

INTEGRITÁSI MEGÁLLAPODÁSOK

AZ EU-BAN:

ALKALMASSÁG,
LÉTREHOZÁS ÉS
VÉGREHAJTÁS

Ezt a kiadványt az Európai Bizottság által finanszírozott „Integritási megállapodások – Az uniós alapok védelmét szolgáló polgári ellenőrzési mechanizmus” elnevezésű projekt 2. szakaszának keretében dolgozták ki. A kiadvány kizárólag a szerzők véleményét tükrözi, és nem az Európai Bizottság nézeteinek kifejeződése. Az Európai Bizottság nem tartozik felelősséggel az itt szereplő tartalom semmilyen felhasználásáért, és nem vonható kérdőre amiatt.

Az „Integritási megállapodások – Az uniós alapok védelmét szolgáló polgári ellenőrzési mechanizmus” elnevezésű projekt 11 uniós ország kormányzati szerveit, civil társadalmát és magánszektorát tömörítette annak biztosítása érdekében, hogy 18 nagyobb közbeszerzési szerződést a lehető legmagasabb szintű átláthatósági és elszámoltathatósági normák szerint dolgozzanak ki és hajtsanak végre.

transparency.org/integritypacts



**Az Európai Unió
támogatásával**

megosztható. Az idézet engedélyezett. A származtatott kérelmekkel kapcsolatban forduljon a Transparency Internationalhez: copyright@transparency.org.



Integritási megállapodások az EU-ban:

Alkalmasság, létrehozás és végrehajtás

Gyakorlati útmutató a közbeszerzési projektek polgári ellenőrzéséhez

Vezető szerző: Rafael García Aceves

Közreműködők: Sarah Dalton, Mahmoud Farag, Antonio Greco, Anna Zamparo és Ivan Zupan; ActionAid Italia, Amapola Progetti, Institutul Pentru Politici Publice, a Román Akadémiai Társaság, a Stefan Batory Alapítvány és a Transparency International fejezetei Bulgáriában, a Cseh Köztársaságban, Görögországban, Magyarországon, Olaszországban, Lettországon, Litvániában, Portugáliában, Romániában és Szlovéniában.

Tervezés: Aleš Brce

Szeretnénk köszönetet mondani a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóságon belüli kollégáinknak a folyamatos támogatásukért és érdemi visszajelzéseikért, amelyek hozzájárultak e kiadvány végleges formájához. Szeretnénk továbbá köszönetet mondani a Transparency International titkárságán és a Transparency International EU-nál dolgozó kollégáknak, akik támogatták e kiadvány elkészítését.

Minden erőfeszítést megtettek az e jelentésben szereplő információk pontosságának ellenőrzése érdekében. 2021. december 9-i ismereteik szerint minden információt helytállóknak ítélték. A Transparency International azonban nem vállal felelősséget a kiadvány más célokra vagy más összefüggésben történő felhasználásának következményeiért.

ISBN: 978-3-96076-203-4

Kiadta: Transparency International, 2022. Eltérő rendelkezés hiányában ez a mű a CC BY-ND 4.0 DE alapján szabadon

TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ	5
---------------------	----------

AZ INTEGRITÁSI MEGÁLLAPODÁSOK EURÓPAI UNIÓS KÍSÉRLETI PROJEKTJE	7
--	----------

1. ÚTMUTATÓ: SZÉLESEBB KÖRŰ ELISMERÉS ÉS ELFOGADÁS AZ EGÉSZ EU-BAN.....	11
--	-----------

1.1. MEG KELL-E RAGADNIA AZ EU-NAK A POLGÁROK ÁLTAL IRÁNYÍTOTT ELLENŐRZÉSBE REJLŐ LEHETŐSÉGEKET?	12
--	----

1.2. AZ INTEGRITÁSI MEGÁLLAPODÁS BEMUTATÁSA UNIÓS KONTEXTUSBAN	14
--	----

1.3. MILYEN ÉRTÉKET KÉPVISEL AZ INTEGRITÁSI MEGÁLLAPODÁS AZ EU SZÁMÁRA?.....	15
--	----

1.4. ÖSZTÖNÖZHETI-E AZ INTEGRITÁSI MEGÁLLAPODÁS A SZÉLESEBB KÖRŰ REFORMTÖREKVÉSEKET?.....	19
---	----

2. ÚTMUTATÓ: A CÉLNAK MEGFELELŐ INTEGRITÁSI MEGÁLLAPODÁSOK KIDOLGOZÁSA	21
---	-----------

2.1. A STRATÉGIAI CÉLKITŰZÉSEK ÉS AZ INTEGRITÁSI MEGÁLLAPODÁSOK ÖSSZEKAPCSOLÁSA	22
---	----

2.2. AZ INTEGRITÁSI MEGÁLLAPODÁS ÉS A HOZZÁ KAPCSOLÓDÓ ELLENŐRZÉSI MECHANIZMUS LÉTREHOZÁSA.....	27
---	----

2.3. AZ ELLENŐRZÉSI MECHANIZMUS ELŐKÉSZÍTÉSE	31
--	----

3. ÚTMUTATÓ: A HATÉKONY ELLENŐRZÉS BIZTOSÍTÁSA	40
---	-----------

3.1. TERVEZÉS	41
---------------------	----

3.2. A PÁLYÁZTATÁST MEGELŐZŐ IDŐSZAK	46
--	----

3.3. PÁLYÁZTATÁS	50
------------------------	----

3.4. ODAÍTÉLÉS	52
----------------------	----

3.5. MEGVALÓSÍTÁS	57
-------------------------	----

JEGYZETEK	60
------------------------	-----------

ELŐSZÓ



Az integritás és az átláthatóság az Európai Unió alapvető értékei közé tartozik. Közvetlenül vonatkoznak mind a mi, intézményként végzett munkánkra, mind az európai politikák végrehajtásában részt vevő valamennyi nemzeti, regionális és helyi hatóságra. Biztosítanunk kell, hogy a polgárok bízzanak ezen szakpolitikák és projektek megvalósítási módjában.

Ez különösen fontos a gazdasági válság nagyságrendjét, az előttünk álló környezeti kihívások és a helyreállításra mozgósított, példátlan összegű európai források tekintetében.

Az európai polgároknak tudniuk kell, hogy az uniós intézményeknek mindig szem előtt kell tartaniuk az érdekeiket, amikor közjavakba fektetünk be és közbeszerzéseket folytatunk. A gyakorlatban ezt különböző módokon valósítjuk meg, ideértve a megbízható és alapos ellenőrzéseket, a hatékony közbeszerzési rendszereket és a hozzáértő, becsületes vevőket. Innovatív megközelítésekre is szükségünk van, például be kell vonni a civil társadalmat a projektjeink nyomon követésébe.

Ez a koncepció áll a feddhetetlenségi megállapodások középpontjában. A Transparency Internationallel együttműködve új megközelítést javasoltunk a kohéziós politikai alapok nyomon követésére. Az embereknek látniuk kell, hogyan dolgozunk, hogy megbízhasanak a tetteinkben. Az európai integritási megállapodások kísérleti projektje hozzájárult ehhez a célhoz.

Ez a gyakorlati útmutató a kísérleti projektek tapasztalataira és tanulságaira épül. Ezzel arra törekszünk, hogy egyértelmű utat mutassunk a jövőbeli projektek tekintetében. Reméljük, hogy az európai integritási megállapodások kidolgozása során további partnerekre is találunk. A kísérleti projekt eredményeire építve várakozással tekintünk az elé, hogy a tagállamokkal, a regionális és helyi hatóságokkal és a civil társadalommal partnerségben folytassuk az Európai Unió alapvető értékeinek megerősítése és előmozdítása érdekében zajló együttműködésünket.

Elisa Ferreira, a kohézióért és a reformokért felelős uniós biztos



A közpénzek felhasználásával kapcsolatos átláthatóságot és elszámoltathatóságot soha nem szabad magától értetődőnek tekinteni, különösen nem a közbeszerzési szerződések esetében. Még ha léteznek is megfelelő jogszabályok, szilárd felügyeleti szervek és szakmai hatóságok, nem szabad elfeledkeznünk a feketedoboz-hatásról és az ellenőrizetlen mérlegelési jogkörrel. A biztosítékok megerősítése alapvető fontosságú annak megakadályozásához, hogy a korrupció egyének és vállalkozások ellopják a közösségeink és országaink jóléte szempontjából oly kritikus fontosságú közpénzeket. A kormányoknak, a vállalkozásoknak és a polgároknak együtt kell működniük, és olyan szélesebb körű, szilárd mechanizmusok kialakítására kell törekedniük, amelyek védik a közpénzeket és a beruházásokat, és garantálják azok legjobb felhasználását.

Az Európai Bizottság Regionális és Várospolitikai Főigazgatósága (DG REGIO) és a Transparency International osztja ezt a meggyőződést, és kísérleti projektet indított annak áttekintésére, hogy az Európai Unió (EU) forrásaiból részesülők hogyan profitálhatnak az integritási megállapodásból. Ez az eszköz növeli a közbeszerzési projekteken belüli átláthatóságot és az elszámoltathatóságot.

Hat év elteltével jelentős eredményeket hozott az uniós finanszírozásban részesülő 32 közigazgatási szerv és 15 civil társadalmi csoport együttműködése, amelyek 18 közbeszerzési projektet követtek nyomon. Tapasztalataik megerősítették, hogy a nyitottság és a polgári ellenőrzés alapvető szerepet játszik a szilárd közbeszerzési eljárások, a nagyobb verseny, az egyenlő bánásmód és a hatékony és eredményes eljárásirányítás biztosításában. Ugyanilyen fontos, hogy a kísérleti projekt tanulási lehetőséget és rálátást biztosított ahhoz, hogy az integritási megállapodást az EU-ban bevett gyakorlattá alakítsuk, így az hozzájáruljon a nyílt és tiszta közbeszerzési szerződésekhez.

Ezen útmutató célja az ismeretek megosztása. Az itt közölt információk túlmutatnak a kísérleti projekt összefoglalóján. Tanácsokkal és iránymutatással szolgál az integritási megállapodások előmozdításának, elfogadásának és végrehajtásának gyakorlati kérdéseivel kapcsolatban. Reméljük, hogy Ön is szívesen csatlakozik hozzánk ezen az úton annak biztosítása érdekében, hogy a közbeszerzési szerződések a legjobb eredményeket hozzák az EU-ban és azon kívül is.

Köszönetet mondunk mindazoknak, akik részt vettek e kísérleti projektben, és reméljük, hogy a jövőben is szorosan együtt fogunk működni a köz erőforrásainak védelme érdekében.

Delia Ferreira Rubio,

a Transparency International elnöke

AZ INTEGRITÁSI MEGÁLLAPODÁSOK EURÓPAI UNIÓS KÍSÉRLETI PROJEKTJE

2015-ben a Transparency International, az Európai Bizottság (a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóságon, DG REGIO-n keresztül) és az Európai Unió (EU) 11 tagállamában 15 partnerszervezet indított kísérleti projektet annak érdekében, hogy javítsa az átláthatóságot és a közbeszerzési eljárások felügyeletét 18 uniós finanszírozású, integritási megállapodást alkalmazó beruházás keretében.

Az integritási megállapodás a Transparency International úttörő tevékenysége révén kialakított mechanizmus, amelynek célja annak biztosítása, hogy a hatóságok és az ajánlattevők a törvényben meghatározott korlátok között járjanak el, kezeljék a korrupciós kockázatokat, és erősítsék a közbeszerzési szerződésekbe vetett bizalmat. A felek egy nyilvános megállapodás révén kötelezettséget vállalnak arra, hogy tartózkodnak a korrupciós magatartástól, valamint fokozzák az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot a folyamat során, amelybe integrálnak egy, a civil társadalom által irányított, független mechanizmust, amely nyomon követi az alkalmazandó előírásnak és magának a megállapodásnak való megfelelést, és tájékoztatja erről a nyilvánosságot.

Amellett, hogy bevont egy civil társadalmi szervezetet e konkrét beruházások független nyomon követésére, a projekt tágabb célja annak értékelése volt, hogy ez az eszköz mennyire releváns a közbeszerzési eljárásoknak a vonatkozó uniós elvekkel¹ való összehangolása, valamint a joggal és a közérdekkel ellentétes magatartástól való elrettentés szempontjából.

Mint kísérleti projektől azt várták, hogy betekintést nyújtson abba, hogy az integritási megállapodások jövőbeli felhasználását hogyan lehetne jobban hozzáigazítani az EU-szerte megfigyelt jogi, intézményi és működési feltételekhez. A megállapítások és a tanulságok segítenék annak tisztázását, hogy az integritási megállapodások bevett gyakorlattá válhatnak-e a tagállamokban, és iránymutatást nyújtanának a további lépésekhez, megerősítve az átláthatóságot, az elszámoltathatóságot és az integritást a világ legnagyobb közbeszerzési piacán.

Melyek az EU közbeszerzési alapelvei?

A közbeszerzésről szóló uniós irányelvek olyan, valamennyi tagállam által elfogadott jogi eszközök, amelyek közös fogalom meghatározásokat és szabályokat tartalmaznak a várhatóan bizonyos értékeket meghaladó közbeszerzési szerződések tervezésére, odaítélésére és végrehajtására vonatkozóan. Az ezen irányelvek által előírt alapelvek a következők:

- átláthatóság,
- egyenlő bánásmód,
- nyílt verseny,
- észszerű eljárásirányítás.

Forrás: Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság. Elérhető a következő címen: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en

E célkitűzésekkel összhangban az ötéves időszak alatt lefolytatott negyvenhat közbeszerzési eljárás² nyomon követése után a válaszok többsége megszületett. A válaszok a partnerszervezetek által készített jelentésekből, valamint az ellenőrzési tevékenységek során megfigyelt mérföldkövek, ajánlások és problémák nyomon követésére szolgáló naplókából származnak. E témákat különböző fórumokon is felvetették és megvitatták, olykor a partnerek és a szakpolitikai döntéshozók között, az országukban végrehajtandó reformok ösztönzése érdekében folytatott párbeszéd keretében, míg máskor a partnerség tagjai és szövetségesei közötti, gondolatébresztő beszélgetések során.

A projekt által megválaszolandó, az eszköz jövőjével kapcsolatos központi kérdés vizsgálata során figyelembe veendő számos tényező szerteágazó volta és összetettsége miatt azonban az eredményeket és a tanulságokat különböző részekre kell bontani.

Több lépésre van szükség annak bemutatásához, hogy az integritási megállapodás hogyan építhető be jobban az uniós eszköztárba a közbeszerzési szerződések védelme és javítása érdekében, és hogy ez hogyan is valósítható meg. A bontás összhangban van az eszköz szakaszaival és az azokban részt vevő szereplőkkel. Ezért ezt a kiadványt három, egymással összefüggő útmutatóra osztottuk fel.

Az eredményeket és a tanulságokat ebbe a struktúrába rendeztük a különböző típusú olvasók bevonása, valamint az együttműködés és a szinergiák előmozdítása érdekében.

- Az 1. útmutató a civil társadalom, a kormány és a magánszektor azon tagjainak szól, akiket foglalkoztatnak az országukban zajló közbeszerzések, és érdeklődnek a felügyelet fokozása és az iránt, miként érhetők el jobb eredmények olyan polgári ellenőrzési tevékenységek révén, mint az integritási megállapodások.
- A 2. útmutató azokat a hatóságokat és nonprofit szervezeteket célozza, amelyek megegyeztek egy integritási megállapodás végrehajtásában, mivel kiemeli a sikeres együttműködés kulcsfontosságú szempontjait.
- A 3. útmutató elsősorban azoknak a civil társadalmi szervezeteknek készült, amelyek független megfigyelőként járnak el egy integritási megállapodás keretében, és vezető szerepet töltenek be a felügyeleti mechanizmusban.

Célunk, hogy e három – az integritási megállapodások európai uniós kísérleti projektjén alapuló – útmutató együttesen kellő betekintést nyújtson az eszköz megértéséhez, ösztönözze annak elfogadását, és támogassa annak a folyamatban részt vevő szereplők általi, Unió-szerte történő rendszeres és szisztematikus végrehajtását.



1. ÚTMUTATÓ: Szélesebb körű elismerés és elfogadás az egész EU-ban

Alapelemzést nyújt arról, miért fontos és milyen előnyökkel jár a közbeszerzési szerződések felügyeletének – független és polgárok által irányított nyomon követés révén történő – fokozása. Számos ajánlást, érvet és lehetőséget fogalmaz meg az integritási megállapodások szélesebb körű elfogadásának alátámasztására, bemutatására és ismertetésére. Célja, hogy az érintett érdekelt felek támogatásának megnyerése és ezáltal integritási megállapodások és a hozzájuk kapcsolódó intézkedések végrehajtása érdekében információt nyújtson az eszköz támogatására irányuló stratégiákhoz.

2. ÚTMUTATÓ: A célnak megfelelő integritási megállapodások kidolgozása

Köztes lépés, amelyben meghatározzák az ellenőrzési beavatkozás hatókörét, kötelezettségvállalásait és szabályait. Az ebben a szakaszban szereplő megállapítások és tanulságok abban fogják segíteni a civil társadalmi csoportokat és hatóságokat, hogy észszerű és kötelező erejű integritási megállapodást hozzanak létre. Iránymutatást nyújtanak az alapvető döntésekhez és a több területet érintő kérdésekhez. Ide tartoznak a projekt és az ellenőrző szervezet kiválasztásával kapcsolatos információk, az együttműködésre, valamint a kedvezményezettek és a polgárok bevonására vonatkozó szabályok, továbbá más olyan témák, amelyek hatással lesznek az integritási megállapodás végrehajtására.

3. ÚTMUTATÓ: A hatékony ellenőrzés biztosítása

Az integritási megállapodás végrehajtására és különösen a közbeszerzési szerződések teljes ciklusa során végzett ellenőrzési tevékenységekre összpontosít. Ez a szakasz konkrét tanácsokkal szolgál az ellenőrzés megbízhatóságának és a civil társadalmi megfigyelő által végzett felügyelet minőségének további javításához. Kiemeli azokat a konkrét kockázatokat és kihívásokat, amelyekkel az ellenőrző szervezet valószínűleg szembesül majd, valamint példákat és iránymutatást ad ezek leküzdésére.

1. ÚTMUTATÓ: SZÉLESEBB KÖRŰ ELISMERÉS ÉS ELFOGADÁS AZ EGÉSZ EU-BAN

A közbeszerzés az EU egységes piacának egyik fő hajtóereje. Alapító jogszabályai létrehozták a világ legnagyobb közbeszerzési piacát, amely lehetővé teszi a 27 uniós tagállam és más országok vállalkozásai számára, hogy áruk és szolgáltatások széles skáláját kínálják kormányok és közintézmények ezreinek. Bár az évente odaítélt szerződések teljes száma nem egyértelmű, a becslések szerint azok értéke meghaladja a blokk GDP-jének 14%-át³. Figyelemre méltó méretén túl, a közbeszerzés fontos szerepet játszik az uniós polgároknak nyújtott minőségi szolgáltatások biztosításában, valamint a gazdasági tevékenység és az innováció fellendítésében. Ez a szerep fokozott átláthatóságot, elszámoltathatóságot, részvételt és integritást igényel.

1.1. MEG KELL-E RAGADNIA AZ EU-NAK A POLGÁROK ÁLTAL IRÁNYÍTOTT ELLENŐRZÉSSEN REJLŐ LEHETŐSÉGEKET?

Az EU kidolgozta a közbeszerzési szerződések világszerte egyik legátfogóbb szabályozási keretét. A közbeszerzés relevanciájával és nagyságrendjével összhangban meghatározó szerep jut a felügyeletnek, így hatóságok és mechanizmusok bonyolult struktúrájára hárul a feladat, hogy biztosítsa a közbeszerzési szerződések és az azokat finanszírozó források megfelelő alkalmazását és védelmét.

A tagállamokban belső ellenőrök, legfőbb ellenőrző intézmények, versenyhatóságok és mások ellenőrzik az uniós vagy nemzeti forrásokból finanszírozott közbeszerzési szerződések tervezésének, odaítélésének és végrehajtásának folyamatát. Különböző elemzések szerint azonban az EU-ban továbbra is a közbeszerzési szerződések szolgálnak a visszaélések és a korrupció egyik leggyakoribb eszközéül. Az Európai Parlament megbízásából készült 2016. évi jelentés például úgy becsülte, hogy évente mintegy 5 milliárd euró vész el korrupciós szerződések következtében⁴.

A probléma kezelése érdekében gyakran további intézkedéseket vetnek fel és hajtanak végre. Uniós szinten például az Európai Ügyészség (EPPO) 2021. június 1-jén kezdte meg működését. Az Európai Csalás Elleni Hivatallal (OLAF) együttműködve az EU pénzügyi érdekeit érintő, csalással és korrupcióval kapcsolatos konkrét eseteket vizsgálja ki és vonja büntetőeljárással alá. A feladat kihívást jelent, tekintettel arra, hogy az OLAF 2015 és 2019 között 3431 uniós finanszírozású kiadással kapcsolatos csalárd szabálytalanságot jelentett be, amelyek értéke mintegy 2,3 milliárd eurót tett ki⁵.

Bár ezek az intézményi biztosítékok alapvető fontosságúak, a szerződő és a felügyeleti hatóságok gyakran szembesülnek olyan korlátokkal és kihívásokkal, amelyek próbára teszik őket a tekintetben, hogy képesek-e teljesíteni célkitűzéseiket és megvédeni a rendelkezésre álló erőforrásokat a csalástól és a korrupciótól. Az uniós közbeszerzési szerződések nagyságrendje és az előttük álló kockázatok széles köre szükségessé teszi az e hatóságokat ellenőrző és támogató, független szereplők körének bővítését. Ez a fellépés döntő fontosságú, tekintettel a közbeszerzési

szerződéseken és a hozzájuk kapcsolódó erőforrásokon alapuló jövőbeli beruházások rendkívüli számára.

Az alternatívák közül a polgárokkal és a szervezett civil társadalmi csoportokkal való partnerség kínálja az egyik legígéretesebb lehetőséget a felügyelet szükség szerinti fokozására⁶. Bár bizonyos mértékben az EU-n belüli hatóságok és döntéshozók is elismerik a szükségességét, nincs olyan hivatalos kezdeményezés vagy mechanizmus, amely független, polgárok által irányított ellenőrzést építene be a közbeszerzési szerződésekbe.

Az integritási megállapodások uniós kísérleti projektje volt az egyik legutóbbi kísérlet arra, hogy megvizsgálják a civil társadalom szerepét és hatását a közbeszerzési szerződések ellenőrzésében, és további bizonyítékokat szolgáltatassanak annak érdekében, hogy azok – és más hasonló jellegű eszközök – bevett gyakorlattá válhassanak. A téma ugyanakkor további támogatást és terjesztést igényel. Prioritásként kell kezelni, hogy több lehetőséget teremtsenek a polgárok által irányított ellenőrzésre, mivel ez kulcsfontosságú lépés a közbeszerzési szerződésekkel kapcsolatos csalást és korrupciót megelőzni hivatott, szilárdabb struktúra felé.

A további, külső felügyelet bevonásától még vonakodó döntéshozók meggyőzése érdekében az ilyen intézkedéseket javasoló és támogató – akár a civil társadalomban, akár az üzleti és kormányzati szektorban tevékenykedő – személyeknek össze kell hangolniuk és egyértelmű értékkel bíró javaslatban kell megfogalmazniuk a legrelevánsabb tényeket, eseteket és elemzéseket. Ennek során az indítványozóknak és szövetségeseiknek a következő szempontokat kell figyelembe venniük.

- **Kockázatalapú megközelítés.** A független ellenőrzésnek olyan piacokra vagy hatóságokra kell irányulnia, amelyek ismétlődő csalási és korrupciós rendszerekkel, versenyellenes magatartással és hasonló kockázatokkal szembesülnek, amelyek veszélyeztetik a közbeszerzési szerződések értékét és integritását. Az EU-ban rendelkezésre álló, számos forrásból származó adatok alapján a nemzeti és szubnacionális joghatóságok és ágazatok tekintetében ismétlődő problémák és kockázatok azonosíthatók. Arra ösztönözzük az indítványozókat, hogy ismerkedjenek meg a kutatóközpontok és a

hatóságok – például az OLAF és az ahhoz hasonló szervezetek – által készített adatkészletekkel és jelentésekkel, hogy olyan bizonyítékokat gyűjtsenek, amelyek alátámasztják a független ellenőrzés szükségességét és igényét, rávilágítanak a legsürgetőbb kockázatokra, és ösztönzik az elfogadást.

- **Hangsúly a megelőzésen és a korai felismerésen.** A legutóbbi intézkedések, köztük a jogállamiságra vonatkozó feltételrendszer, a nyomozásra és az ügyek felmerülése után az érintett hatóságok és szervezetek szankcionálására összpontosítottak. A káros és költséges hatások elkerülése érdekében egyenlő figyelmet kell fordítani a csaláshoz vagy korrupcióhoz vezető magatartástól való elrettentésre, az ilyen magatartás felderítésére és a korrekcióra irányuló intézkedésekre. Az integritási megállapodások fontosságának hangsúlyozása mellett a téma pártfogói a civil társadalom által vezetett ellenőrzés és az integritási megállapodások alkalmasságát a megelőzéssel is összekapcsolhatják.
- **Ösztönzők előmozdítása és összehangolása az érdekelt felek körében.** A közbeszerzési szerződéseket érintő kérdések és kockázatok kiemelésével összhangban az indítványozóknak olyan intézkedések kombinációját kell fontolóra venniük, amelyek hangsúlyozzák annak relevanciáját és szükségességét, hogy az érdekelt felek támogassák a további felüyeleti mechanizmusokat. Törekedni kell a hatóságokkal folytatott közvetlen párbeszédre, valamint a bizalom és az együttműködés alapjainak megteremtésére. Emellett az érintett közösségeket és piaci szereplőket is be kell vonni, és meg kell győzni őket a lehetséges hatásokról. Ez ösztönözheti a hatóságokat az integritási megállapodások elfogadására és végrehajtására.
- **Kapcsolat a szakpolitikai reformok platformjaival.** Az indítványozóknak az egyszeri végrehajtás helyett a szisztematikus elfogadást kell célozniuk. Ennek elérése érdekében kormányzati politikákat megvitató vagy felülvizsgáló

mechanizmusokhoz vagy fórumokhoz is fordulhatnak. Az EU-ban az európai szemeszter ciklusa, a nyílt kormányzati együttműködés⁷ és az uniós intézmények által szervezett nyilvános konzultációk fontos platformként szolgálnak a közbeszerzési és felüyeleti politikákkal kapcsolatos ajánlások és kötelezettségvállalások előmozdításához.

Ahogy a közbeszerzési szabályok és a kormányzati kötelezettségvállalások, a figyelemfelhívó kezdeményezések is országonként eltérőek. A támogatói tevékenységek előrehaladását és hatékonyságát olyan hivatalos kötelezettségvállalások és intézkedések alapján kell mérni, amelyek értelmében a polgárok által irányított ellenőrzési mechanizmusok beágyazódnak a közbeszerzési szerződésekbe.

Portugália legutóbbi, a közpénzek ellenőrzésének javítását célzó kötelezettségvállalásai

Tekintettel a portugál közbeszerzési törvénykönyv reformjára, amely megemelte a közvetlen odaítélést lehetővé tevő küszöbértéket, a Transparency International Portugal megújította a kormányzati szerződések felügyeletének kiszélesítésére irányuló erőfeszítéseit. A folyamatos pártfogói erőfeszítések – amelyekkel párhuzamosan egy integritási megállapodás végrehajtására is sor került – arra készítették az ország kormányát, hogy legutóbbi nemzeti korrupcióellenes stratégiájában⁸ elismerte, hogy meg kell erősíteni a közkiadások, többek között a kormányzati szerződések ellenőrzését. A Transparency International Portugal intézkedései hangsúlyozták az átláthatósággal, az elszámoltathatósággal és a versennyel kapcsolatos jogi változások kockázatait, különösen az uniós helyreállítási alapokból finanszírozott, küszöbön álló beruházásokat illetően. Ha ezeket az alapokat egy főre jutó alapon vesszük figyelembe, Portugália a harmadik legnagyobb kedvezményezett, Görögország és Horvátország mögött. A jogalkotókkal, újságírókkal és hatóságokkal folytatott aktív kommunikáció, valamint a stratégiával kapcsolatos konzultációs folyamatban való hivatalos részvételük révén a Transparency International Portugal érveket és ösztönzőket terjesztett elő az ajánlás támogatása és az integritási megállapodások bevált gyakorlatként való elismerése érdekében. Emellett sikerült hasonló kötelezettségvállalást beépíteniük a nyílt kormányzati együttműködés második nemzeti cselekvési tervébe⁹, amely az integritási megállapodások végrehajtásával foglalkozik.

