

Red Flags projekt

(www.redflags.hu)

ÚJ JELZŐRENDSZER A RED FLAG-EK AZONOSÍTÁSÁRA A KÖZBESZERZÉSEKBEN

(Összefoglaló)

red
flags

A Transparency International Magyarország független szakmai szervezetként elősegíti a korrupció megfékezését, ösztönzi az átláthatóságot és a számonkérhetőséget a közhatalmi döntéshozatalban és a közpénzeket érintő folyamatokban, valamint javítja a közérdekű információk elérhetőségét.

A K-Monitor Iroda 2007 óta küzd a közpénzek átlátható felhasználásáért és a korrupció visszaszorításáért. Civil szervezetünk olyan politikai, gazdasági és társadalmi környezetet megteremtéséért dolgozik, ahol az állampolgárok elutasítják, a hatóságok pedig hatékonyan feltárják és szankcionálják a korrupciót.

Készítette: dr. Németh Anita és dr. Tátrai Tünde



A projekt az Európai Bizottság Belügyi Főigazgatóságának, Bűnmegelőzési és a bűnözés elleni küzdelem programjának támogatásával valósult meg.

Transparency International Magyarország
1055 Budapest, Falk Miksa u. 30. 4. em. 2.
Telefonszám: +36 1 269-9534; faxszám: +36 1 269-9535
E-mail: info@transparency.hu
Honlapjának URL-je: <http://www.transparency.hu/>

K-Monitor Közhasznú Egyesület
1071 Budapest, Damjanich utca 51.
Telefonszám: +36 1 789-5004
Email: info@k-monitor.hu
Web: <http://k-monitor.hu>

TARTALOMJEGYZÉK

1. KORRUPCIÓS KOCKÁZATOK A KÖZBESZERZÉSEKBEN ÉS A KÖZBESZERZÉSI KORRUPCIÓ ELLENI EDDIGI FŐBB VÍVŐMÁNYOK, VALAMINT AZ ÚJ REDFLAG JELZŐRENDSZER KONCEPCIÓJA	4
1.1. Előzmény	4
1.2. Bevezetés	4
1.3. Korruptió kockázatok a közbeszerzésekben és a közbeszerzési korrupció elleni eddigi főbb vívmányok	5
1.4. Az új redflag jelzőrendszer koncepciója	8
2. AZ INDIKÁTOROK FELSOROLÁSA, JELLEMZÉSE ÉS ELEMZÉSE	10
2.1. Bevezetés	10
2.2. Uniós minták, magyar jogi környezet	10
2.2.1. Ajánlati/részvételi felhívás	10
2.2.2. Tájékoztató az eljárás eredményéről	16
2.2.3. Az indikátorok összegező felsorolása	19
2.3. Uniós minták, uniós jogi környezet	20
2.3.1. Ajánlati/részvételi felhívás	21
2.3.2. Tájékoztató az eljárás eredményéről	22
3. METODOLÓGIA	23
3.1. A kontextus	23
3.2. Az indikátorok összegyűjtése, megszűrése és tesztelése	23
3.3. Az indikátorok csoportosítása	24
3.4. Az indikátor-jelzések értelmezése – a szűkebb értelemben vett módszertan	26
4. A REDFLAG JELZŐRENDSZER RELEVANCIÁJA ÉS A TOVÁBBFEJLESZTÉSI LEHETŐSÉGEK	27
4.1. Többfunkciós eszköz	27
4.2. Továbbfejlesztési lehetőségek	27
4.3. Lehetséges „elágazások”, kapcsolódások, egyéb fejlesztések	28
IRODALOMJEGYZÉK	30
FÜGGELÉK	32

1.

KORRUPCIÓS KOCKÁZATOK A KÖZBESZERZÉSEKBEN ÉS A KÖZBESZERZÉSI KORRUPCIÓ ELLENI EDDIGI FŐBB VÍVMÁNYOK, VALAMINT AZ ÚJ REDFLAG JELZŐRENDSZER KONCEPCIÓJA

1.1. ELŐZMÉNY

Az Európai Bizottság a *“Prevention and detection of corrupt procurements through analysis, red flags and follow up”* projekt keretében olyan jelzőrendszer kialakítására adott támogatást a Transparency International Magyarország, a K-Monitor és a PetaByte részére, amely gyorsítja a korrupció elleni küzdelmet az Európai Unióban (EU) olyan gyakorlatias megoldások kifejlesztésével, amelyek segítik a közbeszerzési eljárások ellenőrzését és a kockázatok azonosítását az eljárások korai szakaszában. A projekt olyan kockázat-értékelő metodológia fejlesztését tűzi ki célul, amely lehetőséget biztosít olyan kreatív, innovatív és interaktív online monitoring eszköz kialakítására, amely az EU bármely tagállamában használható.

1.2. BEVEZETÉS

A közbeszerzés és a korrupció viszonya, a közbeszerzési eljárások korrupciós fertőzöttsége témakörében az elmúlt években számos tanulmány, elemzés, a jó gyakorlatok elterjedését szolgáló anyag, úgyszintén a korrupció feltárását, mérését és megelőzését segítő eszköz született. Manapság már nem az a kérdés, hogy ez a viszony valós-e, hanem, hogy miként lehetne megelőzni, illetve kivédeni a korrupciós hatásokat. A minél szélesebb kontextus és összefüggések megragadásán túl egy másik fontos irány a gyakorlatban használható eszközök, megoldások kifejlesztése.

Jelen projekt keretein belül – felhasználva az eddigi elemzések és eszközök adta eredményeket – egy olyan új és a kockázatok feltárásához preventív módon is használható automatikus jelzőrendszer kialakítására került sor, amelynek alapja az európai uniós egységes hirdetményinta-rendszer, és amelynek felhasználásával, kitöltésével induló közbeszerzési eljárások tényleges adatai, információi alapján jelez a rendszer, felmutatva az egyes kockázatokat, összességében pedig a közbeszerzési eljárás általánosabb kockázati besorolását. Az ún. Red Flags (a továbbiakban: redflag) jelzőrendszer a magyar jogi környezetből kiindulva került kifejlesztésre: a magyar közbeszerzési szabályok szerint meghirdetett közbeszerzési eljárások hirdetményi adatai, információi alapján határoztuk meg az indikátorokat, teszteltük a rendszert és állítottuk be egyes indikátorok jelzés-küszöbét. Ez a megközelítés lehetővé teszi, hogy az azonos hirdetményi alapokon az adott esetben elérő tagállami szabályozások szerint adaptált jelzőrendszer szélesebb körben is alkalmazást nyerjen, és így – az azonos pontokon – európai léptékű összehasonlításra is lehetőség adódik.

1.3. KORRUPCIÓS KOCKÁZATOK A KÖZBESZERZÉSEK BEN ÉS A KÖZBESZERZÉSI KORRUPCIÓ ELLENI EDDIGI FŐBB VÍVMÁNYOK

Az európai uniós szabályozás középpontjában a belső piaci célok megvalósítása áll a közpiacokat, közbeszerzéseket tekintve is, egyben az egyenlő és diszkriminációmentes bánásmód, a tiszta verseny, valamint az átláthatóság és nyilvánosság elve és az ezek mentén kidolgozott közbeszerzési irányelvi eljárási keretszabályok a korrupciós kockázatokat is csökkenthetik. Az egyes országok közbeszerzési nemzeti szabályozásának fókuszában inkább található olyan szabályozási kérdések, jogintézmények, amelyek kimondottan a szélesen értelmezett korrupció elleni fellépés, illetve megelőzés céljából születtek (pl. összeférhetetlenség). A legújabb uniós szintű közbeszerzési modernizációs gondolkodás és a 2014-ben elfogadott új irányelvek ugyanakkor már több olyan szabályozási elemmel is bővültek, amelyek középpontjában kifejezetten a korrupció elleni küzdelem, az eljárások tisztasága, a közpénzek még hatékonyabb felhasználása céljait szolgáló rendelkezések állnak.

A szabályozás korrupcióval szembeni fejlesztése mellett a gyakorlatban továbbra is az egyik legérzékenyebb kérdéskör a korrupcióval fertőzött eljárások, szerződéskötések kivédése. Számos tanulmány, felmérés mutatta ki, hogy a közbeszerzési eljárások előkészítése a közbeszerzési folyamat egyik, ha nem a leggyengébb pontja, korrupciós szempontból a legkockázatosabb terület. Az ajánlattételt megelőző szakasz leggyakoribb kockázatai közé tartoznak különösen a következő helyzetek: az irányított kiírás, tehát a beszerzési feltételek testre szabása; a túlzó alkalmassági követelmények vagy az aránytalan egyéb feltételek; a közbeszerzés tárgya nem megkülönböztetés-mentes (műszaki) leírása; nem objektív értékelési szempontok alkalmazása; a transzparencia és a szélesebb körű verseny elkerülésére szolgáló eljárásfajta kiválasztása; rövid ajánlattételi határidők szabása; felesleges adminisztratív terhek, feltételek alkalmazása.¹

Mivel a közbeszerzési eljárások kritikus előkészítési fázisának meghatározó része az eljárást megindító felhívást tartalmazó hirdetmények (és a kapcsolódó dokumentáció) kidolgozása, a hirdetményi adatok, információk körében való vizsgálat segít tetten érni azokat a kockázatokat, melyek a közbeszerzési folyamat korai szakaszában kapcsolatba hozhatók egyes korrupciós technikákkal. (Jelen projekt keretében azonban nem csak az eljárást megindító hirdetmények, azok adatai alapján nyertünk ki lehetséges indikátorokat, hanem az eljárásokat „lezáró” tájékoztató hirdetményekből is, hiszen az eljárás végén rendelkezésre álló egyes információk utólagos értékelése is hasznos lehet a korrupciós veszélyek jelzéséhez, jóllehet utó-jelzéséhez.)

Több nemzetközi szervezet, illetve kutatás is foglalkozott már a közbeszerzés és a korrupció vizsgálatával, illetve valamilyen segédanyag, eszköz kifejlesztésével. A teljesség igénye nélkül azokat az elemzéseket vesszük sorra, amelyeket figyelembe vettünk, valamint azon eszközöket, amelyektől egyben meg is különböztetendő a jelen projekt szerinti fejlesztés.

OECD

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) anyagai, kutatásai köréből kiemelést érdemelnek a közbeszerzésekben való integritás megteremtése érdekében kidolgozott elvek, ellenőrző lista és jó gyakorlatok (2009, 2008, 2007).²

¹ Lásd például:

– TI kutatása <http://merjtenni.hu/hol-tapasztalt-korrupciot-2/kozbeszerzesek/>
– Enhancing Integrity in Public Procurement: A Checklist, OECD 2008. <http://www.oecd.org/gov/41760991.pdf>
– OECD Principles for Integrity in Public Procurement, OECD 2009. <http://www.oecd.org/ethics/48994520.pdf>
– Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Etikai Kódexe http://kozbeszerzes.hu/data/attachments/2013/02/26/Eln%C3%B6k_T%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3_K%C3%B6zbeszerz%C3%A9si_Etikai_K%C3%B3dex_v%C3%A9gleges.pdf

² OECD Principles for Integrity in Public Procurement, OECD 2009. <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>

Enhancing Integrity in Public Procurement: A Checklist, OECD 2008. <http://www.oecd.org/gov/41760991.pdf>

Integrity in Public Procurement, Good Practice from A to Z, OECD 2007.

http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/integrity-in-public-procurement_9789264027510-en#page1

Az OECD olyan nemzetközi segédanyagokat és gyakorlati eszközöket fejlesztett ki a „good governance” keretében a közbeszerzési integritás kultúrájának meghonosításáért a közbeszerzési folyamat egésze során, amelyek különböző jogi és közigazgatási környezetben is alkalmazhatók, beilleszthetők és tovább fejleszthetők. Mindez egyrészt a jogalkotók számára jelent útmutatót a megfelelő szabályozási keretek kialakításához, másrészt a keretek megvalósításához is segítséget nyújt valamennyi szakaszra nézve, az igények felmérésétől a szerződések teljesítéséig.³

A kapcsolódó közbeszerzési eszközcsomag⁴ egy on-line forrás, amely összegyűjti a legjobb megoldásokat, amelyek képesek a korrupciót megelőzni és erősíteni a megfelelő menedzsmentet a közbeszerzésekben az OECD és nem OECD tagállamokban.

Ezek az eszközök tehát elsősorban a jó beszerzés módját hivatottak megtalálni, amelynek része az előkészítéstől a megvalósításig a megfelelő célrendszer és management. Az eszközök válaszul szolgálhatnak azon igényekre, amelyek az ajánlatkérőkben merülnek fel, mikor professzionalizálni szeretnék a közbeszerzési tevékenységet a közszférában.

EBRD

Az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (EBRD) közbeszerzési szabályozással és joggyakorlattal kapcsolatos regionális felmérése és a hatékony közbeszerzések érdekében kidolgozott benchmark anyaga (2010-11)⁵ szintén a közbeszerzési folyamat egészét vizsgálva mutat fel nemzetközileg elfogadott jó gyakorlatokat.

Közbeszerzési „Due Diligence Tool”

A Business Anti-Corruption Portál által közzétett közbeszerzési Due Diligence Tool⁶ a közbeszerzési korrupciós kockázatok értékelésére és kivédésére kifejlesztett eszköz, amely három dokumentumot és egy interaktív eszközt foglal magában. A Due Diligence eszköz kérdései szerint a közbeszerzési eljárás egyes fázisait elemzés alá kell vetni, és a megadott válaszok alapján egy értékelő mátrix azonosítja a kockázat mértékét az átláthatóság és a tisztességes eljárás szempontjából.

