



# EURÓPAI SZEMESZTER – TEMATIKUS TÁJÉKOZTATÓ

## KÖZBESZERZÉS

### 1. BEVEZETÉS

A hatóságok évente a GDP mintegy 14%-ának megfelelő összeget fordítanak közbeszerzésre az Európai Unióban. Ez több mint 1,9 billió EUR-t jelent<sup>1</sup>. Egyértelmű tehát, hogy a közbeszerzés a nagyságrendje miatt fontos a versenyképesség szempontjából. Ez különösen olyan ágazatokra igaz, mint az energiaügy, a közlekedés, a védelem, az informatika és az egészségügyi szolgáltatások, mivel ezek esetében a közszféra jelenti a kereslet fő forrását.

A hatékonyan működő közbeszerzés az Európai Unióban felmerülő legjelentősebb szakpolitikai kihívások nagy részének megoldásához elengedhetetlen. Ilyen kihívások merülnek fel a növekedés és a foglalkoztatás, a költségvetési fegyelem, a közigazgatás korszerűsítése, a korrupció és az összejátszás elleni küzdelem, a kis- és középvállalkozások piacra jutása, a polgárok hatóságokba és demokráciába vetett bizalma, az innováció, valamint a környezetvédelmi és társadalmi szempontból fenntartható növekedés tekintetében.

A közpénzekből finanszírozott termelői kiadások és beruházások kulcsfontosságúak a gazdasági növekedés helyreállításában, különösen

---

<sup>1</sup> A közüzemi szolgáltatók kiadásait nem tartalmazó, legfrissebb becslés szerint. A közüzemi beszerzésekre is kiterjedő korábbi becslések szerinti összeg az uniós GDP mintegy 19%-át, azaz hozzávetőlegesen 2,3 billió EUR-t tesz ki.

akkor, ha csak korlátozott mértékben állnak rendelkezésre államháztartási források. A tagállamok számára a közbeszerzés a kormányzati politika végrehajtásának és a nemzeti stratégiai célkitűzések teljesítésének nélkülözhetetlen eszköze. A jó működő közbeszerzési piac fokozza az ország versenyképességét, mivel hatékonyabbá teszi az államháztartás működését, valamint jobb beruházásokat és színvonalasabb szolgáltatásokat eredményez, többek között az infrastruktúra és az e-kormányzat terén.

Az Európai Unió által megállapított uniós küszöbértéket<sup>2</sup> meghaladó összegű közbeszerzési szerződéseket az Unió egész területén közzé kell tenni a „Tenders Electronic Daily” (TED)<sup>3</sup> platformon keresztül. Ennek célja a közbeszerzési piacok Unión belüli integrálása, a verseny fokozása és a közpénzek költséghatékony felhasználása. Az Unió-szerte közzétett pályázati felhívások teljes összege 450 milliárd EUR volt 2015-ben.

---

<sup>2</sup> Az uniós jog harmonizált minimumszabályokat határoz meg azokra a pályázatokra vonatkozóan, amelyek pénzben kifejezett értéke bizonyos összeget meghalad. Ezek a szabályok a következő internetcímen érhetők el: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_en).

<sup>3</sup> <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

## 2. A LEGJELENTŐSEBB SZAKPOLITIKAI KIHÍVÁSOK

A közbeszerzés megerősítése központi jelentőséggel bír a hatóságok egyenlő esélyeken, fenntartható gazdasági növekedésen és széles körű piaci részvételen alapuló, tisztességesebb társadalmat létrehozására irányuló intézkedéseiben. A hatékony közbeszerzési rendszer egyúttal az államháztartás fenntarthatóvá tételéhez is nagyban hozzájárul.

A hatályos uniós keretszabályozás szerint a közbeszerzési rendszer minőségének és hatékonyságának értékelése elengedhetetlen az erősségek és gyengeségek feltárásához a tagállamokban.

Ezek ismeretében korrekciós intézkedések és stratégiák határozhatók meg. A korszerű közbeszerzés néhány kulcsfontosságú ismérve a következő:

- **ár-érték arány:** a szükséges áruk, építési beruházások és szolgáltatások biztosítása gazdaságosan, eredményesen és hatékonyan;
- **átláthatóság:** a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos információk nyilvánosságra hozatala érthetően, hozzáférhető módon és a kellő időben;
- **méltányosság:** a közbeszerzési eljárásnak részrehajlástól mentesnek kell lennie, és az összes ajánlattevőt egyenlő bánásmódban kell részesítenie;
- **felelősségteljes irányítás:** a közbeszerzést nem szabad pusztán közigazgatási eljárásként kezelni; épp ellenkezőleg, lehetőségnek kell tekinteni, amellyel észszerű közkiadások mellett lehet különféle társadalmi célkitűzések megvalósítani. Ennek köszönhetően fokozódik a bizalom a kormányzat, valamint a környezetvédelmi, szociális és innovációs politikák iránt.

A szolgáltatott adatok hozzáférhetősége és minősége döntő fontossággal bír a közbeszerzés elemzése és, valamint megfelelő fellépések és szakpolitikai

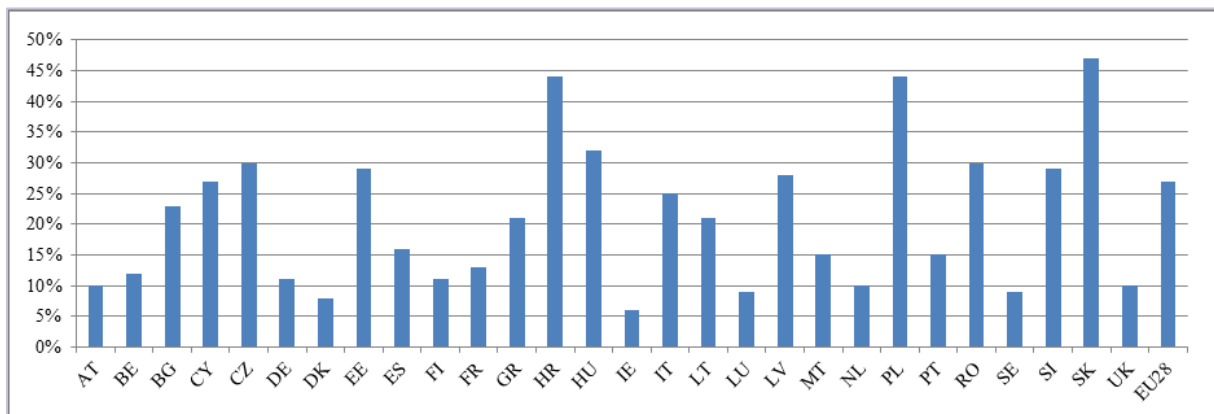
válaszintézkedések kidolgozása szempontjából. Ha jobb és hozzáférhetőbb közbeszerzési adatok állnak minden érdekelt fél rendelkezésére, akkor a kutatói közösség is nagyobb figyelmet fordíthat erre a témakörre (így új elképzelések születhetnek bizonyos gyengeségek orvoslását illetően), valamint optimalizálható a szélesebb társadalommal való kapcsolattartás (a bizalom erősítése és társadalmi nyomás kialakítása a közbeszerzési rendszerek teljesítményének javítása érdekében).

