztője vádindítványt nyújthat be, amely alapján az általános szabályok szerint hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság folytatja le az eljárást.

Erre figyelemmel a Munkacsoport 2024-ben is áttekintette a kompetenciáját érintő, ebben az évben még újszerűnek számító külön eljárás alkalmazásának tapasztalatait. Az áttekintés eredményeként a Munkacsoport továbbra is szükségesnek tartja a jogintézmény gyakorlati alkalmazásának figyelemmel kísérését, különös tekintettel az elutasító vagy megszüntető határozatok hatályon kívül helyezéséhez vezető okok beható vizsgálatát annak érdekében, hogy azokból levonható-e a jogalkotás vagy a jogalkalmazás számára hasznosítható következtetés.

5.2.1.1 Ügyforgalmi adatok

Az OBH elnöke által a 2023. január 1-től 2024. október 4-ig terjedő időszakra vonatkozóan közölt lényeges ügyforgalmi adatok (amelyek az IH által előterjesztett 6 felülbírálati indítványt is tartalmazzák) részletezését a következő (1.) táblázat tartalmazza. (A nyilvánvaló számszaki eltérés oka az adatközlés alapján nem állapítható meg.)

FELÜLBÍRÁLATI ÜGYEK (db)			
indult	befejezett		folyamatban maradt
	elutasítás	hatályon kívül helyezés	
96	77	8	9

1. táblázat: A Nyomozási Bírói Csoport ügyforgalmi adatai

Az OBH elnökének közlése szerint az indítványok elutasítására a következő (2.) táblázatban összesített okok miatt került sor.

ELUTASÍTÁSI OKOK	
elutasítási ok megnevezése	darabszám
elkésett benyújtás	2
nem arra jogosult általi és elkésett benyújtás	1
jogi képviselő nélküli és elkésett benyújtás	2
jogi képviselő nélküli benyújtás	7
nem elektronikus úton történt benyújtás	1
tárgyi hatály hiányában történt benyújtás	2
támadott határozat megalapozottsága	62
összesen	77

2. táblázat: Az elutasítási okok részletezése

Az érdemben elbírált felülbírálati indítványok 80,52 százalékát tehát a nyomozási bírók elutasították. A külön eljárás törvénybe iktatásához vezető jogalkotói cél megvalósulásának hatékonyságáról azonban ennél árnyaltabb képet mutat az érdemben elbírált felülbírálati indítványok ügyében hozott határozatoknak az azok tárgyát képező bűncselekmények figyelembevételével történő összegzése, amelynek adatait a következő (3. számú) táblázat tartalmazza. (A számszaki eltérés oka az összesítés eltérő koncepciója, illetve a tárgyi hatályon kívüli további 3 bűncselekmény figyelmen kívül hagyása.)

BŰNCSELEKMÉNY		ELJÁRÁS EREDMÉNYE	
vesztegetés	6	4	2
vesztegetés feljelentésének elmulasztása	3	2	0
hivatali visszaélés	70	59	4
csalás	2	2	0
gazdasági csalás	1	0	1
hűtlen kezelés	11	6	3
költségvetési csalás	6	3	1
versenyt korlátozó megállapodás	2	2	0
összesen	101	78	11

3. táblázat: Az érdemi bírói döntések összegzése az elbírált indítványok számának tükrében

A vizsgált időszakban két esetben került sor ismételt felülbírálati indítvány előterjesztésére hűtlen kezelés büntette, valamint hivatali visszaélés büntette miatt, amelyeket a nyomozási bíró elutasított. Az nem állapítható meg, hogy ezekben az ügyekben a nyomozási bíró biztosította-e a jogorvoslat lehetőségét a Be. 579. § (2) bekezdésében foglaltakra figyelemmel, miután a Be. 482. § f) pontja csak a felülbírálati indítvány tárgyában hozott határozat elleni fellebbezés lehetőségét zárja ki. Vádindítvány benyújtására viszont eddig nem került sor.

5.2.2. A Nemzeti Védelmi Szolgálat feladatai

5.2.2.1 Bevezetés

A Nemzeti Védelmi Szolgálat (a továbbiakban: NVSZ) a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról szóló 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet szerint vesz részt a korrupcióellenes tevékenységgel összefüggő kormányzati feladatokban.

