

**NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM**  
**Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola**

**TÉZISFÜZET**

dr. Kovács László

**A közbeszerzési eljárások ellenőrzésének szervezetrendszer  
Magyarországon, a racionalizálás lehetséges iránya**

**Témavezető:**  
Prof. Dr. Boros Anita

.....

**2023. február**

## TARTALOMJEGYZÉK

1. BEVEZETÉS .....	3
2. A KUTATÁSI TÉMA ÉS A KUTATÁS BEMUTATÁSA .....	5
3. A KUTATÁS CÉLJAI .....	7
4. A KUTATÁS HIPOTÉZISEI .....	9
5. A KUTATÁS MÓDSZEREINEK ÁTTEKINTÉSE.....	10
5.1. <i>Primer kutatási módszerek</i> .....	10
5.2. <i>Szekunder kutatási módszerek</i> .....	12
6. A HIPOTÉZISEK IGAZOLÁSA.....	14
7. A KUTATÁS EREDMÉNYEINEK GYAKORLATI HASZNOSÍTHATÓSÁGA .....	17
8. SZAKMAI ÖNÉLETRAJZ.....	19
9. A SZERZŐ TÉMÁVAL KAPCSOLATBAN MEGJELENT PUBLIKÁCIÓI .....	21
FELHASZNÁLT IRODALOM .....	23

## 1. BEVEZETÉS

A modern kori közbeszerzések története Magyarországon 1995-ben kezdődött. A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény hatályba lépésével kerültek kialakításra azoknak a jogszabályi és intézményi kereteknek az alapjai, amelyek a közbeszerzési jog gyakorlati alkalmazását mind a mai napig meghatározzák. Emeljük ki azonban gyorsan azt is, hogy a közbeszerzési jog gyökerei ennél jóval régebbre nyúlnak vissza: a jelenleg is alkalmazott közbeszerzési szabályok jogtörténeti előzményei már megtalálhatók voltak a huszadik század első évtizedeiben elfogadott ún. *iparpártoló törvények* (a hazai ipar fejlesztéséről szóló 1907. évi III. törvénycikk, illetve az iparfejlesztésről szóló 1931. évi XXI. törvénycikk), és az azokhoz kapcsolódó *Közszállítási Szabályzat*<sup>1</sup> rendelkezései között is.

A közbeszerzési jog az azóta eltelt időszakban, és különösen az 1995. évi közbeszerzési törvény hatályba lépése óta eltelt több mint huszonöt évben – alapvetően Magyarország európai uniós csatlakozásnak, és az azzal járó jogharmonizációs kötelezettségnek köszönhetően – jelentős fejlődésen ment keresztül. Ma a közbeszerzési jog több ezer oldalnyi uniós és hazai joganyagot, több száz európai és hazai bírósági ítéletet, több ezer közbeszerzési döntőbizottsági határozatot és több tízezer oldalnyi szakcikket, szakkönyvet ölel fel.

Mindennek ellenére a közbeszerzési jog önálló jogággá bár nem fejlődött, mégis azt mondhatjuk, hogy a közbeszerzési jog az államtudományok, azon belül a jogtudomány körébe tartozó sajátos jogterületnek tekinthető, amely ugyan sok jogági tulajdonsággal rendelkezik, önálló jogágként mégsem azonosítható, tekintettel arra, hogy az ehhez szükséges feltételek fennállása maradéktalanul nem állapítható meg. Pfeffer Zsolt álláspontját elfogadva a közbeszerzési jog *relatív önállóságot élvező jogterületként* kezelendő a pénzügyi jogon belül (Pfeffer, 2015.). A közbeszerzési jog számos más jogággal és jogterülettel áll nagyon szoros kapcsolatban, amelynek következtében olyan vegyes jellegű jogterületnek tekinthető, amelyben a közjogi elemek dominálnak, és amelyben párhuzamosan megtalálhatók a közbeszerzési eljárások lefolytatására, valamint az azok ellenőrzésére vonatkozó eljárási és anyagi jogszabályi előírások. Ezek körében a közbeszerzések ellenőrzésére vonatkozó szabályok hazánk uniós csatlakozása óta különösen jelentőssé váltak.

---

<sup>1</sup> A közszállításokról és a hazai beszerzés kötelezettségéről szóló 50.000/1934. K. M. számú rendelet

A közbeszerzések gazdaságpolitikai jelentősége mindenhol kiemelkedő. A nemzeti gazdaságpolitika és a gazdaságpolitika irányítói nem hagyhatják figyelmen kívül azt a hatalmas, gazdaságba áramló vagyontömeget, amelyet a közbeszerzések és a közbeszerzési piac jelent. Ez különösen a közelmúlt válságoktól terhelt időszakában volt különösen jól megfigyelhető, amikor a kormányok válságkezelő intézkedései jelentős mértékben befolyásolták a közbeszerzések volumenét és megoszlását, függetlenül az államok közötti földrajzi, kulturális, vagy a politikai berendezkedés szerinti különbségektől.

