

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Teljesen elektronizált közbeszerzés a közigazgatás korszerűsítéséért

(COM(2013) 453 final)

(2014/C 67/19)

Előadó: **Paulo BARROS VALE**

2013. június 26-án az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 314. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Teljesen elektronizált közbeszerzés a közigazgatás korszerűsítéséért

COM(2013) 453 final.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2013. október 2-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2013. október 16–17-én tartott, 493. plenáris ülésén (az október 16-i ülésnapon) 147 szavazattal 3 ellenében, 2 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak (EGSZB) már korábban ⁽¹⁾ is lehetősége nyílt arra, hogy kiálljon a teljesen elektronizált közbeszerzés ⁽²⁾ gyors végrehajtása mellett. Most megismétli, hogy támogatja ennek a – forrásoptimalizációt lehetővé tevő – gyakorlatnak az általánossá válását.

1.2 A teljesen elektronizált közbeszerzést lehetőségnek kell tekinteni a közigazgatás modernizációjára, amely az ilyen gyakorlat által eredményezett fokozott szigor és átláthatóság következtében hatékonyabbá válik.

1.3 Ez a vállalkozások számára is előnyös, éspedig különösen a kis- és középvállalkozások (kkv-k) számára, amelyek könnyebben érnek el új lehetőségeket egy nyitottabb és átláthatóbb piacon.

1.4 Az EGSZB azonban továbbra is kénytelen hangot adni aggodalmának az eddigi gyenge eredmények miatt, amelyek úgy tűnik, veszélyeztetik annak az eredeti célnak az elérését, hogy 2016-ra megtörténjen az áttérés az elektronikus közbeszerzésre.

1.5 Sajnálatos, hogy gyenge az elkötelezettség a tagállamok részéről, amelyek továbbra is ellenállnak olyan gyakorlatok alkalmazásának, amelyek köztudottan kedvezőek a közigazgatási egységek és a gazdasági szereplők számára. Az Európai Bizottságnak továbbra is ösztönöznie kellene a teljesen elektronizált közbeszerzés alkalmazására, éspedig akár azért, hogy saját eljárásaiban alkalmazza a teljesen elektronizált közbeszerzési rendszert, akár azért, hogy jogszabályt alkot és terjeszt a bevált gyakorlatokat. Üdvözlendő, hogy az Európai Bizottság elérhetővé teszi saját e-közbeszerzési megoldásait azon tagállamok számára, amelyek használni kívánják azokat.

1.6 A közbeszerzési piac széttagolt: számos megoldás és platform létezik, amelyek zömét nem úgy alakították ki, hogy átjárhatóak legyenek. A stratégiai iránymutatások hiánya, illetve az a tény, hogy a tagállamokban nincsen meg a szándék arra, hogy általános hozzáférést lehetővé tegyen, közös megoldásokat alkalmazzanak, megnehezíti a hozzáférést a – nemzeti és határon túli – gazdasági szereplők számára, és következtésképpen akadályozza a szabad versenyt. Az Európai Bizottság feladata, hogy betöltse jogszabályalkotó szerepét, és összehangolja a technológiai követelményeket az eddigiekben – különösen a PEPPOL projekt keretében – elvégzett és támogatott munkák alapján, amelyek egyetemes támogatásban részesültek. A harmonizáció fontos lépés egy olyan piac demokratikussá tételében, amelynek a közalapok szigorú alkalmazása érdekében átláthatónak és hozzáférhetőnek kell lennie.

1.7 Az EGSZB kiáll amellett is, hogy a kifejlesztett megoldásoknak általánosan hozzáférhetőeknek kell lenniük, felszámolva mind a nyelvi, mind pedig a fogyatékossgal élő személyek előtt álló korlátokat. Ugyanakkor fontos garantálni a költségek alacsony tartását a platformok kialakítása, illetve a már létező felületek átalakítása és karbantartása terén. A szabványosítás tehát alapvető jelentőséggel bír.

⁽¹⁾ HL C 11., 2013.1.15., 44. o.

⁽²⁾ A teljesen elektronizált közbeszerzés az elektronikus kommunikáció és a tranzakciók elektronikus feldolgozásának a használatát jelenti termékeknek vagy szolgáltatásoknak az állami szektor egységei részéről történő beszerzése során, a folyamat minden szakaszában, az odaítélést megelőző fázisoktól (a szerződésajánlatok közzététele, az ajánlattételi dokumentáció megszerzése, az ajánlatok benyújtása, értékelés és a szerződés odaítélése) az odaítélés utáni (megrendelés, számlázás és kifizetés).

