

Különjelentés

**Az uniós kohéziós
kiadások terén nagyobb
erőfeszítés lenne
szükséges a közbeszerzési
problémák kezelésére**



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Bővebb tájékoztatást az Európai Unióról az interneten talál (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2857-4	ISSN 1831-0893	doi:10.2865/999141	QJ-AB-15-012-HU-C
PDF	ISBN 978-92-872-2860-4	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/160126	QJ-AB-15-012-HU-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2881-9	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/48912	QJ-AB-15-012-HU-E

© Európai Unió, 2015

A sokszorosítás a forrás megjelölésével megengedett.

A 20. oldalon lévő fénykép felhasználásához vagy reprodukálásához közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.

Printed in Luxembourg

Különjelentés**Az uniós kohéziós kiadások terén nagyobb erőfeszítés lenne szükséges a közbeszerzési problémák kezelésére**

(az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján)

A számvevőszéki különjelentések egy adott költségvetési vagy irányítási területre vonatkozó teljesítmény- és szabályszerűségi ellenőrzés eredményeit mutatják be. Annak érdekében, hogy ellenőrzései maximális hatást érjenek el, ezek megválasztásakor és megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést a strukturális politikák, a közlekedés és az energia kiadási területeire szakosodott, Henri Grethen számvevőszéki tag elnökölte II. Kamara végezte. Az ellenőrzést Phil Wynn Owen számvevőszéki tag vezette, Gareth Roberts, kabinetfőnök; Katharina Bryan, a kabinet attaséja; Niels-Erik Brokopp, osztályvezető; Milan Smid, az ellenőrző csoport vezetője; Remus Blidar, Anastassios Karydas, Laura Zanarini, számvevők; Preiss Ildikó, Henri Grethen kabinetjének attaséja; és Johanne Vermer, jogász támogatásával.



Balról jobbra: J. Vermer, G. Roberts, I. Preiss, A. Karydas, R. Blidar, K. Bryan, M. Smid, L. Zanarini, N.-E. Brokopp, P. Wynn Owen.

Bekezdés

Glosszárrium

Rövidítések

I–VIII **Összefoglaló**

1–13 **Bevezetés**

4–8 **Az uniós közbeszerzési keretek**

9–11 **Kohéziós politika és közbeszerzés**

12–13 **A közbeszerzési eljárások működése**

14–17 **Az ellenőrzés hatóköre és módszere**

18–94 **Észrevételek**

19–48 **A közbeszerzési hibákra vonatkozóan a Bizottság és a tagállamok csak korlátozott mértékben végeznek módszeres elemzést**

19–24 A kohéziós politika területén még mindig jelentős hibaforrás a közbeszerzési szabályok megsértése

25–34 A közbeszerzési hibáknak különféle okai vannak

35–40 A hibák tagállami szintű átfogó elemzését az egységes adatok hiánya akadályozza...

41 ...de a felkeresett tagállamokban vannak jelek arra, hogy az adatgyűjtést elkezdték szisztematikusabb módon végezni

42–48 A Bizottság egyelőre még nem vizsgálja átfogóan és rendszerszinten a közbeszerzési hibákat

49–94 **A Bizottság és a tagállamok már elkezdtek intézkedéseket hozni a probléma kezelésére, de még számos teendő áll előttük**

51–60 A Bizottság által 2010 óta hozott intézkedések megkezdték az általános probléma célzott kezelését

61–74 Megfelelő végrehajtásuk esetén az új jogszabályok hozzájárulhatnak a közbeszerzési hibák kezeléséhez

75–82 A tagállamok az első szintű ellenőrzésekre összpontosítanak és csak a közelmúltban kezdtek megelőző intézkedéseket tenni

83–94 Az informatikai eszközök segíthetik a közbeszerzési problémák kezelését, de ahhoz teljes körűen kell alkalmazni őket

95–105 **Következtetések és ajánlások**

I. melléklet – A Bizottság és a tagállamok szerepe a közbeszerzésben és a kohéziós politikában

II. melléklet – A Számvevőszék által feltárt hibák elemzése alaponként (2009–2013)

III. melléklet – A pályázattási eljárások különböző szakaszaikban előforduló hibák leírása és elemzése

IV. melléklet – A Bizottság által 2009 és 2013 között kezdeményezett közbeszerzési szabálysértési eljárások

A Bizottság válaszai

A Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága: az Európai Bizottságnak az uniós foglalkoztatási és szociális ügyekkel foglalkozó szervezeti egysége. A tagországi hatóságokkal, szociális partnerekkel, civil szervezetekkel és más érdekelt felekkel folytatott partnerség keretében a főigazgatóság a globalizációhoz, az Európai Unió európai népességéhez és a változó társadalmi realitásokhoz kapcsolódó kihívásokkal foglalkozik. Ez a főigazgatóság kezeli az Európai Szociális Alap (ESZA) portfólióját is.

Ajánlatkérő: olyan nemzeti, regionális vagy helyi hatóság, illetve közjogi intézmény, amelynek feladatai közé tartozik a közbeszerzési irányelveknek a közbeszerzési szerződésekre és tervezési pályázatokra történő alkalmazása.

Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság: korábbi nevén Belső Piaci és Szolgáltatási Főigazgatóság, az Európai Bizottság azon szervezeti egysége, amely felelős az áruk és szolgáltatások belső piacának kiteljesítéséért, az uniós gazdaságnak az ipar és kkv-k támogatásával történő serkentéséért, valamint az uniós úrpolitika végrehajtásáért. Ez magában foglalja az uniós közbeszerzési jogszabályok kidolgozását és a tagállamok általi végrehajtás felügyeletét.

Csalás: olyan szándékos megtévesztés, melynek célja személyes előnyök szerzése vagy más félnek történő károkozás.

Ellenőrző hatóság: bizonyosságot nyújt a Bizottság számára az egyes operatív programokhoz kapcsolódó irányítási rendszerek és belső kontrollmechanizmusok eredményes működéséről (és következésképpen az igazolt kiadások jogszerűségéről és szabályszerűségéről). Az ellenőrző hatóságok általában a pénzügyminisztériumok vagy más minisztériumok államtitkárságain, illetve a legfőbb ellenőrző intézményeken belüli főosztályok (vagy minisztériumi hatóság alatt működő belső ellenőrző szervek). Ezeknek funkcionálisan függetleneknek kell lenniük a pénzeszközöket kezelő szervezettől. Az ellenőrző hatóság a rendszervizsgálatokra és művelet-ellenőrzésekre vonatkozó megállapításairól jelentést tesz az érintett operatív program irányító, illetve igazoló hatóságának. A rendszerellenőrzésekről szóló jelentéseket és az éves kontrolljelentést a Bizottságnak is benyújtják. Ha az ellenőrző hatóság úgy véli, hogy az irányító hatóság nem tette meg a megfelelő helyesbítő intézkedéseket, erre fel kell hívnia a Bizottság figyelmét.

Előzetes feltételrendszer: a partnerségi megállapodásokban szereplő, előre meghatározott kritériumok. A 2014–2020-as programozási időszakban az ERFA, a KA és az ESZA operatív programjainak készítése során a tagállamoknak értékelniük kell e feltételek teljesítését. Amennyiben a feltételek nem teljesülnek, cselekvési tervet kell készíteni azok 2016. december 31-ig történő teljesítéséhez.

Európai Regionális Fejlesztési Alap: célja a gazdasági és társadalmi kohézióknak az Unióban fennálló regionális egyenlőtlenségek kiigazításával történő megerősítése, infrastrukturális és munkahelyteremtő termelő beruházásokra, elsősorban vállalkozásoknak nyújtott pénzügyi támogatás révén.

Európai Szociális Alap: célja az Európai Unió belüli gazdasági és társadalmi kohézió megerősítése a foglalkoztatási és elhelyezkedési lehetőségek –főként képzési intézkedések keretében történő – javításával, elősegítve a magas foglalkoztatottsági szint elérését, valamint több és jobb minőségű munkahely létrehozását.

Igazoló hatóság: az irányító hatóságok által bejelentett kiadások első szintű ellenőrzéseit végzi és igazolja e kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét. Ezek a hatóságok általában a pénzügyminisztériumok részei vagy minisztériumi hatóság alá tartozó belső ellenőrző szervek.

Irányító hatóság: a tagállam által egy adott operatív program irányítására kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi közigazgatási szerv, illetve közjogi vagy magánjogi szerv. Feladatai közé tartozik a támogatandó projektek kiválasztása, a projektek végrehajtásának nyomon követése, valamint beszámolás a Bizottságnak a pénzügyi szempontokról és az elért eredményekről.

Kohéziós Alap: célja a gazdasági és társadalmi kohézió Európai Unión belüli erősítése környezetvédelmi és közlekedési projektek finanszírozása révén azokban a tagállamokban, ahol az egy főre jutó GNP nem éri el az uniós átlag 90%-át.

Korrupció: a hatalommal egyéni haszon érdekében történő visszaélés. A passzív korrupció azon tisztviselő által szándékosan elkövetett cselekmény, aki közvetlenül vagy közvetítő útján előnyt kér, előnyt vagy annak ígérését elfogadja a maga vagy harmadik személy javára azért, hogy hivatali kötelességét megszegve intézkedést tegyen vagy ne tegyen. Aktív korrupció az olyan személy által elkövetett szándékos cselekmény, aki ilyen előnyt ígér vagy nyújt a tisztviselő számára.

Közbeszerzés: egy folyamat, amelynek keretében nemzeti, regionális vagy helyi közigazgatási szervek vagy közjogi testületek termékeket, szolgáltatásokat és építési beruházásokat (pl. útépités vagy épületek) rendelnek meg. A közbeszerzési szabályok és elvek magánvállalkozásokra is vonatkoznak, ha azok döntően közforrásból végeznek beszerzést, vagy ha azt a támogatási megállapodás előírja.

Legfőbb ellenőrző intézmény: az állami bevételek és kiadások ellenőrzéséért felelős tagállami szerv.

Operatív program: meghatározza egy tagállam prioritásait és konkrét célkitűzéseit, valamint azt, hogy a forrásokat miként használják fel az adott – általában hétéves – időszakban a projektek finanszírozására. Ezeknek a projekteknek hozzá kell járulniuk az operatív program prioritási tengelyének szintjén meghatározott egy vagy több célkitűzés teljesüléséhez. A kohéziós politika minden alapja, azaz az Európai Regionális Fejlesztési Alap, Kohéziós Alap és az Európai Szociális Alap esetében programokra van szükség. Az operatív programokat a tagállamok készítik el, és azt az uniós költségvetésből történő kifizetések folyósítása előtt azokat a Bizottságnak jóvá kell hagynia. Az operatív programokat a tárgyidőszakban csak mindkét fél egyetértésével lehet módosítani.

Partnerségi megállapodás: az Európai Bizottság és az egyes tagállamok közötti megállapodások. Ezek határozzák meg, hogy a tagállami hatóságok milyen módon tervezik felhasználni a 2014–2020-as időszakban az európai strukturális és beruházási alapokból származó forrásokat. Tartalmazzák továbbá többek között az előzetes feltételrendszer és a teljesítménymentes-keretrendszer részletes jellemzőit.

Pénzügyi korrekció: célja az uniós költségvetés védelme a hibás vagy szabálytalan kiadások finanszírozásától. A megosztott irányítás alá tartozó kiadások esetében a helytelenül teljesített kifizetések visszafizettetése elsődlegesen a tagállamok feladata. Pénzügyi korrekció egyrészt a szabálytalan kiadásoknak a tagállamok költségnyilatkozataiból való törlése, másrészt a kedvezményezettekkel való visszafizettetés útján hajtható végre. Pénzügyi korrekciót a Bizottság is elrendelhet.

Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság: az Európai Bizottságnak az Európai Unió hátrányos helyzetű régióinak gazdasági és társadalmi fejlesztésének előmozdításáért felelős szervezeti egysége. Ez a főigazgatóság kezeli az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és a Kohéziós Alap (KA) portfólióját.

Szabálytalanság: olyan cselekmény, amely nem felel meg az uniós szabályoknak és káros hatással járhat az Unió pénzügyi érdekeire. Ez a forrást igénylő kedvezményezettek vagy a kifizetésekért felelős hatóságok nem szándékos hibájából is bekövetkezhet. Amennyiben egy szabálytalanság szándékos, akkor az csalásnak minősül.

DG GROW: Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság

ERFA: Európai Regionális Fejlesztési Alap

ESZA: Európai Szociális Alap

EUMSZ: az Európai Unió működéséről szóló szerződés

KA: Kohéziós Alap

kb: közbeszerzés

OLAF: Európai Csalás Elleni Hivatal

OP: Operatív program

I

Az uniós közbeszerzési politika kulcsfontosságú eszköz az egységes piac létrehozásában és a közpénzek hatékony felhasználásában. Az Unión belül a közbeszerzést az uniós közbeszerzési irányelvek szabályozzák, amelyek kivitelezési vagy szolgáltatási szerződést kötő közigazgatási szervek által követendő közös szabályokat és eljárásokat határoznak meg.

II

A 2007–2013-as programozási időszakra 349 milliárd eurót különítettek el a kohéziós politika területére az Európai Regionális Fejlesztési Alapon (ERFA), a Kohéziós Alapon és az Európai Szociális Alapon keresztül. E források jelentő részét, különösen az ERFA és a Kohéziós Alap esetében közbeszerzés útján költik el. A Számvevőszék által a 2009–2013-as időszakban az ezekhez az alapokhoz kapcsolódóan ellenőrzött projektek közel fele egy vagy több pályázati eljárást tartalmazott.

III

A közbeszerzési szabályok megsértése állandó és jelentős hibaforrásnak minősül. A súlyos hibák a tisztességes verseny csorbulásához vagy teljes hiányához, illetve ahhoz vezettek, hogy a szerződéseket nem a legjobb ajánlattevőknek ítélték oda.

IV

A jelentés célja annak megállapítása, hogy a Bizottság és a tagállamok megfelelő intézkedéseket tesznek-e a kohéziós politika területén felmerülő közbeszerzési hibák problémájának kezelésére.

V

Az ellenőrzés megállapítása szerint a Bizottság és a tagállamok már elkezdtek intézkedéseket hozni a probléma kezelésére, de még számos teendő áll előttük a probléma elemzése és az intézkedések végrehajtása terén.

VI

A közbeszerzési hibákra vonatkozóan a Bizottság és a tagállamok csak korlátozott mértékben végeznek módszeres elemzést. A közbeszerzési hibák jellegével és mértékével kapcsolatos megfelelően részletes, megbízható és egységes adatok hiánya akadályozza a valódi okok átfogó elemzését. Bizonyos jelek azonban arra mutatnak, hogy a felkeresett tagállamok közül néhányan megkezdték a szisztematikus adatgyűjtést.

VII

A Bizottság 2010 óta számos intézkedést hajtott végre. A jogalkotási intézkedések a közbeszerzési irányelvek felülvizsgálatát, valamint olyan, a közbeszerzési rendszerekre vonatkozó konkrét feltételeknek a partnerségi megállapodásokba történő beemelését jelentették, amelyeket a tagállamoknak legkésőbb 2016-ig teljesíteniük kell. A Bizottság ezenkívül 2013-ban belső technikai munkacsoportot hozott létre és belső cselekvési tervet dolgozott ki. A cselekvési terv legtöbb intézkedését azonban még nem hajtották végre teljes egészében. A tagállamok csak a közelmúltban kezdtek átfogó intézkedéseket tenni a hibák előfordulásának megelőzése érdekében.

VIII

A Számvevőszék a következő ajánlásokat teszi:

- a)
 - i) a Bizottság hozzon létre a szabálytalanságokat tartalmazó, a közbeszerzés során előforduló hibák érdemi elemzéséhez alapként használható adatbázist. Megfelelő, a saját adatbázisából származó és a tagállamok által rendelkezésre bocsátott adatokból kiindulva elemezze átfogóan a kohéziós politika területén felmerülő közbeszerzési hibák gyakoriságát, súlyosságát és okait. A Bizottság ezt az elemzést az új irányelvek által előírt közbeszerzési jelentés részeként tegye közzé;
 - ii) a tagállamok illetékes hatóságai fejlesszenek ki saját adatbázisokat a kohéziós politika területén felmerülő szabálytalanságokról, ideértve a közbeszerzési szabálytalanságokat is, és elemezzék azokat, valamint működjenek együtt a Bizottsággal ezen adatoknak a Bizottság munkáját elősegítő formában és időben történő átadása terén;
- b) amennyiben a közbeszerzésre vonatkozó előzetes feltételrendszert 2016 végéig nem teljesítik, a Bizottság hatáskörével élve következetesen függessze fel az érintett tagállamoknak folyósított kifizetéseket mindaddig, ameddig azok nem orvosolták a hiányosságokat;
- c) a Bizottság tegye naprakésszé és hozza nyilvánosságra a közbeszerzéssel kapcsolatos belső cselekvési tervét. A haladásról évente számoljon be. Ennek érdekében a Bizottság javítsa a vonatkozó közbeszerzési kérdésekkel foglalkozó szervezeti egységei közötti koordinációt;
- d) a Bizottság hozzon létre magas szintű csoportot, amely vezető szerepet vállal a közbeszerzési hibák problémájának kezelésében, és gondoskodik az intézkedések következetes végrehajtásáról a Bizottság valamennyi szervezeti egységénél. A csoportnak a közbeszerzés javításának, és szükség esetén egyszerűsítésének szószólójaként kell fellépnie;
- e) a Bizottság szabjon ki pénzügyi korrekciókat minden olyan esetben, amikor megállapítja, hogy egy tagállam első szintű ellenőrzéseinek eredményessége nem kielégítő, valamint a közbeszerzési irányelvek megsértésekor szükség esetén kezdeményezzen kötelezettségszegési eljárásokat;
- f) a Bizottság jobban használja ki az informatikai fejlesztések által nyújtott lehetőségeket, beleértve az e-közbeszerzés, az adatbányászati eszközök, valamint az ezekhez kapcsolódó bevált gyakorlatok előmozdítását;
- g) a tagállamok jobban használják ki az e-közbeszerzés és az adatbányászati eszközök által nyújtott lehetőségeket.

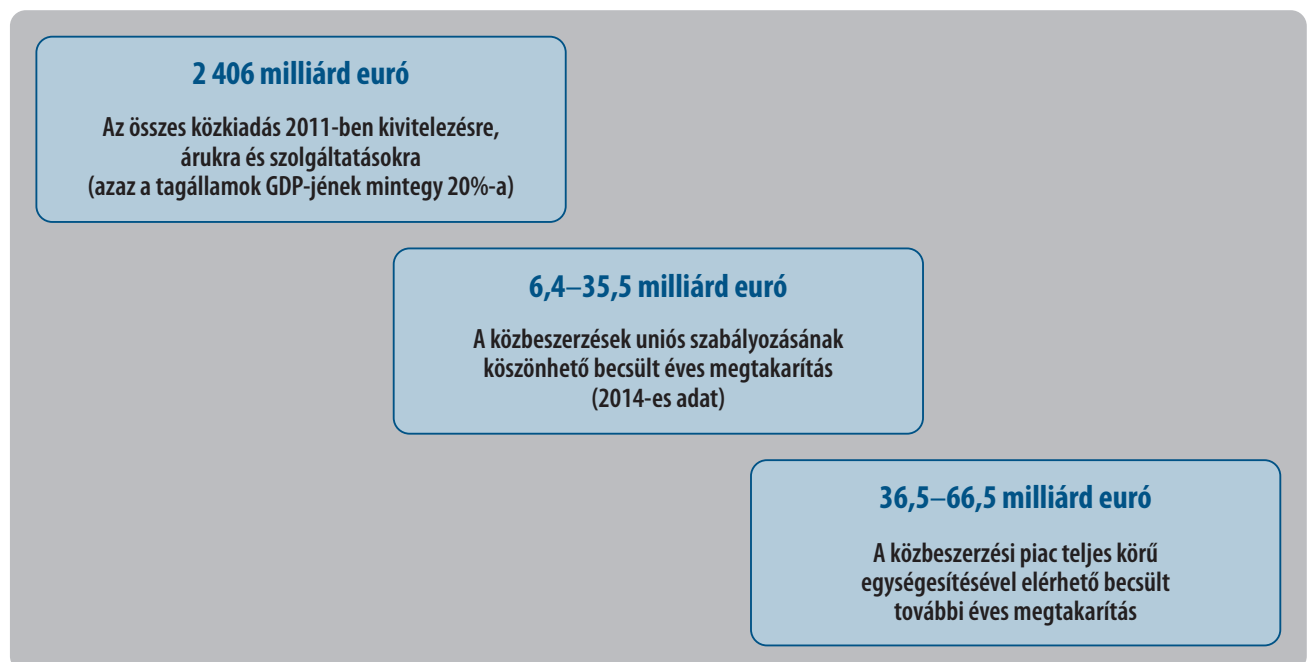
01

Az uniós közbeszerzési politika kulcsfontosságú eszköz az egységes piac létrehozásában, valamint az Európa 2020 stratégia szerinti intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés megvalósításához, és egyúttal a közforrások leghatékonyabb felhasználásának biztosításához¹. A közkiadások hatékonyságának javítása és az értékarányosság megvalósítása fontos kormányzati célok. Számos kormányzati szinten vezettek be szabályokat a közpénzeknek a közbeszerzések során történő lehető legjobb felhasználásának biztosítása érdekében. Az **1. ábra** bemutat néhány sarokszámot.