## Ár-érték arány

### 2.1. Verseny a közbeszerzésben

A TED-en közzétett, szerződés odaítéléséről szóló tájékoztatók tartalmazzák a benyújtott ajánlatok számát. Ez lényeges mutató, amely kifejezi a közbeszerzési piacokon folyó verseny mértékét. Az ajánlattevők között a közbeszerzési szerződésekért folyó verseny útján érhető el a közbeszerzési politika végső célja, vagyis a legjobb ár-érték arány. 2006 és 2016 között az egyetlen ajánlatot tartalmazó pályázatok száma 14%-ról 29%-ra nőtt. Ez azt jelenti, hogy nincs versenyfolyamat, vagy csökken annak intenzitása, a vállalkozások pedig általában véve nehezebben tudnak belépni a közbeszerzési piacokra.

1. ábra: Azoknak a szerződéseknek (kivéve keretszerződések) a hányada, amelyekre egyetlen ajánlat érkezett, 2006–2016.



Forrás: Európai Bizottság a HL/TED adatai alapján (Horvátország: 2013–2016; Románia és Bulgária: 2007–2016).

Az EU-28 szintjén a szerződés odaítéléséről szóló tájékoztatók 27%-a tartalmazott mindössze egy ajánlattevőt a 2006 és 2016 közötti időszakban. Ez az arány az új tagállamokban voltak a legmagasabb. Olaszországban szintén magas volt ez az érték, megközelítette az EU-28 átlagát. Összességében véve egyre több olyan uniós tagállam van, ahol a szerződések jelentős hányadára egyetlen ajánlat érkezik, vagyis nincs megfelelő verseny (1. ábra).

## 2.2. A határokon átnyúló közbeszerzések mértéke

Az uniós közbeszerzési szabályok által teremtett feltételekkel kapcsolatosan az a várakozás fogalmazódott meg, hogy majd fokozzák a határokon átnyúló pályáztatást. A határokon átnyúló közbeszerzésnek alapvetően két formája van, közvetlen<sup>4</sup> és közvetett<sup>5</sup>. 2009 és 2015 között a határokon átnyúló közvetlen közbeszerzések mértéke általában véve az odaítélt szerződések összértékének és teljes számának részarányát tekintve egyaránt nőtt (2,5%-ról 3,5%-ra, illetve 1,5%-ról 2%-ra). Ugyanebben az időszakban a határokon átnyúló közvetett közbeszerzések is hasonló növekvő tendenciát mutattak: az odaítélt szerződések teljes számának részaránya 19,9%-ról 22,6%-ra, összértékének részaránya pedig 18,6%-ról 21,4%-ra nőtt. Megállapítható azonban, hogy ez a növekedési tendencia az idő függvényében vizsgálva nem bizonyult állandónak.

2009 és 2015 között a határokon átnyúló közvetlen közbeszerzések részaránya az odaítélt szerződések számát tekintve

mindössze három országban haladta meg a 10%-ot: Máltán (12%), Írországon (13%) és Luxemburgban (17%). Ebben a három kis országban a jelek szerint a helyi kínálat nem elegendő az ajánlatkérők által támasztott kereslet kielégítéséhez. Az EU 28 tagállamának többségében a határokon átnyúló közvetlen közbeszerzések részaránya az odaítélt szerződések számát tekintve nem haladta meg az 5%-ot (2. ábra).

2009 és 2015 között a határokon átnyúló közvetett közbeszerzések részaránya a legtöbb tagállamban meghaladta a 15%-ot. A határokon átnyúló közvetlen közbeszerzések részaránya az odaítélt szerződések számát tekintve a 2,1% és 34,8% közötti (az értéket tekintve pedig az 5,9% és 36% közötti) tartományban mozgott az EU 28 tagállamában.

Abból, hogy a határokon átnyúló közvetett közbeszerzés akkor gyakori, amikor kevés a határon átnyúló közvetlen közbeszerzés, arra lehet következtetni, hogy a határokon átnyúló ajánlattételnek valós és vélt akadályai vannak, emiatt pedig a vállalkozások a helyi leányvállalatukon keresztül folytatnak határokon átnyúló értékesítést<sup>6</sup>.

---

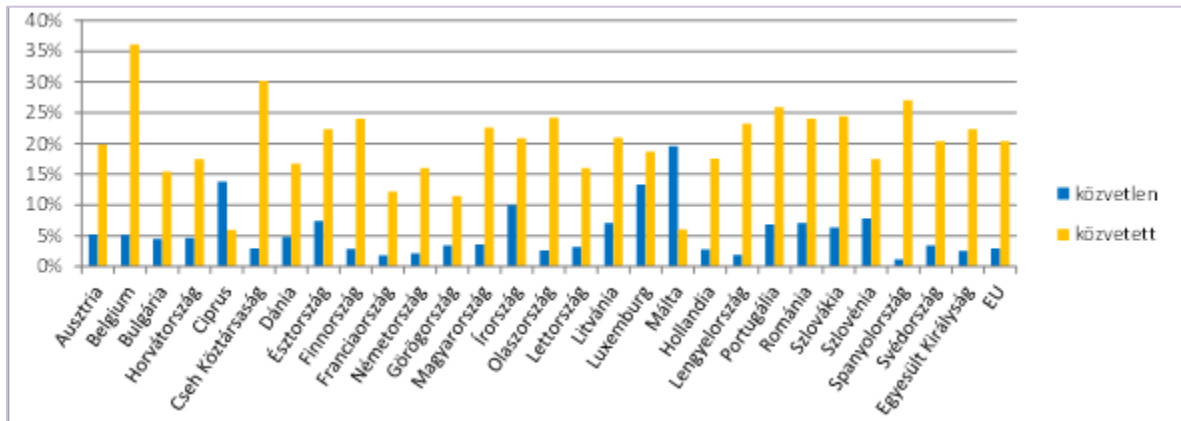
<sup>4</sup> Amikor a nyertes ajánlattevő nem ugyanabban az országban található, mint az ajánlatkérő szerv, és nem belföldi tulajdonban áll.

<sup>5</sup> Amikor a nyertes ajánlattevő ugyanabban az országban rendelkezik székhellyel, mint az ajánlatkérő szerv, de külföldi vállalkozás leányvállalata.

