



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2012.4.20.
COM(2012) 179 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK
ÉS AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK**

Az e-közbeszerzésre vonatkozó stratégia

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK

Az e-közbeszerzésre vonatkozó stratégia

1. BEVEZETÉS

Ez a közlemény bemutatja az elektronikus közbeszerzés (e-közbeszerzés)¹ stratégiai fontosságát, továbbá meghatározza azokat a főbb intézkedéseket, amelyek segítségével a Bizottság elő kívánja segíteni a teljesen elektronizált közbeszerzés alkalmazására való áttérést az Unió területén.

Az e-közbeszerzés jelentősen leegyszerűsítheti a közbeszerzési eljárásokat, kevesebb hulladékot eredményez, továbbá az egységes piacon belüli verseny ösztönzése által eredményesebbé teheti a közbeszerzést (alacsonyabb árak, jobb minőség). Emellett hozzájárulhat az európai gazdaság előtt álló legfontosabb kihívások közül az alábbi két feladat megoldásához is: a költségvetési megszorítások közepette maximalizálni kell a közkiadások hatékonyságát, továbbá meg kell találni a gazdasági növekedés új forrásait.

Az e-közbeszerzés alkalmazására áttért ajánlatkérő hatóságok és ajánlatkérők rendszerint 5–20 % közötti megtakarításról számolnak be; a tapasztalatok emellett azt mutatták, hogy a beruházási költségek rövid időn belül megtérülhetnek. Tekintettel a teljes uniós közbeszerzési piac méretére, a megtakarítások mértékének minden további 5 %-kal történő emelkedése mintegy 100 milliárd EUR hasznot eredményezhet az államháztartások számára. Az e-közbeszerzés a fentiek mellett a környezetvédelem szempontjából is jelentős haszonnal jár azáltal, hogy csökken a papírfogyasztás és a szállítás mértéke, valamint visszaesik a dokumentumok megőrzését szolgáló költséges tárolóhelyek iránti igény és a járulékos energiafogyasztás is. Az e-közbeszerzéshez kapcsolódó gazdasági és környezetvédelmi előnyök ennél fogva kiegészítik egymást, és ezáltal hozzájárulnak az EU 2020 stratégia fenntartható növekedésre vonatkozó célkitűzéseinek megvalósulásához. Ezenfelül az európai digitális menetrend² és a 2011–2015 közötti e-kormányzati cselekvési terv³ is kihangsúlyozza az egységes piacon rendelkezésre álló elektronikus közbeszerzési kapacitások összekapcsolásának fontosságát.

Az Unió az előbbieken felsorolt vitathatatlan előnyök dacára elmarad mind a saját maga számára meghatározott, mind pedig a nemzetközi célkitűzésektől. Az e-közbeszerzést a nagyratörő politikai célkitűzések ellenére továbbra is az uniós közbeszerzési eljárások csupán 5–10 %-ában alkalmazzák⁴. Összehasonlításképp, Koreában már létrejött a teljesen online közbeszerzési piac, ami 2007-től kezdődően évi 4,5 milliárd USD összegű (az évi

¹ Az elektronikus közbeszerzés azt jelenti, hogy az állami szervezetek áruk beszerzése, szolgáltatások megrendelése vagy építési beruházásokra irányuló ajánlatkérés során elektronikus kommunikációt használnak, és a tranzakciókat elektronikus úton bonyolítják le.

² COM(2010) 245.

³ COM(2010) 743, 2010. december 15.

⁴ A 2005. november 24-én kiadott manchesteri miniszteri nyilatkozat értelmében 2010-re „az európai közigazgatások mindegyike alkalmassá válik arra, hogy valamennyi közbeszerzési eljárását elektronikusan bonyolítsa”, valamint „a közbeszerzésre vonatkozó uniós értékhatár feletti közbeszerzések legalább 50 %-a elektronikus úton valósul meg”: http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/docs/pdf/manchester_declaration.pdf.

közbeszerzési kiadások teljes összegének mintegy 8 %-a) megtakarítást eredményezett⁵; Braziliában a közbeszerzési eljárások 80 %-a elektronikus úton valósul meg. Az Európai Uniónak most kell cselekednie annak érdekében, hogy kihasználja az e-közbeszerzésben rejlő előnyöket, valamint hogy elkerülje a versenyképesség elvesztését.

A Bizottság a 2011. évi egységes piaci intézkedéscsomagban⁶ meghatározott, az uniós közbeszerzési eljárásokra vonatkozó jogi keret⁷ korszerűsítésére nagyratörő, ugyanakkor realiztikus javaslatot nyújtott be. Az említett javaslatok egyik célkitűzése arra irányul, hogy 2016 közepére menjen végbe az e-közbeszerzésre való teljes áttérés az Unió területén⁸. A végleges cél a minden szakaszában elektronizált közbeszerzés megvalósítása, ami azt jelenti, hogy az értesítéstől (e-értesítés) kezdve a fizetésig (e-fizetés) minden szakasz elektronikus eljárásokon keresztül bonyolítható le⁹. Ez maximalizálni fogja az e-közbeszerzés általi hatékonyságnövekedést a közszférában, valamint lehetővé teszi az európai társaságok – elsősorban a kkv-k – számára, hogy teljes mértékben kiaknázzák az egységes piacon rejlő előnyöket.

2. A FEJLŐDÉST SZOLGÁLÓ VÁLTOZÁS – GAZDASÁGI ÉRVEK AZ E-KÖZBESZERZÉS MELLETT

Az uniós közbeszerzési piac volumene jelentős: a jelenlegi irányelvek hatálya alá tartozó szerződések értéke mintegy 447 milliárd EUR-t tesz ki, míg az áruk, szolgáltatások és építési beruházások uniós közbeszerzésének teljes piaci értéke több mint 2,4 billió EUR¹⁰. Az elektronikus közbeszerzés által jelentős mértékben növelhető e hatalmas volumenű piac hatékonysága:

- az e-közbeszerzés hozzájárulhat a közbeszerzési lehetőségek átláthatóságának növeléséhez és elősegítheti az ezekhez való hozzáférést különösen a kkv-k számára, így ösztönözve a több tagállamra kiterjedő versenyt, az innovációt és az egységes piac növekedését. Csökkentheti továbbá a hibaarányt, például azáltal, hogy elkerülhetővé válik a papíron benyújtott információknak a közbeszerzési eljárás különböző szakaszaiban történő ismételt kódolása az informatikai rendszerekben;
- az e-közbeszerzés emellett a költségek jelentős csökkenését eredményezheti, egyrészt a közszféra által az áruk, szolgáltatások és építési beruházások ellenértékéért fizetett összegek csökkentése, másrészt a közszféra és a gazdasági szereplők számára felmerülő ügyleti költségek csökkentése által (ideértve a

⁵ További információkért lásd: <http://www.pps.go.kr/english/>.

