



GAZDASÁGI EGYÜTTMŰKÖDÉSI ÉS FEJLESZTÉSI SZERVEZET

INTEGRITÁS MEGTEREMTÉSE A KÖZBESZERZÉSEKBEN:  
ELLENŐRZŐ-LISTA

További információval kapcsolatban érdeklődjön: Ms. Elodie Bethnél a +33. 1. 45. 24. 96. 29  
–es telefonszámon, vagy e-mailben: [elodie.beth@oecd.org](mailto:elodie.beth@oecd.org).

## ELŐSZÓ

A közbeszerzések integritásával foglalkozó, 2006 novemberében megrendezett OECD Tudományos Tanácskozás és Globális Fórum résztvevői olyan **eszközöket** kértek nemzetközi szinten a jogalkotók számára, amelyek segítenek megreformálni a közbeszerzési rendszereket és segítenek megerősíteni az integritást és a közbizalmat a közpénzek kezelése terén. A résztvevők érdeklődésüket fejezték ki olyan **gyakorlati eszközök** kialakítása iránt is, amelyek a különböző jogi és közigazgatási környezetben is alkalmazhatóak, beilleszthetőek és tovább fejleszthetőek.

Ezen igényekre válaszul az OECD összeállította az „*Integritás megerősítése a közbeszerzésekben: Ellenőrző-lista*” című segédanyagát. Az Ellenőrző-lista megfogalmazásával a jogalkotókat kívánták segíteni központi kormányzati szinten az integritás kultúrájának meghonosításában a közbeszerzési folyamat egésze során<sup>1</sup>, az igények felmérésétől a szerződés lebonyolításáig és az ellenérték kifizetéséig:

- Az Ellenőrző-lista első része a jogalkotók számára nyújt útmutatót – tíz kulcsfontosságú ajánlás formájában – a megfelelő **szabályozási keretek** kialakításához a közbeszerzés integritásának megerősítése érdekében;
- A második rész e keretek **megvalósításához nyújt útmutatót** valamennyi szakaszra nézve, az igények felmérésétől a szerződések lebonyolításáig. Ez a rész a következő hónapokban kiegészülhet olyan gyakorlati eszközök példáival, amelyeket különböző országokban alkalmaznak a szabályozási keret megvalósításánál.

### **Jó kormányzati szemlélet**

Az Ellenőrző-lista a közbeszerzés integritásának megerősítése érdekében a **jó kormányzati** szemlélet alkalmazásán alapul, vagyis az átláthatóságon, a jó irányításon, a kötelességmulasztás megelőzésén, az elszámoltathatóságon és az ellenőrzésen. Az Ellenőrző lista szerves részét képezi a Közigazgatási Bizottság azon erőfeszítéseinek, amelyek az integritás elősegítésére és a korrupció megelőzésére irányulnak a közszolgálatban.

## **A jó gyakorlatra épülő Ellenőrző-lista**

Az Ellenőrző-lista olyan irányvonalakra és gyakorlatokra épül, amelyek az integritás megerősítését tekintve hatékonyak bizonyultak a teljes közbeszerzési eljárás során, az **igények felmérésétől egészen a szerződés teljesítéséig**. Ezek az irányvonalak és gyakorlatok különböző jogi és közigazgatási rendszereket tükröznek. A jó gyakorlatok példái nem csupán OECD országokból származnak, hanem Brazíliából, Chiléből, Dubaiból, Indiából, Pakisztánból, Romániából, Szlovéniából és Dél-Afrikából is.

Ezek az irányvonalak és gyakorlatok egy nemzetközi felmérés eredményeként kerültek kidolgozásra, majd a közbeszerzések integritásával foglalkozó, 2006 novemberében megrendezett OECD Tudományos Tanácskozáson és Globális Fórumon felülvizsgálták azokat. Ezen az eseményen a közbeszerzéssel foglalkozó szakemberek, valamint az ellenőrzés, a korrupció elleni küzdelem és a versenyjog szakértői mellett a magánszektor, az akadémia, a civil társadalom, az adományozó szervek és a nemzetközi szervezetek képviselői tekintették át ezeket a jó gyakorlatokat.

Az Ellenőrző-listát „A közbeszerzés tisztasága: A jó gyakorlat ABC-je” (lásd [www.oecd.org/gov/ethics/procurement](http://www.oecd.org/gov/ethics/procurement)) címmel megjelent OECD kiadványában **meghatározott jó gyakorlatokkal** összhangban kell alkalmazni.

## **Az OECD több tudományágat felölelő szemlélete**

Az Ellenőrző-lista az OECD azon több tudományágat felölelő erőfeszítésére épül, amely a 2004-ben megrendezett, kormányzással foglalkozó Globális Fórummal vette kezdetét. Ezzel a törekvéssel az OECD jelentős szerepet vállalt a korrupció elleni küzdelemben a közbeszerzések területén (lásd 1. keretes írást). Az állami és a magánszektor, valamint a nem kormányzati szervezetek, az érdekképviseletek, az akadémiai intézmények, az adományozó szervek és a nemzetközi szervezetek képviselői egyetértettek abban, hogy a közbeszerzés a korrupció által veszélyeztetett területek egyik legjelentősebbike.

### **1. keretes írás: Az OECD több tudományágat felölelő szemlélete, melynek célja a korrupció megelőzése a közbeszerzésekben**

A 2004-ben megrendezett, kormányzással foglalkozó Globális Fórumot követően, a Közigazgatási Bizottság (Public Governance Committee - PGC) és a Megvesztegetés a KÖZBESZERZÉS TERÜLETÉN: AZ INTEGRITÁS MEGTEREMTÉSE A KÖZBESZERZÉS TERÜLETÉN: ELLENŐRZŐ-LISTA 2008

Nemzeti Üzleti tranzakciókban Munkacsoport, szoros együttműködésben a Fejlesztési Támogatási Bizottsággal (Development Assistance Committee – DAC) folytatta a közbeszerzések terén a korrupció megelőzésére irányuló, több tudományágat felölelő munkát.

A Közigazgatási Bizottság feltérképezte azokat a jó gyakorlatokat, amelyek az átláthatóságra (pl. e-beszerezés), a szakértelemre, a korrupció megelőzésére, valamint az elszámoltathatóságra és az ellenőrzésre irányuló intézkedéseken keresztül segíthetik az integritás megerősítését. Közbeszerzéssel foglalkozó szakemberek, (az ellenőrzés, a versenyjog, valamint a korrupció elleni küzdelem szakértőinek) tapasztalatai alapján az OECD „*A közbeszerzések tisztasága: A jó gyakorlat ABC-je*” címmel olyan tanulmányt dolgozott ki, amely összehasonlító áttekintését nyújt azokról a jó gyakorlatokról, amelyek az integritás megerősítését segítik a teljes közbeszerzési eljárás során, az igények felmérésétől a szerződés lebonyolításáig és az ellenérték kifizetéséig.

A Megvesztegetés a Nemzeti Üzleti Tranzakciókban Munkacsoport, amely felelős az OECD-nek a külföldi hivatalos személyek nemzetközi üzleti ügyletekben való megvesztegetése elleni küzdelemről szóló egyezményének a megvalósításáért, létrehozta a közbeszerzésekben előforduló megvesztegetések osztályozását. A jogalkalmazói és közbeszerzési szakértők közreműködése alapján a „*Megvesztegetés a közbeszerzésben: módszerek, szereplők és ellenintézkedések*” című beszámoló leírja, hogy miként történik a megvesztegetés a kormányzati közbeszerzések különböző szakaszaiban; miként kapcsolódik más bűncselekményekhez, mint például a csaláshoz és a pénzmosáshoz; és hogy miként deríthetőek fel és büntethetőek ezek a bűncselekmények.

A Fejlesztési Támogatási Bizottság a Segélyek Hatékonyságáért felelős Munkacsoporton keresztül a közbeszerzési rendszerek megerősítésén dolgozik a fejlődő országokban. A Bizottság a kormányzásért felelős DAC hálózaton keresztül együttműködik tagjaival, a korrupcióval szembeni együttes fellépés megerősítése érdekében.

### **Szabályozási eszköztár, amely tükrözi a közbeszerzéssel kapcsolatos nemzetközi jogi eszközök sokféleségét**

Az Ellenőrző-lista egy olyan eszköztár, amely gyakorlati segítséget nyújt a kormányoknak, továbbá amely a megfelelő nemzetközi jogalkotási kontextusba helyezhető (pl. az ENSZ Korrupció elleni Egyezménye, az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának AZ INTEGRITÁS MEGTEREMTÉSE A KÖZBESZERZÉSBEN: ELLENŐRZŐ-LISTA 2008

(UNCITRAL) Az áruk, építési beruházások és szolgáltatások beszerzéséről szóló Mintajog (Model Law), a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) Kormányzati Beszerzésekről Szóló Megállapodása, az Európai Bizottság Irányelvei, stb.). Az Ellenőrző-lista beilleszthető különböző jogi és közigazgatási környezetekbe is.

Az Ellenőrző-lista tükrözi az OECD több tudományágat felölelő szemléletének a gazdagságát, amely a közbeszerzést különböző szempontokból vizsgálja: jó kormányzás, megvesztegetés, fejlesztéstámogatás, verseny és nemzetközi kereskedelem. Az OECD számos eszközt fejlesztett ki a közbeszerzéssel és integritással kapcsolatban (lásd 2. keretes írást).

## **2. keretes írás. A közbeszerzéssel és korrupció-elleni küzdelemmel kapcsolatos OECD intézkedések és eszközök**

Az Ellenőrző-lista a következő közbeszerzéssel és korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos jogi és szabályozási eszközöket veszi figyelembe:

Az 1997-es „A külföldi hivatalos személyek nemzetközi üzleti ügyletekben való megvesztegetése elleni küzdelemről” szóló OECD Egyezményt, továbbá „A nemzetközi üzleti ügyletekben való megvesztegetések elleni küzdelemről” szóló átdolgozott Ajánlást. Az átdolgozott Ajánlás megállapítja, hogy:

- i) *A tagállamoknak támogatniuk kell a Kereskedelmi Világszervezet erőfeszítéseit azért, hogy a kormányzati beszerzések átláthatósága terén egyetértés szülessen<sup>2</sup>.*
- ii) *A tagállamok törvényeinek és jogszabályainak lehetővé kell tenniük a hatóságok számára, hogy a közbeszerzési eljárásokból kizárhassák azokat a vállalkozókat, akik külföldi hivatalos személyek megvesztegetését kísérelték meg, megszegve ezzel az adott tagállam nemzeti törvényeit. A kizárásnak összhangban kell állnia a tagállam azon közbeszerzési szankcióival, amelyeket olyan vállalkozókkal szemben alkalmaznak, akik a hazai hivatalos személyek megvesztegetését kísérelték meg. Ezeket a szankciókat kell alkalmazni a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése esetén is.*
- iii) *A Fejlesztési Támogatási Bizottság Ajánlása értelmében a tagállamoknak korrupció elleni rendelkezéseket kell alkalmazniuk a kétoldalú támogatásból megvalósuló közbeszerzések esetén is, támogatniuk kell a korrupció elleni*

AZ INTEGRITÁS MEGTEREMTÉSE A KÖZBESZERZÉSBN: ELLENŐRZŐ-LISTA 2008

*rendelkezések megfelelő megvalósulását a nemzetközi fejlesztési intézmények esetében is, továbbá valamennyi fejlesztési együttműködés során szoros összhangban kell fellépniük a fejlesztési partnerrel a korrupció elleni harc során.*

A 3. cikk 24. szövegmagyarázata egyértelmű utalást tesz a „közbeszerzésekből való átmeneti vagy végleges kizárásra”<sup>3</sup>.

Az elmúlt évtized folyamán az OECD Korrupció Elleni Egyezményének 37 tagja jelentős eredményeket ért el a külföldi megvesztegetések felderítése, kivizsgálása és a vádeljárás indítása terén – annak érdekében, hogy az azonos érvényesülési esély nemzetközi szinten is minél hatékonyabban biztosítva legyen. A szigorú szakmai felülvizsgálati ellenőrző mechanizmusnak köszönhetően, a kormányok megvesztegetés elleni törvényeket fogadtak el és különleges vizsgálati és bünvádi egységeket állítottak fel. A cégek a megnövekedett társadalmi ellenőrzés hatására világszerte megváltoztatták kereskedelmi és befektetési tevékenységeiket. A 2007-es Római Miniszteri Konferencián elfogadott „Közös kötelezettségvállalás a külföldi megvesztegetések ellen” című dokumentum egyértelműen meghatározza a jövőbeni feladatokat. Egyéb kötelezettségek mellett a résztvevők ellenőrzési rendszer kialakítását vállalták, továbbá kinyilvánították, hogy a vonatkozó és hatékony megvesztegetés elleni kívánalmak megfogalmazásával a külföldi megvesztegetések elleni globális harc élvonalában kívánnak maradni. A megvesztegetéssel foglalkozó munkacsoport felül fogja vizsgálni az OECD megvesztegetés elleni intézkedéseinek azon csoportját, amelyek esetleg hatással vannak a közbeszerzéssel kapcsolatos rendelkezésekre és azok érvényesítésére.

A Fejlesztési Támogatási Bizottság (DAC) „*Korrupció elleni indítványok a kétoldalú támogatásból megvalósuló közbeszerzésekre*” című 1996-os ajánlása<sup>4</sup>. A DAC azt ajánlja, hogy a tagállamok vezessenek be vagy követeljenek meg korrupció elleni rendelkezéseket, amelyek a kétoldalú támogatásból megvalósuló közbeszerzéseket szabályozzák. Az ajánlás korrupció elleni rendelkezései megjelentek a nemzetközi üzleti ügyletekben való megvesztegetések elleni küzdelemről szóló 1997-es átdolgozott ajánlásban is. Az ajánlás azonban nem foglalta magában a fejlődő országok által lefolytatott közbeszerzéseket. Előzőekre tekintettel a fejlődő országok, a kétoldalú és a multilaterális adományozó szervezetek között az elmúlt években kerekasztal tárgyalási sorozatra került sor. A tárgyalások eredményeként a Támogatások Hatékonyságáért

Felelős Munkacsoport olyan összehasonlító módszertant alakított ki, amelyet a fejlődő országok és az adományozók alkalmazhatnak, annak érdekében, hogy felmérjék a nemzeti közbeszerzési rendszerek minőségét és hatékonyságát a DAC Beszerzésekkel foglalkozó Társulásán keresztül. Fentiekén túl, a Kormányzásért felelős DAC Hálózat összeállított egy listát a támogató tevékenységek feladatairól és megfogalmazta az *„Támogató tevékenységek irányelveit a korrupció elleni küzdelem jegyében”*<sup>5</sup>, ezáltal biztosítva támogatást az országok korrupció elleni erőfeszítéseikhez.

A vállalati irányítással és a versennyel kapcsolatban más intézkedések és eszközök is felmerültek, különösen a Tanács 1998-as a *„Hatékony fellépés a kartellekkel szemben”* című ajánlásában, a 2000-es *„Útmutató a multinacionális vállalkozásoknak”* című kiadványban és a *„Kockázat tudatosítási eszközök multinacionális vállalkozások számára gyenge kormányzás alatt”* című kiadványban.

A különböző érdekeltekkel, elsősorban a közbeszerzésekkel foglalkozó nemzetközi és területi szervezetekkel folytatott konzultációk igazolták, hogy az Ellenőrző-lista lényeges iránymutatást jelenthet az elvi irányítás szintjén, valamint összhangban áll a jelenlegi nemzetközi jogi eszközökkel és hatékonyan kiegészíti azokat. Ezek a nemzetközi jogi eszközök nevezetesen az alábbiakat foglalják magukban:

- Az ENSZ Korrupció elleni egyezménye (a megelőző intézkedésekről szóló II. Fejezet, különösen a közbeszerzésről és az állami pénzügyek kezeléséről szóló 9. cikk)<sup>6</sup>;
- Az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának (UNCITRAL) Mintajoga (Model Law);
- A Kereskedelmi Világszervezet (WTO) Kormányzati beszerzésekről szóló megállapodása (GPA);
- Az Európai Bizottság közbeszerzésekkel kapcsolatos irányelveinek jogalkotási csomagja; és
- A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet *„Munkaügyi feltételekről szóló”* (közbeszerzésekkel kapcsolatos) egyezménye.

Fentiekén túlmenően más nemzetközi és területi szervezetekkel, például multilaterális fejlesztési bankokkal valamint kétoldalú segély szervezetekkel is folytattak konzultációkat, ezáltal a közbeszerzések reformja terén szerzett országos tapasztalatok is felhasználásra kerültek. E a tapasztalatok különösen hasznosnak bizonyultak, mivel ezek a szervezetek már

dolgoztak ki vonatkozó útmutatókat, még akkor is, ha ezek az útmutatók az ő finanszírozásuk alá eső speciális feltételekhez igazodtak. Ide tartoznak a korrupció-elleni és a bizalmi kockázat felmérések, mint például a Közpénzek Pénzügyi Elszámoltathatósága Program (PEFA).

A közbeszerzésekkel kapcsolatos jó gyakorlatok összegezésének, továbbá egy gyakorlati útmutató megfogalmazásának fontosságát, amely a jogalkotókat segítheti a közbeszerzés integritásának erősítésében az OECD már 2004-ben lényeges feladatnak tekintette. Tekintettel arra, hogy az integritással és a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos szempontok beépítése is szükségessé vált egyes nemzetközi jogi eszközök, mint például a WTO Kormányzati beszerzésekről szóló megállapodása (GPA) és az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának (UNCITRAL) Mintajoga (Model Law), amelyek elsődleges célja az áruk és szolgáltatások szabad mozgásának biztosítása, jelenleg is módosítás alatt állnak,

## BEVEZETŐ

### **Közbeszerzések: jelentős kockázatnak kitett terület**

A közbeszerzés a kormányok kulcsfontosságú gazdasági tevékenysége: kivitelezésének mikéntje jelentősen meghatározza, hogy az adózók pénze hogyan kerül elköltésre. A rendelkezésre álló statisztikák szerint a közbeszerzések világszerte átlagosan a bruttó hazai össztermék (GDP) 15%-át teszik ki, és ez az adat még magasabb az OECD országokban<sup>7</sup>. Előzőekre tekintettel egy hatékony közbeszerzési rendszer stratégiai jelentőséggel bír a kormányoknak a közpénzek hűtlen kezelésének és pazarlásának elkerülése terén kifejtett tevékenységében.

Valamennyi kormányzati tevékenység közül a közbeszerzést fenyegeti leginkább a korrupció. Az OECD országokban a nemzetközi cégekhez köthető megvesztegetés sokkal gyakoribb a közbeszerzések területén, mint a közszolgáltatás, adózás vagy az igazságszolgáltatás területén<sup>8</sup>. A szóban forgó pénzügyi érdekek, az állami és a magánszektor szereplői közötti szoros kapcsolat, jelentős kockázattal bíró területté teszi a közbeszerzéseket.

A közbeszerzésekben a jó kormányzás és az integritás megteremtését célzó erőfeszítések szerves részét képezik a közpénzek hatékony kezelésének. A korrump eljárások aláássák a piaci versenyt, és így a kormányok mesterségesen magas árat fizetnek a

AZ INTEGRITÁS MEGTEREMTÉSE A KÖZBESZERZÉSBEN: ELLENŐRZŐ-LISTA 2008



termékekért, szolgáltatásokért, amelyeknek közvetlen hatása van a közkiadásokra és így az adózók forrásaira. Azok a hatékony eljárások, amelyek elősegítik az átláthatóságot, a jó kormányzást, a kötelességmulasztás megelőzését, az elszámoltathatóságot és az ellenőrzést nemcsak a korrupció megelőzéséhez járulnak hozzá, hanem a közpénzek pazarlásának megelőzéséhez is.

