

SZIVÁROGTATÓK, WHISTLEBLOWEREK

A közbeszerzés Snowdenjei

A közérdekű bejelentők, a „titoktörők” sokat tehetnek a közbeszerzések tisztasága érdekében.

Hogyan lehet a közbeszerzési visszaéléseket a legkönnyebben felderíteni? Az Egyesült Államokban évtizedes hagyománya van a közbeszerzési korrupcióról információkat szivárogtató belső munkatársak jogi védelmének és legális megfizetésének (False Claims Act, Civil Service Reform Act, Lloyd – La Follette Act, Whistleblower Protection Act stb.).

Nem csak a közbeszerzéseknél visszatérő téma, hogyan lehet a közérdekű bejelentőket, a titoktörőket, azokat az alkalmazottakat szóra bírni, motiválni, akik úgy gondolják, itt az idő tiszta vizet önteni a pohárba. Ezt a magyar jogalkotó is elismerte a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény megalkotásával. Az amerikai út a 80-as évek óta fokozatosan fejlődik, a tagállamok szintjén a mai napig nem egységesen ugyan, de viszonylag egy irányba tart. Ez az irány pedig a közérdekű bejelentők védelmét, azoknak a támogatását helyezi előtérbe, akik – kockáztatva egzisztenciájukat, jó híruket – hajlandók jelezni, milyen jogszerűtlen magatartást, jogsértést tapasztalnak munkaadójuknál.

A közbeszerzésben ez nagyon sokféle magatartásformát érinthet. Érinthet olyan ajánlatkérőt, akinek munkavállalója megelégedi, hogy mindig megmondják neki, pontosan kinek kell nyernie, és mással sem kell foglalkoznia, mint egy-egy elkényeztetett ajánlattevő ajánlatának rendbetételével, hogy az valóban nyertes lehessen. Az amerikai gyakorlatban szóba jöhetnek olyan ajánlattevői munkavállalók, akikre munkaadójuk nyomást gyakorol, hogy ne induljanak el bizonyos eljárásokon. Előfordult, hogy a szivárogtatás nyomán derült ki: az egyik ajánlattevő lefizette a nyertest, hogy lépjen vissza, hogy ő – a második, magasabb árral – mégis nyerni tudjon. Előfordul szivárogtatás olyan támogatott szervezet esetében, melynek vezetője megelégedi, hogy alamizsnáért cserébe nem csak a támogatást kapja meg, hanem színvonalatlanul teljesítő építési vállalkozásokat kényszerítenek rá, ráadásul az átadás-átvételt is neki kell majd – mint felelősnek – lebonjolítania. A közérdekű bejelentők védelme kiterjed azokra a közszolgálati alkalmazottakra is, akik túl hosszú ideig kénytelenek követni a meghívott cégek látszatversenyeit és készek megosztani tapasztalataikat a hatóságokkal. Az amerikai logi-

ka kulturális és egyéb okokból sok esetben mást diktál, mint amit Magyarországon gondolnánk.

A George Washington Egyetem kormányzati beszerzési jogi programjának egyik alappillére a korrupcióról, az etikátlan magatartásformákról szóló esetek megismerése. A hallgatók számára kötelező tananyag, hogy tudják, mire számíthat a titoktörő, hogy miért alakult ki a gyakorlat, és hogyan fizetnek közpénzből a szivárogtatóknak annak érdekében, hogy nyilvánosságra kerülhessenek az



TÁTRAI TÜNDE

A cél nem az, hogy fortélyos félelem igazgassa minden ajánlatkérő és ajánlattevő hétköznapjait.

egyébként vélhetően titokban maradó, összeférhetetlen ügyek, zavaros projektek. Az oktatást, az ajánlatkérők és ajánlattevők felkészítését folyamatosan meghatározza ez a téma, amely megkerülhetetlenül a mindennapok része lett.

