EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2021.5.20.
COM(2021) 245 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE

A belső piacon alkalmazott nemzetközi közbeszerzési politikák végrehajtása és bevált gyakorlatai

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés 2

2. Összefoglalás a tagállamok monitoringjelentéseiről 2

2.1. Fő mennyiségi mutatók – a közbeszerzések száma és értéke 2

2.2. A helytelen alkalmazás vagy a jogbizonytalanság leggyakoribb forrásai 5

2.3. Csalás, korrupció, összeférhetetlenség és súlyos szabálytalanságok 6

2.4. A kkv-k részvétele 8

2.5. A nemzeti stratégiai közbeszerzés gyakorlati megvalósítása 9

2.5.1. Zöld közbeszerzés 9

2.5.2. Társadalmilag felelős közbeszerzés 10

2.5.3. Innovációs célú közbeszerzés 11

3. Általános következtetések 12

1. BEVEZETÉS

Ez a dokumentum a közbeszerzésről szóló 2014/24/EU irányelv 83. és 85. cikke, a koncessziós szerződésekről szóló 2014/23/EU irányelv 45. cikke, valamint a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről szóló 2014/25/EU irányelv 99. és 101. cikke szerinti első jelentéstételi és monitoringtevékenység (a továbbiakban: a jelentéstételi kötelezettség vagy a jelentéstételi tevékenység) során a tagállamok által benyújtott hozzájárulásokat mutatja be.

Az irányelvek késedelmes átültetése miatt a jelentéstételi kötelezettség első teljesítésére 2018-ban került sor. A jelentések következésképpen az adatok rendelkezésre állásától függően elvileg a 2017. január 1. és 2017. december 31. közötti időszakra[1] vonatkoztak (még akkor is, ha valamely tagállam 2017. január 1-je után ültette át az irányelveket).

A fenti kötelezettségekkel összefüggésben a Bizottsághoz 27 jelentés érkezett: 26 jelentés EU-tagállamoktól[2], egy jelentés pedig Norvégiától, az Európai Gazdasági Térség (EGT) tagjától. A tagállamok által benyújtott eredeti jelentések a következő internetcímen érhetők el:

https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/country-reports_hu

2. ÖSSZEFOGLALÁS A TAGÁLLAMOK MONITORINGJELENTÉSEIRŐL

Általános észrevételként megfogalmazható, hogy a kvalitatív információk minden beérkezett jelentésben túlsúlyban voltak a mennyiségi adatokhoz képest. Ez utóbbiak hiányossága azonban korlátozta az uniós szinten rendelkezésre álló adatok átfogó összesítésének és/vagy összehasonlíthatóságának lehetőségeit.

2.1. Fő mennyiségi mutatók – a közbeszerzések száma és értéke

A mennyiségi mutatók elengedhetetlenek a közbeszerzési piac meghatározásához. A tagállamok a jelentéstételi tevékenység teljesítése során felmerült különféle problémákról tettek említést, mint amilyenek például a részleges vagy hiányzó bemeneti adatok[3] vagy az ilyen adatok hiánya[4] stb. Úgy tűnik, maga a feladat annyira sokat követelő és erőforrás-igényes feladat volt, hogy egyes tagállamok úgy döntöttek, kiegészítő segítséget kérnek e tekintetben.

---

1 Néhány tagállam eltérő időszakra vonatkozó jelentést nyújtott be, attól függően, hogy milyen információk álltak rendelkezésükre.

2 Az Egyesült Királyság és Ausztria nem nyújtott be jelentést.

3 A Svédországtól érkezett jelentés például a következőket említi: „*Ezenkívül a nemzeti közbeszerzések viszonylag nagy hányada esetében hiányoznak a közbeszerzési értékre vonatkozó értékek*”. A Dániától érkezett jelentés hasonlóképpen a következőket említi: „*Nem kötelező közzétenni az uniós értékhatár alatti pályázati kiírást, ha az említett pályázati kiírás nem határokon átnyúló érdekű. Az ilyen pályázati kiírásokra vonatkozó adatok ezért nem hozzáférhetők. Ezen adatok nélkül az uniós értékhatár alatti közbeszerzések teljes értéke félrevezető lenne*”.

4 A Finnországtól érkezett jelentés például a következőket említi: „*Az uniós értékhatár alatti közbeszerzést illetően a finn központi eNotification platform, a HILMA gyűjti a becsült értékre vonatkozó adatokat. Az uniós értékhatárok alatti odaítélt szerződések értékére vonatkozó átfogó adatok (amint azok megadását a sablon előírja) nem állnak rendelkezésre 2017-re vonatkozóan*”; a norvég kormány pedig nem gyűjt adatokat az uniós értékhatárok alatt odaítélt szerződések beszerzési értékéről.