### **„A jéghegy csúcsán” túl: A teljes közbeszerzési folyamat**

A szerződések megkötésének folyamata – kezdve a szerződés bírálati szempontjainak meghatározásával – a közbeszerzési folyamat leghatározottabb és legátláthatóbb szakaszát jelenti, ez azonban csak „a jéghegy csúcsa”. A közbeszerzési korrupció kockázatának csökkentése érdekében a 2004-es kormányzással foglalkozó Globális Fórum kiemelte a kormányok további lépéseinek szükségességét, különösen:

- az **igények felmérésének** szakaszában, amely fokozottan ki van téve a politika befolyásának, továbbá a **szerződések teljesítése és az ellenérték kifizetése** során. Ezek a szakaszok kevésbé átláthatóak, mivel a közbeszerzéssel kapcsolatos rendeletek általában nem szabályozzák azokat; valamint
- különösen fontos áttekinteni még azon eseteket, amikor a közbeszerzési eljárások alóli kivételek alkalmazására kerül sor, például a **honvédelmi beszerzésekben és a sürgősséggel bíró beszerzésekben**.

Bár széleskörűen elfogadott, hogy a közbeszerzés reformjának követnie kell a jó kormányzás irányelveit, a nemzetközi reformtörekvések elsősorban a szerződések megkötésének folyamatára irányultak, kezdve az ajánlati felhívások közzétételétől, egészen azok értékeléséig. Ezek a reformok elsősorban azokon a nemzetközi szintű erőfeszítéseken alapultak, amelyek a verseny maradéktalan érvényesülését kívánták biztosítani az ajánlattevők kiválasztásánál még akkor is, ha a törvények bizonyos körülmények között lehetővé tették a kevésbé formális kiválasztási folyamatot.

### **Az integritás kultúrájának meghonosítása**

Az Ellenőrző-lista segíti a kormányokat a megfelelő szabályozási keretek kialakításában és alkalmazásában a közbeszerzés integritásának fokozása érdekében, miközben figyelembe veszi a különböző nemzeti törvényeket és a tagállamok szerkezeti felépítését is. Az Ellenőrző-lista elsősorban a kormányok központosított áru és szolgáltatás

beszerzéseire fókuszál, de általános útmutatót nyújt a helyi önkormányzatok és az állami tulajdonban lévő vállalatoknak is.

### 3. keretes írás. Az Ellenőrző-lista célja

Az Ellenőrző-lista átfogó célja, hogy a jogalkotóknak központi kormányzati szinten útmutatót nyújtson **az integritás kultúrájának meghonosításához a teljes közbeszerzési eljárás során**, az igények felmérésétől egészen a szerződések teljesítéséig és az ellenérték kifizetéséig.

A közbeszerzések során találkozik az állami és a magánszektor, ami a két fél szoros együttműködését kívánja meg az értéket a pénzért elv megvalósulása érdekében. Szükség van továbbá a közpénzek szigorú elszámolására a korrump eljárások kockázatának csökkentéséhez. A társadalom számára a közbeszerzés egyre inkább az elszámoltathatóság alapvető elemévé válik a közpénzek kezelésével kapcsolatban. Ebben a tekintetben, az Ellenőrző-lista hangsúlyozza, miként tudnak a kormányok együttműködni a magánszektorral, valamint más érdekelt felekkel, a civil társadalommal és a szélesebb társadalommal a közbeszerzések integritásának és a közbeszerzések iránti közbizalomnak fokozása érdekében.

#### Az integritás meghatározása

Az integritás meghatározható úgy, mint a pénzeszközöknek, forrásoknak, aktíváknak és a hatalomnak az eredeti hivatalos céloknak megfelelő, a közérdekkel összhangban álló felhasználása. A közbeszerzésekkel kapcsolatos integritás megsértésének megelőzésére kidolgozandó hatékony stratégia érdekében hasznos lehet az integritás meghatározásának „negatív” megközelítése is. Az integritást sértő tevékenységek<sup>9</sup> közé tartoznak:

- a korrupció, ide értve a megvesztegetést is, a „kenőpénzek”, nepotizmus, protekció és a kliensrendszer;
- a csalás és a források eltulajdonítása, például a kiszállítás során a termékek helyettesítése, amely így alacsonyabb minőségű anyagokat eredményez;
- összeférhetetlenség a közszolgálati és a közszolgálatot követő munkakör között;
- az összejátszás;
- az információval való visszaélés és az információ manipulálása;

- diszkriminatív bánásmód a közbeszerzési eljárás során;
- a szervezeti források pazarlása, illetve az azokkal való visszaélés.

### **Szabályozási keretek kialakítása**

Az Ellenőrző-lista tíz kulcsfontosságú ajánlással szabályozási keretet biztosít az integritás és a közpénzek kezelésével szembeni közbizalom megerősítéséhez. Ez a szabályozási keret hangsúlyozza az átláthatóságot, a jó kormányzást, a kötelességmulasztás megelőzését, valamint az elszámoltathatóságot és az ellenőrzést elősegítő eljárások fontosságát a közbeszerzésekben.

#### **4. keretes írás. Tíz kulcsfontosságú ajánlás a szabályozási keret kialakításához**

##### **I. Átláthatóság**

1. Az ajánlattevőkkel szembeni egyenlő és pártatlan bánásmód érdekében a tagállamoknak a teljes közbeszerzési eljárás során biztosítaniuk kell az átláthatóság megfelelő szintjét.

2. A legmagasabb szintű átláthatóságot kell megteremteni a versenyeztetés során és óvintézkedéseket kell tenni az integritás megőrzésére, különösen a közbeszerzési eljárások alóli kivételek esetében.

##### **II. Jó kormányzás**

3. A közpénzek eredeti céloknak megfelelő felhasználását kell garantálni a közbeszerzés során.

4. Garantálni kell, hogy a közbeszerzésekkel foglalkozó hivatalnokok tudása, képességei és integritása megfelel a magas szintű szakmai követelményeknek.

##### **III. A kötelességmulasztás megelőzése, teljesítés és ellenőrzés**

5. Megfelelő mechanizmusokat kell alkalmazni a közbeszerzés integritását fenyegető kockázatok megelőzésére.

6. A kormány és a magánszektor szoros együttműködését kell ösztönözni az integritás magas színvonalának megtartása érdekében, különösen a szerződések megkötésénél, teljesítésénél.

7. Biztosítani kell olyan mechanizmusokat, amelyek egyrészt felügyelik a közbeszerzéseket, másrészt azonosítják, és ennek megfelelően büntetik a kötelességmulasztást.

#### **IV. Elszámoltathatóság és ellenőrzés**

8. Egyértelmű felelősségi láncot kell létrehozni hatékony ellenőrzési mechanizmusokkal együtt.

9. Az ajánlattevőktől érkező panaszokat tárgyilagosan és megfelelő időben kell megvizsgálni.

10. Fel kell jogosítani a civil társadalmi szervezeteket, a médiát és a szélesebb társadalmat a közbeszerzések figyelemmel kísérésére.

#### **A szabályozási keret alkalmazása**

Az Ellenőrző-lista útmutatót nyújt a szabályozási keretek alkalmazásához a közbeszerzési eljárás valamennyi szakaszában. Így:

- a konkrét közbeszerzési eljárást megelőző szakaszban, amely felöleli az igények felmérését, a tervezést és költségvetés készítését, az igények meghatározását és az eljárás kiválasztását;
- a közbeszerzési eljárás során, amely magában foglalja az ajánlati felhívást, az ajánlatok értékelését és a szerződés odaítélését; és
- a közbeszerzési eljárás lezárását követő szakaszban, amely magában foglalja a szerződés teljesítését, a megrendelést és az ellenérték kifizetését.

#### **Az Ellenőrző-lista alkalmazásának jogi, intézményi és politikai feltételei**

Az Ellenőrző-lista alkalmazása érdekében a kormányoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a közbeszerzések integritására irányuló erőfeszítések a jogalkotás szintjén támogatásra találjanak az ország vezetői körében és megfelelő közbeszerzési rendszer kerüljön kialakításra. A következő elemek a közbeszerzési rendszer alapvető szerkezeti elemeit jelentik<sup>10</sup>:

- a megfelelő jogalkotási keretek, az elsődleges jogalkotás által nem szabályozott, egyes eljárásokra vonatkozó rendelkezésekkel együtt;
- a megfelelő intézményi és közigazgatási infrastruktúra;
- a megfelelő felülvizsgálati és felelősségrevonási rendszer;
- a megfelelő büntető rendszer; és
- a megfelelő humán, pénzügyi és technológiai források a rendszer valamennyi elemének támogatása érdekében.

**„A” FEJEZET.**  
**A SZABÁLYOZÁSI KERET KIALAKÍTÁSA**

**I. ÁTLÁTHATÓSÁG**

**1. Az ajánlattevőkkel szembeni egyenlő és pártatlan bánásmód érdekében a tagállamoknak a teljes közbeszerzési eljárás során biztosítaniuk kell az átláthatóság megfelelő szintjét.**

*A kormányoknak azért, hogy a közbeszerzési eljárás közérthető legyen és azt a lehető legpártatlanabb módon alkalmazzák, biztosítaniuk kell az egyértelmű és konzisztens információkat a lehetséges ajánlattevők és vállalkozók részére. A kormányok feladata, hogy az átláthatóságot az ajánlattevők és más érdekelt felek – például felügyeleti szervek - részére, ne csupán a szerződések megfogalmazásánál, hanem a teljes közbeszerzési eljárás során biztosítsák. Fontos, hogy a kormányok az információ címzettjének és az eljárás adott szakaszának megfelelő szintű átláthatóságot alkalmazzanak. Annak érdekében, hogy az ajánlattevők részére az azonos érvényesülési esélyek biztosítva legyenek és az esetleges összejátszásokat elkerüljék, a kormányoknak a bizalmas információkat különösen védeniük kell. A rendszer hatékonyságának érdekében biztosítaniuk kell továbbá, hogy a közbeszerzésre vonatkozó szabályozás csupán olyan mértékű átláthatóságot kívánjon meg, amely a korrupció ellenőrzését segíti, de nem teremt felesleges bürokráciát.*

A kormányoknak biztosítaniuk kell a törvényekhez, rendeletekhez, igazságügyi és közigazgatási döntésekhez, a közbeszerzéssel kapcsolatos szerződésekhez, valamint azokhoz az eszközökhöz és eljárásokhoz való hozzáférést, amellyel egyes közbeszerzéseket meghatároznak, odaítélnek és lebonyolítanak. A közbeszerzési lehetőségekkel kapcsolatos információkat a lehető legszélesebb körben, következetesen, a megfelelő időben és felhasználóbarát módon kell nyilvánosságra hozni, úgy hogy ugyanazokat az információs csatornákat és időkereteket alkalmazzák valamennyi érdekelt fél esetén. A részvétel feltételeit, mint például az alkalmassági és bírálati szempontokat, valamint az ajánlattétel határidejét előre meg kell határozni és oly módon kell nyilvánosságra hozni, hogy megfelelő időt biztosítsanak a lehetséges ajánlattevőknek ajánlataik előkészítéséhez. Fentiekén túl, az

azonos érvényesülési esély biztosítása érdekében írásban is kell rögzíteni ezeket az információkat. Amikor nemzeti preferenciákat alkalmaznak a közbeszerzések során, a preferenciák és más diszkriminatív követelmények átláthatósága lehetővé teszi a külföldi ajánlattevő számára, hogy eldöntse érdekében áll-e az adott közbeszerzési eljárásban való részvétel. Az olyan projektek esetén, amelyek értékük, összetettségük, vagy érzékenységük miatt bizonyos kockázattal járnak, a tervezett ajánlattételi dokumentumok korábbi feladásával a lehetséges ajánlattevők kérdéseket tehetnek fel és visszajelzést kaphatnak már az eljárás korai szakaszában. Mindez lehetővé teszi a lehetséges kérdések és problémák azonosítását és kezelését még a versenyeztetést megelőzően.

Az átláthatósági követelmények általában a versenyeztetés szakaszára fókuszálnak. Az átláthatósági intézkedések, mint például az információ rögzítése vagy az új technológiák alkalmazása, azonban ugyan olyan fontos a versenyeztetést megelőző és az azt követő szakaszokban is a korrupció megelőzése és az elszámoltathatóság elősegítése érdekében. Ha azonban a közbeszerzési eljárás döntéshozási pontjainál nem születnek írásos feljegyzések nincs lehetőség a felülvizsgálatra, az eljárás megtámadására és a nyilvános ellenőrzésre. Így a feljegyzéseknek helytállóknak és teljesnek kell lenniük a teljes közbeszerzési eljárás során, az igények felmérésétől a szerződés teljesítéséig és az ellenérték kifizetéséig, valamint elektronikus adatokat is kell tartalmaznia a közbeszerzés követhetősége érdekében. Ezeket a feljegyzéseket a szerződés odaítélését követően bizonyos ideig meg kell őrizni, így lehetőség nyílik a kormányzati döntések felülvizsgálatára. Az új technológiák szintén fontos szerepet játszhatnak abban, hogy a potenciális ajánlattevők könnyen és azonnal hozzáférhessenek a szükséges információkhoz, továbbá az új technológiák elősegíthetik az információ követését és a közbeszerzési eljárás ellenőrzését (lásd 10. ajánlás). Az átláthatóság és az elszámoltathatóság fokozása érdekében a közbeszerzési eljárások során a hagyományos, nem internetes média mellett az elektronikus rendszerek, mint például a „one-stop-shop” portál is alkalmazhatóak.

Bizalmas információ nyilvánosságra hozatalával kapcsolatban természetesen korlátozások alkalmazására is szükség lehet, így például olyan információ esetében, amelynek közzététele torzítaná a potenciális ajánlattevők közötti igazságos versenyt, vagy lehetővé tenné az összejátszást, illetve sértené az állam érdekeit. Az ajánlatok feltételeivel kapcsolatos információk közzététele segíti például a versenytársakat a közös megállapodástól való eltérések feltárásában, az ilyen cégek megbüntetésében és a jövőbeni ajánlatok jobb

AZ INTEGRITÁS MEGTEREMTÉSE A KÖZBESZERZÉSBEN: ELLENŐRZŐ-LISTA 2008

megszervezésében. Az információhoz való hozzáférhetőség iránti igényt egyértelmű követelményekkel és a titkosságot garantáló eljárásokkal kell egyensúlyban tartani. Ez különösen fontos az ajánlatok benyújtásának és elbírálásának szakaszában. Az olyan eljárások például, amelyek garantálják a benyújtott dokumentumok biztonságát és titkosságát segíthetnék a hivatalnokokat a bizalmas információ kezelésében és egyértelművé tennék számukra, hogy mely dokumentumokat hozhatják nyilvánosságra. Fentiek mellett, a versenyhatóságok és a közbeszerzési hivatalok közötti szorosabb munkakapcsolat kialakítása segítheti felhívni a figyelmet a tenderek manipulálásának kockázatára, valamint segítheti az összejárásos megelőzését és felderítését.

Valamennyi kormány számára kihívást jelent, hogy olyan szintű átláthatóságot biztosítson, amely ugyan segíti a korrupció ellenőrzését, de nem akadályozza a közbeszerzési eljárás hatékonyságát. A közbeszerzési rendeleteknek és rendszereknek nem kell szükségtelenül összetettnek, költségesnek és időigényesnek lenniük, hiszen ezek a beszerzések elhúzódnak eredményezhetik, ami elriaszthatja a kis és közepes vállalkozásokat a résztvételtől. Az elhatalmasodó bürokrácia szintén a korrupció gazdag táptalaja lehet, különösen inkonzisztens szabályozás vagy a kivételi kör esetében. Különleges figyelemmel kell kísérni azt is, hogy a közbeszerzési rendelkezések következetesen alkalmazásra kerüljenek-e az állami szervezeteknél.

**2. A tagállamoknak a legmagasabb szintű átláthatóságot kell megteremteniük a versenyeztetés során és óvintézkedéseket kell tenniük az integritás megőrzésére, különösen a közbeszerzési eljárások alól kivételt képező eljárások esetében.**

*A megbízható versenyeztetési eljárás érdekében a közbeszerzési eljárás típusának kiválasztására valamint a közbeszerzési eljárások alól kivételt képező eljárásokra vonatkozóan a kormányoknak egyértelmű szabályokat, és amennyiben lehetséges, útmutatókat kell alkotniuk. Bár a beszerzés módja változhat az adott közbeszerzés típusától függően, a kormányoknak minden esetben a legmagasabb szintű átláthatóságot kell megteremteniük a versenyeztetés során. A kormányoknak meg kell fontolniuk olyan eljárások kialakítását, amelyek a megnövekedett átláthatóságon, útmutatáson és ellenőrzésen keresztül csökkentik az integritást fenyegető kockázatokat, különösen a közbeszerzési eljárások alól kivételt képező eljárások esetében, így például a rendkívüli sürgősséggel bíró beszerzések és a honvédelmi beszerzések területén.*

AZ INTEGRITÁS MEGTEREMTÉSE A KÖZBESZERZÉSBE: ELLENŐRZŐ-LISTA 2008

A versenyeztetés hozzájárul az eljárás átláthatóságának megteremtéséhez, azonban a kormányok számára jelentős kihívást jelent, hogy egyidejűleg a közigazgatás hatékonyságát is biztosítják. Így a közbeszerzés módját a kérdéses közbeszerzés típusához lehetne igazítani. Függetlenül attól, hogy a beszerzések a közbeszerzési eljárások körébe tartoznak vagy sem, egyértelmű és átlátható keretek között és egyéni igények alapján kell azokat lebonyolítani.

A megbízható közbeszerzési eljárás garantálása érdekében a kormányoknak egyértelmű és reális szabályokat kell biztosítaniuk az optimális eljárás kiválasztásához. Ez a kiválasztás történhet az érték és a szerződés természete alapján, vagyis a szóban forgó beszerzés típusa alapján (például különböző beszerzési módokat kell alkalmazni áru beszerzéséhez vagy szakmai szolgáltatások, – úgymint számítástechnikai alkalmazások kifejlesztésének – beszerzéséhez.) A kormányok további útmutatókat dolgozhatnak ki a hivatalnokok számára, hogy elősegítsék ezeknek a szabályoknak az alkalmazását. Ezek az útmutatók meghatározhatnák a különböző típusú eljárások alkalmazásának kritériumait és módjait. Azokban az esetekben, amikor a potenciális ajánlattevők száma korlátozott, és az összejátszás kockázata magas, a hatékony és versenyképes eredmény elérése érdekében a versenyhatóságok segíthetnek az optimális közbeszerzési eljárás meghatározásában.

Az azonos érvényesülési esély biztosításához a közbeszerzési törvényben szigorúan meg kell határozni a közbeszerzési eljárások alóli kivételeket, az alábbiakkal összefüggésben:

- a beszerzés értéke és stratégiai fontossága;
- a szerződés egyéni természete, amely a verseny hiányát eredményezi (például a tulajdonjognál);
- államérdek megvédése érdekében a szerződés bizalmi természete; és
- a kivételes körülmények, mint például a rendkívüli sürgősség.

Hasonlóképpen, amikor lehetőség van tárgyalásokra, a jogszabályokban egyértelműen meg kell határozni a tárgyalásos eljárások feltételeit, hogy azokat csak kivételes körülmények között és csak az előre meghatározott időkeretek között lehessen alkalmazni.