Világbank (World Bank)

A Világbank egyik saját redflag korrupciós elemzése (2010)⁷ olyan megközelítést tartalmaz, amely jelen projekt szempontjából különösen hasznosnak bizonyult amellest, hogy lényeges különbség áll fenn az alapul szolgáló adattartalomban, hiszen a világbanki elemzés építési projektek szerződesei, illetve közbeszerzési dokumentumai vizsgálatán alapszik.

A redflag-ek 4 típusát azonosították:⁸

- észlelhetetlen redflag-ek (pl. a bírálóbizottsági tagokra gyakorolt nyomás azonosítása)
- nem gyűjthető redflag-ek (pl. az ajánlatok biztonságos tárolásával kapcsolatos hiányosság miatti hiba)
- irreleváns redflag-ek (pl. a bírálóbizottsági tagok neve nem szerepel az értékelésről készült jelentésben)
- feltárható, gyűjthető és releváns redflag-ek.

Esetünkben is kifejezetten az utolsó típusal kívánunk foglalkozni, tehát a kevésbé puha, jól meghatározható tényezőkkel, létező összefüggésekkel.

³ <http://www.oecd.org/corruption/ethics/procurement-principles.htm>

⁴ OECD Procurement Toolbox <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/>

⁵ EBRD 2010 Regional Assessment of Public Procurement Legal Frameworks, Astana, May 19th 2011
http://www.kozbeszerzes.hu/static/uploaded/document/EBRD_Annual_Meeting_Publication_print.pdf

⁶ Public Procurement Due Diligence Tool <http://www.business-anti-corruption.com/tools/duel-diligence-tools/public-procurement-tool.aspx>

⁷ Charles Kenny and Maria Musatova: 'Red Flags of Corruption' in World Bank Projects. An Analysis of Infrastructure Contracts. The World Bank, March 2010. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/3731/WPS5243.pdf?sequence=1>

⁸ Charles Kenny and Maria Musatova (2010), 6-7.

A Világbank elemzésében a kifejezetten figyelmeztető jelzésekből lett 13 redflag kiválasztva.

A redflag-ek csoportosítására a közbeszerzés folyamatát az értékelés előtti és az értékelés utáni szakaszra osztották. Az előbbi szakaszban található például az ajánlattételi időszak hossza vagy a beérkezett ajánlatok száma, míg az utóbbi szakaszban például az értékeléstől a szerződéskötésig tartó időszak hossza, a legalacsonyabb áron ajánlatot tevő kizárása, a becsült érték és a nyertes árajánlat közötti különbség vagy a nyertes árajánlat és a szerződéses ár közötti különbség.⁹ A küszöbértékeket ebben az esetben is tapasztalati úton határozták meg.

Az értelmezési környezet tehát hasonló, az adattartalombeli különbségek ellenére a metodológia egy része, az egyszerűsítés és a tesztelés mintaértékű saját projektünkre nézve is.

A Világbank egy felhasználóbarátabb, egyben leegyszerűsített feldolgozásában további redflag szempontokat is ismertet.¹⁰ Ezek közül kiemelésre érdemesek különösen az alábbiak:

- az ajánlattevők reklamációja
- gyanús ajánlattevők
- azonos szerződéses partnerrel történő ismételt szerződéskötés
- a szerződéses feltételekben, illetve értékben történő változás
- gyenge minőségű teljesítés.

Esetünkben inkább a részletesebb értelmezési környezet mintaértékű. Mindazonáltal ezen redflag-ek között is vannak erősebb jelzések (pl. számos szerződés egy ajánlattevővel, jelentősebb szerződésmódosítási esetek), jóllehet kockázati szempontból nehéz mindezek között különbséget tenni, mint ahogy a világbanki anyag sem teszi ezt a jelzések 10 pontba szedésekor.

Corruption Risk Index

A Korrupciókutató Központ Budapest (CRCB) által kidolgozott kockázati index (CRI) mikroadat-alapú kompozit index, amely közbeszerzési adatbázisok adataiból kiindulva értékeli eljárásokat egy összetett indikátorrendszer segítségével. A használt indikátorok egy része hasonló az általunk kidolgozottakhoz, az eszköz célja azonban eltérő. Amíg az általunk fejlesztett redflag eszköz elsődleges célja az előrejelzés és megelőzés, addig a CRI egy utólagos értékelésre hivatott, amely végső soron a közbeszerzési rendszer egésze, illetve annak szereplőiről ad visszamenőlegesen képet. A rendszer eredményei a kozpenzkereso.eu oldalon érhetőek el.

Az Európai Bizottság számára készült tanulmány (PwC–Ecorys)

Az Európai Bizottság (OLAF) megrendelésére készített, az Európai Unióban a közbeszerzési korrupció azonosítását és csökkentését szolgáló, PwC és Ecorys által jegyzett tanulmány (2013)¹¹ szintén hasznos megállapításokat tartalmaz projektünk szempontjából. A tanulmány fő célja, hogy információt, módszertant és megfelelő eszközt nyújtson az Európai Bizottság és a tagállami hatóságok számára az EU anti-korrupciós politikájának végrehajtásához. Középpontjában a közbeszerzési korrupció és direkt költségének vizsgálata áll, illetve egy olyan új és innovatív metodológia kialakítása, amely képes a közbeszerzési korrupció direkt költségeinek becslésére az uniós pénzforrások bevonásával fejlesztésre kerülő egyes ágazatokban.

A tanulmány, illetve a metodológia épít a korrupciós kockázatok eddig feltárt eseteire, mérésére. Kiemelésre érdemes, hogy a tanulmány célja szerinti vizsgálat és módszertan körében 27 redflag került azonosításra,

⁹ Charles Kenny and Maria Musatova (2010), 8.

¹⁰ Most Common Red Flags of IN BANK-FINANCED PROJECTS Fraud and Corruption in Procurement. The World Bank Group – Integrity Vice Presidency http://siteresources.worldbank.org/INTDOI/Resourses/Red_flags_reader_friendly.pdf

¹¹ Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU. Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption. Study prepared for the European Commission by PwC and Ecorys, with support of Utrecht University. 30 June 2013. http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf

amelyek közül csupán 8 olyan redflag volt, amely a TED adatbázis¹² adatai alapján is működőképesnek bizonyult, figyelemmel a releváns adatok rendelkezésre állására. (Ezek: ajánlattételi határidő hossza; az eljárás típusa; a közbeszerzési szerződés értéke; az ajánlatok száma; a becsült érték és a szerződéses ár viszonya; uniós finanszírozás kérdése; egyes hiányzó információk.)¹³

A tanulmány értelmezésében a redflag jelzések és a korrupció között a következő esetekben volt erősebb korreláció megfigyelhető: negatív média megítélés; a hiányzó információk mennyisége; preferált ajánlattevőre utaló jelek; összeférhetlenség a bíráló bizottság tagjainál; az elbírálás utáni lényegi változások a projekt tárgyában, illetve értékében.¹⁴

A tanulmány kitér a redflag kockázati jelzések és a korrupció ellentmondásos viszonyára,¹⁵ valamint arra a problémaközpontjára is, hogy az erősebb korrupciós kockázati jelzésekhez, de általában is a redflag-ek beazonosításához is kulcskérdés a megfelelő adatforrások rendelkezésre állása és az adatokon túli elemzések elvégzése.¹⁶

ARACHNE eszköz

Az Európai Bizottság által az ún. csalás elleni fellépés keretében kifejlesztett kockázat-értékelő, megelőző eszköz (2013)¹⁷ elsősorban a tagállami hatóságok számára nyújthat segítséget azért, hogy olyan, uniós finanszírozású projektek kerüljenek azonosításra, ahol csalás, összeférhetlenség, szabálytalanság kockázatát mutatja ki. Adatbázisa az EU-tagállamoktól, valamint egyéb adatbázisokból nyert adatokból áll, és így az eszköz egyszerre támaszkodik ún. belső és külső adatokra. Az adatbázison keresztül többféle keresés, ellenőrzés lehetséges, így projektek, kedvezményezettek, szerződések, illetve nyertes cégek szerint. Az eszköz az adatbázis adatai alapján automatikusan jelzi a „csalással” kapcsolatos figyelmeztetést. A kockázatot jelző indikátorok egyik csoportja a közbeszerzési folyamatot vizsgálja. Az eszköz gyenge pontja, hogy az adatbevitel egy része az tagállamok adatszolgáltatásán múlik, ráadásul a tagállamok részvétele e programban nem kötelező.

1.4. AZ ÚJ REDFLAG JELZŐRENDSZER KONCEPCIÓJA

A jelen projekt szerinti eszköz alapvetően a közbeszerzési hirdetményekben informatikai támogatással fellelhető korrupciós veszélyeket, kockázati tényezőket kívánja azonosítani és jelezni. Mindeközben nyitva hagyja a lehetőséget az eszköz továbbfejlesztésére (index készítése, egyéb adatokkal való összekötés, stb.)

Az automatikus jelzőrendszer szabadon elérhető, nyilvános adatok felhasználásával működik, és a széles értelemben vett korrupcióval, a korrupciós veszélyekkel kapcsolatba hozható kockázatok jelzésére épül, amely preventív funkció betöltésére is alkalmas.

Ez esetben tehát nem a hagyományosabb megközelítésű, a közbeszerzési szabályozás és gyakorlat mélyebb elemzésén nyugvó, a közbeszerzési teljes folyamatra vonatkozó jó gyakorlatok vagy épp elkerülendő megoldások felmutatása és értékelése a cél. Az eszköz fejlesztése, illetve a kockázatot jelző indikátorok azonosítása során

¹² Tender Electronic Daily (TED) adatbázis

¹³ Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU (2013), 147-152., 187-196.

¹⁴ Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU (2013), 156.

¹⁵ Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU (2013), 147.

¹⁶ Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU (2013), 38-39.

¹⁷ Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures. European Structural and Investment Funds, Guidance for Member States and Programme Authorities. European Commission Directorate-General. EGESIF_14-0021-00 16/06/2014, June 2014. https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guidance_fraud_risk_assessment.pdf
ARACHNE PROJECT Risk scoring tool. Presentation by Jörg Schreckenber (Auditor – DG Regio) and Luc Molemans (Project Manager Arachne – DG EMPL), 16 Mai 2013. http://admin.interact-eu.net/downloads/7857/Presentation_

viszont figyelembe vettük ilyen jellegű kutatási ismereteket. Ezek és a TED közbeszerzési hirdetményi adatai alapján került sor az indikátorok listázására, a kifejezetten negatív, kockázati jelzések, redflag-ek kialakítására.

A közbeszerzési hirdetmények a közbeszerzési folyamatok ún. legtisztább forrásai, hiszen az ajánlatkérők által megadott tényleges és nyilvános adatokat foglalják magukban. Ez a forrás mindenképpen előny, mikor is a rendszer működésének bázisa egy megbízható, releváns és viszonylag jól strukturált, valós összefüggéseket mutató adattartam. Egyben az eszköz gyenge pontja is erre vezethető vissza: egyfelől ezek az adatok nem mutatnak teljességet abból a szempontból, hogy a közbeszerzési korrupciónak, amelyek a jellegzetesebb tünetei, körülményei (hiszen az adatok közzétételének elsődleges célja más); másfelől a közbeszerzési teljes folyamathoz képest az eljárást megindító és az eredményről tájékoztató hirdetmények e két ún. sarokponthoz kötik az adatokat és azok közzétételét. Egy projekt versenyeztetéshez, illetve szerződéskötéshez képesti elő- és utóéletének, a közbenső és kapcsolódó folyamatoknak az értékelése, illetve az ezeken alapuló jelzések további belső és külső adatforrások bevonását igényelné. Ezért is hangsúlyozzuk, hogy az adatbázishoz kapcsolható további adatok, illetve humán erőforrással, elemzésekkel való kiegészítése (lásd a 4. pontot is) további hozzáadott értéket tud adni az eszköz működéséhez.

Egy ilyen automatikus jelzőeszköz esetében az adatok rendszere, köre és minősége alapvető kérdés. Ebből a szempontból kedvező kiindulópont az uniós szabályozás szerinti egységes hirdetményminta-rendszer, továbbá az is, hogy a fejlesztés másik alapjául szolgáló magyar jogi környezet az átlagoshoz képest több és pontosabb adat, információ megadását követeli meg az ajánlatkérőktől. (Ugyanakkor az uniós hirdetmények adattartalma és strukturáltsága terén továbbfejlesztési igény is megfogalmazható, amely segítené a kockázatjelző rendszerek hasznos működtetését is.)

Az alkalmazás elkészítése során egy széles értelmezési körből indultunk ki, és a jelzőrendszer részévé tettünk olyan elemeket is, amelyek nem feltétlenül jelennek meg a korrupciós esetekben, illetve nem vezetnek elkerülhetetlenül korrupcióhoz.

Így a jelzés egyfajta figyelemfelhívás, halmozódása pedig komolyabb kockázatra, adott esetben korrupciós veszélyre utalhat. Azonban nem tekinthető minden, jelzéssel érintett közbeszerzési eljárás automatikusan korrump eljárásnak.

Összességében a redflag-ek jelzik a potenciális veszélyt és kockázatot, de nem bizonyítják a korrupciót.¹⁸ Esetünkben is az új jelzőrendszer, amely képes kockázatokat, negatív hatásokat előre jelezni, nem korrupciómérő eszköz.

E jelzés ugyanakkor a közbeszerzési ajánlatkérők számára is intő jel lehet, hogy mit érdemes elkerülniük a tisztességes verseny biztosítása érdekében.

¹⁸ Kari K. Heggstad, Mona Frøystad: The basics of integrity in procurement (2011), 18.

2.

