

# Az európai közbeszerzési szabályozás reformja

© Juhász Ágnes

Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

[civagnes@uni-miskolc.hu](mailto:civagnes@uni-miskolc.hu)

## *Bevezető gondolatok: A reform előzményei, a korábbi szabályozás felülvizsgálatának indokai*

Az Európai Bizottság 2011 decemberében nyújtott be javaslatot az akkor hatályos uniós közbeszerzési irányelvek (a 2004/17/EK<sup>1</sup> és a 2004/18/EK<sup>2</sup>) felülvizsgálatára és egy, a koncessziós szerződésekre vonatkozó rendelkezéseket a közbeszerzési szabályanyagtól elkülönítve tartalmazó, új irányelv elfogadására.

Az átfogó közbeszerzési reform hátterében különböző megfontolások álltak, így célként került megjelölésre a szabályozás még átláthatóbbá tétele és az európai vállalkozások – különösen a kis- és középvállalkozások – közbeszerzésekhez való hozzáféréseinek biztosítása. Az uniós szabályanyag felülvizsgálatának további lényeges szempontja volt a meglévő szabályozás egyszerűbbé és hatékonyabbá tétele, valamint a közbeszerzés egyes alapelveinek, így különösen a „best value for money” („pénzért valódi értéket”), az átláthatóság és a versenyeztetés elvének még hatékonyabb érvényre juttatása.

Az említett célok mellett ugyanakkor az uniós jogalkotó a közbeszerzési reform szükségességének vizsgálatakor nem hagyhatta figyelmen kívül az Európában az elmúlt évtizedben tapasztalható gazdasági, szociális és politikai változásokat sem, amelyek szintén kihatással voltak a közbeszerzések területének alakulására.

A fentebb részletezett megfontolásokból a Bizottság által előkészített, majd benyújtott, három irányelv-javaslatot tartalmazó jogszabálycsomagról az Európai Parlament 2014. január 15-én szavazott, majd azt végül a Tanács – a jogalkotási folyamat utolsó lépéseként – 2014. február 11-én fogadta el.

A következő néhány oldalon az uniós közbeszerzési reform leglényegesebb elemeit emeljük ki és – a terjedelmi korlátok által szabott keretek között – röviden bemutatunk egy-egy újonnan bevezetésre kerülő jogintézményt. Az uniós közbeszerzési szabályozás konkrét változásain túl utalunk az annak nyomán szükségessé vált hazai közbeszerzés küszöbön álló reformjára is.

---

<sup>1</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2004. március 31-i 2004/17/EK irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról (HL L 134., 2004.4.30., 1. o.)

<sup>2</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2004. március 31-i 2004/18/EK irányelve az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról (HL L 134., 2004.4.30., 114. o., magyar nyelvű különkiadás, 6. fejezet, 7. kötet, 132 o.)

## *A új közbeszerzési jogszabálycsomag*

Az uniós jogalkotó által több lépcsőben elfogadott közbeszerzési jogszabálycsomag alapvetően három irányelvet foglal magában. A 2014/24/EU<sup>3</sup> és a 2014/25/EU<sup>4</sup> irányelv a korábbi (fentebb már említett) közbeszerzési irányelveket váltja fel. Előbbi a klasszikus ajánlatkérők beszerzéseiről rendelkezik, míg utóbbi a közszolgáltatók beszerzéseire irányadó szabályokat tartalmazza. Az új közbeszerzési rendelkezéseket tartalmazó irányelvek mellett a jogszabálycsomag részét képezi egy harmadik, a koncessziós szerződésre vonatkozó direktíva (2014/23/EU<sup>5</sup>) is, amely a koncesszió szabályanyagát már formálisan is leválasztja a közbeszerzési szabályozásról.

Az elfogadott új szabályokat a tagállamok 2016 áprilisáig kötelesek átültetni nemzeti jogukba. Az implementációs kötelezettség teljesítésének határideje az e-közbeszerzések esetén eltérő; e rendelkezések átültetésére ugyanis az uniós jogalkotó által megszabott határidő 2018 szeptembere.

