

eForms - az új uniós hirdetményminták eForms - the new European standard forms

Dr. Zámbo Ákos Bertalan, főosztályvezető, Miniszterelnökség, Közbeszerzési Monitoring Főosztály

DOI: 10.37371/KEP.2022.3.4

Címszavak: közbeszerzés, elektronikus közbeszerzés, hirdetmény, hirdetményminta, nyilvánosság

Absztrakt

Az Európai Bizottság (EU) 2019/1780 végrehajtási rendelete a közbeszerzési hirdetmények közzétételére használandó hirdetményminták (e-hirdetmények) létrehozásáról és az (EU) 2015/1986 végrehajtási rendelet hatályon kívül helyezéséről szabályozási koncepciójában, struktúrájában és a hirdetmények kezelésének több gyakorlati aspektusában változást jelent a jelenleg hatályos és korábbi hirdetményminta-rendeletekben foglaltakhoz képest. Jelen cikkem célja az elektronikus közbeszerzés és az elektronikus közbeszerzési rendszerek által biztosított funkcionalitások szemszögéből bemutatni egyrészt az eForms rendelet szabályozási újdonságait, másrészt az új hirdetményminták által lehetővé tett – és több esetben szakpolitikai döntéseket is igénylő – műszaki újdonságokat.

Abstract

Commission Implementing Regulation (EU) 2019/1780 establishing standard forms for the publication of notices in the field of public procurement and repealing Implementing Regulation (EU) 2015/1986 (eForms) represents a change in the regulatory concept, structure and several practical aspects of the handling of notices compared to the current and previous regulations on public procurement forms. The purpose of this article is to present the regulatory innovations of the eForms Regulation on the one hand, and the technical innovations made possible by eForms - in many cases requiring policy decisions - from the perspective of e-procurement and the functionalities provided by e-procurement systems.

Elektronikus közbeszerzés és a hirdetmények elektronikus továbbítása az uniós jogban

A közbeszerzések területe az európai uniós jogban irányelvi szinten szabályozott, az irányelvi szabályozást egyes területeken irányelvi felhatalmazás alapján az Európai Bizottság végrehajtási rendeletei egészítik ki.

A közbeszerzési jog jelenleg hatályos anyagi jogi fő keretrendszerét a 2014-ben elfogadott három közbeszerzési irányelv határozza meg, valamint ide sorolandó a 2009-es, védelmi beszerzésekről szóló irányelv:

- Az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről;
- Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről;

- 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;
- Az Európai Parlament és a Tanács 2009/81/EK irányelve (2009. július 13.) a honvédelem és biztonság területén egyes építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló, ajánlatkérő szervek vagy ajánlatkérők által odaítélt szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról, valamint a 2004/17/EK és 2004/18/EK irányelv módosításáról.

A fenti irányelvek felhatalmazása alapján az Európai Bizottság végrehajtási rendeletekben határozza meg:

- a közbeszerzési értékhatárokat,¹
- a közös közbeszerzési szövegetet (Common Procurement Vocabulary – CPV),²
- az Egységes Európai Közbeszerzési Dokumentum (European Single Procurement Document – ESPD) formanyomtatványát,³ vagy
- a közbeszerzési hirdetmények mintáit.⁴

A 2014. évi közbeszerzési irányelvek egyik fontos újítása az elektronikus kommunikáció a közbeszerzésekben általános és (a koncessziók kivételével) kötelező bevezetése volt, azaz az irányelvek szerinti minden kommunikációra és információcserére elektronikus kommunikációs eszközök útján kerül sor.⁵

Az elektronikus kommunikáció és információcsere kötelezettsége az irányelvek alapján magában foglalja a hirdetmények közzétételre továbbítását,⁶ a közbeszerzési dokumentumok rendelkezésre bocsátását,⁷ és az ajánlatkérő és a gazdasági szereplők között kommunikáció útjának biztosítását az eljárás teljes terjedelmére.⁸

Érdekesség, hogy az irányelvek preambuluma utal arra is, hogy milyen területekre nem kell kiterjednie az

elektronikus közbeszerzésnek. Az irányelvi megfogalmazásból is egyértelműen következik, hogy ez nem jelent tilalmat, hanem mindössze annyit, hogy az irányelv nem kötelez erre egy tagállamot, illetve ajánlatkérőt sem. Így az irányelvek nem írnak elő kötelezettségeket az ajánlatok feldolgozására, elektronikus értékelésre, automatikus feldolgozásra, az elektronikus kommunikációs eszközök szerződésteljesítési szakaszban történő alkalmazására, vagy pedig a közbeszerzési eljárásban ajánlatkérői belső kommunikációs eszközként alkalmazására vonatkozóan.⁹ Véleményem szerint a preambulum fenti megfogalmazása azt is sugallja, hogy a Bizottság az irányelvek előkészítése során számításba vette ezeket a lehetőségeket (ide nem értve a belső kommunikációs eszközként történő alkalmazást), mint az elektronikus közbeszerzési megoldások napjaink trendjeibe illeszkedő, potenciális fejlődési irányait.

A hirdetmények elektronikus megküldése az Európai Unió Kiadóhivatalának nem új keletű az uniós közbeszerzési jogban, ezt már a 2004. évi közbeszerzési irányelvek is lehetővé tették, azonban csak opcionális jelleggel.¹⁰ Az elektronikus út kizárólagos használa-

¹ A Bizottság (EU) 2021/1951 felhatalmazáson alapuló rendelete (2021. november 10.) a 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a koncessziókra vonatkozó értékhatárok tekintetében történő módosításáról; A Bizottság (EU) 2021/1952 felhatalmazáson alapuló rendelete (2021. november 10.) a 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek az árubeszerzésre, a szolgáltatásnyújtásra és az építési beruházásokra, valamint a tervpályázatokra irányadó értékhatárok tekintetében történő módosításáról; A Bizottság (EU) 2021/1953 felhatalmazáson alapuló rendelete (2021. november 10.) a 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek az árubeszerzésre, a szolgáltatásnyújtásra és az építési beruházásokra, valamint a tervpályázatokra irányadó értékhatárok tekintetében történő módosításáról.