- 1 „EURÓPA 2020: Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája”, COM(2010) 2020 végleges, 2010. március 3.
- 2 Lásd: A Belső Piaci és Szolgáltatási Főigazgatóság 2014. augusztus 1-jei éves áttekintése a 2013-as közbeszerzések végrehajtásáról, a PwC, ICF GHK és Ecorys 2014. februári, „SMEs’ access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU” (A kkv-k hozzáférése a közbeszerzési piacokhoz és a kereslet aggregálása az Unióban) című, az Európai Bizottság számára készített tanulmánya, valamint az Európai Parlament Kutatószolgálatának 2014. szeptemberi, „The Cost of Non-Europe in the Single Market, IV - Public Procurement and Concessions” (Az európai szintű cselekvés hiányából fakadó költség az egységes piacon, IV – Közbeszerzés és koncessziók) című, PE 536.355 tanulmánya.

1. ábra

Az uniós közbeszerzések néhány sarokszáma



Forrás: Európai Parlament és Európai Bizottság².

02

Az uniós közbeszerzési szabályok célja többek között az Európai Unió működéséről szóló szerződésben (EUMSZ) szereplő alapelvek és alapvető szabadságok érvényesülésének biztosítása (lásd: **2. ábra**)³. Ez egyúttal növeli a versenyt és a határokon átnyúló kereskedelmet, ami jobb értékarányosságot eredményez a közigazgatási szervek számára és egyúttal az ellátó ágazatok termelékenységét is növeli, továbbá javítja a kkv-k számára az ezeken a piacokon történő részvételt és e piacok elérését. Összefoglalva, a szabályok célja az egységes piac támogatása, a verseny ösztönzése és az értékarányosság érvényre juttatása.

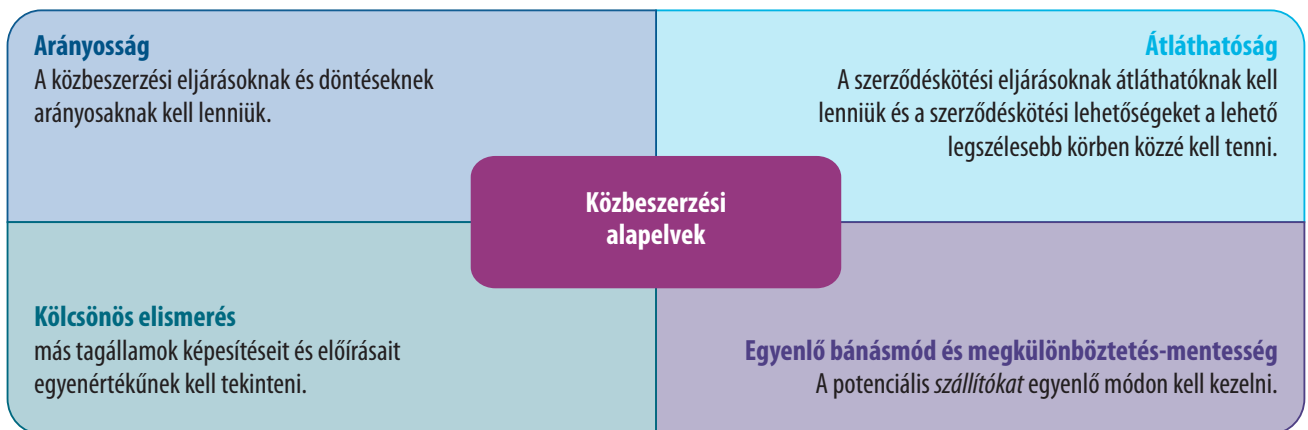
03

Ez a jelentés a kohéziós szakpolitikai terület uniós kiadásaihoz kapcsolódó közbeszerzések terén megfigyelhető folyamatosan magas hibaszintet, azaz a szabályok nem teljes mértékben történő betartását vizsgálja. A jelentés különösen arra koncentrál, hogy a Bizottság és tagállamok megfelelő és eredményes intézkedéseket hajtanak-e végre a probléma kezelésére⁵.

- 3 Az áruk (az EUMSZ 28. cikke) és szolgáltatások (56. cikk) szabad áramlása, a letelepedés szabadsága (49. cikk), a szolgáltatásnyújtás szabadsága, megkülönböztetés-mentesség és egyenlő bánásmód, arányosság, átláthatóság és kölcsönös elismerés (18. és 53. cikk).
- 4 A Bizottság értelmében a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek által nem, vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó közösségi jogról (HL C 179., 2006.8.1., 2. o.).
- 5 Lásd: a Számvevőszék 2014-es állapotfelmérése: „Az uniós pénzeszközök leghatékonyabb felhasználása: állapotfelmérés az uniós költségvetési pénzgazdálkodást fenyegető kockázatokról” (<http://eca.europa.eu>).

2. ábra

Közbeszerzési alapelvek



Forrás: Európai Számvevőszék, egy európai bizottsági dokumentum alapján⁴.

Az uniós közbeszerzési keretek

04

Az uniós közbeszerzési keretek a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) keretében a közbeszerzésekre vonatkozóan kötött, számos tagország által aláírt többoldalú megállapodáson, a közgazgatási szervek által végzett áru- és szolgáltatásbeszerzéseket szabályozó Kormányzati Beszerzési Megállapodáson (GPA)⁶ alapul, amelynek alapelvei a nyitottság, átláthatóság és a megkülönböztetésmentesség. A **3. ábra** mutatja be a közbeszerzés irányítási struktúráját.

05

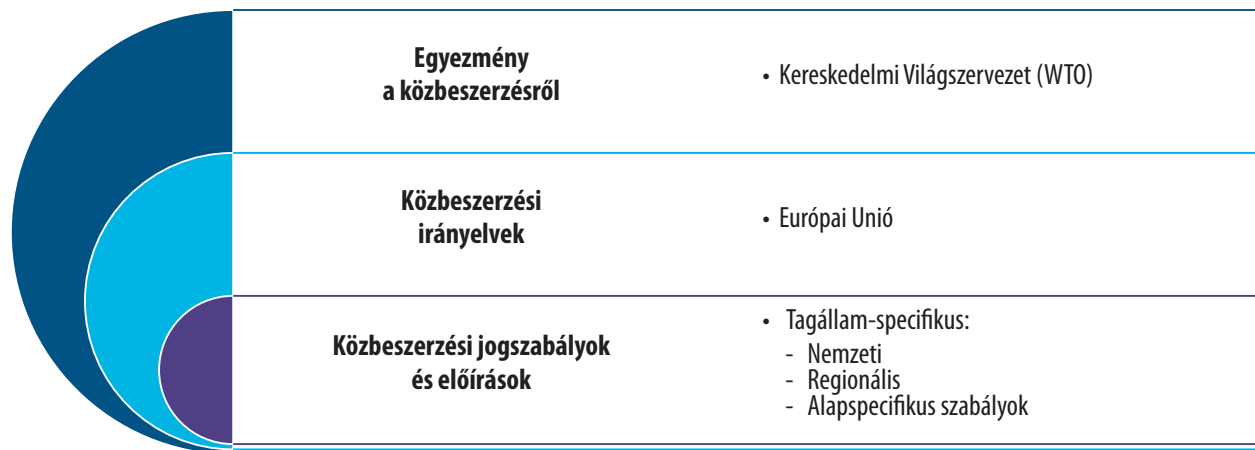
Az Unión belül a közbeszerzést az uniós közbeszerzési irányelvek szabályozzák, amelyek a közigazgatási szervek által a nagy értékű beszerzések során követendő közös szabályokat és eljárásokat határoznak meg⁷. A szabályok célja annak biztosítása, hogy az egységes piacon bármely gazdasági társaság részt vehessen az állami szerződések megszerzése iránti versenyben. Ezek a szabályok az Unió egészére vonatkoznak, függetlenül attól, hogy a beszerzést teljes egészében tagállami forrásból vagy uniós pénzeszközök közreműködésével finanszírozzák. Az uniós irányelvek az Európai Gazdasági Térségben is érvényesek.

6 2015 elején a GPA-ban részes felek száma 15, amelyek összesen 43 WTO-tagot tömörítenek. További 28 WTO-tag megfigyelőként vesz részt a GPA-bizottságban. Ezek közül 10 tag esetében folyamatban van azok csatlakozása a megállapodáshoz.

7 Az Európai Parlament és a Tanács 2004. március 31-i 2004/18/EK irányelve az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról (HL L 134., 2004.4.30., 114. o.) és az Európai Parlament és a Tanács 2004. március 31-i 2004/17/EK irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról (HL L 134., 2004.4.30., 1. o.). Ezeket a jogszabályokat felülvizsgált irányelvek és a koncessziók odaítéléséről szóló új irányelv fogják felváltani, amelyeket 2014. április 17-én hirdettek ki és 2017. április 18-ig kell átültetni (67. bekezdés). A védelmi jellegű és a közérdekű szolgáltatásokra vonatkozó szerződésekre más szabályok érvényesek.

3. ábra

A közbeszerzés irányítási struktúrája



Forrás: Európai Számvevőszék.

06

Mint a többi irányelv esetében, a tagállamoknak az uniós közbeszerzési irányelveket is végre kell hajtaniuk, azaz át kell ültetniük a nemzeti jogrendjükbe. Ezek az irányelvek az előírások minimális szintjét határozzák meg és egyenlő versenyfeltételeket segítenek kialakítani, ugyanakkor lehetővé teszik a tagállamoknak nemzeti sajátosságai és igényei figyelembe vételét. A tagállamok bizonyos tekintetben szigorúbb vagy részletesebb előírásokat tartalmazó jogszabályokat fogadhatnak el. A tagállamoknak ezenkívül jelentős mozgásterük van az uniós szabályok teljesítését biztosító adminisztratív szabályok terén.

07

Nem minden közbeszerzés tartozik az uniós közbeszerzési irányelvek hatálya alá. Az uniós közbeszerzési irányelvek alsó értékhatárokat írnak elő⁸, és az ez alatti szerződésekre csak a tagállami szabályok vonatkoznak. Az ajánlattételi eljárásoknak azonban minden esetben meg kell felelniük a Szerződésben foglalt alapelveknek (lásd: **2. ábra**).

08

Az uniós irányelvek hatálya alá tartozó ajánlattételi felhívásokat online közzé kell tenni a „Tender Electronic Daily” adatbázisban (TED). A TED adatbázisban közzétett ajánlattételi felhívásoknak a bruttó hazai termékhez (GDP) viszonyított aránya mutatja, hogy az Unióban mennyire elterjedt a közbeszerzés alkalmazása. 2012-ben a TED-ben közzétett ajánlattételi felhívások összértéke az Unió GDP-jének 3,1%-át tette ki⁹. Egyes tagállamokban a 3,1%-os átlagnál kisebb a közbeszerzési értékhatár feletti ajánlattételi felhívások aránya, például Németországban (1,1%), Ausztriában (1,5%), Írországon (1,5%) és Luxemburgban (1,6%). A Bizottság felvette a kapcsolatot Németországgal az eltérés okainak megállapítása érdekében¹⁰.

Kohéziós politika és közbeszerzés

09

A 2007–2013-as programozási időszakra 349 milliárd eurót különítettek el a kohéziós politika területre az Európai Regionális Fejlesztési Alapon (ERFA), a Kohéziós Alapon (KA) és az Európai Szociális Alapon (ESZA) keresztül. A 2014–2020-as időszakra elkülönített összeg 367 milliárd euró¹¹.

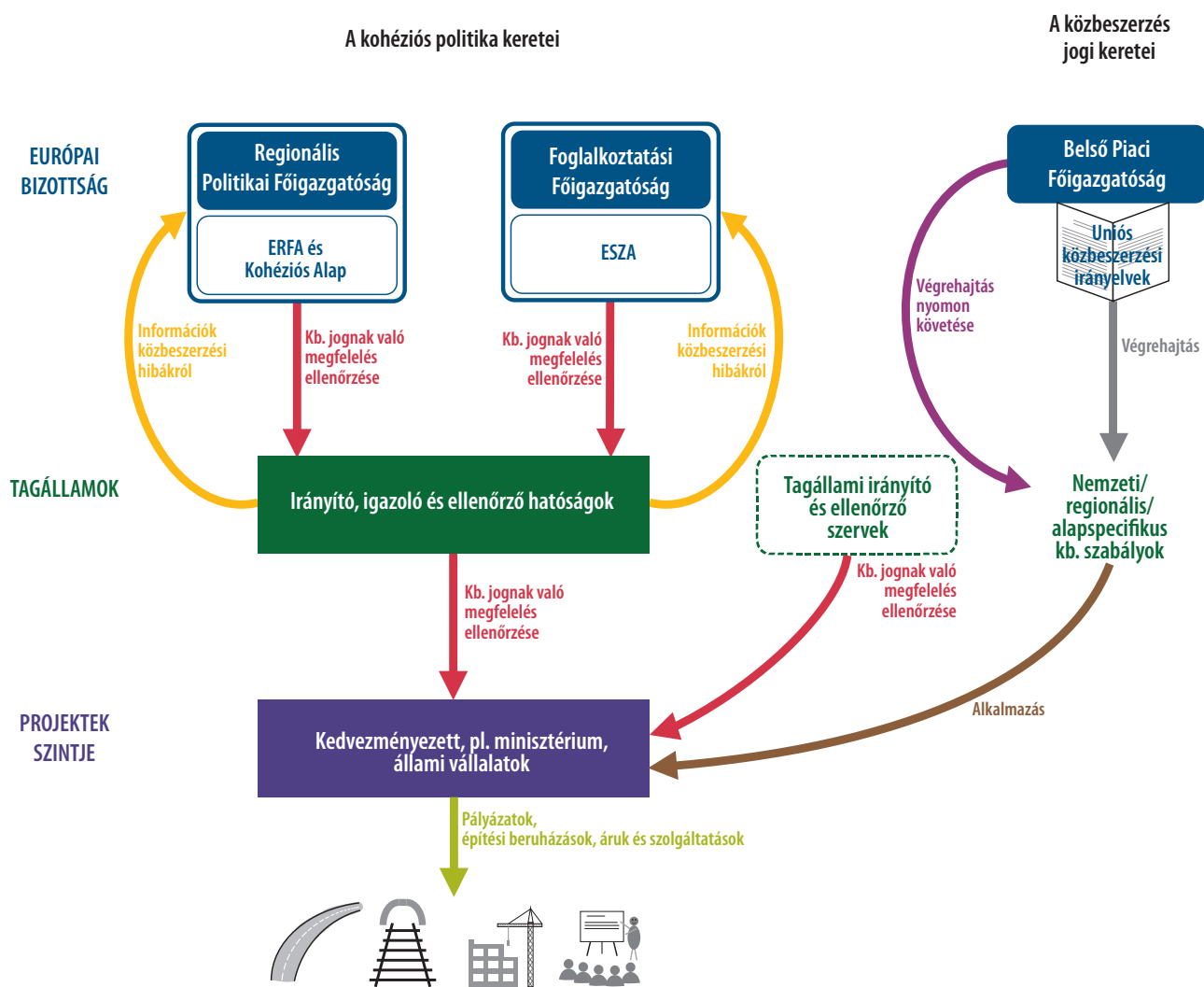
- 8 A 2014. január 1. és 2015. december 31. között érvényes leggyakoribb értékhatárok az alábbiak: 5 186 000 euró kivitelezési munkák, valamint 134 000 euró szolgáltatások és áruk beszerzése esetén. A közműszolgáltatókra és a központi szint alatti ajánlatkérőkre más értékhatárok vonatkoznak.
- 9 Lásd: a Belső Piaci Főigazgatóság gazdasági elemzések és elektronikus közbeszerzés részlege által 2014. november 12-én közzétett 2012-es közbeszerzési mutatók.
- 10 A Tanács 2014. július 8-i ajánlása Németország 2014. évi nemzeti reformprogramjáról és Németország 2014-re vonatkozó stabilitási programjának tanácsi véleményezéséről (HL C 247., 2014.7.29., 20. o.).
- 11 A gazdasági, társadalmi és területi kohézióra vonatkozó kötelezettségvállalási előirányzatok, folyó áron. *Forrás:* A 2014–2020-as többéves pénzügyi keret és az Unió 2014-es költségvetése, Európai Bizottság.



Forrás: Európai Számvevőszék.

4. ábra

A kohéziós politikában és a közbeszerzésben szerepet játszó szervezetek



Forrás: Európai Számvevőszék.

10

A kohéziós politika keretében végrehajtott uniós kiadásokért a Bizottság és a tagállamok megosztottan viselik a felelősséget (lásd: **4. ábra** és **I. melléklet**). E források jelentő részét, különösen az ERFA és a KA esetében közbeszerzés útján költik el. A Számvevőszék által az e három alappal kapcsolatban ellenőrzött tranzakciók közel felében volt vagy több közbeszerzés.

11

A tagállamok számos közigazgatási szerv, például a legfőbb ellenőrző intézmények bevonásával saját irányítási és ellenőrzési keretrendszereket működtetnek a nemzeti és uniós közkiadások kezelésére.

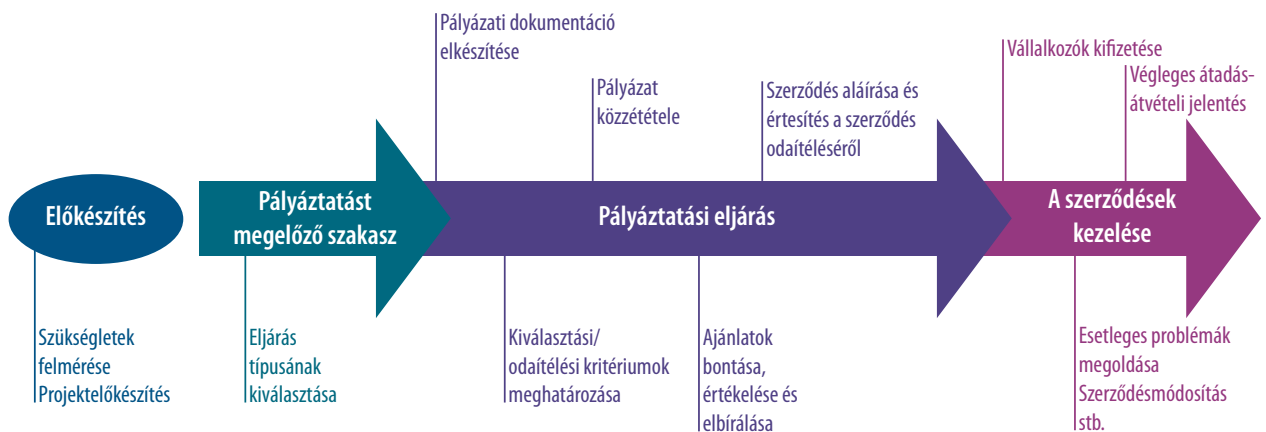
A közbeszerzési eljárások működése

12

A projekt kezdeti előkészítését és a szükségletek felmérését követően a közbeszerzési eljárások három fő szakaszból állnak, melyek mindegyike több lépésből tevődik össze (lásd: **5. ábra**).