## 2. A KUTATÁSI TÉMA ÉS A KUTATÁS BEMUTATÁSA

Az Európai Unió által Magyarország számára rendelkezésre bocsátott különböző típusú fejlesztési források különösen nagy jelentőséggel bírnak hazánk uniós felzárkózása, valamint gazdasági és kulturális fejlődése szempontjából. Az egyes uniós programozási időszakok – jelenleg a 2014-2020., illetve a 2021-2027. éveket átölelő időtartam – során biztosított különböző típusú támogatási források a társadalmi és gazdasági élet szinte minden területét érintik, különösen az építőipar, a mezőgazdaság, az oktatás, a humán erőforrás fejlesztés, a közlekedés, a kultúra, a környezetvédelem, az egészségügy, a kis- és közepes vállalkozások támogatása emelhető ki ezek közül.

Azon túl, hogy az elmúlt időszakban az uniós forrásból megvalósított beszerzések nagymértékben biztosították munkát és megélhetést a gazdasági szereplők széles – különösen az építőiparban érintett – körének, nagyrészt az uniós források tették és teszik lehetővé többek között nemzeti kincseink megmentését, közúti-, vasúti-, vagy éppen metró hálózataink felújítását és fejlesztését, illetve ehhez kapcsolódóan vasúti járművek, villamosok, metrószerelvények beszerzését. Hangsúlyozandó, hogy az előzőekben említett országos jelentőségű beruházások mellett az uniós támogatások a kistéleplések számára is kiemelkedően fontosak, pusztán a kényelmesebb mindennapi életet biztosító beruházások – mint például csatornázás, közvilágítás, útfelújítások, turizmusfejlesztés – finanszírozásának garantálása szempontjából. Az uniós támogatásokkal, a támogatásokból megvalósuló beruházásokkal és a különböző fejlesztésekkel szinte minden nap találkozhatunk.

A jelentős összegeket elérő támogatási forrásokat az Európai Unió azonban nem minden elvárás és feltétel nélkül biztosítja hazánk – és a többi uniós tagállam – számára. Kissé leegyszerűsítve a kérdést a fejlesztési források rendelkezésre bocsátásának legfontosabb feltétele, hogy azok a gazdasági szereplők közötti nyilvános versenyt és a gazdasági szereplők egyenlő esélyét garantáló, transzparens versenyeztetési eljárás eredményeként kerüljenek felhasználásra és elköltésre, ellenkező esetben a szabálytalanul felhasznált támogatási összegeket vissza kell fizetni az Európai Unió részére, vagy jobb esetben azokat bár nem kell visszafizetni, de nem használhatók fel az eredeti célra. Ez az említett, Európai Unió által megkövetelt versenyközpontú, transzparens és nyilvános eljárás a közbeszerzési eljárás,

amelynek keretszabályai szintén uniós irányelvek<sup>2</sup> által meghatározottak. Kiemelendő, hogy bár az egyes közbeszerzési eljárások lefolytatása a támogatásban részesített kedvezményezettek feladata, az eljárások lefolytatásának szabályosságát – a fentiekben is említett forrásvesztés elkerülése érdekében – a tagállamoknak kell biztosítaniuk.

Az uniós tagállamok többsége a fentiekben említett veszélyek elkerülése érdekében ezért igénybe vesz valamilyen ellenőrzési mechanizmust a közbeszerzési eljárások szabályos lefolytatásának vizsgálatára, mint ahogyan Magyarország is alkalmaz és alkalmazott ellenőrzési rendszer(ek)e)t erre vonatkozóan, lényegében már az uniós csatlakozás időpontjától kezdve. Értekezésem ennek az ellenőrzési rendszernek a vizsgálatára, elemzésére, valamint az ellenőrzési rendszer hatékony működésének elősegítésére vonatkozó, a gyakorlatban is megvalósítható és alkalmazható javaslatok kidolgozására irányul.

---

<sup>2</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről; az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről; az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről.

### 3. A KUTATÁS CÉLJAI

Az uniós támogatásból megvalósuló beszerzések vizsgálatára létrehozott hazai ellenőrzési rendszer lényeges fejlődésen és átalakuláson ment át létrejötté óta, amely napjainkban a párhuzamosan létező és működő hazai ellenőrzési tevékenységekkel együttesen egy rendkívül komoly kontroll és monitoring rendszer részét képezi. E rendszer jelenlegi *legfőbb* elemei az alábbiak szerint foglalhatók össze:

- 1) *Miniszterelnökség (Területfejlesztési Miniszter) Közbeszerzési Felügyeleti Főosztálya*, illetve az úgynevezett *Irányító Hatóságok*, amelyek az európai uniós támogatásból megvalósuló beszerzések támogathatósági, elszámolhatósági, közbeszerzési-jogi ellenőrzését végzik, részben folyamatba épített, részben utólagos ellenőrzések keretében;
- 2) *Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság*, amely ugyancsak az egyes európai államokból származó támogatások segítségével megvalósuló beszerzések utólagos ellenőrzését végzi;
- 3) *Közbeszerzési Hatóság Hirdetménykezelési és Statisztikai Főosztálya*, amely mind a hazai, mind az uniós forrásból megvalósuló beszerzések esetén az eljárásokkal kapcsolatos hirdetmények (közbeszerzési eljárást megindító felhívások, közbeszerzési eljárások eredményről szóló tájékoztatók, stb.) ellenőrzését végzi, arra vonatkozóan, hogy az egyes hirdetmények tartalma megfelel-e a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályi előírásoknak;
- 4) *Közbeszerzési Döntőbizottság*, amely a Közbeszerzési Hatóság keretein belül jár el, kizárólagos hatáskörébe tartozik a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogsértések kivizsgálása és elbírálása; a Döntőbizottság határozata ellen bírósághoz fordulhatnak az érintettek;
- 5) *Integritás Hatóság*, amely az európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzésére létrehozott, független ellenőrző szervezet, amelynek feladata, hogy minden olyan esetben fellépjen, ahol álláspontja szerint valamely, az európai uniós források felhasználása vagy annak ellenőrzése körében feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezet nem tette meg a szükséges lépéseket olyan csalás, összeférhetetlenség, korrupció és egyéb jogsértés vagy szabálytalanság megelőzésére, felderítésére és kijavítására, amely érinti az európai uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodását vagy az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek komoly kockázata felmerül.

