

Bírálat

Tátrai Tünde “Verseny és innováció változó piaci környezetben a közbeszerzésben” című akadémiai doktori értekezéséről

Értékelés

Tátrai Tünde “*Verseny és innováció változó piaci környezetben a közbeszerzésben*” című akadémiai doktori értekezésének („doktori mű”) tudományos eredményeit elegendőnek tartom az MTA doktora cím megszerzéséhez.

Indoklás

A doktori mű hozzájárul az elmélet fejlődéséhez a dinamikus képességek elmélete és közbeszerzés eszközként történő felhasználása kapcsolatának elemzésében.

A doktori műben a szerző a közbeszerzés témáját a verseny és innováció összefüggéseiben vizsgálja. A doktori műben ismertetett kutatások alkalmasak a közbeszerzések megújítására, a létező eszközök értékelésére, javaslatok megfogalmazására.

A szerző mellett foglal állást, hogy „*a közbeszerzés célja, hogy megfelelő feltételeket teremtsen a verseny számára annak érdekében, hogy hatékonyan lehessen elkölteni a közpénzt.*” (30. oldal) Eközben az általa közölt kutatási eredmények arra hívják fel a figyelmet, hogy jelenleg a közbeszerzés nem élénkíti megfelelően a versenyt.

A doktori mű fontos értéke, hogy többféle kutatási módszert – elméleti-fogalmi elemzés, adatelemzés, összehasonlító vizsgálat, jogszabályok elemzése, esettanulmányok, interjúk módszer – ötvöz a kutatási kérdések elemzése során. Amellett, hogy a szerző intenciói e módszerek együttes alkalmazásával progresszívek, a használt módszerek kiegészítik egymást, felerősítik egymás eredményeit, ezzel is megerősítve a doktori mű következtetéseit.

A doktori mű szerkezete világos, az egyes részek, bár a vizsgált probléma más-más vetületét elemzik, jól kiegészítik egymást, bizonyítva azt is, hogy a szerző imponáló mélységben ismeri nemcsak a közbeszerzésekkel kapcsolatos elméleti irodalmat, de a doktori műben vizsgált problémákhoz kapcsolódó korábbi kutatási eredményeket is.

A szerző az elsőként bemutatott empirikus vizsgálatnál a doktori mű 5.1.1. pontjában a verseny intenzitásának kapcsolatát elemzi a közbeszerzés más paramétereivel összefüggésben. Itt, az elemzés során az Európai Unió TED adatbázisának 2017 és 2020

közötti adatait használta fel. A szerző arra kereste a választ, hogy hogyan függenek össze a közbeszerzések általa fontosnak tekintett paraméterei az ajánlattevők számával, illetve, hogy hogyan növelhető a verseny a közbeszerzési piacon e változókkal. A doktori műben közölt eredmények (lásd a 145. oldalt) világosan arra mutatnak, hogy a közbeszerzési piacon a verseny erősítésének fontos eszköze. A szerző szerint szempontnak már a közbeszerzések előkészítése során érvényesülnie kell. A doktori mű másik eredménye a fejlett nyugati országok és az EU-hoz újonnan csatlakozott országok – a szerző megfogalmazásában a „fejlődő országok” – közötti szisztematikus különbségek bemutatása, ami a szerző szerint arra mutat, hogy „bár ezek az országok azonos fejlettségi szinten állnak, és minden bizonnyal tehetnek valamit az egyajánlattevős eljárások arányának csökkentése érdekében, a verseny dinamikája sokkal összetettebb annál, hogy egyszerű intézkedésekkel kezelni lehessen.”

Az eredmények szerint „a kevésbé fejlett európai országok ajánlat-mintázata eltér a fejlett országokétól, mely alapján a fejlődő országoknak kevesebb mozgásterük van a verseny intenzitásának befolyásolására.” (146. oldal)

A második empirikus elemzés (5.1.2. pont) az úgynevezett „öntisztázás” eszközeinek, jogi háttérének és alkalmazásának összehasonlító elemzését adja, egy megalapozott, sok szempontra kiterjedő összehasonlító vizsgálat keretében, az EU-hoz 2004-ben csatlakozott Szlovénia, Magyarország és Lengyelország, valamint a 2007-ben csatlakozott Románia és Bulgária politikájának és gyakorlatának szisztematikus elemzésével.

Az öntisztítás, mint korrekciós mechanizmus, azt jelenti, hogy a közbeszerzésből korábban valamilyen anomália, nem legális gyakorlat (például kartell vagy korrupció) miatt kizárt cégek ténylegesen hogyan, milyen feltételek mellett térhetnek vissza a közbeszerzési piacra. A kutatás azt vizsgálta, hogy az európai jogszabályok által szabályozott öntisztítás hogyan működik Közép- és Kelet-Európában legalább öt-nyolc évvel az uniós irányelvek implementálását követően.