---

<sup>6</sup> Ahogy a vállalkozások külföldi piacra lépés iránti stratégiája körvonalazódik, úgy nagyobb valószínűséggel hoznak létre leányvállalatot, hogy megbirkózzanak az országspecifikus követelmények összetettségével. A külföldi ajánlattevők azért is előnyösnek tekintik a helyi jelenlétet, mivel úgy vélik, hogy az ajánlatkérő szervek azokat a vállalkozókat részesítik előnyben, akik azonos nyelvet beszélnek, és földrajzilag nincsenek távol tőlük.

2. ábra – A külföldi vállalkozásoknak odaítélt szerződések részaránya érték alapján (közvetlen és közvetett), 2009–2015.



## Átláthatóság és méltányosság

### 2.3. Közbeszerzési pályázatok közzététele uniós szinten

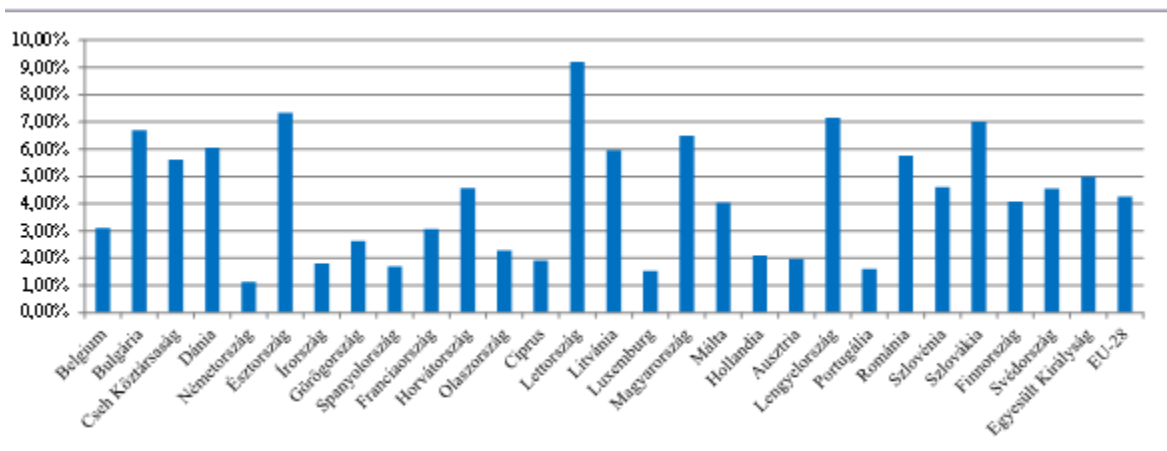
Az uniós szinten közzétett közbeszerzési pályázatok száma az egyik legfontosabb mutató<sup>7</sup>. Az általános tendencia az elmúlt négy évben viszonylag stabil volt, azonban a közzétételek mennyiségét tekintve jelentős különbségek vannak a tagállamok között. A tagállamok egy részében a közzétett közbeszerzések GDP-hez viszonyított értéke (a 2012 és 2015 közötti időszakban) jóval elmaradt az Unió 4,25%-os átlagától (3. ábra).

### 2.4. A közbeszerzésben alkalmazott eljárások nyitottsága

Az átlátható közbeszerzési piacok különösen nyitottak, és élénk verseny alakulhat ki rajtuk, így annak a vállalkozásnak az ajánlata lesz a nyertes, amely a legjobb terméket kínálja a legjobb áron és a legjobb eredmény elérése érdekében.

Az átláthatóság mértékét meghatározó egyik legjelentősebb tényező az alkalmazott eljárás fajtája. Nyílt eljárás esetén nagyobb eséllyel alakul ki a nagy fokú átláthatóság és élénk verseny.

3. ábra – A közzétett pályázati felhívásoknak a GDP arányában kifejezett százalékos értéke tagállamonként 2012–2015.



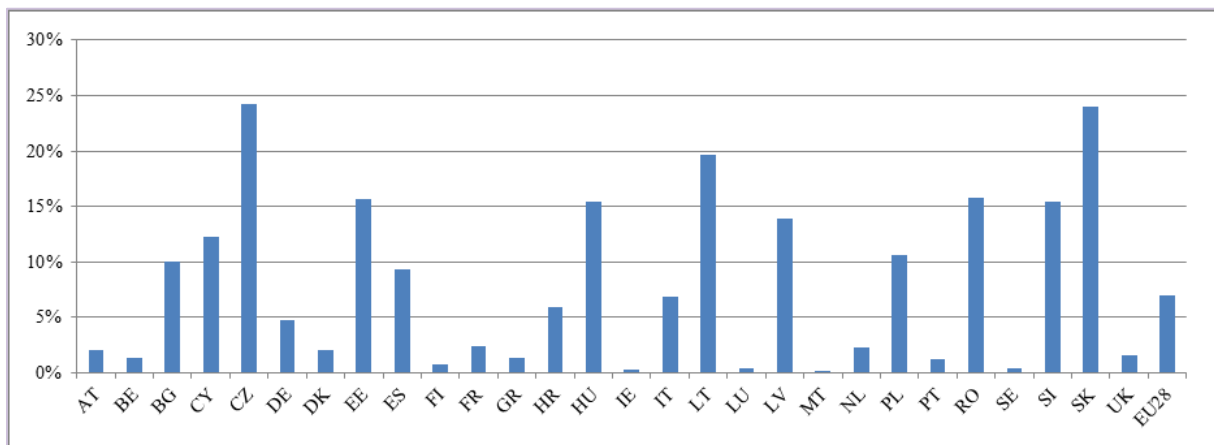
Forrás: Európai Bizottság a HI/TFD adatai alapján (Horvátország: 2013–2015).

<sup>7</sup> Ideértve a közüzemi és a védelmi közbeszerzéseket is.

Azok az országok, ahol a közzétett pályázatok GDP-hez viszonyított értéke viszonylag alacsony, nem élvezhetik a nagyobb nyilvánosság előnyeit, például a hamarosan induló közbeszerzések felkutatásával kapcsolatos keresési költségek csökkenését vagy a lehetséges ajánlattevők körének bővülését. Emellett, míg ezek az országok részesülnek a más tagállamok piacának nyitottságából származó előnyökből, addig nem kínálnak ezekhez mérhető lehetőségeket a másik tagállambeli vállalkozások számára, ami a hiánnyal küldő és a többlettel rendelkező tagállamok viszonylatában kiemelt jelentőséggel bír. A közzétett közbeszerzések részaránya az Unión belül Németországban a legalacsonyabb (1,2%).