AZ INDIKÁTOROK FELSOROLÁSA, JELLEMZÉSE ÉS ELEMZÉSE

2.1. BEVEZETÉS

Jelen projekt keretei között az indikátorok meghatározását és fejlesztését egyfajta szűkített megközelítésben lehetett elvégezni. (Ennek részleteiről, illetve következményeiről a 3-4. pontban írunk.) Ez azt jelenti mindenekelőtt, hogy – a nagyobb értékű, az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzéseket vizsgálva – az uniós hirdetménymintákból indultunk ki, azok közül is azokból, amelyek az ún. klasszikus ajánlatkérők közbeszerzéseire vonatkozó eljárási főszabályokhoz kapcsolódnak.¹⁹

Először az ajánlatkérői kiírás, pontosabban az ún. klasszikus irányelvhez kapcsolódó ajánlati/résztvételi felhívás mintája szerinti – a magyar jogi környezetben²⁰ használt – hirdetmények alapján kialakított indikátorokat vesszük sorra. Ezt követően mutatjuk be a közbeszerzési eljárás eredményéről szóló tájékoztató mintája szerinti – a magyar jogi környezetben használt – hirdetmények alapján kidolgozott indikátorokat. Az eljárás elején és végén közzétett közbeszerzési hirdetmények adattartalmának összekapcsolása körében a lehetséges indikátorokat meghatároztuk, ezek teljes körű implementációja a projekt egy későbbi fázisában valósul majd meg.

Az indikátorok körében tett megkülönböztetés kérdésére (redflagok – vörös zászlók és jelzések – rózsaszín zászlók) a 3. pontban még visszatérünk.

Az indikátorok listázása és lényegi bemutatása során az uniós hirdetményminták szerinti adattartalomból (kötelező és lehetséges) indulunk ki, egyben követjük a minták szerkezete szerinti adatok, információk sorrendjét.

2.2. UNIÓS MINTÁK, MAGYAR JOGI KÖRNYEZET

2.2.1. Ajánlati/résztvételi felhívás

1. Jogerősen elmarasztalt ajánlatkérő, illetve rossz hírnevű ajánlatkérő

Ez az indikátor nem redflag, hanem egyéb kockázatot jelző indikátor (rózsaszín zászló). Ennek az az oka, hogy nem az adott konkrét közbeszerzési eljárás adatai alapján jutunk kockázatos tényezőre, hanem az ajánlatkérő korábbi tevékenysége, gyakorlata alapján lehet egyfajta potenciális kockázatot megfogalmazni, amely adott esetben rávetülhet a konkrét eljárásra is. A kockázat abban rejlik, hogy az ajánlatkérő korábbi közbeszerzési tevékenysége során jogsértést (jogsértéseket) követette el (jogerősen megállapítottan), vagy egyébként eddigi tevékenysége nem eredményezett jó hírnevet a piacon, a sajtó a szervezet vitatható tevékenységéről számolt be a múltban. A rendszer jelenleg a K-Monitor adatbázisát²¹ használja erre a célra. (Az indikátor további fejlesztése előfeltételezi, hogy a jogerősen elmarasztalt ajánlatkérői lista elérhető legyen, bizonyos időközönként felülvizsgálatra kerüljön.)

¹⁹ A projekt ideje alatt ez a 2004/18/EK irányelv és a hirdetménymintákat szabályozó 842/2011/EU bizottsági végrehajtási rendelet II. és III. melléklete szerinti minta.

²⁰ A projekt ideje alatt: a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (Kbt.), valamint a kapcsolódó végrehajtási szabályozás.

²¹ <http://k-monitor.hu>

2. Keretmegállapodás egy ajánlattevővel

Ez az indikátor redflag. Jóllehet jogszerű az egy ajánlattevővel való keretmegállapodás-kötés, mégis ez azzal jár, hogy adott esetben nagyobb beszerzési mennyiségnél hosszabb időre kizárja a versenyt. Az ilyen helyzetek potenciális versenykorlátozó hatása miatt kockázatot jelzünk az indikátorral. Ez az indikátor csak a keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárások esetén releváns.

3. Keretmegállapodás több ajánlattevővel (3-nál alacsonyabb létszám)

Ez a redflag indikátor azt jelzi, hogy a több ajánlattevővel kötendő keretmegállapodásra irányuló közbeszerzési eljárás esetén a Kbt.-ben előírt, a legalább három ajánlattevőt magában foglaló keretszám meghatározásához képest alacsonyabb számban határozta meg a versenyzők minimális, illetve maximális számát az ajánlatkérő, és ezáltal a versenyt jogsértően szűkítette. Ez az indikátor értelemszerűen csak keretmegállapodások kötése esetén és kizárólag a több ajánlattevővel kötendő keretmegállapodások esetén releváns. (A Kbt. követelménye²² alapján egyébként a keretszámnak a közbeszerzés tárgyához, az eljárás sajátos jellemzőihez kell igazodnia, és minden körülmény között biztosítania kell a valódi versenyt.)

4. Keretmegállapodás időtartama (hosszú)

Ez a redflag indikátor a keretmegállapodások esetében – azok időbeni hosszúsága tekintetében – két körülményt vizsgál. Egyrészt kockázatként jelzi, ha az ajánlatkérő a keretmegállapodást négy évnél hosszabb időtartamra hirdeti megkötni. Ugyan a Kbt. ezt kivételesen megengedi, mindazonáltal egy hosszabb időre kötött keretmegállapodás a verseny aránytalan korlátozásával járhat. Másrészt – épp e kivételes és mérlegelést igénylő helyzetre figyelemmel – az ajánlatkérőnek a négy évnél hosszabb időtartam meghatározását indokolnia kell a felhívásban. E garanciális szabály megsértését, az indokolás elmaradását az indikátor szintén jelzi. Ez az indikátor csak a keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárások esetén releváns, értelemszerűen.

5. Keretmegállapodás becsült összértéke (magas)

Ez az indikátor redflag. Ennek indoka az, hogy a jelentősebb becsült értékű keretmegállapodások (jellemzően a központosított közbeszerzésekben) potenciális kockázatot hordozhatnak egyszerűen a nagyságrend és a nyereső tétje (illetve a versenyben maradás) okán. A rendszer építési beruházások esetén 1,5 mrd Forint, áruk és szolgáltatások esetén pedig 1 mrd Forint felett jelez. Mivel a becsült értéket nem kötelező feltüntetni a felhívásban, így nem mindig áll rendelkezésre releváns adat ezen indikátornál.

6. Közbeszerzés tárgya (kartellveszély)

Ez az indikátor egyéb kockázatot jelző, nem redflag indikátor. Ennek hátterében az áll, hogy vannak olyan közbeszerzési tárgyak, amelyek esetében – az eddigi hazai tapasztalatok, illetve eljárások alapján – jelentősebb kartellveszély állhat fenn. Ezt a potenciális kockázatot azonban nem a konkrét eljárás adatai alapján, hanem az adott piaci szereplők, ajánlattevők múltbéli tevékenysége alapján lehet megfogalmazni. A GVH eljárásait és a jogerős döntéseket áttekintve a *Függelékben* felsorolt tárgyú közbeszerzéseket vettük alapul a lista készítéséhez, azonban a tárgyakat tovább szűkítettük a CPV-kódok²³ szerinti meghatározhatóságuk mentén (útépítések, vasútépítések, hidépítések; lásd ezt is a *Függelékben*).

7. Becsült érték magas (kiemelkedő értékű szerződés)

Ez az indikátor redflag. Ennek indoka az, hogy a jelentősebb becsült értékű szerződések potenciális kockázatot hordozhatnak egyszerűen a nagyságrend és a nyereső tétje okán. Mivel a becsült értéket nem kötelező feltüntetni

²² Kbt. 109. § (3) bek.

²³ CPV: közös közbeszerzési szójegyzék (nómenklatúra); lásd a többször módosított 2195/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletet.

a felhívásban, így nem mindig áll rendelkezésre releváns adat ezen indikátornál. Ez az indikátor annyiban tér el a korábbi, 5. pontbeli indikátortól, hogy míg ott a keretmegállapodás becsült értékéről van szó, addig ebben az esetben a közbeszerzési szerződések becsült értékéről. Ez építési beruházások esetén 1,5 mrd Forint, áruk és szolgáltatások esetén pedig 1 mrd Forint.

8. Mennyiség túl bizonytalan (magas eltérés engedélyezése)

Ez a redflag indikátor akkor jelez, ha a szerződés szerinti mennyiség felhívásbeli meghatározása során az ajánlatkérő ezt az adatot túlzottan bizonytalanul adja meg, így 50% vagy afölötti (bármilyen irányban való) eltéréssel határozza meg a beszerzési mennyiséget. Az ilyen jelentős mozgásteret fenntartó ajánlatkérői beszerzés azt a kockázatot hordozza maga magában, hogy a megfelelő, reális ajánlattétel nem biztosított, ezáltal az ajánlatok valós összevethetősége sem. (A kockázat mértéke függhet a beszerzés tárgyától is, de erre a tényezőre az indikátor nem reagál jelen projekt keretei között.)

9. Meghosszabbítható szerződés (sokszor vagy hosszabb időre)

Ez a redflag indikátor a szerződés meghosszabbíthatóságára vonatkozó információk alapján azokat a helyzeteket jelzi kockázatosnak, mikor a lehetséges meghosszabbítások száma már nagyobbak tekinthető (3 vagy annál több), illetve hosszabb idejű szerződést eredményezhet (négy évnél hosszabb). Tehát önmagában a szerződés meghosszabbításának lehetőségét az indikátor még nem jelzi kockázatosnak, csak az ún. minősített eseteit. Ez a megközelítés összhangban áll azzal, hogy az időben hosszabb szerződések, illetve jelentősebb bizonytalanságot hordozó tényezők, szerződéses feltételek kockázatos besorolást nyernek. (A meghosszabbíthatóság kiírásának jogszerűségét az indikátor nem tudja „ellenőrizni”, jelezni.)

10. Szerződés időtartama (hosszú vagy határozatlan)

Ez a redflag indikátor a közbeszerzési szerződések esetében – azok időbeni hosszúsága tekintetében – két körülményt vizsgál. Egyfelől kockázatként jelzi, ha az ajánlatkérő határozatlan időre tervez szerződni. Másfelől azt is kockázatosnak tekinti az indikátor, ha az ajánlatkérő a szerződést négy évnél hosszabb határozott időtartamra hirdeti megkötni. A Kbt. is csak különösen indokolt esetekben teszi lehetővé a határozatlan vagy hosszabb időre kötött szerződéseket, hiszen ez a verseny fenntartása és a közpénzek hatékony elköltése céljával ellenkezik.

11. Kötelező kizáró okok feltüntetésének elmaradása

Ez a redflag indikátor akkor jelez, ha a Kbt. szerinti kötelező kizáró okok vagy az azokra történő hivatkozás hirdetményben való feltüntetése hiányzik. Túl azon, hogy ez a helyzet jogsértő, azért is „problémás”, mert a közbeszerzési eljárásban való részvétel (ajánlattétel) alapvető feltételeinek megadása garanciális jelentőségű, és ebben az esetben ez elmarad.

12. Gazdasági és pénzügyi alkalmasság – nincs minimumkövetelmény

Ez az indikátor redflag. Akkor jelez, ha a Kbt. szerint kötelezően megadandó gazdasági és pénzügyi alkalmassági minimumkövetelmények hiányoznak a hirdetményből. Túl azon, hogy ez a helyzet jogsértő, azért is „problémás”, mert a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassági minimumkövetelmények megadása garanciális jelentőségű, és ebben az esetben ez elmarad. Az alkalmassági követelményeknek való meg nem felelés az ajánlat (részvételi jelentkezés) érvénytelensége jogkövetkezményét vonja maga után.

13. Gazdasági és pénzügyi alkalmasság – tőkére vonatkozó feltétel (mérték)

Ez a redflag indikátor a gazdasági és pénzügyi alkalmassági követelmények körében jelzi, hogy ha a (jegyzett) tőke mértékére vonatkozóan a hirdetményben összegszerű, illetve minimum nagyságrendbeli elvárás szerepel. Ez a kitétel ugyanis nem mutatja a valódi pénzügyi-gazdasági kapacitást, így általában szükségtelen, korlátozó, ezáltal kockázatot hordozó.

14. Gazdasági és pénzügyi alkalmasság – megkövetelt árbevétel > becsült érték

Ez a redflag indikátor akkor jelez, ha a beszerzés becsült értékéhez viszonyítva annál magasabb mértékű (tárgybeli) árbevétel igazolását követeli meg az ajánlatkérő a gazdasági és pénzügyi alkalmasság érdekében. Egy ilyen kitétel a jogsértés és a kockázat határán lenne, hiszen az túllépi a Kbt. 55. § (3) bekezdése szerinti szükségesség-arányosság – joggyakorlat által kidolgozott – tesztje szerint támasztható elvárásokat. Minél magasabb az árbevételi követelmény, annál több potenciális versenyző, ajánlattevő rekedhet kívül az adott közbeszerzési eljáráson. Ezen alkalmassági elvárás esetén továbbá korlátozottabbak az egyéb módon való megfelelési lehetőségek. Mivel a becsült értéket nem kötelező feltüntetni a felhívásban, így nem mindig áll rendelkezésre releváns adat ennél az indikátornál.

15. Gazdasági és pénzügyi alkalmasság – árbevételi nyilatkozat (időszak)

Ez a redflag indikátor jelzi, hogy ha az árbevétel vizsgálatának múltbeli időszakát az ajánlatkérő jogsértő módon állapítaná meg. A Kbt. egyik végrehajtási rendelete²⁴ ugyanis korlátok közé szorítja a megfelelő árbevétel szempontjából visszamenőleg vizsgálható időszakot, mikor úgy rendelkezik, hogy legfeljebb az előző három üzleti évre vonatkozóan kérhető árbevételi nyilatkozat.

