

tatrai.tunde_194_24

**Verseny és innováció változó piaci környezetben
a közbeszerzésben**

AKADÉMIAI DOKTORI ÉRTEKEZÉS

Tátrai Tünde

Budapest 2024

Tartalom

1. BEVEZETÉS	5
2. A KÖZBESZERZÉS FEJLŐDÉSE	9
2.1. TERMINOLÓGIAI ALAPVETÉSEK	10
2.2. A KÖZBESZERZÉS FEJLETTSÉGI SZINTJEI ÉS A BEMUTATÁSRA KERÜLŐ KUTATÁSOK	13
2.3. KÖZBESZERZÉS, MINT ESZKÖZ – VERSENYTŐL AZ INNOVÁCIÓIG.....	17
3. ELMÉLETI HÁTTÉR	23
3.1. ÁLLANDÓAN VÁLTOZÓ KÖRNYEZET TSOUKAS ÉS CHIA (2002) NYOMÁN	23
3.2. DINAMIKUS KÉPESSÉGEK A KÖZBESZERZÉSBEN TEECE ÉS TÁRSAI (1997) NYOMÁN	26
3.3. INNOVÁCIÓS FOLYAMAT ÉS HÁLÓZAT TIDD ÉS TÁRSAI (2001) NYOMÁN.....	31
4. ALKALMAZOTT MÓDSZEREK A KUTATÁSOK SORÁN	34
5. KUTATÁSI EREDMÉNYEK	37
5.1. VÁLTOZÓ PIACI KÖRNYEZET ÉS A VERSENY.....	39
5.1.1. <i>Verseny intenzitásának növelése és az alkalmazott közbeszerzési indikátorok</i>	<i>39</i>
Bevezetés	40
Szakirodalmi háttér	41
Módszertan	44
A kutatás eredménye	49
Hogyan lehet a verseny intenzitását növelni?	59
A kutatás eredménye	63
5.1.2. <i>Öntisztázás a közbeszerzésben</i>	<i>66</i>
Bevezetés	66
Elméleti háttér	69
Öntisztázáshoz kapcsolódó EUB esetek	70
Kutatás módszertana	73
A kutatás során azonosított öntisztázási modellek	76
A kutatás eredménye	78
5.1.3. <i>Intézményi korrupció és a közbeszerzés</i>	<i>83</i>
Bevezetés	83
Szakirodalmi háttér	83
Korrupcióérzékelési mutatók és korrupció mérésére szolgáló eszközök az EU-ban	89
A szabályozás szerepe az intézményesített közbeszerzési korrupcióban.....	95
A kutatás eredménye	97
5.2. VÁLTOZÓ PIACI KÖRNYEZET ÉS INNOVÁCIÓ.....	100

tatrai.tunde_194_24

5.2.1.	<i>Környezetileg fenntartható építési beruházás - körforgásos megközelítés megvalósítása a közbeszerzésben</i>	101
	Bevezetés	101
	Irodalmi áttekintés	104
	A körforgásos gazdaság és a fenntarthatóság	104
	A körkörös építőipar meghatározása	105
	A körforgás felé a közbeszerzésben	106
	Módszertan	108
	A közbeszerzés körforgásos modellje az építési projektekre alkalmazva	112
	Az empirikus kutatás elemzése	114
	Diskusszió	119
	A kutatás eredménye	122
5.3.	DINAMIKUS KÉPESSÉGEK ÉS KÖZBESZERZÉS AZ INNOVÁCIÓS ÖKOSZISZTÉMÁÉRT	125
5.3.1.	<i>Innováció és kapacitásépítés biotechnológiai projektek közbeszerzésében</i>	128
	Bevezetés	129
	Közbeszerzés az innovációért	130
	Esettanulmányok	133
	1. Esettanulmány: Orvostechikai eszközprogram	133
	2. esettanulmány: A klinikai kísérleti partnerség	135
	3. esettanulmány: A gyorsdiagnosztikai program	136
	Az innovációs célú közbeszerzés újragondolása	138
	A kapacitásépítés megértése az innovációs célú közbeszerzésben	138
	A közbeszerzés különböző szerepének megértése az innovációban	139
	A kutatás eredménye	140
6.	ÖSSZEFOGLALÁS – A KÖZBESZERZÉS MEGÚJÍTÁSA	143
7.	FELHASZNÁLT IRODALOM	153
8.	FÜGGELÉK	176
5.1.2.	<i>fejezethez kapcsolódó nemzeti Öntisztázásra vonatkozó nemzeti gyakorlatok</i>	176
	A. Szlovénia	176
	B. Románia	178
	C. Bulgária	179
	D. Magyarország	182
	E. Lengyelország	186

1. Bevezetés

Jelen értekezés a közbeszerzés, a verseny és az innováció kapcsolatáról szól, mely témakörhöz kapcsolódó számos saját kutatási eredményt tartalmaz, továbbá olyan összefoglaló mű, mely a témában megjelent legfontosabb szakirodalmakat rendezi és egyben interdiszciplináris keretet ad a közbeszerzés kiterjesztett értelmezésének, mely túlmutat egy kormányzat igényeinek megfelelő beszerzés lefolytatásán. A különbség az, hogy a közbeszerzési módszertan szélesebb körű, azaz a közbeszerzés az innováció megvalósításának eszköze. Ennek megfelelően a közbeszerzési szervezet nem feltétlenül vesz részt az innováció megvalósításában, és nem is az innovációs kapacitás kiépítéséért felelős, hanem a finanszírozó, aki az innovatív ötletek terjesztésén és a megfelelő szereplői hálózat kiépítésén is dolgozik.

Hagyományos értelemben a közbeszerzés, mint a közpénz költségének szabályozott folyamata számos olyan kutatót, gondolkodót inspirált, akik közgazdászként, jogászként elemezték a rendelkezésre álló adatokat, folyamatokat, kialakult egy olyan szakirodalmi bázis, ami lehetővé teszi ennek a témának az elemzését és egyben kiterjesztését. A téma tárgyalásához szükséges a közbeszerzési alapvetések tisztázása és a téma lehatárolása. Az értekezés célja nem a jogi háttér elemzése, ugyanakkor hivatkozik és kitér olyan szakpolitikai dokumentumokra és jogszabályi korlátokra, lehetőségekre, melyek hozzájárulnak a téma tárgyalásához, megértéséhez.

A kutatás során a rendelkezésre álló adatok közül elsősorban az európai adatokra koncentrálok, mivel a Tenders Electronic Daily (TED) az a strukturált adatbázis, amely lehetőséget biztosít mélyebb összefüggések feltárására az össze EU tagállam vonatkozásában. Az elmúlt években számos próbálkozást követően az Egyesült Államok ún. USASpending adatbázisának és az európai TED adatbázisnak az összevetését elvettem, mivel az amerikai adatbázis felépítése gyakorlatilag a szerződés tartalmára koncentrált és kevés információt tartalmaz magáról a kiválasztási folyamatról. A kutatási eredmények között a közbeszerzés és innováció kapcsolata vonatkozásában ugyanakkor kitérek az Egyesült Államokban alkalmazott modellre, azaz nem csak és kizárólag az európai keretrendszerre vagyok figyelemmel, függően a rendelkezésre álló információtól. Esetünkben releváns lehet az Világkereskedelmi Szervezet (WTO) országok saját szabályrendszere és az ún. Világkereskedelmi Szervezet Kormányzati Beszerzési Megállapodás (WTO GPA) által lehetővé tett eljárások vizsgálata. A WTO GPA gyakorlatilag

összhangban van az Európai Unió megközelítésével, továbbá kevés strukturált adat áll rendelkezésre, mely összevethető lenne az európai adatokkal.

Számos olyan kutató művére hivatkozom, akikkel dolgozhattam az elmúlt évtizedekben és nemzetközi vagy hazai együttműködő partnereim kutatásaim során. Különösen fontosnak tartom, hogy az International Research Study on Public Procurement network, a SAPIENS H2020 Marie Curie közbeszerzési projekt résztvevői, valamint a Rome Tor Vergata egyetem közbeszerzési menedzser képzése, a Nottingham Egyetem közbeszerzési LLM kutatói vagy a George Washington egyetem, illetve a Higher School of Economics ismert közbeszerzés-kutatói is azok között vannak, akikkel közös kutatásokat folytathatok. Ezek azok a hálózatok, hub-ok, melyek meghatározzák a világ közbeszerzés-kutatását és lehetőséget biztosítanak kutatási eredményeink disszeminációjára, minél nagyobb impact-ra, és akik nyitottak a kelet-közép európai kutatók eredményeire. A szakirodalmi hivatkozások során minden esetben figyelemmel vagyok a meghatározó közbeszerzési kutatók irányadó műveire és gondolataira. Az értekezés logikailag úgy épül fel, hogy a közbeszerzéssel kapcsolatos legfontosabb alapok, terminológiaiailag lényeges kifejezések bemutatásával, a közbeszerzés-kutatás fejlődési irányainak összefoglalásával, valamint az egyik legfontosabb közbeszerzési fejlettségi modell alapul vételével eljussak a közbeszerzés, mint eszköz alkalmazásához. A közbeszerzés "felhasználása" különböző szakpolitikai célok érdekében évtizedek óta meghatározza különösen az európai gondolkodást, melynek az innováció érdekében történő alkalmazása új terminológiát eredményezett. Az értekezés további részében azt az elméleti háttérrel ismertetem, melyre kutatásaim épülnek és melyek meghatározzák gondolkodásmódomat, azt az értelmezési környezetet, melyben elemzéseimet, vizsgálataimat folytatom.

Telgen és társai (2007) modellje alapján besorolok öt kiemelt kutatást, melyet egyedül vagy kollégáimmal folytattam, részvételem a kutatásban meghatározó és bemutatom azok eredményét. Öt olyan kutatást választottam ki a közelmúltból, melyek demonstrálják, milyen sokszínűen lehet a közbeszerzés témáját vizsgálni. Ennek megfelelően a kutatási módszerek, a kutatások célja, a kutatások eredménye minden esetben olyan újdonsággal szolgál, mely jól demonstrálja, van lehetőség új eredményeket elérni ezen a kutatási területen.

A kutatások sokszínű módszertannal készültek, demonstrálva, hogy mind a esettanulmány módszer, mind a big data elemzés, interjúk készítése és kódolása, mind a szakirodalmi áttekintés és megfelelő elméleti háttér alkalmazása közbeszerzés-kutatás esetében releváns lehet. A kutatások mindegyike friss, szakmai rendezvényen megvitatott, az értekezés időpontjában cikként vagy megjelentek, megjelenés alatt vannak, vagy első, második körös review-n van.. Ennek megfelelően az ismertetésre kerülő kutatások esetében, amennyiben nem

egymagam végeztem a munkát, de szignifikáns a hozzáadott-értékem az eredményekhez, úgy többes számban fogalmazok.

A kutatások mindegyike feltételezi, hogy olyan változó környezetben történik a közpénzek elköltése, melyhez folyamatosan alkalmazkodni kell az érintetteknek (Tsoukas és Chia, 2002), továbbá releváns Teece és társai (1997) dinamikus képességek elmélete, mely olyan keretrendszer biztosít a közbeszerzésben, mely alkalmas annak támogatására, hogy a közbeszerzés alkalmazkodóképességét vizsgáljuk változó piaci környezetben.

Az első kutatás egy az Európai Unióban a közbeszerzés szakmában nagy visszhangot kiváltott adatelemzés ismertetése, melynek célja a verseny intenzitásának növelésére vonatkozó összefüggések vizsgálata, különös tekintettel a fejlődő országok sajátosságaira. A kutatás eredménye újszerű, megközelítése igen kritikus, ugyanis a verseny intenzitásának mérésére alkalmazott indikátor mellett számos olyan adatkapcsolatra hívja fel a figyelmet, mely több ajánlattevőt eredményezhet a közbeszerzési piacon.

A második kutatás az öntisztázásról, mint a verseny növelésének eszközéről szól. A kutatás célja, hogy megvizsgálja, hogy milyen gazdasági hatásai vannak egy olyan jogtechnikai megoldás alkalmazásának, mint az öntisztázás, azaz milyen módon valósul meg és milyen hatással van a versenyre.

A harmadik elemzés a közbeszerzésben kevésbé vizsgált intézményi korrupciót vizsgálja. A kutatás célja az intézményi korrupció definiálása közbeszerzési környezetben, valamint a feltárás és kezelés lehetséges módjainak vizsgálata a rendelkezésre álló gazdag szakirodalom segítségével.

A negyedik kutatás a fenntarthatóság témájához kapcsolódik, melynek célja annak feltárása, hogy hogyan valósítható meg a körforgásos szemlélet az építési projektek közbeszerzésében. Az interjúalapú vizsgálat lehetővé teszi annak azonosítását, hogy mely legjobb gyakorlatok alkalmasak a cirkularitás biztosítására és milyen feltételei vannak a teljes építési beruházás projekt megvalósításának ebben a keretrendszerben.

A közbeszerzés az innovációért tárgyú ötödik kutatás nem egyszerűen a változó piaci környezetet feltételezi, hanem amerikai és európai biotechnológiai esettanulmányok alapján a dinamikus képességek modelljét hívja segítségül (Teece és társai, 1997) annak érdekében, hogy feltárjuk, milyen módon képes a teljes innovációs folyamatot (Tidd és társai, 2001) stimulálni a közbeszerzés az ötlet felmerülésétől a megvalósítást követő hasznosulásig. A kutatás célja,

hogy azonosítsa, a közbeszerzés milyen mértékben vehet részt az innovációban, különböző szerepeket betöltve és újraértelmezze a közbeszerzés szerepét az innováció folyamatában.

A kutatások közötti összekötő kapocs nem csak a közbeszerzés, mint kutási téma, hanem az az interdiszciplináris megközelítés, mely szükségessé teszi az eljárásrendek, jogi eszközök ismeretét, a rendelkezésre álló strukturált adatbázisok adatösszefüggéseinek megértését, az interjúalanyok által használt terminológia átvételét, a szakirodalom által meghatározott és ezidáig alkalmazott megközelítések újragondolását. A közbeszerzésre, mint a beszerzés szabályozott formájára történő utalás mellett a közbeszerzés jelentheti a fenntarthatóság biztosításának keretrendszerét, a nem etikus magatartástformák vizsgálatának lehetőségét beleértve a legfontosabb érintetteket, a projektalapú megközelítés beszerzési tárgyát, mely alkalmas a minimális hulladék és energiaveszteség elérésére, valamint innovatív ökoszisztéma támogatására. A közbeszerzés kiterjesztett értelmezéséhez szükséges, hogy ilyen sokszínű témában, módszertannal és következtetésekkel (adatalemzés, modellalkotás) történjen a kutatás végzése, mely mind a közbeszerzési, mind a beszerzési szakirodalom ismeretét igényli. Hiszen a közbeszerzés leginkább a beszerzéstől tanul. Kutatásaimat többek között követve a kutatási trendeket, igyekszem olyan formában is közreadni, hogy az eredmények széles körben disszeminálhatók legyenek, melyet jelen értekezés írásakor is legalább olyan fontosnak tartok. A közbeszerzés szakirodalmának közérthető formában történő közlése elősegíti a szakma professzionalizációját és a kultúra fejlődését.

Éppen ezért választottam a későbbiekben bemutatásra kerülő Telgen és társai (2007) közbeszerzési fejlettségi modellt, melyhez kapcsoltam mind az öt bemutatásra kerülő kutatást. Az elemzések ugyanis a fejlettségi modell elemeihez kapcsolva egy-egy olyan témával foglalkoznak, mely feltételezi egy adott régió, ország közbeszerzési kultúrájának fejlettségének magasabb vagy éppen alacsonyabb szintjét. Az egyes kutatások egymást követve egyre komplexebb kérdésekkel foglalkoznak és egyre kiterjedtebb módon értelmezik a közbeszerzés szerepét és célrendszerét. Így az ismertetésre kerülő kutatások közül valamelyik biztosan köthető bármely fejlett vagy fejletlen közbeszerzési piac tevékenységéhez, elősegítve ezzel a közbeszerzési szakpolitikai célok teljesülését, függetlenül attól, hogy milyen fejlettségi szinten van egy adott ország, vagy régió.

2. A közbeszerzés fejlődése

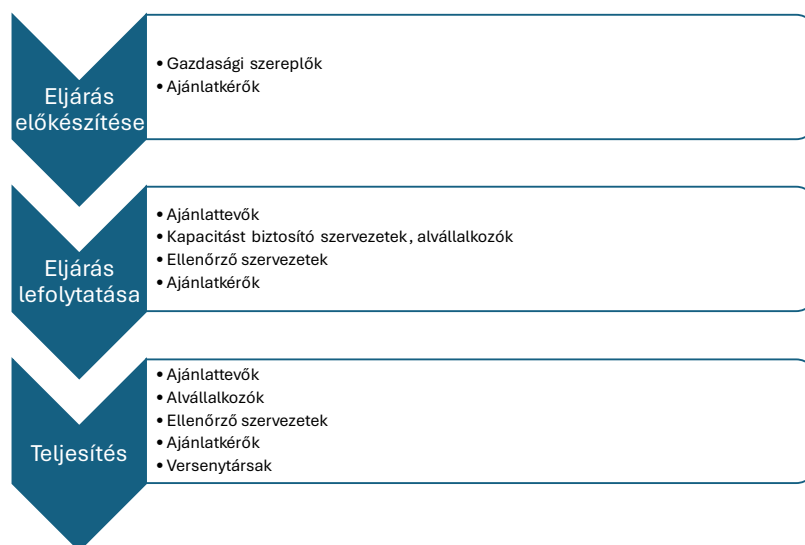
A közbeszerzés a közpénzköltés azon formája, amikor előre meghatározott célok érdekében, szabályozott környezetben történik a szolgáltatások, áruk, építési beruházások beszerzése és teljesítése. A közbeszerzés folyamata jellemzően digitalizált, az érintettek között folyó kommunikáció igazolható, az előkészítés, eljárás lefolytatása, szerződéskötés és a teljesítés szakasza követhető. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a teljes folyamat egy elektronikus rendszerben követhető. A világ legfejlettebb közbeszerzési rendszerei jellemzően erősen digitalizáltak és ennek megfelelően sokkal több információja van az adott kormányzatnak a közpénzköltést folyamatáról, hasznosulásától, hatékonyságáról, magáról a verseny mértékéről. Az alábbiakban a közbeszerzéssel kapcsolatos kutatások során alkalmazott legfontosabb terminológiai alapvetéseket tisztázom, melynek ismeretében a későbbiekben ismertetésre kerülő kutatási eredményeket foglalom össze. A közbeszerzés-értelmezés az elmúlt évtizedek alatt sokat változott és fejlődött, ezért különösen fontos, hogy olyan kifejezéseket, melyeket folyamatosan használok kutatásaim során, egyértelműen azonos értelmezési környezetbe helyezzem. Az alábbiakban az értekezésben alkalmazott terminológiákat tisztázom és azonosítom az érintetteket, majd ismertetem azt a közbeszerzésben leginkább alkalmazott fejlettségi modellt, melyekhez az egyes kutatásokat kapcsolom, végül a közbeszerzés vonatkozásában olyan elméleti áttekintést adok, mely keretbe foglalja a közbeszerzés eszközként történő felhasználását az értekezés vonatkozásában legfontosabb verseny és innováció esetében. A történeti kontextus ismerete azért is fontos, mert a közbeszerzés felhasználása számos célból történik párhuzamosan, mely sokszor azt eredményezi, hogy elveszik a valódi tartalom, és a későbbiekben ismertetésre kerülő Telgen és társai (2007) féle modell logikájában egy adott fejlettségű ország, vagy régió nem tudja elérni azokat az eredményeket, melyet fejlettebb társai például alacsonyabb korrupciós kihívásokkal meg tudnak tenni. Ez a szakirodalmi megalapozás szükséges a közbeszerzés kontextusba helyezéséhez és későbbiekben bemutatásra kerülő kutatásaim témaválasztásának megértéséhez.

2.1. Terminológiai alapvetések

Közbeszerzés alatt a közpénzköltés azon szabályozott tevékenységét értjük, melyet a közbeszerzésre kötelezett ajánlatkérő a beszerzési folyamat előkészítése, lefolytatása, a szerződés megkötése és a teljesítés alatt a közbeszerzésben meghatározott céloknak és előírásoknak megfelelően végzi.

A közbeszerzés folyamatában számos érintett szerepel, akik/amelyek segítségével lehetővé válik a folyamat finanszírozása, ellenőrzése, vagy éppen az érvényes ajánlattétel biztosítása.

A közbeszerzési piac érintettjein azokat a szereplőket értjük, akik ajánlatkérői, ajánlattevői, a teljesítés során az ellátási lánc valamely szereplői, vagy a vásárolt áruk vagy szolgáltatások igénybe vevői oldaláról kerülnek kapcsolatba a közbeszerzés előkészítésének, folytatásának, a szerződés teljesítésének folyamatával.



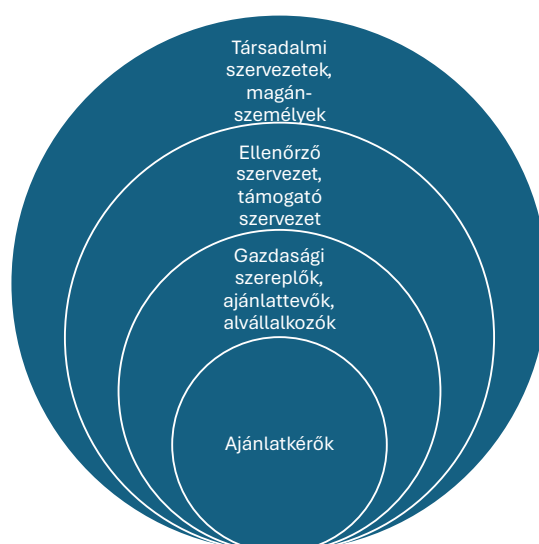
1. számú ábra Közbeszerzés folyamata és közvetlen érintettjei

Forrás: Saját szerkesztés

A közbeszerzésben érintettek között az ajánlatkérők és ajánlattevők mellett számos olyan nevesített szereplő van akár az eljárás előkészítése, akár az ajánlattétel során, akik/amelyek aktivitása nélkül ajánlattétel nem történhet. Az indikatív ajánlatot készítő gazdasági szereplő, vagy az ajánlattételben referenciát és szakembert biztosító (kölsön adó) kapacitást biztosító szervezet mellett az eljárás lefolytatásában és a teljesítésben egyre nagyobb szerepet játszó ellenőrző szervezetek kiemelkedően fontosak a folyamatban. A jogorvoslatot kezdeményező,

vagy éppen a többiek ajálatába betekintő versenytársak joga, hogy megkérdőjelezzék a verseny eredményét egyben szükségessé is teszi, hogy az eljárás során a lehető legnagyobb nyilvánosság érvényesüljön az eljárásban, mely ma már alapvetés az európai, vagy éppen a WTO GPA¹ tagok közbeszerzéseiben is.

Ugyanakkor azok is érintetteknek tekinthetők, akik mint adófizető állampolgárok jogosultak információ hoz jutni az adóforintok elköltésének céljáról, hasznosulásáról, a szerződő partnerekről, a teljesítés színvonaláról. Az egyes érintetti csoportok más-más módon vannak informálva a közbeszerzési eljárásokról, hiszen a legtöbb információ birtokában az ajánlatkérő van, majd az ajánlattételben közvetlenül részt vevő gazdasági szereplők, majd azon szervezetek amelyek finanszíroznak, vagy ellenőrzik a közpénz elköltését, végül pedig azok a közvetett módon érintett csoportok, akiknek joguk van akár közvetlenül adatokhoz jutni egy-egy közbeszerzési eljárás, szerződés vonatkozásában az adatvédelmi szabályokat figyelembe véve.



2. számú ábra Közbeszerzési folyamat érintettjeinek informáltsági szintjei

Forrás: Saját szerkesztés

Közbeszerzési piac: Az EU-ban évente több mint 250 000 hatóság a GDP mintegy 14%-át (évente mintegy 2 billió eurót) költi szolgáltatások, építési munkák és árubeszerzések

¹ Világkereskedelmi Szervezet Kormányzati Beszerzési Megállapodás
https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm

vásárlására. Számos ágazatban, például az energia, a közlekedés, a hulladékgazdálkodás, a szociális védelem, valamint az egészségügyi és oktatási szolgáltatások nyújtása terén a közbeszerzési ajánlatkérők a fő vásárlók. (SMS EU, 2024)

Közbeszerzési verseny: Közbeszerzési verseny alatt több, a közbeszerzésben ajánlattételre, részvételi jelentkezésre alkalmas gazdasági szereplők aktív ajánlattételét tekintjük, melyek szerződéskötésre is képesek és alkalmasak. A verseny biztosítása vonatkozásában nem tekinthető versenyző helyzetnek, amennyiben potenciális ajánlattevők érdeklődésüket jelzik, azaz valós ajánlattételi helyzet nem alakul ki a beszerzés folyamatában. A közbeszerzési versenyhelyzetet a beszerzéshez hasonló versenyhelyzetként kezeljük (Vörösmarty és Tátrai, 2017)

Az értekezés során a fenti kifejezéseket ebben a szellemben alkalmazom. A közbeszerzés kiterjesztett értelmezése esetében (5.3.1. fejezet) külön kitérek az eltérés okára és annak elméleti hátterére.

2.2. A közbeszerzés fejlettségi szintjei és a bemutatásra kerülő kutatások

Egy közbeszerzési rendszer és kultúra fejlettségi szintjének megítélése rendkívül bonyolult kérdés. (Tátrai és Juhász, 2024a; Tátrai és társai, 2024) Az elmúlt évtizedekben viszonylag kevesen próbálkoztak olyan modellalkotással, mely nem csak kulturális vagy folyamatszinten, hanem egy-egy közbeszerzési rendszer fejlettségét vizsgálja, beleértve a környezeti hatásokat, egyéb szempontokat, ami alapján jellemzően a közbeszerzési folyamatokat, szervezeti felépítést, monitoring-tevékenységet modernizálnak a világ fejlett és fejlődő országai. A szakirodalomban legismertebb egyértelműen az International Research Study on Public Procurement² keretében kialakított és széles körben elfogadott (Telgen és társai, 2007) hétszintű modellje, amelynek lényege, hogy elsősorban a legfontosabb célt határozza meg, amelynek a közbeszerzési szakpolitikai dokumentumok, stratégiák alapján egy országban, régióban a beszerzéseknek meg kell felelniük. A célrendszerek megalkotóiak szerint egymásra épülnek ugyan, de van lehetőség arra, hogy fejlődési úttól függően ne minden egyes lépcsőt egyenként járjon be egy ország vagy régió közbeszerzés-történelme során.

Fejlettségi szint	Fejlettségi szint értelmezése
1. Áruk és szolgáltatások beszerzése és szállítása	1. Az áruk és szolgáltatások beszerzése és szállítása, amelynek középpontjában az áll, hogy a felhasználók által igényelt dolgokat a megfelelő mennyiségben, a megfelelő időben, a megfelelő helyen szerezzük be.
2. A Jogszabályoknak/szabályozásnak való megfelelés	2. A jogszabályoknak/szabályozásnak való megfelelés válik a fő kérdéssé a csalás és a korrupció megelőzése érdekében.
3. A közpénzek hatékony felhasználása	3. A közpénzek hatékony felhasználása, a hangsúly arra helyeződik át, hogy ne költsenek többet a szükségesnél, vagy hogy egy meghatározott összegért a legtöbbet kapják.

² www.irspp.com

4. Elszámoltathatóság	4. Elszámoltathatóság, a közbeszerzési funkció fő kérdése arra tevődik át, hogy meg tudja magyarázni (a jogalkotónak, a nyilvánosságnak, a sajtónak stb.), hogy jól végzi a munkáját: a szükséges tételeket a legjobb ár-érték arányban szerezte be, és nem történt csalás a folyamat során.
5. "Értéket a pénzért" elv érvényesülése	5. A közbeszerzésben nem csak a költségek (vagy a költségek vs. minőség) a fontosak, hanem az is, hogy a beszerzett tételek és szolgáltatások milyen mértékben teremtenek értéket, járulnak hozzá a szervezet működéséhez, sikereihez, tevékenységéhez.
6. A szélesebb körű kormányzati politikai célkitűzések támogatója	6. A közbeszerzési funkció mint a szélesebb körű kormányzati célok elérésének politikai eszköze hozzájárul a közszféra szervezetének céljaihoz. Mint ilyen, kezd külső szerepe is lenni. A változás/reform támogatójának tekintik; segíti a szakpolitika megvalósítását. Gyakori kérdések a munkahelyteremtés és a foglalkoztatás, az ipar megerősítése, a kkv-k/regionális fejlesztés, a sokszínűség, az innováció és a fenntarthatóság.
7. A szélesebb körű kormányzati politikai célkitűzések megvalósítója	7. A szélesebb körű kormányzati célkitűzések megvalósítása: a közbeszerzés vezető szerepet játszik a gazdasági/társadalmi változásokban, és teljes felelősséggel tartozik a szakpolitikai célkitűzések megvalósításáért.

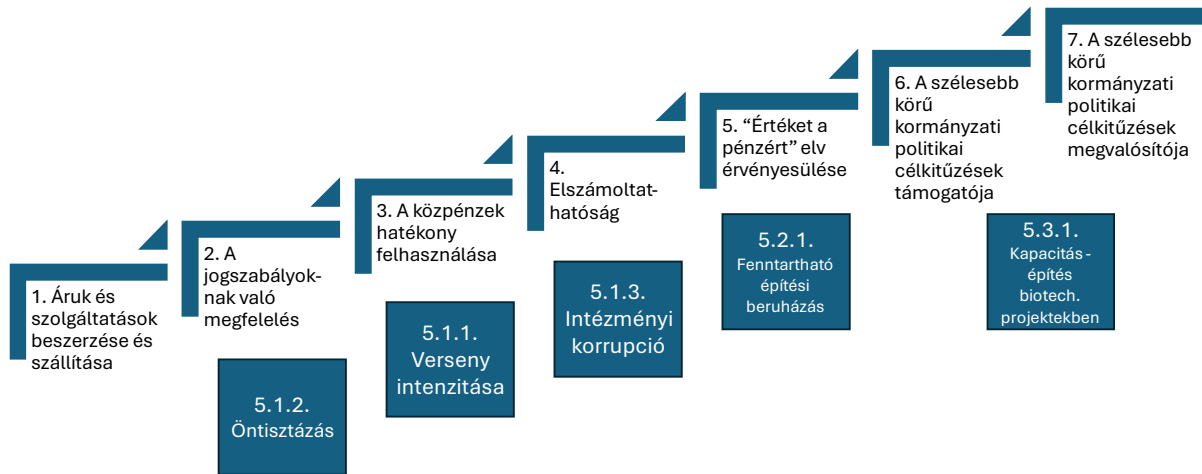
1. számú táblázat Telgen és társai (2007) modell értelmezése, mely az értekezésben választott kutatások pozicionálásának alapjául szolgál

Forrás: Saját szerkesztés

Elfogadva a fenti megközelítést véleményem szerint a közbeszerzés-kutatásnak alapul kell vennie a létező szabályrendszert és elemzéseit megfelelő elméleti megalapozással gazdálkodástudományi szempontok szerint van lehetőség folytatni. A közbeszerzés tehát igényli az interdiszciplináris megközelítést, hiszen a fenntarthatósági, etikai, hatékonysági

szempontok mind-mind más megközelítést és módszertant igényelnek. Így látva a közbeszerzés fejlettségi szintjeinek megkülönböztetését, kutatásaim során végzek jogszabály-vizsgálatot is, minden esetben alkalmazva olyan módszertani újítást, vagy megalapozva elméleti szempontból a kutatást, mely túlmutat jogszabály-implementációs kérdéseken. Jelen értekezésben ismertetésre kerülő kutatásaim során támaszkodom az európai irányelvi szabályokra illetve komparatív elemzés esetében a vizsgált országos jogszabályi megoldásaira (például Tátrai és Vörösmarty, 2023 nyomán), melyek egyfajta bázist jelentenek a további következtetések levonásához, például az öntisztázás versenyre gyakorolt hatásának vizsgálatakor. Az adatelemzés során pedig a verseny intenzitásával kapcsolatos vizsgálatok elvégzése esetében is alapvetésnek tekintem az európai jogszabályi terminológia használatát, mely segít az alkalmazott indikátorok kritikus elemzésében. A körforgásos közbeszerzés esetében kifejezetten támaszkodom az egyes eljárástípusok által lehetővé tett eljárási cselekményekre, melyek a kutatás egyik legérdekesebb következtetéséhez vezetnek. A közbeszerzés szakpolitikai szinten történő alkalmazása vonatkozásában pedig a közbeszerzés az innovációért keretrendszerében szintén támaszkodom a közbeszerzési kötelezettség fennállására és ebben a logikában építem fel a modellt, mely az innovációs ökoszisztéma felépítéséhez vezet figyelemmel az ajánlatkérő/finanszírozó változó szerepére az ellátási láncban az innováció során.

Az ismertetett kutatások úgy kerültek kiválogatásra, hogy a Telgen és társai (2007) hétszintű modell fejlettebb részletesen ismertetett szintjeinek megfelelő témaválasztás üzenetértékű legyen, hogy az egyes alacsonyabb fejlettségi szintekhez köthető, például intézményi korrupcióhoz, vagy alapvető közbeszerzési hatékonysági kérdésekhez is köthető kutatási irányok is meghatározhatók a komplexebb, körkörös közbeszerzéshez vagy közbeszerzési innovációhoz köthető témák mellett.



3. számú ábra Az értekezésben bemutatásra kerülő kutatási eredmények témái és a Telgen és társai (2007) fejlettségi modell kapcsolódási pontjai

Forrás: Saját szerkesztés

2.3. Közbeszerzés, mint eszköz – versenytől az innovációig

A Telgen és társai (2007) hétszintű modell alapját is a közbeszerzés eszközként történő alkalmazása jelenti, melyek egymásra épülve képesek hozzáadott-értéket nyújtani a közpénz költése során. Számos kutató hívta fel ugyanakkor a figyelmet az egymással ellentétes célkitűzések összeegyeztetésére a közbeszerzésben (Knight és társai, 2003; Schapper és társai, 2006; Tátrai és Nyikos, 2013; Tátrai, 2015b) és a sokszínű célrendszerek egyensúlyának fenntartására. (McCue és társai, 2015)

A közbeszerzés és verseny kapcsolatáról meghatározó kutatók fogalmazták meg megfigyeléseiket versenypolitikai (Falvey és társai, 2008; Tátrai, 2009), jogalkotási (Blauberger és Kramer, 2010; Graells, 2018), stratégiai (Ganuza, 2007), szektorális (Nemec és társai, 2020) vagy például integritási szempontból (Vagstad, 1995; Celentani és Ganunza, 2002; Anderson és társai, 2011; Telgen és társai, 2012; Spagnolo, 2012; Atkinson, 2020; Vörösmarty és Tátrai, 2024). A rendelkezésre álló strukturált közbeszerzési adatok vizsgálata során a 2000-es évek eleje óta számos kutatási eredmény került közzétételre, mely a verseny mértékét, jellegzetes adatkapcsolatokat vizsgálta (Lorentziadis, 2020; Soudek és Skuhrovec, 2016).³

Az egyik legismertebb cikket Caldwell és társai (2005) tették közzé, ahol a közbeszerzést egyben eszköznek tekintették a piaci verseny növelése érdekében. A szakpolitikával foglalkozó tudósok számos egymással versengő politikát figyeltek meg a közsférában. A versenypiacokra való törekvés maga is csak egy a sok közbeszerzési politika közül, mint például az „értéket a pénzért elv”, fenntarthatóság stb. (Walker és társai, 2004;).

A kutatók többek között arra mutattak rá, hogy a versenypiacok elérése érdekében ösztönözni kell a beszállítókat a közsféra szélesebb körű igényeinek biztosítása érdekében. A piaci szintű ösztönzők, a szerződéskötést követően a beszállítókkal való kapcsolattartás, valamint a beszállítói kapcsolatok menedzsmentje, beszállító-fejlesztés kulcsszerepet játszanak ebben.

Áttételesen valójában a közbeszerzési piac vonzóvá tétele is hozzájárul a verseny biztosításához, ami nem csak és kizárólag a gazdasági szereplők mennyiségének növekedését jelenti. A verseny és közbeszerzés kapcsolata fentiek alapján sokszínűen értelmezhető, mely a piaci viszonyok alakítása nyomán szoros kapcsolatban van más célokkal, mint például a kkv-k

³ A verseny és közbeszerzés kapcsolatával foglalkozó adatelemzésekről a későbbiekben részletesebb ismertetést közlök az 5.1.1 részben.

támogatása, vagy a zöld és szociális szempontok figyelembe vétele a közbeszerzésben. (Rathi és társai, 2023; Tátrai, 2023)

Számos kutató azzal érvel, hogy bizonyos csoportok előnyben részesítésével a közbeszerzési szerződések odaítélése elővigyázatosságot követel meg, mivel az előnyben részesített csoportok előnyben részesítése veszélyeztetheti a kormányzati eredményeket, hiszen deformálja a versenyt, megváltoztatja a piaci szereplők viselkedését. Például a közbeszerzési árak megnövekedhetnek, mert a preferenciák arra ösztönözhetik a kivételezett vállalatokat, hogy növeljék áraikat, egyes szerződések valószínűleg átkerülnek az alacsony költségű vállalatoktól a magas költségű vállalatokhoz, és ezzel a hatékonyabb cégek részvételét elriasztják (Cabral, 2017; Tátrai és Nyikos, 2013; Athey és társai, 2013; Marion, 2007). Így a verseny növelése helyett annak épp ellenkezője történik.

A 2010-ben Seattle-ben megrendezésre került International Public Procurement Conference nyertes cikke Kattel és Lember (2010) a közbeszerzés, mint iparpolitikai eszközként történő alkalmazását promotálja a fejlődő országok számára. A rendkívüli vitát kiváltott cikk sikere nem volt meglepő, hiszen a közbeszerzés mint KKV-támogató eszköz (Tátrai, 2010a; Ancarani és társai, 2019; Flynn, 2017; Flynn, 2018b), fenntarthatósági célokat szolgáló eszköz (McCrudden, 2004; Preuss, 2009; Brammer és Walker, 2011; Amman és társai, 2014; Tátrai, 2015a; Testa és társai, 2016a; Eikelboom és társai, 2018; Džupka és társai, 2020; Lozano, 2024) folyamatosan és évek óta a kutatók érdeklődésének középpontjában állt. A szerzőpáros cikkével új utakat nyitott nem csak a fejlett közbeszerzés-történelemmel rendelkező országok számára is.

Az elképzelés, hogy a közbeszerzés eszköz lehet az innováció ösztönzésében és a technológiai fejlődés ösztönzésében, a kereslet szerepét hangsúlyozó innovációs modelleken alapul. (Dalpé, 1994; Edquist and Hommen, 1999; Alic, 2008).

A 2008-a gazdasági világválságot követően erősödött a közbeszerzés mint innovációs szakpolitikai eszköz alkalmazása iránti igény, ami a várakozások szerint lehetőséget biztosított a hatékonyabb közpénzköltésre. Erre jó példák azok az európai szakpolitikai dokumentumok (European Commission, 2005; Aho és társai, 2006; European Commission, 2007), mely a közbeszerzést mint az innováció motorját tekinti. Ennek a témának kurrens kutatási témává válása párhuzamosan történt azzal, hogy a közbeszerzés eszközként történő alkalmazása szintet lépett és egyre több szakpolitikai szintű vizsgálat történt ezen a területen.

A közbeszerzés és innováció kapcsolatát számos kutató vizsgálta. Johnsen és társai (2022) a beszerzés és innováció témában tette közzé szakirodalom-elemzését. Kutatásaik alapján a kifejezetten innováció és közbeszerzés kapcsolatával foglalkozó szakkikkek 90%-a 2014-ben

és azt követően jelent meg. Meglehetősen fiatal kutatási irányról beszélünk. A kutatások alapján szektorálisan az energia, víz, olaj és az egészségügy áll. A kutatások elsősorban a kormányzati beszerzéseknek az innováció elősegítésében és támogatásában játszott szerepére (Rampersad és társai, 2020) vagy a különböző szereplők (beszerzők, ügyfelek, beszállítók) különböző prioritásaira, szempontjaira összpontosítanak az eljárások során (Rocha, 2018).

Kundu és társai (2020) szisztematikus szakirodalmi áttekintése külön felhívja a figyelmet arra, hogy milyen sokféleképpen közelítenek a témához a különböző gondolkodók. Kiindulópontul, hasonlóan a Johnsen és társai (2022)-féle elemzéshez, a kétezres évek elejét tekinti. A nagyon sokat hivatzott Edquist és Hommen (1999) cikk – összhangban az előbbiekkal – kifejezetten arra utal, hogy az innováció egy tanulási folyamat, amelyen keresztül a kormányzat közvetíti elvárásait. A legtöbbet citált cikk, Edler és Georghiou (2007) cikke, mely felhívja a figyelmet arra, hogy a közbeszerzésben sokkal nagyobb szerepe van a keresletorientált megközelítésnek, aminek azért is van jelentősége, mert amennyiben kínálatorientált módon a kormányzat újdonságot vásárol, úgy ezt a legkevésbé lehet innovációnak tekinteni, melyre a közbeszerzésnek hatása lehet. Ők használták először a „közbeszerzés az innovációért” (Public Procurement for Innovation vagy PPfI) kifejezést, míg Rolfstam (2009) az „innováció közbeszerzése” (Public Procurement of Innovation vagy PPI) kifejezést.

Hasonlóképpen kiemelkedő Edquist (2009) cikke, aki szerint innovációs célú közbeszerzésről (PPfI) akkor van szó, amikor egy közbeszerzésre kötelezett ajánlatkérő megrendelést ad le egy olyan termékre (áru, szolgáltatás vagy rendszer), amely jelenleg nem létezik, de a közbeszerzés során (valószínűleg) ésszerű időn belül kifejleszthető. A K+F és az innováció azonban szükséges, mielőtt a szállításra sor kerülhet. A későbbiekben én is ezt a megközelítést alkalmazom.

Lenderink és társai (2022) a közbeszerzés és innováció kapcsolatáról szóló szakirodalmi összefoglalójában erősen keveri a PPI and PPfI meghatározását és keretrendszerében inkább a módszereket inkább az elárási lépésekhez kapcsolják. Megközelítésük újszerű, ugyanakkor a rendszerezés során elsősorban jogi eszközként tekintettel a témára, ami behatárolta az összefüggések feltárását.

Az innovatív közbeszerzési eljárások, amelyek az Európai Unióban közel egy évtizede tanulmányok tárgyát képezik, elsősorban a versenypárbeszédre, illetve az utóbbi években inkább az innovációs partnerségekre összpontosítottak. Ennek a témának az egyik leágazása az ún. Pre-Commercial Procurement (PCP), vagy „kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzés koncepció”, mely 2006-ban került bemutatásra és amely a US Small Business Innovation Research (SBIR) program alapján került kialakításra. A mai napig vita van arról, hogy a PCP

ennyiben tekinthető a kereslet oldaláról érvényesíthető szakpolitikai eszköznek. (Selviaridis, 2021)

Knutsson és Thomasson (2017) is elsősorban az innováció eljárásjogi támogatására épít, hiszen számos eljárási megoldás, eljárástípus támogatja az innovatív ötletek becsatornázását (például innovációs partnerség, előzetes piaci konzultáció, versenypárbeszéd, LCC értékelési szempont etc.)

A téma kapcsán Lember és társai (2015) a közbeszerzésnek szerepet tulajdonítanak az innováció ösztönzésében, és hangsúlyozzák, hogy az innováció nem csak nem létező termékek beszerzésére korlátozódik (árak, szolgáltatások, rendszerek; Edquist és Zabala-Iturriagoitia 2012), hanem új (szervezeti és technológiai) képességek megteremtéséről is szól, valamint az innováció elterjedéséről a kormányzati beszerzési döntések ösztönzése érdekében. Rolfstam (2013) ezt a tágabb perspektívát a következőképpen határozta meg: " az állami szervek által végzett olyan beszerzési tevékenységeket, amelyek innovációhoz vezetnek" és amely a schumpeteri innováció minden típusát⁴ magában foglalja (Uyarra 2016; Schumpeter, 1934).

Lember és társai (2015, p.409) szerint léteznek különböző evolúciós mechanizmusok, amelyek arra készítetik a kormányokat, hogy alternatív megoldásokat válasszanak a PPI megközelítéséhez képest a célzott és összehangolt politikai kezdeményezések helyett. Szerintük a kialakulóban lévő PPI-politikai megoldásokat inkább a közvetettség, mintsem a közvetlenség kellene, hogy jellemezze, ami alatt azt értik, hogy a szakpolitikai megoldásokat még mindig többnyire arra használják fel az érintettek, hogy növelik és megkönnyítik a terjesztést, nem pedig szisztematikusan az innovációnak az új megoldásokon keresztül történő megvalósítására használják a közbeszerzési eljárás során (Lember és társai, 2014).

Pontosan ez az a pont, amikor szükséges elkülöníteni a közbeszerzés az innovációért (PPFI) és az innováció közbeszerzése különbségtételt (PPI), mely nem minőségi megkülönböztetés, sokkal inkább más-más megközelítést tesz szükségessé.

Uyarra és társai (2014) utóbbival kapcsolatban kritikaként fogalmazza meg, hogy a bevezetett PPI-politikai intézkedések általában kiegészítő megoldások az uralkodó kínálatalapú innovációs politikai eszközökhöz, nem pedig egy különálló, az innováció keresletvezérelt megközelítését támogató lehetőségről van szó. Ebben a vonatkozásban mindkét megközelítés (PPI és PPFI) hasonlóképpen keresletorientáltak tekinthető, hiszen elsősorban nem létező innovációk elterjesztését tűzi ki célul, bár amennyiben egy ötlet, módszer már létezik, ez nem

⁴ (1) új termelési eljárások, (2) új termékek, (3) új anyagok vagy erőforrások, (4) új piacok, valamint (5) új szervezeti formák.

zárja ki, hogy keresletorientált innovációnak tekintjük, amennyiben a folyamat hozzájárul az innováció továbbgondolásához és későbbi kereskedelmi hasznosításához. Ezt erősíti Guerzoni and Raiteri (2015), hiszen a logisztikai értelemben történő ellátás ugyanakkor szükségessé teszi, hogy a kínálat biztosításához is hozzájáruljon. Ebben a vonatkozásban a PPfI kevésbé érzékeny a kereslet és kínálatorientált megkülönböztetésre.

Lamber és társai (2015) továbbá külön felhívják a figyelmet a kapacitás-teremtés fontosságára a PPI hatékony megtervezéséhez és végrehajtásához a közbeszerzésen túl.

Chicot and Matt (2018) munkája elsősorban a PPI-t érő kihívásokra koncentrálnak. Véleményük szerint a PPI sikere nagymértékben függ a felhasználó és a beszállító közötti kölcsönhatásoktól, amelyeket akadályozhat az információhiány és a gyenge dinamikus komplementaritás.

Ez utóbbi lehetővé teszi hogy a felhasználók és a szolgáltatók interakcióba léphetnek egymással, és így hozzájárulnak az innováció folyamatához, ami elősegíti a kölcsönös tanulást. Edquist (2009) szerint a PPI egy keresleti oldali innovációs politikai eszköz, amely egy állami szervezet által egy új vagy továbbfejlesztett termékre adott megrendelés formájában valósul meg, sajátos igényeinek kielégítése céljából.

Johnsen és társai (2022) nyomán megfigyelhető, hogy a beszerzés és innováció vonatkozásában készült tanulmányokban a legjelentősebb elemzési egység a vállalat (83 tanulmányból 41) és a második legjelentősebb elemzési egység a "projekt", amelyet főként a magánszektorban alkalmaznak (24 tanulmány a magánszektorban 2 az állami szektorban), és jellemzően annak jobb megértése érdekében, hogy a beszerzés hogyan vesz részt konkrét új termékfejlesztési projekteken. A szakirodalom egyre inkább eltávolodik a tisztán termékfejlesztési fókuszról, és mind a termékeket, mind a szolgáltatásokat figyelembe veszi, beleértve az üzleti modell innovációját is.

Bleda és Chicot (2020) arra kíváncsi, hogy a közbeszerzés milyen módon ösztönözheti az üzleti innovációt az új termékek, technológiák és szolgáltatások piacainak kialakulását támogatva. A szerzőpáros az innovációs piacokat dinamikus, komplex rendszerekként határozza meg (hivatkozva Teece és társai, 1997 dinamikus képességekkel kapcsolatos munkájára) amelyek funkciója a tudás létrehozása és koordinálása. A közbeszerzésnek tehát kulcsszerepe van e funkció támogatásában a piacfejlesztési folyamat valamennyi szakaszában. Ez a tudásalapú szemlélet azt is sugallja, hogy a piacokat létre lehet hozni és meg lehet változtatni, és hogy a közbeszerzésnek alapvető szerepe van ezekben a dinamikus folyamatokban. (Edler és társai, 2005)

Uyarra és Flanagan (2010) szerint a közbeszerzés is támogathatja a koordinációt azáltal, hogy keresletet teremt egy innováció iránt. Az ajánlatkérők ezt megtehetik azáltal, hogy elkötelezik

magukat az innováció megvásárlása mellett, felhasználóvá válnak, és/vagy másokat is erre ösztönöznek.

Rolfstam (2013, p.12) az ajánlatkérők által végzett, innovációhoz vezető beszerzési tevékenységekre helyezi a hangsúlyt, azaz elsősorban korai fázisokra koncentrál, nem pedig a az innovációs folyamat későbbi szakaszaira.

Egyes PPI-kezdeményezések célja közvetlenül és kifejezetten a az innováció és annak előmozdítása (Edquist, 2009; Edquist és Zabala-Iturriagagoitia 2012). Ezek közé tartoznak a szándékos PPI-kezdeményezések, ahol az újdonságok beszerzéséről szóló döntés előre meghozott döntés. Ezek a PPI-kezdeményezések megfelelnek a kooperatív vagy katalitikus PPI-nek (Edquist és Hommen 1999). Az előbbi esetben a PPI olyan szükségleteket céloz meg, amelyeket az állami beszerző szervezetek számára fontosak, az utóbbi esetben a célzott igények a közbeszerzőkön kívüliek. (pl. Edler és társai 2005; Edler és Georghiou 2007). Kooperatív PPI nem kizárólag a közbeszerzés hibás működésének javítását célozza, hanem hozzájárul a szélesebb körű piacalakuláshoz és -fejlesztéshez is.

Együttműködő és katalitikus PPI-kezdeményezések hatékony eszközök lehetnek a kihívást jelentő igények kezelésére, problémák megoldására (Edquist és Zabala-Iturriagagoitia 2012).

Chicot és Matt (2018) az ún transzformációs PPI kifejezést alkalmazza, ahol a cél új termékek vagy szolgáltatások kifejlesztése és elterjesztése, valamint a vállalatok tanulási és innovációs képességeinek javítása, az innováció gyorsabb elterjedése.

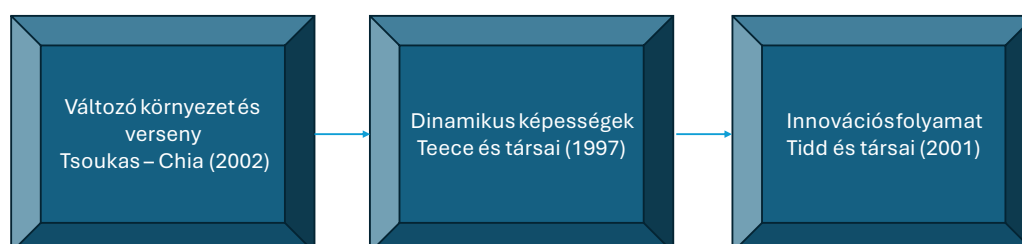
Ugyan az ún. fejlesztő jellegű PPI-t is definiálják, mégis relevánsabb a transzformációs jelleg, amikor K+F támogatás keretében történik a projekt előkészítése és megvalósítása. Geroski (1999) arra a következtetésre jutott, hogy a közbeszerzés sokkal hatékonyabb eszköz lehet az innováció ösztönzésére, mint a K+F-támogatások, miközben valójában a két eszköz együttes alkalmazása nyomán olyan együttműködések jöhetnek létre, melyek sokkal nagyobb sikerrel kecsegtetnek.

A PPI ösztönözheti az innováció elterjedését azáltal, hogy javítja a keresleti oldal szereplőinek alkalmazkodási és tanulási képességet. Ez pedig növeli annak esélyét, hogy a keresleti oldal szereplői hatékony tanulási szervezetekké váljanak úgy, hogy támogatják a transformatív változásokat. (Mazzucato 2016).

3. Elméleti háttér

Az alábbiakban az értekezésben ismertetésre kerülő kutatások elméleti háttérét ismertetjük, mely meghatározza a kutatások alapjául szolgáló legfontosabb teóriákat. Az elméleti megalapozás lényege minden esetben a közbeszerzés folyamatát befolyásoló környezeti adottságok, képességek összhangjának megteremtése, a verseny és innováció érdekében a közbeszerzés eszközként történő felhasználása elméleti bázisának kialakítása.

A folyamatosan változó környezethez alkalmazkodás, a dinamikus képességek felismerése és fejlesztése különösen innovatív projektek esetében kapcsolja össze azt a három alapvető elméleti alapvetést, melyet kutatásaim során kiemelten fontosnak tartok és hivatkozok. Röviden az alábbiakban ismertetem az alábbi gondolkodók legfontosabb meglátásait jelen értekezésben bemutatásra kerülő kutatókhoz kapcsolva. Mindegyik elmélet alapjait akkor rakták le a kutatók, amikor a közbeszerzés szakirodalmi alapozása is megtörtént. A későbbiekben ismertetésre kerül az alábbi elméleti alapok fejlődése, mely igazolja használhatóságukat a közbeszerzésben.



4. számú ábra Az értekezésben közölt kutatás alapjául szolgáló legfontosabb teóriák

Forrás: Saját szerkesztés

3.1. Állandóan változó környezet Tsoukas és Chia (2002) nyomán

A közbeszerzésben jellemzően a változó jogi környezet és ennek következményei képezték vizsgálat tárgyát. A COVID-19 és az ukrán-orosz háború ugyanakkor egészen más képességek fejlesztését teszi szükségessé, mely igényli a közbeszerzési környezet újraértékelését. Jelen értekezésben egyértelműen Tsoukas és Chia (2002) alapvetésére építünk, melyben a szerzőpáros a változást mint a szervezet természetes elemét, jellemzőjét, sajátosságát fogja fel. A téma a közbeszerzés szempontjából azért lényeges, mert a közbeszerzési tevékenységet

végző klasszikus ajánlatkérők jellemzően projektek megvalósítását folytatják, más ajánlattevők számára nyújtanak szolgáltatást, vagy saját magukat látják el, miközben egy részük valódi profitorientált tevékenységet folytat. A közbeszerzést folytató intézmény tehát olyan szervezet, melynek tevékenységét szigorúbb korlátok között kell folytatnia, mely korlátok minden szempontból meghatározzák a szervezet sikerét, eredményességét, a rendelkezésre álló erőforrások felhasználásának hatékonyságát. Mivel ezeknek a szervezeteknek a teljes tevékenységi körét áthatja a közbeszerzés, hiszen minden létező vagy tervezet projekt menedzselését, változtatását, módosítását is ennek a rendelkezésre álló szabályrendszer alapján kell folytatni, így valójában nem csak egy funkció működéséről beszélünk. A közbeszerző szervezet mindennapi tevékenységét függően attól, hogy csak saját magát kell ellátnia, vagy másokat, illetve hogy milyen bonyolultságú beszerzéseket kell folytatnia, beruházásokat megvalósítania, folyamatokat működtetnie úgy, hogy az erőforrások biztosítását és az igénybe vett szolgáltatások számonkérését, beruházások megvalósítását, üzemeltetését is meghatározza ez a szabályrendszer.

Az európai felfogás jellemzően folyamatban gondolkodik, azaz azokra az ajánlatkérő szervezetekre fogalmaz meg előírásokat, melyek tervezését, igényeinek meghatározását, piacfelmérését, beszerzéseit, teljesítését és az esetleges változásokat a teljesítés során is egy beszerzési követelményrendszerbe ágyazza. Ennek megfelelően találkozunk olyan európai adatbázissal, mely a folyamatban keletkező nyilvános adatokat tartalmazza, míg az Amerikai Egyesült Államokban jellemzően a szerződés érdekében szükséges folyamatként értelmezik, ahol a cél a megfelelő szerződés és annak számonkérése. Ennek megfelelően a legismertebb adatbázis is a szerződések tartalmából képzett strukturált adatbázis⁵. A megközelítésbeli különbség a szakirodalomban is megmutatkozik, ezért az európai kutatók sokkal több közgazdasági jellegű elemzést tesznek közzé a témában. Esetünkben közbeszerzést végző szervezetet az európai felfogásban olyan szervezetnek tekintjük, mely saját vagy más számára biztosít ellátást és végzi feladatát, legyen szó energia-termelésről, reptér-üzemeltetésről vagy hatósági feladatok végzéséről.

A közbeszerzésben a folyamatosan változó szabályozási környezet mellett a kormányzati szervezeti átalakítások, az igények változása, a sokszor még nem is létező, a kutatás-fejlesztéshez szükséges termékek beszerzésére van szükség. Ez a kiindulópont jelentette a kapcsolódást Tsoukas és Chia 2002-ben megjelent művéhez, amely a szervezeti változások értelmezését gondolta újra ahelyett, hogy kivételesnek gondolnánk, valójában szükség van arra,

⁵ www.usaspending.com

hogy a normal üzletmenet részeként tekintsünk rá. A megközelítés lényege valójában az, hogy a szervezetet képessé tegye a folyamatos változás szempontjából tekinteni saját magára, mintsem a stabil, ceteris paribus környezetet feltételezve végezni feladatát. A szerzőpáros külön kiemeli cikkében, hogy ez alatt a változás mikrofolyamatait is értik, azaz nem csak a nagyívű szervezeti és human erőforrás-változásokat. Véleményük szerint nem tudunk eleget arról, hogyan valósul meg a változás és pontosan ezért kell a szervezet változás-felfogásán változtatni. Értelmezésükben “még a szervezetek állítólagosan legstabilabb részei, például a rutinok is potenciálisan instabilak - a változás potenciálisan mindig ott van, ha csak keresni akarjuk” (Tsoukas és Chia, 2002, p. 568.) Márpedig egy közbeszerzést végző szervezet ellátási folyamatai kifejezetten rutinokra épülnek, saját szabályzat, szabályrendszer, elektronikus rendszer, templatek és a változatlanság feltételezésével.

Figyelemmel a folyamatosan változó piaci környezetre, az ellátási láncok rugalmasságának és ennek megfelelően változásának természetességére, a szerzőpáros véleménye szerint hasznos lesz, ha túllépünk a stabilitásra vonatkozó alapvetéseken, amelyek nagyon régóta a szervezeti változásokról alkotott képünk alapjául szolgáltak. Ehelyett érdemes megpróbálni a saját feltételeik szerint elképzelni, hogyan válik természetessé a változás, mely átható és oszthatatlan. Sőt a szóhasználatban is érdemes a “változás” helyett a “változó” kifejezést használni, hiszen valahogy jelezni kell a dinamikáját és a változás-teljes jellegét a szervezetnek Weick és Quinn (1999) szerint.

Valójában a szervezet a változás tulajdonsága és nem fordítva, mely a módosulások teljesen új értelmezését vezette be Tsoukas és Chia (2002) nyomán. Az egyik legérdekesebb példájuk az akrobata tevékenysége, aki folyamatosan egyensúlyoz a stabilitás érdekében, amely az állandó egyensúlytalanság korrekcióját jelenti. Pontosán ez az a tevékenységsorozat, mely egy közbeszerző szervezet tevékenységét jellemzi az előkészítéstől a megvalósításig. A piaci változások figyelése, az igények módosítása, a várható ajánlattevőkhöz mért feltételrendszer alakítása, majd az eljárás során a minél több érvényes ajánlat biztosítása, lehetőség szerint a szerződéses feltételrendszer pontosítása, majd a teljesítés során a változó feltételek miatt szankciók érvényesítése, végül szükség szerint a szerződések módosítása. A folyamat állandó igazítása valójában az egyébként stabilnak tűnő szervezeti szereplők tevékenységét is folyamatosan újírja. Az összhang a műszaki tartalom kialakítója és az eljárást menedzselő szakértő között csak akkor alakulhat ki, ha a változtatási igényeknek mind a két csoport képes megfelelni és reagálni a másik szakterület igényeire. Ennek hiányában csak az egyik csoport változáshoz való alkalmazkodása lesz irányadó, mely növeli az eredménytelen eljárás

kockázatát vagy azért mert nem lesz ajánlattevő, vagy azért mert az ajánlattevők nem lesznek képesek teljesíteni az ajánlatkérő igényeit, ami későbbi korrekciót tesz szükségessé.

Mivel a szakértőnek kölcsönhatásba kell lépnie a külvilággal így “kénytelen ismereteit a helyi kontextushoz igazítani, hogy olyan helyhez kötött cselekvéseket hajtson végre, amelyek arra kényszerítik, hogy részben kiszolgálja a terveit és a szabályokat, amelyekkel dolgozik”. (Tsoukas and Chia, 2002, p.573.) Mivel a közbeszerzési szabályrendszer követését sokféleképpen meg lehet tenni, így a választás például egy keretmegállapodás vagy dinamikus beszerzési rendszer között elképzelhető, hogy úgy fog megvalósulni, hogy a beszerző tudni fogja, melyik nyújt számára nagyobb szabadságot az ellátás biztosításában.

