



Strasbourg, 2017.10.3.  
COM(2017) 572 final

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

**Közbeszerzés Európában és Európa szolgálatában**

## Bevezetés

Olyan időkben, amikor az EU alapjaiban változik, és amikor megújult a vita annak jövőbeni irányáról, egyértelmű, hogy az európaiak megérdemlik, és egyre inkább igénylik is, hogy az EU konkrét eredményeket mutasson föl. Az uniós szinten hozott intézkedéseknek a gazdasági növekedésre és versenyképességre, a fenntarthatóságra, a szolidaritásra és a biztonságra kell irányulniuk. Amint azt az európai beruházási terv<sup>1</sup> kifejti, az egységes piacon való munkahelyteremtés és a fenntartható növekedés előmozdítása révén a beruházások ösztönzése kulcsfontosságú az ilyen eredmények eléréséhez.

Gazdaságunkban az állami beruházások jelentős – az uniós GDP 14 %-át kitevő – részét közbeszerzés útján költik el. Ezáltal a közbeszerzés a beruházási ökoszisztéma egyik legmeghatározóbb része. A hatóságok ezt az eszközt még inkább stratégiai módon használhatják fel, hogy minden egyes euró közpénzért nagyobb értéket kapjanak, és hozzájáruljanak az innovatívabb, fenntarthatóbb<sup>2</sup>, befogadóbb és versenyképesebb gazdaság kialakításához. Ezenfelül a közbeszerzési rendszerek javítása erősebb egységes piacot eredményez, amelynek szükségességét Juncker elnök is kiemelte az Unió helyzetét értékelő, 2017. évi beszédében.

Ez a közlemény egy olyan közbeszerzési stratégiát mutat be, amely kijelöli az általános politikai keretet, és egyértelmű prioritásokat határoz meg a közbeszerzési gyakorlat javítása és az EU-n belüli beruházások támogatása érdekében. E stratégia mellett három konkrét kezdeményezés kerül előterjesztésre. A Bizottság közleményt ad ki a nagy léptékű infrastrukturális projektekre vonatkozó mechanizmusról annak érdekében, hogy a hatóságok számára egyértelműséget és iránymutatást nyújtson a közbeszerzés területén. Kiad egy ajánlást is a közbeszerzést végző szervezetek professzionalizálására vonatkozóan is, mivel a hozzáértő munkaerő elengedhetetlen a hatékony végrehajtáshoz. Ezzel párhuzamosan célzott konzultáció indul az innovatív megoldások közbeszerzéséről szóló iránymutatás-tervezettel kapcsolatban, amelynek célja, hogy új és fenntarthatóbb megoldásokat támogasson társadalmaink számára.

### 1. A KÖZBESZERZÉSEK FONTOSABBAK, MINT VALAHA

Az **európaiak** elvárják, hogy a befizetett adóért cserébe magas **színvonalú közszolgáltatások** formájában megfelelő viszonzást kapjanak. A szülők szeretnék, hogy gyermekeik egészséges ételeket kapjanak az iskolákban, a városlakók intenzívebb beruházásokat várnak el az intelligens és fenntartható városok terén, továbbá azt, hogy javuljanak az életkörülmények és épüljenek kijelölt biztonságos kerékpárutak, terek és játszóterek biztonságos és innovatív anyagokból; a közúthasználók biztonságos, magas színvonalú infrastrukturális létesítményeket várnak el, a betegek szeretnék jobb minőségű egészségügyi ellátáshoz hozzáférni, és elvárják, hogy rendelkezésre álljanak a legújabb, innováción alapuló orvosi berendezések és diagnosztikai eszközök. A minőségi közszolgáltatások biztosítása érdekében a beszerzés stratégiai megközelítésére van szükség. Ez nagymértékben **függ a korszerű és hatékony közbeszerzési eljárásoktól.**

A **hatóságok** számára a közbeszerzés **a közpénzek hatékony, fenntartható és stratégiai módon történő elköltésének erőteljes eszköze**, különösen a szűkös nemzeti költségvetések

<sup>1</sup> A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Központi Banknak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a Régiók Bizottságának és az Európai Beruházási Banknak: Európai beruházási terv (COM(2014)0903).

<sup>2</sup> Az erőforrás-hatékonysági, energiahatékonysági és gazdasági aspektusok integrálása révén.

idején. Az évente 2 000 milliárd euró értéket képviselő<sup>3</sup> közbeszerzés jobb irányítás mellett jelentős megtakarításokat eredményezhet az állami költségvetésekben, miközben nőne a beruházások száma. Például a 10 %-os hatékonyságnövekedés jelentős, évi 200 milliárd EUR összegű megtakarítást eredményezhet anélkül, hogy az európaiak számára kínált szolgáltatások színvonala csökkenne. A közbeszerzés jelentős hatást gyakorol az EU strukturális és beruházási alapjaira is, ahol az alapok közel felét közbeszerzési szerződéseken keresztül költik el. A jó szerződéskötés elősegíti, hogy az uniós alapokból származó pénzek a gazdaságilag legelőnyösebb módon kerüljenek felhasználásra.

A közbeszerzési ügyek fontosak azon **európai vállalatok** számára is, amelyek az egységes piac előnyeit élvezik, amikor saját országukban vagy más uniós tagállamokban közbeszerzési eljárásokon vesznek részt. A technológiai gyorsulás és a digitalizáció, a demográfiai változások, valamint az egymással összekapcsolt piacok erőteljesen kihatnak társadalmainkra és gazdaságainkra. A globalizált világban az egységes piac által létrehozott gazdasági integráció továbbra is a jólét megteremtése és versenyképesség egyik fő motorja marad, és ebből következően a leghatékonyabb védelmet nyújtja számunkra.

A **közbeszerzés** minden tagállam gazdaságpolitikai eszköztárában **stratégiai szerepet** tölt be. A 2015-ös egységes piaci stratégia<sup>4</sup> átláthatóbbá, hatékonyabbá és elszámoltathatóbbá tette a közbeszerzési rendszereket. Ehhez a tisztán adminisztratív megközelítésről a stratégiai és igényeken alapuló megközelítésre való áttérésre van szükség, a szabályok maradéktalan tiszteletben tartása mellett. Az éves szinten az uniós GDP mintegy 14 %-át kitevő közbeszerzés hozzájárulhat számos jelentős kihívás kezeléséhez Európában, különös tekintettel a fenntartható növekedés és munkahelyteremtés megteremtésére<sup>5</sup>. Lehetővé teheti a reálgazdaságba történő beruházást, és ösztönözheti a keresletet, hogy növekedjen az innováción és a digitalizáción alapuló versenyképesség, amint az az iparpolitikáról szóló közleményben<sup>6</sup> is szerepel. Támogathatja továbbá az erőforrás-hatékony, energiahatékony és körforgásos gazdaságra való áttérést<sup>7</sup>, valamint a fenntartható gazdasági fejlődés előmozdítását és az egyenlőbb, befogadó társadalmak kialakulását.

A **közbeszerzésre vonatkozó irányelvek új**, 2014-ben elfogadott **generációja**<sup>8</sup> keretet biztosít a közbeszerzés rugalmasabbá tételéhez. Ezen irányelvek egyszerűsítik a közbeszerzési eljárásokat, javítják a kkv-k közbeszerzéshez való hozzáférését. Az általános cél az, hogy a közkiadások hatékonyságának növelése mellett költséghatékonyabban lehessen felhasználni a közpénzeket, és jobb eredmények szülessenek a társadalmi és egyéb közpolitikai célkitűzések terén. Végül az irányelvek szigorúbb rendelkezéseket tartalmaznak a feddhetetlenségre és az átláthatóságra vonatkozóan a korrupció és a csalás tekintetében.