Az NVSZ feladatai a fentiekkel összefüggésben:

- a) előkészíti a korrupció elleni kormányzati stratégia, és a hozzá kapcsolódó intézkedési tervek tervezetét, amelyeket felterjeszt a rendészetért felelős miniszter részére;
- b) végzi az államigazgatás integritási és korrupciós kockázatainak, valamint a korrupciós helyzetnek a folyamatos értékelését, ezekről és a korrupcióellenes kormányzati tevékenység helyzetéről a rendészetért felelős miniszter útján tájékoztatást nyújt a Kormány részére;
- c) felelős az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszerének a fejlesztéséért és összehangolásáért, amelynek különösen az alábbiak révén tesz eleget:
 - ca) az integritás tanácsadókkal folyamatosan kapcsolatot tart, szakmai iránymutatásokkal támogatja tevékenységüket,
 - cb) az integritás tanácsadók közreműködésével figyelemmel kíséri és elemzi az államigazgatási szervek integritási és korrupcióellenes kockázatkezelési tevékenységét, közreműködik a kockázatkezelés szakmai követelményeinek kialakításában,

- cc) a tárgyévet követő év március 15-éig gondoskodik az államigazgatási szervek integritásjelentéseinek a korrupciómegelőzési kormányzati honlapon való közzétételéről,
- cd) elemzi az államigazgatási szervek integritásjelentéseit, amelynek eredményéről összefoglalót készít a rendészetért felelős miniszternek;
- d) az integritási és korrupciós kockázatok szempontjából megvizsgálja a rendészetért felelős miniszter által meghatározott előterjesztés tervezeteket és tervezett intézkedéseket;
- e) javaslatot tesz az integritás tanácsadó szakirányú továbbképzés, valamint a korrupciómegelőzés, integritás és hivatásetika témájú közszolgálati és rendészeti képzések és továbbképzések képzési tematikájának kialakítására;
- f) részt vesz a nemzetközi együttműködésből, nemzetközi egyezményekből eredő feladatok teljesítésében, jelentési és képviseleti kötelezettségek ellátásában;
- g) előkészíti a korrupcióellenes kommunikációs szakmai anyagokat;
- h) együttműködik a korrupcióellenes tevékenységre létrehozott más hazai szervezetekkel.

Az NVSZ továbbá kijelölt nemzeti tagként részt vesz az Európai Unió Korrupcióellenes Kapcsolattartói Hálózatának munkájában, ellátja a hálózat tevékenységével kapcsolatos feladatokat.

Az NVSZ átfogó, hosszú távú célja egy általános társadalmi szemléletformálás a korrupció és hálapénz ellen, valamint az egyéni és a szervezeti értékek megerősítése mellett. Széles körű tájékoztató és kommunikációs tevékenységével az NVSZ a védett szerveken túl a köz- és versenyszférát, valamint a lakosságot is támogatja a korrupciós kockázatok felismerésében és kezelésében. Figyelemmel kíséri, elemzi, továbbá módszertani útmutatókkal segíti a költségvetési szervek korrupcióellenes tevékenységét, közreműködik a kockázatkezelésük kialakításában. Nemzetközi szinten közvetíti, népszerűsíti a korrupciómegelőzéssel kapcsolatos hazai jó gyakorlatokat, munkájával támogatja a nemzetközi antikorrupciós szervezeteket, és részt vesz a nemzetközi együttműködésekben, egyezményekből eredő feladatok teljesítésében, képviseleti kötelezettségek ellátásában.

5.2.2.2 Előzmény és 2024. évi eredmények

A Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015-2018) is megfogalmazta már, hogy a lakosság körében végzendő szemléletformáló tevékenységet nemcsak a felnőtt, hanem a serdülő korosztályra is ki kell terjeszteni az etikus, értékelvű szemléletre nevelés formájában, és amennyiben lehetséges a korrupció társadalmi problematikájával kapcsolatos ismereteket be kell építeni a Nemzeti Alaptantervbe is.

A korrupcióellenes program keretében az NVSZ 2024-ben is folytatta a 16-25 év közötti fiatalok megszólítása közösségi médián és ifjúsági rendezvényeken keresztül. A Facebook oldalán kvízt és kreatív játékokat jelentetett meg.