Természetesen nem minden szervezet azonos módon kezeli a változásokat. A szervezetek különböző módon adnak lehetőséget a korrekciókra, sőt van olyan szervezet, mely a szabályok stabilitását, mint az állandóság alapját tekinti, így értelmetlen és legkevésbé hatékony megoldások követése során valójában nem lesz képes ellátni feladatát. Hasonló a helyzet a szervezetben kialakult rutinok kezelése vonatkozásában. A problémát nem a rutinok megléte jelenti, hanem az, ha a rutinok transzformációját, módosítását, finomhangolását sem engedi a szervezet, amennyiben a tapasztalatok azt mutatják, hogy érdemes lenne változtatni. Egy európai szabályrendszerben erre jó példa a tárgyalás, azaz az ajánlatkérő és az ajánlattevő közötti kommunikáció akadályozása. A hosszú évek alatt előkészített 2014-ben hatályba lépett Közbeszerzési Irányelvek (2014) megújulása nem volt képes azt a percepciót felülírni, hogy a tárgyalás a visszaélések melegágya, azért a szabályozás továbbra is akadályozza az eljárás során történő kommunikációt annak ellenére, hogy tudjuk, a korrupció mértékét a tárgyalás léte nem befolyásolja.

Fentiek alapján a szervezeti változás Tsoukas és Chia (2002) elméletét olyan alapvetésnek tekintjük, mely alkalmas a közbeszerző szervezettel kapcsolatos kutatások elméleti háttérét biztosítani és újragondolni a közbeszerzés előkészítést, folyamatát és teljesítést, megvalósítást, visszacsatolást, a szervezeten belül.

3.2. Dinamikus képességek a közbeszerzésben Teece és társai (1997) nyomán

A Dinamikus képességek (továbbiakban DK) elméletét Teece és társai (1997) fektették le, akik a dinamikus képességeket úgy határozták meg, mint a vállalat azon képességét, hogy a belső és

külső kompetenciákat integrálja, bővítse és átkonfigurálja a gyorsan változó környezethez igazodva.

Teece és társai (2007) elmélete, a dinamikus képességek koncepciója, mely a gyors technológiai változásokra való reagálásra való képességére épül, a közbeszerzésben ezidáig még nem, de a beszerzésben már alkalmazott elmélet. Ugyan a fogalmat már korábbiakban is használták, ebben az értelmezésben Teece nevezte el 1990-ben. Valójában akkor keltett nagyobb érdeklődést, amikor megjelent Teece, Pisano és Shuen (1997) cikke, mely a mai napig az egyik legjelentősebb cikk a menedzsment-tudományokban.

Teece és társai (1997, 516. o.) alpművében úgy határozta meg a dinamikus képességek definícióját, mint "a vállalat azon képességét, hogy integrálja, felépítse és átkonfigurálja belső és külső kompetenciákat a gyorsan változó környezethez igazodva".

A téma közvetlenül kapcsolható a közbeszerzéshez, hiszen esetünkben a vállalatot a közbeszerzésre kötelezett jelenti, akinek/amelynek feladata az igények szerinti áruk, szolgáltatások beszerzése, az ellátás biztosítása,

Teece és társai (1997, 516. o.) kifejtette továbbá, hogy a DK-k "tükrözik a szervezet azon képességét, hogy a versenyelőny új és innovatív formáit érje el a dependenciák és a piaci pozíciók figyelembevételével". Annak ellenére, hogy a DK-k a vállalat kapacitásaihoz, folyamataihoz és/vagy rutinjaihoz kapcsolódnak, nem mindegyik lehet DK-nak tekinthető (Helfat és társai, 2007), és nem mindegyik lehet a tartós versenyképesség forrása.

Teece (2023) a dinamikus képességek keretrendszer fejlődése vonatkozásában friss művében kitér arra, hogy számos területen alkalmazásra került, beleértve a közgazdaságtan, stratégiai menedzsmentet, marketinget vagy a tevékenységmenedzsmentet (operations management).

Itt tesz különbséget a hétköznapi és a dinamikus képességek között, ahol példaként azt hozza fel, hogy hatékony működtetéshez hétköznapi képességek kellenek, melyek az egyetemeken elsajátíthatók, míg a dinamikus képességek jellegükénél fogva nem tanulhatók ebben a formában és a legkevésbé szervezhetők ki. Az a döntés, hogy az ellátási láncát hogyan alakítja egy cég, nem feltétlenül a kiszervezést jelenti, hanem pontosan azt a dinamikus képességet jelentheti, ami ahhoz szükséges, hogy rugalmasan tudjon alkalmazkodni a gyorsan változó környezethez. A dinamikus képesség tehát a szervezeti rutinok és vállalkozásmenedzsment kombinációja jelenti Teece (2023) szerint.

Barreto (2010) úgy definiálta a DK-kat, mint az erőforrásbázis megváltoztatásának létrehozását. Ennek megfelelően a DK-k az erőforrásbázis újrakonfigurálását, megújítását és módosítását jelentik. beleértve a vállalat folyamatait, rutinjait és kompetenciáit, kapacitásait (immateriális javak). (Zaidi és Othman, 2012)

Még ha a stratégiai képességek ki is épülnek erőforrásokból, de pusztán az erőforrások birtoklása nem garantálja a képességek kiépülését, mivel a vállalat erőforrás- és képességrendszerei dinamikus jellegűek, és kapcsolataik mindig változnak (Grobler, 2007).

Így az új vagy továbbfejlesztett erőforrásokra van szükség ahhoz, hogy reagálni tudjanak az új igényekre, mivel az erőforrások pozícióinak különböző időpontokban történő változása hatással vannak a vállalat teljesítményére (Zott, 2003).

A szakirodalom egyetértett abban, hogy a DK-k összefüggnek a környezeti változásokkal. Így akár stabil, akár mérsékelt, akár gyorsan változó környezetről van szó, a DK-knak reagálniuk kell tudni a környezeti változásokra, mind a szervezetek belső, mind a külső változásaira. (Zaidi és Othman, 2012)

Ehhez képes a későbbiekben számos gondolkodó dolgozott tovább az elméleten és fejlesztette azt. Eisenhardt és Martin (2000) kibővítette a koncepciót azzal, hogy a környezeti változások különböző szintjeihez - beleértve a mérsékelt változó vagy nagy sebességgel változó környezeteket is - a legjobb gyakorlatokat jelölte meg.

A közsférában való alkalmazását a DK-nak befolyásolja az a tény, hogy a közszektor szereplői jellemzően a szervezeti teljesítmény maximalizálásában érdekeltek és elsősorban a korlátos belső erőforrásokra koncentrálnak. Pablo és társai (2007) vizsgálták, akik megállapították, hogy a belső erőforrások felhasználásának azért is van jelentősége, mert ezek a szervezetek jellemzően nem versenyeznek a vevőkért, sokkal inkább szolgáltatásokat kell nyújtaniuk az igénybe vevőknek anélkül, hogy közvetlen módon ezért a vevőktől kompenzációt kapnának. A közsféra monopóliuma közvetlen hatással van számos piac működésére, ami egyben a versenyző jelleget is befolyásolja.

Sőt, Boyne (2002) megállapította, hogy a közsféra több környezeti változással szembesül, mint a privát szektor, köszönhetően a változó szakpolitikáknak és a választási ciklusok miatt rövidebb távú gondolkodásnak.

Eisenhardt és Martin (2000) szerint a DK keretrendszer hasznos a közsféra stratégiájának megértéséhez. Ez a stratégiai megközelítés olyan konkrét folyamatokra vagy rutinokra támaszkodik, amelyek lehetővé teszik a szervezet számára, hogy folyamatosan alkalmazkodjon a változásokhoz. A szerzőpáros hívta fel a figyelmet arra, hogy a dinamikus képességeknek számos típusa van. Van amelyik az erőforrásokra fókuszál és van ami az erőforrások újjászervezésére és van amelyik az erőforrások megszerzésére összpontosít a szervezeten belül. A DK-k különböző típusai különböző módon változtatják meg az erőforrásbázist (erőforrások megszerzése, kivonása, integrálása vagy újrakombinálása).

Kifejezetten arra utalnak, hogy a DK típusától függetlenül, a támogató tényezők kritikus fontosságúak, hiszen ezek biztosítják a kapcsolatot vagy éppen katalizátorai a környezeti változások és a szervezet dinamikus képességei által vezérelt belső alkalmazhatóság között. Értelmezésük szerint a folyamatok szabványosítása, valamint az ezen folyamatok végrehajtásából eredő eredmények kiszámíthatósága egyaránt a környezeti dinamizmus szintjének függvénye.

Dinamikus képességnek tekinthető az is, amikor a szervezet képes úgy gyakorlatokat megtanulni és rutinokat kialakítani. Sawhney és Prandelli (2000) szerint a hatékony szervezeti tanulás a multidiszciplináris csoportok együttműködését igényli.

Keil (2004) két multinacionális vállalatnál vizsgálta a vállalati vállalkozási képességek fejlődését, és arra a következtetésre jutott, hogy ezek a vállalatok a tapasztalati és az ismeretszerző tanulási mechanizmusok kombinálásával voltak képesek új képességeket kiépíteni. Az új képességek akvizíció útján történő létrehozása a szervezet számára rendelkezésre álló egyik lehetőség lehet, ami egyébként tipikus példája szolgáltatási, vagy építési koncessziók terjedésének a közbeszerzésben.

Két olyan mértékadó szakirodalom is rendelkezésre áll, mely igazolja, hogy a DK-nak van helye a beszerzés-kutatásban, mely kiválóan illeszthető a korábbiakban bemutatott, a közszféra vonatkozásában alkalmazott DK szakirodalmakhoz, ezzel megalapozva a DK közbeszerzésben való alkalmazhatóságát.

A dinamikus képességek elméletét a beszerzésben való alkalmazás vonatkozásában vizsgálva Spina és társai (2016) arra a megállapításra jutottak, hogy a DK mind vevői mind szállítói oldalon részét képezi az alkalmazható keretrendszernek. Az alkalmazás során arra világítottak rá, hogy az erőforrások birtoklása szükséges, de nem elégséges feltétele a versenyelőnynek. A dinamikus képességek a vállalat azon képességét jelentik, hogy a szervezeti folyamatok segítségével integrálja a vállalati külső és belső erőforrásokat és reagáljon a versenykörnyezet változásaira. Értelmezésük szerint az ellátási láncok kapcsolatainak kezelése (olyan fogalmakra utalva, mint az integráció, a koordináció vagy a kommunikáció) maga is dinamikus képességnek tekinthető.

Johnsen és társai (2022)-ben végzett szisztematikus szakirodalom-feltárása alapján, mely a beszerzés és innováció kapcsolatáról szólt, a DK az azonosított és beszerzés és innováció kapcsolatában alkalmazott elméletek közül az első ötben szerepel a kontingencia-elmélet, információfeldolgozás, az erőforrás-alapú megközelítés és a tudás-alapú megközelítés mellett.

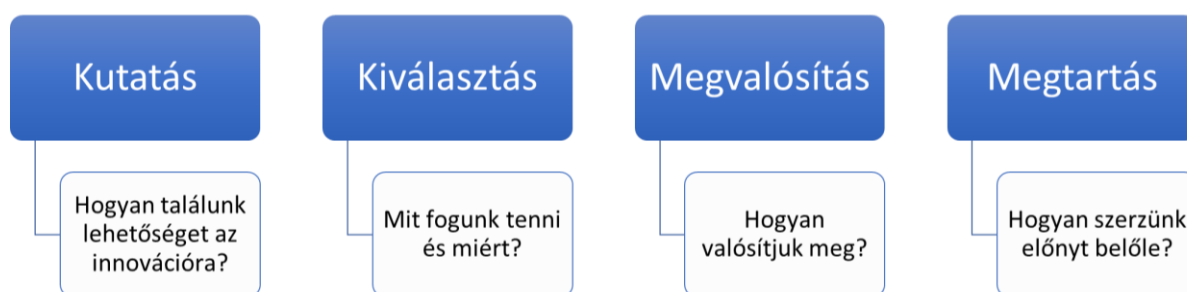
Az értekezés koncepcionális hozzájárulása az elmélet fejlődéséhez a dinamikus képességek elmélete és közbeszerzés eszközként történő felhasználásának kapcsolata megteremtésében van. Kattel és Lember (2010) és 2.3 részben hivatkozott további gondokodók a közbeszerzés szakpolitikai eszközként történő felhasználását vizsgálták. Jelen értekezés ugyanakkor fordítottan gondolkodik és a közbeszerzésre nem mint eszközre tekint, hanem azokból a célokból indul ki, melyek a közpénzköltést során prioritást élveznek.

Ebben a vonatkozásban kritikaként kerül megfogalmazásra az ún. strategic public procurement terminológia, mely egyértelműen félreviszi a gondolkodást, hiszen nem a fenntarthatósági célok teszik a közbeszerzést stratégiaivá, hanem a közbeszerzés stratégia alkalmas legfeljebb arra, hogy olyan realis célokat tűzzunk ki, melyek megvalósítási lehetőségein gondolkodjunk. Jelen értekezés nem a stratégiai közbeszerzés elméleti alapjairól szól. Sőt, valójában a dinamikus képességek elmélete nyomán elveti azt az egyszerű megoldást. A közbeszerzés tudásintenzív folyamat, nem csak az egyedi beszerzés előkészítése, lefolytatása szempontjából, hanem az ellátás biztosítása, a szervezetrendszer kialakítása, a piac ismere szempontjából. Abból a feltételezésből indulunk ki, hogy a közbeszerzés alkalmazkodási és adaptációs képessége teremti meg a lehetőségét annak, hogy a piaci interakciók során a piaci szereplők tudásátadása megtörténhessen. A tudásátadás során, mely vevő és szállítók, alvállalkozók és ajánlattevők közötti interakciók sorozata, az innováció lehetősége bővül. A folyamatot dinamikus kölcsönösség jellemzi, egyfajta „dinamikus diad” – ként értelmezhető. A közbeszerzés célja, hogy megfelelő feltételeket teremtsen a verseny számára annak érdekében, hogy hatékonyan lehessen elkölteni a közpénzt. Ez a célrendszer folyamatosan bővült, de a verseny biztosításának célja nem változott, miközben az információigény folyamatosan nő a tevékenység során.

A dinamikus képességek elmélete arra világít rá, hogy közbeszerzésben szükség van a versennyel kapcsolatos indikátorok vizsgálatára és az összefüggések elemzésére annak érdekében, hogy megtudjuk, mit kellene tenni a verseny intenzitásának növeléséért, melyet nem stimulál eléggé a közbeszerzés. A dinamikus képességek segítenek továbbá abban, hogy a közbeszerzést az innováció ösztönzésére használjuk.

3.3. Innovációs folyamat és hálózat Tidd és társai (2001) nyomán

A közbeszerzés és innováció kapcsolatának feltárásához szükséges, hogy maga az innovációs folyamat, amit a közbeszerzéshez kapcsolunk egyértelmű kell, hogy legyen. Tidd és társai (2001) alpművében az innovációt mint nem egyszeri folyamatot írja le, és a kapacitásépítés egy formájának tekinti (Tidd és társai, 2001. p.71) A folyamat egyszerűségében rejlik az előnye, hiszen az innovációs ötletével egyenrangú fontosságú a finanszírozás, a partnerek megtalálása, kiválasztása, majd a megvalósítás és a későbbi értékteremtés, visszacsatolás is, hasonlóan a beszerzés folyamatához.



5. számú ábra Tidd és társai (2001) által meghatározott egyszerűsített innováció folyamatmodell

Forrás: Tidd és társai (2001) 47. o.alapján saját szerkesztés

Kutatás: A modell a folyamatot a kereséssel indítja, mely a környezet vizsgálatát teszi szükségessé, hogy olyan információ, jelek merüljenek fel, melyek a változás lehetőségét hordozzák. Egy kutatás-fejlesztési támogatási rendszerben ez gyakorlatilag a potenciális későbbi támogatotti kör pályázatának elkészítését jelenti és támogatás lehetőségének minél szélesebb körű disszeminációját.

Kiválasztás: A következő a választás, ahol stratégiától függően szükséges dönteni arról, hogy melyik a legígéretesebb lehetőség, mely a kihívásra megfelelő választ adhat. Ez kifejezetten azoknak a pályázóknak a kiválasztására vonatkozhat egy kutatás-fejlesztési projekt kedvezményezettjeinek a versenyeztetése során, akik ötleteiket kidolgozták annak igazolása érdekében, hogy megfelelő potenciál rejlik ötletükben.

Megvalósítás: Az ötlet megvalósítása, bevezetése a belső vagy külső piacra nem egyszeri esemény, hanem az innováció megvalósításához szükséges tudásforrások megszerzése, a projekt végrehajtása bizonytalan körülmények között (ami kiterjedt problémamegoldást igényel). Az innováció megvalósítása valójában önmagában egy folyamat, hiszen számos további döntés, lépés, hiba, szerencse történhet, ami befolyásolja az innováció kezdeti sikereit, vagy hatással van összességében a teljes projekt eredményességére.

Megtartás: Végül az innovációból származó érték megragadása az utolsó lépés, melynek része a piac fenntartása és növelése, valamint a széles körű elfogadás és elterjedés biztosítása. Az innovációnak legalább olyan fontos eleme a disszemináció és akár a megtartási időszakban további innovatív ötletek beépítése annak érdekében, hogy az innovációs folyamat minél hosszabb legyen, mely időszak alatt valódi értékteremtés zajlik.

A fentiekben összekapcsoltuk az innováció folyamatát egy olyan projekttel, mely nem egy vállalati belső innovációt, hanem egy külső szervezet által kezdeményezett K+F projektet jelent. A magyarázatra azért volt szükség, mert a közbeszerzés vonatkozásában a közpénz innovációra történő elosztása során ez a hagyományos modell, melynek eredményeként követhető az innováció folyamata és a közpénz hasznosulása. Ebben a formában tehát a közbeszerzés a folyamatban akkor jelenik meg, amikor a támogatottak kiépítik saját alvállalkozói köreiket, keresnek partnert, hálózatot építenek, eszközöket szolgáltatásokat vesznek annak érdekében, hogy az innovációt meg tudják valósítani, amennyiben kedvezményezetté váltak.

Tidd (2006) ugyanakkor kiterjesztette eredeti elképzelését, célja az volt, hogy kiegyensúlyozottabb képet kapjon az innovációs folyamat egészéről. Kutatásának eredményeként nyomon követhetjük az innováció realisabb dinamikus modelljeinek fejlődését, amelyek a szereplők és források hálózatait magában foglaló komplex rendszerekről szólnak. Véleménye szerint a kereskedelmi siker nagymértékben függ az innovációs folyamat későbbi szakaszeitól, nevezetesen a fejlesztéstől és a terjesztéstől. Ez azt sugallja, hogy a tudásbázis javítására és az újszerű technológiai innovációra való összpontosítás nem elegendő, mivel sok probléma az innovációs folyamat későbbi szakaszaiban, a fejlesztés és a diffúzió tekintetében jelentkezik.

Az innováció átvételének pontos mintázata a keresleti oldali (az átvevőkön alapuló stb.) és a kínálati oldali tényezők (az információk elérhetősége stb.) kölcsönhatásától függ. Tidd (2006) külön felhívja a figyelmet mind a keresleti, mind a kínálati oldali tényezőkre.

Tidd (2006) a hagyományosabb, technológia-központú modellek korlátainak értékelését követően ismerteti az innovációk újabb és realisabb dinamikus modelljeinek fejlődését, amelyekben szereplők, források és korlátok hálózata jelenik meg.

Van de Ven és munkatársai (2000) feltárták az egyszerű folyamatmodellek korlátait. Rothwell (1992) öt generációs innovációs modellje - az innovációt többszereplős folyamatnak tekinti, amely nagyfokú integrációt igényel mind a vállalaton belüli, mind a vállalatok közötti szinten. Amit Rothwell előre látott, az az innováció hálózati szinten történő elsajátítása.

Egyre több bizonyíték van arra, hogy a hálózatépítés mint innovációs működési mód előnyökkel jár. Valós a tendencia, hogy az innovációs hálózatokat célzottan próbálják meg felépíteni, amit egyes kutatók „mesterséges” hálózatoknak neveznek (Conway és Stewart, 2006). A szereplőket összekapcsolhatja valamilyen földrajzi fókusz - mint egy klaszterben - vagy egy ellátási lánc, amely az egész rendszer mentén próbál új ötleteket kifejleszteni. Az innovációs hálózat működtetése nem könnyű - új irányítási készségeket igényel, és nagymértékben függ a hálózat típusától és az elérni kívánt céloktól.

Tidd (2006, 10. o.) az innovációs hálózatok tipológiáját Tidd és társai (2005) alapján adaptálta Rothwell (1992) alapján. Tipológiája külön típusba sorolja az új termék és folyamatfejlesztésre építő konzorciumokat, az ún. téma-hálózatokat, amikor kifejezetten egy adott technológiai fejlesztés vonatkozásában működnek együtt cégek, vagy éppen az ellátási lánc egyes szereplőinek együttműködésének eredményekén létrejövő új termék vagy szolgáltatás típusú konzorciumot.

Tidd (2006) külön utal Teece-t (1998) munkájára, aki szerint a vállalat azon képessége, hogy a technológiai beruházásából származó előnyöket elérje-e, több tényezőtől függ. Összekapcsolódik tehát a dinamikus képességek elmélete és Tidd (2006) hálózat-fókuszú innovációs modellje. Tidd (2006) arra a következtetésre jut, hogy hosszú távú befektetésekre, valamint a szervezeti folyamatok és képességek fejlesztésére van szükség ahhoz, hogy a tudományos és technológiai lehetőségek sikeres, széles körben elfogadott és támogatott új termékekké és szolgáltatásokká váljanak.

4. Alkalmazott módszerek a kutatások során

A közbeszerzés-kutatások viszonylag friss szakirodalma egyre több nem jogi jellegű, hanem közgazdasági, gazdaságtudományi, mérnöki jellegű szakmai tartalomról áll, melyben a témát a kutatók megfelelő elméleti megalapzottsággal közlik. A szakirodalmi feltárás minden esetben szükséges, hiszen egyre több Q1-Q4 folyóirat közöl kifejezetten közbeszerzés-specifikus műveket. A teljesség igénye nélkül például:

H100, Q1	Journal of Purchasing and Supply Management
H163, Q1	International Journal of Operations and Production Management
H60, Q2	Public Money and Management
H58, Q2	International Journal of Public Administration
H22, Q2	Journal of Public Procurement
H26, Q3	International Journal of Procurement Management
H309, Q1	Journal of Cleaner Production
H3, Q4	European Procurement and Public Partnership Law Review
H42, Q1	Innovation
H289, Q1	Research Policy
H46, Q1	International Journal of Construction Management
H73, Q1	Engineering Construction and Architectural Management
H93, Q1	International Journal of Industrial Organization

2. számú táblázat Közbeszerzés-kutatásban aktív újságok részben Rejeb és társai (2023) és Rejeb és társai (2024) nyomán

Forrás: Saját szerkesztés

Az alábbiakban röviden összefoglalom a választott kutatási módszereket. Minden egyes kutatás esetében részletes módszerleírást közlök az adott kutatáshoz kapcsolódan. Jelen összefoglaló a közbeszerzés-kutatásokhoz alkalmazható számos módszer sokszínűségét hivatott igazolni.

Adatbáziselemzés: A közbeszerzés-kutatásban széles körben alkalmazott adatelemzési módszerek alkalmasak arra, hogy létező és strukturált adatbázisok vizsgálata keretében következtetéseket vonjunk le. Az értekezés írása során számos más adatbázis vizsgálatát

követően az Európai Unió ún. Tenders Electronic Daily⁶ adatbázisára esett a választás, melyhez kötődően számos kutatási eredménnyel rendelkezem. Az adatbázis jelenleg alkalmas arra, hogy minden EU tagállam ún. uniós értékhatár feletti közbeszerzési eljárásának adatait össze lehessen hasonlítani. Az uniós értékhatárok⁷ jelenleg Európában a legtöbb ún. klasszikus ajánlatkérő (önkormányzatok, hatóságok) számára áru és szolgáltatásbeszerzés esetében 221 000 euró, azaz 84 609 850 forint; építési beruházás esetében 5 538 000 euró, azaz 2 120 223 300 forint, míg profitorientált közszolgáltatók áru és szolgáltatásbeszerzése esetében 443 000 euró, azaz 169 602 550 forint; építési beruházások esetében 5 538 000 euró, azaz 2 120 223 300 forint, továbbá Építési és szolgáltatási koncesszió esetén: 5 538 000 euró, azaz 2 120 223 300 forint. Ezek az értékhatárok egyrészt változnak, másrészt viszonylag sokszínűek, mégis egyfajta stabilitást biztosítanak, ugyanis amennyiben a beszerzési tárgy értéke eléri a fenti értékeket, úgy közbeszerzés-köteleessé válik a beszerzési tárgy és megjelenik a TED adatbázisban az eljárást megindító illetve az eredményéről szóló hirdetményt. A hirdetmények számos olyan adatot tartalmaznak, melyek alkalmasak adatelemzés során adatkapcsolatok vizsgálatára, többváltozós statisztikai elemzések elvégzésére.

Az adatelemzés sajátossága, hogy összekapcsolásra került az eljárást megindító hirdetmény-adatbázis és a szerződéskötési adatbázist. Ez lehetővé tette, hogy az adatok az eljárások szintjén kerüljenek elemzésre, ahelyett, hogy pusztán a két adatbázisból ugyanazon időszakra vonatkozóan gyűjtött adatokra összpontosítanék. (Lásd. 5.1.1. fejezet)

Szakértői interjúkészítés, kódolás: Figyelemmel a téma összetettségére a közbeszerzési piaci sajátosságok, különösen a nem etikus magatartásformákkal kapcsolatos vizsgálatok végzésére, jellemzően interjúalapú megkérdezéssel és az interjúk elemzésével van lehetőség. Az interjúkészítés során rendkívül fontos a hozzáértő interjúalany megtalálása, így az interjúalanyokat gyakran szakmai adatbázisokból és vegyesen hólabda módszer segítségével választottuk ki. Az interjúk kódolására például kiválóan alkalmas a tematikus kódolás, figyelemmel az alapjául szolgáló jogintézményekhez kötöttségre.

Komparatív elemzések: A komparatív elemzések végzése során lehetőség van olyan, az adatok jellemzően tematikus kódolására a rendelkezésre álló adatoknak, melyek alapján a

⁶ www.ted.europa.eu

⁷ 2014/24/EU irányelv 6. cikke, 2014/25/EU irányelv 17. cikke, valamint a 2014/23/EU irányelv 9. cikke alapján A Bizottság (EU) 2023/2495 felhatalmazáson alapuló rendelete (2023. november 15.) a 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek az árubeszerzésre, a szolgáltatásnyújtásra és az építési beruházásokra, valamint a tervpályázatokra irányadó értékhatárok tekintetében történő módosításáról

következtetések könnyebben levonhatók. Kutatásaim során számos összehasonlító vizsgálatot végeztem, különösen a fejlett és fejletlen országok összehasonlítása vonatkozásában. Az adatbáziselemzés során is figyelemmel voltam arra a lehetőségre, hogy például regionális különbségeket vizsgáljak. (Lásd. 5.1.1. fejezet). A részben esettanulmány-alapú, ugyanakkor egyes ország-gyakorlatok összehasonlítására vonatkozó vizsgálatra az öntisztázás, mint versenyintenzitás-növelő/piactorzító jogintézmény elemzésre vonatkozásában került sor. (Lásd. 5.1.2. fejezet)

Esettanulmány: A nemzeti esettanulmányok bevont nemzeti szakértőkkel gyakran alkalmazott formában próbálják feltárni egy-egy régió, ország jellegzetességeit a közbeszerzésben. A részben esettanulmány-módszeren alapul jogintézményvizsgálat során valójában jogesetek alapján arra voltunk kíváncsiak, hogy a vizsgált országokban milyen gyakorlat alakult ki a jogalkalmazás során, azaz, a versenyre milyen hatást gyakorolt az etikátlan ajánlattevők visszaengedése a piacra. Összességében ez a megoldás kombinálva más módszerrel valós eredményre vezetett a kutatás során. (Lásd. 5.1.2. fejezet)

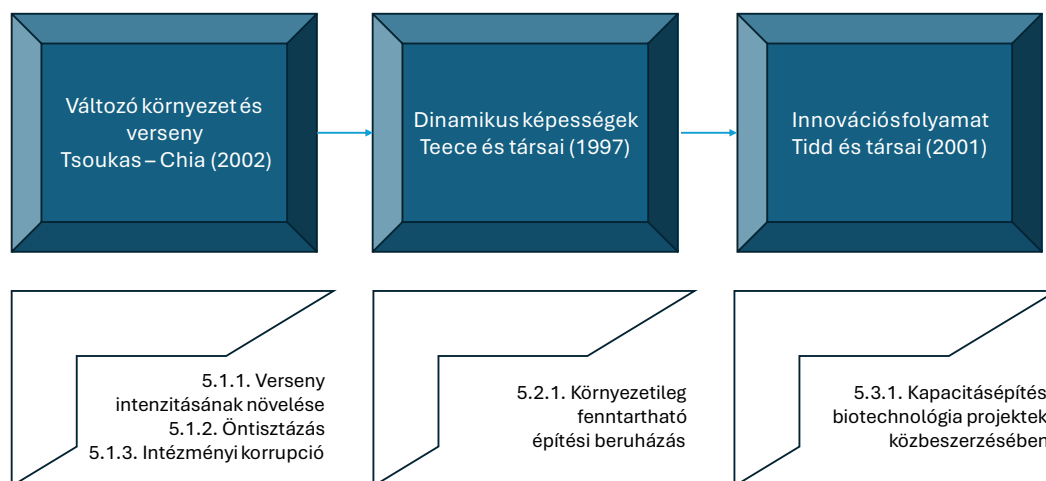
A körforgásosság vizsgálata építési beruházások esetében igényli az esettanulmány-módszer alkalmazását, mely hozzásegít egy-egy megoldás mélyelemzésére és a következtetések levonására. Az egyes vállalati gyakorlatok felkutatása vegyesen valósult meg a szakértői interjúk készítésével, mely lehetővé tette a jellegzetes, ezidáig az építési beruházások során még nem azonosított gyakorlatok szisztematikus feltárását. (Lásd. 5.2.1. fejezet)

Szakirodalom-elemzés: A beszerzéshez, közbeszerzéshez kötődően gazdag szakirodalom áll rendelkezésre, bármennyire fiatal tudományterületről is beszélünk. A kapcsolódó elméletek (innováció-elmélet, dinamikus képességek elmélete stb.) további lehetőséget biztosítanak minőségi szakirodalom-elemzés készítésére, mely mindegyik kutatásom alapjául szolgál. (Lásd. 5.1.1., 5.1.2., 5.1.3., 5.2.1, 5.3.1. fejezeteket). A bemutatásra kerülő kutatások közül talán az intézményi korrupcióról szóló szakirodalom-vizsgálat emelkedik ki olyan szempontból, hogy olyan területet sikerült vizsgálni, melynek a közbeszerzési szakirodalma nem áll rendelkezésre, ezért teljesen új alapokra kellett helyezni és definiálni az intézményesített korrupciós szakirodalom alapján annak közbeszerzéshez köthető elemeit. (Lásd. 5.1.3. fejezet)

A következő részben öt kutatást ismertetek alkalmazva és részletesen ismertetve a fentiekben bemutatott módszereket.

5. Kutatási eredmények

Az elmúlt évek közbeszerzés-kutatásaim az alábbi témákat érintették, melyek a verseny és innováció témaköréhez kapcsolhatók a közbeszerzés vonatkozásában. A kutatási eredményeket úgy válogattam össze, hogy minél sokszínűbb módszertannal végzett elemzéseim mondanivalóját a korábbiakban ismertetett három elméleti megközelítésbe ágyazhassam.



6. számú ábra Elméleti háttér és az értekezésben bemutatásra kerülő kutatások témái

Forrás: Saját szerkesztés

A változó környezeti feltételekhez kapcsolódó kutatások témái részletesebben a következők:

5.1.1. fejezet A verseny intenzitásának növelése változó piaci környezetben

A kutatás keretében végzett adatbáziselemzés eredménye rávilágít a közbeszerzési piaci verseny mérőszámának kritikájára és olyan összefüggésekre jut, melyek alkalmasak a jelenlegi szakpolitikák újragondolására.

5.1.2. fejezet Öntisztázás, mint a gazdasági szereplők számának növelése

A kutatás keretében a csökkenő piaci szereplőszám növelésére, valamint a verseny intenzitásának növelésére kialakított eszköz (öntisztázás) tesztelése történik összehasonlító elemzés segítségével. A kutatás során nemzeti szakértők ismertetik a jogszabályi, szervezeti és ajánlatkérői gyakorlatot, mely alapján az eszköz értékelésére kerül sor.

5.1.3. fejezet Az intézményi korrupció, mint a változó piaci környezet deformációja

A kutatás szakirodalmi áttekintést nyújt az intézményi korrupcióval kapcsolatban és értelmezi azt a közbeszerzés vonatkozásában. A kutatás célja a közbeszerzési intézményi korrupció értelmezése és azonosítása.

A változó piaci környezetben alkalmazható innovatív megoldásokra épül a következő kutatás:

5.2.1. Körforgásosság az építési beruházások közbeszerzésében

A kutatás interjúalapú megkérdezésen alapul, melynek célja olyan modell kialakítása, mely alkalmas az építési beruházások esetében a körforgásosság biztosítására a közbeszerzés segítségével. A szektorspecifikus kutatás sajátossága, hogy az interjúk kódolásának eredményeként olyan összefüggéseket találtunk, melyek segítenek a fenntartható célok alkalmazásának megértésében az építési beruházások kapcsán.

A dinamikus képességek és a közbeszerzés az innovációért kapcsolatát teremti meg az alábbi kutatás:

5.3.1. Kapacitásépítés biotechnológiai projektek közbeszerzésében

A kutatás eredményeként a közbeszerzést tágabb értelemben vizsgáljuk, melyben kutatás-fejlesztési projektben a biotechnológiai szektorban az innováció folyamatát követjük és azonosítjuk azokat a szerepeket, melyeket az ellátási láncban a beszerzés-közbeszerzés játszhat. A kutatás a dinamikus képességek elméleti hátterére épül, melyben az innovációs potenciál kihasználása érdekében a folyamatban a szereplők együttműködése és a hálózat bővítése olyan képességet eredményez, melynek következtében az ötlet felmerülésétől a piaci ellátás biztosításáig követhető a kapacitásfejlesztés folyamata.

5.1. Változó piaci környezet és a verseny

A versennyel kapcsolatos közbeszerzési kutatások során minden esetben az volt a kiindulópont, hogy azt feltételeztem, hogy a közbeszerzési eszközök képesek befolyásolni a gazdasági szereplők viselkedését és így vonzóbbá tenni a közbeszerzési piacot a potenciális ajánlattevők számára. A vonzóbb, megbízhatóbb, kiszámíthatóbb piac pedig intenzívebb versenyt eredményez, ahol több gazdasági szereplő vesz részt a megmérettetésben.

Az első kutatásban a közbeszerzésben alkalmazott, verseny intenzitásának mérésére széles körben alkalmazott ún. egyajánlatos eljárást vizsgáljuk a rendelkezésre álló adatok elemzésére. A második kutatás a változó piaci környezethez egy közbeszerzés piaci eszköz, az ún. öntisztázás bevezetését és hatását vizsgálja a piac működésére öt európai fejlődő országban. Végül, a közbeszerzési piacot sújtó intézményi korrupció kialakulását és azonosítását lehetővé tevő keretrendszerre vonatkozó kutatási eredményt közlök, mely elsőként foglalkozik a közbeszerzés és az intézményesített korrupció kapcsolatával. A kutatás elméleti alapjait, módszertanát és eredményeit minden esetben részletesen ismertetem az alábbiakban.

5.1.1. Verseny intenzitásának növelése és az alkalmazott közbeszerzési indikátorok

Az elektronikus közbeszerzés elterjedésével egyre több adatelemzés jelenik meg a közbeszerzésben, mely adatelemzések lehetővé teszik a piaci folyamatok megismerését, a verseny jellegzetességeinek megértését (Tátrai, 2010b). Abból a feltételezésből indulunk ki, hogy amennyiben a piacon elég aktív szereplő érdeklődik a közbeszerzés iránt, akik képesek szerződésben vállalt kötelezettségeiket teljesíteni, továbbá valós igény van a szolgáltatások igénybevételére, áruk beszerzésére, építési beruházások megvalósítására, melyet költségvetésből finanszíroznak a beszerzők, úgy a közbeszerzés képes különböző célokat szolgálni. Az alábbiakban Tátrai és társai (2023)⁸ legfontosabb megállapításait illeszttem be az elemzésbe, mely alátámasztja, hogy a versennyel kapcsolatban milyen mélységű vizsgálatot lehet végezni, amennyiben a közbeszerzési piac sajátosságait meg kívánjuk ismerni.

⁸ A kutatás alapját Tátrai, T., Vörösmarty, G., & Juhász, P. (2023). Intensifying Competition in Public Procurement. Public Organization Review, 1-21. Intensifying Competition in Public Procurement c. cikk képezi

Bevezetés

Az intenzív verseny ösztönzése a közbeszerzésekben alapvető fontosságú, mivel a megfelelő számú versenytárs jelenléte és aktív ajánlattételi elkötelezettségük a hatékony közkiadások egyik kulcseleme. A közbeszerzési piacon a verseny mértékét jellemzően az ajánlatok számával, az árral és a megtakarítások mértékével mérik, attól függően, hogy milyen módszertant alkalmaznak a becslt érték meghatározására (Nemec és társai, 2021; Džupka, 2020; Onur és társai, 2012). Az árak megfelelőségét és a megtakarítások becslését azonban nehéz objektíven mérni. Nem véletlen, hogy az Európai Unió Belső Piaci Eredménytáblájának (SMS, 2022) módszertana az ajánlatok számára összpontosít. Mégis, az egyetlen ajánlattevővel lefolytatott eljárások mértékének túlzott fontosságot tulajdonítani aggodalomra ad okot a verseny elégtelen mértékével kapcsolatban.

Az európai közbeszerzési verseny szintje elemzésének kiindulópontja az Európai Bizottság Egységes Piaci Eredménytáblája (SMS, 2022), amely minden évben tizenkét mutatót rögzít és vizsgál a tagállamokra vonatkozóan. A verseny szempontjából legfontosabb mutató az úgynevezett egyajánlattevős eljárás mutató, amely a tagállamok adatai szerint komoly problémát jelent az uniós értékhatárt meghaladó értékű beszerzések tekintetében. A mutató ugyanis azt mutatja, hogy számos olyan uniós tagállam van, ahol az ajánlatkérők az eljárások több mint egyharmadában egyetlen ajánlattevővel találkoznak: Lengyelország, Szlovénia, Magyarország, Görögország, a Cseh Köztársaság, Olaszország, Románia és Bulgária. (SMS, 2022)

Az ebben a kutatásban leírt elemzés a TED-adatbázis felhasználására épült, és nem titkolt célja volt, hogy az uniós tagállamokban a verseny meglétét ne csak a verseny nélküli egy ajánlattevővel lefolytatott eljárások, hanem az ajánlattevők száma tekintetében egy összetettebb változóhalmaz vizsgálatával elemezze. A kutatás célja ennek megfelelően az, hogy azonosítsa azokat a feltételeket a hirdetményben, amelyek az ajánlattevők számának növekedéséhez vezetnek, azaz hatással vannak a verseny fokozására. A kutatás elméleti hozzájárulása, hogy rávilágít arra, hogy bár az ajánlattevők száma valóban releváns a verseny mértékének mérésekor, összetettebb elemzésre van szükség annak megállapításához, hogy a csak kis számú ajánlattevő vonzása hogyan függ össze az eljárások egyéb elemeivel, például a finanszírozás módjával vagy az értékelési szempontokkal.

A közbeszerzési verseny és a TED-elemzés szakirodalmának áttekintése után részletesen ismertetésre kerül a kutatás módszertana és eredményeit. Végül a vita részben kiemelünk néhány, az adatelemzés értelmezésével kapcsolatos kérdést, és levonjuk a következtetéseket.

Szakirodalmi háttér

A vonatkozó szakirodalomban a kutatók számos legitim közbeszerzési célt vázolnak fel, mint például az integritás, az átláthatóság, a hatékonyság, a vevői elégedettség, a javak elosztása, a kockázatok elkerülése, amint azt Schooner (2002) is alátámasztja. Ezen túlmenően a verseny biztosítása sokkal összetettebb kérdés, amint azt Vagstad (1995) kiemeli a tisztességes verseny közbeszerzési kontextusban történő előmozdítását és elemzését célzó munkájában. A verseny biztosítása jellemzően sajnálatos módon legkevésbé határokon átnyúló kérdés. Számos szervezet és jogalkotó dolgozik a nemzeti piacok megnyitásán és a nemzetközi verseny fokozásán a közbeszerzésekben. A WTO GPA⁹ és az OECD¹⁰ elmúlt évtizedekben végzett tevékenységei nélkülözhetetlenek ebben a tekintetben. Kutatási szempontból több elemzés is született, amelyek a közbeszerzési piacok más országok ajánlattevői előtti megnyitását szorgalmazzák (Graells, 2015; Hunja, 2003). Caldwell és társai (2005) más szemszögből, a nemzeti határokon túlra tekintve vizsgálják a közbeszerzési ügynökségek szerepét a versenypiacok fejlődésének befolyásolásában. A verseny közbeszerzési megközelítéseivel foglalkozó szakirodalom számos és bizonyos mértékig ellentmondásos eredményt szolgáltat a versenyről. Nemec és társai (2020) európai adatok alapján egyértelmű kapcsolatot talált a verseny megfelelő szintje és a közbeszerzés hatékonysága között. Hasonló következtetésre jutottak Onur és társai (2012) is, amikor megállapítják, hogy az ajánlattevők száma jelentősen és negatívan befolyásolja a közbeszerzési árat. Kutatásuk azonban kizárólag az árverésre összpontosított, és például azt állapították meg, hogy a nagy értékű árlejtések (fordított aukció) több ajánlattevőt vonzanak, vagy hogy maga az e-közbeszerzés egy másik eszköz, amely felhasználható az ajánlattevői részvétel növelésére.

Gyakori, hogy a kutatók a kkv-k sikerére és részvételére összpontosítanak a közbeszerzési piacon, mint a verseny dinamikájának mutatójára (Ancarani és társai, 2019). Tammi és társai (2020) azonban fordított U alakú kapcsolatot azonosított a verseny és a kkv-k innovativitása között, kiemelve, hogy az intenzív verseny a kkv-k innovációs orientációját is csökkentheti a közbeszerzésben. Ennek ellenére számos kutató a verseny mellett szólal fel, amikor a közbeszerzésben történő alkalmazásáról szól. (Flynn, 2018b)

Minden erőfeszítés ellenére a verseny nem mindig valósítható meg. Vagstad (1995) a problémát az ajánlatkérők diszkriminatív megközelítésében látja. Graells (2016) még az erőltetett

⁹ WTO GPA – World Trade Organization Government Procurement Act – Világkereskedelmi Szervezet Kormányzati Beszerzési Megállapodás, mely alapján számos WTO ország kialakította szabályrendszerét és ami összhangban van többek között az EU közbeszerzési szabályaival is.

¹⁰ OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) - Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet az adatok, elemzések és legjobb közpolitikai gyakorlatok fóruma és tudásközpontja.

„zöldítési” politikát is hibának tartja, amely nem szolgálja a verseny előmozdításának célját, míg Jones (2007) az ajánlattevők közötti megkülönböztetés problémájára hívja fel a figyelmet, amely gyakran a külföldi ajánlattevők kizárását eredményezi, és hasonlóan egyenlőtlen játékkeret teremt, bármennyire is nyitott a verseny. Hunja (2003) az átalakulóban lévő (transition) országokkal foglalkozó munkájában a verseny legfontosabb feltételeként a fennálló rendszert, a megfelelő szabályozást és a nyilvánosságot emeli ki, ami a verseny növelését illeti. Fernández (2019) elsősorban az átláthatóság különböző formáival hozza összefüggésbe a témát, spanyol példákon keresztül. Hasonlóképpen Tas (2020) az Európai Gazdasági Térségben, Svájcban és Macedóniában a közbeszerzések jobb minőségű szabályozása, a verseny és a költséghatékonyság közötti kapcsolatot azonosította. Racca és társai (2011) kapcsolatot talált a befejezési szakasz és a verseny között.

A közbeszerzésre is igaz, hogy az ajánlatkérő és a potenciális szállítók közötti kapcsolat jellege, valamint az eljárás lefolytatásának eszközei, amelyek többek között befolyásolják az egész folyamatot és így az eredményt is. Az ajánlatkérők szempontjából több tanulmány is kiemelte a beszállítói kapcsolatmenedzsment fontosságát (Caldwell és társai 2005) a versenyben, vagy elemezték a közbeszerzésben alkalmazott beszállítói menedzsment stratégiákat (Erridge, McIlroy, 2002). A kapcsolatmenedzsment tekintetében sok hasonlóság azonosítható a magánszektorbeli beszállítói menedzsmenttel, bár a közbeszerzés rendszere sokkal összetettebb részletes szabályaiból és adminisztratív kötelezettségeiből adódóan. Egy korai munkájában Erridge és Nondi (1994) elutasítja a közbeszerzés erősen kompetitív, nem kommunikatív modelljét, és egyértelműen a tárgyalás fontosságát hangsúlyozza. Dotoli és társai (2020) a beszállító-kiválasztási problémára összpontosítanak, és megállapítják, hogy a többkritériumos (nem csak áralapú, hanem minőség alapú értékelési szempontokat is beleértve) csoportos döntéshozatali megközelítések hasznos eszközök a döntéshozó(k) támogatására kutatásában. Számukra tehát elsősorban a döntéshozatali folyamat hasznos, a folyamat előkészítése során részben az értékelési kritériumok kialakítására összpontosítva.

Versenyjogi szempontból Anderson és társai (2011) felhívják a figyelmet az átláthatóság és a piaci szereplők számára egyenlő feltételek biztosítására a verseny érdekében. Ez nem áll ellentétben Kim (1998) szelektív pályáztatással kapcsolatos kutatásával, ahol a cél a partnerek számának csökkentése a magasabb minőség elérése érdekében. Ebben az esetben az ajánlatkérő az eljárás során választ a jelentkezők közül, azaz a kiválasztás nem az eljáráshoz való hozzáférés megakadályozásával történik, hanem magában az eljárásban.

Ami az Egyesült Államokat illeti, Atkinson (2020) megállapítja, hogy a 2015-2018 közötti közbeszerzési verseny messze nem „teljes és nyílt”. A tanulmány bemutatja, hogy a verseny

mértéke iparáganként és évenként eltérő volt, és hogy az intenzívebb versenyt indukáló eljárásokban nagyobb eséllyel fogadták el a nagyobb cégek ajánlatát. Arra a következtetésre is jut, hogy mindez sok eladót eltántoríthat a közbeszerzési eljárásokban való részvételtől. A COVID-19 válság idején az Egyesült Államokban zajló közbeszerzések tanulságait áttekintve Atkinson és társai (2020) kiemelik, hogy az állami és a magánszektor közötti átláthatatlan kapcsolatok csökkenthetik az átláthatóság és a tisztességes eljárás szintjét. Hangsúlyozzák azt is, hogy nem szabad, hogy legyenek előnyben részesített szállítók, és a közbeszerzési rendszereknek a lehető legtöbb szállító számára elérhetőnek kell lenniük.

Az európai közbeszerzési kutatások legfontosabb adatbázisa napjainkban a TED (Tenders Electronic Daily¹¹). Soylu és társai (2020; 2022) például a TED-adatbázisok közötti adatkapcsolatokat kereste az eljárást megindító hirdetmények és a szerződéskötésre vonatkozó, eljárást lezáró hirdetmények tekintetében. Sajnálatos módon a kettő között csak rendkívül csekély átfedést (9%) találtak. Több kutató (Bauhr és társai, 2020; Dávid-Barrett és Fazekas, 2020b; Wachs és társai, 2021) az átláthatóság és a korrupció szempontjából vizsgálta az adatbázist. A TED-adatbázis mélyreható elemzése elsősorban a közbeszerzési kiadások szempontjából történt (Prier és társai, 2018; Prier és társai, 2021; McCue és társai, 2021; Plaček és társai, 2019; Soylu és társai, 2020; András és társai, 2022). A kutatók az adatbázist az adatok ritkasága és az adatelemzések során felmerülő, hosszadalmas adattisztítást igénylő minőségi problémák miatt is erősen kritizálták. Többek között Csáki és Prier (2018) hívja fel a figyelmet erre a helyzetre, és azonosítja a TED-adatbázis elszámoltathatósági problémáját, míg Soylu és társai (2022) külön cikket szentel a közbeszerzések átláthatóságát akadályozó adatminőségi problémák témájának, többek között a TED szempontjából. Továbbá Hafsa és társai (2021) a közbeszerzések tényleges volumenének elemzésekor arra a következtetésre jutott, hogy a közbeszerzési piac méretének a TED alapján történő becslése az adathibák és hiányosságok miatt helytelen lenne.

Bár a verseny fontos téma a közbeszerzési kutatásokban, kevesen elemezték a TED-adatbázist kifejezetten ebből a célból (Tatrai és társai, 2024b). A vonatkozó tanulmányok közül érdemes kiemelni Nemec és társai (2021) kutatását, aki a cseh és szlovák egészségügyi ágazatra vonatkozó elemzésében megállapította, hogy minél több ajánlattevő van, annál alacsonyabb a végső ár. Džupka (2020) az ajánlattevők számának növekedése által kiváltott hatáson túlmenően azt találta, hogy a több ajánlat, valamint kifejezetten a kis- és középvállalkozások

¹¹ www.ted.europa.eu

több ajánlata nagyobb megtakarítást indukál. Muñoz-Garcia és Vila (2019) a cégméret, a részvétel és a siker közötti kapcsolatot vizsgálta a határokon átnyúló közbeszerzésekben. A következő lépés tehát a közbeszerzésben aktív ajánlattevők vizsgálata, amelyre az adatbázis alkalmas lehet.

A szakirodalom alapján a verseny erősödik, ha több piaci szereplő pályázik a tenderekre. Nem véletlen, hogy Tas (2020) rámutat, hogy a szabályozás minőségének javulása jelentősen növeli az ajánlattevők számát. A szakirodalom azonban nem vizsgálta a pályázati kiírás jellemzőit és azokat a fontos döntési pontokat, amelyek a közbeszerzési eljárás előkészítése során relevánsak lehetnek és a verseny intenzívebbé válásához vezethetnek. A szakirodalomból az is kiderül, hogy a TED adatbázis - az adatokkal kapcsolatos problémák ellenére - jó kiindulópont az uniós közbeszerzési gyakorlatról szóló tanulmányokhoz. Az egyik kutatási hiányosság azonban a TED-adatbázis alapján végzett mélyreható versenyelemzéssel kapcsolatos kutatások hiánya.

Módszertan

A kutatás célja, hogy adatbáziselemzés segítségével a verseny intenzitásának növelésére vonatkozó összefüggéseket keressünk, különös tekintettel a fejlődő országok sajátosságaira. Nemec és társai (2020) és Wachs és társai (2021) megközelítéséhez hasonlóan mi is a TED-adatbázis alapján elemezzük és vonunk le következtetéseket. A TED alkalmas a valódi ajánlattevők száma és a további változók közötti kapcsolat bemutatására, teljes európai lefedettséggel, az uniós közbeszerzési értékhatárok felett.

Az adatbázis vizsgálata során a következő kutatási kérdésekre kerestük a választ.

1. Hogyan függ össze az általunk azonosított tíz változó az ajánlattevők számával?
2. Hogyan növelhető a verseny a közbeszerzési piacon e változókkal összefüggésben?

Két hipotézist fogalmaztunk meg a következőképpen:

H1. Az egyetlen ajánlattevővel lefolytatott eljárások száma nem az egyetlen meghatározó tényezője a verseny erősségének.

A verseny erősségét gyakran az egy ajánlattevővel folytatott eljárások arányának vizsgálatával mérik. Kutatásunk azonban sokkal szélesebb körű potenciális kritériumokat azonosít. Ezért azt vizsgáljuk, hogy az ajánlattevők számának alakulása hasonló-e a tagállamokban, és hogy

szükséges-e az ajánlatok kifinomultabb elemzése, mint az egy ajánlattevővel lefolytatott eljárások számának elemzése.

H2 A közbeszerzési eszközök képesek növelni a versenyt.

Azt is felmérjük, hogy az adatok között milyen összefüggések azonosíthatók az egy ajánlattevővel lefolytatott eljárások számával és az általunk kiválasztott, a TED adatbázisban vizsgálható változókval kapcsolatban. Ez segít azonosítani azokat a lehetőségeket, amelyek növelhetik a versenyt. Kutatásunk során a 2017-2020-as TED-adatbázist vizsgáltuk, különös tekintettel az ajánlattevők számára. Az alapvető statisztikák bemutatása után az adatok összefüggéseit az eljárások előkészítésekor rendelkezésre álló adatok és lehetőségek közül kiválasztott változók segítségével vizsgáljuk, figyelembe véve az európai közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó hirdetménymintákban rendelkezésre álló adatokat.

A vizsgált változók az alábbiak:

1. Az ajánlatkérő típusa (minisztérium, közjogi szervezet, közműszolgáltató stb.)
2. A beszerzési tárgy típusa (építési beruházás, árubeszerzés, szolgáltatás)
3. A beszerzési tárgy részekre történő felosztása
4. A szerződés értéke
5. Uniós finanszírozási forrás
6. A szerződés időtartama
7. Tárgyalás az eljárásban
8. Gyorsított eljárás
9. Értékelési szempontok (legalacsonyabb ár, gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat)
10. KKV nyertesek

Ennek a tíz változónak a többsége olyan közbeszerzési eszköznek minősül, melynek vonatkozásában az ajánlatkérőnek lehet mozgástere, vagy szempont lehet az adott változó a versenyeztetés során. Legjobb tudomásunk szerint a TED-adatokat ilyen mélységben még nem vizsgálták ilyen elemekkel. Ennek egyik oka, hogy két adatbázisra van szükség ahhoz, hogy a fent leírt összes adatot az ajánlattevők számával kapcsolatban vizsgálni lehessen. Adatbázisunkat a következőképpen építettük fel: Az adatbázis két változatát hoztuk létre, az első az eljárás szintjére vonatkozó adatokat tartalmazta, a második pedig az egyes tételekre

tatrai.tunde_194_24

vonatkozott. Ez a megkülönböztetés lehetővé tette a közbeszerzési eljárások eljárásszintű és tételszintű jellemzőinek elemzését.

Az első lépésben a hirdetményekből és a szerződéskötési hirdetményekből származó adatokat párosítottuk és egyetlen adatbázisban egyesítettük. Ennek során a hirdetmények kb. 50%-át tudtuk lefedni. Ezután megtisztítottuk az adatokat, és eltávolítottuk a valótlant és feltehetően hibás rekordokat. A nem teljes rekordokat megtartottuk (ahol egyes változók hiányzó értékekkel rendelkeztek), nem egészítettük ki, nem helyettesítettük az irreálisnak minősülő adatokat. A tisztítási folyamat rávilágított néhány rossz rögzítési gyakorlatra. Például a felhívásra érkezett ajánlatok száma az eredeti adatállományban 0 és 999 között volt. A hamis adatrekordok felvételéből eredő torzítás elkerülése érdekében csak azokat a pályázatokat vettük figyelembe, amelyek esetében az ajánlatok száma a realisabb 1 és 98 között mozgott. Ez a tisztítás 432 646-ról 377 761-re csökkentette a vizsgált felhívások számát (12,7%-os veszteség), és az átlagot kissé, ugyanakkor a szórást radikálisan csökkentette (3. és 4. számú táblázat).

Kapott ajánlatok száma	Eredeti TED adatbázis	Tisztított adatbázis
0	54315	0
1	100478	100478
2	79237	79237
3	61776	61776
4	42560	42560
5	29348	29348
6 to 96	64355	64355
97	1	1
98	6	6
99	80	0
100	50	0
101	3	0
több, mint 101	437	0

3. számú táblázat Kapott ajánlatok száma

Forrás: Saját szerkesztés

tatrai.tunde_194_24

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
Eredeti TED adatbázis	432,646	0	999	3.97	27.414
Tisztított adatbázis	377,761	1	98	3.62	3.824

4. számú táblázat Kapott ajánlatok száma

Forrás: Saját szerkesztés

Az adatbázis-tisztítás során a szerződések értékét is felülvizsgáltuk. Az adatok megoszlása alapján úgy tűnik, hogy a tényleges érték helyett túl gyakran adtak meg mesterséges, csak a 9-es számjegyet tartalmazó értékeket (pl. 9, 99, 999, 9999) ajánlatkérők. (5. számú táblázat) Bár az adatszolgáltatási szabályok szerint a hatóságoknak euróban kell feltölteniük az értékeket, az értékek egy része irreális volt (például egy szerződés esetében rögzített maximális érték meghaladta az Európai Unió 2020-as teljes GDP-jének 60 százalékát). Ezért nem vettük fel a 9999 eurónál kisebb vagy 999 millió eurónál nagyobb értékű szerződéses értékeket, és töröltük a csak a 9-es számjegyet tartalmazó szerződéses értékeket is. A rendszerből hiányzó értékek helyettesítették ezeket a mezőértékeket. (6 . számú táblázat)

Szerződéses érték EUR-ban	Eredeti TED adatbázis	Arány
9	25	0.01%
99	10	0.00%
999	6	0.00%
9 999	8	0.00%
99 999	3	0.00%
999 999	23	0.01%
9 999 999	6	0.00%
99 999 999	9	0.00%
999 999 999	37	0.01%
9 999 999 999	5	0.00%
99 999 999 999	4	0.00%
Csak 9-es számot tartalmazó	136	0.03%
Minden más valós adat	407358	94.16%
Hiányzó	25152	5.81%
Összesen	432646	100.00%

5. számú táblázat A csak 9-es számjeggyel megadott összértékek gyakorisága

Forrás: Saját szerkesztés

tatrai.tunde_194_24

Szerződéses érték EUR-ban	Eredeti TED adatbázis	Arány
0	35143	8.12%
1 – 9 999	47472	10.97%
10K – 999M	324768	75.07%
Több mint 999M	111	0.03%
Hiányzó	25152	5.81%
Összesen	432646	100.00%

6. számú táblázat Kapott ajánlatok száma

Forrás: Saját szerkesztés

Szerződés hossza (hónap)	Eredeti TED adatbázis	Arány
0	5915	1.37%
1-12	79229	18.31%
13-24	56462	13.05%
25-36	36751	8.49%
37-48	26879	6.21%
49-60	13064	3.02%
61-72	3784	0.87%
73-84	1950	0.45%
85-96	1559	0.36%
97-108	522	0.12%
109-120	1630	0.38%
121-132	225	0.05%
133-144	284	0.07%
145-156	96	0.02%
157-168	40	0.01%
169-180	382	0.09%
Több mint 180 hónap	873	0.20%
Összes valós adat	229645	53.08%
Hiányzó	203001	46.92%
Összesen	432646	100.00%

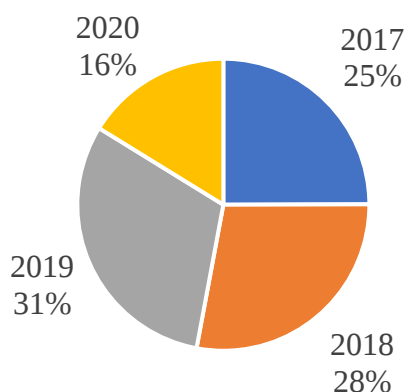
7. számú táblázat A szerződések nyilvántartott időtartama

Forrás: Saját szerkesztés

Néhány rekordot irreális időtartamuk miatt eltávolítottunk. A 180 hónapnál (15 évnél) nem hosszabb szerződéseket fogadtuk el valósnak. Az adatbázisban szereplő maximális időtartam például 44 870 hónap volt (a kérdőív hónapokban kéri az időtartamot), ami irreálisnak tekinthető, hiszen ha ez a szám napokra vonatkozott volna is, ez 123 éves időtartamú szerződést jelentett volna.

A kutatás eredménye

A megtisztított adatbázis 973 376 tételt tartalmazott, amelyek 377 761 felhíváshoz kapcsolódtak. Az adatok azonban egyenlőtlenül oszlanak meg az évek és az országok között. Például a 2020-as évhez kisebb arány társul, mint a 2017-2019-es évhez, mivel csak azokat a felhívásokat vettük figyelembe, amelyekhez 2020-ban közzétett pályázat és eredmény is kapcsolódott.