Bár a beszerzés módja a szóban forgó beszerzés típusa szerint változhat, a kormányoknak minden esetben a lehető legmagasabb szintű átláthatóságot kell megteremteniük a közbeszerzési eljárásokban. A keretmegállapodások esetében például



útmutató segíthetné a megfelelő átláthatóság megteremtését az eljárás során, különösen a második szakaszban, amely fokozottan ki van téve a korrupció veszélyének. A kormányok megfontolhatnák továbbá kiegészítő eljárások alkalmazásának lehetőségét a korrupció kockázatának csökkentése érdekében, különösen a közbeszerzési eljárások alóli kivételek – mint a rendkívüli sürgősséggel bíró beszerzések, vagy a honvédelmi beszerzések – esetében:

- *Átláthatóság:* A meghívásos vagy tárgyalásos eljárások alkalmazása nem szükségszerűen jelent kisebb átláthatóságot. Ellenkezőleg, fokozottabb átláthatóságra van szükség a korrupció kockázatának csökkentése érdekében. Korlátozott verseny esetében például, amikor esetleg csak egy ajánlattevő tudja a munkát lebonyolítani, a szerződés követelményeit meghatározott időre nyilvánosságra lehetne hozni. Ez lehetőséget nyújtana más ajánlattevők számára is, hogy igazolhassák, meg tudnak felelni a követelményeknek, így megnyílhat az út a versenyeztetés előtt. Hasonló módon, a szerződés módosításainak nyilvánosságra hozatalánál új technikai megoldásokat lehetne alkalmazni. A közbeszerzési eljárástól való eltérés magyarázatát írásban kell rögzíteni, ezáltal későbbi ellenőrzésre is lehetőség nyílik.
- *Meghatározott útmutató:* A meghívásos és tárgyalásos eljárások eseteiben, valamint a közbeszerzési eljárások alóli kivételek tekintetében útmutatók, tréning anyagok, valamint tanácsadás konkrét segítséget jelenthetnek a beszerzésekkel és a pénzügyekkel foglalkozó hivatalnokok részére. A korlátozások szintén nagyon fontosak a határok pontos kijelölésénél. A szerződéskötés elhúzóására például csak nagyon szigorú, a szerződésben meghatározott feltételek esetén kerülhetne sor, figyelembe véve a szerződés értékét.
- *További vagy szigorított ellenőrzés:* A döntéshozatal kulcsfontosságú pontjain vagy az ellenőrzési folyamat során legalább két személy egymástól független felelőssége hozzájárulhat az állami döntések pártatlanságához. Előzőek mellett más eszközöket is lehetne alkalmazni, például a közbeszerzési eljárás valamennyi szakaszának független felülvizsgálatát, meghatározott beszámolási és közzétételi követelményeket, vagy a teljesítés ellenőrzésére szisztematikusan alkalmazott váratlan ellenőrzéseket.

- *Fokozott kapacitás:* A projekt lehetséges kockázatától függően az elérhető legjobb készségeket és tapasztalatot kell alkalmazni. Nagy beszerzések esetén feddhetetlenségi ellenőr vagy az érintett felek önálló jóváhagyására lehet szükség. A sürgősségi beszerzések esetén kockázat csökkentési bizottságot lehetne felállítani a legfontosabb szereplők – a közbeszerzést ellenőrző hivatalnokok és a műszaki szakértők – bevonásával az irányvonal kijelölése és a nagyobb mértékű kommunikáció érdekében.

Ezeknek a korrupció kockázatát csökkentő intézkedéseknek a bevezetése előtt figyelembe kell venni az adott ország beszerzésekkel kapcsolatos kapacitását, valamint a közelmúltban konfliktust átélt országok esetében a szükségletek kielégítésének sürgősségét.

## II. JÓ VEZETÉS

### **3. Garantálni kell, hogy a közbeszerzések során a közpénzeket az eredeti céloknak megfelelően használják fel.**

*A közbeszerzések tervezése és a vonatkozó kiadások tükrözik a kormányzati szükségletek hosszú távú, stratégiai szemléletét. A kormányoknak össze kell kapcsolniuk a közbeszerzést az állami pénzügyi irányítási rendszerrel azért, hogy elősegítsék az átláthatóság, az elszámoltathatóság érvényesülését, valamint az „értéket a pénzért” elv megvalósulását. Lényeges, hogy a felügyeleti szervek – például a belső ellenőrzési és belső auditáló testületek, a legfelsőbb számvevőszékek vagy a parlamenti bizottságok – a közpénzek felhasználását felügyeljék, és ezáltal ellenőrizzék az igények megfelelő felmérését és azt, hogy a közpénzeket az eredeti szándéknak megfelelően használják fel.*

Az értéket a pénzért elv megvalósítása, valamint a korrupció megelőzése szempontjából a közbeszerzési rendszerek a közpénzek stratégiai kezelésének középpontjában állnak. A közbeszerzések megtervezése kulcsfontosságú vezetői eszköz, amely tükrözi a kormányzati igényeket és segíti a kormányzati és minisztériumi célkitűzésekkel kapcsolatos stratégiai távlatok kialakítását. A közbeszerzési tervek – amelyeket általában éves lebontásban készítenek – tartalmazhatják a vonatkozó költségvetési tervet, amit éves vagy több éves lebontásban készítenek el (gyakran a minisztériumi beruházási terv részeként), és tartalmazhatják a pénzügyi és humán erőforrás feltételek részletes és valós leírását. A tervezés

AZ INTEGRITÁS MEGTEREMTÉSE A KÖZBESZERZÉSBEN: ELLENŐRZŐ-LISTA 2008

megköveteli, hogy a hivatalnokok megfelelően képzettek legyenek a tervezés, az ütemezés és a projekt költségek felbecslése terén, ezáltal amire a munkálatok megkezdése aktuálissá válik. a projekteket megfelelően meg tudják szervezni, és a projekthez szükséges anyagi források már rendelkezésre állnak. A közbeszerzési tervek nyilvánosságra is hozhatóak, ezáltal az ajánlattevők tájékozódhatnak a jövőbeni lehetőségekről; azonban arra is figyelemmel kell lenni, hogy a lehetséges összejátszás elkerülése érdekében a megjelentetni kívánt információk megfelelően legyenek kiválasztva. Amennyiben a beszerzést nagy értékűnek, stratégiaiának vagy összetettnek ítélik, akkor tervek készíthetők a projekt fontos lépéseinek meghatározására és a kifizetés hatékony ütemezésére. A teljesítmény-beszámolók hozzájárulhatnak a projekttevékenységek és a várt eredmények összehangolásához különösen akkor, ha járulékos költségekhez köthetőek.

A közbeszerzés a közpénzek kezelésének, az átláthatóság és az elszámoltathatóság elősegítésének szerves részét képezi, a kiadások megtervezésétől egészen az ellenérték kifizetéséig. Az átláthatóság és az elszámoltathatóság a költségvetési folyamattal kezdődik, amelynek során a vonatkozó pénzügyi információkat szisztematikusan, és megfelelő időben nyilvánosságra hozzák<sup>11</sup>. Az elektronikus rendszerek azáltal, hogy elérhetővé teszik a teljes pénzügyi rendszert, elősegítik, hogy a közbeszerzési tevékenységeket a tervekkel és a költségvetéssel összhangban végezzék, továbbá hogy a közbeszerzéssel kapcsolatos valamennyi szükséges információ elérhető és nyomon követhető legyen. A magas beosztású hivatalnokok felelősségének megerősítésére a pénzügyi beszámolók tartalmazhatják a miniszter és a beszámoló elkészítéséért felelős vezető beosztású hivatalnokok felelősségi nyilatkozatát. A költségvetési tervet szabályos és tervezhető módon, a közpénzek felhasználásának ellenőrzésére és kezelésére vonatkozó megállapodások alapján és a szerződés teljes időtartamát figyelembe véve kell megvalósítani.

A megfelelő beszámolói rendszer alapvető szerepet játszik a fontosabb irányítói folyamatok során és alátámasztja a befektetői döntéseket, az aktívák kezelését, a beszerzések lebonyolítását, a szerződések teljesítését és a kifizetéseket. A belső audittal együtt a belső pénzügyi ellenőrzés garantálja a rendelkezésre bocsátott információ érvényességét. A költségvetést, a beszerzést, a projektet és a kifizetést felülvizsgáló tevékenységeket el kell egymástól különíteni, és olyan személyeknek vagy jogi entitásoknak kell lebonyolítaniuk azokat, amelyek különböző funkciókat és beszámolói kapcsolatokat képviselnek. Az elektronikus rendszerek lehetővé tehetik a beszerzések és a pénzügyi irányítási funkciók

AZ INTEGRITÁS MEGTEREMTÉSE A KÖZBESZERZÉSBEN: ELLENŐRZŐ-LISTA 2008

egyesítését, miközben „tűzfalat” hoznak létre az egyének között, mivel nincs szükség közvetlen kapcsolatra közöttük.

A közbeszerzés során a közpénzek kezelését nemcsak belső ellenőröknek kell nyomon követniük, hanem az ország berendezkedésétől függően külső felülvizsgálati szerveknek is, így például az Állami Számvevőszéknek és parlamenti bizottságoknak is. A felülvizsgálati szerveknek megfelelő lehetőségekkel és forrásokkal kell rendelkezniük a pénzügyi beszámolók hatékony vizsgálatához. Így a kiadásokkal kapcsolatos döntéseknek nem csak a jogi szempontjait vizsgálhatják meg, hanem azt is, hogy ezek a döntések összhangban állnak-e a kormány igényeivel. A beszámolókat az Állami Számvevőszék véletlenszerűen és az általánosan elfogadott ellenőrzési gyakorlattal összhangban ellenőrizheti. A parlament szintén szerepet játszhat a beszerzés során a közpénzek kezelésének ellenőrzésében a számvevőszék beszámolóinak felülvizsgálatával és ahol szükséges kormányzati fellépés sürgetésével. A pénzügyi beszámolókat nyilvánosan elérhetővé kell tenni, hogy az érdekelt felek, a civil társadalom és a szélesebb társadalom figyelemmel kísérhesse a közpénzek elköltését (lásd 10. ajánlást is).

#### **4. Garantálni kell, hogy a közbeszerzésekkel foglalkozó hivatalnokok tudása, képességei és integritása megfeleljenek a magas szintű szakmai követelményeknek.**

*A közbeszerzés területén dolgozó hivatalnokok hivatásának elismerése nélkülözhetetlen a hűtlenkezeléssel, a pazarlással és a korrupcióval szembeni ellenállás megerősítésében. A kormányoknak ennek megfelelően szükséges a közbeszerzés rendszerébe investálniuk és megfelelő anyagi ösztönzőket kell biztosítaniuk, hogy magasan képzett hivatalnokokat vonzanak e területre. Fontos továbbá, hogy a szabályozás, az irányítás és a technológia terén történt változásokkal kapcsolatban a hivatalnokok tudását és készségeit rendszeresen frissítsék. A közhivatalnokoknak ismerniük kell az integritásra vonatkozó kritériumokat és képesnek kell lenniük arra, hogy felismerjék azokat a személyes érdekeik és közfeladatok között fennálló lehetséges konfliktusokat, amelyek döntéshozatalukat befolyásolhatják.*

A közbeszerzéseket egyre inkább olyan stratégiai fontosságú szakmaként (és nem adminisztratív funkcióként) ismerik el, amely központi szerepet játszik a hűtlen kezelés, a pazarlás és a lehetséges korrupció megelőzésében. A megfelelő közalkalmazotti körülmények

AZ INTEGRITÁS MEGTEREMTÉSE A KÖZBESZERZÉSSEN: ELLENŐRZŐ-LISTA 2008

és ösztönzők – fizetés, jutalmak, előrelépési lehetőségek és személyes fejlődés formájában – segítenek a magasan képzett szakemberek vonzásában és megtartásában. A közbeszerzési hivatalnokoknak megfelelő teherbírással kell rendelkezniük, hogy különböző feladataikat el tudják látni. A lehetőségeken belül ösztönözni kell a közigazgatáson belüli mobilitást, és ezt támogatni kell megfelelő képzésekkel is. A humánerőforrás kezelését szabályozó rendelkezések támogathatják az állami és a magánszektor közötti átjárást a szakértelem és a kereskedelmi ismeretek cseréjének előmozdítása céljából, feltéve, hogy a közszolgálatra vonatkozó rendelkezések az összeférhetetlenség megelőzésére megfelelő kereteket határoznak meg, különösen a közszolgálatot követő munkakörök esetében.

Az új szabályozás, a technológiai változások és az egyre szorosabb kapcsolat a magánszektorral szükségessé teszi a közbeszerzési hivatalnokok képzésével és fejlődésével kapcsolatos dinamikus szemlélet kialakítását a hivatalnokok tudásának és készségeiknek frissítése céljából. A kormányoknak útmutatók, képzések, tanácsadások, információ csere, adatbázisok, összehasonlítások és hálózatok formájában megfelelő információval és ajánlásokkal kell segíteniük a hivatalnokokat. Mindez segíti a hivatalnokokat, hogy megalapozott döntéseket hozzanak, és jobban megértsék a piaci folyamatokat. Az integritást fenyegető kockázatok megelőzésében az útmutató különös jelentőséggel bírhat azokban az országokban, amelyek inkább a vezetői szemlélet érvényesülését támogatják és nagyobb mérlegelési szabadságot és rugalmasságot biztosítanak a hivatalnokoknak mindennapi munkájuk során.

A képzés nagymértékben segíti a hivatalnokokat, hogy az adminisztratív feladatok végrehajtása során elkövetett hibákat felismerjék, és a gyakorlatukat ennek megfelelően javítsák. A hagyományos és a munkahelyi képzéseket nemcsak az új kollégák számára kell elérhetővé tenni, hanem a már tapasztalt hivatalnokok számára is. Így biztosítható, hogy a közbeszerzésben résztvevő hivatalnokok rendelkeznek a feladataik végrehajtásához szükséges készségekkel és tudással, valamint lépést tartanak a változásokkal. Emellett, a bizonyítványt nyújtó programok, amelyeket az érdekelt felekkel, mint például különböző intézményekkel vagy egyetemekkel együttműködésben állítanak fel, szintén garantálják, hogy mind a program vezetői, mind a vállalkozók megfelelő képzésben és tapasztalatban részesülnek. A beszerzési normák felülvizsgálata során a hivatalnokokkal valamint az ajánlattevők szervezeteivel folytatott konzultációk segítik a szabályozás céljainak megértését és elfogadását, valamint biztosítják a normák reális megvalósíthatóságát.

AZ INTEGRITÁS MEGTEREMTÉSE A KÖZBESZERZÉSBE: ELLENŐRZŐ-LISTA 2008

Az integritásra vonatkozó normák szerves részét képezik a szakmaiságnak, mivel meghatározzák a közbeszerzéssel foglalkozó hivatalnokok mindennapi tevékenységét és így hozzájárulnak az integritás kultúrájának megeremtéséhez. Annak érdekében, hogy megelőzhető legyen, hogy a személyes érdekek hatással legyenek a közügyekkel kapcsolatos döntésekre, a hivatalnokoknak tisztában kell lenniük azokkal a körülményekkel és kapcsolatokkal, amelyek összeférhetetlenséghez vezetnek. Ezek az érdekellentétek megtestesülhetnek ajándékok, előnyök és vendégül látás elfogadásában, pénzügyi vagy gazdasági érdekeltségben, személyes vagy családi kapcsolatokban, szervezetekhez való tartozásban vagy a jövőbeni foglalkoztatás ígérétében. Az integritással kapcsolatos normák kommunikálása alapvető szerepet játszik a tájékoztatásban és a hivatalnokok teljesítőképességének megerősítésében etikai kérdésekkel és az integritás megeremtésével kapcsolatosan. Emellett, etikai kódex formájában részletes útmutató segíthetné a közbeszerzésekben dolgozó hivatalnokokat az ajánlattevőkhöz fűződő pártatlan kapcsolat kialakításában, az érdekellentétek kezelésében és a bizalmas információ kiszivárgásának megakadályozásában.

### III. A KÖTELESSÉGMULASZTÁS MEGELŐZÉSE, TELJESÍTÉS ÉS ELLENŐRZÉS

#### **5. Megfelelő mechanizmusokat kell alkalmazni a közbeszerzések integritását fenyegető kockázatok megelőzésére.**

*A kormányoknak biztosítaniuk kell azon intézményi és eljárási kereteket, amelyek megvédik a közbeszerzés területén dolgozó hivatalnokokat a politikusok vagy más magasabb rangú hivatalnokok jogellenes befolyásától. A kormányoknak garantálniuk kell, hogy a közbeszerzés területén dolgozó hivatalnokok kiválasztása és kinevezése olyan értékek és elvek alapján történik, mint a tisztesség és az érdem. Fontos továbbá, hogy a kormányok azonosítani tudják az érzékenyebb pozíciókat, tevékenységeket és projektek esetén az integritást fenyegető kockázatokat. Ezeket a kockázatokat olyan megelőző intézkedések segítségével kell elhárítani, amelyek erősítik az integritás kultúráját a közszolgálatban. Ilyenek például a tisztességes eljárást bemutató képzések, a pénzügyi nyilatkozatok valamint az érdekütközések nyilvánosságra hozatala és kezelése.*

Annak érdekében, hogy a közbeszerzésben dolgozó hivatalnokok megvédhetőek legyenek az indokolatlan befolyástól, különösen a politikai beavatkozástól és a magasabb beosztásban dolgozó hivatalnokok részéről érkező nyomástól, az állami szervezeteknek megfelelő intézményi és eljárási keretekkel kell rendelkezniük. A feladatok hatékony elvégzése érdekében megfelelő forrásokkal kell rendelkezniük és kedvező humán erőforrás politikát kell kialakítaniuk. Annak biztosítása például, hogy egy közbeszerzések területén dolgozó hivatalnok fellebbezhessen az elbocsátásával kapcsolatos döntés ellen, hozzájárul a hivatalnok pártatlanságának stabilitásához, hiszen ezáltal a hivatalnok döntése során megvédhető az indokolatlan befolyástól. A korrupcióval szembeni ellenállás megerősítéséhez hozzájárulhat a közbeszerzések területén dolgozó magasabb beosztású hivatalnokok pusztán érdemeken alapuló kiválasztása és az átvilágítási eljárások alkalmazása is. Ez különös jelentőséggel bírhat, mivel a magasabb beosztású hivatalnokok politikai vezetőkhez, más közalkalmazottakhoz és a társadalomhoz fűződő szakmai kapcsolatainak tisztasága egyfajta mintateremtő szereppel is bír. Általánosságban, a közigazgatásban dolgozó magasabb beosztású hivatalnokoknak egyértelmű elkötelezettséget kellene mutatniuk és kézzelfogható támogatást kellene nyújtaniuk a korrupció elleni harc terén.

Szervezet(ek) „kockázati térképének” elkészítésével azonosítani lehetne a leginkább veszélyeztetett hivatali pozíciókat, a közbeszerzések során felmerülő kockázatos tevékenységeket, valamint a beszerzések értéke vagy összetettsége miatt kockázatos projekteket. Ezt a kockázati térképet a közbeszerzésben dolgozó hivatalnokokkal szoros együttműködésben lehetne kialakítani. Ennek alapján a hivatalnokok továbbképzéseken vehetnének részt, ahol megismerhetnék az integritást fenyegető kockázatokat és a lehetséges megelőző intézkedéseket. Az ajánlattevők szintén részt vehetnének az integritás kérdésével foglalkozó továbbképzéseken, ahol tájékozódhatnának a közbeszerzési eljárás integritását fenyegető veszélyekről, az azokkal kapcsolatos megfontolásokról. Fentiek mellett, a korrupció által különösen veszélyeztetett pozíciókban az alábbi eljárásokat lehetne bevezetni: rendszeres teljesítményértékelést például vagy vagyoni előnyök, személyre szóló meghívások, ajándékok kötelező közzétételét. Lényeges az így nyilvánosságra került információ megfelelő vizsgálata, hiszen az integritást fenyegető kockázatok, például a lehetséges összeférhetetlenség így megfelelően azonosítható és kezelhető lenne. Fontos tehát ezen adatok rögzítése és rendszeres frissítése. Az integritással kapcsolatos eljárásokat egyértelműen meg kell határozni és azokról tájékoztatást kell nyújtani a közbeszerzésben dolgozó hivatalnokok és más érdekelt felek részére.

AZ INTEGRITÁS MEGTEREMTÉSE A KÖZBESZERZÉSBE: ELLENŐRZŐ-LISTA 2008

A korrupció megelőzése szempontjából alapvető fontosságú annak elkerülése, hogy kulcsfontosságú területek egy személy kezében összpontosuljanak. Legalább két személy egymástól független felelőssége a döntéshozatal és az ellenőrző eljárások során megjelenhet dupla aláírás, keresztellenőrzés és dupla vagyoni ellenőrzés formájában, valamint a feladatok és a jóváhagyási jogkörrel bíró személy/szervezet elkülönítésében (lásd 3. ajánlást a költségvetéssel kapcsolatban). A tranzakciók jóváhagyásával, lebonyolításával és nyilvántartásával kapcsolatos feladatoknak a lehető legnagyobb mértékű elkülönítése, a tranzakciók ellenőrzése és a vonatkozó aktívák kezelése szintén hozzájárulnak a korrupció kockázatának megelőzéséhez. A feladatok és a jóváhagyási jogkörrel bíró személy/szervezet elkülönítését illetően a legnagyobb kihívást az jelenti, hogy egyidejűleg a vezetőség, a költségvetési és közbeszerzési hivatalnokok közötti információáramlás is biztosítva legyen, valamint elkerüljék a feladatok szétदारabolását és a teljes koordináció hiányát. A feladatok és a jóváhagyási jogkörrel bíró személy/szervezet elkülönítését oly módon kell megvalósítani, hogy elkerülhető legyen a nehézkes eljárások kialakítása, amely lehetővé tenné a korrupciót.