Bár az irányelvek nemzeti jogba való átültetése nem halad megfelelő ütemben<sup>9</sup>, a korszerűsített jogi keret a tagállamok nagy többségében már hatályban van. Az európai szemeszter folyamata<sup>10</sup> azonban számos olyan konkrét területet azonosított, ahol a nemzeti közbeszerzési környezet javulása döntő mértékben hozzájárulna a versenyképesség és a hatékonyság növeléséhez. Emellett a tagállamok nem használják ki teljes mértékben azokat a lehetőségeket, amelyeket a közbeszerzés mint a fenntartható, szociálpolitikai célokat és az innovációt támogató stratégiai eszköz kínál. **Legfőbb ideje tehát, hogy figyelmünket az új szabályok intelligens gyakorlati alkalmazására összpontosítsuk.**

<sup>3</sup> Az építési beruházásokra, árukra és szolgáltatásokra fordított teljes államháztartási kiadás becslése (az Eurostat adatai alapján).

<sup>4</sup> COM(2015) 550 final, „Az egységes piac továbbfejlesztése: a polgárok és vállalkozások lehetőségeinek bővítése”.

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan\\_hu](https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_hu).

<sup>6</sup> COM(2017) 479 final.

<sup>7</sup> Lásd: COM/2014/0398 final/2 „Úton a körkörös gazdaság felé: zéró hulladék program Európa számára”.

<sup>8</sup> A 2014-es reform részeként elfogadták a 2014/23/EU irányelvet („koncessziós” irányelv), a 2014/24/EU irányelvet („általános” irányelv) és a 2014/25/EU irányelvet („közüzemi” irányelv).

<sup>9</sup> Számos tagállam e három irányelv legalább egyikét még mindig nem ültette át a nemzeti jogrendszerébe.

<sup>10</sup> 2017-ben hét tagállam kapott a közbeszerzéssel kapcsolatos országspecifikus ajánlásokat.

Ezzel a közleménnyel a Bizottság olyan **konkrét területeket határoz meg, amelyeken a változás jelentősen megváltoztathatja** a tagállamokban a **közpénzek elköltésének módját**, és ezáltal az Unióban érezhetően hozzájárul a növekedéshez és a munkahelyteremtéshez. Felvázolja a Bizottság elképzelését arról, hogy Európában milyen közbeszerzést lehetne és kellene a közeljövőben megvalósítani. A tagállamok és hatóságaik hatásköreinek teljes körű elismerése mellett a Bizottság kötelezettséget vállal arra, hogy határozottan támogatja a tagállamok közbeszerzési kultúrájának megváltoztatását. Ehhez minden kormányzati szinten erős politikai felelősségvállalásra és a közbeszerzés gyakorlatának fokozatos megváltoztatására van szükség. A Bizottság ezért a kormányzat és más érdekelt felek minden szintjén **egyértelmű kölcsönös kötelezettségvállaláson alapuló, széles körű partnerséget sürget** a tagállamok hatóságaival, illetve hatóságai között.

## **2. A KÖZBESZERZÉS NAPJAINKBAN: VÁLTOZÁSOK VANNAK KIBONTAKOZÓBAN, AZONBAN A KIHÍVÁSOK TOVÁBBRA IS FENNÁLLNAK**

**Uniós szinten számos, az elmúlt években indított kezdeményezés kezd meghozni gyümölcsét.** Az érvényben lévő jogi keret segítette a tagállamok további beszerzési piacainak javításában és integrálásában. Az egységes európai közbeszerzési piac létrehozása regionális- és világszinten is jelentős eredmény. Az adatok azt mutatják, hogy az elmúlt években nőtt a határokon átnyúló (közvetlen és közvetett) beszerzések aránya, és elérte az uniós beszerzések teljes értékének mintegy 23 %-át<sup>11</sup>, ugyanakkor még van min javítani. Amint az „Az egységes piac jobb irányítása”<sup>12</sup> című közleményben szerepel, a Bizottság széles körű segítséget nyújtott a tagállamoknak az új irányelvek nemzeti jogba való átültetésének folyamata során. Az európai strukturális és beruházási alapok keretében a tagállamoknak teljesíteniük kell a közbeszerzésre vonatkozó előfeltételeket, amelyek biztosítják, hogy az alapok által társfinanszírozott, hatékony és eredményes beruházások alapvető keretfeltételei legyenek érvényben. A tagállami reformfolyamatoknak folytatódniuk kell a Bizottság teljes körű támogatásával.

Az elmúlt években **több tagállamban is biztató lépések történtek** a közbeszerzési gyakorlatok vagy struktúrák radikális reformja terén. Franciaországban például 2016 márciusában létrehozták az Állami Beszerzési Igazgatóságot az állam beszerzési politikájának meghatározása és az ajánlatkérő szervek részére történő képzés biztosítása érdekében. Írorszában 2014-ben egy központi beszerzőhivatalt<sup>13</sup> hoztak létre azzal az egyértelmű megbízással, hogy a piaci és egyéb beszerzési adatok széles körű alkalmazásával javítsák a közkiadások kezelését. Olaszországban átlagosan 23 %-os megtakarítást sikerült elérni az együttműködési beszerzésekre vonatkozó igények és eljárások meghatározására szolgáló koordinált rendszer létrehozásával. Az HAPPI<sup>14</sup> projekt keretében az egészséges időskorra vonatkozó innovatív megoldásokat több tagállam<sup>15</sup> ajánlatkérő szervei közösen szerezték be. Szlovákia olyan szerződés-nyilvántartást vezetett be, amely a nyilvánosság számára

---

<sup>11</sup> Egy közelmúltbeli bizottsági tanulmány kimutatta, hogy 2009–2015 közötti időszakban a szerződések összértékének 3,5 %-át a közvetlen határokon átnyúló beszerzések tették ki. A közvetett határokon átnyúló (külföldi leányvállalatokon keresztül történő) beszerzések aránya meghaladta a szerződések összértékének 20 %-át. Ezek az adatok nem veszik figyelembe az ellátási láncokon belüli növekvő nemzetközi kereskedelmet.

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/strategy/docs/governance/20120608-communication-2012-259-2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/governance/20120608-communication-2012-259-2_en.pdf)

<sup>13</sup> Office of Government Procurement (Közbeszerzési hivatal) [ogp.gov.ie/](http://ogp.gov.ie/)

<sup>14</sup> Egészségben megöregedni – innovatív megoldások közbeszerzése <http://www.happi-project.eu/>

<sup>15</sup> Franciaországból, Olaszországból, Luxemburgból, Belgiumból és Hollandiából több mint 20 egészségügyi szervezet vásárolt HAPPI megoldásokat.

hozzáférést biztosít az ország hatóságai által kötött valamennyi szerződéshez, ezáltal javítja az átláthatóságot és lehetővé teszi a nyilvános ellenőrzést. 8 uniós ország 40 közigazgatási szervének számítása szerint az EU által finanszírozott GPP 2020 (zöld közbeszerzés) projekt<sup>16</sup> keretében indított több mint 100 pályázat 900 000 tonnát meghaladó szén-dioxid-egyenérték megtakarításához vezetett.

**A változás történhet alulról felfelé is.** A 2016 májusában egy olyan, számos érdekelt felet és intézményt – többek között városi hatóságot – tömörítő széles körű partnerségről, az „Amszterdami Paktumról”<sup>17</sup> született megállapodás, amelynek célja a városi kihívások kezelésére vonatkozó kiegyensúlyozott, fenntartható és integrált megközelítés kialakítása. A közbeszerzés e cél elérésének egyik kulcsfontosságú eszköze, többek között az innovatív, környezetkímélő és felelős megoldások vásárlása révén. Ezek a példák – sajátosságaikat figyelembe véve – követendő mintaként szolgálhatnak a többieknek.

Ezek a pozitív fejlemények azonban továbbra is elszigetelten létező bevált gyakorlatok maradnak, amelyeknek szélesebb körben kell beágyazódnuk, és ösztönző példává kellene válniuk, hogy mások is csatlakozzanak, és tanuljanak ezekből a tapasztalatokból. Több mutató is azt jelzi, hogy még bőven van javítanivaló.