Ugyanakkor hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás esetén az

**4. ábra – A hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljáráshoz kapcsolódó, szerződés odaítéléséről szóló tájékoztatók részaránya, 2006–2016.**



Forrás: Európai Bizottság a HL/TED adatai alapján (Horvátország: 2013–2016; Románia és Bulgária: 2007–2016).

## 2.5. A szolgáltatott adatok minősége

Széles körű egyetértés van az adatok jelentőségéről. Az OECD például kifejtette, hogy „a tagországok egyre gyakrabban gyűjtenek alapadatokat a közbeszerzésről, azonban kevesen végeznek módszeres elemzést ezeken az információkon a közbeszerzési rendszerük teljesítményének felmérése érdekében”. Ezenkívül a Bizottság

átláthatóság mértéke és a verseny intenzitása feltehetőleg jóval alacsonyabb.

A 2006 és 2016 közötti időszakot tekintve az EU-28 esetében 7% volt azoknak a szerződés odaítéléséről szóló tájékoztatóknak a részaránya, amelyek hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljáráshoz kapcsolódtak (lásd a 4. ábrát). Ez azt jelzi, hogy a közbeszerzés megfigyelhető része viszonylag átlátható. A 2006 óta tartó általános tendencia viszonylagos stabilitást mutat, a tagállamok körében viszont számottevő eltérések figyelhetők meg. Bizonyos ágazatok ugyanakkor azért tűnnek ki, mert különösen gyakoriak bennük a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárások. Ez megfigyelhető például az informatikai megoldások beszerzése esetében, ahol gyakran előfordul a beszállítóhoz kötöttség.

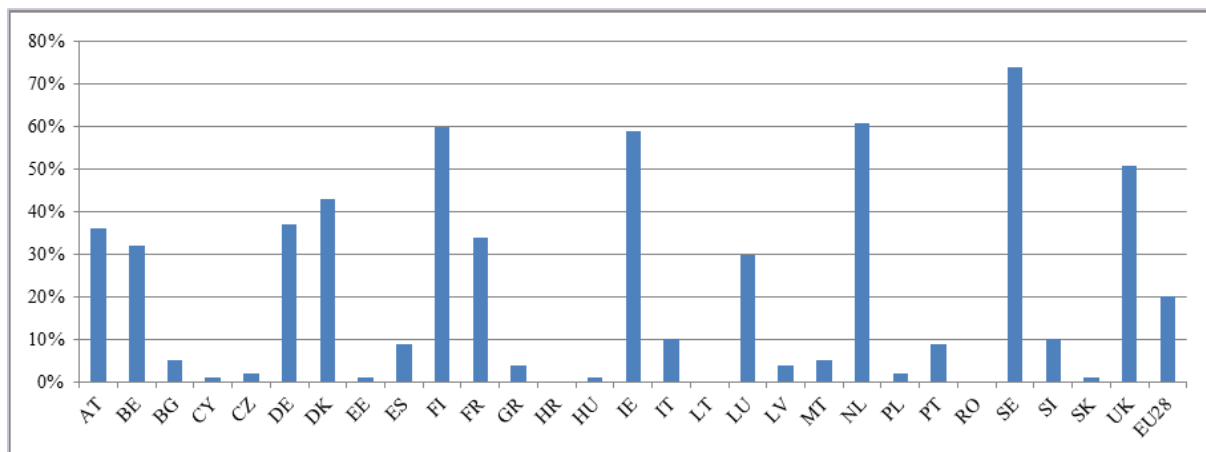
tanulmányaiban a közbeszerzési adatok és a jogorvoslatra vonatkozó adatok minőségének javítását javasolta. Egyes tagállamokban is készültek erről szóló tanulmányok, például a brit, a német és a svéd kormány, valamint horvát, cseh és magyar nem kormányzati ágazati szereplők jóvoltából.

A javasolt megoldások általában véve nem költségesek, sem abszolút

értéküket tekintve, sem különösen a közbeszerzési kiadásokhoz viszonyítva. Szlovákiában például a szerződésnyilvántartással kapcsolatos költségek a 25 000 EUR-t sem érték el. Ezenkívül az ellenőrzési adatok már rendelkezésre állnak, így most a főbb változtatásokat kell végrehajtani a munkafolyamatokon. Végezetül pedig bizonyos tagállamokban kifinomult adatelemzések készültek a nem kormányzati szervezetek szerény költségvetéséből.

Az adatminőség kifejezésére használt egyik mutató a TED-en közzétett, szerződéses értékkel kapcsolatos információt nem tartalmazó tájékoztatók részaránya. Az értékmegjelölés nélküli szerződések részaránya uniós szinten 20% volt 2006 és 2016 között. Tíz tagállamban azonban jóval magasabb volt ez az arány, közülük az első négy Svédország, Hollandia, Finnország és Írország volt. Ezenkívül több olyan ország, ahol az esetek jelentős hányadában hiányzik az értékmegjelölés, nem törekszik arra, hogy ezen az állapoton idővel javítson. A helyzet Svédországban és Hollandiában a legszükségesebb.

5. ábra – A szerződéses értékkel kapcsolatos információ hiánya, 2006–2016.



Forrás: Európai Bizottság a HL/TED adatai alapján (Horvátország: 2013–2016; Románia és Bulgária: 2007–2016).

## Felelősségteljes irányítás

### 2.6. Kereslet-összevonás

A közbeszerzési környezet az ajánlatkérők számát tekintve jelentős mértékben széttagolt. Becslések szerint több mint 350 000 önálló ajánlatkérő szerv működik van az Európai Unióban. Azonban számos tagállamban nem állnak rendelkezésre megbízható adatok az ajánlatkérő szervek számáról, ezért az említett számadat hozzávetőleges értéknek tekintendő.