² A Bizottság 213/2008/EK rendelete (2007. november 28.) a közös közbeszerzési szövegetről (CPV) szóló 2195/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról és a közbeszerzési eljárásokról szóló 2004/17/EK és 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a CPV felülvizsgálata tekintetében történő módosításáról.

³ A Bizottság (EU) 2016/7 végrehajtási rendelete (2016. január 5.) az egységes európai közbeszerzési dokumentum formanyomtatványának meghatározásáról.

⁴ Bizottság 2015/1986 végrehajtási rendelete (2015. november 11.) a közbeszerzési hirdetmények közzétételére használandó hirdetményminták létrehozásáról és a 842/2011/EK végrehajtási rendelet hatályon kívül helyezéséről; A Bizottság (EU) 2019/1780 Végrehajtási Rendelete (2019. szeptember 23.) a közbeszerzési hirdetmények közzétételére használandó hirdetményminták (e-hirdetmények) létrehozásáról és az (EU) 2015/1986 végrehajtási rendelet hatályon kívül helyezéséről.

⁵ 2014/23/EU irányelv 29. cikk (1) bekezdése, 2014/24/EU irányelv 22. cikk (1) bekezdése, 2014/25/EU irányelv 40. cikk (1) bekezdése.

⁶ 2014/23/EU irányelv 33. cikk (2) bekezdése, 2014/24/EU irányelv 51. cikk (2) bekezdése, 2014/25/EU irányelv 71. cikk (2) bekezdése.

⁷ 2014/23/EU irányelv 34. cikk (1) bekezdése, 2014/24/EU irányelv 53. cikk (1) bekezdése, 2014/25/EU irányelv 73. cikk (2) bekezdése.

⁸ 2014/23/EU irányelv 29. cikk (1) bekezdése, 2014/24/EU irányelv 22. cikk (1) bekezdése, 2014/25/EU irányelv 40. cikk (1) bekezdése.

⁹ 2014/23/EU irányelv (74) preambulumbekzdés, 2014/24/EU irányelv (52) preambulumbekzdés, 2014/25/EU irányelv (63) preambulumbekzdés.

¹⁰ Id. pl. 2004/18/EK irányelv 36. cikk.

tának követelménye a 2014. évi irányelvekkel került kimondásra.

Az elektronikus úton továbbított hirdetésmények jelenleg még „papír alapon” definiált (azaz a jogszabály egy űrlapot, egy dokumentum képét határozza meg¹¹) dokumentumok digitalizált változatának tekinthetők, funkcionalitásaikban – a postai útnál lényegesen gyorsabb kézbesítési időt leszámítva – nem nyújtanak jelentős többletet a papír, mint adathordozó alkalmazásához képest.

A közbeszerzési eljárás folyamata az irányelvi határidő lejártát – 2018. október 18.¹² – követően a tagállamokban különböző informatikai rendszerekben zajlik, ezért már nem tekinthető korszerűnek a „papír alapú dokumentumok” alkalmazása. Az uniós jogalkotó az elektronikus közbeszerzés irányelvi határidejét követően, a közbeszerzési hirdetésmények közzétételére használandó hirdetésminták (e-hirdetésmények) létrehozásáról és az (EU) 2015/1986 végrehajtási rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2019. szeptember 23-i bizottsági végrehajtási rendelettel (a továbbiakban: eForms rendelet vagy rendelet) alkotta csak meg az informatikai rendszerek működéséhez illeszkedő új hirdetésminta-rendszert. Véleményem szerint az eForms rendelet a közbeszerzések digitalizálásának szükséges záró lépése, amely az informatikai megoldások logikájának megfelelően építi fel és teszi sokoldalúan használhatóvá a hirdetésményeket, szakítva a „papír alapú” folyamatokra, illetve ezek digitalizált módzataira épülő hirdetésménykezeléssel.

Az eForms rendelet és műszaki kapcsolódásai

Az eForms rendeletet 2019. szeptember 23-án fogadta el az Európai Bizottság és 2022. november 14-én lép hatályba.¹³ A rendelet által meghatározott hirdetésminták szerinti hirdetésmények (e-hirdetésmények vagy eForm-ok) e naptól jogszerűen használhatóak, illetve a TED-en is befogadásra és közzétételre kerülnek.

Az eForms rendelet – ahogy a címe is mutatja – hatályon kívül helyezi a jelenleg hatályos (EU) 2015/1986 végrehajtási rendeletet. Az (EU) 2015/1986 végrehajtási rendelet 2023. október 25-én veszti hatályát.¹⁴

Látható, hogy az új rendelet hatályba lépése és a jelenleg hatályos rendelet nem egy időben történik, hanem lesz egy majdnem egy éves időszak, amikor azonos szabályozási tárgyat egyszerre két jogforrás is szabályoz. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a 2022. november 14-től 2023. október 25-ig terjedő időszakban a rendeletek bármelyike szerinti hirdetésmények használata jogszerű, illetve azokat fogadja a TED.