*Értekezésem célja ennek az ellenőrző és monitoring rendszernek a bemutatása, hatékonysági vizsgálata, valamint annak elemzése, hogy az ellenőrzési rendszer működése során kialakult és a jelenlegi rendszer működését terhelő, illetve a közbeszerzések hatékony megvalósítását akadályozó tényezők feltárásával egy olyan rendszerre tegyen javaslatot, amely garantálni tudja az uniós forrásfelhasználás alapvető követelményét jelentő szabályosság érvényre juttatását, azzal, hogy a felesleges, adminisztrációs és bürokratikus terhet jelentő ellenőrzési mechanizmusok kiiktatásával a közbeszerzések hatékony megvalósítását is garantálni tudja.* Bár a közbeszerzések kapcsán gyakran felmerül a transzparencia, illetve ezzel összefüggésben a korrupció kérdése, valamint a közbeszerzések stratégiai felhasználásának és alkalmazásának (fenntarthatóság és körforgásosság, szociális célok, innováció) kérdése, a BigData elemzés és mesterséges intelligencia alkalmazásának kérdése, ezekkel értekezésemben nem foglalkozom, egyrészt azért mert a kutatási témával és a kutatás céljával csak távoli és közvetett kapcsolatban állnak, másrészt ezeknek a témaköröknek a feldolgozása lényegesen meghaladná az értekezésem kereteit.

Értekezésemben a *közbeszerzési ellenőrzés hatékonysága* alatt azt értem, és akkor tekintem hatékonynak az ellenőrzési rendszert, ha az ellenőrzés(ek) során minél nagyobb arányban kerülnek a szabálytalanságok feltárára, megelőzésre és kiszűrésre, úgy, hogy sorozatos ellenőrzések nem akadályozzák a közbeszerzési eljárások gyors lefolytatását, és ezáltal a közbeszerzések megvalósítását.



## 4. A KUTATÁS HIPOTÉZISEI

A közbeszerzések szabályos lefolytatását biztosító ellenőrzési rendszer továbbfejlesztése, hatékonyságának növelése folyamatos szükséglet az európai uniós támogatások felhasználása és a közbeszerzések hatékonyságának biztosítása érdekében. Az értekezésemben részletezett vizsgálat és elemzés eredményeként az alábbi feltételezések (hipotézisek) alátámasztására, vagy megdöntésére törekszem:

### *Hipotézis 1.*

*A jelenlegi tagolt, szétaprózott, többszintű közbeszerzési ellenőrzési rendszer nem biztosítja az ellenőrzési tevékenység hatékony ellátását, az ellenőrzések időbeli elhúzódása miatt pedig kifejezetten akadályozza a közbeszerzések gyors megvalósítását.*

### *Hipotézis 2.*

*A közbeszerzési ellenőrzési rendszer tagoltságának kiküszöbölésével, a többszintű ellenőrzési rendszer szintjei számának csökkentésével, valamint az ellenőrzési metodika racionalizálásával a közbeszerzések szabályos és gyors megvalósítása nagymértékben növelhető, amely az uniós forrásfelhasználásra is kedvező hatással van.*

### *Hipotézis 3.*

*A különböző ellenőrző szervezetek ugyanazon jog- és ténykérdésekben ellentétes megállapításokra jutnak, amely kiszámíthatatlanságot eredményez és bizonytalanná teszi a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályok alkalmazását. Egy a központi közigazgatástól független, a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogszabályok egységes értelmezését biztosító szervezet hatékonyabban járulna hozzá a közbeszerzési eljárások szabályos lefolytatásához.*

## 5. A KUTATÁS MÓDSZEREINEK ÁTTEKINTÉSE

A közbeszerzési ellenőrzések tekintetében nagyon kevés olyan – hazai vagy nemzetközi – kutatás született, amely primer kutatási eredményekre hagyatkozott. Ezen túlmenően kiemelendő, hogy a közbeszerzési ellenőrzés jellegére figyelemmel számos primer kutatási módszer alkalmazása nehézségekbe ütközik, ezért egyes módszerek alkalmazása (például a kísérletek kivitelezése, mivel a megfigyelések nem általánosíthatók a populációra) a kutatások során nem volt lehetséges. Minderre tekintettel a hipotézisek alátámasztása érdekében saját primer, és szekunder kutatásokat kellett végezniem.