1.2. AZ INTEGRITÁSI MEGÁLLAPODÁS BEMUTATÁSA UNIÓS KONTEXTUSBAN

Az integritási megállapodások uniós kísérleti projektjének célja annak meghatározása volt, hogyan integrálható az eszköz az EU-n belüli sajátos jogi és intézményi feltételek között. Egy integritási megállapodás különböző összetevőkből áll, amelyek együttesen elősegítik az átláthatóságot és az

elszámoltathatóságot, és eltántorítanak a közérdekkel ellentétes magatartástól. Az egyes összetevőkre helyezendő hangsúlyt gyakran a megállapodás végrehajtásának helye szerint ki kell igazítani. Ez biztosítja a politikai részvétel biztosításához, a nyilvánosság elvárásainak való megfeleléshez és az integritási megállapodás hatásainak maximalizálásához szükséges rugalmasságot.

Az integritási megállapodás fogalom meghatározását aktualizáltuk annak érdekében, hogy pontos leírást adjon annak alkalmazási köréről és az EU-n belüli elfogadása esetén várható következményekről, figyelembe véve az ellenőrzött közbeszerzési projektekből megfigyelt feltételeket. Ebben az összefüggésben az integritási megállapodás a következőképpen mutatható be:

Az integritási megállapodás egy olyan, a hatóságok (vagy azok egy csoportja) és a civil társadalom közötti együttműködést lehetővé tevő mechanizmus, amelynek célja annak biztosítása, hogy a hatóságok és az ajánlattevők a törvényben meghatározott korlátok között járjanak el, kezeljék a korrupciós kockázatokat, és erősítsék a közbeszerzési szerződésekbe vetett bizalmat. A részt vevő felek egy nyilvános megállapodás révén kötelezettséget vállalnak arra, hogy tartózkodnak a korrupt magatartástól, valamint fokozzák az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot a folyamat során, amelybe integrálnak egy, a civil társadalom által irányított, független mechanizmust, amely nyomon követi az alkalmazandó előírásnak és magának a megállapodásnak való megfelelést, és tájékoztatja erről a nyilvánosságot.

Az integritási megállapodás fő összetevőit és jellemzőit az alábbiakban ismertetjük.

- Az integritási megállapodás olyan keret, amely lehetővé teszi, hogy különböző jellegű szereplők együttműködjenek egy

közbeszerzési projekttel kapcsolatban. Mindenekelőtt a közbeszerzési eljárásért felelős közjogi szerv – kormányzati szerv vagy állami tulajdonú vállalat – és a civil társadalom részvételét foglalja magában. Emellett más szervezetek, például az irányító és felügyeleti szervek, vagy akár érdeklődő ajánlattevők is csatlakozhatnak hozzá.

- Tekintettel a közbeszerzési szerződésekre, a korrupció elleni küzdelemre és más kapcsolódó kérdésekre – például a költségvetési gazdálkodásra, a versenyre vagy a pénzmosásra – vonatkozó átfogó uniós szabályozásra, az együttműködés központi célja az alkalmazandó szabályozás fenntartása, a korrupció megelőzése, az ár-érték arány maximalizálása és a közbizalom megerősítése.
- A felek együttműködnek minden olyan kockázat vagy körülmény kezelése érdekében, amely lehetővé teszi a törvény által előírtakkal ellentétes olyan magatartást, amely valószínűleg hatással lesz az értékre és a közbizalomra.
- Az együttműködés egy olyan nyilvános megállapodás révén válik hivatalossá, amely a feleket különböző kötelezettségvállalások teljesítésére kötelezi. A jogi szabályozástól függően a megállapodás különböző részekből vagy dokumentumokból állhat. Tartalmát az ország körülményeihez is hozzá lehet igazítani, amennyiben az továbbra is igazodik az integritási megállapodás alapvető elemeihez. Ezek a következők:
 - Az érintett felek arra vonatkozó kötelezettségvállalása, hogy a jogszabályoknak megfelelően járnak el, és a folyamat során megakadályozzák a korrupciót. Amennyiben lehetséges, az ajánlattevőknek vagy a kiválasztott vállalkozónak csatlakozniuk kell ehhez a kötelezettségvállaláshoz.
 - Intézkedéscsomag az átláthatóság biztosítására és az elszámoltathatóság megerősítésére a folyamat során, beleértve azt is, hogy a civil

társadalom ellenőrzési céllal hozzáférést kapjon az összes dokumentumhoz.

- A civil társadalom által koordinált és megfelelő szakértők által támogatott, finanszírozott felügyeleti mechanizmus, amelynek feladata a szerződéskötési folyamat és az átfogó megállapodás nyomon követése, ajánlások megfogalmazása és a nyilvánosság rendszeres tájékoztatása a fentiek előrehaladásáról.

Mindezek az elemek kompatibilisek voltak azokkal a közbeszerzési rendszerekkel, amelyekben integritási megállapodásokat hajtottak végre. A kísérleti projekt során a partnerszervezetek megjegyezték, hogy a jogi keretek általában támogatták az elfogadásukat. Egyes nemzeti vagy helyi szintű rendelkezések csak néhány alkalommal korlátozták az ellenőrzési mechanizmus hatókörét és minőségét. A legtöbb esetben ezeket a korlátozásokat ideiglenes megoldásokkal vagy kiegészítő intézkedésekkel sikerült leküzdeni. Tekintettel arra, hogy az EU számos jogharmonizációs erőfeszítést tesz a belső piac megerősítése érdekében, és különös tekintettel azokra, amelyek a közbeszerzésre irányulnak, vélelmezhetjük, hogy az integritási megállapodások megvalósítása valamennyi tagállamban lehetséges. Emellett a kormányzati átláthatóságra és az információkhoz való hozzáférésre vonatkozó szabályozást és gyakorlatokat széles körben elfogadták és aktívan népszerűsítették az EU-ban mint a nyilvános ellenőrzés mechanizmusát.

1.3. MILYEN ÉRTÉKET KÉPVISEL AZ INTEGRITÁSI MEGÁLLAPODÁS AZ EU SZÁMÁRA?

Az integritási megállapodások uniós kísérleti projektjében részt vevő 15 partnerszervezet ellenőrzési munkája – amely 46 közbeszerzési eljárásra terjedt ki – túlmutatott az integritási megállapodás fő célkitűzéseinek tesztelésén. A különböző tapasztalatok abban is segítettek bennünket, hogy azonosítsuk azokat a mögöttes dinamikákat vagy jellemzőket, amelyek az uniós közbeszerzési szerződések feddhetetlenségének

fokozása céljából az integritási megállapodást vonzó és hatékony eszközzé teszik.

Ezen ismeretek felhasználásával ma már új, pontosabb értékajánlat áll rendelkezésre az integritási megállapodások uniós kontextusban történő elfogadtatásához.

- Az integritási megállapodás olyan eszköz, amely a korrekciós intézkedéseket részesíti előnyben a büntető intézkedésekkel szemben. A független harmadik fél – a civil társadalom megfigyelőjének – jelenléte és aktív együttműködése növeli a közbeszerzési projektek gyenge pontjai, kockázatai és hiányosságai feltárásának és kezelésének lehetőségét. Amennyiben az integritási megállapodás keretében működő megfigyelő csoport időben hozzáférést kap az információkhoz és teret kap a kérdések megvitatásához, ajánlásokat tehet a szerződés követelményeinek és célkitűzéseinek teljesítése érdekében.

Az integritási megállapodások uniós kísérleti projektjének keretében az ellenőrző szervezetek több mint 430 ajánlást rögzítettek. Ezek az eljárási észrevételektől a pénzügyi becslésekig és a jogi kihívásokig terjedtek. A hatóságok felülvizsgálták az ajánlásokat, és amennyiben azokat relevánsnak és megvalósíthatónak találták, azoknak megfelelően jártak el. Egyes esetekben a hatóságok megelőző intézkedéseket hoztak a potenciálisan félrevívó körülmények ellen, vagy javították az eljárás minőségét.

- Az integritási megállapodás megerősíti az intézményi kapacitást. A civil társadalom megfigyelőjének szerepe nem az, hogy

helyettesítse a hatóságot, hanem az, hogy együttes fellépéssel fokozza annak munkáját a közbeszerzési projektek különböző szakaszaiban. Az ellenőrző szervezet a szakértelem összegyűjtésével és koordinációjával támogatja a civil társadalom képviselőjének munkáját, amelyet aztán elemzés és javaslatok formájában átadnak a hatóságoknak.

- A külső megfigyelés és támogatás segít a nyomás és a korlátok megfékezésében és kezelésében. A közérdek által vezérelt, független fél jelenléte ösztönzőleg hat a szabályozás betartására és a szerződéskötési eljárás – politikai szempontok helyett – technikai és jogi szempontok szerinti lebonyolítására. A független megfigyelőknek a projekttel kapcsolatos nyilvános tájékoztatásai – beleértve a rá vonatkozó elemzésüket és ajánlásaikat is – tovább ösztönzik a konstruktív magatartást és erősítik a közbizalmat.

Ezek az attribútumok együttesen a közbeszerzési projekt jellemzőitől és a kapcsolódó piacoktól függően sokféle hatást fejthetnek ki. Ha az integritási megállapodás olyan stratégiai beruházásba ágyazódik be, amely a közvélemény érdeklődésének középpontjában áll, miközben kedvezőtlen piaci feltételekkel vagy korrupciós kockázatokkal kell számolni, nagyobb valószínűséggel fog kézzelfogható előnyökkel járni. Az integritási megállapodásban részt vevő felek együttműködnek annak érdekében, hogy megállapodjanak a várt hatásokról, és létrehozzák a teljesítmény nyomon követésére szolgáló mechanizmust.

Az integritási megállapodások uniós kísérleti projektje esetében a projektpartnerek hat kategória köré építették és összpontosították hatásvizsgálatukat, a projekt prioritásainak és célkitűzéseinek megfelelően. Az alábbi táblázat ezeket a kategóriákat ismerteti, és példát ad a projekt során megfigyelt hatás eseteire.

Az integritási megállapodások uniós kísérleti projektjében kategóriánként megfigyelt hatásetek

A jobb ár-érték arány előmozdítása

A szerződéskötési eljárás eredményének javítása és a szerződés általános értékének megőrzése vagy maximalizálása a nyilvánosság számára.

A tender dokumentumtervezeteinek felülvizsgálata során a Transparency International Hungary rámutatott, hogy az autópálya-tervezési szerződés értékére vonatkozó előzetes becslések (4,2 millió euró) nincsenek összhangban a hasonló projektekkel. Miután összegyűjtötte a külső szakértő által szolgáltatott információkat és bizonyítékokat, a megfigyelő azt javasolta, hogy az ajánlatkérő szerv 2,8 millió euróra csökkentse a szerződés értékét. Az ügy ismertetését követően az illetékes hatóság további referenciákat nyújtott be, és megemlítette, hogy a jelen eset összetettebb, és több talajelemzési tanulmányra lesz szükség. Mindkét fél ismét felülvizsgálta a becsléseket, és megállapodott abban, hogy a szerződés értékét 3,7 millió euróra csökkenti. Az ajánlatkérő szerv végül 3,6 millió euró értékben ítélte oda a szerződést.

A részvétel, a verseny és a méltányosság ösztönzése

A szerződésre ajánlatot tevő cégek számának növelése a megfigyelt piaci feltételeknek megfelelően, valamint annak biztosítása, hogy valamennyi résztvevő azonos bánásmódban és tájékoztatásban részesüljön.

A Transparency International Románia és a Közpolitikai Intézet által nyomon követett, a romániai ingatlan-nyilvántartás bővítését célzó projekt során nehézségekbe ütköztek bizonyos tervezett szerződésrészek és települések tekintetében. Nevezetesen a szerződés egyes részei iránt nem volt érdeklődés, így azokra egyáltalán nem érkeztek ajánlatok. A helyzet kezelése érdekében a megfigyelők arra ösztönözték az ajánlatkérőt, hogy piaci konzultáció keretében vitassa meg a potenciális ajánlattevőkkel, hogy mi ösztönöznék, illetve mi gátolja a részvételüket. Az ajánlatkérő ezt követően találkozott cégekkel, és összegyűjtötte a releváns információkat, amelyek alapján kiigazíthatta a pályázatot, hogy több résztvevőt vonzzon. Ennek hatásai hamarosan érezhetővé váltak: a következő pályázatokon több szerződésrésze-re érkeztek ajánlatok, valamint több szerződést ítélték oda több vállalkozásnak.

Az átláthatóság és az elszámoltathatóság fokozása

A közbeszerzési projekt fejlesztéséhez való nyilvános hozzáférés javítása annak különböző szakaszaiban, valamint a folyamatban részt vevő egyének és vállalkozások által hozott intézkedések láthatóságának növelése.

Egy szlovéniai kórház energiarendszerének felújítására irányuló projekt végrehajtása során eljárási probléma merült fel a vállalkozó által kért kifizetéssel kapcsolatban, aki beszerzett, de még nem telepített anyagok és berendezések költségeit igényelte. Az illetékes hatóság, miután felfedezte a problémát, a szolgáltatást nyújtó vállalattal való nézeteltérések elkerülése és a fizetési szabályok megfelelő értelmezésének érdekében kikérte a Transparency International Slovenia véleményét. A megfigyelő megvizsgálta a szerződés rendelkezéseit, és egyetértett az ajánlatkérő álláspontjával. A kifizetést hivatalosan elhalasztották az anyagok és berendezések üzembe helyezéséig, a megállapított szabályoknak megfelelően.

A projektek időszerűségének előmozdítása

Hozzájárulás ahhoz, hogy a projekt végrehajtása az időigényeknek és a megállapított ütemtervnek megfelelően történjen, elkerülve a késedelmeket és a jogi kihívásokat, és előmozdítva a folyamatos előrehaladást a befejezésig.

Egy olaszországi régészeti lelőhely és annak múzeuma felújításáért felelős illetékes hatóság összetett közbeszerzési stratégia révén tervezte megvalósítani a látogatók eligazításához és tájékoztatásához szükséges számos szolgáltatás – többek között a jelzőtáblák és a multimédiás berendezések – beszerzését. Ez magában foglalta volna akár hét szerződés koordinálását a vállalkozásokkal annak biztosítása érdekében, hogy azok azonos vizuális identitással rendelkezzenek, és azonos vagy kompatibilis anyagokat, illetve formátumokat használjanak. Ez a munkamennyiség növelte volna a késedelmek esélyét, és meghosszabbította volna a projekt végrehajtását. Emellett növelte annak kockázatát, hogy mindez negatívan befolyásolja a látogatói élményt. A folyamat egyszerűsítése érdekében az ActionAid Italy azt javasolta, hogy a szolgáltatási szerződéseket egyetlen pályázatba vonják össze. Az illetékes hatóság megvitatta a stratégiát más hatóságokkal, amelyek támogatták a javaslatot, és végül a megfigyelő ajánlását követve jártak el.

A polgárok hozzáféréseinek és részvételének növelése

Annak lehetővé tétele a kedvezményezettek és a közösségek számára, hogy tájékoztatást adjanak és kapjanak a közbeszerzési projektről, és annak előrehaladása során akár hozzájáruljanak bizonyos feladatokhoz.

A Transparency International Bulgaria online jelentéstételi eszközt dolgozott ki és indított útjára annak érdekében, hogy fokozza a polgárok szerepvállalását egy alagút építésére irányuló projektben. Ez lehetővé tette a polgárok – különösen a közeli közösségek – számára, hogy megosszák észrevételeiket, beleértve az esetleges kapcsolódó kérdésekre vonatkozó bejelentéseket is, és kérdéseket tegyenek fel. Az eszköz számos bejelentést gyűjtött össze a polgárok projekttel kapcsolatos kétségeiről. Minden alkalommal, amikor ilyen bejelentést kaptak, a megfigyelő kapcsolatba lépett az illetékes hatósággal, ismertette a polgárok aggályait, és összegyűjtötte a releváns információkat, hogy megfelelő választ adjon, amelyet később közzétettek a jelentéstételi platformon.

Az intézményi változások támogatása

Olyan szabályok vagy gyakorlatok elfogadásának szorgalmazása, akár ösztönzők bevezetésével, amelyek javítják a hatóságok kapacitásait a közbeszerzések terén és más kapcsolódó területeken, és amelyek a projekt befejezését és az integrációs megállapodásokat követően is fennmaradnak.

A Transparency International Romania és a Közpolitikai Intézet háttérellenőrzést végeztetett az ingatlan-nyilvántartás növelése érdekében szolgáltatási szerződéseket elnyert vállalatok tekintetében. Az eredmények azt mutatták, hogy nagy az összeférhetlenség kockázata. Mivel ez egy szakosodott piac, nagy a valószínűsége, hogy a kormánytisztviselők és a szakemberek több, különféle szállal kötődnek egymáshoz. Egyes cégek igazgatói vagy alkalmazottai például a helyi ingatlan-nyilvántartó hivatalban dolgoztak, mielőtt a magánszektorban helyezkedtek volna el. A megállapítások alapján a megfigyelők számos intézkedést javasoltak a szerződések végrehajtása során gyakorolt jogtalan befolyásolás megelőzésére. Emellett képzést biztosítottak a kataszteri irodák számára, hogy jobban megértsék a felmerülő kockázatokat. Ez az erőfeszítés hozzájárult a tudatosság növeléséhez és ahhoz, hogy a helyi hatóságok megfelelően kezeljék ezeket a helyzeteket, és betartsák a vonatkozó nemzeti jogszabályokat.

1.4. ÖSZTÖNÖZHETI-E AZ INTEGRITÁSI MEGÁLLAPODÁS A SZÉLESEBB KÖRŰ REFORMTÖREKVÉSEKET?

Az integritási megállapodás olyan eszköz, amely bizonyos állami beruházások védelmét szolgálja, különösen azokat, amelyek jelentős értékkel bírnak és kritikus kockázatoknak vannak kitéve. Az integritási megállapodások létrejötte és működése azonban további előnyökkel is jár. Elsődleges funkcióján kívül messzemenőbb hatásokkal is járhat, ha a felek elismerik a közbeszerzési gyakorlatok, eljárások vagy a kapcsolódó szabályozás javításának szükségességét, és az integritási megállapodást az erre irányuló erőfeszítések részének tekintik.

Először is, ha az integritási megállapodás több mint egyszeri, korlátozott tapasztalat, és hosszabb időn keresztül vagy ugyanazon ágazaton belül több közbeszerzési eljárásra is kiterjed, információkkal szolgálhat a reformkezdeményezésekhez. Az ismétlődő végrehajtás lehetővé teszi a civil társadalom megfigyelői számára, hogy feltárják és értékeljék azokat a rendszerszintű problémákat, amelyek egy adott piacot, adott projekteket vagy hatóságokat érintenek. Ennél is fontosabb, hogy lehetővé teszi a megfigyelők számára, hogy bizonyítékokat gyűjtsenek a problémák megoldásához. Az integritási megállapodások uniós kísérleti projektjében részt vevő egyes ellenőrző szervezetek azonosítottak bizonyos problémákat, majd együttműködtek a jogalkotókkal vagy a szabályozókkal a lehetséges megoldások kidolgozása és megvitatása érdekében. Mások további tevékenységeket építettek be az általuk végzett ellenőrzésbe, hogy képzést nyújtsanak, és olyan területeken javítsák a hatóságok és az ajánlattevők konkrét kapacitásait, mint az összeférhetlenség megelőzése vagy a visszaélések bejelentése.

Az integritási megállapodások alkalmazási köre oly módon is kiterjeszhető, hogy összekapcsolják azokat a közbeszerzési eljárás során felmerülő szakpolitikai kérdésekkel, és előrejelzik azokat az intézkedéseket, amelyek e kérdések kezelése szempontjából relevánsak lesznek. Ha a felek az integritási megállapodás révén már ismerik ezeket, akkor olyan konkrét intézkedéseket javasolhatnak és mérlegelhetnek, amelyek mind az ellenőrzés, mind a teljes projekt szempontjából előnyösek. Ezenkívül az integritási megállapodás támogató teret biztosíthat az átláthatóságot, az elszámoltathatóságot és a közbeszerzésben való részvételt növelő, innovatív

intézkedések teszteléséhez és előmozdításához is. Mérlegelni lehet, például, a következőket.

- **Nyílt hozzáférésű adatok.** A közbeszerzési szerződésekre vonatkozó adatokat olyan formátumban kell rendelkezésre bocsátani, amely lehetővé teszi azok újrafelhasználását és elemzését a szerepvállalás, a felügyelet és a fejlesztés új lehetőségeinek megnyitása érdekében. Az integritási megállapodáson keresztül megállapodhatnak abban, hogy mely konkrét adatkészleteket teszik közzé nyílt hozzáférésű adatként¹⁰, ideális esetben a globális közzétételi szabványok szerint. Az integritási megállapodás bemutathatja használatukat és értéküket a közbeszerzési projektek ellenőrzése során.
- **Eszközök és érdekeltségek közzététele.** Az eszközök és érdekeltségek nyilvánosságra hozatala meghatározó gyakorlat a korrupció megelőzése szempontjából a közbeszerzésben és a kormányzati döntéshozatalban. Amennyiben egy adott országban szisztematikusan gyűjtik az ilyen információkat, a megfigyelőknek érdemes azokat beépíteniük az ellenőrzésbe. Amennyiben kevesebb információ áll rendelkezésre vagy az csupán az összeférhetlenség hiányára vonatkozó nyilatkozatra korlátozódik, az integritási megállapodás javasolhatja, hogy a hatóságok proaktívan tegyenek közzé átfogóbb információkat.
- **Tényleges tulajdonlás.** Ahogy az EU egyre közelebb kerül a tényleges tulajdonosokra vonatkozó adatok szisztematikus gyűjtéséhez¹¹, rendkívül fontos kiemelni, hogy ezen adatok milyen értéket képviselnek a közbeszerzéseken belüli korrupciós kockázatok széles körének megelőzése szempontjából. Amennyiben az adatok rendelkezésre állnak, az integritási megállapodás megfigyelői ösztönözhetik a hatóságokat, hogy azok felhasználásával azonosítsák az összeférhetlenségeket és megelőzzék a jogtalan befolyásolást. Ha a tényleges tulajdonosokra vonatkozó nem állnak rendelkezésre, az integritási megállapodás felhasználható arra, hogy a hatóságokat ezen adatok gyűjtésére kötelezze, vagy felkérje az ajánlattevőket,

hogy önkéntesen tegyék közzé ezeket az információkat.

- **Visszaélések bejelentése.** Az integritási megállapodás célkitűzéseivel összhangban szintén megfontolandó kötelezettségvállalás a korrupciós magatartás jelentésére vonatkozó legmagasabb szintű, biztonságos mechanizmus biztosítása. Amennyiben nem létezik visszaélés-bejelentési mechanizmus, a hatóságoknak és a civil társadalom képviselőjének érdemes együttműködni egy ilyen esetben követendő eljárásrend kidolgozásában és egy olyan csatorna létrehozásában, amely célja a jelentések fogadása és kivizsgálása, legalább a figyelemmel kísért közbeszerzési eljárás időtartama alatt. Ha már létezik, akkor az eljárásrend megfelelő működésének felülvizsgálata is kapcsolódhat az integritási megállapodáshoz.
- **Lobbizás és politikai finanszírozás.** A korrupció megelőzése érdekében elengedhetetlen, hogy a megfigyelők hozzáférjenek a vállalatok, egyesületek, szervezetek és magánszemélyek által a közbeszerzési eljárásokban a hatóságok befolyásolása érdekében folytatott találkozókra vagy egyéb tevékenységekre vonatkozó információkhoz. Amennyiben ezek az információk rendelkezésre állnak, a civil társadalom képviselője felülvizsgálhatja azokat az összeférhetlenség megelőzése vagy az esetleges jogtalan befolyásolás azonosítása érdekében. Amennyiben ezek az információk nem állnak rendelkezésre, meg lehet állapodni a hatóságokkal abban, hogy összegyűjtik és a megfigyelő rendelkezésére bocsátják ezeket az információkat a pártatlanság és az összes potenciális ajánlattevővel szembeni tisztességes bánásmód megerősítése érdekében. Ezenkívül a lobbizási adatok összekapcsolhatók a politikai finanszírozási nyilvántartásokkal annak megakadályozása érdekében, hogy egy közbeszerzési eljárást jogellenesen használjanak fel szövetségesek jutalmazására.

Az integritási megállapodás fontos szerepet játszhat azon kezdeményezések széles körében, amelyek célja az EU-n belüli közbeszerzési rendszerek javítása, valamint a visszaélésekkel és korrupcióval szembeni védelme. Bemutathatja továbbá, hogy

milyen hatásai lehetnek ezeknek a kezdeményezéseknek, ha releváns közberuházások során hajtják végre őket. Amint azt az előző példák is mutatják, ez abból ered, hogy az EU képes arra, hogy a feleket gyakorlati intézkedések elfogadására kötelezze a jogszabályok betartása és a felügyelet fokozása érdekében.

2. ÚTMUTATÓ: A CÉLNAK MEGFELELŐ INTEGRITÁSI MEGÁLLAPODÁSOK KIDOLGOZÁSA

Miután a hatóságok elismerték az integritási megállapodások értékét, és úgy döntöttek, hogy integrálják azokat a közbeszerzési projektek védelmét célzó stratégiáikba vagy gyakorlataikba, szorosan együtt kell működniük az aktivistákkal és a civil társadalommal a megfelelő elfogadás és végrehajtás érdekében. Az eszköz és az erőforrások alkalmazásának előkészítése során számos szempontot át kell tekinteni és meg kell vitatni. A következő szakaszok az integritási megállapodások uniós kísérleti projektjének tapasztalatai és a partnerszervezetek felvetései alapján a célkitűzések eléréséhez megfelelően összeállított integritási megállapodások megvalósításának alapvető szempontjait tárgyalják.

2.1. A STRATÉGIAI CÉLKITŰZÉSEK ÉS AZ INTEGRITÁSI MEGÁLLAPODÁSOK ÖSSZEKAPCSOLÁSA

Az integritási megállapodás hatálya alá tartozó közbeszerzési projektek kiválasztása az egyik legjelentősebb döntés az eszköz eredményessége szempontjából. Ez a döntés azonban nem egydimenziós. A megfelelő projekt kiválasztása során több változót kell mérlegelni és gondos elemzést kell végezni, amelynek érzékenyen igazodnia kell az adott kontextushoz, valamint a környező kockázatokhoz és feltételekhez. Az integritási megállapodás megvalósítására törekvő indítványozókat és hatóságokat arra ösztönözzük, hogy alakítsanak ki közvetlen párbeszédet és osszák meg egymással mindazokat a releváns információkat, amelyek elősegítik a vitát és a projekt kiválasztását.

Hogyan lehet azonosítani a küszöbön álló közbeszerzési projekteket?

A kormányok és az intézmények Unió-szerte meghatározott politikai és adminisztratív ciklusok szerint működnek, hogy megállapodjanak a szükséges beruházásokról és a közpénzek megfelelő elosztásáról. A beruházásokat a közszolgáltatások iránti kereslet, az aktív politikák és az olyan politikai tényezők határozzák meg, mint például a választási platformok és a kampánybeli ígéretek. Ezek nyomon követése és összeírása az elsődleges módja annak, hogy azonosítani lehessen a közbeszerzési szerződéseket érintő, küszöbön álló közberuházásokat. E ciklusok nyomon követése bizonyos mértékig folyamatos feladat az integritási megállapodások indítványozói számára.

Ideális körülmények között, ha elegendő mozgástér áll rendelkezésre az előkészítéshez, a keresést különböző források segíthetik. A kormányzati tervek vagy stratégiák, a költségvetési információk és egyéb dokumentumok releváns betekintést – sőt akár kifejezett hivatkozásokat is – tartalmaznak a közbeszerzési eljárást maga után vonó állami finanszírozásban részesülő szervekről és projektekről. Ezeket gyakran a végrehajtó ág szervei, például egyes minisztériumok vagy kormányzati egységek készítik elő és teszik közzé. A jogalkotó

szervek is részt vesznek a munkában, mivel ők tárgyalják és hagyják jóvá a költségvetéseket, valamint a felhasználásukra és kifizetésükre vonatkozó szabályokat. Mivel minden ország vagy joghatóság saját szabályokkal és időkeretekkel rendelkezik, a lehetséges projektek áttekintését és az elemzést a folyamatot és annak dinamikáját ismerő, nemzeti és helyi szereplőknek kell irányítaniuk.

A finanszírozás és a költségvetési előirányzatok uniós szinten is a megfelelő pénzügyi eszközök és rendelkezések által meghatározott szabályokat és eljárásokat követik. Például a közös rendelkezésekről szóló rendeletet követően az európai strukturális és beruházási alapokról (esb-alapok) nemzeti partnerségi megállapodásokon és az azt követő operatív programokon keresztül állapodnak meg, amelyek a programozási időszak során frissíthetők és kiigazíthatók. A tagállamok nevében a rendelkezésre álló pénzeszközökről tárgyal és az azokat kezelő szervezetek szintén országonként eltérőek. Gyakran az eszköztől vagy a szakpolitikai területtől függenek. Az uniós ügyekkel foglalkozó állandó képviselők, továbbá az erre kijelölt minisztériumok vagy egységek fontos információforrásként szolgálhatnak.