A pénzügyi kötöttségek és a nyilvánosság részéről a fokozott felelősségvállalás iránt jelentkező igény arra készíti a hatóságokat, hogy központosítsák és egységesítsék a közbeszerzést. A közbeszerzési kereslet-összevonás egyúttal segítséget jelenthet a hatóságok számára olyan kulcsfontosságú célkitűzések elérésében, mint:

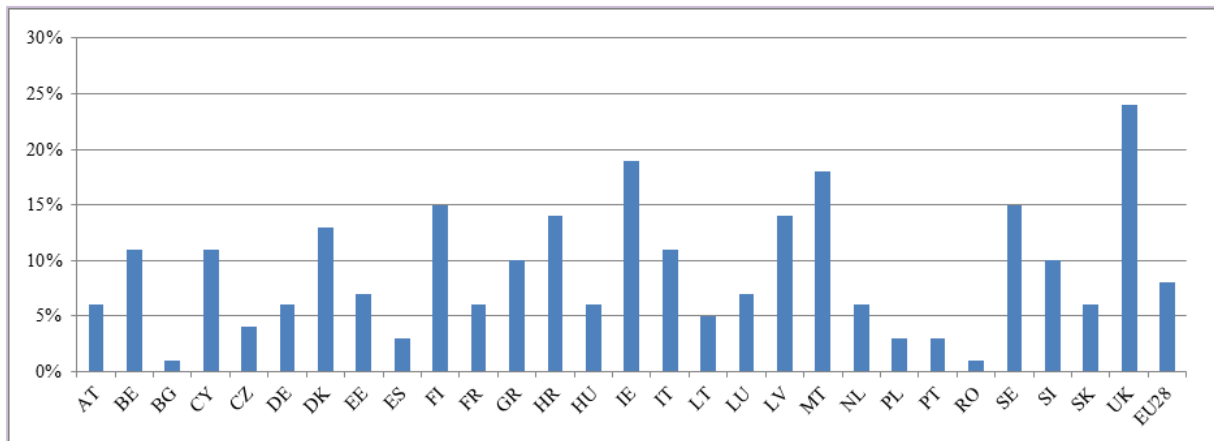
- a lehető legjobb ár-érték arány a nagy méretből adódó gazdaságosság előnyei révén;
- társadalmi vagy környezetvédelmi célok;
- az ajánlatkérő szervek professzionalizálása;
- a közbeszerzési ciklus hatékonyabb tervezésének és figyelemmel kísérésének biztosítása;
- e-eszközök bevezetése.

Az Egyesült Királyságban például az energetika vált az együttműködésen alapuló közbeszerzés egyik legsikeresebb területévé. 2010-ben minden központi kormányzati szervezeti egységet kötelezték arra, hogy az energiát a kormányzati beszerzési szolgálaton keresztül szerezzék be, ezzel 51 millió font megtakarítást értek el. A kereslet-összevonás két módon lehetséges: i. erre a célra létrehozott központi beszerző szervén keresztüli beszerzéssel vagy ii. más szervezetekkel közös közbeszerzéssel. Jó példa erre olyan árucikkek beszerzése, mint a villamos energia és a gáz, az irodai bútorok és berendezések.

Az EU-28 szintjén 2009 és 2015 között 8% volt azoknak a szerződés odaítéléséről szóló tájékoztatóknak az átlagos részaránya, amelyek esetében az ajánlatkérő szerv más ajánlatkérő szervek nevében is végzi a beszerzést (6. ábra), a tagállamok közül pedig az Egyesült Királyságban folt a legmagasabb ez az arány. A közös beszerzés és a központi beszerzés alkalmazása tekintetében jelentős eltérések figyelhetők meg az EU-28 átlagához képest. Azonban az idő függvényében viszonylag egyenletes változás bizonyítja, hogy a tagállamok a költségvetési korlátok ellenére sem folyamodnak a kereslet összevonásához (amennyiben ez kivitelezhető lenne).



**6. ábra – Azoknak a szerződés odaítéléséről szóló tájékoztatóknak a részaránya, amelyeknél az ajánlatkérő szerv más ajánlatkérő szervek nevében is végzi a beszerzést, 2006–2016.**



Forrás: Európai Bizottság a HL/TED adatai alapján (Horvátország: 2013–2016; Románia és Bulgária: 2007–2016).

### 2.7. Eltérések a minőségi kritériumok alkalmazásában

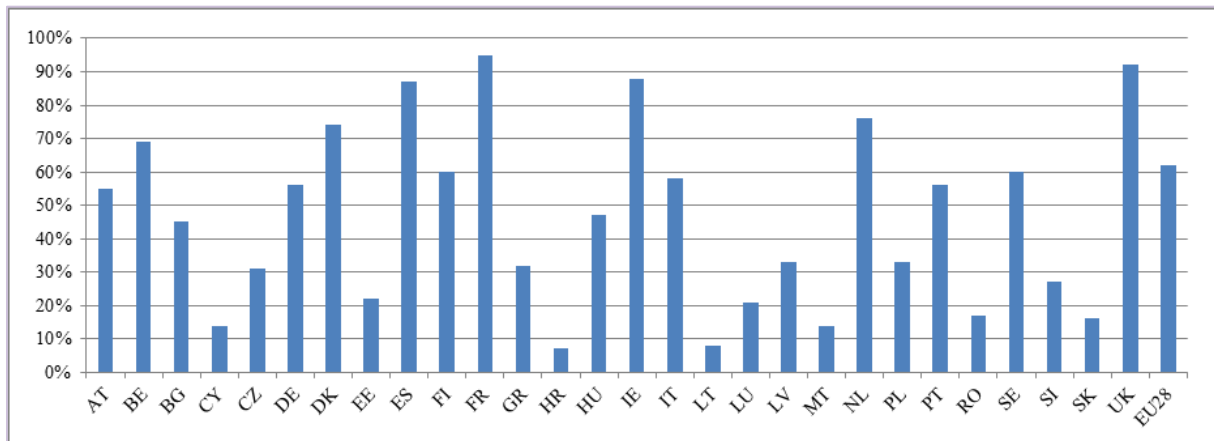
Csupán néhány tagállam igyekszik a környezetvédelmi/társadalmi szempontból felelősségteljes közbeszerzést és innovációt támogató szakpolitikákat bevezetni. Ennek következtében túlzottan elterjedt a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás szempontjának alkalmazása odaítélési kritériumként, ami nem minden esetben eredményezi a legjobb ár-érték arányt.

Ehelyett a Bizottság inkább a minőségi kritériumoknak az úgynevezett gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat elvében való egyesítését támogatja. Ezt az elvet azonban a tagállamok eltérő

mértékben alkalmazzák (7. ábra). Franciaországban és az Egyesült Királyságban a pályázatok több mint 90%-ánál követik a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat elvét, míg Horvátországban és Litvániában a 10%-ot sem éri el ez az arány. Az uniós átlag 62%.

Ha ritkán alkalmazzák a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat elvét, akkor a tagállamok eleshetnek attól a lehetőségtől, hogy a közbeszerzés útján elköltött számottevő összegeket észszerűen és stratégiaileg megfontolt módon használja fel, és továbbgyűrűző gazdasági hatásokat indítsanak el. Ez a kérdés különösen a közép- és kelet-európai tagállamokban fontos.

## 7. ábra – A gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatra vonatkozó kritériumok alkalmazása a pályázatok elbírálásakor, 2006–2016.



Forrás: Európai Bizottság a HL/TED adatai alapján (Horvátország: 2013–2016; Románia és Bulgária: 2007–2016).