16. Műszaki, szakmai alkalmasság – nincs minimumkövetelmény

Ez az indikátor redflag. Akkor jelez, ha a Kbt. szerint kötelezően megadandó műszaki, szakmai alkalmassági minimumkövetelmények hiányoznak a hirdetményből. Túl azon, hogy ez a helyzet jogsértő, azért is „problémás”, mert a szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassági minimumkövetelmények megadása garanciális jelentőségű, és ebben az esetben ez elmarad. Az alkalmassági követelményeknek való meg nem felelés az ajánlat (részvételi jelentkezés) érvénytelensége jogkövetkezményét vonja maga után.

17. Műszaki, szakmai alkalmasság – referencia értéke > becsült érték

Ez a redflag indikátor akkor jelez, ha a beszerzés becsült értékéhez viszonyítva annál magasabb értékű referencia (az adott tárgykörben történt múltbeli teljesítés) igazolását követeli meg az ajánlatkérő a műszaki, szakmai alkalmasság érdekében. Egy ilyen kitétel a jogsértés és a kockázat határán lenne, hiszen az túllépi a Kbt. 55. § (3) bekezdése szerinti szükségesség-arányosság – joggyakorlat által kidolgozott – tesztje szerint támasztható elvárásokat. Minél magasabb a referencia értékére vonatkozó követelmény, annál több potenciális versenyző, ajánlattevő rekedhet kívül az adott közbeszerzési eljáráson. Mivel a becsült értéket nem kötelező feltüntetni a felhívásban, így nem mindig áll rendelkezésre releváns adat ennél az indikátornál.

18. Műszaki, szakmai alkalmasság – referenciakövetelmény időszaka

Ez a redflag indikátor jelzi, hogy ha a műszaki, szakmai alkalmasság megítéléshez kért referenciák vizsgálatának múltbeli időszakát az ajánlatkérő jogsértő módon állapítaná meg. A Kbt. egyik végrehajtási rendelete²⁵ ugyanis korlátok közé szorítja a megfelelő referencia szempontjából visszamenőleg vizsgálható időszakot (áru-beszerzésnél és szolgáltatásnál minimum 3 év és maximum 6 év; építési beruházásnál minimum 5 év és maximum 8 év írható elő).

19. Műszaki, szakmai alkalmasság – egy szerződés keretében történő teljesítés előírása referenciáknál

Ez a redflag indikátor a műszaki, szakmai alkalmasság körében, a referenciákkal kapcsolatos követelmények keretében nézi azt, hogy az ajánlatkérő nem korlátozza-e indokolatlanul a múltbeli teljesítés elfogadását azért, hogy csak „az egy szerződés keretében” teljesített, adott értékű, mennyiségű referenciákat fogadja el. Jóllehet az indikátor nem elemzi (nem tudja elemezni) az érintett kitétel egyéb feltételekhez való viszonyát (pl. a beszerzés

²⁴ 310/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet 14. § (1) bek. c) pont.

²⁵ 310/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet 15. §

tárgya, szerződéses feltételek), ezért e kitéfelt kockázatként jelöli, mivel az általában aránytalan, indokolatlan megszorítást jelent.

20. Műszaki, szakmai alkalmasság – uniós, társfinanszírozott referencia előírása

Ez a redflag indikátor a műszaki, szakmai alkalmasság körében, a referenciákkal kapcsolatos követelmények keretében azt nézi, hogy az ajánlatkérő előírja-e, hogy legyen a referenciák között olyan, amely „EU-forrásból finanszírozott” (vagy hasonló kifejezésekkel, pl. társfinanszírozott). Jóllehet az indikátor nem elemzi (nem tudja elemezni) az érintett kitéfelt egyéb feltételekhez való viszonyát (pl. a beszerzés tárgya, szerződéses feltételek), ezért e kitéfelt kockázatként jelöli, mivel az általában aránytalan, indokolatlan megszorítást jelent. Az eddigi joggyakorlat ugyan megengedőbb az ún. projektmenedzseri (menedzsment) szolgáltatások esetén, de az indikátor itt is jelzi a kockázatot. A szóban forgó és érthető elvárás ugyanis kevésbé korlátozó eszközökkel is el lehetne érni (pl. a bevonnai kívánt szakembereknél a megfelelő tudás, tapasztalat előírása).

21. Műszaki, szakmai alkalmasság – földrajzi követelmények előírása

Ez a redflag indikátor a műszaki, szakmai alkalmasság körében (de azon túl is) azt nézi, hogy az ajánlatkérő nem korlátozza-e indokolatlanul az alkalmassági elvárásoknak való megfelelést azáltal, hogy ún. földrajzi követelményeket ír elő, pl. egy adott távolságon belül való kapacitás, felszereltség, telep rendelkezésre állását. Jóllehet az indikátor nem elemzi (nem tudja elemezni) az érintett kitéfelt egyéb feltételekhez való viszonyát (pl. a beszerzés tárgya, szerződéses feltételek), ezért az ilyen kitéfelt kockázatként jelöli, mivel az általában esélyegyenlőséget sértő, aránytalan, indokolatlan követelményt jelent.

22. Műszaki, szakmai alkalmasság – szakemberek tapasztalata (évek száma)

Ez a redflag indikátor jelzi, hogy ha a műszaki, szakmai alkalmassági követelmények körében, a szakemberekre vonatkozó feltételek között ötéves, illetve öt évnél hosszabb szakmai tapasztalatot ír elő az ajánlatkérő. Jóllehet az indikátor nem elemzi (nem tudja elemezni) a hivatkozott elvárás egyéb feltételekhez való viszonyát (pl. a beszerzés tárgya, szerződéses feltételek), ezért az ilyen elvárást kockázatként jelöli, mivel az általában túlzó, aránytalan követelményt jelent.

23. Gyorsított eljárás alkalmazása

Ez a redflag indikátor a (gyorsítható) közbeszerzési eljárásfajták körében vizsgálódik. Kockázatként jelzi, ha az ajánlatkérő gyorsított eljárást alkalmaz. A Kbt. ugyan lehetővé teszi a gyorsítást bizonyos esetekben, azonban a „kivételesen indokolt és sürgős” helyzet, előfeltétel fennállta leginkább az ajánlatkérő mérlegelésén múlik, és a gyorsított eljárásokban elég rövid határidők állnak a részvételre jelentkezők, illetve az ajánlattevők rendelkezésére. Következésképpen, az ilyen eljárás alkalmazása már önmagában is kockázatot hordoz. Épp e kivételes és mérlegelést igénylő helyzetre figyelemmel – az ajánlatkérőnek a gyorsított meghívásos vagy tárgyalásos eljárás alkalmazását indokolnia kell a felhívásban.

24. Tárgyalásos eljárás jogcíme

Ez a redflag indikátor akkor jelez, ha a felhívásban nem vagy rosszul szerepel a hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárás alkalmazásának jogcíme. Ez jogsértést valósít meg. A Kbt. (és az uniós jog) alapján ugyanis az ún. klasszikus közbeszerzési ajánlatkérők az általános eljárási szabályok alapján nem alkalmazhatják szabadon a hirdetményes tárgyalásos eljárást, csak akkor, ha annak meghatározott feltételei fennállnak. Ezért garanciális jellegű az a szabály, hogy a felhívásban fel kell tüntetni a hirdetményes tárgyalásos eljárás jogcímét.

25. Jelentkezők létszáma vagy keretszáma alacsony

Ez a redflag indikátor azt jelzi, hogy ha bizonyos eljárásfajták (meghívásos, tárgyalásos, versenypárbeszéd) esetén a Kbt.-ben előírt (minimum) számú ajánlattevőt magában foglaló keretszámhoz képest alacsonyabb

számban határozza meg a versenyzők minimális, illetve maximális számát az ajánlatkérő, és ezáltal a versenyt jogsértően szűkíti. Ez a minimum szám meghívásos eljárás esetén legalább öt, tárgyalásos eljárás és versenypárbeszéd esetén legalább három ajánlattevő. Keretszám alkalmazása nem kötelező, csak lehetséges az ajánlatkérő részéről. (A Kbt. követelménye²⁶ alapján egyébként a keretszám mellett is biztosítani kell a valódi versenyt.)

26. Nincs szempont a jelentkezők számának korlátozására

Ez a redflag indikátor azt vizsgálja, hogy az előzőekben említett keretszám megadása esetén az ajánlatkérő meghatározta-e a felhívásban a rangsorolás módját (a jelentkezők számának korlátozására vonatkozó objektív szempontokat), hiszen ennek alapján kell szűkítenie az alkalmas jelentkezők körét és felhívást intézni az ajánlattételre, amennyiben a keretszám felső határát meghaladja az alkalmas jelentkezők száma. A rangsorolás módjának megadása garanciális szabály, ennek elmaradása jogsértést jelent.

27. Bírálati/értékelési szempont – meghatározása hiányos (nincs részszerpont vagy legalább 2 részszerpont; nincs módszer alapvető módon)

Ez az indikátor redflag. Azt jelzi, ha – az összességében legelőnyösebb ajánlat kiválasztása esetén – az ajánlatkérő hiányosan és ezáltal jogsértően határozná meg ezen értékelési szempont alkalmazásával járó részelemeket. Az indikátor egyelőre csak három alapvető hiányt észlel: ha a felhívásban nincsenek feltüntetve a részszerpontok, illetve legalább két részszerpont, valamint hiányzik az értékelési módszer megadása (alapvető módon). Az ajánlatok értékelési szempontrendszerének megfelelő, hirdetményi meghatározása alapvető előfeltétele annak, hogy a közbeszerzési eljárás átláthatóan, tisztességesen kerüljön lefolytatásra.

28. Bírálati/értékelési szempont – fizetési határidő

Ez a redflag indikátor azt jelzi, ha – az összességében legelőnyösebb ajánlat kiválasztása esetén – az ajánlatkérő a részszerpontok között a fizetési határidő (annak hossza) részszerpontját is szerepelteti. Ennek alkalmazása nem jogsértő, de azzal jár, hogy a minél hosszabb ellenszolgáltatás-teljesítési határidő minősülne kedvezőbbnek az ajánlatkérő oldaláról, ami viszont hátrányos lehet a szélesebb verseny, az esélyegyenlőség biztosítása szempontjából. Ezért jelez kockázatot ez az indikátor.

29. Ajánlattételi/részvételi határidő (rövid)

Ez a redflag indikátor akkor jelez, és jogsértést, ha a hirdetményben megadott ajánlattételi vagy részvételi határidő rövidebb, mint a Kbt.-ben (az uniós joggal összhangban) előírt minimális határidő. A nyílt eljárást megindító ajánlati felhívásban az ajánlattételi határidő kerül meghatározásra, míg a kétszakaszos eljárások, illetve a versenypárbeszéd esetén az első szakaszt megindító részvételi felhívásban kell megadni a részvételi határidőt. (A két- vagy több szakaszos eljárások további szakaszában releváns ajánlattételi határidőt viszont nem feltétlenül a hirdetményben kell meghatározni.) Az ajánlattételi, illetve részvételi határidő kezdete a nevezett hirdetmények feladásának napjától számítandó. (Ez a Közbeszerzési Hatóság általi elektronikus hirdetmény-feladást jelenti az uniós szintű közzététel érdekében.) A minimum eljárási határidők megadásával a jogszabályok az esélyegyenlőségen és a verseny tisztaságán nyugvó eljárást kívánják biztosítani.

30. Felbontási dátum (eltér az ajánlattételi/részvételi határidőtől)

Ez a redflag indikátor azt jelzi, ha az ajánlatok, illetve a részvételi jelentkezések bontásának időpontja nem azonos az ajánlattételi határidő, illetve a részvételi határidő lejártával. Ez a helyzet jogsértő, mivel a Kbt. alapján e két időpontnak teljesen egybe kell esnie, figyelemmel a bontás körüli kockázatokra.

²⁶ Kbt. 84. § (4) bek., 90. § (3) bek., 102. § (2) bek.

31. Ajánlati biztosíték (mérték)

Ez a redflag indikátor az ajánlati biztosíték mértékét vizsgálja, és akkor jelez kockázatot, ha ez a mérték a közbeszerzés becsült értékhez viszonyítottan meghalad egy nagyságrendet (2%-ot). A Kbt.²⁷ a közbeszerzési eljárás során az ajánlati köztöttség biztosítására szolgáló ajánlati biztosíték megfelelő, elfogadható mértéke tekintetében ugyan egy más alapú megközelítést tartalmaz, mindazonáltal a gyakorlatban gyakran mégis a becsült értékhez való viszonyítás is szerepet játszik. Mivel a becsült értéket nem kötelező feltüntetni a felhívásban, így nem mindig áll rendelkezésre releváns adat ezen indikátornál. Másfelől az ajánlati biztosíték kikötése is az ajánlatkérő mérlegelésén múlik. Az indikátor lényege a túlzó mértékű ajánlati biztosíték jelzése: az ilyen biztosíték az eljárásban való részvétel lehetőségét befolyásolja, az esélyegyenlőséget sérti, és a verseny korlátozásával járhat.

2.2.2. Tájékoztató az eljárás eredményéről

1. Hirdetmény nélküli eljárás alkalmazása

Ez a redflag indikátor kockázatként jelzi, ha az ajánlatkérő hirdetmény nélküli eljárást alkalmaz. A Kbt. alapján ez a hirdetmény közzététele nélkül induló tárgyalásos eljárás. A Kbt. (az uniós joggal összhangban) csak meghatározott feltételek (jogcím) fennállta esetén teszi lehetővé ezen, nem hirdetménnyel induló eljárásfajta alkalmazását. Mivel ez az eljárás nem alkalmazható szabadon, és az ajánlatkérő által felhívott egy vagy több ajánlattevő bevonásával indul, továbbá az átláthatósága leginkább az eljárás eredményéről szóló tájékoztatóban foglalt adatok alapján, utólag biztosított, az ilyen eljárás lefolytatása már önmagában is kockázatot hordoz. (Annak ellenére, hogy az ajánlatkérőnek az eljárás megkezdésekor az előírt adatok, dokumentumok megküldésével tájékoztatnia kell a Közbeszerzési Döntőbizottságot.)