A magyar jogalkotó az uniós közbeszerzési irányelvekből folyó implementációs kötelezettségének – a Miniszterelnökség 2014 októberében közzétett koncepcionális javaslata<sup>6</sup> értelmében – a hatályos Kbt. (a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény) novelláris módosítása helyett új közbeszerzési jogszabály elfogadásával kíván eleget tenni. Az Országgyűlés 2015. évi tavaszi ülészakára vonatkozó törvényalkotási programban az új törvény elfogadása ugyan még nem szerepel, ám annak szakmai előkészítése már javában zajlik és az várhatóan – figyelembe véve az uniós irányelvben rögzített átültetési határidőt is – az legkésőbb az év őszén elfogadásra kerül.

## *A közbeszerzési eljárások egyszerűsítése és hatékonyabbá tétele*

Ahogy az korábban már említést nyert, a közbeszerzési eljárások egyszerűsítése a közbeszerzési reform egyik fő céljaként nyert megfogalmazást, így az irányelvekben az ilyen irányú törekvések számos helyen tetten érhetők. Érzékelhető ugyanakkor az is, hogy az uniós jogalkotó az eljárások egyszerűsítését nem pusztán az ajánlatkérő vagy az ajánlattevő, hanem a közbeszerzési eljárásban résztvevő valamennyi gazdasági szereplő vonatkozásában igyekezett elősegíteni.

<sup>3</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L 94, (2014. 3. 28.), 65-242. o.

<sup>4</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L 94, (2014. 3. 28.), 243-374. o.

<sup>5</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről, HL L 94, (2014. 3. 28.), 1-64. o.

<sup>6</sup> <http://www.kormany.hu/download/a/e8/20000/%C3%9Aj%20Kbt%20koncepti%C3%B3.pdf>, a letöltés ideje: 2015. március 4.

## Rövidülő határidők, mérséklődő bürokratizmus

A közbeszerzési eljárások egyszerűsödésének egyik legkézzelfoghatóbb jele a különböző eljárási határidők lerövidítése, mely által a közbeszerzési eljárások az uniós jogalkotó szándéka szerint a jövőben még rugalmasabbá és gyorsabbá válhatnak. Az egyes eljárásokhoz kapcsolódó határidők átlagosan harminc napra rövidülnek.<sup>7</sup> (Megjegyzendő, hogy a határidők rövidülése nemcsak az eljárások egyszerűsítését szolgálja, hanem a – szintén a közbeszerzési reform céljaként definiált – kis- és középvállalkozások közbeszerzési eljárásokba való hatékonyabb bevonását is elősegíti.)

A közbeszerzés bürokratikus elemeinek visszaszorítását az uniós irányelvek több ponton is célozzák. Noha az korábbi irányelvekhez kapcsolódó gyakorlat már ismerte az ún. self-cleaning („ön-tisztázás”) intézményét, vagyis azt a lehetőséget, hogy egy kizáró ok alapjául szolgáló helyzetben lévő gazdasági szereplő mégis igazolhassa megbízhatóságát<sup>8</sup>, a „kimentés” e lehetősége azonban ekkor még minden jogszabályi alapot nélkülözött. A 2014/24/EU irányelv – szemben elődjével – már expressis verbis kimondja, hogy az a gazdasági szereplő, aki az 57. cikk (1) vagy (4) bekezdése szerinti<sup>9</sup>, közbeszerzési eljárásból való kizárást megalapozó helyzetben van, mégis bizonyítékkal szolgálhat arra nézve, hogy a releváns kizárási okok ellenére olyan intézkedéseket tett, amelyek kellőképpen igazolják megbízhatóságát.<sup>10 11</sup>

A gazdasági szereplőt terhelő bizonyítási kötelezettség többirányú. Bizonyítania kell egyrészt, hogy az általa a bűncselekménnyel vagy kötelességszegéssel okozott kárt megtérítette vagy legalábbis vállalta annak megtérítését (reparáció). Másrészt, azt is köteles bizonyítani, hogy – a nyomozó hatóságokkal aktívan együttműködve – átfogóan tisztázta a tényeket és a körülményeket, és olyan konkrét technikai, szervezeti és személyi intézkedéseket hozott, amelyek alkalmasak a további bűncselekmények elkövetésének vagy kötelességszegések megelőzésére (prevenció). Lényeges, hogy a gazdasági szereplő által meghozott intézkedéseket minden esetben a bűncselekmény (vagy kötelességszegés) súlyának és sajátos körülményeinek figyelembevételével kell értékelni.