**A stratégiai közbeszerzési lehetőségeket nem elegendő mértékben használják.** A közbeszerzések 55 %-ánál még mindig a legalacsonyabb árat tekintik a szerződésodaitélés egyetlen szempontjának. A közbeszerzési irányelvek teljes körű szabadságot biztosítanak az ajánlatkérő szervek számára arra vonatkozóan, hogy a szerződéseket költséghatékonyság vagy minőségi szempontok alapján ítélik-e oda<sup>18</sup>. Azok a – költséghatékonysági megközelítés alapján – gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatok, amelyek szociális, környezetvédelmi, innovációval, hozzáféréssel összefüggő vagy más, minőségi szempontokat<sup>19</sup> tartalmaznak, még mindig háttérbe szorulnak.

Ami az innovációt illeti, az elemzések azt mutatják, hogy az innovációs közbeszerzéseknek számos akadálya van<sup>20</sup>. A helyzet javításának egyik módja az innovációs partnerségi eljárás szélesebb körű alkalmazásából állhat. Ezt az eszközt, amelyet a piaci szereplőknek kell alkalmazniuk az innovatív megoldások érdekében, a 2014. évi irányelvek alapján hozták létre az innovációs közbeszerzések sajátosságainak való megfelelés, valamint a jogbiztonság növelése és az innovációval együtt járó kockázatok csökkentése érdekében. Eddig 17 innovációs partnerségre vonatkozó eljárás indult.

A közbeszerzés nyílt versenyen alapul, hogy ily módon a közpénzek a lehető legmagasabb értéket teremtsék. Ez **a versenyfolyamat vagy nincs jelen, vagy pedig csökken az intenzitása.** A TED-ben közzétett közbeszerzési szerződések 5 %-a tárgyalásokat követően, pályázati felhívás közzététele nélkül kerül odaítélésre. 2006 és 2016 között az egyetlen ajánlatot tartalmazó ajánlatok száma 17 %-ról 30 %-ra nőtt. Az ajánlatok pályázati kiírásonkénti átlagos száma ugyanabban az időszakban ötről háromra csökkent. Ez azt mutatja, hogy a vállalkozások több nehézséggel szembesülnek a közbeszerzési piacokhoz való

<sup>16</sup> <http://www.gpp2020.eu/home/A> GPP 2020 az Unió éghajlat-politikai céljait szem előtt tartva az alacsony szén-dioxid-kibocsátást érintő fő beszerzésekre összpontosított Európában.

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf)

<sup>18</sup> A 2014. évi közbeszerzési irányelvek kifejezetten felhatalmazzák a tagállamokat arra, hogy kizárólag az árat vagy a költséget vegyék figyelembe a szerződés odaítélésének egyetlen szempontjaként.

<sup>19</sup> Ez magában foglalja a projekt teljes életciklusa során felmerülő külső költségek felmérését is.

<sup>20</sup> Lásd: „A közbeszerzés stratégiai alkalmazása a zöld, szociális és innovációs politikák előmozdítására” című tanulmányt, [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks_en)

hozzáférés terén, különösen a határokon átnyúló projektek esetében. A kkv-k az uniós küszöbértékeket meghaladó közbeszerzési szerződések értékének csupán 45 %-át nyerték el, ami egyértelműen alacsony szint a gazdaságban betöltött súlyukhoz képest.

A közbeszerzést gyakran még mindig pusztán közigazgatási eljárásnak tekintik, amely révén a hatóságok a működésükhöz szükséges alapvető termékeket, szolgáltatásokat vagy építési beruházásokat megvásárolják. Ezt bizonyítja az a tény, hogy **gyakran nem is állnak rendelkezésre egyértelmű és konszolidált közbeszerzési adatok**. Nincs uniós szintű konszenzus abban a tekintetben, hogy mely adatokat kell összegyűjteni és milyen célból. Számos tagállamban a központi hatóságok nem tudják megadni az országukra vonatkozó a közbeszerzési kiadások pontos mértékét, annak ellenére, hogy hatalmas összegekről van szó. Ilyen esetekben a nyilvános ellenőrzés nagyrészt hiányzik, nincs lehetőség az adatközpontú szakpolitikai döntéshozatalra, sőt a költségvetési ellenőrzésre sem.

Hasonlóképpen a **közbeszerzés digitális átalakítása is lassú**. A 2016. évi felmérés szerint csupán négy olyan tagállam van, amely a közbeszerzési eljárás valamennyi fontos szakaszában digitális technológiákat vesz igénybe<sup>21</sup>. A tagállamok egyelőre nem használják ki az új technológiák megjelenését a közbeszerzési eljárások egyszerűsítése és gyorsítása érdekében.

**Az ajánlatkérő szervek ritkán vásárolnak együtt**, mivel az eljárásoknak csupán 11 %-át fordítják együttműködésen alapuló beszerzésekre. A nagy tételben történő vásárlás gyakran jobb árakhoz vezet, és lehetőséget kínál a know-how cseréjére és jobb minőség megszerzésére. Bár nem minden típusú beszerzés felel meg a nagy tételben történő vásárlás feltételeinek, az általánosan alacsony összesítési ráták a lehetőségek kiaknázásának hiányát mutatják.

Gyakran érvelnek azzal, hogy **a közbeszerzési eljárások túl összetettek, és túlzott adminisztratív terhet jelentenek**, még az uniós szabályok 2014-ben végrehajtott, fent hivatkozott jelentős reformját és egyszerűsítését követően is. Még bonyolultabb a helyzet azon transznacionális infrastrukturális projektek esetében, amelyek – természetüknél fogva – nem szabványosak, mivel eltérő tagállamokban végrehajtandó különböző intézkedéseket tartalmaznak. Az összetettség valós foka attól is függ, hogy miként alkalmazzák a szabályokat a gyakorlatban, és hogy milyen mértékben használják az új eszközöket. A közbeszerzés az eljárások egységesítésével, a bevált gyakorlatok hatóságok közötti megosztásával és a közbeszerzések professzionalizálásával tovább egyszerűsíthető.

### 3. TOVÁBBI LÉPÉSEK: SZÉLES KÖRŰ PARTNERSÉG A KÖZÖS SIKEREK ÉRDEKÉBEN

Annak érdekében, hogy javuljon a közbeszerzés stratégiai dimenziójának elismerése és a közbeszerzési piac gyakorlati működése, az irányítás minden szintjén **erős és széles körű politikai felelősségvállalásra van szükség**. Jelentős javulásra van lehetőség abban az esetben, ha a hatóságok kötelezettséget vállalnak arra, hogy komolyan foglalkoznak a problémával. Ahelyett, hogy a beszerzést adminisztratív kötelezettségnek tekintenék, sokkal előnyösebb lenne proaktív politikai megközelítést alkalmazni.

---

<sup>21</sup> Elektronikus értesítés; Elektronikus hozzáférés az ajánlati dokumentációhoz; Elektronikus benyújtás; Elektronikus elbírálás; Elektronikus odaítélés; Elektronikus megrendelés; Elektronikus számlázás; Elektronikus fizetés.

A Bizottság – a jól megalapozott jogi együttműködés és segítségnyújtás mellett – igyekszik kapcsolatot tartani a tagállamokkal és az érdekelt felekkel azokban az ügyekben, amelyekkel azok szembesülnek, és amelyek esetében az uniós szintű intézkedések és támogatás egyértelmű hozzáadott értéket teremthetnek. A szükséges fejlesztések megvalósítása érdekében a Bizottság **széles körű együttműködésen alapuló partnerséget** javasol egy olyan hatékony, átlátható, digitális és intelligens közbeszerzési rendszer kialakítása érdekében, amely teljes mértékben megfelel a jelenlegi változó környezet kihívásainak. Minden partnernek megvan a maga szerepe, de a kötelezettségvállalásoknak kölcsönösen erősíteniük kell egymást. Az egyidejű és összehangolt fejlesztések összességében – a multiplikátorhatás révén – nagyobb előnyökkel járhatnak, mint az egyéni erőfeszítések egyszerű összege.