A rendelet tehát biztosít egyfajta szabályozási átmenetet a jelenleg hatályos hirdetésmintaminta rendelet és az eForms rendelet között, egy, a magyar jogrendszerrel meglehetősen idegen megoldás segítségével. E tekintetben kiemelő továbbá, hogy a Rendelet nem a magyar közbeszerzési jogban megszokottnak tekinthető jogtechnikai megoldást – az új jogszabályi rendelkezéseket a hatályba lépésüket követően megindított közbeszerzési eljárásokban kell alkalmazni¹⁵ – választja, hanem a hirdetésmények feladásának időpontja határozza meg az alkalmazandó jogforrást. Ennek a jelentőségét az adja, hogy meg kell teremteni a kezelési lehetőségeit azoknak az eseteknek, ha valamely eljárásban két különböző jogforrás szerinti hirdetésmintákat kell alkalmazni. Ez kihatással lehet például az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer működésére vagy éppen a közbeszerzési statisztikák gyűjtésére is.

Az eForms rendelet négy irányelv tekintetében határozza meg az alkalmazandó hirdetésmények mintáit:¹⁶

- 2014/23/EU irányelv (koncessziós)
- 2014/24/EU irányelv (klasszikus)
- 2014/25/EU irányelv (közszolgáltatói)
- 2009/81/EK irányelv (védelmi).

¹¹ Id. pl. 2015/1986 végrehajtási rendelet I.-XXII. melléklet.

¹² 2014/24/EU irányelv 90. cikk (2) bekezdése, 2014/25/EU irányelv 106. cikk (2) bekezdése.

¹³ (EU) 2019/1780 végrehajtási rendelet 4. cikk.

¹⁴ (EU) 2019/1780 végrehajtási rendelet 3. cikk.

¹⁵ Id. pl. 2015. évi CXLIIII törvény 197. § (14) bekezdése.

¹⁶ (EU) 2019/1780 végrehajtási rendelet 2. cikk.

Látható tehát, hogy a megoldásában magyar jogtól kissé idegen szabályozási átmenetet leszámítva, az eForms rendelet időbeli és tárgyi hatályát tekintve nem jelent különösebb újdonságot. Ami újdonságot jelent, a rendelet céljai, illetve ezzel összhangban a hirdetmény-minták meghatározásának módja.

A rendelet új, informatikai megközelítést alkalmaz, amely koncepcionális változást jelent a hirdetmények és a közbeszerzési eljárások megközelítésében. E változásokat a rendelet preambuluma is hangsúlyozza a (8)-(10) bekezdéseiben.

A rendelet preambuluma kijelenti, hogy a hirdetmények nem papíralapú dokumentumok,¹⁷ utalva arra, hogy a jelenlegi hirdetmények alkalmazása egy papír alapú folyamat digitalizált módozatának tekinthető, míg az eForms rendelet egy alapjaiban más, informatikai szemléletet tükröz, amelyben a gépi feldolgozhatóság szempontja az elsődleges.

Hivatkozik továbbá az egyszeri adatszolgáltatás elvére is – a hirdetményeket nem kézzel kell kitölteni, hanem automatikusan, az alkalmazott szoftverekkel kell létrehozni, az eljárásban megadott, az alkalmazott rendszerben szereplő vagy más tagállami adatbázisokból beszerzett adatbázisokból, ezáltal csökkentve az adminisztratív terheket.¹⁸

Szintén az informatikai megközelítést erősíti, és a preambulum is hangsúlyozza, hogy a hirdetmény-mintákat az alkalmazott szoftverrendszerekre tekintettel kell meghatározni,¹⁹ azaz nem a hirdetmény-minták képét, hanem azok informatikai tartalmát, felépítését kell meghatározni.

Végezetül, szabályozási szempontból újdonság a jelenleg hatályos hirdetmény-minta-rendeletre képest, hogy a rendelet céljai között megfogalmazásra került, hogy a tagállamok számára rugalmasságot kell biztosítani a szoftverrendszereik létrehozásában,²⁰ azaz a rendelet szakít a jelenlegi hirdetmény-minták rendszerével, ahol meghatározásra kerülnek a hirdetmény-minták és ezek egységesen kerülnek alkalmazásra

minden tagállamban, teret enged a hirdetmény-minták egyedi igényekhez igazítására.

A fenti célok mentén, az eForms rendelet jelenleg hatályos és a korábbi hirdetmény-minta-rendeletekhez képest új módon határozza meg a közbeszerzési hirdetmények mintáit.

A rendelet 1. cikke meghatározza a rendelet szerinti hat hirdetmény-mintát (vagy inkább hirdetmény-minta-típust):

1. „Tervezés”,
2. „Verseny”,
3. „Közvetlen odaítélés előzetes bejelentése”,
4. „Eredmény”,
5. „Szerződés módosítás”,
6. „Változtatás”,

amelyek a rendelet mellékletében meghatározott mezőket tartalmazzák. A rendelet 2. cikke az egyes hirdetmény-mintákhoz rendeli az irányelvekben foglalt, hirdetmény közzétételére vonatkozó rendelkezéseket, azaz meghatározza, hogy milyen esetben milyen hirdetmény-mintát kell alkalmazni.

A hirdetmény-mintákat magukat a rendelet melléklete határozza meg. A melléklet alapján látható, hogy az eForm-ok nem úgy épülnek fel, mint a jelenleg használt hirdetmények. A jelenleg hatályos hirdetmény-minta-rendelet lényegében meghatározza az űrlapot, annak képét, amit a felhasználók látnak, és ki kell tölteniük²¹ – ez egy „papír alapú” megközelítés. Ezzel szemben az eForms rendelet meghatározza azoknak az adatoknak a körét és típusait, amelyeknek a hirdetvényekben szerepelniük kell, illetve szerepelhetnek, és ezekből építi fel a hirdetvényeket.

Az eForms rendelet mellékletének első táblázata meghatározza, hogy a rendelet 2. cikkében meghatározott, összesen 40, hirdetvény közzétételére vonatkozó irányelvi rendelkezés (jogcím) milyen sorszámmal jelölve szerepel a melléklet második – a rendelet lényegét jelentő – táblázatában. A melléklet második táblázata építi fel

¹⁷ (EU) 2019/1780 végrehajtási rendelet (8) preambulumbekkezdés.

