

Mihályi Péter, az MTA levelező tagja

Opponensi vélemény Tátrai Tünde

**„ Verseny és innováció változó piaci környezetben a közbeszerzésben”
című akadémiai doktori értekezéséről**

A 6 + 2 fejezetből álló, 187 oldalas értekezés imponáló mennyiségű kutatásról ad tanúbizonyságot. A mennyiségi arányokat tekintve a dolgozat a magyar közbeszerzési gyakorlat bemutatására koncentrál, de egy-egy alfejezet erejéig van benne nemzetközi kitekintés Szlovákiára, Szlovéniára, Romániára, Bulgáriára és Lengyelországra is. Összességében **a kézirat teljesíti az MTA doktora értekezéstől műfajilag elvárt követelményeket.**

Mint az a dolgozat legelején olvasható *„jelen értekezés a közbeszerzés, a verseny és az innováció kapcsolatáról szól. (...) Olyan összefoglaló mű, mely a (...) legfontosabb szakirodalmakat rendezi és egyben interdiszciplináris keretet ad a közbeszerzés kiterjesztett értelmezésének. (...) A különbség az, hogy a közbeszerzési módszertan szélesebb körű, azaz a **közbeszerzés az innováció megvalósításának eszköze** (kiemelés tőlem – M. P.). 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. (...) Az értekezés célja nem a jogi háttér elemzése, ugyanakkor hivatkozik és kitér (...) szakpolitikai dokumentumokra és jogszabályi korlátokra, lehetőségekre”.*

Más megközelítésben az is elmondható és egyben kiemelés is kíván, hogy az értekezés a jelölt korábbi éveiben egyedül, illetve társszerzőkkel együtt végzett 5 kutatási projektre épül. Ezeket az értekezés tartalomjegyzéke alapján lehet listába szedni:

- A verseny intenzitása az EU-n belül
- Az öntisztázás lehetőségei
- Korruptió a közbeszerzésben
- Körforgásosság az építési beruházások terén.
- Innováció egyes biotechnológiai közbeszerzésekben.

Részben ebből is következik, hogy az értekezést egyetlen monográfiának tekintve a szöveg elkerülhetetlenül **interdiszciplináris** munkának látszik, ami persze bonyolítja is az opponens dolgát. Végére is az opponens nem rendelkezik a részterületek mindegyikén kellő jártassággal (közbeszerzési jog, adat elemzés, statisztika, esettanulmány készítés stb.)

A 4. fejezet foglalja össze a már említett öt kutatási projekt módszertani alapjait. Itt kerültek felsorolásra a közbeszerzésre szakosodott angol nyelvű közgazdasági folyóiratok – szám szerint 13. És itt került megnevezésre az az EU-s adatbázis, amelyre a szerző saját empirikus vizsgálatait során támaszkodott (Tenders Electronic Daily). Ha jól értem a szerzőt, akkor a TED-adatbázis különleges hasznossága azon alapul, hogy itt minden értékhatár feletti közbeszerzési pályázat adata közvetlenül össze van kapcsolva a pályázat végeredményével – vagyis látni lehet, hogy melyik pályázó nyert és kik voltak, akik hoppon maradtak.

Érdemi és fajsúlyos megjegyzések fontossági sorrendben:

1. A két fő **kutatási hipotézis** a bíráló számára evidencia.¹ Nincs rajtuk mit bírálni, de ez egyben problematikus is az értekezés egésze szempontjából. Hiába tesztelte ezt a két hipotézist 4 év adatai alapján a szerző közel 1 millió (!) közbeszerzési eljárás (5.1. fejezet) valódi, új tudományos eredményt két triviális állítás ellenőrzésétől nem várhatott.
2. A jelen opponens véleményes szerint nem meggyőző, vagy legalábbis túlfeszített a **közbeszerzés és az innováció** összekapcsolása. Ezt az állítást önmagában nem cáfolja az a tény sem, hogy – mint a dolgozat hivatkozik is rá -, a szakirodalomban ilyen állítás is bőségesen fellelhető.² Csakhogy, az innováció megvalósítói elsősorban a vállalkozások, melyek működése szempontjából a közbeszerzés rendszere, belső logikája és eljárásrendje összességében is sokadrangú jelentőséggel bír.
3. Ehhez képest szerencsésebb és meggyőzőbb a **közbeszerzés és a verseny** intenzitásának fogalmi összekapcsolása. Ez rendben van. Ugyanakkor fontos felhíni a figyelmet egy ebben a relációban gyakran jelentkező ellentmondásra. Mint a magyarországi privatizációs folyamat egyik szereplője az állami döntéshozói oldalon, több ízben is megtapasztaltam, hogy a verseny élességének maximalizálása egy adott közbeszerzési eljárásban háttérbe szorítja a versenyt az adott piac egészén. Egyszerűbben fogalmazva: nem lehetséges az, hogy minden közbeszerzést ugyanaz a cég nyerje – csak azért mert a pályázatokon rendre ugyanaz a cég adja be a legjobb

¹ H1: Az egyetlen ajánlattevővel lefolytatott közbeszerzések száma nem minden esetben jó indikátora a verseny intenzitásának. H2: A közbeszerzési eszközök (helyesebben: technikák) érdemben hozzá tudnak járulni a verseny élénkítéséhez. Ld. 44-45. o.

² „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.” 18. o.

pályázatot. Ezért két egymáshoz időben közeli közbeszerzésen az is rendben van, hogy a második versenyt a korábbi második nyerje, ha és amennyiben a pályázatok közötti különbség nem jelentős.