A nemzeti és uniós szinten kialakított eljárások láthatósága és nyitottsága minden országban eltérő. Az integritási megállapodást indítványozóknak azonosítaniuk kell és ki kell választaniuk a legmegfelelőbb csatornákat és intézkedéseket annak érdekében, hogy időben hozzáférést biztosítsanak az érintett szereplők számára a küszöbön álló közberuházásokkal kapcsolatos releváns vitákhoz és információkhoz. Ideális esetben szorosan együtt kell működniük az integritási megállapodás létrehozása iránt érdeklődő valamennyi érintett hatósággal. Egyes esetekben a hatóságok proaktív módon nyilvánosságra hozzák az információkat, vagy konzultációk révén bevonják a kedvezményezetteket és a polgárokat. Ellenkező esetben az indítványozóknak meg kell vitatniuk, hogyan vitassák és osszák meg az integritási megállapodás valamennyi potenciális résztvevőjével a vonatkozó információkat. A helyzet áttekintése és az elemzés felgyorsítása érdekében kívánatos, hogy minden információ (például strukturált adatok), ideális esetben nyílt formátumban, rendelkezésre álljon.

A küszöbön álló közbeszerzési projektek azonosításakor nem szabad figyelmen kívül hagyni a vészhelyzeteket vagy katasztrófákat. Ilyen események bekövetkeztekor a kormányok szükségszerűen a piacokhoz fordulnak, hogy

beszerezzék a sürgető szükségleteket kielégítő árukat vagy szolgáltatásokat. Az ehhez kapcsolódó szerződések előkészítése, odaítélése és végrehajtása gyakran a rossz gazdálkodás, a csalás és a korrupció fokozott kockázatával jár. Integritási megállapodással csökkenthetők az ilyen kockázatok, bár ennek létrehozása valószínűleg szintén kihívást jelent.

Az azonnali helyzeten túl, a válságok olyan jövőbeli közberuházásokhoz is vezetnek, amelyek nyomon követését érdemes megfontolni. Ezek célja a vészhelyzet vagy katasztrófa adott közösségeket érintő következményeinek enyhítése vagy újbóli előfordulásának megakadályozása.

szükségállapot, és a munkacsoport befejezte működését, a TI Latvia nyilvános jelentést készített és tett közzé megállapításairól. Általánosságban elmondható, hogy a TI Latvia „nem észlelt jelentős eltéréseket a vészhelyzeti protokollban meghatározott eljárástól”, és arról számolt be, hogy a legtöbb beszerzés „következtesen megfelelt a kidolgozott pályázati feltételeknek”. Ugyanakkor azt is megjegyezte, hogy három eljárás esetében problémák merültek fel a protokoll betartásával kapcsolatban. Ezen és egyéb megállapításai mellett a TI Latvia egy sor ajánlást is megfogalmazott a jövőbeli eljárásokra vonatkozóan. Ezek az információk a szervezet honlapján érhetők el.

Forrás: Delna – TI Latvia, On the Results of Covid-19-Related National Central Procurement Monitoring (Delna – TI Latvia, 2020). Elérhető az alábbi oldalon: <https://delna.lv/lv/2020/08/03/ar-covid-19-saistito-valsts-centralizeto-iepirkumu-uzraudzibas-zinojums/>

A Transparency International és a Covid19-hez kapcsolódó közbeszerzés ellenőrzése Lettországbán

2020-ban, a Covid19-világjárvány kezdetén Lettország minisztertanácsa megbízta a Védelmi Minisztériumot, hogy vezesse az egészségügyi válság kezeléséhez szükséges létfontosságú áruk, többek között egyéni védőeszközök és fertőtlenítőszeres beszerzésére irányuló központosított stratégiát. Ennek megvalósítása érdekében különböző kormányzati szervek képviselőiből létrejött egy 14 fős munkacsoport. Aggódva a helyzetből fakadó kihívások miatt, a minisztérium felvette a kapcsolatot a Transparency International lettországi csoportjával (Transparency International Latvia, TI Latvia), hogy feltárja, hogyan működhetnének együtt az átláthatóság biztosítása, a közpénzek hatékony felhasználása és a saját sürgősségi közbeszerzési protokollja megsértésének megelőzése érdekében. Több megbeszélést követően mindkét fél egyetértett abban, hogy a TI Latvia bevonásának legjobb módja az lenne, ha független megfigyelőként részt venne a munkacsoportban, amely hozzáférést biztosítana számára valamennyi közbeszerzési információhoz, és lehetővé tenné, hogy ajánlásokat fogalmazzon meg. 2020. április 21. és június 15. között a TI Latvia nyomon követte a csoport megbeszéléseit és tíz közbeszerzési eljárást (ebből hatot az elejétől fogva). Ez idő alatt a megfigyelő részt vett a releváns üléseken, és bizonyos esetekben figyelemztetett a lehetséges kockázatokra. Amint véget ért a

A relevancia és a lehetőségek értékelése

A küszöbön álló közbeszerzési projektek azonosításával szorosan összefonódnak az integritási megállapodás beépítésének relevanciájával és lehetőségével kapcsolatos kérdések. Bár az integritási megállapodás eszköze a projektek és ágazatok széles körével kompatibilis, olyan állami beruházásokat céloz meg, amelyek esetében a közös érdekek szembemenő, a költségeket, a minőséget és a várható előnyöket esetlegesen veszélyeztető kockázatok merülhetnek fel. E kockázatok közé soroljuk a korrupciót, a csalást, a rossz gazdálkodást és a versenyellenes gyakorlatokat. Ezen túlmenően, tekintettel a megfelelő végrehajtásukhoz szükséges erőforrásokra, az integritási megállapodások elsősorban a stratégiai értékkel bíró projektek esetében fontosak.

A közberuházások értékének és a hozzájuk kapcsolódó kockázatoknak a meghatározása és felmérése nem könnyű feladat. Mivel a közbeszerzési projektek ágazatonként és országonként igen eltérőek, nehéz erre egyedi módszert vagy képletet találni. Ehelyett ezeket a feladatokat az integritási megállapodást indítványozók és a projekt érdekelt felei közötti nyílt, közös vitaként kell megközelíteni, szem előtt tartva az ország sajátosságait. A csoportnak meg kell határozni legalább az információigényeket és az elemzés alapjául szolgáló releváns változókat.

Az integritási megállapodást indítványozóknak arra kell törekedniük, hogy a lehető legnagyobb mértékben csökkentsék azokat az információs hiányosságokat, amelyek megakadályozzák a csoportot abban, hogy teljes mértékben megértse a projektet és annak eredetét, az érintett intézményeket, a kedvezményezetteket vagy az érintett közösségeket, valamint a kapcsolódó piacokat és azok szereplőit. A tervekhez és az előzetes pályázati dokumentációhoz való hozzáféréseken kívül további, a nyilvánosság számára nem hozzáférhető információkhoz is lehet hozzáférést kérni. Végezhető kutatás vagy interjú konkrét érdekelt felekkel vagy szakértőkkel, de a korábbi, hasonló jellegű közbeszerzési eljárások is felülvizsgálhatók.

Az elemzés változóit a szóba jöhető projektek körülményei határozzák meg. Ezek közé tartoznak a piaci feltételek, a korábbi szerződések, sőt a politikai ciklusok és események is. Figyelembe kell venni a szóban forgó közbeszerzési rendszer¹² jellemzőit és hiányosságait is. A civil társadalmi szervezetek, tudományos szakemberek vagy akár kormányzati intézmények által készített szakértői jelentések információkkal szolgálhatnak a megbeszélésekhez, és rávilágíthatnak a valószínűleg megfigyelendő kockázatokra és hiányosságokra. Az uniós egységes piaci eredménytábla például konkrét, a versenyre, az átláthatóságra és az ár-érték arányra kiterjedő mutatókat tartalmaz a 27 tagállam közbeszerzési rendszereire vonatkozóan.

Az uniós országokban lenniük kell olyan országspecifikus jelentéseknek, amelyek további részleteket tartalmaznak azokról a kérdésekről, amelyeket gyakran figyelnek meg közbeszerzési eljárásaik vagy politikáik során. Ezeket néha felügyeleti szervek, például a legfőbb ellenőrző intézmények, parlamenti bizottságok vagy szakosodott szervezetek és kutatóközpontok készítik. A médiatudósítások – különösen az oknyomozó újságíráson alapuló – rávilágíthatnak a közbeszerzési szerződések tervezése, odaítélése vagy végrehajtása során gyakran tapasztalt, meghatározó kihívásokra, magatartásra vagy problémákra.

A rendelkezésre álló információk és a javasolt projektek összevetésével a csoport eldöntheti, hogy milyen megfontolások és hivatkozások mentén határozza meg a kockázatokat és az értéket. Ennek során a következő pontok alkalmazhatók.

- **Közérdek.** Az alapvető közszolgáltatások nyújtásával, sürgető szükségletek kielégítésével vagy kampányígérettel

kapcsolatos közbeszerzési projektekre gyakran a társadalom szélesebb rétegei is figyelmet fordítanak. Mivel a kapcsolódó áruk vagy szolgáltatások beszerzésének elmulasztása káros lehet a tervezett kedvezményezettekre vagy felhasználókra nézve, könnyebb a korrupció megelőzésére, a projekt elvárások szerinti befejezésére, valamint az általános teljesítés átláthatóságának és elszámoltathatóságának megerősítésére irányuló ösztönzőket találni.

- **Komplexitás.** Az összetett tervezésű vagy magas műszaki színvonalon megvalósuló projektek esetében több szempontból is megnövekedett kockázatokkal kell szembenézni. Gyakran bonyolult tervezési és ajánlattételi eljárásokat vonnak maguk után, amelyek több lehetőséget kínálnak a versenyt és a méltányosságot sértő jogosulatlan befolyásolásra vagy az ajánlattételi gyakorlatok elcsalására. Emellett ezek végrehajtása valószínűleg fokozott koordinációt tesz szükségessé a szerződő felek vagy a hatóságok között. Ebben a szakaszban további ellenőrzésre lehet szükség a kapcsolódó szerződések megfelelő és időben történő teljesítésének biztosítása érdekében.
- **Pénzben kifejezett érték.** A magasabb költségekkel járó beruházásokat nagyobb valószínűséggel veszik célba korrupciós szereplők. A nagy pénzösszegek hűtlen kezelésének lehetősége növeli többek között a megvesztegetés és a kartellezés esélyét. Nincs sem általánosan elfogadott, sem uniós szintű küszöbérték, amely alatt az integritási megállapodás ne lenne megfelelő eszköz. A nagyságrendeket a hatóságok saját költségvetéséhez vagy projektportfólióihoz viszonyítva kell mérlegelni. Referenciaként: az integritási megállapodások uniós kísérleti projektjének részeként nyomon követett 18 projekt átlagos¹³ értéke 12,3 millió euró volt, míg a projektenkénti értékek 130 000 és 250 millió euró között mozogtak.
- **Intézményi kapacitás.** Egyes esetekben a közbeszerzési projektek olyan erőforrásokat és készségeket igényelhetnek, amelyek nem állnak minden pillanatban a hatóságok rendelkezésére. Ha

ez az eset áll fenn, vagy ha ezek az erőforrások vagy készségek korlátozottak, magasabb a káros döntések meghozatalának kockázata. Ez – egyéb következmények mellett – alááshatja a projekt értékét vagy növelheti annak költségeit.

- **Piaci viszonyok.** A közbeszerzési projekthez kapcsolódó piacok jellemzői és dinamikája felhívhatja a figyelmet a potenciális problémákra vagy kihívásokra. A piacelemzés például rámutathat rés piacokra, specializált piacokra vagy a versenyt korlátozó jogellenes magatartásra. Ezenkívül figyelembe kell venni, hogy a hatóságok mennyire ismerik a kapcsolódó piacokat, mivel ez befolyásolja a hatóságok azon képességét, hogy a közértéket maximalizáló versenyalapú pályáztatási eljárásokat dolgozzanak ki.
- **Korrupcióra utaló jelek.** Értékelni kell a közbeszerzési projektet vagy hatóságot övező korrupciós magatartás (például vesztegetés, összeférhetlenség, jogtalan befolyásolás vagy jogellenes politikai finanszírozás) előzményeit, kísérleteit vagy gyanúját. A korrupciós szereplők valószínűleg további projekteket is célba vesznek ugyanazon hatóságon vagy kormányzati ágazaton belül. Ezenkívül fontos megvizsgálni, hogy egy projekt kapcsolódik-e olyan piachoz, amelynek szereplői kampányoknak vagy politikai pártoknak adományoznak. Számos esetben kiderült, hogy a közbeszerzési szerződéseket gyakran használják az ilyen hozzájárulások visszafizetésére.

Ezek csupán olyan, magyarázó szándékkal felsorolt ismérvek, amelyek referenciaként szolgálva ösztönzik az indítványozók elemzését. A közbeszerzési projektek sajátos jellemzőinek megvitatásakor valószínűleg továbbiak is felmerülnek. Végül ezen ismérvek kombinációja elegendő érvet és bizonyítékot fog szolgáltatni az indítványozóknak ahhoz, hogy megvitassák és megerősítsék a projekt és az integritási megállapodás összekapcsolásának relevanciáját és lehetőségét.

Melyek az ellenőrzés következményei, kockázatai és alternatívái?

A projekt értékének és kockázatainak értékelésével párhuzamosan a civil megfigyelőknek és a hatóságoknak meg kell határozniuk és mérlegelniük kell a nyomonkövetési igényeket és azok következményeit. A projekt jellemzői hatással lesznek arra, hogy a civil társadalom hogyan szervezi meg munkáját, és hogyan alakítja ki a nyomonkövetési mechanizmust. Az indítványozóknak a lehető leghamarabb meg kell vitatniuk ezeket a tényezőket és foglalkozniuk kell velük, miközben információkat gyűjtenek a megfigyelésre kiválasztandó közbeszerzési projektekről.

Az integritási megállapodások uniós projektjének végrehajtása során az alábbi tényezők befolyásolták a nyomon követést.

- **A projektszakasz** a közbeszerzési eljárás kidolgozásának azon szakaszát jelenti, amelyben az integritási megállapodás létrejön. Ideális esetben az integritási megállapodás a tervezési szakaszban társul a projekthez, amikor az ajánlatkérő szerv összegyűjt az azonosított igények felméréséhez és az azoknak megfelelő közbeszerzési projekt megtervezéséhez szükséges minden releváns információt. A pályáztatást megelőző szakaszban lévő projektek is mérlegelhetők, mivel esetükben még lehetőség nyílik a kapcsolódó szerződések odaítélését és teljesítését meghatározó feltételek felülvizsgálatára. Azok a projektek, amelyekben az ajánlatkérést már közzétették, vagy amelyek már egy későbbi szakaszban tartanak, nem alkalmasak integritási megállapodás kötésére. Ezekben az esetekben az ellenőrzés egyéb lehetőségeit lehet mérlegelni, például az elszámolások ellenőrzését vagy a nyilvános értékelést.
- **A becsült időtartam** a közbeszerzési eljárás várható teljes időtartamát jelenti. Ez a költségekre gyakorolt hatása mellett hatással lehet a hatóságok és az érdekelt felek elkötelezettségére és támogatására is. Előfordulhat, például, hogy egy minisztérium vagy kormányzati egység vezetője alig néhány hónappal a projekt megkezdése után távozik hivatalából. Ilyen

esetekben a végrehajtóknak mérlegelniük kell az integritási megállapodás kidolgozásának és előterjesztésének módját annak érdekében, hogy hangsúlyozzák annak függetlenségét és fenntartsák a hatóság támogatását, függetlenül attól, hogy ki lép a korábbi támogató helyébe.

- **A hatókör** azokra a szakaszokra vonatkozik, amelyeket az integritási megállapodás keretében nyomon követnek. Az előző ponttal összhangban ez eredendően a projekt hosszához kötött. Bár valamennyi integritási megállapodásnak figyelembe kell vennie a végrehajtási szakaszt, minimális hatókörüknek a tervezési vagy a közbeszerzési eljárást megelőző szakasztól a kapcsolódó szerződések aláírásáig kell terjednie. Amennyiben egy szerződés teljesítése logisztikai vagy pénzügyi kihívást jelent, a végrehajtást más módszerekkel is nyomon lehet követni.
- **A szakértelem** azokra az ismeretekre és készségekre utal, amelyeket a független megfigyelőnek feladatai ellátásához biztosítani kell. Az integritási megállapodást vezető civil társadalmi szervezet a legtöbb esetben megerősíti ellenőrző csoportját azáltal, hogy a közbeszerzési eljárás szempontjából releváns területeken jártas, további külső szakértőket von be. Ha a projekt erősen specializált vagy réspiachoz kapcsolódik, a rendelkezésre álló szakértők felkutatása jelentős időt vehet igénybe. Emellett előfordulhat, hogy a szakértők becsült díjazását a piaci árnál alacsonyabbra tervezik, ami csökkenti annak valószínűségét, hogy rendelkezésre álló és megfelelő képesítéssel rendelkező szakértőt találjanak. Az integritási megállapodások végrehajtóinak érdemes előzetesen felvenniük a kapcsolatot a kutatóközpontokkal vagy egyetemekkel, hogy azonosítsák a potenciális szakértőket, és releváns információkat szerezzenek a tapasztalataikról és a költségekről.
- **A helyszín** az a fizikai tér, ahol a kapcsolódó szerződések teljesítésére sor kerül. Ez gyakran megfigyelt tényező az infrastrukturális projektek esetében, de áruk és szolgáltatások nyújtása során is

fontos lehet. A távolság mind az idő, mind a költségek tekintetében hatással lesz a megfigyelőre, akár még a tervezési szakaszban is, amennyiben a technikai csoportnak esetleg fel kell keresnie a közbeszerzési projekthez kapcsolódó helyszínt.

- **A fizikai közelség** az ajánlatkérő szerv és az ellenőrző szervezet közötti tényleges távolságot jelenti. Az előző ponttal összhangban e szervezetek helyszínei befolyásolhatják az együttműködés minőségét, különösen akkor, ha az összeköttetés akadályokba ütközik. Ideális esetben az ellenőrző szervezetnek az ajánlatkérő szervvel azonos helyen vagy régióban kell székhellyel rendelkeznie. Ellenkező esetben előzetesen meg kell állapodni a koordinációs mechanizmusokról, a kommunikációs csatornákról és az ütemtervekről, és azokat folyamatosan felül kell vizsgálni. Ha a távolság jelentős, alternatív megoldásként egy csoport vagy képviselő ideiglenesen a hatóság székhelyére telepíthető, vagy mérlegelni kell a rendszeres utazás költségeit.

Mindezen tényezők a költségek, az idő, az emberi erőforrások és egyéb szempontok tekintetében eltérő hatással lesznek az ellenőrzési tevékenységekre. Az ellenőrzési mechanizmust várhatóan vezető civil társadalmi szervezetnek össze kell ezeket vetnie saját kapacitásaival és erőforrásaival. E tényezők elemzése lehetővé teszi az integritási megállapodás végrehajtói számára, hogy pontos költségvetést dolgozzanak ki, amely biztosítja a nyomon követés költségeinek fedezéséhez szükséges pénzügyi forrásokat. Emellett rávilágíthat azokra a kockázatokra, amelyek megfelelő kezelés hiányában alááshatják az integritási megállapodás értékét, sőt veszélyeztethetik annak jövőbeli végrehajtását. Például, ha a forrásokat nem megfelelően különítik el a költségvetésben, az ellenőrzési tevékenységek veszélybe kerülhetnek, és a projekt a befejezése előtt félbeszakadhat.

2.2. AZ INTEGRITÁSI MEGÁLLAPODÁS ÉS A HOZZÁ KAPCSOLÓDÓ ELLENŐRZÉSI MECHANIZMUS LÉTREHOZÁSA

A projektek kiválasztásának megvitatásakor elengedhetetlen a megbízható ellenőrzés alapjainak lefektetése. Az integritási megállapodás fő előnye, hogy segítségével bevonható egy független megfigyelő, aki figyelemmel kíséri a projekt alakulását, és ajánlásokat fogalmaz meg a feltárt problémák javítására vagy kijavítására. A következő szakaszok három alapvető, az ellenőrzési mechanizmust együttesen meghatározó szempontot tárgyalnak: az integritási kötelezettségvállalás és az ellenőrzési megállapodás, az azt vezető civil társadalmi szervezet kiválasztása és annak finanszírozása.

Az integritási kötelezettségvállalás és az ellenőrzési megállapodás megfogalmazása

Az integritási megállapodás a legalább az ajánlatkérő szerv és a civil társadalmi szervezet közötti, egy vagy több közbeszerzési eljárás nyomon követésére vonatkozó, hivatalos megállapodás révén valósul meg. A megállapodáshoz a projektől, valamint a jogi és intézményi környezettől függően más érdekelt felek is csatlakozhatnak. Ezek közé tartoznak a felügyeleti szerepet betöltő egyéb hatóságok, a potenciális ajánlattevők vagy végső soron a szerződést elnyerő ajánlattevő. A megállapodás végrehajtóinak meg kell vitatniuk, kik lehetnek a megbízható és hiteles integritási megállapodás létrehozása szempontjából releváns érdekelt felek, majd össze kell hívniuk őket.

A megállapodás hozzáigazítható a vonatkozó joghatóság jogi alaki követelményeihez és rendelkezéseihez, és egy vagy több dokumentumba foglalható. A választott formától függetlenül a megállapodásnak egy integritási kötelezettségvállalást és egy ellenőrzési megállapodást kell tartalmaznia.

Az **integritási kötelezettségvállalás** olyan kötelezettségvállalásokra utal, amelyek értelmében a törvénynek megfelelően kell eljárni, tartózkodni kell a korrupt magatartástól, valamint proaktív intézkedések révén fokozni kell az átláthatóságot és az integritást. A kötelezettségvállalások az egyes felekre nézve egyediek lehetnek. A legfontosabbak

az ajánlatkérő szerve és az ajánlatot benyújtó ajánlattevőkre vonatkoznak.

A kötelezettségvállalás leginkább az alábbi kérdésekre terjed ki:

- **Tartózkodni kell a megvesztegetés minden formájától.** A köztisztviselők nem fogadhatnak el és nem kérhetnek semmilyen jogtalan juttatást, beleértve az ajándékokat is. Hasonlóképpen, az ajánlattevők nem ajánlanak fel csúszópénzt, és nem egyeznek meg csúszópénz fizetéséről.
- **Tartózkodni kell minden más jogellenes vagy versenyellenes magatartástól.** Minden résztvevő vállalja, hogy nem vesz részt olyan rendszerben, amely jogellenesnek minősül, vagy amelynek célja a versenynek az ő javára történő korlátozása vagy megszüntetése. Ez a rendelkezés az aláíró nevében eljáró valamennyi személyre vonatkozik.
- **A vonatkozó szabályozás betartása.** Az aláírók megállapodnak abban, hogy betartják az alkalmazandó szabályozást többek között az olyan területeken, mint az információhoz való hozzáférés, a verseny, a csalás elleni küzdelem, a pénzmosás és a környezetvédelmi jogszabályok. Az indítványozóknak a vállalás megszövegezésekor meg kell határozniuk a leginkább releváns jogi eszközöket.
- **Magatartási kódex betartása.** Az ajánlatkérő és az ajánlattevők kötelezettséget vállalnak arra, hogy kidolgoznak egy magatartási kódexet, amely meghatározza a nevükben eljáró személyek magatartását. Az ajánlattevők esetében ez az alvállalkozókra is kiterjedhet.
- **A korrupt magatartás bejelentése.** Valamennyi fél kötelezettséget vállal arra, hogy tájékoztatja az illetékes hatóságokat a közbeszerzési projekthez kapcsolódó magánszemély vagy szervezet által elkövetett bármely jogsértésről vagy korrupt gyakorlatról. Ezen kötelezettségvállalás keretében létrehozhatnak egy a visszaélések bejelentésére szolgáló mechanizmust vagy

eljárásmódot, illetve elvégezhetik a meglévők felülvizsgálatát.

- **Az információk proaktív közzététele.** Az alkalmazandó szabályozástól függően a vállalat meghatározott szereplőket kötelezhet arra, hogy bizonyos információkat a nyilvánosság vagy az ellenőrző szervezet rendelkezésére bocsássonak. Ezt az elszámoltathatóság vagy az integritás szempontjából indokolni kell. A vállalatokat például arra kérjük, hogy ajánlatuk benyújtásakor annak részeként fedjék fel tulajdonosi szerkezetüket és azonosítsák tényleges tulajdonosaikat.
- **Őszinte információcsere.** Az aláírók kötelezettséget vállalnak arra, hogy kérésre vagy a szerződéskötési dokumentáció részeként mindig pontos és valós információkat szolgáltatnak, beleértve az ajánlattételhez szükséges igazolásokat, az alvállalkozókat és az ajánlatokat.
- **Az összeférhetlenség megelőzése.** Valamennyi fél – és különösen az összes érintett köztisztviselő – kötelezettséget vállal arra, hogy nyilvánosságra hoz minden olyan magánérdeket, amely a közérdekkel összeegyeztethetetlennek tűnhet. Ideális esetben ennek a kötelezettségvállalásnak inkább konkrét érdekeltségre vonatkozó nyilatkozatokat kell tartalmaznia, semmint egy olyan általános nyilatkozatot, amely arról szól, hogy nem áll fenn összeférhetlenség.
- **A kedvezményezettek vagy az érintett közösségek bevonása.** Ez a kötelezettségvállalás – relevanciájuktól függően – előírható a projekthez kapcsolódó közösségek bevonását. E vállalat hatályát a projekt jellemzői és az intézményi keret alapján kell meghatározni. Az információkhoz való hozzáférés bővítésétől a formális részvételi mechanizmusokig, például konzultációig vagy közös alkotásig terjedhet.

Ellenőrzési megállapodás: arra szolgál, hogy meghatározza azokat a konkrét feltételeket és intézkedéseket, amelyek iránymutatásul szolgálnak az ajánlatkérő szerv és az ellenőrzési mechanizmust vezető civil társadalmi szervezet közötti együttműködéshez. A megállapodás célja, hogy működőképessé tegye az integritási

kötelezettségvállalás részét képező bizonyos vállalatokat. Többek között a következő szempontokat kell magában foglalnia:

- **Az információkhoz és a megbeszélésekhez való hozzáférés:** azok a rendelkezések, amelyek teljes körű hozzáférést biztosítanak az ellenőrző szervezet számára a vonatkozó dokumentumokhoz és adatokhoz, valamint minden olyan térhez, ahol döntéseket hoznak és vitatnak meg (például más hatóságokkal folytatott munkatalálkozók). Az ilyen jellegű rendelkezések konkrét információkéréseket is meghatározhatnak.
- **Bizalmas vagy érzékeny információk:** azok az intézkedések, amelyeket a megfigyelő a fenntartott és a nyilvánosság számára nem hozzáférhető információkhoz (például ideiglenes titoktartási záradékok) való hozzáférés érdekében be fog tartani. Ezeknek az intézkedéseknek azokra az információkra kell korlátozódniuk, amelyek befolyásolhatják a versenyt és a tisztességes bánásmódot, beleértve a pénzügyi becsléseket, a piaci tanulmányokat és az ajánlatokat.
- **Kommunikációs csatornák:** az információcsere folyamatára és eszközeire, valamint az arra vonatkozó rendelkezések, hogy mindkét félnek folyamatos tájékoztatást kell kapnia a projekttel kapcsolatos friss információkról. Az itt szereplő rendelkezések a projekt jellegétől függően változhatnak. Ugyanakkor meg lehet állapítani konkrét kapcsolattartó pontokat, valamint határidőket és mechanizmusokat az együttműködés esetleges hiányosságainak bejelentésére és kezelésére.
- **Nyilvánosság tájékoztatása:** azok az intézkedések, amelyeket a megfigyelő a nyilvánosság tájékoztatása és az ajánlatkérő szervvel való koordináció érdekében követni fog. A megfigyelőnek folyamatosan tájékoztatnia kell a polgárokat a projekt fejleményeiről, és időszakos jelentéseket kell készítenie, amelyek független beszámolót és értékelést nyújtanak a közbeszerzési eljárás egyes szakaszaiban hozott intézkedésekről és döntésekről.

- **Korrupciós jelentések:** azok az intézkedések, amelyek alapján a megfigyelő a korrupciós jelentések fogadása és kezelése során, illetve a visszaélések bejelentésére szolgáló hivatalos csatornákon keresztül kapott bármely ügyről való tájékoztatás érdekében eljár.
- **Felmondás és visszavonás:** azok a körülmények és hiányosságok, amelyek lehetővé tennék a megfigyelő számára, hogy idő előtt befejezze szerepét, és kilépjen az integritási megállapodásból, valamint ennek kapcsán az ajánlatkérő szerv és az integritási megállapodás más aláírói tájékoztatására és a döntés megvitatásának folyamatára vonatkozó rendelkezések. A fent említett körülmények közé tartozik a kritikus információkhoz vagy találkozókhöz való hozzáférés megtagadása, a megfigyelő által felvetett problémákra vagy a korrupciós jelentésekre adott válasz hiánya.