A partnerség a következő érdekelt felekre és szempontokra terjedhet ki:

- A **nemzeti hatóságok** képesek lennének a közbeszerzési eljárások jobb szervezésére a következők révén: egyértelmű nemzeti közbeszerzési stratégia, hatékonyabb nemzeti és regionális szintű koordináció, egyértelmű nemzeti szabályok és gyakorlati iránymutatások, a bevált gyakorlatok cseréje, kompetenciatámogató központok és központi beszerzési szervek felállítása, az átláthatóság növelése, valamint gyors, független és kiegyensúlyozott eljárások biztosítása.
- A **regionális és helyi önkormányzatok** képesek lennének szorosabban együttműködni, összetett beszerzést alkalmazni, előmozdítani a stratégiai és a digitális közbeszerzést, valamint növelni az ajánlatkérő szervek szakmaiságát.
- A **Bizottság** kötelezettséget vállalna arra, hogy együttműködést alakít ki, és számos támogató eszközt dolgoz ki, beleértve a több kulcsfontosságú területre vonatkozó iránymutatásokat és legjobb gyakorlatokat annak érdekében, hogy a beszerzés a lehető legegyszerűbb és leghatékonyabb legyen. Ugyanakkor folytatni fogja a jogérvényesítési politikáját, és stratégiai módon élni fog mérlegelési jogkörével annak érdekében, hogy kiemelten tudja kezelni az uniós jog megsértésének leg súlyosabb eseteit, amelyek a polgárok és a vállalkozások érdekeit érintik.
- A **vállalkozások**, az ipar és a vállalkozói szövetségek – a különböző megoldások objektív alapon történő összehasonlítására szolgáló értékelési modellek kidolgozása révén – például ösztönözhetnék a közbeszerzési piacokon való nagyobb részvételt az országhatárokon túl is. A felülvizsgálati eljárásokat felelős módon kell alkalmazni. Az előzetes piaci konzultációk fontos szakaszt jelentenek a beszerzési szakértelem javításában, és ennek érdekében be kell vonniuk a kkv-kat is.
- **Érdekelt felek:** Számos városban és községben egyre nagyobb figyelem irányul a részvételi költségvetéssel kapcsolatos megközelítésre, ami lehetővé tenné a helyi csoportok által támogatott stratégiai szempontok fokozott figyelembevételét. Az újságíróknak és a nyilvánosságnak a rendelkezésre álló adatokat kell használniuk a közbeszerzés nyilvános ellenőrzésének elvégzéséhez és az ajánlatkérő szervek elszámoltatásához. Fontos szerep jut a tudósoknak és a tudományos szakembereknek, akik – többek között – analitikai módszereket és adatmodelleket dolgoznak ki.

Unió szinten az **Európai Parlament** megfelelő bizottságai és a **Versenyképességi Tanács** lehetnek a tagállamokkal folyó, közbeszerzéssel kapcsolatos folyamatos politikai párbeszéd

fórumai. A partnerség a közbeszerzéssel kapcsolatos önkéntes alapon történő párbeszédben is testet ölthet, ami – adott esetben – teljes mértékben illeszkedne az európai szemeszter folyamatához. E párbeszéd a Bizottság és a tagállamok közötti együttműködés keretében is megvalósulhatna. Ez lehetővé tenné egy differenciált megközelítést is, kiemelten kezelve szükség esetén a strukturális reformokat és a szabályoknak való megfelelést, más esetekben pedig a fokozott támogatásnyújtást. Hasonló folyamatokról nemzeti szinten is lehet döntést hozni, bevonva az érdekelt feleket egy valódi együttműködésen alapuló folyamatba. Mivel jelenleg az EU lakosságának 70 %-a városi területekre koncentrálódik, jelentős szerepe van a Bizottság által javasolt városfejlesztési menetrendnek, amely páneurópai platformot biztosít a több rétegre kiterjedő érdekelt felek részvételéhez.

A 21. század követelményeinek megfelelő intelligens közbeszerzési rendszerek megvalósítása elkötelezettséget és eltökéltséget igényel a modernizáció, a digitalizálás és a professzionalizálás iránt. Egyértelmű megállapodásra van szükség arról, hogy mi a siker fokmérője, és ehhez egyértelmű mérőföldköveket kell meghatározni, valamint biztosítani kell az elért eredmények nyomon követését. A hatóságok és az érdekelt felek – tekintettel a heterogén közbeszerzési rendszerekre, valamint az egyes tagállamok eltérő fejlettségi szintjére és előrehaladására – a legjobb helyzetben vannak kötelezettségvállalásaik tartalmának és szintjének meghatározásához.

A Bizottság kész arra, hogy nemzeti és regionális szinten is támogassa ezen erőfeszítéseket és elősegítse az információk, az ismeretek és a tapasztalatok cseréjét. Kötelezettséget vállal továbbá egyes, a függelékben felsorolt támogató intézkedések végrehajtására is. Várakozással tekint a nemzeti és helyi hatóságokkal és más érdekelttel folytatott széles körű politikai párbeszédre, egyeztetésre és együttműködésre az önkéntes, mégis határozott kötelezettségvállalások kialakítása érdekében. A Bizottság emellett lépéseket tesz a saját közbeszerzési gyakorlatának javítása érdekében, lehetővé téve ezáltal a stratégiai szempontok nagyobb fokú figyelembevételét<sup>22</sup>.

#### **4. A KIEMELTEN KEZELENDŐ TERÜLETEK – HAT STRATÉGIAI PRIORITÁS**

A Bizottság hat prioritási területet határozott meg, amelyeken a közbeszerzést egyértelmű és konkrét intézkedések révén hatékony eszközzé lehet alakítani az egyes tagállamok gazdaságpolitikai eszköztárában, ami jelentős előnyökkel fog járni a közbeszerzések eredményei tekintetében.

##### **a. A stratégiai közbeszerzés szélesebb körű alkalmazásának biztosítása**

A központi kormányzat és a helyi önkormányzatok esetében a stratégiai közbeszerzésnek fokozottabb szerepet kell játszania annak érdekében, hogy összhangban legyen az olyan társadalmi, környezetvédelmi és gazdasági célkitűzésekkel, mint a körforgásos gazdaság. Az innovatív, zöld és társadalmi kritériumok érvényesítése<sup>23</sup>, az előzetes piaci konzultáció vagy a minőségi értékelések (MEAT – a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat<sup>24</sup>) szélesebb körű alkalmazása, valamint az innovatív megoldásoknak a kereskedelmi hasznosítást megelőző

<sup>22</sup> A körforgásos gazdaságra vonatkozó uniós cselekvési tervvel összhangban a Bizottság példát fog mutatni oly módon, hogy egyrészt garantálja, hogy az általa folytatott közbeszerzések során a lehető legnagyobb mértékben fogja alkalmazni a zöld közbeszerzés (GPP) kritériumait, másrészt pedig az uniós finanszírozásban kiemelt figyelmet fordít a GPP-re. Például a Bizottságon belül számos területen (pl. az egyszer használatos műanyagok igénybevételének csökkentése) jelenleg is erőfeszítések történnek.

<sup>23</sup> Amely – többek között – magában foglalja a fogyatékossgal élő személyek hozzáféréseinek kötelezettségét is.

<sup>24</sup> Gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat, amely nagyobb hangsúlyt fektet a minőségre.



szakaszban történő megvásárlása nem csupán rendkívül hozzáértő közbeszerző szervezetek tesz szükségessé, hanem mindenekelőtt politikai elképzelést és politikai felelősségvállalást igényel. Egyes tagállamok közbeszerzési eljárásaik során kötelezővé tették a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot, amely a zöld kritériumot is magában foglalja. Mások fontolóra vették önkéntes célértékek meghatározását az eljárás nyomon követésére. Mindenesetre annak érdekében, hogy a közbeszerzések terén optimális eredményeket érjünk el, **a stratégiai kritériumokat szisztematikusan alkalmazni kell**. Ezt olyan széles körű gyakorlati támogatással lehet lehetővé tenni, mint a szabványok, a referenciamutatókra vonatkozó módszerek terjesztése, a címkék rendszeres frissítése<sup>25</sup> és a bevált gyakorlatok listájának rendelkezésre bocsátása.