Figyelembe véve az adatok összeállításakor felmerült fenti problémákat, a Bizottság a tagállamoktól az első jelentéstételi tevékenység során kapott, kiválasztott fő mutatókat az 1. táblázatban foglalta össze (a táblázatban szereplő adatok – eltérő meghatározás hiányában – az eljárást megindító felhívásokra vonatkoznak).

1. táblázat: Az uniós értékhatár feletti és alatti közbeszerzések száma és értéke 2017-ben

	Közbeszerzési eljárások száma		**Közbeszerzési eljárások értéke [millió EUR]**	
Ország	**Értékhatár felett**	**Értékhatár alatt**	**Értékhatár felett**	**Értékhatár alatt**
Ausztria	nem érkezett jelentés	nem érkezett jelentés	nem érkezett jelentés	nem érkezett jelentés
Belgium	n.a	n.a.	n.a.	6 435,80
Bulgária	5 921	4 955	6 516,62	633,12
Horvátország	1 370	7 413	2 730,19	2 606,68
Ciprus	262	1 490	n.a.	175,92
Csehország	4 486	5 758	8 546,68	2 241,13
Dánia	2 669	607	n.a.	n.a.
Észtország	9 005	1 369	1 700,00	800,00
Finnország	4 333	n.a.	n.a.	n.a.
Franciaország	144 796		83 871,00	
Németország	n.a.	n.a.	280 000,00	
Görögország	n.a.	n.a.	n.a.	1 800,00
Magyarország	3 020	8 671	9 901,94	1 838,25
Írország	879	1 406	6 033,56	261,27
Olaszország	47 631	89 606	122 364,75	16 610,25
Lettország	1 323	2 679	n.a.	567,59
Litvánia	n.a.	n.a.	n.a.	2 117,80
Luxemburg	n.a.	965	n.a.	251,84
Málta	372	5 150	513,92	194,88
Lengyelország	22 458	n.a.	n.a.	22 604,58
Portugália	4 579	536 377	2 867,00	3 735,00
Románia	28 165		n.a.	3 230,45
Szlovákia	1 650	26 293	n.a.	2 086,06
Szlovénia	1 554	5 579	2 218,34	815,31
Spanyolország	10 991	n.a.	n.a.	14 419,44
Svédország	7 561	10 769	72 236,48	
Hollandia	n.a.	n.a.	26 400,00	46 900,00
Egyesült Királyság	nem érkezett jelentés	nem érkezett jelentés	nem érkezett jelentés	nem érkezett jelentés
Izland	nem érkezett jelentés	nem érkezett jelentés	nem érkezett jelentés	nem érkezett jelentés
Liechtenstein	nem érkezett jelentés	nem érkezett jelentés	nem érkezett jelentés	nem érkezett jelentés
Norvégia	4 418	5 268	n.a.	n.a.

Megjegyzések: Dánia – az értékhatár alatti érték csak azokat a pályázati kiírásokat érinti, amelyek határokon átnyúló érdekűek; Franciaország – csak a 2016-ra és 90 000 EUR feletti értékre vonatkozó adatok, kivéve, ha a jelentéstétel önkéntes; Magyarország – az értékek az odaítélt szerződésekre vonatkoznak; Írország – az adatok a szerződés odaítéléséről szóló tájékoztatókra vonatkoznak; Olaszország – hozzávetőleges felosztás az áruk és szolgáltatások értékhatár feletti és alatti közbeszerzése szerint, 150 000 EUR-nál kisebb szerződéses érték alapján; Luxemburg – az eljárások száma az odaítélt szerződésekre vonatkozik; Málta – az adatok az odaítélt szerződésekre vonatkoznak; Hollandia – 2015. évi adatok; Románia – a 2017. január 1-jétől 2018. február 28-ig terjedő jelentéstételi időszak; Szlovákia – az uniós értékhatár alatti közbeszerzés esetében az adatok az odaítélt szerződések számára és a becsült szerződéses értékre vonatkoznak; Spanyolország – az adatgyűjtés 2017. december 15-én lezárult, Svédország – 2016. évi adatok.

Amint az 1. táblázatban látható, a benyújtott információk számos következetlenséget mutatnak, az információhiánytól kezdve az együttes jelentéstételig (pl. az értékhatár feletti és alatti közbeszerzéseket együttesen jelentik), vagy a jelentéstétel a közbeszerzési eljárás különböző szakaszairól (pl. ajánlati felhívásokra vagy odaítélt szerződésekre vonatkozó adatok) és különböző időszakokról történt. Az ilyen inputok feldolgozása akkor válik problematikussá, ha a fentiek olyan problémákkal párosulnak, mint például a mértékegységek összehasonlíthatóságával kapcsolatos kételyek vagy a lefedettségbeli eltérések (azaz az uniós értékhatár alatti közbeszerzés monitoringja a nemzeti értékhatárok szintjétől függ, amely jelentősen eltérő). Ennek eredményeként a tagállamoktól érkezett információk ugyanúgy kerültek bemutatásra, ahogyan azok beérkeztek, többek között hiányzó adatmezőkkel (még akkor is, ha ez részben az adatgyűjtés önkéntes jellegéből adódik[5]), és a kapott információkból uniós szintű aggregált adatok számítására nem került sor.