Az ellenőrzési megállapodást nyilvánosságra kell hozni, és azt minden érdekelt személy számára hozzáférhetővé kell tenni. Az integritási megállapodások uniós projektje során a legtöbb partnerszervezet online tette közzé az integritási megállapodást magukban foglaló dokumentumokat. Ezek példák és iránymutatással szolgálhatnak a jövőbeli uniós integritási megállapodások végrehajtói számára. A Transparency International emellett sablonokat és mintamegállapodásokat is készített, hogy segítsen minden olyan hatóságnak vagy szervezetnek, amely szívesen folytatná munkáját integritási megállapodás keretében. Ezek ingyenesen elérhetők a Transparency International honlapján¹⁴.

Az ellenőrzést vezető szervezet azonosítása és kiválasztása

Az integritási megállapodás keretében ellenőrként eljáró civil társadalmi szervezet egyedülálló szerepet játszik. Olyan külső harmadik fél, amely fokozott hozzáféréssel rendelkezik a kormányzati szerződést odaítélő hatóság és a szükséges áruk vagy szolgáltatások nyújtására törekvő magánszervezetek magatartásának, valamint ezek interakcióinak a megfigyeléséhez. Amint azt az előző szakaszban jeleztük, a megfigyelő áttekintheti a vonatkozó dokumentumokat és adatokat, és beléphet olyan helyekre – például ülésekre, helyszíni látogatásokra

és egyéb rendezvényekre –, ahol a projekttel és a szerződéssel kapcsolatos információkat és döntéseket ismertetik, megvitatják és meghozzák.

A megfigyelőként eljáró szervezet nem lehet politikailag elkötelezett szervezet, üzleti vagy médiaszereplő vagy más profitorientált szervezet. Kiválasztása során a kapacitására és a függetlenségére vonatkozó egyéb szempontokat is figyelembe kell venni. E célból – egyéb tényezők mellett – elemezni kell szervezeti felépítését, személyzeti összetételét, működését, belső politikáit, finanszírozását és pénzgazdálkodását.

Ami a kapacitást illeti, az ellenőrzési mechanizmus vezetésére törekvő civil társadalmi szervezetnek szakértelemmel kell rendelkeznie a következő területeken:

- A közbeszerzéssel kapcsolatos **technikai szakértelem** alapvető fontosságú. A szervezetnek behatóan ismernie kell az alkalmazandó szabályozást, és gyakorlati ismeretekkel kell rendelkeznie a szerződések tervezése, odaítélése és végrehajtása során követett eljárások problémáiról és hiányosságairól. A kapcsolódó témákkal – például az államháztartással vagy a polgárok szerepvállalásával – kapcsolatos további szakértelem szintén előnyös.
- A nyomon követés részét képező tevékenységek széles köre miatt **projektmenedzsmenbeli** készségekre is szükség van. A különböző tevékenységek között sok lesz az átfedés, vagy egymással párhuzamosan fognak történni, ami a különböző szakaszok közötti következetesség biztosítása érdekében megköveteli a vezetést és a koordinációt. Ezen túlmenően, mivel a nyomon követési tevékenységeket finanszírozni fogják, szükség lesz a költségvetés-tervezés és a pénzgazdálkodás terén szerzett tapasztalatra és készségekre is.
- **A kommunikációs és az érdekelt felek irányítására** vonatkozó készségek és szakértelem szintén kulcsfontosságúak. A szervezet szorosan és rendszeresen együttműködik a hatóságokkal és az ajánlattevőkkel, hogy felhívja a figyelmet a problémákra, és ajánlásokat fogalmazzon meg számukra. Bizonyos időszakokban együttműködik a kedvezményezettekkel, a

médiával és a nyilvánossággal is, hogy tájékoztassa őket a közbeszerzési eljárás alakulásáról és saját megállapításairól.

Ami a függetlenséget illeti, a szerepkör következményei, az ellenőrzési feladatok jellege, valamint az integritási megállapodásba és magába az ellenőrző szervezetbe vetett bizalom erősítésének szükségessége megköveteli, hogy a szervezet megfeleljen az alábbiakban ismertetett követelményeknek.

- A szervezet világos nyilvános vezetési struktúrával rendelkezik, ideális esetben a vezetőség és az irányító testületek (például igazgatótanács) egyértelmű szétválasztásával.
- A szervezet irányító testületeiben részt vevő személyek neve nyilvánosan hozzáférhető. Egyikük sem lehet aktív szolgálatban lévő vagy kormányzati szerepre pályázó köztisztviselő.
- Az irányító testületek tagjaik kinevezésére, rotációjára és újraválasztására vonatkozóan egyedi, hivatalos szabályokat alkalmaznak. A hivatali idő korlátozott, különösen a vezető tisztségek (például az elnök) esetében.
- Érvényben vannak a tagoktól elvárt magatartást felvázoló, az irányító szervekre és a végrehajtó csoportra kiterjedő politikák (magatartási vagy etikai kódex), valamint az ezek megsértésének bejelentésére szolgáló csatornák vagy mechanizmusok (visszaélés-bejelentési és panaszkezelési politikák).
- A szervezet összegyűjti és rendszeresen frissíti a tagjai – különösen az irányító szervek tagjai – érdekeltségeire vonatkozó információkat, és ezeknek legalább egy nyilvános változatát közzéteszi. Lehetővé kell tenni annak ellenőrzését, hogy a szervezet egyetlen tagjának sincs-e érdekeltsége a nyomon követendő projektben.
- Az esetleges összeférhetlenségek megelőzésére, azonosítására és kezelésére külön politikát alakítanak ki, megjelölve az annak alkalmazásért felelős személyt vagy testületet.
- A szervezeten belül külön eljárásokat alkalmaznak a korrupciós ügyek és visszaélések bejelentésére, kivizsgálására és kezelésére, és azokat megfelelően terjesztik.
- Rendszeresen készülnek és kerülnek közzétételre a szervezet működését, programjait, projektjeit, tevékenységeit és eredményeit ismertető jelentések. Ezek alátámasztják a szervezet működési ideje alatt szerzett tapasztalatait és következetességét.
- A szervezet pénzgazdálkodását és működését nagy fokú átláthatóság jellemzi. Ez magában foglalja a megfelelő pénzügyi szakellenőrzések bevezetését, a rendszeres pénzügyi kimutatások közzétételét és a vonatkozó számviteli standardok alkalmazását. A szervezet méretétől és kapacitásától függően független auditokat kell biztosítani.
- Minden finanszírozási forrást és bevételt nyilvánosan közzétesznek, ideális esetben megjelölve az egyes adományozók nevét, a jövedelem típusát (például intézményi támogatás, projekt támogatás vagy szolgáltatási szerződés) és az összeget. Amennyiben az adományozók névtelenséget kérnek, a jövedelem típusnak és az összegnek nyilvánosan hozzáférhetőnek kell lennie. Ideális esetben a szervezetnek sokszínű adományozói körrel és bevételi forrásokkal kell rendelkeznie.

E jellemzők vagy gyakorlatok megléte jelentős mértékű függetlenségre utal, és szilárd alapot biztosít a közbeszerzési projektek ellenőrzése során az objektív, tisztességes felügyelethez. Ezen információk többsége valószínűleg megtalálható a szervezet honlapján, vagy bizonyos esetekben kérésre elérhető. Ha kétség merül fel a szervezet alkalmasságával kapcsolatban, harmadik fél – például egy másik civil társadalmi csoport – véleményét is ki lehet kérni.

Az ellenőrzési mechanizmus finanszírozása

Az ellenőrzési tevékenységek költségeinek fedezésére szolgáló pénzügyi források

rendelkezésre állása egyedülálló erőt biztosít az integritási megállapodás számára. Elsősorban azt teszi lehetővé az ellenőrzési mechanizmust vezető civil társadalmi szervezet számára, hogy a közbeszerzési eljárás meghatározott pillanataiban vagy eseményein speciális szakértelmet vegyen igénybe, és megalapozott ajánlásokat fogalmazzon meg.

Mivel az integritási megállapodás célja az adófizetők pénzének védelme, a leggyakoribb ismétlődő finanszírozási forrást az állami források jelentik. Ezeket ideális esetben az ajánlatkérő szerv magatartását irányító vagy felügyelő közjogi szervnek, például ellenőrző szervnek, központi közbeszerzési szervnek vagy pénzügyminisztériumnak kell biztosítania. Az új uniós programozási időszakban például a nemzeti és regionális hatóságok szerepeltethetik terveikben vagy operatív programjaikban az integritási megállapodásokat, és forrásokat különíthetnek el az ellenőrzési mechanizmus számára.

Bizonyos esetekben érvként merülhet fel, hogy a közvetlenül valamely hatóságtól kapott pénzeszközök alááshatják a megfigyelő szerepét. Bár az aggályok relevánsak, a hangsúlyt az integritási megállapodásra elkülönített közpénzek kifizetésével kapcsolatos szabályokra és feltételekre kell helyezni. Ezért döntő fontosságú, hogy a megállapodást előzetesen nyilvánosságra hozzák annak bizonyítása érdekében, hogy az biztosítja a függetlenséget, és lehetővé teszi az objektív megfigyelést és együttműködést.

Állami beruházásokat finanszírozó intézmények – például multilaterális bankok vagy szupranacionális testületek – szintén fedezhetik az ellenőrzési mechanizmus költségeit, fokozva ezáltal saját forrásaik védelmét. Ez volt a helyzet az integritási megállapodások uniós projektje esetében is, amelyben az Európai Bizottság biztosította a szükséges forrásokat. Egyes esetekben arra is ösztönözhetik a finanszírozás kedvezményezettjeit, hogy az integritási megállapodással kapcsolatos költségeket kalkulálják be a kölcsöneikbe vagy a támogatási költségvetésükbe, vagy ajánlják fel, hogy fedezik azok egy bizonyos százalékát.

Egy másik lehetőség, hogy magánalapítványokhoz vagy adományozókhöz fordulunk. Ennek mérlegelésekor a fő kihívást annak biztosítása jelenti majd, hogy semmilyen kapcsolat ne álljon fenn se a közbeszerzési projekthez kapcsolódó piacokon működő vállalatokkal vagy beruházásokkal, se az országban működő konkrét politikai csoportokkal. Ebben az esetben a finanszírozási megállapodás

teljes átláthatósága járul hozzá a függetlenség és a pártatlanság biztosításához.

Bár ezt nem tesztelték, az integritási megállapodások uniós projektjének néhány partnerszervezete megvitatta annak lehetőségét, hogy a jövőben közösségi finanszírozást keressenek. Az olyan konkrét közbeszerzési szerződések esetében, amelyek kézzelfogható hatást gyakorolnak az emberek mindennapi életére, a polgárok érdekeltek lehetnek egy bizonyos összeg felajánlásában. Ha egy szervezet erre az útra lép, fontos lesz mérlegelni olyan konkrét szabályokat, mint például az adomány maximális összegének korlátozása, csak magánszemélyek hozzájárulásának lehetővé tétele, nevük nyilvántartásba vétele és kizárólag az elektronikus átutalások elfogadása. Ezen túlmenően a szervezetek a finanszírozási cél gyorsabb elérése érdekében magánalapítványoktól is kérhetnének kötelezettségvállalást a polgárok pénzeszközeinek kiegészítésére.

Az egyes joghatóságoktól függően célszerű, ha a finanszírozási megállapodás a legmegfelelőbb jogi formát ölti. Függetlenül attól, hogy a pénzeszközök honnan származnak, azokat nyilvánosságra kell hozni az integritási megállapodás hitelességének, valamint a megfigyelők pártatlanságának és függetlenségének biztosítása érdekében.

2.3. AZ ELLENŐRZÉSI MECHANIZMUS ELŐKÉSZÍTÉSE

Amint egyértelműsödik a közbeszerzési projekt és az integritási megállapodás, beleértve annak hatókörét és a rendelkezésre álló erőforrásokat is, az ellenőrzési mechanizmust vezető civil társadalmi szervezetnek át kell gondolnia, hogy miként szervezze meg jövőbeli munkáját, és hogyan tudja zökkenőmentesen megkezdeni ellenőrző szerepét. Ebben a szakaszban a megfigyelőnek át kell gondolnia, miként hajtsa végre az illetékes hatóságokkal kötött megállapodását, és előre kell jeleznie a konkrét tájékoztatási igényeket és a polgárok tájékoztatását és bevonását célzó intézkedéseket. Ezek a szempontok együttesen alakítják majd a megfigyelő stratégiáját és a feladata elvégzésére irányuló terveit.

Kulcsfontosságú információk és adatok

Az integritási megállapodás keretében végzett ellenőrzési folyamat során az információk és az adatok jelentik a legfontosabb inputokat. A független ellenőr ezekkel veti össze és ezek viszonylatában tekinti át a közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódó igényeket, terveket, indokokat és döntéseket. Ezért alapvető fontosságú, hogy világos képünk legyen a létrejövő és a szükséges információkról, arról, hogy mikor lesz rájuk szükség, valamint hogy tudjuk, mely formátumok teszik lehetővé azok mielőbbi újrafelhasználását és elemzését.

A rendelkezésre álló információk célja vagy felhasználása a projekttől függően változik. Az integritási megállapodás időtartama alatt azonban a megfigyelő gyakran végzi a következőket:

- a korrupciós és a rossz gazdálkodással kapcsolatos kockázatok értékelése és azonosítása;
- a projekten belüli döntések indoklása a kitűzött célok és igények tükrében;
- az összeférhetetlenségek felderítése, valamint a részrehajlás és a jogtalan befolyásolás megelőzése;
- az összejátszási rendszerek, versenyellenes magatartások vagy az ajánlattevők csalási kísérleteinek azonosítása;
- az előrehaladás, a kifizetések és a szerződéses rendelkezések betartásának nyomon követése.

Az ellenőrzési tevékenységek tervezésekor az ellenőrzés vezetőjének fel kell térképeznie és meg kell vizsgálnia a közbeszerzéssel kapcsolatos adatok vagy információk állapotát, az alábbi három fő szempontra összpontosítva.

1. **Rendelkezésre állás.** Ez az információ meglétére vonatkozik; ellenőrizni kell, hogy azt egy adott szervezet előállítja vagy összegyűjti-e. A jogi rendelkezések jelölhetik ki vagy hatalmazhatják fel az ezen információk kezeléséért felelős hatóságokat vagy rendszereket.

2. **Hozzáférhetőség.** Ez az információ megszerzésének módjára és formátumára utal. Az információ például ingyenesen, fizetős rendszerben vagy az információhoz való hozzáférés iránti kérelem útján is elérhetővé tehető a nyilvánosság számára. Formátumát illetően lehet digitális – ideális esetben géppel olvasható és nyílt hozzáférésű adat –, vagy csak fizikailag hozzáférhető.
3. **Minőség.** Ez az adatok vagy információk összeállításának és strukturálásának módjára, valamint azok teljességére vonatkozik, összhangban a céllal és az előírásokkal. Bár ez a szempont valószínűleg szubjektívebb lesz, az ellenőrzés vezetésének előre kell jeleznie, mennyire relevánsak és értékesek az információk a soron következő feladatok és elemzések szempontjából.

A nyílt hozzáférésű adatok értéke az ellenőrzés szempontjából

A nyílt hozzáférésű adatok olyan információkat jelentenek, amelyeket ingyenesen és géppel olvasható formátumban bocsátanak rendelkezésre, és amelyek bármilyen célra felhasználhatók. Amennyiben a hatóságok ilyen formátumban teszik elérhetővé a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó információkat, tovább erősíthetik az integritási megállapodásokban rejlő lehetőségeket, és dinamikusabbá és inkluzívabbá tehetik az ellenőrzés folyamatát. A rendelkezésre álló nyílt adatok például gyorsabb elemzést, valamint olyan vizualizációk és eszközök kifejlesztését teszik lehetővé, amelyek közelebb hozzák a kedvezményezetteket a közbeszerzési projekthez és a hatóságokhoz. Egyes integritási megállapodások a kormányzat nagyobb átláthatóságát is előmozdították azáltal, hogy kiegészítő kötelezettségvállalásokat tartalmaztak arra vonatkozóan, hogy a korábban rendelkezésre nem álló szerződéses adatokat nyílt formátumban bocsátják rendelkezésre és teszik közzé, olyan nemzeti vagy globális szabványokat követve, mint például a nyílt szerződéses adatszabvány (OCDS).

Az integritási megállapodások uniós projektje során szerzett tapasztalatok alapján az alábbi táblázat tartalmazza azon adatok, dokumentumok és

információk referencialistáját, amelyekre a megfigyelőnek a folyamat során valószínűleg szüksége lesz ahhoz, hogy alapos elemzést és nyomon követést végezzen. A táblázat az adatok feltételezett rendelkezésre állását is jelzi. A megfigyelőket arra ösztönözzük, hogy vizsgálják felül és bővítsék ezt a listát. Ezzel párhuzamosan előre kell látniuk a megfelelő formátumú információkhoz való időbeni hozzáférés lehetséges kihívásait, és ennek megfelelően fontolóra kell venniük bizonyos intézkedéseket, például a következőket.

- Az információkhoz való hozzáférés iránti, majd egy adott időpontban benyújtandó kérelmek tervezetének elkészítése.
- Az információs hiányosságok feltárása, a kiegészítő adatgyűjtési erőfeszítések vagy alternatív források mérlegelése.
- Az adatfelhasználás vagy -minőség hiányosságainak feltárása, valamint a tisztításhoz és javításhoz szükséges szakértelem vagy erőforrások azonosítása.

Az integritási megállapodás ellenőrzési mechanizmusának potenciális információigénye

Szakasz	Információs egység	Feltételezett rendelkezésre állás	
		Nyilvános	Visszatartott
Tervezés	Igényfelmérés	X	
	Projektterv	X	
	Megvalósíthatósági tanulmány		X
	A piac felmérése		X
	Nyilvános meghallgatási/konzultációs jegyzőkönyvek	X	
	Költségvetési adatok		X
A pályázatást megelőző időszak	Az eljárás ütemezése		X
	Előzetes műszaki előírások		X
	Előzetes értékelési kritériumok		X
	Díjbecslés		X
	Szerződéstervezet		X
	A tisztviselők érdekeltségi nyilatkozatai		X
Pályáztatás	Pályázati felhívás	X	
	A beszerzési módszer indoklása		X
	Műszaki előírások	X	
	Értékelési kritériumok	X	
	Pontosítás iránti kérelmek	X	
	Pontosítások	X	
	Az ajánlattételi dokumentáció módosításai	X	
Ajánlattételből való kizárás	X		
Odaítélés	Ajánlatok		X
	Az ajánlattevők kiléte és jogi dokumentumai		X
	Az ajánlatok értékelése		X
	Az értékelő bizottság jegyzőkönyve		X
	Az eljárás eredményéről szóló tájékoztató	X	
	Megkötött szerződés	X	
Végrehajtás	Panaszok és fellebbezések		X
	Az előrehaladásról szóló jelentések	X	
	Szerződésmódosítási javaslatok		X
	Szerződésmódosítások	X	
	Kifizetések (pénzügyi előrehaladás)	X	
	Panaszok és viták		X

Egyes információegységek tartalmuk vagy negatív hatásaik miatt jogszerűen visszatartottnak tekinthetők, ha azokat korábban nyilvánosságra hozták. Az ilyen visszatartott információkhoz való hozzáférést az integritási megállapodás ellenőrzési megállapodása révén kell biztosítani. A megállapodás kiegészíthető olyan konkrét rendelkezésekkel, amelyek feltüntetik a megfigyelővel megosztandó információkat, a hozzávetőleges időt vagy időpontot, az információk formátumát és a bizalmas kezelés biztosításának feltételeit. Amennyiben vonatkoznak megosztani az ilyen jellegű információkat, bizonyos feltételek mellett fontolóra lehet venni titoktartási záradék vagy megállapodás alkalmazását. Az ilyen záradéknak ideiglenesnek kell lennie, és konkrét információkra kell korlátozódnia. Emellett a hatóságokat ösztönözni kell arra, hogy – mindig összhangban az alkalmazandó szabályozással – proaktívan tegyék közzé a lehető legtöbb szerződéskötési dokumentációt.

Az információk és adatok minőségén kívül – amelyet a részletesség és pontosság szintje tükröz – az időszerűség is az ellenőrzési mechanizmus hatékonyságához kapcsolódó, alapvető jellemző. A rendelkezésre álló információk kevésbé hasznosak, ha azokhoz a megfigyelő a közbeszerzési eljárás későbbi szakaszában fér hozzá, mint amikor az releváns lett volna. Bizonyos dokumentumok vagy adatbázisok hiánya akadályozza a megfigyelő kapacitásait. Hatással lehet az eszköz értékének megítélésére és a közvélemény abba vetett bizalmára is. Az ilyen jellegű kihívások kezelésére szolgáló megelőző intézkedések a következők:

- Azon időpont feltüntetése az ellenőrzési megállapodásban, amikortól a megfigyelő hozzáférést kap a kritikus információkhoz.
- Az információkérésre és -cserére vonatkozó határidők és eljárási szabályok meghatározása. Például a megkereséseket legkésőbb 24 órán belül meg kell válaszolni.
- Külön kapcsolattartók megjelölése az információkérésre és -cserére vonatkozóan az egyes hatóságoknál vagy a megállapodásban részes feleknél.

Ha az integritási megállapodás valamely részes fele nem adja ki a birtokában lévő releváns információkat, a megfigyelőnek fontolóra kell vennie, hogy ezt a kérdést közvetlenül a felek elé tárja-e. Ha a megfigyelő még egyeztetéseket követően is problémákkal szembesül az információkhoz való teljes körű, időben történő

hozzáférés tekintetében, érvényes lehetőség az integritási megállapodásból való kilépés. Ez az intézkedés azonban csak akkor javasolt, ha megerősítést nyert, hogy az együttműködés és az integritási megállapodásban foglaltak betartása alapját vesztette.

A polgárok bevonása az ellenőrzési folyamatba

A polgárok bevonása az integritási megállapodás központi, állandó jellemzője. A polgárok – különösen a közvetlen kedvezményezettek – tájékoztatása és bevonása a jogszabályok betartásának és a felek közötti együttműködés előmozdításának egyik legerősebb ösztönzője. Ha szisztematikusan integrálják az ellenőrzési folyamatba, hozzájárulhat a projektbe és a hatóságok munkájába vetett bizalom növeléséhez.

Amint egyre világosabb és egyre több információ áll rendelkezésre az ellenőrizendő közbeszerzési projekttel kapcsolatban, az integritási megállapodás végrehajtóinak – és különösen az ellenőrzés vezetőjének – előre kell látniuk a polgárok szerepét, és meg kell becsülniük az érdemi szerepvállalásukhoz szükséges erőforrásokat. A projekttel kapcsolatos tudatosság és felelősségvállalás, valamint támogatottságának szintje alapján kell a projektet kiválasztani, és mindezek alapján előzetesen fel kell mérni, hogy a polgárok milyen tevékenységekben lennének hajlandóak részt venni, és milyen szintű kommunikációra számíthatnak.

Ugyanakkor a polgárok integritási megállapodás keretében történő szerepvállalásának hatékony megtervezése érdekében a megállapodás végrehajtóinak számba kell venniük a szóba jöhető tevékenységek széles körét, a projekt jellemzőitől és láthatóságától függően. Bármely terv alapforgatókönyve a hozzáférhető, rendszeres és inkluzív kommunikációval kezdődik. A megfigyelőnek át kell gondolnia, hogyan tájékoztathatja a polgárokat közvetítők nélkül, a teljes folyamat során. A lehetőségek közül néhányat az alábbiakban ismertetünk.

- Erre a célra létrehozott weboldal vagy microsite (mini weboldal), ahol gyakran tesznek közzé híreket és frissítéseket. Ennek tartalmaznia kell a közbeszerzési projektekre és az integritási megállapodásra vonatkozó valamennyi lényeges információt, beleértve a vonatkozó

megállapodásokat és ellenőrzési jelentéseket is.

- Magyarázó anyagok a projektről, a közbeszerzési eljárásról és az integritási megállapodásról. Ezeknek a nem hozzáértő közönségnek szóló kommunikáció alapelveit kell követniük. Javasolt a multimédiás formátumok, például videók vagy infografikák használata.
- A közösségekben népszerű közösségimédia-csatornák használata a projektfejlesztésekre vonatkozó információk közzétételére és adott esetben szervezetek felhívása az ellenőrzésben való részvételre.

Ettől a ponttól kezdve az integritási megállapodás végrehajtói a polgárok bevonására irányuló stratégiák és tevékenységek széles körét mérlegelhetik, amennyiben megfelelően felméri azok költség-, tudás- és erőforrás-vonzatait. Ez utóbbi szempont különösen fontos az integritási megállapodás végrehajtói és különösen a célközösségek és egyének tekintetében. A kísérleti projekt során megállapítást nyert, hogy a polgárok nagyobb valószínűséggel vesznek részt a folyamatban, ha hozzájárulásukat egyértelműnek és érdemnek találják, és részvételük sem a készségek, az eszközök, sem a pénz vagy az idő tekintetében nem jelent terhet.

Következésképpen a polgárok bevonására irányuló stratégiák további mélyreható tervezése több olyan tényező mérlegelését igényli, amelyek fellendíthetik vagy akadályozhatják a részvételt. Néhányat az alábbiakban ismertetünk.

- Az előnyök közvetlensége. Ez arra utal, hogy a kedvezményezettek várhatóan milyen közelről és milyen hamar fogják látni a közbeszerzési projekt értékét a mindennapi életükben. A közszolgáltatásokhoz kapcsolódó szerződések valószínűleg ösztönzik a polgárok részvételét. Ezzel szemben nehezebb lesz bevonni a polgárokat az olyan projektek nyomán követésébe, amelyek közvetett vagy késleltetett előnyökkel járnak számukra.
- A projekt láthatósága. Ez arra utal, hogy a nyilvánosság milyen mértékben foglalkozik a projekttel és milyen figyelmet szentel neki. Gyakran a médiajelenléttel vagy más mutatókkal értékelhető. Ha a projekt

láthatósága magas, a közvetlen kedvezményezettek és a polgárok nagyobb valószínűséggel fognak részt venni és több erőforrást (például időt) szentelnek részvételüknek.

- Technikai összetettség. Ez a közbeszerzési projekt szakosodásának szintjére vonatkozik. A projekt nagymértékű összetettsége akadályozza az érdemi szerepvállalást, mivel a részvétel bizonyos ismeretek vagy készségek meglétét feltételezi.
- Közmegitélés. Ez a nyilvánosságnak a projekttel kapcsolatos hozzáállására, véleményére vagy érzelmeire vonatkozik a támogatástól az ellenállásig terjedően, de utal a hatóságok elismertségére vagy a beléjük vetett bizalomra is.
- Jogi keret. Bizonyos esetekben a közbeszerzési szabályok vagy a kapcsolódó eszközök előírják a kedvezményezettek vagy az érintett közösségek bevonását (például nyilvános konzultációk és meghallgatások révén). Ha ilyen rendelkezések vannak hatályban, a polgárok nagyobb valószínűséggel vesznek részt a folyamatban, és a hatóságok akár külön forrásokat is rendelnek az ilyen jellegű tevékenységekhez.

A projektnek és a kontextusnak megfelelően, ezeket és az egyéb tényezőket figyelembe kell venni annak meghatározásakor, hogy miként és mikor vonjuk be a polgárokat az ellenőrzési folyamatba. A megállapodás végrehajtójának azt a célt kell kitűznie, hogy olyan érdemi szerepvállalást biztosítson, amely lehetővé teszi a polgárok számára, hogy releváns hozzájárulást nyújtsanak a projekt nyomán követéséhez, valamint hogy ennek során megőrizzék az ösztönzők magas, míg az akadályok alacsony szintjét. A kísérleti projekt során a projektpartnerek többek között az alábbi tevékenységeket hajtottak végre:

- a hatóságok és a kedvezményezettek vagy az érintett közösségek közötti párbeszéd a releváns információk cseréjének előmozdítása, illetve a visszajelzések vagy aggályok gyűjtése érdekében;
- biztonságos és megbízható platformok vagy mechanizmusok létrehozása a lehetséges problémákkal (például megvesztegetéssel)

kapcsolatos aggályok, panaszok vagy jelentések közlésére;

- képzés a polgárok azon képességének javítása érdekében, hogy a projekt során elemezni tudják a pályázati dokumentumokat, valamint azonosítani tudják a szabálytalanságokat és figyelmeztető jelzéseket;
- helyszíni látogatások, amelyek során a megfelelő hatóságok és vállalkozók ismertetik a projekt végrehajtásának előrehaladását.