<sup>7</sup> Erről lásd részletesen: FLETCHER, Glenn: *Minimum time limits under the new Public Procurement Directive*, In: *Public Procurement Law Review*, Issue 3 (2014), 94-102. o.

<sup>8</sup> ARROWSMITH, Sue – PRIEB, Hans-Joachim – FRITON, Pascal: *Self-Cleaning as a Defence to Exclusions for Misconduct – An Emerging Concept in EC Public Procurement Law?*, In: *Public Procurement Law Review*, Issue 6 (2009), 257-282. o., 259. o.; PRIEB, Hans-Joachim – Stein, Roland M., : *Nicht nur sauber, sondern rein: Die Wiederherstellung der Zuverlässigkeit durch Selbstreinigung*, In: *Neue Zeitschrift für Baurecht und vergaberecht*, Nr. 13. (2008), 230. o., HJELMENG, Erling – SØREIDE, Tina: *Debarment in Public Procurement: Rationales and Realisation*, In: RACCA, Gabriella Margherita – YUKINS, Christopher (eds.): *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts. Balancing Corruption Concerns in Public Procurement Internationally*, Bruylant, 2014, 226-227. o.

<sup>9</sup> A 2014/24/EU irányelv 57. § (1) bekezdése szerint az adott gazdasági szereplő közbeszerzési eljárásból való kizárását meghatározott bűncselekmény (pl. bünszervezetben való részvétel, korrupció, csalás, terrorizmus, pénzmosás, emberkereskedelem) elkövetése miatti jogerős elítélése alapozza meg. Az 57. § (4) bekezdés azokat a helyzeteket rögzíti (pl. súlyos szakmai kötelezettségszegés, információk visszatartása, hamis információk szolgáltatása, az ajánlatkérő döntéshozatali folyamatának jogtalan befolyásolására irányuló magatartás), amelyek fennállása esetén az ajánlatkérő az adott gazdasági szereplő kizárásáról saját belátása szerint dönthet.

<sup>10</sup> 2014/24/EU irányelv, 57. cikk (6) bekezdés

<sup>11</sup> PRIEB, Hans-Joachim: *Rules on Exclusion and Self-Cleaning Under the 2014 Public Procurement Directive*, In: *Public Procurement Law Review*, Issue 3 (2014) 112-121. o.

Abban az esetben, ha a gazdasági szereplő által szolgáltatott bizonyíték kielégítőnek minősül, az ajánlatkérő az adott gazdasági szereplőt nem zárhatja ki a közbeszerzési eljárásból. Ellenkező esetben, így különösen akkor, ha az ajánlatkérő a gazdasági szereplő által hozott intézkedéseket nem tartja megfelelőnek és emiatt nem tartja kielégítőnek a kizáró ok fenn nem állásának bizonyítását sem, a gazdasági szereplő felé indokolást köteles adni ez irányú döntéséről.

A 2014/24/EU irányelv lehetővé teszi azt is, hogy a gazdasági szereplő a kizáró ok vele szembeni fenn nem állását előzetesen, az ún. egységes európai közbeszerzési dokumentum útján igazolja. A dokumentumban a gazdasági szereplő hivatalosan kinyilváníthatja egyrészt, hogy vele szemben az adott kizárási ok nem áll fenn, illetőleg az adott kiválasztási kritérium teljesül. Másrészt, a gazdasági szereplő nyilatkozatában megadhatja az ajánlatkérő szerv által kért releváns információkat is. A gazdasági szereplő nyilatkozatának mindemellett tartalmaznia kell azt is, hogy a kiegészítő iratok kiállításáért melyik hatóság (vagy adott esetben harmadik fél a felelős). A gazdasági szereplő köteles továbbá arra nézve is nyilatkozni, hogy kérésre haladéktalanul be tudja mutatni az említett kiegészítő iratokat.<sup>12</sup> A dokumentum uniós szinten egységes formában, formanyomtatványként jelenik majd meg és benyújtására kizárólag elektronikus úton lesz majd lehetőség.