Számos esetben, amikor az értékhatár alatti és feletti közbeszerzésre vonatkozó adatokat külön szolgáltatták, az értékhatár feletti közbeszerzésre vonatkozó nemzeti adatok eltértek a TED-en (Tenders Electronic Daily)[6] keresztül gyűjtött adatoktól. Ez több tényezőre vezethető vissza, például az adattovábbítás és/vagy a közzététel a nemzeti rendszerek és a TED közötti elégtelen integrációjára, és ezt tovább kell vizsgálni. Ilyen eltérésekre a 2. táblázat ad példákat.

2. táblázat: Eltérések az eljárást megindító hirdetmények száma és a szerződés-odaítélések száma között – példák

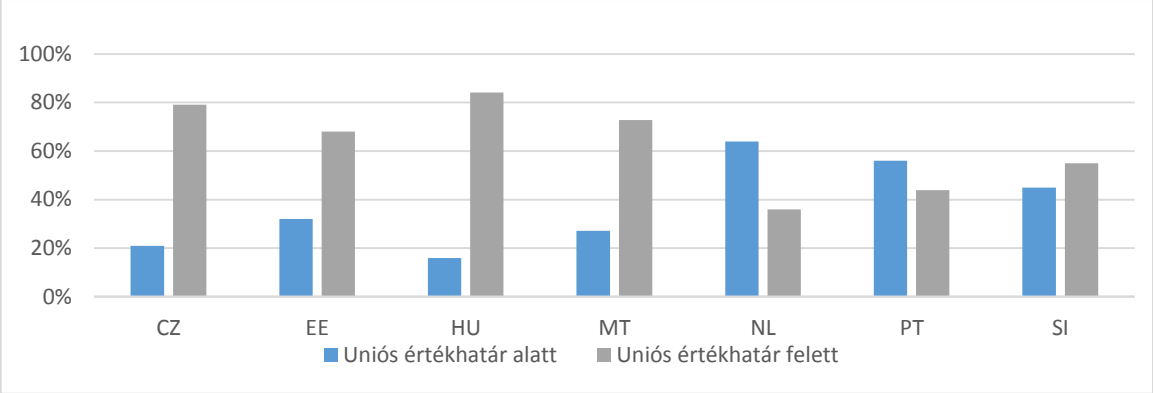
2017 (SE esetében 2016)		
Ország	**A TED-en közzétett eljárást megindító hirdetmények a nemzeti jelentéstételhez képest**	**A TED-en közzétett szerződés-odaítélések a nemzeti jelentéstételhez képest**
FI	87 %	93 %
HU	84 %	108 %
SE	89 %	107 %

Az 1. ábra az uniós értékhatár alatti és feletti közbeszerzések arányát mutatja azon kiválasztott tagállamok esetében, amelyek az uniós értékhatár feletti közbeszerzések értékét is megadták.

1. ábra: Az uniós értékhatár alatti közbeszerzés értéke az uniós értékhatár feletti közbeszerzéshez képest

[5] A 85. cikk (2) bekezdése szerint a jelentéstételi kötelezettségek nem vonatkoznak sem az értékhatár feletti közbeszerzések értékére, sem a közbeszerzések számára.

[6] A TED (Tenders Electronic Daily) az uniós közbeszerzésekkel foglalkozó, *Kiegészítés az Európai Unió Hivatalos Lapjához* sorozat online változata, amely a következő internetcímen érhető el: https://ted.europa.eu/



Az ábra a kiválasztott tagállamok körében eltérő megoszlást mutat, ami a nemzeti értékhatárok szintjében mutatkozó különbségekkel, valamint a különböző adatgyűjtési módszertanokkal magyarázható. Érdekes, hogy egyes országokban (Hollandia és Portugália) az értékhatár alatti közbeszerzés fontosabb, mint az értékhatár feletti közbeszerzés. Ez rávilágít a nemzeti közbeszerzési piacok fontosságára, valamint a TED-en túlmutató adatgyűjtés és monitoring (amely a tagállamok kizárólagos feladata) fontosságára.