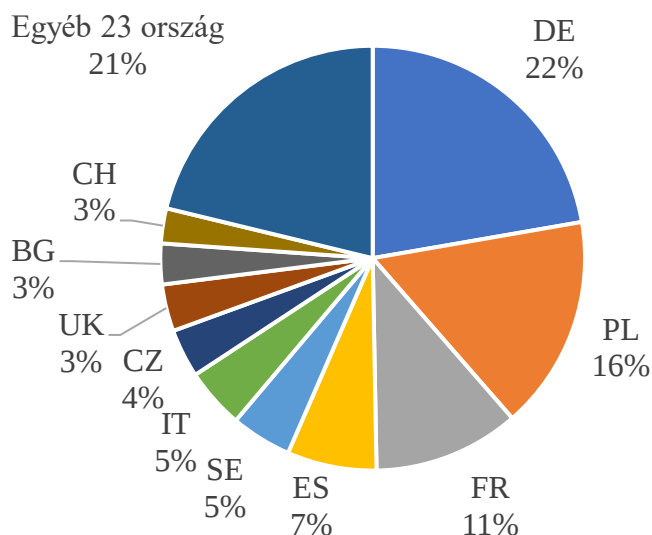


7. számú ábra. A közbeszerzési felhívások megoszlása évek szerint

Forrás: Saját szerkesztés

Az uniós országok mérete jelentősen befolyásolja a közbeszerzési pályázatok számát. Az adatbázisban a német, lengyel és francia közbeszerzési felhívások dominálnak, amelyek az adatbázisunkban szereplő összes felhívás 49,7 százalékát teszik ki.

tatrai.tunde_194_24



8. számú ábra. A közbeszerzési felhívások országonkénti megoszlása

Forrás: Saját szerkesztés

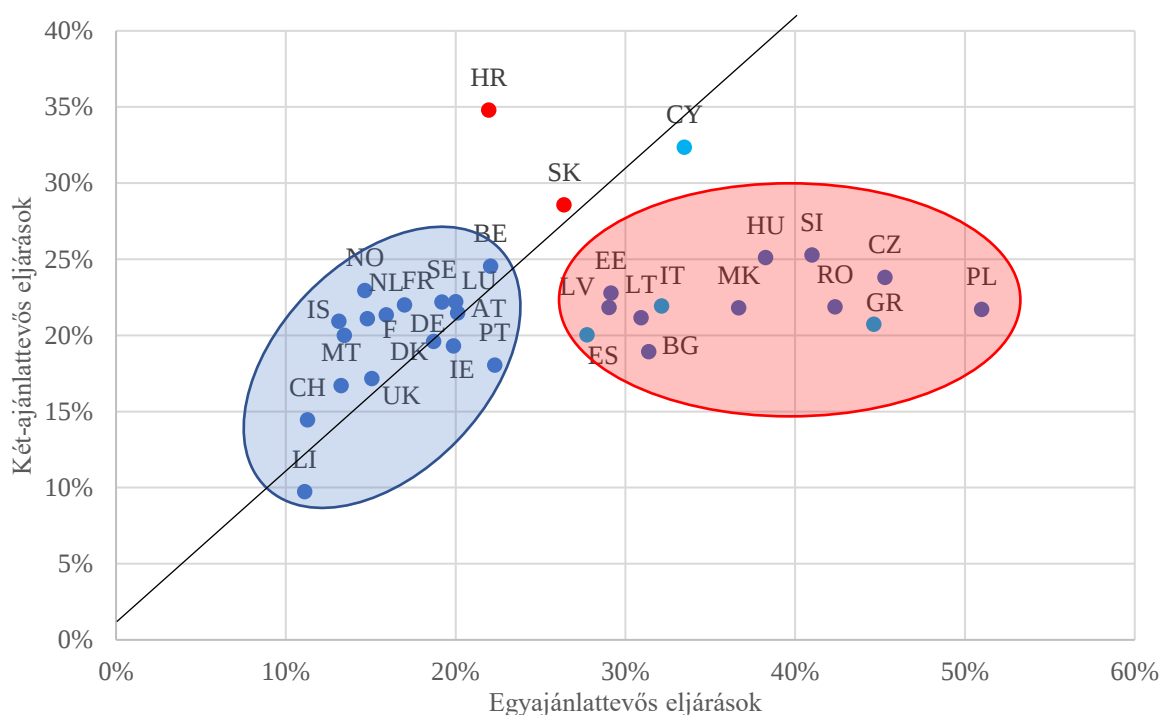
Az adatállomány kvantiliseinek megfelelően öt csoportot hoztunk létre, hogy nyomon követhessük a beérkezett ajánlatok száma és a beszerzés jellemzői közötti összefüggéseket. Az egyéb nominális változók közötti összefüggések mérésére a Chi-square tesztekkel végzett kereszttábla-elemzéseket alkalmaztunk. Ezenkívül ANOVA- és páros T-teszteket számoltunk a skálaváltozókra, hogy segítsük a csoportok közötti jelentős különbségek azonosítását.

Ajánlatok száma	Gyakoriság	Százalék	Valós százalék
1 ajánlat	100478	23.2	26.6
2 ajánlat	79237	18.3	21.0
3 ajánlat	61776	14.3	16.4
4 vagy 5 ajánlat	71908	16.6	19.0
Több, mint 5 ajánlat	64362	14.9	17.0
Összesen	377761	87.3	100.0
Hiányzó adat	54885	12.7	
Összesen	432646	100.0	

8. számú táblázat. A közbeszerzési felhívások besorolása a beérkezett ajánlatok száma alapján

Forrás: Saját szerkesztés

Az országok közötti különbségek az ajánlatok számában akkor a legszembetűnőbbek, ha az országokat aszerint osztályozzuk, hogy milyen valószínűséggel vannak egy- vagy két-ajánlattevős (vagy egy- vagy kétajánlatos) eljárások, mivel ezeket az eljárásokat kritizálják leginkább a gyenge hatékonyságuk miatt (9 számú. ábra). Két csoportot azonosítottunk: a legtöbb nyugat-európai országban (a közbeszerzési felhívások teljes aránya: 57,5%) a közbeszerzések esetében kisebb a valószínűsége annak, hogy egyajánlattevős eljárásra sor kerül, de a két ajánlatos ajánlatok valamivel gyakoribbak, mint egy ajánlatos társaik. A kevésbé fejlett dél-európai (Spanyolország, Olaszország, Görögország) és kelet-európai országokban (40,9%) azonban viszonylag nagy arányban azonosítottunk két ajánlatot, bár az egy ajánlatos eljárások valószínűsége még nagyobb. Három ország (Horvátország, Ciprus és Szlovákia), amelyek szerény számú közbeszerzéssel (összesen 1,5%) rendelkeznek az adatbázisban, nem tartoznak egyik csoportba sem.



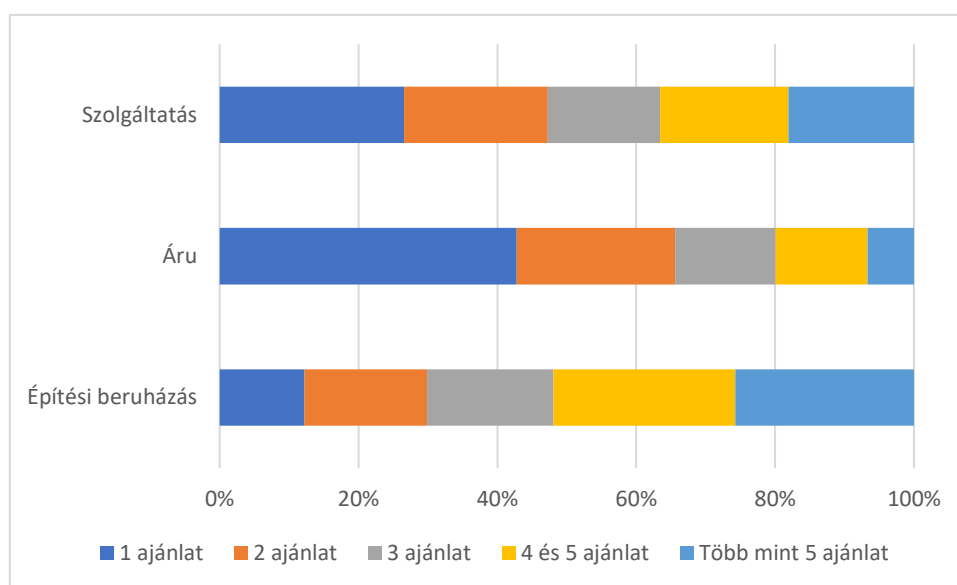
9. számú ábra. Az egy és két ajánlatot tartalmazó eljárások aránya országonként (%)

Forrás: Saját szerkesztés

A továbbiakban az ajánlatkérő típusa és az ajánlatok száma közötti összefüggéseket vizsgáltuk. Az összes összefüggésvizsgálat minden szinten szignifikáns kapcsolatot mutatott. Míg az egy és két ajánlatot vonzó közbeszerzések a legtöbb ajánlatkérő hatáság által leggyakrabban kiírt típusok, a regionális és helyi hatóságok sikeresebbek a pályázók bevonásában. A felhívásaik 43

százalékában például legalább négy ajánlattevő volt. A közjogi szervek felhívásaihoz kapcsolódott a legjelentősebb kockázat, hogy csak egyetlen ajánlat érkezett.

A TED-osztályozás a szerződés típusaként a beszerzett terméket vagy szolgáltatást jelöli. Mivel egyetlen szerződés többféle beszerzési tárgyat is tartalmazhat, a kapcsolatot Lot-szinten¹² kell elemezni (10. számú ábra). A statisztikák megerősítik a szerződéstípusok közötti különbségeket minden szignifikanciaszinten. Míg az árubeszerzésre (árubeszerzésre) vonatkozó szerződéses tételek közel 43 százalékára csak egy érvényes ajánlat érkezett, addig az építési beruházásokra vonatkozó tételek közel 52 százalékára háromnál több ajánlat érkezett.



10. számú ábra. Az egy Lot-ra vonatkozó szerződések típusa és az ajánlatok száma közötti kapcsolat

Forrás: Saját szerkesztés

Az adott szerződésben szereplő tételek száma és az ajánlatok száma közötti összefüggés tekintetében a tételszintű adatok beszédesebbek, mint az eljárásszintűek. (Triviális megemlíteni, hogy a több Lot-ra osztott eljárások több ajánlatot kapnak, mivel a felhívásszintű ajánlatok száma legalább a sikeresen elnyert tételek ajánlatainak összegét adja). A 9. számú táblázat az ANOVA alkalmazásának eredményeit és a páronkénti különbségek szignifikanciáját

¹² Ez gyakorlatilag a részekre bontott eljárás rész-szintjét jelenti, a szakirodalomban a LOT kifejezés elterjedt, különösen azért, mert a részek esetében félreérthető, hogy az adott eljárás részéről van szó. A továbbiakban én is a LOT kifejezést alkalmazom ezért, így téve különbséget abban, hogy a LOT szint egyben külön szerződést is jelent, tehát technikailag hiába egy eljáráshoz kapcsolódik, valójában ennek csak adminisztratív oka van, külön nyertese van az adott LOT-nak.

tatrai.tunde_194_24

mutatja be. A tesztek minden szignifikanciaszinten megerősítik, hogy az ajánlatok és a Lot-ok száma nem független egymástól.

Az eredmények fordított lineáris összefüggést mutatnak a Lot-ok száma és a beérkezett ajánlatok száma között: minél több az egy felhívásban szereplő Lot-ok száma, annál valószínűbb, hogy csak egy pályázó tesz ajánlatot. Ezzel szemben a kevesebb tételt tartalmazó felhívások több ajánlattevőt vonzanak.

Ajánlatok számra	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	Lower Bound*	Upper Bound*	Min	Max**
1 ajánlat	321,225	26.14	36.511	0.064	26.01	26.26	0	198
2 ajánlat	202,241	22.35	36.159	0.080	22.19	22.51	0	198
3 ajánlat	144,060	20.93	35.980	0.095	20.74	21.11	0	200
4 vagy 5 ajánlat	153,258	18.30	33.580	0.086	18.14	18.47	0	198
Több, mint 5 ajánlat	118,695	12.39	26.888	0.078	12.24	12.55	0	198
Összesen	939,479	21.51	35.082	0.036	21.44	21.58	0	200

9. táblázat. A felhívásban szereplő tételek száma és a beérkezett ajánlatok száma közötti összefüggés

Forrás: Saját szerkesztés

A szerződések értéke és a beérkezett ajánlatok száma közötti kapcsolat tekintetében fordított U alakú összefüggést állapítottunk meg (10. számú táblázat). A nagy összértékű szerződések általában három-öt ajánlattevőt vonzanak, míg a kisebb értékű felhívások vagy kevés figyelmet kapnak, vagy mivel egyes cégek (pl. kkv-k) számára nem túl nagyok, az ajánlatok száma növekszik. A legtöbb csoporton belüli különbségek 5 százalékos szignifikanciaszinthez kapcsolódnak. A három ajánlatot vonzó és a négy vagy öt ajánlatot tartalmazó felhívások átlaga megegyezik.

tatrai.tunde_194_24

Ajánlatok száma	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	Lower Bound*	Upper Bound*
1 ajánlat	84,620	1,193,771	8,974,182	30,850	1,133,304	1,254,237
2 ajánlat	66,614	1,688,488	12,030,419	46,612	1,597,129	1,779,848
3 ajánlat	52,258	2,187,480	16,203,115	70,880	2,048,555	2,326,405
4 vagy 5 ajánlat	61,829	2,124,858	13,024,827	52,381	2,022,191	2,227,526
Több, mint 5 ajánlat	55,388	1,921,243	11,841,337	50,314	1,822,626	2,019,859
Összesen	320,709	1,763,589	12,294,587	21,710	1,721,038	1,806,140

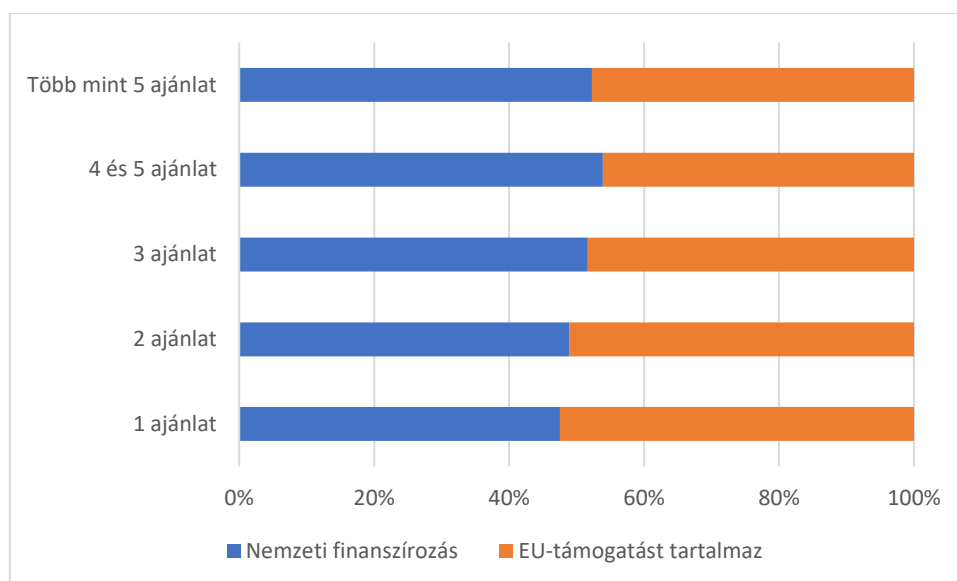
*95%-os konfidenciaintervallum az átlaghoz

10. táblázat. A szerződés értéke és az ajánlatok száma közötti összefüggés

Forrás: Saját szerkesztés

A teljesen vagy részben uniós forrásokból finanszírozott közbeszerzéseket gyakran nem megfelelően készítik elő, vagy éppen túl szigorú ezen eljárások ellenőrzése és túl kevés ajánlatot vonzanak. Mivel a finanszírozási rendszerek ugyanazon felhíváson belül a tételek között eltérhetnek, ezt a feltételezést a LoT-szintű adatbázisban teszteltük (11. számú ábra).

Valamennyi statisztikai mérőszám minden szignifikanciaszinten szignifikáns különbséget mutatott a két csoport között. Az adatok azt mutatják, hogy az uniós finanszírozású felhívások esetében valóban gyakoribb, hogy csak egy vagy két ajánlat érkezik. Különösen az egy ajánlatot tartalmazó felhívások terjedtek el, míg az ötnél több ajánlatot tartalmazó felhívások ritkák.



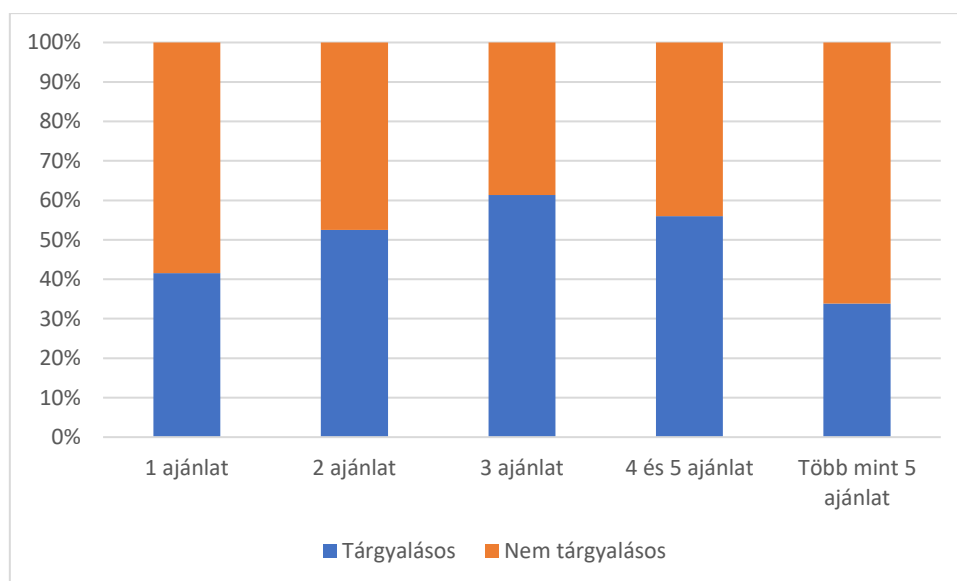
11. számú ábra. Az ajánlatok számának különbsége a helyben finanszírozott és a legalább részben uniós finanszírozású szerződések között

Forrás: Saját szerkesztés

Általában feltételezhető, hogy a rövidebb időtartamú szerződések több ajánlattevőt vonzanak (mivel ez utóbbiak kisebb értékűek és kisebb kockázattal járnak). Ezt a feltételezést vizsgálva nem találtunk jelentős különbséget a három, illetve a négy vagy öt ajánlatot tartalmazó szerződések átlagos hossza között. Az összes többi páros összehasonlítás azonban 5 százalékos szignifikanciaszinten szignifikáns eltérést jelzett. Az eredmények alátámasztják azt az állítást, hogy a hosszabb szerződések nagyobb figyelmet vonzanak, mint a rövidebbek.

Az eljárás típusára vonatkozóan két kategóriát hoztunk létre aszerint, hogy a tárgyalás jelentős szerepet játszott-e az ajánlattevők aktivitásában. A statisztikák (12. számú ábra) alátámasztják ezt a felosztást. A tárgyalásos eljárások jobban vonzzák a kettő és öt ajánlat közötti ajánlatokat, míg a nem tárgyalásos eljárások inkább az egyszeri ajánlatokat és az ötnél több ajánlattevőt vonzzák. Feltételezzük, hogy ez az eredmény azzal magyarázható, hogy a tárgyalások megszervezésekor a beszerzők arra törekcsenek, hogy több, de nem túl sok pályázót vonzzanak, hogy a tárgyalásokat könnyen tudják kezelni. (A statisztikai különbséget vizsgáló tesztek minden szinten szignifikánsak).

tatrai.tunde_194_24

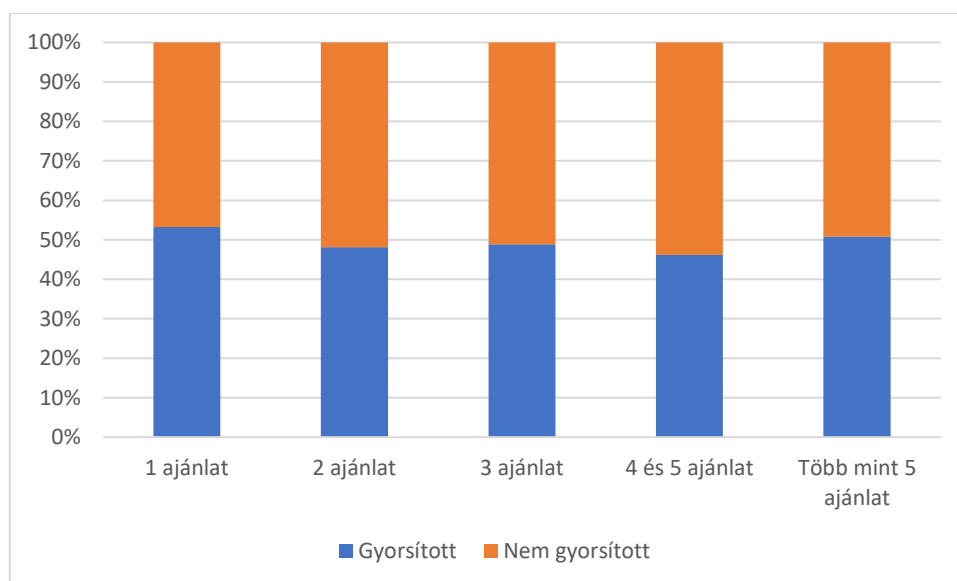


*Tárgyalási folyamat típusok: Versenypárbeszéd, Hirdetmény nélküli tárgyalásos, Hirdetménnyel induló tárgyalásos; Nem tárgyalásos folyamat típusok: Meghívásos, Nyílt

12. számú ábra. Az ajánlatok számának különbsége a tárgyalásos és a tárgyalás nélküli eljárásokban részt vevő pályázati felhívások között.

Forrás: Saját szerkesztés

A gyorsított eljárások rövidebb megvalósítási időszakot jelentenek a versenyképes ajánlatok esetében. Ezért ésszerű feltételezni, hogy ezekre a felhívásokra kevesebb ajánlat érkezik. A 12. számú ábra azt mutatja, hogy ez a feltételezés részben igaz: a gyorsított eljárások esetében gyakoribbak az egy ajánlatot tartalmazó ajánlatok. Mindazonáltal az előbbieket jobban teljesítik az ötnél több ajánlat bevonásában is. (A két csoport minden teszt alapján szignifikánsan különbözik egymástól minden szignifikancia-szinten).



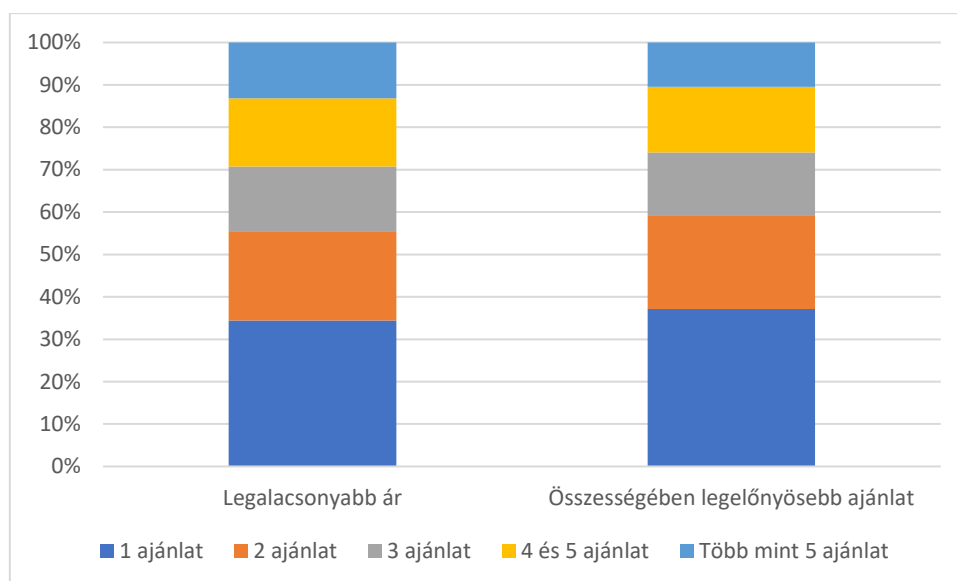
13. számú ábra. Az ajánlatok számának különbsége a gyorsított és a nem gyorsított eljárások között

Forrás: Saját szerkesztés

Feltételezhető, hogy a nyertes ajánlat meghatározására alkalmazott kritériumok jelentősen befolyásolják a felhívások népszerűségét. A 14. számú ábra a tételszintű adatbázisban szereplő különbségeket mutatja be, mivel ezek a kritériumok tételenként eltérőek lehetnek. Az eredmények azt mutatják, hogy a kizárólag a „legalacsonyabb árra” való összpontosítás növeli a három vagy több ajánlat beérkezésének valószínűségét. A „gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat” (MEAT¹³) kiválasztásának összetettebb és „puhább” kritériumának alkalmazása azonban csökkenti az érdeklődő szállítók számát.

¹³ Most Economically Advantageous Tender, melyet a szakirodalomban jellemzően MEAT rövidítéssel azonosítunk

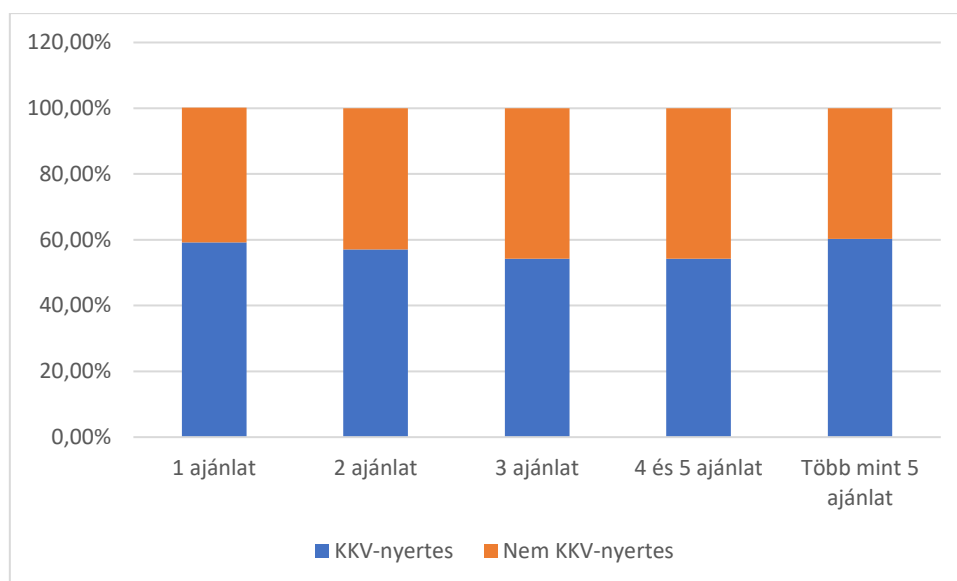
tatrai.tunde_194_24



14. számú ábra. Az ajánlatok számának különbsége a szerződés odaítélésének szempontjai szerint

Forrás: Saját szerkesztés

Gyakori az a feltételezés, hogy a kkv-knak csak kevés ajánlatot vonzó szerződések elnyerésére van esélyük, és hogy a nagyobb vállalatok mindig a népszerűbb pályázatokat nyerik el. A tételszintű adatbázison alapuló megállapítások azt mutatják, hogy ha csak egy ajánlat érkezik, vagy ha ötnél több, a kkv-knak az átlagosnál nagyobb esélyük van a nyeresre (15. számú ábra). Ez azt jelenti, hogy a kkv-k átlagon felüli valószínűséggel pályáznak az egy ajánlatot tartalmazó ajánlatoknál. A több ajánlatot tartalmazó ajánlatok esetében a kkv-k nagyobb arányú győzelme annak tudható be, hogy a legtöbb ajánlatot a kkv-k tették.



15. számú ábra Ajánlatok számának különbsége aszerint, hogy egy kkv nyerte-e a szerződést

Forrás: Saját szerkesztés

Hogyan lehet a verseny intenzitását növelni?

Az itt ismertetett elemzés az ajánlattevők száma és a különböző változók közötti kapcsolatot vizsgálta; számos releváns összefüggést sikerült azonosítani.

Pozitív hatás	Negatív hatás
Ajánlatkérő típusa – regionális, helyi	Ajánlatkérő típusa - minisztérium
Beszerezési tárgy típus – építési beruházás	Beszerezési tárgy típus – szolgáltatás, áru
Beszerezés részekre bontása	Túlzottan sok részre bontott eljárás
Szerződés értéke - magas	Szerződés értéke - alacsony
KKV – ha sok a kkv, akkor nagyobb valószínűséggel nyer KKV	EU-támogatott projekt
Tárgyalás	Gyorsított eljárás
Értékelési szempont – legalacsonyabb ár	Értékelési szempont – összességében legelőnyösebb ajánlat
Szerződés hossza - hosszabb	Szerződés hossza - rövidebb

11. számú táblázat. Az eredmények összefoglalása

Forrás: Saját szerkesztés

Természetesen ezek nem ok-okozati összefüggésre utalnak, azaz ha magas a szerződés értéke, akkor minden esetben több ajánlattevő is érkezik. Inkább a szerződés keretében vásárolt termékek és szolgáltatások típusa befolyásolja annak valószínűségét, hogy kevesebb ajánlatot kapnak. Míg az „építési beruházásra” kiírt pályázatokra több ajánlat érkezik, addig a tipikus „árura” vonatkozó szerződések kevesebb ajánlattevőt vonzanak. Míg a szolgáltatások esetében az ajánlatok számát tekintve kiegyensúlyozottabb a helyzet (1-4), az áruk esetében aránytalanul magas az egy ajánlatot tartalmazó eljárások aránya.

A kevesebb Lot-ra osztott szerződések nagyobb valószínűséggel vonzanak több ajánlattevőt. Az eredmények azonban azt sugallják, hogy nem tanácsos egy eljárást nagyszámú részre bontani, kivéve, ha ez méretgazdaságossági előnyökkel jár az ajánlatkérők számára. Az ajánlatkérőknek figyelembe kell venniük a kkv-k általános érdekeit, amikor a beszerzéseiket több Lot-ra osztják, és értékelniük kell, hogy érdemes-e egyáltalán kisebb tételekre kiírni az ajánlatokat, illetőleg hogy ez a döntés szakmailag indokolt-e.

A szerződések értéke és a beérkezett ajánlatok száma között fordított U alakú összefüggést állapítottunk meg. A nagyobb értékű szerződések általában három-öt ajánlatot vonzanak, míg az alacsonyabb értékű szerződések esetében egy vagy kettő, illetve ötnél több ajánlat érkezése valószínűbb. Ezt az eredményt óvatosan kell kezelni, mivel a korábban említett adatprobléma itt is fennáll - azaz a szerződések értéke gyakran pontatlan, hiányos és hibás. A tisztított adatbázis eredményei alapján azonban úgy tűnik, hogy az ajánlattevők inkább a piac számára optimális és nem túl nagy projektekre, mint a nagyon kicsi vagy túl nagy projektekre tesznek ajánlatot, ami a piaci szereplők számára logikus választás, hiszen többségük kis- és középvállalkozás.

Különösen érdekes megállapítás, hogy az EU által finanszírozott projektek eljárásaira kevesebb ajánlat érkezik, mint a teljesen helyi finanszírozású társaikra. Ennek számos oka lehet, például a rendkívül hosszadalmas ellenőrzések, a nagyobb adminisztráció, a számlák kifizetésének nehézségei és a szerződésmódosítások nehézségei. Összességében a piaci szereplők tapasztalatai befolyásolják az EU által finanszírozott projektekhez való hozzáállást, és kevésbé vonzóvá teszik ezeket az eljárásokat.

A hosszabb időtartamú szerződések nagyobb figyelmet kapnak, mint a rövidebb időtartamúak. Más szóval, a gazdasági szereplők inkább az állami szereplőkkel kötnek üzletet, mert biztosabb bevételekre számítanak, ami vonzóbbá teszi a hosszabb távú projektekre való pályázást.

Bár Ochrana (2013) a kínálati oldalon a nyílt eljárásoknak a versenyre gyakorolt pozitív hatását találta, úgy gondoljuk, hogy ez a következtetés nem mond ellent a mi eredményeinknek, mivel a kutatás nem kifejezetten a nyílt eljárások versenyre gyakorolt hatását és az ennek megfelelő több ajánlattevő megjelenését vizsgálta, hanem kizárólag az átláthatóságnak a versenyre gyakorolt általános hatását. A mi esetünkben azonban csak és kizárólag a nyilvánosan meghirdetett eljárásokkal foglalkoztunk.

Az általános vélekedéssel ellentétben a tárgyalásos eljárások jobban vonzzák a két-öt ajánlatot, mint a nem tárgyalásos alternatívák, de kevésbé az ötnél több ajánlat összegyűjtésében. Mivel az egy ajánlatot tartalmazó ajánlatok ritkábbak a tárgyalásos eljárásoknál, el kell döntenünk, hogy melyik megoldás fokozza hatékonyabban a versenyt. Az eredmény arra hívja fel a figyelmet, hogy a nyílt eljáráshoz való ragaszkodás, hiszen átláthatóbbnak tűnik (mivel az eljárás során nincs lehetőség a tárgy vagy a szerződés tartalmának megváltoztatására), valójában kontraproduktív lehet. A piaci szereplők értékelik a kommunikációt, ami az ajánlattevők érdeklődésében is megmutatkozik.

A gyorsított eljárások nagyobb valószínűséggel vonzanak csak egy ajánlatot és ötnél több ajánlatot, mint a nem gyorsított felhívások. Ezért a gyorsított eljárásokat az ajánlatkérőknek visszafogottan kell alkalmazniuk. Nem szabad elfelejteni, hogy csak a megfelelő szakember tud rövid határidőn belül érvényes ajánlatot tenni, ami arra utal, hogy ezen a területen igen nagy a verseny a piacon. Összetett közbeszerzési eljárások esetében azonban a rövidebb határidő azzal jár, hogy az ajánlatkérőnél csak az a pályázó részesülhet előnyben, akinek van tapasztalata. Ennek megfelelően ideális esetben kerülendő a gyorsított eljárás, amely diszkriminatív lehet.

Az ajánlatkérő több ajánlatot kaphat, ha a legjobb ajánlatot kizárólag az ár alapján választják ki, mint a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat (MEAT¹⁴) odaítélési szempontjának alkalmazása esetén. Ez az eredmény ellentétes az EU azon törekvésével, hogy a MEAT-kritériumot általános szabályként alkalmazzák, a legalacsonyabb árat pedig kivételes értékelési kritériumként választhassák az ajánlatkérők. Nem meglepő, hogy mivel amennyiben az egyetlen értékelési kritérium az ár, ez nem riasztja el a gazdasági szereplőket, és még többen vehetnek részt az ilyen eljárásokban. Mindez azonban határozottan azt sugallja, hogy az ajánlatkérőknek óvatossá kell lenniük, ha az ajánlattevőktől az ártól eltérő értékelési szempontok alkalmazását követelik meg, különösen azokét, amelyek túlságosan szubjektívek, és így csökkentik az

¹⁴ Most Economically Advantegous Tender

ajánlattevők ajánlatkérőkbe vetett bizalmát. Albano és társai (2017) a korábbi teljesítménynek a jelenlegi versenyeztetési eljárásban a pontszámhoz való kapcsolásával kiemelik az amerikai szövetségi szabályozás előnyét, amely ezt a lehetőséget minden értékelés és szerződés odaítélésének fontos elemévé teszi. Jelen kutatás korlátja, hogy esetünkben Európában nem lehetséges a múltbeli teljesítményt az értékelés részeként figyelembe venni, viszont szükséges az ár mellett egyéb minőségi szempontokat figyelembe venni, vagy a legalacsonyabb költséget értékelni.

Az átlagosnál nagyobb az esélye annak, hogy egy kkv nyerjen szerződést, ha az ajánlattevő csak egy vagy ötnél több ajánlatot kap. Ez a relatív siker arra utal, hogy ha sok ajánlattevő pályázik, akkor ezek többsége kkv lesz (azaz a kkv-k egymással versenyeznek), de az egyes piacokon elért sikerük okai összetettek, és további kutatást érdemelnek.

Ami az ajánlatkérők típusait illeti, a minisztériumok és a „közjogi szervek” kevesebb ajánlatot kapnak, míg a regionális és helyi hatóságok sokkal sikeresebbek a verseny intenzitásának növelésében. Ennek oka az, hogy a helyi hatóságok közvetlenebbül tudnak a piacra lépni és aktivizálni az ajánlattevőket. Külön megvizsgáltuk a központi beszerző szervezetek eljárásait is. Az eredményeket azonban nagy óvatossággal kell kezelni. Bár a központi beszerző szervezetek eljárásai látszólag több ajánlatot eredményeznek, a kapcsolódó keretmegállapodásokat nem tudjuk vizsgálni, mivel azok egy zárt rendszer részét képezik, amely új pályázati kiírásokat vagy a legjobb ajánlattevők közül való kiválasztást foglal magában. Így az úgynevezett hosszú távú beszerzési modellek (keretmegállapodások, dinamikus beszerzési rendszerek) nem képezik elemzésünk tárgyát. A központi beszerző szervezetek azonban jellemzően ilyen keretek szerint működnek. Így az előbbi elemzési eredményt fenntartásokkal kell kezelni.

Hasonlóképpen versenyjogi technikai kérdés, hogy van-e tényleges verseny, ha van egy második ajánlattevő, akinek az ajánlata érvénytelen. Parikka-Alhola és Nissinen (2012) szintén felvetik az érvénytelen ajánlatok értékelésre gyakorolt hatásának kérdését. A verseny szempontjából azonban a több aktív ajánlattevő minden bizonnyal nagyobb piaci érdeklődést jelent, még akkor is, ha ez utóbbiak közül több érvénytelen.

A kutatás gyakorlati jelentősége abban áll, hogy hozzájárul az ajánlatkérők döntéséhez, amikor kifejezetten érdekeltek az ajánlattevők számának növelésében. Tekintettel arra, hogy az ajánlatkérők számára a közbeszerzési igényeik meghatározásakor kisebb szabadságot biztosítanak a közbeszerzés tárgyának megválasztásában, továbbá a szerződés becsült értéke és

az uniós finanszírozás is adott, a következő kritériumok maradnak, amelyek alkalmazása során az ajánlatkérőknek viszonylagos szabadságuk van a megfelelő indoklással.

Paradox módon az alábbi kritériumok alkalmazását az európai szabályozási keretrendszer mindig akadályozza, mivel az a verseny korlátozásának minősül. Ezért az ajánlatkérő számára (a 10 vizsgált változóból) négy olyan lehetőség maradt az ajánlattevők számának növelésére, amelyeket elemzésünk alapján javasoltunk, de amelyeket a jogszabályok, az uniós politika és/vagy az Európai Bíróság döntései nem támasztanak alá.

- Tárgyalásos eljárás: az ajánlatkérő (nem közszolgáltató) csak indokolt esetben folytathat tárgyalásokat, (Dir. 2014/24. Art. 26(4))
- Kizárólag árkritérium: csak kivételes esetekben alkalmazható, (Dir. 2014/24. Art. 67(2))
- A szerződés tárgyának tételekre való felosztása: ha az ajánlatkérő nem osztja a szerződés tárgyát több tételre, az ajánlatkérőnek ezt indokolnia kell (Dir. 2014/24. 46. cikk).
- A szerződés időtartama: a túlságosan hosszú eljárás versenykorlátozónak tekinthető. (C-451/08¹⁵)

Ennek megfelelően az európai jogszabályok elválasztják az ajánlatok számát a versenytől. A Belső Piaci Eredménytábla (SMS, 2022) például önálló elemként kezeli, holott valójában ez az egyik, de nem az egyetlen bizonyítéka a verseny fennállásának, ha elegendő számú ajánlat érkezik. Kutatásunk ebből a gyakorlati szempontból próbált segítséget nyújtani a piaci szereplőknek, és olyan ellentmondást találtunk, amely megnehezíti a verseny és az ajánlattevők számának növelését ugyanabban a szabályozási környezetben.

A kutatás eredménye

A kutatás rávilágított az országok közötti különbségekre és arra, hogy a pályázati eljárások előkészítési szakaszában számos olyan döntés hozható, amely befolyásolhatja a verseny mértékét. Megállapítható, hogy az egyetlen pályázati mutató elemzése nem elegendő; a változók kapcsolatainak sokkal mélyebb és sokszínűbb elemzésére van szükség, különösen az országok közötti különbségek megértéséhez és az országspecifikus megoldások meghatározásához.

¹⁵ Lásd Helmut Müller ügy <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-451/08>

A kutatási eredmények kérdéseket vetnek fel azzal kapcsolatban, hogy az egy ajánlattevőre vonatkozó eljárások mellett a több ajánlat vizsgálatának is van-e jelentősége. Kutatásunk azt sugallja, hogy a tagállamok két nagy csoportra oszthatók, a fejlettebb csoportban egyenletesebb az ajánlatok eloszlása, azaz az egy ajánlattevős eljárásokban kevés a kiugró érték. Ezzel szemben a második csoportban az ajánlatok eloszlása egyenetlenebb, és sokkal több az egy ajánlattevős eljárások száma (lásd a 3. számú ábrát). Ez a kutatás éppen arra hívja fel a figyelmet, hogy az ajánlatok szerkezetét is meg kell vizsgálni, és szükséges megkérdőjelezni az Belső Piaci Eredménytábla (Single Market Scoreboard, SMS, 2022) megközelítését, amely a verseny meglétét csak egy szempontból, nevezetesen egyetlen ajánlattevőn keresztül vizsgálja.

Kutatásunkban azonosítottuk azokat a feltételeket a hirdetményben, amelyek az ajánlattevők számának növekedéséhez vezetnek. Így a hosszabb szerződési időszak, a tárgyalás lehetősége, a beszerzés tárgyának Lot-okra való felosztása, a legalacsonyabb ár értékelési szempontjának megválasztása vagy a nagyobb értékű beszerzések nagyobb valószínűséggel vezetnek több ajánlattevőhöz. E feltételek alkalmazásakor az ajánlatkérőknek mindig figyelembe kell venniük a beszerzés tárgyát képező tételek specifikációit. Hiszen nincs értelme egy beszerzési tárgyat túl sok Lot-ra osztani, vagy a becsült értéket értelmetlenül megnövelni annak érdekében, hogy több ajánlattevőt érjenek el.

Ennek megfelelően az első hipotézis (H1), miszerint az egy ajánlattevővel lefolytatott eljárások száma nem lehet a verseny erősségének kizárólagos meghatározója, valamint a második hipotézis (H2), miszerint a közbeszerzési eszközök képesek növelni a versenyt, nem utasítható el.

A fentiekben vázoltak szerint a verseny fokozására többféle megközelítés is alkalmazható. Érdemes lenne tárgyalásokat folytatni, több időt hagyni az ajánlattételre, áralapú értékelést alkalmazni és hosszabb távú szerződést kötni, akár az eredeti szerződési időszak meghosszabbításának lehetőségével.

A gazdasági fejlettség és a kulturális háttér befolyásolja az ajánlatok számát egy tipikus közbeszerzési felhívás esetében. A kutatás során világossá vált, hogy a TED-adatbázisban az európai országok két nagy csoportja különböztethető meg. A fejlettebb csoportban a beérkezett ajánlatok mintázata kiegyensúlyozottabb, jellemzően egytől öt (vagy több) ajánlat érkezik, közel azonos mennyiségben. A másik, kevésbé fejlett csoporthoz sok egy ajánlatot tartalmazó eljárás társul, és más változók értékei is jóval alacsonyabbak. Ez utóbbiak jellemzően kelet- és

tatrai.tunde_194_24

közép-kelet-európai országok, amelyekben rövidebb a közbeszerzési múlt és fejletlenebb a közbeszerzési kultúra. Bár ezek az országok azonos fejlettségi szinten állnak, és minden bizonnyal tehetnek valamit az egy ajánlattevős eljárások csökkentése érdekében, a verseny dinamikája sokkal összetettebb annál, hogy egyszerű intézkedésekkel kezelni lehessen.

5.1.2. Öntisztázás a közbeszerzésben

Az öntisztázás olyan újdonság, melynek alkalmazása a közpénz elköltése során számos vitára ad okot, hiszen alkalmazásának célja, hogy azokat a piaci szereplőket, amelyek kizárásra kerültek a közbeszerzési piacról hosszabb-rövidebb időre valamely etikátlan cselekedet, jogszerűtlen tevékenység miatt, visszaengedje a piacra. A szervezeti megoldásokat az egyes EU tagállamok alakíthatták ki maguknak. A kutatás¹⁶ célja annak feltárása, hogy a jogintézmény alkalmazása milyen hatással van a piaci szereplők viselkedésére és egyben a versenyre.

Bevezetés

A verseny biztosítása érdekében az Európai Közbeszerzési Irányelvek (2014) bevezették az ún. öntisztázás lehetőségét, ami gyakorlatilag azt jelenti, hogy a közbeszerzési piacról valamilyen etikátlan cselekmény miatt kizárt piaci szereplők igazolhatják megbízhatóságukat és visszatérhetnek ajánlatot tenni. A vizsgálat tárgya ennek a versenyt dinamizáló eszköznek a hatékonysága, alkalmazásának jellegzetessége volt. Nemzetközi közbeszerzés-kutatók bevonásával lefolytatott vizsgálatunk során arra voltunk kíváncsiak, hogy a verseny érdekében visszaengedett piaci szereplők valójában milyen hatással vannak közbeszerzési versenyre.

Az öntisztulás során a korábban kartellben való részvétel, adózási kérdések vagy egyéb okok miatt kizárt gazdasági szereplők újra beléphetnek a közbeszerzési piacra. E megközelítés célja a verseny élénkítése azáltal, hogy a gazdasági szereplőket arra ösztönzi, hogy az öntisztulási folyamat során saját kezdeményezésükre állítsák helyre megbízhatóságukat. Az Európai Bíróság ügyei elsősorban az automatikus kizárási mechanizmusokkal és jogorvoslati lehetőségekkel foglalkoznak, nem pedig az öntisztulás folyamatának tartalmával, szervezeti hátterével. A vizsgálat öt közép- és kelet-európai ország vonatkozó intézményi kereteit, szabályozási követelményeit és politikáit hasonlítja össze, a korábbi - például a versenyhatóságok által hozott - döntések megsemmisítésére irányuló eljárások kialakítására összpontosítva. Érdekes módon azok az ajánlattevők, akik a verseny sokszínűsége érdekében

¹⁶ A kutatás legfontosabb megállapításainak alapján a Tünde Tátrai, Petra Ferk, Ioan Baciú, Kristina Vasileva, Paweł Nowicki Self-cleaning as a legal instrument – What do Central and Eastern European countries learn from the CJEU cases? Global Revolution – Public Procurement Conference (2024) -re benyújtott tanulmány képezi, melyet továbbfejlesztettünk, a teljes tanulmány jelenleg review alatt van, melynek témája a verseny fokozása vagy megsemmisítése volt a közbeszerzésben öntisztulás révén.

visszaszerezték jogukat, hogy hozzáférjenek a piaci lehetőségekhez a közbeszerzésben, kevesebb akadályba ütköznek a visszatérés során. Ez csökkenti a gazdasági szereplők számára a szankciók jelentőségét (pl. a közbeszerzési piacról való kizárás a versenyjogi bírságok mellett). Mivel az öntisztulási folyamat a vizsgált országokban elsősorban a piaci szereplők piacra lépését könnyíti meg, függetlenül a piactorzító hatásától, vitathatóan inkább bizalomcsökkentő, mint versenydinamizáló hatása van. A korábbi versenyhatósági vagy bírósági döntések annullálása valóban erodálja a közbeszerzési piacot, ami fokozatosan egyszerűsíti az öntisztulás gyakorlatát.

Az európai közbeszerzési piacon a verseny, illetve annak hiánya és az ezzel kapcsolatos kihívások kérdését a kutatók az elmúlt években széles körben vizsgálták (Erridge és Nondi, 1994; Caldwell és társai, 2005). Sokan közülük megállapították, hogy a korrupció csökkentése (Graells, 2018; Anderson és társai, 2011), az átláthatóság biztosítása (Smith, 2008; Atkinson, 2020), valamint a szabályok rugalmasabbá és érzékenyebbé tétele (Racca és társai, 2011; Tas, 2020) kulcsfontosságú stratégiai módszerek a verseny intenzitásának növelésére. Emellett a piaci szereplők bevonása tovább ösztönözhető olyan közbeszerzési eszközökkel, mint például az öntisztázás. Ez a megközelítés lehetővé teszi a korábban kizárt ajánlattevők számára, hogy újra belépjenek a közbeszerzési piacra.

Az európai jogszabályok a 2014/24/EU közbeszerzési irányelv (továbbiakban Dir. 2014/24) bevezetésével kifejezetten elismerték az öntisztázást legitim közbeszerzési eszközként.¹⁷

A kizárási okok, amelyeket az ajánlatkérőnek ellenőriznie kell, két különböző kategóriába sorolhatók:

1. Kötelező kizárási okok: Az ajánlatkérő szerv kizárja a gazdasági szereplőt a közbeszerzési eljárásban való részvételből, ha tudomása van arról, hogy a gazdasági szereplőt gyermekmunka, pénzmosás, terrorizmus finanszírozása, terrorista bűncselekmények, csalás, korrupció vagy bűnszervezetben való részvétel miatt jogerős ítéletben elítélték. A gazdasági szereplő kizárására vonatkozó kötelezettség akkor is alkalmazandó, ha a jogerős ítéletben elítélt személy a

¹⁷ A közbeszerzési irányelv 57. cikkének (6) bekezdése előírja, hogy bármely gazdasági szereplő, akit bizonyos okok miatt kizártak a közbeszerzési piacról, a kizárás releváns okának fennállása ellenére bizonyítékkal igazolhatja megbízhatóságát. Ha az ajánlatkérő az ilyen bizonyítékot elegendőnek ítéli, az érintett gazdasági szereplő nem zárható ki a közbeszerzési eljárásból. E célból a gazdasági szereplőnek bizonyítania kell, hogy a bűncselekménye vagy köteleességszegése által okozott károk megtérítését megfizette vagy vállalta, hogy a nyomozó hatóságokkal való aktív együttműködés révén átfogóan tisztázta az említett jogsértések tényeit és körülményeit, és megtette a további hasonló bűncselekmények vagy köteleességszegések megelőzésére alkalmas intézkedéseket. Ezek az intézkedések lehetnek technikai, szervezeti vagy/és személyzeti jellegűek. A gazdasági szereplők által hozott intézkedéseket az adott bűncselekmény vagy köteleességszegés súlyosságának és különleges körülményeinek figyelembevételével kell értékelni.

gazdasági szereplő igazgatási, irányító vagy felügyelő testületének tagja, illetve képviseleti, döntéshozatali vagy ellenőrzési jogkörrel rendelkezik;

2. Választható kizáró okok: Az ajánlatkérő kizárhatja vagy a tagállamok kötelezhetik arra, hogy kizárja a közbeszerzési eljárásban való részvételből azt a gazdasági szereplőt, aki az alábbiak bármelyikébe tartozik: megsértette az alkalmazandó kötelezettségeket; csődbe ment; súlyos szakmai kötelességszegést követett el, amely megkérdőjelezi integritását; más gazdasági szereplőkkel a verseny torzítására irányuló megállapodásokat kötött; olyan összeférhetlenség áll fenn, amelyet nem lehet hatékonyan orvosolni; a közbeszerzési eljárás előkészítésében való részvétele a verseny torzítását eredményezte; súlyos szerződésszegés történt a közbeszerzési szerződés teljesítése során; hamis nyilatkozatot tett az indokolás hiányának igazolásához szükséges információk megadása során; vagy arra vállalkozott, hogy az ajánlatkérő döntéshozatali folyamatát indokolatlanul befolyásolja bizalmas információk megszerzése érdekében.

A Dir. 2014/24. 57. cikkének (6) bekezdése először vezette be az uniós közbeszerzési jogban az öntisztázás fogalmát. Ennek megfelelően bármely gazdasági szereplő az 57. cikkben említett helyzetek valamelyikében bizonyítani tudja, hogy a gazdasági szereplő által hozott intézkedések elegendőek ahhoz, hogy a korábbi kizáró ok fennállása ellenére bizonyítsa megbízhatóságát. Ha ez a bizonyíték elegendő, az érintett gazdasági szereplő nem zárható ki a közbeszerzési eljárásból.

Az uniós országok a közbeszerzési irányelvben javasolt két modell közül az egyiket választhatják a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos öntisztulási folyamatok kezelésére. Vagy átruházhatják az eljárás lefolytatásának felelősségét az ajánlatkérő szervekre, vagy kijelölhetnek egy központi szervet - jellemzően egy hatóságot - az öntisztázás felügyeletére és a határozatok meghozatalára. A tagállamok így rugalmasan alakíthatták ki saját eljárásaikat, biztosítva a nyilvánosságot, részletesebb szabályokkal segítve a szereplőket, és megkülönböztetve a kizáró okokat. Kutatásunk célja annak vizsgálata, hogy az európai jogszabályok által szabályozott öntisztítás hogyan működik - a folyamat tartalma és szervezése szempontjából - Közép- és Kelet-Európában (KKE), a nemzeti gyakorlatok vizsgálatával, legalább öt-nyolc évvel az uniós irányelvek implementálását követően.

A következő fejezet az öntisztítás szakirodalmi háttérében mélyül el. Ezt követi a vonatkozó öntisztítási módszertan, végrehajtás, rendszerek és gyakorlati tapasztalatok leírása öt kiválasztott EU-tagállamban, a tipikus modellek összehasonlítása, valamint a kutatási következtetések.

Elméleti háttér

Versenyjogi szempontból az öntisztítás szorosan kapcsolódik az engedékenységi programokhoz. Számos kutató kiemelte az engedékenységi programok előnyeit, különösen a vállalatok számára a trösztellenes problémák megoldása érdekében, különösen akkor, ha előzetesen feltárják a szervezetükön belüli kartelltevékenységet (pl. Schinkel, 2007). A megfelelési programok szintén a megelőzésre összpontosítanak, ahol a kartelltevékenységet megakadályozó piaci gyakorlatok igen fejlettek.

Ehhez képest az öntisztulás utólagos orvoslást tesz lehetővé. Ez a módszer lehetővé teszi, hogy a közbeszerzési eljárásból kizárt, és egyébként az ajánlattételből kizárt cégek az öntisztulási folyamatot követően ismét beléphessenek a piacra. Az öntisztulásban érdekelték egyik legfontosabb kategóriájába tartoznak a kartellekben való részvétel miatt kizárt ajánlattevők. Az érintett szervezetek köre azonban túlmutat ezen a csoporton. Ide tartoznak azok is, akiket más szabálysértések miatt - például az alvállalkozók kifizetésének elmulasztása vagy munkaügyi bírságok miatt - kizártak.

A versenyjogi szakirodalom, különösen a közbeszerzési kartellekkel kapcsolatban, elsősorban az ilyen tevékenységek eljárás közbeni felderítésére összpontosít (Heimler, 2012). Ugyanakkor gyakran figyelmen kívül hagyja azokat a forgatókönyveket, amikor az ajánlatkérő vagy a hatóság a verseny megőrzésének szándékával mentesíthet egy kartellezőt. Az önkéntesség szerepe a versenyjogi vizsgálatokban is kiemelkedő (Chang és Sokol, 2020). Ez a szempont az öntisztázás esetében is releváns, mivel az öntisztázási folyamat megkezdéséhez magának a gazdasági szereplőnek a kezdeményezése szükséges ahhoz, hogy részt vehessen az EU-n belüli közbeszerzési eljárásokban.

Az öntisztítás 2014-es bevezetése előtt viszonylag ismeretlen volt a közbeszerzésekben. Ennek ellenére azóta számos kutató dicsérte az öntisztítást, és támogatta annak szabályozását az egész EU-ban. Arrowsmith és társai (2009) például arra következtetett, hogy már a korábbi irányelvekben is volt egy implicit követelmény, hogy az öntisztítást érvényes védekezőként ismerjék el.

Majtan (2013) kifejezetten az amerikai és a Világbank példájára hivatkozik, hogy alátámassza állítását, miszerint az öntisztázás növelheti a versenyt és az integritást is. Egyetért azonban számos kritikusával abban, hogy az öntisztulás nem feltétlenül növeli közvetlenül az integritást hiszen csökkenti a korábbi szankciók elrettentő erejét, de abban is, hogy az öntisztulás a legtöbbször a verseny fokozódásához vezet, nem pedig a csökkentéséhez.

Páleníková (2012) arra számít, hogy az öntisztázás az EU-tagállamok számára jelentős érdeklődési területté fog fejlődni, amint beépítik azt saját jogszabályaikba. Tátrai (2013) az öntisztázást az etikus közbeszerzésre vonatkozó új szabályozás kulcsfontosságú elemeként azonosítja, különösen azt követően, hogy számos integritással kapcsolatos szabályozási javaslat minimálisan került be a Közbeszerzési Irányelvek (2014) végleges szövegébe. Hjelmeng és Søreide (2014) kiemeli a jogszabály kétértelmű értelmezését, és megjegyzi a meglévő jó tapasztalatokat és megoldásokat, különösen azokat, amelyek a kizárás időtartamára és az öntisztázó intézkedésekre összpontosítanak. Schoenmaekers (2018) az öntisztázást az integritás szempontjából vizsgálja, és arra utal, hogy az európai jogszabályok kevesebb ösztönzést kínálnak az öntisztuláshoz, mint az engedékenységhöz.

Graells (2018) az ajánlattétellel kapcsolatos visszaélések nemzeti gyakorlatait írja le, beleértve az öntisztázást is, svéd, brit és dán példákra támaszkodva. Cikkében ezt a kérdést korai szakaszban vizsgálja, elsősorban a kiválasztott eseteket a versenyjog szemüvegén keresztül értelmezi. Graells bizonytalanságának ad hangot az öntisztázás hatékonyságát illetően a bűncselekmények és a visszaélések megelőzésében.

A nemzeti szabályozások elemzésében Kowalczyk és Soltysinska (2021) a lengyel példát emelik ki, amely jól szemlélteti, hogy az ajánlatkérők számára milyen előnyökkel jár, ha az öntisztázás helyes végrehajtása érdekében jól meghatározott eljárási keretet tartanak be. Hooghoff és Wiesner (2022) a német megközelítést elemzi, amely egyértelműen definiálja az öntisztázó státuszt, ezáltal sokkal nyilvánvalóbbá téve és egyben elősegítve az öntisztázás alkalmazását.

Öntisztázáshoz kapcsolódó EUB esetek

Az általunk legfontosabbnak tartott öntisztázással kapcsolatos eseteket ismertetjük ebben a szakaszban. Az ismertetés során elsősorban az esetek legfontosabb üzeneteire koncentrálunk, ismertetésünk nem teljes, hiszen elsősorban arra vagyunk kíváncsiak, mennyiben nyújt segítséget egy öntisztázási rendszer felépítéséhez és működtetéséhez az Európai Bíróság.

A C-178/16. sz. ügyben¹⁸ Campos Sánchez-Bordona főtanácsnok indítványában kifejtette, hogy az öntisztázás a megbízhatóság és a megbízhatóság eszméjéhez kapcsolódik. Más szóval nem a jogsértésnek kell elsősorban számítania, hanem az ajánlattevő megbízhatóságának. Bár maga

¹⁸ Mantovani ügy <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-178/16>

az eset nem foglalkozik az öntisztázással mint eljárási cselekménnyel, mégis az egyik olyan alapesetnek tekinthető, amely irányt szabott a későbbi értelmezésnek.

Az EUB öt határozatot hozott az öntisztulási mechanizmusokkal kapcsolatban. Ezeket az alábbiakban foglaljuk össze. Az EUB ügyei elsősorban az automatikus kizárási mechanizmusra és a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségekre összpontosítanak, nem pedig az öntisztítás eljárásának és szervezeti hátterének sajátosságaiba mélyednek.

A Vossloh Laeis ügyben (C-124/17¹⁹) hozott ítélet alapján a gazdasági szereplő, amely a releváns kizárási ok fennállása ellenére is bizonyítani kívánja megbízhatóságát, nemcsak a nyomozó hatóságokkal, hanem az ajánlatkérővel is aktívan együttműködhet az elkövetett jogsértések vagy kötelességszegések tényeinek és körülményeinek átfogó tisztázása érdekében, feltéve, hogy az együttműködés az e vizsgálathoz feltétlenül szükséges intézkedésekre korlátozódik.

Campos Sánchez-Bordona főtanácsnok a Vossloh Laeis ügyben megfogalmazott indítványa erőteljesebb üzenetet közvetít, amely szerint a megbízhatóságát bizonyítani kívánó gazdasági szereplő köteles aktívan együttműködni az ajánlatkérővel azon tények és körülmények átfogó tisztázása érdekében, amelyekkel összefüggésben a versenyt torzító megállapodások előkészítése során részt vett. Erre akkor van szükség, ha a gazdasági szereplő már aktívan együttműködött és átfogóan tisztázta a körülményeket a versenyhatósággal, amely a szóban forgó tényeket kivizsgálta és szankcionálta. Álláspontja szerint tehát a versenyhatósággal való együttműködés nem helyettesíti az öntisztázás keretében történő együttműködést.