2. Beérkezett ajánlatok száma (alacsony)

Ez a redflag indikátor az adott eljárásban beérkezett ajánlatok számát vizsgálva kockázatként jelzi, ha túl alacsony mértékű az eljárásban a verseny vagy az elmaradt. Ez a helyzet ugyanis alapvetően ellenkezik a közbeszerzési versenyeztetési eljárások lényegével. Mivel az indikátorok (egyelőre) nem jeleznek fokozatokat a kockázat mértéke tekintetében, így az eljárásonként (részenként) beérkezett három ajánlat alatti ajánlat-számot kockázatként jelzi, de egyben azt is kimutatja, hogy egy vagy két ajánlatot nyújtottak be. Mivel a hirdetmény közzététele nélkül induló tárgyalásos eljárásban (lásd az előző indikátornál írtakat), illetve annak bizonyos eseteiben jogszerűen előfordul, hogy csak egy ajánlattevővel folyik a tárgyalás, és ezeket már eleve kockázatos eljárásokként jelzi a rendszer, így ezen eljárásokat (és az egyszerűsítés jegyében magát a hivatkozott eljárásfajta) kiveszi az indikátor által vizsgált eljárások halmazából.

3. A nyertes gazdasági szereplő(k) – kapcsolódó információk

Ez az indikátor nem redflag, hanem egyéb kockázatot jelző indikátor. Ennek az az oka, hogy nem az adott konkrét közbeszerzési eljárás adatai alapján jutunk kockázatos tényezőre, hanem a nyertes ajánlattevő (ajánlattevők) korábbi tevékenysége, gyakorlata, céges információi alapján lehet egyfajta potenciális kockázatot megfogalmazni, amely adott esetben rávetülhet a konkrét eljárásra is. (Eltiltott ajánlattevők (KH); kartellben elmarasztalt ajánlattevők (GVH); „pártközeli cégek”; „rendszeresen nyerő cégek”; újonnan alakult cégek; egyes cégszűrés, információk stb.)

²⁷ Kbt. 59. § (3) A biztosíték mértékét az ajánlattevők esélyegyenlőségének biztosítása mellett, a felek ajánlati köztöttségének a (4) bekezdés szerinti megsértése esetére az ajánlatkérőnél – az ajánlatnak az ajánlati köztöttség ideje alatti visszavonása vagy a szerződéskötésnek az ajánlattevő érdekkörében felmerült okból történő meghiúsulása miatt – előreláthatólag felmerülő költségek mértékére tekintettel kell megállapítani. Ha az ajánlatkérő lehetővé teszi a közbeszerzés egy részére történő ajánlattételt, az ajánlati biztosítékot és annak mértékét részenként kell előírnia.

4. Végleges összérték és becsült érték viszonya

Ez a redflag indikátor – a szerződés(ek) végleges összértéke és becsült értéke egymáshoz való viszonya tekintetében – két esetkörrel vizsgál. Egyfelől kockázatként jelzi, ha a végérték magasabb a becsült értéknél. Másfelől azt is kockázatnak tekinti az indikátor, ha a végérték nagyságrendileg (50%) kevesebb a becsült értékhez képest. Az elsőként említett eset ugyanis jelentheti azt, hogy a becsült érték került helytelenül meghatározásra, vagy a közbeszerzési verseny nem volt megfelelő. Míg a második helyzet felvetheti az aránytalanul alacsony ár kérdéskörét is, illetve azt, hogy ennek alapján vajon sikerült-e megfelelően eljárni. Mivel a becsült értéket nem kötelező feltüntetni a felhívásban, így nem mindig áll rendelkezésre releváns adat ezen indikátornál.

5. Eredménytelenség kockázatos indokkal

Ez a redflag indikátor – az eljárás eredménytelensége esetén – azt nézi, hogy mi az eredménytelenség oka. Kockázatot jelez, ha a Kbt.-beli²⁸ lehetséges eredménytelenségi okok közül a következők valamelyike áll fenn: 1. kizárólag érvénytelen ajánlatok (részvételi jelentkezések) érkeztek; 2. az ajánlatkérő azért nyilvánítja eredménytelenné az eljárást, mert a szerződés megkötésére vagy teljesítésére maga vált képtelenné; 3. az ajánlatkérő azért döntött az eljárás eredménytelenné nyilvánításáról, mert valamely ajánlattevőnek (részvételre jelentkezőnek) az eljárás tisztaságát vagy a többi ajánlattevő érdekeit súlyosan sértő cselekménye miatt tartotta azt szükségesnek. Látható, hogy a három érvénytelenségi ok háttérben eltérő jellegű problémák és redflag kockázatok húzódnak meg.

6. Eredménytelenség indok nélkül

Ez a redflag indikátor akkor jelez, ha a tájékoztató hirdetményben nem szerepel az eljárás eredménytelenségének indoka, pedig az eljárás eredménytelen (nincs nyertes meghatározva), és ez a tájékoztatási követelmény jogszabály²⁹ által előírt. Ez a hirdetményi hiányosság jogsértést valósít meg. Az átláthatóság és a nyilvánosság elve alapján is garanciális követelmény, hogy az eljárás eredménytelenségét kiváltó okról megfelelő információt adjon az ajánlatkérő.

7. Eredményes eljárás szerződéskötés nélkül

Ez a redflag indikátor akkor jelez, és kockázatot, ha a közbeszerzési eljárás eredményes volt (van nyertes), de a felek mégsem kötötték meg az eljárás alapján a szerződést. (E tényről és indokáról az ajánlatkérőnek szintén tájékoztatást kell adnia a hirdetményben.) Ez a helyzet előállhat jogszerűen³⁰, de – összhangban a fentebbi 5. indikátorral (az eredménytelenség egyik esete) – jelentős kockázatot is hordoz, különösen, hogy a szerződéskötési kötelezettség alóli mentesülés előfeltételei szigorúak, és ebben az esetben az eljárás nyertesének személye is már ismert.

8. Az elbírálás időtartama (hosszú)

Ez a redflag indikátor az ajánlati/részvételi felhívás és az eljárás eredményéről szóló tájékoztató meghatározott adatai összekapcsolása és értelmezése alapján vizsgálja az eljárást. (Egyéb adat-összekapcsolások is lehetségesek, de jelen projekt keretei között más hasonló indikátorok fejlesztésére nem került sor; lásd még a 4. pontot.) Az indikátor akkor jelez, ha az adott eljárásban az ajánlatok elbírálásának tényleges időtartama (azaz a bontástól az elbírálásról készült írásbeli összegezés megküldéséig tartó időszak) meghaladja a Kbt. által

²⁸ Kbt. 76. §

²⁹ 92/2011. (XII. 30.) NFM rendelet 18. §

³⁰ Kbt. 124. § (9) Az ajánlatkérő a nyertes szervezettel (személlyel) szemben csak abban az esetben mentesül a közbeszerzési szerződés megkötésének kötelezettsége alól, valamint a nyertes szervezet a 124. § (5) bekezdésében meghatározott időtartam alatt akkor mentesül szerződéskötési kötelezettsége alól (szabadul ajánlati kötöttségétől), ha az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezés megküldését követően – általa előre nem látható és elháríthatatlan ok következtében – beállott lényeges körülmény miatt a közbeszerzési szerződés megkötésére vagy teljesítésére nem képes.

meghatározott maximum határidőt³¹, tehát bármilyen oknál fogva a törvényi határidőt túllépve később került sor a bírálati szakasz lezárultára. Mivel a törvényi végső határidő elégséges időtartamot biztosít – az egyébként számos tényezőtől, adott esetben összetett – bírálat és értékelés elvégzésére, e maximum határidőn túli, elhúzódó elbírálási folyamat (adott esetben a folyamatba épített ellenőrzés miatt is) mindenképpen problémát jelez azon felül, hogy jogsértő. Az indikátor kizárólag az ajánlatok elbírálásának időtartamával foglalkozik, a részvételi jelentkezések elbírálásával nem. Mivel adathiányos helyzet áll fenn, így alapvetően csak a nyílt eljárásokat lehet a fent jelzett módon vizsgálni.

9. Végleges összérték túl magas

Ez a redflag indikátor azt jelzi, ha kiemelkedő értékű beszerzésről kötöttek szerződést. Ennek indoka az, hogy a jelentősebb becsült értékű szerződések potenciális kockázatot hordozhatnak egyszerűen a nagyságrend és a nyereség tétje okán. Ez az indikátor akkor jelez, ha korábban nem adtak meg becsült értéket. Ez építési beruházások esetén 1,5 mrd Forint, áruk és szolgáltatások esetén pedig 1 mrd Forint.

³¹ A bírálatot az ajánlati kötöttség ideje alatt kell elvégezni és az ajánlattevők tudomására hozni, melynek maximumát a Kbt. rögzíti, és azt is, hogy ennek kiterjesztése maximum meddig lehetséges. A Kbt. szerinti határidők: a bontástól (helyesebben az ajánlattételi határidő lejártától, mely két dátum azonos kell, hogy legyen) 30 nap, de építési beruházás és folyamatba épített ellenőrzés esetén 60 nap, mely határidők egyszer 60 nappal meghosszabbíthatók. Tehát összesen maximum 90 nap – de építési beruházás és folyamatba épített ellenőrzéssel érintett eljárásoknál 120 nap – a törvényi maximum határidő.

2.2.3. Az indikátorok összegező felsorolása

Ajánlati/részvételi felhívás

1. Jogerősen elmarasztalt ajánlatkérő, illetve rossz hírnevű ajánlatkérő
2. Keretmegállapodás egy ajánlattevővel
3. Keretmegállapodás több ajánlattevővel (3-nál alacsonyabb létszám)
4. Keretmegállapodás időtartama (hosszú)
5. Keretmegállapodás becsült összértéke (magas)
6. Közbeszerzés tárgya (kartellveszély)
7. Becsült érték magas (kiemelkedő értékű szerződés)
8. Mennyiség túl bizonytalan (magas eltérés engedélyezése)
9. Meghosszabbítható szerződés (sokszor vagy hosszabb időre)
10. Szerződés időtartama (hosszú vagy határozatlan)
11. Kötelező kizáró okok feltüntetésének elmaradása
12. Gazdasági és pénzügyi alkalmasság – nincs minimumkövetelmény
13. Gazdasági és pénzügyi alkalmasság – tőkére vonatkozó feltétel (mérték)
14. Gazdasági és pénzügyi alkalmasság – megkövetelt árbevétel > becsült érték
15. Gazdasági és pénzügyi alkalmasság – árbevételi nyilatkozat (időszak)
16. Műszaki, szakmai alkalmasság – nincs minimumkövetelmény
17. Műszaki, szakmai alkalmasság – referencia értéke > becsült érték
18. Műszaki, szakmai alkalmasság – referenciakövetelmény időszaka
19. Műszaki, szakmai alkalmasság – egy szerződés keretében történő teljesítés előírása referenciáknál
20. Műszaki, szakmai alkalmasság – uniós, társfinanszírozott referencia előírása
21. Műszaki, szakmai alkalmasság – földrajzi követelmények előírása
22. Műszaki, szakmai alkalmasság – szakemberek tapasztalata (évek száma)
23. Gyorsított eljárás
24. Tárgyalásos eljárás jogcíme
25. Jelentkezők létszáma vagy keretszáma alacsony
26. Nincs szempont a jelentkezők számának korlátozására
27. Bírálati/értékelési szempont – meghatározása hiányos (nincs részszempont vagy legalább 2 részszempont; nincs módszer alapvető módon)
28. Bírálati/értékelési szempont – fizetési határidő
29. Ajánlattételi/részvételi határidő (rövid)
30. Felbontási dátum (eltér az ajánlattételi/részvételi határidőtől)
31. Ajánlati biztosíték (mérték)

Tájékoztató az eljárás eredményéről

1. Hirdetmény nélküli eljárás alkalmazása
2. Beérkezett ajánlatok száma (alacsony)
3. A nyertes gazdasági szereplő(k) – kapcsolódó információk
4. Végleges összérték és becsült érték viszonya
5. Eredménytelenség kockázatos indokkal
6. Eredménytelenség indok nélkül
7. Eredményes eljárás szerződéskötés nélkül
8. Az elbírálás időtartama (hosszú)
9. Végleges összérték túl magas

2.3. UNIÓS MINTÁK, UNIÓS JOGI KÖRNYEZET

E pontban az indikátorokat annak alapján vesszük sorra, hogy az uniós jogi keretekhez képest³² speciális magyar szabályozási vagy egyéb megoldások elhagyása mellett amelyek lehetnek működőképesek más nemzeti jogrendszerben, figyelemmel egyben a közös uniós szabályozási környezetre. Ez a megközelítés alapvetően kétirányú eltérést jelenthet. Egyfelől kiesnek (kieshetnek) azok a redflag indikátorok, amelyek kifejezetten a magyar sajátos szabályozásra épülnek, ugyanakkor más nemzeti közbeszerzési közegben másként vagy akár új indikátorokkal is kiegészülhet az automatikus jelzőrendszer. Másfelől azon pontokon is kiegészülhet az indikátor lista, amelyeknél a magyar jogi megoldásnak köszönhetően nem jelzünk kockázatot (vagy jogsértést), viszont más jogrendszerben az adott kérdés még aggályos lehet. Emellett egyes redflag indikátorok jelzőküszöbének beállítása is múlhat a nemzeti sajátosságokon.

