

Gál Nóra – Bodánszky Nikolett – Székely Zsolt –
Mészáros Leila

Az ÁSZ munkájának hasznosulása a közbeszerzések ellenőrzése tükrében

ÖSSZEFOGLALÓ: Az Állami Számvevőszék az utóbbi két évben a szabálytalan közbeszerzési esetek feltárásának jelentős szereplőjévé vált. A közbeszerzési jogorvoslatok 30–40 százaléka a számvevőszék jelzése nyomán indult. Mint ellenőrző szervezetnek és mint a közbeszerzési jogorvoslati eljárást kezdeményezőnek, az ÁSZ-nak rálátása van a szabálytalanságok okaira. A jó közbeszerzés alapjait a belső kontrollrendszerre vonatkozó jogszabályi rendelkezések betartásával lehet és kell megteremteni. A szabályos közbeszerzések lefolytatása nagyrészt a megfelelő nyilvántartások vezetésén, a helyes adatok célzott legyűjtésén, a tervezés és az előkészítés alaposságán múlik. Amennyiben a megfelelő és szükséges információk előállításáról egy adott szervezet nem gondoskodik, azok helyben nem állnak rendelkezésre, akkor a szabálytalanság megjelenésének igen magas a kockázata. Az államháztartási kontrollok – különösen a belső kontrollrendszer – hatékonyabb működése révén ezek a kockázatok csökkenthetők.

KULCSSZAVAK: közbeszerzési jogorvoslat, Állami Számvevőszék, belső kontrollrendszer, Közbeszerzési Hatóság

JEL-KÓDOK: H 57, M 49

A hazai közbeszerzési piac nagysága 2015-ben 1931 milliárd forint volt (Közbeszerzési Hatóság, 2016), amelyet, ha összevetünk Magyarország 17 000 milliárd forintot meghaladó központi költségvetésének összegével, látható, hogy a közpénzeket mintegy 11 százalékos arányban költjük el közbeszerzések keretében. A közbeszerzési eljárás lefolytatásának elsődleges célja az átláthatóság, az objektivitás, az egyenlő hozzáférés és a célszerűség biztosítása, hogy ezzel megteremtődjön a felelős közpénzköltés gyakorlata (OECD, 2015). Hazánkban 2015-ben az 1931 milliárd forint elköltése több mint 14 ezer közbeszerzési eljárás lefolytatását jelentette.

Levelezési e-cím: jogtam@asz.hu

AZ ÁSZ SZEREPE A KÖZBESZERZÉSI SZABÁLYTALANSÁGOK FELTÁRÁSÁBAN

Az Állami Számvevőszék célja, hogy az ellenőrzésekkel hozzájáruljon a szabályszerű és hatékony működési környezet megteremtéséhez, a közpénzzel, közvagyonnal való hatékonyabb, eredményesebb gazdálkodás megvalósításához (Domokos, 2015; Domokos és mtsi, 2016). Fontos szerepe van abban, hogy az ellenőrzések ne maradjanak következmények nélkül, ezért amennyiben ellenőrzései során szabálytalanságot tár fel, úgy a jogszabály adta lehetőségekkel élve a jogkövető magatartás irányába tereli az érintetteket (Pályi, 2015; Németh, 2015). Ehhez a jogalapot az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (ÁSZ tv.) 1. §-ának (5)

bekezdése teremti meg, amely kimondja, hogy az ÁSZ az ellenőrzés megállapításai alapján az ellenőrzött szervezetekkel és a felelős személyekkel szemben az arra illetékes szervezetnél eljárást kezdeményezhet. Ezen túlmenően az ÁSZ tv. úgy rendelkezik, hogy az ÁSZ külön jogszabályban foglalt felhatalmazás esetén jogorvoslati eljárást kezdeményezhet. A külön jogszabályban foglalt felhatalmazás a közbeszerzések tekintetében jelenleg a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényben (a továbbiakban: új Kbt.) található, de a korábbi, közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: régi Kbt.) is tartalmazta ezt a lehetőséget.

Az új Kbt. 152. §-a (1) bekezdésének b) pontja alapján az Állami Számvevőszék a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását kezdeményezheti, ha a feladatköre elvégzése során a törvénybe ütköző magatartás vagy mulasztás jut a tudomására. Ilyen, törvénybe ütköző magatartás vagy mulasztás különösen a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése, a közbeszerzési eljárás eredményeképpen megkötött szerződés jogsértő módosítása, az egybeszámítási szabályok mellőzése, a részekre bontás, illetve adminisztratív kötelezettségek (közbeszerzési terv elkészítésének, hirdetmény feladásának) elmulasztása. A számvevőszéki ellenőrzések által érintett szervezetek, mint közpénzfelhasználó szervek, kivétel nélkül a mindenkorai közbeszerzési törvények alanyi hatálya alá tartoztak, ezért amennyiben az ÁSZ-ellenőrzés a közbeszerzési szabályok megsértését tárja fel, és a jogorvoslati eljárás kezdeményezésére rendelkezésre álló határidők még nem teltek el, valamennyi esetben él a jogorvoslati kezdeményezési jogával.

Az ÁSZ által kezdeményezett közbeszerzési jogorvoslatok számának alakulása és összefüggései

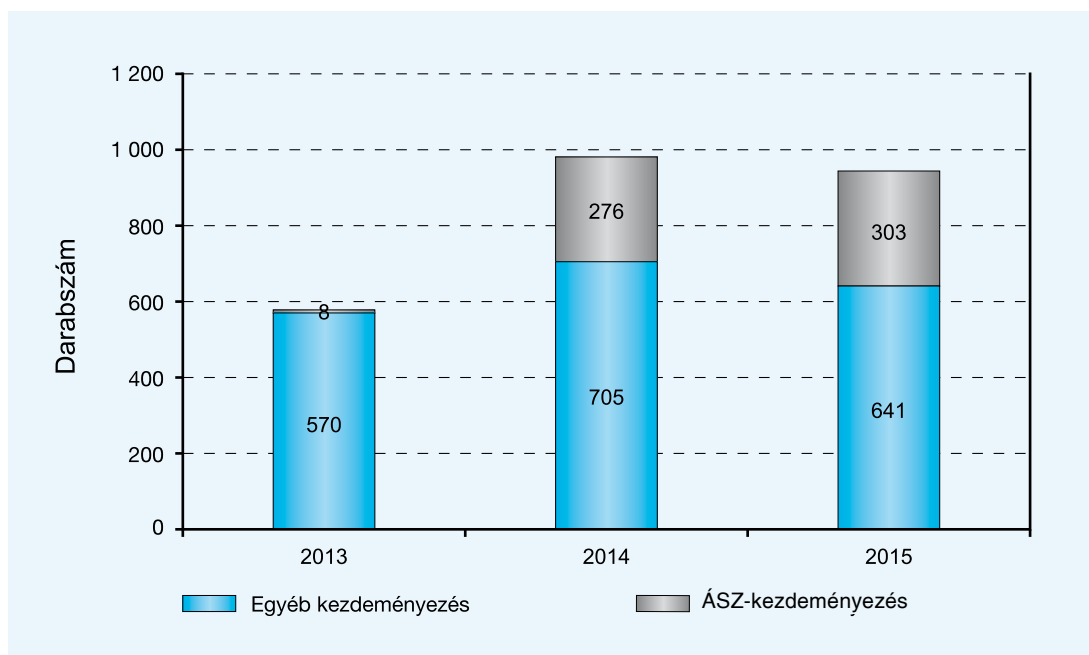
Az elmaradt közbeszerzések felderítésében és a megfelelő jogkövetkezmények alkalmazásá-

ban az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek nagy szerepe van. A Közbeszerzési Hatóság (a továbbiakban: hatóság) honlapján található adatbázisból nyerhető adatok jól szemléltetik az ÁSZ által kezdeményezett jogorvoslatok volumenét (lásd 1. ábra). 2014-ben az összes közbeszerzési eljárás 28 százaléka, 2015-ben 32 százaléka az ÁSZ kezdeményezésére indult.