⁶ Az egységes piaci intézkedéscsomag számos intézkedést határoz meg az európai gazdaság fellendítésére és a munkahelyteremtésre.

⁷ 2011. december 20-i javaslatok: COM(2011) 895 végleges; COM(2011) 896 végleges és COM(2011) 897 végleges.

⁸ A javaslat értelmében az e-közbeszerzés alkalmazása legkésőbb az átültetési határidő leteltét követő második év végére válna kötelezővé, ami a jelenlegi elfogadási ütemterv szerint lehetővé teszi a 2016. év közepére megvalósuló végrehajtást.

⁹ A közbeszerzési eljárás két fő szakaszból áll: a szerződés odaítélését megelőző, valamint az azt követő szakaszból. Az odaítélést megelőző szakasz a közbeszerzési eljárás valamennyi, a szerződés odaítélését megelőző alszakaszát magában foglalja (hirdetmény közzététele, ajánlati dokumentáció beszerzése, ajánlatok benyújtása, ajánlatok értékelése, szerződés odaítélése). Az odaítélést követő szakasz a közbeszerzési eljárás valamennyi, a szerződés odaítélését követő alszakaszát magában foglalja (megrendelés, számlázás és fizetés).

¹⁰ Lásd az Európai Bizottság közbeszerzési mutatókról szóló 2010. évi jelentését: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2010_en.pdf.

közbeszerzési eljárás időtartamának lerövidítését is). Az elért megtakarítások hozzájárulhatnak a költségvetési konszolidációhoz vagy átcsoportosíthatók a növekedést elősegítő kezdeményezések támogatására.

Az Európai Bizottság szolgálatai által elvégzett gazdasági szimuláció azt mutatta, hogy a közbeszerzés területét érintő árcsökkenés¹¹ jelentős makrogazdasági hatással járhat. A szimuláció során feltételezett árcsökkentések teljes mértékben megfelelnek a meglévő e-közbeszerzési rendszer által elért mértéknek, és öt évet követően a GDP 0,1–0,2 %-os emelkedését eredményezhetik¹². Egy másik tanulmányban közölt óvatos, hozzávetőleges számítások szerint az e-közbeszerzésre való teljes áttérés évi 50–75 milliárd EUR megtakarítását tenne lehetővé¹³.

Európa-szerte számos példa akad a már működő, sikeres e-közbeszerzési megoldásokra:¹⁴

- az e-közbeszerzés bevezetését követően a portugál kórházak az általuk kötött közbeszerzési szerződésekben 18 %-os árcsökkenést értek el. Mindent összevetve az e-közbeszerzésre történő áttérés Portugáliában a becslések szerint mintegy 650 millió EUR megtakarítást eredményezett az első évben. Ez az összeg az 1,2 milliárd EUR-t is elérhette volna abban az esetben, ha valamennyi ajánlatkérő hatóság teljes mértékben áttért volna az elektronikus közbeszerzés alkalmazására. A lehetséges megtakarítások így a teljes közbeszerzési költségek 6–12 %-át teszik ki. A megtakarításokat leginkább a nagyobb versenyből (több ajánlat az adott közbeszerzési eljárásban) adódó alacsonyabb árak eredményezték, ugyanakkor az adminisztratív költségek is csökkentek;
- Az XchangeWales elnevezésű walesi e-közbeszerzési program már a bevezetését követő harmadik évben 58 millió GBP megtakarítást eredményezett (2011. december). A program bevezetésével járó beruházási költségek megtérüléséhez csupán egy évre volt szükség. Mára a programnak köszönhetően körülbelül 15 millió oldallal kevesebb papír felhasználására került sor, ami 101 tonnányi szén-dioxid-kibocsátásnak felel meg. Eddig 56 000 beszállító regisztrált a rendszerben, az elektronikus eljárás keretében odaitélt szerződések összértéke 18 milliárd GBP;
- Az UGAP (*Union des groupements d'achats publics*) elnevezésű francia központi közbeszerzési szervezet becslései szerint az e-közbeszerzésre való fokozatos áttérés 10 %-kal csökkentette a beszerzőkre háruló adminisztratív terheket (például az ajánlatok gyorsabb vizsgálata és a dokumentumokhoz való könnyebb hozzáférés által) és további 10 %-kal a részt vevő jogi szolgáltatókra háruló adminisztratív terheket (mivel az e-közbeszerzés kevesebb jogi ellenőrzést tesz szükségessé). A rendszer alkalmazásával járó költségek a már eddigiekben elért haszonnal

¹¹ Az e-közbeszerzésre áttért ajánlatkérő hatóságok és szervek általában 5–20 %-os, főként az árcsökkenésből eredő megtakarításokról számoltak be.

¹² Lásd: Vogel, Lukas: *Macroeconomic effects of cost savings in public procurement* [A közbeszerzés területét érintő árcsökkenés makrogazdasági hatásai], Economic Papers, 389. sz., Európai Bizottság, Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság, 2009. november: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16259_en.pdf.

¹³ Lásd: E-procurement - *Public procurement worth two trillion euros needs smarter spending* [E-közbeszerzés – A kétbillió euró értékű közbeszerzési területen ésszerűbb költsékezésre van szükség], Deutsche Bank Research, 2011. február. Lásd: http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD000000000269867.PDF.

¹⁴ Az Európai Bizottság az említett példákról a különböző közigazgatási szervekkel és érdekelt felekkel felvett közvetlen kapcsolat útján szerzett tudomást.