Az egységes európai közbeszerzési dokumentum nagymértékben hozzájárul a közbeszerzési eljárás adminisztrációs terheinek csökkentéséhez, hiszen a benne foglalt tények igazolásául szolgáló dokumentumokat végül ténylegesen majd csak a nyertes ajánlattevőnek kell bemutatnia az ajánlatkérő felé. A dokumentum azonban csak akkor érheti el ténylegesen célját, ha a mögöttes technikai feltételek is fennállnak. Ennek biztosítása érdekében teszi kötelezővé az uniós jogalkotó a jelenleg is létező és működő e-Certis online közbeszerzési dokumentumkereső használatát. Az említett elektronikus rendszert egyelőre ugyan a Bizottság biztosítja és tartja fenn, azonban az adatok frissítése és ellenőrzése önkéntes alapon, a nemzeti hatóságok szintjén működik, így alkalmazása az eljárások során nem feltétlenül jelent maximális biztonságot a közbeszerzési eljárások szereplői számára. A jövőben a tagállamok számára kötelezővé válik az e-Certis „karbantartása”, így gondoskodniuk kell arról, hogy az oda bevitt igazolásokra vonatkozó információk folyamatosan naprakészek legyenek<sup>13</sup>, valamint rendelkezésre kell bocsátaniuk és rendszeresen aktualizálniuk kell a gazdasági szereplőkre vonatkozó releváns információkat tartalmazó azon adatbázisok hiánytalan listáját, amelyekbe más tagállamok ajánlatkérő szervei is betekinhetnek.<sup>14</sup>

Amint látható, az uniós reform a közbeszerzési eljárások adminisztrációs terheinek csökkentését elsődlegesen különböző elektronikus megoldások alkalmazásában látja. Itt érdemel említést a 2014/24/EU irányelv azon rendelkezése is, amely a jövőben a tagállamok számára kötelezővé teszi, hogy a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó valamennyi kommunikáció és információcsere (ideértve például az ajánlatok benyújtását is) kizárólag elektronikus kommunikációs eszközök révén történjék.<sup>15</sup> E rendelkezés kapcsán ugyanakkor további feltétel, hogy az egyes elektronikus eszközök között nem tehető különbség és az irányelv azt is rögzíti, hogy az alkalmazott eszközöknek széles körben elérhetőnek kell lenniük és nem korlátozhatják a gazdasági szereplők részvételét a közbeszerzési eljárásban.

<sup>12</sup> 2014/24/EU irányelv, 59. cikk (1) bekezdés

<sup>13</sup> 2014/24/EU irányelv, 61. cikk (1) bekezdés

<sup>14</sup> 2014/24/EU irányelv, 59. cikk (6) bekezdés

<sup>15</sup> 2014/24/EU irányelv, 22. cikk (1) bekezdés

## *Módosuló eljárási szabályok, új eljárástípusok*

Az ajánlatkérő szervezetek által választható közbeszerzési eljárástípusok száma az elmúlt évtizedben fokozatos növekedést mutatott. A már-már klasszikusnak tekinthető nyílt, meghívásos és tárgyalásos eljárás mellett az uniós jogalkotó a 2004-es közbeszerzési reformmal megnyitotta a versenypárbeszéd alkalmazásának lehetőségét is, noha az említett eljárástípus nemzeti jogrendben történő alkalmazását nem tette kifejezetten kötelezővé, hanem azt a tagállami jogalkotók belátására bízta.

A 2014-ben elfogadott új irányelvek nyomán – az egyszerűsítés szempontjának egyidejű szem előtt tartása mellett – az eljárástípusok skálája tovább szélesedett, amennyiben az uniós jogalkotó a tárgyalásos eljárást felváltandó bevezeti a „tárgyalásos versenyeztetési eljárást”<sup>16</sup> és új jogintézményként rendelkezik az innovációs partnerségről. Lényeges, hogy az új eljárástípusok nemzeti jogrendben történő alkalmazását az uniós jogalkotó már nem bízta a nemzeti jogalkotók belátására, hanem azok bevezetését valamennyi tagállam számára kötelezővé teszi.

