

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

Közbeszerzési szabályok megsértésén alapuló szabálytalanságok az uniós forrású közbeszerzésekben

Irregularities related to breaches of the public procurement rules in EU funded public procurement

Dr. Soós Gábor LL.M., uniós közbeszerzési jogi szakértő/PhD hallgató, Miniszterelnökség/Nemzeti Közzolgálati Egyetem

DOI: [10.37371/KEP.2020.12.1](https://doi.org/10.37371/KEP.2020.12.1)

Címszavak: közbeszerzés, uniós forrás, ellenőrzési rendszer, szabálytalanság, korrekció

Absztrakt

Az európai uniós források felhasználása során elkövetett szabálytalanságok jelentős része kapcsolódik a közbeszerzési jogszabályok megsértéséhez, amely miatt rendszerint pénzügyi korrekció kerül kiszabásra. A közbeszerzési szabályok nem megfelelő alkalmazása Magyarországon és az Európai Unió egészében is gyakori szabálytalansági ok, azonban ezek aránya bizonyos mértékben eltér, ha az egyes támogatási prioritásokat vizsgáljuk. A közbeszerzéshez kapcsolódó szabálytalanságok magas arányának sokféle oka lehet, mindenesetre ezek elkerülése érdekében fontos az elegendő adminisztratív kapacitások megléte, az eljárások megfelelő előkészítése és tervezése, valamint a releváns iránymutatások gondos tanulmányozása és használata.

Abstract

During the use of European Union funds, a significant portion of irregularities committed are related to the breach of public procurement law, due to which normally financial corrections are imposed. The improper application of the public procurement rules are a common cause of irregularities both in Hungary and the whole of the European Union, although their proportion somewhat changes depending on the Union funding priorities examined. There can be many causes of the high ratio of public procurement irregularities, nevertheless in order to avoid these it is important to provide sufficient administrative capacity, prepare and plan procedures properly and make good use of relevant guidance.

1. Bevezetés

Az európai uniós források felhasználása során az egyik kulcskérdés a közbeszerzési szabályok betartása. Ez különösen olyan esetben merül fel, amikor a források kedvezményezettje egy a közbeszerzési irányelvek, illetve az azokat átültető nemzeti jogszabályok alapján ajánlatkérőnek minősülő szerv. E mellett azonban a megfelelő szabályozás megléte és a szabályok gyakorlati alkalmazása is nagyon fontos tényező, hiszen az ex

ante kondicionalitások keretében az Európai Bizottság ezt is vizsgálta a 2014-2020-as programozási időszakban.¹ A tagállamok közbeszerzési gyakorlata a 2021-2027-es időszakban is megvizsgálásra fog kerülni

¹ Lásd: Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU Rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről („CPR”), 19. cikk és XI. melléklet.

az ún. feljogosító feltételek vizsgálatakor.² Továbbá fontos új szabály lesz, hogy amennyiben egy kötelezettségességi eljárás során az Európai Bizottság indokolással ellátott véleményt küld egy tagállamnak, akkor a támogatások kifizetésénél mérlegelni kell, hogy egy projekt támogatásának szabályosságát nem befolyásolja-e az a tény, hogy a Bizottság egy kötelezettségességi eljárás során indokolással ellátott véleményt küldött a tagállam részére az uniós jog megsértése miatt, illetve általánosságban lehetőség van a támogatások felfüggesztésére is.³ Az uniós közbeszerzési szabályok nem megfelelő átültetése vagy alkalmazása például indokot adhat ilyen intézkedésekre.

A közbeszerzési szabályok nem megfelelő alkalmazása sajnálatos módon gyakori probléma az uniós források elköltésekor Magyarországon és az Európai Unió egészében is.⁴ Az uniós források felhasználása során a szabálytalanságok jelentős hányadát teszik ki a közbeszerzési szabályok nem megfelelő alkalmazását jelentő jogsértések. Ilyen esetben – a közbeszerzések során alkalmazható egyéb jogkövetkezmények mellett – rendszerint súlyos pénzügyi szankció kerül alkalmazásra pénzügyi korrekciók formájában, amelyet a tagállami intézmények mellett az Európai Bizottság is jogosult érvényesíteni.⁵ A pénzügyi korrekciók mértékét a Bizottság C(2019) 3452 final útmutatója⁶ határozza meg.

A szabálytalanságok vizsgálata kapcsán fontos kérdésként merülhet fel, hogy azon belül milyen aránnyal jelennek meg a közbeszerzési szabályok megsértéséhez köthető szabálytalanságok, valamint ez az arány miként változik egyes operatív programok, illetve projekt típusok esetén. E cikk célja a szabálytalanságokra vonatkozó adatok bemutatása és elemzése abból a szempontból, hogy azok között mennyire gyakori a közbeszerzési szabálytalanságok aránya, mind magyarországi, mind pedig európai uniós viszonylatban. Az elemzés alapját a hazai szinten megállapított szabálytalanságokra vonatkozó adatok, valamint az európai dimenziót vizsgálva az Európai Bizottság által közzétett releváns adatok képezik. A cikk továbbá – külső források segítségével – elemzi a közbeszerzések során elkövetett szabálytalanságok lehetséges okait is.

2. Uniós forrásfelhasználás és szabálytalanságok Magyarországon

Magyarország az uniós források nettó haszonélvezője,⁷ amiből kifolyólag a közbeszerzési eljárások magas hányada az Európai Strukturális és Beruházási Alapokból finanszírozott. A Közbeszerzési Hatóság adatai szerint 2008-2018 között az eljárások száma és értéke alapján a közbeszerzések jelentős hányadához kapcsolódott uniós finanszírozás. Bizonyos években az eljárások több mint fele részben vagy egészben uniós forrásból finanszírozott volt, igaz ez az érték nagy fluktuációt mutat a programozási időszakok különböző fázisait

² Lásd: Javaslat Az Európai Parlament és a Tanács Rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi és Migrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a Határigazgatási és Vízügyeszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról COM(2018) 375 final („Új CPR tervezet”), 11. cikk és III. melléklet. A kézirat lezárásának időpontjában az Új CPR tervezet kapcsán még folyamatban vannak az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közötti háromoldalú egyeztetések (trilógusok). A jogszabálysöveg jelentős részéről már megegyezett a három intézmény, azonban a végleges szöveg még nem került elfogadásra. A jogszabály hatályba lépésének időpontja még nem ismert.

³ Lásd: Új CPR tervezet 67.cikk (3) bekezdés i) pont és 91. cikk (1) bekezdés d) pont.

⁴ Nyikos Györgyi és Tátrai Tünde: Public Procurement and Cohesion Policy, CP33 *Competitive paper*. Konferencia helye, ideje: Napoli, Olaszország 2012.04.01. - 2012.04.04.; Nyikos, Györgyi és Kondor, Zsuzsanna: The Hungarian Experiences with Handling Irregularities in the Use of EU Funds. *Nispacee Journal of Public Administration and Policy* (2019) 12 (1) 113-134. o.