Az etikai kódexek, a csr-tréningek, a korrupciós feltáró beszélgetések nem feltétlenül csak kommunikációs célokat szolgálnak, hanem megpróbálnak kultúrát teremteni és jó szóval oktatni. Amennyiben egy összeférhetetlenségi helyzet felmerül, és a szerződéskötéssel valamely ajánlatkérő döntéshozója közvetlen módon az ajánlatkérő gazdasági érdekeit érintő döntést hoz, csak egy apró lépés, hogy mindez nyilvánosságra is kerüljön. A cél nem az, hogy fortélyos félelem igazgassa minden ajánlatkérő és ajánlattevő hétköz-

napjait, hanem az a tudat, hogy tisztában legyenek azzal, hogy amit tesznek, bármikor nyilvánosságra kerülhet.

Erre a legjobb példa a közelmúltbeli „Boeing-ügy”. Egy kormányzati vezető, Darleen Druyun, miközben védelmi tárgyú beszerzésről tárgyalt, a Boeinggal egyezkedett egy későbbi vezetői megbízásával kapcsolatban. A szerződés esetleg ajándék lett volna, hab a tortán. Amikor nyilvánosságra került, az ügy a védelmi piac egészét megviselte, a Boeing egy napra gyakorlatilag leállította a munkát és tréningre küldte munkavállalóit. Druyunnak börtönbe kellett vonulnia, bár a kapcsolat olyannyira áttételes volt, hogy vélhetően sokan nem is tekintették volna a helyzetet összeférhetetlennek. És éppen ezért van szükség az ismert esetek oktatására, bemutatására, hogy tudjuk, nem csak az tisztességtelen, ha sorozatosan alacsony értékű szerződéseket köt egy ajánlatkérő, szépen feldarabolva beszerzési tárgyait, hogy elkerülje a közbeszerzést. Az is jogszerűtlen, ha politikai kapcsolatait felhasználva, lobbistái útján ajánlja fel szolgálatait és szakembereit az ajánlatkérőnek, annak érdekében, hogy az eljárást megindító felhívás tartalma tökéletes legyen.

Ami azonban nagyon nagy különbség – és ezt minden esetben hangsúlyozzák az amerikai modellben is –, hogy mindez figyelemfelhívás arra vonatkozóan, hogy nem kötelező belemenni a játékba. Ezért fizetnek a korrupcióval érintett összeg 20–35 százalékának megfelelő összeget a közérdekű bejelentőnek, nem pedig azért, mert mindenki mást is szivárogtatásra akarnak kényszeríteni.

A következtetés tehát – bár nagyon amerikai és esetleg távol áll az európai elképzelésektől – mégis igaz. Egyszerűen csak annyi, hogy mindenkinek van választása. Elfogadja-e a felajánlott előnyöket, szemet huny-e a színvonalatlan teljesítés felett, csöndben követi-e előjárói törvénytelen utasításait – vagy felemeli szavát a jogtalanság ellen. A tisztább közbeszerzés első lépése, ha elmagyarázzuk a piaci szereplőknek, hogy mit nem szabad és hogy milyen következményei lehetnek tetteiknek. A következő lépés, hogy vagyunk-e olyan kulturáltak, hogy ezt továbbgondoljuk, és ne korrumpozzuk le azt, aki hajlandó a témáról beszélni a beosztottjaival. Nálunk is vannak, lesznek Snowdenek a közbeszerzésben, mindig akad, akinél betelik a pohár. Mint a fenti példából látható, a világ más részein a szivárogtatás már forró téma, és csak idő kérdése, hogy hatással legyen a hazai viszonyokra is.

Tatrai Tünde, a Budapesti Corvinus Egyetem adjunktusa

ÚJ IRÁNYELVEK

Két év a szemléletváltásra

Az Európai Parlament januárban fogadta el a közbeszerzésekre vonatkozó új irányelvet. A tagállamoknak két évük van arra, hogy a rendelkezéseket belső jogukba átültessék, így a magyar szabályozás is folyamatos változáson megy majd keresztül a következő két évben.