### 3. MEGOLDÁSOK A TAGÁLLAMOK SZÁMÁRA

#### 3.1. Megoldások

A közbeszerzés egyértelmű és konkrét intézkedések révén hatékony eszközzé alakítható az egyes tagállamok gazdaságpolitikai eszköztárában, ami jelentős előnyökkel fog járni a közbeszerzések eredményei tekintetében. Ezt a Bizottság fogalmazta meg a 2017. október 3-án elfogadott közleményében<sup>8</sup>, amelyben egyúttal meghatározta a közbeszerzési módszerek Unión belüli fejlesztésének szakpolitikai keretét, és az erre vonatkozóan javasolt megközelítés a partnerségen alapul. A tagállamok emellett a kiemelt területeken hozott intézkedésekkel orvosolhatják az előző szakaszban ismertetett hiányosságokat.

Az ilyen intézkedések a közleményben leírtak szerint hat kiemelt területet érintenek:

- a stratégiai közbeszerzés szélesebb körű alkalmazásának biztosítása;
- az ajánlatkérő szervek professzionalizálása;
- a közbeszerzési piacokhoz való hozzáférés javítása;

- az átláthatóság és az integritás növelése, valamint az adatok minőségének javítása;
- a közbeszerzés digitális átalakításának fellendítése;
- együttműködés a közös beszerzés érdekében.

A **stratégiai közbeszerzésnek** nagyobb szerepet kell játszania a társadalmi, környezetvédelmi és gazdasági kihívások kezelése érdekében. Ez a gyakorlatban az innovatív, környezetvédelmi és társadalmi kritériumok<sup>9</sup> általános érvényesítése, az előzetes piaci konzultáció vagy a minőségi értékelések (a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat<sup>10</sup>) szélesebb körű alkalmazása, valamint az innovatív megoldásoknak a kereskedelmi hasznosítást megelőző szakaszban történő beszerzése formájában valósul meg. Egyes tagállamok közbeszerzési eljárásaik során kötelezővé tették a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot, amely környezetvédelmi kritériumokat is magában foglal. A közbeszerzések terén

<sup>9</sup> Ennek magában kell foglalnia többek között a fogyatékkal élő személyek számára biztosítandó akadálymentesség iránti kötelezettséget is.

<sup>10</sup> Gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat, amely lehetővé teszi, hogy nagyobb hangsúly helyeződjön a minőségre.

<sup>8</sup> COM(2017) 572 final.

optimális eredmények eléréséhez minden esetben stratégiai kritériumokat kell következetesen alkalmazni. Ezt olyan széles körű gyakorlati támogatással lehet lehetővé tenni, mint a szabványok, a referenciamutatókra vonatkozó módszerek terjesztése, a címkék rendszeres frissítése<sup>11</sup> és a bevált gyakorlatok listájának rendelkezésre bocsátása.

Másik fontos szempont a **professzionizálás**. A stratégiai közbeszerzés fokozott alkalmazása szükségessé teszi a rugalmas gyakorlatok, a piacokkal kapcsolatos ismeretek és az innovatív eszközök szélesebb körű használatát. A közszférának átfogó stratégiát kell működtetnie annak érdekében, hogy képes legyen ellensúlyozni a kockázatkerülést, valamint bevonza a szükséges készségekkel rendelkező munkavállalókat, és fejlessze a készségeket a közbeszerzési terület egészén. A tagállamok a professzionizálás felé vezető út különböző szakaszaiban vannak. A tapasztalatok megosztása lehetővé teszi számukra, hogy javítsák beszerzési gyakorlatukat, valamint növeli a közbeszerzés hatását a közpolitikai célok elérése érdekében. A nemzeti szintű, hosszú távú professzionizálás elengedhetetlen ahhoz, hogy a megfelelő készségekkel és eszközökkel rendelkező emberek álljanak rendelkezésre a legjobb eredmények eléréséhez.

További fontos szempont a **közbeszerzési piacokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos**. A kkv-k kulcsszerepet játszanak a munkahelyteremtésben, a növekedésben és az innovációban, ugyanakkor nehézségekbe ütköznek a közbeszerzéshez való hozzáférés terén. A kkv-k jelenleg az uniós küszöbértékek feletti teljes szerződéses érték 45%-át nyerik el, közvetlenül vagy közös ajánlattevőként vagy alvállalkozóként. A 2014-es irányelvek olyan

intézkedéseket<sup>12</sup> tartalmaznak, amelyek megkönnyítik a kkv-k közbeszerzéshez való hozzáférését. Hatékonyabban kell tájékoztatni a nagyközönséget – beleértve a vállalkozásokat és az ajánlatkérő szervezeteket is – a kkv-k számára biztosított fokozott közbeszerzési lehetőségekről. A cél az, hogy a kkv-k közbeszerzésekből való részesedése a gazdaságban betöltött általános súlyuknak megfelelően növekedjen.

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. Ezenkívül 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.

A közbeszerzés irányítása megbízható **adatokra** támaszkodik. Ezek elengedhetetlenek a megfelelő szakpolitikai válaszok előkészítéséhez. Jobb és hozzáférhetőbb közbeszerzési adatokat kell rendelkezésre bocsátani<sup>13</sup>. Ezáltal számos lehetőség nyílik a közbeszerzési politikák teljesítményének jobb értékelésére és a jövőbeni stratégiai döntések kialakítására. Elektronikus közbeszerzési rendszerek használatával olyan adatok is előállíthatók, amelyek a

---

<sup>12</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>13</sup> Ugyanakkor a szükséges mértékben tiszteletben kell tartani az alapvető jogokat és különösen a személyes adatok védeleméhez való jogot.

---

<sup>11</sup> Mint például az ökcímke, az energetikai vagy a méltányos kereskedelemre vonatkozó címkék.

szabálytalanságok feltárására is lehetőséget kínálnak.

Ezenkívül a közbeszerzési adatokhoz való hozzáférésnek lehetővé kell tennie a civil társadalommal folytatott párbeszédet, valamint a kormányokat elszámoltathatóbbá kell tennie. A hatóságok ily módon jobban felkészülhetnek a csalás és a korrupció elleni küzdelemre<sup>14</sup>. Ennek érdekében nyomatékosan ajánlott a nyilvánosan hozzáférhető szerződések nyilvántartásának<sup>15</sup> létrehozása, hogy ily módon garantálni lehessen az odaitélt 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>16</sup>.

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**

---

<sup>14</sup> A Bizottság 2014. évi korrupcióellenes jelentése szerint a korrupció évente mintegy 120 milliárd euróba kerül az Unió lakóinak. 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 EUR és 2,2 milliárd EUR közé tehető.

<sup>15</sup> Amennyiben az ilyen nyilvántartás személyes adatokat tartalmaz, meg kell felelnie az adatvédelmi jogszabályok követelményeinek.