⁵ Gábor Soós, Györgyi Nyikos: Irregularities in EU-Funded Public Procurement in Hungary and the Rest of the EU. *Public Procurement Law Review*. 2020. No. 5. 255-271. o.; Nyikos Györgyi és Szabó Szandra (2019) Szabálytalanságok az Európai Unió kohéziós politikájában – magyar tapasztalatok és tanulságok. *Európai Tükör* (2019) (1). 67-87. o.

⁶ A Bizottság Határozata (2019. május 14.) az Unió által finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatások meghatározásáról C(2019) 3452 final. Az útmutató részletesebb bemutatásához lásd: Soós Gábor: A szabálytalanságok és pénzügyi korrekciók jogi háttere az uniós forrású közbeszerzésekben, *Közbeszerzési Értesítő Plusz*, 2019. 9. szám, 46-54. o.

⁷ Bővebb elemzéshez lásd: Nyikos Györgyi, Laposa Tamás és Béres, Attila: Micro-economic effects of public funds on enterprises in Hungary. *Regional Studies Regional Science*, (2020) 7 (1). 346-361. o.

követve. Az uniós finanszírozású eljárások aránya természetesen magasabb a programozási időszak végéhez közeledve, amikor a teljes absorpció eléréséhez gyakran még igen jelentős összegeket kell elkölteniük a tagállamoknak. Ez az arány pedig a következő időszak elején, a projektek elindulásáig általában visszaesik.

Az uniós finanszírozású közbeszerzések magas aránya miatt a közbeszerzések szabályosságára kiemelt figyelmet kell fordítani, hiszen a szabályok nem megfelelő alkalmazása akár jelentős forrásvesztéssel is járhat az ország számára, illetve ha a projekt már megvalósult vagy kormányzati szándék van annak megvalósítása mögött, akkor annak költségei a hazai költségvetést fogják terhelni.⁸

2.1. A 2007-2013-as programozási időszak

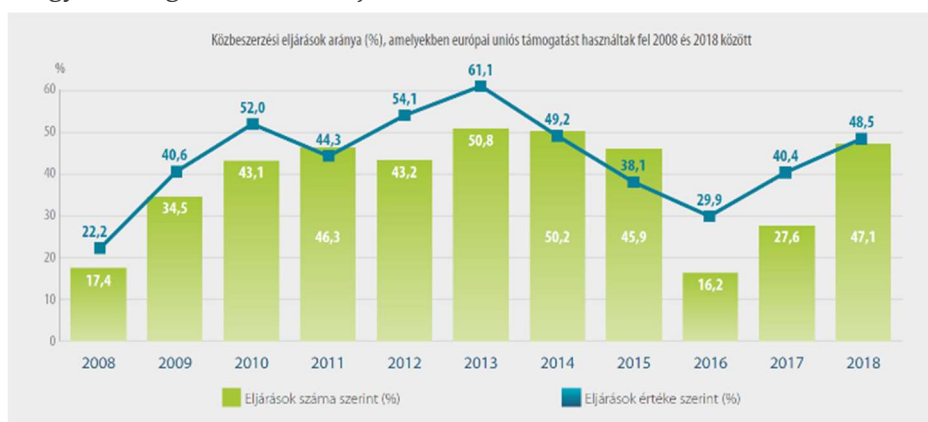
A 2007-2013-as programozási időszakban Magyarország 15 operatív programot hajtott végre. A magyarországi e-kohéziós adatbázis adatai alapján a közbeszerzési szabályok megsértéséhez kapcsolódó szabálytalanságok aránya 13,4%-os volt. Amennyiben a szabálytalansággal érintett forrásösszegeket vesszük alapul, akkor a közbeszerzési szabálytalanságok részaránya 12,5%.

1. táblázat: Közbeszerzési jogsértéshez kapcsolódó szabálytalanságok aránya Magyarországon a 2007-2013-as programozási időszakban

Közbeszerzési szabályok megsértéséhez kapcsolódó szabálytalanságok aránya az összes szabálytalanság %-ában	13,4%
Közbeszerzési szabályok megsértéséhez kapcsolódó szabálytalanságok aránya az összes szabálytalansággal érintett összeg %-ában	12,5%

Forrás: Szerző által szerkesztett táblázat az e-kohéziós rendszerről az Innovációs és Technológiai Minisztériumtól kapott adatok alapján

1. ábra: Az uniós forrásból társfinanszírozott közbeszerzési eljárások aránya Magyarországon az összes eljárás vonatkozásában 2008-2018



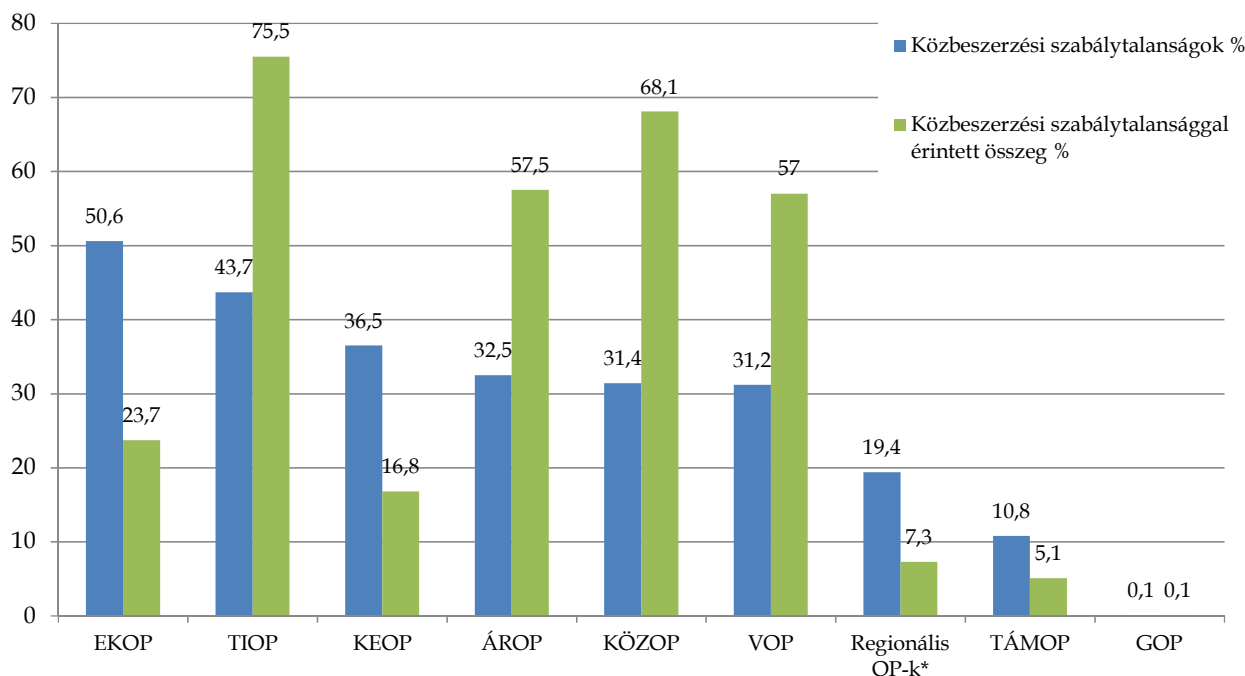
Forrás: A Közbeszerzési Hatóság 2018. évi beszámolója