A kockázat mértékétől függően, bizonyos kérdések esetében a többszintű felülvizsgálati és jóváhagyási rendszer alkalmazása pártatlanságot erősítő tényezőként jelenhet meg a döntéshozatali folyamat során az egyetlen személy kizárólagos jogköre helyett. A felülvizsgálatok elsősorban a közbeszerzési eljárás típusának kiválasztására, a közbeszerzési eljárások alóli kivételekre, valamint a jelentős szerződésmódosításokra fókuszálnának. A felülvizsgálatokat a közbeszerzési eljárásban részt nem vevő magasabb beosztású hivatalnokok, projektvezető hivatalnokok vagy szerződést felülvizsgáló bizottságok folytatnák le. A többszintű felülvizsgálatok során azonban gyakran alkalmaznak olyan hivatalnokokat, akik az egyes eljárásokkal kapcsolatban kevesebb információval rendelkeznek és fennáll az elszámoltathatóság felaprózódásának veszélye is.

Fontos elkerülni, hogy a hivatalnokok és az ajánlattevők között esetlegesen tartós kapcsolat alakuljon ki. A hivatalnokok rotációja – akár új feladatkörök bevonásával – védelmet jelenthet a veszélyeztetett pozíciók esetében vagy az olyan pozíciók esetében, melyek hosszú távú üzleti kapcsolatokkal járnak. Kormányzati szinten azonban garantálni kell a megfelelő kapacitást és tudást. Az elektronikus rendszerek szintén hatékony eszközei lehetnek annak, hogy a hivatalnokok és a potenciális ajánlattevők közötti közvetlen kapcsolat kialakulása elkerülhető legyen és az eljárások standardizáltak legyenek. Az új technológiák

AZ INTEGRITÁS MEGTEREMTÉSE A KÖZBESZERZÉSBEN: ELLENŐRZŐ-LISTA 2008



alkalmazása az információ kezelésénél biztonsági intézkedéseket kívánhat meg, így például az egyéni felhasználói kódok alkalmazását minden egyes jogosult felhasználó jogosultságának ellenőrzésére; a számítógépes hozzáférési jogok és a közbeszerzési jogkör szintjeinek egyértelmű meghatározását; és a bizalmas információ titkosítását. A technikai megoldások költséghaszon-elemzését az eljárás elején kell lebonyolítani, különösen az alacsony értékű beszerzések esetében.

## **6. Ösztönözni kell a kormány és a magánszektor szoros együttműködését az integritás magas színvonalának megtartása érdekében, különösen a szerződések teljesítésénél**

*A kormányoknak egyértelmű követelményeket kell megfogalmazniuk az integritásra vonatkozóan és garantálniuk kell ezek betartatását a teljes közbeszerzési eljárás során, különösen a szerződések teljesítésénél. A kormányoknak az ajánlattevőkkel kapcsolatos tapasztalatokról szóló visszajelzésekről nyilvántartást kell vezetniük, ezáltal is segítve a hivatalnokok jövőbeni döntéshozatalát. A potenciális ajánlattevőket is ösztönözni kell, hogy tegyenek önkéntes lépéseket a kormányhoz fűződő kapcsolatuk integritásának megerősítésére. A kormányoknak azért, hogy a piaci változásokról naprakész információkkal rendelkezzenek és elősegítsék az „értéket a pénzért” elv megvalósulását állandó párbeszédet kell folytatniuk az ajánlattevők szervezeteivel, különösen a nagy értékű beszerzések esetében.*

A kormányoknak az integritásra vonatkozóan egyértelmű kívánalmakat kell megfogalmazniuk a kiválasztási folyamattal kezdődően a teljes közbeszerzési eljárás során. Az ajánlattevők kiválasztásának olyan feltételek alapján kell megtörténnie, amelyeket egyértelműen és objektíven határoztak meg, amelyek nem diszkriminatívak és a későbbiekben nem módosíthatóak. A potenciális ajánlattevőkkel és vállalkozókkal szemben olyan elvárásokat lehet megfogalmazni, amelyek összhangban állnak a korrupció ellenes szabályozással és a korrupció elleni kívánalmaknak megfelelően megkövetelik azok szerződés szerű követését. Mindezt kiegészítheti a szerződés felbontásának joga, abban az esetben, ha az nem felel meg a korrupció elleni kívánalmaknak. A kiválasztási folyamat során az integritással kapcsolatos megfontolások figyelembe vételére számos lehetőség kínálkozik. A potenciális ajánlattevők például integritási nyilatkozatot tehetnek, amelyben kijelenthetik, hogy a múltban nem vettek részt korrupciós tevékenységekben. Hasonlóképpen a kormányok is példát mutathatnak „Feddhetetlenségi Paktumok” alkalmazásával, amelyek megkövetelik a kormány és valamennyi ajánlattevő kölcsönös elkötelezettségét a korrupciós tevékenységek

AZ INTEGRITÁS MEGTEREMTÉSE A KÖZBESZERZÉSBEN: ELLENŐRZŐ-LISTA 2008

elkerülését és megelőzését illetően, valamint ennek megszegése esetén szankciókat alkalmaznak.

Szükséges a potenciális ajánlattevők által nyújtott információ ellenőrzése, valamint a belső és külső információforrások összevetése, például a kormány adatbázisával való összehasonlítás által. Az adatbázisok tartalmazhatnak korábbi teljesítményre és arra vonatkozó információkat, továbbá olyan listákat is, amelyeket azon ajánlattevőkről állítottak össze, amelyeket a kormányzati beszerzésekből kizártak. Fentiekén túl, a szerződés teljesítése során az ajánlattevőket szigorúan ellenőrizni kell, hogy megfelelnek-e a magas szintű integritásra vonatkozó követelményeknek és gondoskodni kell arról, hogy tetteikért felelősségre vonásban részesüljenek. Az eljárás korai szakaszában, megbízható információforrás alapján, sor kerülhet a vállalkozók és alvállalkozók személyazonosságának ellenőrzésére ezáltal elkerülhető, hogy az alvállalkozói szerződéseket csalás és korrupció elkövetésére alkalmazzák. Általánosságban, az egyes ajánlattevőkhöz fűződő tapasztalatokkal kapcsolatos visszajelzések megőrzésével, segíteni lehet a közalkalmazottakat a jövőbeni döntéshozatalok során.

A magánszektor felelőssége továbbá, hogy az integritással kapcsolatos vállalkozói programokon keresztül megszilárdítsa az integritást és a bizalmat a kormányhoz fűződő kapcsolatában. Ezek a programok tartalmazhatnak etikai kódexet, a dolgozóknak tartott integritással kapcsolatos továbbképzéseket, a csalás és korrupció jelentésére szolgáló vállalati eljárásokat, belső ellenőrzéseket és független harmadik fél által nyújtott hitelesítést és ellenőrzést. Mindezeknek egyformán kell vonatkoznuk a vállalkozókra és az alvállalkozókra. Az egyes beszállítók vagy egy iparág, szektor képviselői önkéntes önszabályozással és korrupció elleni egyezményekkel tudatosan bevezethetnek integritással kapcsolatos intézkedéseket. A magánszektor önkéntes önszabályozásának hatékonysága érdekében nagyon fontos, hogy ezek az információk pontosak és naprakészek legyenek.

A követelmények egyértelmű megfogalmazása és az információhiány csökkentése által az ajánlattevők szervezeteivel folytatott nyílt párbeszéd hozzájárulhat az értéket a pénzért elv megvalósulásához. A magánszektor képviselőinek bevonása a közbeszerzéssel kapcsolatos jogszabályok felülvizsgálatába és kialakításába például biztosíthatja, hogy a felvetett követelmények mindkét fél elvárásait tükrözzék és egyértelműek legyenek mindkét fél számára. A közbeszerzések stratégiai szemléletének megerősítése érdekében a kormányok

AZ INTEGRITÁS MEGTEREMTÉSE A KÖZBESZERZÉSBEN: ELLENŐRZŐ-LISTA 2008

lehetőséget biztosíthatnak az ipar számára az újító megoldások megvitatására, hogy a kormányok megismerhessék a piaci folyamatokat, és hogy az általuk kínált lehetőségek alkalmazkodhassanak azokhoz. Hasonlóképpen, a kormányok piackutatásokat végezhetnek és párbeszédet folytathatnak a magánszektorral azért, hogy megfelelő információval rendelkezzenek az ajánlattevőkről, a termékekről és az áruk és szolgáltatások jellemző árainról.

Ez a párbeszéd kulcsfontosságú a teljes közbeszerzési eljárás során, az igények felmérésétől a szerződés teljesítéséig, ezáltal a kormány és a magánszektor közötti bizalmi kapcsolat erősödhet. A potenciális ajánlattevők kérhetik bizonyos kérdések tisztázását még a közbeszerzési eljárás megindítását megelőzően, különösen a nagy értékű beszerzések esetében, például nyilvános meghallgatás formájában, egyértelműsítve a pontos igényt. Az információ ilyen formában történő nyilvánosságra hozatalát körültekintően kell megfontolni, figyelembe véve a magánszektor szereplői közötti lehetséges összejátszás kockázatát is. Az elvárások tisztázása érdekében, valamint annak érdekében, hogy a lehetséges félreértések az ajánlattevőkkel megelőzhetőek legyenek, a jó gyakorlatok között megjelenhet a tisztázásra vonatkozó kérdések azonnali megválaszolása és a döntőbizottságok elérhetősége. Így a jelentősebb beruházásokkal kapcsolatos viták megelőzhetőek illetve megoldhatóak lehetnének. A tisztázásra vonatkozó kérdések megválaszolásánál az információt valamennyi lehetséges ajánlattevő számára meg kell küldeni az azonos érvényesülési esély biztosítása érdekében. A győztes kiválasztásának indokai nyilvánosságra hozhatóak az ajánlat minőségi elemeire adott súlyszámokkal együtt. A sikertelen ajánlattevők részére kérésükre tájékoztatást kell nyújtani arról, hogy ajánlatuk más ajánlatokkal összevetve miért bizonyult sikertelennak. E tájékoztatás során más ajánlatokkal kapcsolatos bizalmas információk nem kerülhetnek nyilvánosságra. A szerződés teljesítése során a két fél közötti párbeszédre szintén szükség van, hogy a felmerülő problémák gyorsan azonosíthatóak és megoldhatóak legyenek.

**7. Olyan mechanizmusokat kell biztosítani, amelyek egyrészt felügyelik a közbeszerzéseket, másrészt azonosítják, és ennek megfelelően büntetik a kötelességmulasztást.**

*A kormányoknak olyan mechanizmusokat kell kialakítaniuk, amelyek követik a döntések útját és képesek azonosítani a szabálytalanságokat és a lehetséges korrupciót a közbeszerzésekben. Az ellenőrzésben résztvevő hivatalnokoknak – azért, hogy a közbeszerzésekkel kapcsolatos kötelességmulasztás számukra könnyen felismerhető legyen –*

AZ INTEGRITÁS MEGTEREMTÉSE A KÖZBESZERZÉSBEN: ELLENŐRZŐ-LISTA 2008

*ismerniük kell a korrupcióban alkalmazott technikákat és az érintett szereplőket. Ennek előmozdítása érdekében a kormányoknak ki kell alakítaniuk a kötelességmulasztás jelentésére és a hivatalnokok megtorlástól való védelmére szolgáló eljárásokat. A kormányoknak nemcsak a büntetések törvénybe foglalásáról kell gondoskodniuk, hanem biztosítaniuk kell azok hatékony, arányos és időben történő alkalmazását is.*

A közbeszerzési eljárásokat szigorúan kell felügyelni a szabálytalanságok és a korrupció felderítése érdekében. A kormányoknak olyan mechanizmusokat kell kialakítaniuk, amelyek követik a döntések útját és lehetővé teszik a lehetséges kockázatok azonosítását. A vezetőség ellenőrzése, jóváhagyása és beszámolója kulcsfontosságú a közbeszerzés ellenőrzése során. Az elektronikus rendszerek alkalmazása szintén növeli az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot, miközben lehetővé teszi a hivatalnokok számára, hogy saját belátásukra és véleményükre támaszkodjanak az értéket a pénzért elv megvalósítása érdekében. A már meglévő számítógépes adatbázissal összhangban például számos jelzőrendszert lehetne kiépíteni, amely felhívja a figyelmet a meghatározott normáktól eltérő tranzakciókra egy projekt esetén. Ezekről a jelzőrendszerekről, amelyeket az azonosított kockázatok alapján alakítottak ki, lehetőség szerint nem tájékoztatnák a közbeszerzésekben résztvevőket, hogy viselkedésüket ezáltal se befolyásolják. Amikor ezek a jelzőrendszerek jeleznek, az ellenőröknek vizsgálatot kell kezdeményezniük, így lehetővé válik a szabálytalanságok vagy korrupciós eljárások azonosítása (lásd 8. ajánlást is). Indokolt esetben tájékoztatni kell a jogalkalmazó szerveket a lehetséges nyomozás lefolytatása érdekében.

Az ellenőrzésért felelős hivatalnokoknak ismerniük kell a korrupció során alkalmazott technikákat és érintett szereplőket, ezáltal könnyebbé válik számukra a kötelességmulasztás felderítése. E hivatalnokok rendszeresen részt vehetnének speciális képzéseken, ahol tájékoztatást kapnának a közbeszerzésekben alkalmazott korrupciós eljárások típusairól. Az érintett szereplők ismerete, céljaik megértése valamint a korrupciós megállapodások érdekében alkalmazott technikák ismerete szintén hozzájárulhatnak a lehetséges korrupció felderítéséhez. Figyelemmel az elkövetőknek az új technikák kialakítása terén mutatott találékonyságára ezeket a továbbképzéseket naprakész információval, rendszeresen kellene megszervezni<sup>12</sup>. Szakértők segítségére is szükség lehet a közbeszerzési folyamat műszaki, pénzügyi és jogi szempontjainak felülvizsgálatánál és olyan bizonyítékok gyűjtésénél, amelyek a bíróság előtt bemutatathatóak.

Az állami szervek szintén kialakíthatják egyértelmű eljárásaikat a kötelességmulasztás jelentésére. Így felállíthatnak egy belső panaszokkal foglalkozó osztályt, létrehozhatnak forró vonalat, bevonhatnak egy külső ellenőrt vagy kialakíthatnak egy elektronikus jelentő rendszert, amely megőrzi a személy névtelenségét ugyanakkor lehetővé teszi kérdések tisztázását. A legnagyobb kihívást a kötelességmulasztást jelentő hivatalnok megtorlástól való megvédése jelenti, amely megvalósulhat jogi védelem útján, a magántitok védelmével, anonimitás révén vagy egy védelmi bizottság felállításával. Ugyanakkor megfelelő figyelmet kell szentelni a panaszok kezelése során a dokumentálásnak és pártatlanságnak, hogy az ügyben érintett személyek becsülete alaptalanul ne sérülhessen.

Nem csupán a törvényekben kell meghatározni a hatékony, arányos és megfelelő időben történő fellépést, a következményeket és a szankciókat, hanem azokat megfelelően is kell alkalmazni a közbeszerzés során megjelenő szabálytalanságok, csalás, valamint aktív és passzív korrupció esetén. A kormányoknak közigazgatási, polgári és büntetőjogi szankciókat egyaránt érvényesíteniük kell<sup>13</sup>. Hagyományos fellépés, következmény vagy szankció lehet a szerződés megtagadása vagy elvesztése, a károkért való felelősségrevonás vagy az ajánlati és teljesítési biztosíték elvesztése. Ide tartozhat továbbá az illetéktelenül szerzett javak elkobzása vagy a jövőbeni szerződésekből való kizárás is annak érdekében, hogy a magánszektor szereplőit kellően elrettentsék a korrupctevékenységekben való részvételtől<sup>14</sup>. A hivatalnokok esetében a fellépés, következmény és szankció körébe tartozhat a közigazgatási, polgári vagy büntetőjogi szankció is, így például az illetéktelenül szerzett javak elkobzása is. Szervezeti szinten létezhetnek hivatalos következmények is, amelyek az ajánlattevőre vonatkoznak, így például a szerződés értékével arányos pénzbüntetés.

#### IV. ELSZÁMOLTATHATÓSÁG ÉS ELLENŐRZÉS

##### **8. A tagállamoknak egyértelmű felelősségi láncot kell létrehozniuk hatékony ellenőrzési mechanizmusokkal együtt.**

*A kormányoknak a jóváhagyási jogkörrel rendelkező személyek/szervezetek kijelölésével olyan egyértelmű felelősségi láncot kell létrehozniuk, amely a feladatok megfelelő elkülönítésére, valamint a belső jelentés kötelezettségeire épül. Az ellenőrzések rendszerességének és alaposságának arányban kell állniuk a felmerülő kockázatokkal. A kiskapuk elkerülése érdekében fontos, hogy a belső és külső ellenőrzések összhangban*

*álljanak és megfelelően kiegészítsék egymást. Garantálni kell továbbá, hogy az ellenőrzések során születő információ a lehető legteljesebb és leghasznosabb legyen.*

Az egyértelmű felelősségi lánc felállításához nélkülözhetetlen a kiadások jóváhagyására, a jelentősebb szakaszok jóváhagyására jogosult hatalmi szintnek a feladatkörök megfelelő elkülönítésére épülő meghatározása. Belső útmutatókban kell meghatározni a felelősség szintjét, a szükséges tudást és tapasztalatot, a vonatkozó pénzügyi határokat és a közbeszerzési eljárás jelentősebb szakaszainak írásban történő rögzítésének kötelezettségét. Egy jogosultság átruházása esetén, fontos az aláírási jog átadásának, a felelősség tudomásul vételének és a belső jelentési kötelezettségeknek az egyértelmű meghatározása. Ezeknek az eljárásoknak a mindennapi irányítási folyamatok részévé kell válniuk és megvalósulásukat megfelelő kommunikációval és képzéssel kell segíteni. A vezetők kulcsfontosságú szerepet játszanak példamutatásukkal a szervezet kultúráján belül az integritás megerősítésében. Ők azok, akik a hivatalnokokkal szemben a feladatkörükkel kapcsolatosan elvárásaikat megfogalmazzák és kizárólag ők felelősek a szabálytalanságokért és a korrupcióért.

A rendszeres belső ellenőrzéseket, amelyeket a közbeszerzést lebonyolító hivatalnokoktól független hivatalnokok folytatnak le, a kockázat típusához lehet igazítani. Ezen ellenőrzések körébe tartoznak a pénzügyi ellenőrzések, a belső ellenőrzés és a vezetőség ellenőrzése. A közbeszerzési tevékenységek külső ellenőrzése fontos annak igazolására, hogy a gyakorlat összhangban áll-e az eljárásokkal valamint fontos annak megállapítására, hogy az ellenőrzéseket az elvárásoknak megfelelően vezetik-e le. A pénzügyi ellenőrzések segítenek felderíteni a csalást és korrupciót, míg a teljesítmény ellenőrzés információval szolgál a beszerzés aktuális előnyeiről és szervezeti finomításokat javasolhat. A teljesítmény ellenőrzés nemcsak a kiadásokkal kapcsolatos szabályok betartását vizsgálja, hanem a beruházás fizikai és gazdasági céljainak megvalósítását is. Fontos annak garantálása, hogy a külső ellenőrzés ajánlásait ésszerű időn belül foganatosítják.