Az Európa Unió a következő évek legfőbb céljai közé sorolja a magas foglalkoztatottságot és a termelékenység növelését. A közbeszerzéseket kiíró szervek a GDP majd 20 százalékát költik el építési beruházásokra, árubeszerzésekre és szolgáltatásokra, ami a közbeszerzési eljárásokat jelentős tényezővé teszi ahhoz, hogy az unió társadalmi célkitűzéseit elérje és olyan gazdasági struktúrát építsen ki, amely felveszi a versenyt a világ többi részével.

A stratégiai célok eléréséhez elengedhetetlen a közbeszerzésre vonatkozó nemzeti szabályozás „sokszínűségének” felszámolása, ami lehetővé teszi a jobb alkalmazkodást a piaci körülményekhez. A most elfogadott irányelvek modernizálni és egyszerűsíteni kívánják a tagállamok közbeszerzési gyakorlatát, így legkésőbb 2016-tól a hazai szabályozásban is átfogó változások várhatók.

A jogi keretek változása egyszerűbb, kevesebb adminisztrációs terhet jelentő eljárásokat eredményez, növeli a kis- és közepes vállalkozások piaci hozzáférést, a beszerzési eljárások meghatározó részévé teszi a szociális és környezetvédelmi szempontok értékelését. Ezek a változások komoly szemléletváltást követelnek majd meg a gyakorló szakemberektől és az ajánlatkérőktől is.

Az értékelési szempontok centrumába a fenntarthatóság kerül, ennek érdekében – teljesen új elemként – az életciklusköltség is szerepet kap a bírálatban. Az „életciklust” az irányelv így definiálja: „egy termék, egy építési beruházás vagy egy szolgáltatásnyújtás fennállásának összes egymást követő vagy egymással kapcsolatban álló szakasza –

ideértve a kutatást, a fejlesztést, a gyártást, a szállítását, a használatot és a karbantartást is –, a nyersanyagbeszerzéstől, illetve az erőforrások előállításától az átadásig, az elszámolásig és a véglegesítésig”. A kissé nehézkes meghatározás értelmezési kérdéseket vethet fel, a gyakorlat fogja majd eldönteni, hogy milyen objektív mérce alapján lehet bevonni az értékelési szempontok körébe.

A legelőnyösebb ajánlat kiválasztásánál tehát figyelembe kell majd venni a termék vagy szolgáltatás életciklusköltségét, az ár-érték arányt, a környezetvédelmi megfontolásokat és szociális szempontokat is, így a legalacsonyabb ár többségi alkalmazásának helyébe az összességében legelőnyösebb ajánlat kerül. Az összességében legelőnyösebb ajánlat értékelési szempont új szabályozásának köszönhetően az eljárás során az ajánlatkérők jogosultak lesznek nagyobb hangsúlyt helyezni a minőségre, a környezetvédelmi megfontolásokra, a szociális helyzetre és az innovációra, úgy, hogy közben továbbra is figyelemmel kell lenniük a kedvező ellenszolgáltatásra. Gyakorló szakemberként feltétlenül üdvözlendőnek tartom az elképzeléseket, azonban a hazai ajánlatkérői kör forráshiánya miatt vannak kétségeim is az új szempontok érvényesülését illetően.

Az új követelmények tehát véget vetnek „a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás” egyeduralmának és a minőségi szolgáltatások nyújtását helyezik előtérbe.

Az új szabályok ösztönzik a tenderek részekre bontását, hogy a kisvállalatok is nagyobb eséllyel indulhassanak a közbeszerzési eljárásokon – áll az Európai Parlament közleményben. Egy tavaly nyári törvényt módosítás a hazai szabályozást épp az ellenkező irányba terelte. E szerint az ajánlatkérő köteles ugyan megvizsgálni, hogy a beszerzés tárgyának jellege lehetővé teszi-e a közbeszerzés egy részére történő ajánlattételt, de az eljárást elindító felhívásban nem kötelező a részekre bontás. Tehát míg a módosítás előtt a kötelező részekre bontás volt a főszabály, ma ez csupán lehetőség! Ezt számos ajánlatkérő kihasználta, és olyan beszerzéseket írt ki a részekre bontás mellőzésével, amelyeket a beszerzés tárgyát, jellegét, funkcióját tekintve több csoportra bontható volt, lehetőséget biztosítva ezzel a kisvállalkozásoknak is. Nyilvánvaló, hogy a mai magyar szabályozás nem felel meg az új irányelvek elvárásainak.