Ez alapján akár azt is gondolhatnánk, hogy a közbeszerzési szabályok megsértése messze nem a leginkább szignifikáns oka a források szabálytalan felhasználásának. Azonban a problémát más megvilágításba helyezhetjük, ha a közbeszerzési szabálytalanságok arányát az egyes operatív programokra vetítve vizsgáljuk, amely során megállapítható, hogy a kép elég változatos. A közbeszerzési szabálytalanságok legnagyobb aránya az Elektronikus Közigazgatás Operatív Programban (EKOP) volt tapasztalható, míg a Gazdaságfejlesztési Operatív Programban (GOP) szinte alig állapítottak meg ilyen típusú szabálytalanságot. A szabálytalansággal érintett források értékét vizsgálva a legmagasabb, közbeszerzési jogsértéshez kapcsolódó összeg a Társadalmi Infrastruktúra Operatív Programban (TIOP) volt, amelyet szorosan követ a Közlekedési Operatív Program (KÖZOP). A különbségeket részben az magyarázhatja, hogy bizonyos programok főként magánvállalatokat támogatnak, akik nem tartoznak a közbeszerzési szabályok hatálya alá, míg más programok (pl. a közlekedési infrastruktúrát támogató programok) projektjeinek végrehajtása nagyrészt közbeszerzés útján történik.

Az adatokból látható, hogy a közbeszerzések értékét nézve négy operatív programban a szabálytalansággal érintett összeg több mint fele a közbeszerzési szabályok megsértéséből adódott. A TIOP esetén ez kifejezetten magas volt, hiszen ott négyből három szabálytalanság

⁸ Soós Gábor: A szabálytalanságok és pénzügyi korrekciók jogi háttere az uniós forrású közbeszerzésekben, Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2019. 9. szám, 47. o.

2. ábra: A közbeszerzési szabálytalanságok aránya az egyes magyarországi OP-kban az összes megállapított szabálytalanság százalékában, 2007-2013



*A 7 magyarországi régió regionális operatív programjait foglalja magában

Forrás: Szerző által szerkesztett ábra az e-kohéziós rendszerből az Innovációs és Technológiai Minisztériumtól kapott adatok alapján

esett ebbe a kategóriába. A közbeszerzési szabálytalanságok értékének magas aránya a közlekedési programok esetén is szembevetendő, de a szabálytalanságok értékének felét jóval meghaladta az Államreform Operatív Program (ÁROP) és a Végrehajtás Operatív Program (VOP) esetén is. A szabálytalanságok darabszámát tekintve mindössze egy esetben, az EKOP esetén haladta meg az 50%-ot a közbeszerzési jogsértések száma, azonban itt azok értéke viszonylag alacsonyabb volt, csupán 23,7%.

2.2. A 2014-2020-as programozási időszak

Az e-kohéziós rendszerből kinyert adatok 2019. szeptember elejéig mutatják a szabálytalanságokra vonatkozó adatokat. A vizsgált adatok 10-ből 9 operatív programot ölelnek fel⁹ és nem tartalmazzák az ún. rendszer szintű szabálytalanságokat.¹⁰ Ezekből csak részleges következtetések vonhatók le, hiszen a programozási

időszaknak jelentős részét még nem ölelik fel, és a szabálytalanságok feltárására és megállapítására folyamatosan sor kerül, illetve a szabálytalanságok megállapítása adott esetben hosszú időt vehet igénybe és az irányító hatóság döntése esetén jogorvoslattal is lehet élni, ami tovább növeli a szabálytalanságok megállapításának időtartamát. Ennek ellenére az adatokból bizonyos trendek a közbeszerzési szabálytalanságokra vonatkozóan már kirajzolódni látszanak.

Az adatokból kitűnik, hogy a jelenlegi programozási időszakban 2019 szeptemberéig megállapított szabálytalanságok több mint egyötöde származott a közbeszerzési szabályok megsértéséből. Viszont a szabálytalanságok értékét vizsgálva már látható, hogy a szabálytalanságoknak csak relatíve kis hányada volt közbeszerzésekhez köthető, hiszen érték alapon ez az arány mindössze 7,5%. Ez arra enged következtetni, hogy Magyarországon a programozási időszak vizsgált időszakában

⁹ A Vidékfejlesztési Program adatait nem tartalmazzák az adatok.

¹⁰ „Rendszer szintű szabálytalanság”: bármely szabálytalanság, amely esetében fennáll az ismétlődés lehetősége, amely nagy valószínűséggel hasonló művelet típusok esetében következik be, és amelyet valamely irányítási és kontrollrendszer hatékony működésének súlyos hiányossága okoz, beleértve azt is, hogy nem történt meg az e rendelet és az alapspecifikus szabályok szerinti megfelelő eljárások kialakítása Ld. CPR 2. cikk 38. pontja.

elsősorban a kisebb értékű közbeszerzések esetében tártak fel jogsértést az ellenőrző szervek.

Érdekes továbbá a jelenlegi programozási időszak esetén is megvizsgálni a közbeszerzési szabálytalanságok arányát a különböző operatív programok vonatkozásában, amelyek más-más célokra biztosítanak uniós támogatást. A közbeszerzési szabálytalanságok legmagasabb aránya a Halászati Operatív Program (MAHOP) esetén volt tapasztalható, igaz az adatokkal lefedett időszakban még csak egyetlen szabálytalanság került megállapításra, amely éppen közbeszerzési jogszabálysértésre vonatkozott. A több szabálytalansággal érintett programokat megvizsgálva úgy tűnik, hogy a közlekedési projektekben elég magas a közbeszerzési szabálytalanságok aránya a többi szabálytalansághoz képest, hiszen az Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Programban (IKOP) a szabálytalanságok számát és értékét is figyelembe véve 90% feletti az arány. E mellett a szabálytalanságokon belül magas a közbeszerzési jogszabálysértések aránya a környezetvédelmi projektek esetén is, a Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Programban (KEHOP) a közbeszerzési szabálytalanságok aránya 64,3%-os a megállapítások számát tekintve, igaz ezek összege csupán 19,7%-a az összes megállapításnak. A legalacsonyabb a közbeszerzési szabálytalanságok aránya a gazdaságfejlesztési és innovációs projektekben, amelynek egyik lehetséges oka az, hogy ezek kedvezményezettjei között viszonylag kevés a közbeszerzésre kötelezett ajánlatkérő szervezetek aránya. A Rászoruló Személyeket Támogató Operatív Programra (RSZTOP) vonatkozó adatok még nem tartalmaznak jogerősen megállapított szabálytalanságot.