Az adatok értelmezéséhez fontos ismerni a hatóság¹ működését, eljárás indítási hatáskörét. 2014-ben például az ÁSZ ellenőrzési hatáskörébe került egy ellenőrzött szervezet, amelynél az ÁSZ több mint 8 milliárd forint értékben közbeszerzési eljárások jogtalan mellőzését észlelte, ezért jogorvoslati eljárást kezdeményezett a Közbeszerzési Döntőbizottságnál. Az ÁSZ részéről egy jogorvoslati kezdeményezés történt, a Közbeszerzési Döntőbizottság a jelzett szabálytalanságot – a saját jogkörében bekért – további dokumentumok alapján a beszerzések tárgyához igazodóan 244 eljárásra bontotta.

Rendszerint a hatóság külön-külön mindegyik eljárásban lefolytatja a vizsgálatot az ott felmerülő tényállások vonatkozásában. Ebben a 244 eljárásban első körben nem történt meg az érdemi vizsgálat, elutasító határozattal lezártak az eljárások. Ennek oka az volt, hogy a döntőbizottság értékelése szerint az ÁSZ jogorvoslati kérelme a közbeszerzési szabálytalanságról való tudomásszerzéstől számított 30 napos határidőn túl érkezett. A tudomásszerzésre vonatkozó eltérő jogi értelmezések kérdése a jogorvoslati határidő növekedése alcímnél kifejtésre kerül. Itt abból a szempontból fontos megemlíteni, hogy az elutasítás miatt az ÁSZ a Közbeszerzési Hatóság elnöke megkeresésének törvényes lehetőségét alkalmazta, aki – a megkeresés nyomán – ugyanezen beszerzővel szemben 95 eljárást saját hatáskörben, hivatalból indított meg. Az eljárások számának alakulására nézve 2014-ben tehát nagy hatása volt, hogy az ÁSZ egy ellenőrzött szervezetnél nagy értékű és nagyszámú közbeszerzés

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG ELJÁRÁSAINAK SZÁMA A KEZDEMÉNYEZŐK SZERINT, 2013–2015



Forrás: Közbeszerzési Hatóság

mellőzést talált, hiszen ez statisztikai adatként 244+95 jogorvoslati eljárást jelentett.

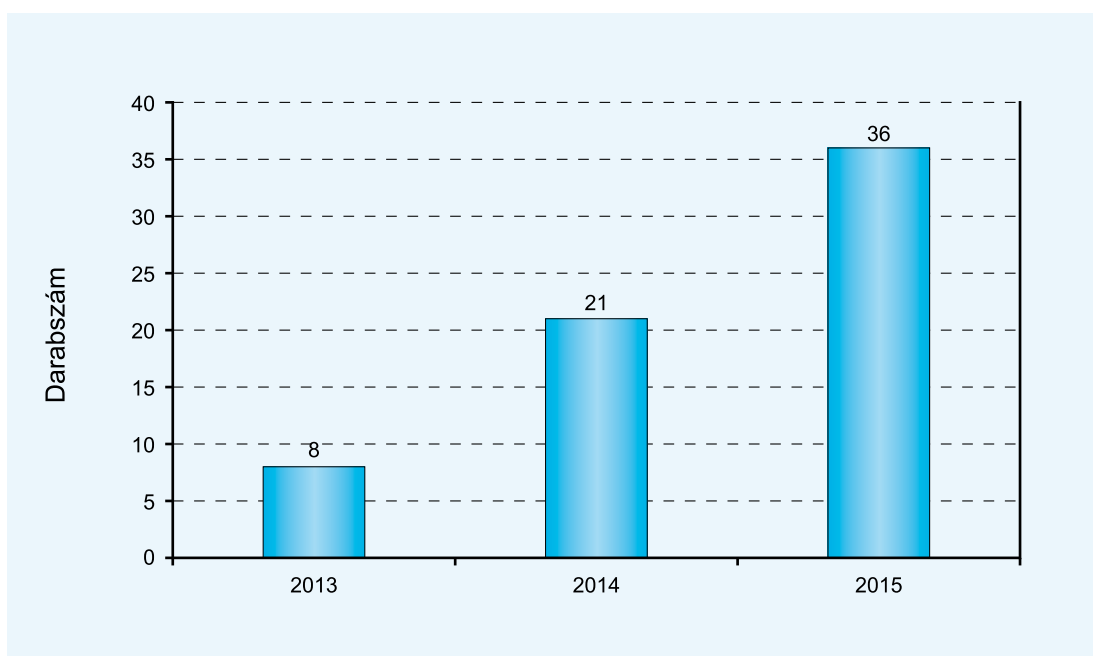
Fontos hangsúlyozni, hogy az eljárások érdemi eredményei igazolták az ÁSZ jelzéseit: a döntőbizottság összesen csupán 9 esetben állapította meg határozatában a jogsértés hiányát. Az elmarasztaló határozatokban a Közbeszerzési Döntőbizottság a jogsértés megállapítása mellett – az ügyek súlyára is tekintettel – összesen 17 millió forintot meghaladó összegű bírság kiszabásáról rendelkezett.

A hatóság előzőekben kifejtett működését ismerve tehát nem meglepő, hogy az ÁSZ jóval kevesebb számú jogorvoslati kezdeményezést tart nyilván, amelyek száma növekedő tendenciát mutat. Az ÁSZ 2013-ban 8, 2014-ben 21, 2015-ben már 36 ízben fordult a Közbeszerzési Hatósághoz (lásd 2. ábra).

A hatóságnál nyilvántartott folyamatban lévő eljárások és az ÁSZ által kezdeményezett

jogorvoslati eljárások számának különbsége tehát abból adódik, hogy az ÁSZ ellenőrzött szervezeteként továbbítja az észlelt jogsértéseket, míg a hatóság beszerzési tárgyak szerint különíti el őket. Az ÁSZ az ellenőrzési programban kiválasztott mintatételekhez kapcsolódó ellenőrzési dokumentumok, illetve az adott ellenőrzés során rendelkezésére bocsátott adatok és információk alapján terjeszt elő jogorvoslati kérelmet. A Közbeszerzési Döntőbizottság rendelkezik hatáskörrel a jogsértés fennállásának vizsgálatára, majd indokolt esetben a jogsértés megállapítására, bírság kiszabására, ezért az eljárásában a lényeges – esetleges ÁSZ által nem ismert – körülmények (tényállás) feltárása elengedhetetlen. Az ÁSZ jelzésére a döntőbizottság saját jogkörében, a rá irányadó szabályok szerint az adott ügyre vonatkozó, teljes körű dokumentációt bekérheti a beszerzőtől, illetve az egyéb ér-

AZ ÁSZ ÁLTAL KEZDEMÉNYEZETT KÖZBESZERZÉSI JOGORVOSLATOK



Forrás: Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2015. évi szakmai tevékenységéről

dekeltektől is (akiket az ÁSZ nem ellenőriz), ezáltal a jogorvoslati eljárásban adott esetben több információval rendelkezik, mint az eljárást kezdeményező ÁSZ. Ennek megfelelően szélesebb adattömeget von vizsgálata alá, és ennek megfelelően indítja meg az eljárásokat és bírálja el az egyes eseteket.