¹⁸ (EU) 2019/1780 végrehajtási rendelet (8) preambulumbekkezdés.

¹⁹ (EU) 2019/1780 végrehajtási rendelet (9) preambulumbekkezdés.

²⁰ (EU) 2019/1780 végrehajtási rendelet (10) preambulumbekkezdés.

²¹ (EU) 2015/1986 végrehajtási rendelet I.-XXII. melléklet.

a hirdetménymintákat egy mátrix formájában. A táblázat oszlopai az első táblázat által meghatározott 40 jogcím, a sorok pedig az egyes adatmezők, amikből a hirdetmények felépülhetnek. A hirdetménymintákat tehát az egyes cellák adattartalma alapján építi fel a rendelet, azaz a hirdetményminta maga nem egy űrlap, ami kitöltött formában például az EKR vagy a TED felületén látható, azaz nem a grafikai megjelenítés, hanem az azokban foglalt információk alapján kerülnek a hirdetményminták meghatározásra. Az egyes mezők típusa is kötött, a melléklet minden mezőhöz meghatározza, hogy milyen típusú adatot tartalmazhat (pl. szabad szöveg, szám, dátum, igen/nem, stb.).

A hirdetményminták vagy eForm-ok nem csak jogi szempontból jelentenek újdonságot. Az eForms rendelet új, informatikai szemléletéből fakadóan a közbeszerzési hirdetmények egy másfajta, informatikai-műszaki szempontú megközelítést is igényelnek azok sikeres bevezetéséhez.

Az Európai Bizottság elektronikus közbeszerzési szakértői munkacsoportja (EXEP) által kiadott, az e-hirdetményekre vonatkozó szakpolitika végrehajtásáról szóló kézikönyv az eForm-okat az alábbiak szerint határozza meg:

„Az e-hirdetmények az ajánlatkérő szervek által használt közbeszerzési adatokra vonatkozó uniós jogszabályi szabványt jelentik, amely a hirdetményeknek a Tenders Electronic Daily-n, az európai közbeszerzési hirdetési portálon történő közzétételére szolgál.”²²

A fenti definíció kulcseleme álláspontom szerint az „adatokra vonatkozó szabvány” kifejezés. A definíció a hirdetménymintákat nem sablon dokumentumként, mintaként, nem egy űrlap képeként határozza meg. Ez egy alapvető szemléletbeli változást jelent. A jelenlegi hirdetmények és azok működése, kezelése egy papír alapú ügyintézési folyamat digitalizált módozatának tekinthető, addig az eForms rendelet – ahogy az szabályozás kapcsán leírtak alapján is látható – egy alapjaiban más szemléletet tükröz.

Ez azt jelenti, hogy a hirdetmény maga egy szabványos felépítésű .xml fájl, azaz a géppel feldolgozható, strukturált adatcsomagot teszi meg a Rendelet hirdetmény-

mintává. Ezt a fájlt pedig mindegy, hogy hogy jelenítjük meg, kezeljük, használjuk fel, a mögöttes adatstruktúra és az abban tárolt adatok, nem a megjelenítési forma teszi a dokumentumot hirdetménnyé.

Az eForm-ok tagállami igényekhez igazítása

A hirdetményminták – ahogy a rendelet preambuluma is utal rá – nem érhetőek el végleges, azonnal alkalmazható formában.²³ Szükséges azok vizsgálata és nemzeti igényekhez igazítása, ami nagyfokú szabadságot ad és egyben felelősséget is ró a tagállamokra, illetve tagállami döntéshozókra, hogy az eForm-ok formáját, tartalmát, alkalmazási módját a saját igényeikhez, közbeszerzési szakpolitikájukhoz igazítsák. Azaz annak ellenére, hogy közvetlenül alkalmazandó uniós jogi aktusról beszélünk, az eForms rendelet lényegében egy tagállami áttételési folyamatot tesz szükségessé, amelynek során meg kell határozni a hirdetményminták formáját, tartalmát, valamint alkalmazási módját. (Tekintettel arra, hogy az „átültetés” kifejezés az uniós jog kapcsán az irányelvi szabályozás kontextusában használatos, a továbbiakban a „bevezetés” kifejezést fogom alkalmazni az eForms rendelet vonatkozásában.)

Az eForms rendelettel elérni kívánt célok és annak informatikai megközelítéséből fakadóan az eForm-ok maguk úgy kerültek kialakításra, hogy műszakilag széles körben lehetővé tegyék a tagállami igényekhez igazítást, illetve olyan lehetőségeket is biztosítanak a közbeszerzési eljárások kezelése terén, amelyek korábban nem voltak lehetségesek a közbeszerzési eljárásokban (feltéve, ha adott tagállam úgy dönt, hogy él ezekkel a lehetőségekkel), amely vonatkozik mind a hirdetmények felépítésére, mind arra, hogy lehetséges a hirdetménymintákat alkalmazni.

A bevezetés támogatására a Bizottság kiadta a – már idézett – „Kézikönyv az e-hirdetményekre vonatkozó szakpolitika végrehajtásáról” című kézikönyvet. A kézikönyv strukturáltan összefoglalja az eFormok adta jogi és műszaki lehetőségeket és lehetséges döntési pontokat. Tekintettel arra, hogy az eForm-ok tagállami bevezetése egyszerre jogi, szakpolitikai és műszaki feladat, a hatékony bevezetéshez nem elegendő magára a rendeletre támaszkodni, hasonlóan nélkülözhetetlen

²² European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, eForms: policy implementation handbook, Publications Office, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2873/646999>, 4. o.