DAGONYA ANDRÁS SZABOLCS

Az új követelmények véget vetnek „a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás” egyeduralmának és a minőségi szolgáltatások nyújtását helyezik előtérbe.

Az ajánlattevők számára könnyebb lesz az ajánlat összeállítása, miután az eljárás folyamán csupán saját nyilatkozataikat kell csatolniuk. Egyedül a nyertes ajánlattevőnek kell az eredeti dokumentumokat is benyújtania. Az Európai Bizottság szerint ez várhatóan több mint 80 százalékkal csökkenti az ajánlatot benyújtó vállalkozások adminisztratív terheit.

Az új irányelv külön kitér az irreálisan alacsony ár meghatározásának kérdéskörére. Ez a különösen érzékeny kérdés örök vita tárgyát képezi szakmai körökben – és nem csak hazánkban. Mivel az irányelvek jogi jellegüknel fogva bizonyos mozgásteret engedélyeznek a tagállamoknak a szabályozást illetően, a tagállamok jogalkotói döntenek majd el, mennyiben kívánnak élni a lehetőségekkel az

irányelv keretein belül. Egy azonban biztos: az irreálisan alacsony árat benyújtó ajánlata érvénytelen, mert az ajánlati ár nem nyújt fedezetet az adott beszerzés reális, korrekt minőségben történő megvalósíthatóságához.

A kis- és középvállalkozások piacra lépési esélyeit segíti elő és az alvállalkozói kiszolgáltatottság csökkentését szolgálja az az intézkedés, amely lehetővé teszi az alvállalkozók közvetlen ajánlatkérői kifizetését, kiiktatva ezzel a fővállalkozót a folyamatból. Ez a lehetőség az építési beruházások területén hozhat előremutató változásokat.

Az új szabályozással a kizáró ok alá eső ajánlattevők lehetőséget kapnak a kizárás megszüntetésére és továbbra is résztvevői maradhatnak a közbeszerzési eljárásnak, ha hitelt érdemlően tanúsítják, hogy a kizárási okok ellenére az általuk hozott intézkedések kellőképpen megalapozzák megbízhatóságukat. Azt, hogy ez a „tanúsítás” hogyan fog történni, valószínűleg a joggyakorlat alakítja majd ki.

Az irányelv egy teljesen új eljárást is bevezet annak érdekében, hogy a közbeszerzésekben nagyobb eséllyel születessenek innovatív megoldások. Az állami, önkormányzati szervek konkrét feladat megoldására írják majd ki a tendert – anélkül, hogy a pontos megoldást leírnák. Ennek következtében a beszerzés kiírója és az ajánlattevők közösen, innovatív megoldásokat dolgozhatnak ki. Az innovációs partnerség célja tehát az, hogy az ajánlatkérő igényei alapján a nyertes innovatív terméket vagy szolgáltatást fejlesszen. Hasonló a célja a „versenypárbeszéd” intézményének, amely már régóta része a magyar közbeszerzési szabályozásnak, és amely elvben kreatív szemléletre ösztönzi az ajánlattevőket. Ezt azonban az ajánlatkérők viszonylag ritkán alkalmazzák.

Jelentős változást jelent majd, hogy minden tagállamnak át kell állnia a közbeszerzések elektronikus lebonjolítására. Ennek megvalósítására a központi beszerző szervezeteknél az Európai Unió 36 hónap átállási időt biztosít, míg a teljes bevezetésre 54 hónap áll rendelkezésre.

A közbeszerzési jog területén tehát jelentős változások várhatóak. Kérdés, hogy az ajánlatkérők részéről meglesz-e a készség az új szemlélet befogadására.

Dagonya András Szabolcs, ügyvéd, európai uniós szakjogász