Az ÁSZ rendelkezésére álló ellenőrzési dokumentumok, és az azokból levont számvevőszéki következtetések elegendőek a jogsértés gyanújának megalapozott felvetéséhez. Ugyanakkor a megindított jogorvoslati eljárás során, a Közbeszerzési Döntőbizottság vizsgálódását követően lehet teljes körűen feltárni az adott ügy összes olyan körülményét, amely alapján a Közbeszerzési Döntőbizottság a számvevőszéki jelzésben szereplő jogsértés fennállását vagy hiányát állapítja meg.

Az ÁSZ jogorvoslati kezdeményezésének növekvő tendenciája az utóbbi három évben kétségtelenül megfigyelhető. Az ÁSZ 2013-ban

az ellenőrzések 4,1 százalékában, 2014-ben az ellenőrzések 8,9 százalékában, 2015-ben az ellenőrzések 16,7 százalékában élt a jogorvoslat lehetőségével a közbeszerzési szabálytalanságok (szinte kivétel nélkül a közbeszerzési eljárás mellőzése) miatt. Nem lehet eléggé hangsúlyozni azt, hogy a jogorvoslati eljárás kezdeményezése nem az ellenőrzések elsődleges célja, hanem annak lehetséges eredménye, az ellenőrzési tevékenység egyik jól mérhető hasznosulási kimenete.

A fentiekben bemutatuk, hogy az ÁSZ jelzéseinek és a Közbeszerzési Hatóság eljárásainak statisztikai adatainál milyen tényezőkre kell figyelemmel lenni. A következőkben az ÁSZ-on belüli hatékonyság-növekedést előidéző tényezőket vizsgáljuk meg.

Az ellenőrzés fókuszsa

Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit előre meghatározott program alapján, célhoz kötötten végzi. Az ellenőrzési program szerint – a

szabályosság értékelése keretében – ellenőrizni kell a közbeszerzési előírások megfelelő alkalmazását is, amely például az azonos tárgyú beszerzések esetén az egybeszámítási szabályok betartását jelenti. Az ellenőrzés fókuszában tehát nem elsődlegesen a közbeszerzések tételes ellenőrzése található, azonban a szabályszerűségi elemet tartalmazó ellenőrzésbe beépülhet.

A témaválasztás hatása a kezdeményezett jogorvoslatok számára

Az ÁSZ által kezdeményezett jogorvoslati eljárások számának 2014–2015-ben tapasztalt növekedése nagyban függött az ÁSZ ellenőrzési témaválasztásától. A 2011. évi integritásfelmérés adataiból készült elemzés (Szente, 2012) szerint az egészségügyi intézmények 23 százalékában, a felsőoktatási intézmények 12,5 százalékában nem alkalmazták a közbeszerzési törvényt, továbbá a megtámadott közbeszerzési pályázatok aránya a felsőoktatásban kiemelkedően magas és az egészségügyi intézményekben is jelentős volt. Az elemzés mindkét intézménycsoportot közepes kockázatúnak értékelte. Ez előrevetítette, hogy amennyiben ezeket az intézményeket az ÁSZ vagy kormányzati ellenőrzési szerv ellenőrzi, úgy jelentős számú szabálytalanságra derülhet fény.

Az ÁSZ az integritásfelmérés adataiból arról is képet alkotott, hogy a belső kontrollrendszer kialakítása és működtetése a felsőoktatási intézménycsoportnál nem követte az egyre nagyobb összegű állami és uniós forrásfelhasználás (támogatások, pályázati források) szintjét (Kisgergely et al., 2015). Ennek jegyében 2014 és 2015 folyamán az ÁSZ lefolytatta az összes állami felsőoktatási intézmény ellenőrzését. Az ellenőrzések által feltárt közbeszerzési szabálytalanságok száma jelentős volt. 2014-ben az ÁSZ által kezdeményezett 21 jogorvoslatból 13-ra a felsőoktatási intézmények ellenőrzése során került sor.

2015-ben, amikor a felsőoktatási intézmények ellenőrzése lezárult, és a központi alrend-

szert intézményei körében megkezdődött az egészségügyi intézmények (kórházak, szakellátási központok stb.) ellenőrzése, akkor ezen intézmények körében volt tapasztalható egy nagyobb arányú jogorvoslati kezdeményezés (36 jogorvoslati kezdeményezésből 13 kapcsolódott egészségügyi profilú intézményhez). Ezen intézményeknél a napi működés, az ellátási feladatok teljesítése folyamatosan készletfogyást okoz, amelyek utánpótlásának biztosítása beszerzéseket, bizonyos értékhatár felett pedig közbeszerzéseket igényel. Ezen szervezetek esetében a folyamatos készletfelhasználás és az időprés miatt nagyobb a közbeszerzési szabálytalanság kockázata.

Eljárásindítási határidők növekedése

A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény 2015. január 1-jén történt módosításával 30-ról 60 napra hosszabbodott a tudomásszerzéstől számított jogorvoslati határidő, ezzel is lehetővé téve az ellenőrzések során történő alaposabb tényfeltárást és a határidőben történő jogorvoslati kezdeményezést. A módosítást követően az ÁSZ a 60 napos határidő figyelembevételével terjesztette elő a szabálytalanságokkal kapcsolatos jogorvoslati kérelmeket. A hivatkozott jogszabály-módosítást alkalmazva a számvevőszék jogorvoslati jogával élt olyan ügyekben is, amelyekben a közbeszerzési szabálytalanság 2015. január 1-je előtt történt. A kérelmeket a döntőbizottság elutasította azon az alapon, hogy a 2015. január 1-je előtti jogsértések esetében az akkor hatályos határidő – azaz 30 nap – alkalmazandó a jogorvoslat kezdeményezésére. Az ÁSZ álláspontja szerint a jogorvoslat kezdeményezésére nyitva álló határidőre vonatkozó szabály eljárásjogi szabály, amelyet a jogsértés időpontjától függetlenül 2015. január 1-jétől alkalmazni kell, így 60 nap áll az ÁSZ rendelkezésére a jogorvoslat kezdeményezésére.

Az Állami Számvevőszék álláspontjának érvényesítése érdekében a döntőbizottság végzéseit megtámadta a bíróság előtt. A Fővárosi Közigaz-

gatási és Munkaügyi Bíróság a tárgyban hozott jogerős végzéseiben az ÁSZ érvelését helytállónak ítélte meg, és a döntőbizottságot minden esetben az eljárások lefolytatására utasította.

A hosszabb határidőt a 2015. november 1-jétől hatályos új Kbt. is megtartotta. Ennek alapján az Állami Számvevőszék a jogsértésről való tudomásszerzést követően 60 napon belül kezdeményezheti a Közbeszerzési Hatóság jogorvoslati eljárás lefolytatását.