### 5.1. Primer kutatási módszerek

A *primer kutatásaim* során alkalmaztam *kvantitatív és kvalitatív* módszereket is a kutatási kérdéseim megválaszolására, hipotéziseim bizonyítására. A primer kutatási módszerek közül a legcélszerűbbnek a *kérdőíves felmérés* és az *interjúkon* alapuló vizsgálat bizonyult.

A *kérdőíves felméréseket* két szegmensben folytattam, a hazai közbeszerzési szereplők közbeszerzési ellenőrzésekkel kapcsolatos véleményét is vizsgálva, annak érdekében, hogy első kézből származó információgyűjtésre és elemzésre kerülhessen sor:

*ad a) Ajánlatkérői oldalon:* a témavezetőmnek köszönhetően 2017-ben bekapcsolódtam egy több fázisú, kiterjedtebb közbeszerzési felmérés – amely főként a hazai fenntartható és innováció-orientált közbeszerzésekre fókuszált – egyik önálló, mindeddig nem publikált alprojektjébe. Ez az alprojekt a közbeszerzési intézményrendszerre, a Közbeszerzési Hatóság és a Közbeszerzési Döntőbizottság szerepére, hatáskörére fókuszált az ajánlatkérői oldal megkérdezése mellett (*Ajánlatkérői Kérdőíves felmérés, 2017.*). Az alprojekt kérdései megismétlésre kerültek a pandémiás időszakot követően 2022 első hónapjaiban (*Ajánlatkérői Kérdőíves felmérés, 2022.*).

*ad b)* Emellett egy másik kérdőíves felmérést is lefolytattam, amely az ajánlattevői oldal közbeszerzési ellenőrzési rendszerrel összefüggő véleményét volt hivatott feltárni. Erre a felmérésre 2017. februárjában került sor egy közbeszerzési konferencia résztvevői körében (a résztvevők 98%-a kitöltötte az anonim kérdőívet) (*Ajánlattevői Kérdőíves felmérés, 2017.*).

A kérdőíves folyamat lebonyolításához az önkitöltős formát választottam. Minden egyes kérdőív esetében indexmutatókat alkalmaztam. A válaszok öt pontos Likert-skálán voltak jelölhetők, ahol az 1 a nagyon elégedetlen (vagy a kérdés függvényében nagyon nem ért egyet), az 5 a nagyon elégedett (vagy a kérdés függvényében nagyon egyetért) szintet jelöli. Végül a válaszok számértékeit összegeztem vagy átlagoltam, mely alapján az alacsonyabb pontérték kisebb elégedettséget jelentett.

A kérdőíves kutatás során kapott válaszokat tovább elemezve minden változónak kiszámítottam a leíró statisztikáját: átlag, szórás, minimum és maximum érték. Ezt követően minden kérdést figyelembe véve klaszter analízist (nem hierarchikus klaszterelemzés) végeztem, hogy megnézzem lehet-e csoportokat képezni a válaszadók közül a válaszok alapján. Az egyes klasztereket a kérdésekre adott válaszok szóródása alapján határoztam meg. A klaszterelemzéshez K átlagok módszerét alkalmaztam. Ezzel összefüggésben a *Calinski-Harabasz* statisztikákat készítettem, amelynek segítségével határoztam meg a klaszterek számát: ahol a Calinski-Harabasz statisztika értéke a legmagasabb volt, az határozta meg a klaszterek számát. E számítási módszerek alapján az Ajánlatkérői Kérdőíves felmérés, 2017 tekintetében három klasztert, az Ajánlatkérői Kérdőíves felmérés, 2022 tekintetében négy klasztert, az Ajánlattevői Kérdőíves felmérés, 2017 tekintetében kettő klasztert tudtam létrehozni. A klaszterek megállapítását követően *Kruskal-Wallis* tesztek segítségével ellenőriztem, hogy a klaszterátlagok értékei szignifikánsan különböznek-e klaszterenként. A *Kruskal-Wallis* tesztek értelmezése: szignifikáns, ha a p értékek kisebbek 0,1-nél.

A fentiek mellett strukturált *interjúkat* készítettem a lefolytatott közbeszerzések értéke (Mrd Ft) és száma (db) alapján a legjelentősebb közbeszerzési tárgykörök egy-egy jelentősebb ajánlattevőjével (*Közbeszerzési Interjú, 2022.*). Célom az volt, hogy strukturált interjúvizsgálattal feltárjam a jelenségek és a válaszkategóriák mögött lévő jelentéstartalmakat, ezzel segítve a kutatási téma mélyebb megértését és igazoljam a hipotéziseimet. A strukturált interjúk ugyanis lehetőséget adtak a vizsgálatba bevont személyek véleményének, a témával kapcsolatos gondolatainak mélyebb szintű feltárására. A kérdések rögzítése írásban történt, anonim módon.

A Közbeszerzési Interjú, 2022. kiértékelése során a válaszok tartalom elemzésére került sor akként, hogy minden egyes kérdés vonatkozásában azonosításra kerültek a kulcskifejezések, melyeket valamennyi válaszadó esetében vizsgáltam, hogy számszerűsíteni tudjam az adott

kifejezés előfordulásnak gyakoriságát. A kifejezések ezt követően az előzetesen megadott szempontok figyelembe vételével közös csoportokba lettek sorolva jelentéstartalmuk alapján.