2.2. A helytelen alkalmazás vagy a jogbizonytalanság leggyakoribb forrásai

Ez a szakasz a helytelen alkalmazás vagy a jogbizonytalanság leggyakoribb forrásaira összpontosít, ideértve a közbeszerzési szabályok alkalmazásával kapcsolatos lehetséges strukturális vagy visszatérő problémákat is, amelyekről a tagállamok beszámoltak. A leggyakrabban azonosított fő problémák a következők voltak:

- a szakemberek nem ismerik kellőképpen a szabályokat, különösen azokat a szabályokat, amelyeket az ítélkezési gyakorlat nem tisztázott;
- nem megfelelő személyzet (az elvárt minőség és profilok sokfélesége tekintetében), valamint a személyzet megtartása, különösen helyi szinten;
- a közbeszerzési készségek hiánya és a piac nem megfelelő ismerete;
- nyomásgyakorlás a politikai hierarchia részéről annak érdekében, hogy biztosítsa az eljárás meghatározott eredményét;
- nyomásgyakorlás az eredmények gyors elérése érdekében, ami lerövidíti az eljárás megfelelő tervezésére és lebonyolítására rendelkezésre álló időt;
- a központi beszerzési egységek hiánya vagy a kis és munkaerőhiánnyal küzdő hatóságok rendelkezésére álló támogatás elégtelensége.

Ami a jogi rendelkezések nemzeti ajánlatkérő szervek általi konkrét alkalmazását illeti, a tagállamok körülbelül egynegyede a következő problémákat említette:

- a közbeszerzés értékének kiszámítása – 5. cikk: az ajánlatkérő szerv által végzett mesterséges felosztás, akár szándékosan, jogellenes összefüggésben, akár téves értelmezés útján, amely nem szándékos mesterséges felosztáshoz vezethet;
- kizárási okok – 57. cikk: az ajánlatkérő szerv a kizárási okokat részrehajlás vagy túlzottan tág értelmezés céljából alkalmazza, ami azok nem kellően szigorú érvényesítéséhez vezet;

- odaítélési szempontok – 67. cikk: az ajánlatkérő szerv számára nehézséget okoz a megfelelő és érdemi minőségi kritériumok megfogalmazása, ideértve a stratégiai (zöld, társadalmilag felelős és innovációs célú) közbeszerzésre vonatkozókat, valamint a közbeszerzés tárgyához való releváns kapcsolódást megvalósítókat is.

Végül a válaszok korlátozott száma ellenére a Bizottság a következő tendenciák gyakori előfordulását figyelte meg:

- az ajánlatkérő szervek előnyben részesítik a legalacsonyabb ár odaítélési szempontként való alkalmazását, amelyet egyszerűbbnek és objektívebbnek tekintenek; korlátozott esetben alkalmazzák a legjobb ár-minőség arányt a szabályszerűségi ellenőrzések kockázataival kapcsolatos félelmek miatt;
- nincs vagy kevés az előzetes piackutatás, ami nem realisztikus vagy elavult kiírási feltételeket eredményez;
- a lehető legrövidebb határidők alkalmazása az ajánlatok vagy részvételi jelentkezések benyújtására, valamint rövid szerződésteljesítési határidők alkalmazása;
- túl sok kiválasztási szempont előírása, vagy azok előírásának hiánya.

2.3. Csalás, korrupció, összeférhetetlenség és súlyos szabálytalanságok

Számos tagállam felvázolta jogalkotási megoldásait, az intézményi felépítést és a meghozott „puha jogi” intézkedéseket, a rendszer működésére vonatkozó bizonyos statisztikákkal együtt. Az esetek többségében az általános korrupcióellenes és összejátszás elleni jogszabályok és intézmények az irányelvek előtt születtek. Az uniós szabályok azonban általában biztosították az ösztönzőerőt ahhoz, hogy kifejezetten a közbeszerzéssel kapcsolatos kérdésekre összpontosítsanak, ha azokra még nem terjedtek ki.

A megemlített érdekes konkrét kötelezettségek és jogok például a következők:

- az összes dokumentum közzétételére vonatkozó kötelezettség, ideértve a gazdasági szereplőkre vonatkozó információkat is;
- az ajánlatkérő szervek azon kötelezettsége, hogy piaci vizsgálatokat és szimulációkat végezzenek az összejátszást eredményező magatartás felderítése érdekében;
- a gazdasági szereplők azon kötelezettsége, hogy adatokat szolgáltassanak tulajdonosi szerkezetükről;
- feddhetetlenségi tisztviselők kötelező kinevezése és belső ellenőrzési osztály létrehozása az ajánlatkérő szerveknél.

A jelentésekben említett „puha jogi” intézkedések[7] száma volt a legnagyobb, és ezek mutatták a legnagyobb koherenciát a tagállamok körében. Ezek közé tartoznak a korrupció elleni nemzeti stratégiák, a kézikönyvek és iránymutató feljegyzések (különösen a piackutatási módszerekre, a tárgyalásokra vagy az összejátszást eredményező magatartás felderítésére vonatkozó módszerek), a professzionalizálás, az

[7] Olyan intézkedések, amelyek nem jelentenek szigorú jogi kötelezettséget a közbeszerzési szakemberek oldalán.

oktatás és képzés, illetve a köztisztviselőkre és esetenként a gazdasági szereplőkre vonatkozó magatartási kódexek (amennyiben nincsenek jogszabályban meghatározva). A „puha” intézkedéseknek szentelt hangsúly azt mutatja, hogy a tagállamok tudatában vannak annak, hogy a feddhetetlenség területén és a korrupció elleni küzdelem területén folytatott tevékenység nemcsak jogi korlátokat tesz szükségessé, hanem a közigazgatási kultúra, a személyes viselkedés és az értékek kedvező irányú befolyásolását is igényli.