A másik jelentős törvénymódosítás az elkövetett jogsértésekre vonatkozó objektív elévülési határidőt érintette, 2014. december 31-ig a jogsértés elkövetésétől számított három éven belül volt lehetőség a hivatalból indított jogorvoslati eljárás kezdeményezésére. 2015-től ez a határidő 5 év abban az esetben, ha a jogsértés a közbeszerzési eljárás mellőzésében nyilvánult meg. Kötelező közbeszerzés mellőzésével megkötött szerződés esetén a megkötésének időpontjától vagy – amennyiben szerződés nincs – az első teljesítéstől számítandó az 5 év, ez alatt kezdeményezhető tehát a jogorvoslat. Ez a kiterjesztő szabály az ÁSZ munkáját jelentősen érinti, mert az ÁSZ az ellenőrzéseket általában 1–5 évre vagy esetenként ennél hosszabb időre visszamenően folytatja le, így a módosítás hozzájárult ahhoz, hogy az ÁSZ a feltárt esetek tágabb körére vonatkozóan tud érdemi eljárást kezdeményezni.

A szubjektív határidő számításához – az ÁSZ és a hatóság eltérő értelmezése miatt – fontos kitérni a „tudomásszerzés” időpontjára is. Az Állami Számvevőszék ellenőrzései során az ellenőrzött intézmény gyakran valamennyi ellenőrzés alá vont dokumentumot már az ellenőrzés kezdetén az ellenőrzést végző számvevők rendelkezésére bocsát, ám előfordulhat, hogy a számvevők – mintatételről mintatételre haladva – csupán hetekkel később találnak olyan tételt, amelynél a dokumentumok feldolgozása közbeszerzési jogsértésre utal. Előfordulhat az is, hogy hiányosan állnak rendelkezésre a releváns dokumentumok.

Számolni kell azzal is, hogy az Állami Számvevőszék által kezdeményezett jogorvoslati eljárás során az egyéb érdekelték benyújthatnak a jogorvoslati eljárást lefolytató Közbeszerzési Döntőbizottságnak olyan dokumentumokat, amelyek a helyszíni ellenőrzés során az ellenőrzött szervezetnél nem álltak rendelkezésre, tehát ezeket az ÁSZ az általa feltárt szabálytalanság körében figyelembe venni nem tudta.

Az Állami Számvevőszék a leírtak alapján tehát azt az időpontot tekinti a tudomásszerzés dátumának, amikor a releváns dokumentumokból feltételezhető a közbeszerzési jogsértés gyanúja.

A Közbeszerzési Hatóság elnöke saját jogán kezdeményezett jogorvoslatok

Az Állami Számvevőszék küldetése, hogy hatékonyan tudjon fellépni a közpénzek és a közvagyon védelme érdekében, ezért azokban az esetekben, amelyekben a jogorvoslati joggal élni nem tud, a hatóság elnökének megkeresését alkalmazza abból a célból, hogy saját hatáskörben eljárva a jogsértés fennállását kivizsgálja. A hatóság elnöke a közbeszerzési szabálytalanságról való tudomásszerzése nyomán jogorvoslatot kezdeményezhet, amelyet a régi és az új Kbt. is tartalmaz.

A hatóság elnökének értesítésével 2014-ben és 2015-ben is élt az ÁSZ. Az ÁSZ értesítése révén a hatóság elnöke – az ellenőrzés hatókörébe nem tartozó iratokat is megvizsgálva – saját hatáskörben 2014-ben 95 esetben, 2015-ben 7 esetben kezdeményezte a döntőbizottság hivatalból történő eljárását. Mindkét esztendőben rendkívüli oka volt a kezdeményezésnek. 2014-ben a tudomásszerzés eltérő értelmezése miatt elutasított, ám sorozatosan, nagy értékben fennálló szabálytalanságok miatti jogkövetkezmények érvényesítése céljából élt az ÁSZ a hatóság elnökének megkeresésével. 2015-ben a 60 napos határidőben előterjesztett kérelmek döntőbizottság általi elutasítása miatt, úgyszintén a feltárt szabálytalanságok

miatti jogkövetkezmények érvényesítése céljából értesítette a hatóság elnökét.

A jogorvoslati eljárások alakulásának értékelése

Az eddigiekből látható, hogy az ellenőrzötték kockázatelemzés-alapú kiválasztásának, az adott ellenőrzési program fókuszkérdéseinek meghatározásánál a közbeszerzések szempontrendszerének figyelembevétele, a jogszabályi környezet milyen mértékben hatott a közbeszerzési jogorvoslatok számára. Ehhez hozzájárult az ÁSZ – mint önfejlesztő szervezet – ellenőrzés-szakmai mutatóinak folyamatos fejlesztése.

Mindezen tényezők együttes hatására az Állami Számvevőszék által kezdeményezett jogorvoslatokban az érintett beszerzések értéke 2014-ben közelítette a 12 milliárd, 2015-ben pedig a 2,6 milliárd forintot. Ezekben az ügyekben a közbeszerzési bírságok összértéke 2014-ben 25 millió, 2015-ben 11 millió forint felett volt. Könnyen belátható, hogy a közbeszerzési jogorvoslati eljárásokkal érintett összeg nagysága nem feltétlenül áll arányban akár az indított eljárások számával, akár a kiszabott bírságok összértékével. Az ÁSZ munkájának értékét, de leginkább egy év teljesítményét egy másikhoz képest nem fejezhetjük ki egyszerűen az egyik (közbeszerzési eljárások száma) vagy a másik (jogorvoslati eljárásokkal érintett összeg) mérőszámmal, de még egy harmadikkal sem (kiszabott közbeszerzési bírságok összege), annak ellenére, hogy az ÁSZ ellenőrzéseinek ez egy jól számszerűsíthető területe. Figyelembe kell venni, hogy az ÁSZ-nak nem elsődleges feladata a közbeszerzési szabálytalanságok felderítése, az ellenőrzések fókuszait nem eszerint alakítja ki, továbbá egy-egy évben az ellenőrzötték összetétele is nagy kiugrást okozhat az adatokban. Mindezek mellett a számadatok jól érzékeltetik, hogy a közbeszerzési jogorvoslatok számának

alakulását, dinamikáját az ÁSZ képes jelentősen befolyásolni, így meghatározó szerepe van az elszámoltathatóság érvényesítésében.

A SZABÁLYOS KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK LEFOLYTATÁSÁT SEGÍTŐ ESZKÖZÖK

A közbeszerzés jogi keretei 1995 óta, az első közbeszerzési törvény megalkotása óta folyamatosan adottak Magyarországon. Mégis, két évtized is kevés volt ahhoz, hogy a beszerzések szabályszerű végrehajtása készségi szintűvé váljon az ajánlatkérőként megjelenő intézmények, költségvetési szervek körében. Az ÁSZ ellenőrzései időről-időre rávilágítanak, hogy a közbeszerzés területén számos költségvetési szervnek jelentős elmaradásai vannak, a szabályok tényleges gyakorlati alkalmazása kívánni valót hagy maga után.