összehasonlítva annak ellenére elenyészők, hogy a személyzet képzése és a belső munkamódszerek átalakítása anyagi erőfeszítésekkel járt;

- Egy Hollandiában végzett, 400 helyi hatóságra kiterjedő tanulmányból kiderül, hogy az e-közbeszerzési eljárások alkalmazására való áttérés az eljárási költségek terén több mint 8 500 EUR megtakarítást eredményezett közbeszerzési eljárásonként. A megtakarítást a hirdetések közzétételétől az ajánlatok benyújtásáig tartó szakaszban alkalmazott elektronikus eljárás eredményezte, azaz az eredmények kiszámításakor még nem vették figyelembe az automatikus értékelést, amely a felmérés idején nem volt elérhető az online felületen, de mára további jelentős megtakarításokhoz vezet. A fenti költségmegtakarítás eléréséhez többek között az alábbi két tényező bizonyult kulcsfontosságúnak: a szükséges időtartam csökkenése – az ajánlatkérő hatóságok átlagosan legfeljebb három napot, míg az ajánlattevők legfeljebb egy napot takarítottak meg eljárásonként; a nyomtatási és postaköltségek csökkenése (a becslések szerint 2 350 EUR közbeszerzési eljárásonként);
- a közbeszerzési területen tevékenykedő vezetők részvételével nemrégiben végzett norvég felmérés azt mutatta, hogy senki nem venné fontolóra a papíralapú, manuális közbeszerzési eljárások alkalmazásához való visszatérést. A felmérés megállapítja, hogy az e-közbeszerzési eljárások alkalmazása növeli a külföldi cégek és a kkv-k részvételét (a válaszadók 22 %, illetve 30 %-a szerint), az egyes közbeszerzési eljárásokban nagyobb számú benyújtott ajánlatot eredményez (a válaszadók 74 %-a szerint), csökkenti a beszerzési költségeket (a válaszadók 70 %-a szerint) és több mint 10 %-kal csökkenti az egyes közbeszerzési eljárásokra fordított időt (a válaszadók 73 %-a szerint). A fenti eredmények a korlátozott méretű minta okán ugyan nem tekinthetők teljes mértékben reprezentatívnak, mégis jól mutatják az e-közbeszerzés által elérhető előnyöket.

Az e-közbeszerzési megoldások alkalmazása elkerülhetetlenül együtt jár bizonyos beruházási költségekkel, ugyanakkor a tapasztalatok azt mutatták, hogy ezek viszonylag rövid időn belül megtérülnek. A működő rendszerek emellett igen hatékony eszköznek bizonyultak a kkv-k (köztük a határokon túli kkv-k) részvételének támogatása terén is, mivel a kkv-k számára az elektronikus eljárás (szemben a hagyományos papíralapú eljárással) megkönnyítette a közbeszerzési lehetőségekről való értesülést és az eljárásokban történő részvételt.

3. AZ AKADÁLYOK LEKÜZDÉSE – TOVÁBBI TEENDŐK

Az e-közbeszerzés melletti gazdasági érvek kényszerítőek, emellett mára az e-közbeszerzéshez szükséges kulcstechnológiák is széles körben rendelkezésre állnak. Mindamellett továbbra is számos nehézség akadályozza a teljesen elektronizált közbeszerzések alkalmazására történő áttérést az Unióban. Az elektronikus közbeszerzésről szóló, 2010-ben kiadott zöld könyvre adott válaszok¹⁵ az alábbi két fő okot tették felelőssé az áttérés elhúzódásáért:

1. az érdekeltek egyes csoportjainak *tétlensége*. Nehézségekbe ütközik a vonakodó ajánlatkérők és ajánlattevők meggyőzése arról, hogy változtassanak bevett

¹⁵ Az elektronikus közbeszerzés Európai Unió belüli alkalmazásának kiterjesztéséről szóló zöld könyvre adott válaszok összefoglalása az alábbi címen érhető el: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/e-procurement/synthesis_en.pdf.

szokásaikon, valamint arról, hogy az előre jelzett előnyök számukra is elérhetők, és a beruházások ésszerű időn belül megtérülnek;

2. *a piac szétaprózódása*, ami az Unióban (de néha egy adott tagállamon belül) alkalmazott különböző, egyes esetekben műszakilag összetett rendszerek széles skálájából adódhat és a gazdasági szereplők/ajánlattevők számára megnövekedett költségeket eredményezhet.

A kihívás tehát abban áll, hogy meg kell győzni az érdekelteket az új elektronikus megoldások felkarolásáról, továbbá biztosítani kell, hogy a bevezetett rendszerek Unió-szerte megkönnyítsék a szélesebb körű hozzáférést az említett értékes piacokhoz. Az e-közbeszerzéssel kapcsolatos cselekvési terv 2010-es értékelése¹⁶ azt mutatta, hogy az elektronikus közbeszerzés alkalmazásához szükséges technológia már használatra kész állapotban van, de az e-közbeszerzés elfogadtatása további intézkedéseket igényel. Az említett akadályok felszámolására az Európai Bizottság számos fellépést, köztük jogalkotási és nem jogalkotási intézkedéseket tervez. Ezeket az alábbi fejezetben foglaljuk össze.

3.1. Hatékony jogi keret kidolgozása

Az ebben a közleményben meghatározott stratégia az Európai Bizottság által 2011 decemberében elfogadott, a tervek szerint a jelenleg hatályos jogszabályi keretet felváltó jogalkotási javaslatok e-közbeszerzésről szóló rendelkezéseire épül. Az említett javaslatok feltehetőleg lényegi változtatások nélkül kerülnek majd elfogadásra. Ez a feltételezés ugyanakkor nem érinti a jogalkotási eljárás eredményét, amelyet az e-közbeszerzési rendszereket alkalmazó valamennyi szervezet köteles majd figyelembe venni.