A határozat azonban lehetővé teszi, hogy a tagállam a gazdasági szereplő megbízhatóságának bizonyításához feltételként megkövetelhesse az ajánlatkérővel való ilyen aktív együttműködést olyan jogsértő magatartás esetén, amelynek tényeit és körülményeit az ajánlatkérőnek magának kell tisztáznia. A határozat azt is jelzi, hogy az a tény, hogy a Gazdasági Versenyhivatal vizsgálata keretében már kérte bizonyítékok benyújtását, önmagában nem indokolja, hogy az ajánlattevőt mentesítse az ilyen bizonyítékok ajánlatkérőnek történő benyújtása alól. Ez alól a szabály alól kivételt képeznek azok a tények és körülmények, amelyek bizonyítását így kérték, és amelyek kellően egyértelműek például a versenyszabályok megsértését megállapító határozatból. Ez a határozat ténylegesen megnyitotta az utat a tagállamok számára, és felhívta

¹⁹ <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-124/17>

a figyelmet a versenyhatósági határozatokkal kapcsolatos gyakorlatok fejlesztésének fontosságára is.

A Vossloh Laeis ügy óta azonban továbbra is érdekes esetek merültek fel, amelyek más megvilágításba helyezik az öntisztítás értelmezését. A C-267/18 Delta Antrepriză²⁰ ügyben a jogvita a kizárás alóli mentességre vonatkozik egy korábbi szerződés megszegése miatt. A határozat értelmében azonban az ajánlatkérőnek, mielőtt a kizárásról döntene, lehetőséget kell biztosítania a gazdasági szereplő számára, hogy bemutassa a korábbi közbeszerzési szerződés idő előtti felmondását követően hozott korrekciós intézkedéseit.

A C-472/19 Vert Marine²¹ ügy egy magánszemély felmentésére vonatkozik. Ennek megfelelően a nemzeti szabályozásnak lehetővé kell tennie, hogy a Közbeszerzési Irányelvekben (2014) meghatározott bűncselekmények valamelyike miatt korábban jogerősen elítélt és ezért a koncessziós szerződés odaítélésére irányuló eljárásban való részvételből automatikusan kizárt gazdasági szereplő bizonyítsa, hogy olyan megfelelő intézkedéseket hajtott végre, amelyek ténylegesen helyreállítják jó hírnevét. Fontos továbbá megjegyezni, hogy a szabályozás nem zárja ki, hogy az igazságügyi hatóságok értékeljék a gazdasági szereplő által hozott, hasonló helyzetek elkerülése érdekében tett intézkedéseket. Ezért megfelelő feltételek mellett megvalósítható a mentesség megadása egy magánszemély számára.

Ugyanakkor a C-387/19 RTS infra²² és az Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel ügyben az EUB rámutat arra, hogy ellentétes az irányelvi szabályozással az a gyakorlat, hogy a gazdasági szereplőnek önkéntesen kell igazolnia a megbízhatóságának bizonyítására hozott korrekciós intézkedéseket, amikor részvételi kérelmet vagy pályázatot nyújt be. Nem ellentétes viszont az ilyen kötelezettséggel, ha azt az alkalmazandó nemzeti jogszabály világosan, pontosan és egyértelműen előírja, és ha az érintett gazdasági szereplőt az ajánlati felhívásban megfelelően tájékoztatják erről a követelményről.

A C-682/21 HSC Baltic és társai²³ ügyben hozott ítélet megállapítja, hogy a kizárás eseteiben a közbeszerzési szerződésre sikeres ajánlatot benyújtó csoporthoz tartozó gazdasági szereplő hivatkozhat a szerződésnek valamely alapvető követelmény teljesítésének elmulasztása miatti

²⁰ <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-267/18>

²¹ <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-472/19>

²² <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-387/19>

²³ <https://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-682/21>

idő előtti megszüntetésére annak bizonyítására, hogy a megbízhatatlan szállítók jegyzékébe való felvétele nem indokolt. Hivatkozhat bármely olyan tényezőre, amely alkalmas annak bizonyítására, hogy nem ő volt az oka az említett szerződés idő előtti megszüntetéséhez vezető hiányosságoknak, és hogy ésszerűen nem lehetett tőle elvárni, hogy e hiányosságok orvoslása érdekében többet tegyen annál, mint amit tett.

Kutatás módszertana

A kutatás célja, hogy megvizsgálja, az olyan jogtechnikai megoldás, mint az öntisztázás, milyen módon valósul meg és milyen hatással van a versenyre.

A szakirodalom elsősorban a nemzeti tapasztalatok fokozatos elemzésére összpontosít, ugyanakkor hiányzik a témával kapcsolatos átfogó összehasonlító elemzés. Ebben a kutatásban öt kelet- és közép-európai ország gyakorlatát vizsgáljuk, amelyek az EU tagállamai - az EU-hoz 2004-ben csatlakozott Szlovénia, Magyarország és Lengyelország, majd 2007-ben Románia és Bulgária. Az EU közbeszerzési irányelveit mindegyik ország teljes mértékben végrehajtotta, így egységes szabályrendszert követ mindegyik tagállam. A kutatás módszertanilag összehasonlítja az öntisztázásra irányuló megoldásokat a vizsgált öt tagállamban, elemezve a szervezet, az eljárás és az átláthatóság szempontjait. Ez az összehasonlítás öt, a saját tagállamukban tapasztalattal rendelkező közbeszerzési kutató szakértelmére támaszkodik. Ezek a kutatók egyben a kutatásba bevont szakértők is.

Az öt tagállamot a korrupció érzékelésére vonatkozó adatok alapján választottuk ki. Mivel az öntisztázás a közbeszerzési piacra való visszatérést célozza a közbeszerzésből valamilyen módon kizárt piaci szereplőknek, fontos megfigyelni, hogy az eltérő közbeszerzési kultúrával rendelkező országok hogyan fogadják el az öntisztázás modelljeit.

A közép- és kelet-európai országok általában rosszul teljesítenek a Transparency International (TI) és a Világbank (WB) korrupciót érzékelő indexei szerint. A kiválasztott öt ország mind az EU-n belüli fejlődő ország. A korrupció tekintetében Szlovénia és Lengyelország közepesen, Románia, Bulgária és Magyarország pedig rosszul teljesít. Mivel a magasabb korrupciós pontszámmal rendelkező tagállamokban gyakran alacsonyabb a közbeszerzési piacba vetett bizalom, nem meglepő, hogy ezek az országok jellemzően kevesebb ajánlattevőt vonzanak. Ez a foratókönyv kiemeli, hogy ezekben a régiókban sürgősen szükség van a közbeszerzési verseny élénkítésére.

	Szlovénia	Lengyelország	Románia	Bulgária	Magyarország
Pontszám TI CPI (0–100)	56	55	46	43	42
Helyezés (1-180)	41	45	63	72	77
Pontszám-változás 2012–2022	-5	-3	+2	+2	-13
Helyezés WB CCI (0–100)	78,3	68,4	55,7	50	51,4
Pontszám (2,5-+2,5 között)	0,8	0,5	0	-0,2	-0,1
Pontszám-változás 2012–2021	0	-0,2	+0,4	+0,1	-0,4

Source: TI CPI and WB CCI letöltve 02.11.2023.²⁴

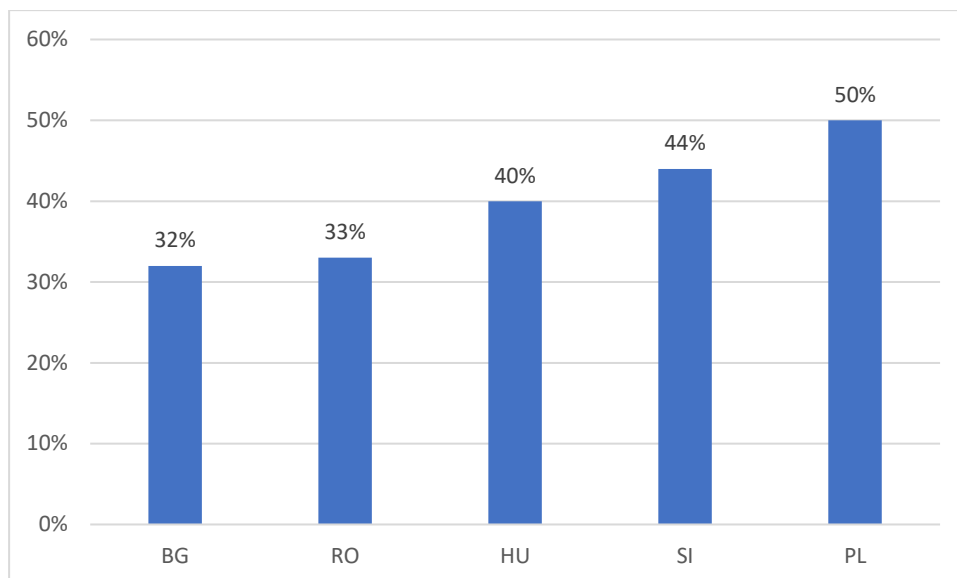
12. számú táblázat. A Transparency International korrupcióérzékelési indexe és a Világbank korrupcióellenőrzési indexe az elemzett országokban

Forrás: Saját szerkesztés

A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az ún. egyajánlattevős eljárások magas aránya - amint azt az EU egységes piaci eredménytáblája (SMS, 2021) is kiemeli - arra ösztönözte a tagállamokat, hogy növeljék a potenciális versenytársak körét. A mutató az olyan szerződések arányát méri, amelyek odaítélésekor egyetlen ajánlattevő volt.²⁵ Ennek oka elsősorban az, hogy az Európai Bizottság ezt a mutatót helyezi előtérbe, amikor az uniós források tagállamok közötti elosztásáról dönt. Mivel az összes jelen kutatásban vizsgált tagállam következetesen rossz teljesítményt mutat e tekintetben, a rugalmas öntisztázásra kialakított nemzeti modellek kiépítése összhangban van ezekkel célkitűzésekkel.

²⁴ TI CPI 2022, WP CCI 2021.

²⁵ Erre az indikátorra utalt az 5.1.1. fejezetben közölt kutatás a verseny intenzitásáról



Source: *Belső Piaci Eredménytábla 2021 (SMS, 2022)*²⁶

16. számú ábra. A vizsgált országok egyajánlattevős eljárások arányára vonatkozó mutatója uniós értékhatár felett

Forrás: Saját szerkesztés

Feltételezésünk a következő: Az olyan technikai megoldások, mint az öntisztázás, az ajánlattevők számának mesterséges növelését célozza.

Kutatásunk azt vizsgálja, hogy milyen módszerek és feltételek mellett integrálják vissza a korábban kizárt gazdasági szereplőket a közbeszerzési piacra a verseny erősítése érdekében, valamint azt, hogy a szakértők hogyan vélekednek az öntisztázásról. A kutatásban közreműködő szakértők mind tapasztalt kutatók, mindegyikük több mint egy évtizedes tapasztalattal rendelkezik a hazai gyakorlatok vizsgálatában. Az eredmények összehasonlíthatósága érdekében a kutatás mind az öt országban egységes feltételek mellett és azonos kutatási keretek között zajlott. A következő kérdéseket tettük fel minden egyes ország esetében:

- (1) Kérem, foglalja össze az öntisztítás szabályozását az Önök országában.
- (2) Ki a felelős az öntisztításért az Önök országában?
- (3) A 2014/23/EU irányelv átültetése után hány eset volt az Önök országában évente? Hozzáférhetőek az ügyek?

²⁶ A kutatás lefolytatásakor elérhető legfrisebb indikátor 2021. évre vonatkozik

(4) Létezik-e az Ön országában az öntisztítással kapcsolatos nemzeti szakpolitikai dokumentum, iránymutatás?

(5) Van-e bevezetendő tipikus nemzeti öntisztítási eset? Ha igen, kérjük, foglalja össze.

A nemzeti esettanulmányok a fenti kérdések alapján készültek (Lásd: Függelék) , és a következő részben rövid összefoglalójukban foglaljuk össze őket. Ezt követően összehasonlítjuk a különböző modelleket, és következtetéseket vonunk le.

A kutatás során azonosított öntisztázási modellek

A vizsgált országok elemzéséből két különböző modell rajzolódik ki. A Szlovénia, Lengyelország és Románia által alkalmazott megközelítés általános szabályozásokon alapul, amelyek egyértelműen az ajánlatkérő szervekre ruházzák a felelősséget. Ezzel szemben Bulgária egy kifinomultabb szabályozási technikát alkalmaz, ahol a jogszabályok részletesebben értelmezik az öntisztulást. Románián kívül egyik ország sem rendelkezik konkrét iránymutatással az öntisztázás lefolytatását illetően az ajánlatkérők részére. Következésképpen az esetekhez való hozzáférés és a más ajánlatkérő szervek hibáiból és gyakorlatából való tanulás kihívást jelent. Ezzel szemben a magyar modell egy központi független hatóságot használ arra, hogy általános megállapításokat tegyen a gazdasági szereplők megbízhatóságáról, amelyeket az ajánlatkérő szervek kötelesek követni. Ez utóbbi megközelítésben a hatóság saját belső iránymutatásai és a dokumentált sikeres öntisztázási esetei szolgálnak a folyamat indoklásául és betekintést nyújtanak abba.

A két modell lényegében különbséget tesz egy abszolút, általános szabály és az öntisztítás mint relatív szabvány között. Az általános szabály szerint, ha egy gazdasági szereplő egy eljárás során öntisztázottnak minősül, a következő eljárásokban szabadon részt vehet anélkül, hogy újabb vizsgálatnak kellene alávetnie magát. Ezzel szemben a relatív szabály értelmezése esetén ugyanaz a gazdasági szereplő egyes eljárásokban elfogadható, míg más eljárásokban elutasítható. Ez a különbségtétel a jogszabályok tagállamok általi jelentősen eltérő értelmezéséhez vezet, annak ellenére, hogy a szabályozások bázisa azonos. Minden országban a teljes közbeszerzési spektrumot (az uniós értékhatár felett és alatt egyaránt) felöleli. Bár a kizárási okok értelmezésében, valamint az ajánlattevők kizárásával kapcsolatban rendelkezésre álló adatbázisokban és információkban vannak különbségek, a valóság az, hogy a gyakorlat vegyes és nagyrészt kiszámíthatatlan. A korrekciós mechanizmus jellegét még egyetlen országban sem bizonyította az öntisztázás. Az EUB ügyekben felvetett jogi kérdések közül

eddig elsősorban az automatikus indokolási kötelezettség állt a középpontban. Azokban az országokban, ahol a közbeszerzési jogszabályok jelentős mérlegelési jogkört biztosítanak az ajánlatkérőknek, ez a felelősség jelentős terhet róhat rájuk. Következésképpen az ajánlatkérők vonakodhatnak élni ezzel a mérlegelési jogkörrel, hogy megvédjék magukat az esetleges ajánlattevő jogorvoslati lépésekkel szemben. Ez a vonakodás komoly akadályt jelenthet az öntisztázási mechanizmust kihasználni kívánó gazdasági szereplők számára, mivel erre ritkán, vagy egyáltalán nem lesz lehetőségük, ami gyakorlatilag az öntisztázási mechanizmus gyakorlatilag nem létezővé teszi. Ezért az ajánlatkérők széles mérlegelési jogköre nem feltétlenül vezet a verseny eredményeinek javulásához.

Másrészt a magyar megközelítés nem tűnik példaértékű gyakorlatnak. A teljes centralizációt a közép-kelet-európai országokban nagyobb kockázatnak tekintik, annak ellenére, hogy képes a döntéshozatali folyamatot racionalizálni. Magyarországon a felelősség átruházása az ajánlatkérő szervekről egy hatóságra, függetlenül azok felkészültségétől, egyenlő a kiszervezéssel. Ez a korrekciós mechanizmusok végrehajtására vonatkozó egyértelmű jogszabályi iránymutatás vagy az öntisztázási folyamat előre meghatározott keretének létrehozása nélkül történik. Ezen túlmenően a nemzeti szabályozó hatóságok iránymutatásainak hiánya megnehezíti az ajánlatkérő szervek számára a tapasztalatgyűjtést. Egyértelmű referenciapont hiányában hajlamosabbak az önkorrekcióra, hogy a jövőbeni vitákat kizárják. A magyar modell is a teljes átláthatóság hiányától szenved. Kudarccal számos kezdeményezésre kerülhet sor, de ezek eredményei nem kerülnek nyilvánosságra. Figyelemre méltó azonban, hogy a szigorúan ellenőrzött magyar közbeszerzési piacon a bevált gyakorlatok hiánya ellenére milyen könnyedén működik az öntisztulás. Egy jól felkészült ajánlattevő a standard megoldások alkalmazásával könnyedén öntisztul. Meglepő módon a gazdasági szereplők még az olyan kényes helyzetekben is sikeresen öntisztultak, mint például a kartellben való részvétel miatti kizárás.

Egy munkajogi bírsággal összefüggésben a biztonságos termelés és a munkavédelem érdekében tett konkrét intézkedések hitelesen bizonyíthatják, hogy hasonló problémák valószínűleg nem fognak ismétlődni. Ezzel szemben a súlyos kartellügyek kezelése gyakran pusztán ígérekkel ér fel. Hasonlóképpen, a nem megfelelően nyilvántartott és irányított alkalmazottakkal kapcsolatos belső eljárások átalakítása alig több egyfajta ígéretnél, ugyanakkor ennek viszonylag csekély hatása van a közbeszerzési eljárásokban való részvételre és a jövőbeli teljesítményre.

Az öntisztázás számos szinten hasznos eszköz, különösen azért, mert arra ösztönzi a gazdasági szereplőket, hogy aktívan vegyenek részt a visszaéléseik következményeinek orvoslásában. Ez különösen igaz, tekintettel arra a kilátásra, hogy a vártnál hamarabb visszatérhetnek a versenyszférába, és így - egyéb előnyök mellett - növelik a versenyt a közbeszerzési eljárás potenciális résztvevői között. Az öntisztázás erősen adminisztratív jellegű eszközzé történő átalakítása azonban alááshatja annak hatékonyságát, különösen, ha könnyen teljesíthetővé válik. Az ajánlatkérők a lehetséges jövőbeli vitáktól tartva gyakran választják a szabványosított megoldásokat.

A kartellek jelentősen befolyásolják az egész piac működését, és az együttműködésnek ez a tiltott formája nem szűnik meg hirtelen. Ennek megfelelően lehetséges, hogy még az ajánlattételi eljárás során is fennáll, ahol egyébként öntisztázni szeretne az ajánlattevő. A közbeszerzési kartellekkel foglalkozó versenyhatóságok, mint például a szlovéniai Gazdasági Versenyhivatal és a romániai Versenytanács proaktivitása ezért kulcsfontosságú. Közreműködésük azonban alapvetően alakítja az öntisztázás jellegét. A következmények tekintetében a kartellben való részvételt a közbeszerzési kontextusban sokkal szigorúbban kezelik. Következésképpen az ilyen típusú kizárás nem szabad egyenlőségjelet tenni a munkajog kisebb jelentőségű megsértésével vagy a teljesítéssel kapcsolatos szakmai kötelezettségek megszegésével.

A gyakorlatban számos gazdasági szereplő esik a kizáró okok hatálya alá. A közbeszerzési piacra való visszatérésükhöz a megtett intézkedések bemutatásával kell bizonyítaniuk megbízhatóságukat. Hangsúlyozni kell, hogy a kizáró okok, amelyek esetében korrekciós mechanizmusra lehet hivatkozni, olyan jogsértésekre vonatkoznak, amelyek vagy egy konkrét időpontban (pl. az ajánlat benyújtásának időpontja), vagy az ajánlat benyújtásának határidejét megelőzően hosszabb (akár több éves) időszak alatt elkövetett bűncselekmények vagy jogsértések tekintetében igazolhatóak. A korrekciós mechanizmus alkalmazása nem csak ésszerű, hanem gyakran létfontosságú az említett szervezetek közbeszerzési piacon való túlélése szempontjából.

A kutatás eredménye

A korrekciós mechanizmus koncepciója a vizsgált kelet-közép európai országokban bevett és széles körben alkalmazott gyakorlat. A korrekciós mechanizmus alkalmazása azonban jelentős problémát vet fel az ajánlatkérő azon jogával vagy kötelezettségével kapcsolatban, hogy meghatározza a benyújtott bizonyítékok és intézkedések megfelelőségét. Tény, hogy a rendes

bíróságok hatáskörrel rendelkeznek a bűncselekmények meghatározott elemei tekintetében, és a büntetőeljárásokban döntések meghozatalára illetékesek, míg az ellenőrzési vagy egyéb közigazgatási szervek a kisebb súlyú bűncselekményekkel vagy egyéb jogsértésekkel foglalkoznak. Az ajánlatkérők, függetlenül működési területüktől, nem képesek értékelni az egyes bűncselekmények vagy jogsértések súlyát és jellegét. Mégis, a közbeszerzési jogszabályok megkövetelik tőlük, hogy értékeljék a bizonyítékokat és a megbízhatóság bizonyítására tett intézkedéseket, a kizáró okok, például a korábban megállapított bűncselekmények vagy jogsértések megléte ellenére. Ezt a felelősséget tehát az ajánlatkérők mind az öt, e kutatásban szereplő országban jelentős tehernek tekintik.

Az ajánlatkérők széles mérlegelési jogköre ahhoz vezet, hogy ugyanazon gazdasági szereplővel kapcsolatban különböző ajánlatkérők különböző közbeszerzési eljárások során eltérő döntéseket hoznak, függetlenül a szerződés értékétől vagy a közbeszerzési szerződés egyéb meghatározó tényezőitől. Ez aggályokat vet fel a gazdasági szereplő jogbiztonságával és a hatékony jogvédelem biztosításával kapcsolatban. A kizáró okok jelentőségének csökkenése ezekben az országokban nyilvánvaló. Figyelemre méltó, hogy a választható kizáró okokat az ajánlatkérők csak ritkán alkalmazzák, annak ellenére, hogy potenciálisan kizárhatják a versenyből a hibás piaci gyakorlatot folytató gazdasági szereplőket. Ez a forgatókönyv alátámasztja Schoenmaeker (2018) nézőpontját, miszerint az öntisztázó döntéseket gyakran az ajánlatkérő szervek hozzák meg, akiknek esetleg nincs meg a szükséges szakértelem.

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. Az öntisztázást azonban a tisztességes verseny és az arányosság elvének a közbeszerzési jog szerinti megvalósításán keresztül is meg kell vizsgálni. A kutatás alapján kihívást jelent a megfelelő egyensúly megtalálása a gazdasági szereplők tisztességes tevékenységének előmozdítása és jutalmazása, valamint a közbeszerzési piacon a megfelelő verseny biztosítása között. A méltányosság és a verseny ellentétes célok lehetnek. A gazdasági szereplők kizárása a tisztességtelen cselekedeteik következménye, amelyek célja a tisztességes gyakorlatok számának növelése, de a verseny csökkenését eredményezi, mivel kevesebb gazdasági szereplőnek van lehetősége versenyezni a közbeszerzési szerződésért (Nowicki, 2019).

E konfliktus feloldásának kulcsa az arányosság elve: amennyiben a gazdasági szereplő az általa elkövetett jogsértések tudatában megfelelő korrekciós intézkedéseket hoz azok kompenzálására és a jövőbeni hasonló helyzetektől való megvédésére. Nem lenne összhangban az arányosság

elvével, ha kizárnák az eljárásból, mivel a közbeszerzési szerződésre való pályázása, vagy általánosabban a közbeszerzési piacon való részvétele nem veszélyezteti a tisztességes versenyt. A gazdasági szereplőnek mindössze arról kell meggyőznie az ajánlatkérőt, hogy továbbra is hiteles, és hogy az elkövetett cselekmény vagy mulasztás a jövőben valószínűleg nem ismétlődik meg. Következésképpen az öntisztázó eljárás nem teszi lehetővé a gazdasági szereplő számára, hogy vitassa a kizáró okokat, hanem csak azt kell bizonyítania, hogy az ilyen okok fennállása ellenére a gazdasági szereplő által hozott korrekciós intézkedések bizonyítják megbízhatóságát és feddhetetlenségét. A kizáró okok fennállása megbízhatatlanná teszi a gazdasági szereplőt az ajánlatkérő előtt, amely joggal táplálhat kétségeket a gazdasági szereplő megbízhatóságával és feddhetetlenségével kapcsolatban. Kétségtelen, hogy a közbeszerzési szerződés odaítélése egy ilyen gazdasági szereplőnek kockázatot jelent az ajánlatkérő számára, akinek ezt a kockázatot értékelnie kell.

Az öntisztázási mechanizmus vizsgálata a tisztességes verseny biztosítása szempontjából azt mutatja, hogy a mechanizmus kétféle gazdasági szereplő megkülönböztetésének szükségességén alapul: az egyik, amelyik igyekezett orvosolni a jogsértései által okozott kárt, és ennek érdekében hatékony intézkedéseket hozott, a másik, amelyik - bár tudatában van annak, hogy jogsértéseket követett el, amelyek a közbeszerzési eljárásból való kizárásához vezettek - nem tett semmilyen intézkedést a kár orvoslására vagy a jövőbeni esetek megelőzésére.

Az öntisztázási mechanizmus vizsgálata a tisztességes verseny biztosítása szempontjából azt mutatja, hogy az azon alapul, hogy különbséget kell tenni a gazdasági szereplők két típusa között: az egyik, amelyik igyekezett orvosolni a jogsértéseivel okozott kárt, és ennek érdekében hatékony intézkedéseket hozott, a másik, amelyik - bár tudatában van annak, hogy olyan jogsértéseket követett el, amelyek a közbeszerzési eljárásból való kizárásához vezettek - nem tett intézkedéseket a kár orvoslására vagy a jövőbeni események megelőzésére. Ennek az eltérésnek a hiánya a tisztességes verseny és a gazdasági szereplőkkel szembeni egyenlő bánásmód elvének megsértését jelentené. A gazdasági szereplők körülményeinek ilyen megkülönböztetésének bevezetése azt eredményezi, hogy a kizárási okokkal nem rendelkező vállalkozók státuszát azon vállalkozókéhoz igazítanák, akik megfelelő korrekciós intézkedéseket kezdeményeztek az ellenük felhozott kizárási okokra válaszul. Mindez kétségtelenül növeli az öntisztázási eljárás és a tisztességes verseny garanciája közötti konfliktus kockázatát. Valójában a tagállamok felelőssége, hogy törvényi, rendeleti vagy

közigazgatási rendelkezésekkel és az uniós joggal összhangban megállapítsák azokat a feltételeket, amelyek mellett az öntisztázás gyakorolható.

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. Ezen túlmenően a jogbiztonság is veszélybe kerül, mivel a különböző ajánlatkérők a gazdasági szereplők hasonló helyzetben fenálló helyzetét és eseteit eltérően értékelhetik. Lényegében az egyértelmű iránymutatások hiánya azokban az országokban, ahol az ajánlatkérők döntéseket hoznak, az eredményt az ajánlatkérők mérlegelési jogkörétől teszi függővé, ami kétértelmű jogértelmezéshez és jogbizonytalansághoz vezet. Összességében az öntisztázás megítélése ambivalens: míg a kisebb hiányosságok azt sugallják, hogy a piaci szereplőknek nem kellene hosszabb időre kizárással szembenézniük, a pontos iránymutatások hiánya megnehezíti az alkalmazását.

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 felhívja az amúgy is túlságosan szigorú kizáró okokat. Ez viszont jelentős károkat okoz a közbeszerzési piacon. Emellett a korábbi versenyhatósági vagy bírósági határozatok kiegyenlítése is erodálhatja a közbeszerzési piacot. Ez fokozatosan az öntisztázás gyakorlatának egyszerűsödéséhez vezet. Az ajánlattevők nem szívesen vállalnak felesleges kockázatot, továbbá az öntisztázással kapcsolatos költségeket nem a hatóságok viselik.

Az öntisztázás továbbá a kutatásban szereplő országok egyikében sem vezetett az átláthatóság növekedéséhez, kivéve Magyarország korlátozott átláthatóságát. Az ügyekhez való hozzáférésre jellemzően szabványos keretrendszert használnak. A központosított modellben, bár a döntések hozzáférhetőek, csak a sikeres döntéseket hozzák nyilvánosságra, ami alátámasztja Majtan (2013) véleményét. Fontos azonban elismerni, hogy az öntisztázás önmagában nem képes az átláthatóságot létrehozni vagy növelni. Az átláthatóság nem az öntisztázás velejárója, ami érthető, mivel a különböző ajánlatkérőktől származó adatok központosított összegyűjtése lényegesen bonyolultabb, mint egyetlen központi szervtől való adatgyűjtés.

tatrai.tunde_194_24

A vizsgált országok vonatkozásában elfogadjuk feltételezésünket, mely szerint az öntisztázás célja valójában a verseny mesterséges növelése, melyre korlátozottan alkalmas, hiszen erodálja azokat az eszközöket, melyeket a nem etikus piaci szereplő kiszorítására 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.

5.1.3. Intézményi korrupció és a közbeszerzés

Az intézményi korrupció vagy intézményesített, 'systemic' korrupció a közbeszerzéssel kapcsolatban gyakran hangoztatott probléma, azonban szakirodalmi szempontól a közbeszerzést ebből az aspektusból nem vizsgálták még. A korrupció kiterjedtsége, mértéke, kockázata közvetlen módon hatással van arra, hogy hajlandók-e a piaci szereplők versenyezni a tendereken (Tátrai, 2016; Tátrai, 2024). A távolmaradás megértéséhez, és az intézményi korrupció letöréséhez is szükséges az erősebb megalapozás és a téma definiálása a közbeszerzésben.

Bevezetés

Az intézményi korrupció elmélete több helyen foglalkozik a közbeszerzéssel, de elsősorban példaként említik azt az intézményi korrupcióval foglalkozó kutatók. A különböző terminológiák használata az intézményi korrupcióval összefüggésben megköveteli a fogalmak jelentésének értelmezését és a közbeszerzéssel kapcsolatos relevanciájuk megértését. A közbeszerzési kutatások is több helyen utalnak a témára, de nem tárgyalják elméleti szempontból. A következőkben a kutatás²⁷ az intézményesített korrupció elméleteinek egy válogatására épít, anélkül, hogy a kérdésekkel az egyén szintjén foglalkozna. 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.

Szakirodalmi háttér

A kutatásban Lessig (2013) definícióját fogadom el, miszerint "Az intézményesített korrupció akkor nyilvánul meg, amikor olyan rendszerszintű és stratégiai befolyás áll fenn, amely legális, vagy akár etikailag elfogadható, és amely aláássa az intézmény hatékonyságát azáltal, hogy eltéríti azt a céljától, vagy gyengíti a céljának elérésére való képességét, beleértve - a cél

²⁷ Jelen kutatás eredménye elfogadást követően jelenleg megjelenés alatt van, ezért nem szerepel az MTMT-ben. Forrás: Tátrai T. Institutional corruption and public procurement in Europe in Farazmand, Ali, ed. (2024). Corruption and Accountability Problems in Modern Government, Springer. Az itt közölt kutatási eredmények a legfontosabb mondanivalóját összegzik a vizsgálatnak.

szempontjából releváns mértékben - akár a nyilvánosságnak az adott intézménybe vetett bizalmát, akár az intézmény eredendő megbízhatóságát" (Lessig, 2013, 553).

Thompson (2018) az intézményi korrupció három, a normatív institutionalisták által azonosított jellemzőjét emeli ki: kétértelmű, személytelen és általánosítható. A három jellemző arra utal, hogy a korrupció ezen formája másoknak kedvez (equivocal), hogy a szereplők szervezeti szerepben jelennek meg (impersonal), és hogy nem korlátozódik egy piacra (generalizálható), például a közbeszerzésre. Thompson (2018) - nem véletlenül - elutasítja a korrupció egyik legszélesebb körben használt definícióját, amely szerint a korrupció: hatalommal való visszaélés magánhaszonszerzés céljából. Az egyéni és az intézményi korrupció megkülönböztetésére Thompson (2000) a nyereség és a szolgáltatás összekapcsolását ajánlja. Thompson (2018) szerint ez a tevékenység intézményi funkciót szolgál, ezért tágabban kell értelmezni. Sommersguter-Reichmann és társai (2018) több más kutatóval együtt egyértelműen Thompson megközelítését veszi át, amely szerint az intézményi korrupció arra utal, hogy az intézmény nem képes az egyén viselkedését az intézmény elsődleges céljának érdekében irányítani, mert az intézményi kialakítás az egyéni célok elérését segíti elő. (Sommersgruter-Reichmann és társai, 2018) Szerintük sok esetben a megfelelő szabályozás és ellenőrzés mellett a szervezeti rendszer átalakítása is szükséges a sikerhez, de az egyének szankcionálása nem oldja meg a korrupció problémáját. Schulz (2023) szerint az intézményi korrupció csökkentésének kulcsa a megelőzés. Az ellenőrzési tevékenységek fejlesztése sem elegendő, mivel a növekvő ellenőrzési költségek inkább csökkentik az ellenőrzés szintjét, és gátolják a gazdasági növekedést (Cerqueti és társai, 2012).

Thompson (2000) szerint mind az egyéni, mind az intézményi korrupció lehet legális vagy illegális. Hasonlóképpen Oliveira (2014, p.11) is úgy véli, hogy "ezek az eltérések általában legálisak". A fentiekben kifejtettek fényében azt lehet állítani, hogy az intézményi korrupció vizsgálata releváns kérdés a közbeszerzésben, és el kell döntenünk, hogyan tekintünk az egyén szerepére az intézményi korrupció esetében a közbeszerzési piacon. Mivel az egyének felelősek a közbeszerzési szabályok betartásáért, és adminisztratív szempontból is ők kezelik a közpénzek elköltését, Ferrettivel (2018) egyetértésben szükséges feltételezni a törvénysértést, az egyén korrupt magatartását a közbeszerzésben, hiszen nélkülük nem lehetne a közbeszerzést lefolytatni. Más szóval nem elég a jogi környezet megfelelő kialakítása, szükséges, hogy a jogsértéseket aktív egyének kövessék el, azaz nem csak a szervezetet általában lehet felelőssé tenni a korrupcióért. Az egyéni felelősség mellett figyelembe kell venni az "intézményi struktúrák és szerepek összefüggéseit" (Ferretti, 2018, 245). Az egyének "intézményi

minőségükben tanúsított magatartását ugyanis egy alapvető hivatali kötelesség korlátozza: a közfelelősség kötelezettsége" (Ferretti, 2018, 246).

Az intézményi korrupció térnyerése, különösen az elektronikus közbeszerzés elterjedésével, gyakorlatilag lehetetlenné teszi, hogy egyetlen ajánlattevőnek nyújtsanak az érintettek ad hoc segítséget. Valójában az eljárás előkészítésétől a szerződés teljesítésének ellenőrzéséig számos szereplőnek kell megállapodnia, ha el akarnak térni eredeti céljaiktól, és előnyt akarnak biztosítani bizonyos szereplőknek, érdekcsoportoknak. Lessig definíciója fontos kiindulópont, mert a közbeszerzésekben az irányított szerződéskötés és a verseny negligálása jellemzően jogi eszközökkel valósul meg a versenytársak kizárása érdekében. A közbeszerzésben a korrupciós problémák már nem egyetlen ajánlattevő jogellenes kizárásával merülnek fel, sőt, akár öntisztázással is kezelhetők. A szervezeti korrupció jelenlegi megközelítése sokkal közelebb áll a közbeszerzéshez, és ezért számos olyan problémával is foglalkozhat, amelyekkel eddig nem foglalkoztunk, mivel a közbeszerzésben a korrupciót jellemzően egyéni szinten vizsgálták. Az egyéni döntések természetesen szerepet játszanak, melynek kapcsán különösen Tolbert és Zucker (1996) megközelítését kell továbbgondolni, akik kifejtették, hogy az egyének érdekeik alapján kétségek, kritikai reflexió vagy ellenállás nélkül elfogadják és követik a társadalmi normákat. Például egy korrupciós környezet arra készítheti az egyéneket, hogy korrupciósan viselkedjenek, mivel ezt közös normának tekintik.

Ferretti (2018, 252) szerint az intézményi korrupció típusai közül a közbeszerzési korrupciónak leginkább az úgynevezett rendszerszintű korrupció alkalmazható. Ez azt jelenti, hogy "egyes intézményi szereplők olyan párhuzamos szabályt vagy szabályrendszert eredményezhetnek, amely a nyilvános szabályrendszer helyébe lép". Számos kutató használja a "rendszerszintű korrupció" kifejezést, amely esetünkben hasonlóan a probléma nem individuális jellegére utal, ezért a továbbiakban, ahol a kutatók használták, ott én is így alkalmazom a fogalmat. Persson és társai (2013) szintén kollektív cselekvési problémának tekintik a rendszerszintű korrupciót, amely nem oldható meg a megbízó-ügynök elmélet alkalmazásával. Az egyénekre gyakorolt hatásnak megvannak a maga korlátai, különösen azokban az országokban, ahol a korrupció igen elterjedt. Uslaner (2008) szerint a megoldás a formális ellenőrzési és szankcionálási mechanizmusok bevezetése a rendszerszintű korrupció csökkentése érdekében, és a sikerhez kölcsönösség és bizalom szükséges, hasonlóan Gray (2015) véleményéhez, aki szerint a közbizalom fogalma központi szerepet játszik az intézményes korrupcióelméletben.

A Világbank közbeszerzési eljárásait vizsgálva Dávid-Barrett és Fazekas (2020a) rámutat, hogy a rendszerszintű korrupció technikai beavatkozásokkal való kezelése nem a megfelelő megoldás, ehelyett az integritás kultúrájának megteremtése a megfelelő megoldás. A nagyon

részletes és mindenre kiterjedő szabályozás ebben az esetben jellemzően technikai beavatkozásnak minősül. A kutatók számos olyan esetet azonosítottak, amikor a korrupciós szereplők gyorsan reagáltak, és az adminisztratív szempontból egyszerűbb megoldást választották. Ezt támasztják alá Rodionova és társai (2024) is, akik a posztszovjet államok közbeszerzési piacain tapasztalható korrupció vizsgálatakor a megfelelő nyomon követést és a büntetőeljárást tartják a legfontosabb kérdéseknek.

Számos tanulmány foglalkozott az intézményi korrupció csökkentésével vagy megszüntetésével is.

Az OECD (2016) az integritás, az átláthatóság, a hozzáférhetőség, az e-közbeszerzés és az ellenőrzés mellett az érdekelték részvételét javasolja. A tanulmány a legtöbb figyelmet a köztisztviselők oktatására és az összeférhetetlenségi körülmények nyilvánosságra hozatalára összpontosítja, ami alig haladja meg az egyének korrupciós indítékainak feltárásának szintjét. Az érdekelték részvételének előremutató üzenete, hogy elfogadja a piaci szereplőkkel való kommunikációt, mint a Közbeszerzési Irányelvek (2014) által szabályozott ún. előzetes piaci konzultációs tevékenységeket²⁸. Szintén ehhez a témához kapcsolódik egy külső integritási szakértő/tanácsadó bevonása a rendszerbe, ami nagymértékben növeli az adminisztrációt, mivel a szakértőt az ajánlatkérő ténylegesen beépíti a folyamatba. Kiemeli továbbá a szerződésekhez való hozzáférést, ami kihívást jelent az uniós tagállamok számára, különösen strukturált módon, a módosítások nyomon követésével és a teljesítmény nyomon követésének képességével.

Mélon és Spruk (2020) azt vizsgálta, hogy az e-közbeszerzés bevezetése jobb intézményekhez vezet-e a közbeszerzés tekintetében. Dán, holland és portugál példák alapján azt a választ adták, hogy az e-közbeszerzés hatással van az intézményi minőségre. "Az e-közbeszerzés hatékony politika lehet az intézményi minőség javítására, de ellensúlyozó hatásai is lehetnek, ha olyan átható és elterjedt korrupciós lehetőségek mellett vezetik be, amelyek a gazdasági szereplők számára saját bevétel szerzésére ösztönöznek. Az e-közbeszerzést nem szabad olyan csodafegyvernek tekinteni, amely teljes mértékben enyhítheti az intézményi minőséggel kapcsolatos aggályokat" (Mélon és Spruk, 2020, p.370).

Mizoguchi és van Quyen (2014, p.579) helyesen mutatnak rá, hogy "a korrupció csökkenti a közszolgáltatások minőségét és mennyiségét", és "a környezet romlásához" vezet. Az intézményesített korrupció a verseny felszámolását eredményezi, amelyet legfeljebb adminisztratív úton tartanak életben a szereplők annak érdekében, hogy statisztikailag versenyképes legyen a piac, ami tovább erodálja a versenyt.

²⁸ 2014/24/EU 40. cikk.

Rose-Ackerman (1975) volt az első, aki kapcsolatot talált a piaci struktúra és a magánvállalatok és a közalkalmazottak közötti megvesztegetés között, úttörő kutatásokat végezve a közbeszerzések korrupciójával kapcsolatban. A közbeszerzés és a korrupció kutatásának egyik kiemelkedő akadémikusa Williams-Elegbe (2018), aki többek között a nigériai példán keresztül szemléltette a rendszerszintű korrupció jellemzőit, amelyet ő "endemikus korrupciónak" is nevez. Hangsúlyozza, hogy "a korrupció a közszférában nagymértékben függ a közbeszerzési keretrendszer és általánosabban a közpénzkezelési rendszer manipulálásától" (Williams-Elegbe, 2018, p.132). Sőt, kifejezetten a téma részeként említi a szerződés-engedélyezést, azaz kitérít a közbeszerzési folyamatot - az engedélyezést, a pénzügyi irányítást, az ajánlattevők összejátszását mind a folyamat során, mind a teljesítés során - bevonja az elemzésbe. Véleménye szerint a probléma részét képező köztisztviselőktől nem várható el a rendszer megváltoztatása. Cikkében egy nem államközpontú megközelítés mellett érvel.

Martinsson (2021, p.274) szerint "a korrupcióellenes keretrendszerek hasznosak a korrupcióellenes stratégiák kidolgozásához és elemzéséhez". Martinsson (2021) politika-központú megközelítését követve például egy független bizottság foglalkozhat az intézményi korrupciót mérséklő mechanizmusokkal.

Ferretti (2018, pp.257-258) szerint ebben a helyzetben a jövőbe tekintő megoldás érvényesül. Ez alatt azt érti, hogy a visszafelé irányuló jogorvoslatok, például a korrumpált köztisztviselők megbüntetése és a korrupciót támogató hálózatok felszámolása nem fogja megoldani az intézményi korrupció problémáját, továbbá "az intézményeken belüli felelősségmegosztás kérdése megkerülhetetlen". Ez nem csupán a múlt értékelését és a felelősségre vonás keresését jelenti, hanem azt is, hogy a jövőben mit lehet tenni a szervezeti kultúra javítása érdekében, hogy a korrumpált magatartás visszaszoruljon. Ha nem rendszerszintű korrupcióról van szó, ezek közé tartozhat a folyamatok átalakítása, a feladatok olyan megosztása, amely kedvezhet az integritásnak, továbbá a bejelentők védelme. Rendszerszintű korrupció esetén azonban rendkívül nehéz a helyzet, egyesek a rendszer radikális megváltoztatásában látják a megoldást, mások a korrupcióellenes stratégiák kidolgozásában (elszámoltathatósági és átláthatósági eszközök, korrupcióellenes jogszabályok), de tökéletes megoldás még nem született.

Sommersguter-Reichmann és társai (2018, p.289) szerint "a hatékony korrupcióellenes tevékenységhez nemcsak a korrupcióellenes törvények megalkotására van szükség, hanem az intézményi keretek ellenőrzésére és... felülvizsgálatára is, hogy megakadályozzák az ... intézmények elsődleges céljainak aláadását".

Felvetődik a kérdés, hogy miként lehet megkülönböztetni az intézményi korrupciót a nem intézményi korrupciótól a közbeszerzésben. Kiindulópont lehet Lessig (2013) véleménye, amely szerint az intézményi korrupció legális, míg Thompson (2000) szerint az intézményi korrupció lehet legális vagy illegális, Oliveira (2014) szerint pedig általában legális. Ebben a tekintetben tehát nem lehetséges az egyértelmű elhatárolás. Az előbbihez kapcsolódik Tolbert és Zucker (1996) véleménye, miszerint az egyén számára a korrupkt környezet akár közös norma is lehet, így valójában az egyén jogilag védettnek érzi magát, ha megfelel a normának. E tekintetben azonban Ferretti (2018, p.252.) értelmezése áll a legközelebb a közbeszerzéshez, amely szerint "egyes intézményi szereplők párhuzamos szabályt vagy szabályrendszert hoznak létre, amely a közbeszerzési szabályrendszer helyébe lép". Tehát valójában a közbeszerzési folyamatot adminisztráló és irányító személyek igyekeznek megfelelni a törvényeknek, és legális vagy látszólag legális eszközöket alkalmaznak az elvárt eredmény biztosítása érdekében. Williams-Elegbe (2018), aki kifejezetten a közbeszerzéseket kutatja, rámutat, hogy a közbeszerzési keretrendszer és a közpénzkezelési rendszer manipulálása valójában az intézményi korrupció jele lehet. A közbeszerzési eljárásokkal összefüggésben mind az ajánlatkérő, mind az ajánlattevői oldalt érintheti az intézményi korrupció. Az eredmény szempontjából azonban egyértelmű, hogy a kívánt nyertes, a szerződési feltételek és az ár csak akkor érhető el, ha a beszerzők és a beszerzést irányító szakértők is partnerek. A közbeszerzés értelmezéséhez feltételezzük, hogy a közbeszerzési gyakorlat elvárásokon és belső iránymutatásokon alapul, amelyeket a beszerző követ, és saját eszközeivel próbálja megoldani a megfelelő nyertes és ár meghirdetésével, bizonyos piaci szereplők kizárásával. A fentieket figyelembe véve a következő három kritériumot használjuk a közbeszerzési intézményi korrupció (továbbiakban KIK) azonosítására, amely a szabályozási szinttől függően akár egy szervezeten belül, akár regionális szinten, akár nemzeti szinten alkalmazható az KIK azonosítására (továbbiakban KIK3):

- 1. Deformált, manipulált közbeszerzési és pénzügyi szabályok;*
- 2. A döntéshozó és/vagy a közbeszerzési menedzserek által érzékelt elvárások az eljárás nyertese, az elért ár, egyéb szempontok tekintetében;*
- 3. Az egyén azon meggyőződése, hogy az elvárásoknak való megfelelés a norma.*

A következőkben megpróbáljuk a fenti kritériumrendszer szerint feltárni a rendelkezésre álló adatokat és jelentéseket, és áttekintjük a korrupció mérésére és következményeinek számszerűsítésére használt eszközöket. A kérdés az, hogy a fenti kritériumrendszer mennyire

azonosítható és mérhető, és a rendelkezésre álló módszertanok mennyiben segítik az intézményi korrupció elleni küzdelmet.

Korrupcióérzékelési mutatók és korrupció mérésére szolgáló eszközök az EU-ban

A következőkben a korrupció általános értelemben vett mérésére összpontosítunk, és ezen belül keressük az intézményi korrupció mérésének lehetőségeit.

A korrupció mérésére számos módszer létezik, amelyek közül néhányat az alábbiakban ismertetünk, figyelembe véve az egyes módszerek és megoldások korlátait. A leggyakrabban használt indexek a Világbank Korrupció Ellenőrzési Indexe (WB CCI, 2022) és a Transparency International Korrupció Érzékelési Indexe (TI CPI, 2022), amelyek a világ összes országára elérhetőek, kiegészítve több nemzetközi szervezet korrupciós jelzőrendszereivel (melyet a szakirodalom red flag eszköznek hív) (Tatrai és Németh, 2018). Mivel a TI CPI-t szélesebb körben használják a közbeszerzésekben, és jellemzően a szakirodalomban is megjelenik, ezért a TI CPI példáján keresztül vonjuk le az észlelési indexekre vonatkozó következtetéseinket.

A TI CPI (2022) 13 adatforrásra támaszkodik, amelyek szakértők és vállalatvezetők értékelését rögzítik a közsféra számos korrump magatartásával kapcsolatban, ideértve a megvesztegetést, a közpénzek elvonását, a közhivatalok magáncélú felhasználását és a nepotizmust a közszolgálatban. A források egy része a megelőzési mechanizmusokat is vizsgálja, például a kormány integritási mechanizmusok érvényesítésére való képességét vagy a korrump tisztviselők hatékony büntetőeljárás alá vonását.

Ezek az adatok a korrupció megítélésében bekövetkezett változásokkal foglalkoznak, ami nagyon fontos, de nem igazán terjed ki az intézményi korrupció okaival kapcsolatos kérdésekre. A TI CPI-t Hessami (2014) szubjektív mutatónak tekinti, ami egy érzékelési mutató esetében méltányos értékelés. Andersson (2017) szintén kritizálta a TI CPI-t, miszerint egyetlen számot adva egy országra vonatkozóan nem veszi figyelembe azt a sajátos kontextust, amelyben a korrupció előfordul. A TI CPI-index segítségével például hasznos a korrupció mérésére a közkiadások politikai elosztását vizsgálni (Hessami, 2014). Meg kell jegyezni, hogy az ilyen tanulmányok nem a szervezeti korrupciós problémák azonosítására törekednek, hanem azt illusztrálják, hogy a TI CPI-index alapján különböző típusú megkülönböztetéseket lehet tenni. Ebben az esetben Hessami (2014) a politikai és a bürokratikus korrupció megkülönböztetését használta, ami az intézményi korrupció témájában nem releváns megkülönböztetés, bár mindkettő erősen szervezeti meghatározottságú korrupciós forma. Eredménye mindenesetre érdekes, mivel azt állítja, hogy a korrupció nem korlátozódik az alacsony jövedelmű országokra, ami fontos megállapítás. Így azonban az egyéni megítélésen alapuló elemzésnek is

megvannak a maga korlátai. Változnak a válaszadók, változik a módszertan, ezért óvatossá kell lenni a korrupciós kérdések vizsgálatakor, amelyek túlmutatnak a korrupciót jellemzően külső szereplőként megfigyelő érdekeltek véleményén.

A TI azonban egy, a CPI-nél konkrétabb mutató kidolgozására törekedett, amelyet Globális Korrupciós Barométernek (TI GCB, 2021) neveztek el, és vizsgálatára elvégeztek egy felmérést az Európai Unióban 2021-ben. A felmérés interjúkon alapuló kikérdezésen alapult, és a polgárok korrupcióval kapcsolatos nézeteire és tapasztalataira összpontosított. Ebben az esetben külön kérdést tettek fel a kormányzati korrupcióra vonatkozóan, tehát a válaszadókat nem csak arról kérdezték, hogy általában hogyan látják a korrupciót. Nagyon egyszerű kérdéseket fogalmaztak meg az üzlet és a politika, valamint a köz- és a magánszektor közötti szoros kapcsolatokkal kapcsolatban. Az eredmény azt mutatja, hogy az EU-ban a legtöbben (52 százalék) kételkednek abban, hogy a kormányzati megrendelések odaítélése versenyszerűen történik. Úgy gondolják, hogy országukban az áruk és szolgáltatások beszerzése gyakran kenőpénzek vagy személyes kapcsolatok felhasználásával dől el (TI GCB, 2021, p.28). A tanulmány valójában a személyes elemet hangsúlyozza, és nem tér ki arra, hogy ez mennyiben ered magából a rendszerből, és mindenekelőtt abból, hogy ki a kezdeményezője. A megtorlástól való félelem érzékelteti a probléma mértékét, amelytől a válaszadók 45%-a tart, amikor bejelentést tesz a visszaélésekről.

Az elmúlt években több más kísérlet is történt a korrupció számszerűsítésére, bár ezek a módszerek nem annyira robusztusak és nehezen ellenőrizhetők. Például az Európai Parlament "A korrupció elleni küzdelem az Európai Unióban" című jelentése szerint a korrupciós kockázat becsült összköltsége a 27 EU-tagállamban 2016-21 között 29,6 milliárd euró volt (EP, 2023, p.2) Az OECD Külföldi Megvesztegetési Jelentése (OECD Foreign Bribery Report, 2014) szerint a külföldi megvesztegetési ügyek több mint fele közbeszerzési szerződések megszerzése céljából történt.

Az Európai Csalás Elleni Hivatal megbízásából az Európai Unió közbeszerzéseiben a korrupció azonosításáról és csökkentéséről szóló jelentés is készült (OLAF, 2013a). A tanulmány a korrupció közvetlen költségeinek és egyéb elemeinek becslésére szolgáló módszertan kidolgozásával foglalkozik egy uniós értékelési mechanizmushoz a korrupció elleni küzdelem területén. Az OLAF (2013b) projekt további eredménye egy tanulmány, amely nyolc tagállam esettanulmánya alapján azonosította az EU-ban az adófizetők által a korrupció miatt fizetett közbeszerzési költségek mértékét. A tanulmány készítésekor, 2010-ben öt ágazatban azonosították a korrupciós költségeket. Ez a tanulmány újszerű abban a tekintetben, hogy a módszertannak megfelelően megkísérelte a korrupció számszerűsíthető következményeinek

becslését, explicit ágazati különbséggel az alábbiak szerint (a % az adott ágazatban a közbeszerzés teljes értékén alapul):

- Közút és vasút 1,9-2,9%
- Víz és hulladék 1,8% és 2,5% között
- Városi/közműépületek építése 4,8-6,6% között
- Képzés 4,7%-ról 15,9%-ra
- Kutatás és fejlesztés 1,7% és 3,9% között

Az adatok fenti formában történő bemutatásának előnye, hogy a korrupció által érintett ágazatok célzottabb elemzését teszi lehetővé. A korábban ismertetett észlelési indexek ugyanis nem veszik figyelembe az ágazati különbségeket és a kérdőívek és a piaci szereplők véleménye nem mindegy, hogy melyik ágazatról van szó. Továbbá, mivel a nagyobb értékű projektek természetüknél fogva nagyobb valószínűséggel eredményeznek például korrupciós bevételeket, a közbeszerzési tárgyak megkülönböztetése is releváns, azaz például az építési projektek vagy a védelmi beszerzésekben szereplő árubeszerzésekkel kapcsolatos válaszok célzott elemzése többet mondhat egy-egy szektor sajátosságairól. Például Tátrai és társai (2024a) tanulmánya a Tenders Electronic Daily , az EU hivatalos adatbázisában rendelkezésre álló közbeszerzési adatok alapján megállapítja, hogy az uniós alapoknál alacsonyabb a verseny és kevesebb az ajánlattevő²⁹. Ezért eleve kevesebb ajánlattevő indul ezeken az eljárásokon, ami több okból is lehetséges, de semmiképpen sem lehet arra következtetni, hogy az elszámoltathatóság és a gondos előkészítés hatékony közkiadásokat eredményez, ha a piaci szereplőket elriasztja, és kevesebb a belépő.

A Európai Unió Számvevőszéke (ECA, 2023) jelentése emellett igen komoly kritikát fogalmazott meg a hivatalos európai közbeszerzési statisztikákkal kapcsolatban. A probléma éppen az volt, hogy ha kiemelünk egy mutatót, akkor nem ismerjük meg a valódi problémákat, sőt leegyszerűsítjük a következtetéseket. A jelentés külön kiemeli annak fontosságát, hogy az EU által finanszírozott projekteket külön kell vizsgálni. Ez a közbeszerzés esetében különösen fontos, mivel az intézményi korrupciós játéktér hajlamos a nagy értékű projekteknek kedvezni. Számos olyan kutatás és tanulmány létezik, amely különböző módszertanok szerint értékeli vagy próbálja mérni a közbeszerzésben tapasztalható korrupciót. Gnoffo (2021) szerint a közbeszerzési korrupció mérésére olyan represszív és preventív korrupciós mutatókat kell használni, amelyek képesek a kockázati tényezőket integrálni. Gnoffo (2021) megkülönbözteti

²⁹ Lásd: Jelen értekezés 5.1.1. fejezetében bemutatott kutatás.

a közbeszerzési korrupcióhoz kapcsolódó teljesítménytényezőket, a strukturális (szabályossági arány, versenyarány) és az individualista (odaítélési kockázati arány, értékelési torzítás kockázati aránya) tényezőket, amelyek logikájukban különböznek egymástól. Ez utóbbira jó példa Dávid-Barrett és Fazekas (2020b) tanulmánya, amelyben a sikeres közbeszerzés eredményét a nyertes ajánlattevők tulajdonosi és politikai kapcsolataihoz kötik. Ebben az esetben azonban rendkívül nehéz pontosan azonosítani a közbeszerzések nyerteseinek politikai meghatározóit. Dávid-Barrett és Fazekas (2020b, 412. o.) szerint "a politikusok a közbeszerzési folyamatban részt vevő személyek és intézmények feletti ellenőrzésüket használják ki". A tanulmány a politikusok érdekérvényesítésére és ezáltal saját egyéni sikerük biztosítására összpontosít, ami részben intézményi, részben egyéni korrupciós jellemző. A szerzők kiemelik egy olyan elemet is, ahol a lojalitás elérése érdekében ezek a gyakorlatok rendszerszintű jelleget öltenek, és céljuktól függően intézményi korrupciót eredményeznek.

A fent említett percepció indexek tehát valóban közvetíthetnek egy társadalmi érzést, de nem képesek közvetíteni azokat a tényezőket, amelyek a piaci szereplők elvárásait és döntéseit befolyásolják. Természetesen a korrupció mértékét számszerűsítő módszertanok sem alkalmasak erre a célra. A következőkben olyan korrupciós mutatókkal kapcsolatos eredményeket mutatunk be, amelyeket kifejezetten a közbeszerzésre fejlesztettek ki és alkalmaznak.

Az OECD (2016) „A korrupció megelőzéséről a közbeszerzésben” című tanulmányában³⁰ az integritási kockázatok között számos olyan technikai kérdést említ, mint például az eljárástípus megválasztása vagy szükségtelen minták kérése az eljárásban, illetve ugyanazon tétel többszöri számlázása, amelyek egyszerű monitoring vagy szabályozási eszközökkel könnyen kezelhetők. Az újdonság inkább abban rejlik, hogy megpróbálják azonosítani a piac méretét és számszerűsíteni a korrupció által okozott kárt.

Ferwerda (2017) kutatásában megállapítja, hogy csak néhány mutató kapcsolódik kifejezetten a korrupcióhoz, amelyek közül nyolcat emel ki. Ezek a következők: a nagyméretű pályázatokkal, az átláthatóság hiányával, az ajánlattevők összejátszásával, az ajánlattételi idő lerövidítésével, a nem nyertes ajánlattevők panaszaival kapcsolatosak. E mutatók közül sok informatikai támogatással automatizálással és szűréssel kezelhető.

Fazekas és társai (2016) szintén kifejlesztettek egy objektív korrupciós kockázati indexet kifejezetten a közbeszerzésekre vonatkozóan. A szerzők célja az volt, hogy a magas szintű intézményesített korrupció összetett mutatóját dolgozzák ki big data elemzéssel. Az index

³⁰ Preventing Corruption in Public Procurement

érvényességének bizonyítására a tanulmány kimutatta, hogy a magasabb pontszámot elérő cégek "viszonylag magasabb jövedelmezőséggel, a szerződés értékének az eredeti becsült árhoz viszonyított magasabb arányával rendelkeztek. Emellett nagyobb valószínűséggel voltak politikusok a felsővezetők vagy a tulajdonosok között, és nagyobb valószínűséggel voltak adóparadicsomokba bejegyezve, mint az alacsonyabb pontszámú cégek" (Fazekas és társai, 2016, 369. o.). A tanulmány megállapításai szerint az intézményesített nagykorruptió a korrupciós járadékokra törekszik. Az intézményesített járadékkivonás ellenőrzése érdekében a nyertes vállalatot folyamatosan újra ki kell választani. A kutatás tehát azonosítja az előválasztást, és a kutatásba bevont eljárások eredményei alapján következtetéseket von le az újráválasztásra mint tendenciára vonatkozóan. Érdeemes megjegyezni, hogy a szerzők a korrupció felek közül az ajánlattevői oldalt vonták be a kutatásukba, és nem az intézményesített érdekelteket. Ennek ellenére a tanulmány egy nagyon hasznos megközelítést képvisel, amely rávilágít arra, hogy ha bizonyos érdekek szervezett módon, magasabb áron részesülnek előnyben, akkor nagyobb a valószínűsége az intézményi korrupciónak, amely nem kizárólag az azt lehetővé tevő egyén érdekeit szolgálja az ajánlatkérő (vevő) oldalán.

Az eredménymutató ebben az esetben három elemből (red flag) áll: az (1) egyetlen ajánlattevő, az (2) ajánlatok kizárása és a (3) nyertesnek a kibocsátó szerződéseinek/évre vonatkozó részesedése. Fontos kritika, hogy az intézményesített korrupció egyik fontos következménye lehet az ajánlattevők elvándorlása a piacról, ami kevesebb ajánlattevőhöz és így több egyetlen ajánlattevős eljáráshoz vezet. Így az indexnek ki kell állnia az idő próbáját. Az úgynevezett inputmutató részeként az eljárás típusára, az adatmódosításra, az értékelési kritériumokra, a szerződésmódosításra stb. vonatkozó adatok jelennek meg. Ez arra utal, hogy a kutatók egy rendszerszintű problémát azonosítottak, amely egy intézményesített korrupciós keretrendszerbe ágyazódik, és amely kevésbé a nem egyéni jelleg azonosítására, mint inkább egy adott ajánlatkérő magatartásának megragadására irányul, és így ebben a formában igyekszik jelezni a másoktól való eltéréseket. Az előbbihez képest a valódi összefüggések feltárása úgy lehetséges, hogy megvizsgáljuk, hogy több, azonos célrendszerrel rendelkező ajánlatkérő azonos „irányba” mozog-e politikai szempontból, és így akár azt is ellenőrizhetjük, hogy ugyanazoknak a külső elvárásoknak felelnek-e meg, miközben igazoljuk, hogy beszerzéseik nem feltétlenül hatékonyak.