A tervezett tevékenységek végrehajtásának biztosítása érdekében mindezeket az ellenőrzési megállapodásban foglalt kötelezettségvállalások részeként is elő kell irányozni. Ezenkívül az integritási megállapodás hatókörére és költségvetésére vonatkozó becslésekben is figyelembe kell venni őket. Egyes esetekben szükséges lehet, hogy az ellenőrző csoport a megfelelő végrehajtás és nyomon követés biztosítása érdekében szakosodott vagy erre a célra kijelölt személyzetet vonjon be.

A kísérleti projekt belső felülvizsgálata során megállapítást nyert, hogy a polgári szerepvállalással kapcsolatos tevékenységekért felelős személyzettel rendelkező ellenőrző partnerek jobb eredményeket értek el ezen a területen, mint azok, akik más területeken, például projektkoordinációs vagy ellenőrzési tevékenységekért felelős munkatársak között osztották meg ezt a feladatot. Ezt a szempontot figyelembe kell venni az integritási megállapodással foglalkozó csoport összeállításakor. Egy vagy több külső szakértőt kell alkalmazni, vagy másik, releváns tapasztalattal rendelkező szervezettel kell együttműködni.

Végezetül figyelembe kell venni az érintett közösségek közelségét és az adott projekttel kapcsolatos ismereteit. Ha ezt a szempontot nem kezelik megfelelően, aggályok merülhetnek fel az ellenőrzés vezetésének legitimitásával kapcsolatban. Ezért kommunikációt kell kialakítani az érintett polgári csoportokkal vagy vezetőkkel, hogy a lehető leghamarabb megismertessük őket az integritási megállapodás céljaival, hatókörével és korlátaival.

Megbízható irányítási és ellenőrző csoport felállítása

Az integritási megállapodás elveivel és célkitűzéseivel összhangban az integritási megállapodás vezetésének bevált gyakorlatokat kell követnie, és törekednie kell az átláthatóságra és a szakmaiságra. Az ellenőrzési mechanizmust vezető civil társadalmi csoportnak számos szempontot figyelembe kell vennie a projektmenedzsmenttől és a pénzgazdálkodástól egészen a koordinációig és a nyilvántartásig. Ezért a kiválasztott szervezetnek már rendelkeznie kell hasonló vagy kapcsolódó projektek végrehajtása terén szerzett tapasztalattal és központi igazgatási struktúrával, és kapacitáisi tekintetében értékelnie kell legalább a következő szempontokat.

- Szakértelem és emberi erőforrások beszerzése. Ez az ellenőrzési megbízatást elvégző csoport azonosítására és összeállítására való képességre vonatkozik. Ehhez különböző ismeretekre és készségekre lesz szükség, a közbeszerzési projekt műszaki szempontjai tekintetében releváns ismereteken és készségeken kívül.
- Projektmenedzsment. Ez egy sor olyan gyakorlatra és készségre vonatkozik, amelyek az érintett feladatoknak az ütemtervvel és a tervekkel összhangban történő koordinálására, valamint az integritási megállapodásban részt vevő egyénnel és szervezetekkel való kapcsolatok kezelésére szolgálnak.
- Költségvetés-tervezés. Ez a rendelkezésre álló erőforrások kezeléséhez és az elvárásoknak megfelelő, rendezett és módszeres szervezéséhez szükséges készségek és szakértelem összességét jelenti.

Megfelelő csapatot kell összeállítani, amelynek összetétele az ellenőrizendő közbeszerzési projekt nagyságrendjétől és összetettségétől függően változik. Az integritási megállapodás sikeres végrehajtásához szükséges szakértelemhez azonban valószínűleg legalább az alábbiak megléte szükséges.

- A közbeszerzéssel kapcsolatos szakértelem. Az ilyen profillal rendelkezőknek ismerniük kell a közbeszerzési eljárást irányító politikákat, eljárásokat és szabályokat.

- Segítik az ellenőrzés vezetőjét abban, hogy eligazodjon az integritási megállapodás alapvető intézményi és jogi vonatkozásaiban. Az általuk végzett feladatok közé tartozik a pályázati dokumentáció tervezetének vizsgálata, a benyújtott ajánlatok értékelése, valamint az eljárásra vonatkozó jogszabályok szigorú betartásának figyelemmel követése.
- Műszaki szakértelem. Ez a profil az adott közbeszerzési projektől függ. Az ilyen profilú munkatársak feladata, hogy áttekintsék a tervezéssel, a kiírási feltételekkel és a költségekkel kapcsolatos szempontokat, és elemezzék, hogy azok összhangban vannak-e a kinyilvánított igényekkel, a tudományos bizonyítékokkal és gyakorlatokkal, valamint a piaci feltételekkel. Döntő fontosságúak annak értékelése szempontjából, hogy a projektet a politikai vagy személyes preferenciák helyett a közérdek és a műszaki követelmények vezérik-e.
 - Politikák és érdekérvényesítés. Ez azt a személyzetet jelenti, amely célja, hogy a külső szakértőkkel szoros együttműködésben feltárja az ellenőrzött közbeszerzési eljárásokban a hatóságok és a vállalatok által követett politikák, szabályozások és gyakorlatok hiányosságait. Értékelik, hogy az eljárás összhangban van-e a jogszabályban előírt elvekkel és célkitűzésekkel, és javítási javaslatokat tesznek.
 - Kommunikáció. Ez azokra a munkatársakra vonatkozik, akik célja, hogy megfelelő anyagokat dolgozzanak ki az ellenőrzési folyamat megállapításainak és eredményeinek különböző csatornákon keresztül, a különböző közönségek, főként a nyilvánosság körében történő terjesztéséhez. Emellett a médiaorgánumokkal és újságírókkal való kapcsolattartásra is összpontosítani fognak, követve a közbeszerzési eljárást, a piacot vagy a hatóságot.
 - Magas szintű vezetés. Ez azokra a magas beosztású munkatársakra vonatkozik, akik megfelelő tapasztalattal rendelkeznek az ellenőrző szervezet és az integritási megállapodás érdekelt felei, és különösen az ajánlatkérő szervek közötti kapcsolatok kezelésében. Emellett ők felelősek a csoport munkájának koordinálásáért, megállapításainak, teljesítményének és hatásának nyomon követéséért, valamint annak biztosításáért, hogy az ellenőrzési stratégia megfeleljen a várt céloknak.
 - Irányítás. Ez az integritási megállapodás keretében végzett napi feladatokért felelős személyzetre vonatkozik, beleértve az ütemterv, a pénzügyek és az emberi erőforrások figyelemmel követését is. Az ő dolguk annak biztosítása, hogy a feladatokat az integritási megállapodás igényeinek megfelelően és az előzetes terveknek megfelelően végezzék el, vagy hogy a terveket az igényekhez igazítsák.
- A civil társadalmi szervezetek gyakran nem rendelkeznek „házon belül” minden szükséges szakértelemmel és készséggel. Amennyiben kapacitáshiányra derül fény, az ellenőrző szervezet külső tanácsadókkal, például jogi tanácsadókkal vagy konkrét témák szakértőivel együttműködve erősítheti meg a csoportot a közbeszerzési eljárás bizonyos pontjain vagy szakaszaiban. A tőlük elvárt munkamennyiség bizonytalansága miatt ezeket a tanácsadókat olyan keretmegállapodások révén kell alkalmazni, amelyek meghatározzák a munkaórák vagy -napok minimális és maximális számát, valamint a megállapodás szerinti díjat. Ez lehetővé teheti a gyors reagálást, ha az ellenőrzött projektekben változások vagy előre nem látható fejlemények következnek be. A második lehetőség egy másik, kiegészítő készségekkel vagy szakértelemmel rendelkező civil társadalmi szervezettel való együttműködés.
- Ami a projektrányítási készségeket illeti, prioritásként kell kezelni a közbeszerzési projekt alakulásának nyomon követését és pontos nyilvántartását, valamint a költségvetés és a tevékenységek nyomon követését. A hatóságokkal és ajánlattevőkkel való interakciók és találkozók dokumentálása mellett nagy hangsúlyt kell fektetni az elemzésekre, a megállapításokra és az ajánlásokra. A kísérleti projekt során a partnerszervezetek naplót vezettek, beszámolókat írtak és adatbázisokat működtettek a hatóságokkal megosztott problémák, szabálytalanságok és ajánlások dokumentálása céljából. Ezeknek a nyilvántartásoknak az integritási megállapodás teljes életciklusa alatt naprakésznek kell lenniük, és legalább az egyes beszerzési szakaszok végén

aktualizálni kell őket, mivel információkkal szolgálnak a későbbiekben a nyilvánosság elé tárt ellenőrzési jelentésekhez.

Ami a költségvetés összeállítását illeti, az integritási megállapodások legtöbb költségét (az integritási megállapodások uniós kísérleti projektje esetében mintegy 90%-ot) valószínűleg az emberi erőforrások teszik ki. Mindazonáltal más tételeket is figyelembe kell venni, például a következőket:

- utazás, különösen akkor, ha az ellenőrzött projekt fizikai térhez kapcsolódik, és szükség van a megvalósítás helyszínén tett látogatásra;
- logisztika, amely olyan tevékenységekhez kapcsolódik, mint például rendezvények vagy képzések lebonyolítása;
- kommunikáció, többek között, de nem kizárólag jelentések készítése, közzététele és népszerűsítése, kampányok lebonyolítása vagy a közösségimédia-platformok kezelése.

A megfigyelő által nem befolyásolható, váratlan fejlemények vagy késedelmek a tevékenység és a költségek jelentős ingadozását eredményezhetik a

közbeszerzési időszak alatt. A megfigyelőnek gondosan mérlegelnie kell, hogyan kezelje ezeket az ingadozásokat, és olyan tevékenységeket kell terveznie, amelyek támogatják a projekt időkeretétől függetlenül végezhető ellenőrzést.

Az integritási megállapodások uniós projektjében a becslések szerint egy integritási megállapodás végrehajtásának költsége 70 000 euró és 250 000 euró között mozgott, eltekintve a kísérleti projekt általános hatásának kommunikálására és támogatására irányuló programtevékenységektől. Az integritási megállapodások uniós kísérleti projektjének részeként nyomon követett 18 projekt átlagos értéke 12,3 millió euró volt, míg a projektenkénti értékek 130 000 és 250 millió euró között mozgottak. Ezek a költségek a közbeszerzés valamennyi szakaszának ellenőrzését fedezik, a közbeszerzést megelőző szakasztól a szolgáltatások megvalósulásáig. A becslések összhangban vannak az integritási megállapodásokkal kapcsolatban más kontextusokban és a meglévő szakirodalomban megfigyelttel.

3. ÚTMUTATÓ: A HATÉKONY ELLENŐRZÉS BIZTOSÍTÁSA

Az integritási megállapodás alapjainak lefektetését és az összes feltétel teljesülését követően az integritási megállapodásban részt vevő, független civil társadalmi szervezet ellenőrzési munkája révén katalizátorszerepet fog betölteni. Ha pontosan és körültekintően működik, akkor megfigyelései, megállapításai és ajánlásai elősegítik az érdekelt felek közötti együttműködést az integritási megállapodásban vállalt kötelezettségek teljesítése érdekében. Emellett javíthatja az ellenőrzött közbeszerzési projekt eredményeit, valamint fokozhatja az átláthatóságot és a közbizalmat. Annak elősegítése érdekében, hogy a civil társadalmi csoportok betölthessék e szerepüket, a következő szakasz iránymutatást nyújt a legfontosabb sarokkövekről és döntéshozatali pontokról a jó kormányzás elveinek tiszteletben tartása és a folyamat jogtalan befolyásolástól való mentessége érdekében a közbeszerzési ciklus teljes időtartama alatt.

A közbeszerzési ciklus

Tervezés:	az ajánlatkérő szerv feladata, hogy összegyűjtse a vonatkozó információkat a közbeszerzési eljárás megtervezése és az azonosított igények kielégítése érdekében.
A pályáztatást megelőző időszak:	az ajánlatkérő szerv kidolgozza azokat az előírásokat, kritériumokat és a vonatkozó dokumentációt, amelyek iránymutatásul szolgálnak a szerződés odaítéléséhez és végrehajtásához.
Pályáztatás:	az ajánlatkérő szerv ajánlatokat kap a szerződés elnyerése, valamint a szükséges áruk vagy szolgáltatások nyújtása iránt érdeklődő szervezetektől.
Odaítélés:	az ajánlatkérő szerv megvizsgálja a beérkezett ajánlatokat, kiválasztja a szükséges áruk és szolgáltatások nyújtásával megbízandó szervezetet, és véglegesíti a megállapodást.
Megvalósítás:	a szerződést végrehajtják, és a szerződést elnyerő szervezet biztosítja a szükséges árukat vagy szolgáltatásokat.

3.1. TERVEZÉS

Bevezetés

A közbeszerzés tervezési szakaszában az ajánlatkérő szerv felméri igényeit, azonosítja a szerződés tárgyát (a beszerzendő árukat, építési beruházásokat vagy szolgáltatásokat), elemzi a piacot annak felmérése érdekében, hogy az képes-e kielégíteni a szükségleteket, gazdasági, társadalmi vagy környezetvédelmi megvalósíthatósági tanulmányokat készít vagy rendel meg, valamint konzultál a várható kedvezményezettekkel vagy az érintett közösségekkel. Ebben a szakaszban a megfigyelő általános feladata annak ellenőrzése, hogy a folyamat átfogó-e, átlátható-e, nyitott-e a nyilvános vitára és mentes-e a jogtalan befolyásolástól.

A megfigyelőknek először is hozzáférést kell kapniuk a projekt háttér-dokumentációjához, és meg kell vizsgálniuk azt, beleértve az igényfelméréseket és a megvalósíthatósági tanulmányokat, a piacelemzési jelentéseket, valamint a kedvezményezettekkel és az érintett közösségekkel folytatott konzultációs folyamatokat. E dokumentumok felülvizsgálatakor a megfigyelőknek ellenőrizniük kell, hogy az összes

meghozott döntés kellően indokolt-e, és nem hiányoznak-e olyan kritikus információk, amelyek hiányában növekedhet a hibás ajánlat vagy szerződés kockázata. Amennyiben ilyen hiányosságokat tárnak fel, a megfigyelőknek meg kell vitatniuk az ajánlatkérő szervevel, hogy milyen korrekciós intézkedések vagy kiegészítő tevékenységek szükségesek.

A megfigyelőknek tisztában kell lenniük azzal, hogy ez a szakasz gyakran nem határozható meg pontosan (például a nagy infrastrukturális projektekről folytatott megbeszélések hónapokat vagy éveket is igénybe vehetnek), és több lépés átfedésbe kerülhet a pályáztatást megelőző időszakokkal. A megfigyelők részvétele és az ajánlatkérő szervevel való együttműködése attól is függhet, hogy az integritási megállapodásról szóló megállapodás már hatályban van-e vagy sem. Tekintettel arra, hogy ebben a szakaszban jelentős a hibák és a jogtalan befolyásolás kockázata¹⁵, a megfigyelőknek tevékenységeik során rugalmas hozzáállást kell tanúsítaniuk, és nem várhatnak az integritási megállapodásról szóló megállapodás aláírásáig azzal, hogy megkezdjék munkájukat.

A megfigyelőknek a politikai nyomás kezelésére irányuló intézkedéseket is mérlegelniük kell. A korrekciós intézkedésekre vagy kiegészítő tevékenységekre vonatkozó ajánlások késedelmet okozhatnak vagy feszültséget kelthetnek az ajánlatkérő szervevel folytatott együttműködésben,

és a megfigyelőknek készen kell állniuk arra, hogy megalapozott szakmai érvekkel támasszák alá ezeket. A megfigyelőknek a közbeszerzési projektben részt vevő köztisztviselők és döntéshozók érdekeltségi és vagyonyilatkozatainak átvilágítása révén lépéseket kell tenniük az összeférhetlenség enyhítésére és a jogtalan befolyásolás megelőzésére.

A folyamat e szakaszában a megfigyelőknek készen kell állniuk az integritási megállapodás nyilvános bejelentésére. Ez a fontos lépés várhatóan felkelti a közvélemény érdeklődését, és bizonyos kommunikációs kihívásokkal is járhat. A megfigyelőknek azonosítaniuk kell a média, a civil társadalom és más érdekelti csoportok célközönségét, és fel kell mérniük az integritási megállapodással kapcsolatos háttérinformációk iránti igényüket. E feladat megkönnyítése érdekében a megfigyelőknek érdemes külön weboldalt létrehozniuk az integritási megállapodásról, amely részletes információkat tartalmaz a projektről, a hírekről és az új fejleményekről, a vonatkozó dokumentumokhoz való hozzáférésről, valamint a szabálytalanságok polgárok általi bejelentésére szolgáló csatornákról vagy mechanizmusokról.

A háttérdokumentumokhoz való hozzáférés

Tevékenységük első lépéseként a megfigyelőknek hozzáférést kell kérniük a közbeszerzési projekttel kapcsolatos valamennyi fontos háttérdokumentációhoz annak érdekében, hogy megértsék annak indokait, és biztosítsák, hogy összhangban álljon a közérdekkel. E dokumentációnak tartalmaznia kell legalább a projekt céljaira és célkitűzéseire, valamint azoknak a kormányzati politikákkal és stratégiákkal való összehangolására, az igényfelmérésre és a szerződés tárgyának (a beszerzendő konkrét áruk, építési beruházások vagy szolgáltatások) meghatározására, a megvalósíthatósági tanulmányokra, a piacelemzésre és a várható kedvezményezettekkel vagy az érintett közösségekkel folytatott konzultációkra vonatkozó információkat¹⁶.

A megfigyelőknek érdemes ellenőrzőlistát készíteniük a dokumentumokról, és azonosítaniuk azokat, amelyek már nyilvánosan hozzáférhetőek, illetve azokat, amelyeket még ki kell kérni az ajánlatkérő szervtől. E folyamat megkönnyítése érdekében kérdőívet küldhetnek az ajánlatkérőnek,

amelyben felkérjük, hogy adjon áttekintést a közbeszerzés tervezése érdekében eddig tett lépésekről, a kapcsolódó dokumentációval és a hozzáférés módjára vonatkozó utasításokkal együtt. Ez lehetővé teszi a megfigyelők számára, hogy ellenőrizzék a folyamat átfogó jellegét, azonosítsák a lehetséges kiegészítő tevékenységeket, és felmérjék az azzal kapcsolatos információk közzétételének szintjét.

Bizonyos helyzetekben – nagy valószínűséggel akkor, amikor az integritási megállapodás még nem jött létre – az ajánlatkérő szerv megtagadhatja bizonyos információknak a megfigyelőkkel való megosztását, mivel úgy ítélheti meg, hogy az sértene a titoktartási szabályokat. Ilyen esetekben a megfigyelőknek alaposan ellenőrizniük kell a vonatkozó jogszabályokat annak tisztázása érdekében, hogy az ajánlatkérő szervnek jogában áll-e ilyen alapon visszatartani az információt, valamint hogy van-e lehetőség dokumentumok szerkesztett formában történő beszerzésére¹⁷. Az előbbi esetben, annak biztosítása érdekében, hogy az információ ne kerüljön nyilvánosságra, kérhetik eseti titoktartási megállapodás aláírását, vagy javasolhatják a titkosított információcsere- és adattárolási technológiák használatát.

Projektprofil, igényfelmérés és megvalósíthatósági tanulmányok

A projektprofilhoz kapcsolódó dokumentáció általában a projekt céljairól és célkitűzéseiről, az igényfelmérésekről, a szerződés tárgyáról, a tervezett tevékenységekről és a becsült költségvetésről tartalmaz információkat¹⁸. A megfigyelőknek ellenőrizniük kell, hogy ezek az információk összhangban vannak-e a kormányzati politikákkal és beruházási tervekkel, valamint az ajánlatkérő szerv számára elkülönített teljes költségvetéssel. A nyilvánvaló eltérések figyelmeztető jelzést jelenthetnek a korrupcióra vagy az összeférhetlenségre vonatkozóan. Amennyiben azonosításra kerül, a megfigyelőnek további pontosításokat és szükség esetén indokolást kell kérnie az ajánlatkérő szervtől. Akár a felügyeleti hatóságokat is figyelmeztetheti a gyanújára.

A megfigyelőknek – ideális esetben külső szakértők támogatásával – ellenőrizniük kell, hogy a szerződés tárgya megfelel-e az azonosított igényeknek. A megfigyelőnek tisztában kell lennie azzal, hogy az igény nem a beszerzendő áruk, építési beruházások vagy szolgáltatások (például villamosvonal) iránt

merül fel, hanem azon funkció iránt, amely hiányzik egy konkrét célkitűzés eléréséhez (például a mobilitás javítása egy körzeten belül)¹⁹. A megfigyelőknek ezért ellenőrizniük kell, hogy az ajánlatkérő szerv megfelelően mérlegelte-e az igény kielégítésének egyéb lehetőségeit, és ha erre nem került sor, egyértelmű indokolást kell kérnie.

Infrastrukturális munkálatok vagy nagy értékű közberuházások esetében a megfigyelőknek felül kell vizsgálniuk a lehetséges gazdasági, társadalmi és környezeti megvalósíthatósági tanulmányok minőségét. Meg kell vizsgálniuk a projekt várható hatásait, költségeit, előnyeit és kockázatait²⁰. Mivel ezeket a tanulmányokat gyakran független külső szakértőktől vagy szakosodott tanácsadó cégektől rendelik meg, a megfigyelőknek ellenőrizniük kell, hogy ezek a szereplők nem állnak-e kapcsolatban az ajánlatkérő szervevel, hogy ideális esetben nyílt, tisztességes és átlátható eljárás keretében választották-e ki őket, és hogy a megállapításaik ellenőrzés céljából a nyilvánosság rendelkezésére állnak-e.

Piacelemzés

A tervezési dokumentumok közül a piacelemzés elengedhetetlenül fontos, megvizsgálandó információ. Az ajánlatkérő szerv az azonosított igények kielégítésére rendelkezésre álló megoldások feltérképezése, az érintett piac megismerése, valamint a szerződés tárgyának és becsült értékének pontosabb meghatározása érdekében végzi ezt²¹. Ha a piacelemzést nem megfelelően (vagy egyáltalán nem) végzik el, az hiányos vagy nem megfelelő pályázati dokumentációhoz vezethet. Ez viszont növeli annak kockázatát, hogy nem lesz olyan gazdasági szereplő, aki ajánlatot kíván tenni, vagy aki képes lenne teljesíteni a szerződést.

Az ajánlatkérő szervek elsősorban az alábbi módszerek közül egy vagy több alkalmazásával elemzik a piacot:

- a hasonló árukra, építési beruházásokra vagy szolgáltatásokra vonatkozó, korábbi közbeszerzési eljárások áttekintése;
- elméleti piackutatás az aktív gazdasági szereplők azonosítása, az érintett piacon folyó verseny típusának és mértékének, valamint az árképzési politikáknak a megértése érdekében;

- piaci konzultáció, hogy közvetlenül a potenciális ajánlattevőktől gyűjtsenek adatokat számos szempontból, például a költségek, a specifikációk, a termelési kapacitás, az idő, az alternatívák és egyéb releváns feltételek tekintetében²².

A megfigyelőknek ellenőrizniük kell a piacelemzési folyamat átfogó jellegét és az elkészített dokumentáció minőségét²³. A fenti módszerek közül csak az egyiket követve végzett piacelemzések elégtelen tervezésre utalhatnak. Ebben az esetben a megfigyelőknek meg kell próbálniuk megérteni, hogy az ajánlatkérőnek van-e erre érvényes indoka (például korlátozott belső kapacitás vagy ismétlődő beszerzés). Ha az ajánlatkérő szerv költségvetése ezt lehetővé teszi, és a költségek nem aránytalanok, a megfigyelőnek kiegészítő intézkedéseket – például további kutatásokat vagy külső szakértők, például független üzleti elemzők vagy tanácsadó cégek támogatását – kell javasolnia.

A megfigyelőknek ellenőrizniük kell, hogy a piaci konzultációk az átláthatóság, az egyenlő bánásmód és a megkülönböztetésmentesség alapelveit követik-e. Ellenőrizniük kell, hogy az ajánlatkérő szerv nem zárt-e ki a piackutatásban azonosított lehetséges gazdasági szereplőket, és hogy a konzultáció eredményeként valamely vállalattal megosztott információk más részt vevő vállalkozások számára is rendelkezésére állnak-e. Ha az ajánlatkérő szerv nem teszi meg ezeket az intézkedéseket, a megfigyelők korrekciós intézkedést javasolhatnak, vagy akár a versenyhatóságnak is bejelenthetik az ilyen magatartást, ha az megsérti a vonatkozó szabályokat.

A kedvezményezettek és az érintett közösségek bevonása

A közbeszerzés tervezése során a várható kedvezményezettek és az érintett közösségek véleményének és aggályainak megfelelő figyelembevétele elengedhetetlen a későbbi szakaszokban felmerülő problémák elkerüléséhez. Nem ritka, hogy az infrastrukturális projektek vagy a polgároknak közvetlenül szolgáltatásokat nyújtó projektek a közösségek tiltakozása miatt lelassulnak vagy megszakadnak. A tiltakozások oka lehet, hogy a projekt negatív hatást gyakorol a környezetre vagy bizonyos helyszíneken az életminőségre. E probléma kezelése érdekében a megfigyelőknek arra kell ösztönözniük az ajánlatkérő szervet, hogy megbízatásával összhangban a folyamat lehető legkorábbi szakaszában szólítsa meg a polgárokat.

Ha az integritási megállapodások a tervezési szakaszban létrejönnek, a megfigyelőknek lehetőségük nyílik arra, hogy az ajánlatkérő szerv által tervezett lehetséges kezdeményezések – például nyilvános konzultációk, több érdekelt fél részvételével zajló találkozók és meghallgatások – megfelelőségének értékelése révén javítsák a folyamatot. Tanácsot adhatnak a tervezés javításához, vagy akár aktívan részt vehetnek a szervezésben. A megfigyelőknek a tervezési szakasz lezárultát követően elinduló integritási megállapodások esetében is értékelniük kell a közösség bevonásával kapcsolatos tevékenységek minőségét, és ha ezek elégtelennek bizonyulnak, figyelmeztetniük kell a potenciális kockázatokra, vagy kiegészítő tevékenységeket kell javasolniuk.

A polgárok tervezési folyamatban való részvételének előmozdítása érdekében a megfigyelők arra ösztönözhetik az ajánlatkérő szervet, hogy hozzon létre (vagy – ha már létezik ilyen – fejlessze tovább) a projekttel foglalkozó, híreket, friss fejleményeket és a nyilvános konzultációk jövőbeli lehetőségeire vonatkozó bejelentéseket tartalmazó weboldalt. Egy ilyen csatorna működhetne emellett a projekttel kapcsolatos dokumentáció egyedi hozzáférési pontjaként, az információhoz való jogról szóló rendelet rendelkezései szerinti, további információk gyors lekérésének eszközeként, valamint olyan helyként, ahol a polgárok észrevételeket és javaslatokat nyújthatnak be, kifejezhetik aggályaikat és bejelenthetik a szabálytalanságokat.

A jogtalan befolyásolás és az összeférhetetlenség megelőzése (1. rész)

Egyes esetekben a közbeszerzési projektben részt vevő tisztviselők vagy olyan személyek, akiknek hatalmukban áll befolyásolni azt, olyan pénzügyi, gazdasági vagy egyéb személyes érdekekkel rendelkeznek, amelyek veszélyeztethetik pártatlanságukat vagy függetlenségüket. A megfigyelőknek lépéseket kell tenniük az ilyen helyzetek azonosítása és kezelése, valamint a folyamat jogtalan befolyásolásának megelőzése érdekében.

E célból a megfigyelőknek törekedniük kell arra, hogy teljes körű hozzáférést kapjanak a közbeszerzési projekthez kapcsolódó valamennyi köztisztviselő érdekeltségi és vagyonynyilatkozatához, és figyelembe kell venniük minden olyan releváns információt, amely összeférhetetlenség megállapításához vezethet.

Megvizsgálhatják például a köztisztviselők és bizonyos esetekben családtagjaik kereskedelmi társaságokban lévő részvénytulajdonát. Amennyiben összeférhetetlenséget tárnak fel, a megfigyelőknek meg kell vitatniuk a jogtalan befolyásolás megelőzésére irányuló intézkedéseket az ajánlatkérő szerv vezetőjével, és szükség esetén értesíteniük kell a felügyeleti hatóságokat.