„Korrupciómegelőzési tevékenységéért” Kiválósági-díjat nyert el a Nemzeti Védelmi Szolgálat. A szervezet képviselői a díjat az Európa Tanács tagállamainak korrupcióellenes hatóságaiból és rendőrségi felügyeleti szerveiből álló Európai Partnerek a Korrupció Ellen szervezet (European Partners Against Corruption – a továbbiakban: EPAC) éves konferenciáján Bukarestben

vették át több mint 30 ország közel 100 korrupcióellenes szervezetének delegáltjai jelenlétében. Az EPAC ezzel a díjjal ismeri el azokat a szervezeteket, amelyek kiemelkedő munkát végeznek a korrupció elleni küzdelemben, és innovatív módszerek felhasználásával sikeres korrupcióellenes projekteket valósítanak meg.⁵⁰

Az NVSZ Korrupciómegelőzési Főosztálya pályázati csomagja az NVSZ három kiemelkedő korrupciómegelőzési projektjét mutatta be: a pedagógusok számára összeállított integritástréningjét, a rendvédelmi oktatási intézményekben tanulók számára készített programját, amely az egyéni felelősségvállalás és tudatosság növelését célozza, valamint a hálapénz jelenségének visszaszorítása érdekében megvalósított reklámkampányát. **Az NVSZ a pályázaton első helyezést ért el.**

5.2.2.3 2024. évi tevékenység

2024-ben a bűnmegelőzési tevékenység továbbra is elsősorban a védett szervek vezetésének, állományának tartott oktatások keretében, az egyes konkrét visszaélések, bűncselekmények elkövetését lehetővé tevő körülmények feldolgozásában, ismertetésében, valamint a védett állománnyal történő mindennapi kapcsolattartás útján valósult meg.

2024-ben is hozzájárult a bűnmegelőzési tevékenység eredményesebb végrehajtásához az NVSZ által készített, a kibertérben megvalósuló csalások főbb módszereit és az elhárításukhoz szükséges tanácsokat összefoglaló kisfilm, mivel a témakör azóta sem veszített aktualitásából. Az online csalók az NVSZ nevével is próbáltak visszaélni, ezért a szervezet honlapján folyamatosan elérhető a figyelemfelhívó kampány.

Az egyik legfontosabb cél 2024-ben is az volt, hogy a védett állomány teljeskörűen ismerje meg az állományvédelmi tevékenységet, és a személyüket érintő veszélyeztető körülmények esetén bizalommal forduljanak az NVSZ-hez. Ezen cél megvalósítása érdekében indult el a „Hogyan mondjunk nemet?” című kiadvánnyal kapcsolatban folytatott kampány, amely keretében a korrupció elleni fellépés üzenete mellett egyértelművé vált a védett állomány tagjai részére nyújtható segítség is. Elektronikus változatának elérhetősége az NVSZ honlapján⁵¹, valamint a védett szervek belső intranetes felületein folyamatos.

2024-ben befejeződött az egészségügyi dolgozóknak és betegeknek szóló „A hála továbbra sem pénz” című korrupció-megelőzési televíziós reklámkampány⁵². Az NVSZ egyik reklámfilmje három kategóriában is díjat nyert New Yorkban.

Az NVSZ a hálapénz visszaszorítása érdekében 2021 márciusától végez bűnfelderítő és megelőzési feladatokat. A közvélemény tájékoztatása a feltárt ügyekről folyamatos volt. Az NVSZ a felderítésen túl nagy hangsúlyt fektetett a megelőzésre, a szemléletváltásra. A szerv munkatársai az állami egészségügy területén évente több ezer főt meghaladó hallgatóság részére

⁵⁰ <https://korrupciomegelozes.kormany.hu/nemzeti-vedelmi-szolgalat-mint-nemzetkozi-kivalosag>

⁵¹ <https://nvsz.hu/files/eloszavasallomany.pdf>

⁵² <https://nvsz.hu/hirek/?p=266>

tartottak bűnmegelőzési előadásokat – köztük orvosoknak, ápolóknak, egyetemistáknak. Ezeknek a célja, hogy a résztvevők minél szélesebb körben megismerjék az orvos-beteg kapcsolatokban előforduló korrupciós helyzeteket és azok elkerüléséhez és kivédéséhez megfelelő magatartást.