A fent említett intézkedések többsége értelemszerűen alkalmazandó az összeférhetetlenségre. Az összeférhetetlenséggel kapcsolatban létezik néhány sajátos nemzeti intézkedés:

- a tagállamok körülbelül egynegyede az összeférhetetlenség meghatározására vonatkozó, az irányelvekben előírtaknál részletesebb szabályokról számol be. Ezek általában a valóban az érdek fogalmába tartozó családi és személyes kapcsolatok tisztázására vonatkoznak, valamint a magántársaságokban való részesedésre vonatkozó szabályok;
- számos tagállam az összeférhetetlenség hiányára, a pártatlanságra és az objektivitásra vonatkozó nyilatkozatokat tünteti fel nemzeti szinten alkalmazott intézkedésként. Egyes esetekben általános kötelezettség az esetleges összeférhetetlenség bejelentése, az információ közzétételére vonatkozó kötelezettséggel együtt. Általában az ilyen szabályok megsértéséért szankciók járnak;
- az egyéb intézkedések többek között a következőket foglalták magukban:
    - az ugyanazon közbeszerzési eljárással foglalkozó több szakmai és/vagy értékelő bizottságban való egyidejű részvétel tilalma;
    - szigorú rendelkezések arra vonatkozóan, hogy az összeférhetetlenségre vonatkozó szabályokkal ellentétesen kötött szerződések semmisek;
    - a közbeszerzést ellenőrző köztisztviselők rendszeres vagyonnyilatkozatok benyújtására vonatkozó kötelezettsége.

A jelentések azt is megerősítik, hogy a tagállamok jelenleg az OECD-iránymutatások[8] által ihletett, összejátszás megelőzésére és felderítésére irányuló politikát folytatnak. A tagállamok körében közös, összejátszás elleni küzdelemre irányuló intézkedések a következők: a felderítésre, a figyelemfelkeltésre és a képzésre vonatkozó iránymutatás kidolgozása és terjesztése, közvetlen segélyvonalak az állítólagos esetek bejelentésére, engedékenységi programok az információt benyújtó gazdasági szereplők számára, büntetőjogi szankciók az összejátszókkal szemben stb.

Úgy tűnik, hogy a legtöbb tagállamban elsősorban a nemzeti versenyhatóságok felelősek e politikák végrehajtásáért. A központi közbeszerzési hatóságok szerepe[9] ezen a területen nem fejlett. A versenyhatóságok, a központi közbeszerzési hatóságok és az ajánlatkérő szervek közötti egyértelmű kommunikációs és együttműködési csatornák létrehozásának

[8] OECD ajánlás a közbeszerzés terén összejátszással megvalósított ajánlattétel elleni küzdelemről (https://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationonfightingbidriggininpublicprocurement.htm).

[9] A legtöbb tagállamban működő olyan központosított közbeszerzési szervek, amelyek a közbeszerzési szakpolitikáért felelősek.

és/vagy fenntartásának fontosságát általában az összejátszás elleni küzdelemre irányuló politika egyik fő elemeként ismerik el.

A jelentések azt mutatják, hogy továbbra is kihívást jelent az odaítélési eljárások során felmerülő összejátszási kockázatok mennyiségi értékelésére szolgáló eszközök kidolgozása és alkalmazása, amelyek főként kockázati mutatók formáját öltik.

2.4. A kkv-k részvétele

A jelentéstétel változatossága és a megosztott adatok sokfélesége megnehezíti a különböző országokból származó, a kkv-k részvételére vonatkozó adatok összehasonlítását.

A tagállamok mintegy háromnegyede szolgált információkkal a mennyiségi jelentéstételről. Ugyanakkor csak kevés tagállam említette kifejezetten a kkv-k által a közbeszerzés terén tapasztalt kihívásokat. Ezek közé tartozik különösen az adminisztratív teher, a kkv-k termékpiacával kapcsolatos ismeretek hiánya vagy az ajánlatkérő szervek és a kkv-k közötti párbeszéd hiánya. Az e kihívások kezelésére irányuló legtöbb bejelentett intézkedés a közbeszerzésről szóló uniós irányelvek által előírt intézkedés (a szerződések részekre osztása, az árbevétel felső határa stb.). Több tagállam kiegészítő intézkedésekről, például segélyszolgálatokról (helpdesk) és más támogató struktúrákról számol be, és még az értékhatár alatti közbeszerzések esetében is e-közbeszerzési modulokat vezet be. A kkv-k körében felmerült legtöbb kihívás általában a közbeszerzésben való részvételhez kapcsolódik, míg egyes jelentések olyan kihívásokat is feltártak, amelyek inkább a nemzeti sajátosságokhoz kapcsolódnak.