Az ellenőrzések gyakoriságát olyan tényezők határozhatják meg, mint a kockázat természete és mértéke, vagyis a beszerzés mennyisége és a kapcsolódó érték, a beszerzés különböző típusai, összetettsége, valamint a beszerzés érzékenysége és különlegessége (például. a közbeszerzési eljárások alóli kivételek esetében). A váratlan ellenőrzések lebonyolításához nem kellene minimális értékhatár. Az olyan közbeszerzések esetében

AZ INTEGRITÁS MEGTEREMTÉSE A KÖZBESZERZÉSBEN: ELLENŐRZŐ-LISTA 2008

például, amelyek különösen kockázatosak megfontolható a feddhetetlenségi tanácsadók vagy ellenőrök alkalmazása. A feddhetetlenségi tanácsadók egyrészt tanácsokkal szolgálnak a beszerzés során, így biztosítva az eljárás nyitottságát és pártatlanságát. A feddhetetlenségi ellenőrök másrészt, mint külső fél ellenőrzik a későbbiekben, hogy a beszerzést a jó gyakorlatokkal összhangban bonyolították-e le.

Mivel a közbeszerzés különböző ellenőrzések tárgya, figyelmet kell fordítani arra, hogy a különböző ellenőrzések kiegészítsék egymást és megfelelően összehangoltak legyenek, ne legyenek hézagok és átfedések az ellenőrzések során. Ösztönözni kell a belső és külső ellenőrzések közötti rendszeres információcserét, így a különböző ellenőrzések során nyert információt a lehető legnagyobb mértékben fel lehet használni. Csalás vagy korrupció gyanúja esetén az ellenőröknek azonnal jelentést kell tenniük a bűnüldöző hatóságoknál további nyomozások lefolytatása érdekében. A külső ellenőrzésekből eredő közbeszerzéssel kapcsolatos információkat nyilvánosságra kell hozni a társadalmi ellenőrzés elősegítése céljából. Megfontolható továbbá, a belső ellenőrzések során keletkező információk nyilvánosságra hozatala is.

## **9. Az ajánlattevőktől érkező panaszokat tárgyilagosan és megfelelő időben kell kezelni.**

*A kormányoknak garantálniuk kell, hogy a közbeszerzési döntésekkel kapcsolatban az ajánlattevők eredményesen és időben folyamodhassanak felülvizsgálatért, valamint panaszukat megfelelően kezeljék. Biztosítani kell továbbá a pártatlan felülvizsgálatot, egy olyan érvényesítő erővel rendelkező testület által, amely független a közbeszerzésekkel kapcsolatos döntéseket meghozó ajánlatkérőktől és megfelelő jogorvoslatot biztosít. A panaszok kezelésére szolgáló idő csökkentése érdekében a kormányoknak érdemes továbbá megfontolniuk a vitás kérdések megoldására szolgáló alternatív eljárások kialakítását. Azért, hogy felismerhetőek legyenek azok az eljárások, ahol egyes cégek felülvizsgálatok alkalmazásával igazságtalanul megszakítják és befolyásolják az eljárást, a kormányoknak a felülvizsgálati rendszerek alkalmazását elemezniük kell. A felülvizsgálati rendszer ilyen irányú elemzése segíthet azonosítani azokat a lehetőségeket is, amelyek a közbeszerzés területén az irányítás javítására irányulnak.*

Annak biztosítása, hogy felülvizsgálatra a megfelelő időben nyíljon lehetőség, hozzájárul a közbeszerzési eljárás pártatlanságához. A kormányok számára a legnagyobb kihívást az jelenti, hogy a panaszokat pártatlanul kezeljék, miközben biztosítaniuk kell a

közigazgatás hatékonyságát, azaz az áruk és szolgáltatások lakossághoz való időben történő eljuttatását. A megtámadható döntések körébe nem csupán a szerződés odaítélésével kapcsolatos döntések tartoznak, hanem az odaítélést megelőző és az azt követő szakasz jelentősebb döntései is, így például a közbeszerzési eljárás kiválasztása vagy a szerződés értelmezése a szerződés teljesítése során. Számos lépés segíthet a panaszok időben történő megoldásában:

- az e-beszerzés alkalmazása által lehetővé válik, hogy az odaítéléssel kapcsolatos információ időben eljusson valamennyi ajánlattevőhöz, és megfelelő idő álljon rendelkezésükre a döntés megtámadásához;
- jogorvoslati lehetőség biztosítása, hogy a döntések az eljárás korai szakaszában megtámadhatóak legyenek. Ilyen lehetőség az odaítéléssel kapcsolatban meghozott döntés érvénytelenítése, szerződéskötési moratórium beiktatása a szerződés odaítélése és a szerződés megkötése között, amely idő alatt a döntés megtámadható, vagy indokolt esetben az odaítéléssel kapcsolatos döntés átmenetileg felfüggeszhető. A sikertelen ajánlattevők részére minden esetben megfelelő időt kell biztosítani, hogy a döntéssel kapcsolatos kifogásaikat előkészíthessék és benyújthassák; továbbá
- a felülvizsgálatot a szerződés teljesítése során és azt követően adott ideig szintén lehetővé kell tenni, így a kárigények benyújthatóak.

A jogorvoslati eljárások pártatlanságának biztosítása érdekében a jogorvoslattal kapcsolatos kérdésekben az ajánlatkérőtől független, végrehajtó erővel rendelkező testületnek kell döntést hoznia. Első lépésként, a potenciális ajánlattevőknek lehetőséget kell nyújtani, hogy panaszaikkal az ajánlatkérőhöz fordulhassanak, ezáltal esetlegesen megelőzhető a jogvita kialakulása és elkerülhetőek a kvázi-jogi vagy jogi jogorvoslati eljárás költségei. A jogorvoslati eljárásban résztvevő hivatalnokok nem állhatnak külső befolyás alatt. Döntéseik nyilvánosságra hozhatóak, amennyiben megoldható on-line formában. A potenciális ajánlattevőknek minden esetben lehetőséget kell biztosítani, hogy fellebbviteli szervhez fordulhassanak – közigazgatási és/vagy jogi szervhez – az ajánlatkérő végső döntése ellen jogorvoslatot kérhessenek.

A közbeszerzés pártatlansága szempontjából alapvető fontossággal bír a panaszok hatékony és időben történő kezelése. A közbeszerzésre vonatkozó jogszabályok elfogadható időn belül történő érvényesítése érdekében különböző megoldások alkalmazhatóak.



Felállítható például egy, a panaszok kezelésére irányuló szakmai tudással rendelkező jogorvoslati szerv, amely alátámaszthatja a döntések jogszerűségét és csökkentheti a panaszok kezelésére fordított időt. Hasonlóképpen, alternatív döntési mechanizmusok is alkalmazhatóak, amelyek a problémák nem hivatalos megoldását ösztönzik, azért hogy elkerülhető legyen a hivatalos jogorvoslati eljárás.

Végül, a jogorvoslati rendszer elemzése segíthet azonosítani a kormányzás javításának lehetőségeit a közbeszerzés kulcsfontosságú területein, és segíthet felismerni azokat a módszereket, amelyekkel bizonyos cégek igazságtalanul megszakítják vagy befolyásolják az eljárást. Emellett, szigorú felülvizsgálatot és megítélést igényelnek azok az esetek, amikor egyes cégek megengedhetetlen nyomást gyakorolnak hivatalnokokra, például megfélemlítés formájában.

Az ajánlattevők számára biztosítani kell a megfelelő jogorvoslatot; lehetőséget kell nyújtani a közbeszerzési eljárás során hozott döntések érvénytelenítésére, ideiglenes intézkedések megtételére, a már megkötött szerződések felbontására, kártérítésre vagy pénzbüntetésre<sup>15</sup>. A jogorvoslati szervnek rendelkeznie kell az ideiglenes intézkedések megtételéhez és érvényesítéséhez szükséges jogkörrel, így például – a közérdeket szem előtt tartva – akár az eljárás leállításához szükséges hatáskörrel. A jogorvoslati szervnek rendelkeznie kell a végső jogorvoslat érvényesítéséhez szükséges jogkörrel, a jogorvoslati szerv az ajánlatkérő nem megfelelő döntését, különösen a már megkötött szerződést korrigálhatja, szankcionálja, illetve semmissé nyilváníthatja. A potenciális ajánlattevők az okozott károkért kompenzációban részesülhetnek, nem csupán az ajánlattételhez kapcsolódó kiadások visszatérítésével, hanem az elveszített haszon megtérítésével is. Az ajánlattevőkkel szemben pénzbüntetés kiszabása is alkalmazható, így kényszerítve őket jogi kötelezettségeik betartására.

## **10. A civil társadalmi szervezeteket, a médiát és a szélesebb társadalmat fel kell jogosítani a közbeszerzések figyelemmel kísérésére.**

*A kormányoknak a jelentősebb szerződések kulcsfontosságú jellemzőivel kapcsolatos nyilvános információkhoz való hozzáférést a civil társadalmi szervezetek, a média és a szélesebb társadalom részére is biztosítaniuk kell. A nyilvános ellenőrzés elősegítése céljából a felülvizsgálati szervek jelentéseit is széles körben elérhetővé kell tenni. A kormányoknak a*

AZ INTEGRITÁS MEGTEREMTÉSE A KÖZBESZERZÉSBEN: ELLENŐRZŐ-LISTA 2008

*hagyományos felelősségre vonási mechanizmusok mellett az olyan nagy értékű vagy összetett beszerzéseknél, ahol a hűtlen kezelés vagy a korrupció jelentős kockázata fennáll, meg kell fontolniuk, hogy az ellenőrzésbe a civil társadalmi szervezetek és a szélesebb társadalom képviselőit is bevonják.*

Ezen ellenőrzési gyakorlat elősegíti a kormányzati tevékenységek értékelését és felülvizsgálatát, hiszen az információ hatalma révén a társadalmi ellenőrzés is az elszámoltathatóság sajátos formáját képezi. A nyilvános információ feltárásával a kormányoknak lehetővé kell tenniük a civil társadalmi szervezetek, a média és a szélesebb társadalom számára, hogy a közbeszerzést figyelemmel kísérhessék. Az információ szabadságáról szóló törvények kulcsfontosságúak az átláthatóság és az elszámoltathatóság megteremtésében a közbeszerzési eljárás során. Az egyes nyilvántartásokhoz a civil társadalmi szervezetek, a média és a szélesebb társadalom részére is hozzáférést kell biztosítani, ezáltal a hűtlenkezelés, a csalás, az összejátszás, a korrupció felderíthetővé válik. Fentiek mellett az elektronikus rendszerek is hasznos eszközt jelenthetnek a kormányok számára a tájékoztatás során, hiszen ezek is a nyilvános ellenőrzést segíthetik.

Az egyesülési jog hatékony alkalmazása, valamint az erős társadalmi szervezetek jelenléte az állami és magánszektorban, például szakszervezetek formájában, hozzájárulhatnak egy szélesebb intézményi környezet, ezen keresztül a közbeszerzés átláthatóságához, elszámoltathatóságához. Mindez olyan társadalmi kezdeményezéseket is előmozdít, amelyek a költségvetési és pénzügyi teljesítéssel kapcsolatos információk nyilvánosságra hozatalával nyomon követik a közpénzek útját a közbeszerzések során. Az azonos érvényesülési esélyek fokozottabb biztosítása érdekében ígéretes eszköz lehet a „nyílt napirend”, amely arra kötelezi a közbeszerzésekkel foglalkozó hivatalnokokat, hogy a magánszektorral folytatott minden találkozásukat közzétegyék. A civil társadalmi szervezetek, a média és a szélesebb társadalom képzése, például tájékoztató programokon és kampányokon keresztül, kulcsfontosságú a közbeszerzési eljárások tisztaságának előmozdításában.

A felügyeleti szervek, mint a parlament, az országgyűlési biztos/közvetítő és az Állami Számvevőszék a közbeszerzésekről szóló jelentéseik révén jelentős szerepet játszanak a nyilvános ellenőrzés előmozdításában (lásd a 3. ajánlást is). A felügyeleti szervek bizonyos kérdések felderítése érdekében egy ad-hoc parlamenti bizottságon vagy az Állami Számvevőszék ellenőrzésén keresztül felülvizsgálhatnak közbeszerzési tevékenységeket. Az országgyűlési biztos/közvetítő feladata továbbá, a közigazgatási tevékenységek jogosságának

AZ INTEGRITÁS MEGTEREMTÉSE A KÖZBESZERZÉSBEN: ELLENŐRZŐ-LISTA 2008

ellenőrzése és vizsgálatok lefolytatása, különösen az információhoz való hozzáféréstől szóló törvényt is tekintetbe véve.

Az ellenőrzési gyakorlat megkívánhatja más érdekelt felek bevonását is a közbeszerzési eljárásba. A fejlesztés támogatási programok esetében a kétoldalú és multilaterális támogató szervezetek szerepet játszhatnak a közbeszerzési rendszerek minőségének és működésének értékelésében és megerősítésében<sup>16</sup>. A hűtlenkezelés vagy a korrupció jelentős kockázatával bíró közbeszerzések esetén a kormányok a civil társadalom, az akadémikusok vagy a végfelhasználók képviselőit is bevonhatják az eljárások integritásának felügyeletébe. Külső megfigyelőként való részvételüket a teljes közbeszerzési eljárás során vagy a jelentősebb döntéshozatali pontokon „a közvetlen társadalmi kontroll” is megkívánja<sup>17</sup>.

A „közvetlen társadalmi kontroll” gyakorlata bizonyos körülmények között kiegészítheti a hagyományos felelősségrevonási mechanizmusokat. Szigorúan meg kell határozni azokat a feltételeket, amikor közvetlen társadalmi kontroll mechanizmusok alkalmazhatóak. Ezek a feltételek alapvetően a beszerzés magas értékéhez, összetettségéhez, érzékenységéhez, valamint a külső megfigyelő kiválasztásához fűződnek. Különösen szigorú vizsgálat szükséges annak ellenőrzésére, hogy az eljárásban való részvétel szempontjából a külső megfigyelő összeférhetetlenségtől mentes-e és tisztában van-e a lehetséges összeférhetetlenséggel kapcsolatos korlátozásokkal és tiltásokkal, például a bizalmas információ kezelésével kapcsolatban. A kormányoknak támogatniuk kell ezeket a kezdeményezéseket oly módon, hogy az információkat megfelelő időben hozzáférhetővé teszik, például új technológiák alkalmazásával, illetve olyan csatornák biztosításával, amelyek lehetővé teszik a külső megfigyelő számára, hogy a felügyeleti szerveket értesítse az esetleges szabálytalanságok vagy korrupció észlelése esetén.

## **„B” FEJEZET.**

### **A SZABÁLYOZÁSI KERET MEGVALÓSÍTÁSA**

Az Ellenőrző-lista e része a szabályozási keret megvalósításához nyújt gyakorlati útmutatót, az igények felmérésétől kezdve egészen a szerződés teljesítéséig, és a kifizetéséig

azért, hogy az integritás a közbeszerzési eljárás valamennyi szakaszában kellően biztosítva legyen. A teljes közbeszerzési eljárás három szakaszból áll:

- a versenyeztetést megelőző szakasz, amely felöleli az igények felmérését, a tervezést, a költségvetés készítését, a követelmények megfogalmazását és az eljárás kiválasztását;
- a versenyeztetés, amely magában foglalja az ajánlati felhívást, az ajánlatok bírálatát és a szerződés odaítélését; továbbá
- a versenyeztetést követő szakasz, amely felöleli a szerződés teljesítését, a megrendelést és a kifizetést (lásd az ábrát).

Az integritást fenyegető gyakori kockázatokkal és az enyhítésükre szolgáló megelőző intézkedésekkel kapcsolatosan gyakorlati útmutató áll rendelkezésre a teljes közbeszerzési eljárás minden egyes szakaszára.

A „B” fejezet olyan konkrét eljárásokra és intézkedésekre fókuszál, amelyeket a közbeszerzésben résztvevők alakíthatnak ki a közbeszerzési eljárás integritásának megteremtése érdekében. A kormányoknak széles körű jogi, intézményi és politikai feltételekkel kell garantálniuk ezen intézkedések megfelelő támogatottságát az országban.

| <b>Versenyeztetést megelőző szakasz</b>  | <b>Versenyeztetés</b>   | <b>Versenyeztetést követő szakasz</b>  |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Igények felmérése</li> <li>• Tervezés és költségvetés készítés</li> <li>• A követelmények meghatározása</li> <li>• Az eljárás kiválasztása</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajánlati felhívás</li> <li>• Az ajánlatok elbírálása</li> <li>• Odaítélés</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• A szerződés teljesítése</li> <li>• Rendelés és kifizetés</li> </ul> |

## **I. VERSENYEZTETÉST MEGELŐZŐ SZAKASZ**

### **Az integritást fenyegető kockázatok a versenyeztetést megelőző szakaszban**

A versenyeztetést megelőző szakaszban az integritást fenyegető gyakori kockázatok a következők:

- az igények megfelelő felmérésének hiánya, a közbeszerzés megtervezésének és költségvetésének hiánya;
- külső szereplők befolyása, például politikai hatás;
- a követelmények nem megfelelő vagy nem objektív meghatározása;
- az eljárás típusának nem megfelelő vagy szabálytalan kiválasztása; és
- az ajánlat elkészítéséhez biztosított időintervallum nem elegendő vagy nem következetesen alkalmazzák.

### Versenyeztetést megelőző szakasz: Az integritást fenyegető kockázatok a közbeszerzési eljárás egyes szakaszaiban

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| Igények felmérése                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Az igények megfelelő felmérésének hiánya</li> <li>• Külső szereplők vagy tanácsadók befolyása a hivatalnokok döntéseire</li> <li>• Informális megállapodások a szerződésekkel kapcsolatban</li> </ul>   |
| Tervezés és költségvetés          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hibás esetek, a beszerzés hiányos megtervezése</li> <li>• A beszerzések nincsenek összhangban a befektetésekkel kapcsolatos teljes döntéshozatali folyamattal</li> <li>• Nem reális költségvetés, hiányosságok a költségvetésben</li> </ul>   |
| Követelmények meghatározása       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Műszaki leírások, amelyeket egy cégre szabtak, vagy túl általánosak vagy nem a teljesítménnyel kapcsolatos követelményeken alapulnak</li> <li>• Alkalmassági és bírálati szempontok, amelyeket nem egyértelműen vagy objektívan határoztak meg, vagy nem az eljárást megelőzően határoztak meg</li> <li>• Engedély nyújtás nem minősített cégek számára hamis vizsgálatok vagy hamis minőségbiztosítási tanúsítványok alapján</li> <li>• Áruminta igénylése, amely befolyásolhatja az objektív döntést</li> <li>• A projekt dokumentációjával és időbeosztásával kapcsolatos információ cégek által történő megvásárlása</li> </ul> |
| Az eljárás típusának kiválasztása | <ul style="list-style-type: none"> <li>• A közbeszerzési stratégia hiánya a közbeszerzési eljárások alóli kivételek esetére</li> <li>• A közbeszerzési eljárások alóli kivételekkel való visszaélés jogi kivételek alapján: a szerződések részekre bontása; sürgősséggel való visszaélés; már meglévő szerződések nem ellenőrzött folytatása</li> <li>• Olyan időkeret, amelyet nem következetesen alkalmaznak valamennyi ajánlattevő esetében, vagy olyan időkeret, amely nem elegendő az azonos érvényesülési esély biztosításához</li> </ul>  |

Forrás: *A közbeszerzés tisztasága: A jó gyakorlat ABC-je*, OECD, 2007 alapján

### Óvintézkedések a versenyeztetést megelőző szakaszban

#### 1. Szakasz

##### Az igények felmérése

- **Összhangban a kormányzati igényekre épülő közbeszerzési piacok stratégiai szemléletével az alábbiak lényegesen csökkenthetik az információhiány problémáját a magánszektoron belül:**

AZ INTEGRITÁS MEGTEREMTÉSE A KÖZBESZERZÉSBE: ELLENŐRZŐ-LISTA 2008

- a) a lehető legtöbb információt kell gyűjteni az adott iparágról, az árukról és szolgáltatásokról (például piackutatáson, vagy adatbázisokon keresztül); és
- b) célszerű konzultációkat szervezni a magánszektorral olyan esetekben, amikor egy bizonyos közbeszerzési projektbe nagyszámú potenciális ajánlattevő bevonása lehetséges. Különös figyelmet kell fordítani arra, hogy az információcsere nyílt, szervezett és etikus módon történjen, ezáltal a potenciális ajánlattevők közötti összejátszás elkerülhetővé válik. A megbeszélések eredményét írásban kell rögzíteni.