Az NVSZ 2024-ben is folyamatosan dolgozott azon, hogy szemléletváltás történjen, tudatosításra kerülhessen az állampolgároknak, egészségügyi dolgozóknak, hogy a hála kifejezésének van más módja is, mint a fesszengve átadott és átvett boríték. „A hála nem pénz” címmel korábban egy kiadványt állítottak össze, melyben egyrészt az egészségügyi dolgozókat, másrészt az állampolgárokat tájékoztatták az új szabályozásról. Ennek a szemléletformáló folyamatnak a része volt az a televíziós kampány, melynek célcsoportja az egészségügyi szolgáltatást igénybe vevők, vagyis az állampolgárok.

Ennek keretében két reklámfilm készült: az egyik az idősebb korosztályt célozza, míg a másik a fiatalabb generációnak szól. A projekt kampányai 21 televíziós csatornán futottak.

5.2.2.4 Stratégia-alkotás

A 2023-ban indult, mérföldkőnek számító korrupciómegelőzési tevékenység egyrészt az NVSZ preventív tevékenységének fókuszába helyezte a „Z” generáció elérését és megszólítását, másrészt újabb utakat nyitott a civil szféra korrupcióval szembeni szemléletformálásának irányába. E tevékenység 2024-ben is az NVSZ kiemelt prioritása volt.

5.2.2.5 „Célkeresztben a korrupció, célra tart a „Z” generáció” verseny

Az NVSZ első alkalommal szemléletformáló interaktív vetélkedőt rendezett 2024. április 29-30-án Balatonlellén. Az eseményen a hazai rendvédelmi képzésben résztvevő diákok mérték össze tudásukat azzal kapcsolatban, hogy mit jelent számukra az érték, a tudatosság és a szemlélet a korrupciómegelőzés témakörében.⁵³

5.2.2.6 Egyéb rendezvények a korrupciómegelőzéssel kapcsolatban

Az NVSZ Korrupciómegelőzési Főosztálya 2024. december 10-én szervezte meg az I. Integritás Cafét Budapesten.⁵⁴

Az ENSZ Korrupció Elleni Egyezményének 2005. decemberi hatályba lépése óta december 9-e a Korruptióellenes Világnap. Ez adott apropót arra, hogy a megelőzési szakterület közös gondolkodásra invitálja azon állami szervek képviselőit, amelyek 2011-ben aláírták az állami szervezeteknek a korrupció elleni küzdelemben való együttműködéséről szóló Közös Nyilatkozatát. Így jelen voltak az Állami Számvevőszék, a Legfőbb Ügyészség, az Igazságügyi Minisztérium, a Belügyminisztérium, az Országos Bírósági Hivatal, a Magyar Nemzeti Bank, a Közbeszerzési Ható-

⁵³ <https://www.facebook.com/Nemzetivedelmiszolgalat/videos/mit-gondol-a-z-gener%C3%A1ci%C3%B3-a-korrupci%C3%B3r%C3%B3l-holnap-kider%C3%B3l-452807400458511/>

⁵⁴ <https://nvsz.hu/hirek/?p=455>

ság és a Gazdasági Versenyhivatal képviselői. Az eseményhez csatlakoztak a Központi Nyomozó Főügyészség, a Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság, valamint a Nemzeti Közzolgálati Egyetem meghívottjai. A rendezvény megszervezői elmondták, hogy az Integritás Cafét az a szándék hozta létre, hogy az integritásépítésben dolgozó állami szervek felfrissítsék közös értékdeklarációjukat, és megerősítsék együttműködésüket. Az eszmecserén a résztvevők három témát dolgoztak fel az integritás fogalmát, az együttműködést, valamint az integritás képzésének módszertanát. Az I. Integritás Café tervezetten a jövőben is folytatódni fog.

5.2.2.7 Módszerek, lehetőségek a korrupció megelőzési küzdelem hatékonyságának növelése

A korrupciómegelőzési tevékenység kiterjesztése céljából az NVSZ kiemelt figyelmet fordít az államigazgatási és autonóm szervekkel, valamint civil szervezetekkel való együttműködés további erősítésére és mélyítésére (pl.: ismeretátadás, közös kampányok, előadások stb.)