### *A „tárgyalásos versenyeztetési eljárás”*

A közbeszerzési eljárástípusokon belül tehát – a korábban ismert típusok mellett – megjelenik egy sajátos, új eljárás, amely a versenypárbeszéd és a tárgyalásos eljárás határait elmosva az említett két eljárástípus legelőnyösebb elemeit vegyíti. „Tárgyalásos versenyeztetési eljárás” esetén – szemben a „hagyományos” versenypárbeszédrel – az ajánlatkérő lehetőséget kap arra, hogy valamennyi ajánlattevővel tárgyalásokat folytasson le a minél megfelelőbb ajánlattétel érdekében.

A tárgyalásos eljáráshoz képest lényeges eltérés egyrészt, hogy az ajánlatkérő nem csak az általa kiválasztott (alkalmasnak minősített) és ajánlattételre felhívott ajánlattevőkkel tárgyal, hanem a tárgyalás lehetősége valamennyi ajánlattevő esetén adott. Másrészt, a tárgyalások alapját az eljárás kezdetén benyújtott ajánlatok képezik. A tárgyalási létszak formális lezárását az jelenti, amikor az ajánlatkérő a tárgyalásokat követően felkéri az ajánlattevőket, hogy ismét nyújtsák be – immáron felülvizsgált – ajánlataikat.

Ez utóbbi momentumot is figyelembe véve joggal jelenthető ki, hogy jellegét tekintve a vizsgált új eljárástípus sokkal közelebb áll a versenypárbeszédhez, mint a tárgyalásos eljáráshoz. Különbségek azonban ehelyütt is körvonalazhatók. Amíg ugyanis a „hagyományos” versenypárbeszéd első szakaszában elkészített megoldási javaslatok kifejezetten az ajánlatkérő által meghatározott igényekhez, szükségletekhez alkalmazkodnak, addig a tárgyalásos versenypárbeszéd esetén már eleve megtörténik az ajánlatok benyújtása és ezek képezik a tárgyalások alapját, melyet követően az ajánlatok felülvizsgálhatók és véglegesítésükre az „újraküldéssel” kerülhet sor.

A „tárgyalásos versenyeztetési eljárás” vélhetően azon ajánlatkérők beszerzéseinél jelent majd tényleges lehetőséget, ahol a beszerzési igények jól, megfelelő precizitással körvonalazhatók, így az ajánlattevők részéről az ajánlat

---

<sup>16</sup> A „tárgyalásos versenyeztetési eljárás” a jelen tanulmány szerzője által a 2014/24/EU irányelv hiteles angol és francia nyelvű változata alapján alkotott és használt kifejezés. A hiteles magyar fordítás az eljárástípust továbbra is tárgyalásos eljárásként kezeli.

elkészítése és az egyéb ajánlati dokumentumok összeállítása alapvetően nem jelent problémát, azonban az ajánlatkérő úgy véli, hogy a tárgyalás lehetőségének fenntartása előnyös lehet arra az esetre, ha a beszerzéssel kapcsolatosan az ajánlattevői oldalon olyan kérdések merülnek fel, amelyek megvitatása szükséges lenne.<sup>17</sup>

### *Az innovációs partnerség*

A 2014/24/EU irányelv által bevezetett másik új eljárástípus az innovációs partnerség, amely alapvetően innovációs célú beszerzések megvalósítására alkalmas, tipikusan hosszabb időszakra tervezve.

Az irányelv preambuluma emlékeztet arra, hogy a kutatás és az innováció – mint a jövőbeli növekedés fő hajtóereje –, központi szerepet tölt be az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést célzó „Európa 2020” stratégiában. Az innováció ösztönzése érdekében a hatóságoknak a közbeszerzést a lehető legmegfelelőbb módon, stratégiaileg kell felhasználniuk.

Az innovációs partnerség bevezetésével az uniós jogalkotó legfőbb célja az volt, hogy egy különleges eljárás lefolytatásának lehetőségét biztosítsa az ajánlatkérők részére mindazokra az esetekre, amikor valamely innovatív termék vagy szolgáltatás kifejlesztése vagy valamely innovatív építési beruházás iránti igény kielégítése, majd ezt követően a keletkező áruk vagy szolgáltatások megvásárlása, illetőleg az építési beruházások megvalósítása a piacon már rendelkezésre álló megoldások segítségével alapvetően nem lenne lehetséges.