Az ÁSZ ellenőrzési tevékenysége során gyakran találkozott azzal a jelenséggel, hogy az ellenőrzött szervezetek különféle indokokkal magyarázzák a közbeszerzési kötelezettségek figyelmen kívül hagyásában megnyilvánuló magatartásukat. Az ÁSZ ellenőrzési jogkörében nem gyakorolhat semmiféle méltányosságot az ellenőrzött szervezetekkel szemben, az ellenőrzés megállapításai szempontjából tehát irreleváns a szabálytalanság indoka. Az ÁSZ-jelentések ténymegállapításokat tartalmaznak, és objektív módon mutatják be a szabálytalanságokat. Az ellenőrzések során tapasztalt főbb jogsértések bemutatását követően jelen tanulmányban a „jó gyakorlatok” kialakítását elősegítendő problémamegoldási javaslatokat ismergetünk a leggyakoribb problémákra reflektálva.

Az ÁSZ által feltárt tipikus jogsértések

A Kbt. szerint közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett a minisztérium, a Kormány által kijelölt központi beszerző szerv, az állam,

minden költségvetési szerv, a közalapítvány, a helyi önkormányzat, a helyi és országos nemzetiségi önkormányzat, illetve ezek társulása, valamint a támogatásból megvalósuló beszerzést lefolytatók. Az ajánlatkérők körének jogszabályi meghatározásából jól látható, hogy a törvényben meghatározott értékhatárt elérő beszerzések megvalósítása során valamennyi potenciális közpénzfelhasználó köteles közbeszerzési eljárást lefolytatni. Így az Állami Számvevőszék a Kbt. alanyi hatálya alá tartozó teljes ajánlatkérői kört ellenőrizheti.

A számvevőszéki ellenőrzés gyakorlati tapasztalatai azt mutatják, hogy vannak olyan tipikusnak mondható szabálytalanságok, amelyek rendre felmerülnek az ellenőrzött szervezetek nagy részénél.

Az adminisztratív jellegű jogsértések esetén az ajánlatkérő nem egy konkrét közbeszerzési eljárás lefolytatása kapcsán követi el a szabálytalanságot, illetve nem is az eljárás lefolytatásának hiánya (azaz a mellőzés) eredményezi a Kbt. megsértését, hanem a közbeszerzési törvény rendelkezései között szereplő, az ajánlatkérőt terhelő bizonyos adminisztratív kötelezettségek teljesítése marad el. Leggyakrabban az ajánlatkérői jegyzékbe történő regisztráció, illetve a szerződés módosításáról, valamint teljesítéséről szóló hirdetmény közzétételének elmulasztását tárta fel az ÁSZ. Egyes ellenőrzötteknél a közbeszerzési terv elkészítésének kötelezettségét nem teljesítették határidőben, vagy egyáltalán nem készítettek közbeszerzési tervet.

Tipikus szabálytalanság továbbá, hogy gyakran a szabályos közbeszerzési eljárás lefolytatását és a szerződéskötést követően az egyébként szabályos szerződést módosítják a Kbt.-be ütköző módon. Ebben az esetben egy konkrét közbeszerzési eljárás lefolytatása során merül fel az ajánlatkérő szabálytalansága, amely tipikusan a közbeszerzési eljárás eredményeként létrejött szerződés jogtalan módosításával, illetve az ajánlatok jogsértő elbírálá-

sával az esélyegyenlőség, a verseny tisztasága és az egyenlő bánásmód alapelveibe ütközik.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzései során feltárt leggyakoribb jogsértés a közbeszerzési eljárás lefolytatásának mellőzése, amelynek során a közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett ajánlatkérő valamennyi alapvető megsértve az adott értékhatárt elérő beszerzése megvalósítását közbeszerzési eljárás nélkül valósítja meg.

Sok esetben a mellőzés jogsértését az ajánlatkérő egy, az értékhatárt önmagában is elérő, vagy meghaladó összegű beszerzéssel követi el. A számvevőszéki ellenőrzések tapasztalatai alapján azonban a leggyakoribb és tipikus hiba az, hogy a Kbt.-ben előírt egybeszámítási szabályokat figyelmen kívül hagyják. Vagyis több, egyenként értékhatár alatti beszerzést – amelyek azonban a beszerzés tárgyának azonossága miatt egybeszámítási kötelezettség alá esnének – nem számítanak egybe és a közbeszerzési értékhatár elérését követően is kézi beszerzést alkalmaznak a közbeszerzési eljárás lefolytatása helyett.

Az ellenőrzött szervezetek véleménye

A következőkben az ellenőrzött szervezetek szubjektív problémaérzékelése alapján sorra vesszük a legáltalánosabb kifogásokat azzal a céllal, hogy a lehetséges megoldásokra is rámutassunk.

Az ellenőrzött szervezetek részéről elhangzó egyik legáltalánosabb „indok” a közbeszerzési eljárások mellőzésére a forráshiány volt. Az ellenőrzési dokumentumok alapján azonban számos esetben megállapítható volt, hogy a költségvetési szerv év közben folyamatos kifizetéseket teljesít (tehát beszerz). A forráshiány kapcsán az Állami Számvevőszék megítélése szerint az esetek túlnyomó részében a fő probléma az eljárások nem megfelelő előkészítése, előkészítettsége. A beszerzés nagyság-

rendjének, az alkalmas rezsimnek a kiválasztása, a bírálati szempontok kidolgozása, a piac felmérése a források rendelkezésre állásától függetlenül elvégezhető és elvégzendő feladatok. Ha a beszerző a forrás rendelkezésre bocsátását követően azonnal el tudja indítani a jól előkészített közbeszerzési eljárást, akkor az említett probléma számos esetben kiküszöbölhetővé válik.

A beszerzők részéről elhangzó másik gyakori kifogás szerint azért nem folytatnak le közbeszerzést, mert nem kapták meg időben a szükséges irányító szervi engedélyt. Több ilyen esetben ugyanakkor az volt az ÁSZ tapasztalata, hogy az engedély megszerzését követően még hónapokig nem írták ki a közbeszerzést. Megtörtént, hogy az engedélykérés a lejáró szerződés megszűnésével egy időben történt. Tehát nem megfelelő időben tették meg a szükséges intézkedéseket ahhoz, hogy eredményes közbeszerzési eljárást folytassanak le. Tervszerű közbeszerzésről ezért itt nem beszélhetünk, és érvényesnek tartjuk az előkészítés fontosságáról a leírtakat.

Előfordult, hogy a beszerző építési beruházás kapcsán arra hivatkozott, hogy a beszerzése életveszélyes helyzet megszüntetéséhez volt szükséges, és ezért mellőzte a közbeszerzési eljárás lefolytatását. Az életveszély megszüntetése nem tartozik a kivételi körbe. Amennyiben ilyen beszerzés szükségessé válik, a beszerzőnek a közbeszerzési törvény által biztosított eljárások közül az optimálisat indokolt választania, amelyre a törvény lehetőségeket is kínál. Ilyen például a gyorsított eljárás, a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás vagy az alacsony becsült értékű beszerzésnél minimum négy ajánlattevő bevonásával lefolytatott eljárás alkalmazása.

Néhány esetben a beszerző azt állította, hogy a szerződés teljesítésére csak egy meghatározott ajánlattevő képes, ezért nem volt értelme közbeszerzést lefolytatni. Maga az a tény, hogy egy ajánlattevő képes teljesíteni a beszerzést műszaki-technikai sajátosságok

vagy kizárólagos jogok védelme miatt, szintén nem mentesít a közbeszerzési eljárás lefolytatása alól. A teljesítésre képes ajánlattevő meghívásával a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás szabályosan alkalmazható.