➤ **A közbeszerzéssel kapcsolatos igények értékelése, különösen amikor:**

- a) az igény már meglévő források cseréjére vagy bővítésére vonatkozik, vagy teljesen új követelményeknek kíván megfelelni;
- b) amikor nincs más alternatíva, így belső források alkalmazása esetén, vagy amikor a már meglévő teljesítményképességet kívánják növelni nagyobb hatékonyságon keresztül;
- c) a beszerzés nélkülözhetetlen adott tevékenység folytatásához vagy a teljesítmény javítása miatt szükséges; és
- d) a tervezett kapacitásra vagy nagyságra ténylegesen szükség van.

➤ **A döntéshozó személytől független jóváhagyási jogkörrel bíró személyt/szervezetet alkalmazzanak, különös figyelemmel arra, hogy:**

- a) a lehető legnagyobb mértékben gondoskodni kell arról, hogy az egyes beszerzések megkezdésével kapcsolatos döntésekért több hivatalnok legyen felelős, különösen nagy értékű beszerzések esetén, ezáltal elkerülhető egyes érdekcsoportok befolyása vagy bizonyos cégekkel való összejátszás;
- b) az értéküknél, összetettségükönél vagy érzékenységükönél fogva kockázatos beszerzések esetén fontolóra kell venni független szereplő bevonását az eljárás jóváhagyásába (például egy felülvizsgálati bizottság jóváhagyását, vagy feddhetetlenségi tanácsadó alkalmazását); és
- c) a végfelhasználó szervezetek és a szélesebb társadalom képviselőivel konzultációt kell folytatni az igények felmérése során (például a közszolgáltatás területén végzett felmérés formájában).

## 2. Szakasz

### Tervezés és költségvetés készítés

- **Gondoskodjanak arról, hogy a beszerzés összhangban álljon:**
  - a) a szervezet stratégiai célkitűzéseivel; és
  - b) a befektetési döntésekkel valamint a költségvetéssel, amelyek még a közbeszerzési eljárás megkezdése előtt véglegesítve lettek.
  
- **A tervezés részeként, a közbeszerzés minden egyes szakaszára egyértelműen meghatározott, ésszerű időt biztosítsanak:**
  - a) garantálva, hogy ezeket az időintervallumokat következetesen alkalmazzák; továbbá
  - b) a határidők meghatározásakor figyelembe kell venni a szerződés értékét, összetettségét és érzékenységét.
  
- **Reális költségvetéssel rendelkezzenek és biztosítsák annak időben történő jóváhagyását, különösen:**
  - a) megbízható előrejelzési módszereken alapuló és a közbeszerzés valamennyi szakaszára vonatkozó reális költségvetés elkészítésével;
  - b) annak ellenőrzésével, hogy a pénzkészletek rendelkezésre állnak-e ahhoz, hogy a beszerzést teljes mértékben fedezzék;
  - c) a költségvetés felelősének jóváhagyását kérve a kiadásokhoz; és
  - d) az időközben fellépő, olyan lehetséges változások figyelembe vételével, amelyek hatással lehetnek a szerződésre.
  
- **Jelentősebb projektek esetén, amelyek értéküknél, összetettségüknél vagy érzékenységüknél fogva különösen kockázatosak, üzleti terv készítése kulcsfontosságú:**
  - a) Lényeges projekt és műszaki szakértők szakvéleményét beszerezni, így a kiadások és a haszon reálisan felmérhetőek. Kérhetik gazdasági, környezeti és társadalmi hatások szakmai vizsgálatát is (például független felülvizsgálati szerv, szakmai hatóság, a civil társadalom szakértőiből vagy képviselőiből álló bizottság, vagy akadémiai intézmények vagy szakértők, stb. bevonásával);

- b) megbízható projektvezetőség felállítása szintén fontos. Különösen lényeges ellenőrizni, hogy a projektvezetőség költségei megfelelően rendelkezésre állnak-e, elkötelezett projekt hivatalnokok ülnek-e a helyükön, és a projekt legfontosabb szakaszai megfelelően dokumentáltak-e;
- c) projekt specifikus közbeszerzési terv készítésével, a projekt kockázatának szintje megítélhető és ennek megfelelően óvintézkedéseket lehet tervezni (például felülvizsgálat alkalmazása a közbeszerzési eljárás minden egyes szakaszának független felülvizsgálata érdekében, feddhetetlenségi ellenőr bevonása, stb.); és
- d) fontosak a dokumentációban is megjelenő, a beszerzési döntésekre vonatkozó egyértelműen és objektíven meghatározott feltételek, és olyan döntések, amelyek mutatják, hogy e feltételeket tiszteletben tartották.

➤ **A lehetséges kockázatok figyelembe vételével a felelősségi kör egyértelmű meghatározása:**

- a) a projekt lebonyolításáért és megvalósításáért egy szervezet felel, ahol az igazgatók számon kérhetőek.
- b) a kiadások jóváhagyására, az aláírási jogra és a legfontosabb szakaszok jóváhagyására vonatkozó átruházott jogkörök meghatározásra kerültek;
- c) fontos az érzékenyebb hivatali pozíciók és a közbeszerzési eljárás esetleges kockázatos tevékenységeinek azonosítása; és
- d) lényeges a vezetőség ellenőrzésének megtervezése és további esetleges ellenőrzés a közbeszerzési eljárás legfontosabb szakaszaiban a szervezeten belül, a beszerzés értékétől, összetettségétől és érzékenységétől függően.

➤ **Ellenőrizték, hogy a hivatalnokok tisztában vannak-e a közbeszerzési rendszer átláthatóságára vonatkozó követelményekkel és felkészültek-e ezek alkalmazására:**

- a) hivatalnokok megnevezése, akik felelősek a kormányzati döntések nyilvánosságra hozásáért;
- b) fontos, valamennyi közbeszerzéssel kapcsolatos törvény, rendelet, bírói határozat, közigazgatási szabályozás, illetve ezek bármely módosításának közzététele;
- c) lényeges olyan elektronikus és/vagy papír alapú médium alkalmazása, amely széles körben elérhető és hozzáférhető a nyilvánosság számára.



- d) ki kell használni az új technológiák alkalmazásából származó előnyöket, amelyek emberi beavatkozás nélkül automatikusan lebonyolítják és nyilvántartják az egyes tranzakciókat.

➤ **Gondoskodjanak a feladatok és jogkörök elkülönítéséről, amely különböző formában történhet:**

- a) amikor megoldható, biztosítsák a műszaki, pénzügyi, valamint a szerződéssel és a projekttel kapcsolatos jogkörök elkülönítését a jóváhagyási eljárás során. A következő funkciókat különböző személyek kezeljék: a megrendelések kiadása, a díjazásra vonatkozó javaslat, az áru és szolgáltatás átvételének igazolása, kifizetések ellenőrzése; és
- b) a közbeszerzési eljárás legfontosabb szakaszaira egyértelmű feladatkörökkel rendelkező különböző személyeket kell kinevezni a követelmények, az értékelés, a teljesítményellenőrzés és a fizetés meghatározásával. Amikor ezek a feladatok nem elkülöníthetők, ennek ellensúlyozására ellenőrzéseket kell alkalmazni (például váratlan ellenőrzés).

### **3. Szakasz**

#### **Követelmények meghatározása**

➤ **Tegyenek óvintézkedéseket az összeférhetetlenség, összejátszás és a korrupció elkerülése és az integritás megerősítése érdekében, különösen:**

- a) a közbeszerzési eljárásban résztvevő hivatalnokok magánérdekeltségéről szóló nyilatkozatok beszerzésével, és konzultáció esetén, amennyiben szükséges e nyilatkozatok más érdekelt felektől történő beszerzésével;
- b) oly módon, hogy gondoskodnak arról, hogy a hivatalnokok tájékoztatásban és az összeférhetetlenség kezelésével kapcsolatban útmutatásban részesüljenek. A hivatalnokokat és az eljárásban résztvevő más szereplőket (például civil társadalmi megfigyelők) tájékoztassák a korlátozásokról és tiltásokról (például ajándékok elfogadása, bizalmas információ kezelése);
- c) a hivatalnokoknak a közbeszerzési eljárás integritását fenyegető kockázatokkal kapcsolatos tájékoztatásával (például kockázat feltérképezés vagy továbbképzés formájában) és a hivatalnokok ösztönzésével, hogy összejátszás

vagy korrupció gyanúja esetén lépjenek kapcsolatba a verseny és/vagy az ellenőrzést végző hivatalnokokkal; és

- d) az integritás megerősítése, nem csupán a minimális követelmények meghatározásával lehetséges, hanem olyan értékek meghatározásával is, amelyek elérésére a hivatalnokoknak törekedniük kell.

➤ **A kiválasztási folyamat során vegyék figyelembe az integritással kapcsolatos szempontokat is, különösen:**

- a) a potenciális ajánlattevők és az alvállalkozók személyazonosságának igazolására szolgáló megfelelő megoldások bevezetésével, beleértve olyan okiratok bemutatását, amelyek az üzleti élet szereplőinek személyazonosságát igazolják;
- b) amikor szükséges, a potenciális ajánlattevőktől feddhetetlenségi nyilatkozatok megkérésével, amelyekben kijelentik, hogy nem vettek részt korrupciós tevékenységekben a múltban. Fontolóra kell venni lehetséges információforrásokat is, amelyek segítségével a benyújtott információk helyessége ellenőrizhető. Meg kell fontolni továbbá annak lehetőségét, hogy a lehetséges ajánlattevőktől/vállalkozóktól megköveteljék a korrupció ellenes szabályozás meglétének igazolását, valamint azt, hogy szerződésben vállalják a korrupció ellenes követelményeknek való megfelelést;
- c) amikor olyan kritériumok alapján választják ki az ajánlattevőket, amelyek között az integritással kapcsolatos szempontok is szerepelnek, gondoskodjanak arról, hogy az információ összegyűjthető legyen és az információforrás megbízható legyen (például bírósági elmarasztalás hiányát igazoló hivatalos okirat);
- d) olyan Feddhetetlenségi Paktumok alkalmazásának mérlegelésével, amelyek garantálják a hivatalnokok és a potenciális ajánlattevők kölcsönös elkötelezettségét az integritás követelményei iránt; és
- e) amikor szükséges, azon ajánlattevők kizárásával, akik részt vettek korrupciós ügyekben, vagy akiket korrupciós vádak alapján eltiltottak.

➤ **Tegyék a követelményeket valamennyi érintett számára elérhetővé:**

- a) a részvétellel kapcsolatos követelmények közzétételével és írásban történő rögzítésével; és

- b) ahol lehetséges, az ajánlattevők számára biztosítani kell a jogot, hogy egyes kérdések tisztázását, igényelhessék, különösen nagy értékű beszerzések esetén, eközben arról is gondoskodni kell, hogy a válaszok eljussanak valamennyi érintetthez és írásban rögzítsék azokat.
- **Amikor ajánlattevői lista alkalmazását mérlegelik, gondoskodjanak arról, hogy:**
- a) a döntés megszületése előtt figyelembe vették azokat az ajánlattevői lista alkalmazásában rejlő kockázatokat, amelyek a versenyt és az átláthatóságot veszélyeztetik;
  - b) az alkalmas ajánlattevők listáját, amelyet egyértelműen meghatározott kritériumok alapján állítottak össze, közétegyék;
  - c) a listát rendszeresen frissítsék (legalább évente) és a jelentkezéshez egyértelmű módot és elegendő időt biztosítsanak; és
  - d) a javasolt árak a piaci árakhoz képest és a hasonló természetű korábbi beszerzésekéből származó ismeretek alapján (például adatbázison vagy adatfeldolgozáson keresztül) feleljenek meg az árúknak és szolgáltatásoknak.
- **Gondoskodjanak arról, hogy a műszaki leírások:**
- a) a meghatározott igények alapján kerüljenek kidolgozásra. A leírások előkészítése során az ajánlattevőkkel és a végfelhasználókkal konzultációkat lehet folytatni, feltéve hogy a résztvevők száma elég nagy és reprezentatív és az eredményt az ajánlatkérő által kivitelezett piaci elemzés fényében felülvizsgálják az objektív értékelés érdekében;
  - b) elfogulatlanok, egyértelműek, következetesek és diszkriminációmentesek legyenek (például nem szabadalmazott márkák vagy kereskedelmi leírások). Fontos minden olyan leírás elkerülése, amely egy bizonyos terméket vagy szolgáltatást részesít előnyben; és
  - c) gyakorlati megoldásra épüljenek, inkább az elérendő célra összpontosítsanak és ne a megvalósítás módjára, ezáltal ösztönözve az újító megoldásokat és az értéket a pénzért elv megvalósítását.
- **Gondoskodjanak arról, hogy a bírálati szempontok egyértelműen és objektív módon kerüljenek meghatározásra:**

- a) olyan bírálati szempontok alkalmazásával, amelyek az összességében legelőnyösebb ajánlat bírálati szempontjára épülnek, kivéve árubeszerzés esetén, amikor a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás bírálati szempontját is lehet alkalmazni;
- b) az egyes bírálati szempontok súlyszámának előzetes meghatározásával és indoklásával;
- c) amikor gazdasági, társadalmi és környezeti szempontokat alkalmaznak, határozzák meg, hogy ezeket a megfontolásokat milyen mértékben veszik figyelembe a bírálati szempontoknál; és
- d) minden olyan lépéssel együtt, amelyekre az ajánlatkérő jogosult (így tárgyalások, milyen feltételek mellett, stb.) és dokumentálják azokat.

#### **4. Szakasz**

##### **Az eljárás típusának kiválasztása**

- **Segítsék a hivatalnokokat egy olyan optimális közbeszerzési stratégia meghatározásában, amely egyensúlyt teremt az adminisztratív hatékonyság iránti aggodalmak és az ajánlattevők számára nyújtott egyenlő hozzáférési esély biztosítása között, különösen:**

- a) annak ellenőrzésével, hogy a kiválasztott közbeszerzési eljárás megfelelő versenyt biztosít-e a közbeszerzés lebonyolításához, valamint az adott közbeszerzés típusának megfelelő szintű nyitottság alkalmazásával;
- b) a közbeszerzés módjának kiválasztását segítő egyértelmű szabályok biztosításával, a versenyztetés garantálásával és a hivatalnokok számára további útmutatók megfogalmazásával, hogy segíthessék e szabályok gyakorlati alkalmazását;
- c) valamennyi közbeszerzés esetében a beszerzési stratégiák felülvizsgálatával és jóváhagyásával, így ellenőrizhető, hogy azok arányban állnak-e a beszerzés értékével és a kapcsolódó kockázatokkal; és
- d) a versenyhatóságok hivatalnokaival folytatott konzultáció mérlegelésével, annak ellenőrzésére, hogy az alkalmazott közbeszerzési stratégia eredményezheti-e a leghatékonyabb és legversenyképesebb eredményt.

- **Tegyenek óvintézkedéseket az integritás megerősítésére olyan esetekben, ahol a rendeletek nem teszik szükségessé versenyeztetési eljárások alkalmazását. Ezek az intézkedések arányban állhatnak a szerződés értékével és a következőket tartalmazhatják:**
  - a) egyértelmű és dokumentált követelmények;
  - b) az eljárás kiválasztásának indoklása (a versenyeztetési eljárások körén kívül eső eljárások alkalmazása esetén) és a megfelelő dokumentumok;
  - c) a jóváhagyási jogkörrel rendelkező alkalmazottak meghatározása;
  - d) a versenyeztetési eljárások körén kívül eső eljárások eredményeinek véletlenszerű felülvizsgálatának megtervezése;
  - e) az eljárás integritásának ellenőrzésébe más érdekelt felek és a civil társadalom bevonásának mérlegelése, különösen olyan egyedi körülmények esetén, mint a rendkívüli sürgősség vagy a nagy értékű szerződések;
  - f) az ajánlattevő kiválasztása során az alkalmassági feltételek, és a szerződéses feltételek közzététele; és
  - g) a szerződés odaítélése után a szerződés közzététele.
  
- **A meghívásos/tárgyalásos eljárások esetén meghatározott lépéseket lehet tenni az integritás megerősítésére, például:**
  - a) a jogszabályokkal összhangban, a meghívandó ajánlattevők minimális számának mérlegelése és az adott közbeszerzés esetén reálisan érdekelt ajánlattevők maximális számának felbecsülése, és ha az ajánlatok minimális száma nem elérhető ennek dokumentált igazolása; és
  - b) az ajánlattevők ajánlatainak ellenőrzése céljából elvégzett villámellenőrzések és a lehetséges manipuláció felderítése érdekében azon ajánlattevők megkeresése, akik az ismételt ajánlati felhívásra sem válaszolnak.
  
- **A tárgyalásos/meghívásos eljárások esetén meghatározott lépéseket lehet tenni az integritás megerősítésére, mint például:**
  - a) részletesebb nyilvántartás vezetése, amely tartalmazza például a kiválasztott ajánlattevőt; és
  - b) a szerződésben elfogadott feltételeket, az ajánlattevő megoldását tükröző műszaki leírással együtt.

➤ **Biztosítsák az átláthatóságot a minősítési eljárások során, amelyek lefedik a többszörös beszerzéseket, és amelyek esetében nem minden esetben lehetséges nyílt eljárás (például keretmegállapodások):**

- a) a minősített ajánlattevők aktuális listájának közzétételével;
- b) a minősítési szempontokat is tartalmazó, a minősítésen való részvételre vonatkozó felhívás rendszeres közzétételével;
- c) a műszaki leírások előzetes összeállításával és közzétételével; és
- d) a keretmegállapodások formájában történő valamennyi odaítélésnek a kérés alapján vagy rendszeres időközönként történő közzétételével.

## II. VERSENYEZTETÉS

**Az integritást fenyegető kockázatok a versenyztetés során:**

A versenyztetés során az integritást fenyegető gyakori kockázatok a következők:

- az ajánlati felhívás nem biztosítja a versennyel kapcsolatos információhoz való következetes hozzáférést;
- a verseny hiánya, vagy néhány esetben összejátszáson alapuló ajánlat, amely nem megfelelő árakat eredményez;
- összeférhetlenségi helyzetek, amelyek részrehajláshoz és korrupcióhoz vezetnek az értékelési és a jóváhagyási szakaszban;
- az eljárásról szóló dokumentumokhoz való hozzáférés hiánya, amely a sikertelen ajánlattevőket elriasztja a közbeszerzésekkel kapcsolatban született döntések megtámadásától.

**Versenyztetés: Az integritást fenyegető kockázatok a közbeszerzési eljárás egyes szakaszaiban**

|                      |  |
|----------------------|--|
| Ajánlati felhívás    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Az ajánlatkérésről szóló nyilvános hirdetmény hiánya</li> <li>• Alkalmassági és bírálati szempontok, amelyeket nem tettek közzé az ajánlattétel lezárását megelőzően</li> <li>• Kényes vagy nem nyilvános információ nyilvánosságra kerülése</li> <li>• A verseny hiánya, vagy néhány esetben összejátszáson alapuló ajánlat</li> </ul> |
| Ajánlatok elbírálása | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Összeférhetlenségi helyzetek és korrupció a bírálati szakaszban (például az ajánlattevőkkel való ismeretség az évek folyamán, személyes érdekeltségek, mint</li> </ul>  |

AZ INTEGRITÁS MEGTEREMTÉSE A KÖZBESZERZÉSBN: ELLENŐRZŐ-LISTA 2008

|           |  |
|-----------|--|
|           | például ajándékok vagy másodállások, a „négy szem” elvének nem hatékony alkalmazása, stb.)   |
| Odaítélés | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Összeférhetlenségi helyzetek és korrupció a jóváhagyási eljárás során (például a pénzügyi, a szerződéses és a projekt hatáskör nem hatékony elkülönítése)</li> <li>• Az eljárással kapcsolatos dokumentumokhoz való hozzáférés hiánya.</li> </ul> |

Forrás: *A közbeszerzés tisztasága: A jó gyakorlat ABC-je*, OECD, 2007 alapján

## Óvintézkedések a versenyeztetés során

### 5.Szakasz

#### Ajánlati felhívás

- **A közbeszerzési lehetőségek terén gondoskodjanak a megfelelő szintű átláthatóságról:**
  - a. nyílt eljárás esetén, a közbeszerzéssel kapcsolatos információkat, így például a vonatkozó bírálati szempontokat, tegyék nyilvánosan elérhetővé; és
  - b. a meghívásos/tárgyalásos eljárások esetén: tegyék közzé azt az információt, amely tájékoztatást nyújt arról, hogy miként lehet minősítés szerepni egy már rendelkezésre álló formában, adott időn belül és oly módon, amely megfelelő számú ajánlattevő jelentkezését teszi lehetővé.
  