A partnerség hosszútávú együttműködést jelent, amelynek szabályai alapvetően a tárgyalásos eljárás rendelkezésein alapulnak. Lényeges, hogy innovációs partnerség esetében a szerződés kizárólag a legjobb ár-érték arány szempontja alapján ítéltethető oda, mivel – amint arra az irányelv preambuluma szintén utal –, innovatív megoldások esetében az ajánlatok összehasonlítására ez a legalkalmasabb módszer. Az innovációs partnerség ugyanakkor nem használható a versenyt akadályozó, korlátozó vagy torzító módon.<sup>18</sup>

### *A kis- és középvállalkozások közbeszerzésben való részvételének elősegítése*

A kis- és középvállalkozások közbeszerzésekben való részvételének elősegítése az uniós közbeszerzési reform egyik lényegi elemeként nyert definiálást, minthogy – ahogyan azt a Bizottság 2011-es, a közbeszerzések modernizációjával foglalkozó zöld könyve<sup>19</sup> is megfogalmazza –, az ilyen vállalkozások képezik az európai gazdaság gerincét, azáltal, hogy kiemelkedő szerepet töltenek be a munkahelyteremtés, a növekedés és az innováció területén.

Noha az új irányelvek a kkv-k közbeszerzésekbe való bevonását kívánják elősegíteni, rögzítést érdemel, hogy a jogalkotói szándék ezen nem terjed és nem is

<sup>17</sup> A „tárgyalásos versenyeztetési eljárásról” részletesen lásd: DAVEY, Jonathan: *Procedures Involving Negotiation in the New Public Procurement Directive: Key Reforms to the Grounds For Use and the Procedural Rules*, In: *Public Procurement Law Review*, Issue 3 (2014), 103-111. o.

<sup>18</sup> 2014/24/EU irányelv, 47-49. preambulumbekkezdés

<sup>19</sup> Zöld könyv az EU közbeszerzési politikájának modernizálásáról. Egy hatékonyabb európai beszerzési piac felé. COM (2011) 15 végleges, Brüsszel, 2011. január 27.

terjedhet túl, hiszen a kkv-k előnyben részesítése vagy különböző kedvezmények biztosítása már ellentétben állna az egyenlő elbánás elvével és a hátrányos megkülönböztetés tilalmával, amelyek az uniós közbeszerzési szabályozás lényeges elemeiként nyerne megfogalmazást.

A kkv-k helyzetével kapcsolatosan több szabályozási elem is említést érdemelne, ezek közül azonban – a tanulmány terjedelmi korlátaira tekintettel – mindössze kettőt emelünk ki.

A közbeszerzési eljárások során gyakorta találkozhattunk olyan esetekkel, amikor a kkv eljárásban történő részvétele jogilag ugyan alapvetően lehetséges volt, azonban valamilyen más tényező, tipikusan a szerződés nagysága miatt, az adott vállalkozás de facto mégsem volt képes megfelelő ajánlatot benyújtani. A korábbi szabályozással ellentétben, amely még kifejezetten tilalmazta a közbeszerzések részekre bontását, a 2014/24/EU irányelv 46. cikk (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő szervek dönthetnek úgy, hogy egy adott szerződést különálló részek formájában ítélnék oda oly módon, hogy egyúttal meghatározzák a részek méretét és tárgyát is. Az így részekre bontott beszerzések esetén a kkv-k nagyobb sikerrel nyújthatnak be ajánlatot, hiszen az egyedi közbeszerzések jobban figyelembe veszik egyrészt a kkv-k kapacitását, másrészt pedig az egyedi közbeszerzések tartalma jobban hozzáigazítható a specializálódott kkv-szektorokhoz.<sup>20</sup>

A korábbi közbeszerzési szabályozás egyik gyenge pontja volt, hogy az ajánlattevők gazdasági és pénzügyi kapacitásával kapcsolatosan olyan túlzott követelményeket támasztott, amelyek gyakorta képezték a kkv-k közbeszerzésben való részvételének indokolatlan akadályát. Az új irányelvek „enyhítenek” a fenti követelmények szigorán, így a jövőben az ajánlattevő részéről megkövetelt minimális árbevétel főszabályként nem haladhatja meg a becsült közbeszerzési érték legfeljebb kétszeresét.<sup>21</sup> Megfelelően indokolt körülmények esetén ugyanakkor továbbra is alkalmazhatók szigorúbb követelmények is, így különösen akkor, ha a szerződés teljesítése magasabb kockázattal jár vagy a szerződés határidőn belül történő, hibátlan teljesítése az ajánlatkérő számára különös jelentőséggel bír (pl. ha ez egy más szerződések teljesítésének előfeltételét képezi).