4. A jelölt rövid utalást tesz a **közbeszerzési piac méreteire**. Sajnos itt csak egyetlen szám szerepel: az EU GDP-jének 14%-a (11. o.). Ennél jobb lenne több adat és az EU-26-okra történő alábontás is. Különösen zavaró a megfelelő magyar adat hiánya. Vagy legalább annyi, hogy a magyar adat nagyobb vagy kisebb, mint az EU országokban. Fontos lenne legalább közelítő becsléssel rendelkezni arról, hogy az egyes EU-tagállamokban a vállalatok hány százaléka vesz részt egy adott évben közbeszerzésen. De erre vonatkozó adatot az értekezésben nem találtam. Saját ismereteim alapján azt gondolnám, hogy egy-egy évben, egy adott országban a vállalatok 15-30 százalékánál aligha többen vesznek részt ilyen eljárásban.
5. Meglepő, hogy a jelölt még csak utalásszerűen sem említi a **privatizáció** fogalmát, pedig nyilvánvaló, hogy a két jelenség lényegi vonásait tekintve nagyon-nagyon hasonló. Az állam, mint intézmény nagyon hasonlóan viselkedik, akár vételről, akár eladásról van szó.³ Mint Kornai Jánostól tudjuk, az állami intézményeket a puha költségvetési korlát jellemzi – akár eladásról, akár vételről van szó. Ha az állam költségvetési érdekből az eladást erőlteti, akkor olcsón fog eladni, ha sürgősen akar vásárolni, akkor hajlamos lesz az ajánlattevők túlárazott ajánlatait is elfogadni.
6. Problematisa a **közbeszerzés és a korrupció** közvetlen összekapcsolása már a dolgozat elején (2. fejezet), majd az 5.1.3. alfejezetben. Aligha vonható kétségbe, hogy minden közbeszerzés bürokratikus eljárás, a szó weberi értelmében, amelynek – időben és költségben mérve - inherens hátrányai vannak ugyan, de egyben nyomós érvek szólnak amellett, hogy mégis van egy sor jótékony társadalmi hatása is. Ezért létezik ez intézmény minden működő nemzetgazdaságban. Szerintem hibás elgondolás a jelölt részéről a bürokratikus eljárások összekeverése a korrupcióval. A korrupció bűncselekmény, amit a jog hivatalból üldöz. A visszaélés gyanús esetekben azonban többnyire nem arról van szó, hogy az ajánlattevő megvesztegeti a pályázat kiíróját, hanem arról, hogy a közbeszerzés során a pályázó **járadékvadász** stratégiát követ, azt igyekszik kihasználni, hogy az állam költségvetési korlátja puha.
7. Megítélésem szerint az **EU-szintű adatok** elemzése abból a szempontból is problematisa, hogy a nagy országok mintázata kivetül az egész Unióra. Így az egyes tagországok eltérő működésére nem derülhet fény. Ezt egyébként a pályázó maga is elismeri.⁴ Az EU-n belüli különbségek nem csak az országok eltérő mérete miatt nehezen felfejthetők, de az eltérő fejlettség következményeképpen is. A szerző számára

³ Megnéztem, a „privatizáció” vagy a „magánosítás” szó az értekezésben egyszer sincs leírva.

⁴ „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.” 49. o.

logikusnak tűnik, hogy a pályázatok átlagos száma a közbeszerzési rendszer fejlettségétől (is) függ. Arra azonban nem gondol, hogy az előző pontban említett országokban a méretkülönbség önmagában is magyarázza az ország specifikus különbségeket. Egyszerű példa: a 80 milliós német piacon több vállalat van, mint a 10 milliós Magyarországon. Ez (részben) már önmagában is magyarázza, hogy több cég indul a pályázatokon.

Kisebbségi fajsúlyú megjegyzések:

1. A 9. oldalon egy fontos hivatkozás szerepel Telgen és társai (2007) írására, mint egy olyan műre, amely az ott bemutatott hétszintű modellen keresztül kapcsolódik a szerző korábban említett öt kutatásához. Csakhogy a hivatkozott mű egy két szerzős tanulmánykötet, így az olvasó számára nem világos, hogy a modell közvetlenül melyik szerzőhöz kapcsolódik. Vagy nem lett volna jobb Telgen – Knight modellként hivatkozni rá?
2. Öntisztázás a közbeszerzésben. Az 5.1.2. fejezet érdekes kutatási eredményeket foglal össze. Arról a viszonylag friss, EU-szintű jogszabály-változásról van szó, amely lehetőséget ad a közbeszerzésből korábban – bármi okból – kizárt cégeknek, hogy „lekerüljenek a tiltó listáról”. A kissé következtelen szóhasználat (öntisztulás, öntisztázás, öntisztítás – mind a 76. oldalon) ebben az alfejezetben is zavaró.
3. A magyarországi helyzet ismeretében meglepő, hogy az értekezés egyáltalán nem foglalkozik a **meghívásos pályázatok** problémájával. A Word szoftver kifejezés számlója szerint ez a szó összesen egyszer fordul elő (56. old) a disszertációban. Mint azt számos hír, tudósítás és riport is tanúsítja a meghívottak körének tudatos manipulálása egyike hazai közbeszerzési rendszerünk legnehezebben kezelhető önellentmondásainak.
4. A korrupció kapcsán külön probléma, amivel azután a jelölt még tovább fokozza a fogalmi zavart, amikor a korrupció fogalmával szinonimaként használja a „korrupciós kihívások” fogalmát (9. o.). Már ha azt gondoljuk, hogy a korrupciós kihívások nem feltétlenül manifesztálódnak a tényleges gyakorlat során.

Összességében a felsorolt vitapontok ellenére is a doktori értekezést a **nyilvános vitára alkalmasnak** tartom.

Michal Piter

Budapest, 2025. május 20.