A szerző a kiválasztott országokban mélyrehatóan elemzi e politikák jogi és szervezeti háttérét és konkrét cégek esetein keresztül mutatja be, hogy ténylegesen mi is történik e korrekciós mechanizmus során az egyes kiválasztott országokban.

A szerző következtetésként több fontos tanulságra hívja fel a figyelmet. Megállapítja, hogy „az öntisztázás intézménye rendkívül ellentmondásos. Lényegében azt követeli meg, hogy az ajánlatkérő értékelje a gazdasági szereplő magatartásában a kizáró okot jelentő eseményt követően bekövetkezett javulást.” (79. oldal).

Továbbá arra hívja fel a figyelmet, hogy „mivel a vizsgált öt rendszerben nincsenek konkrét rendelkezések, az öntisztázás értékelése az ajánlatkérők "mérlegelési jogkörébe" került. Ez a mérlegelési jogkör, valamint az öntisztázás értékelésére vonatkozó egyértelmű szabályok hiánya az ajánlatkérő szervek önkényes döntéseit és a gazdasági szereplőkkel szembeni egyenlőtlen bánásmódot eredményezheti, illetve azt, hogy az ajánlatkérők nem használják ki a számukra biztosított mérlegelési jogkört az önvédelem érdekében” (81. oldal).

Többek között ezek a következtetlenségek okozzák aztán azt, hogy „a jogbizonytalanság közvetlen következménye, hogy azon közbeszerzésből kizárt gazdasági szereplők, akik megengedhetik maguknak az öntisztázást és szakértőket fogadnak fel erőfeszítéseikhez,

nagyobb valószínűséggel jutnak eredményre. Következésképpen az öntisztázás kevésbé járul hozzá az esélyegyenlőség biztosításához, ehelyett gyakran felhígítja az amúgy is túlságosan szigorú kizáró okokat. Ez viszont jelentős károkat okoz a közbeszerzési piacon.” (81. oldal).

A fentiek alapján a szerző fontos ellentmondásokra hívja fel a figyelmet: *„Az öntisztázás célja valójában a verseny mesterséges növelése, melyre korlátozottan alkalmas, hiszen erodálja azokat az eszközöket, melyeket a nem etikus piaci szereplő kizorítására vezettek be a közbeszerzésben. Ebben a vonatkozásban a verseny intenzitása növelésének egy olyan módjáról beszélünk, mely valójában kontraproduktív és különösen a fejlődő országok vonatkozásában nem éri el a kívánt hatást.”* (82. oldal).

Harmadikként, a doktori mű 5.1.3. pontjában, a szerző az intézményi korrupció és a közbeszerzés kapcsolatát vizsgálja egy viszonylag friss elméleti keretre alapozva. Fontos felhívni a figyelmet, hogy az *„intézményi korrupció”* esetében a vizsgált szereplő nem magánszemély, hanem maga a szervezet vagy a cég. Ez a megközelítés egyrészt élesen eltér a korrupció szokásos, például az OECD által is használt, felfogásától, amelyben a korrupció egy-egy vezető pozíciót elfoglaló magánszemély nem legális (az adott pozíciót magánérdekekre használó) aktivitását jelenti, másrészt – a szerző elemzése is példa erre – új elemzés szempontokat ad a közbeszerzési korrupció elemzéséhez.

A kutatási céllal kapcsolatban a szerző a következőképpen fogalmaz: *„a kutatás célja, hogy az intézményi korrupciót a közbeszerzésben definiálja annak érdekében, hogy azonosíthatók legyenek azok a jelek, gyakorlatok, melyek megalapozzák a korrupció intézményesített formájának azonosítását, a feltárás és kezelés lehetséges módjainak vizsgálatát ezen a piacon.”* (83. oldal)

Ezt a feladatot a szerző elvégzi és végül három szempontot emel ki, amelyek vizsgálata szerinte fontos az intézményi korrupció kiváltó okainak és mechanizmusainak elemzésekor: *„1. Deformált, manipulált közbeszerzési és pénzügyi szabályok; 2. A döntéshozó által érzékelt és/vagy a közbeszerzési menedzserek által érzékelt elvárások az eljárás nyertesével, az elért árral, egyéb szempontokkal kapcsolatban; 3. Az egyén azon meggyőződése, hogy az elvárásoknak való megfelelés a norma.”* (99. oldal).

Negyedikként a szerző, a doktori mű 5.2. pontjában, az innováció és a közbeszerzés problémakörét vizsgálja a környezetileg fenntartható építési beruházás – körforgásos megközelítés megvalósításának elemzésén keresztül (5.2.1. pont), majd az 5.3. pontban a dinamikus képességeknek a közbeszerzések innovációs ökoszisztémát erősítő hatásait elemzi.