5. ábra

A közbeszerzési eljárások fő szakaszai



Forrás: Európai Számvevőszék.

13

Az egyes szakaszok részletes lépései az alkalmazott közbeszerzési eljárástól függően változhatnak (az **1. háttéranyag** írja le a főbb eljárástípusokat). A szerződéseket a legalacsonyabb árat tartalmazó, vagy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatnak lehet odaítélni. A szerződések többségét (70%) ez utóbbi feltétel alapján ítélik oda¹².

12 A PwC, a London Economics és az Ecorys által az Európai Bizottság számára készített „Public Procurement in Europe, Cost and effectiveness”, (Közbeszerzés Európában, költségek és hatékonyság) című tanulmány, 5. o.

A közbeszerzési eljárások hat fő típusa a 2014-es irányelvek szerint

Nyílt eljárás: A leggyakrabban, az összes odaítélt szerződés 51%-ában alkalmazott típus. Az ajánlatok a megadott határidőig kell benyújtani, és minden befogadott ajánlatot értékelnek¹³.

Meghívásos eljárás: az érdeklődő ajánlattevőket először felkéri képességeiket igazoló részvételi jelentkezésük benyújtására, majd az ajánlatkérő kiválasztja azon társaságok körét, amelyek ajánlatot tehetnek.

Versenypárbeszéd: Ezt a módszert összetettebb beszerzések esetében alkalmazzák. Az eljárás során az ajánlatkérő és a potenciális szállítók közötti párbeszéd keretében azonosítják és határozzák meg az ajánlatkérő szükségleteinek kielégítésére vagy céljainak elérésére szolgáló legjobb jogi és/vagy pénzügyi projektkonstrukciót.

Tárgyalásos versenyeljárás: Az ajánlattételi felhívás és egy előzetes értékelés után az ajánlatkérő felkéri a kiválasztott gazdasági szereplőket egy első ajánlat benyújtására. Ezután az ajánlatkérő tárgyalás útján törekszik az első és azt követő ajánlatok tartalmának javítására, a végleges ajánlat kivételével.

Közzététel nélküli **tárgyalásos eljárást** csak kis számú, előre meghatározott esetben lehet alkalmazni. Itt az ajánlatkérő egy vagy több szállítóval kezd szerződési tárgyalásokat.

Innovációs partnerség: Az ajánlatkérő a szállítókat hirdetés útján választja ki, és tárgyalásos megközelítéssel kéri fel őket egy olyan igény kielégítésére szolgáló innovatív kivitelezési munkákkal, áruszállítással vagy szolgáltatásnyújtással kapcsolatos ötletek benyújtására, amely igényre vonatkozóan nincs meglévő „termék” a piacon. Az ajánlatkérő egynél több szállítóval köthet ilyen partnerséget.

13 Lásd: a Belső Piaci és Szolgáltatási Főigazgatóság 2014. augusztus 1-jei éves áttekintése a 2013-as közbeszerzések végrehajtásáról.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

14

A Számvevőszék megvizsgálta, hogy a Bizottság és a tagállamok megfelelő és eredményes intézkedéseket tesznek-e a kohézió területén jelentkező közbeszerzési hibák problémájának kezelésére, és az alábbi kérdések megválaszolására tett kísérletet:

- a) A Bizottság és a tagállamok elemezték a közbeszerzési hibák problémáját a kohéziós politika területén?
- b) A Bizottság és a tagállamok megfelelő intézkedéseket tettek a probléma kezelésére és az intézkedések eredményesek voltak?

15

Az ellenőrzés a Számvevőszék 2009 és 2013 közötti, a megbízhatósági nyilatkozathoz kapcsolódó ellenőrzéseinek eredményeire terjedt ki, és figyelembe vette a Bizottság és a tagállamok által 2009 és 2014 között a közbeszerzési szabályok megsértésének kezelését célzóan tett intézkedéseket.

16

Az ellenőrzési megállapítások alapjául a következők szolgáltak:

- a) a vonatkozó bizottsági dokumentumok elemzése;
- b) interjúk a Bizottság tisztviselőivel;
- c) 27 tagállam (Horvátország nélkül) az ERDA, ESZA és KA operatív programokért felelős 115 ellenőrző hatósága körében végzett felmérés, amelyből 69 hatóság adott választ. A felmérés fő célkitűzése a közbeszerzési keretrendszerrel, az észlelt közbeszerzési hibákkal, valamint a tagállami szinten tett megelőző és helyesbítő intézkedésekkel kapcsolatos információgyűjtés volt;
- d) négy olyan tagállamban tett látogatás (Cseh Köztársaság, Spanyolország, Olaszország és Egyesült Királyság), amelyekben a megbízhatósági nyilatkozattal kapcsolatos 2009 és 2013 közötti számvevőszéki ellenőrzések nagy számú közbeszerzési hibát tártak fel;
- e) az elektronikus közbeszerzés alkalmazására összpontosító látogatás Cipruson;
- f) az Unió tagállamai 28 legfőbb ellenőrző intézményének küldött rövid felmérés, amelyek közül 18 intézmény válaszolt.

17

Amennyiben erre lehetőség adódott, az ellenőrzés próbált olyan jó gyakorlatokat azonosítani, amelyeket meg lehet osztani a tagállamok között.

18

Az észrevételeket két szakaszban tárgyaljuk:

- az első szakasz bemutatja a Számvevőszék közbeszerzéshez kapcsolódó, az ERFA-, KA- és ESZA-forrásokra vonatkozó 2009–2013-as ellenőrzéseinek megállapításait és megvizsgálja, hogy a Bizottság és a tagállamok **szilárd elemzési alapokkal** rendelkeznek-e a közbeszerzési hibák forrásainak megértéséhez;
- a második szakasz leírja a Bizottság és a tagállamok által az elmúlt években **hozott intézkedéseket**, és lehetőség szerint értékeli azok eredményességét.

A közbeszerzési hibákra vonatkozóan a Bizottság és a tagállamok csak korlátozott mértékben végeznek módszeres elemzést

A kohéziós politika területén még mindig jelentős hibaforrás a közbeszerzési szabályok megsértése

Mi minősül hibának?

19

Az uniós és/vagy tagállami közbeszerzési szabályok be nem tartása hibának minősül. E jelentés alkalmazásában három hibatípust különböztetünk meg, ezeket az **1. táblázat** mutatja be.

1. táblázat

A jelentésben alkalmazott hibatípusok példákkal¹

Hibatípus	Leírás	Példák
Súlyos	A szabályok súlyos megsértése, amelynek következtében sérül a verseny és/vagy nem a legjobb ajánlatot tevőknek ítélik oda a szerződéseket	a. közvetlen odaítélés – a szerződést annak ellenére közbeszerzési eljárás nélkül ítélték oda, hogy közbeszerzést kellett volna lefolytatni; b. jelentős és/vagy előre látható többletmunkákat vagy -szolgáltatásokat annak ellenére közbeszerzési eljárás nélkül ítélték oda, hogy közbeszerzést kellett volna lefolytatni; c. jogszabályba ütköző kiválasztási/odaítélési kritériumok vagy a kritériumok helytelen alkalmazása, amelyek döntő módon hatottak az eljárás kimenetelére.
Jelentős	A szabályok jelentős megsértése, de vélelmezhető, hogy a szerződéseket a legjobb ajánlatot tevőknek ítélték oda	a. jogszabályba ütköző kiválasztási/odaítélési kritériumok vagy a kritériumok helytelen alkalmazása, amelyek nem hatottak döntő módon az eljárás kimenetelére; b. nem minden kiválasztási/odaítélési kritériumot tettek közzé a pályázati dokumentációban; c. a verseny korlátozása sürgősségre történő indokolatlan hivatkozás miatt.
Kiseb	Kevésbé súlyos, gyakran formai hibák, amelyek nem befolyásolják hátrányosan a verseny szintjét	a. a szerződés odaítéléséről szóló hirdetmény késedelmes közzététele vagy a közzététel elmulasztása; b. a hirdetményt nem teszik közzé az Unió Hivatalos Lapjában.

¹ Az itt súlyosként leírt hibák a Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozatában „számszerűsíthető” hibaként jelennek meg. Ezek a hibák hozzájárulnak a Számvevőszék által becsült hibaarányhoz. Lásd: A Számvevőszék 2013-as éves jelentése, 1.1. melléklet (HL C 398., 2014.11.12.).

A Számvevőszék által a megbízhatósági nyilatkozathoz kapcsolódóan 2009 és 2013 között feltárt hibák

20

A 2009–2013-as időszakban az éves megbízhatósági nyilatkozathoz kapcsolódóan a Számvevőszék több mint 1400, az ERFA, KA és ESZA keretében az uniós költségvetésből társfinanszírozott tranzakciót¹⁴ vizsgált, amely magában foglalta közel 700 kapcsolódó közbeszerzési eljárás ellenőrzését is. A projektek mintegy 40%-ában derült fény közbeszerzéshez kapcsolódó hibákra. Összesen közel 590 hibát tártunk fel. A **6. ábra** mutatja be a hibák súlyosság szerinti eloszlását.

21

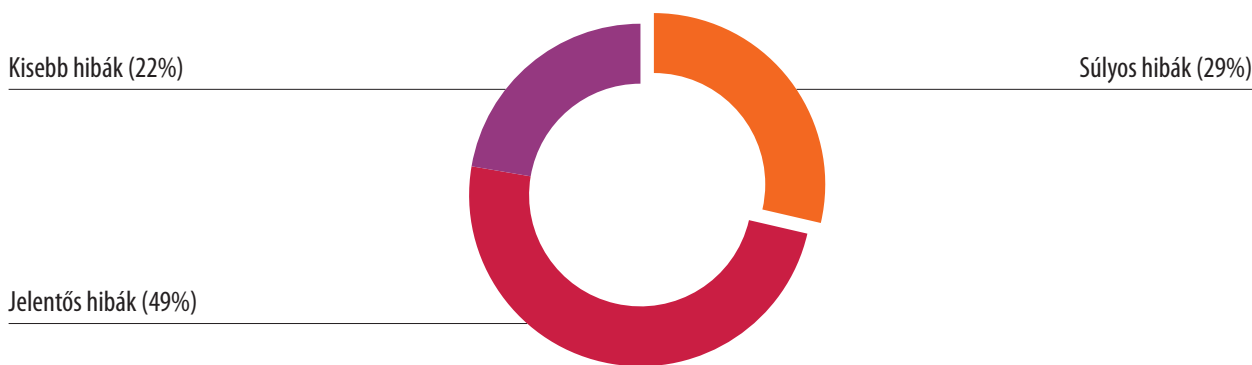
A súlyos hibák az ERFA és KA esetében a Számvevőszék által becsült hibaarány 48%-át tették ki, míg az ESZA esetében ugyanez az arány 16% volt a 2009–2013-as időszakban. A **súlyos** hibák legnagyobb, 70%-os aránya az ERFA-nál figyelhető meg. Ez részben annak tudható be, hogy az ERFA- és a KA-programok általában nagyobb infrastrukturális projekteket tartalmaznak, amelyek esetében a szerződéseket gyakran nyilvános pályázattási eljárások során ítélik oda¹⁵. A **II. melléklet** részletesen leírja a hibák arányát az ERFA, KA és ESZA szerinti megoszlásban.

14 Általában egy tranzakció egy projektre vonatkozik. Bizonyos esetekben azonban egy projekthez több tranzakció is tartozhat.

15 Az ESZA által társfinanszírozott projektek gyakran olyan szolgáltatásokat, mint pl. oktatási és szakképzési szolgáltatásokat is tartalmaznak, amelyek nem tartoznak teljes egészében az irányelv hatálya alá (a 2004/18/EK irányelvnek a közös közbeszerzési szövegekről (CPV) szóló 2195/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról és a közbeszerzési eljárásokról szóló 2004/17/EK és 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a CPV felülvizsgálata tekintetében történő módosításáról szóló, 2007. november 28-i 213/2008/EK bizottsági rendeletet (HL L 74., 2008.3.15., 1. o.) VII. melléklete által módosított IIB. melléklete).

6. ábra

A Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozathoz kapcsolódó 2009–2013-as ellenőrzései során a kohéziós politika terén feltárt hibák megoszlása súlyosság szerint



Forrás: Európai Számvevőszék.

22

A beszerzések minden szakaszában merültek fel hibák, de súlyos hibákat legnagyobb arányban a pályázatát megelőző szakaszban tártunk fel:

- a) A **pályázatát megelőző szakaszban** feltárt 87 hiba közül a legtöbb, 71 (82%) minősült **súlyosnak**. Az ajánlatkérők teljes mértékben kikerülték a beszerzési eljárásokat és közvetlenül ítétek oda szerződéseket olyan esetekben, amikor közbeszerzést kellett volna kiírni, kisebb ajánlatkérésekre bontották fel a szerződéseket az értékhatár túllépését elkerülendő, illetve nem
- b) A **pályázati szakaszban** a legtöbb **súlyos** hiba a specifikációk és a kiválasztási/odaitélési kritériumok alkalmazása terén merült fel. A közzétételi és átláthatósági követelményekkel kapcsolatos hibák tették ki a hibák legnagyobb részét (186 az 587-ből), és ezek egyharmada minősült **jelentősnek** (lásd: **3. háttérmagyarázat**).

a megfelelő eljárásokat alkalmazták. Számos, ilyen módon közvetlenül odaitélt szerződés inkább szolgáltatásnyújtása, mintsem építési beruházásra vonatkozott (lásd: **2. háttérmagyarázat**).

2. háttérmagyarázat

Példa súlyos hibára, ahol egyáltalán nem volt közbeszerzés

Egy lengyelországi ERFA-projekt célja egy jelentősebb város elkerülő útjának megépítése volt, és az ajánlatkérő az építész által ellátott „szerzői felügyeletre” vonatkozó szerződést ítélte oda tárgyalásos eljárással egy gazdasági szereplőnek¹⁶. Ebben az esetben nyílt vagy meghívásos eljárást kellett volna alkalmazni, hogy megvalósuljon a több ajánlattevő közötti verseny. A szerződés értéke hozzávetőlegesen 300 000 euró volt.

¹⁶ A „szerzői felügyelet” garantálja a projekt pontos végrehajtását, az építészeti, technológiai, stilisztikai és építési szabályoknak és normáknak történő megfelelést, valamint a projekt üzembe helyezéséhez szükséges projektdokumentáció elkészítését.

3. háttérmagyarázat

Példa jelentős hibára, ahol nem tartották be a közzétételi és átláthatósági követelményeket



A **Cseh Köztársaságban** egy, a Kohéziós Alapból körülbelül 87 millió euróval támogatott autópálya-építési projekt esetében az ajánlatkérő az ajánlattételi felhívásban nem határozta meg a műszaki alkalmasságra vonatkozó minimális követelményeket. Ennek következtében nem tartották be az átláthatósági és közzétételi követelményeket.

© A Cseh Köztársaság Közút- és Autópálya-kezelő Igazgatósága

- c) A **szerződéskezelés szakaszában** feltárt 74 hiba közül 31 (42%) minősült **súlyosnak**. Ezek a szerződések tartalmának közbeszerzési eljárás nélküli módosításával, illetve kibővítésével kapcsolatos olyan esetek, ahol közbeszerzést kellett volna kiírni (lásd: **4. háttérmagyarázat**).

23

A **III. melléklet** további információkat tartalmaz a pályáztatást megelőző szakaszban, valamint a pályáztatás és a szerződéskezelés különböző szakaszaiban előforduló hibák megoszlásáról.

24

A vidékfejlesztés területén felmerülő hibák okaival foglalkozó számvevőszéki különjelentés is hasonló képet fest. Jelentős számú közbeszerzési hiba merül fel a közvetlen odaítélés indokolatlan alkalmazása, a kiválasztási és

odaítélési kritériumok nem megfelelő alkalmazása, valamint az ajánlattevőkkel szemben egyenlőtlen bánásmód miatt¹⁷.

17 23/2014. sz. különjelentés: „Hibák a vidékfejlesztési kiadásokban: a hibák okainak és kezelésének áttekintése” (<http://eca.europa.eu>).

Példa a szerződés tartalmának módosításával kapcsolatos súlyos hibára

Spanyolországban egy hozzávetőlegesen 33 millió euró ERFA-támogatásban részesülő szennyvíztisztító létesítmény kivitelezési szerződését eredetileg megfelelően pályáztatták és ítélték oda. Ezt követően a szerződéses munkák több mint felét más, eltérő technológiát, anyagokat és mennyiségeket felhasználó munkákra cserélték. Bár a projekt célja és végösszege nem változott, az elvégzett építési munkák lényegesen eltértek az eredeti pályázatban szereplőktől. Következésképpen a végleges munkálatok több mint felét a pályázati eljárás hatályán kívül végezték el.

A közbeszerzési hibáknak különféle okai vannak

Összetettség, az adminisztratív kapacitás hiánya és nem megfelelő tervezés

25

Minden közbeszerzési rendszert bizonyos szintű összetettség jellemez. A jogi és adminisztratív keretek jelenlegi **összetettsége** azonban már problémát okoz. Az ellenőrzéshez kapcsolódóan végzett felmérésre választ adó 69 ellenőrző hatóság (lásd:

16. bekezdés) 90%-a szerint az országokban alkalmazandó közbeszerzési jogi keretek a szükségesnél bonyolultabbak. A felmérés megválaszolói szerint a hibákat főként a jogszabályok, illetve iránymutatások nagy mennyisége, azok gyakorlati alkalmazásának nehézsége, valamint a közbeszerzési eljárás lebonyolításával kapcsolatos szakértelem hiánya okozzák. A válaszadók közel fele úgy vélte, hogy a közbeszerzési gyakorlatot főként az eljárások egyszerűsítésével lehetne javítani. Az **5. háttérmagyarázat** bemutatja az ellenőrzés során felkeresett egyik tagállamon belüli helyzetet.

5. háttérmagyarázat

Az összetettség és a nagy számú jogszabály problémája: egy tagállam példája

Az ellenőrzés során megkérdezett **olaszországi** hatóságok a jogszabályok nagy száma és részletessége, valamint a mind az ajánlatkérők, mind az érintett ajánlattevő társaságok számára előírt eljárások összetettsége miatt tartották bonyolultnak a közbeszerzésre vonatkozó jogszabályi kereteket. Ezenkívül a közbeszerzésről szóló fő olaszországi jogszabályt gyakran módosítják, nehezítve annak alkalmazását. Az olaszországi korrupció elleni hatóság szerint a közbeszerzéshez kapcsolódó fő jogszabályok 2009 óta elfogadott alapvető módosításai mintegy 22 különböző jogi aktusban találhatók. A jogszabályok terjedelmét tovább növeli, hogy a közbeszerzésre alapspecifikus szabályok vonatkoznak, például a foglalkoztatásügyi minisztériumnak az ESZA által társfinanszírozott projektek határérték alatti szerződéseivel kapcsolódó közbeszerzésekre vonatkozó további rendelkezések meghatározásáról szóló határozata. 2014 júniusában olaszországi és bizottsági képviselőkből álló munkacsoportot hoztak létre az egyszerűsítés támogatására a 2014-es uniós irányelvek nemzeti jogszabályokba történő átültetése keretében.

26

Az **adminisztratív kapacitás** hiánya a szabályok ismeretének hiányára és a beszerzendő konkrét munkákhoz vagy szolgáltatásokhoz kapcsolódó technikai szakértelem hiányát egyaránt jelenti. Ez a probléma nem kizárólag az ajánlatkérőket, hanem az eljárások nyomon követéséért felelő hatóságokat is érinti. A Számvevőszéknek

a közbeszerzési hibák ellenőrzésével kapcsolatos tapasztalatai arra utalnak, hogy a szabályszerűségi problémák a meglévő szabályok hiányos alkalmazásához kapcsolódnak¹⁸. Az elírások, tévesztések is hibákhoz vezetnek. Erre a **6. háttérmagyarázat** mutat be példát az ellenőrzés során felkeresett egyik tagállamból.