## *A szabályozás mérlege: hangzatos célok – látszattmegoldások?*

Az uniós közbeszerzési jog reformjának rövid, csak a leglényegesebb elemekre kiterjedő áttekintését követően is egyértelműnek tűnik, hogy a korábbi joganyag felülvizsgálata elengedhetetlen volt. Noha az új szabályozás mérlege alig egy évvel a jogszabálycsomag elfogadását követően még nem vonható meg, annyi bizonyos, hogy a pozitív és negatív vonások már megfogalmazhatók.

Mindenképpen üdvözlendő, hogy az új közbeszerzési rendelkezések kialakításakor az uniós jogalkotó már kellő figyelemmel és érzékenységgel fordult az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatához, amelyben számos olyan fogalom kristályosodott ki, amelyek elengedhetetlenek a közbeszerzési rendelkezések hatékony alkalmazásához és a jogbiztonsághoz. Ennek eredményeként az irányelvekben számos, a bírói gyakorlatban megfogalmazott fogalom kapott helyet, a korábbihoz képest egy sokkal precízebb fogalom-alkotással találkozunk.

<sup>20</sup> 2014/24/EU irányelv, (78) preambulumbekkezdés

<sup>21</sup> 2014/24/EU irányelv, 58. cikk (3) bekezdés

A Bizottság a közbeszerzési joganyag felülvizsgálatát motiváló tényezők között emelte ki a kkv-k közbeszerzésekhez való jobb hozzáféréseinek elősegítését. Ez a cél első pillantásra megvalósulni látszik, hiszen az új irányelvek eltörlik egyrészt azokat a korlátozásokat, amelyek a kkv-k eljárásokba történő bevonásának akadályát képezték, másrészt viszont olyan új eszközök alkalmazhatóságát is lehetővé teszik, amelyek egyértelműen a kkv-k részvételét segítik elő.

Az új közbeszerzési irányelvek egyértelműen korszakos jellegűek, amennyiben azokban sokkal nagyobb szerephez jutnak a különböző elektronikus megoldások. Ezen a téren kiemelés érdemel az igazoló funkcióval felruházott e-Certis rendszer kötelező karbantartása és használata, miközben nem feledkezhetünk meg a kizáró ok fenn nem állásának igazolására szolgáló egységes európai közbeszerzési dokumentum bevezetéséről sem, amelynek benyújtására szintén csak elektronikus úton lesz lehetőség.

A 2014-ben elfogadott jogszabálycsomag pozitív vonásainak kiemelése mellett azonban nem mehetünk el szó nélkül a negatívumok mellett sem, amelyek a legtöbb esetben alapvetően a bizottsági célként definiált tényezők meg nem valósulását jelentik.

Noha a Bizottság a reform elsődleges céljaként a közbeszerzési szabályozás egyszerűsítését tűzte ki, az elfogadott rendelkezések valójában messze elmaradnak a várakozásoktól. Nemhogy nem került sor tényleges egyszerűsítésre, hanem a szabályozás helyenként még terjedelmesebbé és sajnálatos módon bonyolultabbá is vált. A rugalmasság is csak részben valósult meg, hiszen a rugalmas (vagy legalábbis rugalmasnak szánt) eljárások csak speciális esetekben alkalmazhatók, opcionális jelleggel.

Komoly hibaforrásként jelentkezik, hogy az uniós jogalkotó a reform során nem volt tekintettel a tagállamok közötti strukturális és adminisztrációs különbségekre, hiszen adott tagállamban a különböző elektronikus nyilvántartások kialakítása, használatának bevezetése a jövőben komoly nehézséget fog okozni.