Egyes tagállamok az irányelvekben foglaltakon túl további intézkedéseket mutattak be a kkv-k közbeszerzésekben való részvételének javítása érdekében.

Ki lehet emelni néhány érdekes gyakorlatot:

- a holland kormány arra ösztönözte a kkv-kat, hogy működjenek együtt az ajánlatkérő szervekkel a korlátok azonosítása érdekében, és konkrét intézkedéseket dolgozott ki a közbeszerzési gyakorlatok javítására, amelyeket a kormány 2018 februárjában terjesztett elő[10];
- az olasz kormány beszállítói képzési központokat (Supplier Training Desks)[11] indított, amelyek képzést és segítséget nyújtottak a helyi vállalkozásoknak, különösen a mikro-, kis- és középvállalkozásoknak az elektronikus közbeszerzési eszközök használatával kapcsolatban.

Egyes tagállamok, amelyeknek nehézséget okozott az adatszolgáltatás, jelezték, hogy a jövőben adatgyűjtési rendszereket kívánnak bevezetni.

2.5. A nemzeti stratégiai közbeszerzés gyakorlati megvalósítása

A stratégiai közbeszerzés a zöld, társadalmilag felelős és innovációs célú közbeszerzést foglalja magában. A cél az eljárás és a közkiadások hozzáadott értékének és hatásának növelése, ezáltal hozzájárulva a gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi szakpolitikai

[10] Beter Aanbesteden, 2018. február 16.

[11] Sportelli in Rete.

célkitűzések hatékony megvalósításához uniós, nemzeti, regionális és/vagy helyi szinten, valamint az inkluzív fellendüléshez, továbbá a kettős átállás előmozdításához és a társadalmi reziliencia megerősítéséhez.

2.5.1. Zöld közbeszerzés

A zöld közbeszerzés (a továbbiakban: GPP) „*olyan eljárás, amelynek alkalmazásakor a hatóságok azoknak az áruknak, szolgáltatásoknak és munkálatoknak a beszerzését részesítik előnyben, amelyek más, azonos rendeltetésű árukhoz, szolgáltatásokhoz és munkálatokhoz képest kisebb mértékben terhelik a környezetet*”[12].

A tagállamok a GPP megvalósítása során tapasztalt néhány olyan fontosabb kihívásról számoltak be, mint például:

- a GPP-gyakorlatok előmozdításának nehézsége, mivel az ajánlatkérő szervek nem kötelesek környezetvédelmi szempontokat alkalmazni a közbeszerzési eljárásokban;
- a jogbiztonság hiánya a „szerződés tárgyához való kapcsolódás”-ra vonatkozó követelmény helyes értelmezésével kapcsolatban, valamint a pereskedéstől való általános félelem;
- a GPP-kritériumok alkalmazásának hatékonyságára és gazdasági előnyeire vonatkozó adatok hiánya, valamint alkalmazásuk nyomon követésének nehézsége;
- a közbeszerzési eljárásokban részt vevő köztisztviselők speciális ismereteinek és készségeinek hiánya, valamint az a tény, hogy a GPP a verseny akadályának tekinthető, különösen azért, mert korlátozza a kkv-k közbeszerzési eljárásokban való részvételét.

A GPP fogalommeghatározását illetően számos tagállamban kétértelműség áll fenn, mivel nemzeti jogrendjükben nem határozták meg egyértelműen a GPP fogalmát, míg a többi tagállam gyakran az Európai Bizottság fent említett fogalommeghatározását választotta. Fontos megemlíteni, hogy az energiahatékonyságról szóló 2012/27/EU irányelv[13] kötelezővé teszi a magas energiahatékonysági teljesítményű termékek, épületek és szolgáltatások beszerzésének előmozdítását célzó intézkedéseket, de ezeket e jelentésben nem értékelték külön (ezekről a 2012/27/EU irányelv értelmében sem kell jelentést tenni).

A tagállamok különböző mértékben valósították meg a GPP-t. A fő tényező az, hogy az ajánlatkérő szervekre vonatkozik-e olyan jogi kötelezettség, amelynek értelmében közbeszerzési eljárásaikba környezetvédelmi megfontolásokat is be kell építeniük. A tagállamoknak körülbelül az egyharmada vezetett be jogi kötelezettséget bizonyos ágazatokra, termékcsoportokra, vagy arra az esetre vonatkozóan, ha a szerződés értéke meghaladja a meghatározott értékhatárokat. A többi tagállam a GPP önkéntes alkalmazása mellett döntött.