Például a zöld közbeszerzés vonatkozásában a Bizottság javaslatot fog tenni a „GPP képzési eszköztár” frissített változatának, a tiszta járművek beszerzéséről szóló 2009/33/EK irányelv<sup>26</sup> felülvizsgálatára, valamint önkéntes eszközöket kíván kidolgozni egyes termékek életciklusköltségeinek meghatározására. A szociális közbeszerzések terén a meglévő iránymutatás frissítésre kerül. E frissítéshez együttműködéses megközelítést fognak alkalmazni. az érdekelt felekkel folytatott konzultációval kezdődik, amelynek célja, hogy javaslatokat gyűjtsenek az iránymutatás hatályára és az általa kezelendő kérdésekre vonatkozóan, beleértve azt is, hogy miként lehetséges a szociális innováció és a szociális vállalkozás keresletoldali funkcióinak legjobb integrálása. A javasolt európai akadálymentesítési intézkedéscsomag<sup>27</sup> célja, hogy akadálymentesítésre vonatkozó közös funkcionális követelményeket határozzon meg a fogyatékkal élő és az idősebb személyek számára. Az innováció terén előkészítés alatt áll a támogató szakpolitika és végrehajtási keret áttekintése, valamint az innovációbarát közbeszerzési eljárásokra vonatkozó iránymutatás.

Noha prioritás a stratégiai közbeszerzés szélesebb körű alkalmazása, a Bizottság tudomásul veszi, hogy számos tagállamban még mindig hiányosságok tapasztalhatók a közbeszerzési rendszer megfelelő működését illetően. A Bizottság továbbra is támogatást és iránymutatást fog nyújtani annak érdekében, hogy ezen országok teljes mértékben működőképes közbeszerzési rendszereket hozzanak létre a zöld, társadalmi és innovatív kritériumok további végrehajtása előtt.

Tőkeáttételi hatásuk, sajátosságaik és sajátos kihívásaik miatt **célzott megközelítésre van szükség a kiemelt ágazatok** – mint például az építőipar, az egészségügyi ellátás és az informatikai ágazat – számára, beleértve a gyors technológiai és piaci fejlődést. A Bizottságnak a nagy léptékű infrastrukturális projektekkel kapcsolatos önkéntes előzetes értékelési mechanizmusra vonatkozó kezdeményezését<sup>28</sup> is ebben az összefüggésben kell megvizsgálni. Léteznek már kezdeményezések és eszközök – például az értékalapú egészségügyi beszerzés, az épületinformáció-modellezés<sup>29</sup>, az életciklus-szemléleten alapuló megközelítés a fenntartható épületek beszerzésének elősegítésére<sup>30</sup>, valamint a közbeszerzésre vonatkozó IKT-szabványok európai katalógusa –, amelyek lehetővé teszik az interoperabilitás javítását és a kereskedői „lock-in” hatások elkerülését.

<sup>25</sup> Mint például az ökocímke, az energetikai vagy a méltányos kereskedelemre vonatkozó címkék.

<sup>26</sup> A Bizottság 2017. évi munkaprogramjával összhangban.

<sup>27</sup> COM/2015/0615 végleges.

<sup>28</sup> Ehhez a közleményhez kapcsolódnak.

<sup>29</sup> Az épületinformáció-modellezés az építés és a vagyoni eszközök digitális formája. Az Európai Bizottság anyagilag támogatta a „Bevezetés az épületinformáció-modellezésbe” című kézikönyv elkészítését (lásd: <http://www.eubim.eu/handbook/>).

<sup>30</sup> Például LEVEL(s): <http://ec.europa.eu/environment/eussd/buildings.htm>

Ezek mellett külön figyelmet kell fordítani a védelmi és biztonsági ágazatra, beleértve a kiberbiztonságot is<sup>31</sup>. Az európai védelmi cselekvési terv keretében már jól halad a munka. A cselekvési terv középpontjában a védelmi közbeszerzésekről szóló irányelv hatékony végrehajtása áll, amelynek célja, hogy lehetőséget biztosítson az európai vállalatok számára azok méretétől és székhelyétől függetlenül. Ez a következőket foglalja magában:

- iránymutatás nyújtása az irányelv egyes vonatkozásaival kapcsolatban;
- rendszeres jelentések (eredménytáblák) létrehozása a tagállamok által benyújtott kérelmekről;
- a jogérvényesítés megvitatása a tagállamokkal; valamint
- a kkv-k és az alvállalkozók határokon átnyúló piaci hozzáféréseinek javítását célzó kezdeményezések előmozdítása (ajánlás a tagállamok számára és az iparral való együttműködés).

## **b. Az ajánlatkérő szervek professzionalizálása**

A változás ösztönzéséhez megfelelő készségekkel rendelkező emberekre van szükség. Az ajánlatkérő szervek professzionalitásának alacsony szintje<sup>32</sup> számos tagállamban rendszerszintű problémát jelent. Létfontosságú, hogy a közbeszerzési eljárások valamennyi szakaszában javítsák a közbeszerzési készségeket, beleértve az IKT-készségeket is. A változó kultúra és a stratégiai közbeszerzés fokozott alkalmazása szükségessé teszi a rugalmas gyakorlatok, a piacokkal kapcsolatos ismeretek és az innovatív eszközök szélesebb körű használatát. Az állami szektornak átfogó stratégiát kell életbe léptetnie annak érdekében, hogy az egész közbeszerzési piacon képes legyen ellensúlyozni a kockázatkerülést, és vonzerőt jelentsen a tehetségek számára, valamint képezze és fejlessze a készségeket.

A tagállamok a professzionalizálás felé vezető út különböző szakaszában vannak, de fontos, hogy valamennyien kötelezzék el magukat az út mellett. A tapasztalatok megosztása lehetővé teszi számukra, hogy javítsák beszerzési gyakorlatukat, valamint lehetővé teszi a közbeszerzés hatásának és elismertségének növelését közpolitikai célok elérése érdekében. A **nemzeti szintű, hosszú távú professzionalizálás elengedhetetlen** ahhoz, hogy a megfelelő készségekkel és eszközökkel rendelkező emberek álljanak rendelkezésre a megfelelő helyen és a megfelelő időben a legjobb eredmények eléréséhez.

A Bizottság elkötelezetten segíti a tagállamokat e stratégiák kidolgozása és végrehajtása érdekében tett erőfeszítéseikben; többek között a professzionalizálásról szóló és e közleménnyel párhuzamosan elfogadásra kerülő ajánlással, az európai kompetenciakeret meghatározásával, az informatikai ismeretek e-jártassági központjának létrehozásával, valamint a bevált gyakorlatok megosztásával. Célzott segítséget nyújt továbbá a kapacitásépítéshez és a képzéshez olyan országspecifikus támogatási eszközökkel, amelyek különböző bizottsági programok keretében érhetők el<sup>33</sup>.

## **c. A közbeszerzési piacokhoz való hozzáférés javítása**

A kkv-k kulcsszerepet játszanak a munkahelyteremtésben, a növekedésben és az innovációban, ugyanakkor nehézségekbe ütköznek a közbeszerzéshez való hozzáférés terén,

<sup>31</sup> Ahogy ez az uniós kiberbiztonsági stratégiában (JOIN(2017) 450 final) is szerepel.

<sup>32</sup> Egy tanulmány (Bandiera, Prat, Valletti, 2008) szerint a szakmai közbeszerzési készségek hiánya még súlyosabb problémát jelent, mint a korrupció: a közbeszerzés során elpazarolt források 83 %-a a professzionalitás és az ösztönzők hiányára vezethető vissza, míg a korrupció az elpazarolt források csupán 17 %-áért felelős.