Fazekas és társai (2022) a fentiek mellett a szervezett bűnözői csoportok törvényen kívüli kormányzati szolgáltatásait vizsgálta az olasz közbeszerzésekben. A tanulmány célja a korrupció kockázati mutatókon keresztül történő mérése. A kutatás ugyanis bemutatja, hogy red flag-ek segítségével hogyan lehet felismerni a korrupció intézményesített formáit. Fontos,

hogy ebben az esetben a kutatás a maffia által ellenőrzött helyi önkormányzatokat vizsgálta, ahol a szerzők feltételezték, hogy a (maffiához tartozó) szállító részesedése a vevő teljes közbeszerzési kiadásában megnő. A mutató egyes változói hasonlóak a Fazekas és Kocsis (2020) által használt változókhoz, míg az olasz tanulmány (Fazekas és társai, 2022) egyértelműen utal a politikai korrupciós hálózatokra és a tranzakciókat szabályozó "hatalmi központokra". A kontextus megválasztása jó döntés volt, hiszen függetlenül az index által mért korrupciós jelektől (red flag-ektől), a nyertesek hálózatainak létezése és aránytalan sikere, valamint a magas árak önmagukban is alkalmasak arra, hogy alátámasszák az ellenőrzött közbeszerzési folyamatok létezését. Ezeket a folyamatokat azonban adminisztrálni is kell, ami érdekes vizsgálatot tenne lehetővé annak megállapítására, hogy egyéni érdekből vagy esetleg félelemből támogatták-e a közbeszerzők a modellt. Ha félelemből tették, akkor valójában az intézményi korrupció problémájával állunk szemben, amely túlmutat a saját és szervezete érdekében cselekvő egyénen. Ebben az esetben az egyénnek nincs más választása, mint a túlélés, ami a verseny teljes kiiktatásához és a beszerzések középtávú ellehetetlenüléséhez vezet. Itt is az idő fogja megmutatni, hogy a mutató hosszabb távon is alkalmazható-e.

A fenti módszerek nyilvánvalóan nem alkalmasak a közbeszerzésben tapasztalható intézményi korrupció mérésére, és nem véletlen, hogy a TI GCB (2021) tanulmánya felhívja a figyelmet a megtorlástól való félelemre, amely az intézményi korrupció következménye, de szorosan kapcsolódik a szervezeti kultúrához és a közbizalomhoz. A bejelentők szerepe egy olyan rendszerben, ahol a korrupció normává válik, és a potenciális kiszivárogtatókat szankciókkal sújtják, szorosan összefüggő kérdés. Az OLAF (2013a) jelentésének fő üzenete, hogy érdemes inkább ágazati, mint általános értelemben vizsgálni, és nem egy egész piacra ráerőltetni a korrupció mértékét. Hiszen a visszaélések egy többszereplős, versenyző piacon még akkor is nehezen kivitelezhetőek, ha az intézményi korrupció jól fejlett. További lényeges elem a Tátrai és társai (2013) által kiemelt csökkenő verseny mértéke. A piaci bizalom elvesztése és a piaci szereplők kivonulása a közbeszerzési piacról egyértelmű jele annak, hogy egy viszonylag hasonló piaci környezetben az érdekelték nem bíznak a valódi versenyben. Ez egy nagyon erős jelzés, amely olyan szereplőktől származik, akiknek a piacon betöltött szerepének megítélését befolyásolja a korrupció létezésének érzékelése, például az egészségügyi ágazatban, nem általánosságban, hanem kifejezetten a közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatban. Természetesen a big data-elemzés nagyon jelentős eredményeket hozhat, de esetünkben nehezebb a háttérben elterjedt gyakorlatokat és valódi jogsértéseket ennek segítségével azonosítani. Talán a legígéretesebbek azok a felmérések, amelyek a politikai kapcsolatok és a közbeszerzési szerződéseket elnyert vállalatok hálózatának feltárására irányulnak. A Ferwerda

(2017) által kiemelt egyik legfontosabb mutató továbbá a pályázat mérete, ami akkor releváns, ha a keretszerződés nagyságát is a keretszerződés összege határozza meg, nem pedig a tényleges szerződések értéke, ami gyakran ismétlődő folyamat.

Az általunk vizsgált módszerek közül az informátorokra, a versenytársakra, a nyertesek politikai kapcsolataira és a nagyprojektekre vonatkozó tanulmányok mutatnak leginkább az intézményi korrupció azonosítása és mérése felé. Valójában ezek azok az adatok, amelyek nagyobb valószínűséggel adnak hozzáadott értéket a kutatáshoz az adatelemzés vagy az interjúkon alapuló felmérések révén. A korábbi értelmezésekhez képest az eredmények sokkal specifikusabbak egy adott szervezetre, piaci szereplők csoportjára vagy ágazatra, így a kutatás realisabb képet adhat az intézményi korrupció jellemzőiről.

A szabályozás szerepe az intézményesített közbeszerzési korrupcióban

A közkiadások szabályozásának célja a közpénzek legjobb és leghatékonyabb felhasználása, ezért elengedhetetlen, hogy a kiadásokat olyan módon bonyolítsák le, amely biztosítja a tisztességes versenyt, és segít elkerülni az előre kiválasztott szereplőkkel kötött túlárazott szerződéseket. Az EU Közbeszerzési Stratégiája (EU PP Stratégia, 2017) a zöld és szociális szempontokat, valamint az innovációt helyezi előtérbe annak biztosítása érdekében, hogy a termékekre, szolgáltatásokra és munkálatokra fordított közkiadások fenntarthatóbb és innovatívabb módon kerüljenek elköltsékre. Az intézményi korrupciós technikák azonban ezeket a további célokat is a saját előnyükre használhatják. A következőkben olyan, az európai jogszabályok által támogatott gyakorlatokra mutatunk be példákat, amelyek könnyen felhasználhatók az intézményi korrupció szolgálatában. Az KIK3 kritériumainak első eleme, hogy a szabályozási manipuláció, vagy akár a szabályok kifejezett deformálása lehetőséget kínál az intézményi korrupció erősítésére. A következőkben két olyan példát mutatunk be, amelyek az európai szabályozás és jogértelmezés alapján valójában teret nyitnak az intézményi korrupciónak, még akkor is, ha az innováció, a verseny és a hatékonyság nevében tervezték őket.

Öntisztázás³¹: A 2011-2021-es uniós közbeszerzési időszakra előre tekintve az Európai Számvevőszék (ECA, 2023) kifejezetten a verseny csökkenéséről számol be. Az EU számos lépést tett a verseny előmozdítása érdekében, többek között az öntisztázás bevezetésével. Ennek lényege, hogy olyan szereplők is visszatérhessenek a közbeszerzési piacra, akik egyébként kiszorulnának onnan. A gyakorlatban ez a szabályozás elősegíti az intézményesített korrupciót,

³¹ Lásd részletesebben az 5.1.2. fejezetben bemutatott kutatást az öntisztázásról.

mivel lehetőséget ad a piaci szereplőknek és a jogalkotóknak arra, hogy a korábbi döntéseket semmissé tegyék, és a piaci szereplők kockázat nélkül léphessenek be újra a piacra. E megoldások közül a legrosszabb az, amikor a kizárás egy korrupt vezető vagy egy kartell miatt történik. Mindkét esetben van lehetőség az öntisztázásra. Az EU Közbeszerzési Irányelvek (2014)³² lehetővé teszi, hogy az öntisztázást maga az ajánlatkérő (vevő) vagy egy nemzeti hatóság végezze el, amely eldönti, hogy egy ajánlattevő visszatérhet-e a közbeszerzési piacra. Mindkét megoldás problémákat okoz azokban az országokban, ahol egyébként magas az intézményi korrupció szintje. Mivel az ajánlatkérők (vevők) egyénileg döntenek, ha várható, hogy egy egyébként jól bevált ajánlattevő újra beléphet a piacra, a legtöbb esetben, akár többször is megtörténik, így a jogsértések valójában megtorlatlanok maradnak. Ha pedig kifejezetten egy nemzeti hatóság dönt, a helyzet még egyszerűbb, hiszen akkor a döntés egy olyan hatóság kezében van, amely - szintén érzékelve az elvárásokat - opportunista módon inkább visszaengedi az érintett ajánlattevőt, ha politikai kapcsolatai megfelelőek. Nincs tehát olyan modell, amely az öntisztázást, mint megoldást legitimálná egy olyan piacon, ahol az egyes döntéseket már erősen befolyásolja a szervezetek működésének deformálódása, azaz a magas szintű intézményi korrupció.

Jogorvoslati díj: Az európai gyakorlatban bevett gyakorlat, hogy a jogorvoslat kezdeményezését előzetes költségterítéshez kötik. Ennek megfelelően a jogalkotó a hatékonyság érdekében - és a felesleges fellebbezések elkerülése érdekében - elkezdte visszaszorítani a jogorvoslati kedvet. Sok kis- és középvállalkozást megfosztottak ettől a jogorvoslati formától. Végül a C-61/14. sz. döntésében³³ az Európai Unió Bírósága (EUB) megerősítette, hogy nincs akadálya annak, hogy a gazdasági szereplők hatékonysági okokból megemeljék a fellebbezés költségeit, ami nagyon súlyos károkat okoz a kis- és középvállalkozásoknak, amelyek még a fellebbezés kezdeményezésének költségeit sem tudják megfizetni. Az EUB úgy határozott, hogy "...az egyenértékűség és a hatékonyság elvét úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a közigazgatási bíróságok előtt indított közbeszerzéssel kapcsolatos kereset esetén az alapügyben szóban forgó általános illetékhez hasonló bírósági illeték megfizetését írja elő" (C-61/14, 56). Ennek eredményeképpen több uniós ország (Lengyelország, Románia, Magyarország) fenntartja jogszabályait, amelyek korlátozzák az ajánlattevők jogérvényesítését. Ez a rendszerszintű megoldás a hatékonyság nevében alkalmas arra, hogy aláássa az ajánlattevők bizalmát ott, ahol

³² Dir. 2014/24/EU 57. cikkének (6) bekezdése

³³ <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-61/14>

a jogorvoslati lehetőségek igénybevétele magas díjak nélkül könnyebb lenne. (Tatrai és Juhász, 2024b)

A fenti példák rávilágítanak arra, hogy az innovatív eljárási eszközök is adhatnak ötleteket, és egészen más célokra is felhasználhatók, ha a közbeszerzésben a hatékony közkiadások mellett a közbeszerzésben számos más cél is megjelenik, és a tisztességes versenyre nem helyeződik hangsúly. Ez olyan lehetőségeket nyit meg, amelyeket intézményi korrupcióra, kiegészítő célokra lehet felhasználni.

Az KIK3 keretrendszer első eleme, amely a korrupciós technikák megjelenésének szabályozási hátterét biztosítja, a fentiekben ismertetett ártalmatlan eljárási szabályok és hatékony jogorvoslati lehetőségek alapján került kialakításra. A szabályok sikere nem attól függ, hogy a felek más célokra használják-e azokat. A fenti két példa azt mutatja, hogy a jogszabályok elfogadása során fennáll a túlzásba vitt vagy visszaélészerű használat kockázata, ami különösen igaz a közbeszerzési jogszabályokra. Azokban az országokban, ahol a korrupció egyébként is magas, a hasonló szabályok és gyakorlatok természetesen erősítik az intézményi korrupciót, akár a korrump cégek felmentésével, akár a jogorvoslati eljárás akadályozásával. Ebben a tekintetben kulcskérdés, hogy a jogi keret milyen mértékben támogatja azokat a kezdeményezéseket, amelyek során a korrump vezetők saját alkalmazottaikat használják fel illegális szerződések megszervezésére, ami az egyéni korrupciót fokozatosan intézményi korrupcióvá fejleszti, és amelyet nehezebb felszámolni.

A kutatás eredménye

Kutatásunk során bemutattuk az intézményi korrupciót, amelynek megértése nagyon időszerű a közbeszerzésben. A közbeszerzésben részt vevő döntéshozók és szakemberek döntéseit nagymértékben befolyásolja az a környezet, amelyben dolgoznak. Ha döntéseiket az állandó nyomás torzítja, az kihat a többi piaci szereplő működésére, a bizalmi légkör egyre kevésbé lesz bizalomgerjesztő, és egyre kevesebb ajánlattevő vállalja a megmérettetést a közbeszerzésekben. A döntések közvetlen vagy közvetett befolyásolásának tovagyrúzó hatása van. Az egyének befolyásolása történhet a napi hírek, a média befolyása, a vezetők megválasztása, a közbeszerzési eljárásokban egy adott ajánlattevővel kapcsolatos indokolatlan információk kérése stb. révén.

Meg kell jegyezni, hogy bár a közbeszerzésnek számos egyéni eleme és közvetlen jogsértési potenciálja van, valójában a szigorúan szabályozott közbeszerzés az, amely különösen hajlamos az intézményi korrupcióra. A közbeszerzés intézményi korrupciójának vizsgálatához meg kell érteni a piaci szereplők és folyamatok jellemzőit, és korrupcióellenes stratégiákat kell

kidolgozni. Ez a korrupció olyan modellje, amelyre nincsenek egyszerű, könnyen alkalmazható megoldások vagy gyors győzelmek. Thompson (2000) szerint, aki az intézményi korrupció legismertebb kutatója, az intézményi korrupciónak több politikai és társadalmi hatása van, mint az egyéni szabálysértéseknek, és a negatív következmények hosszú ideig fennmaradnak.

Az ebben a fejezetben alkalmazott megközelítés az intézményi korrupció elmélete, hogy meghatározzuk a legfontosabb feltételeket a korrupció azonosítása során. Kutatásunk során három olyan szempontot találtunk, amelyek együttesen bizonyítják az intézményi korrupció létezését a közbeszerzésben. Ezek alapján közbeszerzési eseteket vizsgáltunk, és azonosítottuk az intézményi korrupció létezését és problémáját az adott uniós országokban. Ezek a szempontok a következők:

- 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.*

Az intézményi korrupció azonosításához és számszerűsítéséhez azonban kevés hozzáadott értéket nyújtanak a széles körben használt korrupcióérzékelési indexek és korrupciómérési módszerek.

A kutatás elsősorban európai példákra összpontosít, amelyek az intézményi korrupciós esetek illusztrálására és az intézményi korrupció természetének és kockázatának kiemelésére szolgálnak a közbeszerzésben. Megállapításaink alapján az esetek elemzése relevánsabb, konkrét ágazatokra, nagyobb értékű közbeszerzésekre és jellemzően kisszámú, csökkenő számú ajánlattevőre összpontosítva. Az elsősorban ágazati vizsgálatokon alapuló elemzések egyértelműen azonosítják az intézményi korrupció mértékét, az egyének elkötelezettségének mértékét, valamint azokat a szabályozási elemeket, amelyeket a szereplők elsősorban a tevékenységük legitimálására "használnak".

A megoldást keresve a kutatók a közbeszerzésben tapasztalható intézményi korrupcióra különféle válaszokat kínálnak a rendszerszintű jellemzők felderítésére és megváltoztatására. Elfogadva Thompson (2018) nézetét, miszerint az intézményi korrupció általánosítható, valójában sokkal kevésbé olyan jellegű probléma, amely közbeszerzési eszközökkel kezelhető. A közbeszerzési kiskapuk bezárása valójában csak tüneti megoldás, mivel számos 'innovatív' megoldással biztosítható, hogy a kiválasztott ajánlattevők sikeresek legyenek a közbeszerzésben. Valójában a teljesítés során végzett laza ellenőrzés vagy a rugalmas szerződésmódosítások elegendőek ahhoz, hogy a közbeszerzési eljárásban a legolcsóbb

ajánlattevő a lehető legolcsóbb áron végezzen. Ebből a szempontból ez egy általánosabb kérdés is, mint csupán a közkiadások folyamatának ellenőrzése.

Schulznak (2023) igaza van, amikor a megelőzés fontosságáról beszél, amikor nem a "hatalommal való visszaélés a magánnyereség érdekében" típusú korrupció megelőzéséről van szó. Az intézményi korrupció szempontjából a folyamat már túllépett ezen a szinten, mivel az önérdék felülírta és aláásta a szervezeti érdekeket. Ezért Sommersgruter-Reichmann és társai (2018) joggal mutatnak rá, hogy nem az egyének szankcionálásával lehet eredményeket elérni. Az egyének bátorításával és a bejelentők támogatásával azonban olyan rejtett folyamatokat lehet feltárni, amelyek ellehetetlenítik a zökkenőmentes szerződéskötést a kiemelt cégekkel.

Williams-Elegbe (2018), szintén a teljes közbeszerzési folyamatot veszi figyelembe, és nem csak a beszerzési folyamatra összpontosít, amikor nem csak magára a beszerzési eljárásra összpontosít. Szerinte Ferrettihez (2018) hasonlóan nem a köztisztviselőtől várják el a rendszer megváltoztatását, amit központosított eszközökkel lehetetlen megoldani. Persson és társai (2013) joggal mutatnak rá, hogy az egyénekre gyakorolt hatásnak megvannak a maga korlátai, különösen azokban az országokban, ahol a korrupció igen elterjedt. Ezért Észak-Európa és Kelet-Európa kevésbé korrupcióval terhelt államaiban nem lehet ugyanazokkal az eszközökkel küzdeni a korrupció ellen. A feljelentők alkalmazása is másként kerül megítélésre, mivel a posztkommunista államokban az egyének eleve érzékenyebbek a feljelentőkkel szemben, így a titoksértőket nem feltétlenül ugyanúgy ítélik meg, és egyes országokban a munkahelyük és jövőbeni lehetőségeik elvesztését kockáztatják, amin a kárpótlási díj sem segít. A korrupció közbeszerzésben való elhelyezése vitatható kérdés, de nem vitatható az intézményi korrupció és a közbeszerzés szoros kapcsolata, ami elsősorban abból adódhat, hogy a közpénzek elköltése során játékteret biztosít a személyes vagyon illegális megszerzéséhez. Ezért szükséges, hogy közbeszerzési kutatás is hozzájáruljon a korrupció intézményes megközelítése iránti kutatási igény további erősítéséhez.

5.2. Változó piaci környezet és innováció

A változó piaci környezet lehetőséget biztosít az innovatív elképzelések megvalósítására az egész szervezetben úgy, hogy a kulcsemberek a saját képességeiket használják fel a kísérletezés ösztönzésére. (Pablo és társai, 2007) A szerzők kifejezetten építési beruházások vonatkozásában azonosították a kísérletezésen keresztül történő tanulást, mely a dinamikus képességek elméletén alapul.

Az új stratégiai megközelítés kidolgozásának első szakaszában fontos egy megfelelő dinamikus képesség meghatározása, amely a szervezeti teljesítmény folyamatos javításának alapját képezi. A tapasztalatokon keresztül történő tanulást a teljesítmény javításának új és fenntartható megközelítésének tekintették a kutatók, amely lehetővé teszi a szervezet számára, hogy folyamatosan javítsa az építési projektek nyújtásának képességét. A kísérletezésen keresztül történő tanulás olyan DK-t hirdetett, ahol fontos volt az olyan építőipari szakemberek készségeinek és tudásának összekapcsolása, akik korábban nem dolgoztak együtt egymással. Annak érdekében, hogy más szervezeti környezetben is megvalósítható legyen, külön kiemelték a megfelelő és szabványosított értékelést minden innovációs projekt esetében.

Ezt a szócikket emelem ki a következő kutatás előtt, mely építési beruházás-specifikus, igényli az innovációra törekvést, ami esetünkben az építési beruházások körforgásosságának biztosítása és szükségessé teszi építőipari szakemberek készségeinek és tudásának összekapcsolását.

5.2.1. Környezetileg fenntartható építési beruházás - körforgásos megközelítés megvalósítása a közbeszerzésben

Az ajánlatkérők gyakran használják az építési projekteket a helyi gazdasági fejlődés fellendítésére, anélkül, hogy figyelembe vennék a hosszú távú fenntarthatósági hatásokat. Az építési projektek negatív környezeti, társadalmi és gazdasági hatásainak elkerülése érdekében a körforgásos megközelítés alkalmazását a közbeszerzésben figyelembe kell venni. Ez a kutatás a fenntartható építési projektekre vonatkozó legjobb gyakorlatok azonosítására törekedett azáltal, hogy mélyinterjúkat készítettünk az érdekelt felekkel, különféle szakemberekkel, akik tapasztalattal rendelkeztek az építési beruházások közbeszerzése kapcsán, hogy összegyűjtsük véleményüket a zöld közbeszerzés (Green Public Procurement vagy GPP)³⁴ kritériumairól hazánkban.

A kutatás bemutatja, hogy a körkörös közbeszerzés hogyan valósítható meg az építési projektek esetében, és hogy a beszerzés mely szakaszai ígéretesebbek a környezeti hatások minimalizálása szempontjából, ami innovatív elképzelésnek számít ahhoz az eljárásközpontú, egy-egy zöld szempontot szimbolikusan alkalmazó megközelítéshez képest, melynek hatása valójában rendkívül nehezen mérhető, hiszen egyedi eljárásokban alkalmazott, az adminisztratív követelményeknek történő megfelelés ösztönzi utóbbiakat. .

Bevezetés

Az EU-ban a nemzeti üvegházhatású gázkibocsátás 5-15%-a építési projektekből származik (GPP Toolkit, 2016a), ugyanakkor az építési projekteket a hatóságok gyakran a helyi gazdaságfejlesztés fellendítésének és a munkahelyteremtés eszközeként használják (Barajei és társai, 2023; Ebolor és társai, 2022; Ogunmakinde és társai, 2022), anélkül, hogy a hosszú távú hatásokat alaposan figyelembe vennék. Az épületek és az infrastruktúra építése összetett projekt, amely számos érdekelt felet, résztvevőt érint, és hosszú távú hatással van a természetre is. Emiatt az építés nemcsak a környezeti fenntarthatóság, hanem a közigazgatás szempontjából is jelentőséggel bír, mivel az épületek és az infrastruktúra rendelkezik azzal a képességgel, hogy közös értéket teremtsen a helyi közösségek számára. A fenntarthatósági átmenet előmozdítását célzó szakpolitikai keretek között olyan kezdeményezéseket jelentenek, mint a 2019-es európai zöld alku (The European Green Deal, 2019). Következésképpen a fenntarthatóság fokozatosan

³⁴ A továbbiakban a szakirodalomban széles körben elfogadott GPP rövidítést használom.

a döntéshozatal központi meghatározó tényezőjévé válik. Az EU a GDP mintegy 14%-át költi (EC, 2022) szolgáltatások, építési munkák és áruk beszerzésére, ezért a professzionális közbeszerzési gyakorlatok kiküszöbölhetik a beszerzett áruk és szolgáltatások (beleértve az építőipart is) környezetre gyakorolt számos negatív hatását, és támogathatják a helyi közösségek számára a pozitív hatásokat és az értékteremtést.

A különböző építőanyagok környezeti hatásai a nyersanyagok kitermelésével kezdődnek, ami a természeti erőforrások kimerüléséhez vezet, míg a kapcsolódó nem megújuló energiafelhasználás üvegházhatású gázok és más káros anyagok kibocsátásához vezet (Bonilla és társai, 2010; Marzouk és társai, 2017; Qi és társai, 2020). A beltéri levegő minőségét ronthatják a veszélyes anyagokat tartalmazó építőanyagok is (Ebolor és társai, 2022). Az építőanyagok szállítása a kiterjedt ellátási láncokon keresztül az építkezés helyszínére kibocsátást és helyi légszennyezést eredményez. Becslések szerint a nagyobb anyaghatékonyság révén e kibocsátások 80%-a elkerülhető lenne (EC, 2022). A berendezések és a személyzet rendszeres szállítása az építkezés helyszínére szintén kibocsátással jár. Az építési tevékenység szomszédságában a kültéri levegőben lévő részecskék miatt a levegőminőség romlása szintén jelentős hatással jár. Emellett a vízhasználat mértéke is releváns kérdés az építési folyamatokhoz kapcsolódóan, a zajszennyezéssel együtt. Hulladék keletkezik a helyszín előkészítése, az építés és az épített építmény használati fázisa során. Az építményhasznosításai fázisban energiafogyasztás, vízfelhasználás és a kapcsolódó üvegházhatású gázok kibocsátása történik, így nem meglepő, hogy az EU-ban a hulladék 35%-a az építőiparban keletkezik (EC, 2022).

Egy épületet általában úgy terveznek, hogy eredeti funkciójában, kisebb felújításokkal körülbelül 50-70 évig használják. A korábban leírt negatív környezeti hatások miatt az építőipar kiemelt terület a fenntarthatóság felé való átmenet szempontjából, a körforgásos gazdasági modell megvalósítása vonatkozásában (Ahmed és társai, 2023; Giorgi és társai, 2022). Az építőipari megrendelőkre, érdekeltekre és projektsapatokra vonatkozó fenntarthatósági szempontok megvalósítása a gyakorlatban még ritkának tűnik, és számos akadályba ütközik (Kirchherr és társai, 2018; Wuni, 2022).

Az építési projektek összetettsége, a közbeszerzés jellege, valamint a jelenlegi politikai és gazdasági környezet jelentős kihívások elé állítja a hatóságokat és a közbeszerzőket.

A dinamikus képességek koncepciója szerint (Eisenhardt és Martin, 2000) a rendkívül dinamikus környezetben való boldogulás érdekében a vállalkozásoknak releváns tudást kell

szerezniük, majd képességgé alakítaniuk, végül pedig ezt a képességet kell felhasználniuk a versenyelőny megszerzésére és fenntartására (Zahra és George, 2002).

A dinamikus képességek elmélete a közsférára is alkalmazható, ami azt jelenti, hogy a versenyképesség magában foglalja a közbeszerzés stratégiai céljainak - társadalmi, gazdasági és környezeti - elérését, mint például a közpénzek hatékony felhasználása, a társadalmi értékteremtés és a negatív környezeti hatások minimalizálása (Douglas és társai, 2012; Koala és Steinfeld, 2018) Ezért az ajánlatkérőknek tudást kell szerezniük és képességeket kell fejleszteniük a fenntartható közbeszerzés megvalósításához, hogy megfeleljenek a szakpolitikai szintű követelményeknek és az EU stratégiai céljainak (pl. a Green Deal), miközben biztosítják, hogy a közbeszerzési eljárás hatékony és jogkövető maradjon.

Ezért kutatásunk a hatóságok által beszerzett építési projektek környezeti fenntarthatósági szempontjaira összpontosít. Tekintettel arra, hogy a körkörös beszerzés lehetőséget nyújt a környezeti hatások csökkentésére az épület teljes életciklusa során, a kutatás általános célja annak feltárása, hogy miként lehet elősegíteni a körforgásosságot az építési projektek közbeszerzésében.

A közbeszerzés erősen szabályozott terület, ahol a fenntarthatósági szempontok akár kockázatot is jelenthetnek a közbeszerzési eljárás eredményességére nézve (Vörösmarty és Tátrai, 2019), ezért az elemzés arra összpontosít, hogy a szakirodalomban és a gyakorlatban alkalmazott kritériumok jogi szempontból hogyan alkalmazhatók helyesen és hatékonyan, ugyanakkor hogyan támogatható a körforgásos gazdaság megvalósítása.

A kapcsolódó szakirodalom ismertetése után egy olyan modellt építünk fel, amely összekapcsolja a körforgásos gazdaság modelljét az építési projektek életciklusának szakaszaival és a közbeszerzés jogi lépéseivel, amelyeket meg kell tenni a körforgásos építés stratégiai szintű céljainak elérése érdekében a közsférában. Lehetőséget ad a közbeszerzési piac jelenlegi gyakorlatának elemzésére. A legjobb gyakorlatok feltárásával bemutatja, hogy a fenntarthatósági célok hogyan valósíthatók meg az építési projektekre alkalmazott körkörös PP megközelítéssel. A kutatás azonosítja, hogy a körkörös közbeszerzés hogyan valósítható meg az építési projektek esetében, és hogy a beszerzés mely fázisai ígéretesebbek a környezeti hatások minimalizálása szempontjából.

A fejezet felépítése a következő: a szakirodalom áttekintése után bemutatásra kerül a kutatási kérdés, majd az empirikus kutatás módszertana következik. Bemutatásra kerül az építési projektek közbeszerzésének körforgásos modellje, majd a szakértői interjúk során összegyűjtött

zöld közbeszerzési (a továbbiakban GPP) kritériumok. Ezeket a kritériumokat beépítjük a modellbe, amelynek eredményét elemezzük, a kutatási kérdést megválaszoljuk. Végül a vita részt rövid következtetések követik.

Irodalmi áttekintés

A körforgásos gazdaság és a fenntarthatóság

Mivel az építőipar természeténél fogva összetett, nagy energia- és erőforrás-intenzitású ágazat, világszerte napirenden van a fenntarthatóbb gyakorlatokra való átállás (Amoako Sarpong és társai, 2023; Çimen, 2021; Mhatre és társai, 2021; Munaro és társai, 2020; Ossio és társai, 2023). A körforgásos gazdasági gyakorlatok a fenntartható fejlődési célok előmozdításának tekinthetők, a fenntarthatóság elérésének előfeltételei (Geissdoerfer és társai, 2018; Schroeder és társai, 2019; Münch és társai, 2022; Evans, 2023), így az építőiparban nagy jelentőséggel bírnak a negatív környezeti hatások csökkentése szempontjából. A körforgásos gazdaság koncepciója a regeneratív tervezésből, a bölcsőtől a bölcsőig megközelítésből, az ipari ökológiából és a bio-mimikri-ből³⁵ ered. (Mhatre és társai, 2021).

Az Ellen MacArthur Alapítvány széles körben elfogadott definíciója a körforgásos gazdaságot "olyan ipari rendszerként írja le, amely szándék és tervezés révén helyreállító vagy regeneratív" jellegű (Ellen MacArthur Foundation, 2013³⁶), ami azt jelenti, hogy a hulladékot amennyire lehet, kivonják a rendszerből, az erőforrásokat pedig a lehető leghosszabb ideig a gazdasági körforgásban tartják.

Geissdoerfer és társai (2018, 759. o.) részletesebb meghatározást ad a körforgásos gazdaság fogalmáról, "mint olyan regeneratív rendszerről, amelyben az erőforrásbevitel és a hulladék, a kibocsátás és az energia mennyisége minimalizálódik az anyag- és energiakörök lassítása, lezárása és szűkítése révén".

Szakpolitikai szinten az EU 2015-ben, majd később 2020-ban tette közzé első körforgásos gazdasági cselekvési tervét (EC, 2020). A körforgásos gazdaság keretrendszere, a következő lépésekből épül fel: (0) nyersanyagok bevitel a természetből, (1) tervezési fázis, (2) termelés, szállítási tevékenységek, (3) hasznosítási és felhasználási fázis, (4) valamint a különböző fázisokba ismét betápláló újrahasznosítási és hulladékgazdálkodási ciklusok, így zárva az

³⁵ Esetünkben a biomimikri a természet paradigmaként, mérőszámként és oktatóként való használatát jelenti.

³⁶ <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/towards-the-circular-economy-vol-1-an-economic-and-business-rationale-for-an>

anyagkör(ök)et (European Parliamentary Research Service, 2023). A fentiek alapján elmondható, hogy a körforgásos gazdaság koncepciója rendkívül releváns az építési projektek szempontjából.

A körkörös építőipar meghatározása

Az építés definíciója magában foglalja a közcélú infrastruktúra (pl. épületek, egyéb infrastruktúra és utak) építésének, felújításának, rekonstrukciójának és bontásának folyamatát (Roostaie és Nawari, 2022; Ebolor és társai, 2022), beleértve a projekt életciklus-fázisaihoz kapcsolódó valamennyi szükséges fizikai tevékenységet és anyagot. Egy építési projekt életciklus-fázisai általában valamilyen időszakra vonatkoznak: építés előtti, építés, üzemeltetés és karbantartás, életciklus vége (Ossio és társai, 2023) Ezek a fázisok tovább oszthatók specifikusabb kategóriákra, pl. tervezés, építés, anyag- és készletszállítás stb.

Ez a komplex meghatározás összhangban van a fenntartható építés fogalmának tartalmával, amelyet 2010 óta elég gyakran tárgyalnak a szakirodalomban (Amoako Sarpong és társai, 2023; Det Udomsap és Hallinger, 2020; Ebolor és társai, 2022; Presley és Meade, 2010). A fenntartható építés célja, hogy társadalmi és gazdasági értéket teremtsen hozzáférhető és biztonságos, épületek formájában, miközben csökkenti vagy megszünteti a természeti környezetre gyakorolt negatív hatásokat (Ebolor és társai, 2022).

Presley és Meade (2010) szerint a "zöld építés" és a "fenntartható építés" kifejezéseket szinonimaként használják. Az utóbbi időben 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" (Wuni, 2022, 529. o.). Mivel az építőiparban számos érdekelt vesz részt, és az építési projektek természetüknél fogva összetettek, a gazdaság makroszintjén (pl. a jogi keretekben), mezoszinten (pl. az ellátási láncokban és az üzleti ökoszisztémákban) és a gazdaság vállalati vagy mikroszintjén (például a meghosszabbított élettartamot vagy az új épületek és infrastruktúra iránti igény csökkentését magában foglaló körkörös stratégiák formájában) (Coenen és társai, 2023), valamint új körkörös üzleti modellek formájában (Ababio és Lu, 2022; Khadim és társai, 2022; Llorente-González és Vence, 2020). Ez összhangban van Ossio és társai (2023) javasolt definíciójával, akik egy szisztematikus szakirodalmi áttekintés elvégzése után fogalmazzák meg a körkörös építés definícióját:

"A körkörös építést ... a technológia, az irányítási rendszerek, a kormányzati politikák és szabályozások, az üzleti modellek, valamint a társadalmi és az érdekelt felek magatartása által meghatározott kontextus keretezi, amely lehetővé teszi az építési igények fenntartható kielégítését". (Ossio és társai, 2023, 14. o.)

A körkörös építés definíciója (Wuni, 2022; Ossio és társai, 2023) a közsférában a kívánatos építési projektek megértését az egyszerű feladatellátásról egy stratégiai szintre emeli, amely magában foglalja a társadalmi, környezeti és gazdasági értékteremtést az építéssel kapcsolatos közbeszerzések révén.

A körforgás felé a közbeszerzésben

Megállapítható, hogy a közbeszerzés alapvető stratégiai célokat szolgál, és a szélesebb körű társadalmi fejlődés támogatásának lehetősége vonzó a döntéshozók számára (Dimand, 2022; Gidigah és társai, 2022; Grandia és Meehan, 2017). Mindazonáltal a közbeszerzés klasszikus célja - a közpénz felelős elköltése - nem áll ellentétben a környezeti szempontból fenntartható vagy zöld közbeszerzéssel (GPP). Testa és társai (2016a, 1989. o.) szerint "a növekvő tudatosság és ismeretek arról, hogy mit jelent hosszú távon a GPP-orientált stratégia, a beszerzők szemléletének a szigorúan "beszerzési költség" helyett az "életciklus-költség" orientációra való átállását eredményezheti, ami viszont a közpénzzel való hatékonyabb gazdálkodást eredményezné".

Az EU GPP eszköztára több termékcsoportra vonatkozóan nyújt zöld közbeszerzési kritériumokat, és a körkörös közbeszerzést a GPP olyan megközelítéseként határozza meg, "amely különös figyelmet fordít az olyan munkák, áruk vagy szolgáltatások beszerzésére, amelyek az ellátási láncokon belüli zárt energia- és anyagkörforgásokhoz kívánnak hozzájárulni, miközben minimalizálják, legjobb esetben pedig elkerülik a negatív környezeti hatásokat és a hulladék keletkezését a teljes életciklus során" (ICLEI - Local Governments for Sustainability, 5. oldal, 2017).

A körkörös közbeszerzésnek ez a felfogása szorosan kapcsolódik a GPP életciklus-alapú megközelítéséhez, azonban a GPP eszköztárban javasolt kritériumok csak implicit javaslatokat tesznek a környezetbarátabbá tételre, amelyek túlmutatnak a beszerzési folyamaton, és támogatják a körkörös megközelítést. Ilyen kritériumok léteznek az irodaházak tervezésére, építésére és üzemeltetésére (GPP Toolkit, 2016a) és az utak tervezésére, építésére és karbantartására (GPP Toolkit, 2016b), amelyek az életciklus-alapú megközelítést alkalmazzák, a tervezési fázistól kezdve. A közbeszerzésben használt eszközök az iránymutatásban leegyszerűsítve vannak, és elsősorban az eljárások előkészítésére és lefolytatására

összpontosítanak. Ezt a kérdést többek között Tátrai és Diófási-Kovács (2021) elemzi a körkörös közbeszerzési modellhez kapcsolódó jogi eszközök szempontjából. Quazi és társai (2023) nézeteit osztva a körforgásos közbeszerzés a zöld beszerzés és a fenntartható beszerzés modernizált változatának tekinthető, ahol a termékek életciklus végi szakasza nem állt a kritériumok meghatározásának fókuszában (Appolloni és társai, 2014). A körkörös beszerzés célja azonban a GPP-kritériumokon túlmutató, a termékek életciklus végi fázisában keletkező hulladék megszüntetése az ágazatok közötti együttműködés révén, és ezáltal jelentősen hozzájárul az ENSZ fenntartható fejlődési céljainak eléréséhez (Quazi és társai 2023).

A körkörös beszerzés megvalósításának számos akadálya van az építési projektek esetében (Ababio és Lu, 2022; Brandão és társai, 2022; Coenen és társai, 2023; Salonen és Vangsbo, 2019) a gazdaság különböző szintjein, de mivel kutatásunk a mikroszintre, a közbeszerzésekre összpontosít, a körkörös beszerzés fő akadályainak - Ababio és Lu (2022) munkája alapján - a következőket tekintjük: az érdeklődés és az emberi erőforrások hiánya, a változással szembeni ellenállás, a szakértelem hiánya, a bonyolult eljárások, a hatóságok finanszírozási problémái, valamint az anyagok és a technológia elérhetőségének korlátai. Az említett akadályok tökéletesen megfelelnek a GPP megvalósítását akadályozó tényezőknek. A sikertényezőket Barajei és társai (2023) a projekt életciklusának különböző szakaszaiban is elemzi, különös tekintettel az építés előtti szakaszra, mely kutatásunk számára üzenetértékű.

Létezik kifejezetten a közbeszerzéssel kapcsolatos szakirodalom, amely egyértelműen a körkörös beszerzési logikát követi, ahol a fő cél a környezeti hatások kezelése. Varnäs és társai (2009) célja, hogy áttekintést adjon a zöld közbeszerzés jelenlegi gyakorlatáról, lehetőségeiről és problémáiról, valamint annak az építési szerződésekre való alkalmazásáról Svédországban. A cikk értelmében az építőipari ágazatban a környezetvédelmi szempontokat egyre inkább figyelembe veszik a közbeszerzés során, de mindez ritkán befolyásolja a folyamat eredményét. A kutatás egyértelműen foglalkozik az ellenőrzési folyamattal, és a körkörös közbeszerzés szempontjait egy átfogó megközelítéssel tárgyalja.

Testa és társai. (2011) a környezetvédelmi szabályozás és a versenyképesség közötti kapcsolatokat keresték az építőipari ágazatban működő vállalatokra összpontosítva. Kutatásunk jogi szempontokat vizsgál, és a szerződéskötésig tartó közbeszerzési folyamatra összpontosít. Testa és társai (2016b) szerint az építőipari közbeszerzési pályázatok tartalomelemzése zöld szemszögből azt jelzi, hogy a hangsúly az energiafogyasztásra és az újrahasznosított anyagokra helyeződik, kihagyva az építési folyamatot befolyásoló egyéb környezetvédelmi kérdéseket, ami az épületek hatásainak alulértékeléséhez vezethet.

Sparrevik és társai (2018) azonosított néhány tervezési és építéssel kapcsolatos lépést egy innovatív közbeszerzési eljárás során az úgynevezett "Visund-net zero energy building" projektben. A következtetések különösen fontosak az LCC közbeszerzésben való alkalmazása szempontjából. Üzenete, hogy az előkészítés és a megvalósítás szakaszában felértékelődik az érdekelt felek együttműködésének és a döntéshozatali folyamatnak a jelentősége.

Pelša (2019), szintén egy esettanulmányon alapuló cikkben rávilágít a lett önkormányzatok szemszögéből az LCC és más módszerek alkalmazásának szaktudásbeli hiányosságaira és jogi kockázataira az infrastrukturális beruházások elemzése során, különösen az uniós finanszírozású projektek esetében, elsősorban az eljárási dokumentumokra, az eljárás előkészítésére és a műszaki lebonyolításra összpontosítva. Finamore és Oltean-Dumbrava, (2022) az építési fázishoz (tervezés nélkül) kapcsolódó pályázati specialitásokra összpontosítanak, és olyan kritériumokat vezetnek be, amelyek az épület szerkezeti elemei szerint műszaki előírásokká alakíthatók és az építési folyamat során ellenőrizhetők. Kiemelik az életciklusköltségek és a hosszú távú beruházások jelentőségét.

Rajabi és társai (2022) szerint egy építési projekt környezeti fenntarthatósági mutatóinak a következőknek kell lenniük (az építési fázisra összpontosítva): energia, víz, anyag és hulladék, földhasználat, biodiverzitás és szennyezés. A cikk célja kifejezetten az építési projektek fenntarthatósági teljesítményének nyomon követésére és értékelésére szolgáló KPI-ok azonosítása és értékelése a kivitelezési fázisban.

Fentiek alapján viszonylag kevés tanulmány foglalkozik a közbeszerzéssel, és még kevesebb annak eljárási szempontjaival (Behravesht és társai, 2022; Sönnichsen és Clement, 2020), különösen az építőipari ágazaton belül, ami a közbeszerzési kutatásban feltáratlan.

Módszertan

Kutatási kérdésünk, hogy hogyan valósítható meg a körforgásos szemlélet az építési projektek közbeszerzésében?

A kérdés megválaszolásához szükséges az építési projektekben a körforgás megértése, az utóbbi közbeszerzési szempontjainak azonosítása, valamint projektelemzés elvégzése kifejezetten olyan építési projektekre vonatkozóan, amelyek több közbeszerzési eljárást foglalnak magukban. Először azonosítottuk az építőipar életciklusának szakaszait, és megfeleltettük őket a körforgásos gazdaság koncepciójának elemeivel. Az építési projekt lépéseinek azonosítása után a modellhez kapcsoltuk a közbeszerzési eljárások lépéseit.

Módszertani szempontból a szakirodalmi kutatás mellett a Brinkmann (2013) által leírtak szerint félig strukturált interjúk segítségével feltártuk a magyar ajánlatkérők és ajánlattevők tapasztalatait.

Az interjúkat összesen 25 interjún keresztül a magyar közbeszerzési piac 50 érintettjével készítettük el (lásd az 13. számú táblázatot). Az interjúkban az építési projektek közbeszerzési eljárásainak előkészítésében és lebonyolításában tapasztalattal rendelkező szakemberek, valamint a fenntarthatóság kérdésével tervezőként és kivitelezőként találkozó ajánlattevők vettek részt.

Interjúk száma	Interjúalany
4	jogalkotó
12	ajánlatkérő vezetője
22	ajánlatkérő szakembere
4	környezeti szakértő
6	ajánlattevő képviselője
2	közbeszerzési tanácsadó
Összesen: 50 fő	

13. számú táblázat Interjúalanyok jellemzői

Forrás: Saját szerkesztés

Az interjúkat a szervezet méretétől és az építési projektek közbeszerzésében való részvételétől függően különböző számú résztvevővel szerveztük. Három interjúban összesen 4 interjúalany vett részt, míg a többi interjúban jellemzően 1 vagy 2 résztvevő. A résztvevők minden esetben más-más szakterületet képviseltek (jogász, környezetvédelmi mérnök, közgazdász, építőmérnök stb.) Szakmánként összesen 18 mérnök, 17 jogász és 15 közgazdász vett részt az online találkozók. A megkérdezettek kiválasztását egy szakértői csoport javasolta, amely egy környezetvédelmi mérnökből, egy uniós alapokat ismerő közbeszerzési szakértőből, egy jogászból és egy közgazdászból állt. A megkérdezettek kiválasztásához az úgynevezett "hólabda mintavételt" alkalmazták (Biernacki és Waldorf, 1981), amelynek során az első interjúalanyokat a szakértői csoport választotta ki, és az első 10 interjú után a közbeszerzési piac szereplőitől kértek javaslatokat a további interjúalanyokra. A megkérdezetteket a szakértői csoport minden egyes alkalommal minősítette, azaz csak és kizárólag a közbeszerzési projektekben bizonyítottan sikeres ajánlatkérők és ajánlattevők közül kerültek ki, akik legalább ötéves tapasztalattal rendelkeznek a közbeszerzési projektek terén. A közbeszerzési szakértelem nem volt minimumkövetelmény, mivel mérnökök és környezetvédelmi

szakemberek is jelentős támogatást nyújtottak. A minta ebben a formában nem reprezentatív, de csak olyan gyakorlati szakemberek megkérdezése volt releváns, akik már találkoztak építési közbeszerzési projektekkel, és megértették azokat zöld szemszögből.

Az interjúk használata Darnall és Jolley (2004, 590. o.) megállapításán alapul, amely szerint "a szakértői és a közvélemény bevonása az érdekelt felek interjúin és felméréseken keresztül széles körben elfogadott a környezetvédelmi szakirodalomban, mint olyan módszerek, amelyek kellőképpen figyelembe veszik a nyilvánosság környezetvédelmi aggályait". Számos hasonló tanulmány született, amelyekben a téma összetettsége és az érdekelt sokfélesége miatt az interjúkészítők gyakran kevésbé struktúrált kérdéseket tettek fel a megkérdezetteknek (pl. Gröfke és társai, 2021 az élelmiszerek címkézése a környezeti fenntarthatóság érdekében című tanulmányában).

Az érdekeltekkel készített interjúk jellemzője, hogy bár az eredmények becsatornázása nehezebb, és a folyamat pontos leírását igényli, a különböző csoportok általános hozzáadott értékét nem csökkenti az a tény, hogy gyakran csak a téma egy adott részének ismeretével rendelkező szakértőket kérdeznek meg. Ezért az interjúk kódolása során alapvető fontosságú volt az interjúalanyok által felvetett jó gyakorlatok azonosítása a vonatkozó jogi kontextusnak megfelelően.

Az interjúk célja azon GPP-kritériumok azonosítása volt, amelyeket az érdekeltek fontosnak tartanak a zöld közbeszerzés jobb irányítása szempontjából az építőiparban. A szakértői mélyinterjúkat már több GPP-vel kapcsolatos országspecifikus kutatásban is alkalmazták, például Svédország esetében (Varnas és társai, 2009). Az interjúk során a Flick (2021) által leírt szóbeli leírásokat használtuk, hogy feltárjuk a tapasztalatokat, a legjobb gyakorlatokat és az első kézből származó ötleteket az EU által finanszírozott projektek GPP-je tekintetében.

Az interjúk fő témái a következők voltak:

1. a környezetvédelmi preferenciák építési közbeszerzésekbe való beépítésének okai;
2. a már alkalmazott GPP-kritériumok alkalmazása;
3. a nem használt, de tervezett GPP-kritériumok kidolgozása;
4. hogyan ellenőrzik a követelményeket az építési munkálatok során.

Az interjúk mindegyike a fenti keretek között zajlott. Ha az interjúalanyok felvetettek egy ötletet, a legjobb gyakorlatok azonosítása érdekében a következő témát csak akkor kezdeményezhették, amikor már minden érdekelt fél kifejtette véleményét.

Az átiratokat három különböző területről érkező szakértő (környezetvédelmi mérnök, jogász, közgazdász) elemezte. Az interjúk átiratainak kódolásakor a cél az volt, hogy a zöld szempontot azonosítsák és összekapcsolják egy eljárási cselekménnyel. A kódoláshoz tematikus elemzést alkalmaztak (Braun és Clarke, 2012), ahol az építési projekt életciklusának szakaszait a 15. számú táblázatban megadott keretben adtuk meg. A tematikus elemzés a 24/2014/EU irányelvben meghatározott öt zöld szemponton alapul, amelyek előre meghatározott "a priori" témáknak tekinthetők. Ez követhető az EU GPP eszköztárában is, azzal a különbséggel, hogy a jogszabályi rendelkezések által megengedett összes típus fel van sorolva, így nem fordulhat elő, hogy a megkérdezettek által felvetett gondolatok kívül esnek az értelmezési tartományon. A hallottak alapján az egyes gyakorlatokat hierarchikusan osztályoztuk. Az osztályozást a 15. számú táblázatban meghatározott életciklus-szakaszok szerint követtük, majd a gyakorlat azonosítását a közbeszerzési eljárás és/vagy a szerződés teljesítése szempontjából végeztük.

Kódolás esetén az egyes GPP-kritériumok azonosítását az egyes szakértők a többi szakértő kódolásának ismerete nélkül végezték, majd közösen finomították a GPP-kritériumot. Az azonosított GPP-kritériumok összekapcsolását az eljárási cselekményekkel vagy a szerződés teljesítésével a jogi szakértő végezte. Az eredmények vizualizációja (19. számú ábra) az eredeti folyamatmodellt (17. számú ábra) követte.

Az interjúk révén lehetőség nyílt az uniós forrásokból finanszírozott építési közbeszerzési projektek legnagyobb magyar ajánlatkérőinek megkérdezésére, és egy adott országgal kapcsolatos elképzelések összegyűjtésére. Mivel a magyar közbeszerzési piacon kevés olyan nagy szereplő van, aki nagy értékű építési projekteket irányít, amelyek szinte mind uniós finanszírozású projektek, így a kutatásba a legfontosabb szereplőket lehetett bevonni, lefedve a teljes magyar piacot. A szabályozási környezet teljesen egységes volt, ezért mindenkinek ugyanazoknak a közbeszerzési feltételeknek kellett megfelelnük. Mivel a jogszabályi környezet minden uniós országban hasonló, a kutatás eredményei más európai országokban is hasonlóképpen hasznosíthatóak lehetnek.

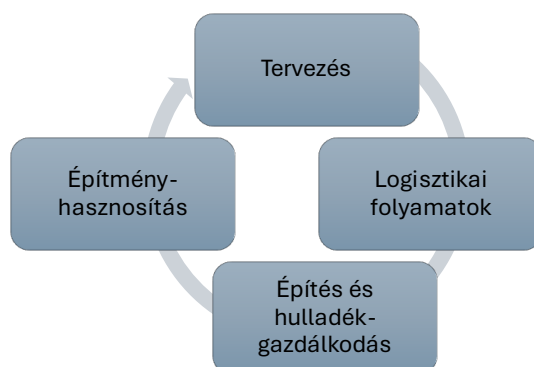
Annak érdekében, hogy megértsük az építési életciklus egyes szakaszainak fontosságát a projektmenedzsment és a közbeszerzés szempontjából, az egyes interjúalanyok által javasolt GPP-kritériumokat feltérképeztük és összekapcsoltuk az építési projektek életciklusfázisait leíró modellel (pl. tervezési és kivitelezési szakasz, építés, logisztika stb.). A közbeszerzés-végrehajtás szempontjából azonosítottuk azokat a közbeszerzési szakaszokat, amelyekhez a GPP-kritériumok elsősorban kapcsolhatók. Végül, miután az összefüggéseket az eljárás szintjén megvizsgáltuk - az építési projekt életciklusának szakaszait a modell segítségével

összekapcsoltuk az interjúk során azonosított GPP-kritériumokkal -, majd levontuk következtetéseinket.

A közbeszerzés körforgásos modellje az építési projektekre alkalmazva

A szakirodalmi áttekintés alapján olyan módon alakítjuk ki a körkörösséget az építési projektmenedzsmenttel és a közbeszerzési joggal összekötő modellünket, hogy megmutatjuk az építési projektek életciklusfázisai és az építési beruházások esetében egy közbeszerzési eljárás követendő lépései közötti kapcsolatot.

Ha az építési projekteket a körforgásos gazdaság keretrendszerének megfelelően a körforgásos szemszögből vizsgáljuk, meghatározhatjuk a különböző projektfázisokat. A tervezési szakasz például magában foglalja a projekt előzetes felmérését és megvalósíthatósági tanulmányát a szükséges engedélyekkel és tervezési tevékenységekkel együtt; a logisztikai folyamatok az építési munkákhoz szükséges anyagáramlás irányításához kapcsolódnak; a hasznosítási szakasz pedig az épület átadásához és létesítménygazdálkodásához.



17. számú ábra. Az építési projekt életciklusának szakaszai a körforgásos megközelítés alkalmazásával

Forrás: a szerzők összeállítása

Az építési projekt életciklusfázisai teljesen eltérőek a projekt megvalósítása és a beszerzésmenedzsment szempontjából. A kettő valójában kiegészíti egymást. A beszerzésmenedzsment szempontjai nem folyamatszinten jelennek meg, hanem az egyes beszerzési eljárások és azok teljesítési időszakának lehatárolását jelentik.

Míg a projektmenedzsment szempontjából a projekt tervezése, logisztikai előkészítése, megvalósítása és hasznosítása különböző, egymással összefüggő tevékenységeket foglal

magában, addig a beszerzés szempontjából a tervező kiválasztása és beszerzése, majd a kivitelező beszerzése és az összes kivitelező teljesítményének elszámolása gyakran párhuzamos, egymással összefüggő, eltérő dinamikájú tevékenységek. Ez az egyik oka annak, hogy a projektmenedzsmentet nem lehet elválasztani a beszerzéstől, amelynek sikere attól függ, hogy a projekt előrehalad-e és a megvalósítók által tervezett minőségben valósul-e meg.

A körforgás biztosítása a beszerzés szempontjából azonban a folyamat szintjéhez köthető, és az interjúalanyoknak feltett kérdések a beszerzési folyamatban azonosítható zöld szempontokra is utaltak. Ezért nem volt elegendő az elemzést a projekt szintjén elvégezni, hanem a későbbiekben a GPP-kritériumok mindegyikét a beszerzés szempontjából minősíteni kellett, hogy megállapítható legyen, az életciklus mely szakaszát érinti ténylegesen az adott GPP-kritérium.

Építési beruházás életciklus-fázisai	Egy építési projekt életciklus-fázisai a projektmenedzsment szempontjából (GPP Toolkit, 2016a)	Egy építési projekt életciklus-fázisai a közbeszerzés-menedzsment szempontjából
Tervezés	Előzetes értékelés és megvalósíthatósági tanulmány	Tervpályázat, közvetlen szerződéskötés a tervezővel
Tervezés	Részletes tervezés és engedélyek beszerzése	Tervezési szerződés teljesítése, kivitelezési szerződés előkészítése, közbeszerzési eljárás és a kivitelezési szerződés odaítélése
Logisztika	A terület megtisztítása, bontás és az építési terület előkészítése	Építési szerződés teljesítése, szerződésmódosítás
Építés és hulladékgazdálkodás	Épület építése vagy jelentős felújítása	Építési szerződés teljesítése, szerződésmódosítás
Építés és hulladékgazdálkodás	Energetikai rendszerek telepítése	Építési szerződés teljesítése, szerződésmódosítás
Építményhasznosítás	Befejezés és átadás	Építési szerződés teljesítése, szerződésmódosítás
Építményhasznosítás	Létesítménygazdálkodás	Garanciaidőszak
Építményhasznosítás	Használatba vétel utáni ellenőrzés	Garanciaidőszak

14. számú táblázat Az építési projekt életciklusának szakaszai és a közbeszerzés-menedzsment közötti kapcsolatok a körkörös megközelítéssel

Forrás: Saját szerkesztés

Ahhoz, hogy a közbeszerzés stratégiai szerepét a körkörös építési projektek esetében betölthessük, egyértelműen azonosítani kell a projektfázisok, a közbeszerzés különböző lépései (közbeszerzés-menedzsment szemlélet) és a jogi megoldások közötti kapcsolatot, amint azt a 14. számú táblázat kiemeli. Ez lehetővé teszi számunkra, hogy a fenntarthatósági célokat jobban támogassuk a közbeszerzésen keresztül.

Az empirikus kutatás elemzése

A kutatás ezen részében a GPP-kritériumokat elemezzük az empirikus kutatás alapján. Az egyes interjúalanyok ismertették azokat a kritériumokat, amelyeket az ajánlatkérők és a szakértők az építési projektek fenntarthatósági gyakorlatának támogatására használnak vagy terveznek használni.

Az első lépésben két olyan feltételt mutatunk be, amelyek az ajánlatkérő sikeres belső folyamataihoz kapcsolódnak, és a közbeszerzés körkörös megközelítésének alapját képezik. Az egyik ilyen feltétel egy környezetvédelmi szakértő alkalmazása, aki hozzájárul a multidiszciplináris munkához, amely egy komplex projektre vonatkozó ajánlati felhívás elkészítéséhez szükséges, és amely biztosítja a fenntarthatósági szempontok figyelembevételét. A másik lehetőség, amelyet az ajánlatkérővel kapcsolatban említettek, a tervezési és az építési szakaszra vonatkozó pályázatok megosztása. Ez történhet tervpályázat útján, amely olyan eljárás, amelynek során kiválasztják a megfelelő tervezőt, akivel az ajánlatkérő tárgyal a projekt tervezésével kapcsolatos elvárásairól. A kivitelezőt ezután külön eljárásban választják ki az időközben elkészült tervek alapján.

A következőkben az említett GPP-kritériumokat elemezzük. A GPP-kritériumok az 14. számú táblázatban leírt modellhez kapcsolódnak, és a 15. számú táblázatban kétféleképpen vannak kategorizálva. Egyrészt az építési projekt életciklusának egy-egy szakaszához rendeli őket (17. számú ábra), attól függően, hogy az egyes kritériumok a zöld beszerzési folyamat melyik szempontjának felelnek meg (15. számú táblázat). A közbeszerzési eljárásokban az ajánlatkérők vagy az előkészítési szakasz vagy a műszaki leírás részeként dolgoznak ki előírásokat (például a hulladékok csökkentése az építkezés során), vagy értékelési szemponttá alakítják őket. Az utóbbi esetben az adott zöld szempontot az ajánlattevő kötelezettségvállalása alapján beépítik a szerződésbe. Az ajánlatkérők kizárhatják a versenyből azokat a vállalkozásokat is, amelyeket környezetvédelmi szabálysértés miatt megbírságotlaltak (kizáró ok), vagy minimumkövetelményeket határozhatnak meg, például minőségirányítási rendszer meglétét (alkalmassági követelmény). Az utolsó lehetőség biztosítja az ajánlatkérő számára,

hogy a szerződésben a műszaki előírásokon túlmenően további, a "zöld" teljesítményt is magában foglaló kötelezettségeket írjon elő, például megkövetelve a tervezőtől a nulla kibocsátású építmény tervezését, vagy a vállalkozótól a veszélyes anyagok kezelését. Ezek a rendelkezések továbbá egyértelművé teszik, hogy az ajánlatkérő az előkészítési szakaszban olyan kötelezettségeket ír elő, amelyeket a szerződés teljesítése során figyelembe kell venni, hiszen az előkészítési szakaszban történő zöldítés nem választható el a kivitelezés során történő alkalmazástól, akár a tervező, akár a vállalkozó részéről. Ezért a közbeszerzési eljárás során fontos, hogy a kérdést mind a projekt megvalósítása, mind az eljárás szempontjából megvizsgáljuk.

Az azonosított GPP-kritériumok közül tizenöt a tervezési szakaszban előforduló kritériumok közé sorolható. Például egy tervezési projekt energia-kibocsátása lehet értékelési szempont, míg az energiahatékony és innovatív technológiák figyelembe vétele és alkalmazása az épület tervezési szakaszában egy szerződéses záradék része lehet. A műszaki leírásban az ajánlatkérő megkövetelheti az ajánlattevőtől, hogy a tervezési szakaszban a különböző projektalternatívák energiahatékonyágát energiatakarékossági egységekben fejezze ki. A vízvédelmi szempontok figyelembevétele, az épület klímakockázati dokumentációjának elkészítése (további javaslatokkal a negatív életciklus-hatások csökkentésére), vagy az anyagkörforgást támogató újrahasznosítási terv elkészítése szintén figyelembe vehető a műszaki leírásban. Az ajánlattevőnek a légszennyezési és zajvédelmi szakértők bevonásának megkövetelése a tervezési fázisban szintén lehet egy szerződéses kötelezettség tárgya.

Az interjúk során felmerült az épületek és anyagok tanúsításának témája is. A szerződéses előírásokban a tervező és az építési vállalkozó számára teljesítménygaranciát lehet meghatározni, ha az épület a befejezéskor megkapja a meghatározott tanúsítást (Pl. Breeam vagy Leed). A tervező által használni tervezett ökocímkézett anyagok százalékos aránya, az újrahasznosított anyagok aránya és a karbonlábnyom (pl. a környezetvédelmi terméknnyilatkozatokból származó információk alapján) releváns értékelési szempontok lehetnek. A tervezési szakasz utolsó részében az építéshez kapcsolódó engedélyek beszerzésének követelménye szerződéses záradék lehet. A környezetvédelmi vezetési rendszer szerinti működés az építési vállalkozó számára értékelési szempontként azonosítható. Fontos előírni a környezetvédelmi vezetési rendszer megfelelő hatályát, ha az a szerződés tárgya szempontjából releváns. A környezetvédelmi bírságok kizárási kritériumot jelenthetnek az építési projekt bármely típusú résztvevője számára (ajánlattevő, alvállalkozó, kapacitást biztosító szervezet).