Primer kutatásaim eredményeként azt állapítottam meg, hogy a kutatásban részt vevő alanyok heterogének ugyan, de válaszaik egyértelműen egy irányba tendálnak, és alapvetően szükségesnek és kiemelkedően fontosnak tartják a közbeszerzési ellenőrzési rendszer racionalizálását, egyszerűsítését.

## **5.2. Szekunder kutatási módszerek**

*A szekunder kutatásaim során az alábbi módszereket alkalmaztam:*

*Ad a) A kvantitatív kutatásaim során számszerű adatokkal alátámasztott eredményeket elemeztem a kutatási hipotézisek igazolására. Részletes adatelemzést végeztem a Közbeszerzési Hatóság által közzétett hivatalos statisztikai adatbázisok vizsgálatára,<sup>3</sup> illetve a Központi Statisztikai Hivatal statisztikai adatbázisainak elemzése útján.*

*Ad b) A kutatási tématerület kapcsán elkerülhetetlen azoknak a főbb jogforrásoknak a vizsgálata, amelyek a közbeszerzési ellenőrzések szempontjából irányadóak. A közbeszerzések joga Magyarországon igen részletesen szabályozott, bár számos esetben uniós normatív szabályok implementálása kényszeríti a hazai jogalkotót a közbeszerzési jogalkotásra. A közbeszerzési jog területén igen kiterjedt egyéb jogi szabályozók is jelen vannak („soft law” jogforrások, tájékoztatók, útmutatók).*

*Ad c) Kutatásaim során jogtörténeti elemzés keretében megvizsgáltam, hogy a hazai jogtörténetben akadnak-e olyan, adott esetben kifejezetten a közbeszerzések – vagy történeti szóhasználatnál élve a „közszállítások” – ellenőrzésére irányuló megoldások, gyakorlatok, amelyek tapasztalatai felhasználhatók a jelenlegi közbeszerzési ellenőrzési rendszer fejlesztése során. Ennek során elsősorban a huszadik század első évtizedeinek vizsgálatára helyeztem a hangsúlyt.*

---

<sup>3</sup> <https://www.kozbeszerzes.hu/statisztika/>



## 6. A HIPOTÉZISEK IGAZOLÁSA

A kutatásaim végéhez érve az általam alkalmazott kutatási módszerek eredményei alapján igazolni tudtam az általam lefektetett hipotéziseket. Az alábbiakban az egyes hipotézisek kapcsán tehető legfőbb megállapításokat foglalom össze:

### *Ad a) Az 1. hipotézis igazolása:*

Kutatásaim eredményeként **igazoltam**, hogy *a közbeszerzési ellenőrzési rendszer működésének racionalizálása feltétlenül szükséges*, amely alapvetően a funkciótlan, a közbeszerzési eljárások lefolytatását érintően inkább hátrányos, mint előnyös ellenőrzések megszüntetése, a szükséges ellenőrzéseknél a határidők rövidítése, valamint a párhuzamosságok megszüntetése révén érhető el. **Megállapítottam** továbbá, hogy *az egyes ellenőrzési tevékenységeknek egymást kiegészítő, nem pedig párhuzamos, versengő jellegűnek kellene lennie* az ellenőrzés hatékonyságának biztosítása, illetve a közbeszerzések gyors(abb) megvalósítása érdekében. Kutatásaim eredményeivel **alátámasztottam**, hogy *az ellenőrzési szervezetrendszer ily módon történő felépítésével elérhető az intézményrendszer felépítésének és működésének átláthatósága, hatékony működésének erősítése, a kiszámítható és egyértelmű jogalkalmazás elősegítése mellett pedig lényegesen rövidíthető lenne az ajánlattételi határidő lejárta és a szerződés odaítéléséig tartó időtartam is.*

### *Ad b) A 2. hipotézis igazolása:*

A kutatásaim eredményeként **megállapítottam**, hogy a közbeszerzési eljárásokat megindító felhívásokat tartalmazó és egyéb közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos hirdetmények előzetes ellenőrzése tekintetében *az Országgyűlés alá rendelt, független Közbeszerzési Hatóság által végzett hirdetményellenőrzésnek nincsen valódi alternatívája*, amelyet egyértelműen **alátámasztottam** a Hatóság által kezelt hirdetmények számára, a Hatóság által a jogsértő tartalmú hirdetményekkel kapcsolatban küldött hiánypótlások számára, az ilyen hirdetményekkel összefüggésben megindított jogorvoslati eljárások számára, illetve a jogorvoslati eljárások során kiszabott bírság összegére vonatkozó adatokkal. Ezen adatok mellett kiemelve a Közbeszerzési Hatóság által végzett, hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások törvényességi ellenőrzésének eredményességét, **igazoltam**, hogy *a Hatóság által*

*végzett ellenőrzési tevékenységek fenntartása és megerősítése feltétlenül indokolt. Azon túl, hogy a közbeszerzési eljárásokat megindító felhívásokkal, hirdetésekkel kapcsolatos jogsértések többsége kiszűrhető, a rendkívül rövid határidő alatt végzett ellenőrzés garantálja, hogy a közbeszerzési eljárások lefolytatása az ellenőrzés és annak metodikája miatt nem szenved késedelmet. Ezzel összefüggésben támaszkodtam Glavanits Judit tanulmányára (Glavanits 2021.), amelyben a szerző az egységes, Közbeszerzési Hatóság által gyakorolt ellenőrzési hatáskör-telepítési megoldást tartja támogatandónak.*