A hagyományos ágazatot érintő javaslat¹⁷ értelmében a teljesen elektronizált kommunikációs eszközökre való áttérés fokozatosan menne végbe. Az elektronikus eszközök alkalmazása az átültetésre nyitva álló határidő lejártával a közbeszerzési folyamat egyes szakaszaiban, meghatározott szereplők számára lenne kötelező: pl. e-értesítés a TED¹⁸ felületén és a közbeszerzési hirdetmények elektronikus elérhetőségének biztosítása. A központi beszerző szervek számára az említett határidőre szintén kötelező a teljesen elektronizált kommunikációs eszközök alkalmazására való áttérés, ideértve az ajánlatok elektronikus benyújtását (e-benyújtás) is. A többi ajánlatkérő hatóság az átültetésre nyitva álló határidő elteltét követő legfeljebb két éven belül köteles áttérni valamennyi közbeszerzési eljárás elektronikus kommunikációs eszközök alkalmazásával történő lebonyolítására. E kötelezettség alól csak kellően indokolt esetben adható mentesség.

A javaslat továbbá ésszerűsített rendelkezéseket tartalmaz bizonyos elektronikus eljárások és eszközök, mint például a dinamikus beszerzési rendszerek (Dynamic Purchasing Systems – DPS), az elektronikus árverések (e-árverések) és az elektronikus katalógusok (e-katalógusok) szabályozásának vonatkozásában. További változás, hogy az e-CERTIS az átültetési határidő lejártát követő második év után megbízott elszámolóházzá válna. A CERTIS rendszerében kerülnek majd megőrzésre a közbeszerzési eljárás folyamán az ajánlattevők értékeléséhez

¹⁶ A cselekvési terv, továbbá az ahhoz kapcsolódó dokumentáció, ideértve a 2010-ben kiadott értékelést, az alábbi címen érhető el: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/documents/index_en.htm.

¹⁷ A közbeszerzésről szóló európai parlamenti és tanács irányelvre vonatkozó bizottsági javaslat (COM(2011) 896 végleges).

¹⁸ TED (Tenders Electronic Daily) a „Kiegészítés az Európai Unió Hivatalos Lapjához” c. kiadvány online változata, amelyen uniós közbeszerzési hirdetmények jelennek meg.

adott esetben szükséges tanúsítványok és nyilatkozatok, továbbá ez a felület fogja tartalmazni a valamennyi tagállamra vonatkozó egyenértékűségi követelményeket. Ezáltal biztosítani lehet a nagyobb átláthatóságot és jogbiztonságot, különös tekintettel a tagállamok által esetlegesen előírt tanúsítványokra és nyilatkozatokra a határokon átnyúló ajánlattételek esetében¹⁹.

A szolgáltatási ágazatot érintő javaslat e-közbeszerzésre vonatkozó rendelkezései²⁰ igen hasonlóak a hagyományos ágazatot érintő javaslat megfelelő rendelkezéseivel. A koncessziós szerződésekről szóló javaslat²¹ szintén tartalmaz az elektronikus kommunikációs eszközök alkalmazására vonatkozó követelményeket, ugyanakkor a kétéves helyett ötéves áttérési időszakot határoz meg. Ha a Bizottság javaslatai 2012 végére (vagyis az Európai Tanács 2012. január 30-án megtartott informális ülésén jóváhagyott időpontig) elfogadásra kerülnek, elvileg a javaslatok által érintett közbeszerzési eljárások túlnyomó része 2016 közepétől elektronikus eszközök alkalmazásával kerülhet lebonyolításra.

Nem utolsósorban a javaslatok támogatják az információk és a bevált gyakorlati megoldások megosztását, valamint a fokozottabb együttműködést a belső piaci információs rendszeren (Internal Market Information System – IMI), azaz az EGT illetékes hatóságai közötti gyors és egyszerű kommunikációt lehetővé tevő biztonságos online alkalmazáson keresztül. A jövőre nézve megvizsgálható a belső piaci információs rendszer és az e-CERTIS közötti szinergiák lehetősége.

Az e-közbeszerzés alkalmazásának fokozatos bevezetése valamennyi érdekelt fél számára kellő időt biztosít a működési nehézségek felszámolására, ugyanakkor biztosítja az áttérés gyorsabb megvalósulását, valamint azt, hogy a tagállamok ennek során egységes általános ütemtervet kövessenek. A cél az elektronikus és a papíralapú eljárás hosszabb ideig tartó, mind az ajánlatkérők, mind a gazdasági szereplők számára jelentős költségnövekedést eredményező párhuzamos működésének elkerülése. A Bizottság nyomatékosan felszólítja a tagállamokat a szükséges előkészítő munka lehető leggyorsabb megkezdésére, hogy ezáltal biztosítható legyen az említett előírások kellő időben történő teljesítése. A Bizottság a 3.5 fejezetben meghatározottaknak megfelelően nyomon követi és nyilvánosan közzéteszi majd a tagállamok által elért eredményeket.

A Bizottság javaslatai ösztönzik az elektronikus közbeszerzési rendszerek közötti átjárhatóságot, továbbá olyan rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek biztosítják azt, hogy az ajánlattevők az ajánlatok különböző rendszereken keresztül történő benyújtása során ne szembesüljenek technikai nehézségekkel. E célból a Bizottságnak felhatalmazást kell adni arra, hogy meghatározott területeken felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat fogadhatson el bizonyos technikai szabványok alkalmazásának kötelezővé tételére. Ehhez a megfelelő szabványügyi testületek munkája és az elektronikus közbeszerzésekkel foglalkozó szakértői csoport által kiadott ajánlások szolgálhatnak alapul (lásd a 3.2. szakaszt). Emellett az európai digitális menetrend keretében iránymutatásokat dolgoznak ki a szabványoknak az IKT-rendszerek közbeszerzése során történő alkalmazásáról²².

¹⁹ Az e-CERTIS-re vonatkozó részletesebb információk az Europa portál alábbi weboldalán található: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/e-certis/index_en.htm.

²⁰ A vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó bizottsági javaslat (COM(2011) 895 végleges).

²¹ A koncessziós szerződések odaítéléséről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó bizottsági javaslat (COM(2011) 897 végleges).

²² „IKT-szabványosítás és a közbeszerzés közötti kapcsolatra vonatkozó útmutatás” – intézkedés az európai digitális menetrend keretében.