A logisztikai folyamatot illetően hat GPP-kritériumot említettek a válaszadók. A műszaki előírások között szerepelhet az építkezés során a szállításhoz használt teherautók osztályozása. A teherautók osztályozása és a megtett távolság mutatója azonban egyben értékelési szempontként is alkalmazható. Más értékelési szempontok is előírhatók, mint például az különböző választott útvonalak környezeti hatásainak mértéke (pontszáma), vagy a vasúti szállítás előnye bizonyos útvonalakon. A műszaki előírások között szerepel a porzó anyagok megfelelően lefedett szállítása. A veszélyes hulladékok megfelelő kezelésének és szállításának biztosítása mind a logisztikai folyamatokhoz, mind az építkezéshez kapcsolódik. A környezetvédelem biztosítására alkalmazott módszerek leírását az ajánlattevőnek kell ismertetnie.

Az építési projekt életciklusának szakaszai körforgásos szemléletben	Interjúalanyok által azonosított GPP kritérium	Közbeszerzési eljárások				Szerződés teljesítése
		Műszaki leírás	Értékelési szempont	Kizárók	Alkalmassági követelmény	Szerződéses követelmény
Tervezés	A tervezés energiakibocsátása		x			x
Tervezés	Energiatakarékos egységek	x				
Tervezés	Megújuló energia, kevésbé energiaigényes technológia	x				
Tervezés	A vízvédelmi szempontok figyelembevétele	x				
Tervezés	Klímakockázati dokumentáció	x				
Tervezés	Újrahasznosítási terv	x				
Tervezés	Légszennyezési szakértő alkalmazása					x

tatrai.tunde_194_24

Tervezés	Zaj- és rezgésszakértő alkalmazása					x
Tervezés	Újrahasznosított anyagok aránya		x			x
Tervezés	Középületek tanúsítása	x				
Tervezés	Ökocímke	x	x			x
Tervezés	Karbonlábnyom		x			x
Tervezés	Környezetvédelmi engedélyek					x
Tervezés	Környezetvédelmi bírságok			x		
Tervezés	Környezetvédelmi irányítási rendszer				x	
Logisztika	A szállításra használt tehergépkocsik osztályozása	x				
Logisztika	Előnyt jelent a vasúti közlekedés biztosítása		x			x
Logisztika	Környezeti hatás pontszám		x			x
Logisztika	A tehergépkocsik osztályozása és a megtett távolság mutatója.		x			x
Logisztika	Porzó anyagok szállítása	x				
Építés	Szervezési terv					x
Építés	Hulladékgazdálkodási terv					x
Építés	Nyitott munkaárkok	x				
Építés	Porszennyezés a munkahelyen	x				
Építés	Veszélyes hulladékok tárolása	x				

Építés	Környezetbarát jégtelenítés	x				
Építés	Szelektív hulladékgyűjtés	x				
Építés és Logisztika	A veszélyes hulladékok megfelelő kezelésének és szállításának biztosítása					x

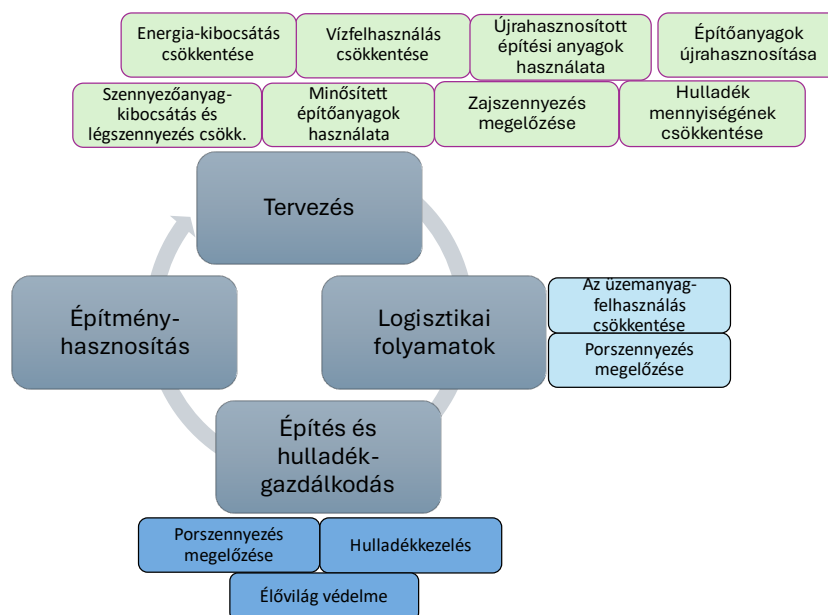
15. számú táblázat Építési projektek fenntarthatósági szempontjai és kritériumai - ajánlati szintű elemzés

Forrás: Saját szerkesztés

A megkérdezettek nyolc környezetvédelmi szempontot azonosítottak az építési fázissal kapcsolatban, beleértve az építési projekt szervezési- és hulladékgazdálkodási tervét, melyek szerződéses feltételek is lehetnek a pályázatban. Emellett az építkezéshez kapcsolódó tevékenységek (pl. szelektív hulladékgyűjtés, környezetbarát jégtelenítés, fokozott gondosság a nyitott munkáarkoknál, porszennyezés kezelése) is szerepelhetnek a pályázati dokumentációban, jellemzően a műszaki leírások között.

Megállapítható, hogy a tervezési és kivitelezési fázist a magyar közbeszerzési piac szereplői - mint fentebb kiemeltük - több GPP-kritériummal azonosítják, mint a többi fázist. Ennek megfelelően véleményük szerint a GPP-kritériumok gondos kiválasztásával a környezeti hatások szélesebb köre kerülhető el (különösen az anyagfelhasználás, újrafelhasználás és anyagújrafeldolgozás tervezésével történő hulladékcsökkentéssel kapcsolatban, ami a körforgásos modellek egyik kulcseleme).

A fentiek összehasonlítása az EU GPP eszköztárában és más kutatásokban (pl. Rajabi és társai 2022) meghatározott kritériumokkal azt mutatja, hogy ezek nagyrészt összhangban vannak a megkérdezett interjúalanyok által ajánlott kritériumokkal; azonban megállapítható, hogy saját kutatásunk eredményéből a környezeti hatásokkal kapcsolatos fontos elemek (pl. a földhasználat és a biológiai sokféleség) hiányoznak, melyre nem fektettek hangsúlyt a válaszadók.



18. számú ábra A GPP-kritériumok által érintett környezeti hatások, amelyeket a válaszadók az építési projekt életciklusának szakaszai során azonosítottak.

A kutatási eredmények alapján a szerződések előkészítése megköveteli a számos különböző kritériumhoz kapcsolódó műszaki tartalom megértését, valamint annak mélyreható ismeretét, hogyan lehet az utóbbiakat összehangolni a konkrét környezetromboló, környezetszennyező hatás csökkentés elérése érdekében (18. számú ábra). Ezért interdiszciplináris megközelítésre van szükség, mivel a GPP-kritériumok érvényesítéséhez gazdasági, jogi és műszaki ismeretre is szükség van. Összességében az érdekeltek által meghatározott GPP-kritériumok több szakember együttműködését igénylik, de ez az azonosítás már későn történik, ha a végrehajtási szakaszban valósul meg. Ennél is fontosabb, hogy a tervezőt kifejezetten kötelezni kell arra, hogy meghatározza azokat a kritériumokat, amelyek alapján a terveket el kell készíteni, és amelyeket az ajánlatkérő később az építési szerződéstől függetlenül ellenőrizhet. Ez közvetve a legfontosabb üzenet a környezeti hatásoknak az általunk azonosított GPP-kritériumokkal való kezelésével kapcsolatban az építési projekt teljes életciklusának egyes szakaszaiban.

Diszkusszió

Sönnichsen és Clement (2020) ajánlásait követve elemzést végeztünk arról, hogy jogi szempontból hogyan alkalmazzák a zöld elemeket a körkörös beszerzés egyes szakaszaiban.

Általánosságban elmondható, hogy a kezdeti tervezési szakasz a leglényegesebb a körforgásos szemlélet szempontjából. Az építési projekt különböző életciklus-fázisai közül a tervezés

rendelkezik a legjelentősebb potenciállal a körforgásosság megvalósítására (például a megújuló energiaforrások és anyagok felhasználásával, az épület hosszú élettartamával, az újrahasznosítási tervvel, a bontás utáni anyagújrafelhasználás megtervezésével stb.) kapcsolatban.

A logisztikai és építési fázisok szintén fontosak ebből a szempontból, de olyan, a folyamat végét jelentő megoldásokból állnak, mint például az építési tevékenységek negatív hatásainak mérséklése (pl. a por elkerülése az anyagok szállítása során, az építkezésen élő állatok védelme, szelektív hulladékgyűjtés). Az építési fázist illetően a meghatározott kritériumok ellenőrzése különös jelentőséggel bír az építőipar mint tevékenység összetettsége, valamint az ágazatban érdekelt felek és alvállalkozók nagy száma miatt (Rajabi és társai, 2022; Varnäs és társai, 2009). Az épületek terveinek például tartalmazniuk kell a felhasználandó anyagok listáját, amelyek ökcímekével rendelkeznek, újrahasznosítottak vagy elő kell írni környezetvédelmi termékn nyilatkozatok meglétét úgy (Timm és társai, 2021), hogy a kivitelezőnek képesnek kell lennie biztosítani az előírt anyagokat, az ajánlatkérőnek pedig képesnek kell lennie ellenőrizni a beépített anyagok megfelelőségét.

Arra a kutatási kérdésünkre, hogy hogyan lehet a körforgásos megközelítést az építési projektek közbeszerzésébe beépíteni, úgy találtuk, hogy

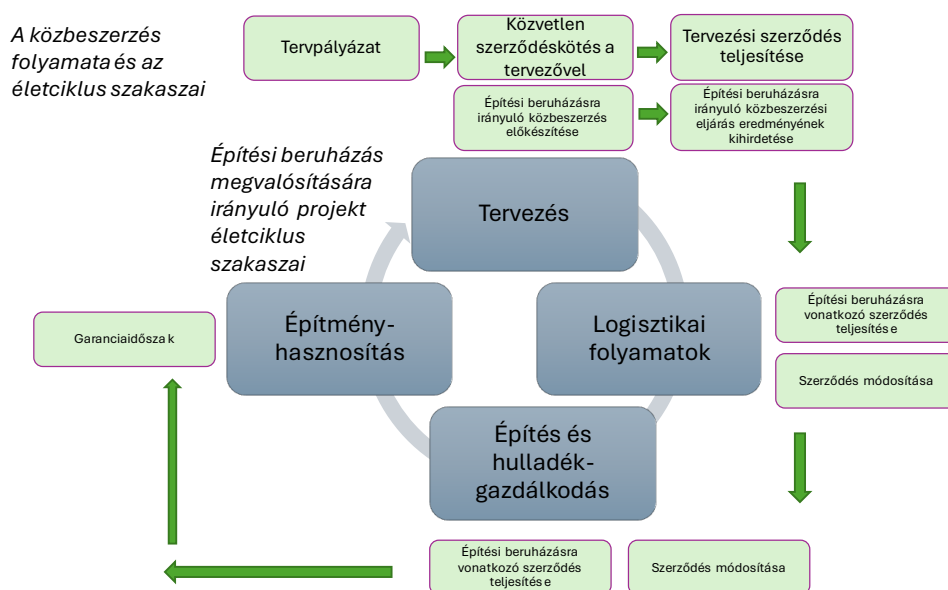
- (1) a tervek kiválasztás, a tervezés és az építés folyamatának szétválasztása, valamint a GPP-kritériumok beépítése az egyes folyamatokba kulcsfontosságú sikertényező, továbbá
- (2) az ajánlatkérőnek interdiszciplináris csapatra van szüksége az építési projektek környezeti hatásainak csökkentéséhez.

A fentiekben kiemelt két eredmény a következőképpen értékelhető:

- (1) Az építésre vonatkozó körkörös közbeszerzés lebonyolításának legmegfelelőbb módja a tervezési szerződés külön közbeszerzési eljárás keretében történő előkészítése és megkötése, majd az ezt követő hagyományos építési szerződés megkötése. Mivel az előbbi az, ahol az ajánlatkérőnek a legnagyobb mozgástere van, a tervező kiválasztása, a tervezési szerződés tartalma és az így létrejövő tervek mind lehetővé teszik a folyamat zöldebbé tételét. A kivitelező kiválasztását illetően a megbízási folyamat során ellenőrizni lehet a kivitelező készségeit, tapasztalatát, előéletét és a kivitelezési teljesítményt, és le lehet vonni a következtetéseket. A tervezési és kivitelezési szerződés független értékelésének folyamatára tehát lehet építeni.
- (2) Egy interdiszciplináris csapat biztosíthatja, hogy a tervezési és építési munkákra vonatkozó pályázatok átfogó, a pályázatra jellemző kritériumokat tartsa magában, amelyek a legfontosabb

környezeti hatásokkal foglalkoznak. Emellett a körkörös beszerzés megvalósításának számos azonosított akadálya (pl. az érdeklődés és a humán erőforrások hiánya, a változásokkal szembeni ellenállás, a szakértelem hiánya és a bonyolult eljárások) (Ababio és Lu, 2022; Ahmed és társai, 2023) egy jól összeállított, sokszínű szakmai felkészültségű szakértővel rendelkező csapattal elkerülhető.

Modellünk kiegészített változata alább az 15. számú táblázat alapján készült.



18

19. számú ábra Egy építési projekt életciklus szakaszai és a közbeszerzés-menedzsment közötti kapcsolatok körforgásos megközelítéssel

Forrás: a szerzők összeállítása

A GPP-kritériumok azonosítása során arra a következtetésre jutottunk, hogy nemcsak a tervezés tartalma, hanem az innovatív tervező kiválasztása és a tervezési szerződés tartalma is ugyanolyan fontos, mint a kivitelezési szerződésben szereplő tervezési teljesítmény. A tervezési szerződésen túl van lehetőség az építés logisztikájának és az építési folyamatnak a további zöldítésére, de a valóságban a hatás nagy része a tervezői teljesítménytől függ. A beszerzés szempontjából ez három tevékenységcsoportot foglal magában, amelyeket az 14. számú táblázatban jelöltünk meg. (1) Először is, egy tervpályázat segítségével kiválasztják a legjobb tervezőt az ajánlattevő ötletei és mintatervei alapján. (2) Ezt követik a kiválasztott tervezővel (vagy több tervezővel) folytatott tárgyalások magáról a tervezési szerződésről. Ha az

ajánlatkérő több tervezőt is felkér a pályázaton való részvételre, akkor versenyeztetés történik. Ha csak egy tervezőt választanak ki a legmegfelelőbbnek, a szerződés megkötéséről hirdetmény közzététele nélkül, tárgyalásos úton döntenek. (3) Ez a szerződés lesz az alapja a tervek elkészítésének, amelyek az építési tender műszaki leírásának részét képezik. Az épület logisztikai és előkészítési szakasza tehát sokkal strukturáltabb, és ebben a szakaszban sokkal több ötlet születik, amelyek később meghatározzák a kivitelezést és végül magát az épületet. Ezeket az ötleteket tehát már az előkészítési fázisba be kell vonni, hiszen ha a kivitelezőnek egy bizonyos energetikai teljesítményszintet kell elérnie; ez elsősorban a megfelelő tervező kiválasztásán, a megfelelő terv elkészítésén és a megfelelő kivitelező kiválasztásán alapul. E kutatás egyik legfontosabb üzenete, hogy a közbeszerzés legjobb gyakorlatának része, hogy sokkal nagyobb hangsúlyt kell fektetni a megfelelő tervező kiválasztására és a tervező kötelezettségeinek meghatározására a tervezési szerződésben, az ajánlatkérő követelményeinek megfelelően.

A kutatás azt sugallja, hogy amennyiben együtt kell a tervezést és a megvalósítást is beszerezni, az ajánlatkérők kiszolgáltatottabbak a közbeszerzési eljárások előkészítése és lefolytatása, szerződések módosítása során, amelyet az okoz, hogy egy egész projektet kell egy eljárás keretében irányítani, így ez a megoldás kevésbé ígéretes a GPP szempontjából. Az eredmények nem támasztják alá Lingegård és társai (2021) következtetéseit. Megközelítésük szerint az ajánlatkérő csak az előkészítő fázisban köt szerződést a tervezővel és az építetővel egyszerre, így nem fordít kellő figyelmet a tervező kiválasztására, és nem tud új elemeket meghatározni a tervezési fázisban (mivel a tervezési szerződés jelentősen nem módosítható).

Rosander (2022) megállapításai és a jelen kutatás között azonban nincs ellentmondás. A Rosander (2022) által javasolt projektspecifikus szerződéskötési modellek kidolgozására alkalmazott közbeszerzés előtti rutin összhangban van a tervező kiválasztásának, a tervezési szerződéskötésnek és a kivitelezési szerződéskötésnek az általunk azonosított folyamatával. Ez is egy olyan rutinmegoldás, amely hasonlóan képes kiegyensúlyozni a szervezeti célokat és elősegíteni a hosszú távú célok elérését. Barajei és társai (2023) szintén kiemelik a projekt kivitelezést megelőző szakaszát, amely a jelen kutatás megállapításaival összhangban van.

A kutatás eredménye

Kutatásunk azt vizsgálta, hogyan lehet a körforgásos megközelítést az építési projektek közbeszerzésén belül megvalósítani. Első lépésként egy olyan kutatási modellt (19. számú ábra) építettünk fel, amely magában foglalta az építési projekt sajátosságait, és mind a

projektmenedzsment, mind a közbeszerzés-menedzsment szemszögéből a körkörös logikát követte. Az interjúk eredményei beépültek a modellbe, elhelyezve a megkérdezett közbeszerzési piaci szereplők által említett GPP-kritériumokat. A kódoláshoz tematikus elemzést alkalmaztunk, ahol az európai közbeszerzési szabályozást használták keretként a legjobb gyakorlatok azonosítása, osztályozása és elhelyezése érdekében a 15. számú táblázatban meghatározott életciklus-szakaszok szerint.

A legtöbb kritérium az előkészítési szakaszhoz kapcsolódott, de a kutatás üzenete ennél sokkal gazdagabb. Világossá vált, hogy a pályázati folyamatok felosztása, részekre bontása kritikus lehet, ami azt jelenti, hogy a tervezési és az építési fázisokat külön kell beszerezni a projekt általános hatásának növelése érdekében. Az előkészítési fázis azonban még ennél is bonyolultabb, mivel magában foglalja mind az innovatív tervező kiválasztását, mind az ajánlatkérő igényeinek megfelelő tervezési szerződés megkötését. Ezt úgy lehet elérni, hogy a kivitelezéssel kapcsolatos beszerzés az ajánlatkérő igényeinek megfelelően külön eljárás keretében történik, amelyben az ajánlatkérő által érvényesített szempontok közölhetők, ahelyett, hogy a tervező-építő logikát alkalmaznák, ahol valójában nem lehet kiválasztani a tervezőt, hanem az ajánlatkérőnek minden feltételt figyelembe kell vennie az egységes (tervezőre és kivitelezőre együttesen vonatkozó) közbeszerzési eljárás előkészítése során. Ennek megfelelően az előkészítéshez szakmai támogatásra van szükség, az ajánlatkérőhöz kapcsolódó interdiszciplináris csapat rendelkezésre állása nagy jelentőséggel bír, mivel a környezeti hatások értelmezésére szakosodott szakemberek a legnagyobb hatást a tervezés előkészítése és a kivitelezés előkészítése során tudják kifejtetni, ami a projekt kivitelezése során az előírt zöld jellemzők megvalósításához, nyomon követéséhez és elszámolásához vezet.

Eredetileg Teece és társai (1997) dinamikus készségekre vonatkozó tételét vettük kiindulópontnak, amely számos szakterületre alkalmazható. Eredményeink összhangban vannak Teece (2010) megállapításával, aki szerint a dinamikus képességeket közvetve az emberi erőforrások támasztják alá.

A kutatási eredmények tehát az előkészítés kiemelt jelentősége mellett szólnak, bár meg kell jegyezni, hogy az előkészítés a projekt egészére és egy konkrét folyamatra vonatkoztatva is értelmezhető. Az eljárási szint, a hirdetmény elemei (kizáró okok, alkalmassági kritériumok, műszaki leírás, értékelési szempontok) nagy jelentőséggel bírnak, mivel ezek alapján történik a tervező vagy a kivitelező kiválasztása. Ezek a szempontok azonban soha nem választhatók el attól az eredménytől, amelyet az ajánlatkérő szerv el akar érni. Ezért azonosítottuk az egyes interjúalanyok által javasolt pontos megoldásokat, és arra a következtetésre jutottunk, hogy bár

tatrai.tunde_194_24

a zöld szempontok meghatározhatók egy adott folyamathoz kapcsolódóan, ez csak akkor lesz sikeres, ha a tervezők és a kivitelezők szerződésvégrehajtása valóban elszámoltatható. Ennek megfelelően a körkörösség nem a közbeszerzés eljárási szintjén, hanem az egész projekt szintjén jelentkezik, és így is szükséges értékelni.

5.3. Dinamikus képességek és közbeszerzés az innovációs ökoszisztémaért

Az értekezés elméleti megalapozó részében a korábbiakban ismertettük a dinamikus képességek alkalmazásának feltételeit és relevanciáját a közbeszerzésben. Az alábbiakban a DK segítségével igyekszünk olyan innovatív megközelítést kialakítani, mely újraírja a közbeszerzés értelmezését a tudásintenzív K+F támogatást tartalmazó projekteken.

Johnsen és társai (2022) szakirodalmi áttekintésükben kitérnek arra, hogy a beszerzés vonatkozásában még mindig viszonylag kevés a hálózati szintű kutatás. Azt javasolják, hogy a jövőbeni kutatások sokkal inkább a hálózatokra összpontosítsanak, vagy ún. ökoszisztéma-jelenségeket vizsgáljanak. Utóbbi esetben a fenntartható ellátási láncok, illetve a menedzsmenttel kapcsolatos kutatásokban kimutatták a tágabb ökoszisztémák fontosságát.

Tidd (2001) szerint a hálózatok akkor megfelelőek, ha a szakosodásból, a közös infrastruktúra és szabványok megosztásából és más hálózati externáliákból származó előnyök meghaladják a hálózat irányításának és fenntartásának költségeit. Ahol a technológia beszerzése magas tranzakciós költségekkel jár, ott a hálózati megközelítés megfelelőbb lehet, mint a piaci modell, és ahol bizonytalanság van, ott a hálózat jobb lehet, mint a teljes integráció vagy a felvásárlás. Tidd (2001) tehát kifejezetten az innováció-menedzsment szempontjából hívta fel a figyelmet a hálózatok fontosságára.

Mivel az innovációk származhatnak más iparágakból, távoli beszállítóktól, a beszerzés szerepe az ilyen beszállítókhöz való hozzáférést biztosítja. A kapcsolatot a beszállítók és megrendelők között a beszerzés, mint közvetítő szolgáltatja.

A vállalati szintű elemzésen túl a hálózatokra és ökoszisztémákra való áttérés új kutatási módszereket igényelhet, ahol Johnsen és társai (2022) például az esettanulmányok alkalmazását javasolják, még hozzá olyanokat amelyek például több vállalatból származó adatokra épülnek, azaz ne egy-egy szereplőjét vizsgálják csak az ellátási láncnak, vagy a hálózatnak. Így szélesebb körű betekintést nyerhetnek az együttműködési gyakorlatokba (Flynn, 2018a). Ez különösen akkor releváns, ha a téma az innovációk beszerzése ellátási hálózatokból vagy ökoszisztémákból. (Legenvre és Gualandris, 2018; Narasimhan és Narayanan, 2013).

Heaton és társai (2019) kifejezetten dinamikus képességek perspektívából vizsgálja az egyetemi innovációs ökoszisztéma kapcsolatát. Esetünkben ennek azért van jelentősége, mert az egyetemek finanszírozási formától függően, de jellemzően külső forrásból folytatják azokat az innovációs projektjeiket, melyek célja valamely kereskedelmi hasznosításra érett termék, szolgáltatás kifejlesztése. Ebben a vonatkozásban az egyetemek, mint beszerzők vannak jelen a piacon, hiszen nem minden tudással, képességgel, eszközzel rendelkeznek, különös tekintettel a prototípus létrehozatalát követő vizsgálatokra, gyártásra, disszeminációra. Mivel az egyetemek gyakran közpénzből gazdálkodnak, vagy olyan kormányzati forrásból, melynek elszámolásával tartoznak, így számos innovációs projekt érintett a közbeszerzésben, hiszen ezek a költségek is közpénzköltségnek minősülnek. (Nem minden esetben, hiszen kivételi köröktől, finanszírozási formától és szabályrendszertől függ.). De példaként az egyetemi ökoszisztémára vonatkozó kutatások mindenképpen alkalmasak az alábbiakban bemutatásra kerülő kutatás relevanciájának megalapozásához.

Az egyetem az ökoszisztéma irányítójaként működhet, és szellemi, hírnevét és pénzügyi tőkéjét stratégiaileg alkalmazhatja egy erős ökoszisztéma létrehozására és fenntartására. Ahhoz, hogy jól működjön, erős dinamikus képességekre van szükség. A DK keretrendszer hasznos keretet nyújt az ökoszisztéma-menedzsmentről való gondolkodáshoz, mivel segít a kérdések keretbe foglalásában és az egyetemi erőforrásokkal szemben támasztott számtalan versengő igény rangsorolásában.

Egy egészséges ökoszisztéma következetesen átalakítja a technológiát és más inputokat a vállalkozás fejlődésévé, túléli a zavarokat, például az előre nem látható technológiai változásokat, és lehetőségeket hordoz (Iansiti és Levien, 2004). Florida (1999) szerint a jó innovációs ökoszisztéma vonzó körülményeket biztosít tagjai számára.

A DK a szervezet „képessége a belső és külső kompetenciák integrálására, kiépítésére és újrakonfigurálására a gyorsan változó környezet kezelésére” (Teece et al, 1997). Amennyiben nem egy standard vállalatról van szó, hanem olyan innovatív szervezetről, mint például egy egyetem, erre is utal Teece (2018a) cikkében, ahol úgy véli, a DK, a vállalkozás stratégiai menedzsmentjére kidolgozott keretrendszer hasznosan alkalmazható az egyetemi környezetben (Teece, 2018a).

Az egyetemek számos fronton szembesülnek a bizonytalansággal, például a gyors és előre nem látható fejleményekkel, például a kormányzati finanszírozásban. (Heaton et al, 2019) A DK

keretrendszer segíthet a vezetőknek abban, hogy megerősítsék a megértésüket arról, hogy a technológia, a szervezet és a stratégia hogyan kapcsolódik egymáshoz komplex környezetben.

Számunkra azonban nem csak az egyetem, vagy ha kitágítjuk a kontextus, úgy egy innovációs támogatási projekt kedvezményezettje csak az érdekes. Heaton et al (2019) sem csak az egyetem képességeire összpontosít, szerinte az ökoszisztéma magánvállalatai és a politikai döntéshozók is rendelkeznek dinamikus képességekkel. „Minél erősebbek az egyes szervezetek dinamikus képességei, annál rugalmasabb lesz a hálózat egésze” (Teece, 2007. 1319. o.).

Az egyetem és környezete közötti kölcsönhatások Kay és társai (2018) szerint koevolúciós jellegűek. Az egyetem alkalmazkodása az ökoszisztémájához megváltoztathatja az ökoszisztémában lévő többi szervezet aktivitását is. Heaton et al (2019, 6. o.) megerősíti, hogy „ahhoz, hogy sikeres legyen, az ökoszisztémának ki kell építenie a vállalatok, tehetségek és befektetések kritikus tömegét – amely folyamat évekig tarthat, és nem garantálja a sikert.”

Az ökoszisztéma számos olyan cégből és egyéb szereplőből állhat, amelyek egy „alaptevékenység” kapcsán kezdenek együttműködni, és kapcsolataik révén további lehetőségeket valósítanak meg. Ahhoz, hogy egy ökoszisztéma hosszú távon jól teljesítsen, a piacokkal és a technológiákkal együtt kell fejlődnie. Ez azt jelenti, hogy az ökoszisztéma tagjainak frissíteniük és megújítaniuk kell saját erőforrásaikat és képességeiket (Heaton et al, 2019, 9. o.).

Heaton et al. (2019) szerint a sikeres ökoszisztéma mágnessé válik, amikor újonnan érkezőket vonz a rendszerbe. Az egyetem vagy esetünkben egy kedvezményezett és a rendszer tagjai az ellátási lánc részei, ami a mi értelmezésünkben életciklus lehet. Ebben az esetben az innovációs ökoszisztémák képességalapú életciklus-modellje képes támogatni a teljes ellátási láncot, ahol a különböző résztvevők tevékenysége hozzáadott értéket ad és innovatív eredményeket okoz.

Santos és Cabral (2022) kutatásában kifejezetten a közbeszerzési képességeket vizsgálta, mint az együttműködés motorját komplex projektek esetében. Kitér a közbeszerzés korlátaira, amikor hosszú távú kapcsolatépítésről van szó, ami egyben az együttműködés feltétele. A szerzőpáros külön felhívja a figyelmet a versenyeztetés mellett a szervezési, riportálási tevékenység fontosságára. Értelmezésünkben gyakorlatilag a közbeszerzés menedzsment-képességére utal, azaz a közbeszerző szervezetek azon dinamikus képességére, mely valójában képessé teszi őket complex K+F projektekben való aktív, szignifikáns részvételre. Annak ellenére, hogy összeférhetlenségi okok gyakran hátráltatják a megvalósítást, valójában a közbeszerzésnek egyfajta mediátor szerepet szánunk, ahol az olyan környezeti változások, mint

a klímaváltozás magasabb szintű képességek fejlesztését igénylik a közbeszerzőktől és a beszállítóktól egyaránt. Ebben a vonatkozásban Santos és Cabral (2022) gondolkodásmódja összhangban van a közbeszerzési képesség innovációs ökoszisztémában való értelmezésével, melyre a következőkben kísérletet teszünk. Teece (2018b) továbbá külön felhívja a figyelmet arra, hogy dinamikus képességek vonatkozásában a jövőben nagy szükség van a business modell feltérképezésére, különösen a 'make or buy' döntések, az erőforrásokkal való gazdálkodás vonatkozásában, amire alábbi kutatásunk jó példa.

A Journal of Purchasing and Supply Management (Q1) 2022-ben témájául a beszerzés és innováció kapcsolatát választotta, jelezve, hogy a közbeszerzés az innovációs politika eszköze lehet (Georghiou és társai, 2014). Az innovációs célú közbeszerzés magában foglalja az innováció beszállítóktól történő beszerzését, például azt, hogy hogyan lehet áthidalni a K+F támogatások és a magánbefektetések közötti finanszírozási szakadékat az innovatív induló vállalkozások és a beszállítókkal együtt történő innováció során (Iossa és társai, 2018). A kutatók úgy vélték, hogy a közbeszerzés az innovációért a fent említett K+F támogatási helyzetbenvalódi kutatási hiányosság is, amelyek kiváló lehetőséget nyújt a közbeszerzés kutatásban a jövőben. (Johnsen és társai, 2022) Követve a javaslatot, kifejezetten ebben a témakörben végeztünk kutatást és határoztuk meg a „közbeszerzés az innovációs ökoszisztémaért” kereteit.

5.3.1. Innováció és kapacitásépítés biotechnológiai projektek közbeszerzésében³⁷

Mivel az innováció kormányzati támogatása az állami kiadásokhoz kapcsolódik, természetes vita folyik arról, hogy a kormányzatnak milyen szerepet kellene játszania az innováció biztosításában. Továbbá, hogy a vállalt szerep változik-e a támogatott projekt megvalósítása során. Biotechnológiai esettanulmányokon keresztül egy többlépcsős szerepmodellt mutatunk be, amely felhasználható a közpénzek K+F célokra fordítására és az innovatív megoldások megvalósítására. Az innováció közbeszerzéséről az innovációra irányuló közbeszerzésre való áttérés értelmezésünkben a közbeszerzés kiterjesztett értelmezését vonja maga után kifejezetten

³⁷ A témában közösen Ravi Behara FAU Professzorral a Fulbright Scholarship keretében rendezett kutatási workshopon került jelen kutatás bemutatásra 2023-ban. Jelenleg a kutatás alapján készült, azonos című cikk review alatt van.

azért, mert esetünkben a teljes ellátási láncra, innováció hálózatra, az innovációs ökoszisztémára fókuszálunk.

Bevezetés

A közfinanszírozás mindig is szerves részét képezte a biotechnológiai innovációnak és a közegészségügynek. Az innováció közbeszerzésének hagyományos szerepe azonban az innovációs folyamat két végén volt: a biotechnológiai innovációt lehetővé tevő alap kutatás közfinanszírozása (kínálatvezérelt) az egyik és az innovatív biotechnológiai megoldások közbeszerzése (keresletvezérelt) a másik. „Az innovációt támogató kormányzati politika egyre inkább az szereplők közötti jobb kapcsolatok lehetővé tételével foglalkozik - például a technológiai igényeket támogató sok kisvállalkozás és a nagy kutatási és technológiai intézetek, egyetemek stb. között, amelyek képesek lehetnek kielégíteni ezeket az igényeket.” (Tidd, 2006. 9. o.). Divella és Sterlacchini (2020) úgy találja, hogy az egyetemekkel és állami kutatóintézetekkel való együttműködés megkönnyíti a cégek (különösen a kkv-k) részvételét az innovációs célú közbeszerzésekben.

A közbeszerzésnek ez a kialakulóban lévő jellemzője a közbeszerzés fejlesztő szerepe, amely részben a világijárványra való reagálás során is megmutatkozott. A COVID-19 fenyegetés kihívása és a gyors, globális szintű válaszadás igénye más szerepet tett szükségessé a közbeszerzés számára. A hagyományos innovációs közbeszerzés (Public Procurement of Innovation vagy PPI) helyett az innovációs közbeszerzés (Public Procurement for Innovation vagy PPfI)³⁸ szélesebb körű szerepére volt szükség. De ilyen váltás volt tapasztalható más, nem járványokhoz kapcsolódó közbeszerzési erőfeszítésekben is. Jelen kutatás három európai és egyesült államokbeli esettanulmányon keresztül vizsgálja ezt a kialakulóban lévő változást. Ezután javaslatot tesz egy keretrendszerre a PPfI vizsgálatára, és meghatározza az e területen folytatott jövőbeli kutatások ígéretes útjait, amelyek jelentős hatással lesznek a biotechnológiában a közbeszerzés fontos területeire és a globális közegészségügyre.

Jelen kutatás célja, hogy azonosítsa, a közbeszerzés milyen mértékben vehet részt az innovációban, különböző szerepeket betöltve és újraértelmezze a közbeszerzés szerepét az innováció folyamatában.

³⁸ A korábbiakban bemutatott PPI és PPfI értelmezésekkel ez nem áll ellentétben, melyre a későbbiekben kitérünk.

Közbeszerzés az innovációért

Számos kutató foglalkozott eddig a kormányzat innovációban betöltött szerepével és az innovatív közbeszerzés konkrétabb témájával. Mehra és munkatársai (2010) a kormányzat szerepét a kormányzat - akadémia - ipar hármában azonosították, mint az innovációs lánc belüli elősegítő/közvetítő szerepet. Connel (2009) arra a kérdésre keresi a választ, hogy mi lehet ma a kormányzati közbeszerzés szerepe az iparfejlesztésben. Modelljében felhívja a figyelmet a kormányzati innovációt célzó szerződéskötés gyengeségére. Amellett érvel, hogy a finanszírozást azon vállalatok számára kellene biztosítani, amelyek valójában a kutatás első fázisa és a kereskedelmi hasznosítás közötti feltáró fejlesztésért felelősek. E tekintetben Connell (2009) úttörő módon pontosan azt a hiányosságot azonosította, amelyre a kormányzati közbeszerzés szélesebb körű elemzése lehet a válasz, és amire a mi kutatásunk is kísérletet tesz.

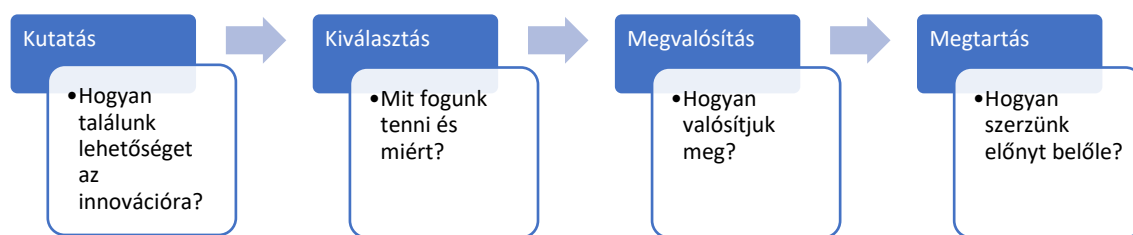
Az innováció a hat leggyakrabban használt kifejezés egyike a közbeszerzésben (Rejeb és társai, 2023). Az innovatív közbeszerzés azt vizsgálja, hogyan lehet a közbeszerzési folyamatot megújítani (Obwegeser és Muller, 2018), ami nem áll e kutatás középpontjában. Itt arra vagyunk kíváncsiak, hogy a közbeszerzés miként tudja ösztönözni az innovációt. A közbeszerzéssel és az innovációval kapcsolatos ilyen jellegű kutatások jellemzően a termék- és technológia-központú innovációkra összpontosítottak (Aschhoff, B. és Sofka, 2009). Cikkünkben kifejezetten az innovációk piaci sikerének mértékére kíváncsiak, és arra jutnak, hogy a közbeszerzés különösen hatékony a kisebb cégek számára a gazdasági válság sújtotta régiókban, valamint a foglalkoztatottak számára, továbbá a technológiai szolgáltatások területén. Edler és Georgiou (2007) a közbeszerzést a keresletorientált innovációs politika egyik kulcselemként javasolja. Érvelésük szerint a közbeszerzés keresletet teremt azáltal, hogy az állami finanszírozást az innováció mobilizálására használja. Ez ellentétben áll az alaptudományok kínálatorientált finanszírozásával az innováció ösztönzése érdekében.

Rolfstam (2013, 7. o.) a PPOI értelmezésében a technológiai innovációra hivatkozik, amelyet úgy határoz meg, mint „teljes körű pályázati eljárást, amelynek célja az új technológia fejlesztésének előmozdítása és felgyorsítása”. Míg a PPOI az innováció közbeszerzési eljárásokon keresztül történő támogatását és a meglévő innovatív megoldások beszerzését jelenti, addig újabb koncepciók jelennek meg, amelyek a PPFI megközelítést követik. Edquist és Zabala-Iturriagoitia (2012) a PPFI-t keresleti oldali eszköznek tekinti, ahol három dimenzió szerint kategorizálják: a vásárolt áru felhasználója; a beszerzési folyamat jellege; és a folyamat kooperatív vagy nem kooperatív jellege. A különbség az, hogy a közbeszerzési módszertan szélesebb körű, azaz a közbeszerzés az innováció megvalósításának eszköze.

Ennek megfelelően a közbeszerzési szervezet nem feltétlenül vesz részt az innováció megvalósításában, és nem is az innovációs kapacitás kiépítéséért felelős, hanem a finanszírozó, aki az innovatív ötletek terjesztésén és a megfelelő szereplői hálózat kiépítésén is dolgozik. Ennek megfelelően a PPfI kialakulóban lévő, kiterjesztett jellege, amelyet ez a kutatás vizsgál.

Rejeb és társai (2023, 20. o.) rámutat, hogy az innovációval foglalkozó szakirodalom jellemzően „figyelmen kívül hagyja a beszállítók innovációs kapacitásának előmozdítására vagy a közszféra infrastruktúrájának korszerűsítésére irányuló új folyamat várható előnyös következményeit”. Talebi és társai (2022) azonosítja a start-up vállalkozások közbeszerzési innovációs programba való bevonásához szükséges képességeket. A közbeszerzési kihívásoknak a vállalkozók bevonásával történő új módszerek megtalálásakor a tanulmány a közbeszerzési folyamatok finomhangolására összpontosít, miközben felhívja a figyelmet az érdekelt felek hálózatépítési képességeinek fontosságára. Adjei-Bamfo és társai (2023) megállapítják, hogy a szervezetek közötti hálózati perspektívát támogató közbeszerzési keretrendszer fokozza az innovációs kapacitást. Ez a kapcsolatépítő kapacitás segít a kapcsolatok kiépítésében és a projektek sikeressé tételében. A cikk kifejezetten utal arra, hogy viszonylag kevés figyelmet fordítanak arra, hogy a projektek hogyan fejlesztik az érdekelt menedzsment képességeit. Tehát az egyszeri beszerzési folyamatot követően valójában a projekt folyamat során bekövetkező kapacitás- és képességfejlesztésre utal.

A kutatási keret és az innovációs folyamat Tidd és társai (2001) egyszerűsített modelljét követi. Valójában a kormányzati innovációs erőfeszítések is beleilleszthetők ebbe a logikába, azzal a kiegészítéssel, hogy a finanszírozási forma megválasztása a kormányzat számára kiindulópont. Az innovatív cégek finanszírozása, valamint e cégeknek a hálózatépítés és a hálózatépítésen keresztül történő innovációs ösztönzés képessége a siker kulcsa, amire maga Tidd (2001) is felhívta a figyelmet az innováció-menedzsment szempontjából.



20. számú ábra Az innovációs folyamat egyszerűsített modellje

Forrás: Tidd és társai (2001) 47. o.alapján saját szerkesztés

A kormányzati finanszírozás keretében megvalósított projekteket vizsgálva, a közbeszerzés szervezeti kapacitásának és infrastruktúrájának javításában úgy véljük, a PPfI-nak szerepe van. Abból indulunk ki, hogy az egyes szereplők között kapcsolat-teremtés, szerződése megkötése, menedzselése, új partnerek keresése közvetlen módon kapcsolatban van a közbeszerzéssel, amely mediátorként működik és köti össze a szereplőket egymással. Ennek alátámasztására három biotechnológiai innováció esetét vizsgáljuk. Minden esetben olyan projekteket vizsgálunk, melyek közvetlenül közpénzből valósulnak meg és a kedvezményezettek ennek a közpénznek az elköltése során építik ki szerződéses kapcsolataikat. A közbeszerzést itt is tágabban értjük, hiszen nem mindenhol azonosak a kivételi körök, nem mindenhol van lehetőség innovációs partnerségek kiépítésére, vagy kereskedelmi hasznosítást megelőző beszerzésre. A közbeszerzés ennek egy keretrendszer ad, még akkor is, ha nem csak és kizárólag nyílt eljárások, egyszeri szerződéskötések történnek. Figyelemmel az alakuló jogszabályi környezetre, egyre szélesebb körben válik lehetővé előzetes piaci konzultációk lefolytatása, vagy egyes tevékenységek „kiszervezése”, ami gyakorlatilag egy ellátási lánc szereplőjének egy adott feladattal való hosszú távú megbízását jelenti úgy, hogy a kockázatok többségét is az érintett vállalkozás vállalja. A közbeszerzésben megjelent új modellek lehetővé teszik a szakítást a hagyományos, versenyzetető jellegű modellel és sokkal inkább az együttműködésre helyezik a hangsúlyt. Vannak olyan jogrendszerek, ahol az a cég is közbeszerzés-kötelessé válik, amely saját magáncégével szerződik, mint közbeszerzés-köteles ajánlatkérő. Ezért nem mondhatjuk, hogy csak és kizárólag a közbeszerzési ajánlatkérőkre vonatkoznának a szabályok, úgy különösen nem, hogy az alvállalkozó, kapacitást biztosító szervezetek, ISO minősítéssel rendelkező szervezetek, valamilyen speciális képességekkel rendelkező szervezetek vonatkozásában nem csak az ajánlattevő, hanem alvállalkozó kapcsán is követelményeket támaszthat az ajánlatkérő. Az ellátási lánc követése és ismerete ma már

alapvetés a közbeszerzésben annak ellenére, hogy sokszor erre az ajánlatkérők nem képesek. Ennek oka jellemzően a fenntarthatósági szempontok érvényesítésének monitoringja.

Összességében tehát a fentiek alapján közbeszerzésnek tekintjük azokat a modelleket is, amikor a közpénz elköltése során a kedvezményezett szerződéses viszonyait kialakítja a kutatás és kiválasztás során, majd az innováció megvalósítása és hasznosítása vonatkozásában az ellátási lánc fenntartása, menedzselése, a hálózat építése érdekében végzi mediátor, vagy inkább értelmezésünkben transmitter, közvetítő szerepét. A későbbiekben ez utóbbi kifejezést fogjuk alkalmazni.

Esettanulmányok

Az egészségügyi ágazatból három esettanulmányt azonosítottunk, amelyek a PPFI-t illusztrálják, és nyilvános adatok alapján készültek. Ezek az esetek összetett innovációs folyamatokat írnak le, bemutatva a kormányzat mint finanszírozó/beszerző változó szerepét. A rövid összefoglaló és a projekttérkép bemutatása után a kormányzat mint finanszírozó/beszerző szerepét az innovációs folyamatban azonosítjuk, külön-külön értelmezve a közbeszerzés szerepét az egyes főbb fázisokban.

1. Esettanulmány: Orvostechnikai eszközprogram

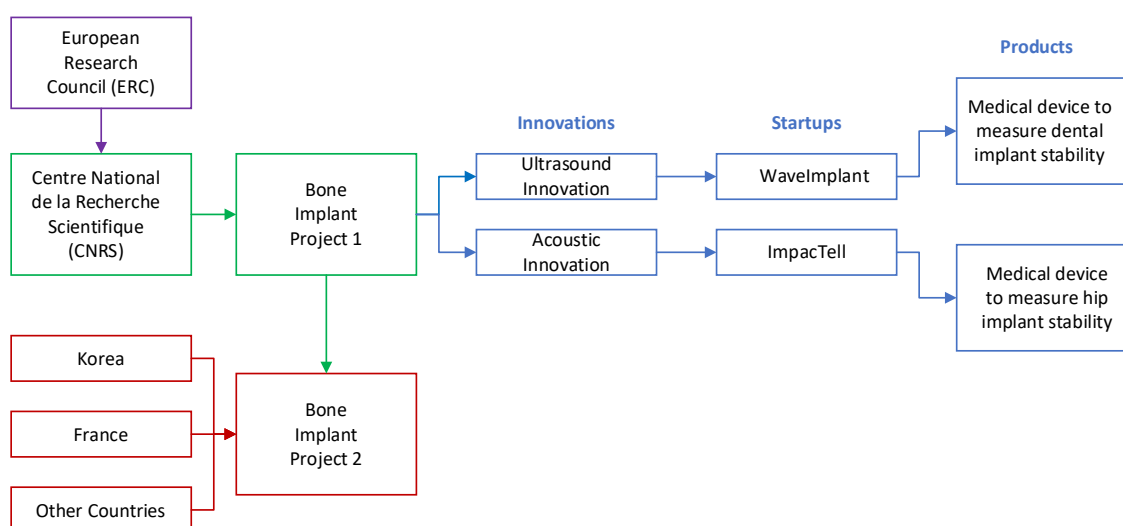
A Horizont 2020 (2023) program megkönnyíti az együttműködést, és támogatja a tudás és a technológiák jobb terjesztését az Európai Kutatási Térségben. Az alábbi két Horizont projektet a hivatalos Horizont weboldaltól választottuk ki sikeres projektnak, miután átnéztük az összes nyilvános projektösszefoglalót. Az adatok nyilvánossága azért lényeges, mert az eseteket kifejezetten a K+F projekttel kapcsolatban nyilvánosan rögzített eredmények alapján szeretnénk volna felvázolni, ami hiteles, ellenőrizhető információforrás a kutatás során.

A Bone-Implant project (2023) elnevezésű, uniós finanszírozású projekt célja az volt, hogy jobban megértsék a kutatók a csont-implantátumok működését. A projekt új módszereket dolgozott ki az implantátum állapotának mérésére, számszerűsítésére és az általános sikerességi arányuk javítására. A projekt maga tehát módszer fejlesztésére irányult, ahol a felhasználhatóság kitalálása is a disszemináció részét képezi, ami további innovációhoz vezethet. Ebben a vonatkozásban a projekt sokkal inkább innovációs ciklusok sokaságából áll, melyek akár párhuzamosan is történhetnek, függően a hálózatba bekapcsolódó új szereplők

képességeitől, kapacitásától. Amint az a 21. számú ábrán látható, a projekt eredményei két induló projekthez vezettek:

- A Wave-Implant, amely már néhány éve működik, olyan orvosi eszközt hozott létre, amely kvantitatív ultrahangot használ a fogászati implantátumok stabilitásának mérésére.
- Egy induló vállalkozás, az Impac-Tell, amely a projektben kifejlesztett innovatív akusztikai módszereket alkalmazza a csípőimplantátumok stabilitásának mérésére.

A Bone-Implant nemzetközi projektté vált, amelynek eredményeképpen számos ország kutatóival, köztük koreai és francia kutatókkal is együttműködtek. Az innováció folyamatában start-up-ok jöttek létre, melyek valódi termék-előállítás előfutára voltak, miután a felhasználás célja körvonalazódott.



21. számú ábra Bone-Implant projekt: Új eszközök, induló vállalkozások és kutatási együttműködések.

Forrás: Saját szerkesztés

Az eredeti koncepció az volt, hogy egy olyan modellt hozzanak létre, amely az implantátum sikerességét növelő monitoring kifejlesztésére szolgál. Valójában az eredeti cél már messze túlmutatott a felfedezésen, a piaci szereplők ösztönzésén, de a siker két startup vállalkozás és egy nemzetközi hálózat létrehozásához vezetett, amely tovább tudja fejleszteni és disszeminálni a modellt. A modellnek köszönhetően meghatározott termékek piacképesek és alkalmasak az egészségügyi ágazatban történő alkalmazásra és beszerzésre. A projekt jellege olyan folyamatok kialakításához vezetett, amelyeknek „melléktermékeként” orvosi eszközök keletkeznek. Ebben a formában a projekt elsősorban nem az ellátást biztosította, hanem inkább

további innovációt és a folyamatok elterjedését, amelynek közvetett hatása, hogy az így létrejött termékeket a végfelhasználók az állami és nem állami egészségügyi ellátásban alkalmazzák.

2. esettanulmány: A klinikai kísérleti partnerség

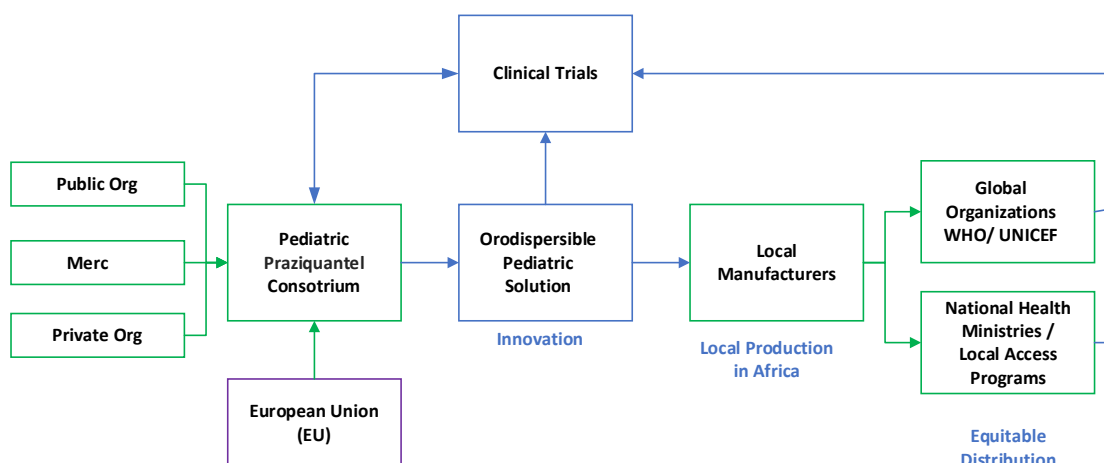
Az Európai és a fejlődő országok klinikai kísérleti partnersége (EDCTP) olyan kutatásokat támogat, amelyek célja, hogy egyenlő hozzáférést biztosítson a skisztosómia hatékony és biztonságos gyermekgyógyászati kezeléséhez, amely egy fertőző betegség, amely kisgyermekekre különösen veszélyes. Az EU által finanszírozott Pediatric Praziquantel Consortium, a Merck által vezetett nemzetközi köz- és magánszféra közötti partnerségen keresztül a Schistosomiasis projekt (2023) a skisztosómia hatékony és biztonságos gyermekgyógyászati kezelésének kifejlesztése, nyilvántartásba vétele és egyenlő hozzáférés biztosítása érdekében folyik.

A konzorcium szorosan együttműködik a nemzeti egészségügyi minisztériumokkal, helyi hozzáférési programokkal és globális szervezetekkel, köztük a WHO-val és az UNICEF-fel. A cél az, hogy a gyógyszer (a jóváhagyást követően) nonprofit alapon, helyi gyártókon keresztül legyen elérhető, különösen Afrikában. Figyelemmel arra, hogy a kontinens viszonylatában a logisztikai kihívások nagy mértékben befolyásolják a disszeminációt, így az innováció folyamatának része kell, hogy legyen a hálózatba a disztribútorokat, a fizikai áruelejuttatókat bevonni. Sőt, a helyi gyártók is bekapcsolódnak, azaz az innováció eredménye terjed és elérhetővé válik, nagy mértékben növelve ezzel a projekt hatását. Az ellátási lánc teljes lefedéséhez ugyanakkor nem csak a fizikai áruelejuttatásra van szükség, hanem a helyi, regionális szerződések megkötésére és az oltások biztosításának megszervezésére, melybe nemzetközi szervezetek is bekapcsolódnak. Ebben a vonatkozásban ez a példa leképezi a teljes innovációs folyamatot.

Ez a projekt kormányzati és nem kormányzati szereplők közös projektje, ahol a nagyobb kockázatot a piaci szereplők vállalják, hiszen az innováció kimenetele bizonytalan³⁹. A nemzetközi konzorciumban a piaci szereplők hálózatba tömörülnek a siker érdekében, és nemzetközi szervezetekkel és kormányzati szereplőkkel együttműködve hozzák létre a terméket a klinikai vizsgálati fázisra. Jelen sorok írásakor a termék (Praziquantel) sikeresen átment a 3. fázisú klinikai vizsgálatokon, és belépett a hatósági kérelem benyújtásának

³⁹ A közös projekt alatt nem ún. közös közbeszerzést értünk Tátrai (2015c) értelmezésében, hanem több piaci szereplő együttműködésében megvalósult projektet.

szakaszába. A Merck célja, hogy a megfelelő engedélyek megszerzése után a termék a leginkább érintett afrikai országban helyi gyártókon keresztül elérhetővé váljon. Mivel a gyógyszer beszerzését jellemzően kormányzati és nem kormányzati szervezetek végzik, számukra elengedhetetlen, hogy a készítményt minél szélesebb körben és minél olcsóbban terjesszék. Végül több szereplő is részt vesz majd a termék beszerzésében és a végfelhasználókhoz való eljuttatásában kormányzati támogatással.



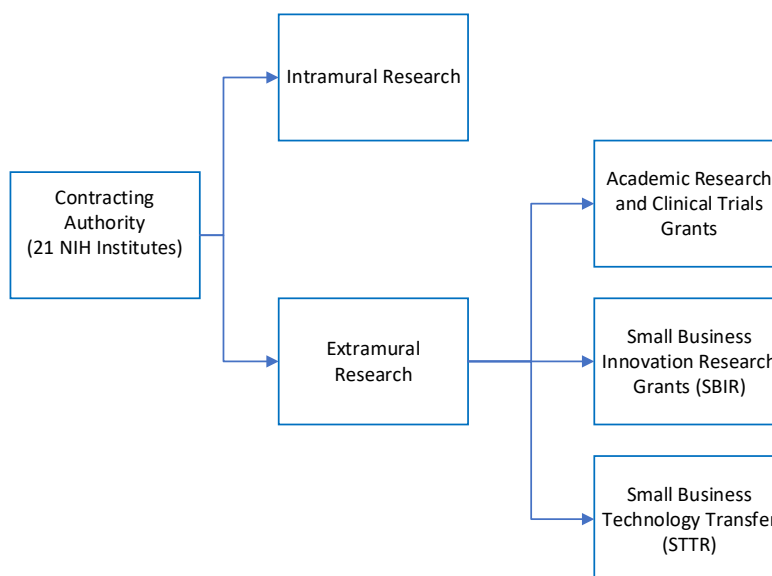
22. számú ábra Schistosomiasis projekt: Közös felfedezés, klinikai vizsgálatok, gyártás és forgalmazás

Forrás: Saját szerkesztés

Ebben az esetben a befektető egy olyan felfedezést támogat, amelynek fejlesztési szakasza csak egy nagyon erős és életképes hálózat segítségével valósulhat meg. A gyártás és a forgalmazás ezután a költségek ellenőrzését segítő helyi gyártók segítségével történik, a nemzetközi szervezetek és a kormányzati szereplők pedig a gyógyszerek vásárlói és forgalmazói.

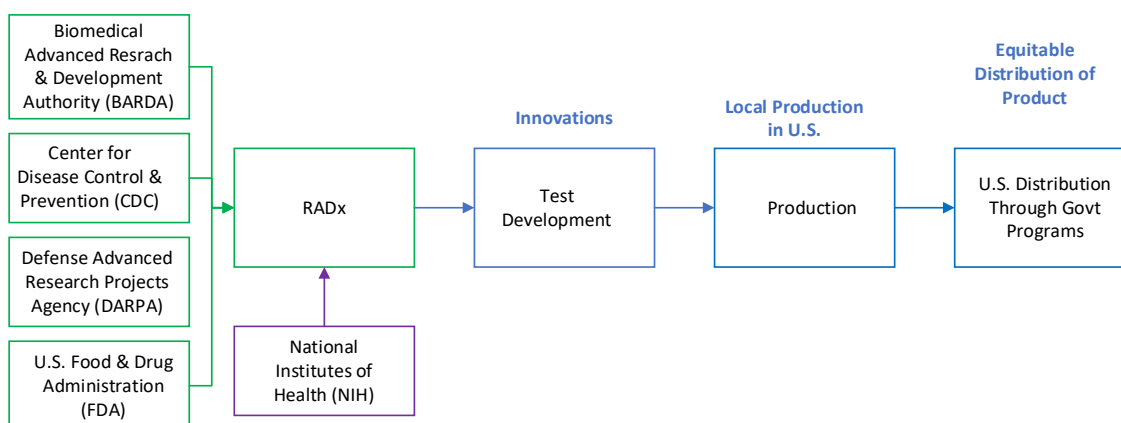
3. esettanulmány: A gyorsdiagnosztikai program

Az Egyesült Államokban működő Nemzeti Egészségügyi Intézetek (NIH) küldetése a kutatás és az elért eredmények alkalmazása az egészség javítása, az élet meghosszabbítása, valamint a betegségek és a fogyatékosság csökkentése érdekében.



23. számú ábra A National Institutes of Health (NIH) eredeti szerepvállalása az innovációban
Forrás: Saját szerkesztés

A COVID-19 járvány kitörését követő heteken belül az NIH két új programot hozott létre: a COVID-19 terápiás beavatkozások és vakcinák felgyorsítása (ACTIV) programot és a diagnosztika felgyorsítása (RADx) programot. Ezek a kormányzat, az ipar, a nonprofit szervezetek és a tudományos élet közötti partnerségek voltak, amelyek felgyorsították az innovációt, hogy életmentő diagnózist és kezelést biztosítsanak a COVID-19 betegek számára. A RADx programot a 24. számú ábra mutatja be.



24. számú ábra RADx program: Az innováció felgyorsítása együttműködések révén
Forrás: Saját szerkesztés

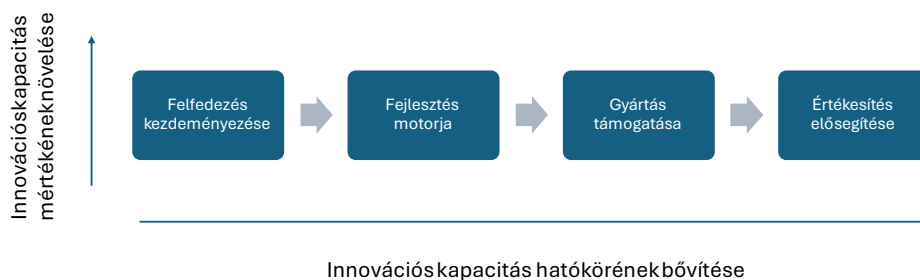
Az Egyesült Államokban 2022. március 15-én fogadták el azt a szabályozást, amely felhatalmazást adott egy új, független ügynökség, az Advanced Research Projects Agency for Health (ARPA-H) létrehozására. Az ARPA-H orvosbiológiai és egészségügyi innovációkat fog támogatni. Célja, hogy előmozdítsa a nagy potenciállal rendelkező, nagy hatású orvosbiológiai és egészségügyi kutatásokat, amelyeket hagyományos kutatási vagy kereskedelmi tevékenységgel nem lehet könnyen megvalósítani (Collins és társai, 2021).

A fenti kitérő elsősorban azért lényeges, mert jól mutatja, hogy az Egyesült Államok olyan változásokat vezetett be a finanszírozásban és a szervezetrendszerben, melyek közvetlen módon hatással vannak a teljes innovációs folyamatra, beleértve az innováció megvalósítását és fenntartását is.