Kiemelendő, hogy a redflag indikátorok ún. nemzeti jogi és kulturális környezetben való adaptálása mellett különös jelentőséggel bírhat az egyéb kockázatot jelző indikátorok leképezése, illetve adott esetben kiegészítése, hiszen e téren a nemzeti lehetőségek, megoldások talán még változatosabbak.

Az egyszerűbb áttekintés érdekében mindezt táblázatos formában összegezzük, és csak az újabb lehetséges indikátorok esetében kerül sor ezt meghaladó kiegészítésre. (A 2.2. ponthoz viszonyított eltéréseket kiemeléssel is jelöljük.)

³² Még a 2004/18/EK irányelv és a 842/2011/EU rendelet alapján.

2.3.1. Ajánlati/részvételi felhívás

Jogerősen elmarasztalt ajánlatkérő, illetve rossz hírnevű ajánlatkérő – ha van ilyen adatbázis, illetve előállítható
Keretmegállapodás egy ajánlattevővel
Keretmegállapodás több ajánlattevővel (3-nál alacsonyabb létszám)
Keretmegállapodás időtartama (hosszú)
Keretmegállapodás becsült összértéke (magas) – tagállamonként eltérő lehet az érték kiemelkedő mértékének meghatározása
Közbeszerzés tárgya (kartellveszély) – tagállamonként lehet eltérés az ilyen közbeszerzési tárgyak meghatározásában (versenyhivatali adatok)
Becsült érték magas (kiemelkedő értékű szerződés) – tagállamonként eltérő lehet az érték kiemelkedő mértékének meghatározása
Mennyiség túl bizonytalan (magas eltérés engedélyezése) – ha a nemzeti jog alapján nem kizárt az ilyen meghatározás
Meghosszabbítható szerződés (sokszor vagy hosszabb időre)
Szerződés időtartama (hosszú vagy határozatlan)
Kötelező kizáró okok feltüntetésének elmaradása
Gazdasági és pénzügyi alkalmasság – nincs minimumkövetelmény
Gazdasági és pénzügyi alkalmasság – tőkére vonatkozó feltétel (mérték)
Gazdasági és pénzügyi alkalmasság – megkövetelt árbevétel > becsült érték – beállítás
Gazdasági és pénzügyi alkalmasság – árbevételi nyilatkozat (időszak)
Műszaki, szakmai alkalmasság – nincs minimumkövetelmény
Műszaki, szakmai alkalmasság – referencia értéke > becsült érték – beállítás
Műszaki, szakmai alkalmasság – referenciakövetelmény időszaka – részben a nemzeti szabályozástól függ
Műszaki, szakmai alkalmasság – egy szerződés keretében történő teljesítés előírása referenciáknál
Műszaki, szakmai alkalmasság – uniós, társfinanszírozott referencia előírása
Műszaki, szakmai alkalmasság – földrajzi követelmények előírása
Műszaki, szakmai alkalmasság – szakemberek tapasztalata (évek száma) – beállítás
Gyorsított eljárás alkalmazása, illetve indokolás nélkül
Tárgyalásos eljárás jogcíme – ennek feltüntetési kötelezettsége a nemzeti szabályozástól függ
Jelentkezők létszáma vagy keretszáma alacsony
Nincs szempont a jelentkezők számának korlátozására
Bírálati/értékelési szempont – meghatározása hiányos (pl. nincs részszempont vagy legalább 2 részszempont; nincs ellenszolgáltatás részszempont; nincs módszer alapvető módon) – ennek feltüntetési kötelezettsége a nemzeti szabályozástól függ
Bírálati/értékelési szempont – fizetési határidő
+ A dokumentáció ellenértéke (mérték) – a magyar jog alapján nem releváns
Ajánlattételi/részvételi határidő (rövid)
Felbontási dátum (eltér az ajánlattételi/részvételi határidőtől) – a nemzeti szabályozástól függ, illetve az eltérés lehetősége esetén egy hosszabb időtartam kockázatot jelenthet (ennek meghatározása)
+ Az ajánlatok bontásán jelenlétre jogosultak (túlzó korlátozás) – a magyar jog alapján nem releváns
Ajánlati biztosíték (mérték) – ennek feltüntetési kötelezettsége a nemzeti szabályozástól függ, illetve részben a túlzó mérték meghatározása, beállítása is

2.3.2. Tájékoztató az eljárás eredményéről

Hirdetmény nélküli eljárás alkalmazása
Beérkezett ajánlatok száma (alacsony)
A nyertes gazdasági szereplő(k) – kapcsolódó információk – <i>ha van ilyen adatbázis, információk, illetve előállítható</i>
Végleges összérték és becsült érték viszonya
Eredménytelenség kockázatos indokkal – <i>részben a nemzeti szabályozástól függ</i>
Eredménytelenség indok nélkül – <i>ennek feltüntetési kötelezettsége a nemzeti szabályozástól függ</i>
Eredményes eljárás szerződéskötés nélkül – <i>ennek feltüntetési kötelezettsége a nemzeti szabályozástól függ</i>
Az elbírálás időtartama (hosszú) – <i>részben a nemzeti szabályozástól függ</i>
Végleges összérték magas – <i>tagállamonként eltérő lehet az érték kiemelkedő mértékének meghatározása</i>

3.

METODOLÓGIA

A redflag jelzőrendszer koncepciójának 1. pontbeli bemutatását és a konkrét indikátorok 2. pont szerinti rövid elemzését követően jelen pontban a módszertani kérdések kerülnek összegezésre.

3.1. A KONTEXTUS

A redflag jelzőrendszer alapját az Európai Unió, illetve az Európai Gazdasági Térség szintjén egységes közbeszerzési hirdetményminták és a kapcsolódó uniós közbeszerzési szabályozás adja. A korrupciós kockázatok viszont mindenekelőtt az uniós kereteket átültető nemzeti szabályozási és joggyakorlati környezetben lebonyolított közbeszerzésekben értelmezhetők. Mindez lehetőséget teremt egy egységes megközelítésen alapuló olyan jelzőrendszer kialakítására, amely a tagállamok nemzeti szabályozására és gyakorlatára tekintettel történő „adaptálását” követően egyben egyfajta összehasonlításra is módot adhat. Jelen projektben a magyar jogi környezetből kiindulva került felépítésre a redflag jelzőrendszer. Ennek nem csak az az oka, hogy ez a jogi környezet ismert leginkább számunkra. Kifejezetten célszerűnek is tűnt a magyar jogi kontextusból való kiindulás, mivel a magyar közbeszerzési jogszabályok uniós követelményekkel való összhangja magas fokú, egyúttal a viszonylag részletező szabályozás révén is a hirdetményekben a minimum információkon felüli adatközlés jellemző. Érdemes kiemelni azt is, hogy a magyar jogi és intézményi környezetben továbbra is érvényesül a hirdetmények közzétételét megelőző hatósági ellenőrzése, illetve bizonyos közbeszerzések központi ellenőrzése. Ennek hatása a hirdetmények tartalmára nézve tetten érhető. Egyrészt kevéssé fordul elő a kötelező információk megadása tekintetében adathiányos helyzet, másrészt a kifejezetten jogsértő feltételek előzetesen általában kiiktathatók. Mindazonáltal az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy ennek ellenére is helye van a jelzőrendszernek, továbbá az ilyen jogi környezetben különösen felértékelődhetnek az ún. egyéb kockázatot jelző indikátorok (lásd alább).

3.2. AZ INDIKÁTOROK ÖSSZEGYŰJTÉSE, MEGSZŪRÉSE ÉS TESZTELÉSE

Az 1. pontban összegezett korábbi és jelen kutatások, anyagok és tapasztalatok alapján mindazon potenciális indikátorokat összegyűjtöttük, amelyek segítségével az adott közbeszerzési eljárás integritására ható kritikus pontok kimutathatóak, illetve korrupciós kockázatokat, illetve ezekkel való összefüggést mutatnak. Ezt követően a potenciális indikátor-listát több lépcsőben és módszerrel „megtisztítottuk”, az indikátorokon finomítottunk, illetve kategorizáltuk azokat. (Ennek során szakértői véleményekre, észrevételekre is támaszkodtunk. Az indikátorok tesztelése és ennek értékelése külön munkafázist képezett.) Mindezek a főbb lépések, illetve közbenső döntések az alábbiak.

Ki kellett emelni a rendszerből azon potenciális indikátorokat, amelyeknél egyedi esetről esetre történő elbírálás nélkül a jelzés teljesen bizonytalan vagy tipikusan félrevezető eredményt mutatna (pl. az értékelési szempontok megadásánál az ún. szubjektív részszerzőpontok vizsgálata; a különleges szerződéses feltételek előírásának vizsgálata; vagy az ún. lehetséges kizáró okok megadásának értékelése). Jelen projekt keretei között ugyanis olyan informatikai eszköz kifejlesztése volt a cél, amelynél az előszűrés emberi szakértelem nélkül elvégezhető.

Meg kell jegyezni, ebben a körben kifejezetten érzékeny kérdéskörökről van szó, amelyek épp a kreatív emberi hozzáállás és feltétel-alakítás miatt hordoznak kockázatot és emiatt is egyelőre informatikailag kevésbé modellezhetők.

Az előzőekben írtaktól azonban meg kell különböztetni azokat a potenciális indikátorokat, illetve kiiktatásokat, amelyek esetében csak a jelen projekt eddigi keretében nem volt lehetséges az indikátor informatikai lefejlesztése, de a projekt egy következő fázisában, más módszertannal elviekben lehetséges. Ez esetben tehát egyfajta átmeneti helyzetet értelmezünk, és további informatikai fejlesztéssel megoldható lehet ezen indikátorok működtetése. Ugyanakkor ez esetben is az okozza a nehézséget, hogy a bonyolultabb kiírások, összefüggések „technikai” leképezése más vagy időigényesebb fejlesztést és tesztelést tesz szükségessé. (Ebbe a körbe sorolható pl. a túl sok vagy nem megfelelő alkalmassági feltétel előírásának vizsgálata; a túl sok értékelési részszempont, illetve alszempont kiírásának vizsgálata.)

Fennmaradtak viszont azok az indikátorok, amelyeknél ugyan a minél pontosabb jelzéshez értékelni kellene/ lehetne a vizsgált hirdetményi adat más információkkal való viszonyát, ugyanakkor enélkül is értelmezhető a jelzés, különösen, hogy ilyen esetekben kockázatot mutat a jelzőrendszer. (Ilyen pl. a beszerzés mennyiségének túl bizonytalan meghatározása; a szerződés időtartama; az egy szerződés keretében történő teljesítés előírása referenciáknál; az uniós, társfinanszírozott referencia előírása; vagy a földrajzi követelmények előírása elnevezésű indikátor.) Ezek esetében különösen a beszerzés tárgyával, illetve a szerződéses feltételekkel való kapcsolat vizsgálata merülhet fel. Az ilyen indikátorok esetében a másodlagosan alkalmazható, emberi tényezővel való kiegészítés, elemzés vezethet pontosabb értelmezésére a jelzett kockázatnak, de enélkül is működik a kockázati jelzés.

Meg kell jegyezni, hogy néhány indikátor esetében a rendelkezésre álló adatok közötti egyszerű és valós kapcsolatok teremtettek helyzetet indikátor-képzésre. Így például az ajánlati biztosíték mértéke jogszerű meghatározásának alapja nem a becsült érték összege, mégis az ezzel való adatkapcsolat értékelhető. Amennyiben ugyanis feltételezzük, hogy alacsonyabb becsült érték esetében aránytalanul magas (esélyegyenlőséget korlátozó) biztosíték nem kérhető, úgy ezt az összefüggést érdemes vizsgálni, tesztelni. Hasonlóan némiképp, az ajánlatok bontásától azok elbírálásáig terjedő időszak terjedelmének megítélése összetett kérdés lehet, de az egyszerű adatkapcsolat révén legalább a bírálatra elegendő időt biztosító törvényi határidők (problémát jelző) átlépése jelezhető.

A redflag indikátorok tesztelése a 2. pont szerinti szűkített megközelítésnek megfelelően és a 2011. évi Kbt. alapján kitöltött hirdetmények adatain történt. Ezzel kapcsolatban kiemelhetőek még különösen azok a határérték-beállítások, amelyek a kockázatot jelző egyes redflag indikátorok esetében azt a küszöböt jelentik, amelytől az indikátor már jelez kockázatot. (Így a teszteredmények is segítettek pl. a szerződés időtartama; az alkalmasság körében a szakemberektől megkövetelt tapasztalat előírása; vagy az ajánlati biztosíték mértéke indikátorok megfelelő jelzés-beállításában.)