1.8 A közbeszerzési piachoz továbbra is nehezen férnek hozzá a kkv-k, amelyek nem elég nagyok és nem rendelkeznek elegendő emberi és pénzügyi erőforrással. Az EGSZB megismétli álláspontját, hogy a közbeszerzésről szóló európai jogszabályoknak rendelkezniük kellene a kkv-k azzal kapcsolatos támogatásáról, hogy megfelelhessenek a tőkére és a tapasztalatokra vonatkozó követelményeknek, akár ideiglenes konzorciumok vagy vállalkozási szövetségek formájában is ⁽³⁾.

1.9 A szóban forgó, az elektronikus számlázásnak a közbeszerzésben történő használatáról szóló irányelvre vonatkozó javaslat újabb fontos lépés a teljesen elektronizált közbeszerzésre való átállás folyamatának lezárása felé. A számlatartalom átjárhatóságot lehetővé tevő egységesítése jelentős előnyökkel jár majd. Az EGSZB ugyanakkor kiáll amellett, hogy a belőle származó előnyök ellenére az alkalmazás és az általánossá tétel tekintetében tervbe vett határidők túlságosan hosszúak. Egy olyan korban, amikor a technológiai fejlődés állandó, a szabványosítás irányában történő erőfeszítések sürgősek és kívánatosak. Hiányukban a megoldás túl késői lesz.

1.10 Üdvözlendő az a kezdeményezés, hogy az Európai Bizottság egész Európában az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközből finanszírozza az elektronikus közbeszerzés infrastruktúrájának kifejlesztését, amit azonban most megkérdőjelezett a Tanács által a kezdeményezés számára előirányzott összegek drasztikus csökkentése. Az EGSZB elítéli ezt a csökkentést, amely nagy változásokat eredményez az Európai Bizottság által támogatott közérdekű projekteken, például az e-közbeszerzési infrastruktúra kifejlesztésének támogatásában és alkalmazásában.

1.11 Az EGSZB kiemeli, hogy mint minden változással járó kezdeményezés kapcsán, itt is alapvető jelentősége van a képzésnek. Dicséretes kezdeményezés annak lehetővé tétele, hogy a képzési programokat a 2014–2020 közötti strukturális alapokból finanszírozzák. Nem szabad azonban elfeledkezni az állami szektor képzéséről: alapvető, hogy új technológiai készségeket fejlesszenek ki és tájékoztatást kapjanak a digitálizált munkavégzés új módszereiről.

1.12 Az EGSZB kihasználja a lehetőséget arra, hogy felkérje a Tanácsot: szólítsa fel a tagállamokat, hogy az Európai Bizottság és a konzultatív szervek által ebben a témában kidolgozott dokumentumokban felvázolt elképzeléseket ültessék át a gyakorlatba, hogy megszilárdulhasson az elvégzett munka hatása.

2. A dokumentum összefoglalása

2.1 A közlemény a „teljesen elektronizált közbeszerzés” megvalósulásának állapotát értékeli, rámutatva „Az e-közbeszerzésre vonatkozó stratégia” című közleményben ⁽⁴⁾ említett fellépések végrehajtásának eredményeire.

⁽³⁾ HL C 11., 2013.1.15., 44. o.

⁽⁴⁾ COM(2012) 179 final.

2.2 A közbeszerzés reformja, a közigazgatás digitalizálása, az adminisztratív terhek csökkentése és az átláthatóság növelése mind növekedésösztönzők, a közigazgatás modernizációja pedig az Európai Bizottság 2012. és 2013. évi növekedési jelentésében meghatározott öt prioritás egyike. Az uniós GDP 19 %-át (2011-es adat) a javakra, szolgáltatásokra és közművekre elköltött közkiadások teszik ki. Ez is illusztrálja, hogy mennyire fontos végrehajtani a közbeszerzés reformját, ami lehetővé teszi a közkiadások csökkentését, és ezáltal jelentős erőforrásokat szabadít fel növekedésserkentő beruházások céljára.

2.3 A közbeszerzés reformja és a teljesen elektronizált közbeszerzés modelljének bevezetése arra is lehetőséget nyújt, hogy beépítsük az innovációt a közigazgatás szervezeti modelljébe, növelve átláthatóságát és pontosságát, továbbá biztosítva hozzájárulását az Európa 2020 stratégiában meghatározott fenntartható növekedési célkitűzésekhez.