18 Lásd: a Számvevőszék 4/2011. sz. véleménye a Bizottságnak a közbeszerzési politika modernizálásáról szóló zöld könyvről (HL C 195., 2011.7.2., 1. o.) és „Az uniós pénzeszközök leghatékonyabb felhasználása: állapotfelmérés az uniós költségvetés pénzügyi irányítását fenyegető kockázatokról” című állapotfelmérésének 30. bekezdése és a beszerzéssel foglalkozó témánkénti ismertető 16. bekezdése (<http://eca.europa.eu>).

27

A projektek és a pályáztatási eljárások **nem megfelelő tervezése** is hibákat okoz, különösen a szerződéskezelési szakaszban végzett szerződésmódosítások és szerződéskiterjesztések esetén.

A tagállamok esetenként helytelenül ültetik át az uniós irányelveket

28

Az uniós közbeszerzési irányelveket minden tagállamnak át kell ültetnie nemzeti jogszabályaiba. Amennyiben a Bizottság úgy véli, hogy az átültetés

nem az irányelveknek megfelelően történt vagy a főbb alapelveket nem tartották be, kötelezettségszegési eljárást kezdeményezhet¹⁹, majd az ügyet végül az Európai Bíróság elé viheti. A Bizottság a 2009–2013-as időszakban 74 ilyen eljárást indított, amelyből 2014 végéig 8 került az Európai Bíróság elé (a **IV. melléklet** tartalmaz elemzést az eljárásokról tagállamonként és évenként). Az ilyen helytelen alkalmazás/átültetés is hibához vezethet (lásd: **7. háttérmagyarázat**).

¹⁹ Az EUMSZ 258. cikke szerint a kötelezettségszegés azt jelenti, hogy egy tagállam a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét nem teljesíti.

Az adminisztratív kapacitással kapcsolatos kihívások: példák egy tagállamból

Olaszországban az ajánlatkérők igen nagy száma tovább súlyosbítja azt a kockázatot, amely abból adódik, hogy számos ajánlatkérő nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel. Mintegy 40 000 ajánlatkérőről van szó, illetve ez a szám az összes költséghely figyelembevételével a 70 000-et is elérheti. Áruk és szolgáltatások bizonyos speciális kategóriáinak esetében az olaszországi jogszabályok az ajánlatkérők számának jelentős csökkentését tervezik, ezáltal a közbeszerzési szakértelem kevesebb ajánlatkérőnél fog koncentrálni.

Példa az irányelvek nemzeti jogba történő helytelen átültetéséből eredő hibákra

Spanyolországban a 2004-es irányelveknek a spanyol jogrendbe történő helytelen átültetése gyakori hibákat eredményezett a szerződések módosítása esetében. A spanyol hatóságok ezért úgy döntöttek, hogy a szerződésmódosítások költségei nem lesznek többé jogosultak uniós társfinanszírozásra. A spanyol hatóságok csak 2012-ben, a jogszabályok módosítása után tették lehetővé bizonyos szerződésmódosítások támogathatóságát meghatározott körülmények esetén.

A jogszabályok értelmezése esetenként nem egységes

29

Hibák a jogszabályi rendelkezések eltérő értelmezéséből is adódhatnak. Például:

- a) A Cseh Köztársaságban a hatóságok arról számoltak be, hogy ugyanazt a problémát a különböző szervek – pl. irányító hatóságok, ellenőrző hatóságok, a legfőbb ellenőrző intézmény, közbeszerzési hivatalok, az Európai Bizottság – eltérően értelmezték, ami eltérő ellenőrzési eredményekhez és jogbizonytalansághoz vezetett.
- b) Olaszországban az ajánlatkérők között eltérő annak megítélése, hogy mi tekinthető olyan előre nem látható eseménynek, amely indokolná egy szerződés közbeszerzési eljárás lefolytatása nélküli módosítását. Ebből következik, hogy egyes nemzeti hatóságok szerint bizonyos szerződésmódosítások

megfelelnek a nemzeti szabályoknak, míg az ellenőrző hatóságok és a Bizottság ugyanezeket a módosításokat szabálytalannak tartják. Az ilyen esetekkel kapcsolatos hibák jelentős okai az olaszországi pénzügyi korrekcióknak: 2010 és 2012 között az ilyen korrekció értéke 8 millió euró körül mozgott. Az ellenőrzés időpontjában Olaszország nemzeti közbeszerzési cselekvési terve keretében dolgozott a probléma megoldásán (lásd: 65. bekezdés).

A tagállamok néha további szabályokkal bonyolítják a jogi kereteket

30

Egyes tagállamok a nemzeti szabályozás szintjén a közbeszerzés bizonyos szempontjaira az uniós irányelveken túlmutató szabályokat határoztak meg (lásd: **8. háttérmagyarázat**).

Példa az uniós irányelveken túlmutató tagállami közbeszerzési szabályokra

A **Cseh Köztársaságban** a tagállami jogszabályok az uniós irányelvben szereplő 50%-kal szemben 20%-ban határozzák meg azt a határértéket, amennyivel előre nem látható körülmények esetén a szerződések módosíthatók. Míg a Cseh Köztársaság célja az átláthatóság növelése volt, egyes gazdasági szereplők és ajánlatkérők ezt szükségtelen bonyolításnak tekintették.

A közbeszerzés területén a csalás is okozhat hibákat

31

Az OECD szerint a kormányzati tevékenységen belül a közbeszerzés a pazarlás, a csalás és a korrupció veszélyének leginkább kitett terület, egyrészt összetettsége, másrészt a belőle eredő pénzmozgások nagysága, valamint a közszféra és a magánszektor közötti szoros kölcsönhatások miatt²⁰.

32

A tagállamok jogszabályi kötelezettsége, hogy negyedévente beszámoljanak a Bizottság számára a 10 000 eurót meghaladó értékű szabálytalanságokról, feltüntetve a csalásgyanús eseteket²¹. Ezeket az információkat az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) gyűjti össze a Bizottság nevében a szabálytalanságkezelő rendszerén (IMS) keresztül. A tagállamok által bejelentett információk a szabálytalanságok

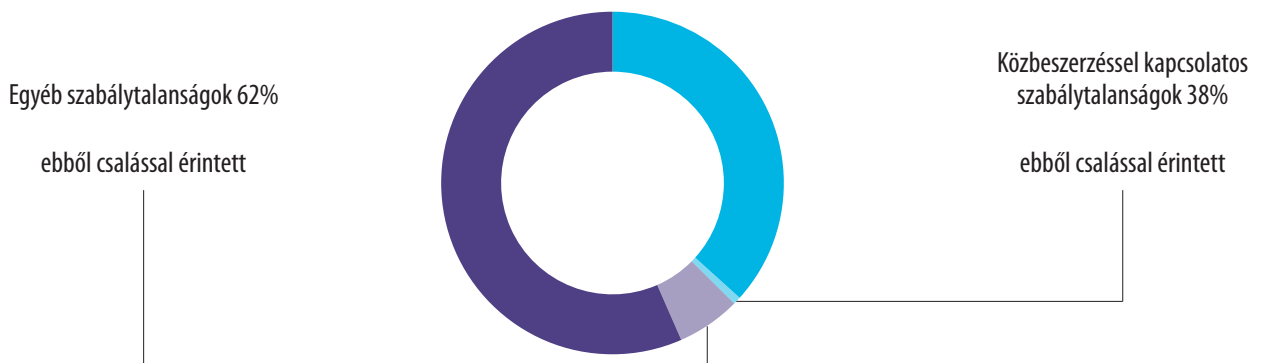
valamennyi típusára kiterjednek, beleértve a közbeszerzéshez kapcsolódóakat is. A Bizottság ezen információk alapján készíti el az Unió pénzügyi érdekeinek védelméről és a csalás elleni küzdelemről szóló éves beszámolóját²².

33

A kohéziós politika terén a 2007–2013-as időszakban a tagállamok által az OLAF-nak bejelentett körülbelül 12 000 szabálytalanság 38%-a kapcsolódott a közbeszerzéshez. A közbeszerzéshez kapcsolódó szabálytalanságok 2%-ánál jelentették csalás gyanúját (lásd: **7. ábra**). A tagállamok csak nagyon kevés szabálytalanságot jelentenek be csalásként az OLAF-nak. Például Spanyolország és Franciaország 2007 és 2013 között egyetlen közbeszerzéshez kapcsolódó szabálytalanságot sem jelentett be csalásként.

- 20 OECD Fighting corruption in the public sector: integrity in procurement (A korrupció elleni küzdelem a közszférában: tisztességes közbeszerzés) (www.oecd.org/gov/ethics/integrityinpublicprocurement.htm).
- 21 Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1083/2006/EK tanácsi rendelet, valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK európai parlamenti és a tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok meghatározásáról szóló, 2006. december 8-i 1828/2006/EK bizottsági rendelet 28. cikke.
- 22 Lásd: a Bizottság 2014. július 17-i, „Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme – Csalás elleni küzdelem – 2013. évi éves jelentés” című jelentését (COM(2014) 474 final) kísérő 2014. július 17-i, „Statistical evaluation of irregularities reported for 2013 Own Resources, Natural Resources, Cohesion Policy, Pre-accession and Direct expenditure” (A saját források, természeti erőforrások, kohéziós politika, előcsatlakozás és közvetlen kiadások alá tartozó, 2013-ban bejelentett szabálytalanságok statisztikai értékelése) című dokumentum (SWD(2014) 244 final), 67. oldal.

7. ábra A tagállamok által a Bizottság nevében eljáró OLAF-nak a 2007–2013-as programozási időszakban az IMS-rendszeren keresztül bejelentett szabálytalanságok



Forrás: OLAF.

34

A Számvevőszék minden, csalás gyanújával érintett esetet bejelent az OLAF-nak. A Számvevőszék a 2009–2013-as időszakban a kohéziós politika területén a megbízhatósági nyilatkozathoz kapcsolódó tevékenysége során 17 ilyen projektet jelentett az OLAF-nak, amelyek közül 6 kapcsolódik közbeszerzéshez. Az OLAF a 17 projekt közül 10 esetében indított vizsgálatot, amelyből 5 kapcsolódik közbeszerzéshez.

A hibák tagállami szintű átfogó elemzését az egységes adatok hiánya akadályozza...**35**

A Számvevőszék annak megállapítására is törekedett, hogy a Bizottság és a tagállamok mélyrehatóan elemezték-e a kohézió területén előforduló közbeszerzési hibák jellegét, súlyosságát és okát. Rendszeresen kell a közbeszerzési hibák okának feltárására irányuló elemzéseket végezni ahhoz, hogy a Bizottság és a tagállamok a hibákat eredményesen korrigálják és megelőző intézkedéseket tudjanak tervezni és végrehajtani.

36

A közbeszerzési hibákkal kapcsolatos, tagállamon belüli adatok sok esetben számos intézmény között vannak szétszórva. Ezeket az adatokat nem osztják meg szisztematikusan a tagállamon belüli olyan más szervekkel, akik bár nem vesznek közvetlenül részt az ERFA-, ESZA- és KA-források kezelésében, de mégis fontos szerepet játszanak azok felhasználásában, mint pl. a közbeszerzési jogszabályok megalkotásában részt vevő intézmények. Ez növeli annak kockázatát, hogy bizonyos tagállamokban nem fog rendelkezésre állni a tendenciákról és problémákról olyan átfogó kép, amely alapján megelőző intézkedéseket lehetne tenni. Olaszországban, a Cseh Köztársaságban és az Egyesült Királyságban minisztériumközi munkacsoportokat hoztak létre e kockázat kezelésére (lásd: 82. bekezdés).

37

Az ellenőrző hatóságok körében végzett felmérésre választ adók is hasonló problémákat azonosítottak, mint amelyeket a Számvevőszék a közbeszerzési hibák típusára és súlyosságára vonatkozó saját adatainak elemzése eredményezett (lásd: 20. bekezdés). A tagállamok azonban csak nagyon korlátozott mértékben végezték el a közbeszerzési hibák szisztematikus és átfogó elemzését ahhoz, hogy teljes körű képet kapjanak. Míg a felmérésre választ adó 69 ellenőrző hatóság közül 60 nyilatkozott úgy, hogy elemzik a közbeszerzési hibákat, közülük mindössze 14 tudott strukturált adatokat megadni az elmúlt években feltárt közbeszerzési hibákról. Ezek fele Olaszországban, míg a többiek Belgiumban, Lettországban, Litvániában, Hollandiában és Spanyolországban találhatóak.

38

A Számvevőszék a következőket állapította meg a négy felkeresett tagállamban:

- a) a kohéziós politikát végrehajtó tagállami hatóságok csak ritkán vizsgálták meg a hibák okait;
- b) csak Olaszországban végeztek konkrétan a közbeszerzési hibákra összpontosító elemzést. Az ellenőrző hatóságok nemzeti koordinációs szerve elemezte az Olaszországban előforduló hibák fő okait, nevezetesen a szerződésmódosításokat és többletmunkákat.

39

A tagállamokon belül előforduló közbeszerzési hibák jellegével és mértékével kapcsolatos megfelelően részletes és egységes adatok hiánya akadályozza a valódi okok átfogó és alapos, tagállami és uniós szintű elemzését.

40

A 28 uniós legfőbb ellenőrző intézmény közül 18 válaszolt a Számvevőszék felmérésére (lásd: 16. bekezdés) azzal kapcsolatban, hogy a kizárólag tagállami forrásokból finanszírozott közbeszerzési eljárások esetén több vagy kevesebb hiba fordul-e elő, mint az uniós társfinanszírozású eljárások esetén, illetve van-e egyáltalán jelentős eltérés. A válaszok megoszlása a következő:

- a) 13 intézmény szerint „nincs jelentős eltérés” az uniós forrásokból társfinanszírozott eljárásokhoz képest;

- b) 2 intézmény szerint a kizárólag tagállami forrásokból finanszírozott közbeszerzési eljárások az uniós forrásokból társfinanszírozott eljárásokhoz képest hajlamosabbak a hibák előfordulására;
- c) 3 intézmény nem nyilvánított véleményt, mert vagy nem hasonlították össze a feltárt hibákat, vagy nem rendelkeznek a hibák előfordulását jellemző megbízható mutatóval, mivel ellenőrzéseik főként az odaítélt szerződések nemzeti finanszírozásához kapcsolódnak.

...de a felkeresett tagállamokban vannak jelek arra, hogy az adatgyűjtést elkezdték szisztematikusabb módon végezni

41

Az ellenőrzés során felkeresett négy tagállamban:

- a) Három tagállam – Olaszország, Cseh Köztársaság és Spanyolország – az elmúlt években adatbázisokat hozott létre (lásd: **9. háttér-magyarázat**). Az ilyen adatbázisok elősegíthetik az átfogóbb és rendszeresebb elemzést, jobb áttekintést adva a közbeszerzési hibákról, ami a problémák kezelésére szolgáló megfelelő intézkedések kialakításának alapjául szolgálhat (lásd: 89. bekezdés).
- b) Az Egyesült Királyságban még nem volt ilyen adatbázis. Az ERFA angol irányító hatósága a 2014–2020-as programozási időszakban tervezi a közbeszerzési hibákkal kapcsolatos részletes információk bevonását a vezetői információs rendszerébe.

Közbeszerzési hibákat tartalmazó strukturált adatbázisok alkalmazása a tagállamokban

Olaszországban az ERFA és ESZA ellenőrző hatóságok koordinációs szervezete kiegészítette általános ellenőrzési adatbázisát az összes közbeszerzési hibatípusra vonatkozó részletes adatokkal. Az adatbázis a 2010 óta feltárt összes ilyen hibát tartalmazza. Az adatbázis minden hibatípus és minden ellenőrző hatóság esetében tartalmazza a feltárt hibák számát a hozzájuk kapcsolódó esetleges pénzügyi korrekcióval együtt. Az olaszországi számvevőszék a szabálytalanságokat tartalmazó adatbázisát a közbeszerzés terén végzett kockázatelemzéshez is felhasználja.

A **Cseh Köztársaságban** 2013 óta az ellenőrző hatóság strukturált adatbázisban rögzíti a közbeszerzésre vonatkozó megállapításait, amelyeket elemzésekhez használ fel és az eredményeket más intézményekkel is megosztja.

Spanyolországban az ellenőrző hatóság adatbázisa a 2007–2013-as időszak első éveitől kezdve részletes adatokat tartalmaz a feltárt közbeszerzési hibákról. Az ellenőrzés időpontjában azonban ezt az adatbázist még nem használták az említett hibák jellegének részletekbe menő elemzésére.

A Bizottság egyelőre még nem vizsgálja átfogóan és rendszerszinten a közbeszerzési hibákat

42

A Számvevőszék megvizsgálta, hogy a Bizottság végez-e adatgyűjtést és adatbázis-építést a közbeszerzési hibák elemzésének elősegítése érdekében.

43

A Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság (DG GROW) a TED-adatbázis használatával kíséri figyelemmel a közbeszerzések tagállamok általi alkalmazására vonatkozó főbb mutatókat, mint pl. a közbeszerzési pályázatok értékének a GDP-hez viszonyított arányát, vagy az uniós szabályok szerinti közbeszerzésre fordított tagállami közkiadásokat (lásd: 8. bekezdés).

44

A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság, valamint A Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága az alábbi négy forrásból kap információkat a kohéziós politika területén előforduló közbeszerzési hibákról:

- a tagállamok ellenőrző hatóságai által a Bizottságnak benyújtott éves ellenőrzési jelentések²³. A közbeszerzési hibákkal kapcsolatos információkat azonban nem olyan módon adják meg, amely alapján a Bizottság átfogó elemzést tudna végezni a hibákra vonatkozóan;
- a Bizottság saját ellenőrzései, amelyekben az ERFA/KA és az ESZA által társfinanszírozott projektek közbeszerzési hibáinak jellegét, súlyosságát és okait elemzik;
- a tagállami hatóságokkal, különösen az ellenőrző hatóságokkal tartott kétoldalú megbeszélések;
- a Számvevőszék által az éves megbízhatósági nyilatkozat elkészítéséhez kapcsolódóan végzett ellenőrzések.

²³ Lásd: 16/2013. sz. különjelentés: „Az egységes ellenőrzés (single audit) áttekintése, avagy a Bizottság milyen mértékben támaszkodik a tagállami ellenőrző hatóságokra” (<http://eca.europa.eu>).

45

Mindeddig a Bizottság egy alkalommal, 2011 májusában végzett a közbeszerzési hibákra összpontosító horizontális elemzést²⁴. Ez a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság által végzett elemzés a Bizottság saját ellenőrzéseire és a Számvevőszék által végzett ellenőrzésekre épít, valamint bemutatja az ERFA és a kohézió terén (az elemzés hatóköre nem terjedt ki az ESZA-ra) feltárt hibák általános tendenciáit a 2007–2010-es időszakban. Sem a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság, sem a Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága nem végzett azóta ilyen elemzést.

46

Bár a Bizottságnak rendelkezésére áll bizonyos mennyiségű adat a kohéziós politika területén előforduló közbeszerzési hibákról, de még nem hozott létre megbízható és átfogó, minden közbeszerzési hibát tartalmazó adatbázist. A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság rendelkezett olyan adatbázissal, amely az ERFA és KA ellenőrzések legtöbb megállapítását tartalmazta, a közbeszerzésre vonatkozóakat is beleértve. Ez azonban csak 2010-re és 2011-re terjedt ki.

47

A Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága úgy véli, hogy az ESZA területén felmerülő közbeszerzési hibák problémája nem indokolja egy külön adatbázis létrehozását, mert az ESZA esetében ezek a hibák kisebb hatással járnak, mint az ERFA és a KA esetében (lásd még: 21. bekezdés). Ezért nem végeztek horizontális elemzést és nem tervezik az ESZA-hoz kapcsolódó közbeszerzési hibák adatbázisának létrehozását sem.