A jogalkotási javaslatok ugyan nem írják elő az elektronikus aláírások (e-aláírások) kötelező használatát, mégis nagyobb egyensúly megteremtésére törekednek az ezt az eszközt használni kívánó közigazgatási szervek számára lehetővé tett rugalmasság és az e-aláíráson alapuló megoldások határon átnyúló interoperabilitásának fokozása között. Ha a közigazgatási szervek előírják az elektronikus aláírásra vonatkozó közösségi keretfeltételekről szóló 1999/93/EK irányelvben meghatározott fokozott biztonságú elektronikus aláírás használatát, kötelesek elfogadni a 2009/767/EK bizottsági határozatban foglalt, a megbízható szolgáltatókat tartalmazó jegyzékben említett minősített elektronikus tanúsítványon alapuló e-aláírásokat. A javaslat ennél fogva támogatja a szolgáltatási irányelv keretében kidolgozott koncepciót.

A Bizottság jelenleg azzal a céllal vizsgálja az elektronikus azonosításra, hitelesítésre és aláírásra vonatkozó keretszabályozást, hogy erősíthető legyen a bizalom és a biztonság, valamint, hogy biztosítható legyen az említett rendszerek Unió-szerte történő egyszerű használata és átjárhatósága. A jogalkotási javaslatot a tervek szerint 2012 második negyedévének végén fogják benyújtani.

KULCSINTÉZKEDÉSEK:

- (1) Az Európai Parlament és a Tanács megállapodnak **az elektronikus közbeszerzésre való teljes áttérést előíró, új jogszabályi keretről**. Határidő: a jogszabályi keret elfogadása 2012 végére.
- (2) Amennyiben szükséges, az Európai Bizottságnak felhatalmazáson alapuló jogi aktusok segítségével **harmonizálnia kell a technikai feltételeket**. Határidő: az új irányelvek elfogadását követően.
- (3) Az Európai Bizottság javaslatot tesz **az elektronikus azonosításra, hitelesítésre és aláírásra vonatkozó új jogszabályi keretre**. Határidő: 2012. második negyedéve.

3.2. A bevált eljárásokon alapuló gyakorlati megoldások támogatása

A nemrégiben benyújtott jogalkotási javaslatok megteremtették az e-közbeszerzés sikeres uniós megvalósításának szükséges előfeltételeit, ugyanakkor további intézkedésekre van szükség. Emellett számos nem jogalkotási, kísérő intézkedésre van szükség, amelyek célja a tagállamok támogatása a teljesen elektronizált közbeszerzésre való áttérés során, valamint a folyamatot jelenleg akadályozó gyakorlati nehézségek felszámolása.

Az IT-technológia mára alkalmassá vált az elektronikus közbeszerzési eljárások új generációjának bevezetésére. A magánszektorban már alkalmazott új paradigmák elérhetőek lesznek az állami beszerzők számára is, ami egyszerűbbé és ésszerűbbé teszi a beszerzési folyamatot, anélkül, hogy közben veszélybe kerülnének a közbeszerzés során támogatandó közérdekek (pl. átláthatóság, verseny, kkv-k bevonása, határon átnyúló pályázatok, stb.).

Elismerve az e-közbeszerzésben rejlő lehetőséget, a Bizottság jogalkotási javaslatai az egyszerűsítés elvén alapulnak, melynek elsődleges szerepét az e-közbeszerzési megoldások gyakorlati alkalmazása során is meg kell őrizni. Az említett megoldásoknak meg kell teremteniük a teljesítmény, a költséghatékonyság és a hozzáférhetőség közötti optimális egyensúlyt, miközben természetesen tekintettel kell lenniük az uniós jog rendelkezéseire is. A rendszereket úgy kell kialakítani, hogy a Small Business Act kisvállalkozói intézkedéscsomaggal és a „Gondolkozz előbb kicsiben!” elvvel összhangban, biztosítsák a kkv-k átfogó részvételét a közbeszerzési piacon. Különösen fontos, hogy az ajánlatok elektronikus benyújtásának (e-benyújtás) szakaszát úgy alakítsák ki, hogy az minél könnyebben elérhető legyen, továbbá fel kell számolni azokat az akadályokat, amelyek az új

szereplőket bizonyos platformok esetében jelenleg gyakran visszatartják a hosszadalmas nyilvántartásba vételi vagy hitelesítési eljárásban való részvételtől, melynek során olyan eszközöket és forrásokat kell alkalmazniuk, amelyek csak az adott tagállamban elérhetők.

A felsorolt akadályok leküzdésére a Bizottság létrehozta az e-TEG (e-Tendering Expert Group) szakértői csoportot, melynek feladata az elektronikus közbeszerzésnek a szerződés odaítélését megelőző szakaszára vonatkozó alapkoncepció kidolgozása, amely egyúttal a legjobb megoldások kifejlesztésének alapjául szolgál. A cél olyan megoldások támogatása, amelyek optimális egyensúlyt teremtenek az egyszerű kezelhetőség és más szempontok (pl. a biztonság) között. Az e-TEG egyik legfontosabb feladata az ajánlatok elektronikus benyújtására (e-benyújtás) vonatkozó hatékony modell kidolgozása, hiszen jelenleg ez a terület akadályozza leginkább az elektronikus közbeszerzés széles körű alkalmazását. A folyamatban lévő, például a CEN BII munkaértekezlet által végzett szabványosítási munkákat a jövőben az e-TEG csoport veszi át.

Az említett alapkoncepció referenciamodellként történő használatával az e-TEG továbbá az uniós intézmények és tagállamok által végrehajtandó intézkedésekre vonatkozó ajánlásokat fog benyújtani azzal a céllal, hogy az e-közbeszerzésre szolgáló platformok lehetővé tegyék a határokon átnyúló hozzáférést, továbbá ezeket valamennyi gazdasági szereplő, így különösen a kkv-k könnyedén igénybe vehessék. Az ajánlások mindamellett nem akadályozzák a tagállamokat abban, hogy olyan megoldásokat dolgozzanak ki, amelyek nemzeti követelményeiknek a leginkább megfelelnek, valamint amelyek integrálhatók a meglévő platformokba.