A „Z” generáció elérése, megszólítása érdekében tett lépések folytatásaként az NVSZ kiemelt hangsúlyt fektet a közép- és felsőoktatásban résztvevő diákok/hallgatók korrupciómegelőzéssel kapcsolatos ismereteinek bővítésére. A fiatal generációt a közösségi médián keresztül lehet a legjobban megszólítani, hiszen naponta több órát töltenek a telefonjukon történő kommunikációval, a különböző oldalak tartalmainak megosztásával, a videók nézésével, kommentelésekkel. Fontos számukra, hogy az információt gyorsan és viszonylag tömören megkapják. Erre kiválóan alkalmasak pl.: a podcast műsorok, interjúk és rövid (mini) filmek.

A témák rövid, interaktív feldolgozását is kedvelik, ezért célja az NVSZ-nek az egyetemekre a korrupciómegelőzés témakörét több rövid, egymásra épülő foglalkozás-sorozat formájában bevezetni (ajánlani) - a Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia cselekvési tervének megfelelően.

Az idősebb korosztály még előszeretettel olvas, és televíziót néz, ezért hozzájuk a reklámfilmekkel és szórólapokkal, kiadvánnyal, leaflettel is el lehet jutni.

Az együttműködés fontosságát felismerve 2024. október 18-án az NVSZ együttműködési megállapodást kötött a Nemzeti Közzolgálati Egyetemmel (a továbbiakban: NKE) amely a korrupció és a szervezett bűnözés elleni hatékony fellépést támogatja.⁵⁵ Az NKE, valamint az NVSZ a megállapodás értelmében együttműködik a hivatásos állomány korrupciómegelőzés és hivatássetika képzését érintően szemléletformáló előadások kialakításában, azok oktatásában, a korrupciómegelőzés és hivatássetika témakörében megvalósuló kutatások, tananyagok fejlesztése során. Az együttműködési megállapodás értelmében az NVSZ feladatai közé tartozik egyebek mellett a büntfelderítés, a megbízhatósági vizsgálat végzése, a kifogástalan életvitel ellenőrzése. Továbbá a szervezet a felépítéséről, feladatairól, a kifogástalan életvitel ellenőrzés, a megbízhatósági vizsgálat jogi szabályozásáról, annak gyakorlati kérdéseiről, a titkos információgyűjtés metodikájáról az NKE oktatási tematikájába illeszkedően előadást tart.

⁵⁵ <https://nvsz.hu/hirek/?p=103>

5.3. A korrupció elleni küzdelem értékelése

A korrupcióval szembeni küzdelem számos állami szerv hatáskörét érinti. A nyomozó hatóságokon és az ügyészségen túl a közpénzek szabályos felhasználása és a gazdasági élet pruden-ciája felett őrködni hivatott különféle hatóságok, így más szervek mellett a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a Gazdasági Versenyhivatal, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, a Közbeszerzési Hatóság és az Állami Számvevőszék is elsődleges felelősséggel tartoznak a visszaélésekkel szembeni eljárásokért.

5.3.1. A korrupció elleni küzdelem általános értékelése

Az elmúlt 15 év általános tapasztalata az, hogy a korrupció számos formájával szemben siker-rel vette fel a küzdelmet a kormányzat:

- visszaszorításra került a rendőrség körében korábban elterjedt megvesztegethetőség,
- sikeres fellépés történt a hálapénz jelenségével szemben,
- hatékony módon sikerült eljárni a közbevételeket károsító áfacsalások ellen.

A hálapénz elleni fellépés keretében a kormány a jogszabályok módosításával és a hatóságok elkötelezett fellépésével elébe ment az egészségügyi ágazat és a társadalom egésze által meg-fogalmazott igénynek.

Az áfafizetési kötelezettségnek az állam évtizedeken keresztül képtelen volt teljeskörűen ér-vényt szerezni. 2010 előtt az áfabevételek negyede elveszett az állam számára. Az ezt kifejező áfarés mutatószám a gazdaságfehérítő intézkedések hatására (pl. az on-line pénztárgépek és az on-line számlázás, valamint az e-útdíjak bevezetése) 2020-ra 5%-ra szűkült. A helyzet azóta még tovább javult: dicséretes, hogy az áfarés 2021-ben 4,4%-ra, 2022-ben pedig 2,3%-ra mér-séklődött.