48

A szabálytalanságokat, beleértve a közbeszerzések során előfordulóakat is tartalmazó adatbázis értékes eszköz lenne a Bizottság számára ahhoz, hogy a hibák jellegének, mértékének és okainak feltárásával szükség szerint célirányosíthassa, illetve kiigazíthassa az általa tett intézkedéseket. 2008 óta az OLAF egy szabálytalanságkezelő rendszer (IMS) nevű adatbázist üzemeltet. A tagállamok ezen a rendszeren keresztül számolnak be az OLAF-nak a szabálytalanságoktól (lásd: 33. bekezdés). Az IMS-ben a közbeszerzési hibákkal kapcsolatban található információk azonban nem teszik lehetővé a hibák jellegének, mértékének vagy mögöttes okainak érdemi elemzését. A 2011-es jelentéseinek elkészítésekor a Bizottság nem használta az IMS rendszert a tagállami közbeszerzési hibák elemzésére. A tagállamok által az IMS-en keresztül bejelentett adatokat a Bizottság azóta sem használja fel a közbeszerzési hibák elemzésére.

24 A Regionális Politikai Főigazgatóság által készített, az ERFA és a Kohéziós Alap által társfinanszírozott projektek tekintetében a közbeszerzési szabályok tagállami alkalmazásával kapcsolatos főbb ellenőrzési megállapításokról szóló, nyilvánosan nem hozzáférhető dokumentum (CC/2011/08 EN). Az elemzés eredményeit ismételtlen felhasználták a 2011. október 5-i, „A 2006-tól 2009-ig tartó időszakban a kohéziós politika terén felmerült hibák elemzése – a Bizottság intézkedései és a további tennivalók” (SEC(2011)1179) végleges bizottsági munkadokumentumban.

A Bizottság és a tagállamok már elkezdtek intézkedéseket hozni a probléma kezelésére, de még számos teendő áll előttük

49

A Számvevőszék célja annak megállapítása volt, hogy a Bizottság és a tagállamok megfelelő intézkedéseket tettek-e a kohéziós politika területén felmerülő közbeszerzési hibák problémájának kezelésére. Ezek az intézkedések lehetnek megelőző jellegűek, melyek elsősorban a hibák megelőzésére irányulnak, illetve helyesbítő intézkedések, amelyek a feltárt hibák által az uniós költségvetésre gyakorolt hatást hivatottak korlátozni. Ebben az összefüggésben a megelőző intézkedések jogi intézkedések lehetnek, például a jogszabályi rendelkezések létrehozására és végrehajtására vonatkozóan, illetve irányítási és kontrollrendszerekhez kapcsolódó intézkedések, mint pl. az adminisztratív kapacitás fejlesztésére irányuló, jogszabályi elemet nem tartalmazó intézkedések.

50

A jelentés e szakasza azonosítja, és amennyiben lehetséges értékeli a Bizottság és az ellenőrzés során felkeresett négy tagállam által tett intézkedéseket.

A Bizottság által 2010 óta hozott intézkedések megkezdték az általános probléma célzott kezelését

51

Jelentéseiben és véleményeiben a Számvevőszék már 2006-ban konkrét problémákat azonosított a kohézió területén az uniós és tagállami közbeszerzési szabályok betartására vonatkozóan²⁵. A korábbi években végzett tevékenységek alapján²⁶ a Bizottság 2010-ben és 2011-ben megkezdte az általános problémára irányuló konkrét intézkedések kidolgozását.

52

A **8. ábra** mutatja be a Bizottság által 2010 óta tett intézkedéseket.

- 25 Lásd: a Számvevőszék éves jelentése a 2006-os pénzügyi év költségvetésének végrehajtásáról (HL C 273., 2007.11.15.), a Számvevőszék éves jelentése a 2009-es pénzügyi év költségvetésének végrehajtásáról (HL C 303., 2010.11.9.), valamint a Számvevőszék 1/2010. sz. véleménye: „Az Európai Unió költségvetési pénzgazdálkodásának javítása: kockázatok és kihívások”, 6. bekezdés (<http://eca.europa.eu>).
- 26 A Bizottság által a kohéziós politika területén előforduló közbeszerzési hibák problémájához kapcsolódóan 2010 előtt végrehajtott intézkedések közé tartoznak az eseti korrekciós intézkedések, beleértve az egyes konkrét tagállamokat célzó pénzügyi korrekciókat, valamint a közbeszerzési hibákra vonatkozó pénzügyi korrekciók alkalmazásáról szóló iránymutatás közzététele a tagállamok számára.

A Bizottság intézkedései: az elmúlt évek főbb fejleményei

2010/2011

- A Bizottság megkezdi a **közbeszerzési irányelvek felülvizsgálatát**
- A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság munkadokumentumot készít, amelyben elemzik az ERFA-hoz és a Kohéziós Alaphoz kapcsolódó tagállami közbeszerzési hibákat
- Folytatódnak a Bizottság által a kohéziós politika terén alkalmazott **pénzügyi korrekciók és kifizetésegszakítások**
- A 2014–2020-as időszakra vonatkozó bizottsági javaslat a közbeszerzésre vonatkozó előzetes feltétel-rendszert tartalmaz

2012/2013

- Az ESB-alapokról szóló rendelet 2014–2020-as időszakra vonatkozó módosításában bevezették az **előzetes feltételeket**
- A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság belső csoportot hoz létre, hogy adminisztratív kapacitásra vonatkozó támogatást nyújtson a tagállamoknak
- A Belső Piaci és Szolgáltatási Főigazgatóság a kötelezettségsszegési eljárásokat kiegészítendő, **cselekvésközpontú megközelítést** kezdeményez a tagállamok közbeszerzési rendszereire vonatkozóan
- A Bizottság belső munkacsoportja intézkedések széles körét tartalmazó **12 pontos tervet** dolgoz ki
- Folytatódnak a Bizottság által a kohéziós politika terén alkalmazott **pénzügyi korrekciók és kifizetésegszakítások**
- Bizottsági határozat a Bizottság által az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra a közbeszerzési szabályok megsértése miatt alkalmazott pénzügyi korrekciókról szóló iránymutatásról.

2014

- Hatályba lép az **ESB-alapokról** szóló, a 2014–2020-as időszakra vonatkozó rendelet, amelyben 2016-ot határoznak meg a közbeszerzésre vonatkozó előzetes feltételrendszer életbe lépésének határidejeként
- **Új közbeszerzési irányelvek elfogadása**, amelyek 2016. április 18-ig kell a nemzeti jogszabályokba átültetni
- A **Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság** igazgatói jóváhagyják a belső munkacsoport által készített belső cselekvési tervet
- A **Bizottság iránymutatást** ad ki arról, hogyan lehet elkerülni a közbeszerzési hibákat
- A Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság az erőforrásokat kis számú tagállamra összpontosítja, segítve őket a közbeszerzés irányításának javításában
- Folytatódnak a Bizottság által a kohéziós politika terén alkalmazott **pénzügyi korrekciók és kifizetésegszakítások**
- A Bizottság által kifejlesztett **ARACHNE adatbányászati informatikai eszköz** használatának bevezetése

53

2010-ben az új közbeszerzési irányelvekre irányuló javaslat előkészítése során a Bizottság átfogó értékelést végzett az uniós közbeszerzés hatásáról és eredményességéről²⁷, valamint nyilvános konzultációt folytatott²⁸. A Számvevőszék egy vélemény közvételével járult hozzá az irányelvek felülvizsgálatáról folytatott vitához²⁹ (lásd: 67. bekezdés).

54

Konkréten a kohéziós politika területén 2011-ben a Bizottság:

- a) javaslatot nyújtott be egy az európai strukturális és beruházási alapokról (ESB-alapok) szóló, a 2014–2020-as időszakra vonatkozó rendelethez, amely többek között a tagállami közbeszerzési keretekre vonatkozó előzetes feltételrendszert is tartalmazott (lásd: 62. bekezdés)³⁰;
- b) a közbeszerzési hibákat elemző és egyes végrehajtható intézkedéseket azonosító munkadokumentum készített (lásd: 45. bekezdés). Ez a dokumentum nem tartalmazott cselekvési tervet;
- c) szélesebb körben alkalmazta a pénzügyi korrekciókat és a kifizetések megszakítását;
- d) képzési szemináriumokat szervezett négy tagállamban.

A Bizottság 2013-ban közbeszerzési cselekvési tervet indított el

55

2013 elején a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság „adminisztratív kapacitás – kompetenciaközpont” néven külön belső szervezeti egységet hozott létre, melynek célja a tagállamok adminisztratív kapacitásának javítása volt, hogy ezáltal növeljék az uniós strukturális alapokból származó források felhasználási arányát. A szervezeti egység egyik feladata az volt, hogy a közbeszerzési eljárások eredményes lefolytatásával kapcsolatos kapacitást övező problémák megoldásával foglalkozzon.

56

Ezzel szinte egy időben a Bizottság létrehozott egy, a közbeszerzésnek az ESB-alapok kezeléséhez kapcsolódóan történő javításával foglalkozó belső technikai munkacsoportot, amely 2013 szeptemberében ülésezett először³¹. 2014 januárjában rendes üléseinek egyikén a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság felső vezetése elfogadott egy a csoport által készített, többek között a Bizottság által végrehajtandó 12 nem jogalkotási intézkedést tartalmazó cselekvési tervet, amely a tagállamok adminisztratív kapacitásának javítására irányul. A terv olyan intézkedéseket is tartalmazott, amelyek végrehajtását a Bizottság már megkezdte, valamint új, a Bizottság által végrehajtható intézkedésekre vonatkozó ötleteket is. **A 2. táblázat** sorolja fel ezeket az intézkedéseket, és 2014 végéig elért állapotukat.

- 27 Ezek elsősorban a beszerzési eljárások költségét és hatékonyságát, a határokon átnyúló beszerzést, a kkv-k közbeszerzési piacokhoz való hozzáférést és a közbeszerzés Európán belüli stratégiai alkalmazását vizsgálták.
- 28 Az Európai Bizottság 2011. január 27-i, „Az EU közbeszerzési politikájának modernizálásáról – Egy hatékonyabb európai beszerzési piac felé” című zöld könyve (COM(2011) 15 végleges) alapján.
- 29 4/2011. sz. vélemény.
- 30 „A Közös Stratégiai Kerethez tartozó Európai Regionális Fejlesztési Alapra, Európai Szociális Alapra, Kohéziós Alapra, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló európai parlamenti és tanácsi rendelethez irányuló javaslat”, COM(2011) 615 végleges, 2011. október 6. A javaslaton alapuló rendeletet a Parlament és a Tanács 2013-ban fogadta el (1303/2013/EU rendelet).
- 31 A technikai munkacsoportban a három legfontosabb főigazgatóság (Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság, A Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága, Belső Piaci és Szolgáltatási Főigazgatóság), valamint az Európai Beruházási Bank, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság, továbbá a Tengerügyi és Halászati Főigazgatóság tisztviselői vettek részt, a munkacsoport elnöke a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság egy tisztviselője, általában a kompetenciaközpont-csoportért felelős egységvezető volt. A munkacsoport folyamatosan ülésezik, a jelentés elkészítésének időpontjában már összesen 10 ülést tartottak.

A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság igazgatói által 2014 januárjában elfogadott belső bizottsági közbeszerzési cselekvési terv

Intézkedés	Leírás	A helyzet 2014 végén	
Rövid távú	1	A kapacitásépítés jelenlegi tagállami teljesítményének felmérése/elemezése, beleértve a működő összetevők és követendő példák értékelését	Szakértői pályázatok kiírása
	2	A közbeszerzés terén mutatott teljesítményre vonatkozó bizonyítékok és mutatók összeállítása és elemzése az előzetes feltételrendszerről szóló tárgyalásokra történő felkészülés keretében	Információgyűjtés az előzetes feltételrendszerről szóló tárgyalásokon, és az előzetes feltételrendszernek való tagállami megfelelést bemutató értékelési mátrix elkészítése
	3	A gyakori hibák elkerüléséről szóló gyakorlati iránymutatás elkészítése és terjesztése	Az iránymutatás megszövegezése
	4	Országspecifikus cselekvési tervek az azonosított hiányosságokkal küzdő tagállamok számára	A DG GROW négy tagállammal működik együtt
	5	Képzés / iránymutatás a hasznosulásvizsgálati cselekvési tervek elkészítéséhez	Összekapcsolandó az 1. intézkedéssel
Középtávú	6	Az új közbeszerzési irányelvekre való felkészülés az irányító hatóságoknak nyújtott képzéssel, beleértve 10, a korrupció elleni küzdelemről szóló műhelytalálkozót	A Belső Piaci és Szolgáltatási Főigazgatóság ad hoc prezentációi a tagállamokban
	7	Átláthatósági kezdeményezés a korrupció ellen	Az első kísérleti szakasz szerződése aláírás alatt
	8	A közbeszerzéssel kapcsolatos jelenlegi gyakorlat, valamint a szakmai képzési és minősítési igények értékelése az alapkezelőknél	Belső előkészítés folyamatban
	9	Céltzott támogatás egyes tagállamoknak gyakorlati képzés, ikerintézményi projektek vagy más szakértői támogatás révén	Kísérleti szakaszban, indítás alatt
	10	A közbeszerzés stratégiai eszközként, pl. e-közbeszerzés formájában történő alkalmazását vizsgáló tanulmány	Még nem indult el
Hosszú távú	11	Közbeszerzési minőségirányítási rendszerek (tapasztalatok áttekintése és az ESBA-ra vonatkozó uniós szintű előírások kidolgozására vonatkozó lehetőségek értékelése)	Még nem indult el
	12	Iránymutatásokkal kapcsolatos tanácsadás (annak értékelése, hogy bizonyos iránymutatások miért nem javítják a teljesítményt)	Még nem indult el

Forrás: Európai Bizottság és Európai Számvevőszék.

57

A cselekvési terv volt az első kísérlet a nem jogalkotási intézkedések egységes szerkezetben történő összefogására. A terv 12 intézkedéséből 2014 végéig 8 még nem valósult meg teljes mértékben, azok vagy előkészítési szakaszban vannak, vagy még el sem indultak. Három intézkedést hajtottak végre teljes mértékben:

- a) a közbeszerzés terén mutatott teljesítményre vonatkozó bizonyítékok és mutatók összeállítása és elemzése az előzetes feltételrendszerrel szembeni tárgyalásokra történő felkészülés keretében (2. intézkedés);
- b) az ESB-alapokból finanszírozott projektek gyakori hibáinak elkerüléséről szóló iránymutatás (3. intézkedés) átfogó anyagot nyújt a gyakorló szakemberek számára;
- c) az új közbeszerzési irányelvek előkészítésének keretében a korrupció elleni küzdelemről szóló képzések 10 tagállam irányító hatóságainak (6. intézkedés).

58

A munkacsoport és a cselekvési terv létrehozása a Bizottságon belüli jobb koordinációra utal. Azonban

- a) a cselekvési tervet csak egy bizottsági szervezeti egység (Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság) hagyta jóvá, a munkacsoportban résztvevő többi főigazgatóság nem. A tervet a Bizottság nem tette közzé, ezért az átláthatóság, a tulajdonosi szemlélet és az elszámoltathatóság csak korlátozottan érvényesül;
- b) a munkacsoportot a technikai személyzet szintjén hozták létre a Bizottságon belül.

59

Mivel az intézkedések legnagyobb részét még nem hajtották végre teljes mértékben, a cselekvési terv hatását egyelőre nem lehet értékelni.

60

Az előzőekben leírtak alapján bizonyos nem jogalkotási kérdések és az azokkal kapcsolatos előrelépések azonosítása megtörtént. Ugyanakkor a Bizottság részéről nem mutatkozott magas szintű és koordinált vezetői fellépés.

Megfelelő végrehajtásuk esetén az új jogszabályok hozzájárulhatnak a közbeszerzési hibák kezeléséhez

A 2014–2020-as időszakra vonatkozó ESBA-rendelet és az előzetes feltételrendszer

61

Az európai strukturális és beruházási alapokról szóló, a 2014–2020-as időszakra vonatkozó új jogszabályi keret bevezeti az előzetes feltételrendszert. Ezek olyan, előre meghatározott kritériumokon alapuló feltételek, amelyek betartása alapvető fontosságú a partnerségi megállapodások hatálya alá tartozó uniós támogatások

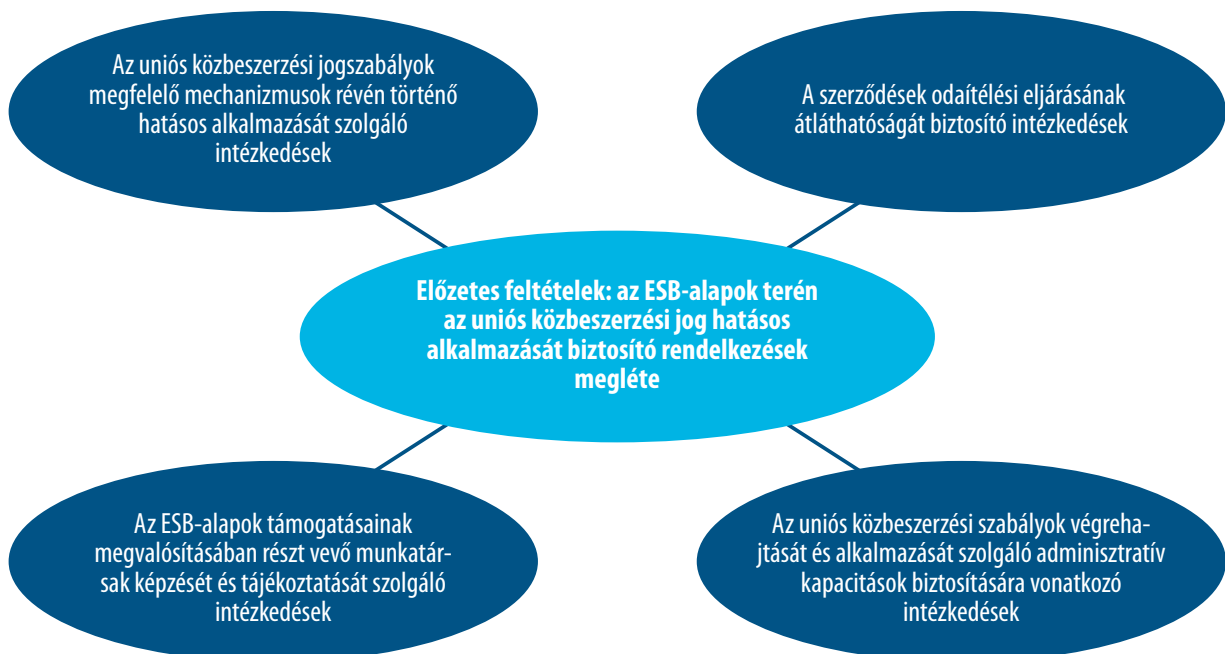
eredményes és hatékony felhasználásához. A tagállami közbeszerzési rendszerek jelentik az egyik olyan területet, ahol ilyen feltételhez kötöttség van érvényben (lásd: **9. ábra**). A tagállamoknak önértékelést kellett végezniük arról, hogy teljesítették-e ezeket a feltételeket, és ha igen, hogyan³², valamint egy erről szóló összefoglalást kellett szerepeltetniük a 2014-ben benyújtott partnerségi megállapodásokban. Amennyiben a Bizottság úgy véli, hogy egy tagállam 2016. december 31-ig nem teljesíti az előírt feltételeket, a Bizottság felfüggesztheti az adott tagállamnak folyósított kifizetéseket³³.

32 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 szóló, 2013. december 17-i 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 347., 2013.12.20., 320. o.) 2. cikkének (33) bekezdése, 19. cikke és XI. melléklete.

33 Az 1303/2013/EU rendelet 19. cikke.

9. ábra

A közbeszerzésre vonatkozó előzetes feltételrendszer kritériumai



Forrás: Az 1303/2013/EU rendelet XI. melléklete.