- **A közzétett ajánlati felhívás a következőket tartalmazza:**
  - a) a beszerezni kívánt termék vagy szolgáltatás természetére vonatkozó információt, műszaki leírásokat, mennyiséget, a szállítás határidejét, az ajánlatok benyújtásának reális dátumát és időpontját, a dokumentáció beszerezhetőségének helyére és az ajánlatok benyújtásának helyére vonatkozó információt;
  - b) az alkalmassági és bírálati szempontok egyértelmű és teljes leírását. Ezek a szempontok nem lehetnek diszkriminatívak és a későbbiekben nem megváltoztathatóak;
  - c) a szerződés teljesítésének részleteit, a kifizetésre vonatkozó terveket és a fizetés módját és szükség esetén a garanciát;
  - d) annak a fórumnak a részletes leírását, amelyhez kérdések esetén fordulni lehet.
  
- **A kapcsolattartás ideje és módja legyen azonos minden potenciális ajánlattevő esetén:**

AZ INTEGRITÁS MEGTEREMTÉSE A KÖZBESZERZÉSSEN: ELLENŐRZŐ-LISTA 2008

- a) a hivatalos információcsere ösztönzésével (például a kérdések megválaszolására szolgáló összekötőkkel, tájékoztatókkal, a kérdéseket tisztázó találkozókat megfigyelésére alkalmas on-line modulokkal, a kérdések on-line feltevésével és megválaszolásával);
- b) annak garantálásával, hogy a kérdéseket megfelelően megválaszolják, és hogy ez az információ valamennyi érdekelt félhez eljut;
- c) a változásokkal kapcsolatos haladéktalan tájékoztatással, amennyiben megoldható az eredetileg használt csatornán keresztül; és
- d) az információ közzétételével, amennyiben megoldható on-line formában, hogy lehetővé tegyék a külső megfigyelést és a nyilvános ellenőrzést.

## 6. Szakasz

### Bírálat

- **Gondoskodjanak a rendelkezésre bocsátott információ biztonságáról és titkosságáról:**
  - a) oly módon, hogy gondoskodnak az ajánlattételi dokumentáció biztonságára és tárolására vonatkozó intézkedések meglétéről (például a dokumentumok nyilvántartásának vezetése, valamennyi dokumentum számozása vagy a dokumentumok tárolására szolgáló központi raktár) illetve a dokumentumokhoz való korlátozott hozzáférésről; és
  - b) az elektronikus biztonsági kérdések megfontolásával és az elektronikus tárolási és kommunikációs folyamatok dokumentálásával (például az ajánlattétel határidejének lejárta előtt az elektronikusan benyújtott ajánlatok hozzáféréstől való megvédésével; a rendszer olyan képességével, amely automatikusan visszautasítja a későn beérkezett ajánlatokat).
- **Határozzanak meg egyértelmű eljárást az ajánlatok felbontására:**
  - a) oly módon, hogy a lezárt ajánlatok felbontását, hitelesítését és sokszorosítását egy csoport végezze a nyilvános bontást követően azonnal, a meghatározott időpontot követően, amennyiben megoldható;
  - b) az ajánlatok lehetőleg nyilvánosság előtti bontásával, ahol az ajánlatokkal kapcsolatos alapvető információkat közzéteszik és azokat hivatalos jegyzőkönyvben rögzítik;



- c) olyan egyértelmű szabályok előírásával, amelyek meghatározzák azokat a körülményeket, amelyek az ajánlatok érvénytelenítését eredményezik (például a határidő lejártá után érkező ajánlatokat érvénytelenítik, feltéve hogy az nem az ajánlatkérő hibájából ered);
- d) oly módon, hogy gondoskodnak arról, hogy a benyújtott ajánlatok bármilyen jellegű kiigazítása az ajánlattételi határidő után nem eredményezi az ajánlat jelentősebb módosítását; és
- e) oly módon, hogy gondoskodnak arról, hogy a beérkező valamennyi ajánlatról egyértelmű, hivatalos nyilvántartás készül (a beérkezésük dátumával és időpontjával, valamint az ajánlattevők megjegyzéseivel), mielőtt a bírálatért felelős hivatalnokok felé továbbítanák azokat.

➤ **Gondoskodjanak arról, hogy a bírálati szakasz ne legyen részrehajló és titkos:**

- a) oly módon, hogy a bírálatot több mint egy bíráló biztos, vagy amennyiben megoldható egy bizottság végezze. A beszerzés értékétől és a kockázat mértékétől függően a bizottság tagjai között nem csak különböző osztályokról érkező hivatalnokok lehetnek, de amennyiben lehetséges külső szakértők is;
- b) a nyilvános bírálati szempontok szisztematikus és kizárólagos alkalmazásával, valamint egymástól független értékelésével (például a műszaki, a projekt és a kockázati szempontoknak a pénzügyi szempontok vizsgálatát megelőző és azoktól független értékelésével). Az ajánlatokat a nyilvános szempontok alapján kell elbírálni, amennyiben megoldható a projekt teljes időtartamát figyelembe véve;
- c) annak ellenőrzésével, hogy a bírálattal megbízott hivatalnokok nincsenek összeférhetlenségi helyzetben (például kötelező beállással) és titoktartási kötelezettségüknek megfelelnek. Bíráló bizottság esetében, a tagok kiválasztása során a tisztességet és szakmai szempontokat kell figyelembe venni, és amennyiben megoldható egy olyan bizottsági tagot kell bevonni, aki a közbeszerzési csoporttól független; és
- d) a bírálat valamennyi vonatkozó aspektusának írásos jelentésbe foglalásával, amelyet a bíráló biztosok / bizottság kézjegyükkel látnak el.

- **Amikor az odaítélést követően lehetővé teszik a tárgyalásokat a pazarlás és a lehetséges korrupció megelőzése érdekében (például amikor csak egy ajánlat érkezik):**
  - a) gondoskodjanak arról, hogy a tárgyalásokat strukturáltan és etikusan, valamint előre meghatározott időn belül bonyolítsák le, oly módon, hogy nem tesznek különbséget a különböző ajánlattevők között;
  - b) Az ajánlatokkal kapcsolatos információt kezeljék bizalmasan;
  - c) A tárgyalásról készüljön részletes feljegyzés.

## **7. Szakasz**

### **Odaítélés**

- **Tájékoztassák az ajánlattevőket valamint a szélesebb nyilvánosságot az eljárás eredményéről:**
  - a) haladéktalanul tájékoztassák a sikertelen ajánlattevőket ajánlatuk eredményéről, valamint a szerződés odaítélésével kapcsolatos információ közzétételének idejéről és helyéről;
  - b) a közbeszerzési eljárás eredményét egy közvetlenül hozzáférhető csatornán keresztül hozzák nyilvánosságra. Szerepeljen az áru vagy szolgáltatás leírása, az ajánlatkérő neve és címe; a sikeres ajánlattevő neve és címe, a sikeres ajánlat értéke vagy az odaítélés során figyelembe vett legmagasabb és legalacsonyabb összegű pontszámot elért ajánlatok, az odaítélés dátuma; és a közbeszerzési eljárás típusa. Azokban az esetekben, ahol meghívásos közbeszerzési eljárást alkalmaztak, szerepelnie kell azon körülmények leírásának, amely indokolja a meghívásos eljárás alkalmazását;
  - c) mérlegelni kell az odaítélés indokainak lehetséges közzétételét, így a figyelembe vett mennyiségi szempontokét is. Ne hozzanak nyilvánosságra kereskedelmi szempontból érzékeny információt, amely a jövőbeni közbeszerzéseknél esetleges összejátszást tehet lehetővé; és
  - d) ahol az létezik szerződéskötési moratórium beiktatása a szerződés odaítélése és a szerződés megkötése között.
- **Az ajánlattevők kérésére tegyék lehetővé a tájékoztatást:**
  - a) a bizalmas információ visszatartásával (például üzleti titkok, árak);
  - b) a sikertelen ajánlatok erős és gyenge pontjainak kiemelésével;

- c) amikor a tájékoztatás írásban történik, gondoskodjanak arról, hogy az írásos jelentést egy magasabb beosztású hivatalnok korábban jóváhagyja; és
- d) szóbeli tájékoztatók megszervezésével, feltéve, hogy a megbeszélések strukturáltak, és oly módon folynak, hogy bizalmas információ nem kerül nyilvánosságra és a megbeszélésekről megfelelő jegyzőkönyv készül.

➤ **Amikor lehetséges, a vitás kérdéseket konstruktív párbeszéd során oldják meg, és nevezzék meg a hivatalos felülvizsgálat útját:**

- a) az ajánlattevőkkel kapcsolatban felmerülő problémák esetében, tegyenek erőfeszítéseket, hogy a vitás kérdéseket első lépésben konzultációk úton oldják meg;
- b) adjanak tájékoztatást arról, hogy a közbeszerzési eljárással kapcsolatos panaszok miként nyújthatók be;
- c) biztosítsák annak lehetőségét, hogy a vitás kérdések megoldására szolgáló mechanizmusokat ne csupán az odaítélés előtt, de azt követően is alkalmazni lehessen; és
- d) mérlegeljék az átmeneti intézkedések alkalmazásának lehetőségét, hogy lehetővé tegyék a panaszok haladéktalan feldolgozását és megoldását. Amikor az ilyen intézkedések alkalmazásáról születik döntés, figyelembe kell venni az érdekeltek, így a közérdek számára lehetséges jelentős kedvezőtlen következményeket is.

### **III. VERSENYEZTETÉST KÖVETŐ SZAKASZ**

**Az integritást fenyegető kockázatok a versenyztetést követő szakaszban:**

A versenyztetést követő szakaszban az integritást fenyegető gyakori kockázatok a következők:

- a vállalkozó szerződészegése, különösen a minőség, az ár és a határidő vonatkozásában;
- a közhivatalnokok részéről a nem megfelelő felügyelet és/vagy a vállalkozók és a felügyeletért felelős hivatalnokok közötti összejátszás;

- az alvállalkozók és a partnerek nem átlátható kiválasztása és számon kérhetőségük hiánya;
- a tisztviselők felügyeletének hiánya;
- a pénzügyi feladatok nem megfelelő elkülönítése, különösen az ellenérték kifizetése esetében.

### **Versenyeztetést követő szakasz: Az integritást fenyegető kockázatok a közbeszerzési eljárás egyes szakaszaiban**

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| A szerződés teljesítése        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• A vállalkozó szerződésszegése, különösen a minőség, az ár és a határidő vonatkozásában:             <ol style="list-style-type: none"> <li>A szerződés feltételeinek jelentős megváltoztatása, amely több időt és magasabb árakat biztosít az ajánlattevőnek</li> <li>A termék helyettesítése vagy a szerződésben meghatározott színvonalat el nem érő munka vagy szolgáltatás</li> <li>Új vagyontárgyak eltulajdonítása mielőtt, azokat a végfelhasználókhoz kiszállítanák, vagy mielőtt nyilvántartásba kerülnének</li> </ol> </li> <li>• A közhivatalnokok részéről a nem megfelelő felügyelet és/vagy a vállalkozók és a felügyeletért felelős hivatalnokok közötti összejárás</li> <li>• Az alvállalkozók és a partnerek nem átlátható kiválasztása és számon kérhetőségüknek a hiánya</li> </ul> |
| Megrendelés és végső kifizetés | <ul style="list-style-type: none"> <li>• A pénzügyi feladatok nem megfelelő elkülönítése, különösen az ellenérték kifizetése esetében             <ol style="list-style-type: none"> <li>Hibás könyvelés és a kiadások helytelen elosztása vagy a kiadások szerződések közötti átcsoportosítása;</li> <li>A számlák késői kifizetése</li> <li>Hamis vagy dupla számlázás olyan árukért és szolgáltatásokért, amelyeket nem szállítottak vagy nyújtottak, vagy olyan közbelső kifizetésekért, amelyeket a jogosultságot megelőzően kifizetnek</li> </ol> </li> </ul>   |

Forrás: *A közbeszerzés tisztasága: A jó gyakorlat ABC-je*, OECD, 2007 alapján

### **Óvintézkedések a versenyeztetést követő szakaszban**

#### **8. Szakasz**

##### **A szerződés teljesítése**

➤ **Tegyék egyértelművé a szerződés teljesítésével szemben támasztott elvárásokat, a szerepeket és feladatokat:**

- oly módon, hogy gondoskodnak az ajánlatkérő és az ajánlattevő tájékoztatásáról az összeférhetetlenség és a korrupció megelőzését szolgáló szabályok terén (például a szabályok közzétételével, a szerződésben megfogalmazott utalásokkal) valamint ellenőrzik, hogy az ajánlattevő ezeket az információkat továbbítja-e a lehetséges alvállalkozói felé;

- b) oly módon, hogy gondoskodnak arról, hogy a szerződési és vételi megbízások elegendő információt nyújtsanak az ajánlattevő számára, hogy az a leírásnak megfelelő minőségű és mennyiségű árut/szolgáltatást nyújtsa a meghatározott időn belül;
- c) az ajánlatkérő és a vállalkozó közötti kockázat megosztás formáinak a szerződésbe foglalásával, különösen az összetett beszerzések esetében (például. teljesítési biztosíték, büntetés a késői szállításért és/vagy kifizetésért);
- d) a kifizetés szerződésbe foglalásával, és ahol ez nem lehetséges az ajánlattevők tájékoztatásával a számla elfogadását követő kifizetési határidővel kapcsolatban; és
- e) a lehetséges kompenzáció írásba foglalásával arra az esetre, ha az ajánlatkérő hivatalnokai indokolatlanul késleltetnék a kifizetést.

➤ **Szigorúan felügyeljük a vállalkozó teljesítményét és integritását, különösen:**

- a) a vállalkozó teljesítményének a szerződésben meghatározott célokkal és minőséggel összhangban történő rendszeres ellenőrzésével;
- b) oly módon, hogy gondoskodnak a kiadások ellenőrzéséről, valamint arról, hogy a kiadások összhangban maradnak a szerződésben meghatározott árszinttel és a jóváhagyott költségvetéssel;
- c) a folyamatban lévő munka (különösen a szerkezeti elemek tekintetében, amelyek elrejtethők a folyamatban lévő munkákkal) és a befejezett munka ellenőrzésének megszervezésével és a minták váratlan felülvizsgálatával;
- d) elektronikus rendszerek alkalmazásával, amelyek feladata a szerződéses folyamat és az időben történő kifizetések ellenőrzése és a lehetséges szabálytalanságokkal és korrupcióval kapcsolatos figyelmeztetések kiküldése;
- e) egy harmadik fél bevonásával az eljárás ellenőrzésébe (például a végfelhasználó szervezet egy kiválasztott tagjának bevonásával); és
- f) ahol lehetséges, a terméknek, a rendszernek vagy más eredményeknek a kiszállítást megelőző, valóság-hű környezetben való kipróbálásával.

➤ **Felügyeljük a szerződéssel kapcsolatos változásokat:**

- a) oly módon, hogy gondoskodnak arról, hogy az ár és a munka leírásának változását eredményező szerződésmódosítások mögött tényleges és objektív jóváhagyó folyamat álljon;

- b) oly módon, hogy gondoskodnak arról, hogy a szerződést odaítélő döntéshozó szerv magasabb szinten felügyelje a halmozódó értékhatár feletti szerződésmódosításokat amennyiben megoldható;
- c) oly módon, hogy a szerződésmódosításokat csak egy ésszerű értékhatárig engedélyezik és csak olyan módosításokat tesznek lehetővé, amelyek nem eredményezik az áru vagy szolgáltatás minőségének változását. Ezen értékhatár felett egy felülvizsgálati rendszert lehetne alkalmazni a módosítások okának megértésére és az újabb közbeszerzési eljárás lehetőségének mérlegelésére;
- d) a változás egyértelmű szerződésbe foglalásával, hogy így biztosítsák az események nyomon követhetőségét; és
- e) a szerződésmódosítások rögzítésével és ezzel kapcsolatban lehetőleg a sikertelen ajánlattevők, valamint más érdekelt felek és a civil társadalom tájékoztatásával.

➤ **Tegyék lehetővé az érdekelt felek, a civil társadalom és a szélesebb társadalom számára a közbeszerzések ellenőrzését:**

- a) a szerződés teljesítésével kapcsolatos információ nyilvántartásával, koordinálásával és kommunikálásával;
- b) a vásárló és a vállalkozó közötti rendszeres felülvizsgálati megbeszélések megszervezésével, és a végfelhasználónak a szolgáltatással való elégedettségének rögzítésével; és
- c) oly módon, hogy gondoskodnak arról, hogy az érdekelt felek, a civil társadalom és a szélesebb társadalom a szerződés odaítélését követően ésszerű időn belül hozzáférhet a nyilvántartásokhoz.

## 9. Szakasz

### Megrendelés és végső kifizetés

➤ **Ellenőrizték, hogy az áru/szolgáltatás megfelel-e az elvárt minőségnek:**

- a) oly módon, hogy a kifizetést megelőzően az árut összevetik a megrendeléssel és a szállítói számlával. Fontos a szolgáltatás megfelelőségének értékelése és tanúsítása is a minőség garantálása érdekében;

- b) oly módon, hogy amikor megoldható, legalább két hivatalnokot vonjanak be annak ellenőrzésébe, hogy az áru/szolgáltatás megfelel-e az elvárt minőségnek; és
  - c) oly módon, hogy amikor megoldható, a közbeszerzési hivatalnokok mellett vonják be a végfelhasználókat a kölcsönös ellenőrzés elősegítése érdekében.
- **Gondoskodjanak arról, hogy a projekt végső elszámolását és ellenőrzését ne olyan alkalmazottak végezzék, akik részt vettek korábbi szakaszokban, ezáltal biztosítva a feladatok és a jóváhagyói jogkörök elkülönítését, például:**
- a) a hivatalnokok, akik összevetik a számlát az áruval és a rendeléssel/szállítójeggyel nem szabad, hogy megegyezzenek azokkal, akik a fizetési meghagyást adják a könyvelési osztálynak; és
  - b) a kifizetéseket a könyvelésnek a későbbiekben ellenőriznie kell.
- **Gondoskodjanak arról, hogy a költségvetési rendszer tegye lehetővé a szerződési feltételeknek megfelelően a pénzeszközök időben történő kifizetését, különösen:**
- a) a költségvetési pénzeszközöknek a szerződés odaítélését megelőző vagy vele egy időben történő haladéktalan elrendezésével;
  - b) új megoldások alkalmazásával, például a kisebb beszerzések esetén vásárló kártya alkalmazásával, feltéve hogy használata bizonyos termékek vásárlására korlátozott és a pénzügyi kerete is korlátozott;
  - c) a kifizetések váratlan ellenőrzésével, és ahol a pénzügyi rendszer lehetővé teszi, a jelentősebb kifizetések felügyeletével; és
  - d) szisztematikus teljesítési jelentések készítésével a költségvetés végrehajtásának igazolására és a teljesítésnek a költségvetés ütemezésével való összehangolására.
- **Mérlegeljék egy projektet követő értékelés lehetőségét, különösen:**
- a) oly módon, hogy a projektet követő értékelés során a projektek kiválasztása meghatározott kritériumok alapján történjen, így például a beszerzés értéke, összetettsége, érzékenysége és sajátossága (például a közbeszerzési eljárások alóli kivételek);
  - b) a közbeszerzési folyamat felülvizsgálatával és a jövőbeni szerződéseknel hasznos tanulságok levonásával, valamint ezen információk rögzítésével;

- c) annak a lehetőségnek a mérlegelésével, hogy a projektet követő értékelés során a végfelhasználókkal folytatott konzultáción keresztül visszaigazolást szerezzenek, különösen a nagy értékű beszerzések esetében, valamint a civil társadalom azon képviselőinek bevonásával, akik a projekt felügyeletében részt vettek;
- d) az információ megőrzése érdekében a beszerzés során tapasztalt eltéréseknek és abnormális tendenciáknak (például lehetséges összejátszás, a rendelések kisebb egységekre bontása) a jelentésben történő rögzítésével, valamint amikor szükséges, a verseny és/vagy jogalkalmazó szervekkel folytatott egyeztetéssel; és
- e) a nagy értékű közbeszerzésekkel kapcsolatban az Állami Számvevőszék vagy más felügyeleti szerv tájékoztatásával.