Említésre méltó, hogy a szabálytalanságok számát alapul véve, a legtöbb operatív programban a szabálytalanságok legalább negyede a közbeszerzési szabályok megsértéséhez kötődik. Ezzel szemben a legtöbb operatív programban az ilyen típusú szabálytalanságokhoz

2. táblázat: Az uniós forrásfelhasználáshoz kapcsolódó szabálytalanságok Magyarországon a 2014-2020-as programozási időszakban*

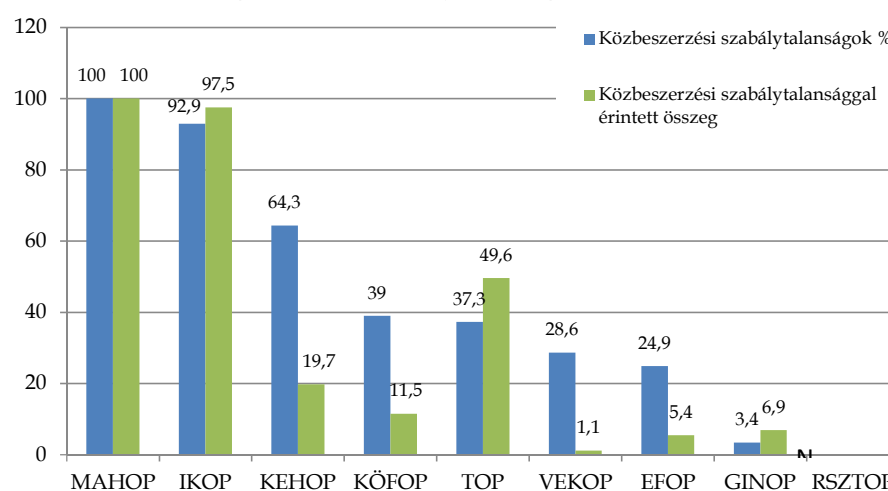
Közbeszerzési szabályok megsértéséhez kapcsolódó szabálytalanságok aránya az összes szabálytalanság %-ában	20,4%
Közbeszerzési szabályok megsértéséhez kapcsolódó szabálytalanságok aránya az összes szabálytalansággal érintett összeg %-ában	7,5%

*10-ből 9 operatív program adatai alapján 2019 szeptemberig
 Forrás: Szerző által szerkesztett táblázat az e-kohéziós rendszerből az Innovációs és Technológiai Minisztériumtól kapott adatok alapján

köthető összeg aránya kevesebb, mint ha a szabálytalanságok számát vesszük figyelembe. Ez azt a megállapítást erősíti, hogy a szabálytalanságokat elsősorban az alacsonyabb értékű közbeszerzési eljárások esetén állapították meg. Ez alól kivétel a közlekedés és a regionális fejlesztés, ahol úgy tűnik, hogy több nagyértékű projekt esetében is megállapításra került közbeszerzéssel kapcsolatos jogszabálysértés.

A korábbi időszakokkal összehasonlítva érdekesség, hogy a jelenlegi programozási periódus adatokkal lefedett részében a közbeszerzési szabálytalanságok számának részaránya magasabb, mint a 2007-2013-as időszakban, viszont ezek értéke alacsonyabb hányadot képviselt az összes szabálytalanság értékében.

3. ábra: A közbeszerzési szabálytalanságok aránya az egyes magyarországi OP-kban az összes megállapított szabálytalanság százalékában, 2014-2020



Forrás: Szerző által szerkesztett ábra az e-kohéziós rendszerből az Innovációs és Technológiai Minisztériumtól kapott adatok alapján

3. Szabálytalanságokra vonatkozó európai uniós adatok

Az Európai Strukturális és Beruházási (ESB) Alapok forrásainak felhasználásával kapcsolatos szabálytalanságokra vonatkozóan az Európai Bizottság évente közöl adatokat az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméről szóló éves jelentéséhez kapcsolódóan. A jelentéshez tartozó statisztikai elemzés bemutatja az egyes szabálytalanságok kategóriáira vonatkozó adatokat, külön megjelölve a csalással érintett és a csalással nem érintett szabálytalanságokat.¹¹ Az adatokkal kapcsolatban megjegyzendő, hogy azok a tagállamok által az Európai Bizottságnak bejelentett szabálytalanságokat tartalmazzák, ami nem feltétlenül egyezik meg a ténylegesen feltárt szabálytalanságokkal, hiszen előfordul, hogy az egyes szabálytalanságokat a tagállami intézmények csak hazai szinten kezelik (pl. kiveszik az adott projektet az uniós elszámolásból) és nem jelentik hivatalosan a Bizottságnak.¹² Ennek ellenére az adatokból a főbb trendek kiolvashatók, például a közbeszerzési szabálytalanságokra vonatkozóan, és ezek összevethetők a hazai adatokkal.

3.1. Összesített adatok

A Bizottság adatai összesen 15 kategóriába sorolják a tagállamok által jelentett szabálytalanságokat, amelyek közül az egyik a közbeszerzési szabályok megsértését mutatja be. A legfrissebb, 2019-es adatokon alapuló jelentés¹³ összesíti a 2014-2020-as programozási időszakra vonatkozó eddig bejelentett adatokat, valamint ezeket kontrasztba állítja a 2007-2013-as időszakban arányos idő alatt megállapított szabálytalanságokkal.

A csalással nem érintett szabálytalanságokat megvizsgálva szembevetendő, hogy a leggyakoribb szabálytalansági kategória egyértelműen a közbeszerzési szabályok megsértése 881 db szabálytalansággal, ami azt jelenti, hogy az összes bejelentett 2856 db szabálytalanság közel egyharmada kapcsolódott (legalább

részen) a közbeszerzési szabályok megsértéséhez. Ha az érintett összegeket vesszük alapul, akkor pedig a közbeszerzési szabályok megsértése toronymagasan a lista élén végez 419 millió eurót meghaladó összeggel, ami a szabálytalanságokhoz kapcsolódó teljes összeg közel kétharmada.

A 2007-2013-as időszak első hat évében a jelenleginél jóval több szabálytalanság került megállapításra, azonban ez részben az időszakhoz kapcsolódó forrásfelhasználás 2014-2020-as időszakban történő késedelmes indulásával, részben pedig – különösen az elszámolhatóságához kapcsolódó szabálytalanságok esetén – az átalánydíjas elszámolási mód elterjedésével magyarázható, igaz a Bizottság szerint a jogszabályi környezet és a végrehajtási környezet változása, beleértve a csaláelleni rendszereket, szintén hozzájárulhattak a csökkenéshez.¹⁴ Mindenesetre az adatokból látható, hogy az előző programozási időszakra vonatkozó adatok által lefedett időszakában, a szabálytalanságokkal érintett összegek tekintetében szintén messze a közbeszerzési szabályok megsértése végez az első helyen, míg a szabálytalanságok számát tekintve az elszámolhatósági problémák mögött szorosan a második helyre sorolhatjuk az ilyen szabálytalanságokat.

Az összes szabálytalansághoz viszonyítva a közbeszerzési szabálytalanságok aránya a rendelkezésre álló adatok alapján magasabb, mint a hazai adatok alapján számolt arányok. Messzemenő következtetések azonban ez alapján még nem vonhatók le a hazai közbeszerzések kapcsán, mivel a különbség adódhat jelentős részben az eltérő számítási módszertanból (csalással érintett szabálytalanságok külön kezelése, duplikációk kiszűrése stb.), valamint a szabálytalanságok feltárásának üteméből is.