62

A Bizottság szerint az előzetes feltételrendszer bevezetése képes lehet a hibák csökkentésére és a közbeszerzés javítására, mivel arra ösztönzi a tagállamokat, hogy megbízható jogi és adminisztratív kereteket dolgozzanak ki a közbeszerzésre. E potenciálisan erőteljes eszköz hatékonysága azonban attól függ, hogy a tagállamok 2016 végére teljesítik-e a feltételeket, továbbá attól, hogy amennyiben ez nem történik meg, a Bizottság azonosítja-e és értékeli-e a nem megfelelést és ennek megfelelően felfüggeszti-e a kifizetéseket.

63

A tagállamoknak történő kifizetések felfüggesztésével kapcsolatos döntések során a Bizottság két tagállami cél, azaz egyrészt a közbeszerzési rendszerek javítása, másrészt az uniós források tagállamok általi felhasználásának előmozdítása közötti ellentmondással szembesülhet³⁴.

64

2015 elején a 28 tagállam közül 12³⁵ még nem teljesítette a közbeszerzésre vonatkozó feltételeket. Ezek közé tartozik az ellenőrzés során felkeresett négy tagállam közül kettő (Olaszország és a Cseh Köztársaság), amelyek közül mindkettő cselekvési tervet dolgozott ki.

65

A közbeszerzésre vonatkozó előzetes feltételrendszer bevezetése elősegítette a DG GROW által egyes konkrét közbeszerzési problémákkal kapcsolatban a tagállamokkal folytatott együttműködését. Ennek oka, hogy a tagállamok felismerték az előzetes feltételrendszer teljesítésének szükségességét, és készek voltak a DG GROW által nyújtott támogatás fogadására. A DG GROW a tagállamokat – az ellenőrzés időpontjában négyet³⁶ – kockázatalapú, célzott megközelítéssel, több kritérium alapján választotta ki, a Bizottság számára rendelkezésre álló személyzet figyelembevételével (lásd: **10. háttérmagyarázat**). A Bizottság jelezte, hogy az előzetes feltételrendszert nem teljesítő tagállamok esetében a 2016 végéig érvényes prioritás az elfogadott cselekvési tervek eredményes végrehajtása a korrekciós intézkedések és adott esetben a kötelezettségszegési eljárások megindítása helyett.

66

A DG GROW ezt követően intézkedések széles körén keresztül nyújt támogatást, például átfogó közbeszerzési stratégia kidolgozását célzó munkacsoport keretében. Ezen intézkedéseknek a Bizottság különböző szervezeti egységei közötti koordinációja a korábban említett ellentmondások (lásd: 63. bekezdés) fényében különösen fontos lenne.

- 34 Ezekre az ellentmondásokra a Számvevőszék már korábban rámutatott. Lásd: a Számvevőszék 2011-es éves jelentésének 5.23. bekezdése (HL C 344., 2012.11.12.) és a 2014. november 25-én közzétett, „Az uniós pénzeszközök leghatékonyabb felhasználása: állapotfelmérés az uniós költségvetési pénzgazdálkodást fenyegető kockázatokról” című állapotfelmérése 5. bekezdésének a) pontja az 54. oldalon (<http://eca.europa.eu>).
- 35 Bulgária, Cseh Köztársaság, Görögország, Horvátország, Olaszország, Lettország, Magyarország, Málta, Lengyelország, Románia, Szlovénia és Szlovákia.
- 36 Bulgária, Görögország, Olaszország és Románia.

A DG GROW által a tagállamok célzott kiválasztására alkalmazott kritériumok

- az uniós források felhasználására során előforduló közbeszerzési hibák magas aránya
- a közbeszerzésre vonatkozó előzetes feltételrendszer nem teljesítése
- rendszerszintű közbeszerzési hiányosságok
- a Bizottság tudomására jutott panaszok az uniós jogszabályok megsértésével kapcsolatban
- kötelezettségszegési eljárások vagy kötelezettségszegési eljárást megelőző szakaszban tartó ügyek
- peres ügyek aránya
- a tagállam hajlandósága a Bizottsággal folytatandó partneri viszonyra

Az új közbeszerzési irányelveket 2016 áprilisáig kell végrehajtani**67**

Az új, három irányelvből álló jogalkotási csomagot 2014. március 28-án hirdették ki: a 2014/24/EU³⁷ és a 2014/25/EU³⁸ irányelvek a korábbi irányelveket helyezik hatályon kívül, illetve módosítják, míg a 2014/23/EU irányelv³⁹ átfogó új szabályokat vezet be a koncessziókra vonatkozóan. A tagállamok általi végrehajtás időpontja néhány kivételtől eltekintve 2016. április 18. Mindazonáltal ezek az irányelvek már jelenleg is relevánsak a rendelkezések értelmezése szempontjából.

68

Az új közbeszerzési irányelvek célja a belső piac megfelelő működésének biztosítása, a közkiadások eredményességének növelése, a kis- és középvállalkozások részvételének elősegítése, valamint a közös társadalmi célok jobb támogatása a közbeszerzés által.

- 37 Az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 94., 2014.3.28., 65. o.).
- 38 Az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/25/EU irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 94., 2014.3.28., 243. o.).
- 39 Az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/23/EU irányelve a koncessziós szerződésekről (HL L 94., 2014.3.28., 1. o.).

69

A Bizottság jelezte, hogy különösen a tagállamok számára a Bizottság felé történő jelentéstételre előírt új beszámolási és nyomon követési előírások elősegíthetik a közbeszerzési szabályok helytelen alkalmazásából adódó hibák csökkentését⁴⁰. A meglévő esetjog kodifikálásával az új közbeszerzési irányelvek nagyobb jogbiztonságot nyújtanak és elérhetőbbé teszik a közbeszerzést az érintett szakemberek számára. Ezáltal lehetőséget nyújtanak egyúttal a tapasztalat és a személyzet

képesítésének odaítélési kritériumként történő alkalmazásához, valamint az összeférhetetlenség fogalom meghatározásához kapcsolódó bizonyos hibák megelőzésére. A jogszabályi keretek változása azonban egyes esetekben új hibatípusok megjelenéséhez is vezethet. Az építési beruházásokra és szolgáltatási szerződésekre vonatkozó egyes változások elemzése, valamint az ezekben a kohéziós politika területén felmerülő közbeszerzési hibák problémájának kezelését illetően rejlő potenciált a **11. háttérmagyarázat**⁴¹ taglalja.

40 Az Európai Bizottság sajtóközleménye (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-20_fr.htm?locale=fr).

41 A Számvevőszék 4/2011. sz. véleménye.

11. háttérmagyarázat

Az építési beruházásokra és szolgáltatásokra vonatkozó új közbeszerzési irányelvben bevezetett egyes változások elemzése

A meglévő tárgyalásos versenyeljáráson túl az **innovációs partnerség elnevezésű új eljárás bevezetése** (lásd: **1. háttérmagyarázat**). Az új, az ajánlatkérők számára rugalmasabb megközelítés csökkentheti az eljárási hibák számát az olyan esetekben, ahol a nyílt vagy meghívásos eljárás nem megfelelő. Az átláthatóság, megkülönböztetésmentesség és egyenlő bánásmód elveinek alkalmazása és érvényre juttatásuk ellenőrzése azonban nehezebb lehet.

Társadalmi és környezeti szempontok odaítélési kritériumként való alkalmazásának lehetősége. Az ellenőrzés során felkeresett tagállamok hatóságai aggodalmukat fejezték ki azzal a kockázattal kapcsolatban, hogy az új jogszabályok következtében bonyolultabbak lesznek az eljárások, ha társadalmi és környezeti szempontokhoz kapcsolódó odaítélési kritériumokat és szerződésteljesítési feltételeket lehet alkalmazni. Az e szempontokon alapuló beszerzések kihívások elé állítják az ajánlatkérőket az átlátható és megkülönböztetésmentes eljárások biztosítása terén. A tagállami rendszereknek további időre lehet szükségük ahhoz, hogy elegendő tapasztalatot szerezzenek a jogszerű és megfelelő odaítélési kritériumok és szerződésteljesítési feltételek meghatározásához.

A szerződések módosítására vonatkozó új jogi eszköztár. Az új rendelkezések nagyobb rugalmasságot tesznek lehetővé; speciális körülmények esetén a szerződések új közbeszerzési eljárás nélkül is módosíthatók. A szerződésmódosításhoz kapcsolódó hibák előfordulása valószínűleg csökkenni fog. Ezek a változások azonban nem oldják meg a projektek nem megfelelő, későbbi módosításokhoz vezető előkészítéséből eredő hibák problémáját.

A referenciamunkák maximális értékének pontos meghatározása. Ha a megfelelően indokolt esetek kivételével a szerződés becsült értékének kétszeresében korlátozzák az ajánlattevőktől elvárt minimális éves forgalmat, akkor az ajánlatkérők kevesebb, a jogszerűtlen kiválasztási kritériumokhoz kapcsolódó hibát fognak elkövetni.

Új rendszer bevezetése bizonyos szolgáltatásokra, mint pl. egészségügyi, oktatási és szociális szolgáltatások, amennyiben a szerződés értéke meghaladja a 750 000 eurót. A tagállamok az új rendszerben szabadon határozhatják meg nemzeti szabályait, feltéve, hogy azok összhangban állnak az uniós alapszerződések általános alapelveivel, valamint az irányelv rendelkezéseivel, különös tekintettel az átláthatóságra vonatkozóakkal. A tagállamok által meghatározott szabályoktól és azok összetettségétől függően az ESZA-ból finanszírozott oktatási és képzési szolgáltatásokhoz kapcsolódó hibák növekedhetnek.

70

A felmérésre választ adó ellenőrző hatóságoknak mindössze 40%-a volt azon a véleményen, hogy az új irányelvek segíthetik a hibák csökkentését, különösen a közbeszerzési eljárás kiválasztására, az ajánlattételi felhívás közzétételére, a kiválasztási kritériumok meghatározására, illetve az ajánlatok értékelésére vonatkozóan (a hibák elemzése a 22. bekezdésben található).

71

A DG GROW már adott tanácsokat az új irányelvek tagállami jogszabályokba történő átültetésének módjára vonatkozóan. Ez főként találkozókon történő részvétel keretében történt, de a tagállami szakértők számára konkrét tematikus megbeszéléseket is szerveztek.

72

Az új jogalkotási csomag említett jellemzőinek a szabálytalanságok előfordulásának csökkentésében játszott szerepe azok tagállami végrehajtásától függ.

Új beszámolási kötelezettségek**73**

Az új irányelvek új monitoring- és beszámolási kötelezettségeket vezetnek be. Az új kötelezettségek többek között a következők⁴²:

- a) A tagállamoknak először 2017 áprilisában, majd ezt követően háromévente monitoringjelentést kell benyújtaniuk a Bizottságnak, ami a következőkről tájékoztat⁴³:
 - i) a helytelen alkalmazás vagy a jogbizonytalanság leggyakoribb okai;
 - ii) a közbeszerzéssel kapcsolatos csalás, korrupció, összeférhetetlenség és más súlyos szabálytalanságok megelőzése, felderítése és megfelelő jelentése.
- b) A Bizottság a tagállamok jelentése alapján rendszeres jelentést tesz közzé a nemzeti közbeszerzési politikáknak az egységes piacon történő végrehajtásáról és bevált gyakorlatairól.

74

Megfelelő végrehajtásuk esetén ezek az új tagállami beszámolási- és monitoringkötelezettségek sokkal jobb tájékoztatást nyújthatnak a Bizottságnak arról, hogy az uniós közbeszerzési szabályokat miként alkalmazzák a gyakorlatban.

42 A 2014/24/EU irányelv 83–85. cikke.

43 Az első ilyen jelentés határideje 2017 áprilisa.

A tagállamok az első szintű ellenőrzésekre összpontosítanak és csak a közelmúltban kezdtek megelőző intézkedéseket tenni

A tagállamok illetve a Bizottság által hozott helyesbítő intézkedések

75

A kezdeményezett szintjén előforduló közbeszerzési hibákat a tagállami hatóságoknak kell tudniuk észlelni és korrigálni mielőtt a költségigénylést benyújtják a Bizottságnak. Ezek az úgynevezett „első szintű ellenőrzések”, amelyek a következőket foglalják magukban:

- a tagállamok irányító hatóságai által a kedvezményezett kifizetési kérelmén végzett ellenőrzések;
- a tagállam igazoló hatóságai által végzett ellenőrzések, beleértve az irányító hatóságok által szolgáltatott információk ellenőrzését is.

76

Amint arra a Számvevőszék⁴⁴ és a Bizottság saját ellenőrzései során már korábban rámutatott, a tagállami első szintű ellenőrzések még mindig nem elég eredményesek. Ennek következtében a közbeszerzési hibákat tartalmazó projektek kiadásait a tagállamok benyújtják a Bizottságnak az uniós költségvetésből történő megtérítésére.

77

Amennyiben a Bizottság egy már benyújtott költségigényléshez kapcsolódóan észlel közbeszerzési hibákat, a következő lehetőségeket választhatja:

- pénzügyi korrekció kiszabása az egyes érintett projektekre, vagy
- ha a Bizottság úgy véli, hogy nem lehetséges minden érintett szerződés ellenőrzése, átalánykorrekciót alkalmazhat az operatív program (illetve egy vagy több prioritási tengely) szintjén.

78

Az ilyen pénzügyi korrekciók esetében alkalmazott egységes megközelítés érdekében a Bizottság iránymutatásokat dolgozott ki, amelyek meghatározzák a közbeszerzési szabályok be nem tartása esetén alkalmazandó pénzügyi korrekciók mértékét⁴⁵. 2013 óta ezt bizottsági határozatban kodifikálták, ezáltal a megosztott irányítású alapokért felelős minden bizottsági szervezeti egység számára kötelező érvényű.

79

Amennyiben úgy véli, hogy egy tagállam irányítási és kontrollrendszerei hiányosak, a Bizottság megszakítja a kifizetési határidőket, hogy ezzel is a rendszerei javításához szükséges helyesbítő intézkedések meghozatalára ösztönözze a tagállamot. A megszakítás időtartama alatt az uniós költségvetésből nem folyósítanak kifizetést az operatív programra. A közbeszerzési irányítási és kontrollrendszer is ezen intézkedés hatálya alá eshet (lásd: **12. háttérmagyarázat** és **13. háttérmagyarázat**).

44 A Számvevőszék éves jelentései a 2012-es és 2013-as pénzügyi év költségvetésének végrehajtásáról.

45 A strukturális alapokból vagy a Kohéziós Alapból társfinanszírozott kiadások a közbeszerzési szabályoknak való nem megfelelés miatti pénzügyi korrekcióinak meghatározásáról szóló iránymutatások (COCOF 07/0037/03, 2007. november 29.); a Bizottság határozata az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén a Bizottság által végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatás meghatározásáról és jóváhagyásáról (C(2013) 9527 final, 2013. december 19.).

12. háttérmagyarázat

Példa kifizetés megszakítására

Spanyolországban az ellenőrző hatóság által 2011-ben végzett ellenőrzés feltárta, hogy a repülőterek és helikopter-repülőterek kezelője által lefolytatott szerződéskötési eljárások nem feleltek meg a közbeszerzési szabályoknak. A Bizottság ezért megszakította az adott szervezet által végrehajtott projektekre vonatkozóan folyósított kifizetéseket. 2014-ben a javított eljárások eredményes végrehajtását vizsgáló ellenőrzést követően a spanyolországi ellenőrző hatóság igazolta, hogy a szervezetnél folytatott közbeszerzési eljárások javultak, és azokat eredményesen alkalmazzák. A Bizottság újraindította a folyósítást. A szervezet számára felmerült, a problémák által érintett összes kiadásra vonatkozóan átalányalapú pénzügyi korrekciót alkalmaztak.

13. háttérmagyarázat

Példa cselekvési tervre

A **Cseh Köztársaságban** az irányítási és kontrollrendszerek súlyos hiányosságai miatt a Bizottság által előírt cselekvési tervet dolgoztak ki és fejlesztéseket eszközöltek. A rendszereket úgy korszerűsítették, hogy az ellenőrző hatóság, a Bizottság vagy a Számvevőszék által közbeszerzési hiba miatt szabálytalannak minősített kiadásokat a rendszer automatikusan kiszűri és nem nyújtja be a Bizottságnak kifizetésre.

80

A pénzügyi korrekciók – kivéve, ha azokat bizottsági határozat szabja ki – csak korlátozott visszatartó erővel bírnak a 2007–2013-as programozási időszak 2017-es lezárásáig tartó időszakban. Ennek oka, hogy a rendeletek alapján a tagállamok jogosultak a korrekciók által érintett kiadások más, támogatható kiadással történő kiváltására. Ezáltal a tagállamoknak folyósított források teljes összege a gyakorlatban csak ritkán csökken. A 2014–2020-as időszakra vonatkozóan a szabályok megváltoztak: a tagállamok forrást veszíthetnek, ha az irányító, az igazoló és az ellenőrző hatóságok által jogszerűnek és szabályszerűnek minősített kiadásokban később hibákra derül fény⁴⁶.

A tagállamokban csak a közelmúltban kezdtek meg a megelőző intézkedéseket**81**

Az ellenőrzés során felkeresett négy tagállamban a legtöbb megelőző intézkedést csak a 2007–2013-as időszak vége felé, jellemzően 2013-ban és 2014-ben kezdték végrehajtani.

46 Lásd: az 1303/2013/EU rendelet 143. cikke.

82

Három tagállamban – az Egyesült Királyságban, Olaszországban és a Cseh Köztársaságban – a közelmúltban a kohéziós politikához kapcsolódó közbeszerzések kérdésével foglalkozó minisztériumközi munkacsoportokat állítottak fel. Ezek a munkacsoportok az irányító hatóságokat, ellenőrző hatóságokat, végrehajtó szerveket, jogi

szolgáltatásokat és a közbeszerzéssel foglalkozó más szervezeti egységeket tömörítik, hasznos fórumai a tapasztalatcserének, és céljuk a közbeszerzésekkel kapcsolatos kérdések egységes kezelésére törekvés és a megfelelő intézkedések azonosítása. A **14. háttérmagyarázat** bemutatja egy ilyen hálózat kialakítását az Egyesült Királyságban.

14. háttérmagyarázat

Példa egy tagállami közbeszerzéssel foglalkozó minisztériumközi munkacsoportra

Az **Egyesült Királyságban** 2013-ban az ERFA angliai irányító hatóság a felmerülő közbeszerzési szabálytalanságokat áttekintő és a közbeszerzési megkeresésekkel foglalkozó belső hálózatot hozott létre. A hálózat tagjai az irányító hatóság jogászai, a programok végrehajtásáért felelős tisztviselők, egy közreműködő szervezet és tanácsadói minőségben az ellenőrző hatóság.

A hálózat a következő feladatokat végzi:

- felülvizsgálja és újra kiadja a nemzeti közbeszerzési előírásokat és a kapcsolódó iránymutatásokat;
- rendszeres videokonferenciákat tart az esettanulmányok, iránymutatások stb. megvitatására;
- áttekinti a közbeszerzéshez kapcsolódó rendszer- és projektellenőrzéseket valamint más vizsgálatokat.

Az informatikai eszközök segíthetik a közbeszerzési problémák kezelését, de ahhoz teljes körűen kell alkalmazni őket

83

Az információs technológiában rejlő lehetőségek elősegíthetik a közbeszerzés terén felmerülő hibák megelőzését és feltárását. Mind a Bizottság mind a tagállamok informatikai megoldásokat dolgoznak ki, mint pl.:

- a) e-közbeszerzés,
- b) adatgyűjtés és adatbázis-fejlesztés a hibák elemzésének elősegítéséhez,
- c) adatbányászati eszközök a csalásra utaló mintázatok és a szabálytalanságok felderítéséhez.

e-közbeszerzés

84

Az e-közbeszerzés ebben az összefüggésben az elektronikus hírközlés és tranzakciófeldolgozás közintézmények általi alkalmazását jelenti áruk, szolgáltatások és építési beruházások beszerzése során⁴⁷. Az e-közbeszerzés magában foglalja az elektronikus folyamatok bevezetését a közbeszerzési eljárás különböző szakaszainak – az ajánlattételi felhívás közzététele, a pályázati dokumentáció rendelkezésre bocsátása, az ajánlatok benyújtása, értékelés, odaítélés⁴⁸, megrendelés, számlázás és kifizetés⁴⁹ – támogatásához. A Bizottság 2014-es becslése szerint az uniós közbeszerzéseknek átlagosan körülbelül 10%-át bonyolítják elektronikus úton⁵⁰.

