

A TANÁCS AJÁNLÁSA A KÖZBESZERZÉS INTEGRITÁSÁNAK MEGTEREMTÉSÉRE

[C(2008)105]



OECD – Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet

Az OECD egy olyan egyedülálló fórum, ahol 30 demokrácia kormányzata dolgozik együtt annak érdekében, hogy a globalizáció gazdasági, szociális és környezetvédelmi kihívásaira választ találjanak. Az OECD élen jár abban is, hogy megértse és segítse a kormányokat az új fejlesztések és problémák terén, mint például a társasági irányítás, az információgazdaság és az öregedő társadalom kihívásai. A Szervezet olyan kereteket biztosít, ahol a kormányok összehasonlíthatják irányítási tapasztalataikat, választ kereshetnek közös problémáikra, kiválaszthatják a jó gyakorlati megoldásokat és dolgozhatnak nemzeti és nemzetközi politikájuk összehangolásán.

Az OECD tagállamai a következők: Ausztrália, Ausztria, Belgium, Kanada, a Cseh Köztársaság, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Magyarország, Izland, Írország, Olaszország, Japán, Korea, Luxemburg, Mexikó, Hollandia, Új-Zéland, Norvégia, Lengyelország, Portugália, a Szlovák Köztársaság, Spanyolország, Svédország, Svájc, Törökország, az Egyesült Királyság és az Amerikai Egyesült Államok. Az Európai Bizottság részt vesz az OECD munkájában.

Az OECD Kiadó széles körben elérhetővé teszi a Szervezet statisztikai adatgyűjtéseit és gazdasági, szociális és környezetvédelmi témákban végzett kutatásait, csakúgy, mint a tagok által elfogadott egyezményeket, iránymutatásokat és szabványokat.

**Az OECD által közzétett eredeti, angol nyelvű kiadás címe:
Recommendation of the Council on Enhancing Integrity in Public Procurement
Minden jog fenntartva.**

**Magyar kiadás (Hungarian edition) © Közbeszerzések Tanácsa, Magyarország, 2011
Az OECD (Párizs) engedélyével jelent meg.**

**A magyar fordítás minőségéért és szöveghűségéért a Közbeszerzések Tanácsa
(Magyarország) felel.**

A TANÁCS AJÁNLÁSA A KÖZBESZERZÉS INTEGRITÁSÁNAK MEGTEREMTÉSÉRE

A TANÁCS,

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) 1960. december 14-ei Konvenciója 1, 2a), 3 és 5b) cikkelyeinek figyelembe vételével;

Az 1997. november 21-én elfogadott, a külföldi hivatalos személyek nemzetközi üzleti ügyletekben való megvesztegetése elleni küzdelemről szóló egyezménynek; a Tanácsnak a Nemzetközi üzleti ügyletekben való megvesztegetések elleni küzdelemről szóló 1997. május 23-án elfogadott átdolgozott ajánlásának; és az ehhez kapcsolódó, a Kétoldalú fejlesztési támogatásokkal kapcsolatos korrupció elleni indítványról szóló, a Fejlesztési Támogatási Bizottság által 1996. május 7-én jóváhagyott ajánlásának figyelembe vételével;

Megállapítva, hogy számos tagállam jogalkotása az Egyesült Nemzetek Szervezete, a Kereskedelmi Világszervezet és az Európai Unió keretében megfogalmazott, közbeszerzésre vonatkozó és korrupció ellenes nemzetközi jogszabályokat tükrözi;

Felismerve, hogy a közbeszerzés a kormányoknak egy olyan kulcsfontosságú gazdasági tevékenysége, ami különös módon ki van téve a hűtlenkezelés, a csalás és a korrupció veszélyének;

Felismerve, hogy a jó irányítás kialakítására és a közbeszerzés integritásának megteremtésére tett erőfeszítések hozzájárulnak a közforrások, és ezen keresztül az adózók pénzének hatékony kezeléséhez;