²³ eForms: policy implementation handbook, 4. o.

eszköze a sikeres bevezetésnek a kézikönyv is. Erre tekintettel a cikk következő része a kézikönyvre támaszkodva foglalja össze az eForm-ok bevezetéséhez kapcsolódó legfontosabb feladatokat és lehetőségeket.

Az átültetési lehetőségek kapcsán a hirdetemnyminták számára, kialakítására, formájára, típusaira vonatkozó, valamint a hirdetemnyek alkalmazására, „működésére” vonatkozó, a rendelet adta lehetőségeket is szeretném felvázolni.

Az eForm-okkal kapcsolatos egyik legelső és legfontosabb szakpolitikai kérdés, hogy milyen esetekben szeretnénk a rendelet szerinti hirdetemnyeket közzétenni. A közbeszerzési irányelvek által meghatározott 40 esetben hirdetemnyeket kell vagy lehet közzétenni. Az eForm-ok úgy kerültek kialakításra, hogy olyan esetekben is alkalmazhatóak legyenek, amikor az irányelvek nem írják elő kötelezően hirdetemny TED-en történő közzétételét.

Az eForms rendelet a hirdetemnyek TED-en történő közzétételének minden jogcímére vonatkozóan meghatározza a szükséges hirdetemnymintákat, valamint a hirdetemny közzétételének opcionális eseteit is lefedi.

Így lehetőség van az eForm-ok használatára a keretmegállapodás alapján, vagy a dinamikus beszerzési rendszer keretében kötött szerződésekről együttesen, negyedévente történő közzétételre.²⁴ Ez a lehetőség azért szerepel itt, az irányelvek által nem kötelezően előírt használatnál, mivel az irányelvek alapján keretmegállapodások esetében nem kötelező minden egyedi szerződés odaítélését követően eredménytájékoztatót közzétenni, illetve az eredménytájékoztatók negyedévente össze is vonhatók.²⁵ Dinamikus beszerzési rendszerek esetében pedig a negyedéves közzététel csak egy opcionális lehetőség a tagállamok számára, a főszabály szerinti, minden szerződéskötést követő közzé-

tételhez képest.²⁶ A magyar jogalkotó mindkét lehetőséggel élt, így a Kbt. rendelkezései alapján ezekben az esetekben negyedévente eredménytájékoztató hirdetemnyet kell közzétenni.²⁷

Szintén hasonló okból szerepelnek az opcionális lehetőségek között a szerződésmódosítások is.²⁸ Szerződés módosításáról szóló hirdetemnyet nem minden esetben kell feladni, az irányelvek²⁹ és – az irányelv adta lehetőséggel élve – szűkebb körben a Kbt.³⁰ meghatároznak kivételeket, azonban az eFormok a szerződésmódosítások minden esetkörét lefedik.³¹

Az előbbieken túl, vannak olyan hirdetemnytipusok, amelyek nemzeti jogba való bevezetése nem kötelező az irányelvek alapján, ilyen például az előzetes tájékoztató, illetve időszakos előzetes tájékoztató.³²

További esetkör, amely az irányelvekben nem szerepel olyan esetként, amikor hirdetemnyet kell közzétenni, de az eForm-ok alkalmazhatóak, az uniós értékhatárok alatti beszerzések, azaz a magyar viszonyokra vonatkoztatva a nemzeti eljárásrendben lefolytatott közbeszerzési eljárások. Az uniós jog nem követeli meg a rendelet szerinti hirdetemnyminták használatát uniós értékhatárok alatt, lehetőséget adva ezzel a tagállamoknak saját szabályozási környezet, ezen belül hirdetemnyminták megalkotására. Ugyanakkor az eForm-ok teljes mértékben alkalmazhatóak nemzeti eljárásrendben is, a kialakításuk során az ezzel kapcsolatos igényeket is figyelembe vették, ez a lehetőség a Bizottság szerint kevesebb fejlesztéssel és adminisztrációs teherrel jár, illetve könnyítené a jogalkalmazást, mivel egységesebb a hirdetemnyek.³³ Megjegyzendő, hogy az eFormok alkalmazása uniós értékhatárok alatt természetesen nem jelenti egyúttal a TED-en történő közzétételt is, azonban a rendelet ezt a lehetőséget sem zárja ki.³⁴

²⁴ eForms: policy implementation handbook, Publications Office, 23. o.

²⁵ 2014/24/EU irányelv 50. cikk (2) bekezdése, 2014/25/EU irányelv 70. cikk (2) bekezdése.

²⁶ 2014/24/EU irányelv 50. cikk (3) bekezdése, 2014/25/EU irányelv 70. cikk (3) bekezdése.

²⁷ 2015. évi CXLIII. törvény, 37. cikk (4) bekezdése.

²⁸ eForms: policy implementation handbook, Publications Office, 24. o.

²⁹ 2014/23/EU irányelv 43. cikk (1) bekezdése, 2014/24/EU irányelv 72. cikk (1) bekezdése, 2014/25/EU irányelv 89. cikk (1) bekezdése.

³⁰ 2015. évi CXLIII. törvény 141. § (7) bekezdése.

³¹ eForms: policy implementation handbook, Publications Office, 24. o.

³² 2014/24/EU irányelv 48. cikk (1) bekezdése, 2014/25/EU irányelv 67. cikk (1) bekezdése.

³³ eForms: policy implementation handbook, Publications Office, 22-23. o.

³⁴ eForms: policy implementation handbook, Publications Office, 14. o.

Az Európai Unió Kiadóhivatala a fentiekén túl befogad néhány, az eForms rendelet mellékletében nem szereplő hirdetménytípust is, amelyek adattartalma egy kiegészített mellékletben érhető el.³⁵ Ezek az ún. kiegészítő hirdetmények, angolul Extended notice-ok, összesen öt hirdetményminta.