Az innovációs célú közbeszerzés újragondolása

A kapacitásépítés megértése az innovációs célú közbeszerzésben

A kormányzati beszerzők jellemzően a biotechnológiai értéklánc két végén tevékenykednek, vagy a felfedezés finanszírozásával, vagy a forgalmazásra szánt termékek megvásárlásával foglalkoznak. Kutatásaink során azt látjuk, hogy a közbeszerzők egyre nagyobb mértékben vesznek részt az ellátási lánc egészében. Az innovációs kapacitás terjedelmének ez a növekedése újdonság, és további vizsgálatokat igényel. Tidd és társai (2001) egyszerűsített innovációs folyamatmodellje alapján a következőképpen építettük fel az innovációs kapacitásépítési folyamatunkat a kormányzati kapacitásépítés keretében a közbeszerzésben. A folyamat Tidd és társai (2001) modellje alapján az innovátor szemszögéből a következő lépéseket követi: a lehetőségek keresése, az innováció megvalósításának módjainak azonosítása, az innovatív ötlet hasznosításának elősegítése, a termékek fizikai létrehozása és forgalmazása, azaz a társadalmi hasznosság növelése. Ebben az értelemben az innováció megvalósításában a kapacitásépítés a teljes ellátási láncot magában foglalja, beleértve a felfedezést, a fejlesztést, a gyártást, a termékfejlesztést és a termékértékesítést.



25. számú ábra: Innovációs kapacitásépítési folyamat

Forrás: Saját szerkesztés

Az 25. számú ábrán a beszerző szerepei az ellátási lánc egyes szakaszaira vannak vonatkoztatva. Ez a modell a felfedezés, fejlesztés, gyártás, értékesítés tevékenységeket követi, és ennek megfelelően azonosítja a beszerző innovációs kapacitásának növekvő terjedelmét. A kutatás finanszírozása révén a felfedezés kezdeményezőjének hagyományos szerepe mellett a beszerző ma már a fejlesztés ösztönzésében is részt vesz. Ez látható a 3. esettanulmányban, ahol a RADx program keretében együttműködik az FDA-val a megfelelő hatósági jóváhagyások elősegítése érdekében. Az 1. esettanulmányban az első projekt kezdeti sikerein alapuló részvétel bővülését látjuk, számos új szereplő bekapcsolódásával, akik az eredeti módszer felhasználásának új módjaival nyitnak további növekedési lehetőséget a hálózat számára. Ez látható a 2. esettanulmányban is, ahol a konzorcium segíti a sikeres klinikai vizsgálatok koordinálását, hogy elérjék a hatósági bejelentési szakaszokat. A konzorcium szerepe az afrikai gyártókkal való együttműködésben a gyártás és a gyógyszer végső elosztása során az afrikai helyi önkormányzatokon és nem kormányzati szervezeteken keresztül kiemeli a beszerző szerepét az elosztás megkönnyítésében.

A közbeszerzés különböző szerepének megértése az innovációban

A fenti esettanulmányokból láthatjuk, hogy a szélesebb értelemben vett innovációs folyamatban számos szereplő vesz részt, és különböző szerepeket játszanak. Mivel az esettanulmányokban szereplő valamennyi projekt állami finanszírozású volt, a közbeszerzést tágabb értelemben vesszük figyelembe, mivel a közpénzeket mind az innovatív projektek finanszírozására, mind pedig a bevezetésre kész innovációk beszerzésére fordítják. Függetlenül attól, hogy az innováció kialakulóban van-e vagy már kialakult, valójában arról van szó, hogy a közpénzeket a közjó elérése érdekében a sikeres innováció előmozdítására költik.



26. számú ábra: A közbeszerzés szerepe az innovációban

Forrás: Saját szerkesztés

A 26. számú ábra kerete meghatározza, hogy a közbeszerzés milyen mértékben vehet részt az innovációban, különböző szerepeket betöltve. Meghatározza ezeket a különböző szerepeket, amelyek túlmutatnak az ellátási lánc egyik végén az alapkutatás finanszírozásának, a másik végén pedig az innovatív termékek és megoldások beszerzésének hagyományos szerepén. A közbeszerzési ajánlatkérők a feltörekvő technológiák befektetőjeként vagy a felfedezések felfedezői vagy ösztönzői lehetnek, vagy kiterjeszthetik szerepüket a résztvevők hálózatának kialakulását befolyásoló szerepre. A már bevált technológiákkal kapcsolatban ezek az ügynökségek az új technológiák egyszerű beszerzőjeként hasznosíthatják az innovációt, vagy segíthetnek a terjesztésben és a szélesebb lakosság számára történő ellátásban. Sok újonnan kialakulóban lévő esetben, ahogyan azt az előző esettanulmányokban leírtuk, az ajánlatkérő vagy ajánlatkérők/kedvezményezettek az innováció életciklusa során többféle szerepet kezdenek játszani, és elsősorban hálózatépítőként működnek az innovációs folyamat elősegítése érdekében. Ezeknek a szerepeknek egyfajta transmitter jellege van, ami információ és tudásátadást jelent egyaránt. A közbeszerző, mint hálózatépítő kapcsolatot teremt az új szereplőkkel, legyen szó versenyző ajánlattevőkről, vagy a kiszervezés során bevont monitoring-szervezetről, vagy a gyártásban részt vevő regionális szereplőről, az elosztásban részt vállaló nemzetközi szervezetről. Nem veszi át a teljes projekt menedzselését, de a kapcsolati háló biztosításában, megkeresésében, ellenőrzésében és technikák fenntartásában kulcsszerepet játszik, dinamizálva ezzel a teljes rendszert és biztosítva az ökoszisztéma rugalmasságát.

A kutatás eredménye

A kutatás hozzájárulása az, hogy Tidd és társai (2001) modelljére építve az innovációs folyamatot kiterjesztjük a teljes ellátási láncra. 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. A modell alkalmazhatóságához az innovációs kapacitás mértékének és hatókörének kiterjesztett megértése is szükséges (25. számú ábra).

A folyamat következő lépése a kormányzat szerepének meghatározása az innováció kezdeményezésében és támogatásában, mivel ez a szerep dinamikus lehet és változhat az innovációs ötlet azonosításának és megvalósításának, a piac megtalálásának, a gyártás működtetésének és a rászorulókhöz való eljuttatásának sikerétől függően. Az innováció jellegétől függően (feltörekvő vagy megalapozott) az innovátor átveheti a vásárló szerepét, vagy támogathatja a folyamatot finanszírozóként. Továbbá, a folyamat egyes lépéseinek sikerességétől függően a kormányzati szereplő mint beszerző különböző szerepeket vállalhat (használó, elosztó, ellátó) az innovációban aktív szerepet játszó érdekelték számától függően, míg finanszírozóként különböző lehetőségei lehetnek (felfedező, ösztönző, hálózatépítő). Ez a logikája a „Közbeszerzés szerepe az innovációban” keretrendszernek (26. számú ábra), amelyet a kutatásban kiválasztott három esettanulmány kapacitásépítési folyamatában alkalmazunk. A kutatás eredménye felhívja a figyelmet a közbeszerzés sebezhetőségére és a kormányzat szerepének vizsgálatának fontosságára az egész folyamatban.

A valódi innováció ebben a helyzetben nem a közbeszerzés eredménye, hanem az USA-ban és az EU-ban eltérő kormányzati támogatási politikáké, amelyek különböző módon és rugalmasan támogatják az innovációs folyamatot annak érdekében, hogy az innováció a változó környezetben is sikeresen alkalmazható legyen a társadalomban.

Az innovatív ötletek integrálása a közbeszerzésbe azonban nem feltétlenül függ a közbeszerzési eljárás megindításától. Az innovációs célú közbeszerzés értelmében valójában szélesebb kontextusban kell vizsgálni a kérdést. Az Európai Unió H2020 programjában számos olyan projekt volt, amelyet a támogatás odaítélése után valósítottak meg, azaz a nyertes konzorciumon múlik, hogy hogyan sikerül a projektet sikerre vinni.

A megközelítés a támogatott szervezetek kapacitásának kiépítése volt, és az innováció sikerétől, gyorsaságától és a szereplők igényeitől függően szerepcserékre került sor. Az első időszakban a támogatott szervezet a szokásos közbeszerzési eljárásokat hajtotta végre, vagy K+F

szolgáltatásokat vett igénybe. A sikeres prototípus után a felhasználás módja és a gyártás szükségessége határozza meg, hogy milyen új szereplőket lehet bevonni az innováció működésének érdekében. Az új szereplők tevékenységük során közpénzt is elkölthetnek, azaz szükség van közbeszerzésre, de ebben az értelmezési összefüggésben a hangsúly a kapacitásépítésen van, ahol az új szereplők képesek például egy biotechnológiai innováció eredményét előállítani és elmaradott területekre szállítani, biztosítva annak logisztikáját és hosszú távú ellátását ott, ahol az érintett termékre, például egy új hatóanyagra van szükség. Ez megköveteli az finanszírozó/kedvezményezett bevonását az egész folyamatba, aki több szerepet is betölthet, mivel különböző érdekek játszanak szerepet a megfelelő kutatási alap kialakításában, a piac megtalálásában, a gyártás megszervezésében és a termék szállításában. A kutatás jó gyakorlatokat mutat be, és meghatározza az innovátor szerepét, amely új utakat nyit az innováció megértéséhez a közbeszerzésben.

A továbbiakban az innovációs célú közbeszerzés (PPfI) változó jellege fontos vizsgálandó terület, mind a közbeszerzési, mind az innovációs kutatásban. A jövőbeli kutatások fontos területe a közbeszerzés különböző szerepeinek körülhatárolása, valamint a többlépcsős modell alkalmazásának kiterjesztése az innovációra irányuló közbeszerzés keretében. Az új üzleti modellek, mint tovább vizsgálandó terület, szintén fontos előrelépést jelenthetnek a PPfI koncepció továbbfejlesztésében. A „Közbeszerzés az innovációs ökoszisztémaért” terminológiá ugyanis messze túlmutat a PPfI eredeti értelmezését, hiszen annak kiterjesztése valójában a Public Procurement of Innovation (PPOI) lenne. Ennek érdekében egyelőre nem létező termékeket, szolgáltatásokat, módszereket kell kitalálni és ebben támogatni a folyamatot, ami a teljes ellátási lánc vonatkozásában a fenti projekteket tekintve szűknek bizonyul. Ezért értelmezzük a közbeszerzés kiterjesztett módon és alakítjuk ki a közbeszerzési tevékenység szerepfelfogását tágabb kontextusban.

Nem maradunk tehát az eljárás szintjén, nem olyan eszközöket keresünk, amit a közbeszerzési szabályozás biztosít, hanem egy rendszer kapacitásépítésében vállal szerepet egy transmitter szereplő, a teljes ellátási lánc folyamatában. Ez a közvetítő változó környezetben segít a szervezeti szereplő dinamikus képességeinek fejlesztésében a hálózatépítés során az erőforrások és folyamatok biztosításával, így válik a dinamikus képességek támogatójává és stimulálójává.

6. Összefoglalás – A közbeszerzés megújítása

Az értekezésben olyan kutatások kerültek bemutatásra, melyek igazolják, hogy a közbeszerzés témáját a verseny és innováció olvasatában sokszínűen lehet vizsgálni és elemezni, következtetéseket levonni.

Az értekezés elméleti alapjai

A közbeszerzésben jellemzően a változó jogi környezet és ennek következményei képezték vizsgálat tárgyát. A pandémiás, háborús helyzetek egészen más képességek fejlesztését teszi szükségessé, mely igényli a közbeszerzési környezet újraértékelését. Jelen értekezésben egyértelműen Tsoukas és Chia (2002) alapvetésére építünk, melyben a szerzőpáros a változást mint szervezet természetes elemét, jellemzőjét, sajátosságát fogja fel. A téma a közbeszerzés szempontjából azért lényeges, mert a közbeszerzési tevékenységet végző klasszikus ajánlatkérők jellemzően projektek megvalósítását folytatják, más ajánlattevők számára nyújtanak szolgáltatást, vagy saját magukat látják el, miközben egy részük valódi profiorientált tevékenységet folytat. A közbeszerzést folytató intézmény tehát olyan szervezet, melynek tevékenységét szigorúbb korlátok között kell folytatnia, mely korlátok minden szempontból meghatározzák a szervezet sikerét, eredményességét, a rendelkezésre álló erőforrások felhasználásának hatékonyságát. Mivel ezeknek a szervezeteknek a teljes tevékenységi körét áthatja a közbeszerzés, így valójában nem csak egy funkció működéséről beszélünk. A közbeszerző szervezet egyre kiterjedtebb tevékenységét a piaci verseny felmérésétől a piacról kilépő szereplők helyettesítéséig, a létező hosszú távú megállapodások menedzselésétől a vevő-szállító kapcsolattartásig minden tevékenységét meghatározza ez a szabályrendszer.

A közbeszerzésben a folyamatosan változó szabályozási környezet mellett a kormányzati szervezeti átalakítások, az igények változása, a sokszor még nem is létező, a kutatás-fejlesztéshez szükséges termékek beszerzésére van szükség. Ez a kiindulópont jelentette a kapcsolódást Tsoukas és Chia 2002-ben megjelent művéhez, amely a szervezeti változások értelmezését gondolta újra ahelyett, hogy kivételesnek gondolnánk, valójában szükség van arra, hogy a normal üzletmenet részeként tekintsünk rá. A megközelítés lényege valójában, hogy a szervezetet képessé tegye a folyamatos változás szempontjából tekinteni saját magára, mintsem a stabil, ceteris paribus környezetet feltételezve végezni feladatát.

Fentiek alapján a szervezeti változás Tsoukas és Chia (2002) elméletét olyan alapvetésnek tekintjük, mely alkalmas a közbeszerző szervezettel kapcsolatos kutatások elméleti hátterét

biztosítani és újragondolni a közbeszerzés előkészítést, folyamatát és teljesítést, megvalósítást, visszacsatolást, a szervezeten belül. Szorosan kapcsolódik az előbbiekhez Teece és társai (1997) dinamikus képességek elmélete, mely lehetővé teszi, hogy a közbeszerzés alkalmazkodóképességét vizsgáljuk változó piaci környezetben.

A téma közvetlenül kapcsolható a közbeszerzéshez, hiszen esetünkben a vállalatot a közbeszerzésre kötelezett jelenti, amelynek feladata az igények szerinti áruk, szolgáltatások beszerzése, az ellátás biztosítása. A dinamikus képességek jelentik "a vállalat azon képességét, hogy integrálja, felépítse és átkonfigurálja belső és külső kompetenciákat a gyorsan változó környezethez igazodva" (Teece és társai, 1997, 516. o.), melyet számos területen lehet alkalmazni, beleértve a tevékenységmenedzsmentet (operations management) is (Teece, 2023). A szakirodalom egyetértett abban, hogy a DK-k összefüggnek a környezeti változásokkal. Így akár stabil, akár mérsékelt, akár gyorsan változó környezetről van szó, a DK-k segítenek reagálni a környezeti változásokra. Az ellátási láncok kapcsolatainak kezelése (olyan fogalmakra utalva, mint az integráció, a koordináció vagy a kommunikáció) maga is dinamikus képességnek tekinthető. A dinamikus képességek elmélete olyan keretrendszert biztosít a közbeszerzésben, mely alkalmas annak támogatására, hogy a közbeszerzés alkalmazkodóképességét vizsgáljuk változó piaci környezetben.

Az értekezés koncepcionális hozzájárulása az elmélet fejlődéséhez a dinamikus képességek elmélete és közbeszerzés eszközként történő felhasználásának kapcsolata megteremtésében van. Jelen értekezés ugyanakkor fordítottan gondolkodik és a közbeszerzésre nem mint eszközre tekint, hanem azokból a célokból indul ki, melyek a közpénzköltés során prioritást élveznek.

A közbeszerzés tudásintenzív folyamat. Abból a feltételezésből indulunk ki, hogy a közbeszerzés alkalmazkodási és adaptációs képessége teremti meg a lehetőségét annak, hogy a piaci interakciók során a piaci szereplők tudásátadása megtörténhessen, melynek során az innováció lehetősége bővül. A folyamatot dinamikus kölcsönösség jellemzi, egyfajta „dinamikus diad” –ként aposztrofálható. A közbeszerzés célja, hogy megfelelő feltételeket teremtsen a verseny számára annak érdekében, hogy hatékonyan lehessen elkölteni a közpénzt. Ez a célrendszer folyamatosan bővült, de a verseny biztosításának célja nem változott. A kutatási eredmények arra világítanak rá, hogy a közbeszerzés nem stimulálja megfelelően a versenyt annak ellenére, hogy szabályrendszerét tekintve elsősorban versenyeztető modellen, sokkal kevésbé a vevők és szállítók közötti együttműködésen alapul. A dinamikus képességek segítenek abban, hogy a közbeszerzést a verseny és az innováció ösztönzésére használjuk.

Az ismertetett kutatások valamilyen formában tartalmazzak újdonságot, céloznak olyan vizsgálatot, mely alkalmas a közbeszerzés megújítására, a létező eszközök értékelésére, előremutató javaslatok megfogalmazására. Logikailag Telgen és társai (2007) hétszintű modelljére építve öt olyan kutatás került kiválasztásra, melyek fejlettségi szinthez kötötteen számos témakörhöz kapcsolódva igazolják, milyen hozzáadott-értéket tud képviselni a közbeszerzési kérdések vizsgálata.

Kiválasztott öt kutatásom mindegyike más-más módszertannal és a közbeszerzést érintve más-más témakör köré épül. A fejlődő országok sajátosságainak vizsgálata adatelemzés segítségével, a kelet-közép európai országok deformált versenynövelő eszközének működése, az intézményi korrupció definiálása a közbeszerzésben, a körköröség biztosítása építési beruházási projektek esetében, az innováció közbeszerzésben történő újraértelmezése biotechnológiai projektekben a téma szakirodalmának mély ismeretét és követését igényli, melynek bemutatására külön hangsúlyt helyeztem minden esetben.

Az alábbiakban röviden összefoglalom a kutatások legfontosabb üzenetét.

Közbeszerzési adatelemzés, lehetőség a verseny intenzitásának növelésére

A kutatás célja, hogy adatbáziselemzés segítségével a verseny intenzitásának növelésére vonatkozó összefüggéseket keressünk, különös tekintettel a fejlődő országok sajátossáigaira.

Az adatbázis vizsgálata során arra, kerestük a választ, hogy hogyan függ össze az általunk azonosított tíz változó az ajánlattevők számával, illetve, hogy hogyan növelhető a verseny a közbeszerzési piacon e változókkal összefüggésben?

A vizsgálat egyik legfontosabb újítása volt, hogy a TED adatbázisokat alapul véve olyan módon kapcsolta az össze az eljárást megindító hirdetményeket, melynek eredményeként eljárás-szinten lehet vizsgálni az eljárásokat, nem csak egyedileg az eljárások elejét és végét függetlenül. A kutatás rávilágított az előkészítés fontosságára, valamint a fejlett és fejlődő országok közötti ajánlati mintázatok különbségeire. A fejlettebb csoportban a beérkezett ajánlatok mintázata kiegyensúlyozottabb, jellemzően egytől öt (vagy több) ajánlat érkezik, közel azonos mennyiségben. A másik, kevésbé fejlett csoporthoz sok egy ajánlatot tartalmazó eljárás társul, és más változók értékei is jóval alacsonyabbak. Ez utóbbiak jellemzően kelet- és közép-kelet-európai országok, amelyekben rövidebb a közbeszerzési múlt és fejletlenebb a közbeszerzési kultúra. Bár ezek az országok azonos fejlettségi szinten állnak, és minden bizonnyal tehetnek valamit az egy ajánlattevős eljárások csökkentése érdekében, a verseny dinamikája sokkal összetettebb annál, hogy egyszerű intézkedésekkel kezelni lehessen.

Megállapítható, hogy az egyetlen ajánlattevővel lefolytatott eljárások száma nem az egyetlen meghatározó tényezője a verseny erősségének, egyedüli elemzése nem elegendő. A változók kapcsolatainak sokkal mélyebb és sokszínűbb vizsgálatára van szükség, különösen az országok közötti különbségek megértéséhez és az országspecifikus megoldások meghatározásához. Számos olyan feltételt sikerült azonosítani az eljárás előkészítése során, amely szoros kapcsolatban van a magasabb ajánlattevő-számmal. Így a hosszabb szerződési időszak, a tárgyalás lehetősége, a beszerzés tárgyának Lot-okra való felosztása, a legalacsonyabb ár értékelési szempontjának megválasztása vagy a nagyobb értékű beszerzések nagyobb valószínűséggel vezetnek több ajánlattevőhöz.

A kutatás legfontosabb megállapításai:

A közbeszerzési eszközök képesek növelni a versenyt.

A közbeszerzési piacon a verseny intenzitásának növelése érdekében szükséges vizsgálni a rendelkezésre álló gazdasági szereplők aktivitását. A kevésbé fejlett európai országok ajánlatmintázata eltér a fejlett országokétól, mely alapján a fejlődő országoknak kevesebb mozgásterük van a verseny intenzitásának befolyásolására.

Öntisztázás, mint a verseny mesterséges növelésének eszköze

A kutatás célja, hogy megvizsgálja, az olyan jogtechnikai megoldás, mint az öntisztázás, milyen módon valósul meg és milyen hatással van a versenyre.

Az öntisztázás egy olyan korrekciós mechanizmusnak tekinthető, melynek lényeges, hogy az ajánlattevők visszatérhessenek és versenyezzenek tovább a közbeszerzési piacon, amennyiben korábban valamilyen etikátlan magatartás miatt hosszabb-rövidebb időre kizárásra kerültek. A kutatás során öt ország gyakorlata alapján kijelenthető, hogy az ajánlatkérők széles mérlegelési jogköre ahhoz vezet, hogy ugyanazon gazdasági szereplővel kapcsolatban különböző ajánlatkérők különböző közbeszerzési eljárások során eltérő döntéseket hoznak, függetlenül a szerződés értékétől vagy a közbeszerzési szerződés egyéb meghatározó tényezőitől. Az etikátlan magatartás miatti korábbi kizárás jelentőségének csökkenése ezekben az országokban nyilvánvaló. Az öntisztázás intézménye ellentmondásos, hiszen lényegében azt követeli meg, hogy az ajánlatkérő értékelje a gazdasági szereplő magatartásában a kizáró okot jelentő eseményt követően bekövetkezett javulást. A kutatás alapján kihívást jelent a megfelelő egyensúly megtalálása a gazdasági szereplők tisztességes tevékenységének előmozdítása és jutalmazása, valamint a közbeszerzési piacon a megfelelő verseny biztosítása között. Ebben a

vonatkozásban a méltányosság és a verseny ellentétes célok lehetnek. Lényegében az egyértelmű iránymutatások hiánya azokban az országokban, ahol az ajánlatkérők döntéseket hoznak, az eredményt az ajánlatkérők mérlegelési jogkörétől teszi függővé, ami kétértelmű jogértelmezéshez és jogbizonytalansághoz vezet. Gyakori, hogy a közbeszerzésből kizárt gazdasági szereplők, akik megengedhetik maguknak az öntisztázás és szakértőket fogadnak fel erőfeszítéseikhez, nagyobb valószínűséggel jutnak eredményre, ami kevésbé járul hozzá az esélyegyenlőség biztosításához. Ez viszont jelentős károkat okoz a közbeszerzési piacon és fokozatosan az öntisztázás gyakorlatának egyszerűsödéséhez vezet. Az öntisztázás továbbá a kutatásban szereplő országok egyikében sem vezetett az átláthatóság növekedéséhez, kivéve Magyarország korlátozott átláthatóságát. Az öntisztázás célja valójában a verseny mesterséges növelése, melyre korlátozottan alkalmas, hiszen erodálja azokat az eszközöket, melyeket a nem etikus piaci szereplő kiszorítására vezettek be a közbeszerzésben.

A kutatás legfontosabb megállapításai:

A vizsgált országok vonatkozásában elfogadjuk feltételezésünket, mely szerint az öntisztázás célja valójában a verseny mesterséges növelése, melyre korlátozottan alkalmas, hiszen erodálja azokat az eszközöket, melyeket a nem etikus piaci szereplő kiszorítására 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.

Intézményi korrupció a közbeszerzésben

A kutatás célja az intézményi korrupció definiálása közbeszerzési környezetben, valamint a feltárás és kezelés lehetséges módjainak vizsgálata.

Nem vitatható az intézményi korrupció és a közbeszerzés szoros kapcsolata, ami elsősorban abból adódhat, hogy a közpénzek elköltése során kiváló játékkeret biztosít a személyes vagyon illegális megszerzéséhez. A közbeszerzés intézményi korrupciójának vizsgálatához meg kell érteni a piaci szereplők és folyamatok jellemzőit, és korrupcióellenes stratégiákat kell kidolgozni. Bár a közbeszerzésnek számos egyéni eleme és közvetlen jogsértése van, valójában a szigorúan szabályozott közbeszerzés az, amely különösen hajlamos az intézményi korrupcióra. Ez a korrupció olyan modellje, amelyre nincsenek egyszerű, könnyen alkalmazható megoldások. A kutatás során megállapítottuk, hogy az intézményi korrupció

azonosításához és számszerűsítéséhez kevés hozzáadott értéket nyújtanak a széles körben használt korrupcióérzékelési indexek és korrupciómérési módszerek.

A megoldást keresve a kutatók a közbeszerzésben tapasztalható intézményi korrupcióra különféle válaszokat kínálnak a rendszerszintű jellemzők felderítésére és megváltoztatására. A közbeszerzési kiskapuk bezárása valójában csak tüneti megoldás, mivel számos kreatív megoldással biztosítható, hogy a kiválasztott ajánlattevők sikeresek legyenek a közbeszerzésben. Hiába a verseny akár transzparens, szabályszerű lebonyolítása, ha a teljesítés során végzett laza ellenőrzés vagy a rugalmas szerződésmódosítások elegendőek ahhoz, hogy a visszaélés megvalósuljon.

Az intézményi korrupció esetében az önérték felülírta és aláásta a szervezeti érdekeket, ahol a kutatók szerint az egyének szankcionálásával, központosított megoldásokkal a legkevésebbé lehet eredményeket elérni. A egyének bátorításával és a bejelentők támogatásával azonban annál inkább, hiszen az egyénekre gyakorolt hatásnak megvannak a maga korlátai, különösen azokban az országokban, ahol a korrupció igen elterjedt. Ezért Észak-Európa és Kelet-Európa kevésbé korrupcióval terhelt államaiban nem lehet ugyanazokkal az eszközökkel küzdeni a korrupció ellen..

A kutatás legfontosabb megállapításai:

Az intézményi korrupció azonosításához az alábbi szempontok vizsgálata és értékelése szükséges:

- 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.*

Az intézményi korrupció visszaszorítására a közbeszerzésben a hagyományos eszközök nem alkalmasak, mivel a piaci szereplők eleve deformált keretrendszerben végzik munkájukat, felelnek meg elvárásoknak.

Körforgásos közbeszerzés az építési beruházásokban

A kutatás célja feltárása, hogy hogyan valósítható meg a körforgásos szemlélet az építési projektek közbeszerzésében.

A fenntarthatósági szempontok érvényesülését a közbeszerzésben az ajánlatkérők finanszírozási feltételei és kockázatkerülése nagy mértékben befolyásolja. Első lépésként egy

olyan kutatási modellt építettünk fel, amely magában foglalta az építési projekt sajátosságait, és mind a projektmenedzsment, mind a közbeszerzés-menedzsment szemszögéből a körkörös logikát követte. A kutatás során készült interjúk eredményei beépültek a modellbe, elhelyezve a megkérdezett közbeszerzési piaci szereplők által említett GPP-kritériumokat. A kódoláshoz tematikus elemzést alkalmaztunk, ahol az európai közbeszerzési szabályozást használtuk keretként előre meghatározott életciklus-szakaszok szerint a legjobb gyakorlatok azonosítása, osztályozása és elhelyezése érdekében

A legtöbb kritérium az előkészítési szakaszhoz kapcsolódott, de a kutatás üzenete ennél sokkal gazdagabb. Világossá vált, hogy a pályázati folyamatok megosztása kritikus lehet, ami azt jelenti, hogy a tervezési és az építési fázisokat külön kell beszerezni a projekt általános hatásának növelése érdekében. Az előkészítési fázis azonban még ennél is bonyolultabb, mivel magában foglalja mind az innovatív tervező kiválasztását, mind az ajánlatkérő igényeinek megfelelő tervezési szerződés megkötését. Ezt úgy lehet elérni, hogy a kivitelezéssel kapcsolatos beszerzés az ajánlatkérő igényeinek megfelelően külön eljárás keretében történik, amelyben az ajánlatkérő által érvényesített szempontok közölhetők, ahelyett, hogy a tervező-építő logikát alkalmaznák, ahol valójában nem lehet kiválasztani a tervezőt, hanem az ajánlatkérőnek minden feltételt figyelembe kell vennie az egységes (tervezőre és kivitelezőre együttesen vonatkozó) közbeszerzési eljárás előkészítése során. Ennek megfelelően az előkészítéshez szakmai támogatásra van szükség, az ajánlatkérőhöz kapcsolódó interdiszciplináris csapat rendelkezésre állása nagy jelentőséggel bír, mivel a környezeti hatások értelmezésére szakosodott szakemberek a legnagyobb hatást a tervezés előkészítése és a kivitelezés előkészítése során tudják kifejteni, ami a projekt kivitelezése során az előírt zöld jellemzők megvalósításához, nyomon követéséhez és elszámolásához vezet. Habár a zöld szempontok meghatározhatók egy adott folyamathoz kapcsolódóan, ez csak akkor lesz sikeres, ha a tervezők és a kivitelezők szerződésvégrehajtása valóban elszámoltatható. Ennek megfelelően a körköröség nem a közbeszerzés eljárási szintjén, hanem az egész projekt szintjén jelentkezik, és így kell értékelni.

A kutatás legfontosabb megállapításai:

A körforgásosság biztosítása érdekében a közbeszerző szervezetnek rugalmasan kell alakítania beszerzés folyamatát, például építési beruházás esetében a tervezési és a teljesítés különválasztása optimális megoldás, mely lehetővé teszi a zöld szempontok hatékony beépítését az eljárásba.

Kapacitásépítés biotechnológiai projektekben – a közbeszerzés változó szerep

A kutatás célja, hogy azonosítsa, a közbeszerzés milyen mértékben vehet részt az innovációban, különböző szerepeket betöltve és újraértelmezze a közbeszerzés szerepét az innováció folyamatában a biotechnológia példáján.

Amennyiben Tidd és társai (2001) modelljére építve az innovációs folyamatot kiterjesztjük a teljes ellátási láncra, úgy az innovációt támogató szervezet célja az innovatív ötletek generálása, a fizikai megvalósítás és a terjesztés biztosítása a megfelelő partnerek bevonásával. 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.

A folyamat következő lépése a kormányzat szerepének meghatározása az innováció kezdeményezésében és támogatásában, mivel ez a szerep dinamikus lehet és változhat az innovációs ötlet azonosításának és megvalósításának, a piac megtalálásának, a gyártás működtetésének és a rászorulókhöz való eljuttatásának sikerétől függően. Az innováció jellegétől függően az innovátor átveheti a vásárló szerepét, vagy támogathatja a folyamatot finanszírozóként. Továbbá, a folyamat egyes lépéseinek sikerességétől függően a kormányzati szereplő mint beszerző különböző szerepeket vállalhat (használó, elosztó, ellátó) az innovációban aktív szerepet játszó érdekelték számától függően, míg finanszírozóként különböző lehetőségei lehetnek (felfedező, ösztönző, hálózatépítő). Ez a logikája a „Közbeszerzés szerepe az innovációban” keretrendszernek, amely a felfedezés, fejlesztés, gyártás, értékesítés tevékenységeket követi, és azonosítja a beszerző innovációs kapacitásának növekvő terjedelmét. A „Közbeszerzés az innovációs ökoszisztémaért” terminológia ugyanis messze túlmutat a PPfI eredeti értelmezésén, mivel a rendszer kapacitásépítésében vállal szerepet egy transmitter szereplő, akik változó környezetben segít a szervezeti szereplő dinamikus képességeinek fejlesztésében a hálózatépítés során az erőforrások és folyamatok biztosításával.

A kutatás legfontosabb megállapításai:

A közbeszerzés kiterjesztett értelmezése szükséges a közbeszerzés szerepének értelmezéséhez az innovációban, mivel a közpénzeket mind az innovatív projektek finanszírozására, mind pedig a

bevezetésre kész innovációk beszerzésére fordítják. A közbeszerzés által betöltött szerepeknek egyfajta transmitter jellege van, azaz a közbeszerző tevékenysége során mint hálózatépítő kapcsolatot teremt az új szereplőkkel

Az innováció folyamata a teljes ellátási láncot lefedi, melyben a kapacitásépítés a sikeres projektmegvalósítás alapja. A folyamat egyes lépéseinek sikerességéhez mérten a kormányzati szereplő mint beszerző különböző szerepeket vállalhat, függően az innovációban az aktív szerepet játszó érdekeltek számától

Záró gondolatok, következő lépések

A pandémia okozta hiány a szükséges fogyasztási cikkekben, valamint a létfontosságú anyagokban és alkatrészekben reflektorfénybe helyezett olyan rendszerszintű problémákat, amelyek már jóval azelőtt is léteztek, hogy a vírus a világot elérte volna. A beszerző szervezetek azon képességének fontossága, hogy mozgósítani tudják beszállítóik innovációs kapacitását jól ismert, bár általában a versenyelőnyre gyakorolt hatásai a kereskedelmi szektorban és a piaci kudarcok kezelése a közszférában kerül az érdeklődés középpontjába. Számos kutató értékeli úgy, hogy fontos új piacok létrehozása, a piaci hiányosságok kezelése helyett. Lényeges új üzleti ökoszisztémák kialakítása, ami további kutatást érdemel például olyan szempontból, hogy a beszerzésért és ellátásért felelős szakemberek hogyan tudnak együttműködni más belső érdekelt felekkel, képesek-e kialakítani a szervezeten belül együttműködést az olyan funkciókkal, mint a K+F és a gyártás a körkörös termékek, folyamatok és ellátási láncok lehetővé tétele érdekében.

A szakmában irányadó gondolatokat megfogadva ennek nyomán haladok tovább és terjesztem ki érdeklődésemet a jelen értekezésben ismertetett közbeszerzési jellegű kutatások folytatása során. Saját kutatásaim közül a comparatív elemzések, vagy éppen a magyar közbeszerzési verseny kutatási is évtizedeket ölel át. Kutatási tevékenységem során figyelemmel vagyok az újdonságokra, ugyanakkor legyen szó egy fenntarthatósági kérdésről, vagy esetleg a pandémia, háború okozta nagy mértékű környezeti változásról, valójában a versenyre, a közbeszerzésben felmerülő innovatív ötletek becsatornázására vonatkozó érdeklődésem változatlan⁴⁰.

A jövőben folytatni fogom korábban elkezdett kérdőíves kutatásaimat is, továbbá folytatom a tavalyi évben megkezdett „Közbeszerzés és AI” téma vizsgálatát. Munkám során törekedni fogok a közbeszerzés sokszínű vizsgálatára, elszakadva a hagyományos, eljárásjogi

⁴⁰ Lásd például Harland és társaival írt közös cikkünk, 2021.

szemlélettől, de folyamatosan követve a szabályozási környezet változását. A közpénzköltés hatékonysága, az etikátlan magatartásformák, a fenntarthatósági kérdések vagy éppen az automatizáció lehetőségei olyan kimeríthetetlen témák, ahol még lesz lehetőség újat létrehozni és ezen a módon hatást gyakorol az európai közbeszerzési szakpolitikák alakítására.

A változó piaci környezetben lehetőséget látok, amely olyan dinamikus képességek kiépítésével ruházhatja fel az arra nyitott érintetteit, akik képesek lesznek az innovációra, legyen szó akár szervezeti, akár folyamat vagy akár termék, szolgáltatás-innovációról, melynek eredményeként a közbeszerzés értékteremtő módon járulhat hozzá az innováció ökoszisztémájához.

7. Felhasznált irodalom

Ababio, B. K., és Lu, W. (2022). Barriers and enablers of circular economy in construction: a multi-system perspective towards the development of a practical framework. *Construction Management and Economics*.

Adjei-Bamfo P., Djajadikerta H.G., Jie, F., Brown, K. és Mavi, R.K. (2023). Public procurement for innovation through supplier firms' sustainability lens: A systematic review and research agenda, *Business Strategy and the Environment*, Wiley Blackwell, vol. 32(1), 387-407.

Ahmed, S., Majava, J., és Aaltonen, K. (2023). Implementation of circular economy in construction projects: a procurement strategy approach. *Construction Innovation*, 24(7), 204–222.

Aho , E. , Cornu , J. , Georghiou , L. és Subira , A. (2006) Creating an Innovative Europe , Luxemburg : Office for Official Publications of the European Communities . Report of the Independent Expert Group on R&D and Innovation

Alic, J. A. (2008). Technical knowledge and experiential learning: what people know and can do. *Technology Analysis & Strategic Management*, 20(4), 427-442.

Amann, M., K. Roehrich, J., Eßig, M., és Harland, C. (2014). Driving sustainable supply chain management in the public sector: The importance of public procurement in the European Union. *Supply Chain Management: An International Journal*, 19(3), 351-366.

Amoako Sarpong, F., Kissi, E., Acheamfour, V. K., Abu, I. M., és Eluerkeh, K. (2023). Establishing the Economic Sustainability Criteria for Assessing Tenders in the Procurement of Building Works. *Public Works Management & Policy*, 1087724X231221432.

Ancarani, A., Di Mauro, C., Hartley, T., és Tátrai, T. (2019). A comparative analysis of SME friendly public procurement: results from Canada, Hungary and Italy. *International Journal of Public Administration*, 42(13), 1106-1121.

Andersson, S. (2017). Beyond unidimensional measurement of corruption. *Public Integrity*, 19(1), 58-76.

Anderson, R. D., Kovacic, W. E., és Müller, A. C. (2011). Ensuring integrity and competition in public procurement markets: a dual challenge for good governance. *The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform*, 681, 681.

András, K.; Tátrai, T. és Juhász, P. (2022) Unique traits of sports-related public procurements in the European. *Union Society and Economy* .44 : 4 pp. 401-419. , 19 p.

Albano, G. L., Cesi, B., és Iozzi, A. (2017). Public procurement with unverifiable quality: The case for discriminatory competitive procedures. *Journal of Public Economics*, 145, 14-26.

Amoako Sarpong, F., Kissi, E., Acheamfour, V. K., Abu, I. M., és Eluerkeh, K. (2023). Establishing the Economic Sustainability Criteria for Assessing Tenders in the Procurement of Building Works. *Public Works Management and Policy*.

Appolloni, A., Jabbour, C. J. C., D'Adamo, I., Gastaldi, M., és Settembre-Blundo, D. (2022). Green recovery in the mature manufacturing industry: The role of the green-circular premium and sustainability certification in innovative efforts. *Ecological Economics*, 193, 107311.

Arrowsmith, S., Prieß, H.J., és Friton, P. (2009). Self-cleaning as a defence to exclusions for misconduct: An emerging concept in EC public procurement law? *Public Procurement Law Review*, 2009(6).

Aschhoff, B., és Sofka, W. (2009). Innovation on demand—Can public procurement drive market success of innovations?. *Research policy*, 38(8), 1235-1247.

Athey, S., Coey, D., és Levin, J. (2013). Set-asides and subsidies in auctions. *American economic journal: microeconomics*, 5(1), 1-27.

Atkinson, C. L. (2020) Full and Open Competition in Public Procurement: Values and Ethics in Contracting Opportunity, *International Journal of Public Administration*, 43(13), 1169-1182b

Atkinson, C. L., McCue, C., Prier, E., és Atkinson, A. M. (2020). Supply Chain Manipulation, Misrepresentation, and Magical Thinking During the COVID-19 Pandemic. *The American Review of Public Administration*, 50(6–7), 628-634.

Barajei, C., Appiah-Kubi, E., Kheni, N. A., Yalley, P. P. K., és Iddrisu, W. (2023). Success factors of pre-construction stages of Ghanaian public road construction project life cycle. *International Journal of Construction Management*.

Barreto, I. (2010). Dynamic Capabilities: A Review of Past Research and an Agenda for the Future. *Journal of Management*, 36(1), 256-280.

Bauhr, M., Czibik, Á., de Fine Licht, J., Fazekas, M. (2020) ‘Lights on the shadows of public procurement: Transparency as an antidote to corruption’ *Governance*, 33(3), 495-523.

Behraves, S. A., Darnall, N., és Bretschneider, S. (2022). A framework for understanding sustainable public purchasing. *Journal of Cleaner Production*, 376, 134122.

Biernacki, P., és Waldorf, D. (1981). Snowball sampling: Problems and techniques of chain referral sampling. *Sociological methods & research*, 10(2), 141-163.

Blauberger, M., és Kramer, R. (2010). European competition vs. global competitiveness: transferring EU rules on state aid and public procurement beyond Europe. ESRC Centre for Competition Policy Working Paper, (10-10).

Bleda, M., és Chicot, J. (2020). The role of public procurement in the formation of markets for innovation. *Journal of Business Research*, 107, 186-196.

Bone-Implant Project (2023). Monitoring bone healing to help improve implant success. <https://ec.europa.eu/research-and-innovation/en/projects/success-stories/all/monitoring-bone-healing-help-improve-implant-success> (accessed June 1, 2023).

Bonilla, S. H., Guarnetti, R. L., Almeida, C. M. V. B., és Giannetti, B. F. (2010). Sustainability assessment of a giant bamboo plantation in Brazil: exploring the influence of labour, time and space. *Journal of Cleaner Production*, 18(1), 83–91.

Boyne, G. A. (2002). Public and private management: what's the difference?. *Journal of management studies*, 39(1), 97-122.

Brammer, S., és Walker, H. (2011). Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. *International journal of operations & production management*, 31(4), 452-476.

Brandão, R., Hosseini, M. R., Macêdo, A. N., Melo, A. C., és Martek, I. (2022). Public administration strategies that stimulate reverse logistics within the construction industry: a conceptual typology. *Engineering, Construction and Architectural Management*, 29(8), 2924–2949.

Braun, V., és Clarke, V. (2012). Thematic analysis. In *APA handbook of research methods in psychology*, Vol 2: Research designs: Quantitative, qualitative, neuropsychological, and biological. (pp. 57–71). American Psychological Association.

Brinkmann, S. (2013). *Qualitative interviewing*. Oxford University Press, USA.

Cabral, S. (2017) "Reconciling conflicting policy objectives in public contracting: The enabling role of capabilities." *Journal of Management Studies* 54, no. 6: 823-853.

Caldwell, N., Walker, H., Harland, C., Knight, L., Zheng, J., Wakeley, T. (2005) 'Promoting competitive markets: The role of public procurement' *Journal of Purchasing and supply management*, 11(5-6), 242-251.

Celentani, M., és Ganuza, J. J. (2002). Corruption and competition in procurement. *European Economic Review*, 46(7), 1273-1303.

Cerqueti, R., Coppier, R., és Piga, G. (2012). Corruption, growth and ethnic fractionalization: a theoretical model. *Journal of Economics*, 106, 153-181.

Chang, H.H., és Sokol, D.D. (2020). Advocacy versus enforcement in antitrust compliance programs. *Journal of Competition Law & Economics*, 16(1), 36–62.

Chicot, J., és Matt, M. (2018). Public procurement of innovation: a review of rationales, designs, and contributions to grand challenges. *Science and Public Policy*, 45(4), 480-492.

Çimen, Ö. (2021). Construction and built environment in circular economy: A comprehensive literature review. In *Journal of Cleaner Production* (Vol. 305). Elsevier Ltd.

Coenen, T. B. J., Visscher, K., és Volker, L. (2023). A systemic perspective on transition barriers to a circular infrastructure sector. *Construction Management and Economics*, 41(1), 22–43.

Collins, F.S., Schwetz, T.A., Tabak, L.A., és Lander, E.S. (2021). ARPA-H: Accelerating biomedical breakthroughs. *Science*, 373 (6551), 165-167.

Connell, D. (2009). Using government procurement to help grow new science and technology companies: Lessons from the US small business innovation research (SBIR) programme. *Innovation*, 11(1), 127-134.

Conway, S. és Steward, F. (2006) *Managing Innovation*. Oxford University Press.

Csáki, C., és Prier, E. (2018). Quality issues of public procurement open data. In *Electronic Government and the Information Systems Perspective: 7th International Conference, EGOVIS 2018, Regensburg, Germany, September 3–5, 2018, Proceedings 7*, 177-191. Springer International Publishing.

Dalpé, R. (1994). Effects of government procurement on industrial innovation. *Technology in society*, 16(1), 65-83.

Darnall, N., és Jolley, G. J. (2004). Involving the Public: When Are Surveys and Stakeholder Interviews Effective? 1. Review of Policy Research, 21(4), 581-593.

Dávid-Barrett, E., és Fazekas, M. (2020a). Anti-corruption in aid-funded procurement: Is corruption reduced or merely displaced? *World development*, 132, 105000.

Dávid-Barrett, E., Fazekas, M. (2020b) ‘Grand corruption and government change: an analysis of partisan favoritism in public procurement’, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 26(4), 411-430.

Det Udomsap, A., és Hallinger, P. (2020). A bibliometric review of research on sustainable construction, 1994–2018. *Journal of Cleaner Production*, 254, 120073.

Dimand, A. M. (2022). Determinants of local government innovation: the case of green public procurement in the United States. *International Journal of Public Sector Management*, 35(5), 584–602.

Dir. 2014/24: Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU IRÁNYELVE (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

Divella, M. és Sterlacchini, A. (2020). Public procurement for innovation: firm-level evidence from Italy and Norway, *Industrial and Corporate Change*, Volume 29, Issue 6, December 2020, Pages 1505–1520.

Douglas, D., Jenkins, W., és Kennedy, J. (2012). Understanding continuous improvement in an English local authority: A dynamic-capability perspective. In *International Journal of Public Sector Management* (Vol. 25, Issue 1, pp. 17–33).

Dotoli, M., Epicoco, N., és Falagario, M. (2020). Multi-Criteria Decision Making techniques for the management of public procurement tenders: A case study. *Applied Soft Computing*, 88, 106064.

Džupka, P., Kubák, M., Nemec, P. (2020) ‘Sustainable Public Procurement in Central European Countries. Can It Also Bring Savings?’, *Sustainability*, 12(21), 9241.

ECA (2023) European Court of Auditors (2023) Public Procurement in the EU – Special report. https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28_EN.pdf
Uploaded: 20.02.2024.

Ebolor, A., Agarwal, N., és Brem, A. (2022). Sustainable development in the construction industry: The role of frugal innovation. *Journal of Cleaner Production*, 380, 134922.

Edler, J., és Georghiou, L. (2007). Public procurement and innovation—Resurrecting the demand side. *Research policy*, 36(7), 949-963.

Edler, J., Ruhland, S., Hafner, S., Rigby, J., Georghiou, L., Hommen, L., Rolfstam, M., Edquist, C., Tsipouri, L. és Papadaku, M. (2005). Innovation and public procurement. Review of issues at stake. ISI Fraunhofer Institute Systems and Innovation Research, Karlsruhe.

Edquist, C. (2009). Public procurement for innovation (PPI)—a Pilot Study. CIRCLE Lund University. WP, 13.

Edquist, C., és Hommen, L. (1999). Systems of innovation: theory and policy for the demand side. *Technology in society*, 21(1), 63-79.

Edquist, C., és Zabala-Iturriagagoitia, J. M. (2012). Public Procurement for Innovation as mission-oriented innovation policy. *Research policy*, 41(10), 1757-1769.

Eikelboom, M. E., Gelderman, C., és Semeijn, J. (2018). Sustainable innovation in public procurement: The decisive role of the individual. *Journal of Public Procurement*, 18(3), 190-201.

Eisenhardt, K. M., és Martin, J. A. (2000). Dynamic capabilities: What are they? *Strategic Management Journal*, 21(10–11), 1105–1121.

Erridge, A., és McIlroy, J. (2002). Public procurement and supply management strategies. *Public Policy and Administration*, 17(1), 52-71.

Erridge, A., Nondi, R. (1994) 'Public procurement, competition and partnership', *European Journal of Purchasing & Supply Management*, 1(3), 169-179.

EU PP Stratégia (2017) Making Public Procurement work in and for Europe https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_en Uploaded: 03.02.2024.

EC (2005): European Commission . 2005 . Public Procurement Driving Research and Innovation , Luxemburg : Office for Official Publications of the European Communities .

EC (2007): European Commission . 2007 . A Lead Market Initiative for Europe , Brussels : European Commission . COM (2007) 860 21.12.2007

EC (2020). Circular Economy Action Plan. https://environment.ec.europa.eu/strategy/circular-economy-action-plan_en Letöltve: 20.08.2024.

EC (2022). Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Building and Construction. https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/sustainability/buildings-and-construction_en#:~:text=The%20construction%20sector%20is%20responsible,of%20total%20national%20GHG%20emissions

European Green Deal (2019) https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en Letöltve: 2024.07.11.

European Parliamentary Research Service. (2023). Circular Economy. <https://www.europarl.europa.eu/thinktank/infographics/circulareconomy/public/index.html>.

Evans, S. (2023). An integrated circular economy model for transformation towards sustainability. *Journal of Cleaner Production*, 388.

Falvey, R., La Chimia, A., Morrissey, O., és Zgovu, E. (2008). Competition policy and public procurement in developing countries (No. 08/07). CREDIT Research Paper.

Fazekas, M., és Kocsis, G. (2020). Uncovering high-level corruption: cross-national objective corruption risk indicators using public procurement data. *British Journal of Political Science*, 50(1), 155-164.

Fazekas, M., Sberna, S., és Vannucci, A. (2022). The extra-legal governance of corruption: Tracing the organization of corruption in public procurement. *Governance*, 35(4), 1139-1161.

Fazekas, M., Tóth, I. J., és King, L. P. (2016). An objective corruption risk index using public procurement data. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 22, 369-397.

Fernández, P. V. (2019). Transparency in public procurement in the Spanish legal system. In *Transparency in EU Procurements* (pp. 272-295). Edward Elgar Publishing.

Ferretti, M. P. (2018). A taxonomy of institutional corruption. *Social Philosophy and Policy*, 35(2), 242-263.

Ferwerda, J., Deleanu, I., és Unger, B. (2017). Corruption in public procurement: finding the right indicators. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 23, 245-267.

Finamore, M., és Oltean-Dumbrava, C. (2022). Green Public Procurement and the circularity of the built environment. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 1122(1), 012054.

Flick, U. (2021). *Doing interview research: The essential how to guide*. Freie Universität Berlin, Germany

Florida, R. (1999). The role of the university: leveraging talent, not technology. *Issues in science and technology*, 15(4), 67-73.

Flynn, A. (2017). Re-thinking SME disadvantage in public procurement. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 24(4), 991-1008.

Flynn, A. (2018a) 'Measuring procurement performance in Europe', *Journal of Public Procurement*. 18(1), 2-13.

Flynn, A. (2018b). Investigating the implementation of SME-friendly policy in public procurement. *Policy Studies*, 39(4), 422-443.

Ganuza, J. J. (2007). Competition and cost overruns in procurement. *The Journal of Industrial Economics*, 55(4), 633-660.

Geissdoerfer, M., Morioka, S. N., de Carvalho, M. M., és Evans, S. (2018). Business models and supply chains for the circular economy. *Journal of cleaner production*, 190, 712-721.

Georghiou, L., Edler, J., Uyarra, E., és Yeow, J. (2014). Policy instruments for public procurement of innovation: Choice, design and assessment. *Technological forecasting and social change*, 86, 1-12.

Geroski, P. A. (1999). Innovation as an Engine of Competition. In Competition, Efficiency, and Welfare: Essays in Honor of Manfred Neumann (pp. 13-26). Boston, MA: Springer US.

Gidigah, B. K., Agyekum, K., és Baiden, B. K. (2022). Defining social value in the public procurement process for works. *Engineering, Construction and Architectural Management*, 29(6), 2245–2267.

Giorgi, S., Lavagna, M., Wang, K., Osmani, M., Liu, G., és Campioli, A. (2022). Drivers and barriers towards circular economy in the building sector: Stakeholder interviews and analysis of five European countries policies and practices. *Journal of Cleaner Production*, 336, 130395.

Gnoffo, S. (2021). A dynamic performance management approach to frame corruption in public procurement: a case study. *Journal of Public Procurement*, 21(1), 75-96.

GPP Toolkit. (2016a). EU GPP Criteria for Office Building Design, Construction and Management.

GPP Toolkit. (2016b). EU Green Public Procurement Criteria for Road Design, Construction and Maintenance. http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/criteria/street_lighting.pdf Letöltve: 2024.06.11.

Graells, A. S. (2015). Public procurement and the EU competition rules. Bloomsbury Publishing.

Graells, A. S. (2016). Truly competitive public procurement as a Europe 2020 lever: what role for the principle of competition in moderating horizontal policies? *European Public Law*, 22(2).

Graells, A.S. (2018). Competition and Public Procurement. *Journal of European Competition Law & Practice*, 9(8), 551–559.

Grandia, J., és Meehan, J. (2017). Public procurement as a policy tool: using procurement to reach desired outcomes in society. *International Journal of Public Sector Management*, 30(4), 302–309.

Gray, G. (2015). A sociological perspective on institutional corruption. *Global corruption: Law, Theory and Practice*, 71-74.

Grobler, A. (2007). A Dynamic View on Strategic Resources and Capabilities Applied to an Example from the Manufacturing Strategy Literature. *Journal of Manufacturing Technology Management*, 18(3), 250-266.

Gröfke, N., Duplat, V., Wickert, C., és Tjemkes, B. (2021). A multi-stakeholder perspective on food labelling for environmental sustainability: Attitudes, perceived barriers, and solution approaches towards the “traffic light index”. *Sustainability*, 13(2), 933.

Guerzoni, M., and Raiteri, E. (2015) “Demand-side vs. Supply-side Technology Policies: Hidden Treatment and New Empirical Evidence on the Policy Mix.” *Research Policy* 44 (3): 726–747

Hafsa, F., Darnall, N., Bretschneider, S. (2021) ‘Estimating the true size of public procurement to assess sustainability impact’, *Sustainability*, 13(3), 1448.v

Harland, C. M., Knight, L., Patrucco, A. S., Lynch, J., Telgen, J., Peters, E., Tátrai, T., Ferk, P. (2021). Practitioners' learning about healthcare supply chain management in the COVID-19 pandemic: a public procurement perspective. *International Journal of Operations & Production Management*, 41(13), 178-189.

Heaton, S., Siegel, D. S., és Teece, D. J. (2019). Universities and innovation ecosystems: a dynamic capabilities perspective. *Industrial and Corporate Change*, 28(4), 921-939. Heimler, A. (2012). Cartels in public procurement. *Journal of Competition Law and Economics*, 8(4), 849–862.

Heimler, A. (2012). Cartels in public procurement. *Journal of competition law and economics*, 8(4), 849-862.

Helfat, C.E., Finkelstein, S., Mitchell, W., Peteraf, M., Singh, H., Teece, D. és Winter, S.G., (2007) *Dynamic Capabilities: Understanding Strategic Change in Organizations*.

Hessami, Z. (2014). Political corruption, public procurement, and budget composition: Theory and evidence from OECD countries. *European Journal of Political Economy*, 34, 372-389.

Hjelmeng, E., és Søreide, T. (2014). Debarment in public procurement: rationales and realization. Published as a chapter in GM Racgca and C. Yukins.

Hooghoff, K., és Wiesner, T. (2022). The New German Competition Register for Public Procurement: Improvements for Public Contracting Entities and for Companies That Seek Self-Cleaning. *Eur. Procurement & Pub. Private Partnership Law Review*, 17, 118.

Horizon 2020 (2023). Interim Evaluation of Horizon 2020, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fad8c173-7e42-11e7-b5c6-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-77918455> (accessed 23.08.2023).

Horizon Dashboard (2020). Funding and tender opportunities, European Commission, <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/horizon-dashboard> (accessed 15 Jan 2024)

Hunja, R. R. (2003). Obstacles to public procurement reform in developing countries. *Public Procurement: The Continuing Revolution*, Kluwer Law International, 13-22.

Iansiti, M., és Levien, R. (2004). Keystones and dominators: Framing operating and technology strategy in a business ecosystem. *Harvard Business School*, Boston, 3, 1-82.

ICLEI - Local Governments for Sustainability. (2017). *Public Procurement for a Circular Economy*.
https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/CP_European_Commission_Brochure_webversion_small.pdf Letöltve: 2024.07.21.

Iossa, E., Biagi, F., és Valbonesi, P. (2018). Pre-commercial procurement, procurement of innovative solutions and innovation partnerships in the EU: rationale and strategy. *Economics of Innovation and New Technology*, 27(8), 730-749.

Johnsen, T., Le Dain, M. A., Kiratli, N., és Schiele, H. (2022). Purchasing and innovation: Past, present and future of the field of research. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 28(2), 100768.

Jones, D.S. (2007), "Public procurement in Southeast Asia: Challenge and reform", *Journal of Public Procurement*, 7(1), 3-33.

Kattel, R., és Lember, V. (2010). Public procurement as an industrial policy tool: an option for developing countries?. *Journal of public procurement*, 10(3), 368-404.

Kay, N. M., Leih, S., és Teece, D. J. (2018). The role of emergence in dynamic capabilities: a restatement of the framework and some possibilities for future research. *Industrial and Corporate Change*, 27(4), 623-638.

Keil, T. (2004). Building external corporate venturing capability. *Journal of Management Studies*, 41(5), 799-825.

Khadim, N., Agliata, R., Marino, A., Thaheem, M. J., és Mollo, L. (2022). Critical review of nano and micro-level building circularity indicators and frameworks. *Journal of Cleaner Production*, 357, 131859.

Kim, I. G. (1998). A model of selective tendering: Does bidding competition deter opportunism by contractors?. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 38(4), 907-925.

Kirchherr, J., Piscicelli, L., Bour, R., Kostense-Smit, E., Muller, J., Huibrechtse-Truijens, A., és Hekkert, M. (2018). Barriers to the Circular Economy: Evidence From the European Union (EU). *Ecological Economics*, 150, 264–272.

Knight, L., Caldwell, N.D., Harland, C. és Telgen, J. (2003) Academic report from the first International Research Study on Public Procurement. Centre for Research in Strategic Purchasing and Supply, University of Bath, Bath, UK.

Knight, L., Tate, W., Carnovale, S., Di Mauro, C., Bals, L., Caniato, F., Gualandris, J., Johnsen, T., Matopoulos, A., Meehan, J. és Miemczyk, J (2022). Future business and the role of purchasing and supply management: Opportunities for ‘business-not-as-usual’ PSM research. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 28(1), 100753.

Knutsson, H., és Thomasson, A. (2017). Innovation in the Public Procurement Process: A study of the creation of innovation-friendly public procurement. In *Innovation in Public Services* (pp. 152-165). Routledge.

Koala, K., és Steinfeld, J. (2018). Theory building in public procurement. *Journal of Public Procurement*, 18(4), 282–305.

Kowalczyk, A., és Soltysinska, A. (2021). Self-Cleaning in EU Public Procurement Law and Its Transposition into Polish Law. *Eur. Procurement & Pub. Private Partnership Law Review*, 16, 181.

Közbeszerzési Irányelvek (2014). Directive 2014/24/EU on public procurement; Directive 2014/25/EU on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors.

Kundu, O., James, A. D., és Rigby, J. (2020). Public procurement and innovation: a systematic literature review. *Science and Public Policy*, 47(4), 490-502.

Legenvre, H., és Gualandris, J. (2018). Innovation sourcing excellence: Three purchasing capabilities for success. *Business Horizons*, 61(1), 95-106.

Lember, V., Kattel, R. and Kalvet T. (2014) “How Governments Support Innovation through Public Procurement: Comparing Evidence from 11 Countries.” In *Public Procurement, Innovation and Policy: International Perspectives*, edited by V. Lember, R. Kattel, and T. Kalvet, 287–309. Heidelberg: Springer.

Lember, V., Kattel, R., és Kalvet, T. (2015). Quo vadis public procurement of innovation?. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 28(3), 403-421.
Lessig, L. (2013). “Institutional corruption” defined. *The Journal of Law, Medicine & Ethics*, 41(3), 553-555.

Lenderink, B., Halman, J. I., és Voordijk, H. (2022). Innovation and public procurement: from fragmentation to synthesis on concepts, rationales and approaches. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 35(4), 650-674.

Lessig, L. (2013). "Institutional corruption" defined. *The Journal of Law, Medicine & Ethics*, 41(3), 553-555.

Lingegård, S., Havenvid, M. I., és Eriksson, P. E. (2021). Circular public procurement through integrated contracts in the infrastructure sector. *Sustainability (Switzerland)*, 13(21).

Llorente-González, L. J., és Vence, X. (2020). How labour-intensive is the circular economy? A policy-orientated structural analysis of the repair, reuse and recycling activities in the European Union. *Resources, Conservation and Recycling*, 162, 105033.

Lorentziadis, P. L. (2020). Competitive bidding in asymmetric multidimensional public procurement. *European Journal of Operational Research*, 282(1), 211-220.

Lozano, R., Santos, F., és Barreiro-Gen, M. (2024). Developing a harmonic sustainable public procurement framework. *Environment, Development and Sustainability*, 26(1), 2291-2306.