<sup>33</sup> Néhány példa ezekre: SRSS, TAIXE REGIO Peer 2 Peer program az ERFA és a KA keretében.

mind az EU belül, mind pedig a nemzetközi piacokon. A kkv-k jelenleg az uniós küszöbértékek feletti teljes szerződéses érték 45 %-át nyerik el, közvetlenül, közös ajánlattevőként vagy alvállalkozóként. A 2014-es irányelvek olyan intézkedéseket<sup>34</sup> tartalmaznak, amelyek **megkönnyítik a vállalkozások – köztük a kkv-k – közbeszerzéshez való hozzáférését, beleértve a határokon átnyúló közbeszerzéseket is**. Hatékonyabban kell tájékoztatni a nagyközönséget – beleértve a vállalkozásokat és az ajánlatkérő szerveket is – a kkv-k számára biztosított fokozott közbeszerzési lehetőségekről. Ez különösen fontos szerepet játszik a határokon átnyúló közbeszerzések előmozdításában. A cél az, hogy a kkv-k közbeszerzésekből való részesedése a gazdaságban betöltött általános súlyuknak megfelelően növekedjen. A Bizottság konkrét intézkedéseket tett a kkv-k közbeszerzésekhez való hozzáféréseinek megkönnyítése érdekében. Ezen intézkedések részét képezik a COSME program által finanszírozott projektek. Ezenfelül különösen a védelmi ágazatban – ahogy az az európai védelmi cselekvési tervben<sup>35</sup> kifejtésre került – konkrét intézkedések történtek annak érdekében, hogy a kkv-k könnyebben hozzáférjenek a határokon átnyúló közbeszerzési piacokhoz.

A hozzáférés javításának másik módja a piaci szereplők, köztük a kkv-k közötti bizalom kiépítése a közbeszerzési eljárásokban való részvétel érdekében. Ez a **problémamegoldásnak és a közbeszerzési döntések független felülvizsgálatának** tisztességes és hatékony lehetőségeivel valósítható meg. A jogorvoslati irányelveket<sup>36</sup> nemrégiben értékelték<sup>37</sup>, és 2017 márciusában létrehozták az elsőfokú jogorvoslati testületek hálózatát. A Bizottság továbbra is nyomon követi az e területen fennálló helyzetet, iránymutatást nyújt és aktívan támogatja a tagállamok – és azok felülvizsgálati és jogorvoslati szervei – közötti együttműködést és a legjobb gyakorlatok cseréjét a felülvizsgálati rendszerek hatékonyságának és minőségének Unió-szerte történő javítása érdekében.

Az Európai Unió a világ legnyitottabb közbeszerzési piaca, ugyanakkor az európai vállalkozások piacra jutási lehetőségei az EU-n kívüli országokban nem mindig felelnek meg a kölcsönösség elvének. A fontosabb uniós kereskedelmi partnerek az uniós vállalkozásokat hátrányosan érintő intézkedéseket alkalmaznak azáltal, hogy preferenciális elbánásban részesítik a nemzeti ajánlattevőket<sup>38</sup>. A Bizottságnak a globalizáció kihasználásáról szóló vitaanyaga kiemelte, hogy az egyenlő feltételek megteremtésére egyre nagyobb szükség van, valamint felszólított egy nemzetközi közbeszerzési eszköz mielőbbi elfogadására<sup>39</sup>. Mindez növelné az Európai Unió befolyását a kereskedelmi partnereivel folytatott tárgyalásokon. Sürgősen szükség volna annak a patthelyzetnek a mielőbbi feloldására, amely ezen eszközzel kapcsolatosan a Tanácsban kialakult.

A Bizottság a továbbiakban is a közbeszerzési piacokhoz való hozzáférés előmozdítására irányuló erőfeszítések élére áll, hogy ezáltal segítse az uniós vállalkozásoknak a külföldi közbeszerzésekben való részvételét. Ezzel összefüggésben a Bizottság arra ösztönzi a nem uniós országokat, hogy csatlakozzanak a közbeszerzésekről szóló WTO-megállapodáshoz, valamint erőfeszítéseket tesz annak érdekében, hogy a szabadkereskedelmi megállapodások részeként ambiciózus közbeszerzési rendelkezéseket sikerüljön elfogadtatni. Mindezeknek a

<sup>34</sup> A kkv-k közbeszerzési piacokhoz való hozzáféréseinek javítására irányuló intézkedések magukban foglalják a szerződések részekre osztásának ösztönzését, a pályázati eljárásban való részvételhez szükséges üzleti forgalom korlátozását és a dokumentációra vonatkozó követelmények csökkentését.

<sup>35</sup> COM(2016) 950.

<sup>36</sup> 92/13/EGK irányelv és a 2007/66/EK irányelvvel módosított 89/665/EGK irányelv.

<sup>37</sup> COM/2017/028 final.

<sup>38</sup> Mint például a „Buy American”, „Make in India” vagy „Buy Chinese” politikák.

<sup>39</sup> COM (2016)34 final.

célja annak biztosítása, hogy az uniós vállalkozások jogot kapjanak arra, hogy az adott ország vállalkozásaival azonos feltételekkel vehessenek részt a nem uniós országok – beleértve EU szomszédságpolitikájának részes és partnerországait is – közbeszerzésein.

A Bizottság emellett támogatja a kedvező szabályozási környezet megteremtését a nem uniós országok számára<sup>40</sup> azáltal, hogy előmozdítja a globális és összehangolt szabványok kidolgozását a közbeszerzések terén.

#### **d. Az átláthatóság és az integritás növelése, valamint az adatok minőségének javítása**

A megfelelő szakpolitikai válaszok előkészítéséhez elengedhetetlenek a megbízható adatok. A digitális átalakulás, az adatok mennyiségének általános növekedése, valamint a nyílt adatokra vonatkozó szabványok rendelkezésre állása lehetőséget kínál az igényeken alapuló politikai döntéshozatalhoz és előrejelző rendszerekhez szükséges elemzések számára, lehetővé téve ezáltal a közbeszerzések<sup>41</sup> terén előforduló korrupció kezelését. **Jobb és hozzáférhetőbb közbeszerzési adatokat kell rendelkezésre bocsátani**<sup>42</sup>, mivel ezáltal számos lehetőség nyílik a közbeszerzési politikák teljesítményének jobb értékelésére, a közbeszerzési rendszerek közötti kölcsönhatás optimalizálására és a jövőbeni stratégiai döntések kialakítására. Az elektronikus közbeszerzési rendszereknek jó minőségű adatokat kell szolgáltatniuk, de ennél is fontosabb, hogy a politikai döntéshozók használják ezen adatokat, valamint osszák meg azokat másokkal. Emellett e rendszerek a szabálytalanságok feltárására is eszközöket biztosítanak. Uniós szinten a Bizottság új elektronikus formanyomtatványokat<sup>43</sup> fog javasolni az adatgyűjtés javítására.

A közbeszerzési adatokhoz való hozzáférésnek lehetővé kell tennie a civil társadalommal folytatott párbeszédet, valamint a kormányokat elszámoltathatóbbá kell tennie. A hatóságok így módon jobban fel vannak készülve a csalás és a korrupció elleni küzdelemre<sup>44</sup>. Ennek érdekében **nyomatékosan ajánlott a nyilvánosan hozzáférhető szerződések nyilvántartásának**<sup>45</sup> **létrehozása**, hogy így módon garantálni lehessen az odaítélt szerződéseknek és azok módosításainak átláthatóságát.

A korrupció bejelentésének **hatékony jelentési mechanizmusok létrehozásával történő lehetővé tétele és a visszaélést bejelentő személyek megtorlással szembeni védelme** szintén hozzájárulhat a közbeszerzés átláthatóságának javításához és a közpénzek megtakarításához<sup>46</sup>. A Bizottság jelenleg vizsgálja a visszaélést bejelentő személyek védelmének erősítéséhez szükséges uniós szintű horizontális vagy további ágazati fellépés szükségességét, jogi megvalósíthatóságát és alkalmazási körét.