Megállapítva, hogy a közbeszerzés reformját támogató nemzetközi erőfeszítések a múltban elsősorban a versenyeztetés előmozdítására irányultak annak figyelembe vételével, hogy az ajánlattevők kiválasztása során valamennyi érintett számára azonos érvényesülési esély biztosítsanak;

Felismerve, hogy a tagállamok közös érdeke az integritást fenyegető kockázatok megelőzése a teljes közbeszerzési folyamat során, az igények felmérésétől a szerződés teljesítéséig és a kifizetésekig;

A Közigazgatási Bizottság indítványa alapján:

I. JAVASOLJA:

(1) A tagállamoknak, hogy az integritás megteremtése érdekében fogalmazzák meg és a gyakorlatban is alkalmazzák a megfelelő szabályozási kereteket a teljes közbeszerzési folyamat során, az igények felmérésétől a szerződés teljesítéséig és az ellenérték kifizetéséig;

(2) Hogy a közbeszerzés integritásának elősegítését célzó szabályozási keretek kialakítása során a tagállamok vegyék figyelembe az irányelveket, amelyek az ezen ajánlás szerves részét képező mellékletekben találhatóak;

(3) Hogy a tagállamok az irányelvek tartalmát a magánszektor felé is közvetítsék, amely jelentős szerepet játszik az áruk és szolgáltatások közszférának való beszállításában.

II. FELKÉRI a Főtitkárt, hogy ismertesse meg az irányelvekkel a nem-tagállamok gazdaságait is és ösztönözze azokat az irányelvek figyelembe vételére a közigazgatásnak, a segélyezés hatékonyságának, a nemzetközi megvesztegetések elleni küzdelemnek és a verseny előmozdítása terén.

III. UTASÍTTJA a Közigazgatási Bizottságot, hogy más kapcsolódó bizottságokkal együttműködve készítsen jelentést a Tanács számára az ajánlás gyakorlati alkalmazása terén elért eredményekről annak elfogadását követő három éven belül, ezt követően pedig rendszeresen.

MELLÉKLET

IRÁNYELVEK A KÖZBESZERZÉS INTEGRITÁSÁNAK ERŐSÍTÉSÉRE

I. Cél és tárgy

1. Az ajánlás – figyelembe véve a nemzetközi törvényeket, nemzeti jogszabályokat és a tagállamok szerkezeti felépítését – a közbeszerzési folyamat egészét tekintve kínál irányelveket a jogalkotók számára.
2. Az ajánlás nemzeti szinten elsősorban a kormányzati döntéshozókat célozza meg, de általános útmutatóul szolgál a helyi önkormányzatok és az állami tulajdonban lévő vállalatok számára is.

II. Meghatározások

Közbeszerzési eljárás

3. A jelen ajánlás értelmében a közbeszerzési eljárás összekapcsolódó tevékenységek sorozatát jelenti az igények felmérésétől a szerződés odaítéléséig, egészen a szerződés teljesítéséig és az ellenérték kifizetéséig.

Integritás

4. Az ajánlás célja, hogy számba vegye a közbeszerzési eljárás integritását fenyegető kockázatokat. Az integritás meghatározható úgy, mint a pénzeszközöknek, forrásoknak, aktíváknak és a hatalomnak a közérdekkel összhangban álló, az eredeti hivatalos céloknak megfelelő felhasználása. A közbeszerzések integritását védő óvintézkedésekre kidolgozandó hatékony stratégia érdekében az integritás meghatározásának „negatív” megközelítése is hasznos. Az integritást sértő tevékenységek közé tartoznak:

- a korrupció, ide értve a megvesztegetést is, a „kenőpénzek”, a nepotizmus, a protekció és a kliensrendszer;
- a csalás és a források eltulajdonítása, például a leszállítás során a termékek helyettesítése, amely így alacsonyabb minőségű anyagokat eredményez;
- érdekellentétek a közszolgálatban és a közszolgálatot követő munkakörben;
- 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.