## **SZÓSZEDET**

### **ESEMÉNYNAPLÓ**

A közbeszerzési tevékenységek kronológiai nyilvántartása, amely lehetővé teszi a tevékenységek sorrendjének rekonstrukcióját, felülvizsgálatát és ellenőrzését a közbeszerzési eljárás minden egyes szakaszában.

### **KIZÁRÁS**

Egy vállalkozó közbeszerzési eljárásokból történő kizárása vagy a részvételre alkalmatlannak nyilvánítása, amennyiben kivizsgálást követően a vállalkozóról megállapítják, hogy korrupcióban volt érdekelt azzal a céllal, hogy múltbeli vagy jelenlegi kormányhivatalokkal közös projektjeit biztosíthassa.

### **KÖZVETLEN TÁRSADALMI ELLENŐRZÉS**

Külső szereplők bevonása – például a végfelhasználóké, a civil társadalom vagy a szélesebb társadalom képviselői – a közbeszerzési eljárás integritásának ellenőrzésébe.

### **FEDDHETETLENSÉGI PAKTUM**

A kormánynak vagy egy minisztériumnak egy állami szerződés ajánlattevőivel kötött olyan megállapodása, amelynek értelmében mindegyik fél vállalja, hogy nem fog fizetni, felajánlani, követelni vagy elfogadni megvesztegetési pénzeket, illetve nem fog összejátszani

AZ INTEGRITÁS MEGTEREMTÉSE A KÖZBESZERZÉSBEN: ELLENŐRZŐ-LISTA 2008



versenytársakkal a szerződés megszerzése érdekében vagy a szerződés teljesítése során. A megállapodás megszegése esetére a szerződés feltételei között szerepel a szerződés hatálytalanítása, a biztosíték elvesztése, a szerződési kötbér, továbbá a kizárás<sup>18</sup>.

## **MEGHÍVÁSOS/TÁRGYALÁSOS KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁS**

A meghívásos/tárgyalásos közbeszerzési eljárás olyan közbeszerzési eljárás típust jelent, ahol csak meghatározott számú ajánlattevő tehet ajánlatot.

## **HÜTTLEN KEZELÉS**

A hűtlen kezelés számos tevékenységre utalhat az adminisztratív feladat során elkövetett egyszerű hibától a vonatkozó törvények vagy szabályok tudatos megszegéséig<sup>19</sup>.

|                         |                |                |                           |  |   |  |
|-------------------------|----------------|----------------|---------------------------|--|---|--|
| Nem megfelelő irányítás | Rossz döntések | Rossz ítéletek | Nagymértékű inkompetencia | Tudatos döntés a szabályok megszegése mellett (például „érvényes” működési okok miatt) | Egy közös gyakorlat alkalmazása, amely nincs összhangban a szabályokkal | Tudatos törvénysértés a személyes gyarapodás érdekében |
|-------------------------|----------------|----------------|---------------------------|--|---|--|

Forrás: Kanada Kormánya ([www.tbs-sct.gc.ca/report/rev-exa/faa-lgfp/faa-lgfp04\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/report/rev-exa/faa-lgfp/faa-lgfp04_e.asp)).

## **NYÍLT KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁS**

A nyílt versenyeztetési eljárás egy olyan közbeszerzési eljárás típust jelent, ahol valamennyi érdekelt ajánlattevő ajánlatot tehet.

## **KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁS**

A közbeszerzési eljárás egymást követő, kapcsolódó tevékenységeket ölel fel az igények felmérésétől az odaítélés szakaszán keresztül a szerződés teljesítéséig és a végső kifizetésig.

## **MEGHÍVÁSOS KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁS**

A meghívásos közbeszerzési eljárás olyan közbeszerzési eljárás típust jelent, ahol az ajánlatkérő korlátozott számú ajánlattevőt hív fel ajánlattételre.

## **FORDÍTOTT AUKCIÓ**

A hagyományos árverésnél egyetlen eladóval szemben számos vásárló verseng az eladásra felkínált darabért. A fordított aukciónál, amelyet elektronikus vásárlás esetén használnak és

AZ INTEGRITÁS MEGTEREMTÉSE A KÖZBESZERZÉSBEN: ELLENŐRZŐ-LISTA 2008

általában az internet alkalmazásával (elektronikus aukció) ezzel szemben csak egy vásárló áll szemben több eladóval. Az általános elgondolás az, hogy a vásárló meghatározza, hogy mit szeretne beszerezni (és gyakran a legmagasabb árat) és meghívja az ajánlattevőket az ajánlattételre. A fordított árverés jól alkalmazható olyan dolgok beszerzésénél, amelyek nagy mennyiségben állnak rendelkezésre, és amelynél jelentős megtakarítás érhető el a fokozott versenyeztetéssel.

## **KOCKÁZAT ALAPÚ MEGKÖZELÍTÉS**

Ez a megközelítés azonosítja azokat a kritikus pontokat, amelyek egyenként vagy összességükben hatással lehetnek a közbeszerzéshez kapcsolódó tevékenységek integritására, és az ellenőrzések ezekhez a kockázatokhoz igazodhatnak.

## **ÁTLÁTHATÓSÁG**

A közbeszerzés tekintetében az átláthatóság az információhoz való hozzáférést jelenti a következőkkel kapcsolatban:

- törvények és rendeletek, bírói ítéletek és/vagy közigazgatási szabályozások, a közbeszerzésekre vonatkozó általános szerződési záradékok; és
- a tényleges eszközök és eljárások, amelyekkel a különböző közbeszerzéseket meghatározzák, odaítélik és lebonyolítják.

---

<sup>1</sup> A közbeszerzési eljárás általában nem fedi le a teljes folyamatot, az igények felmérésétől a szerződés teljesítéséig és a végső kifizetésig. Az ellenőrző-lista azonban, a közbeszerzést egy komplett folyamatnak tekinti, ahol a korrupcióval szembeni sebezhetőség megjelenik az áru kiszállításáig és a szolgáltatások teljesítéséig vezető különböző szakaszokban.

<sup>2</sup> 2004. augusztus 4-én a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) Általános Tanácsa (General Council) elfogadott egy döntést, amely többek között a kormányzati beszerzések átláthatóságával, a kereskedelem és a befektetés közötti kapcsolattal, valamint a kereskedelem és a verseny közötti kapcsolattal foglalkozik. A Tanács egyetértett azzal, hogy „ezek a kérdések nem képezik a dohai munkaprogram részét, így a munka nem folytatódik a tárgyalásokkal (...) a Kereskedelmi Világszervezetben belül a dohai forduló során”. E döntés elfogadása óta a közbeszerzések átláthatóságával foglalkozó munkacsoport nem tevékenykedik.

<sup>3</sup> Az Egyezmény 3. cikke értelmében büntetőjogi szankciók vethetők ki természetes személyekre. Miközben az országok az Egyezmény feltételeinek megvitatása során egyetértettek abban, hogy a jogi személyek szankcionálása a külföldi megvesztegetések miatt különösen fontos, azt nem kötötték ki, hogy e szankcióknak, büntetőjogi természetűeknek kell-e lenniük. Következésképpen, a 2. cikk kéri az országokat, hogy vezessék be a

**AZ INTEGRITÁS MEGTEREMTÉSE A KÖZBESZERZÉSBEN: ELLENŐRZŐ-LISTA 2008**

---

„jogi személyek felelősségét”, míg a 3. cikk 2. bekezdése megállapítja, hogy a vállalatokkal szembeni nem-büntetőjogi szankciók elfogadhatóak, feltéve hogy szerepel közöttük „hatékony, arányos és jogkövetésre szorító” szankció is. További információért lásd: Korruptió elleni küzdelem és az integritás megteremtése a közbeszerzésben, OECD,2005.

<sup>4</sup> Az összehasonlítással és értékeléssel kapcsolatos további információért lásd: [www.oecd.org/document/40/0,3343,en\\_2649\\_19101395\\_37130152\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/40/0,3343,en_2649_19101395_37130152_1_1_1_1,00.html).

<sup>5</sup> Lásd a Korruptió elleni tanulmányokat és irányelveket, A közös cselekvési terv megfogalmazását, OECD, 2007, valamint a következő weboldalt: [www.oecd.org/dac/governance/corruption](http://www.oecd.org/dac/governance/corruption).

<sup>6</sup> Az Egyesült Nemzetek Korruptió Elleni Egyezményének 9. cikke megállapítja, hogy:

1) Minden tagállamnak jogrendszere alapvető irányelveivel összhangban meg kell tennie a megfelelő lépéseket a közbeszerzés megfelelő rendszerének kialakítása felé, amelynek alapját az átláthatóság, a verseny, valamint a döntéshozás olyan objektív szempontjai jelentik, amelyek hatékonyak, többek között a korruptió megelőzése területén. Az ilyen rendszereket, amelyek figyelembe veszik a megfelelő értékhatárokat az alkalmazás során, többek között a következők jellemzik:

- a) A közbeszerzési eljárásokkal és szerződésekkel kapcsolatos információkat, így például az ajánlati felhívással kapcsolatos információt, valamint a szerződés odaítélésével kapcsolatos információt oly módon teszik közzé, amely elegendő időt biztosít az ajánlattevők számára ajánlataik elkészítéséhez és benyújtásához.
- b) A részvétel feltételeit, így például alkalmassági és bírálati szempontokat és a versenyztetés szabályait előzetesen állapítják meg és teszik közzé;
- c) Objektív és előre meghatározott szempontokat alkalmaznak a közbeszerzési döntések során, hogy lehetővé tegyék a szabályok vagy eljárások megfelelő alkalmazásának későbbi ellenőrzését;
- d) Hatékony nemzeti felülvizsgálati rendszer létezik egy hatékony fellebbviteli rendszerrel együtt, amely lehetővé teszi a visszkeresetet és a jogorvoslatot abban az esetben, ha az ebben a bekezdésben megfogalmazott szabályokat vagy eljárásokat nem követik;
- e) Szükség esetén, rendelkezésre állnak olyan eszközök a közbeszerzésért felelős alkalmazottakkal kapcsolatos kérdések szabályozása érdekében, mint az érdekeltségekről szóló nyilatkozat, különösen a közbeszerzés terén, átvilágítási eljárások és továbbképzési követelmények.

2) Minden tagállamnak jogrendszerének alapvető irányelveivel összhangban megfelelő intézkedéseket kell tennie az átláthatóság és az elszámoltathatóság elősegítése érdekében a közpénzek kezelése terén. Ezek az intézkedések többek között a következőket jelentik:

- a) A nemzeti költségvetés elfogadásának eljárásai;
- b) A bevételek és kiadások kellő időben történő jelentése;
- c) Az elszámolási és ellenőrzési követelmények rendszere és a kapcsolódó felügyelet;
- d) Hatékony kockázatkezelési rendszer és belső ellenőrzés; és

AZ INTEGRITÁS MEGTEREMTÉSE A KÖZBESZERZÉSSEN: ELLENŐRZŐ-LISTA 2008

---

e) Szükség esetén, javító intézkedések arra az esetre, ha az ebben a bekezdésben megfogalmazott követelmények nem teljesülnek.

3) Minden tagállamnak nemzeti törvényei alapvető irányelveivel összhangban olyan polgári és közigazgatási intézkedéseket kell tennie, amelyek megőrzik a számlakönyvek, nyilvántartások, mérlegbeszámolók és más a közkiadásokkal és bevételekkel kapcsolatos dokumentumok tisztaságát és megelőzik az ilyen dokumentumok meghamisítását.

<sup>7</sup> A közbeszerzés az OECD országokban a GDP kb. 20%-t teszi ki. További információért lásd: *A kormányzati beszerzések piacának mérete*, OECD, 2001.

<sup>8</sup> Kaufmann, Világbank (2006), a Világgazdasági Fórum 2005-ös, 117 országra kiterjedő, a vezetők körében végzett Véleménykutatása alapján.

<sup>9</sup> L.Huberts és J.H.J. Van den Heuvel, *Az állami és magánszektor kapcsolatának tisztasága*, Maastricht 1999: Shaker alapján.

<sup>10</sup> *Az Egyesült Nemzetek Korrupció Elleni Egyezménye alapján: Közbeszerzéssel kapcsolatos szempontok alkalmazása*, tanulmány, amelyet az Egyesült Nemzetek Nemzetközi Kereskedelmi Joggal foglalkozó Bizottsága nyújtott be az Egyesült Nemzetek Korrupció Elleni Egyezményével foglalkozó, tagállamok részére szervezett konferencián 2008 januárjában, Indonéziában.

<sup>11</sup> Lásd OECD *Legjobb gyakorlatok a költségvetés átláthatóságára*, 2001. május ([www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf)).

<sup>12</sup> Lásd: *Megvesztegetés a közbeszerzésekben: Módszerek, szereplők és ellenintézkedések*, OECD, 2007.

<sup>13</sup> Az Ázsiai és Csendes-óceáni térségben alkalmazott szankciókkal kapcsolatos ország-gyakorlatokkal kapcsolatban további információkért lásd: *A korrupció megfékezése a közbeszerzésben Ázsiában és a Csendes-óceáni térségben: Előrelépések és kihívások 25 országban*, ADB/OECD, 2007.

<sup>14</sup> A kizárás bevezetéséhez fűződő kihívásokkal kapcsolatos további információkért lásd: *Korrupció elleni küzdelem és a tisztaság megteremtése a közbeszerzésekben*, OECD, 2005.

<sup>15</sup> Lásd *A közbeszerzési felülvizsgálati és jogorvoslati rendszerek az Európai Unióban*, 41. számú SIGMA Tanulmány, 2007.

<sup>16</sup> Például, az OECD-DAC közbeszerzésekkel foglalkozó társulása az adományozó és partner országok együttműködésével kialakított egy közös megközelítést a közbeszerzési rendszerek minőségének és teljesítményének megerősítésére.

---

<sup>17</sup> Ezt a gyakorlatot elsősorban a Transparency International alkalmazza a Feddhetetlenségi Paktumok részeként, független megfigyelőt von be a folyamatba. A független szakértő, aki lehet a civil társadalom képviselője, de állhat szerződéses viszonyban is, hozzáféréssel rendelkezik valamennyi dokumentumhoz, megbeszéléshez és résztvevőhöz. A szakértő aggodalmainak először a vezetőnél adhat hangot és amennyiben nem történik korrekció, akkor az ügyészséghez fordulhat.

<sup>18</sup> Lásd a Transparency International honlapját is:

[www.transparency.org/global\\_priorities/public\\_contracting/integrity\\_pacts](http://www.transparency.org/global_priorities/public_contracting/integrity_pacts).

<sup>19</sup> Ez a meghatározás az 1985-ös Kanadai Pénzügyi Közigazgatási Törvényből ered ([laws.justice.gc.ca/en/F-11/index.html](http://laws.justice.gc.ca/en/F-11/index.html)).

## TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ

BEVEZETŐ

„A” FEJEZET A SZABÁLYOZÁSI KERET KIALAKÍTÁSA

I. ÁTLÁTHATÓSÁG

1. Az ajánlattevőkkel szembeni egyenlő és pártatlan bánásmód érdekében a tagállamoknak a teljes közbeszerzési eljárás során biztosítaniuk kell az átláthatóság megfelelő szintjét.
2. A tagállamoknak a legmagasabb szintű átláthatóságot kell megteremteniük a versenyztetés során és óvintézkedéseket kell tenniük az integritás megőrzésére, különösen a közbeszerzési eljárások alól kivételt képező eljárások esetében.

II. JÓ KORMÁNYZÁS

3. A tagállamoknak garantálniuk kell, hogy a közbeszerzés során a közpénzeket az eredeti céloknak megfelelően használják fel.
4. A tagállamoknak garantálniuk kell, hogy a közbeszerzésekkel foglalkozó hivatalnokok tudása, képességei és integritása megfelel a magas szintű szakmai követelményeknek.

III. A KÖTELESSÉGMULASZTÁS MEGELŐZÉSE, TELJESÍTÉS ÉS ELLENŐRZÉS

5. A tagállamoknak megfelelő mechanizmusokat kell alkalmazniuk a közbeszerzés integritását fenyegető kockázatok megelőzésére.
6. A tagállamoknak ösztönözniük kell a kormány és a magánszektor szoros együttműködését az integritás magas színvonalának megtartása érdekében, különösen a szerződések teljesítésénél.

AZ INTEGRITÁS MEGTEREMTÉSE A KÖZBESZERZÉSSEN: ELLENŐRZŐ-LISTA 2008

---

7. A tagállamoknak olyan mechanizmusokat kell biztosítaniuk, amelyek egyrészt felügyelik a közbeszerzéseket, másrészt azonosítják, és ennek megfelelően büntetik a kötelelességmulasztást.

#### IV. ELSZÁMOLTATHATÓSÁG ÉS ELLENŐRZÉS

8. A tagállamoknak egyértelmű felelősségi láncot kell létrehozniuk hatékony ellenőrzési mechanizmusokkal együtt.

9. A tagállamoknak az ajánlattevőktől érkező panaszokat tárgyilagosan és megfelelő időben kell kezelniük.

10. A tagállamoknak fel kell jogosítaniuk a civil társadalmi szervezeteket, a médiát és a szélesebb társadalmat a közbeszerzések figyelemmel kísérésére.

### „B” FEJEZET A SZEBÁLYOZÁSI KERET MEGVALÓSÍTÁSA

#### I. VERSENYEZTETÉST MEGELŐZŐ SZAKASZ

Az integritást fenyegető kockázatok a versenyeztetést megelőző szakaszban

Óvintézkedések a versenyeztetést megelőző szakaszban

1. Szakasz: Az igények felmérése
2. Szakasz: Tervezés és költségvetés
3. Szakasz: A követelmények meghatározása
4. Szakasz: Az eljárás típusának kiválasztása

#### II. VERSENYEZTETÉS

Az integritást fenyegető kockázatok a közbeszerzési eljárás során

Óvintézkedések a versenyeztetés során

5. Szakasz: Ajánlati felhívás
6. Szakasz: Bírálati szakasz
7. Szakasz: Odaítélés

#### III. VERSENYEZTETÉST KÖVETŐ SZAKASZ

Az integritást fenyegető kockázatok a versenyeztetést követő szakaszban

Óvintézkedések a versenyeztetést követő szakaszban

8. Szakasz: A szerződés teljesítése
9. Szakasz: Megrendelés és végső kifizetés

#### SZÓSZEDET

#### **Keretes írások**

AZ INTEGRITÁS MEGTEREMTÉSE A KÖZBESZERZÉSBN: ELLENŐRZŐ-LISTA 2008

- 
1. Keretes írás: Az OECD több tudományágat felölelő szemlélete, melynek célja a korrupció megelőzése a közbeszerzésekben
  2. Keretes írás: A közbeszerzéssel és korrupció-elleni küzdelemmel kapcsolatos OECD intézkedések és eszközök
  3. Keretes írás: Az Ellenőrző-lista célja
  4. Keretes írás: Tíz kulcsfontosságú Ajánlás a szabályozási keret kialakításához