2.4 A kkv-k internethez való hozzáférése jelenleg általánosan tekinthető – 2012-ben mindössze a kkv-k 4,6 %-a nem rendelkezett internet-hozzáféréssel ⁽⁵⁾. A kkv-k zöme így képes részt venni a teljesen elektronizált közbeszerzésben. Ráadásul azokban az országokban, ahol az e-közbeszerzés általános gyakorlat, a vállalatok pozitív tapasztalatokról számoltak be. Mindazonáltal kiemelt figyelmet kell fordítani az e-számlázási szolgáltatások, valamint az alacsony költségű és egyszerűen használható e-közbeszerzés előmozdítására.

2.5 Az internethasználat általánossá válása ellenére az e-közbeszerzés továbbra is embrionális szakaszban van; az Európai Bizottság 2016 közepére szeretné kötelezővé tenni azt. Az elektronikus ajánlattétel alkalmazása például folyamatosan nagyon alacsony szintű (becslések szerint körülbelül 10 %), és a tagállamok többségében fakultatív jellegű. Ez alól kivétel Portugália, ahol egy meghatározott küszöbön felül kötelező elektronikus úton benyújtani az ajánlatokat. Az e-számlázást egyesek bizonyos küszöbértékek felett már alkalmazzák, de becslések szerint a vállalatok alig 12 %-a használ elektronikus eszközöket az állami testületekkel való kapcsolataiban számlák kibocsátására vagy fogadására.

2.6 A követendő út az e-közbeszerzés szabványosítása, valamint annak elérése, hogy az e-számlázás főszabállyá váljon, ne pedig kivételessé a közbeszerzés során. További lépés a tagállamok ösztönzése arra, hogy nemzeti stratégiáikat az e-közbeszerzés és e-számlázás megvalósításának fényében alakítsák ki, illetve fontos a bevált gyakorlatok megosztása is.

3. Általános megjegyzések

3.1 Az EGSZB megismétli, hogy fontosnak tartja a közbeszerzés jogszabályi keretének felülvizsgálatát, aminek köszönhetően lehetővé válik a folyamat digitalizálása, és fokozatosan kötelező lesz az elektronikus közbeszerzés használata. Ennek

⁽⁵⁾ Az Eurostat adatai, 2013.

ellenére megállapítja, hogy az elért eredmények hatásai elmaradtak a kívánatostól, amit az e-közbeszerzés alkalmazásának mértéke is illusztrál.

3.2 Az elektronikus közbeszerzési piac széttöredezettségét fokozta az, hogy a tagállamok egyénileg tettek lépéseket, és így különféle megoldások és platformok jöttek létre, amelyek stratégiai iránymutatások hiányában nem úgy kerültek kialakításra, hogy átjárhatóak legyenek. Az átjárhatóság pedig alapvető feltétele az általános hozzáférés lehetővé tételének. Bár helyi szinten növekedett a pályázatok résztvevőinek száma, és ez a piaci hozzáférés javulását jelenti, ugyanez nem mondható el a határokon túli pályázatokban való részvételtől, amelyek kapcsán a kkv-k hozzáférést nemcsak technológiai problémák nehezítették meg, hanem gazdaságiak is – a határon túli pályázatokban való részvétel csak azon kkv-k számára lehetséges, amelyek konzorciumokba tömörülnek. Ezt a megoldást népszerűsíteni és ösztönözni lehetne és kellene nemzeti szinten.

3.3 Az EGSZB az átjárhatóság kérdését alapvetőnek tartja, és kéri, hogy tegyenek határozottabb lépéseket ennek elérése érdekében, támogatva a szabványosítással kapcsolatosan eddig elvégzett munkát és kihasználva azon országok tapasztalatait, amelyekben a rendszer fejlettségi szintje magasabb.

3.4 A teljesen elektronizált közbeszerzés fontos eszköz a nagyobb pontosság és átláthatóság biztosításához egy olyan ágazatban, amelynek – mindannyiunk érdekében – példát kell mutatnia, és a becületesség és az integritás terén magas szintű normákat kell állítania.

3.5 A folyamat számos előnnyel járhat. Ilyen például:

- az adócsalás és az adóelkerülés elleni küzdelem,
- a piac jobb hatékonysága annak köszönhetően, hogy mind az ajánlatkérő szerv, mind az ajánlattevő számára jelentősen csökkennek a működési és az alternatív költségek a szerződéses kapcsolat különböző szakaszaiban,
- pozitív hatás a környezetvédelem terén a dokumentumok digitális formátumúvá válásának köszönhetően, a papírfogyasztás és a dokumentumok kézbesítésével járó környezetterhelés csökkenése miatt,
- az odaítélési és a fizetési határidők csökkenése,
- a folyamat könnyebb ellenőrzése,
- belső piaci integráció és a belső piac fejlesztése,

- a közbeszerzési piac kiterjesztése a (nemzeti és határokon túli) kkv-kra is a pályázat helyszínének távolságából adódó nehézségek kezelése révén, ami megkönnyíti a nemzeti és határokon túli pályázatokon való részvételt,