¹¹ A csalás, szabálytalanság is hiba fogalmainak elkülönítéséhez lásd: Nyikos, Györgyi és Rottenbacher, Ádám és Soós, Gábor és Tas, Dávid és Várhomoki-Molnár, Márta és Velikovszki, László (2019) Beszerzések fejlesztési projekteknél. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, Budapest. (2019), 120-121. o.

¹² Lásd: Nyikos Györgyi és Eva Vyrostopova: Performance comparison of the Hungarian and Slovakian implementation capacities with-in the EU Funds management systems; Regional Studies (megjelenés folyamatban).

¹³ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Statistical evaluation of irregularities reported for 2019: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure. SWD(2020) 160 final.

¹⁴ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Statistical evaluation of irregularities reported for 2019: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure. SWD(2020) 160 final. 122-123. o.

A Bizottság összesítő adataiban külön jelennek meg az olyan szabálytalanságok, amelyekhez csalás megállapítása is kapcsolódik (csalással érintett szabálytalanságok). A csalás a szabálytalanságok egy súlyos formája, amely egy szándékos cselekményt vagy mulasztást takar, amely hamis, helytelen, hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok használatára, vagy bemutatására irányul, amely eredményeképp végül nem megfelelő költségek kerülnek elszámolásra az uniós költségvetés terhére.¹⁵

Ebben a kontextusban a közbeszerzési szabálytalanságok kevésbé jelentős súlyt képviselnek, azonban a számuk itt sem mondható elenyészőnek. A 2014-2020-as programozási időszakban a közbeszerzési szabályok megsértése a második leggyakoribb szabálytalanság volt, mind a szabálytalanságok számát és az azokhoz kapcsolódó értéket tekintve, igaz mindkét esetben jelentősen elmaradva az első helyezett szabálytalansági októl. Érdekes módon a 2007-2013-as időszak arányos időszakában arányaiban még kevesebb csalással érintett közbeszerzési szabálytalanságot tártak fel az uniós források felhasználásának ellenőrzéséért felelős intézmények. Az adatokból megállapítható, hogy a közbeszerzések ellenőrzése során uniós szinten csak viszonylag ritka esetben kerül sor egyúttal csalás

3. táblázat: Csalással nem érintett szabálytalanságok kategóriái az Európai Unióban

Szabálytalanság típus	Programozási időszak			
	2014-2020		2007-2013*	
	Szám db	Érintett összeg EUR	Szám db	Érintett összeg EUR
Kiadás/intézkedés elszámolhatósága/szabályossága	601	13 227 372	2 565	222 233 844
Közbeszerzési szabályok megsértése	881	419 325 448	2 448	1 059 075 015
Szerződéses rendelkezések/szabályok megsértése	535	114 823 157	1 105	526 605 098
Helytelen, hiányzó, hamis/hamisított alátámasztó dokumentumok	298	28 732 459	770	459 337 423
Helytelen, hiányzó, hamisított elszámolások	124	5 597 865	181	12 167 933
Kérelemhez köthető szabályszegés	39	4 145 923	44	14 541 535
Termékek, fajták és/vagy ingatlanok	39	4 713 794	4	1 974 602
Szolgáltató által elkövetett szabályszegés	51	9 334 888	98	85 426 563
Fizetéseképtelenség	11	715 451	14	2 999 143
Többszörös finanszírozás	18	1 026 469	120	13 242 412
Pénzmozgás	8	189 899	2	673 001
Etika és integritás	10	1 463 423	4	431 789
Állami támogatás	4	64 684		
Egyéb	282	35 725 023	425	302 296 331
üres	167	16 303 974	159	9 246 831
Jelentett szabálytalanságok és kapcsolódó összegek**	2856	637 446 573	6354	1 579 070 955

* Az időszak első hat évére vonatkozó adatok

** Az összesítő sor értékei nem feltétlenül egyeznek meg az adott oszlopban található értékek összegével, mivel egy megállapított szabálytalanság több kategóriába is tartozhat.

Forrás: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Statistical evaluation of irregularities reported for 2019: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure. SWD(2020) 160 final. 123. o. (Szerző általi fordítás)

megállapítására, azaz a szabálytalanságok megsértésére elsősorban egyéb okból kerül sor.

3.2. Prioritások szerinti adatok

Az Európai Bizottság az elmúlt években egyes prioritásokra vonatkozóan is tett közzé szabálytalansági adatokat, évente két külön prioritást kiemelve.

A 2017-es szabálytalanságokról szóló Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum¹⁶ az egyes kategóriájú szabálytalanságokat 2007-2013-ra vonatkozóan a Kutatás és Technológiai Fejlődés és a Közlekedés prioritás vonatkozásában részletezi. Az adatok az összesített adatokhoz hasonlóan azt is tartalmazzák,

¹⁵ Soós Gábor: A szabálytalanságok és pénzügyi korrekciók jogi háttere az uniós forrású közbeszerzésekben, Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2019. 9. szám, 47. o.

¹⁶ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Statistical evaluation of irregularities reported for 2017: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure, accompanying the document REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL 29th Annual Report on the Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud – 2017. SWD(2018) 386 final.

hogyan az elkövetett szabálytalanságok érintettek voltak-e csalással vagy sem.

Megvizsgálva elsőként a Kutatás és Technológiai Fejlődés prioritást, látható, hogy a legtöbb szabálytalanság a szerződések és egyéb szabályok megszegése kapcsán merült fel, amely a csalással érintett és a csalással nem érintett szabálytalanságok esetén is az első helyre került. A közbeszerzési szabálytalanságok csupán a negyedik helyen állnak a rangsorban, az összes tagállam által jelentett szabálytalanság 12%-ával. Ez azt jelenti, hogy bár számos közbeszerzési jogsértés történt, ebben a prioritásban ez nem a legproblémásabb terület volt. A csalással érintett közbeszerzési szabálytalanságok száma kifejezetten alacsony, 715 szabálytalanságból mindössze 22 tartozott ebbe a

4. táblázat: Csalással érintett szabálytalanságok kategóriái az Európai Unióban

Szabálytalanság típus	Programozási időszak			
	2014-2020		2007-2013*	
	Szám db	Érintett összeg EUR	Szám db	Érintett összeg EUR
Helytelen, hiányzó, hamis/hamisított alátámasztó dokumentumok	143	45 149 657	133	30 463 601
Közbeszerzési szabályok megsértése	56	300 883 324	40	111 173 708
Szerződéses rendelkezések/szabályok megsértése	49	602 702 502	122	163 800 626
Etika és integritás	24	9 892 506	10	205 032 827
Szolgáltató által elkövetett szabályszegés	14	4 569 438	12	6 754 761
Termékek, fajták és/vagy ingatlanok	13	4 469 658		
Kérelemhez köthető szabályszegés	16	4 224 135	15	6 460 675
Helytelen, hiányzó, hamisított elszámolások	15	3 147 114	25	17 479 793
Kiadás/intézkedés elszámolhatósága/szabályossága	20	8 393 470	116	22 787 686
Fizetéseketelenség	2	327 059	4	320 652
Többszörös finanszírozás	1	196	7	321 142
Egyéb	35	19 525 748	34	17 698 746
üres	9	16 443 524	3	668 787
Jelentett szabálytalanságok és kapcsolódó összegek**	324	998 017 024	326	441 862 873

* Az időszak első hat évére vonatkozó adatok

** Az összesítő sor értékei nem feltétlenül egyeznek meg az adott oszlopban található értékek összegével, mivel egy megállapított szabálytalanság több kategóriába is tartozhat.