Sok tagállam arról számolt be, hogy nem állnak rendelkezésre adatok a GPP alkalmazásáról. Emellett, bár számos tagállam adott iránymutatást arra vonatkozóan,

[12] COM(2008) 400 közlemény „Környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés”.
[13] 6. cikk: Közintézményi beszerzés.

hogy hogyan ajánlott beépíteni a zöld kritériumokat a közbeszerzési eljárásokba, csak néhány tagállam fejtette ki, hogy hogyan kell értékelni ezeket a kritériumokat az értékelési szakaszokban.

A bevált gyakorlatok példái közé tartoznak a következők:

- kötelező GPP-kritériumok vagy -célok beépítése a nemzeti ágazati jogszabályokba;
- a különböző termékekre és szolgáltatásokra vonatkozó GPP-kritériumokat tartalmazó könyvtár létrehozása, amely szabadon hozzáférhető, és amely a környezetvédelmi szempontok hangsúlyozásának mértéke tekintetében különböző kritériumokat tartalmaz;
- a közbeszerzési eljárások során alkalmazott környezetvédelmi szempontokra vonatkozó kötelező éves jelentéstétel előírása az átláthatóság biztosítása és a könnyű adatgyűjtés lehetővé tétele érdekében;
- a GPP-ről szóló képzés biztosítása mind az ajánlatkérő szervek, mind a vállalkozások számára;
- a környezetvédelmi ügynökségek (vagy más, hasonló tevékenységeket végző szerv) bevonása a GPP megvalósításába.

2.5.2. Társadalmilag felelős közbeszerzés

A társadalmilag felelős közbeszerzés (a továbbiakban: SRPP) olyan közbeszerzés, amely a szociális célkitűzések előmozdítása érdekében egy vagy több szociális szempontot is figyelembe vesz. Az SRPP a szociális megfontolások széles körét ölelheti fel, így például a foglalkoztatási lehetőségeket, a tisztességes munkafeltételeket, valamint a szociális és munkajogok tiszteletben tartását, a társadalmi befogadást, az esélyegyenlőséget és az akadálymentességet.

Általánosságban elmondható, hogy a rendelkezésre bocsátott információk minősége nem volt kielégítő ahhoz, hogy a Bizottság a közbeszerzési politika ezen aspektusát a tagállamok körében egyértelműen és átfogóan értékelje. A jelentések elkészítésében részt vevő nemzeti hatóságok néha a munkajogi és a szociális rendelkezésekre vonatkozó információkat is belefoglaltak a jelentésekbe, anélkül, hogy egyértelmű kapcsolatot tüntettek volna fel a közbeszerzési jogszabályokkal. A tagállamok többsége továbbá alig bocsátott rendelkezésre adatot az SRPP-ről.

A tagállamok a következő fő problémákat említették a szociális kritériumoknak a közbeszerzésben való alkalmazásával kapcsolatban:

- a helyes alkalmazásra vonatkozó egyértelmű iránymutatás hiánya;
- a szociális hatások és az életciklusköltségek kiszámításának nehézségei;
- a szociális szempontoknak a szerződés tárgyához való kapcsolása tekintetében felmerülő nehézségek;
- a SRPP általánosan elfogadott fogalommeghatározásának hiánya.

A tagállamok körülbelül kétharmada állapított meg rendelkezéseket a nemzeti jogban vagy stratégiákat az SRPP megvalósítására vonatkozóan. Azok a tagállamok, amelyek nemzeti jogszabályaikban megemlítik az SRPP-t, pontos kritériumokat határoztak meg a

szociális szempontoknak a közbeszerzési eljárásba való beépítésére vonatkozóan, például műszaki leírások, kizárási okok, odaítélési szempontok és szerződésteljesítési feltételek formájában. Ez megnyitja az utat a SRPP alkalmazásával kapcsolatos nagyobb jogbiztonság felé, valamint afelé, hogy az ajánlatkérő szervek jobb iránymutatást kapjanak a közkiadások igénybevétele során. Egyes tagállamok még ennél is tovább mentek, és megfelelő értékelési mechanizmusokat foglaltak bele a nemzeti jogba, iránymutatást adtak ki vagy kijelöltek egy szervet, amely segíti az ajánlatkérő szerveket a SRPP megvalósításában és értékeli az ajánlatok szociális hatását.