Természetesen az európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések esetében a közbeszerzési eljárások szabályos lefolytatásának ellenőrzését el kell végezni, méghozzá az eljárás lefolytatását követően a lehető legrövidebb időn belül. Az ellenőrző szervezetekre vonatkozó jogszabályi környezetnek, illetve a szervezetek gyakorlatának jelen értekezésben bemutatott jellemzői alapján ***megállapítottam***, hogy mindez az *utóellenőrzés*,<sup>4</sup> vagy *utólagos ellenőrzés*<sup>5</sup> bevezetésének indokoltságára enged következtetni. Az ellenőrző szervezetek gyakorlatának vizsgálata alapján ***megállapítottam*** továbbá, hogy az európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések esetében az ellenőrzésnek mindezeket túl alapvetően azokra a követelményekre kellene csak kiterjednie, amelyek figyelmen kívül hagyása, vagy megsértése az uniós forrás elvesztésének kockázatát hordozza magában.

### ***Ad c) A 3. hipotézis igazolása:***

Kutatásaim alapján ***megállapítottam***, hogy bár *kiemelkedően fontos lenne az egységes jogorvoslati fórum biztosítása, a jogalkotási gyakorlat ezzel ellentétes irányban indult el.* Értekezésemben ***alátámasztottam***, hogy a jogbiztonság szempontjából alapvetően nem *az jelenti a legfőbb problémát, hogy az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzéseket ellenőrző intézményrendszeri szereplők önállóan jogosultak döntéseket hozni a közbeszerzések jogszerűsége tekintetében, hanem az, ha az egyes intézményrendszeri szereplők döntése ellen nincsen lehetőség jogorvoslatra,* illetve az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzéseket ellenőrző intézményrendszeri szereplők – bár annak jogszabályi lehetősége biztosított – nem fordulnak a kizárólagos hatáskörrel rendelkező – és kvázi bíróságként eljáró, vagy Dezső Attila

---

<sup>4</sup> *Utóellenőrzésről* beszélünk akkor, amikor a közbeszerzési eljárás szabályos lefolytatásának ellenőrzése az eljárás dokumentumai alapján az eljárást lezáró döntés kihirdetése előtt történik.

<sup>5</sup> *Utólagos ellenőrzésről* beszélünk akkor, amikor a közbeszerzési eljárás szabályos lefolytatásának ellenőrzése az eljárás dokumentumai alapján az eljárást lezáró döntés kihirdetését és az eljárás lezárását követően történik.

álláspontját elfogadva egyértelműen bíróságnak minősülő (Dezső, 2016.) – Közbeszerzési Döntőbizottsághoz a közbeszerzési eljárások lefolytatásával kapcsolatos szabálytalanságok megítélése céljából. Értekezésemben **megállapítottam**, hogy a közbeszerzések ellenőrzését végző intézményrendszer hatékony működésének biztosításához és a jogbiztonság követelményének érvényesüléséhez ezzel pont ellentétes folyamatokra, *arra lenne szükség, hogy a közbeszerzésekkel kapcsolatos vitás kérdésekben az érintett felek a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz fordulhassanak és forduljanak is*, amely az általa hozott határozatok magas szakmai színvonala okán képes az egységes jogértelmezés biztosítására a közbeszerzési gyakorlatban. A Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati tevékenységének bemutatásával – kitérve arra a tényre is, hogy a Döntőbizottság határozatainak átlagosan alig több mint tíz százalékát támadják meg bíróság előtt, illetve hogy a bíróság előtt megtámadott határozatok felülvizsgálata iránti perek több mint kilencven százalékát a Döntőbizottság a bíróság előtt megnyeri – egyértelműen **igazoltam**, hogy *a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogszabályok egységes értelmezését biztosító szervezetnek a Közbeszerzési Döntőbizottságnak kell lennie.*



## 7. A KUTATÁS EREDMÉNYEINEK GYAKORLATI HASZNOSÍTHATÓSÁGA

Kutatásom eredményei és az általam megfogalmazott javaslatok a közbeszerzési jogi gyakorlatban, valamint a központi közigazgatás közbeszerzési eljárásokat ellenőrző szervezeteinek megreformálása során közvetlenül is hasznosíthatók. A rendszernek a kutatás eredményei alapul vételével történő át-/kialakítása során az ellenőrzési tevékenység hatékonysága, ezzel együtt a közbeszerzési eljárások szabályos lefolytatásának aránya növelhető lenne, amely egyúttal hozzájárulna az uniós forrásvesztés csökkentéséhez, valamint a központi költségvetés károsítását jelentő veszélyek csökkentéséhez, amely viszont összességében a közbeszerzések megvalósításának hatékonyságát is javítaná.

Az a körülmény, hogy a többszintű, szétaprózott, gyakorta párhuzamos hatáskörökkel rendelkező szereplőket felölelő ellenőrzési rendszer racionalizálásával csökkennek az adminisztrációs terhek, és gyorsul az ellenőrzési folyamat, aligha igényel magyarázatot. Emellett, már önmagában az a körülmény, hogy a párhuzamos ellenőrzések megszüntetésével felszabaduló munkaerőt át lehet irányítani más érdemi ellenőrzési tevékenységek elvégzésére, azaz több munkaerő áll rendelkezésre egységnyi ellenőrzési feladat ellátására, egyértelműen az ellenőrzési folyamat gyorsulását eredményez(het)i.