Majtan, R. (2013). The self-cleaning dilemma: Reconciling competing objectives of procurement processes. *The George Washington International Law Review*, 45, 291.

Marion, J. (2007). Are bid preferences benign? The effect of small business subsidies in highway procurement auctions. *Journal of Public Economics*, 91(7-8), 1591-1624.

Martinsson, J. (2021). Combatting institutional corruption: The policy-centered approach. *Crime, Law and Social Change*, 75(3), 267-280.

Marzouk, M., Abdelkader, E. M., és Al-Gahtani, K. (2017). Building information modeling-based model for calculating direct and indirect emissions in construction projects. *Journal of Cleaner Production*, 152, 351–363.

Mazzucato, M. (2016). From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy. *Industry and Innovation*, 23(2), 140-156.

McCue, C. P., Prier, E., Lofaro, R. J. (2021) 'Examining year-end spending spikes in the European Economic Area: a comparative study of procurement contracts', *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. 33(5), 513-531.

McCue, C. P., Prier, E., és Swanson, D. (2015). Five dilemmas in public procurement. *Journal of public procurement*, 15(2), 177-207.

McCrudden, C. (2004). Using public procurement to achieve social outcomes. In *Natural resources forum* (Vol. 28, No. 4, pp. 257-267). Oxford, UK: Blackwell Publishing Ltd..

Mehra, K., és Joshi, K. (2010). The enabling role of the public sector in innovation: A case study of drug development in India. *Innovation*, 12(2), 227-237.

Mélon, L., és Spruk, R. (2020). The impact of e-procurement on institutional quality. *Journal of Public Procurement*, 20(4), 333-375.

Mhatre, P., Gedam, V., Unnikrishnan, S., és Verma, S. (2021). Circular economy in built environment – Literature review and theory development. In *Journal of Building Engineering* (Vol. 35). Elsevier Ltd.

Mizoguchi, T., és Van Quyen, N. (2014). Corruption in public procurement market. *Pacific Economic Review*, 19(5), 577-591.

Munaro, M. R., Tavares, S. F., és Bragança, L. (2020). Towards circular and more sustainable buildings: A systematic literature review on the circular economy in the built environment. In *Journal of Cleaner Production* (Vol. 260). Elsevier Ltd.

Muñoz-Garcia, C., Vila, J. (2019) ‘Value creation in the international public procurement market: In search of springbok firms’, *Journal of Business Research*, 101, 516-521.

Münch, C., Benz, L. A., és Hartmann, E. (2022). Exploring the circular economy paradigm: A natural resource-based view on supplier selection criteria. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 28(4), 100793.

Narasimhan, R., és Narayanan, S. (2013). Perspectives on supply network-enabled innovations. *Journal of Supply Chain Management*, 49(4), 27-42.

Nemec, P., Kubak, M., Džupka, P. (2021) ‘The Transition of the Visegrad Countries Toward Sustainable Public Procurement’, *Eastern European Economics*, 59(5), 487-512.

Nemec, J., Kubak, M., Krapek, M., és Horehajova, M. (2020). Competition in Public Procurement in the Czech and Slovak Public Health Care Sectors. In *Healthcare*, 8(3), 201. MDPI.

Nowicki, P. (2019). Aksjologia prawa zamówień publicznych. Pomiędzy efektywnością ekonomiczną a instrumentalizacją, Toruń, TNOiK, 206–213.

Obwegeser, N., és Müller, S. D. (2018). Innovation and public procurement: Terminology, concepts, and applications. *Technovation*, 74, 1-17.

Ochrana, F., és Pavel, J. (2013). Analysis of the impact of transparency, corruption, openness in competition and tender procedures on public procurement in the Czech Republic. *Central European Journal of Public Policy*, 7(2), 114-134.

OECD (2014) Foreign Bribery Report <https://www.oecd.org/corruption/oecd-foreign-bribery-report-9789264226616-en.htm> Uploaded: 02.02.2024.

OECD (2016) Preventing Corruption in Public Procurement <https://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf> Letöltve: 02.02.2024

Ogunmakinde, O. E., Egbelakin, T., és Sher, W. (2022). Contributions of the circular economy to the UN sustainable development goals through sustainable construction. *Resources, Conservation and Recycling*, 178, 106023.

OLAF (2013a) Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/309580> Letöltve: 03.02.2024.

OLAF (2013b) Public Procurement: costs we pay for corruption Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU <https://antykorupcja.gov.pl/download/4/12766/pwc-public-procurement-costs-we-pay-for-corruption-study-en.pdf> Letöltve: 03.02.2024.

Oliveira, G. (2014). Institutional Corruption as a Problem of Institutional Design: A General Framework. Edmond J. Safra Working Papers, (41).

Onur, İ., Özcan, R., és Taş, B. K. O. (2012). Public procurement auctions and competition in Turkey. *Review of industrial organization*, 40(3), 207-223.

Ossio, F., Salinas, C., és Hernández, H. (2023). Circular economy in the built environment: A systematic literature review and definition of the circular construction concept. In *Journal of Cleaner Production* (Vol. 414). Elsevier Ltd.

Pablo, A. L., Reay, T., Dewald, J. R., és Casebeer, A. L. (2007). Identifying, enabling and managing dynamic capabilities in the public sector. *Journal of management studies*, 44(5), 687-708.

Parikka-Alhola, K., és Nissinen, A. (2012). Environmental impacts and the most economically advantageous tender in public procurement. *Journal of Public Procurement*.

Páleníková, L. (2012). Corruption in public tenders concept of self-cleaning. *Anali Pravnog Fakulteta Univerziteta u Zenici*, 5(09), 275–280.

Pelša, I. (2019). Green Public Procurement: Case Study of Latvian Municipalities. *Economics and Business*, 33(1), 207–221.

Persson, A., Rothstein, B., és Teorell, J. (2013). Why anticorruption reforms fail—systemic corruption as a collective action problem. *Governance*, 26(3), 449-471.

Plaček, M., Nemec, J., Ochrana, F., Schmidt, M., Půček, M. (2019) ‘Analysis of factors of overpricing in public procurement: A study for low-performing EU countries’, *International Journal of Public Administration*. 43(4), 350-360.

Presley, A., és Meade, L. (2010). Benchmarking for sustainability: An application to the sustainable construction industry. *Benchmarking*, 17(3), 435–451.

Preuss, L. (2009). Addressing sustainable development through public procurement: the case of local government. *Supply Chain Management: An International Journal*, 14(3), 213-223.

Prier, E., Prysmakova, P., McCue, C. P. (2018) 'Analysing the European Union's tenders electronic daily: Possibilities and pitfalls', *International Journal of Procurement Management*, 11(6), 722-747.

Prier, E., McCue, C., Boykin, E. A. (2021) 'Assessing European Union standardization: a descriptive analysis of voluntary ex ante transparency notices', *Journal of Public Procurement*. 21(1), 1-18.

Qi, Z., Song, J., Yang, W., Duan, H., és Liu, X. (2020). Revealing contributions to sulfur dioxide emissions in China: From the dimensions of final demand, driving effect and supply chain. *Resources, Conservation and Recycling*, 160, 104864.

Quazi, H. A., és Shemwell, S. M. (2023). *Smart manufacturing: integrating transformational technologies for competitiveness and sustainability*. CRC Press.

Racca, G. M., Perin, R. C., és Albano, G. L. (2011). Competition in the execution phase of public procurement. *Public Contract Law Journal*, 89-108.

Rajabi, S., El-Sayegh, S., és Romdhane, L. (2022). Identification and assessment of sustainability performance indicators for construction projects. *Environmental and Sustainability Indicators*, 15.

Rampersad, G.C., Hordacre, A.-L. és Spoehr, J. (2020) Driving innovation in supply chains: an examination of advanced manufacturing and food industries. *J. Bus. Ind. Market.* 35, 835–847.

Rathi, D., Vörösmarty, Gy., Tátrai, T. (2023) Gender issues in procurement: A review of current themes and future research directions *Vezetéstudomány* 54 : 11 pp. 40-51. , 12 p.

Rejeb, A., Rejeb, K., Appolloni, A., Kayikci, Y., és Iranmanesh, M. (2023). The landscape of public procurement research: a bibliometric analysis and topic modelling based on Scopus. *Journal of Public Procurement*, 23(2), 145-178.

Rejeb, A., Rejeb, K., Appolloni, A., és Seuring, S. (2024). Public procurement research: a bibliometric analysis. *International Journal of Public Sector Management*, 37(2), 183-214.

Rocha, F., (2018) Does public procurement for innovation increase innovative efforts? The case of Brazil. *Revista Brasileira de Inovação* ~ 18, 37–62.

Rodionova, Y., Nemec, J., Tkachenko, A., és Yakovlev, A. (2024). Informal practices and efficiency in public procurement. *Public Money & Management*, 44(3), 225-233.

Rolfstam, M. (2009). Public procurement as an innovation policy tool: the role of institutions. *Science and public policy*, 36(5), 349-360.

Rolfstam, M. (2013). *Public procurement and innovation*. Edward Elgar Publishing.

Roostaie, S., és Nawari, N. (2022). The DEMATEL approach for integrating resilience indicators into building sustainability assessment frameworks. *Building and Environment*, 207, 108113.

Rosander, L. (2022). Same same but different: Dynamics of a pre-procurement routine and its influence on relational contracting models. *Construction management and economics*, 40(11-12), 955-972.

Rose-Ackerman, S. (1975). The economics of corruption. *Journal of Public Economics*, 4(2), 187-203.

Rothwell, R. (1992). Successful industrial innovation: critical factors for the 1990s. *R&d Management*, 22(3), 221-240.

Salonen, S., és Vangsbo, P. (2019). The challenges and potential of circular procurements in public construction projects.

Santos, J. B., és Cabral, S. (2022). Public procurement capabilities as engines for collaboration and enhanced performance in complex projects. *International Journal of Operations & Production Management*, 42(1), 32-58.

Sawhney, M., és Prandelli, E. (2000). Communities of creation: managing distributed innovation in turbulent markets. *California management review*, 42(4), 24-54.

Schapper, P. R., Veiga Malta, J. N., és Gilbert, D. L. (2006). An analytical framework for the management and reform of public procurement. *Journal of public procurement*, 6(1/2), 1-26.

Schinkel, M.P. (2007). Forensics Economics in Competition Law Enforcement. *Journal of Competition Law and Economics*, 4(1), 1–30.

Schistosomiasis Project (2023). Potential kid-friendly medication shows promise for treating schistosomiasis. <https://ec.europa.eu/research-and-innovation/en/projects/success-stories/all/potential-kid-friendly-medication-shows-promise-treating-schistosomiasis> Letölve: 2023.06.01.

Schoenmaekers, S. (2018). Self-Cleaning and Leniency. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 13(1), 3–17.

Schooner, S. L. (2002). Desiderata: Objectives for a system of government contract law. *Public Procurement Law Review*, 11, 103.

Schot, J., és Steinmueller, W. E. (2018). Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change. *Research policy*, 47(9), 1554-1567.

Schulz, A. W. (2023). Institutional Corruption. *Journal of Ethics and Social Philosophy*, Vol. 25, No. 3.

Schumpeter, J. (1934). *The theory of economic development*. Oxford University Press, New York.

Schroeder, P., Anggraeni, K., és Weber, U. (2019). The relevance of circular economy practices to the sustainable development goals. *Journal of Industrial Ecology*, 23(1), 77-95.

Schulz, A. W. (2023). Institutional Corruption: The Teleological and Nonnormative Account. *J. Ethics & Soc. Phil.*, 25, 464.

Selviaridis, K. (2021). Effects of public procurement of R&D on the innovation process: evidence from the UK small business research initiative. *Journal of Public Procurement*, 21(3), 229-259.

SMS EU (2022): Belső Piaci Eredménytábla/Single Market Scoreboard (2022). European Commission https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement_en Letöltve: 2023.04.02.

Smith, J.J.S. (2008). Competition and Transparency: What Works for Public Procurement Reform. *Public Contract Law Journal*, 38(1), 85–129.

Sommersguter-Reichmann, M., Wild, C., Stepan, A., Reichmann, G., és Fried, A. (2018). Individual and institutional corruption in European and US healthcare: overview and link of various corruption typologies. *Applied Health Economics and Health Policy*, 16, 289-302.

Soudek, J., és Skuhrovec, J. (2016). Procurement procedure, competition and final unit price: The case of commodities. *Journal of public procurement*, 16(1), 1-21.

Soylu, A., Corcho, O., Elvesæter, B., Badenes-Olmedo, C., Martínez, F. Y., Kovacic, M., Roman, D. (2020) ‘Enhancing public procurement in the European Union through constructing and exploiting an integrated knowledge graph’, In *International Semantic Web Conference*, (pp. 430-446). Springer, Cham.

Soylu, A., Corcho, Ó., Elvesæter, B., Badenes-Olmedo, C., Yedro-Martínez, F., Kovacic, M., Roman, D. (2022) ‘Data quality barriers for transparency in public procurement’, *Information*, 13(2), 99.

Sönnichsen, S. D., és Clement, J. (2020). Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement. *Journal of Cleaner Production*, 245, 118901.

Sparrevik, M., Wangen, H. F., Fet, A. M., és de Boer, L. (2018). Green public procurement – A case study of an innovative building project in Norway. *Journal of Cleaner Production*, 188, 879–887.

Spina, G., Caniato, F., Luzzini, D., és Ronchi, S. (2016). Assessing the use of external grand theories in purchasing and supply management research. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 22(1), 18-30.

Spagnolo, G. (2012). Reputation, competition, and entry in procurement. *International Journal of Industrial Organization*, 30(3), 291-296.

Talebi, A., Rezania, D., és Bragues, G. (2022). Developing capabilities to engage start-ups in the context of public procurement of innovation: a template analysis. *Innovation*, 24(4), 492-521.

Tammi, T., Saastamoinen, J., és Reijonen, H. (2020). Public procurement as a vehicle of innovation—What does the inverted-U relationship between competition and innovativeness tell us?. *Technological Forecasting and Social Change*, 153, 119922.

Tas, B. K. O. (2020) 'Effect of public procurement regulation on competition and cost-effectiveness', *Journal of Regulatory Economics*, 58(1), 59-77

Tátrai, T. (2009). Verseny a közbeszerzési piacon. *Közgazdasági Szemle*, 56(9), 835-848.

Tátrai, T. (2010a) Kis- és középvállalkozások a közbeszerzésben. *Nemzeti Érdek*. 4 : 13 pp. 1-13. , 13 p. (2010)

Tátrai, T. (2010b) A közbeszerzés jogi és hatékonysági aspektusai *Vezetéstudomány* 41 : 7-8 pp. 68-76. , 9 p. (2010)

Tátrai, T. (2013). Ethical public procurement. In *ERA Forum* (Vol. 14, No. 1, pp. 59–68). Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag.

Tátrai, T. (2015a). Stages of development towards sustainable public procurement. In *International Public Procurement: Innovation and Knowledge Sharing* (pp. 271-286). Cham: Springer International Publishing.

Tátrai, T. (2015b) Debate: Cutback management through public procurement *Public Money and Management* 35 : 4 pp. 255-256. , 2 p.

Tátrai, T. (2016) EU Public Procurement and Probity In: Christopher, Bovis (szerk.) *Research Handbook on EU Public Procurement Law* Northampton, Egyesült Királyság / Anglia, Cheltenham, Egyesült Királyság / Anglia : Edward Elgar (2016) 672 p. pp. 482-522. Paper: 16 , 40 p.

Tátrai, T. (2023) Greenwashing a közbeszerzésben? Polgári Szemle 19 : 4-6 pp. 147-157. , 11 p. (2023)

Tátrai, T. (2024) Hungary In: Sope, Williams; Jessica, Tillipman (szerk.) Routledge Handbook of Public Procurement Corruption Abingdon, Egyesült Királyság / Anglia : Routledge (2024) 556 p. pp. 320-339. , 20 p.

Tátrai, T., és Diófási-Kovács, O. (2021, September). European green deal–the way to circular public procurement. In ERA Forum (Vol. 22, No. 3, pp. 523-539). Berlin/Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.

Tátrai, T ; Ferk, P ; Bianchini, V. és Komsic, N (2024) Transparency and Monitoring of Public Procurement Contract Performance Transylvanian Review of Administrative Sciences 2024 : 71 E pp. 78-94. , 17 p. (2024)

Tátrai, T., Juhász, P. (2024a) A közbeszerzés piaci fejlettségének és hatékonyságának megítélése Magyarországon. Közgazdasági Szemle 71 : 4 pp. 444-463. , 20 p.

Tátrai, T., Juhász, P. (2024b) Észlelt etikai kockázatok a magyar közbeszerzésben (2009–2021) Gazdaság és Pénzügy 11 : 1 pp. 150-172. , 23 p. (2024)

Tátrai, T. és Németh, A. (2018). Improving red flag instruments for public procurement. ERA Forum, Vol. 19, pp. 267-285.

Tátrai, T. és Nyikos, Gy. (2013) The Uses and Abuses of Public Procurement in Hungary In: Gian, Luigi Albano; Keith, F. Snider; Khi, V. Thai (szerk.) Charting a Course in Public Procurement : Innovation and Knowledge Sharing Boca Raton, Amerikai Egyesült Államok : PrAcademics Press (2013) 474 p. pp. 29-54. , 26 p.

Tátrai, T. és Vörösmarty, Gy., (2023) Comparative Analysis of the European Centralised Public Procurement Central European Journal of Public Policy 17 : 2 pp. 82-96. , 15 p. (2023)

Tátrai, T., Vörösmarty, Gy. és Juhász, P. (2024a) EU public procurements - analysis of Tenders Electronic Daily International Journal of Procurement Management 20 : 2 pp. 171-186. , 16 p. (2024)

Tatrai, T., Vörösmarty, Gy., Juhasz, P. (2024b) Intensifying Competition in Public Procurement Public Organization Review: A Global Journal 24 : 1 pp. 237-257. , 21 p. (2024)

TED CSV open data Notes & Codebook (2022). TED CSV open data notes & codebook Version 3.2, 2019-05-16. [https://data.europa.eu/euodp/repository/ec/dg-grow/mapps/TED\(csv\)_data_information.pdf](https://data.europa.eu/euodp/repository/ec/dg-grow/mapps/TED(csv)_data_information.pdf), Letöltve: 2022.03.24.

Teece, D. J. (2007). Explicating dynamic capabilities: the nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. Strategic management journal, 28(13), 1319-1350.

Teece, D. J. (2010). Technological innovation and the theory of the firm: the role of enterprise-level knowledge, complementarities, and (dynamic) capabilities. In Handbook of the Economics of Innovation (Vol. 1, pp. 679-730). North-Holland.

Teece, D. J. (2018a). Managing the university: Why “organized anarchy” is unacceptable in the age of massive open online courses. Strategic Organization, 16(1), 92-102.

Teece, D. J. (2018b). Business models and dynamic capabilities. Long range planning, 51(1), 40-49.

Teece, D. J. (2023). The evolution of the dynamic capabilities framework. Artificiality and sustainability in entrepreneurship, 113.

Teece, D. J., Pisano, G., és Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. Strategic management journal, 18(7), 509-533.

Telgen, J, Harland, C és Knight, L (2007) ‘Public procurement in perspective’, in L Knight, C Harland, J Telgen, KV Thai, G Callender és K McKen (eds), Public procurement: international cases and commentary, Routledge, London

Telgen, J., Harland, C., és Knight, L. (2012). Public procurement in perspective. In Public procurement (pp. 44-52). Routledge.

Testa, F., Annunziata, E., Iraldo, F., Frey, M. (2016) ‘Drawbacks and opportunities of green public procurement: an effective tool for sustainable production’, Journal of cleaner production, 112, 1893-1900.

Testa, F., Grappio, P., Gusmerotti, N. M., Iraldo, F., és Frey, M. (2016b). Examining green public procurement using content analysis: existing difficulties for procurers and useful recommendations. Environment, Development and Sustainability, 18(1), 197–219.

Testa, F., Iraldo, F., és Frey, M. (2011). The effect of environmental regulation on firms’ competitive performance: The case of the building & construction sector in some EU regions. Journal of Environmental Management, 92(9), 2136–2144.

Thompson, D. F. (2000). Ethics in Congress: From individual to institutional corruption. Brookings Institution Press.

Thompson, D. F. (2018). Theories of institutional corruption. Annual Review of Political Science, 21, 495-513.

TI CPI: Transparency International Corruption Perception Index
<https://www.transparency.org/en/cpi/2022> upload 24.07.2023.

TI GCB Transparency International Global Corruption Barometer
<https://transparency.hu/adatok-a-korrupcirol/globalis-korrupcios-barometer/>
upload.21.08.2024.

Tidd, J. (2001). Innovation management in context: environment, organization and performance. *International journal of management reviews*, 3(3), 169-183.

Tidd, J. (2006). Innovation models. Imperial College London, 16, 0-17.
[https://www.researchgate.net/profile/Joe-](https://www.researchgate.net/profile/Joe-Tidd/publication/325757038_A_Review_of_Innovation_Models/links/5b2232bba6fdcc69745e69b5/A-Review-of-Innovation-Models.pdf)

[Tidd/publication/325757038_A_Review_of_Innovation_Models/links/5b2232bba6fdcc69745e69b5/A-Review-of-Innovation-Models.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Joe-Tidd/publication/325757038_A_Review_of_Innovation_Models/links/5b2232bba6fdcc69745e69b5/A-Review-of-Innovation-Models.pdf) Letöltve. 2023.12.25.

Tidd, J., Bessant, J., and Pavitt, K. (2001), *Managing Innovation: Integrating Technological Market and Organizational Change*, 2nd edn., Chichester: Wiley.

Tidd, J., Bessant, J., and Pavitt, K. (2005), *Managing Innovation: Integrating Technological Market and Organizational Change*, 3rd., Chichester: Wiley.

Timm, J. F. G., Maciel, V. G., és Passuello, A. (2021). Green public procurement model for environmental assessment of constructive systems. *International Journal of Construction Management*.

Tolbert, P. S., Zucker, L. G., Clegg, S. R., Hardy, C., és Nord, W. R. (1996). Handbook of organization studies. The Institutionalization of Institutional Theory, 175-190.

Tsoukas, H., és Chia, R. (2002). On organizational becoming: Rethinking organizational change. *Organization science*, 13(5), 567-582.

Uslaner, E. M. (2008). *Corruption, inequality, and the rule of law*. Vol. 13. Cambridge: Cambridge University Press.

Uyarra, E. (2016) 'The Impact of Public Procurement of Innovation'. In: J. Edler, P. Cunningham, A. Göss, and P. Shapira (eds) *Handbook of Innovation Policy Impact*, EU-SPRI Forum on Science, Technology and Innovation Policy. Cheltenham: Edward Elgar.

Uyarra, E., Edler, J., Gee, S., Georghiou, L. és Yeow, J. (2014) "United Kingdom." In *Public Procurement, Innovation and Policy: International Perspectives*, edited by V. Lember, R. Kattel, and T. Kalvet, 233–257. Heidelberg: Springer.

Uyarra, E., és Flanagan, K. (2010). Understanding the innovation impacts of public procurement. *European planning studies*, 18(1), 123-143.

Vagstad, S. (1995) 'Promoting fair competition in public procurement', *Journal of Public Economics*, 58(2), 283-307.

Van de Ven, A. H., Angle, H. L., és Poole, M. S. (Eds.). (2000). *Research on the management of innovation: The Minnesota studies*. Oxford University Press, USA.

Varnäs, A., Balfors, B., és Faith-Ell, C. (2009). Environmental consideration in procurement of construction contracts: current practice, problems and opportunities in green

procurement in the Swedish construction industry. *Journal of Cleaner Production*, 17(13), 1214–1222.

Vörösmarty, G., Tátrai, T. (2017). *Beszerezés: Stratégia, folyamatok, információ* Budapest, Magyarország : Wolters Kluwer Kft. (2017) , 349 p.

Vörösmarty, G., Tátrai, T. (2019). Green supply management in the public and private sector in Hungary. *International Journal of Procurement Management*, 12(1), 41-55.

Vörösmarty, G., és Tátrai, T. (2024). Responses to Economic Challenges the preferences and reputation of market players in public procurement *International Journal of Procurement Management*

Wachs, J., Fazekas, M., Kertész, J. (2021) ‘Corruption risk in contracting markets: a network science perspective’, *International Journal of Data Science and Analytics*, 12(1), 45-60.

Walker, H., Harland, C., Knight, L. és McBain, D., (2004) Sustainability, public procurement and supply. *Proceedings of the Corporate Social Responsibility and Environmental Management Conference*. 28–29. June, Nottingham, UK.

WB CCI: World Bank Control of Corruption Index
<https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators#upload> 24.07.2023.

Weick, Karl E., and Robert E. Quinn. (1999) "Organizational change and development." *Annual review of psychology* 50, no. 1: 361-386.

Williams-Elegbe, S. (2018). Systemic corruption and public procurement in developing countries: are there any solutions? *Journal of Public Procurement*, 18(2), 131-147.

Wuni, I. Y. (2022). Burden of proof beyond the triple bottom line: Mapping the benefits of circular construction. In *Sustainable Production and Consumption* (Vol. 34, pp. 528–540). Elsevier B.V.

World Bank (2015) Final report: Methods to reduce the number of review procedures in public procurement in Romania – review of the draft public procurement remedies law
<http://www.cnsr.ro/wp-content/uploads/2016/05/World.Bank.Final.Report.on.remедies.pdf>
Uploaded: 03.02.2024.

Zaidi, A. M. F., és Othman, S. N. (2012). Understanding the concept of dynamic capabilities by dismantling Teece, Pisano, and Shuen (1997)’s definition. *International Journal of academic research in business and social sciences*, 2(8), 367-378.

Zeisel, S. (2020) ‘A framework and use cases for big data in procurement’, *International Journal of Procurement Management*, 13(6), 775-793.

Zahra, S. A., és George, G. (2002). Absorptive Capacity: A Review, Reconceptualization, and Extension. In Source: The Academy of Management Review (Vol. 27, Issue 2).

Zott, C. (2003). Dynamic Capabilities and the Emergence of Intraindustry Differential Firm Performance: Insights from a Simulation Study. Strategic Management Journal, 24, 97-125.

8. Függelék

5.1.2. fejezethez kapcsolódó nemzeti Öntisztázásra vonatkozó nemzeti gyakorlatok

Az alábbiakban az öntisztázásra kialakított nemzeti modelleket mutatjuk be az öt országra vonatkozóan, a nemzeti szakértők által összefoglaltak szerint. A hangsúly az egyes kiválasztott kelet-közép európai országok esetében a kutatásunk szempontjából leginkább releváns jellemzőkre összpontosítunk.

A. *Szlovénia*

A közbeszerzési irányelv szlovén jogszabályba történő átültetése a közbeszerzési irányelv öntisztázásra vonatkozó szövegének megfelelően szinte szó szerint történt.

Az öntisztázás értékelését az ajánlatkérő minden egyes közbeszerzési eljárás esetében önállóan végzi. Ezen túlmenően az intézkedések megfelelőségének értékelése során nem tekinthetők relevánsnak olyan tényezők, mint a közbeszerzési eljárás, amelyben az értékelést végzik, a közbeszerzés tárgya, összetettsége, jogi és pénzügyi struktúrája, vagy a közbeszerzés végrehajtásával kapcsolatos kockázatok.

A jogorvoslati mechanizmus igénybevételéhez szükséges intézkedések végrehajtását igazoló bizonyítékok benyújtásának kötelezettsége a konkrét közbeszerzési eljárásban ajánlatot vagy kérelmet benyújtani szándékozó gazdasági szereplőt terheli. Az ajánlatkérőnek mérlegelési jogköre van e bizonyítékok értékelésére, és annak megállapítására, hogy az intézkedések megfelelőek vagy nem megfelelőek. Ha az ajánlatkérő az intézkedéseket megfelelőnek és a gazdasági szereplő megbízhatóságára utalónak ítéli, a gazdasági szereplőt nem zárja ki a közbeszerzési eljárásból. Ezzel szemben, ha az intézkedéseket nem tartja megfelelőnek, a hatóságnak indokolnia kell ezt a döntést a gazdasági szereplőnek, és ki kell zárnia a közbeszerzési eljárásból. A gyakorlatban gyakran felmerülő kérdés, hogy a gazdasági szereplő köteles-e ilyen bizonyítékokat benyújtani az ajánlat benyújtásakor, vagy inkább az ajánlatkérőnek kell-e az értékelési szakaszban az ajánlattételi dokumentáció kiegészítését vagy pontosítását kérnie e tekintetben. A gazdasági szereplőnek célszerű az ajánlat vagy a részvételi jelentkezés benyújtásakor benyújtania a bizonyítékokat, még akkor is, ha az ajánlattételi

dokumentáció ezt nem írja elő kifejezetten. Ennek elmulasztása azzal a következménnyel járhat, hogy az információ az eljárás későbbi szakaszában történő benyújtására nem lesz lehetőség. Az ajánlatkérő nem köteles felvilágosítást, kiegészítést vagy ajánlati javítást kérni, ez továbbra is az ajánlatkérő saját mérlegelési lehetősége marad.

Szlovéniában nem állnak rendelkezésre statisztikák az öntisztázási esetek számáról, vagyis sem az ajánlatkérők szintjén, sem a közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak felülvizsgálatával foglalkozó nemzeti felülvizsgálati bizottság (a továbbiakban: Nemzeti Jogorvoslati Bizottság) által lefolytatott felülvizsgálati eljárásokban nincs erre bizonyíték.

Szlovéniában nem létezik nemzeti szakpolitikai dokumentum vagy az öntisztításról szóló iránymutatás. A Nemzeti Jogorvoslati Bizottságnak a korrekciós mechanizmus alkalmazásával kapcsolatos gyakorlata nem kiterjedt. 2017-ben és 2020-ban olyan határozatokat fogadtak el, amelyek eljárási szempontból foglalkoznak a korrekciós mechanizmussal. Mindkét eljárásban a felülvizsgálat tárgya az volt, hogy az ajánlatkérő köteles-e a kizáró okok megállapítását követően felhívni a gazdasági szereplőt, hogy nyújtson be olyan bizonyítékokat, amelyek igazolják, hogy a gazdasági szereplő a korábban kifejtettek szerint a megbízhatóságát igazoló intézkedéseket hozott.

Az első határozatban⁴¹ a Bizottság arra az álláspontra helyezkedett, hogy az ajánlatkérő nem róható fel jogsértés, hogy nem hívta fel az ajánlattevőt arra, hogy bizonyítékot szolgáltatson arról, hogy a kizáró ok fennállása ellenére megfelelő intézkedéseket hozott, amelyekkel az ajánlattevő bizonyítani tudta volna a megbízhatóságát. A Nemzeti Jogorvoslati Bizottság ebből arra következtetett, hogy a nemzeti jogszabály az ajánlatkérőnek jogot (de nem kötelezettséget) biztosít arra, hogy a gazdasági szereplőnek lehetővé tegye ajánlatának kiegészítését, vagy megfosztja ettől a lehetőségtől.

A második határozatban⁴² a Nemzeti Jogorvoslati Bizottság aktív (kötelező) magatartást írt elő az ajánlatkérő számára. Ennek megfelelően az ajánlatkérő köteles a gazdasági szereplőtől intézkedések megtételét és az ilyen intézkedések bizonyítását kérni az értékeléshez vagy az elégségesség vizsgálatához.

⁴¹ No. 018-0180/2017. számú határozat

⁴² No. 018-185/2020 számú határozatában

B. Románia

A Közbeszerzési Irányelvek (2014) öntisztázásra vonatkozó rendelkezéseit szó szerint ültették át a román jogba.

2020 augusztusában a Román Versenytanács a nemzeti szabályozó hatósággal (azaz a Nemzeti Közbeszerzési Ügynökséggel) együttműködve közös véleményt adott ki arról, hogy egy gazdasági szereplő milyen bizonyítékokat nyújthat be megbízhatóságának bizonyítására. A közös vélemény azonban csak azon gazdasági szereplők kizárásával foglalkozik, akik súlyos szakmai kötelességszegést követtek el, amely komoly kétségeket vet fel a feddhetetlenségüket illetően. A szakmai kötelességszegés bármely megfelelő eszközzel, így többek között bírósági vagy közigazgatási hatósági határozattal bizonyítható. Tekintettel arra, hogy a Versenytanács az egyetlen olyan szerv, amely jogilag jogosult a versenyszabályok megsértésének kivizsgálására, ideértve az ajánlattételi csalást és a kartellmegállapodásokat is, a Nemzeti Közbeszerzési Ügynökség (ANAP) és a Versenytanács közösen adta ki ezt a véleményt. Az együttműködés célja, hogy mind az ajánlatkérő szervezeteknek, mind az ajánlattevőknek segítséget nyújtson az öntisztázás leghatékonyabb megközelítésének meghatározásában az adott helyzetben.

Az idézett közös vélemény szerint "hitelességének bizonyítása [...]" és ezáltal "tisztának" minősítése érdekében a gazdasági szereplő elvben benyújthatja az ajánlatkérőnek a Versenytanács által az elmúlt három évben hozott határozatokat, amelyekben az intézmény az adott gazdasági szereplővel szemben kedvezőbb döntést hozott. Alternatívaként a gazdasági szereplő igazolhatja, hogy olyan programot hajtott végre, amelynek célja a vonatkozó versenyjogi szabályoknak való megfelelés biztosítása, beleértve az egyértelmű megelőző intézkedéseket is. Az ajánlatkérők szabadon értékelhetik a helyzetet az arányosság elvének alkalmazásával, és eldönthetik, hogy a gazdasági szereplő sikeresen elvégezte-e az öntisztázást.

Az öntisztázás Romániában tehát elsősorban az egyes ajánlatkérők adminisztratív hatáskörébe tartozik. Az öntisztázási mechanizmus elvileg két összetevőből áll: (1) a kizárást konkrétan megalapozó előzetes jogsértés, és (2) maga az öntisztázó értékelés. Az előbbi jellemzően az ajánlatkérő által kiadott megfelelőségi nyilatkozatban (értékelő dokumentumban) dokumentálják, amely tükrözi, hogy a gazdasági szereplő hogyan hajtott végre egy korábbi közbeszerzési szerződést. Alternatívaként, a jogsértés jellegétől függően, bizonyítékként szolgálhat egy jogerős bírósági ítélet is. Az öntisztázó értékelést önmagában jellemzően egy másik ajánlatkérő végzi el egy későbbi közbeszerzési eljárás során. Az alkalmazandó joggal

összhangban⁴³ az öntisztázó értékelésre mindig szükség van. Következésképpen, mielőtt egy előzetes eljárásban jogsértőnek talált gazdasági szereplőt kizárnának, az ajánlatkérőknek először ellenőrizniük kell a gazdasági szereplőnek a helyzet orvoslására irányuló erőfeszítéseit.

A román ítélkezési gyakorlat eltér a megfelelőségi nyilatkozat jellegét illetően, de abban a következtetésben megegyezik, hogy a negatív megfelelőségi nyilatkozat pusztán megléte nem elegendő ahhoz, hogy egy gazdasági szereplőt kizárjanak egy későbbi eljárásból. Ennek oka, hogy az ajánlatkérőket köti az arányosság elve, és mint ilyen, köteles öntisztázó bizonyítékokat kérni. Az egyetlen figyelemre méltó különbség az ajánlatok manipulálása/kartellben való részvétel és a többi kizárási ok között van, mivel az első esetben a román jog és gyakorlat több konkrét eszközt és eljárást dolgozott ki.

Az öntisztázási ügyek elvileg a román jogorvoslati szerv hivatalos honlapján vagy az igazságügyi e-portálon érhetők el. Mivel azonban ezek az ügyek nincsenek osztályozva, és nincsenek egyértelmű statisztikákba rendezve, és nem állnak rendelkezésre olyan keresőmotorok, amelyek megkönnyítenék a kutatást egy adott szempont, például az "öntisztítás" tekintetében, lehetetlen az összes vonatkozó ítélkezési gyakorlatra hivatkozni.

A Versenytanács és a nemzeti szabályozó testület közös véleményén kívül nincs más politikai dokumentum vagy iránymutatás az öntisztításról Romániában.

A nemzeti ítélkezési gyakorlat szerint, ha egy ajánlatkérő szerv által kiadott - a gazdasági szereplő szerződésszegését jelző - megfelelőségi nyilatkozatot bíróság előtt megtámadják, és a bíróságnak még döntenie kell, ez nem befolyásolja egy másik ajánlatkérő által egy későbbi eljárás során elvégzett öntisztázási értékelést.

C. Bulgária

Az öntisztázás lehetőségét, más néven megbízhatósági intézkedéseket a 2016.-ban vezették be a bolgár nemzeti jogba. E jogszabály értelmében az öntisztázás lehetősége valamennyi kötelező és választható kizárási okra vonatkozik. Nem alkalmazható azonban azokban az esetekben, amikor a részvételre jelentkező vagy résztvevő ellen meghatározott időtartamra végrehajtható ítélet vagy más illetékes hatósági aktus van érvényben.

Az ajánlatkérők felelősek a közbeszerzési eljárásokban a részvételre jelentkezők vagy résztvevők által a megbízhatóság bizonyítására benyújtott intézkedések elfogadásáért vagy

⁴³ Például C-267/18 Delta Antrepriză de Construcții și Montaj ügy

éppen elutasításáért. Az ajánlatkérő ezen intézkedései ellen fellebbezéssel lehet élni a jogorvoslati szervek előtt, amelyek közül kettő van a közbeszerzés területén Bulgáriában - a Versenyvédelmi Bizottság (CPC) mint elsőfokú és a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság (SAC) mint másod- és legfelsőbb fokú. A pályázóknak vagy résztvevőknek a közbeszerzési eljárásokban való részvételre vonatkozó jelentkezés vagy ajánlat benyújtása előtt megbízhatósági intézkedéseket kell tenniük, és ezeket az intézkedéseket az ajánlat benyújtásával együtt ismertetniük kell.

A közbeszerzési kizáró okok hatálya alá tartozó részvételre jelentkező vagy ajánlattevő jogosult annak bizonyítására, hogy a vonatkozó kizáró ok fennállása ellenére olyan intézkedéseket hozott, amelyek garantálják a megbízhatóságát.

Az ajánlatkérő megvizsgálja a gazdasági szereplő által hozott intézkedéseket, és értékeli azokat, figyelembe véve a bűncselekmény vagy kisebb súlyú jogsértés súlyosságát és a bűncselekményhez vagy kisebb súlyú jogsértéshez kapcsolódó különleges körülményeket. Az ajánlatkérő köteles megindokolni a gazdasági szereplő által hozott intézkedések és intézkedések elfogadását vagy elutasítását, és a bemutatott bizonyítékokat az előzetes kiválasztásról szóló határozatban, illetve a szerződés odaítéléséről szóló határozatban vagy az eljárás megszüntetéséről szóló határozatban jelzi, attól függően, hogy az eljárás milyen típusú és szakaszában van.

A körülményektől függetlenül, a kizárásról szóló döntés meghozatala előtt minden ajánlatkérő köteles lehetőséget biztosítani a gazdasági szereplőknek arra, hogy bizonyítsák a megbízhatóságukat. Az ajánlatkérőnek mérlegelnie kell ezeket az intézkedéseket, és amennyiben elegendőnek ítéli meg a gazdasági szereplő megbízhatóságának biztosításához az adott szerződés teljesítéséhez, nem zárhatja ki a gazdasági szereplőt az eljárásból. Ez akkor is igaz, ha a gazdasági szereplőre egy korábbi, közbeszerzési szerződéssel kapcsolatos jogi aktus vonatkozik. Ez a megközelítés valamennyi ajánlatkérőre alkalmazandó arra az időszakra, amelyre az adott kizáró ok vonatkozik.

A jogalkotó által előírt és az összeférhetetlenség megszüntetéséhez hasonló megbízhatósági intézkedések célja a hatékony verseny fokozása a közbeszerzési szerződések odaítélése során. Alapvetően ezek az intézkedések feljogosítják az egyes kizáró okok hatálya alá tartozó gazdasági szereplőt, hogy bizonyítsa, hogy korrekciós intézkedéseket tett a jogsértések orvoslására, és ezáltal helyreállítsa megbízható résztvevői státuszát. E célból a gazdasági szereplő bizonyíthatja, hogy az állammal vagy az önkormányzattal szemben fennálló

valamennyi tartozását rendezte, vagy hogy megállapodás született az átütemezésről vagy halasztásról.

A gazdasági szereplők azt is bizonyíthatják, hogy alaposan tisztázták a tényeket és a körülményeket, aktívan együttműködtek az illetékes hatóságokkal, és konkrét technikai, szervezeti és személyi intézkedéseket hajtottak végre a további bűncselekmények vagy jogsértések megelőzése érdekében. Ezt az érintett illetékes hatóság által kiállított, a leírt körülményeket igazoló dokumentummal lehet alátámasztani. Amennyiben az ajánlatkérő hatóság úgy ítéli meg, hogy a megtett intézkedések elegendőek a gazdasági szereplő megbízhatóságának biztosításához, az ajánlattevőt nem zárják ki az eljárásból. Az eredménytől függetlenül az ajánlatkérő köteles a döntését megindokolni, akár az előválogatásról, akár a rangsorolásról, akár az eljárás megszüntetéséről szóló határozatban. Ez a követelmény az adott eljárás típusától és szakaszától függ.

Bulgáriában nincs hivatalos rendszer azon esetek nyomon követésére és jelentésére, amikor a gazdasági szereplők megbízhatósági intézkedéseket nyújtanak be, valamint ezen intézkedések ajánlatkérő szervek általi elfogadására vagy elutasítására. Az ilyen intézkedések benyújtása kizárólag a gazdasági szereplők belátására van bízva egy adott eljárás keretében.

Az öntisztázási ügyek létezésére vonatkozó információk nem állnak rendelkezésre strukturált formában, és nem lehet kinyerni őket a közbeszerzési nyilvántartásból vagy bármely más nyilvános nyilvántartásból. A jellegzetes öntisztázáshoz kapcsolódó ügyek elsősorban a benyújtott megbízhatósági intézkedések elfogadása vagy elutasítása és a benyújtott bizonyítékok alkalmassága körül forognak.

Az öntisztázási intézkedések alkalmazásával kapcsolatos érdekes nemzeti jogeset a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság (SAC)⁴⁴ előtt egy keretmegállapodás megkötésére irányuló nyílt eljárás során merült fel. Az ajánlatban az ajánlattevő azt állította, hogy a vállalat ellen nem született jogerős határozat munkajogi jogsértés miatt, mely tényszerűen nem felelt meg a valóságnak. Az eljárás során a későbbiekben új nyilatkozattétel történt, ahol az ajánlattevő jelezte, hogy öntisztázásra vonatkozó intézkedéseket tett. A vonatkozó szabályozás szerint ezeket a körülményeket az ajánlatkérőnek figyelembe kell vennie az odaítélési döntés meghozatalakor. A benyújtott további dokumentumok alapján az ajánlatkérő felülvizsgálta döntését, és a résztvevőt kizárta. A felülvizsgált határozatában az ajánlatkérő megjegyezte, hogy a résztvevő az eredeti nyilatkozatában hamis adatokat közölt. Az ajánlattevő megtámadta kizárását. Végül

⁴⁴ 2873/2020. számú ügye (M&BM Express Ltd. kontra Pénzügyminisztérium)

a SAC két jelentős, az ügy szempontjából releváns jogértelmezést adott. Először is, a SAC tisztázta, hogy az öntisztázásra vonatkozó jogi követelmények két elem együttes meglétét teszik szükségessé: (1) egy hamis tartalmú dokumentum benyújtását, és (2) azt, hogy ennek a dokumentumnak a kizárási okok hiányának igazolásához kell kapcsolódnia.

Az ajánlatkérő, miután megállapította, hogy a résztvevő kötelező kizáró ok hatálya alá tartozik, közvetlenül a kizárás mellett döntött anélkül, hogy lehetővé tette volna az ajánlattevő számára, hogy bizonyítsa, hogy megbízhatósági intézkedéseket tett. Ezzel az ajánlatkérő korlátozta a résztvevő jogos jogát. Ezért a jogorvoslati fórum megállapította, hogy az ajánlatkérő által hozott határozat ellentétes a közbeszerzés alapelveivel, különösen az egyenlőség és a megkülönböztetésmentesség elvével, mivel a résztvevőnek nem biztosították a lehetőséget, hogy az eljárás során részt vegyen a körülmények tisztázásában. Ez az eset megerősíti az ajánlatkérő azon kötelezettségét, hogy a pályázó vagy résztvevő által benyújtott megbízhatósági intézkedéseket figyelembe kell vennie, függetlenül attól, hogy az eljárás mely szakaszában szerzett tudomást a kizáró okok fennállásáról.

A SAC⁴⁵ egy másik fontos határozata egyértelművé teszi, hogy a Kbt. és általában a jogorvoslati ellenőrzés nem vizsgálhatja a közbeszerzési eljárásban részt vevő által hozott megbízhatósági intézkedések lényegét. Ezzel ezek a szervek túllépnek hatáskörüket, és ténylegesen átvonnák az ajánlatkérő szerepét. Ebből következik, hogy a meghozott megbízhatósági intézkedések értékelése teljes mértékben az ajánlatkérő hatáskörébe tartozik.

D. Magyarország

Az öntisztázás az 2015-ben vált a szabályozás részévé. Más modellekkel ellentétben a magyar megközelítés nem biztosít szabadságot az ajánlatkérő szervezeteknek. Ehelyett az öntisztátással kapcsolatos döntéshozatalt központilag a Közbeszerzési Hatóságra delegálja. A joggyakorlat ezen a területen fokozatosan fejlődik. A szabályozás lényege, hogy az egy vagy több kizáró okkal szembesülő gazdasági szereplő olyan intézkedéseket hozhat, amelyekkel megelőzheti a kizáró okot jelentő cselekményeket, vagy a jövőben minimalizálhatja az ilyen cselekmények kockázatát. E szabály bevezetésekor a jogalkotó arra számított, hogy az öntisztázás ösztönzőleg hat majd a vállalkozásokra, hogy javítsák belső ellenőrzési rendszereiket. Az elvárás az volt, hogy a vállalatokat motiválni fogja arra, hogy megfelelően kezeljék a saját szervezetükön belüli jogszabálysértéseket vagy súlyos szakmai hibákat.

⁴⁵ 4173/13.04.20. számú határozata

A jogbiztonság érdekében tehát a jogalkotó úgy döntött, hogy az öntisztázással kapcsolatos hatásköröket a Közbeszerzési Hatóságra ruházza át. Ennek eredményeképpen a törvény nem bízta az ajánlatkérőkre az érintett gazdasági szereplők megbízhatóságának értékelését, annak ellenére, hogy a Közbeszerzési Irányelvek (2014) erre lehetőséget biztosítanak. A Közbeszerzési Hatóság, illetve bírósági felülvizsgálat kezdeményezése esetén a bíróság megállapíthatja, hogy az érintett gazdasági szereplők által hozott intézkedések megfelelnek-e a törvényben előírt feltételeknek, és ennek megfelelően ellenőrizheti a gazdasági szereplő megbízhatóságát. A jogalkotó szerint ennek a megközelítésnek az az előnye, hogy a gazdasági szereplő még az eljárásban való részvétel előtt megállapíthatja, hogy nem áll-e fenn rá vonatkozó kizáró ok. Emellett a Közbeszerzési Hatóság döntései iránymutatást adhatnak az ajánlattevőknek a jövőbeni öntisztázó intézkedések értékeléséhez. Közvetve tehát a Hatóság által központilag végzett öntisztázás a fejlesztést elősegítő elem. Így a gyakorlat egységesen fog fejlődni: az egyes ajánlatkérő szervek eltérő jogértelmezéseit felváltja egy irányadó jogértelmezés. A szabályozás meghatározta, hogy milyen típusú intézkedéseket kell végrehajtaniuk az egyéneknek vagy szervezeteknek ahhoz, hogy mentesüljenek a kizárás alól. E rendelkezések értelmében a gazdasági szereplő köteles megtéríteni az okozott károkat, vagy kötelezettséget vállalni erre, aktívan együttműködni az illetékes hatóságokkal az eset tényeinek és körülményeinek tisztázása érdekében, valamint végrehajtani minden olyan szükséges szervezeti és személyi intézkedést, amely hatékonyan megelőzi a kizáráshoz vezető cselekményeket. A szabályozás néhány kivételtől eltekintve, - mint például adófizetési kötelezettségek - minden más kizáró ok esetén engedélyezi az öntisztázást. Ez a kérdések széles körét öleli fel, beleértve a bűncselekmények elkövetését, a csődeljárás alá vonást, a közbeszerzési eljárásokban való részvételtől való eltiltást, a hamis adatok benyújtását, a közbeszerzési eljárások jogellenes befolyásolását, az off-shore cég általi tulajdonlást, a bevándorlók jogellenes foglalkoztatását, az összeférhetetlenséget vagy a kartellekben való részvételt. Mindezen esetekben lehetőség van arra, hogy egy szervezet öntisztázó intézkedéseket tegyen. Hasonlóképpen, ez a rendelkezés kiterjed a választható kizáró okokra is. Ezek közé tartoznak a környezetvédelmi vagy munkaügyi jogszabályokkal kapcsolatos jogsértések, valamint a korábbi közbeszerzési vagy koncessziós közbeszerzési szerződés súlyos megsértése.

A Közbeszerzési Hatóság az érintett gazdasági szereplő által az ajánlat vagy a részvételi jelentkezés benyújtása előtt hozott intézkedéstípusokat vizsgálja, ami a kizáró okok fennállása ellenére is kellően igazolja annak megbízhatóságát. Az ajánlatkérőnek ebben az összefüggésben

gyakorlatilag nincs mérlegelési jogköre. Köteles mérlegelés nélkül elfogadni a Közbeszerzési Hatóság döntését.

A kizáró okok hatálya alá tartozó bármely gazdasági szereplő - néhány kivételtől eltekintve - kérelmet nyújthat be a Közbeszerzési Hatósághoz annak megállapítására, hogy az általa hozott intézkedések kellően bizonyítják megbízhatóságát, bár a kizáró okok fennállnak. Ezt követően a gazdasági szereplő köteles igazolni az okozott kárt, a tények és körülmények tisztázását, valamint az általa hozott műszaki, szervezési és személyzeti intézkedéseket. A jogszabálysértés súlyossága minden esetben befolyásolja a Hatóság döntését. Tekintettel arra, hogy az öntisztázás elvileg szinte minden kizáró okra alkalmazható, a Hatóságnak a bűncselekmények, az összeférhetlenség és a hamis adatszolgáltatás széles köréről kell döntenie. Ilyen döntéseket csak az egyes esetek körülményeinek egyedi mérlegelésével lehet hozni. A belső eljárásoktól és irányelvektől függetlenül nem lehet szabványosított, mintaszerű döntéseket hozni; a Hatóságnak teljes körűen tájékozódnia kell az egyes esetek egyedi körülményeiről ahhoz, hogy megalapozott döntést hozhasson, melyet köteles világosan és egyértelműen megindokolni. Ez azt jelenti, hogy a határozat nem tartalmazhat semmilyen feltételt vagy követelményt a gazdasági szereplő számára, hogy további intézkedéseket tegyen. A döntést követően a gazdasági szereplőnek több lehetősége is van új eljárás megindítására, ha további intézkedéseket tett. Ha nem ért egyet a Hatóság határozatával, a gazdasági szereplő bírósághoz fordulhat. A bírósági felülvizsgálat idejével együtt a teljes vitarendezési eljárás körülbelül három hónap alatt lezárható.

A Közbeszerzési Hatóság nyilvánosan elérhető határozatainak áttekintése alapján az ügyek fele kartellekkel kapcsolatos. A Hatóság éves jelentésében közzéteszi a sikeres és elutasított ügyek számát. Azonban 2023-ig csak a sikeres ügyek részleteit hozta nyilvánosságra.

A Hatóság információkat tett közzé az öntisztítási folyamat során nyert felismerésekről. Tisztázza, hogy a magánszemélyek által elkövetett bűncselekményekkel kapcsolatos öntisztázási ügyeket az újonnan létrehozott Integritás Hatósághoz utalják, mivel a magyar jogszabályok az Integritási Hatóságot bízták meg az ezzel kapcsolatos adatbázis vezetésével. A gazdasági szereplők olyan esetekben is végezhetnek öntisztázást, amikor a jogszabályban meghatározott jogsértés vagy kötelezettségszegés az ajánlatkérő mérlegelése alapján kizáráshoz vezet. Magától értetődő, hogy a kizáró ok fennállása a megbízhatóság megállapításának feltétele. Következésképpen, ha a kizáró okot megállapították, a kérelmező a kizáró okot kiváltó jogsértést az eljárás során az ítélkezési gyakorlatnak megfelelően már nem vitathatja. A kizárási ok hatálya alá tartozó gazdasági szereplőnek a megbízhatósága

megállapítása érdekében bizonyítania kell, hogy: 1. a jogsértéssel, kötelességszegéssel vagy egyéb jogsértéssel okozott kárt a károsult fél által elfogadott mértékben megtérítette, vagy kötelezettséget vállalt arra, hogy ezt meghatározott határidőn belül megteszi; 2. aktívan együttműködött az illetékes hatóságokkal az ügy tényeinek és körülményeinek átfogó tisztázása érdekében; és 3. technikai, szervezeti és személyzeti intézkedéseket hozott a további jogsértések, kötelességszegések vagy egyéb jogsértések megelőzése érdekében. Az áttekintett jogesetek alapján úgy tűnik, hogy a Közbeszerzési Hatóság mindhárom kritériumot figyelembe veszi döntései során, és az öntisztázó gazdasági szereplőktől megköveteli ezek teljesítését.

A határozatok tartalma is problémákat vet fel. A tiltott együttműködésre vonatkozó kérelmek elemei, valamint az indokolás nagyobb része törölt részeket tartalmaz, mivel jellemzően üzleti titoknak minősül. A pontos információk azonban könnyen elérhetők a Gazdasági Versenyhivatal honlapján. Úgy tűnik tehát, hogy a kérelmezők kartellügyekben visszafogottak, és kevés hajlandóságot mutatnak arra, hogy nyilvánosságra hozzák tevékenységüket annak ellenére, hogy minden kapcsolódó adat nyilvánosan hozzáférhető.

Megállapítható, hogy a gazdasági szereplők egyre inkább vállalják az öntisztázást az esetek széles skáláján, legyen szó kartellekről, munkajogi bírságokról vagy szakmai kötelezettségek megszegéséről. Például a Medtronic (2023) ügyben a vállalat elismerte, hogy összejátszott egy közbeszerzési eljárás ajánlati stratégiáival kapcsolatban, és ezt követően a Versenyhivatal egy versenyfelülvizsgálati eljárás során pénzbírságot szabott ki rá. A Gazdasági Versenyhivatal határozatában azt is megjegyezte, hogy az érintett piac speciális, a potenciális versenytársak köre korlátozott, és a forgalmazók közötti kommunikáció elkerülhetetlen a szakmai fórumokon. Maga a kérelmező is hangsúlyozza, hogy milyen következményekkel járna a piacra nézve, ha az általa forgalmazott termékek az ügyben nem válnának elérhetővé. A Közbeszerzési Hatóság a határozatban megállapította, hogy a jogsértést követően a vállalat nem vett részt semmilyen későbbi versenyjogi eljárásban. A döntés alapja a vállalatnak a versenyjogi eljárás során tanúsított együttműködése volt, amelyet nem csak a versenyhivatalnak tett írásbeli nyilatkozatokkal, hanem a tanúk meghallgatáson való részvételének elősegítésével is bizonyított. Mivel ebben az esetben a kérelmezőnek a jogszabályi kötelezettségeket meghaladó magatartást kell bizonyítania, és tekintettel arra, hogy az engedékenységi kérelmében elismerte a jogsértést, az ilyen cselekmények aktív magatartásnak tekinthetők. A felperes saját belső vizsgálata, valamint az ezt követő, valamennyi alkalmazottnak szóló oktatás és képzés fontos tényező volt a határozat meghozatalában. A felperes bizonyítékot szolgáltatott az ilyen képzésről. Az online képzési rendszer keretében a jelenlegi alkalmazottak speciális

megfelelőségi képzésben részesülnek, a potenciális partnerek pedig átvilágításon vesznek részt, ami a vállalat belső folyamatainak változását jelzi. A vállalat tagja a MedTech Code-nak, amelynek szabványait elismerik. Ezeket a szabványokat a Hatóság is értékelte. Személyzeti intézkedésekre nem került sor, mivel az érintett alkalmazottak nem töltöttek be stratégiai szerepet. A vállalat érveit a Hatóság elfogadta, ami a vállalat megbízható szervezetként való elismeréséhez vezetett.

E. Lengyelország

Az öntisztázásra vonatkozó eljárás a 2019-ben kerül bevezetésre Lengyelországban. Amennyiben egy gazdasági szereplő az öntisztázási eljárást választja, bizonyítania kell, hogy megtette a szükséges intézkedéseket a kizáráshoz vezető esemény hatásainak enyhítésére, és megfelelő korrekciós intézkedéseket hajtott végre a jövőbeli események megelőzése érdekében. A jogszabály egy sor ilyen korrekciós intézkedést sorol fel, amennyiben a gazdasági szereplő:

- Helyrehozta a jogsértés, kisebb súlyú jogsértés vagy kötelességszegés által okozott kárt, vagy kötelezettséget vállalt annak orvoslására, beleértve a kártérítés nyújtását;
- Átfogóan tisztázta a jogsértés, kisebb súlyú jogsértés vagy kötelességszegés tényállását és körülményeit, valamint az ebből eredő kárt, az illetékes hatóságokkal - beleértve a nyomozó szerveket vagy az ajánlatkérőt - való aktív együttműködés révén;
- Konkrét technikai, szervezési és személyzeti intézkedéseket hozott a jövőbeni jogsértések, kisebb jelentőségű jogsértések vagy kötelességszegések megelőzésére, például megvált a kötelességszegéséért felelős személyektől, jelentéstételi és ellenőrzési rendszert vezetett be, belső ellenőrzési struktúrákat hozott létre a belső szabályok betartásának ellenőrzésére.

Mindig az ajánlatkérő feladata annak meghatározása, hogy a megtett intézkedések elegendőek-e ahhoz, hogy öntisztázásnak lehessen tekinteni. Az ajánlatkérőnek értékelnie kell, hogy a gazdasági szereplő által az öntisztulás érdekében tett intézkedések elegendőek-e a megbízhatóság bizonyítására, figyelembe véve a gazdasági szereplő cselekményének súlyát és sajátos körülményeit. Amennyiben a gazdasági szereplő által tett intézkedések nem bizonyítják a gazdasági szereplő megbízhatóságát, az ajánlatkérő kizárja az ajánlattevőt az eljárásból.

Az öntisztázásra vonatkozó szabályok azonban azonosak maradnak, függetlenül attól, hogy kötelező vagy választható kizáró okkal kapcsolatban következett be. Az öntisztázás felelőssége a gazdasági szereplőt terheli, mivel neki kell kezdeményeznie az öntisztítási folyamatot. Az eljárás lényege a gazdasági szereplő önkéntes kötelezettségvállalása a kár helyreállítására. Az

ítélkezési gyakorlat szerint az öntisztázási eljárás nem alkalmazható olyan esetekben, amikor az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás során megállapítja, hogy egy adott gazdasági szereplővel kapcsolatban kizáró okok állnak fenn. Ha a gazdasági szereplő nem tájékoztatja az ajánlatkérőt a fennálló kizáró okokról, az öntisztázás nem alkalmazható. Ezen túlmenően az ítélkezési gyakorlat szerint az öntisztázás során pusztán a részletes magyarázatok benyújtása nem elegendő, ha azokat nem támasztják alá bizonyítékokkal.

A Közbeszerzési irányelvek (2014) évi bevezetése óta 2023 novemberéig több mint 400 esetben volt szó öntisztázási ügyekről. Ezekre az ügyekre vonatkozó hivatalos adatok azonban jelenleg nem állnak rendelkezésre.

A Nemzeti Fellebbviteli Kamara ítélkezési gyakorlata a Közbeszerzési Hivatal által fenntartott szerveren érhető el. Az összes ügy tematikus indexe, évenkénti kategorizálva, beleértve az öntisztázással kapcsolatos ügyeket is, szintén elérhető.

Lengyelországban nincsenek hivatalos iránymutatások az öntisztázás elvégzésére. Az erre vonatkozó iránymutatás elsősorban a Nemzeti Fellebbviteli Kamara ítélkezési gyakorlatából származik.

Jellegzetes eset a Nemzeti Fellebbviteli Kamara 2019. augusztus 27-i ítélete⁴⁶, mely rámutat arra, hogy az öntisztázás hatékonysága attól függ, hogy a gazdasági szereplő elismeri-e az ellene szóló kizáró okok fennállását. A kamara hangsúlyozta, hogy következetlen egyszerre azt állítani, hogy a gazdasági szereplővel szemben nem állnak fenn kizáró okok, miközben ugyanabban az ügyben öntisztázási eljárást próbálnak lefolytatni. Az öntisztázási eljárás megindításának előfeltétele, hogy a gazdasági szereplő elismerje, hogy elkövette azt a jogellenes cselekményt, amelyre az öntisztázás vonatkozik. Következésképpen az öntisztázási eljárás nem hajtható végre hatékonyan, ha a gazdasági szereplő nem ismeri el a korrekciós intézkedést szükségessé tevő körülményeket.

⁴⁶ KIO 1576/19. sz. ügy