Ezek a példák azt igazolják, hogy az állam rendelkezik mind a megfelelő szakmai felkészültséggel, mind pedig a szükséges apparátussal ahhoz, hogy szigorú következetességgel és hatéko-nyan érvényesítése a jogi előírásokat.

A civil tagok emellett a korrupciós helyzet kapcsán egyedi – több esetben mg folyamatban lévő, vizsgálat alá vont – ügyeket hoznak fel annak alátámasztására, hogy ennek ellenére ma-gas a korrupciós kockázat a korrupció nem „hétköznapi formái” esetében, mint például a Covid-19 koronavírus idején beszerzett 17 ezer lélegeztetőgép, kiemelve, hogy ezen lélegez-tetőgépek „bontatlanul állnak” a raktárakban.

5.3.2. A korrupciós és korrupciós jellegű bűncselekmények tendenciájának ala-kulása 2013-2024 között

A Belügyminisztérium (a továbbiakban: BM) statisztikai adatai az alábbiakban szemléltetik a korrupciós bűncselekmények tendenciájának alakulását 2013-2024 között (Készült az ENyÜBS 2024.11.28-i adatai alapján.).

Regisztrált korrupciós* és korrupciós jellegű bűncselekmények	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Regisztrált korrupciós bűncselekmények*												
Vesztegetés		99	56	25	22	84	53	9	74	62	137	213
Vesztegetés (rég. Btk.)	927	1 591	83	13	15	35	5	2		1		2
Vesztegetés nemzetközi kapcsolatban (rég. Btk.)	1	14										
Vesztegetés elfogadása	1	49	258	46	23	63	60	29	45	64	655	2950
Hivatali vesztegetés	20	49	177	208	190	1 081	75	156	532	450	90	322
Hivatali vesztegetés elfogadása	41	27	110	621	746	611	164	1 820	5 444	199	159	208
Vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban		9	7	18	12	10	15	6	10	19	16	19
Vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban		2	8	7	6	7	4	3	5	9	8	17
Befolyás vásárlása		3	8	1	6	15	16	2	38	15	13	8
Befolyás vásárlása (rég. Btk.)		6	1	1								
Befolyással üzérkedés	2	24	42	42	98	129	68	22	71	183	922	92
Befolyással üzérkedés (rég. Btk.)	113	1 395	11	2	5	11						
Korrupciós bűncselekmény feljelentésének elmulasztása										1		3
Összesen:	1 105	3 268	761	984	1 123	2 046	460	2 049	6 219	1 003	2 000	3 834

Regisztrált korrupciós jellegű bűncselekmények												
A pénzmosással kapcsolatos bejelentési kötelezettség elmulasztása	1			1		4		3				1
A választás, a népszavazás, a népi kezdeményezés és az európai polgári kezdeményezés rendje elleni bűncselekmény	59	41	43	46	8	30	35	89	69	78	26	26
Bennfentes kereskedelem	1		1	2		2				1		
Bűnpártolás	232	180	151	161	146	105	47	119	86	73	80	51
Csődbűncselekmény	311	271	293	259	218	207	126	107	122	143	120	112
Gazdasági adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása	132	121	138	79	49	43	34	15	25	22	23	25

Gazdasági titok megsértése	11	2	182	1 215			3			2		
Hivatali visszaélés	469	372	168	242	180	249	1 468	328	295	105	112	602
Hűtlen kezelés	81	87	101	111	36	73	48	24	44	28	46	30
Pénzmosás	16	21	27	67	90	259	188	308	358	542	768	1 284
Személyes adattal visszaélés	2 635	1 059	975	487	722	718	1 478	942	1 078	2 185	2 995	6 432
Szolgálati visszaélés	12	13	25	117	2	16	6	5	2	1	4	1
Védelmet biztosító műszaki intézkedés kijátszása	10	16	26	5	2	2	1				1	
Versenyt korlátozó megá- lapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban				1	23	2	1	20		3	22	13
Összesen:	3 970	2 183	2 130	2 793	1 476	1 710	3 435	1 960	2 079	3 183	4 197	8 577

* a 2012 évi C. tv. alapján meghatározott kategória

Magyarázat a táblázathoz:

A 2013. július 1-jén hatályba lépett Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) tényállásai és a korábban hatályos, 1978. év IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.) egyes tényállásai nem feleltethetők meg, és ezért, ha a 2013. július 1-jét megelőzően indult büntetőeljárásokban az elkövetett cselekmény a régi Btk. alapján enyhébben büntetendő, akkor a régi Btk.-nak megfelelően kell megítélni. Tekintettel arra, hogy a nyomozás olykor évekig is eltarthat, ezért előfordul, hogy a statisztikában régi Btk.-s bűncselekmény kerül regisztrálásra 2013. július 1-ét követően is. Ezen bűncselekmények esetében a táblázatban külön jeleztük zárójelben ennek tényét. A megféleltethető tényállások megnevezései azonban a Btk. szerint kerültek megjelenítésre.

Az adatokból látható, hogy a vesztegetések esetében – mind a vesztegetések száma, mind az azt elfogadók vonatkozásában – a gazdasági életben bekövetkezett esetek száma jelentősen nőtt 2024-ben, ahogyan a hivatali vesztegetések száma is nagymértékben emelkedett, azonban a hivatali vesztegetést elfogadók száma csak enyhén nőtt meg.

A választással kapcsolatos bűncselekmények száma 2018-2023 közötti 5 évben sokkal magasabb volt az azt megelőző 5 évhez képest, 2024-ben viszont nem változott az előző évhez képest.

A befolyással üzérkedés a 2023-as kiugró növekedéséhez képest a tavalyi évben jelentősen mérséklődött.

A személyes adatokkal való visszaélés több, mint kétszeresére emelkedett a 2023-as évhez viszonyítva, ez valószínűleg a technológiai fejlődéssel magyarázható, valamint azzal, hogy már jobban ismerik az elkövetési módokat a hatóságok is.

5.4. Bejelentővédelem

A KEMCS 2024. évre meghatározott munkaterve szerint a Nemzeti Adó-és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) által a Korrupcióellenes Fellépésért felelős Almunkacsoportjába delegált tagja jelentést készített a bejelentővédelem kapcsán, amelynek megállapításai az alábbiak.

5.4.1. Közérdekű bejelentők védelme

A közérdekű bejelentések intézésének szabályairól, a közérdekű bejelentők védelméről 2014. január 1. napjától 2023. július 23. napjáig a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény rendelkezett. A 2023. július 24. napjától hatályos új törvény, a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Panasztv.) a közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos szabályokon lényegében nem változtatott.

A Panasztv.-ben az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló, 2019. október 23-i (EU) 2019/1937 európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (a továbbiakban: Bejelentővédelmi irányelv) összhangban az úgynevezett fordított bizonyítás érvényesül, amelynek bevezetése jelentős mértékben megnehezíti a munkáltatók és más foglalkoztatók számára azt, hogy munkajogi retorziókkal fenyegetessék vagy sújtsák a közérdekű bejelentőket. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy ha valakit azért bocsátanak el a munkahelyéről, mert bejelentést tesz az általa tapasztalt vagy feltételezett visszaélésekről, akkor a bíróságon a munkáltatónak kell igazolnia azt, hogy valójában nem a bejelentés miatt mondott fel az érintett személynek. A KEMCS civil tagjai szerint a Panasztv. nem nyújt kellően erős védelmet a közérdekű bejelentőknek és nem szorítja rá a foglalkoztatókat, valamint az állami és önkormányzati szerveket arra, hogy valóban hatékony megoldásokat alkalmazzanak a hozzájuk intézett bejelentések kivizsgálása érdekében. Ezzel szemben a KEMCS állami szerveket képviselő tagjai szerint a lenettebb leírtak alapján a megfelelő védelem biztosított.

A KEMCS civil tagjai ezzel összefüggésben a Bejelentővédelmi irányelv 15. cikk (2) bekezdésének megfelelő átültetését kérik, hivatkozva arra, hogy ennek alapján a sajtó útján nyilvánosságra hozott közérdekű bejelentést tevő személyek megvédése is szükséges. A KEMCS állami szerveket képviselő tagjai felhívják a figyelmet, hogy a Bejelentővédelmi irányelv hivatkozott rendelkezése ezzel szemben pont azt szabályozza, hogy az ilyen bejelentések nem tartoznak a törvény hatálya alá.