Ezzel párhuzamosan a Bizottság tanulmányt készített a jelenlegi európai e-közbeszerzési gyakorlatok értékelésére. A tanulmány eredményeként kiadásra kerül majd az eseteírásokat tartalmazó ún. „Golden Book”, amely a meglévő e-közbeszerzési platformok különböző kritériumok mentén (pl. hozzáférhetőség, egyszerű használat és költséghatékonyság) történő vizsgálata alapján a legjobb alkalmazási gyakorlatokat fogja tartalmazni. Az elvégzett vizsgálatok eredményei annak támogatására szolgálnak majd, hogy az e-közbeszerzéssel kapcsolatos infrastrukturális beruházásokat végrehajtó tagállamok és a közigazgatási szervek terjesszék és átvegyék az ilyen bevált gyakorlati megoldásokat.

KULCSINTÉZKEDÉSEK:

- (4) Az **e-TEG** szakértői csoport **ajánlásokat tesz a leginkább bevált**, a határokon átnyúló hozzáférést és az akadálymentes használatot valamennyi vállalkozás számára biztosító **e-közbeszerzési** rendszerek támogatására. Határidő: 2013 eleje.
- (5) Az Európai Bizottság közzéteszi a **legjobb e-közbeszerzési gyakorlatokra vonatkozó jelentését**. Az Európai Bizottság a jelentés eredményeire támaszkodva Unió-szerte támogatja a legjobb gyakorlati megoldásokat. Határidő: 2013 közepe.

3.3. Az e-közbeszerzéssel kapcsolatos infrastruktúra létrehozásának támogatása

A Bizottság a több tagállamot érintő e-közbeszerzési megoldásokat a PEPPOL (Pan-European Public Procurement On-Line – összeurópai online közbeszerzés)²³ kísérleti projekt keretében támogatja, melynek finanszírozását részben a versenyképességi és innovációs program (Competitiveness and Innovation Programme – CIP) biztosítja. A PEPPOL feladata nem egy e-közbeszerzési platform létrehozása, hanem a tagállamokban működő platformok összekapcsolásához szükséges, átjárhatóságot biztosító hidak kiépítése. A Bizottság a projekt

²³ <http://www.peppol.eu/>

2012 közepére tervezett lezárását követően több, a PEPPOL keretében kidolgozott interoperábilis megoldás fennmaradásának támogatását tervezi. Emellett a versenyképességi és innovációs program keretében jelenleg futó új pályázatra a közszolgáltatások átfogó, összefüggő és ismét felhasználható elemeinek kidolgozására irányuló, az öt jelenlegi CIP-kísérleti projekt (köztük a PEPPOL)²⁴ keretében végzett tevékenységek eredményeinek szintetizálására és kiegészítésére épülő javaslatok benyújtását várják.

A többéves pénzügyi keret részeként a Bizottság javaslatot tett az európai összekapcsolódási eszköz (Connecting Europe Facility – CEF)²⁵ létrehozására. Az eszköz célja a határokon átnyúló közszolgáltatások nyújtásához szükséges infrastruktúra (pl. a közérdekeket szolgáló digitális szolgáltatások nyújtásához elengedhetetlen alapvető infrastruktúra) létrehozásához szükséges beruházások támogatása. Az említett infrastruktúrák létrehozására javasolt költségvetés összege mintegy 2 milliárd EUR, és az e-közbeszerzés az érintett kulcsfontosságú szolgáltatások egyike. A jelenlegi becslések szerint az európai összekapcsolódási eszköz keretében finanszírozott projektek elindulása 2014–2015-ben várható.

Ezenkívül a Bizottság a javasolt közös stratégiai kereten (Common Strategic Framework – CFS) belül működő strukturális alapokat az európai összekapcsolódási eszköz beruházásainak kiegészítésére és az elektronikus közbeszerzésnek az európai közigazgatásokban történő alkalmazása támogatására fogja felhasználni.

KULCSINTÉZKEDÉSEK:

- (6) Az Európai Bizottság **támogatja a PEPPOL** által kidolgozott elemek fenntartható alkalmazását 2012 közepétől.
- (7) Az Európai Bizottság az **európai összekapcsolódási eszközön** keresztül Európa-szerte **finanszírozza és támogatja az elektronikus közbeszerzéssel kapcsolatos infrastrukturális fejlesztéseket**. Az Európai Bizottság 2014–2015-től kezdődően projekteket indít.
- (8) Az Európai Bizottság támogatja a **strukturális alapok igénybevételét az e-közbeszerzés** Európa-szerte történő alkalmazásának **előmozdítására a 2014–2020 közötti** időszakra vonatkozó közös stratégiai keretnek megfelelően.

3.4. Terjesztési stratégia

Az egyes érdekeltek részéről tapasztalható tétlenség (ld. a 3. fejezetet) felszámolására a Bizottság átfogó terjesztési stratégia kidolgozását tervezi, amelynek keretében mind az ajánlatkérők, mind pedig az ajánlattevők tájékoztatást kapnak az e-közbeszerzésben rejlő előnyök és lehetőségek optimális kiaknázásáról. A stratégia többek között a következő eszközökre támaszkodik majd:

- az Európai Vállalkozói Hálózat – az európai kkv-k célzott tájékoztatása azokról a lehetőségekről, amelyeket az e-közbeszerzés az uniós közbeszerzési eljárásokban való részvételükre nézve jelent;

²⁴ Lásd: http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/projects/index_en.htm.

²⁵ A transzeurópai hálózatok közös finanszírozási eszközét biztosító európai összekapcsolódási eszközre vonatkozó javaslat 2011-ben került benyújtásra. Lásd „Az integrált európai infrastruktúrára vonatkozó intézkedéscsomag” c. bizottsági közleményt (COM(2011) 676). Lásd továbbá az európai összekapcsolódási eszköz létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó javaslatot (COM(2011) 665).

- a Bizottság igénybe fogja venni a régiók és városok évente megrendezett európai nyílt napjainak/európai hetének keretében szervezett hálózatépítés, valamint a hálózatépítésre szolgáló programok (Urbact/INTERREG) és a gyakorlatban bevált egyéb eszközök kínálta lehetőségeket annak érdekében, hogy felhívja a helyi és regionális hatóságok figyelmét az e-közbeszerzés előnyeire, továbbá az e-közbeszerzés területét érintő legjobb gyakorlati megoldásokra.