A központosított közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatosan a túl hosszú átfutási időt, illetve azt jelezték visszatartó okként, hogy a beszerzőnek nincs választási lehetősége az áruk között, nem azt az árut kapja, amit szeretne. A központosított közbeszerzésre vonatkozó kifogásokkal kapcsolatosan meg kell jegyezni, hogy azt a tervezés során szükséges mérlegelni, hogy az adott beszerzés kapcsán a gyors és egyszerű beszerzés vagy a beszerző igényeihez maximálisan hozzáigazított, de időigényesebb közbeszerzési eljárás lefolytatása áll az ajánlatkérő érdekében.

Gyakori indok a közbeszerzés mellőzésére a túl hosszúnak vélt eljárási határidő problémája, amelyre a közbeszerzési eljárások lefolytatásánál figyelemmel kell lenni. Az Állami Számvevőszék véleménye szerint a megfelelő tervezéssel és a beszerző számára optimális eljárás megválasztásával az eljárás elhúzódásából adódó kockázatok a minimálisra csökkenthetők.

Az ellenőrzött szervezetek körében nem volt ritka, hogy a közbeszerzés mellőzését azzal indokolták: tartottak az eredménytelen eljárástól és attól, hogy adott esetben senki nem jelentkezik a kiírásra, amely csak idővesztést okozott volna. Problémaként jelezték továbbá, hogy az ajánlattevői oldal a törvényben előírt hosszú fizetési határidők miatt nem motivált az ajánlattételre.

A példákban látható, hogy a közbeszerzési eljárás mellőzésének indokai nem állják meg a helyüket. Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatai szerint sok esetben a kellő szakmai ismeretek, illetve az információk hiánya vezet szabálytalansághoz. Az információhiány elsősorban a saját gazdálkodásra vonatkozó, megfelelő időben, megfelelő rendszerezettség-

gel összegyűjtött és kiértékelt adatok hiányát jelenti (Bendek et al., 2014). Jelentős kockázatot képvisel továbbá, hogy a kontrollkörnyezet kiépítésében lévő hiányosságok egyenes utat nyitnak a közbeszerzési szabálytalanságoknak, ezek hiányában a beszerzők a már ismertetett nehézségekkel találhatják szemben magukat.

A belső kontrollrendszer közbeszerzéseket támogató szerepe

A jó közbeszerzés alapjait a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) kormányrendelet (Bkr.) belső kontrollrendszerre vonatkozó rendelkezései betartásával lehet és kell megteremteni. Ezt támasztja alá, hogy a közbeszerzési eljárás során érvényesítendő alapelvek párhuzamba állíthatók a belső kontrollrendszer vonatkozó alapelveivel (lásd 3. ábra).

A költségvetési szerv a megfelelő belső kontrollrendszert kialakítja és működteti, meghatározza a hatás- és felelősségi köröket és az elszámoltathatóság feltételeit. A belső kontrollrendszer egyik pillére a kontrollkörnyezet, amely egy része az Országgyűlés által elfogadott törvények, a kormány és a különféle tárcák által megalkotott rendeletek formájában adott, más részét a költségvetési szervek belső szabályzatok megalkotásával biztosítják. A kontrollkörnyezet biztosítása a közbeszerzések terén a közbeszerzési és a beszerzési szabályzat megalkotását jelenti, amelyet az éves közbeszerzési terv egészít ki.

A belső kontrollrendszert a kialakítást követően működtetni kell, ebben a kontrolltevékenységek, az információs rendszer és a monitoringrendszer segít. A belső kontrollrendszer működésének célja, hogy megakadályozza a pazarlást, a visszaélést, a források rendeltetésellenes felhasználását. A közbeszerzési törvényben a verseny tisztaságának védelme, az átláthatóság, a nyilvánosság, az esélyegyen-

lőség, az egyenlő bánásmód szerepelnek, mint olyan tényezők, amelyek elejét vehetik a visszaéléseknek, pazarlásnak, rendeltetésellenes felhasználásnak. A jóhiszeműség, tisztesség pedig általános érvényűen segíti elő a fenti magatartások visszaszorítását. A közpénzek gazdaságos és hatékony elköltése éppúgy cél, mint a szabályosság biztosítása, amelyet mindkét szabályrendszer kifejezésre juttat.

Ha a közbeszerzések lefolytatását a költségvetési szervek kockázatosnak értékelik, úgy – a belső kontrollrendszer ötödik pilléréként – megfelelő intézkedéseket kell tenniük a kockázatok kezelésére. A kockázatok kezelésére a közbeszerzési törvény maga is lehetőséget ad azzal, hogy a beszerzők több, különböző eljárás közül választhatnak. A törvény adta lehetőségek megfelelő ismeretének birtokában, jó tervezés és előkészítés mellett a kockázatok a minimálisra csökkenthetők.

Szabályzatok, kontrollkörnyezet

A közbeszerzési eljárás lefolytatása a törvény által előírt esetekben kötelező, ennek felelőssége a költségvetési szerv vezetőjét terheli. Az államháztartási törvény szerint a költségvetési szerv vezetője felelős a közfeladatok jogszabályban, alapító okiratban, belső szabályzatban foglaltaknak megfelelő ellátásáért, valamint a költségvetési szerv számára jogszabályban előírt kötelezettségek teljesítéséért.

A belső szabályzatok elkészítését az államháztartási törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) kormányrendelet (Ávr.) írja elő. A közbeszerzések szabályos lefolytatását a közbeszerzési/beszerzési szabályzatban kell megalapozni, ebben kell rendelkezni a közbeszerzési, beszerzési eljárásokkal kapcsolatos feladatokról, hatáskörökről, felelőségekről és eljárási rendről. A beszerzések szabályozott kereteit a közbeszerzési értékhatár alatti beszerzések vonatkozásában is szükséges meghatározni, ezért a közbeszerzések szabályosságának biztosításához szükséges és kötelező a beszerzési szabályzat

A BELSŐ KONTROLLKOK ÉS A KÖZBESZERZÉS KAPCSOLATA

BELSŐ KONTROLLRENDSZER ALAPELVEI	KÖZBESZERZÉSI ALAPELVEK, KÖVETELMÉNYEK
<p>szabályszerűség, szabályozottság</p>	<p>közbeszerzési szabályzat [Kbt. 27. § (1)–(2) bekezdés]</p> <p>beszerzési szabályzat [Ávr. 13. § (2) bekezdés b) pont]</p>
<p>ne kerüljön sor pazarlásra, visszaélésre, rendeltetésellenes felhasználásra</p>	<p>verseny tisztaságának elve, átláthatóság, nyilvánosság [Kbt. 2. § (1) bekezdés]</p> <p>esélyegyenlőség, egyenlő bánásmód [Kbt. 2. § (2) bekezdés]</p> <p>jóhiszeműség és tisztesség [Kbt. 2. § (3) bekezdés]</p>
<p>gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség elve</p>	<p>hatékony és felelős gazdálkodás elve [Kbt. 2. § (4) bekezdés]</p>

Forrás: saját szerkesztés

elkészítése is. Természetesen itt a költségvetési szervnek szabadabb a mozgástere, a felelősségi viszonyok és alapvető eljárásrendek kidolgozása azonban itt sem nélkülözhető.