A biztonság további fokozása érdekében a megfigyelők arra ösztönözhetik az ajánlatkérő szervet, hogy a szerződés kiválasztásában, értékelésében vagy odaítélésében részt vevő személyektől írásbeli nyilatkozatot kérjen arról, hogy nem áll fenn összeférhetetlenség. Ennek a dokumentumnak magában kell foglalnia az összeférhetetlenség teljes körű meghatározását (az uniós közbeszerzési irányelv és az uniós költségvetési rendelet rendelkezéseivel összhangban), egy nyilatkozatot, amely megerősíti, hogy a tisztviselő esetében nem áll fenn összeférhetetlenség, valamint egy arra vonatkozó nyilatkozatot, hogy amennyiben összeférhetetlenség merülne fel, azt azonnal jelenteni fogja²⁴. Bár az összeférhetetlenségek rejtve maradhatnak, az aláírt nyilatkozat megkönnyíti a fegyelmi eljárás lefolytatását, ha később merül fel vagy derül rá fény.

Kormányzati tisztviselők érdekeltségi és vagyonynyilatkozatai az EU-ban

Az érdekeltségi és vagyonynyilatkozati rendszerek, amelyek arra kötelezik a nemzeti köztisztviselőket, hogy rendszeresen szolgáltatassanak információkat magánérdekeikről, jövedelmükről, eszközeikről és kötelezettségeikről, központi szerepet játszhatnak az átláthatóság, az elszámoltathatóság és a feddhetetlenség (integritás) előmozdításában a közszférában. Alapvető láncszemnek tekinthetők a korrupció elleni küzdelem szélesebb láncolatában is. Az integritási megállapodásokkal összefüggésben ezek a megfigyelők alapvető eszközei ahhoz, hogy azonosítsák és kezeljék a közbeszerzésben részt vevő köztisztviselők esetleges összeférhetetlenségét, és megelőzzék a jogtalan befolyásolást. A nyilatkozattételi rendszereknek három fő típusa van:

az összeférhetetlenség felderítésére összpontosító rendszerek, amelyek jellemzően megkövetelik többek között a hivatalon kívül (például kereskedelmi vállalatoknál, civil társadalmi szervezeteknél és szakmai szervezeteknél) betöltött pozíciók és a bevételi források közzétételét;

a jogellenes meggazdagodás felderítésére összpontosító rendszerek, amelyek célja a köztisztviselők vagyonának időbeli nyomon követése, és amelyek jellemzően az ingó és ingatlan javakra, jövedelmekre, részvényekre, értékpapírokra és kötelezettségekre vonatkozó információk közlését követelik meg;

a fenti két típus elemeit kombináló, hibrid rendszerek²⁵.

A kormányzati politikák, a közigazgatási kapacitások, valamint az érde- és vagyonnyilatkozati rendszerek a nemzeti körülményektől és a korrupciós kockázatoktól függően jelentős eltéréseket mutatnak az egyes tagállamokban. A megfigyelőknek ezért meg kell ismerniük a vonatkozó nemzeti szabályokat, és tudniuk kell, hogy mely köztisztviselőknek kell nyilatkozatot tenniük, milyen típusú és milyen területekre kiterjedő információkat kell gyűjteniük, miként érhető el nyilvánosan ezek az információk, melyek a rendszer irányításáért felelős ügynökségek stb.²⁶. Ha ilyen szabályozás nem létezik, a megfigyelő végső eszközként fontolóra veheti eseti nyilatkozatok bekérését.

Kommunikáció és a nyilvánosság részvétele: az integritási megállapodás bejelentése

Amint minden készen áll az integritási megállapodások aláírására, a megfigyelőknek lépéseket kell tenniük az érdekelt felek kommunikációs igényeinek megismerésére, és a rendelkezésre álló eszközök és erőforrások figyelembevételével megfelelő csatornákat (például weboldalak, közösségi média és hírlevelek) kell létrehozniuk ezek kielégítésére. Ebben a szakaszban az egyik legfontosabb kommunikációs vonatkozású döntés az integritási megállapodások nyilvános bejelentésére vonatkozik. Ez egy fontos lépés, amely valószínűleg jelentős közérdeklődést és kommunikációs kihívásokat von maga után, különösen akkor, ha az integritási megállapodás politikailag vitatott projekthez kapcsolódik.

A médiát, a civil társadalmi szervezeteket és más érdekelt feleket jóval a hivatalos bejelentése előtt tájékoztatni kell az integritási megállapodásról. Ez csökkenteni fogja annak kockázatát, hogy a média tudósításaiban félreértelmezze a témát, és segít megtalálni a potenciális szövetségeseket. A közbeszerzési projekttel kapcsolatos témákkal foglalkozó újságírók, valamint az adott területen

szakértelemmel rendelkező civil társadalmi szervezetek vagy szövetségek azonosítása érdekében a megfigyelők áttekinthetik a szaklapokat, az üzletorientált folyóiratokat és a főáramú hírcsatornákat. Emellett olyan oknyomozó újságírói irodákkal is kapcsolatba léphetnek, amelyek támogatást nyújthatnak az ellenőrzött közbeszerzésben esetlegesen előforduló korrupció feltárásához.

A megfigyelőknek össze kell állítaniuk egy kapcsolattartási adatokat tartalmazó adatbázist, hogy nyomon követhessék az összes érintett szereplőt. Ezt követően arra kell törekedniük, hogy kommunikációs kapcsolatot alakítsanak ki az azonosított érdekelt felekkel, például célzott üzenetek, sajtóközlemények, hírlevelek és találkozók révén. Az üzeneteket és a kommunikációs anyagokat a különböző érdekelt felekhez kell igazítani, és a lehető legtöbb felvilágosítást kell biztosítani az integritási megállapodásról, annak céljáról és a folyamatban való részvétel lehetőségeiről.

Közvetítőkre támaszkodni az integritási megállapodással kapcsolatos kommunikációban kockázatokkal jár; ezen kockázatok csökkentése érdekében a megfigyelőknek a bejelentés időpontjáig külön weboldalt vagy microsite-ot kell létrehozniuk, amely releváns információkat tartalmaz a projektről. Az oldalon szerepelnie kell legalább az integritási megállapodás leírásának és céljai magyarázatának, a projekt célkitűzéseire és tevékenységeire vonatkozó információknak, a rendszeres frissítések számára fenntartott helynek és a vonatkozó dokumentumoknak. Ideális esetben felhasználóbarát funkciókkal, például interaktív ütemtervekkel, gyakran ismételt kérdések szekciójával és kommunikációs/jelentéstételi csatornákkal is bővíthető (lásd az alábbi keretes írást).

Az érdekelt feleknek az integritási megállapodás aláírásáról való szélesebb körű tájékoztatására és ezzel kapcsolatban a figyelmük megragadására szolgáló további lehetőség egy médiavisszhangot kiváltó nyilvános rendezvény vagy sajtókonferencia szervezése. Ily módon a megfigyelők egyszerre több szereplőt is megszólíthatnak, és növelhetik annak esélyét, hogy az integritási megállapodás helyet kapjon a nyilvános vitában. Egy ilyen esemény megszervezése kommunikációs kihívásokkal járhat (érkezhetnek, például, téves információkra épülő kérdések vagy állítások), de ezek nem jelenthetnek problémát, ha a megfigyelő előzetesen világos és átfogó anyagokat készített az integritási megállapodásról.

Az integritási megállapodások uniós partnereinek külön erre a célra létrehozott weboldalai

Az integritási megállapodások uniós projektjében a 11 ország mind a 15 partnere online csatornákat hozott létre az integritási megállapodásról és az ellenőrzési tevékenységeiről való kommunikáció céljából. Kilenc partner külön weboldalt, míg két partner saját honlapján belüli microsite-ot hozott létre; négy partner pedig külön részt indított a honlapján belül. Az oldalak szerkezete és stílusa eltért ugyan, de rendelkeztek néhány közös jellemzővel, többek között az alábbiakkal:

- egy szakasz arról szólt, hogy mi az az integritási megállapodás (ez a rész tartalmazta magát az integritási megállapodást is),
- tartalmazták a közbeszerzési projekt és a kapcsolódó közbeszerzési eljárások leírását,
- csatornát biztosítottak a polgároknak a folyamatban való részvételre,
- teret biztosítottak az integritási megállapodással és az ellenőrzött projekttel kapcsolatos híreknek és frissítéseknek, ideértve az ellenőrzési jelentéseket is.

Egyes partnerek weboldalai hasznos kiegészítő funkciókkal is rendelkeztek, például interaktív ütemtervekkel, amelyek bemutatták az integritási megállapodás sarokköveit, valamint olyan bejelentési csatornákkal, amelyek segítségével a polgárok figyelmezhettek a szabálytalanságokra, vagy hangot adhattak a projekttel kapcsolatos aggodalmaiknak.

Az internetcímek teljes listáját lásd a Jegyzetek részben²⁷.

3.2. A PÁLYÁZTATÁST MEGELŐZŐ IDŐSZAK

Bevezetés

A pályázattal megelőző szakaszban az ajánlatkérő szerv előkészíti a pályázati dokumentációt és a

pályázat elindítását. Többek között meghatározza a szerződéskötési és az ajánlattételi struktúrát, kiválasztja a beszerzési módszert, kidolgozza a teljes folyamat végrehajtására vonatkozó ütemtervet, pénzügyi becsléseket készít a szerződés értékére vonatkozóan, kidolgozza a műszaki leírást és az értékelési kritériumokat, valamint elkészíti a nyertes ajánlattevővel aláírandó szerződés tervezetét. Ez egy kulcsfontosságú szakasz, amely meghatározza, hogyan zajlik majd a beszerzés többi része.

Ebben a szakaszban a megfigyelőnek három feladata van:

- Ellenőrzi, hogy a pályázati dokumentáció tartalma következetes-e, koherens (és reális) egésznek alkot-e, és összhangban van-e a tervezési szakasz eredményeivel.
- Ellenőrzi, hogy az ajánlatkérőnek a közbeszerzési struktúrát és a közbeszerzési eljárást illető döntések meghozatalára, a szerződés értékének becslésére és az egyéb dokumentumok elkészítésére irányuló módszerei megfelelnek-e a vonatkozó nemzeti jogszabályoknak és az uniós közbeszerzési irányelveknek.
- Ellenőrzi, hogy a műszaki leírás és más pályázati dokumentumok nem úgy vannak-e kialakítva, hogy egyes ajánlattevőket előnyben részesítsenek, és hogy összhangban vannak-e a piacelemzés megállapításaival.

A megfigyelők és a független külső szakértők jelentős szerepet játszhatnak a magas színvonalú pályázati dokumentumok előmozdításában. Ennek elengedhetetlen feltétele azonban, hogy a dokumentációtervezethez való hozzáférés és annak vizsgálata kellő időben megtörténjen. A megfigyelőknek ideális esetben már az ajánlatkérő szerv általi előkészítés során hozzáféréssel kell rendelkezniük a dokumentumokhoz, és elegendő idejük kell, hogy legyen arra, hogy a szakértőkkel együtt áttekintsék azokat, ajánlásokat tegyenek, és biztosítsák, hogy ezeket megfelelően figyelembe vegyék, még mielőtt az ajánlatkérő szerv végleges döntést hozna. A nézeteltérések elkerülése érdekében az integritási megállapodásnak az időzítésre is ki kell térnie.

A megfigyelőknek jó kapcsolatot kell kialakítaniuk az ajánlatkérővel, és el kell érniük, hogy az együttműködés keretében kezdetektől fogva részt vehessenek a közbeszerzési dokumentumokról

szóló megbeszéléseken. Ennek megkönnyítése érdekében a megfigyelőknek meg kell ismerniük az ajánlatkérő szerv munkafolyamatait (például a dokumentumok módosítása előtt szükség lehet a feletteik jóváhagyására, ami időigényes lehet), és gondoskodniuk kell arról, hogy az esetleges konfliktusok elkerülése érdekében az ellenőrzési tevékenységek időzítése a lehető legközelebb essen az ajánlatkérő szerv belső ütemtervéhez.

Egyes esetekben, például nagyszabású infrastrukturális munkálatok esetében a pályázati dokumentáció rendkívül terjedelmes és nehezen ellenőrizhető lehet. Bár a megfelelő szakértők bevonása előfeltétele annak, hogy a megfigyelők jó munkát végezzenek, fontos az állami szervek támogatása is. A közbeszerzés-felügyeleti és a versenyhatóságok további garanciákat nyújthatnak arra vonatkozóan, hogy a pályázati dokumentáció elkészítése és annak tartalma összhangban van-e a vonatkozó szabályozási rendelkezésekkel.

A közbeszerzés e kezdeti szakaszával párhuzamosan – amely sok esetben átfedésben lehet a tervezési szakasszal – a megfigyelőknek meg kell kezdeniük ellenőrzési jelentésük elkészítését. Ezen keresztül tájékoztatást nyújtanak a közbeszerzési projekt előrehaladásáról, korrekciós intézkedéseket kérnek a megfigyelt szabálytalanságok esetén, és javaslatokat tesznek az azonosított kihívások leküzdésére. A következő szakaszok az ellenőrzési jelentésekről szólnak: áttekintést nyújtanak azok legfontosabb elemeiről, valamint ajánlásokat fogalmaznak meg az elkészítésük és közzétételük időzítésére vonatkozóan.

Szerződéskötési stratégia

A szerződéskötési stratégia kialakítása általában az ajánlattételi struktúra meghatározását és a közbeszerzési módszer kiválasztását foglalja magában. E két kritikus szempont egyaránt hatással van a közbeszerzésen belüli versenyre és ár-érték arányára. A megfigyelőknek ellenőrizniük kell, hogy a stratégiára vonatkozó döntések összhangban vannak-e a piaci feltételekkel, és hogy az ajánlatkérő szerv módszertana és logikai indokolása megfelel-e a nemzeti és uniós szabályozásban meghatározott iránymutatásoknak és szabványoknak.

Az ajánlatkérőnek a közbeszerzés jellemzőivel és tárgyával összhangban kell meghatároznia az ajánlattételi struktúrát, és azok alapján kell eldöntenie, hogy csak egy szerződést köt-e, vagy alacsonyabb értékű részekre bontja-e a pályázatot.

A megfigyelőknek azt az általános elvet követve kell ellenőrizniük az efféle döntéseket, hogy minden egyes szerződésnek vagy résznek funkcionális egységet kell alkotnia²⁸. A megfigyelőknek kritikusan fel kell mérniük, milyen hatást gyakorolnak az egyes részek a közbeszerzési projekt eredményességére és hatékonyságára, valamint célkitűzéseire²⁹.

A közbeszerzési módszer kiválasztásának a közérték maximalizálására és a projekt céljainak elérésére kell irányulnia, ugyanakkor elő kell mozdítania a leendő ajánlattevők közötti versenyt. Az uniós közbeszerzési irányelv öt fő eljárást vázol fel (nyílt eljárás, meghívásos eljárás, tárgyalásos versenyeljárás, versenypárbeszéd és közvetlen odaítélés), valamint meghatározza a kiválasztásukhoz szükséges kritériumokat és konkrét helyzeteket³⁰.

A beszerzési módszer kiválasztása nem egyértelmű. A folyamat során az ajánlatkérőnek számos tényezőt kell mérlegelnie, például az adminisztratív kapacitást, a belső határidőket, az érintett piacon folyó versenyt, az operatív feladatok adminisztratív terhekre gyakorolt lehetséges hatásait, a versenyt, a panaszok és késedelmek kockázatát, valamint egyéb szempontokat. A megfigyelőknek ellenőrizniük kell, hogy a kiválasztott eljárás megfelel-e a megfigyelt piaci jellemzőknek, és hogy az ajánlatkérő szerv által alkalmazott módszertan összhangban van-e a nemzeti és uniós iránymutatásokkal³¹.

Határidők

A szerződéskötési stratégiáról való döntést követően az ajánlatkérőnek ki kell dolgoznia a teljes folyamat ütemtervét, beleértve az ajánlatok benyújtására, a szerződés odaítélésére és az építési beruházások kivitelezésére, illetve az áruk és szolgáltatások biztosítására vonatkozó határidőket. A megfigyelőknek különös figyelmet kell fordítaniuk erre a döntésre. Az irreális vagy indokolatlanul manipulált határidők késedelmekhez és hibákhoz vezethetnek a közbeszerzés következő szakaszaiban. Ha ez egy nagyobb, uniós finanszírozású, más szerződéseket is magában foglaló projekt része, negatív következményekkel járhat, ami az uniós források elvesztéséhez vezethet.

A megfigyelőknek ellenőrizniük kell, hogy az ajánlatok benyújtására rendelkezésre álló időkeret megfelel-e a nemzeti jogszabályokban és az uniós közbeszerzési irányelvben meghatározott minimumnak. Semmilyen kifogással nem szabad visszaélni az eljárás helytelen lerövidítésével.

érdekében. Ha a pályázat előkészítési időszaka észszerűtlenül rövid, az sérti a tisztességes bánásmód elvét, és korlátozhatja az ajánlatok számát és minőségét. Ez korrupcióhoz is kapcsolódhat, például ha az időkeret csökkentése érdekében módosítják a határidőt, de erről – csúszópénzért vagy jogtalan előnyért cserébe – csak egy ajánlattevőt értesítenek előre.

A megfigyelőknek ellenőrizniük kell, hogy a szerződés végrehajtására meghatározott időkeret tükrözi-e a tényleges piaci viszonyokat, figyelembe veszi-e az áruk várható előállítás idejét (beleértve a logisztikát, a szállítást és a minőségértékelést), illetve az építési beruházások és szolgáltatások teljesítési idejét, amelyek gazdasági szereplőnként szintén eltérőek lehetnek. A hatékonyság és az elszámoltathatóság további növelése érdekében a megfigyelőknek meg kell győződnie arról, hogy az ajánlatkérő azonosította-e a késedelemmel kapcsolatos kockázatokat és a kockázatcsökkentési terveket, figyelembe véve – ha lehetséges – a hasonló közbeszerzési eljárásokból levont tanulságokat.

Az elszámoltathatóság előmozdítása és a sikeres végrehajtás esélyeinek javítása érdekében a megfigyelőknek ösztönözniük kell az ajánlatkérő szervezet, hogy dolgozzon ki rendszert a kulcsfontosságú felelősségi körök és döntések nyilvántartására, egészítse ki az ütemtervet az előrehaladás nyomon követését segítő, részletesen kidolgozott, főbb állomásokkal, majd tegye ezeket az információkat a nyilvánosság számára hozzáférhetővé. Ez arra fogja ösztönözni az ajánlatkérő szervezet, hogy reális ütemtervet dolgozzon ki, és ragaszkodjon is ahhoz, továbbá segíti a megfigyelőket is abban, hogy finomhangolják ellenőrzési nyilvántartási rendszerüket.

Szerződött összeg: költségvetés és pénzügyi becslések

A szerződött összeg a gazdasági szereplők rendelkezésére álló maximális költségvetést jelenti. Általában a vállalkozók és alkalmazottaik teljes díjazásának becslését, valamint az egyéb működési költségeket, például az anyagi, szállítási és logisztikai költségeket számolja el³². A megfigyelőknek külső szakértők, például pénzügyi elemzők, aktuáriusok vagy számviteli szakemberek segítségével ellenőrizniük kell, hogy a becslések valóban – adott esetben más uniós országokból is származó –

naprakész piaci információkon és hasonló szerződésekből származó tapasztalatokon alapulnak-e.

A megfigyelőknek tisztában kell lenniük a költségvetés becslése során felmerülő kérdések összetettségével, például az árak lehetséges ingadozásával vagy a munkaerőhiánnyal kapcsolatos problémákkal. Annak ellenőrzése érdekében, hogy az ajánlatkérő szerv minden tőle telhetőt megtett e folyamat során, és nem használta ki a kétértelműségeket a költségvetés indokolatlan manipulálására, a megfigyelőknek el kell kérniük a becslés forrását és módszereit egyértelműen meghatározó dokumentációt, és ellenőrizniük kell annak átfogó jellegét. Az ilyen dokumentáció hiánya vagy elégtelen volta növeli a túlárzás vagy kudarc esélyét, és figyelmeztető jelzés lehet a korrupció tekintetében.

Az ellenőröknek tisztában kell lenniük azzal a kockázattal, hogy az ajánlatkérő szerv felosztja a szerződéseket, ami azt a gyakorlatot jelenti, hogy az általában egy egészet alkotó szerződéseket több, alacsonyabb értékű szerződésre bontja a közbeszerzési szabályok és közzétételi követelmények alkalmazásának elkerülése érdekében. Amint azt az uniós közbeszerzési irányelv is jelzi, ez a gyakorlat Unió-szerte tilos³³. Amennyiben a megfigyelők azt gyanítják, hogy ez a helyzet áll fenn, fel kell kérniük az ajánlatkérőt, hogy egyértelműen indokolja meg a szerződés bizonyos módon történő felosztását. Ha az indoklás nem kielégítő, a megfigyelőknek tájékoztatniuk kell az illetékes felügyeleti hatóságot.

Műszaki leírás és értékelési kritériumok

A műszaki leírás és az értékelési kritériumok részletes tájékoztatást nyújtanak a gazdasági szereplőktől kért áruk, építési beruházások vagy szolgáltatások köréről és jellemzőiről, valamint az azokat nyújtó szervezetek jellemzőiről. Ezek kétségkívül a közbeszerzési dokumentumcsomag legkritikusabb elemei, mivel közvetlen hatással vannak a közbeszerzés eredményére, és így a közpénzek elosztásáról szóló döntésre. Nagy a kockázata annak, hogy gátlástalan szereplők manipulálják és jogosulatlan befolyást gyakorolnak rájuk.

A műszaki leírás áttekintése során a megfigyelők fő feladata annak ellenőrzése, hogy azt nem úgy alakították-e ki, hogy bizonyos cégeket vagy szervezeteket előnyben részesítsen, és hogy indok

nélkül ne említsen konkrét márkákat. E folyamat során megfelelő külső és üzleti szakértők támogatására kell támaszkodniuk. A megfigyelőknek biztosítaniuk kell, hogy a műszaki leírás összhangban legyen a piackutatás eredményeivel. Amennyiben még mindig bizonytalanság áll fenn a technikai részleteket illetően, a megfigyelők javasolhatják, hogy az ajánlatkérő szerv folytasson további konzultációkat a gazdasági szereplőkkel.

A megfigyelőknek ellenőrizniük kell, hogy az ajánlatkérő szerv megfelelő, megfigyelhető, mérhető és objektív értékelési kritériumokat dolgozott-e ki. A közbeszerzési eljárás e lépése esetében fennáll a hiba vagy a korrupciós célú manipuláció veszélye. Az Európai Bizottság a kiválasztási folyamat lépéseire és a különböző célkitűzésekhez háromféle kritériumot határoz meg³⁴.

- A **kizárási okok** olyan körülmények, amelyek fennállása esetén a gazdasági szereplőt ki kell zárni a közbeszerzési eljárásból. A megfigyelőknek ellenőrizniük kell, hogy az okok között szerepelnek-e a következők: korábbi jogsértés, korrupció, összeférhetlenség és a jogtalan befolyásolás.
- A **kiválasztási szempontok** határozzák meg, hogy az ajánlattevők alkalmasak-e a szerződés teljesítésére. A megfigyelőknek ellenőrizniük kell, hogy a kritériumok nem kedveznek-e bizonyos vállalkozásoknak, és hogy a módszertan egyértelmű, átlátható és nyilvánosan hozzáférhető-e a dokumentumokban.
- Az **odaítélési szempontok** határozzák meg, hogy melyik ajánlattevő dolgozta ki a legelőnyösebb ajánlatot, tehát melyiknek kell odaítélni a szerződést. A megfigyelőknek meg kell győződniük arról, hogy a kritériumok kifejezetten meghatározzák-e az alkalmazott megközelítést (mint például a legalacsonyabb ár, a legalacsonyabb költség és a legjobb ár-minőség arány), és hogy a dokumentum ismerteti-e a pontozási rendszert.

Egyes esetekben, például a technikailag összetett témájú, korábbi példa nélküli közbeszerzések esetében a megfigyelőknek a közbeszerzési felügyeleti vagy versenyhatóságokhoz kell fordulniuk, amelyek segíthetnek annak ellenőrzésében, hogy a dokumentáció formátuma

összhangban van-e a vonatkozó szabályozással, és nem sérti-e a versenyszabályokat. E szereplők bevonása előtt azonban el kell végezniük saját ellenőrzéseiket, és egyértelmű indokokkal kell rendelkezniük a hivatalos felülvizsgálat kérelmezésére. A beavatkozásra irányuló, céltalan kérelmek idő- és pénzpazarlást jelenthetnek az ajánlatkérő és a felügyeleti szervek számára, és a megfigyelő negatív megítéléséhez vezethetnek.

Szerződéstervezet

A szerződéstervezet olyan részletes jogi dokumentum, amely tájékoztatást nyújt a leendő szerződő feleknek a közbeszerzés végrehajtására vonatkozó szabályokról. Az Európai Bizottság szerint egy jó szerződéstervezetnek tartalmaznia kell legalább az alkalmazandó szabályozásra, a felek felelősségére, a tárgyra, az árra, a késedelmekre, a köteleességszegésre (beleértve a korrupciót), a felelősségre, a vitarendezési mechanizmusokra, a felülvizsgálati záradékokra, a szellemi tulajdonjogokra, a szerződés időtartamára és a titoktartási kötelezettségekre vonatkozó rendelkezéseket³⁵.

A megfigyelőknek először a szerződés átfogó jellegét kell ellenőrizniük. Az alapvető elemek esetleges kihagyásának elkerülése érdekében ellenőrizhetik, hogy léteznek-e már szabványosított (általában az ajánlatkérő jogi osztálya vagy a nemzeti közbeszerzési szerv által kiadott) szerződésminták, és ajánlhatják az ajánlatkérőnek azok használatát. A tervezet tartalmának és szövegezésének áttekintése során különös figyelmet kell fordítaniuk a következő szempontokra.

- A szerződésnek tartalmaznia kell az áruk, szolgáltatások vagy építési beruházások pontos leírását, és meg kell határoznia, hogy melyik fél viseli a felelősséget és a kockázatokat.
- A szerződésnek világos, pontos és egyértelmű szakaszokat kell tartalmaznia a rendelkezéseinek felülvizsgálatára vonatkozóan, beleértve a lehetséges módosítások hatályát és jellegét, valamint azokat a konkrét feltételeket, amelyek mellett azok alkalmazhatók.
- A szerződésnek számos végrehajtási változóra és forgatókönyvre ki kell terjednie, és mechanizmusokat kell meghatároznia az előre nem látható

szempontok vagy viták kezelésére. Az ilyen mechanizmusok életképességének biztosítása érdekében a megfigyelők javasolhatják, hogy az ajánlatkérő szerv végezzen szimulációs gyakorlatot.

- A szerződés időtartamának – a szerződés aláírásától a végtermék vagy a leszállítandó anyagok elfogadásáig tartó időszaknak – reálisnak kell lennie, és igazodnia kell a projekt ütemtervéhez.

Kommunikáció és a nyilvánosság részvétele: ellenőrzési jelentések (1. rész)

Az ellenőrzési jelentések elkészítése és közzététele nélkülözhetetlen az integritási megállapodással kapcsolatos projekt sikeréhez. Ezek jelentik a megfigyelők egyik fő outputját, amelyek elengedhetetlenek ahhoz, hogy tájékoztassák a nyilvánosságot az ellenőrzési tevékenységek előrehaladásáról és befejezéséről. Biztosítják továbbá azokat az eszközöket, amelyekkel a megfigyelők jelezhetik a közbeszerzési eljárás során felmerülő potenciális kihívásokat, szabálytalanságokat és rossz gyakorlatokat, ösztönözhetik a korrekciós intézkedéseket, és a problémák kezelése érdekében szorgalmazhatják a kormányzati politikák és gyakorlatok megváltoztatását.

Bár konkrét struktúrájuk a projekt igényeihez és jellemzőihez igazítható, az ellenőrzési jelentéseknek a bennük foglalt állítások alátámasztása céljából mindig szilárd bizonyítékokra támaszkodó, objektív elemzésen kell alapulniuk. Az ellenőrzési jelentéseknek legalább a következő elemeket kell tartalmazniuk (lásd az ellenőrzési jelentés sablonját e jelentés mellékletében):

- a projekt fejleményeinek összefoglalása az adott szakaszban;
- a legfontosabb ellenőrzési tevékenységek és a kapcsolódó észrevételek, amelyeket minden jelentés elején kell szerepeltetni annak érdekében, hogy az olvasó könnyebben követhesse és megérthesse azokat;
- az ajánlatkérő szervnek benyújtott ajánlások összefoglalása és az attól kért információk, valamint a megfigyelők véleménye az ajánlások teljesítéséről;

- az ajánlatkérő, az ajánlattevők és a közbeszerzésben részt vevő egyéb szereplők által elkövetett – feltételezett vagy megfigyelt – szabálytalanság, beleértve a korrump vagy összejátszásra irányuló magatartást, a kontextus ismertetésével.