<sup>16</sup> „A közbeszerzést érintő visszaéléseket bejelentő személyek védelmének becsült gazdasági haszna” című, a Milieu 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 EUR-ig terjedő összeget tesznek ki.

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

**Az együttműködésen alapuló közbeszerzés** állami beszerzések összevonása Unió-szerte megkezdődött<sup>17</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 központi beszerző szervek nemzeti szintű általános mandátummal, konkrét ágazatokra (például egészségügy, informatika) vagy regionális/helyi közbeszerzésekre szakosodva is létrejöhetnek.

A központi beszerző szervek nagy beszerzési volumenét fel lehet használni a stratégiai beszerzések ösztönzésére, például innovációs vagy környezetvédelmi közbeszerzésre vonatkozó célok meghatározásával. Piaci ismereteik szintén a közbeszerzés professzionalizálásának kulcstényezője. A központi beszerző szervek szakértelmükkel továbbgyűrűző hatásokat váltanak ki, mivel gyakran nyújtanak támogatási szolgáltatásokat más ajánlatkérő szervek számára.

Az ajánlatkérő szervek közötti szorosabb együttműködés is nagy haszonnal járna. 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

---

<sup>17</sup> A kereslet-összevonás azt jelenti, hogy az ajánlatkérő szervek vagy más szervek a központi beszerző szerveken keresztül nagykereskedőként vagy közvetítőként működnek.

megvalósíthatóságát számos közelmúltbeli példa is igazolja.

### 3.2. Az uniós szabályozási keret

Az uniós közbeszerzési irányelvek hatálya alá azok a pályázatok tartoznak, amelyek értéke várhatóan meghaladja a megadott küszöbértéket, mindazonáltal a tagállamoknak a küszöbérték alatti pályázatok estében is tiszteletben kell tartaniuk az uniós irányelvekben megfogalmazott alapelveket. Az irányelvek alapelvei közé az átláthatóság, az egyenlő bánásmód, a nyílt verseny és az eljárások gondos lebonyolítása tartozik. Ezeknek az alapelveknek a kialakításakor a versenyképes, nyitott és jól szabályozott közbeszerzési piac megteremtése volt a cél. Ez elengedhetetlen a közpénzek megfelelő hasznosításához. Az irányelvek végrehajtása nagyban hozzájárulhat a jó ár-érték arány, az átláthatóság, a méltányosság és a jó közigazgatás célkitűzéseinek eléréséhez.

Az irányelveket a 2014. évi reform jelentősen módosította: az újonnan bekerült szabályok egyszerűsítik és rugalmasabbá teszik a közbeszerzési eljárásokat. Ez az ajánlatkérők és a vállalkozások, különösen a kkv-k számára is előnyös lesz. Nevezetesen:

- Az ajánlatkérő szervek egyszerűbb eljárásai megnyitják az uniós közbeszerzési piacot, elejét veszik a belföldi beszerzés előnyben részesítését célzó politikáknak, és előmozdítják az árak és a szolgáltatások szabad mozgását. Ennek eredményeképpen az ajánlatkérő szervek jobb ár-érték arányt érhetnek el.
- Az új szabályok, többek között az ajánlattevők elektronikus önbevallásának (egységes európai közbeszerzési dokumentum) bevezetése utat nyit a közbeszerzés digitalizálása előtt, amely jóval hatékonyabbá teszi majd a közbeszerzési rendszert. Például csak a nyertes vállalkozásnak kell a szerződéskötésre való alkalmasságát igazoló összes dokumentumot. Ezzel jelentősen lecsökken a vállalkozások

kiválasztásához szükséges dokumentumok mennyisége.

- Az árbevételre vonatkozó követelmények korlátozásával és a pályázatok részekre osztásának lehetővé tételével a kkv-k könnyebben részt vehetnek közbeszerzésekben.
- A közbeszerzés egyre inkább a politikai stratégia eszközévé válik. Az új szabályok szerint a közbeszerzési eljárások a környezetvédelmi, valamint a társadalmi integrációs és az innovációs politikák végrehajtását is megkönnyítik az ajánlatkérőknek.

A tagállamoknak legkésőbb 2016. április 18-ig kellett átültetniük a közbeszerzési irányelveket. 2017 szeptemberében négy tagállam még nem ültette át teljes mértékben a három irányelvet. Két másik tagállamnak még át kell ültetnie a koncessziókról szóló irányelvet.

### 4. SIKERTÖRTÉNETEK

Az előző szakaszokban ismertetett több fő kihívás kezelésére is vannak jó példák.

A **stratégiai közbeszerzés** terén Svédország politikája bevált módszernek tekinthető. A svéd kormány a közelmúltban nemzeti közbeszerzési stratégiát fogadott el. Ennek a stratégiának célja, hogy lehetővé tegye az ajánlatkérők számára a stratégiai közbeszerzést. Javaslatokat fogalmaz meg olyan konkrét intézkedésekre, amelyek minden közszférabeli intézkedés szempontjából lényegesek. A stratégia hét szakpolitikai célkitűzést tartalmaz, közülük az egyik a „környezetvédelmi szempontból felelősségteljes közbeszerzés”. Ennek értelmében élni kell a zöld közbeszerzést, különösen azokban a termékkategóriákban, amelyek jelentős hatással vannak a környezetre. A környezetvédelmi szempontokat és az életciklus-szemléletet figyelembe kell venni a közbeszerzési eljárás különböző szakaszaiban. A nemzeti közbeszerzési stratégia végrehajtásával és nyomon követésével a 2015-ben létrehozott Nemzeti Közbeszerzési Ügynökséget bízták meg. Az Ügynökség független

hatóság, amelynek fő feladata, hogy többek között iránymutatással és képzésekkel hatékonyan támogassa az ajánlatkérő szervezetek országszerte.

A stratégiai közbeszerzés másik ága az úgynevezett társadalmilag felelős közbeszerzés. Ennek értelmében a közbeszerzést olyan szociális célkitűzések elérésére használják fel, mint a hátrányos helyzetű személyek befogadása. Franciaország a fenntartható közbeszerzésre vonatkozó 2015. évi nemzeti cselekvési tervében célul tűzte ki, hogy 2020-ra a közbeszerzési pályázatainak legalább 25%-ának társadalmi szempontokat is tartalmazniuk kell. E célkitűzés elérése érdekében a cselekvési terv több olyan intézkedést, ajánlást és kommunikációs eszközt meghatároz, amellyel tájékoztathatók az ajánlatkérő szervezetek.