- mivel a pályázatot elektronikus nyomtatványon kell benyújtani, amit többször is ellenőriznek, a kitöltés során vétett hibák lehetősége és ebből következően a pályázat nem megfelelése miatti kizárás esélye csökken,

- a platformok alkalmasak arra, hogy figyelmeztetést küldjenek a beszállítóknak a pályázatok kiírásáról,

- lehetőség a közigazgatás modernizációjára, amelynek következtében a továbbgyűrűző hatás miatt más folyamatok is digitálissá válnak, és így csökkennek az adminisztratív terhek,

- a tárgyalási szándéknyilatkozatoknak köszönhetően költségcsökkenés,

- lehetőségek a technológiai és kommunikációs szolgáltatásokat nyújtó vállalatok számára,

- új szerepek kialakítása a közigazgatási és vállalati alkalmazottak számára.

3.6 A potenciális hátrányok között említhetők:

- az elektronikus közbeszerzési platformok kialakításának és fenntartásának magas költségei, amelyek jelentős beruházásokat követelnek meg, ám azokat ellensúlyozó előnyökkel járnak,

- azokban az országokban, ahol már előrehaladott a platformokba való beruházás, a szoftver vagy akár a hardver átalakításának költségei jelentősek lehetnek mind a közigazgatási szervek, mind a gazdasági szereplők számára,

- az elektronikus platformokra feltöltött adatok biztonsága,

- a harmadik felek (távközlési szolgáltatók vagy a pályázattal platformok kezelői) által nyújtott szolgáltatásoktól való függés,

- az odaítélési folyamathoz szükséges lépésekkel (ajánlattétel, dokumentumok benyújtása, nyomtatványok kitöltése) kapcsolatos szabályok számának emelkedése az eljárási meg nem felelés gyakoribbá válását eredményezheti, ami az odaítélés vagy a szerződéskötés érvénytelenítésével járhat.

4. Részletes megjegyzések

4.1 A tárgyalat irányelvre vonatkozó javaslat, amely az elektronikus számlázás közbeszerzésben történő alkalmazásáról szól, és európai szabványt vezet be az e-számlázásra, üdvözlendő lépést képvisel a teljesen elektronizált közbeszerzés megvalósítása felé egy olyan időszakban, amikor az elektronikus számlák kibocsátása és cseréje még embrionális szakaszban van. A számla információtartalmának egységesítése lehetővé teszi majd az annyira óhajtott határokon átnyúló átjárhatóságot. Az EGSZB mindazonáltal úgy tartja, hogy a tervezett határidők túlságosan hosszúak, és így nem szolgálják az e-számlázás közbeszerzésekben történő használatának gyors általánossá válását, ami pedig továbbgyűrűző hatással járna a többi piacra is.

4.2 Sajnálja még, hogy a javaslat nem igazán ambiciózus módon arra korlátozódik, hogy előírja a közigazgatási egységek számára, hogy nem utasíthatják vissza az európai szabvány szerint elkészített dokumentumokat.

4.3 A tagállamok már jelentős mértékű beruházásokat hajtottak végre az infrastruktúrák terén, ezért kívánatos az, hogy a szabványosítás sürgősen megtörténjen, hogy az eddigi beruházások megtérüljenek, és elkerüljük az olyan újabb beruházásokat, amelyek nem felelnek meg az új szabványnak.

4.4 Az Európai Bizottság felkérést fog intézni az Európai Szabványügyi Bizottsághoz (CEN) a szabványosítási munkák elvégzését illetően. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy ennek során támaszkodni kellene az eddigiekben a CEN BII (*Business Interoperability Interfaces for Public procurement in Europe* [Üzleti átjárhatósági interfészek az európai közbeszerzések számára]) munkaértekezlet keretében elért eredményekre és a tagállamokban működő platformok összekapcsolásához szükséges, átjárhatóságot biztosító hidakat meghatározó PEPPOL (pán-európai online közbeszerzési) projekt tapasztalatára.

4.5 A pénzügyi források hiánya által jellemzett jelenlegi helyzetben az EGSZB örömmel fogadja az Európai Bizottságnak azt a tervét, hogy a teljesen elektronizált közbeszerzéshez szükséges infrastruktúrák kifejlesztését az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközből finanszírozza és támogassa⁽⁶⁾. Tekintettel azonban arra, hogy az ismert rendelkezésre álló források összege 9,2 milliárd euróról alig egymilliárd euróra csökken, az EGSZB azt javasolja, hogy ezen szűkös források elosztása során ne feledkezzenek meg az e-közbeszerzés mechanizmusainak kifejlesztésébe való beruházásról.