Ezek közül három a nemzeti eljárásrendben alkalmazható hirdetmény, lényegében az előzetes tájékoztató, az ajánlati felhívás és az eredménytájékoztató egyszerűsített, „light” változatai.³⁶

Szintén új, kiegészítő hirdetménytípus az előzetes piaci konzultáció meghirdetéséről szóló hirdetmény, amelyet néhány tagállamban korábban nemzeti eljárásrendben alkalmaztak.³⁷ Ez a hirdetménytípus hozzájárulhat a közbeszerzési eljárások jobb előkészítéséhez, már csak azért is, hogy a szélesebb körű meghirdetés több, a konzultációban részt vevő gazdasági szereplőt tud vonzani, ezáltal több észrevételt biztosítva, illetve talán növelve ennek a szerintem kifejezetten izgalmas és hasznos jogintézménynek a népszerűségét.

Végezetül kiegészítő hirdetményminta a szerződés teljesítéséről szóló hirdetmény, amely a szerződések teljesítésére vonatkozó információk transzparenciájának erősítését hivatott szolgálni.³⁸

A következő szakpolitikai kérdés, annak eldöntését követően, hogy milyen esetekben szükséges hirdetményeket közzétenni, annak megválaszolása, hogy hogyan épüljenek fel ezek a hirdetmények, azaz milyen adatmezőkből álljanak.

Az informatikai megközelítésből következően az alkalmazott informatikai rendszer felhasználói felületén a mezők bármely sorrendben és megnevezéssel megjeleníthetők,³⁹ mivel, – ahogy már utaltam rá – a hirdetmények maguk nem egy papír mintára megszerkesztett űrlapot takarnak, hanem a hirdetmények szabványos felépítésű adatfájlok. Ugyanakkor véleményem szerint a hirdetményeket megjelenítő felhasználói felületek tervezése során nem érdemes eltérni a TED mintájától, értve ez alatt a mezők sorrendjét és elnevezésük magyar

fordítását egyaránt, mivel az eltérések könnyen vezethetnek értelmezési problémákhoz vagy félreértésekhez.

A hirdetmények megjelenítésénél jelentősebb kérdéskör az opcionális mezők testreszabásának lehetőségei. A rendelet nagyszámú opcionális mezőt tartalmaz, amelyek tekintetében a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy azokat egyáltalán ne alkalmazzák, opcionálisan alkalmazzák – azaz az ajánlatkérő döntésétől függően kerüljenek alkalmazásra – vagy alkalmazásukat kötelezővé tegyék. Ezt a döntést minden egyes opcionális mező tekintetében egyedileg szükséges meghozni, azonban ezeknek a kérdéseknek a vizsgálatával és megválaszolásával alakíthatóak ki véglegesen az alkalmazandó hirdetményminták és állapítható meg a tagállam által alkalmazni kívánt hirdetményminták végleges száma.

Az opcionális mezők vizsgálatát és a velük kapcsolatos döntéshozatalt minden jogcím esetében szükséges elvégezni, és ez alapján állapítható meg, hogy hány, különböző kombináció került meghatározásra – pl. lehet, hogy az „Eredmény” kategóriába tartozó kilenc jogcím lefedhető két-három hirdetménymintával, azaz az adatmezők mindössze két vagy három egymástól eltérő kombinációjával (a példa elméleti, a bemutatott lehetőség nem került ellenőrzésre).

Az eForms bevezetés tagállamokra háruló feladatai közül talán ez tekinthető a legnagyobb és egyben legfontosabb feladatnak.

Az eForm-ok további, a hirdetmények felépítéséhez kapcsolódó újdonsága, hogy az adatmezők túlnyomó többsége részenként ismétlődő lehet. Ez azt jelenti, hogy az új hirdetményminták kialakítása támogatja azok részenként eltérő tartalommal történő használatát, azáltal, hogy a jelenleg csak a hirdetmény (így a közbeszerzési eljárás) egészére vonatkozóan megadható információkat tartalmazó adatmezők részenként – akár eltérő tartalommal is – megismételhetők legyenek. Ez lehetővé teszi, hogy a kizáró okokat, alkalmassági követelményeket, az ajánlattételi határidőt, beszerzési módszereket stb. tartalmazó mezők részenként más

³⁵ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/43488>

³⁶ <https://docs.ted.europa.eu/home/eforms/FAQ/index.html>

³⁷ eForms: policy implementation handbook, Publications Office, 25. o.

³⁸ eForms: policy implementation handbook, Publications Office, 26. o.

³⁹ (EU) 2019/1780 végrehajtási rendelet (10) preambulumbekzdés.

tartalommal kerüljenek rögzítésre. Ez – a kézikönyv példájával élve – lehetővé teszi pl. azt, hogy egy eljárásan belül különböző ajánlattételi határidőket adjon meg az ajánlatkérő, hiszen nem feltétlenül szükséges, hogy minden részben egyszerre legyen odaítélve a szerződés.⁴⁰

Véleményem szerint ez az eForms rendelet egyik legfontosabb újítása (amely bizonyos tekintetben a Kbt. módosítását is igényelheti). A részekre történő ajánlattétel biztosítása már régóta főszabálynak tekinthető a közbeszerzési jogban,⁴¹ azonban ez a rendelet hozza el azt a koncepcionális változást, hogy a közbeszerzési eljárások kezelésének alapegységévé a rész válhat, nem pedig az eljárás. Az, hogy milyen beszerzéseket kell egy közbeszerzési eljárásban megvalósítani, végső soron csak a becsült érték meghatározása, és ezáltal az eljárásrend kiválasztása szempontjából bír relevanciával. Részekre történő ajánlattétel biztosítása esetén a verseny alapvetően az egyes részek elnyeréséért folyik, illetve jellemzően a részek a beszerzés tárgyának valamely szempontból (pl. földrajzi hely, funkcionális tulajdonságok) egymástól elhatárolható elemét jelentik. Az pedig, hogy valamely beszerzési igények műszaki-gazdasági funkcionális egységet képeznek, ezért egybeszámítandók, még nem szükségszerűen jelenti, hogy gyakorlati szempontból is érdemes őket együttesen kezelni. Ez az ajánlatkérők számára biztosított rugalmasság nagyban javíthatja a közbeszerzések, ezáltal a közpénzfelhasználás hatékonyságát.