A megfigyelőknek az ellenőrzési munkájuk előrehaladtával el kell készíteniük a jelentéseket, összegyűjtve az ajánlatkérő szerv és az ajánlattevők véleményét az esetleges szabálytalanságokról vagy kihívásokról. Az, hogy az ajánlatkérő és az ajánlattevők tudják, hogy a problémák nem megfelelő kezelése esetén hogyan fogják azokat kommunikálni, ösztönzőleg hat a korrekciós intézkedések megtételére. A közzététel gyakorisága a projekt jellemzőitől és az ellenőrzési tevékenységek hatókörétől függ. A megfigyelőknek azonban általában azt tanácsoljuk, hogy tegyenek közzé részletes jelentést, amint a közbeszerzés adott szakasza lezárult. A jelentés elkészítésével és közzétételével kapcsolatos további részletek a következő szakaszban olvashatók.

3.3. PÁLYÁZTATÁS

Bevezetés

A pályázattási szakaszban az ajánlatkérő közléseket és terjeszti a pályázatot. Ezt követően az érdeklődő ajánlattevőknek meghatározott idő áll rendelkezésükre ahhoz, hogy elkészítsék és benyújtsák ajánlatukat, és felvilágosítást kérjenek az ajánlatkérőtől. A megfigyelőknek meg kell győződniük arról, hogy az ajánlatkérő szerv minden tőle telhetőt megtesz-e az ajánlat meghirdetése érdekében, valamint hogy teljes körű és korlátlan hozzáférést biztosít-e a dokumentumcsomaghoz. A megfigyelőknek ellenőrizniük kell, hogy minden további pontosítást minden ajánlattevő számára egyformán megadnak-e, és meg kell vizsgálniuk az ajánlatok benyújtására szolgáló csatornák megfelelőségét, helyes működését és megbízhatóságát.

A kommunikáció és a nyilvánosság bevonása szempontjából a megfigyelők fő feladata annak ellenőrzése, hogy a pályázati kiírás meghirdetése és a terjesztés megfelelő legyen, hogy növelje a közbeszerzésben való kielégítő részvétel esélyét. Ez magában foglalja az illetékes hatóság támogatását a tervezési tevékenységekben a megfelelő

kapcsolatok megosztásával, a pályázat nyilvános elindításának ösztönzésével, vészhelyzeti tervek kidolgozásával arra az esetre, ha a részvétel nem lenne elégséges, valamint az ajánlattevőkkel és az érintett közösségekkel tartandó, a projekttel kapcsolatos konkrét aggályok kezelésére irányuló célzott tájékoztatási találkozók szorgalmazásával.

A pályázati kiírás közzététele és terjesztése

A szerződés meghirdetése a közbeszerzési eljárás nyilvánossá tételéből áll annak érdekében, hogy valamennyi érdekelt gazdasági szereplő részt vehessen és ajánlatot nyújthasson be. A megfigyelőknek biztosítaniuk kell, hogy az ajánlatkérő szerv eleget tegyen a nemzeti jogszabályokban és az uniós irányelvekben meghatározott közbeszerzési közzétételi követelményeknek, és egyértelmű utasításokat adjon az ajánlattevők hibáinak elkerülése érdekében. A közbeszerzési dokumentumokhoz való hozzáférésnek korlátlanul kell lennie, és az ajánlati felhívást megfelelően terjeszteni kell a piaci szereplők között.

A megfigyelőknek ellenőrizniük kell, hogy az ajánlatkérő szerv megfelelően elkészítette és közzétette-e az összes lényeges dokumentumot, beleértve az eljárást megindító hirdetményt – amely tartalmazza a szerződés típusát, a szerződés odaítélésére irányuló eljárást, az ajánlatok benyújtására vonatkozó utasításokat és időkeretet –, valamint a műszaki leírást, az értékelési szempontokat és a szerződéstervezetet³⁶. A megfigyelőknek biztosítaniuk kell, hogy az uniós közbeszerzési irányelv értékhatárait meghaladó becsült értékű szerződésekre vonatkozó hirdetményeket közzétegyék az *Európai Unió Hivatalos Lapjában*³⁷, és azok tartalmazzák az összes vonatkozó adatmezőt.

A megfigyelőknek továbbá ellenőrizniük kell, hogy az ajánlatkérő szerv teljes körű, korlátlan hozzáférést biztosít-e valamennyi vonatkozó dokumentumhoz. Az EU-ban bevett gyakorlathoz és egyes országokban jogszabályi előírás alapján minden dokumentum ingyenesen elérhető az ajánlatkérő honlapján vagy egy e-közbeszerzési platformon³⁸. Az EU egységes piaci politikájával összhangban a határokon átnyúló verseny előmozdítása érdekében legalább az eljárást megindító hirdetménynek angol nyelven kell megjelennie³⁹. Ha a dokumentációt nem lehet elektronikusan közzétenni, a megfigyelőknek

meg kell győződniük arról, hogy az ajánlatkérő szerv közli-e a hozzáférés fizikai helyét, menetét és időpontját.

A megfigyelőknek ellenőrizniük kell, hogy az ajánlatkérő tényleges erőfeszítéseket tesz-e a pályázat minél szélesebb körű nyilvánosságra hozatala érdekében, különösen akkor, ha a piecelemzés eredményei azt mutatják, hogy az adott területen kevés gazdasági szereplő működik. A megfigyelőknek meg kell határozniuk a pályázaton való részvétellel kapcsolatos elvárásokat. Amennyiben az elvárások nem teljesülnek, készen kell állniuk arra, hogy az ajánlatkérőt olyan kiegészítő hirdetési tevékenységek végzésére ösztönözzék, mint például a közbeszerzés nyilvános elindítása és az ajánlati felhívás országos napilapokban és szakfolyóiratokban való közzététele.

Pontosítások és az ajánlatok módosítása

A pályázat meghirdetését követően az ajánlattevők felvilágosítást kérhetnek a pályázati dokumentációról. A megfigyelőknek törekedniük kell arra, hogy hozzáférjenek az összes benyújtott pontosítási kérelemhez, és ellenőrizniük kell, hogy az ajánlatkérő minden ajánlattevőnek megküldi-e a választ, és nem csak annak, aki a kérelmet benyújtotta. Ha erre nem kerül sor, a megfigyelőknek korrekciós intézkedést kell kérniük, vagy figyelmeztetniük kell a versenyhatóságot. Az Open Contracting Partnership szervezete azt ajánlja, hogy minden kérdést és választ hozzanak nyilvánosságra, a kérdezők nevének nyilvánosságra hozatala nélkül⁴⁰.

Egyes esetekben az ajánlattevők észrevételei vagy pontosítás iránti kérelmei arra késztethetik az ajánlatkérőt, hogy módosítsa a pályázati dokumentációt. A megfigyelőknek ellenőrizniük kell, hogy minden változtatást dokumentáltak, megindokoltak, közzétettek és proaktív módon terjesztenek-e. Amennyiben a módosítások további terhet rónak az ajánlattevőkre, hogy ajánlataikat kiigazítsák, a benyújtási határidőt ennek megfelelően meg kell hosszabbítani. Amennyiben a határidő-hosszabbítást a megfigyelők javasolják, azt olyan szakmailag megalapozott érvekkel kell alátámasztani, amelyekkel kezelhető lehet az ajánlatkérő szerv esetleges ellenállása.

Az ajánlatok benyújtása

A megfigyelőknek az ajánlattételi időszak kezdete előtt ellenőrizniük kell, hogy az ajánlatkérő szerv kialakította-e a pályázatok és a dokumentáció fogadására szolgáló csatornákat, protokollokat vagy rendszereket, és hogy azok megfelelően működnek-e. Arról is meg kell győződniük, hogy az ajánlatkérő bevezetett-e olyan intézkedéseket a beérkező ajánlatok biztonságának és bizalmas jellegének biztosítása érdekében, mint például a biztonságos fizikai tárolás vagy olyan műszaki funkciók, amelyek megakadályozzák a pályázatoknak az e-benyújtás esetében meghatározott időpont előtti felbontását.

A megfigyelőknek ugyancsak ellenőrizniük kell, hogy az ajánlatkérő szerv bevált gyakorlatokat alkalmaz-e annak biztosítása érdekében, hogy valamennyi ajánlat megfeleljen az eljárást megindító hirdetményben közzétett utasításoknak, beleértve a csomagolást, a szerkezetet és a kért példányok számát. A benyújtási hibák kockázata egyértelmű, részletes utasításokkal csökkenthető. Ha mindezek ellenére mégis előfordulnának fennakadások, a megfigyelőknek ellenőrizniük kell, hogy az ajánlatkérő a nem megfelelő ajánlatokra kellő időben, magyarázatot tartalmazó elutasítással válaszol-e, és hogy megfelelően rögzíti-e az összes ilyen döntést.

Kommunikáció és a nyilvánosság részvétele: az ajánlati felhívás meghirdetéséről szóló nyilvános tájékoztatás

A megfigyelőknek alaposan fel kell készülniük a pályázat elindításával kapcsolatos nyilvános tájékoztatásra, mivel ez a fontos lépés közvetlen következményekkel jár a pályázaton való részvételre és a nyilvánosság általi ellenőrzésre. Munkájuk magában foglalja, hogy támogassák az ajánlatkérőt a közzététel megtervezésében, további reklámtevékenységeket tervezzenek abban az esetben, ha az ajánlattevők részvétele nem lenne kielégítő, valamint felhívják a média, az érintett közösségek és a nyilvánosság figyelmét az eseményre.

A megfigyelőknek készen kell állniuk arra, hogy gyorsan megszólítsák a potenciális ajánlattevőket, újságírókat és az érintett közösségeket. Eddigre már össze kell állítaniuk az érintett érdekelt felek – köztük a vállalkozói szövetségek, az országos

napilapok, a szakfolyóiratok és az aktív civil társadalmi szervezetek – elérhetőségi listáját, hogy tájékoztathassák őket az általuk ellenőrzött közbeszerzésről. Ezt a listát meg kell osztaniuk az ajánlatkérő szervvel is a közbeszerzési hirdetés – és azon belül a nem kielégítő részvételre vonatkozó vészhelyzeti tervek – átfogó tervezésének előmozdítása érdekében.

Adott esetben a részvétel fokozása érdekében a megfigyelők arra ösztönözhetik az ajánlatkérőt, hogy szervezzen nyilvános eseményt a közbeszerzési eljárás elindítása alkalmából. Ez segítheti az ajánlatkérő szervet a részvételi utasítások és követelmények jobb kommunikálásában, valamint a média és a polgárok kérdéseinek vagy aggályainak kezelésében. Egy ilyen esemény arra is lehetőséget teremt, hogy bővebb felvilágosítással szolgáljon az integritási megállapodás szerepéről és működéséről. A szélesebb körű terjesztés előmozdítása érdekében a megfigyelők kereshetnek kapcsolódó, közelgő nyilvános rendezvényeket, például üzleti fórumokat vagy közbeszerzési konferenciákat, és javasolhatják az ajánlatkérőnek, hogy ott is ismertesse a projektet.

Az ajánlatkérő szerv kiegészítő találkozókat szervezhet a potenciális ajánlattevőkkel és az érintett közösségekkel. Egy nyilvános rendezvényhez képest ezek több lehetőséget kínálnak arra, hogy a szereplők mélyrehatóbb és őszinte megbeszéléseket folytassanak a projektet érintő kihívásokról vagy a technikai részletekről. A megfigyelők felhasználhatják ezeket az alkalmakat arra, hogy elmagyarázzák, hogyan működik az integritási megállapodás a pályázati szakaszban, és ismertethetik a szabálytalanságok bejelentésének módját. Ez a fajta a szerepvállalás meghatározó lehet az intenzív nyilvános vita tárgyát képező nagyberuházási projektek esetében.

3.4. ODAÍTÉLÉS

Bevezetés

Az odaítélési szakaszban az értékelést végző (gyakran „értékelő bizottságként” ismert) testület megvizsgálja és elemzi az ajánlatokat, kiválasztja a beszerzés nyertesét (vagy kivételes körülmények között érvénytelennek nyilvánítja a pályázatot), és kihirdeti a szerződés odaítélését. Ezt követően, amennyiben nem érkezik panasz vagy fellebbezés,

hivatalosan is megköti a szerződést a nyertes ajánlattevővel – azzal, hogy az aláírás előtt további bizonyítékokat kér a követelményeknek való megfelelésről és megtárgyalja vele a szerződés részleteit. A megfigyelőknek meg kell győződniük arról, hogy ez az eljárás objektív, és hogy a szerződés módosítása nem változtatja meg annak alapvető elemeit.

Mivel ez az a szakasz, amikor a szerződést egy adott gazdasági szereplőnek ítélik oda, ez az egyik olyan, amely leginkább ki van téve a korrupció, a részrehajlás és a jogtalan befolyásolás kockázatának. A megfigyelőknek ellenőrizniük kell, hogy az értékelő bizottság összetétele összhangban van-e a szabályokkal. Ehhez meglehetősen sok nyomozati munkát kell végezniük. Össze kell vetniük az ajánlattevőkre vonatkozó információkat a nyilvános adatkészletekkel és információkkal, hogy megbizonyosodjanak arról, hogy semmilyen kapcsolatban nem állnak az ajánlatkérővel vagy a bizottsággal, és meg kell vizsgálniuk az ajánlatokat is, hogy azonosítsák az esetleges összejátszás vagy versenyellenes magatartás jeleit.

Ahhoz, hogy a megfigyelők hatékonyan betölthessék szerepüket, időben és korlátlanul hozzá kell férniük az ajánlatokhoz. Független megfigyelőként teljes mértékben be kell vonni őket az értékelő bizottság munkájába. Míg az integritási megállapodás konkrét rendelkezései garantálhatják ezt az intézkedést, egyes esetekben jogi akadályokba ütközhet. Feltételezzük, hogy a megfigyelők tisztában lesznek ezzel az integritási megállapodás létrehozásakor, és alternatív tervekkel rendelkeznek a folyamat más eszközökkel történő követésére.

A jogtalan befolyásolás és az összeférhetetlenség megelőzése (2. rész)

Az ajánlatok benyújtását követően a megfigyelők az esetleges összeférhetetlenség feltárására, valamint az értékelő bizottság tevékenysége és a közbeszerzési szerződés odaítélése során esetleg előforduló jogtalan befolyásolás megelőzésére összpontosíthatnak. A megfigyelőknek első lépésként ellenőrizniük kell, hogy a bizottság összetétele megfelelő-e és összhangban van-e a vonatkozó nemzeti szabályozással. Mivel ezek a szabályok néha lehetővé teszik külső szereplők, például külső szakértők és tanácsadók részvételét, a megfigyelőknek ellenőrizniük kell, hogy ezek háttere, szerepe vagy szavazati jogköre nem veszélyezteti-e a meghozott döntések pártatlanságát.

Mire ez a szakasz elkezdődik, a megfigyelőknek már ellenőrizniük kellett a közbeszerzésben részt vevő valamennyi köztisztviselő és szereplő érdekeltségi és vagyonyilatkozatát, beleértve az értékelő bizottság tagjait is (amennyiben az már korábban megalakult), valamint minden más, a projekttel kapcsolatos döntéshozatali jogkörrel rendelkező személyét. Figyelmüket most már a részt vevő ajánlattevőkre vonatkozó információkra kell fordítaniuk, és ellenőrizniük kell a releváns információforrásokat az ajánlattevők és a köztisztviselők között fennálló, nyilvánosságra nem hozott kapcsolatok azonosítása érdekében.

Az első, alapvető információforrás (amennyiben az ajánlatkérő az ellenőrzött eljárásban használja) az egységes európai közbeszerzési dokumentum – az ajánlattevők által benyújtott önbevallási formanyomtatvány, amely igazolja, hogy részt vehetnek a közbeszerzésben, beleértve azt is, hogy nem áll fenn összeférhetetlenség⁴¹. Ennél is fontosabb, hogy a megfigyelők alaposan ellenőrizzék a vonatkozó nyilvános adatkészleteket, többek között a következőket:

- cég- és tényleges tulajdonosi nyilvántartások, amelyek felhasználhatók az ajánlattevő társaság tulajdonosaira és igazgatóira, tulajdonosi szerkezetére, gazdasági helyzetére és a velük kapcsolatos esetleges figyelmeztető jelzésekre vonatkozó információk áttekintésére (lásd az alábbi keretes írást);
- a politikai pártok pénzügyeire és taglistáira vonatkozó adatbázisok, amelyek felhasználhatók az ajánlattevő vállalatok tisztségviselői, a köztisztviselők és az odaítélésben részt vevő egyéb szereplők közötti politikai kapcsolatok vizsgálatára;
- lobbinyilvántartások, amelyek felhasználhatók annak ellenőrzésére, hogy megpróbálták-e az ajánlattevők vagy az általuk alkalmazott lobbisták befolyásolni a döntéshozatalt, például politikusokkal és az ajánlatkérő szerv tisztviselőivel való találkozó révén.

Ezek az adatkészletek gyakran nem állnak rendelkezésre, nem gyorsan hozzáférhetőek vagy nem könnyen feltárhatóak. A megfigyelőknek jóval előre ellenőrizniük kell ezek rendelkezésre állását, hogy ne lassítsák munkájukat a szerződés-odaítélési szakaszban. Meg kell határozniuk azokat az információkat, amelyek esetében a tájékoztatáshoz

való jogra hivatkozó, hivatalos kérelmet kell benyújtaniuk. A megfigyelők mérlegelhetik az oknyomozó újságírókkal való együttműködést is, akiknek a szakértelme megkönnyítheti az ellenőrzési folyamatot, és növelheti a nyilvánosságra nem hozott kapcsolatok felderítésének esélyét.

A tényleges tulajdonlás átláthatósága az EU-ban és a közbeszerzésben

A tényleges tulajdonosra vonatkozó információk azon természetes személyek azonosítására vonatkoznak, akik végső soron egy jogi entitás tulajdonosai vagy irányítói. Magukban foglalják legalább a nevet, a születési időt, az állampolgárságot, a tartózkodási helyet, valamint a tulajdonlás vagy ellenőrzés gyakorlásának módjait (beleértve a részvényeket és a szavazati jogokat). Ezek az információk elengedhetetlenek a közbeszerzési szerződések terén tapasztalható korrupció megelőzéséhez. Felhasználhatók annak ellenőrzésére, hogy a közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódó piacokon működő vállalatokban rendelkeznek-e a köztisztviselők (vagy hozzátartozói) érdekeltségekkel, vagy fűzik-e őket oda tulajdonosi kapcsolatok. Gyanúsnak tekinthető az adóparadicsomokban székhellyel rendelkező ajánlattevő vállalatok vagy tényleges tulajdonosok is.

Az (EU) 2018/843 irányelv (más néven az ötödik pénzügyi irányelv)⁴² arra kötelezte a tagállamokat, hogy 2020 januárjáig gyűjtsék össze és tegyék nyilvánosan hozzáférhetővé ezeket az információkat, erre a célra létrehozott nyilvántartásokon keresztül. Az irányelv azonban a nemzeti politikai döntéshozókra bízta az ezen információk hozzáférhetőségére és formátumára vonatkozó követelmények meghatározását. A Transparency International egyik közelmúltbeli jelentése szerint ez számos tagállamban súlyos hozzáférési és adatminőségi problémákhoz vezetett – például díjfizetés ellenében vagy szigorú azonosítási követelmények teljesítésével, vagy az elemzéshez nehezen használható formátumban (például szkennelt PDF-fájlokban) érhető el az információk⁴³.

A megfigyelőknek meg kell ismerniük az országuk tényleges tulajdonosokra vonatkozó, idevágó szabályait, és ellenintézkedéseket kell tervezniük a hozzáférhetőség akadályainak leküzdése érdekében, például azért, hogy az integritási megállapodás finanszírozására szolgáló alapok segítségével vásárolnak meg információkat vagy toboroznak

adatkezelőket vagy -elemzőket a bonyolult formátumok kezelésére, valamint ellenőrzik az egyének és szervezetek közötti kapcsolatokat.

A versenyellenes magatartás azonosítása és kezelése

Az összeférhetetlenség ellenőrzése mellett a megfigyelőknek lépéseket kell tenniük az összejátszásos ajánlattétel vagy gyanús információk benyújtása – például a költségek és árak túlzott alulbecslése – formájában jelentkező, potenciálisan versenyellenes magatartásra utaló jelek azonosítására is. A megfigyelőknek már a folyamat korai szakaszában meg kell vizsgálniuk a hasonló közbeszerzési eljárásokban vagy az érintett piacokon korábban előforduló eseteket, megfigyelve az érintett vállalatokat és az alkalmazott technikákat. Amint hozzáférnek az ajánlatokhoz, önállóan át kell vizsgálniuk azokat, és ellenőrizniük kell, hogy találnak-e bennük figyelmeztető jelzéseket.

Az ajánlattétel során akkor beszélünk összejátszásról, amikor az ajánlattevők megpróbálják megszüntetni a versenyt annak érdekében, hogy nyereségük növelése céljából meg tudják emelni a beszerzett áruk és szolgáltatások árát. Jogellenes gyakorlatról van szó, amely a versenyjog alapján kivizsgálható és szankcionálható⁴⁴. Az OECD felvázolta az összejátszásra irányuló ajánlattétel fő technikáinak jellemzőit és figyelmeztető jelzéseit (színlelt ajánlattétel, ajánlat-elfojtás, körbenyerés és piacfelosztás)⁴⁵. Ha a megfigyelők észlelik vagy gyanítják, hogy ilyen gyakorlatokat folytatnak, haladéktalanul figyelmeztetniük kell az értékelő bizottságot és a versenyhatóságot.

Az összejátszás gyanúja miatti hivatalos versenyhatósági vizsgálat kérelmezése hatékony módja annak, hogy a megfigyelők hozzájáruljanak a közbeszerzési eljárás tisztaságához. Tekintettel azonban arra, hogy az ilyen vizsgálatok az eljárás felfüggesztésével járhatnak, vagy konfliktusokat okozhatnak az ajánlatkérő szervvel, a megfigyelők gyanújának megalapozottnak és megfelelő bizonyítékokkal alátámasztottnak kell lennie, hogy elkerüljék az idő és az erőforrások pazarlását. Az ezzel járó kockázatok csökkentése érdekében az ellenőrző csoportnak lehetőséget kell keresnie arra, hogy az integritási megállapodás végrehajtása előtt vagy közben képzést tartson az összejátszásra utaló

magatartás felismeréséről, és azonnal meg kell vitatnia az esetleges jeleket, amint azokat észleli.

A versenyellenes magatartás másik nagyon gyakori formája az ajánlati ár csökkentése annak érdekében, hogy az ajánlattevő előnyhöz jusson a versenytársakkal szemben, remélve, hogy a szerződés tárgyalási szakaszában ismét emelni tud majd az árakon⁴⁶. Ez a kockázat csökken, ha az ajánlatkérő szerv egyértelműen rendelkezik a lehetséges szerződésmódosítások hatályáról. A kirívóan alacsony összegű ajánlatoknak azonban mindig kétségeket kell ébreszteniük. Az ellenőrző szervezetnek meg kell győződnie arról, hogy az ajánlatkérő szerv nyomon követi-e ezt, és felszólítja-e az ajánlattevőket, hogy tisztázzák az alacsony árajánlatok okait.

Az ajánlatok értékelése

Az ajánlatok értékelése során a megfigyelők fő feladata annak proaktív ellenőrzése, hogy az értékelő bizottság betartja-e a pályázati dokumentációban foglaltakat, összhangban a nemzeti és uniós szabályokban meghatározott szabályokkal és módszerekkel. Ezek a szabályok arra a gyakran háromlépcsős folyamatra vonatkoznak, amelynek során kizárják a nem megfelelő ajánlattevőket, kiválasztják a megfelelő ajánlattevőket, és az előre meghatározott rangsorolási módszer szerint a legjobb ajánlattevőnek odaítélik a szerződést.

A megfigyelőknek először – többek között a múltbeli korrump magatartásra vagy jogsértésre vonatkozó információk vagy bizonyítékok proaktív felülvizsgálata révén – ellenőrizniük kell, hogy az értékelő bizottság nem hagyott-e figyelmen kívül kizárási feltételeket. Ezt követően közbeszerzési szakértők segítségével biztosítaniuk kell, hogy a különböző értékelők objektív és következetes értékelést végezzenek, és hogy a pontozás kizárólag a pályázatokban szereplő információk alapján történjen.

Amennyiben a vonatkozó jogszabályok lehetővé teszik, az értékelő bizottság felvilágosítást kérhet az ajánlattevőktől az ajánlatukkal kapcsolatban. Ennek kockázata gyakran a nem egyértelmű utasításokból ered, és a dokumentációnak a pályáztatást megelőző szakaszban történő ellenőrzésével csökkenthető. Ha ugyanaz a hiba az összes ajánlatot érinti, a megfigyelőknek ellenőrizniük kell, hogy az ajánlatkérő követi a méltányos bánásmód elvét,

minden ajánlattevőtől egyformán kéri-e a helyesbítést, és írásban rögzíti-e a válaszokat.

Az ajánlatok értékelése magában foglalhatja a bizottsági tagok közötti online és offline kommunikációt az egyes ajánlatok közös elemzése és megvitatása, valamint döntések közös meghozatala érdekében. A megfigyelőket a lehető leghamarabb be kell vonni a teljes folyamatba, és teljes körű hozzáférést kell biztosítani számukra az eljáráshoz, például a tisztviselők által használt e-közbeszerzési platformokhoz való csak olvasásra szóló hozzáférés révén. Míg az integritási megállapodásnak kellőképpen foglalkoznia kell ezzel a szemponttal, a megfigyelőknek készen kell állniuk arra, hogy alternatív intézkedéseket alkalmazzanak, ha jogi akadályok gátolják őket abban, hogy részt vegyenek az értékelési folyamatban.

A szerződés odaítéléséről szóló hirdetmény, panaszok és fellebbezések

Amint az értékelő bizottság döntést hozott a szerződés odaítéléséről, az ajánlatkérőnek értesítenie kell az összes ajánlattevőt az eredményről. Részletes tájékoztatást kell nyújtania az eljárást lezáró döntésről, beleértve a pontozást és az értékelési szempontoknak megfelelő végső rangsorolást. A megfigyelőknek ellenőrizniük kell, hogy az ajánlatkérő szerv megfelelő tájékoztatást nyújt-e az ajánlattevőknek és a nyilvánosságnak az értékelési eredményekre vonatkozó dokumentáció közzétételével, és hogy a vesztes ajánlattevőknek kellően átfogó indoklást ad-e ahhoz, hogy megértsék az eredményeket.

Miután az ajánlatkérő szerv közölte az eredményeket, a nyertessel való szerződés véglegesítése előtt várakozási időszaknak kell eltelnie, amely általában tíz munkanap⁴⁷. Ez lehetővé teszi, hogy azok a vesztes ajánlattevők, akik esetleg nem elégedettek az eredménnyel, panaszt nyújtsanak be a döntés megtámadása, az ajánlat felfüggesztése vagy az eredmény megváltoztatása céljából ajánlatkérő bíróság elé állítása érdekében. Ilyen esetekben a megfigyelőknek ellenőrizniük kell, hogy az ajánlatkérő szerv tárgyilagosan és pártatlanul kezeli-e az ilyen panaszokat, és szükség esetén szolgáltat-e további információkat. A megfigyelők azt is fontolóra vehetik, hogy véleményt nyilvánítsanak.

A szerződés előkészítése, aláírása és közzététele

A várakozási időszak lejártakor vagy annak időtartama alatt az ajánlatkérő előkészíti a nyertes ajánlattevővel kötendő szerződést. A legtöbb esetben az ajánlattevőnek további dokumentumokat és bizonyítékokat kell benyújtania annak igazolására, hogy megfelel a kiválasztási és odaítélési szempontoknak, és hogy a pályázatában közölt valamennyi állítás valós. A megfigyelőknek ellenőrizniük kell, hogy az ajánlatkérő szerv – szándékosan vagy akaratlanul – nem hagy-e figyelmen kívül olyan fontos bizonyítékokat, amelyek kétséget ébreszthetnek a pályázat minőségével kapcsolatban.

Ebben a szakaszban nem ritka, hogy az ajánlatkérő tárgyal a nyertes ajánlattevővel és kiigazítja a szerződés bizonyos részleteit, beleértve a közbeszerzés keretében leszállítandó anyagokat, a végrehajtás időkeretét és egyéb szempontokat. A megfigyelőknek szoros figyelemmel kell kísérniük ezeket a tárgyalásokat, és biztosítaniuk kell, hogy azok nem vezetnek jelentős változásokhoz a szerződés egyetlen alapvető alkotóelemében sem, például az árban, a tárgyban, a teljesítési határidőben vagy a fizetési feltételekben, mivel ez a teljes eljárás megszüntetését teheti szükségessé. Arról is meg kell győződniük, hogy a felek jogai és kötelezettségei nem változnak-e lényegesen.