<sup>40</sup> Szabályozási és szakpolitikai párbeszéd és együttműködési programok kidolgozására kerül sor a közbeszerzési piacokon, például Indiában, Braziliában és Kínában.

<sup>41</sup> Ahogy az az európai szemeszter néhány országspecifikus ajánlásában is szerepelt.

<sup>42</sup> A szükséges mértékben tiszteletben tartva ugyanakkor az alapvető jogokat, és különösen a személyes adatok védelméhez való jogot.

<sup>43</sup> Az elektronikus formanyomtatvány a közbeszerzési eljárásokhoz használt formanyomtatványok felülvizsgálatára irányuló kezdeményezés, amely az egységes piaci stratégiában került meghirdetésre.

<sup>44</sup> A Bizottság 2014. évi antikorrupciós jelentése szerint a korrupció évente mintegy 120 milliárd euróba kerül az uniós társadalomnak. Egy – a PWC és az Ecorys által az Európai Bizottság számára – készített 2013-as tanulmány szerint a korrupció közvetlen költsége csak öt ágazatban (közúti és vasúti közlekedés, vízellátás és hulladékgazdálkodás, városi/közüzemű építőipar, képzés, valamint kutatás és fejlesztés) és mindössze nyolc uniós országban 1,4 milliárd euró és 2,2 milliárd euró közé tehető.

<sup>45</sup> Amennyiben az ilyen nyilvántartás személyes adatokat tartalmaz, meg kell felelnie az adatvédelmi jogszabályok követelményeinek.

<sup>46</sup> „A közbeszerzést érintő visszaéléseket bejelentő személyek védelmének becslött gazdasági haszna” című, a Milieu Ltd. által a Bizottság számára készített 2017. évi tanulmány szerint a visszaélést bejelentő személyek hatékony védelmének a közbeszerzés területén gyakorolt lehetséges előnyei uniós szinten évente 5,8 milliárdtól 9,6 milliárd euróig terjedő összeget tesznek ki.

A közbeszerzési irányelvek olyan széles körű lehetőségeket kínálnak a korrupciótól mentes, teljes mértékben átlátható közbeszerzési eljárások irányába való elmozdulásra, mint a 2018-ig kötelezően bevezetendő e-közbeszerzés, valamint az összeférhetetlenségre vonatkozó rendelkezések szigorítása<sup>47</sup> vagy a kizárási okoknak az ajánlattevők tekintetében való kiterjesztése. Minden kormányzati szinten fel kell hívni a figyelmet ezek a lehetőségekre.

Az összejátszás egy része visszatérő jelenség egyes közbeszerzési piacokon. Ez legfeljebb 20 %-kal növelheti az árat az alapesetben a versenyképes piacokon fizetendő árhoz képest<sup>48</sup>. A versenyhatóságokat vizsgálati és végrehajtási jogkörökkel ruházták fel az összejátszásra irányuló magatartások szankcionálására, de csak olyan esetekre vonatkozóan, amelyekben fennáll a gyanú, hogy az összejátszás már megtörtént. Annak érdekében, hogy az összejátszásra irányuló magatartás kockázata a minimálisra csökkenjen a közbeszerzési piacokon, a Bizottság olyan eszközöket és kezdeményezéseket fog kidolgozni, amelyek ezzel a kérdéssel foglalkoznak, és felhívják rá a figyelmet. Ezek részét képezik az ajánlatkérő szervek piaci ismereteinek javítását célzó intézkedések, az ajánlatkérő szerveknek a közbeszerzési eljárások gondos tervezésben és részletes kidolgozásában történő támogatása, valamint a közbeszerzések és a versenyhatóságok közötti jobb együttműködés és információcsere. A Bizottság iránymutatásokat fog kidolgozni az új uniós irányelveknek az összejátszásra vonatkozó kizárási okokra vonatkozó alkalmazásáról is.

#### e. A közbeszerzés digitális átalakításának fellendítése

Az új digitális technológiák – az elektronikus közbeszerzés bevezetése révén – jelentős lehetőséget kínálnak a közbeszerzési eljárás észszerűsítésére és egyszerűsítésére. A közbeszerzési irányelvek előírják, hogy az ajánlatok elektronikus benyújtását 2018 októberéig kötelezővé fogják tenni. Az elektronikus közbeszerzés előnyeit azonban csak akkor fogják összesíteni, ha **a teljes közbeszerzési eljárás már keresztülment a digitális átalakuláson**. Ez számos szakaszt foglal magában, a tervezéstől, a bejelentésen, a benyújtáson és a számlázáson át a fizetésig és az archiválásig.

Az új technológiák lehetővé teszik a közbeszerzés és a közigazgatás vonatkozó részei kialakításának újragondolását. Egyedülálló lehetőség nyílik az érintett rendszerek átalakítására és a digitális átalakulás megvalósítására.

A Bizottság továbbfejleszti és előmozdítja az általa kifejlesztett eszközöket és standardokat<sup>49</sup>, hogy azáltal nemzeti szinten lehetővé tegye mind a közbeszerzés digitális átalakítását, mind pedig olyan eszközök bevezetését kiegészítő területeken, mint az egységes digitális portál<sup>50</sup> és az európai szolgáltatási e-kártya<sup>51</sup>. A Bizottság továbbra is kétoldalú alapon fogja támogatni a tagállamokat a közbeszerzés digitális átalakítása során aggodalomra okot adó területek meghatározásában. Ez magában foglalja a megoldások vagy definíciók interoperabilitásával

<sup>47</sup> Az összeférhetetlenség meghatározására vonatkozó minimumszabályok, valamint az uniós országok azon kötelezettsége, hogy megfelelő intézkedéseket hozzanak az összeférhetetlenség feltárására, megelőzésére és kezelésére.

<sup>48</sup> Lásd: Anderson és Kovacic, „Versenypolitika és a nemzetközi kereskedelem liberalizációja: alapvető kiegészítések a közbeszerzési piacokon való megfelelő teljesítmény biztosításához”, PPLR, 18 (2009): 67. o.

<sup>49</sup> Ilyen például az eCertis, az egységes európai közbeszerzési dokumentum (ESPD), az elektronikus számlázásra vonatkozó európai szabvány.

<sup>50</sup> COM(2017) 256.

<sup>51</sup> A belső piacon az építőipari és üzleti szolgáltatások határokon átnyúló kiterjesztéséről szóló, a Bizottság által 2017 januárjában elfogadott és az Európai Parlament és a Tanács által jelenleg tárgyalta javaslat (COM 2016 (823) és COM 2016 (824)), amely olyan harmonizált uniós szintű eljárást vezet be, amely magában foglalja a 2014/24/EU irányelv 64. cikkében említett hivatalos jegyzékekbe felvett gazdasági szereplők jóváhagyását.

kapcsolatos kérdéseket<sup>52</sup>, a megfelelő szakpolitikai struktúrák és készségek kialakítását, valamint a reformok hatékony végrehajtásához szükséges érdekelt felek bevonását.

#### **f. Együttműködés a közös beszerzés érdekében**

Az állami beszerzések összevonása Uniós-szerte megkezdődött<sup>53</sup>. Az összevonásokat végző központi beszerző szervek (CPB-k) kezelik a közbeszerzési piacok egyre növekvő részét. Egyre fontosabb szerepet töltenek be a közbeszerzési reform előmozdításában, ideértve a stratégiai megközelítés végrehajtását is. Lehetővé teszik a közbeszerzők befolyásának növelését, ami elengedhetetlen bizonyos piacokon, melyeket kevés számú piaci szereplő ural. A helyzettől függően a központi beszerző szervek nemzeti szintű általános mandátummal, konkrét ágazatokra (például egészségügy, IT) vagy regionális/helyi beszerzésekre szakosodva is létrejöhetnek.