Mivel a részek önálló kezelése meglehetősen radikális változást jelent, illetve nem is minden esetben célravezető, az eFormok meghagyják a lehetőséget ennek a rugalmasságnak a korlátozására. A tagállami döntéshozók természetesen dönthetnek úgy is, hogy ezt a fajta rugalmasságot nem engedik, és a hirdetményekben a részek kezelése a jelenleginek megfeleltetett módon kerül kialakításra. Lehetőség van továbbá arra is, hogy az ajánlatkérők döntsék el, hogy hogyan kezelik eljárásaikban a részeket, teljesen önállóan, egységesen,

vagy akár csoportokat képezve, azaz egyes részeket, de nem az összeset egységesen kezelve.⁴²

Azon túl, hogy hogyan igazítható tagállami igényekhez a hirdetményminták tartalma és felépítése, érdemes megvizsgálni azt is, hogy milyen módon van lehetőség az új hirdetményeket, azok informatikai megoldásait alkalmazni, ami már elsősorban a kifejlesztendő informatikai rendszerek képességeit, funkcióit érintő kérdéskör.

Az eForm-ok esetében már a rendelet preambuluma is utal az adatok automatizált kitöltésére, végső soron a hirdetmények automatikus létrehozására,⁴³ azaz az egyszeri adatszolgáltatás elvének megvalósítására.⁴⁴ Az egyszeri adatszolgáltatás elvének célja hogy minden, az eljárással és annak résztvevőivel összefüggő információt csak egyszer kelljen megadni vagy beszerezni az adminisztrációs terhek csökkentése és a hatékony automatizálás lehetővé tétele érdekében, így hozzájárulva a közbeszerzési eljárások gyorsabb, hatékonyabb, egyszerűbb lebonyolításához.

Ebből következően a hirdetményminták kialakítása lehetőséget biztosít azok automatikus kitöltésére vagy összeállítására, amihez a lehető legtöbb adat automatikus kitöltése szükséges.⁴⁵

Az egyszeri adatszolgáltatás elve kapcsán a kézikönyv több olyan adatforrásra, illetve informatikai megoldásra hívja fel a tagállami döntéshozók figyelmét, amelyek hozzájárulhatnak a közbeszerzési hirdetmények informatikai eszközök által támogatott kitöltéséhez.

Az adatforrások lehetnek a közbeszerzési eljárásan belüli, vagy ahhoz kapcsolódóak. Így például az adatáramlás lehet hirdetmények közötti – adott eljárásan belüli – pl. az eljárást megindító felhívásból az eredménytájékoztatóba, lehetővé téve, hogy az eljárás alapadatait csak egyszer kelljen a felhasználóknak rögzítenie.⁴⁶

Az adatáramlás lehet magán a hirdetményen belüli is – pl. a megadott CPV kódok alapján a beszerzési tárgy is

⁴⁰ eForms: policy implementation handbook, Publications Office, 28. o.

⁴¹ Id. pl. 2011. évi CVIII. törvény 46. § (3) bekezdése.

⁴² eForms: policy implementation handbook, Publications Office, 28. o.

⁴³ (EU) 2019/1780 végrehajtási rendelet (8) preambulumbekzdés.

⁴⁴ (EU) 2019/1780 végrehajtási rendelet (8) preambulumbekzdés.

⁴⁵ eForms: policy implementation handbook, Publications Office, 34. o.

⁴⁶ eForms: policy implementation handbook, Publications Office, 36. o.

meghatározható, vagy éppen az egyes részek értéke alapján az eljárás összértéke automatikusan is kiszámítható, nem szükséges a felhasználónak elvégeznie ezt a számítást.⁴⁷

Adatforrásként szolgálhatnak továbbá az elektronikus közbeszerzési rendszereken belüli, azonban nem az adott vagy egy megelőző hirdetményben szereplő adatok is. Ezek az adatok jellemzően az egyes eljárási cselekményekre vonatkozó információkat jelenthetnek, pl. a beérkezett ajánlatok száma vagy a szerződés megkötésének dátuma (ha adott rendszerben rendelkezésre áll) az eredménytájékoztatók esetén.⁴⁸

A hirdetményeken és az elektronikus közbeszerzési rendszereken kívüli, a közbeszerzési eljárásokban használható adatforrások legtipikusabb példái a különböző kormányzati szakrendszerek, amelyek közül a kézikönyv hármat emel ki az eForm-ok vonatkozásában.

A cégnyilvántartások naprakészen kezelik a gazdasági szereplők (és néhány esetben az ajánlatkérők) adatait, amely adatok a hirdetményekbe is átemelhetőek, előtölthetőek, például csak egy adószám vagy cégjegyzékszám alapján is.⁴⁹

A tényleges tulajdonosi információk nyilvántartásait az ún. negyedik pénzmossási irányelv vezette be,⁵⁰ Magyarországon a pénzügyi és egyéb szolgáltatók azonosítási feladatához kapcsolódó adatszolgáltatási háttér megteremtéséről és működtetéséről szóló törvény⁵¹ hozta létre a nyilvántartást. A hirdetmények használata során a céginformációk kiegészítésére, illetve néhány új, a hirdetményekben szereplő, a gazdasági szereplők tényleges tulajdonosainak adatait tartalmazó adatmező kitöltésére használhatóak ezek a nyilvántartások.⁵²

Az uniós alapok kezelésére vonatkozó informatikai rendszerek a hirdetményekben szereplő, uniós alapokra

vonatkozó információk pontos töltéséhez nyújthatnak segítséget.⁵³ A jelenlegi hirdetményekben szereplő szabad szöveges mező az uniós finanszírozott eljárások kiválasztására szolgáló értéklista mellett lényegében nem bír statisztikailag feldolgozható információértékkel, tekintettel arra, hogy az összetett felépítésű projektazonosítók egységes és koherens feltüntetése szabad szöveggént szinte lehetetlen.