85

Az e-közbeszerzés az alábbi lehetőségeket nyújtja:

- a) a verseny és az értékarányosság javítása a pályázati kiírásokhoz való egységes piacon belüli hozzáférhetőség kiterjesztésével, beleértve a kkv-k számára történő hozzáférhetőséget is;

- b) a közbeszerzés irányítási hatékonyságának javítása a pályázati kiírások jobb hozzáférhetősége és a főbb folyamatok automatizálása által, amely mind a pályázók, mind az ajánlatkérők számára költségmegtakarítást eredményezhet;
- c) a szabálytalanságok, korrupció és csalás észlelésének és megelőzésének elősegítése⁵¹.

86

A **15. háttérmagyarázat** mutatja be az e-közbeszerzés alkalmazását az ellenőrzés során felkeresett tagállamokban.

87

A Bizottság az e-közbeszerzéssel kapcsolatos számos kísérleti projektet támogatott, és a 2013-as cselekvési tervében az e-közbeszerzés alkalmazásának növelését célzó intézkedést is szerepeltetett (lásd: **2. táblázat**). Az ellenőrzés időpontjában azonban ez az intézkedés még nem kezdődött meg.

47 Zöld könyv az elektronikus közbeszerzés Európai Unió belüli alkalmazásának kiterjesztéséről (COM(2010) 571 végleges, 2010. október 18.).

48 Az új közbeszerzési irányelvek nem írnak elő olyan kötelezettséget, amelynek értelmében a közbeszerzési eljárásnak a szerződés odaítélését követő bármely részében vagy az ajánlatkérő szervezetén belüli belső kommunikáció céljából elektronikus kommunikációs eszközöket kellene alkalmazni.

49 A 2014/24/EU és a 2014/25/EU irányelvek előírják a tagállamok számára, hogy az ezeknek az irányelveknek a hatálya alá tartozó kommunikációt és információcsere elektronikus úton folytassák. Ez magában foglalja az ajánlattételi felhívás közzétételét, a beszerzési dokumentumok elérhetőségét és az elektronikus benyújtást. Ezek az előírások 2016 és 2018 között lépnek majd életbe.

50 Éves áttekintés a 2013-as közbeszerzések végrehajtásáról (2014. augusztus 1., SWD(2014) 262 final).

51 Lásd például: a PwC és az Ecorys által az Utrechti Egyetem támogatásával az Európai Bizottság számára készített, 2013. június 30-i, „Identifying and reducing corruption in public procurement in the EU” (A korrupció feltárása és csökkentése az Unióban) című tanulmány (http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf).

Példák az e-közbeszerzés alkalmazására

- o **Olaszországban** a rendszer egy virtuális katalógust tartalmaz, amelyben a regisztrált cégek által felvett termékek találhatóak;
- o a **Cseh Köztársaságban** egységköltség-adatbázist fejlesztenek, hogy összehasonlítási alapul szolgáljon az ajánlattevőknek az átláthatóság és a tisztességes árazás érdekében;
- o **Spanyolországban** bizonyos feltételek fennállása esetén az ajánlatokat elektronikus úton is be lehet nyújtani.

88

Az ellenőrzés során Cipruson is látogatást tettünk az ott alkalmazott e-közbeszerzési rendszer áttekintése céljából (lásd: **16. háttérmagyarázat**).

16. háttérmagyarázat

e-közbeszerzés Cipruson

Cipruson 2010-ben indították el az e-közbeszerzést egy olyan webalapú eszköz formájában, amelyet a köz-igazgatási szervek egyre nagyobb mértékben alkalmaznak. 2014 végéig a hozzávetőlegesen 700 ajánlatkérő közül körülbelül 501 regisztrálta magát az e-közbeszerzés használatára. Egyes szolgáltatások használata továbbra is szabadon választható az ajánlatkérők és a gazdasági szereplők számára. A legtöbb ajánlatkérő az ajánlattételi felhívások közzétételére használja a rendszert. A 2014 végéig regisztrált felhasználók 21%-a külföldi cég. 2014-ben a rendszer valamennyi felhasználója számára elérhető kétnyelvű ügyfélszolgálatot indítottak. A ciprusi hatóságok e-közbeszerzési stratégiája 2016. június 30-i határidővel tervezi a teljes körű bevezetést, és az ehhez kapcsolódó képzéseket 2015 márciusában kezdték meg.

Csak a közelmúltban kezdődött meg a közbeszerzési hibákat tartalmazó adatbázisok informatikai hasznosítása

89

Mint azt korábban említettük, a közbeszerzési problémák terén jelentkező tendenciák átfogó megértéséhez teljes körű adatokra van szükség, az elemzésüket lehetővé tevő formában. A meglévő vagy új adatbázisoknak a tagállamok által a közbeszerzési hibák elemzésére történő felhasználása egy új fejlemény (lásd: 41. bekezdés) és a Bizottság még nem fejlesztette ki a szabálytalanságokat, beleértve a közbeszerzése során felmerülő szabálytalanságokat is tartalmazó adatbázist.

Adatbányászati eszközök – az ARACHNE csalásfelderítési rendszer példája

90

A Bizottság 2009-ben kezdte meg az ARACHNE elnevezésű csalásfelderítési informatikai rendszer kifejlesztését. A rendszer 2013-ban kezdett működni, tulajdonosa a Bizottság, és a rendszer karbantartását is a Bizottság látja el.

91

Az ARACHNE az ERFA, a KA és az ESZA keretében finanszírozott projektekkal kapcsolatos főbb adatokat, pl. a gazdasági társaságokat és a projekteket tartalmazza, hogy elemezni tudja az ezekben a projektekben részt vevő különféle gazdasági szereplők közötti kapcsolatokat. Ez a webalapú eszköz más külső nyilvános adatbázisokra mutató hivatkozásokot is tartalmaz. Az eszköz konkrét gazdasági társaságokra vonatkozóan jelzi az esetleges csalás gyanúját.

92

A Bizottság mind a 28 tagállam irányító és ellenőrző hatóságai számára lehetővé teszi adataik feltöltését és a rendszer térítésmentes használatát.

93

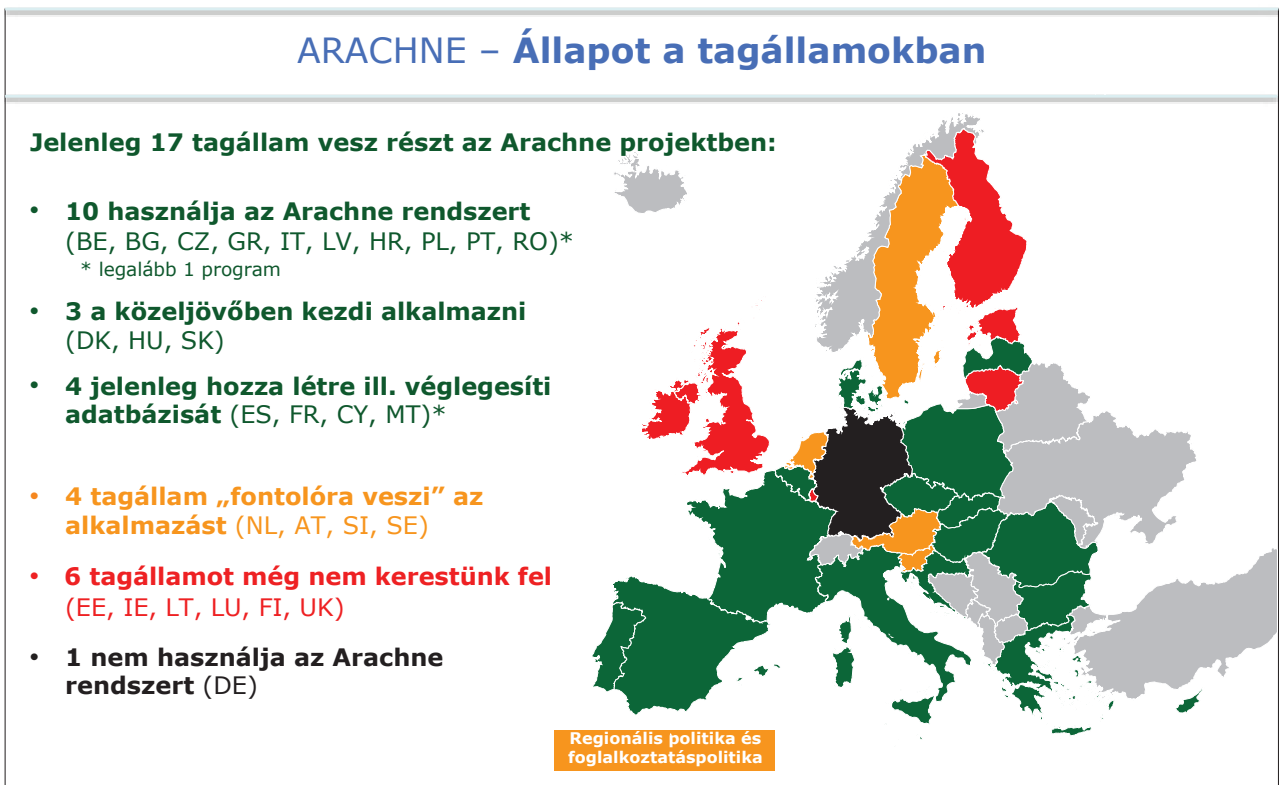
2015 februárjában a 28 tagállam közül 17 vagy már alkalmazta az eszközt, vagy kifejezte ez irányú szándékát (lásd: **10. ábra**).

94

Egy ilyen rendszer azonban csak akkor tud megfelelő módon működni, ha a tagállami hatóságok kellően nagy számban visznek fel átfogó és jó minőségű adatokat. 2014 végéig 14 tagállam adott legalább egy operatív programra vonatkozóan ilyen adatokat. Ahhoz, hogy az eszköz uniós szinten eredményes csalásfelderítési rendszer lehessen, a többi tagállamnak is adatokat kellene szolgáltatnia.

10. ábra

ARACHNE: a tagállamokban történő alkalmazás állapota 2015 februárjában



Forrás: Európai Bizottság.

95

Az uniós közbeszerzési politika kulcsfontosságú eszköz az egységes piac létrehozásában, valamint az Európa 2020 stratégia szerinti intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés megvalósításához és egyúttal a közforrások leghatékonyabb felhasználásának biztosításához.

96

A 2009–2013-as időszakban a közbeszerzéssel kapcsolatos hibák jelentős mértékben hozzájárultak a Számvevőszéknek az erre a szakpolitikai területre becsült általános hibaarányához, különösen az Európai Regionális Fejlesztési Alap és a Kohéziós Alap hibaarányai esetében. A súlyos hibák a tisztességes verseny csorbulásához vagy teljes hiányához, illetve ahhoz vezettek, hogy a szerződéseket nem a legjobb ajánlattevőknek ítélték oda.

97

A hibák több oknak tudhatók be. Problémát jelent a jogi és adminisztratív keretek összetettsége, beleértve a jogszabályok és/vagy iránymutatók nagy terjedelmét és azok gyakorlati alkalmazásának nehézségeit. Az elégtelen adminisztratív kapacitás a szabályok ismeretének hiányához és a beszerzendő konkrét munkákhoz vagy szolgáltatásokhoz kapcsolódó technikai szakértelem hiányához kapcsolódóan okoz hibákat. Az ajánlatkérők általi nem megfelelő projekttervezés és az elírások, tévesztések is problémát jelentenek.

98

A jelentés célja annak megállapítása volt, hogy a Bizottság és a tagállamok megfelelő intézkedéseket tesznek-e a kohéziós politika területén felmerülő közbeszerzési hibák problémájának kezelésére. A Számvevőszék megállapítása szerint a Bizottság és a tagállamok elkezdtek intézkedéseket hozni a probléma kezelésére, de még számos teendő áll előttük a probléma elemzése és az intézkedések végrehajtása terén.

A közbeszerzési hibákra vonatkozóan a Bizottság és a tagállamok csak nagyon korlátozott mértékben végeznek módszeres elemzést

99

A hibák átfogó elemzését mind a tagállamok, mind a Bizottság szintjén az egységes adatok hiánya akadályozza. Az ellenőrzés keretében felkeresett négy tagállamban azonban vannak jelek arra, hogy a közbeszerzési hibákkal kapcsolatos adatok gyűjtését elkezdték szisztematikus módon végezni, illetve ezt tervezik (lásd: 41. bekezdés). A hibák elemzése azonban még mindig korlátozottan valósul meg (lásd: 35–39. bekezdés). A Bizottság még nem hozott létre megbízható és átfogó, minden szabálytalanságot, beleértve a közbeszerzés során előforduló hibákat is tartalmazó adatbázist. Az ERFA-hoz és a KA-hoz kapcsolódó közbeszerzési hibák elemzését egy alkalommal, 2011-ben végezte el (lásd: 45. bekezdés).

1. ajánlás

- a) A Bizottság hozzon létre a szabálytalanságokat tartalmazó, a közbeszerzés során előforduló hibák érdemi elemzéséhez alapként használható adatbázist. Megfelelő, a saját adatbázisából származó és a tagállamok által rendelkezésre bocsátott adatokból kiindulva elemezze átfogóan a kohéziós politika területén felmerülő közbeszerzési hibák gyakoriságát, súlyosságát és okait. A Bizottság ezt az elemzést az új irányelvek által előírt közbeszerzési jelentés részeként tegye közzé.
- b) A tagállamok illetékes hatóságai fejlesszék ki és elemezzék a kohéziós politika területén felmerülő szabálytalanságokat, beleértve a közbeszerzés során előforduló hibákat is tartalmazó saját adatbázisaikat, valamint működjenek együtt a Bizottsággal ezen adatoknak a Bizottság munkáját elősegítő formában és időben történő átadása terén.

A Bizottság és a tagállamok már elkezdtek intézkedéseket hozni a probléma kezelésére, de még számos teendő áll előttük

100

A probléma átfogó elemzésének hiánya ellenére a Bizottság és a tagállamok már elkezdtek a probléma kezelésére irányuló intézkedéseket hozni.

A Bizottság által 2010 óta hozott jogalkotási és nem jogalkotási intézkedések megkezdték az általános probléma célzott kezelését. A közbeszerzéssel kapcsolatos új jogszabálycsomagot 2014-ben fogadták el, amelyet a tagállamoknak 2016 áprilisáig kell végrehajtaniuk (lásd: 67–74. bekezdés). A csomag új beszámolási kötelezettségeket ír elő a Bizottság és a tagállamok számára. Az új jogalkotási csomagnak a szabálytalanságok előfordulásának csökkentésében játszott szerepe annak tagállami végrehajtásától függ. Az európai strukturális és beruházási alapról szóló, a 2014–2020-as időszakra vonatkozó új jogszabályi keret bevezeti a tagállamok közbeszerzési rendszereire vonatkozó előzetes feltételrendszert. Ezek az előzetes feltételek hozzájárulhatnak a problémák kezeléséhez (lásd: 61–65. bekezdés). A tagállamoknak önértékelést kellett végezniük arról, hogy teljesítették-e ezeket a feltételeket, és ha igen, hogyan, valamint egy erről szóló összefoglalást kellett szerepeltetniük a 2014-ben benyújtott partnerségi megállapodásokban. Ezeket a feltételeket 2015 elejéig jelentős számú tagállam nem teljesítette (lásd: 61–65. bekezdés).

2. ajánlás

Amennyiben a közbeszerzésre vonatkozó előzetes feltételrendszert 2016 végéig nem teljesítik, a Bizottság hatáskörével élve következetesen függessze fel az érintett tagállamoknak folyósított kifizetéseket, ameddig azok nem orvosolták a hiányosságokat.

101

2013-ban a Bizottság belső technikai munkacsoportot hozott létre és belső cselekvési tervet dolgozott ki. Ez a Bizottságon belüli koordináció javulását jelzi. A legtöbb intézkedést azonban nem hajtották végre teljes egészében. Ezenkívül a cselekvési tervet a Bizottságnak csak néhány szervezeti egysége hagyta jóvá és a cselekvési tervet nem tették közzé (lásd: 56–60. bekezdés).

3. ajánlás

A Bizottság tegye naprakésszé és hozza nyilvánosságra a közbeszerzéssel kapcsolatos belső cselekvési tervét. A haladásról évente számoljon be. Ennek érdekében a Bizottság javítsa a kapcsolódó közbeszerzési kérdésekkel foglalkozó szervezeti egységei közötti koordinációt.

102

A közbeszerzési hibák még mindig jelentős hibaforrásnak számítanak, és számos teendő van még a probléma elemzése és az intézkedések végrehajtása terén. Jelenleg az intézkedések eredményes végrehajtására van szükség. Bár a belső technikai munkacsoport létrehozása pozitív fejlemény, de az alacsony szinten helyezkedik el a Bizottság szolgálatain belül, és a Bizottság nem vállalt magas szintű, koordinált vezetői szerepet (lásd: 55–60. bekezdés).

4. ajánlás

A Bizottság hozzon létre magas szintű csoportot, amely vezető szerepet vállal a közbeszerzési hibák problémájának kezelésében, és gondoskodik az intézkedések következetes végrehajtásáról a Bizottság valamennyi szervezeti egységénél. A csoportnak a közbeszerzés javításának, és szükség esetén egyszerűsítésének szószólójaként kell fellépnie.

103

A kezdeményezett szintjén előforduló közbeszerzési hibákat a tagállami hatóságoknak kell tudniuk észlelni és korrigálni mielőtt a költségigénylést benyújtják a Bizottságnak. Amint arra a Számvevőszék és a Bizottság saját ellenőrzései során már korábban rámutatott, a tagállami első szintű ellenőrzések még mindig nem elég eredményesek. Ennek következtében a közbeszerzési hibákat tartalmazó projektek kiadásait a tagállamok benyújtják a Bizottságnak az uniós költségvetésből történő megtérítésére (lásd: 76. bekezdés).

104

A Bizottság a 2007–2013-as programozási időszakban a korábbiakhoz képest nagyobb mértékben alkalmazta a pénzügyi korrekciókat. Azonban a pénzügyi korrekciók – kivéve, ha azokat bizottsági határozat szabja ki – csak korlátozott visszatartó erővel

bírnak a 2007–2013-as programozási időszak 2017-es lezárásáig tartó időszakban. Ennek oka, hogy a rendeletek alapján a tagállamok jogosultak a korrekciók által érintett kiadások más, támogatható kiadással történő kiváltására. Ezáltal a tagállamoknak folyósított források teljes összege a gyakorlatban csak ritkán csökken. A 2014–2020-as kiadási időszakra vonatkozóan a szabályok megváltoztak: a tagállamokkal szemben nettó korrekciók alkalmazhatók, ha az irányító, az igazoló és az ellenőrző hatóságok által jogszerűnek és szabályszerűnek minősített kiadásokban később hibákra derül fény (lásd: 75–80. bekezdés).

5. ajánlás

A Bizottság szabjon ki pénzügyi korrekciókat minden olyan esetben, amikor megállapítja, hogy egy tagállam első szintű ellenőrzéseinek eredményessége nem kielégítő, valamint a közbeszerzési irányelvek megsértésekor szükség esetén kezdeményezzen kötelezettségzegési eljárásokat.

105

A közbeszerzési hibák elemzését elősegítő bizottsági adatbázis (lásd: 1. ajánlás) szükségességén kívül az informatikai eszközök, mint pl. e-közbeszerzés és adatbányászat további előnyökkel járhatnak a közbeszerzés szempontjából és segíthetnek a problémák kezelésében. Az ellenőrzés időpontjában az ilyen eszközök alkalmazása tagállamonként eltérő szinten valósult meg, ezáltal akadályozva a bennük rejlő potenciális előnyök teljes körű kiaknázását (lásd: 83–94. bekezdés).