Ebben az összefüggésben ki lehet emelni néhány érdekes gyakorlatot:

- „A társadalmilag felelős közbeszerzéssel kapcsolatos bevált gyakorlatok gyűjteményének” összeállítása;
- a közbeszerzés szociális szempontjaival foglalkozó munkacsoport létrehozása, amely elemzi az ajánlatkérő szervek által a közbeszerzés különböző szakaszaiban figyelembe vehető szociális szempontokat, valamint részletes útmutató készítése és közzététele;
- tárcaközi bizottság felállítása a szociális kritériumok közbeszerzésbe történő beépítése érdekében, amelynek célja, hogy biztosítsa a szociális szempontoknak a közbeszerzésbe való és a szociális területen működő egyes szervek számára fenntartott szerződések végrehajtásába való integrálásának összehangolását;
- magatartási kódex kidolgozása a beszállítók számára annak biztosítása érdekében, hogy a beszerzett árukat és szolgáltatásokat fenntartható és társadalmilag felelős feltételek mellett nyújtsák.

2.5.3. Innovációs célú közbeszerzés

Az innovációs célú közbeszerzésről[14] (a továbbiakban: IPP) szóló jelentéstétel minősége tagállamonként jelentősen eltér. Az adatok hiánya miatt számos tagállam nem nyújtott be információkat az IPP támogatása érdekében hozott intézkedésekről.

A tagállamok által tapasztalt leggyakoribb akadályok gyakran az IPP megvalósításához szükséges erőforrásokhoz és közigazgatási kapacitáshoz kapcsolódtak, például:

- a tudatosság hiánya;
- az állami beszerző felek elégtelen módszertani kompetenciája;
- alacsony kockázattolerancia a közkiadások terén;
- az állami szerveknél az innovációra szánt források szűkössége vagy hiánya;
- a szervezeti kultúrából eredő, változásokkal szembeni ellenállás.

Az IPP előmozdítása érdekében hozott intézkedések jelentős eltéréseket mutattak. Egyes tagállamok konkrét nemzeti célértékeket határoztak meg, például az összes közbeszerzés azon hányadára vonatkozóan, amelynek adott évben innovációs célúnak kell lennie. Ezek a célértékek 2 %-tól 5 %-ig terjedtek. Mások nemzeti stratégiát vagy cselekvési tervet fogadtak el, végső soron egy szélesebb körű, az innováció előmozdítására irányuló, nemzeti szinten meghatározott stratégia részeként. Nagyon kevés tagállam döntött úgy, hogy a vevők és a beszállítók között közvetítőként eljáró kompetenciaközpontokat

[14] Az innovációs folyamat, például a kutatási és fejlesztési szolgáltatások megvásárlása vagy az innovációs folyamat eredményeinek megvásárlása.

és/vagy közvetítőket hoz létre. E központok célja, hogy fokozzák a közbeszerzés stratégiai alkalmazását, és szakértelmet, a bevált gyakorlatok megosztását, valamint képzést és módszertani támogatást kínáljanak konkrét projektekben. Azok a tagállamok azonban, amelyek nem hoztak létre kompetenciaközpontokat, gyakran kínálnak az innovációs célú közbeszerzésről szóló képzést és iránymutatásokat. Az ilyen központok létrehozása bevált gyakorlat, mivel e központok hozzájárulnak ahhoz, hogy a közbeszerzés területén foglalkoztatott munkaerőnek megerősödjön az IPP lefolytatására való kapacitása.

Általánosságban elmondható, hogy a felülvizsgált irányelveket, és különösen az új jogalkotási csomag részét képező innovációs partnerséget kedvezően ítélik meg az IPP előmozdítása szempontjából. Mindazonáltal csak két tagállam számolt be néhány olyan esetről, amikor az innovációs partnerséget aknázták ki.

3. ÁLTALÁNOS KÖVETKEZTETÉSEK

Összességében az első jelentéstételi tevékenység lehetővé tette valamennyi érintett fél számára, hogy összegyűjtse az irányelvek végrehajtásával kapcsolatos, korábban szétszórtan fellelhető információkat, és hasznos ismeretekkel szolgált az EU-n belüli közbeszerzési gyakorlatokról. A jelentések gyakorlati példákat is bemutattak, amelyek inspirációul szolgálhatnak és tudásmegosztást eredményezhetnek a nemzeti hatóságok között.

Az első alkalommal végzett adatgyűjtés kétségtelenül rámutatott, hogy még van mit javítani, különösen a mennyiségi jelentéstétel tekintetében. Emellett a stratégiai közbeszerzési szempontok szigorúbb alkalmazása kulcsfontosságú az inkluzív fellendülés támogatásához, a méltányos átállás előmozdításához és a társadalmi-gazdasági reziliencia megerősítéséhez, összhangban az EU új növekedési stratégiájának számító európai zöld megállapodással.

Végezetül a Bizottság arra ösztönzi a tagállamokat, hogy a lehető legnagyobb mértékben a közös felelősségviselés szellemében viszonyuljanak a jelentéstételi folyamathoz, mivel annak végső soron az a célja, hogy a Bizottság szolgálatai segítségével javítsa a tagállamok saját irányítási rendszereikbe való betekintését.