4.6 Mivel a teljesen elektronizált közbeszerzés megvalósításának sikere nem kizárólag az Európai Bizottságon múlik, emlékeztetni kell a tagállamokat arra, hogy mi a szerepük ennek a

gyakorlatnak a valóra váltásában. Az Európai Bizottságnak nem csupán példaként kell szolgálnia azáltal, hogy saját közbeszerzési eljárásait elektronikussá teszi, hanem törekednie kell arra is, hogy jogszabályalkotói hatáskörével élve segítse a tagállamokat ezen az úton, elterjesztve a bevált gyakorlatokat és támogatva olyan nemzeti stratégiák meghatározását, amelyek egy a részvételt semmiképpen sem akadályozó átjárhatóság és általános hozzáférés által jellemzett közbeszerzési rendszer megvalósításához vezetnek. Az Európai Bizottságnak fontos szerepe még az is, hogy elérhetővé tegye az e célból fejlesztett, nyílt forráskódú megoldásokat.

4.7 Az Európai Bizottság bejelenti, hogy tanulmány készül az e-közbeszerzés és az e-számlázás terén Európában legnagyobb sikert elérő stratégiák feltárása érdekében azzal a céllal, hogy támogassa a tagállamokat saját politikáik értékelésében. A bevált gyakorlatok elterjesztése fontos és kívánatos is. Eddig már több tanulmány is készült, amelyek eredményei ismertek. Közzétett például ajánlásokat az e-TEG szakértői csoport *Golden Book of e-procurement* címmel (amely a csoport függetlensége ellenére hasonló eredményeket mutatott fel), illetve a PEPPOL projektről is készült végső jelentés. Minden ország egyedi sajátosságokkal rendelkezik és támogatást igényel a stratégiák kialakításában, ám ennek nem szükségképpen további tanulmányok közzétételével kell megvalósulnia. Ez nem tűnne sem hatékonynak, sem pedig szükségesnek.

4.8 Az EGSZB üdvözlöi az Európai Bizottság arra irányuló szándékát, hogy támogassa az elektronikus tanúsítványok kifejlesztését és használatát a PEPPOL projekt keretében kifejlesztett virtuális céginformációs dosszié (VCD) alkalmazásával. Ez a dosszié lehetővé teszi, hogy a gazdasági szereplők bármely ajánlatkérő szervhez benyújtsák a szükséges dokumentumokat Európában, amely képes értelmezni és elfogadni azokat.

4.9 Szintén támogatandó az a szándék, hogy nemzeti szinten ellenőrizzék a közbeszerzési kiadásokat és a hozzájuk kapcsolódó teljesítménymutatókat. Példaként említhető a „Base” nevű portugál portál⁽⁷⁾, amely lehetővé teszi a közbeszerzési kiadások ellenőrzését és különféle statisztikák készítését.

4.10 Az EGSZB üdvözlöi annak lehetőségét, hogy a 2014–2020 közötti strukturális alapokból finanszírozzák a vállalatoknak nyújtandó képzési programok kialakítását. Ezt a kkv-k számára is mindenképpen biztosítani kell. Ennek ellenére az állami szektor képzését sem szabadna elhanyagolni, és olyan képzési programokat kell kifejleszteni, amelyek segítik az új, digitális alapú és alacsony költségű módszerek hatékony használatát. Fontos még az infrastruktúrafinanszírozás lehetősége is, amelynek nemcsak a közigazgatásra kell hagyatkoznia, hanem a gazdasági szereplőkre is.

⁽⁶⁾ HL C 143., 2012.5.22., 116–119. o.

⁽⁷⁾ www.base.gov.pt.

4.11 Amint már említettük, az átjárhatóság és az általános hozzáférés kérdése nagy jelentőségű az EGSZB számára. Az EGSZB üdvözli, hogy az Európai Bizottság közzétette azokat az alapelveket, amelyeket az e-közbeszerzés rendszereinek szem előtt kell tartaniuk. A kkv-k és a határon túli beszállítók hozzáféréssel kapcsolatos aggályok mellett az EGSZB hangsúlyozza azt is, hogy mindenképpen figyelembe kell venni a nyelvi korlátokat és a fogyatékossgal élő személyek hozzáférési nehézségeit, és ennek kapcsán emlékeztet a fogyatékossgal való megkülönböztetésnek az Európai Alapjogi Charta 21. cikkében és az Európai Unió által is aláírt, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezményben is rögzített tilalmára.

Kelt Brüsszelben, 2013. október 16-án.

*az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke*

Henri MALOSSE