A magam részéről nélkülözhetetlennek tartom a fentiek mellett a jogorvoslati fórum kizárólagosságának, illetve tevékenységének megerősítését. A jogorvoslati fórum, a kvázi bíróságként eljáró Közbeszerzési Döntőbizottság közbeszerzési jogsértések megítélése tekintetében fennálló kizárólagos hatáskörének tiszteletben tartása, az ellenőrzéseket végző szervezetek által feltárt – vélt, vagy valós – közbeszerzési jogsértések kötelező Döntőbizottság elé terjesztése nélkül az egységes jogalkalmazás követelménye nem valósítható meg, illetve a jogbiztonság igénye nem érhető el a közbeszerzési jogterületen. Ennek megvalósítása azonban a jelenlegi jogszabályi környezetben még ró feladatokat jogalkotóra, mivel a vonatkozó jogalkotás éppen ezzel ellentétes irányban indult el.

Mindezekon túl a kutatás eredményei a jövőben legalább további kettő területen is hasznosíthatók, illetve a kutatás eredményei alapján akár további kutatások is kezdeményezhetők, úgymint:

- a) a közbeszerzési eljárások szabályos lefolytatása és a közbeszerzési korrupció kapcsolata – szabályosan lefolytatott közbeszerzési eljárások esetében hogyan merülhet fel a korrupció lehetősége, illetve elkövetési módok vizsgálata;
- b) a 2014-2020-as európai uniós támogatási időszak után, alapvetően a 2021-2027-es uniós programozási időszakban mennyiben használható fel a közbeszerzési ellenőrzési rendszer a hazai ipar és a hazai vállalkozások támogatására a huszadik század elején bevezetett szabályok mintájára, figyelemmel arra is, hogy Magyarország az Európai Unió tagja, ahol az uniós tagállamok gazdasági szereplői számára a közbeszerzési eljárásokban nemzeti elbánást kell nyújtani.

## 8. SZAKMAI ÖNÉLETRAJZ

Dr. Kovács László 1978-ban született Móron. 1997-ben érettségizett a székesfehérvári József Attila Gimnáziumban (mai nevén Székesfehérvári Ciszterci Szent István Gimnázium). Jogi diplomáját az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerezte 2002-ben, majd 2005-ben a Nyugat-Magyarországi Egyetem Közigazgatástudományi Karán posztgraduális képzés keretében jogász-közgazdász diplomát szerzett. 2007-ben jogi szakvizsgát tett.

Dr. Kovács László a jogi egyetem befejezését követően 2002-től 2004-ig egy székesfehérvári ügyvédi irodában dolgozott, ahol először találkozott a közbeszerzési jog területével. 2004-ben került az akkori Közbeszerzések Tanácsához, ahol 2010-ig jogi, majd szakmai tanácsadóként dolgozott, majd 2012-ig a Jogi Főosztály vezetőjeként tevékenykedett. 2010-ben és 2012-ben rövid ideig a magánszférában is dolgozott, amelynek során egy ügyvédi irodában, illetve egy közbeszerzési tanácsadással foglalkozó társaságnál európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések minőségellenőrzésével foglalkozott. 2012 augusztusában került a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumhoz, majd a minisztériumi átalakulások következtében 2014-ben a Miniszterelnökséghez, ahol 2017-ig dolgozott a közbeszerzési jogalkotási területen, kezdetben főosztályvezető-helyettesként, majd főosztályvezetőként, komoly szerepet betöltve a 2015-ben elfogadott új közbeszerzési törvény és a hozzá kapcsolódó végrehajtási rendeletek előkészítésében. 2017-től a Közbeszerzések Tanácsa jogutód szervezete, a Közbeszerzési Hatóság főtitkára, 2020-tól elnöke.

A közbeszerzések tudományos megközelítése felé 2014-ben fordult, amikor a Nemzeti Közszerzési Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájában a Közmenedzsment kutatási területen meghirdetésre került a „közbeszerzések ellenőrzési rendszere” mint kutatási téma, amely tekintetében addigi pályafutása alapján komoly szakmai tapasztalatokkal rendelkezett és rendelkezik. Dr. Kovács László kutatási témájának középpontjában a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó ellenőrzési rendszer hatékonyságának, illetve diszfunkcióinak vizsgálata áll. A Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolában 2017-ben szerzett Abszolutóriumot.