Forrás: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Statistical evaluation of irregularities reported for 2019: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure. SWD(2020) 160 final. 122. o. (Szerző általi fordítás)

kategóriába, ami 3%-os arányt jelent. A közbeszerzéssel kapcsolatos csalások száma az összes kategória közül csak a nyolcadik legmagasabb.

5. táblázat: Kutatás és technológiai fejlesztés prioritáshoz kapcsolódó szabálytalanságok, 2007-2013

Kutatás és technológiai fejlesztés prioritás	Csalással érintett szabálytalanság		Összes szabálytalanság	
	Szám (db)	Érték (EUR)	Szám (db)	Érték (EUR)
Közbeszerzéshez kapcsolódó szabálytalanság	22	21 727 839	715	348 205 975
Összes szabálytalanság típus*	595	462 163 514	5 919	2 573 546 694
Közbeszerzési szabálytalanságok aránya	3,7%	4,7%	12,1%	13,5%
Közbeszerzési szabálytalanság helyezés	7.	6.	4.	3.

*A bizottsági táblázatban szereplő értékek összege alapján, figyelembe nem véve a szabálytalansággal érintett projektek közötti esetleges átfedéseket

Forrás: Szerző által szerkesztett táblázat a COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Statistical evaluation of irregularities reported for 2017: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure SWD(2018) 386 final című dokumentum 83. oldalán található adatok alapján

A kép kicsit változik, ha a szabálytalanságok értékét vizsgáljuk. Ebből az aspektusból nézve a közbeszerzési szabálytalanságok a második helyen állnak 348 millió eurós értékkel, amely az összes szabálytalansághoz kapcsolódó érték 13,5%-a. Tehát míg a közbeszerzési szabálytalanságok aránya hasonló mindkét aspektusból nézve, addig az érték alapján a kategóriák rangsora változik és a közbeszerzés előre lép a második helyre. Ennek legmegfelelőbb magyarázata az lehet, hogy a közbeszerzéssel érintett projektek értéke magasabb volt, mint az egyéb, szabálytalanságokkal érintett projekteké.

A Közlekedés prioritásra vonatkozó adatok alapján megállapítható, hogy a közbeszerzési szabálytalanságok aránya messze a legmagasabb volt az összes kategória közül. A közbeszerzési szabálytalanságok száma 2044 szabálytalanságból 1198 volt, amely 58,6%-os arányt jelent. Viszont a csalások száma ebben a kategóriában csak 9 volt, ami kevesebb mint 1%-a az összesnek és az összes kategória viszonylatában is csak a negyedik helyezést jelenti. Ha az összegeket nézzük, hasonló képet látunk, mivel a közbeszerzési szabálytalanságok szintén a lista elején vannak azzal, hogy az összes szabálytalanság nagyjából felét teszik ki. A csalással érintett közbeszerzési szabálytalanságok aránya azonban itt is csekély (az összes érték 2%-a). A közbeszerzési szabálytalanságok aránya jóval magasabb, mint a Kutatás és Technológiai Fejlődés prioritás esetén, mivel a közlekedési projektek legnagyobb része EU szintű közbeszerzési eljárást foglal magában. Az

adatokból az is kitűnik, hogy a kedvezményezettek nem figyelnek oda kellőképpen a közbeszerzési szabályok betartására, ami magas számú szabálytalansághoz vezet.

A 2018. évre vonatkozó jelentés a Turizmus és a Környezetvédelem és kockázat megelőzés prioritások tekintetében közölt adatokat, szintén a 2007-2013-as programozási időszakra vonatkozóan. A Turizmus prioritást vizsgálva látható, hogy a csalással nem érintett szabálytalanságok darabszáma tekintetében elég jelentős a közbeszerzési szabálytalanságok aránya, hiszen a szabálytalanságok több mint harmada tartozott ebbe a kategóriába és leggyakoribb szabálytalansági ok is ez volt. Ezek értéke viszont a szabálytalanságoknak mindössze csaknem negyedét képviselte és a kategóriák rangsorában is csak a második helyen végzett. Ezzel szemben a csalással érintett szabálytalanságok aránya is jóval alacsonyabb volt a közbeszerzési területen mindkét viszonylatban, igaz így is ez a típus tette ki az összes szabálytalanság darabszámának 10,8%-át, értékének pedig 15,3%-át.

A környezetvédelmi projektek kapcsán a közbeszerzési szabálytalanságok vonatkozásában egyértelmű dominancia figyelhető meg, mind azok darabszáma, mind pedig azok értéke tekintetében. A csalással nem érintett szabálytalanságok tekintetében majdnem minden második megállapítás a közbeszerzési szabályok megsértéséhez kapcsolódott, míg azok értéke is elérte a

6. táblázat: Közlekedés prioritáshoz kapcsolódó szabálytalanságok, 2007-2013

Közlekedés prioritás	Csalással érintett szabálytalanság		Összes szabálytalanság	
	Szám (db)	Érték (EUR)	Szám (db)	Érték (EUR)
Közbeszerzéshez kapcsolódó szabálytalanság	9	23 185 898	1 198	1 164 272 466
Összes szabálytalanság típus*	75	524 756 451	2 044	2 367 363 406
Közbeszerzési szabálytalanságok aránya	12,0%	4,4%	58,6%	49,2%
Közbeszerzési szabálytalanság helyezés	4.	5.	1.	1.

*A bizottsági táblázatban szereplő értékek összege alapján, figyelembe nem véve a szabálytalansággal érintett projektek közötti esetleges átfedéseket

Szerző által szerkesztett táblázat a COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Statistical evaluation of irregularities reported for 2017: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure SWD(2018) 386 final című dokumentum 84. oldalán található adatok alapján

7. táblázat: Turizmus prioritáshoz kapcsolódó szabálytalanságok, 2007-2013

Turizmus prioritás	Csalással érintett szabálytalanság		Csalással nem érintett szabálytalanság	
	Szám (db)	Érték (EUR)	Szám (db)	Érték (EUR)
Közbeszerzéshez kapcsolódó szabálytalanság	22	18 277 147	409	51 464 152
Összes szabálytalanság típus*	201	119 280 350	1 181	208 613 195
Közbeszerzési szabálytalanságok aránya	10,9%	15,3%	34,6%	24,7%
Közbeszerzési szabálytalanság helyezés	3.	4.	1.	2.