A hirdetmények is tartalmazzák a kizáró okok és alkalmassági követelmények tekintetében adatokat, az egy-egy adatszolgáltatás elvének érvényesítése érdekében lehetséges az elektronikus hirdetmények és az ESPD összekapcsolása, amelyet az eFormok és az ESPD 3.0-ás verziója együttesen lehetővé tudnak tenni.⁵⁴

Mi az ESPD 3.0? Az ESPD Exchange Data Model az egységes európai közbeszerzési dokumentum, mint jogi dokumentum technikai reprezentációja.⁵⁵ A digitális ESPD első verziója 2016-ban készült el (ESPD Exchange Data Model 1.0) Az ESPD legutóbbi, 3.0-ás verziója 2021-ben készült el, már az eForm-okhoz való igazítást célozva. A verzió fejlesztése során alapelv volt a korábbi verziókkal való interoperabilitás, az adatkezelés egyszerűsítése és az ESPD használatának megkönnyítése mindkét oldalon (ajánlattevői és gazdasági szereplői oldalon egyaránt).⁵⁶

A hirdetmények és az ESPD összekötése megvalósításával kapcsolatban két módszer közül lehet választani.

Egyrészt lehetséges az ESPD III. és IV. részének beépítése a hirdetményekbe, felváltva a kizáró okokra és alkalmasságra vonatkozó részeket. Ennek előnye, hogy az adatok nem jelennek meg két helyen, duplikáltan, és hogy így kevesebb szabad szöveget tartalmazó mező szerepelhet a hirdetményekben.

⁴⁷ eForms: policy implementation handbook, Publications Office, 36. o.

⁴⁸ eForms: policy implementation handbook, Publications Office, 38-39 o.

⁴⁹ eForms: policy implementation handbook, Publications Office, 39. o.

⁵⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/849 irányelve (2015. május 20.) a pénzügyi rendszerek pénzmossás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről 30. cikk (3) bekezdése.

⁵¹ 2021. évi XLIII. törvény 3. § 14. pontja.

⁵² eForms: policy implementation handbook, Publications Office, 40. o.

⁵³ eForms: policy implementation handbook, Publications Office, 40. o.

⁵⁴ eForms: policy implementation handbook, Publications Office, 37. o.

⁵⁵ <https://github.com/OP-TED/ESPD-EDM>

⁵⁶ https://docs.ted.europa.eu/ESPD-EDM/3.0.0/xml_business_handbook.html

Lényegében az ajánlatkérők képesek lehetnek ezáltal egy helyen megadni, hogy melyik kizáró okokat és alkalmassági követelményeket alkalmazzák az eljárásban.

Másrészt lehetséges az ESPD további párhuzamos alkalmazása is a hirdetésmények mellett, amely esetben biztosítani kell az adatáramlást a két dokumentum között.⁵⁷

Mindkét megoldás már önmagában is tudja csökkenteni az adminisztratív terheket, ugyanakkor az ESPD adatmodellje az egyszeri adatszolgáltatás elvének a kizáró okok és az alkalmassági követelmények körében való megvalósításra, azaz az ajánlattétel, illetve a bíráló támogatására szolgál. Az ESPD adatmodell alkalmazásával és lehetőségei kihasználásával további – a jelen cikk kereteit meghaladó – adminisztratív teher csökkentés, illetve a bíráló automatizmusokkal támogatása valósítható meg, így az eForm-ok áttételesen további módon is hozzájárulhatnak a közbeszerzések adminisztratív terheinek csökkentéséhez.

A fentiek alapján összességében elmondható, hogy az eForm-ok kialakítása nagy hangsúlyt fektet az egyszeri adatszolgáltatás elvének megvalósítására a hirdet-

mények kitöltése, kezelése során, csökkentve ezzel az ajánlatkérőkre háruló adminisztratív terheket. Ugyanakkor véleményem szerint az egyszeri adatszolgáltatás elve a közbeszerzések területén nem a hirdetésmények kitöltése kapcsán, sokkal inkább a bíráló támogatása, az alkalmasság, illetve kizáró okok igazolására alkalmas adatbázisok ellenőrzésének az eljárás folyamatába építése kapcsán nyerhet jelentőséget.

Összegzés

A fentiekben bemutatottak alapján látható, hogy az eForm-ok hazai bevezetése a hirdetésményminták „lecserélésén” messzemenően túlmutató, komplex szakpolitikai, jogalkotási és informatikai fejlesztési feladat. Véleményem szerint a hazai közbeszerzések terén elérendő szakpolitikai célok – így például a verseny szintjének növelése, a kkv szektor erősítése és a közbeszerzési eljárások gyorsabb és hatékonyabb lefolytatása – elérése érdekében szükséges az eForms rendelet biztosította lehetőségek lehető legszélesebb körű kiaknázása. Az eForm-ok természetesen nem jelentik az e célok elérését segítő, az informatika, az elektronikus közbeszerzés adta lehetőségek egyetlen, önmagában elégséges elemét, ugyanakkor talán a legfontosabbak ezek közül.

⁵⁷ eForms: policy implementation handbook, Publications Office, 37. o.