A központi beszerző szervek nagy beszerzési volumenét fel lehet használni a stratégiai beszerzések ösztönzésére, például a beszerzési célok meghatározásával. A közbeszerzési eljárások szabványosításában és a piaci előrejelzésben betöltött szerepük szintén a közigazgatás professzionalizálásának kulcs tényezője, és lehetővé teszi a kkv-barát eljárásokat. A tudás és a szakértelem összegyűjtése továbbgyűrűző hatásokat eredményez, mivel a központi beszerző szervek gyakran nyújtanak támogatói és konzultációs szolgáltatásokat más ajánlatkérő szervek számára.

Az ajánlatkérő szervek közötti szorosabb együttműködés is nagy haszonnal járna<sup>54</sup>. Az új uniós szabályok jelentős mértékben elősegítik a határokon átnyúló közös közbeszerzéseket, amelynek keretében a különböző országok ajánlatkérő szervei közösen szervezik meg közbeszerzési eljárásaikat. Az ilyen partnerségek megvalósíthatóságát számos közelmúltbeli példa is igazolja. Emellett a nemzeti határokon átnyúló nagy infrastrukturális projektekre irányuló közbeszerzések szükségessé teszik a beszerzést kiíró szervek közötti szoros együttműködést, valamint az is fontos, hogy e szervek képesek legyenek közös „nyelvet” beszélni. Egyes területeken, amilyen például a transzeurópai közlekedési hálózat, alaposabb elemzéseket kell folytatni annak felderítésére, hogy mely okokra vezethető vissza a határokon átnyúló közbeszerzések alacsony száma. Ezzel összefüggésben konkrét intézkedések meghozatalára kerülhet sor<sup>55</sup>.

Ebben az összefüggésben a Bizottság tovább növeli a határokon átnyúló közös beszerzéssel kapcsolatos ismertségét és előmozdítja a helyes gyakorlatot.

### **5. KÖVETKEZTETÉSEK**

Az állami hatóságok általában arra törekednek, hogy a fenntartható államháztartás biztosítása mellett egyenlő esélyeken, fenntartható gazdasági növekedésen és széles körű piaci részvételen alapuló tisztességesebb társadalmat hozzanak létre. A közbeszerzés továbbra is a szakpolitikák végrehajtásának kulcsfontosságú eszköze marad. Amennyiben stratégiai

<sup>52</sup> Figyelembe véve az uniós szinten közösen elfogadott interoperabilitási megoldások – mint például az elektronikus azonosító, az elektronikus aláírás, az elektronikus kézbesítés és az elektronikus számlázás – előnyeit.

<sup>53</sup> A kereslet-összevonás azt jelenti, hogy az ajánlatkérő szervek vagy más szervek a központi beszerző szerveken keresztül nagykereskedőként vagy közvetítőként működnek.

<sup>54</sup> Például környezetkímélő tömegközlekedési eszközök több helyi önkormányzat által történő közös közbeszerzése.

<sup>55</sup> Lásd: A transzeurópai közlekedési hálózat (TEN-T) kiépítésének egyszerűsítése: [https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/consultations/2017-ten-t-implementation\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/consultations/2017-ten-t-implementation_en)

eszközként használják, a közbeszerzés – tekintettel a közkiadásokon belüli nagyságrendjére – képessé teheti a kormányokat a kulcsfontosságú politikai eredmények elérésére.

A közbeszerzés intelligens alkalmazása hozzájárulhat az olyan globális kihívások kezeléséhez, mint az éghajlatváltozás és az erőforrások szűkössége vagy a társadalom előregedése. Támogatja a szociális politikákat, és felgyorsítja a fenntarthatóbb ellátási láncokra és üzleti modellekre való átállást. Javíthatja a versenyképességet, és lehetővé teheti a kkv-k számára a közbeszerzési lehetőségekhez való hozzáférést. Az átlátható és professzionális ajánlatkérő szervek képesek lesznek a pénzek hatékony elköltésére és a korrupció elleni küzdelemre.

Több tagállam már megkezdte a közbeszerzési politikák stratégiai megközelítésének kidolgozását, amelyet ígéretes helyi kezdeményezések egészítenek ki. Az együttműködés és a kölcsönös inspiráció révén még több eredményt lehetne elérni. A Bizottság ösztönző szerepet kíván játszani ebben az átalakulási folyamatban, amelynek eredményeképpen olyan modern, innovatív, fenntartható közbeszerzési rendszerek jönnek létre, amelyek megfelelnek a 21. század kihívásainak és amelyeket az intelligens közbeszerzésre irányuló, befogadó és elkötelezett uniós partnerség ösztönöz.

## **FÜGGELÉK – Az Unión belüli közbeszerzések végrehajtásával kapcsolatos kezdeményezések áttekintése 2018 végéig**

Ez a közlemény széles körű partnerségre szólít fel az Unión belüli közbeszerzési gyakorlat működésének javítása érdekében. A Bizottság felkéri a tagállamokat, más hatóságokat és a közbeszerzésekben érdekelt feleket, hogy kötelezzék el magukat az e téren tett önkéntes, konkrét intézkedések mellett. **A Bizottság a maga részéről kötelezettséget vállal arra, hogy 2018 végéig teljesíti a következő konkrét intézkedéseket:**

### **1. A stratégiai közbeszerzés szélesebb körű alkalmazásának biztosítása**

- A nagy léptékű infrastrukturális projektekre vonatkozó önkéntes előzetes értékelési mechanizmus létrehozása;
- A zöld és társadalmilag felelős közbeszerzésről szóló iránymutatás naprakésszé tétele és az innovációs közbeszerzésről szóló iránymutatás kidolgozása; valamint
- A stratégiai beszerzésekkel kapcsolatos bevált gyakorlatok cseréje, beleértve a kulcsfontosságú ágazatokat (építőipar, egészségügy, IT).

### **2. Az ajánlatkérő szervek professzionalizálása**

- Az ajánlatkérő szervek professzionalizálásáról szóló ajánlás elfogadása;
- A közbeszerzések európai szintű közös keretrendszerének kidolgozása, az ajánlatkérő szervek által szükségesnek ítélt készségek és kompetenciák meghatározása;
- Egy központi információs portálként szolgáló e-jártassági központ, valamint a helyes közbeszerzési gyakorlatok elektronikus könyvtárának létrehozása; valamint
- A nemzeti innovációs közbeszerzési központok uniós hálózatának létrehozása.

### **3. A közbeszerzési piacokhoz való hozzáférés javítása**

- A nem uniós közbeszerzési piacokhoz való hozzáférés kereskedelmi megállapodások révén történő növelése;
- A jogorvoslati rendszer megerősítése a korrekciós intézkedésekre vonatkozó elsőfokú felülvizsgálati szervek hálózatba szervezésével és a jogorvoslatról szóló útmutatások kidolgozásával; valamint
- Kísérleti projektek indítása a kkv-k részvételének üzleti közvetítőkön és innovációs közvetítőkön keresztül történő ösztönzésére.

### **4. Az átláthatóság és az integritás növelése, valamint az adatok minőségének javítása**

- Új közbeszerzési formanyomtatványok kibocsátása az adatgyűjtés javítása érdekében;
- A nyilvánosan hozzáférhető szerződések nyilvántartása létrehozásának előmozdítása; valamint
- Az integritással kapcsolatos új rendelkezések gyakorlati alkalmazásával és az összejátszásra vonatkozó kizárással kapcsolatos iránymutatások kidolgozása, illetve a szabálytalanságokat tartalmazó adatbázis létrehozása.

### **5. A közbeszerzés digitális átalakításának fellendítése**

- Az e-Certis eszköz hatályának bővítése és az informatikai rendszerek továbbfejlesztése; valamint



- Az egységes európai közbeszerzési dokumentum, az egyszeri adatszolgáltatásra vonatkozó elv és az elektronikus számlázás tagállami végrehajtásának támogatása.

#### **6. Együttműködés a közös beszerzés érdekében**

- A határokon átnyúló közös közbeszerzés előmozdítása, beleértve a nagy beszerzők által végzett innovációt is;
- Kísérleti képzés indítása „kkv-barát politikák a központi beszerző szerveknél” címmel.