*A bizottsági táblázatban szereplő értékek összege alapján, figyelembe nem véve a szabálytalansággal érintett projektek közötti esetleges átfedéseket

Forrás: Szerző által szerkesztett táblázat a COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Statistical evaluation of irregularities reported for 2018: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure SWD(2019) 365 final című dokumentum 102. oldalán található adatok alapján

42,5%-ot. Így nem csoda, hogy mindkét viszonylatban ez volt a leggyakoribb szabálytalansági indok. Bár százalékos arányban a csalással érintett, közbeszerzési szabálytalanságok súlya kisebb volt a prioritás esetében, a darabszám tekintetében ilyen szabálytalanságból jelentettek a legtöbbet a Bizottság részére, míg a szabálytalanságok értékét tekintve a közbeszerzési szabályok megsértése a második leggyakoribb szabálytalansági ok volt.

A Bizottság 2019-re vonatkozó jelentése már a 2007-2013-as és a 2014-2020-as időszakok hasonló prioritásait

összevonva közölt adatokat a szociális, egészségügyi és oktatási infrastruktúrába való befektetések, illetve az egészségügyi infrastruktúra területén. Az előbbi esetben megint csak a közbeszerzési szabálytalanságok domináns szerepe figyelhető meg, mivel a csalással nem érintett szabálytalanságok számának csaknem fele a közbeszerzési szabályok megsértéséhez kapcsolódott. Értelemszerűen így ez volt a leggyakoribb kategória is. A csalással érintett szabálytalanságok vonatkozásában szintén a közbeszerzési szabályok megsértéséből volt a legtöbb, ha azok értékét vesszük alapul, míg azok száma

8. táblázat: Környezetvédelem és kockázat megelőzés prioritáshoz kapcsolódó szabálytalanságok, 2007-2013

Környezetvédelem és kockázat megelőzés prioritás	Csalással érintett szabálytalanság		Csalással nem érintett szabálytalanság	
	Szám (db)	Érték (EUR)	Szám (db)	Érték (EUR)
Közbeszerzéshez kapcsolódó szabálytalanság	27	20 254 309	1 322	292 891 939
Összes szabálytalanság típus*	92	98 909 447	2 791	689 846 217
Közbeszerzési szabálytalanságok aránya	29,3%	20,5%	47,4%	42,5%
Közbeszerzési szabálytalanság helyezés	1.	2.	1.	1.

*A bizottsági táblázatban szereplő értékek összege alapján, figyelembe nem véve a szabálytalansággal érintett projektek közötti esetleges átfedéseket

Forrás: Szerző által szerkesztett táblázat a COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Statistical evaluation of irregularities reported for 2018: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure SWD(2019) 365 final című dokumentum 103. oldalán található adatok alapján

9. táblázat: Befektetés a szociális infrastruktúrába 2007-2013 és egészségügyi és oktatási infrastruktúra és kapcsolódó befektetés 2014-2020 prioritáshoz kapcsolódó szabálytalanságok

"Befektetés a szociális infrastruktúrába" és "egészségügyi és oktatási infrastruktúra és kapcsolódó befektetés" prioritás	Csalással érintett szabálytalanság		Csalással nem érintett szabálytalanság	
	Szám (db)	Érték (EUR)	Szám (db)	Érték (EUR)
Közbeszerzéshez kapcsolódó szabálytalanság	23	12 162 372	1 178	202 730 198
Összes szabálytalanság típus*	134	53 262 623	2 358	429 018 715
Közbeszerzési szabálytalanságok aránya	17,2%	22,8%	50,0%	47,3%
Közbeszerzési szabálytalanság helyezés	2.	1.	1.	1.

*A bizottsági táblázatban szereplő értékek összege alapján, figyelembe nem véve a szabálytalansággal érintett projektek közötti esetleges átfedéseket

Forrás: Szerző által szerkesztett táblázat a COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Statistical evaluation of irregularities reported for 2019: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure SWD(2020) 160 final című dokumentum 140. oldalán található adatok alapján

alapján ez a második leggyakoribb szabálytalansági indoknak számított.

Az egészségügyi infrastruktúra prioritás kapcsán látható, hogy a csalással nem érintett kategóriában messze a legtöbb szabálytalanság a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódott, hiszen azok száma és értéke is jóval meghaladta az összes szabálytalanság felét. Ezzel szemben a csalással érintett szabálytalanságok aránya jóval csekélyebb volt mindkét viszonylatban és a többi kategóriával összevetve is csak a harmadik helyen végzett a közbeszerzési szabályok megsértése. A közbeszerzési

szabályok megsértésére vonatkozóan mindössze négy esetben állapítottak meg csalást.

3.3. Összegzés

A fent bemutatott adatok alapján elmondható, hogy az uniós forrásfelhasználáshoz kapcsolódó szabálytalanságok igen jelentős hányada a közbeszerzési szabályok megsértéséből fakad, akár a hazai, akár az összesített európai uniós adatokat vesszük alapul. A hazai adatok alapján úgy tűnik, hogy az összes szabálytalansághoz viszonyítva a közbeszerzési szabálytalanságok aránya

10. táblázat: Egészségügyi infrastruktúra prioritáshoz kapcsolódó szabálytalanságok, 2007-2013 és 2014-2020

Egészségügyi infrastruktúra prioritás	Csalással érintett szabálytalanság		Csalással nem érintett szabálytalanság	
	Szám (db)	Érték (EUR)	Szám (db)	Érték (EUR)
Közbeszerzéshez kapcsolódó szabálytalanság	4	2 209 461	324	81 424 539
Összes szabálytalanság típus*	35	11 983 773	553	146 007 328
Közbeszerzési szabálytalanságok aránya	11,4%	18,4%	58,6%	55,8%
Közbeszerzési szabálytalanság helyezés	3.	3.	1.	1.

*A bizottsági táblázatban szereplő értékek összege alapján, figyelembe nem véve a szabálytalansággal érintett projektek közötti esetleges átfedéseket

Forrás: Szerző által szerkesztett táblázat a COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Statistical evaluation of irregularities reported for 2019: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure SWD(2020) 160 final című dokumentum 141. oldalán található adatok alapján

alacsonyabb, mint az Unió egészében. Ez adódhat többek között abból is, hogy a hazai ellenőrzési rendszer¹⁷ sok jogsértést előzetesen kiszűr, így az eljárás nem is jut el a szabálytalansági eljárásig. A közbeszerzési szabályok megsértésén alapuló szabálytalanságok aránya a hazai adatokban prioritásonként jelentős eltéréseket mutat, hiszen láthattuk, hogy egyes operatív programokban szinte jelentéktelen az ilyen típusú szabálytalanságok aránya (pl. gazdaságfejlesztési OP-k), míg más esetekben kiemelkedően magas ezek aránya (pl. közlekedési OP-k). Az európai uniós adatokban a hazaihoz hasonlóan szintén megfigyelhető bizonyos fluktuáció a közbeszerzési szabálytalanságok arányát tekintve egyes prioritások között, igaz a különbségek jóval kevésbé szembetűnők, mint a hazai OP-k esetén.