Egy szervezetet példának véve a NAV a közérdekű bejelentők védelmének biztosítása érdekében belső szabályzatban rögzítette a közérdekű bejelentések kezelésének részletes szabályait. A bejelentők védelmét szolgálják az alábbi rendelkezések:

1. A közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos ügyintézés (különösen a kivizsgálás, az iratbetekintési jog gyakorlása, az ügykezelés és irattározás) során a bejelentő személyes adatainak védelmét körültekintően biztosítani kell, összhangban a Panasztv. 6. § (1)-(5) bekezdéseivel és a személyes adatok védelmére vonatkozó jogszabályok rendelkezéseivel. Iratbetekintés során fokozottan ügyelni kell arra, hogy a bejelentő személyes adatai ne legyen megismerhetők. Ezen szabály betartásáért az iratbetekintési jogot biztosító szervezeti egység felelős.
2. Amennyiben a közérdekű bejelentés alapján a bíróság megkeresi a NAV-ot, a bejelentő személyes adatai a bejelentő egyértelmű hozzájárulása nélkül a bíróság részére sem továbbítható.
3. Ha a bejelentett azért kéri a bejelentő személyes adatainak kiadását, mert a Panasztv. 6. § (4) bekezdése szerint nyilvánvalóvá vált, hogy a bejelentő rosszhiszeműen, valótlan adatot

vagy információt közölt, az adatszolgáltatás csak az eset összes körülményének gondos mérlegelése után, a tényállási elemek kétséget kizáró bizonyítottsága esetén teljesíthető. Minden más esetben a kérelmet el kell utasítani, egyben a kérelmező figyelmét fel kell hívni a büntetőeljárás megindításának lehetőségére.

4. Ha a bejelentőként feltüntetett később akként nyilatkozik, hogy a közérdekű bejelentést nem ő tette, a közérdekű bejelentés tartalmát nem ismerheti meg, személyes adatait a közérdekű bejelentések nyilvántartásából törölni kell.

5.4.2. Visszaélést bejelentők védelme

A Panasztv. 2023. július 24. napján történt hatálybalépése előtt, és azóta is fokozott figyelmet fordít a NAV a visszaélést bejelentők védelmére. A NAV személyi állományával kapcsolatos bejelentések (saját foglalkoztatottal kapcsolatos bejelentések) kezelésének szabályait a NAV elnöke szabályzatban határozza meg. Az ilyen tartalmú bejelentések kivizsgálására kizárólag a NAV Biztonsági Főosztálya jogosult. A visszaélést bejelentők fokozott védelme érdekében az ilyen tartalmú bejelentés iktatására speciális szabályok vonatkoznak. Eszerint a belső visszaélésre utaló beadványok nem szerepelhetnek az általános iratok elektronikus iktatórendszerében, az iratokat olyan iktatási kóddal kell ellátni, amely biztosítja, hogy az iratot a továbbítón kívül kizárólag a Biztonsági Főosztály jogosult megnyitni, elolvasni.

A Panasztv. hatályba lépése óta mindösszesen kettő alkalommal érkezett olyan panasz a NAV-hoz, amelyben a panaszos azt sérelmezte, hogy a közérdekű bejelentések kezelése során a bejelentett értesült a bejelentő kilétéről. A panaszok kivizsgálása során megállapítást nyert, hogy a panaszok nem voltak megalapozottak, a NAV a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően járt el.

Figyelemmel arra, hogy a visszaélés bejelentések kezelésére vonatkozó törvényi szabályok alig másfél éve léptek hatályba, továbbá a visszaélés bejelentés egy olyan új jogintézmény, amelynek nincs hagyománya a magyar jogrendszerben, a Panasztv. hatályba lépése óta jelentős számú visszaélés bejelentés nem érkezett. A kevés bejelentés oka lehet az is, hogy a NAV személyi állománya tart az esetleges hátrányos jogkövetkezményektől. Ezen téves feltételezés eloszlata érdekében 2025. évben tájékoztató anyagok közzétételét, oktatások szervezését tervezzük.

Jelenleg a bejelentők üldözése a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 160/A. §-a alapján közérdekű munkával büntethető szabálysértés. A NAV megfontolásra javasolja annak megvitatását, hogy a bejelentők védelmét hatékonyabban elősegítené-e, ha ezen cselekményt a jövőben bűncselekményként kerülne meghatározásra.