A közbeszerzési szabályoknak való megfelelés nélkülözhetetlen eleme az éves közbeszerzési terv elkészítése, amely tartalmazza a beszerző adott évi tervezett beszerzéseit. Az éves közbeszerzési terv akkor tudja érdemben támogatni a szabályos működést, ha a közbeszerzési törvény előírásainak megfelelően azt folyamatosan aktualizálják az új szükségletként azonosított közbeszerzések kiegészítésével, vagy éppen a már nem időszerű közbeszerzések elhagyásával.

Kontrolltevékenységek, információs rendszer (nyilvántartások naprakész vezetése), monitoring

A szabályos és eredményes közbeszerzés alapja a jó előkészítés, amely a megfelelő informáci-

ók strukturált gyűjtését, elemzését, kiértékelését jelenti. Jó közbeszerzési gyakorlat csak a közbeszerzési szükségletek pontos feltérképezése alapján folytatható, ezért ennek kellő megalapozására igen nagy hangsúlyt kell fektetni. Általában erre a megalapozási szakaszra a költségvetési szervek nem fordítanak kellő figyelmet, és ez a későbbiekben szabálytalanságok kialakulásához vezethet.

A tervezés elemeként szükség van a piaci körülményeknek és a beszerző saját igényeinek, ezek egymáshoz való viszonyának felmérésére. Amennyiben például a piaci körülmények felmérésekor nyilvánvalóvá válik, hogy csak egy ajánlattevő képes teljesíteni a beszerzést, a beszerző felkészülhet arra, hogy a közbeszerzési eljárás lefolytatását a teljesítésre képes ajánlattevő meghívásával, a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárással folytassa le. Ugyanígy, a tervezési szakaszban eldönthető, hogy egy beszerzés kapcsán a

gyors és egyszerű, de a beszerzés tárgya szempontjából esetleg szűkebb választási kört engedő központosított beszerzés vagy a beszerző igényeihez maximálisan hozzáigazított, de időigényesebb és egyedileg lefolytatandó közbeszerzési eljárás áll az ajánlatkérő érdekében. A szükségletek és a piac előzetes felmérése biztosítja, hogy már a közbeszerzési tervbe a legcélszerűbb, a beszerző igényeihez leginkább igazodó eljárás kerüljön.

Az eljárások megfelelő előkészítése, előkészítettségé körébe tartozik a beszerzés nagyságrendjének, az alkalmas rezsimnek a kiválasztása, a bírálati szempontok kidolgozása. Ezek a lépések a források rendelkezésre állásától függetlenül előzetesen elvégezhetők, ezzel a forráshiányra, időhiányra, engedélyezettetés szükségességére visszavezethető kockázatok csökkenthetők.

Ha a tervezett kiadásokon felül hirtelen más beszerzés is szükségessé válik, a beszerző választhat a közbeszerzési törvény által biztosított eljárások közül. Ilyen lehetőség például a gyorsított eljárás, a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás vagy az alacsony becslült értékű beszerzésnél minimum négy ajánlattevő bevonásával lefolytatott eljárás alkalmazása.

Akár a tervezéshez, akár a beszerzések nyomon követéséhez a belső kontrollrendszer részeként olyan nyilvántartások naprakész és pontos vezetése szükséges, illetve javasolt, amelyek a beszerzések tervezését, így akár az éves közbeszerzési terv elkészítését, módosítását segíthetik. Ilyen például a kötelezettségvállalás nyilvántartása, a szerződések nyilvántartása, a szállítói analitikák.

A közbeszerzési szabálytalanságokat elsődlegesen a dologi és felhalmozási kiadások miniatételei és az egyes gazdálkodással kapcsolatos nyilvántartások (például a kötelezettségvállalás nyilvántartása, a szállítói analitika) ellenőrzése kapcsán tárja fel az ÁSZ. A feltárt esetek egy jelentős részében a beszerző nem vagy nem körültekintően mérte fel, hogy egyes beszerzései

– az áru/szolgáltatás/építési beruházás azonos vagy hasonló volta miatt – már meghaladták a kézi beszerzéssel megvásárolható mértéket, ezért közbeszerzési eljárás lefolytatása lett volna kötelező. Ez az egyébként tipikus hiba kifejezetten a folyamatos monitoringtevékenység hiányára vezethető vissza.

Ha monitorozzák, hogy az egybeszámítás szabályait alkalmazva mely azonos vagy hasonló tárgyú beszerzések érik el várhatóan a közbeszerzési értékhatárt, úgy elkerülhető a kötelezettségszegés. Erre szolgálhat a szállítói analitika olyan jellegű folyamatos figyelése, amely alapján az egyes azonos vagy hasonló tárgyú beszerzések szállítói tekintetében meghatározható az adott évben már teljesített beszerzés. Így megfelelő időben megtörténhet az éves közbeszerzési terv esetleges módosítása, tervezhetővé válik a szükséges közbeszerzési eljárás, időben megkezdhetők az előkészítési munkák.

Szintén általános probléma a beszerzések körében a közbeszerzési eljárás keretében megkötött, de lejáró szerződések szabálytalan, közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül történnő újrakötése, meghosszabbítása. A beszerzők általában nem mérik fel időben, nem követik figyelemmel a szerződések lejártát. Sok esetben az utolsó pillanatban vagy éppen a szerződés lejártát követően szembesülnek azzal a ténnyel, hogy a konkrét árubeszerzésre/szolgáltatásra közbeszerzést kellett volna kiírni. Mivel azonban az áru/szolgáltatás igénybevétele folyamatosan szükség van, a közbeszerzési törvény rendelkezéseivel ellentétesen, közbeszerzési eljárás mellőzésével kötnek újabb megállapodást.

A hivatkozott példák mutatják, hogy – különösen nagy szervezetnél – a szerződések naprakész nyilvántartása nélkül igen kockázatos, mondhatni lehetetlen megalapozott közbeszerzési tervet készíteni, illetve szabályosan, megfelelő időben eredményes közbeszerzést lefolytatni.

A kockázatkezelési rendszer

A Kbt. több különböző rezsím keretében teszi lehetővé a közbeszerzések lefolytatását. Az egyes speciális eljárások az alapeljáráshoz képest könnyebb, gyorsabb, kevésbé bonyolult módot kínálnak a közbeszerzések lefolytatására. A közbeszerzési szabálytalanságok kockázatát csökkenti, ha ismertek az egyes rezsimek keretében alkalmazható könnyítési lehetőségek és feltételek.

A beszerzők gyakran már csak a jogorvoslati eljárások során alkalmaznak közbeszerzési tanácsadót, szakjogászt beadványaik elkészítéséhez. Előnyösebb azonban, ha a szakmai segítséget a beszerző a beszerzések jogi előkészítése során veszi igénybe, amennyiben saját szervezete a közbeszerzések lefolytatásához szükséges szaktudással nem rendelkezik. Ezzel elérhető, hogy a beszerző a saját körülményeihez legjobban igazodó, legmegfelelőbb rezsímet válassza ki, a megfelelő bírálati szempontokat alakítsa ki, egyszóval az eljárásokat eredményesen és szabályszerűen, ugyanakkor a saját igényeinek figyelembevételével folytassa le.