Pályafutása során dr. Kovács László számos közbeszerzési tárgyú szakmai cikket, tanulmányt jegyzett közbeszerzési témájú szakmai folyóiratokban, ezen kívül több, az éppen hatályos közbeszerzési törvényhez készült kommentár társszerzője volt. Pályafutása során számtalan közbeszerzési tárgyú szakmai előadást tartott közbeszerzési tárgyú szakmai konferenciákon. 2005-2006 között az Eötvös Loránd Tudományegyetem Bibó István Szakkollégiumában közbeszerzési jogi szemináriumot vezetett. 2013-tól – lényegében megindulásától kezdve – a mai napig végez oktatói tevékenységet a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Deák Ferenc Intézeténél szervezett Közbeszerzési szakjogász képzés keretében a Közbeszerzés történet, valamint a Támogatásból megvalósuló közbeszerzések tantárgyak tekintetében, utóbbinak tantárgyfelelőseként. Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Jogi Továbbképző Intézetében szervezett Közbeszerzési szakjogász képzés rendszeres meghívott előadója. Emellett dr. Kovács László jelentős szerepet játszott a Nemzeti Közszerzési Egyetem közbeszerzési tárgyú tantárgyainak, képzéseinek, szakirányú továbbképzéseinek a kifejlesztésében, oktatásában és továbbfejlesztésében, az Egyetemen megvalósuló közbeszerzési szakmai konferenciák, rendezvények megszervezésében, melyeknek állandó előadója is volt. Dr. Kovács László kiemelkedő szerepet játszott a közbeszerzési szakemberek számára életre hívott Közbeszerzési Szemle kiadásában. 2011-2012-ben a folyóirat szakmai szerkesztője volt. 2019-től napjainkig a Közbeszerzési Szemlét felváltó Közbeszerzési Értesítő Plusz című szakmai havilap felelős szerkesztője, 2020-tól felelős kiadója. 2020-tól a Versenyükör című folyóirat Szerkesztőbizottságának tagja.

## 9. A SZERZŐ TÉMÁVAL KAPCSOLATBAN MEGJELENT PUBLIKÁCIÓI

Dr. KOVÁCS László – Dr. BOROS Anita: A közbeszerzési jogforrások új pillére: az új Kbt..  
In: Közbeszerzési Szemle. 2011. okt., 1. évf. 9-10. sz. p. 2-6.

Dr. KOVÁCS László: Az új Kbt. IX. fejezete – Az ajánlattevőkkel és részvételre jelentkezőkkel kapcsolatos követelmények. In: Közbeszerzési Szemle. 2011. okt., 1. évf. 9-10. sz. p. 47-51.

Dr. KOVÁCS László: Az új Kbt. X. fejezete – Az ajánlatok és részvételi jelentkezések, az azok benyújtására és felbontására vonatkozó szabályok. In: Közbeszerzési Szemle. 2011. okt., 1. évf. 9-10. sz. p. 52-54.

Dr. KOVÁCS László: Az új közbeszerzési irányelvek – Közbeszerzési eljárások egyszerűsítése és az adminisztrációs terhek csökkentése az új irányelvekben. In: Közbeszerzési Szemle. 2014., IV. évf. 8-9. sz. p. 43-54

Dr. KOVÁCS László: A dinamikus beszerzési rendszer – régi-új eljárástípus a 2014. tavaszán elfogadott közbeszerzési irányelvekben. In: Közbeszerzési Szemle. 2014., IV. évf. 12. sz. p. 49-56

Dr. KOVÁCS László: Az új közbeszerzési törvény szerkezeti felépítése, újdonságok a törvény Első Részében. In: Közbeszerzési Szemle. 2015., V. évf. 11-12. sz. p. 31-39

Dr. KOVÁCS László: A közbeszerzési eljárások ellenőrzésének rendszere Magyarországon, különös tekintettel a Közbeszerzési Hatóság hirdetményellenőrzési tevékenységére és e tevékenység hatékonyságának aspektusaira. In.: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola Kutatói Fórum Tanulmánykötet, 2014-2015-ös tanév. Budapest, 2015.

Dr. BOROS Anita – Dr. KOVÁCS László: A hazai közbeszerzési jogorvoslati rendszer átfogó értékelése. In: Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás. 2017/3., p. 26-47

Dr. KOVÁCS László: The Compliance Control of Negotiated Procedures without Prior Publication in Practice – the Background of Decreasing Statistical Data. In: Közbeszerzési Értesítő Plusz. 2021., III. évf. 3. sz. p. 45-55.

Dr. BOROS Anita – Dr. KOVÁCS László: Development of domestic public procurement in the shadow of crisis situations of past years. In: Economica. 2022. november 22., XIII. évf. 1-2. sz.

Dr. KOVÁCS László: Jogorvoslati eljárás kezdeményezése a Közbeszerzési Hatóság elnöke által – a verseny tisztaságát sértő ügyekben. In: Versenyükör-könyvek I. kötet, (szerk. Tóth András). 2022. p. 42-54.

Dr. KOVÁCS László: Competition in public procurement and its measurement. In: Versenytekör. 2022. december, XVIII. évf. 2022/2. szám; p. 24-35.

Dr. KOVÁCS László: A közbeszerzési szerződések ellenőrzése. In: Magyar Minőség. 2022. december 7., XXXI. évf. 12. szám; p. 31-42.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

DEZSŐ Attila (szerk): *Kommentár a közbeszerzési törvényhez*. Budapest: Wolters Kluwer Kft. 2016.

GLAVANITS, Judit: *Közbeszerzés a 21. század szolgálatában*. Győr: Universitas-Győr Nonprofit Kft. 2021.

PFEFFER Zsolt: *Jogági, jogalkotási és jogforrási kérdések a közbeszerzési jogban*. In. Kodifikáció. 2015. 1. sz. p. 63-80.