Az **együttműködésen alapuló közbeszerzés** terén Olaszország lényeges reformot hajtott végre a közbeszerzés működésének észszerűsítése céljából. A széttagoltság (Olaszországban mintegy 36 000 ajánlatkérő szerv van) a közbeszerzési rendszerek közös gyengesége az Európai Unióban. A közbeszerzés túlzott széttagoltsága több problémát felvet:

- a megfelelő méretgazdaságosság hiányát és az ajánlatkérő szervezetek alkupozíciójának romlását eredményezi;
- az ajánlatkérők kellő professzionalizálásának és piacismeretének hiánya;
- magas ügyleti költségek;
- bonyolulttá teszi a közbeszerzési eljárást és növeli a szabálytalanságok veszélyét abban;
- túl nagy a szórás a különböző ajánlatkérők által beszerzett azonos termék árban.

A kiadások felülvizsgálata keretében Olaszország úgy határozott, hogy 19 áru- és szolgáltatáskategória esetében (főként az egészségügyi ágazatban) a közbeszerzést főként országos és regionális központi beszerző szervezetekből álló kereslet-összevonó csoportnak kell végeznie. Ezzel kezelni lehetett az

ajánlatkérők között az árban előforduló szórást (a szívsebészetben használt sztenteknél például több mint 300%-os különbségek is előfordulnak ugyanazon régió belül). Ez az intézkedés jelentős megtakarításokat eredményezett 2015-ben: a már lezárult közbeszerzési eljárásoknál átlagosan 23%-ot, ezenkívül pedig 6–59%-ot. Az eredmények azért is észrevehetőek, mivel az érintettek az adott termék beszerzésének megtervezésére és összehangolására szolgáló rendszert hoztak létre.

A közbeszerzés digitalizálása megkönnyíti a közbeszerzéseknek, ezáltal pedig a közkiadások jelentős részének nyomon követését. A szerződés-nyilvántartások költséghatékony megoldást jelentenek a szerződések kezelésére, **az átláthatóság és az integritás növelésére, valamint az adatok minőségének javítására.** Digitális formában tárolják a szerződéseket, azok strukturált összefoglalóját, ezen belül a szerződésteljesítési feltételeket, a szállítási feltételeket és a későbbi módosításokat. Egyes országokban ezekhez a nyilvántartásokhoz az az előírás tartozik, hogy a bennük nem szereplő szerződések érvénytelenek. E nyilvántartások megkönnyítik az ajánlatkérő szervezetek számára a szerződések kezelését, emellett a közbeszerzés irányításának javításához is hozzájárulnak. Portugáliában a „Base”<sup>18</sup> közbeszerzési portál révén nyomon követhetők a közbeszerzési kiadásokat és a közbeszerzések volumenét, valamint statisztikák állíthatók elő a beszerzések jellegéről, a vállalkozások által elnyert pályázatokról stb.

Az **e-közbeszerzésre** való áttérés lehetőséget kínál a közbeszerzési rendszer korszerűsítésére. Ebben a folyamatban bevált módszerek például a következők:

- egyetlen, országos szintű portál létrehozása, amely az összes

---

<sup>18</sup> <http://www.base.gov.pt>

értésítést tartalmazza, és kapcsolódik a TED-hez;

- az e-közbeszerzési szolgáltatások verseny piacának megteremtése;
- a szerződések odaítéléséről teljes körű tájékoztatást nyújtó szerződés-nyilvántartás létrehozása;
- enyhe követelmény az aláírással kapcsolatosan. Visszaszorulóban van az elektronikus aláírások használata;
- az egyszeri adatszolgáltatás elvének bevezetése.

Ugyanennyire fontos, hogy a vállalkozásoknak (és a polgároknak) csak egy alkalommal kelljen adatokat szolgáltatnia mind közigazgatási szerv számára. Az egyszeri adatszolgáltatás elve az állam és a vállalkozások (és a polgárok) közötti kapcsolattartásra vonatkozik. Ennek az elvnek az alapja, hogy a közigazgatáson belül különféle hivatkozási számok (például adószám) alapján megszerezhető adatokat soha nem szabad újra bekérni a vállalkozásoktól (vagy a polgároktól). ez megvalósítható közvetlenül a nemzeti nyilvántartáson keresztül (mint Észtországban) vagy összesítő rendszeren keresztül (mint az előminősítések), amely esetben a vállalkozások csak egyszer szolgáltatnak adatokat a közigazgatási szerveknek.

## 5. KÖVETKEZTETÉSEK

Az elmúlt években uniós és nemzeti szinten egyaránt fejlődött a közbeszerzési keret, azonban továbbra is vannak kihívások. A tagállamok kiadásai jelentős hányadát fordítják közbeszerzésre. Ennek ellenére több országban továbbra is alacsony a nyilvános közbeszerzések aránya, ami korlátozza a határokon átnyúló üzletkötések lehetőségét. A versenyt korlátozó közbeszerzési eljárások, például a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazásában számottevő eltérések vannak az országok között, részaránya a szinte 0%-tól több mint 20%-ig terjedhet, míg továbbra is magas azoknak a szerződéseknek a hányada, amelyekre csak egy ajánlat érkezett. Ez különösen jellemző bizonyos ágazatokra (például az informatikára), ahol gyakran előfordul a

beszállítóhoz kötöttség. Mindez arra utal, hogy a közbeszerzés egységes piaca nem eléggé integrált, és további megnyitása fokozhatná a gazdaság hatékonyságát és növekedését.

A minőségi kritériumok szerződések odaítélésükori alkalmazásában is jelentős különbségek vannak a tagállamok között: Horvátországban és Litvániában a pályázatok kevesebb mint 10%-ánál vesznek figyelembe ilyen kritériumokat, Franciaországban és az Egyesült Királyságban viszont a 90%-ot is meghaladja az ilyen pályázatok részaránya. Általában véve számos közép- és kelet-európai tagállam alkalmazza gyakran a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás kritériumát, emiatt pedig esik az innováció ösztönzésének, illetve társadalmi vagy környezetvédelmi célok elérésének lehetőségétől.

A tagállamok jelenleg tárják fel a kereslet-összevonáson és együttműködésen alapuló közbeszerzés előnyeit, hogy hatékonyabbá tegyék a közkiadásait. Azonban van még hova fejlődni. További kihívást jelent a professzionalizálás szükségessége, vagyis az, hogy a közbeszerzést olyan szakemberek bonyolítsák le, akik rendelkeznek az ehhez szükséges készségekkel, szakmai ismeretekkel vagy az eljárások kellő ismeretével.

Az elektronikus közbeszerzés a közbeszerzési eljárások átláthatóbbá és hatékonyabbá tételének egyik módja. A tagállamok fokozatosan vezetik be. A bevezetett e-közbeszerzési szolgáltatások minősége azonban még javításra szorul.

Dátum: 2017.11.22.