III. Irányelvek

5. A következő tíz irányelv a jó irányítási elemek alkalmazásán alapul és célja, hogy a közbeszerzés integritását fokozza. Az irányelvek magukban foglalják az átláthatóság, a jó irányítás, az elszámoltathatóság, az ellenőrzés elemeit, illetve a kötelességmulasztás megelőzésének aspektusait. A közbeszerzés integritásának alapvető eleme a lehetséges ajánlattevőkkel és vállalkozókkal szembeni kötelező pártatlan bánásmód.

A. Átláthatóság

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

6. A kormányoknak azért, hogy a közbeszerzési eljárás könnyen érthető legyen, valamint azt a lehető legpártatlanabb módon alkalmazzák, konzisztens és egyértelmű információkat kell biztosítaniuk 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 követeljen, amely a korrupció ellenőrzését segíti, de nem teremt felesleges bürokráciát.

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

7. A megbízható versenyeztetési eljárás érdekében a közbeszerzési eljárás megfelelő 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 beszerzés típusától függően, a kormányoknak minden esetben a legmagasabb szintű átláthatóságot kell megteremteniük a versenyeztetés során. A kormányoknak fontolóra kell venniük 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.

B. Jó vezetés

3. A tagállamoknak garantálniuk kell, hogy a közbeszerzés során a közpénzeket az eredeti céloknak megfelelően használják fel.

8. A beszerzések megtervezése 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.

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

9. 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.

C. A köteleltségmulasztás megelőzése, teljesítés és ellenőrzés

5. A tagállamoknak megfelelő mechanizmusokat kell alkalmazniuk a közbeszerzés integritást fenyegető kockázatok megelőzésére.

10. 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 megerősítik az integritás kultúráját a közszolgálatban. Ilyenek például a tisztességes eljárást bemutató képzések, a pénzügyi nyilatkozatok valamint az érdekütközések nyilvánosságra hozatala és kezelése.

6. A tagállamoknak ösztönözniük kell a kormány és a magánszektor szoros együttműködését az integritás magas színvonalának megtartása érdekében, különösen a szerződések teljesítése során.

11. A kormányoknak egyértelmű követelményeket kell megfogalmazniuk az integritásra vonatkozóan és garantálniuk kell ezek betartatását a teljes közbeszerzési folyamat során, különösen a szerződések teljesítése során. A kormányoknak az ajánlattevőkkel kapcsolatos tapasztalatokról szóló visszajelzésekről nyilvántartást kell vezetniük, hogy ezzel segítsék a közhivatalnokok jövőbeni döntéshozatalát. A potenciális ajánlattevőket is ösztönözni kell, hogy tegyenek önkéntes lépéseket a kormányhoz fűződő kapcsolatuk tisztaságának

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.

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

12. A kormányoknak olyan mechanizmusokat kell kialakítaniuk, amelyek követik a döntések útját és képesek azonosítani a szabálytalanságokat és a lehetséges korrupciót a közbeszerzésben. Az ellenőrzésben résztvevő hivatalnokoknak azért, hogy a kötelességmulasztás felderítését a közbeszerzésben megkönnyítsék, 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 időbeni alkalmazását is.

D. Elszámoltathatóság és ellenőrzés

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

13. A kormányoknak a jóváhagyó hatalom meghatározásával 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 szünető információ a lehető legteljesebb és leghasznosabb legyen.

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

14. A kormányoknak garantálniuk kell, hogy a közbeszerzési döntésekkel kapcsolatban az ajánlattevők eredményesen és időben fordulhassanak 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 ajánlatkérő szervektől 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 azok az eljárások, melyeknél az egyes cégek felülvizsgálatok alkalmazásával igazságtalanul megszakítják és befolyásolják az eljárást, felismerhetőek legyenek, a kormányoknak elemezniük kell a felülvizsgálati rendszerek alkalmazását. A felülvizsgálati rendszer ilyen irányú elemzése segíthet azonosítani azokat a lehetőségeket is, amelyek a közbeszerzés területén az irányítás javítására irányulnak.

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

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