Az építési beruházásoknál a körforgásos megközelítés elemzését a nemzetközi szakirodalom áttekintése után interjú vizsgálat alapján végzi el a magyar közbeszerzési piac ötven szereplőjével készített interjúk alapján. Az interjúkban az építési projektek közbeszerzési eljárásainak előkészítésében és lebonyolításában tapasztalattal rendelkező szakemberek, valamint a fenntarthatóság kérdésével tervezőként és kivitelezőként találkozó ajánlattevők vettek részt. A szerző rendkívül körültekintően alkalmazta az interjú technikát: az interjúalanyok kiválasztása hozzájárult ahhoz, hogy átfogó képet alkothassunk a vizsgált

problémáról, mivel az interjúk során a közbeszerzési eljárás egyes lépéseit más-más szakértői oldalról reprezentáló képviselőket keresett meg.

A kutatás hitelesen mutatta be, *„hogya a körkörös közbeszerzés hogyan valósítható meg az építési projektek esetében”* (101. oldal). A szerző e fejezet zárásaként rámutat, hogy *„az utóbbi időben a közbeszerzéseknél a 'körkörös építés' kifejezés is megjelent, amely ökológiailag felelős, gazdaságilag megbízható és társadalmilag elfogadható technológiák alkalmazását jelenti az épületek és az infrastruktúra fejlesztésére, használatára és újrafelhasználására a természeti erőforrások szükségtelen kimerítése, az élő környezet szennyezése és az ökoszisztémák befolyásolása nélkül.”* (105. oldal).

A fentiekkel összefüggésben azt javasolja, hogy *„a körforgásosság biztosítása érdekében a közbeszerző szervezetnek rugalmasan kell alakítania beszerzés folyamatát, például építési beruházás esetében a tervezés és a teljesítés különválasztása optimális megoldás, mely lehetővé teszi a zöld szempontok hatékony beépítését az eljárásba.”* (149. oldal)

Végül ötödikként, a doktori mű 5.3.1. pontjában a szerző közbeszerzés az innovációs ökoszisztémáért és a dinamikus képességek összefüggéseit elemzi az innováció és kapacitásépítés biotechnológiai projektek közbeszerzésének elemzésén keresztül. A kutatás célja itt az volt, *„hogya azonosítsa, a közbeszerzés milyen mértékben vehet részt az innovációban, különböző szerepeket betöltve és újraértelmezze a közbeszerzés szerepét az innováció folyamatában a biotechnológia példáján.”* (150. oldal)

A kutatás során a szerző behatóan elemzi a nemzetközi irodalmat és három esettanulmányon keresztül vizsgálja a problémakört. Eközben kiterjesztett módon értelmezi az innováció és a közbeszerzés kapcsolatát: *„az innováció közbeszerzéséről az innovációra irányuló közbeszerzésre való áttérés értelmezésünkben a közbeszerzés kiterjesztett értelmezését vonja maga után kifejezetten azért, mert esetünkben a teljes ellátási láncra, innováció hálózatra, az innovációs ökoszisztémára fókuszálunk.”* (128-129. oldal)

A szerző ezzel kapcsolatban megállapítja, hogy *„Ennek megfelelően az innovációs folyamat az eredeti modelltől eltérő válaszokat ad, mivel az innovációt támogató szervezet célja az innovatív ötletek generálása, a fizikai megvalósítás és a terjesztés biztosítása a megfelelő partnerek bevonásával. Ebben a tekintetben az innováció folyamatos kapacitásépítéssel biztosítható annak érdekében, hogy a biotechnológiai innováció valóban eljusson azokhoz, akiknek a legnagyobb szükségük van rá. Az egész folyamatnak innovációvezéreltnek kell lennie, mert ha a helyi vállalkozásokat és egészségügyi intézményeket nem vonják be, vagy nem tárják fel a gyártási kapacitást, akkor a kezdetben kiváló ötletből nem lesz valóban hasznos eredmény a társadalom számára.”* (141. oldal).

Összefoglalásképpen, a doktori műben közölt elméleti és empirikus eredmények alapján a szerző több új szempontot javasol a közbeszerzések vizsgálata során (5.1., 5.2. és 5.3. pontok), amelyeket érdemes átgondolni és a jövőbeni kutatások megtervezésekor figyelembe venni. Ezzel a szerző doktori műve hozzájárul a közbeszerzésekkel kapcsolatos diskurzushoz, a közbeszerzésekkel kapcsolatos gondolkodás további fejlődéséhez.

A doktori mű hiteles adatokat tartalmaz. A doktori művet nyilvános vitára alkalmasnak tartom.

A handwritten signature in blue ink, reading 'Tóth I. J.' in a cursive style.

Tóth István János, PhD.

Budapest, 2025 október 29.