Uniós szinten a csalással nem érintett közbeszerzési jogsértések aránya egyedül a kutatás és technológiai fejlesztés prioritás esetén nem volt kiemelkedő, a többi öt vizsgált prioritás kapcsán szinte valamennyi esetben ez volt a leggyakoribb szabálytalansági ok, kivéve a turizmus prioritásban a szabálytalanságok értéke tekintetében, ahol csak a második leggyakoribb szabálytalansági ok volt a közbeszerzési szabályok megsértése. A csalással érintett szabálytalanságokat vizsgálva látható, hogy ezeknek csak jóval kisebb hányadát teszi ki a közbeszerzési szabályok megsértése, és a legtöbb esetben ez nincs is a leggyakoribb szabálytalansági indokok között. Így elmondható, hogy a közbeszerzési szabályok megszegése legtöbb esetben nem szándékos

megtévesztésre irányul, hanem más oka van a szabályszegésnek.

4. Közbeszerzési szabálytalanságok lehetséges okai

A fentiek fényében felmerülhet, hogy uniós szinten mik lehetnek a magas számú közbeszerzési szabálytalanság okai.¹⁸ Erre a kérdésre nehéz egyértelmű választ adni, azonban egyes elemzések alapján azonosíthatók bizonyos indokok, amelyek növelhetik a közbeszerzések során elkövetett szabálytalanságok kockázatát.

A szabálytalanságok egyik gyakori kiváltó oka lehet a tagállami intézményekben az adminisztratív kapacitások hiánya.¹⁹ Ezt okozhatja például a humán erőforrás hiánya, a nem megfelelően képzett szakértők foglalkoztatása, vagy a dolgozók túlterheltsége. Ez a kormányzat minden szintjén fennállhat, azonban a helyi igazgatásban a leggyakoribb.²⁰ A közigazgatásra háruló túlzott adminisztratív teher pedig még a jóhiszemű hozzáállás mellett is pénzügyi korrekciókat eredményező hibákhoz vezethet.²¹ További problémát jelenthet a közbeszerzési eljárások nem megfelelő megtervezése, illetve előkészítése, amely miatt a közbeszerzési dokumentumok módosítása válhat szükségessé az eljárások során.²²

Egyes tanulmányok kiemelik azt is, hogy a közbeszerzési szabályozás komplexitása és annak betartásának nehézségei szintén lehetnek a szabálytalanságok forrásai.²³ Ezen belül a közbeszerzési irányelveken túl a nemzeti szabályozásokban megjelenő többlet adminisztratív terhek további kockázatot jelentenek

¹⁷ 272/2014 (XI.5.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről, XVI. fejezet

¹⁸ Lásd bővebben: Gábor Soós, Györgyi Nyikos: Irregularities in EU-Funded Public Procurement in Hungary and the Rest of the EU. *Public Procurement Law Review*. 2020. No. 5. 255-271. o.

¹⁹ Lásd: Special report on the efforts to address problems with public procurement in EU cohesion expenditure should be intensified. European Court of Auditors, 2015 („ECA Jelentés”), 22. o.; Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds. Final Report. PwC. *European Union*, 2016 („PwC Jelentés”), 87. o.; A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az egységes piac továbbfejlesztése: a polgárok és vállalkozások lehetőségeinek bővítése COM(2015) 550 final („Egységes piac Közlemény”), 15. o.; Nyikos, Györgyi és Talaga, Robert: Cohesion Policy in Transition. Comparative Aspects of the Polish and Hungarian Systems of Implementation. *Comparative Law Review* (2014), 18. pp. 111-139. o.

²⁰ Public Procurement Action Plan in the context of the use of ESI Funds 2013-2020. European Commission. Ares(2018)2833213 - 31/05/2018 („Közbeszerzés Akcióterv 2007-2013”), 3. o.

²¹ Közbeszerzés Akcióterv 2007-2013, p.3

²² Útmutató közbeszerzési szakemberek számára az európai strukturális és beruházási alapok által finanszírozott projektek során elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséhez, Európai Bizottság, 2018. február, 20. o.; ECA Jelentés, 23. o.

²³ ECA Jelentés, 22. o.; Egységes piac Közlemény, 15. o.

a szabálytalanságok szempontjából,²⁴ valamint a jogszabályi környezet gyakori változásai is megnehezíthetik a szabályok betartását.²⁵ A közbeszerzési irányelvek nem megfelelő tagállami átültetéséből szintén adódhatnak problémák az uniós auditok során.²⁶ A közbeszerzési jogalkalmazással kapcsolatos hibák származhatnak csupán abból is, ha az egyes tagállami intézmények (pl. jogorvoslati szerv és egyéb ellenőrző szervek) különböző módon értelmezik a közbeszerzési szabályokat,²⁷ amelyeket akár még az Európai Bizottság is felülbírálhat a későbbiekben. Egyes jelentések a megfelelő adatok rendelkezésre állása hiányára is felhívják a figyelmet,²⁸ amely a közbeszerzések átláthatósága kapcsán vethet fel különösképpen problémákat. Végül, a csalással érintett közbeszerzési jogsértések viszonylagos alacsony száma ellenére egyes dokumentumok a szándékos jogsértések problémáját is kiemelt helyen említik. Az Európai Számvevőszék jelentése szerint például a 2007-2013-as időszakban az Európai Csalás Elleni Hivatalhoz (OLAF) bejelentett esetek 38 százaléka közbeszerzésekhez kapcsolódott.²⁹

5. Konklúzió

Az ESB alapokból származó források felhasználása során kiemelkedően fontos kérdés a közbeszerzési szabályok betartása. A hazai és európai uniós adatok alapján a pénzügyi korrekciók kiszabásának egyik legfőbb oka a közbeszerzési szabályok megsértése, amely jelentős forrásvesztést okozhat a kedvezményezettek, illetve végső soron az uniós tagállamok számára. Az adatokból kitűnik, hogy a közbeszerzési jogsértések aránya nem egyenlően oszlik el az egyes prioritások, illetve operatív programok között, ami jelentős részben adódhat például a közszféra-beli kedvezményezettek számából, de adott esetben a projektek típusából is.

A közbeszerzési szabálytalanságok magas arányának okaira úgy tűnik nincs egyértelmű válasz európai szinten, azonban mindenképpen elmondható, hogy a szabályozás komplexitása, az azzal kapcsolatos értelmezési nehézségek hozzájárulhatnak a gyakori hibák elkövetéséhez. A szabálytalanságok kiküszöbölését segítheti többek között az ajánlatkérőknél a megfelelő adminisztratív kapacitások biztosítása, az eljárások gondos előkészítése és tervezése, valamint a releváns uniós és tagállami iránymutatások gondos tanulmányozása és használata.

²⁴ ECA Jelentés 24. o.

²⁵ PwC Jelentés, 89. o.

²⁶ ECA Jelentés, 23. o.

²⁷ ECA Jelentés, 24. o., PwC Jelentés 92. o.

²⁸ ECA Jelentés, 26-28. o.; PwC Jelentés, 95. o.; Egységes piac Közlemény, 15. o.

²⁹ ECA Jelentés, 25. o.