Az uniós szabályozás értelmében az ajánlatkérőnek a szerződés mindkét fél általi aláírásától számított 30 napon belül közzé kell tennie a szerződés odaítéléséről szóló tájékoztatót a nemzeti közbeszerzési portálon – az uniós irányelvek hatálya alá tartozó beszerzések esetében pedig a Tenders Electronic Daily (TED) portálon – annak érdekében, hogy valamennyi érdekelt fél és a nyilvánosság tájékoztatást kapjon a közbeszerzési eljárás eredményéről. Bár ez viszonylag egyszerű lépésnek tűnik, az Európai Bizottság számos olyan esetről számol be, amikor az ajánlatkérő szervek nem tették közzé ezeket a dokumentumokat; a megfigyelőknek gondoskodniuk kell arról, hogy ez ne történjen meg⁴⁸.

Kommunikáció és a nyilvánosság részvétele: ellenőrzési jelentések (2. rész)

Az ellenőrzési jelentések közzététele és terjesztése kényes lépés a megfigyelő munkájában. Jelentős következményekkel járhat arra nézve, hogy milyen

hatással lesz az integritási megállapodás az ellenőrzött projektben a jó kormányzás fenntartására és az ország közbeszerzési rendszerében a rendszerszintű változás előmozdítására. Ennélfogva a megfigyelőknek megfelelően fel kell készülniük, és a vitás megállapításokat előzetesen meg kell vitatniuk az ajánlatkérő szervvel és az ajánlattevőkkel. Biztosítaniuk kell, hogy a jelentés közzététele kellő figyelmet kapjon, és mérsékelje a tartalomról eredő hírnévkárosodás kockázatát.

Ha az ellenőrzési jelentések feltételezett vagy megfigyelt szabálytalanságokra és korrupcióra vonatkozó információkat tartalmaznak, nagyobb a kockázata annak, hogy közzétételük súlyos kritikát vagy jogi kifogást von maga után. Amint korábban említettük, ennek kockázatát csökkentendő, a megfigyelőknek jóval a közzététel előtt meg kell vitatniuk ezeket a pontokat az ajánlatkérő szervvel és az ajánlattevőkkel, és törekedniük kell a megfogalmazással kapcsolatos egyetértésre. Ha a vélemények között áthidalhatatlan ellentétek vannak, ezt a jelentésben el kell ismerni, és a tények értelmezését az olvasóra kell bízni.

Előfordulhat, hogy az ellenőrzési jelentéseket a gyanús tevékenységekre vonatkozó nyomozás vagy vizsgálat ideje alatt kell közzétenni. Ilyen esetekben minden olyan bizalmas információt, amelyhez a megfigyelők az integritási megállapodás miatt hozzáférhetnek, a folyamat befejezéséig titokban kell tartani, az ország vonatkozó jogszabályainak megfelelően. A törvénytérés kockázatának csökkentése érdekében a megfigyelőknek tanácsos jogi tanácsadókkal vagy az eljárásért felelős bűnüldöző hatóságokkal konzultálniuk.

Ami a közzététel formátumát illeti, a megfigyelők a jelentés két változatát készíthetik el:

- egy technikai változat a közbeszerzéssel foglalkozó szakemberek és a közbeszerzés adott területének szakértői számára, amely tartalmazhat a szerződés tárgyára, a közbeszerzési eljárásokra és az operatív dokumentációra vonatkozó szakterminológiát;
- egy rövidebb, egyszerűsített, közérthető nyelven írott változat a döntéshozók, a média, a civil társadalom és a nagyközönség számára.

A hatás maximalizálása érdekében a megfigyelőknek az adott közbeszerzési szakasz végét követően a lehető leghamarabb (két héten

belül) közzé kell tenniük a jelentést. Ez növeli a koncentráltabb nyilvános vita esélyét, és akár az ajánlatkérő szerv részéről gyors korrekciós intézkedéseket, vagy a felügyeleti hatóságok részéről beavatkozást is eredményezhet. Javasolt, hogy a megfigyelők a jelentés valamennyi rendelkezésre álló kommunikációs csatornán történő terjesztése mellett nyilvános rendezvényt is szervezzenek a jelentés megállapításainak, ajánlásainak és észrevételeinek megvitatására.

3.5. MEGVALÓSÍTÁS

Bevezetés

A megvalósítási szakaszban az ajánlatkérő szerv megtervezi a szerződés teljesítésének legfontosabb állomásait. Megállapodik a vállalkozóval a folyamatot szabályozó gyakorlati intézkedésekről, nyomon követi az áruk, munkák vagy szolgáltatások szerződéses rendelkezéseknek megfelelő teljesítését, és gyakran tárgyal esetleges szerződésmódosításokról olyan problémák megoldása érdekében, amelyek csak a végrehajtás során válnak nyilvánvalóvá.

A megfigyelőknek megfelelően fel kell készülniük annak ellenőrzésére, hogy a szerződés végrehajtása és annak fontos állomásai összhangban vannak-e a várt eredményekkel. Ez magában foglalja az adott területre vonatkozó korrupciós kockázatértékelés elvégzését, az előrehaladási jelentések áttekintését és fizikai ellenőrzések elvégzését annak megállapítása érdekében, hogy a jelentések megfelelnek-e a valóságnak, a kifizetések és a projekthez kapcsolódó egyéb pénzmozgások nyomon követését, a szerződés esetleges módosításai elfogadhatóságának értékelését, valamint annak biztosítását, hogy azokat nyilvánosan hozzáférhetővé tegyék.

Ebben a szakaszban alapvető fontosságú az ajánlatkérő szervevel való megbízható együttműködés. A megfigyelőknek az ajánlatkérő szerv által már megtervezett tevékenységekkel (például a minőségértékeléssel és pénzügyi ellenőrzésekkel) összhangban kell megtervezniük és végrehajtaniuk az ellenőrzési tevékenységeket, és arról is meg kell győződniük, hogy azok megfelelőek-e, és független szereplők végzik-e azokat. A szerződés megkötésekor a megfigyelőknek az ajánlatkérő szervevel folytatott megbeszéléseken és

figyelemfelkeltő tevékenységeken keresztül meg kell vitatniuk a projekt és az integritási megállapodás végrehajtása során elért eredményeket és levont tanulságokat.

A szerződés végrehajtásának megtervezése és főbb állomásai

A szerződés aláírását követően a megfigyelőknek fel kell készülniük a szerződés végrehajtásának felülvizsgálatára. Ez magában foglalja az ajánlatkérő és a vállalkozó által elfogadott szerződés-végrehajtási terv megfelelőségének ellenőrzését, a részcélok (főbb állomások) nyomon követésére szolgáló módszer kidolgozását, valamint az olyan elemek nyomon követésére szolgáló nyilvántartási rendszer létrehozását, mint az előrehaladási jelentések, az időközi felülvizsgálatok, a számlák kibocsátása és a kifizetések, a szerződésmódosítások, a szerződés végrehajtása során felmerülő potenciális problémák és a felek által az ezek kezelése érdekében hozott intézkedések.

A megfelelő előkészítés és az azt követő nyomon követés (ellenőrzés) előfeltétele, hogy a megfigyelők teljes mértékben részt vegyenek az ajánlatkérő és a vállalkozó közötti, a szerződés aláírását követően a gyakorlati intézkedésekről (például a jelentések benyújtásának időkeretéről és a kifizetések módjáról) folytatott megbeszéléseken. A megfigyelőnek részt kell vennie a szerződés teljesítése során zajló kommunikációban is, amely magában foglalhatja az e-mail-váltásokat, valamint az online és személyes találkozókat is. Ezzel a szemponttal az integritási megállapodásban is foglalkozni kell, mégpedig olyan rendelkezésekkel, amelyek meghatározzák a megfigyelő részvételének módját.

A közbeszerzés e szakaszában elengedhetetlen az ajánlatkérő szervevel való megbízható együttműködés. Mindkét fél érdeke annak biztosítása, hogy a szerződés végrehajtását ne veszélyeztesse korrupció vagy bármilyen etikátlan tevékenység, valamint hogy az érintett közösségek felvethessék aggályait és azokra választ kapjanak. A pozitív együttműködés előmozdítása érdekében a megfigyelőknek az ajánlatkérő szerv által tervezettekkel összhangban kell megtervezniük ellenőrzési tevékenységeiket. Meg kell vizsgálniuk a már meglévő ellenőrzési intézkedéseket, és törekedniük kell arra, hogy ne ismételjék meg azokat, amennyiben azok megfelelőek.

Előrehaladási jelentések és a szerződés végrehajtásának ellenőrzése

A szerződések végrehajtásának előrehaladtával a megfigyelőknek ellenőrizniük kell, hogy a munka végrehajtása az ajánlatkérő szerv által kidolgozott terveknek megfelelően történik-e, és hogy a kedvezményezettek és az érintett közösségek aggályait megfelelően kezelik-e. Az elért eredményekről szóló jelentések az ezt lehetővé tevő alapvető dokumentumok. Az integritási megállapodásnak olyan rendelkezéseket kell tartalmaznia, amelyek lehetővé teszik, hogy a megfigyelők kellő időben – ideális esetben az ajánlatkérő szervvel egy időben – hozzáférjenek ezekhez a jelentésekhez, lehetővé téve azok áttekintését és a korrekciós intézkedésekre vonatkozó ajánlások azonnali megtételét.

A megfigyelőknek fel kell készülniük a szerződés teljesítésének fizikai ellenőrzésére is. Szakemberekkel és korrupcióellenes szakértőkkel együttműködve azonosítaniuk kell a tárgykörrel kapcsolatos korrupció vagy csalás kockázati területeit, és meg kell határozniuk az előfordulásuk ellenőrzésére szolgáló módszereket. A megfigyelőknek figyelembe kell venniük, hogy e tevékenység célja nem az ajánlatkérő szerv által létrehozott lehetséges ellenőrzési és minőségértékelési mechanizmusok felváltása, hanem azok kiegészítése, különös tekintettel a korrupció megelőzésére, beleértve a mechanizmusok megfelelőségének és annak az ellenőrzését, hogy az azok működtetéséért felelős szereplők képzetek és függetlenek.

Összetettségük miatt az infrastrukturális projektek különösen ki vannak téve a korrupciónak és a szabálytalanságoknak. Ezért különösen fontos helyszíni látogatásokat tenni korrupcióellenes szakértőkkel és lehetőség szerint az érintett közösségek képviselőivel. A helyszíni látogatásokról előzetesen meg kell állapodni, és azokat az ajánlatkérő szervvel egyeztetve kell megszervezni, figyelembe véve a helyszíni ellenőrzésre és a minőségértékelésre vonatkozó, előre meghatározott intézkedéseket. A megfigyelőknek meg kell állapodniuk az ajánlatkérő szervvel abban, hogy a szabálytalanságok vállalkozó általi elfedésének elkerülése érdekében szűrőpróbaszerűen végzett, független ellenőrzésekre van szükség. Ideális esetben ezekről a kérdésekről az integritási megállapodás külön szakaszaiban kell rendelkezni.

Kifizetési előirányzatok

A szerződés teljesítése során az ajánlatkérő szerv konkrét bizonyítékok – például eredményjelentések és minőségértékelési szakértők jóváhagyása – alapján teljesít kifizetéseket a vállalkozónak. A megfigyelőknek meg kell győződnieük e pénzmozgások szabályszerűségéről, ellenőrizniük kell a szerződéses rendelkezéseknek való megfelelést, meg kell vizsgálniuk a benyújtott információk teljességét, és jelenteniük kell a gyanús tevékenységeket. Az ilyen tevékenységek előfeltétele a pénzügyi információkhoz való időben történő hozzáférés, amelyről megfelelően rendelkezni kell az integritási megállapodásban.

A megfigyelőknek össze kell hangolniuk a pénzügyi ellenőrzési tevékenységeket az ajánlatkérő szerv által tervezettekkel, ellenőrizniük kell, hogy azok megfelelőek-e, és törekedniük kell annak megértésére, hogy azok kiegészíthetők-e, és ha igen, hogyan. Ha például az ajánlatkérő szerv már előírja a projekt rendszeres ellenőrzését, és a megfigyelők arra a következtetésre jutottak, hogy az ellenőrzéseket független, képesített szereplő fogja elvégezni, dönthetnek úgy, hogy nem végzik el a projektre vonatkozó átfogó pénzügyi információk részletes felülvizsgálatát, hanem inkább a korrupció kockázatának leginkább kitett pénzmozgásokra összpontosítanak.

Gátlástalan vállalkozók kiállíthatnak számlákat nem létező tevékenységekről vagy a gyenge minőségű eredményekről. Ez a kockázat csökkenthető a leszállítandó anyagok fizikai ellenőrzésével vagy a munkaterületen tett látogatásokkal (lásd az előző szakaszt).

Szerződésmódosítások

Jól megtervezett szerződésekkel és egyértelmű műszaki leírásokkal minimálisra kell csökkenteni annak a lehetőségét, hogy a végrehajtás során szerződésmódosításokra legyen szükség. De még ennek ellenére is felmerülhetnek olyan különleges körülmények, amelyek között szükség van módosításokra. A megfigyelőknek ez esetben ellenőrizniük kell, hogy az ilyen módosítások indokoltak-e, összhangban vannak-e a vonatkozó szabályozással, és nem változtatják-e meg a szerződés alapjait.

A megfigyelőket kellő időben tájékoztatni kell az ajánlatkérő és a vállalkozó között a szerződésmódosításokról folytatott

megbeszélésekről. Biztosítani kell számukra a hozzáférést – ideális esetben az integritási megállapodásban foglalt rendelkezések révén –, hogy a módosításokat külső szakértők támogatásával, függetlenül ellenőrizhessék. Amennyiben a módosítások elfogadhatók, a megfigyelőknek biztosítaniuk kell, hogy azokat bejelentsék és közzétegyék a nemzeti közbeszerzési portálon vagy a szerződések közzétételével foglalkozó egyéb platformokon.

folyamatosan keresniük kell a jövőbeli integritási projektek lehetőségeit. A közbeszerzések szisztematikus polgári ellenőrzése és a polgárok bevonása a közforrások védelme érdekében, különösen, ha azt a kormány támogatja, a társadalom számára kívánatos eredmény.

A projektek lezárása

Miután az ajánlatkérő hivatalosan elfogadta a végleges szállításokat és kifizette a kapcsolódó számlákat, a közbeszerzési szerződés lezárható. Ennek az utolsó lépésnek az áttekintésekor a megfigyelőknek arra kell ösztönözniük az ajánlatkérő szervezet, hogy vonják le a következtetéseket, és határozzák meg a legfontosabb megállapításokat, amelyeket rögzíteni kell. E folyamat hatékonyabbá tétele érdekében a megfigyelők ösztönözhetik az ajánlatkérőt, hogy valamennyi érdekelt fél részvételével szervezzen záróértekezletet a teljesítmény értékelése, az eredmények közzétevése, a hibák átgondolása és a jövőbeli szerződésekre vonatkozó ajánlások kidolgozása érdekében.

Kommunikáció és a nyilvánosság részvétele: az integritási megállapodáson túl

Az integritási megállapodás lezárását követően a megfigyelőknek a folyamat során összegyűjtött jelentések, ajánlások és megállapítások alapján olyan tevékenységeket kell folytatniuk, amelyek ösztönzik a szakpolitikai és intézményi reformot. Ennek megkönnyítése érdekében a megfigyelőknek az integritási megállapodás végrehajtása során készített összes tájékoztató anyagot összegyűjtve, a kormányzati hatóságok, a magánszektor, az érintett közösségek, a média és a nyilvánosság körében terjesztendő, nyilvános jelentésben össze kell foglalniuk a teljes projektet.

A nyilvános jelentés és a projekteredményekkel kapcsolatos kommunikációs kezdeményezések fontos szerepet játszanak az adott ország közbeszerzési rendszerére kiterjedő, rendszerszintű reformok ösztönzésében. A megfigyelőknek ellenőrizniük kell, hogy a kormány hatékonyan reagált-e ezekre a megállapításokra, és

JEGYZETEK

¹ A közbeszerzésekről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 18. cikke.

² Nem mind vezetett szerződések odaítéléséhez, pl. szüneteltetés, halasztás vagy megszüntetés miatt.

³ <http://www.open-contracting.org/resources/how-governments-spend-opening-up-the-value-of-global-public-procurement/>Az Európai Bizottság honlapja, Politika, közbeszerzés, háttér. Elérhető a következő címen: https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement_en

⁴ Az Európai Parlament Kutatószolgálata, RAND Europe, *The Cost of Non-Europe in the area of organised Crime and Corruption* (Az európai szintű cselekvés hiányából fakadó költségek a szervezett bűnözés és a korrupció területén) (RAND Europe, 2016). Elérhető a következő címen: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1483.html

⁵ Európai Csalás Elleni Hivatal, *31. éves jelentés az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméről – Csalás elleni küzdelem – 2019* (Európai Csalás Elleni Hivatal, 2020). Elérhető a következő címen: https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports_en

⁶ Sanchez A., „The Role of Procurement” (A közbeszerzés szerepe), Allen R., Hemming R., és Potter B.H. (eds.), *The International Handbook of Public Financial Management* (Az államháztartási gazdálkodás nemzetközi kézikönyve) (Palgrave Macmillan, 2013).

⁷ A huszonegy uniós tagállam közül huszonegy tagja a nyílt kormányzati együttműködésnek.

⁸ Diário da República, *Resolução do Conselho de Ministros no. 37/2021* (Diário da República, 2021. április 6.). Elérhető a következő címen: <https://dre.pt/application/conteudo/160893669>

⁹ Agência para a Modernização Administrativa, *II Plano de Ação Nacional de Administração Aberta, Plano de Ação 2021–2023* (Agência para a Modernização Administrativa, 2021). Elérhető a következő címen: www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/09/Portugal_Action-Plan_2021-2023_PT.pdf

¹⁰ A nyílt hozzáférésű adatok nemzetközi chartájában (Open Data Charter, ODC) meghatározottak szerint a nyílt hozzáférésű adatok olyan digitális adatok, amelyeket olyan technikai és jogi jellemzőkkel bocsátanak rendelkezésre, amelyek lehetővé teszik, hogy bárki szabadon, bármikor, bárhol felhasználhassa, újrafelhasználhassa és újraoszthassa azokat.

¹¹ A tényleges tulajdonos az a személy, aki a vállalat végső tulajdonosa vagy irányítója. További információk a következő weboldalon találhatóak: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/LSU/?uri=CELEX%3A32015L0849#keyterm_E0003. A tényleges tulajdonosokra vonatkozó adatok tartalmazhatják az egyes tulajdonosok azonosítására szolgáló adatokat; a részesedések bontását; a különböző részvényosztályokhoz stb. kapcsolódó szavazati jogokat.

¹² Közbeszerzési rendszer alatt azokat a szabályokat, folyamatokat, gyakorlatokat, technológiákat és hatóságokat értjük, amelyek meghatározzák, hogy a közintézmények hogyan tervezik meg, ítélik oda és hajtják végre a szerződéseket.

¹³ Az egyes ellenőrzött közbeszerzési projektek költségvetési becslései alapján kiszámított medián.

¹⁴ <https://www.transparency.org/en/tool-integrity-pacts>

¹⁵ Transparency International Anti-Corruption Helpdesk, „Közbeszerzési tervezés és korrupció” (Transparency International Anti-Corruption Helpdesk, 2015).

¹⁶ Az e szakaszhoz kapcsolódó dokumentumok részletesebb áttekintését lásd az *Útmutató a közbeszerzési szakemberek számára az európai strukturális és beruházási alapok által finanszírozott projektek során elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséhez* (Európai Bizottság, 2018) és a *Mythbusting confidentiality in public procurement* (A közbeszerzési titoktartás mítoszainak eloszlatása) (Open Contracting Partnership, 2019) című kiadványokat.

¹⁷ A titoktartási szabályok közbeszerzési dokumentumokra való alkalmazásának és az ezzel kapcsolatos általános félreértések alaposabb megértése érdekében lásd a titoktartást a *Mythbusting confidentiality in public procurement* (A közbeszerzési titoktartás mítoszainak eloszlatása) (Open Contracting Partnership, 2019) című kiadványt.

¹⁸ Transparency International, *Model Monitoring Agreement and Integrity Pact for Infrastructure – An implementation guide for civil society organisations* (Ellenőrzési és integritási megállapodásminta infrastrukturális projektekhez – Végrehajtási útmutató a civil társadalmi szervezetek számára) (Transparency International, 2018).

¹⁹ Európai Bizottság: *Útmutató a közbeszerzési szakemberek számára az európai strukturális és beruházási alapok által finanszírozott projektek során elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséhez* (Európai Bizottság, 2018).

²⁰ Transparency International, *Model Monitoring Agreement and Integrity Pact for Infrastructure – An implementation guide for civil society organisations* (Ellenőrzési és integritási megállapodásminta infrastrukturális projektekhez – Végrehajtási útmutató a civil társadalmi szervezetek számára) (Transparency International, 2018).

²¹ Európai Bizottság: *Útmutató a közbeszerzési szakemberek számára az európai strukturális és beruházási alapok által finanszírozott projektek során elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséhez* (Európai Bizottság, 2018).

²² Ugyanott.

²³ Az OECD a piacelemzésre átfogó módszert dolgozott ki, ami magában foglalja a piacelemzési jelentésre vonatkozó egységes sablont. A megfigyelőknek tanácsos megismerniük ezt az erőforrást, hogy jobban megértsék az eljárást, és biztosítsák, hogy azt a nemzetközi szabványokkal összhangban hajtsák végre.

²⁴ Európai Bizottság: *Útmutató a közbeszerzési szakemberek számára az európai strukturális és beruházási alapok által finanszírozott projektek során elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséhez* (Európai Bizottság, 2018). Lásd különösen az uniós közbeszerzési irányelv 24. cikkét (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>) és az uniós költségvetési rendelet 61. cikkét ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0409\(01\)&rid=4](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0409(01)&rid=4)). A szabályok értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos további részletekért lásd az „Iránymutató az összeférhetlenségek költségvetési rendelet szerinti elkerüléséről és kezeléséről” című bizottsági közleményt (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2021.121.01.0001.01.HUN).

²⁵ Az ellopott javak visszaszerzésére irányuló kezdeményezés: *Getting the full picture on public officials – a how-to guide for effective financial disclosure* (Hogyan szerezhetünk teljes képet a köztisztviselőkről? – Útmutató a pénzügyi információk hatékony közzétételéhez) (Az ellopott javak visszaszerzésére irányuló kezdeményezés, 2016).

²⁶ Az Európai Korrupcióellenes és Államépítési Kutatóközpont (European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building, ERCAS) által működtetett, az európai elszámoltathatósági mechanizmusokat (EuroPAM) ismertető honlap átfogó áttekintést nyújt a köztisztviselők érdekeltségeire és vagyonynyilatkozataira vonatkozó európai szabályozási keretéről – <http://europam.eu/>

²⁷ TI Bulgaria – <https://integrity.transparency.bg/en/>; TI Greece – <https://integritypact.gr/en/to-symfono-akeraiotitas/to-symfono-akeraiotitas-stin-ellada/>; TI Italy, Amapola, Action Aid (Olaszország) – <https://monitorappalti.it/>; Delna (Lettország) – https://delna.lv/lv/intergritates_pakts_2016/; Stefan Batory Foundation (Lengyelország) – <https://paktuczciwosci.pl/>; TI Portugal – <https://pactodeintegridade.transparencia.pt/home/>; TI Romania – www.pactedeintegritate.ro/ro/; Romanian Academic Society – www.romaniacurata.ro/contracte-curate/en/; Institute for Public Policy (Románia) – www.ipp.ro/pactele-de-integritate/; TI Hungary – <https://transparency.hu/en/kozszeaktor/kozszerzes/integritasi-megallapodas/>; TI Lithuania – www.transparency.lt/saziningumo-susitarimai/; TI Slovenia – <https://pakt.transparency.si/>; TI Czech Republic – www.transparency.cz/projekty/pakty-integrity/

²⁸ Európai Bizottság: *Útmutató a közbeszerzési szakemberek számára az európai strukturális és beruházási alapok által finanszírozott projektek során elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséhez* (Európai Bizottság, 2018).

²⁹ Az Action Aid Italia e jelentés 7. oldalán ismertetett esettanulmánya kiváló példa arra, hogy a megfigyelő hogyan tud pozitívan hozzájárulni ehhez a szemponthoz.

³⁰ Például, ha a műszaki leírás előzetes kidolgozása lehetetlen, a versenypárbeszédet kell választani, míg vészhelyzet esetén a közvetlen odaítélést. A közbeszerzési eljárások részletes áttekintését és az azokkal járó operatív feladatok részletes ismertetését lásd: *Útmutató a közbeszerzési szakemberek számára az európai strukturális és beruházási alapok által finanszírozott projektek során elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséhez* (Európai Bizottság, 2018).

³¹ Az egyes közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó döntéshozatali fák részletes áttekintését, beleértve az összes figyelembe veendő kritériumot és logikai lépést lásd: *Útmutató a közbeszerzési szakemberek számára az európai strukturális és beruházási alapok által finanszírozott projektek során elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséhez* (Európai Bizottság, 2018).

³² Európai Bizottság: *Útmutató a közbeszerzési szakemberek számára az európai strukturális és beruházási alapok által finanszírozott projektek során elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséhez* (Európai Bizottság, 2018).

³³ Ugyanott.

³⁴ Ugyanott.

³⁵ Ugyanott.

³⁶ Ugyanott.

³⁷ Az *Európai Unió Hivatalos Lapja*. Elérhető a következő címen:

www.ojeu.eu/#:~:text=OIEU%20stands%20for%20the%20Official,EU%20legislation%2C%20must%20be%20public%20procurement

³⁸ Az egyes tagállamokra vonatkozó rendelkezésekkel kapcsolatos részleteket lásd a www.europam.eu oldalon.

³⁹ Európai Bizottság: *Study on the measurement of cross-border penetration in the EU Public Procurement Market* (Tanulmány az uniós közbeszerzési piac határokon átnyúló penetrációjának méréséről) (Európai Bizottság, 2021).

⁴⁰ Ennek fő oka az, hogy ne legyenek azonosíthatók azok a versenytársak, akiket meg lehetne keresni kartell létrehozása céljából. Ez a kérdés azonban ellentmondásos, és eseti alapon kell értékelni, az adott piaci feltételek, a gazdasági szereplők száma és a megfigyelt összejátszási kockázatok függvényében. További részletekért és iránymutatásért lásd a *Mythbusting confidentiality in public procurement* (A közbeszerzési titoktartás mítoszainak eloszlatása) (Open Contracting Partnership, 2018) című kiadványt.

⁴¹ https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/esp_d_en

⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32018L0843>

⁴³ Transparency International: *Access denied? Availability and accessibility of beneficial ownership data in the European Union* (Hozzáférés megtagadva? A tényleges tulajdonosi adatok elérhetősége és hozzáférhetősége az Európai Unióban) (Transparency International, 2021).

⁴⁴ OECD: *Guidelines for fighting bid rigging in public procurement* (Iránymutatások a közbeszerzésben előforduló ajánlattételi összejátszás elleni küzdelemhez) (OECD, 2014).

⁴⁵ Ugyanott.

⁴⁶ Fazekas M. és Toth B.: *Analytics for Integrity: Data-drive approaches for enhancing corruption and fraud risk assessments* (Analitikával az integritásért: Adatvezérelt megközelítések a korrupciós és csalási kockázatok értékelésének javítására) (OECD 2019).

⁴⁷ Európai Bizottság: *Útmutató a közbeszerzési szakemberek számára az európai strukturális és beruházási alapok által finanszírozott projektek során elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséhez* (Európai Bizottság, 2018).

⁴⁸ Ugyanott.

Teremtsen velünk változást!

VEGYEN RÉSZT

Kövessen minket, ossza meg velünk véleményét, és vitassa meg a korrupció kérdését a világ minden tájáról érkező emberekkel a közösségi médiában.

facebook.com/TransparencyInternational/

twitter.com/anticorruption/

linkedin.com/company/transparency-international/

instagram.com/Transparency_International/

youtube.com/user/TransparencyIntl/

TANULJON

Látogasson el honlapunkra, tudjon meg többet a több mint 100 országban végzett munkánkról, és iratkozzon fel a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos legfrissebb hírekre.

transparency.org

ADOMÁNYOZZON

Adománya segíteni fog minket abban, hogy támogatást nyújtsunk a korrupció több ezer áldozatának, új eszközöket és kutatásokat dolgozzunk ki, és hogy a kormányokat és a vállalkozásokat ígéreteik betartására kötelezzük. Méltányosabb, igazságosabb világot akarunk építeni. Az Ön segítségével megtehetjük.

transparency.org/donate



Transparency International

Nemzetközi Titkárság

Alt-Moabit 96, 10559 Berlin, Németország

Telefonszám: +49 30 3438 200

integritypacts@transparency.org

ti@transparency.org

transparency.org/integritypacts

Európai Bizottság

Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság

Európai Bizottság, 1049 Brüsszel, Belgium

regio-e1-administrative-capacity@ec.europa.eu

[Tudjon meg többet az integritási megállapodásokról](#)

[Ismerkedés az EU-val](#)