ZÁRÓ GONDOLATOK

Az államháztartási kontrollok alapvető célja az államháztartási pénzeszközökkel, vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás előmozdítása. Az államháztartás kontrollja, amely kiterjed az államháztartás valamennyi alrendszerére, három pillérre támaszkodik. A közbeszerzések területén ez a három pillér a közbeszerzésre kötelezett szervezet belső kontrollrendszere, a szabálytalanságok elbírálására és szankcionálására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező Közbeszerzési Hatóság, illetve a hatóság felé jogorvoslati kezdeményezési joggal rendelkező kormányzati ellenőrzési szerv (helyi önkormányzatok esetén a törvényességi felügyeletért felelős szerv), valamint a közpénzt felhasználó

szervek külső ellenőrzését végző Állami Számvevőszék. Ezek a pillérek egyúttal a közbeszerzési szabálytalanságok elleni fellépés egyes „védelmi vonalait” is jelentik.

A belső kontroll kiépítéséért és működtetéséért a közbeszerzésre kötelezett szervezet vezetője felelős. A szervezet működésében tapasztalható esetleges hiányosságokat vagy szabálytalanságokat a belső ellenőr tárja fel, aki a vezető felé csatolja vissza a szükséges információt. Meggyőződésünk szerint a közbeszerzések szabályosságát ezen a szinten kell biztosítani. A szakszerűen lebonyolított közbeszerzési eljárásokat a jól kialakított és működtetett belső kontrollok alapozzák meg. Szoros kapcsolat van a belső kontrollok kiépítettsége, működtetése és a beszerzések és közbeszerzések szabályossága és eredményessége között.

A második pillérhez a kormányzati ellenőrzési tevékenységet végző szervezetek tartoznak, például a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI), az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF) és a Magyar Államkincstár (MÁK). Közbeszerzési szabálytalanságok észlelése miatt hivatalból eljárást a szervezetek szélesebb köre kezdeményezhet ugyan, de kormányzati ellenőrzési tevékenység kapcsán főként a KEHI és az EUTAF találkozhat feladatellátása során közbeszerzési szabálytalansággal.

Az utolsó védelmi vonalat az ÁSZ jelenti, amely általános hatáskörrel végzi a közpénzek ellenőrzését (Németh, 2016). Az ÁSZ legfőbb ellenőrzési szervként csak az Országgyűlésnek és a törvényeknek van alárendelve, szerepe a független külső ellenőrzés biztosítása.

Annak ellenére, hogy az utóbbi években az ÁSZ-nak jelentős szerep jutott a szabálytalan közbeszerzési esetek jelzésében, ezáltal az elszámoltathatóság érvényesítésében és az ellenőrzött jogkövető magatartás irányába terelésében, a közbeszerzési szabálytalanságok felderítése nem elsődleges ellenőrzési feladat. Az ellenőrzések fő fókuszát elsősorban a belső kontrollrendszerre, a vagyongazdálkodásra,

vagyonmegőrzésre vonatkozó rendelkezések betartása képezi, amelyek ellenőrzése során – az ellenőrzött szempontok egyikeként – a közbeszerzések szabályossága is vizsgálendő.

Az Állami Számvevőszék – mint az államháztartási kontrollok legfelső szintje – akkor végzi jól és eredményesen feladatát, ha kiszűri azokat a szabálytalanságokat, amelyeket az alsóbb szintű kontrollok nem tudtak feltárni. Az ÁSZ által feltárt szabálytalanságok volume-ne azt mutatja, hogy az ellenőrzött intézményeknél az alsóbb szintű kontrollok működése

nem megfelelő a közbeszerzések területén. Az ÁSZ a feltárt hiányosságok miatti jogorvoslati kezdeményezéseivel, tapasztalatainak közreadásával hozzá kíván járulni a közpénzek hatékony, gazdaságos és átlátható felhasználásához. Az ellenőrzöttek jogszerű magatartás irányába terelésével és a „jó gyakorlatok” bemutatásával igyekszik elérni, hogy feladatellátása során valóban a harmadik védelmi vonalként működjön és elsődlegesen az államháztartási kontrollok első két szintjén történjen a közbeszerzési szabálytalanságok kezelése.

JEGYZET

- ¹ Jelen cikkben minden esetben a Közbeszerzési Hatóságot említünk ott, ahol egy elkülönült entitásként van szó a szervezetről, és nem indokolt a hatóságon belül működő Közbeszerzési Döntőbizottság feladatköri-hatásköri szempontból történő megkülönböztetése.

IRODALOM

- BENEDEK M. – SZENTÉNÉ TUBAK K. – BÉRES D. (2014): Belső kontrollok a települési önkormányzatoknál. *Pénzügyi Szemle*. 3, 316–329. oldal
- DOMOKOS L. – PULAY GY. – SZATMÁRI J. – GERGELY SZ. – SZABÓ Z. GY. (2016): Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közszférában. In: Németh Erzsébet (szerk.) *A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék*. Budapest: Állami Számvevőszék, 135–168. oldal
- DOMOKOS L. – NYÉKI M. – JAKOVÁC K. – NÉMETH E. – HATVANI Cs. (2015): Kockázatelemzés és kockázatkezelés a közszférában és a közpénzügyi ellenőrzésben = Risk Analysis and Risk Management in the Public Sector and in Public Auditing. *Pénzügyi Szemle*. 60:(1) 7–28. oldal
- DOMOKOS L. (2015): Átláthatóság, elszámoltathatóság, integritás – az etikus közpénzügyi menedzsment három alapelve. *Polgári Szemle*. Gazdasági És Társadalmi Folyóirat. 11:(4–6) 13–20. oldal
- KISGERGELY I. – VÉRTÉNYI G. – BUS A. – JAKOVÁC K. – EÖTVÖS M. – SZUDI F. – WELTHERNÉ (2015): Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodása és működése. Németh Erzsébet (szerk.), *Állami Számvevőszék*. 44. oldal
- NÉMETH E. (szerk.) (2016): *A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék*. Budapest: Állami Számvevőszék
- NÉMETH E. – KOLOZSI P. P. (2015): A közpénzfelhasználás célszerűsége és hatékonysága az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek tükrében. In: Lentner CS (szerk.) *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás: Közpénzügyek és Államháztartástan II*. 858 p. Budapest: NKE Szolgáltató Kft., 153–179. oldal

PÁLYI K. (2015) : A Számvevőszék hozzájárulása a jó kormányzáshoz és a számvitel megújításához. *Pénzügyi Szemle*. 4, 536–556. oldal

SZENTE Z. (szerk.) (2016): Elemzések a közzféra korrupciós kockázatairól – Gyűjteményes tanulmánykötet az ÁSZ 2011. évi Integritás Felmérés adataiból 261 o. http://integritas.asz.hu/uploads/files/asz_gyujtemeny%20tanulmanykotet_20120222.pdf (2016. április 28.)

Közbeszerzési Hatóság (2016): 2015 dobogós lett – a harmadik legmagasabb összeg a közbeszerzések magyarországi történetében. Online: <http://www.kozbeszerzes.hu/tevekenysegek/kozbeszerzesi-statisztikak/> (2016. április 28.)

OECD Recommendation on Public Procurement – 2015 <http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-on-public-procurement.htm> (2016. május 9.)