A Bizottság tervei között szerepel továbbá egy évente megrendezésre kerülő magas szintű konferencia az e-közbeszerzés témájában, amelyen az érdekeltek széles köre kapna lehetőséget az e-közbeszerzéssel kapcsolatos legújabb fejleményekről folytatandó eszmecsere. Az első konferenciára 2012 közepén kerülne sor.

KULCSINTÉZKEDÉSEK:

- (9) Az Európai Bizottság **széles körű terjesztési stratégiát** kíván végrehajtani, melynek célja a közigazgatási hatóságok, valamint a társaságok tájékoztatása az e-közbeszerzés által nyújtott lehetőségekről és előnyökről.
- (10) Az Európai Bizottság **évente megrendezésre kerülő konferenciát tervez az e-közbeszerzés témájában**, az első konferenciát 2012 közepén tartják.

3.5. Az e-közbeszerzés alkalmazásának és a tervezett előnyök megvalósulásának nyomon követése

Többek között a változások nyomon követése és a változásokkal járó hatások mérése jelentik a szükséges előfeltételt ahhoz, hogy az uniós és tagállami döntéshozók figyelemmel kísérhessék és irányíthassák az elektronikus közbeszerzés elterjedését. A hagyományosról az elektronikus eljárásokra történő áttérés optimalizálásához szükséges megbízható és összevethető információkhoz való hozzáférés az uniós, a tagállami és a helyi politikai döntéshozók közös érdeke. Ezért olyan mutatók kidolgozására van szükség, amelyek alapján átfogó kép adható mind az e-közbeszerzés elterjedéséről, mind az ezáltal elért hatékonyságnövekedésről.

E fontos feltétel teljesítésére a Bizottság olyan tanulmány elkészítésére adott megbízást, amelynek célja az e-közbeszerzésre vonatkozó, Uniószerre átfogóan alkalmazható mutatók kidolgozása. A projekt aktuális információkkal szolgál majd az elért eredményekről, továbbá megteremti az uniós e-közbeszerzés használatára és gazdasági hatására vonatkozó jelentéstételi rendszer fogalmi alapjait. Az említett jelentéstételi rendszer előfeltétele, hogy az e-közbeszerzési platformok az e-közbeszerzésre való áttérést követően homogén mutatókat generáljanak. Az így nyert adatok összegyűjtését és különböző szinteken történő feldolgozását követően az Unió területét érintő valamennyi közbeszerzés vonatkozásában megfelelő részletességű és megközelítőleg valós idejű információk fognak rendelkezésre állni.

A teljesen elektronizált úton megvalósuló közbeszerzés Uniószerre történő alkalmazására vonatkozó célkitűzés eléréséhez vezető folyamatos előrelépés támogatására a Bizottság az e-közbeszerzés elterjedésének és gazdasági hatásainak intenzív nyomon követését, továbbá 2013 közepére az e-közbeszerzésről szóló jelentés közzétételét tervezi. A jelentés egyrészt az elért előrelépésekre és a fennmaradt nehézségekre vonatkozó megállapításokat, másrészt a küszöbön álló feladatokat érintő ajánlásokat tartalmaz majd. Az említett tanulmány keretében kidolgozott mutatókat a jelentés esetében is alkalmazni kell.

KULCSINTÉZKEDÉSEK:

- | |
|---|
| (11) Az Európai Bizottság kidolgozza a közbeszerzési kiadások valós idejű nyomon követésére alkalmas elektronikus rendszerek alapjait. <u>Határidő: 2013 közepe.</u> |
| (12) Az Európai Bizottság az e-közbeszerzésre vonatkozó éves jelentést tesz közzé. <u>Határidő: az első jelentés 2013 közepére készül el.</u> |

4. JÓ PÉLDÁVAL AZ ÉLEN JÁRNI

Az Európai Bizottság jelentős közbeszerzőként elismeri, hogy maga is felelősséggel tartozik a lehető legkedvezőbb ár-érték arány eléréséért, valamint annak biztosításáért, hogy saját közbeszerzési eljárásai maximálisan hatékonyak és eredményesek legyenek. Ez az e-közbeszerzésben rejlő lehetőségek bővítését is magában foglalja.

Az európai digitális menetrend²⁶ és az elektronikus kormányzásról szóló 2010-es cselekvési terv²⁷ értelmében az Európai Bizottság megbízást kapott arra, hogy a 2011–2015-ös időszakban hajtsa végre a nagyratörő e-Bizottság cselekvési tervet, amely egy teljesen elektronizált közbeszerzési rendszert, a közzsférára vonatkozó információs stratégiát és az átláthatóságra vonatkozó politikai intézkedéseket foglal magában. A Bizottság az e-Bizottság cselekvési terv elfogadását 2012 második félévének végére várja.

A Bizottság időközben mind a szerződés odaítélését megelőző, mind pedig a szerződés odaítélését követő szakaszok tekintetében kísérleti projekteket (e-Tendering²⁸ és e-Prior²⁹ projektek) hajt végre. E projektek integrálásával átfogó megoldás kerül kidolgozásra, amely a közbeszerzési lánc valamennyi szakaszát lefedi. Az – ISA-program³⁰ keretében végrehajtott – e-Prior projektnek köszönhetően az Európai Bizottság Informatikai Főigazgatósága (DIGIT) 2009 óta alkalmazza az elektronikus számlázást, amely a hagyományos papíralapú számlázással összehasonlítva az alábbi jelentős előnyökkel jár: jobb adatminőség; gyorsabb adatfeldolgozási idő; nincs szükség adatbevitelre vagy a mellékletek szkennelésére, ami jelentős mértékben csökkenti az emberi tévedésből fakadó hibák lehetőségét. Emellett a 2012. év elejétől kezdve az Európai Bizottság többi főigazgatósága, valamint a DIGIT Főigazgatóság keretszerződéseit használó európai ügynökségek számára is kötelező az e-számlázás (majd fokozatosan az e-közbeszerzés egyéb eljárásainak) alkalmazása.