3.3. AZ INDIKÁTOROK CSOPORTOSÍTÁSA

Az így fennmaradt indikátorokat indokolt volt megkülönböztetni annak alapján, hogy a jelzett kockázat kifejezetten az adott konkrét közbeszerzési eljárást jellemző, a hirdetményben megadott vagy épp fel nem tüntetett konkrét információk alapján mutatható ki, vagy pedig az adott (jelen esetben hazai) közbeszerzési piacon korábban szerzett általánosabb jellegű információk, veszélyek alapján megfogalmazható potenciális kockázatokat jelzi az adott hirdetmény adataival való kapcsolatában. Az előbbi esetben tehát a jelzések az adott közbeszerzési eljárás specifikus adatai alapján való redflag jelzések (redflag indikátor, redflag „vörös zászló”). Ezekről meg kell különböztetni azokat az indikátorokat, amelyek ún. egyéb kockázati jelzéseként (egyéb kockázatot jelző indikátor, „rózsaszín zászló”) arra utalnak, hogy a korábbi piaci, illetve egyéb adatbázisbeli információk alapján az adott

jellemző kapcsolódása a konkrét közbeszerzési eljáráshoz mindenképpen figyelmet érdemel, árnyalja a helyzetet, de önmagában még nem determinálja az adott eljárás megítélését. Ez utóbbi körbe olyan indikátorok tartoznak, mint az ajánlatkérő kilétéhez kapcsolódó információ arról, hogy volt-e jogerősen elmarasztalva közbeszerzési jogsértés miatt, illetve a piacon milyen hírnévvel rendelkezik. Úgyszintén ilyen indikátor a közbeszerzés tárgyához kapcsolódóan a kartellveszély kérdése. A nyertes gazdasági szereplő(k) személyéhez kötődő piaci, közbeszerzési információk, cégszűrés szintén egyéb kockázat jelzésére alkalmasak.

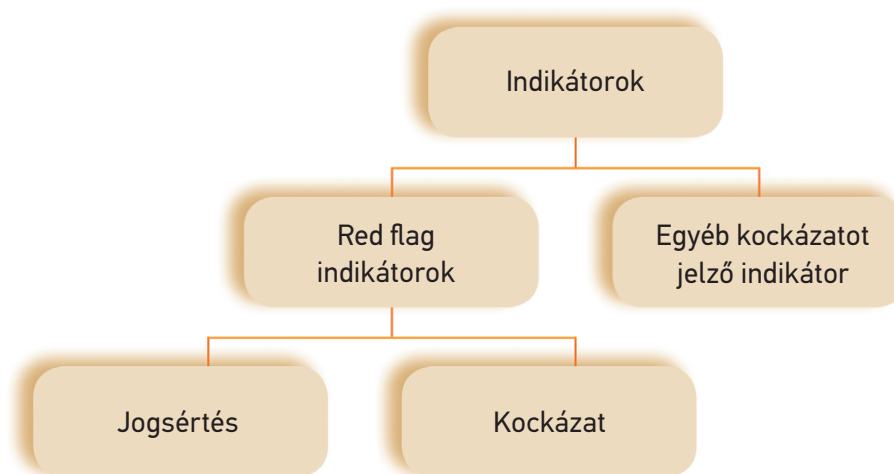
A közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódó hirdetményi adatok alapján jelző redflag indikátorok körébeni jelzések további két csoportra oszthatók, noha a program ezeket külön nem jelzi. Az egyik csoportba tartozó redflag indikátorok jelzésének alapja egy, a tiszta verseny, a korrupciós kockázatok szempontjából releváns jogszabályi követelmény megsértése. Ez azt jelenti, hogy az indikátor kialakításának alapja a jogszabályi követelménynek való megfelelés kérdése, de ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy minden ilyen jelzés esetében egy az egyben meg is valósult a jogsértés, bár a rendszer jellemzően ennek felmutatására képes. Például a gyorsított eljárás kivételes alkalmazásának feltétele kapcsán előírt indokolási kötelezettség elmaradása esetén jelez a rendszer e hiányt észlelve, azonban nem kizárható, hogy az más hirdetményi mezőben esetleg mégis feltüntetésre került. Ez kevéssé a jelzőrendszer hibája, inkább adott esetben a rossz hirdetmény-kitöltési gyakorlat következménye. Ugyanakkor az arra alapított jelzés, hogy például a két- vagy többszakaszos eljárásokban a versenyzők számát az előírthoz képest jobban szűkíti az ajánlatkérő (az elvárthoz képest alacsonyabb keretszámot tüntet fel), minden bizonnyal olyan információ, amelynek következtében bizton tetten érhető a jogszabályi követelménybe való ütközés.

A másik csoportba tartozó redflag indikátorok jelzésének alapja egy, a tiszta verseny, a korrupciós kockázatok szempontjából releváns ún. veszélyhelyzet, amelyet kockázatos tényezőnek jelölünk. Egyes feltételek kiírása, alkalmazása ugyanis nem valósít meg jogsértést, viszont alkalmas arra, hogy valódi kockázatot hordozzon magában (pl. önmagában egy gyorsított eljárás alkalmazása; egy határozatlan, illetve hosszú távra tervezett közbeszerzési szerződés megkötése; vagy a tájékoztató hirdetmény adatai alapján az ún. egy ajánlattevős eljárás; vagy az a helyzet, ha kizárólag érvénytelen ajánlatok miatt lett eredménytelen az eljárás).

Meg kell jegyezni, hogy vannak olyan indikátorok, amelyek alapjaként jogsértési megközelítést tételezünk, de a témakör összetettsége, illetve a jelen fejlesztési szint mellett inkább kockázati besorolást nyertek (pl. az uniós, társfinanszírozott referencia előírására vonatkozó redflag indikátor). Továbbá értelmezhető a jogsértés és a kockázat határán levő redflag indikátorok is, amelyek esetében a keretjogszabályi feltételeken belüli lehetséges mozgásteret a joggyakorlat alakítja (pl. az árbevételi követelmény és a becsült érték viszonya az alkalmasság körében).³³

A jogsértési alapú és a kockázatot jelző indikátorok ilyen elkülönítését a jelzőrendszer az egyes hirdetmények mellett nem jelzi, de az indikátorok összegezéséről és magyarázatáról szóló leírásból kiderül.

³³ Megjegyzés: e téren több ilyen joggyakorlati tételt az új közbeszerzési szabályozás már konkrét jogszabályi követelményi szintre emelt.



3.4. AZ INDIKÁTOR-JELZÉSEK ÉRTELMEZÉSE – A SZŰKEBB ÉRTELEMBEN VETT MÓDSZERTAN

Jelen projekt keretei között az automatikus rendszer indikátor-jelzéseinek összegező értelmezése terén is végül egy egyszerűsített megközelítés, módszer került elfogadásra. A továbblépés lehetőségeire a 4. pontban térünk vissza.

Ennek a megközelítésnek a lényege, hogy a jelzőrendszer a hirdetések alapján azt mutatja meg, hogy hány indikátor jelzett (és milyen mezőben, milyen alapon), tehát mennyi redflag „vörös zászló”, illetve egyéb kockázatot jelző „rózsaszín zászló” került az adott hirdetés mellé. Ezek az automatikus jelzések kimutatják, hogy például egy közbeszerzési eljárást megindító hirdetés esetén a jelenleg működő 32 indikátorból összesen hány indikátor jelzett be és miként („vörös” vagy „rózsaszín”). Ez egyelőre egy mennyiségi alapú megközelítés, amelynél a redflagek fontosságát, egymáshoz való viszonyát vagy a további lehetséges differenciáló tényezőket nem értékeljük. Ahogy korábban jeleztük, nem volt cél korrupciós index kialakítása ebben a fázisban, a program architektúrája azonban megengedi az ilyen irányú továbbfejlesztést. Jelen projektben a kockázatok (illetve potenciális jogsértések) azonosítása és egyben összesítése történik meg.

4.

A REDFLAG JELZŐRENDSZER RELEVANCIÁJA ÉS A TOVÁBBFEJLESZTÉSI LEHETŐSÉGEK

4.1. TÖBBFUNKCIÓS ESZKÖZ

A redflag jelzőrendszer többféle szempontból is alkalmazást nyerhet. Mindenekelőtt segít előre jelezni – az eljárást megindító hirdetmények vizsgálata alapján – korrupciós és egyéb kockázatokat az egyes közbeszerzési eljárások kapcsán, így preventív funkciója kiemelését érdemel. Ugyanakkor az eljárás eredményéről szóló tájékoztató hirdetményben foglaltak, illetve a két hirdetmény egyes adatai viszonyának vizsgálata alapján a rendszer olyan jelzéseket is ad, amelyek az egyes közbeszerzési eljárásokra vonatkozóan ugyan utólagosan, de fontos jellemzőket, kockázatokat képesek kimutatni. Mindezek mellett a rendelkezésre álló nagy mennyiségű és strukturált adatok, illetve további adatbázisok bekapcsolása alapján lehetőség nyílik olyan további elemzések elvégzésére is, amelyek már túlmutatnak az egyes közbeszerzési eljárásokon, és például az ajánlatkérők, az ajánlattevők vagy egy adott piaci közbeszerzési gyakorlat bizonyos jellemzők mentén való vizsgálatára adnak módot. A jelzőrendszer ún. alapváltozatának tagállami tesztelt adaptációját követően európai szintű összehasonlításra is fennáll a lehetőség.

4.2. TOVÁBBFEJLESZTÉSI LEHETŐSÉGEK

Mindegyik funkció fejlesztését érinthetik azok – a jelen projekt keretei között alkalmazott ún. szűkített megközelítésből eredő – továbblépési lehetőségek, amelyeket az alábbiakban röviden sorra veszünk.

A hirdetmények körének bővítése

A hirdetmények vizsgálata kiegészíthető/kiegészítendő az ún. klasszikus közbeszerzési irányelvhez kapcsolódó hirdetmények körén túli hirdetményekkel, így elsősorban a közszolgáltatók ún. különös közbeszerzési eljárásaihoz, valamint egyes védelmi beszerzésekhez tartozó külön hirdetményeket is indokolt bevonni a rendszerbe, továbbá egyes speciális hirdetmények vizsgálata is felmerül (pl. koncessziós beszerzések hirdetményei).

Egy másik kiterjesztési lehetőség az uniós értékhatár alatti, kisebb értékű beszerzések, illetve általában az ún. nemzeti eljárásrendben lefolytatandó közbeszerzési eljárások hirdetményeinek vizsgálata, különös figyelemmel arra, hogy a korrupciós kockázatok veszélye e szegmensben úgyszintén, ha nem intenzívebben jelen van. Ehhez más adatinput szükséges, hiszen a rendszer jelenleg a TED adatbázisából dolgozik.

Itt kell megemlíteni, hogy az időközbeni jogfejlődés esetén természetesen aktualizálni kell a jelzőrendszert, hiszen az új uniós hirdetnyminták megjelenése, a legújabb uniós közbeszerzési irányelvek nemzeti jogba való átültetésének folyamata, illetve ennek következtében az új hazai közbeszerzési törvény és végrehajtási szabályozás hatályba lépése olyan friss fejlemények, amelyek kihatnak a redflag eszköz napi használatára. Mindez nem érinti a jelzőrendszer koncepcióját, csupán annak a hivatkozott új fejlemények alapján való finomítását teszi szükségessé.

Az indikátorok körének bővítése

A metodológiai leírásban már jeleztük, hogy további lehetőségek adódnak egyes indikátorok informatikai lefejlesztése terén, különösen azokban az esetekben, ahol összetettebb vagy kreatívabb megoldásokat kell modellezni. Itt elsősorban az eljárást megindító hirdetmények adatait érintő redflag indikátor-képzésről van szó. Egy másik, szintén említett „tartalékot” jelent az eljárást indító és „lezáró” hirdetmények további adatainak összekapcsolása, valamint adott esetben egyéb, az adott közbeszerzési eljáráshoz tartozó és elérhető dokumentumok (pl. a dokumentáció vagy hazai viszonylatban a szerződésmódosításról szóló hirdetmények) vagy nemzeti hirdetményminták, tájékoztatók információinak a jelzőrendszeri vizsgálatba való bekapcsolása.

Külön potenciált képez az egyéb kockázat jelzésére alkalmas indikátorok működtetése, amelynek alapja egyéb adatbázisok, releváns adatgyűjtések, információk összekötése a redflag indikátorokkal (lásd pl. az ajánlatkérő, a nyertes ajánlattevő kilétéhez vagy a közbeszerzés tárgyához, értékéhez kapcsolódó információkat). Ennek hozadéka nem csak az egyes közbeszerzési eljárások kockázati megítélésében jelentkezhet, hanem egyéb összefüggések, általánosabb kockázati körülmények megragadásában is.

Az indikátor-képzés körében kiemelendő az a tényező is, hogy több kérdésben adathiány vagy nem elégséges adatközlés esete áll fenn, illetve koncepcionálisan is felvethető, hogy a korrupciós kockázatok jelzőrendszeri vizsgálatához milyen kezdeti és utólagos információközlés lenne kívánatos.

Más uniós tagállamokban való adaptálás

Mivel a rendszer uniós adatokra és hirdetménymintákra épül, adja magát, hogy azt más tagállamokban is alkalmazhatóvá kell tenni. Ez nem titkolt célunk, azonban az eltérő közbeszerzési gyakorlat és a hirdetményminták kitöltésének sajátosságai miatt, ez csak úgy lehetséges, ha minden tagállam esetében szakmai előfelmérés készül, az indikátorok pedig ennek eredményétől függően módosulnak. Ugyancsak fontos a nyelvi tényező figyelembe vétele, azzal együtt, hogy a program szimpla fordítással nem replikálható.

A módszertan árnyalása

A jelen projekt szerinti leegyszerűsített módszertani megközelítés alkalmas arra, hogy adekvát kockázati jelzéseket adjon, ugyanakkor továbbfejlesztési lehetőségeket is kínál, elsősorban abból eredően, hogy a rendszerbe egyelőre nincs beépítve az indikátorok eltérő korrupciós hatása, sem például az indikátorok egymáshoz való viszonyítása. Más módszertani alapon eljuthatunk akár egy korrupciós index kialakításához is.