A következő lépés az elektronikus benyújtást lehetővé tevő rendszer, a szerződés odaítélését megelőző szakasz vélhetőleg legproblematikusabb elemének biztosítása lesz. Az elektronikus benyújtásra vonatkozó megvalósíthatósági tanulmány és az ehhez kapcsolódó kísérleti alkalmazás a tervek szerint még a 2012. év végét megelőzően megvalósul. A rendszer a Bizottság szándékai szerint teljesen interoperábilis lesz a PEPPOL projekt keretében kifejlesztett infrastruktúrával. Emellett a szoftver, mint nyílt forráskódú megoldás a jelenlegi állapothoz hasonlóan a jövőben is elérhető lesz a külső felhasználók és fejlesztők számára. Jelenleg számos ország, például Görögország, Norvégia és Portugália ajánlatkérő hatóságai tesztelik az open e-Prior eszköz alkalmazhatóságát.

²⁶ COM(2010) 245, 2010. május 19.

²⁷ COM(2010) 743, 2010. december 15.

²⁸ <https://etendering.ted.europa.eu/>

²⁹ Az e-PRIOR projekt az Európai Bizottságon belül kifejlesztett megoldás. Nyílt forráskódú megoldásként külső felhasználók számára is elérhetővé tették („Open e-PRIOR”). Lásd: <https://joinup.ec.europa.eu/software/openeprior/description>.

³⁰ <http://ec.europa.eu/isa/>

Az Európai Bizottság tervei szerint a teljesen elektronizált közbeszerzési rendszerre való áttérés, amely magában foglalja mind a szerződés odaítélését megelőző, mind pedig az azt követő szakaszt, 2015 júniusára valósul majd meg. Ezzel a Bizottság teljesíti az európai digitális menetrendben és az elektronikus kormányzásról szóló cselekvési tervben vállalt célkitűzéseket. A Bizottság magas szintű informatikai bizottsága (High Level Committee on IT – HLCIT) 2011 decemberében döntött a szükséges előkészítő munka megkezdéséről. Az Európai Bizottság szoros együttműködésre törekszik az Unió más intézményeivel, szervezeteivel és ügynökségeivel is, hogy ezáltal támogatást nyújtson számukra az e-közbeszerzési megoldásoknak a meglévő közbeszerzési eljárásokba való lehetséges integrálása során.

KULCSINTÉZKEDÉSEK:

- (13) **Az Európai Bizottság 2015 közepére** (egy évvel a tagállamok számára megszabott határidőt megelőzően) **végrehajtja a teljesen elektronizált közbeszerzésre való áttérést.**
- (14) **Az Európai Bizottság** – a beruházási költségek csökkentése érdekében – **elérhetővé teszi e-közbeszerzési megoldásait** a saját infrastruktúra kiépítésén dolgozó tagállamok számára.

5. AZ E-KÖZBESZERZÉS NEMZETKÖZI DIMENZIÓI

A Kereskedelmi Világszervezet (WTO) nemrégiben kiadott dokumentuma, a kormányzati beszerzési megállapodás (Government Procurement Agreement – GPA) csak igen korlátozott számú rendelkezést tartalmaz az e-közbeszerzés vonatkozásában, és csupán azt mondja ki, hogy a feleknek rendszeres konzultációt kell folytatniuk a területet érintő változások kapcsán. A közelmúltban elfogadott kormányzati beszerzési megállapodás ugyanakkor jelzi az irányváltást, hiszen elismeri és ösztönzi az elektronikus eszközök alkalmazását a közbeszerzés során, az elektronikus úton odaítélt szerződéseket pedig kifejezetten a megállapodás hatálya alá vonja. Az elektronikus eszközök használatára általános elvek kerültek meghatározásra, emellett egyedi szabályok vonatkoznak többek között a hirdetések elektronikus közzétételére és az elektronikus árverésekre. Az említett jogi rendelkezések mellett a joghatóságok képviselőinek az e-közbeszerzési rendszerek kapcsán folytatott informális konzultációja nagymértékben elősegíti majd a határokon átnyúló szerződések kapcsán esetlegesen felmerülő nehézségek elkerülését. A magas minőségű nemzetközi szabványok általános alkalmazása az elgondolások szerint megteremti a nyitottság és átjárhatóság szükséges fokát.

Tekintettel az e-közbeszerzés egyre jelentősebb nemzetközi dimenzióira, elengedhetetlen annak biztosítása, hogy az e-közbeszerzési rendszerek joghatóságtól függetlenül valamennyi ajánlattevő (és különösen a WTO GPA tagjai) számára nyitottak legyenek. Az Európai Bizottság ennél fogva törekedni fog arra, hogy kiépítse részvételét a megfelelő nemzetközi szabványalkotó fórumokon, valamint az e-közbeszerzés témáját rendszeresen érintse a főbb kereskedelmi partnerekkel folytatott kétoldalú szabályozási párbeszédok során.

KULCSINTÉZKEDÉSEK:

- (15) Az Európai Bizottság **támogatja a szabályozást érintő nemzetközi párbeszédet** a nyílt e-közbeszerzési rendszerekről és hatékonyan **nyomon követi a vonatkozó nemzetközi szabványalkotó munkát.**

6. KÖVETKEZTETÉS

A teljesen elektronizált közbeszerzés alkalmazására való áttérés elsősorban nem műszaki vagy technológiai kérdés, hanem egy olyan gazdasági és politikai kihívás, melynek megoldása nem valósulhat meg a legfelsőbb szintű politikai elkötelezettség nélkül. A Bizottság ezért felszólítja a tagállamokat és az Európai Parlamentet, hogy adják egyértelmű politikai jelét amelletti elkötelezettségüknek, hogy szembe kívánnak nézni az említett kihívással. Ennek keretében törekedjenek a felülvizsgált közbeszerzési jogszabálycsomag elfogadására még a 2012. év végét megelőzően, hogy a teljesen elektronizált közbeszerzés alkalmazására való áttérés az Unióban a 2016. év közepére sikeresen megvalósulhasson.