4.3. LEHETSÉGES „ELÁGAZÁSOK”, KAPCSOLÓDÁSOK, EGYÉB FEJLESZTÉSEK

Az alapvetően hirdetményi adatokra épülő, de ezen túlmutató adatkapcsolattal rendelkezni képes automatikus jelzőrendszer egyik mérőpontja a külső felhasználók visszajelzése. A civil és szakmai érdeklődők, az újságírók, médiaszereplők számára a projektben megjelenő egyszerűsítések a rendszer outputjának könnyen való értelmezhetőségét is szolgálják. E ponton, de ennél szélesebb körben is hangsúlyozni kell, hogy ez a redflag eszköz kockázatok felmutatására, de nem a korrupciós tevékenységek konkrét beazonítására szolgál. Ez utóbbihoz segítséget tud nyújtani, de önmagában nyilvánvalóan nem képes mindazon kiegészítő elemző, értékelő tevékenység elvégzésére, amely nélkülözhetetlen az ilyen helyzetek tényleges kimutatására.

Az automatikus jelzőrendszer mellett a humán tényező, a közbeszerzési elemző szakértelem bevonása tehát egy olyan további lehetőség, amelyet alapvetően kétféle megközelítésben lehet kiaknázni: hasznos lehet, de nem elengedhetetlen egyes indikátor jelzések adott hirdetményi adatokra vetített továbbértelmezésében, vagy akár a hirdetményi információk mögöttes motivációja, összefüggései feltárásához. Úgyisint a redflag adatbázis adataiban, illetve egyéb adatbázisokkal való összekapcsolása keretében további, mélyebbre ható elemzések, célzott kutatások is végezhetők.

A redflag jelzőrendszer tesztelése során például több olyan ötlet is felmerült, amely egyes problémák, összefüggések ezen eszköz segítségével való továbbgondolását érintik (pl. a hirdetmények egyes pontjainak különböző értelmezési lehetőségei, a CPV-kódrendszer értelmezési problémái, a csökkenő ajánlattevői szám elemzése, értelmezése). Az eszköz használata feltárhat további, elemzésre érdemesnek tartott kérdést, összefüggést.

Felvetődik a jelzőrendszer más eszközökkel való együttes használata is. A redflag jelzőrendszer egyfajta benchmark segítséget nyújt. Ennek alapján például felmerülhet az integritási megállapodás olyan ajánlatkérőknél való alkalmazása, ennek szorgalmazása, amelyek esetében jellemzően kockázatos vagy jóval az átlag feletti kockázatú hirdetmények kerülnek közzétételre. Az integritási megállapodás szerinti együttműködés, folyamatba épített civil monitoring ugyanis képes a rendszerszintű hibák, problémák mélyebb feltárására is, túl a korrupció megelőzésén.

Amennyiben sikerül támogató eszközként értelmezni a redflag jelzőrendszert, akkor a továbbfejlesztés, továbblépés során fontos interakciókat képes létrehozni. A rendszer jelzései visszahatnak az ajánlatkérői magatartásra, gyakorlatra, valamint hatással lehetnek az ajánlattevők közbeszerzési hozzáállásra is. Úgyszintén lehetne visszacsatolása a jogalkotásnál vagy a hirdetményellenőrzéshez is. Jogalkotási kérdés ugyanis, hogy milyen adatokat kell kötelezően közzétenni a hirdetményekben, illetve amely információk megadása elégséges az eljárások nem feltétlen nyilvános dokumentációjában. A szerződésmódosítás átláthatósága vagy a teljesítés egyes adatainak nyilvánosságra hozatala szintén döntési kérdés. A tagállamok megközelítése meglehetősen eltérő ezekben a kérdésekben, túl az uniós minimumharmonizáción.

A hirdetmények tartalmának eddigi egyfajta statisztikai leképezése (lásd nálunk a Közbeszerzési Hatóság statisztikáit) mellett a redflag jelzőrendszer adatbázisa és jelzés-fejlesztése képes lehet további adatkinyeréseket is szolgálni, és adott esetben nem csak a hirdetményi információk alapján, hanem az egyéb kockázatot jelző indikátorok beépítése esetén. Mivel az új európai közbeszerzési irányelvek még nagyobb hangsúlyt fektetnek a tagállami szintű monitoringra és statisztikai adatszolgáltatásra, ez az eszköz is bevonható e feladatok teljesítésébe.

A redflag eszköz tagállami adaptációja esetén pedig lehetőség nyílik arra is, hogy a nemzeti szintű közbeszerzési adatokat összehasonlítva is lehessen európai léptékű elemzéseket végezni. A tagállami adaptáció mentén egyrészt kimutathatók egyes nemzeti sajátosságok, mind a szabályozásban mind pedig a joggyakorlatban. A tagállami sajátosságoktól eltekintő ún. alap-jelzőrendszer adatai alapján ugyanakkor egyazon tényezőket lehet egységes alapon összevetni.

IRODALOMJEGYZÉK

CMI

Kari K. Heggstad, Mona Frøystad: The basics of integrity in procurement. Chr. Michelsen Institute, U4 Issue, October 2011 No 10.

<http://www.cmi.no/publications/file/4211-the-basics-of-integrity-in-procurement.pdf>

CRCB

Mihály Fazekas, István János Tóth, Lawrence Peter King: Corruption manual for beginners. Institute of Economics, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, Budapest, 2013

<http://econ.core.hu/file/download/mtdp/MTDP1339.pdf>

EBRD 2010 Regional Assessment of Public Procurement Legal Frameworks, Astana, May 19th 2011

http://www.kozbeszerzes.hu/static/uploaded/document/EBRD_Annual_Meeting_Publication_print.pdf

European Commission

Az Európai Unió Antikorrupciós Jelentése. A Bizottság Jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. Európa Bizottság, Brüsszel, 2014.2.3. COM(2014) 38

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_hu.pdf

Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU. Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption. Study prepared for the European Commission by PwC and Ecorys, with support of Utrecht University. 30 June 2013. http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf

Fraud Risk Assessment and Effective and Proportionate Anti-Fraud Measures. European Structural and Investment Funds, Guidance for Member States and Programme Authorities. European Commission Directorate-General. EGESIF_14-0021-00 16/06/2014, June 2014.

https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guidance_fraud_risk_assessment.pdf

ARACHNE PROJECT Risk scoring tool. Presentation by Jörg Schreckenber (Auditor – DG Regio) and Luc Molemans (Project Manager Arachne – DG EMPL), 16 Mai 2013.

http://admin.interact-eu.net/downloads/7857/Presentation_

Annual Public Procurement Implementation Review 2012. Commission Staff Working Document. Brussels, 9.10.2012 SWD(2012) 342 final

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document_en.pdf

GIACC

Risk assessment and due diligence. By Global Infrastructure Anti-Corruption Centre (GIACC)

http://www.giaccentre.org/due_diligence.php

Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Etikai Kódexe http://kozbeszerzes.hu/data/attachments/2013/02/26/Eln%C3%B6k_T%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3_-_K%C3%B6zbeszerz%C3%A9si_Etikai_K%C3%B3dex_v%C3%A9gleges.pdf

Korrupciós közbeszerzési kutatás Magyarországon I. és II. kötet. Budapest, 2009. (GKI Gazdaságkutató Zrt.: I. kötet; M.Á.S.T. Piac- és Közvéleménykutató Társaság: II. kötet; a kutatás a Közbeszerzések Tanácsa megbízása alapján készült.) <http://www.kozbeszerzes.hu/nid/KorrupciosKutatas>

OECD

OECD Principles for Integrity in Public Procurement, OECD 2009 <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>

Enhancing Integrity in Public Procurement: A Checklist, OECD 2008 <http://www.oecd.org/gov/41760991.pdf>

Integrity in Public Procurement, Good Practice from A to Z, OECD 2007
http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/integrity-in-public-procurement_9789264027510-en#page1

OECD Procurement Toolbox <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/>

TI

Integritási Megállapodások http://www.transparency.org/whatwedo/tools/integrity_pacts

Korrupciós kockázatok Magyarországon 2011, Nemzeti Integritási Tanulmány, Magyarország 2011. Transparency International Magyarország, 2012. http://transparency.hu/uploads/docs/Korrupcios_kockazatok_final.pdf

TI korrupciós kutatása <http://merjtenni.hu/hol-tapasztalt-korrupciot-2/kozbeszerzesek/>

World Bank

Kenny, Charles and Musatova, Maria: 'Red Flags of Corruption' in World Bank Projects. An Analysis of Infrastructure Contracts. The World Bank, March 2010.
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/3731/WPS5243.pdf?sequence=1>

Most Common Red Flags of IN BANK-FINANCED PROJECTS Fraud and Corruption in Procurement. The World Bank Group – Integrity Vice Presidency
http://siteresources.worldbank.org/INTDOI/Resourses/Red_flags_reader_friendly.pdf

FÜGGELÉK

Indikátor: 6. **Közbeszerzés tárgya (kartellveszély)**

II.1.5) A szerződés vagy a beszerzés(ek) rövid meghatározása:

Alapjavaslat: Azon közbeszerzési tárgyakat, ahol az eddigi tapasztalatok (GVH) szerint jelentősebb kartellveszély állhat fenn, kezeljük kockázatosnak (autópálya-építés, útépítés, útrekonstrukció, vasúti pálya építés, informatikai rendszerfejlesztés).

http://www.gvh.hu/szakmai_felhasznaloknak/kozbeszerzesi_kartellek

http://www.gvh.hu//data/cms1000059/koz_b_kartell_epitesi_kartell_ugyek_2013_12_05.pdf

(utolsó frissítés: 2013.12.05.)

Kiemelt: autópálya-építés, útépítés, útrekonstrukció, vasúti pálya építés, informatikai rendszerfejlesztés.

Teljes (jogerős):

Vj-174/2007	vonalszakasz átépítési munkák vágányépítési munkák pályaépítési munkák vágányrehabilitációs munkák
Vj-130/2006	útépítések hídépítések és felújítások
Vj-97/2006	integrált pénzügyi gazdasági rendszer bevezetése (integrált, vállalatirányítási informatikai rendszer felülvizsgálata)
Vj-66/2006	intézmény (építmény) bővítése és rekonstrukciója
Vj-40/2005	informatikai rendszerek fejlesztése?
Vj-21/2005	humán és bérszámfejtési rendszerrel kapcsolatos?
Vj-20/2005	informatikai rendszer bevezetése?
Vj-162/2004	integrált gazdálkodási információs rendszerek, illetve kórházi informatikai rendszerek megvalósítása
Vj-102/2004	gázszigetelésű nagyfeszültségű elektromos kapcsoló berendezések
Vj-74/2004	önkormányzat társasházépítése
Vj-56/2004	vidéki főútvonalak rekonstrukciója
Vj-25/2004	útrekonstrukciók; út- és műtárgyfelújítási munkálatok
Vj-28/2003	épület (székház) felújítása
Vj-27/2003	autópálya építés
Vj-154/2002	építési beruházási munkák, egyetem részére multifunkcionális központ építtetése
Vj-138/2002	útfelújítási munkák

Végleges javaslat (figyelemmel a CPV-kódok alapján való beazonosításra is):

1. Útépítések (egyszerűsített gyűjtőfogalom; a fejlesztéshez a jobb oldali oszlop szolgál, illetve a nem áthúzott felsorolás)	45233000-9 Autópályák és közutak építése, alapozása és burkolása 45233100-0 Autópálya és közút építése 45233110-3 Autópálya építése 45233120-6 Közút építése 45233121-3 Főútvonal építése 45233122-0 Körgyűrű építése 45233123-7 Alarendelt út építése 45233124-4 Országos főútvonal építése 45233126-8 Többszintű útkereszteződés építése 45233130-9 Autópálya-építési munka 45233131-6 Magasút-építési munka 45233139-3 Autópálya-karbantartás 45233140-2 Közúton folyó munkák 45233141-9 Közútkarbantartás 45233142-6 Közútjavítás 45233162-2 Kerékpárút építése 45233200-1 Különféle útburkolatok 45233210-4 Autópálya burkolása 45233220-7 Közút burkolása 45233223-8 Úttest újraburkolása 45233224-5 Osztott pályás úttest építése 45233225-2 Osztatlan úttest építése 45233226-9 Bekötőút építése 45233227-6 Beszállítóút építése 45233228-3 Útburkolat építése 45233300-2 Autópályák, közutak, utcák és gyalogutak alapozása 45233310-5 Autópálya alapozása 45233320-8 Közút alapozása
---	---

2.	Vasútépítések	45234000-6 Vasút és drótköteles szállítóeszköz építése 45234100-7 Vasútépítés 45234110-0 Helyközi (intercity) vasút építése 45234111-7 Városi vasút építése 45234113-1 Pályabontás 45234114-8 Vasúti töltés építése 45234116-2 Pályaépítés 45234120-3 Városi vasútpályával kapcsolatos munkálatok 45234121-0 Villamossal kapcsolatos munkálatok 45234122-7 Föld alatti vasútpályával kapcsolatos munkálatok 45234123-4 Kéregvasútpályával kapcsolatos munkálatok 45234124-1 Föld alatti személyvasúti szállítás 45234125-8 Föld alatti vasútállomás, metróállomás 45234126-5 Villamospálya építése 45234129-6 Városi vasútpálya építése 45234130-6 Útalapzat építése 45234140-9 Szintbeli keresztezés építése
3.	Hídépítések	45221000-2 Hidak, alagutak, aknák és aluljárók tervezése és építése 45221100-3 Hídépítés 45221110-6 Hidak építési munkái 45221111-3 Közúti híd építése 45221112-0 Vasúti híd építése 45221113-7 Gyalogoshíd építése 45221114-4 Vashídépítés 45221115-1 Acélhídépítés 45221119-9 Hídfelújítással kapcsolatos építési munkák 45221120-9 Viadukt építése 45221121-6 Közúti viadukt építése 45221122-3 Vasúti viadukt építése

© 2015 Transparency International Magyarország Alapítvány
1055 Budapest, Falk Miksa u. 30.
Magyarország
<http://www.transparency.hu>



red
flags