6. ajánlás

- a) A Bizottság jobban használja ki az informatikai fejlesztések által nyújtott lehetőségeket, beleértve az e-közbeszerzés, az adatbányászati eszközök, valamint az ezekhez kapcsolódó bevált gyakorlatok előmozdítását.
- b) A tagállamok jobban használják ki az e-közbeszerzés és az adatbányászati eszközök által nyújtott lehetőségeket.

A jelentést 2015. július 16-i luxembourgi ülésén fogadta el a Számvevőszék.

a Számvevőszék nevében



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
elnök

A Bizottság és a tagállamok szerepe a közbeszerzésben és a kohéziós politikában

Európai Bizottság:

- a) A **Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság** felügyeli az ERDA és a KA felhasználását, beleértve az operatív programok (OP-k) megtárgyalását és elfogadását. Figyelemmel kíséri és ellenőrzi az OP-k végrehajtását, beleértve a közbeszerzési szabályok betartását. A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság és A Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága egyaránt kiad iránymutatásokat, köztük néhányat a tagállamokkal együtt kidolgozva. Például ők adták ki a közbeszerzési szabályok megsértéséből adódó nem megfelelés esetén alkalmazott pénzügyi korrekciókról szóló iránymutatást¹;
- b) A **Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága** az ESZA felhasználását felügyeli, hasonlóan, mint ahogy a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság felügyeli az ERDA és a KA felhasználását (lásd fent);
- c) A **Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság** (korábban Belső Piaci és Szolgáltatási Főigazgatóság) felelős a közbeszerzési jogszabályok kidolgozásáért és azok végrehajtásának felügyeletéért. Figyelemmel kíséri és támogatja a tagállamokat a végrehajtásban, és szükség esetén kényszerítő intézkedéseket tesz.
- d) A **Költségvetési Főigazgatóság** felelős a költségvetési szabályozási keretek irányításáért, valamint javaslatot tesz az uniós költségvetés kidolgozására, végrehajtására és ellenőrzésére vonatkozó szabályozási keretrendszerre, és végrehajtja azt.

Tagállamok:

- a) Az **irányító hatóságok** felelnek az operatív programok irányításáért és végrehajtásáért. A programok végrehajtását végrehajtó szervekre ruháztatják át. Az irányító hatóság vagy végrehajtó szervei az irányításhoz kapcsolódó ellenőrzések keretében vizsgálják az közbeszerzési eljárásokat.
- b) Az **igazoló hatóságok** végzik el a kifizetési kérelmek végső ellenőrzését, mielőtt azokat benyújtják a Bizottságnak.
- c) Az **ellenőrző hatóságok** végzik a rendszerek és az egyedi projektekből vett minták utólagos ellenőrzéseit, mielőtt a jelentéseket benyújtják a Bizottságnak. Ellenőrzéseik kiterjednek a közbeszerzési irányítási rendszerek vizsgálatára, valamint a projektekre vonatkozóan végzett egyedi szabályszerűségi ellenőrzésekre is.

¹ A COCOF (az alapok koordinációja érdekében felállított bizottság) iránymutatásai. A strukturális alapokból és a Kohéziós Alapból társfinanszírozott kiadások a közbeszerzési szabályoknak való nem megfelelés miatti pénzügyi korrekcióinak meghatározásáról szóló iránymutatások (COCOF 07/0037/03, 2007. november 29.). A Bizottság határozata az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén a Bizottság által végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatás meghatározásáról és jóváhagyásáról (C(2013) 9527 final, 2013. december 19.).

A Számvevőszék által feltárt hibák elemzése alaponként (2009–2013)

	Tesztelt tranzakciók	Projekt, amelyeken belül közbeszerzési eljárásokat vizsgáltunk	Projekt, legalább egy közbeszerzési hibával	Összes hiba		Súlyos	Jelentős	Kisebb
				Szám	%			
ERFA	657	378	170	382	60	117	185	80
Kohéziós Alap	156	145	68	125	21	26	74	25
ESZA	607	171	42	80	19	25	29	26
Összesen	1420	694	280	587	100%	168	288	131

A pályázati eljárások különböző szakaszaikban előforduló hibák leírása és elemzése

	A hiba leírása	A Számvevőszék által feltárt hibák száma (2009–2013)			
		Súlyos	Jelentős	Kisebb	Összesen
Pályázatot megelőzően	Építési beruházások vagy szolgáltatások mesterséges felbontása kisebb beszerzésekre az értékhatár megkerülése érdekében	23	3	0	26
	Szerződések indoklás nélkül történő közvetlen odaítélése	21	2	0	23
	Nem megfelelő pályázati eljárás alkalmazása	27	10	1	38
	Pályázatot megelőző szakaszban összesen:	71	15	1	87
Pályázat	A közzétételi és átláthatósági előírásokkal, valamint a pályázati specifikációval kapcsolatos problémák	11	64	111	186
	Jogszerűtlen kiválasztási és odaítélési kritériumok meghatározása, illetve azok helytelen alkalmazása	33	128	6	167
	Eljárásbeli hiányosságok, beleértve a megfelelő dokumentáció hiányát	22	39	12	73
	Pályázati szakaszban összesen:	66	230	130	426
A szerződések kezelése	Szerződések közbeszerzési eljárás nélküli módosítása vagy tartalmuk bővítése	31	42	1	74
	ÖSSZESEN	168	288	131	587
		29%	49%	22%	100%

A Bizottság által 2009 és 2013 között kezdeményezett közbeszerzési szabálysértési eljárások

	2009	2010	2011	2012	2013	Összesen	Az Európai Bíróság elé utalva ¹
Belgium	1					1	
Bulgária	2					2	
Cseh Köztársaság							
Dánia							
Németország	4	1	1		1	7	1
Észtország							
Írország							
Görögország	8	6	4			18	3
Spanyolország	2			1		3	
Franciaország							
Olaszország	1	1	5	2		9	
Ciprus	1					1	
Lettország		1		1		2	
Litvánia							
Luxemburg							
Magyarország	2	2			1	5	2
Málta	2		1			3	
Hollandia	1	3				4	1
Ausztria			1	1		2	
Lengyelország			2	1		3	1
Portugália	1	1				2	
Románia	2	1		1		4	
Szlovénia		1				1	
Szlovákia	1					1	
Finnország							
Svédország	1				1	2	
Egyesült Királyság	3	1				4	
Összesen	32	18	14	7	3	74	8

¹ A németországi és hollandiai ügyekben 2012-ben született ítéletek. A két magyarországi és a spanyolországi ügyek közül kettőt visszavontak az Európai Bíróságról. Az egyik görögországi és a lengyelországi ügy még folyamatban van.

Összefoglaló

V

A Bizottság hosszú ideje foglalkozik a kohéziós politika területén előforduló közbeszerzési hibák problémájával, de most koordináltabb módon lát hozzá a közbeszerzési cselekvési terv égisze alatt (lásd a Számvevőszék észrevételét az 56. kérdésnél).

A közbeszerzési hibákkal az előző programozási időszakok óta foglalkoznak. Az ellenőrzések megállapításai segítettek a pénzügyi korrekciókra vonatkozó első, 2007-ben kiadott iránymutatás megfogalmazásában. Már a Bizottság is átfogó módon elemzi a kohéziós politika területén előforduló közbeszerzési hibákat. Erre az elemzésre évente kerül sor a nemzeti ellenőrző hatóságok által benyújtott éves ellenőrzési jelentések alapos értékelése, valamint a Bizottság saját ellenőrzési megállapításai révén („A megbízhatósági rés áthidalása” elnevezésű ellenőrzési vizsgálattal összefüggésben az ellenőrzési megállapítások fele a közbeszerzésekkel kapcsolatos). Ez az értékelés szerepel az érintett főigazgatóságok éves tevékenységi jelentéseiben.

A Bizottság együttes válasza a VI. és VII. pontra

A Bizottság már 2010 előtt is vállalkozott intézkedésekre közbeszerzési ügyek kezelése érdekében. Egyes tagállamokban már 2006-ban kiadtak cselekvési terveket a Bizottság által végzett ellenőrzések közbeszerzésekre vonatkozó megállapításainak nyomán követése érdekében. A közbeszerzési hibák ügyében elvégzett és 2011 májusában a közbeszerzési tanácsadó bizottságnak bemutatott horizontális elemzés¹ mellett a Bizottság 2011 októberében kiadott egy szolgálati munkadokumentumot is „A közbeszerzés területén a 2006–2009-es években előforduló hibák elemzése – a Bizottság által tett intézkedések és a további lépések” címmel.²

1 A Regionális Politikai Főigazgatóság által készített, az ERFA és a Kohéziós Alap által társfinanszírozott projektek tekintetében a közbeszerzési szabályok tagállami alkalmazásával kapcsolatos főbb ellenőrzési megállapításokról szóló dokumentum (CC/2011/08 EN).

2 Bizottsági szolgálati munkadokumentum: „Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009” (SEC(2011) 1179, 2011. október 5.) és

A közbeszerzési hibák Bizottság általi elemzése tükröződik a Bizottság 2013. december 19-i határozatában (C(2013) 9527 final) is, amely a közbeszerzési jogszabályok be nem tartása esetére vonatkozó pénzügyi korrekciók meghatározásáról szóló iránymutatást állapítja meg. Ez az iránymutatás a 2007 novembere óta létező iránymutatás frissített változata.³

A 2014–2020-as programozási időszakra vonatkozóan a Bizottság proaktív megközelítést alkalmaz a tagállamok támogatásában iránymutatás, nyomon követés és támogatás révén (pl. technikai segítségnyújtás útján), hogy 2016 végéig végrehajtsák a nem teljesített előzetes feltételekre vonatkozó nemzeti cselekvési terveiket. Ezzel a megelőző megközelítéssel a Bizottság az operatív programokra (OP-k) 2016 után történő kifizetések esetleges felfüggesztésének kockázatát kívánja csökkenteni, de nem tartja majd vissza magát e felfüggesztési eszköz alkalmazásától, amennyiben a cselekvési terv céljai és mérföldkövei egyértelműen nem teljesülnek.

VIII a) i)

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A Bizottság megvizsgálja a szabálytalanságkezelő rendszere (IMS) funkciói javításának lehetőségét a Számvevőszék hivatalos kéréseinek teljesítése érdekében. Az IMS és a CED/ABAC, valamint más bizottsági adatbázisok közötti lehetséges interoperabilitás vizsgálata jelenleg is zajlik.

Ezenkívül a saját ellenőrzései által észlelt hibákat illetően a Bizottság szolgálatai „MAPAR” (Management of Audit Processes, Activities and Resources – ellenőrzési folyamatok, tevékenységek és eszközök kezelése) néven közös informatikai ellenőrzési eszközt kezdenek használni az Európai Regionális Fejlesztési Alapra (ERFA), a Kohéziós Alapra (KA) és az Európai Szociális Alapra (ESZA) vonatkozóan.

3 Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, a Kohéziós Alapra és az Európai Szociális Alapra alkalmazandó 2007. november 29-i COCOF 07/0037/03-EN; az Európai Halászati Alapra alkalmazandó 2008. április 1-i EFFC/24/2008; valamint a 2012. január 11-i „SOLID/2011/31 REV”, vagyis a 2007–2013 közötti programozási időszakra vonatkozóan az uniós rendeleteknek a „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” általános program négy alapjából társfinanszírozott közbeszerzési szerződésekre történő alkalmazásában feltárt szabálytalanságokra alkalmazandó pénzügyi korrekciókról szóló iránymutatás.

Végül a Bizottság további lépéseket irányoz elő a közbeszerzési adatok elemzésének javítása érdekében, ideértve különösen az ilyen adatok gyűjtését, továbbá egy, a tényleges és várható közbeszerzési rendellenességek korai felismeréséhez szükséges adatelemző eszköz fejlesztését és az azokat kiváltó okok jobb megértését (a kohézió területén túl).

VIII a) ii)

A Bizottság elfogadja az ajánlást és megjegyzi, hogy annak a tagállamok a címzettjei.

Az IMS már biztosít egy olyan adatbázist a tagállamok számára, amely nemcsak a szabálytalanságok bejelentésére vonatkozó, ágazati szabályozásokban meghatározott kötelezettségnek való megfeleléshez, hanem nemzeti célokra használandó elemzések elvégzésére is alkalmazható.

VIII b)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást. Az európai strukturális és beruházási alapokat kezelő négy főigazgatóság (az európai strukturális és beruházási alapokat kezelő főigazgatóságok) főigazgatói már rendszeresen üléseznek az „előzetes feltételrendszer felfüggesztésével foglalkozó bizottságban”, amelyhez a Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság (DG GROW) is kapcsolódik⁴. Az előzetes feltételrendszer nem teljesítése esetén alkalmazandó nemzeti cselekvési tervek végrehajtása által egyszerre megelőző és – a kifizetések felfüggesztése által – helyesbítő megközelítést alkalmaznak továbbra is, szigorú és következetes módon.

⁴ Ez a bizottság koordinálja és készíti elő a felfüggesztésről szóló határozatokra vonatkozó ajánlásokat – ideértve a felfüggesztésről szóló határozattervezeteket előkészítését – 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 szóló, 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 19. cikke (5) bekezdésének és 142. cikke (1) bekezdése e) pontjának és az 1306/2013/EU rendelet (a KAP „horizontális rendelete”) 41. cikkének alkalmazásában, továbbá tanácsadást nyújt az európai strukturális és beruházási alapokat kezelő négy főigazgatóság főigazgatói számára az ehhez kapcsolódó ügyekben.

VIII c)

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást és 2014 nyara óta már alkalmazza is azt igazgatói szinten az osztályait összefogó jobb koordinálás bevezetésével.

A Bizottság igyekszik a Bizottság szolgáltatainak szélesebb körében is támogatást szerezni a közbeszerzési cselekvési tervnek. Ezenkívül tervezi a cselekvési terv magasabb szinten történő elfogadtatását is.

VIII d)

A Bizottság elfogadja ezt a részben már végrehajtott ajánlást, és támogatja a közbeszerzés javítását célzó kezdeményezéseket.

Az európai strukturális és beruházási alapokért (esb-alapok) és a belső piacért felelős biztosok között rendszeresen kapcsolattartást terveznek, melynek formája még nem eldöntött. A biztosok csoportja tapasztalt külsős érdekelt feleket is meghívhat az ülésekre, amennyiben ezt hasznosnak véli. A Bizottság támogatja a magas szintű vezetői szerep ötletét is, és hozzáteszi, hogy a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság (DG REGIO) és a Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság (DG GROW) igazgatói 2014 júliusa óta rendszeresen üléseznek. Ezen a szinten már kaptak meghívást tapasztalt külsős érdekelt felek az ülésekre.

VIII e)

A Bizottság elfogadja az ajánlást és úgy véli, hogy már végzi az ajánlott intézkedéseket. Lásd még a Bizottság VIII. b) kérdésre adott fenti válaszát.

A Bizottság továbbra is pénzügyi korrekciókat fog kiszabni minden olyan esetben, ha megállapítja, hogy egy tagállam első szintű ellenőrzéseinek eredményessége nem kielégítő. Amennyiben súlyos hiányosságokat fedez fel, megelőző és helyesbítő intézkedéseket – például cselekvési terveket, kifizettségmeggazdálkodásokat és pénzügyi korrekciókat – vezet be, amivel biztosítja a Bizottságnak bejelentett korábbi és jövőbeni kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét. A kifizetéseket a programok irányítási és kontrollrendszerei ismételt leromlásának megakadályozása érdekében addig nem folytatják, amíg a rendszereket nem fejlesztik, és nem végeznek szigorú felügyeletet a javító intézkedések bevezetése után.

A közbeszerzési irányelvek tartós megsértése esetén a Bizottság továbbra is kötelezettségszegési eljárásokat kezdeményez, amennyiben szükséges.

VIII f)

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

Mivel az e-közbeszerzés különösen javítja az átláthatóságot, megkönnyíti a határokon átnyúló pályáztatást és a kkv-k részvételét, valamint egyszerűbbé teszi az adminisztratív eljárásokat, a 2014. évi irányelvek számos e-közbeszerzési kötelezettséget fogalmaznak meg. E rendelkezések helyes és gyors átültetése a Bizottság egyik kiemelt feladata.

Az adatbányászati eszközöket illetően a Bizottság elvégzi az ajánlott lépéseket. Ennek megfelelően aktívan népszerűsíti az ARACHNE, egy általa fejlesztett kockázatértékelő megelőző eszköz használatát a felelős tagállami hatóságok körében. Ez az eszköz jelentős javulást hozhat például a közbeszerzési eljárásokhoz, az összeférhetlenséghez vagy a támogatásoknak bizonyos gazdasági szereplőkhöz való koncentrációjához kapcsolódó kockázatok megelőzésében és felismerésében. Ezen túlmenően segíthet a csalásra figyelmeztető jelzések azonosításában is. A Bizottság elismeri és támogatja más, ehhez hasonló adatbányászati eszközök használatát is.

VIII g)

A Bizottság elfogadja az ajánlást és megjegyzi, hogy annak a tagállamok a címzettjei.

Bevezetés

10

A Bizottság hangsúlyozza, hogy a megosztott irányítás szerint a közbeszerzéssel kapcsolatos szabályozási keret bevezetése a tagállamok hatáskörébe tartozik. Szintén a tagállamok felelnek azért, hogy hogyan ültetik át a közbeszerzési irányelveket a nemzeti jogrendszerükbe.

Észrevételek

24

A Bizottság a Számvevőszék által említett különjelentésben adott válaszára hivatkozik.

25

Egy bizonyos fokú összetettség szükséges minden közbeszerzési rendszerben, hogy minimálisra csökkentsék az ajánlatkérők önkényes magatartását, és fenntartsák az egyenlő bánásmódot, a megkülönböztetés tilalmára és az átláthatóságra vonatkozó alapelveket.

A Bizottság olyan eseteket is ismer, ahol a nemzeti jog túlmutat az irányelvekben meghatározott kötelezettségeken.

Együttes válasz a Bizottságtól a 26. és a 27. kérdésre

A Bizottság számos intézkedést dolgozott ki az adminisztratív kapacitás hiányának megoldására. Az intézkedéseknek a (jelentés 56. bekezdésében említett) közbeszerzési cselekvési tervben található két példája kifejezetten erre a problémára irányul. A Bizottság 2015-ben véglegesítette a közbeszerzésben előforduló leggyakoribb hibák elkerülésére vonatkozó iránymutatást, amely az alapos tervezés szükségességét hangsúlyozza. Ezenkívül helyzetfelmérést is végzett 2015-ben az EU-ban fellelhető, az esb-alapokkal kapcsolatos közbeszerzések megfelelőségének és minőségének biztosításával kapcsolatos adminisztratív kapacitásról, rendszerekről és gyakorlatokról. Ez a felmérés konkrét ajánlásokat fogalmaz meg az egyes tagállamokban az adminisztratív kapacitás javítására.

29 a)

A Bizottság megállapítja, hogy a Cseh Köztársaságban tagállami szinten létezik egy, a Közbeszerzési Hivatalból, (koordináló minőségében) a Regionális Fejlesztési Minisztériumból és más kapcsolódó szervekből álló munkacsoport, amelynek célja a közbeszerzési jogszabályok értelmezésének összehangolása.

32

A tagállamok által a szabálytalanságkezelő rendszeren (IMS) keresztül a Bizottságnak bejelentett szabálytalanságokat nemcsak az EU pénzügyi érdekeinek védelméről és a csalás elleni küzdeletről szóló éves jelentés elkészítéséhez használják fel, hanem a 2000–2006-os programozási időszak lezárása miatt, illetve az ellenőrző hatóságokkal tartandó éves koordinációs ülések keretében is elemzik őket.

A bejelentett adatokat kockázatelemzési célokra is felhasználják – név szerint – a következők: a Bizottság ellenőrei a kiküldetések előkészítésére és az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF). Az adatokhoz kérésre a Számvevőszék ellenőrei is hozzáférnek.

33

Az OLAF a tagállamok által a Bizottság nevében bejelentett szabálytalanságokat az IMS-en keresztül kapja meg. A Bizottság hangsúlyozza, hogy a bejelentett szabálytalanságok besorolása nem statikus és jól körülhatárolt folyamat. A pillanat, amikor a tagállamok besorolják az ügyet, a nemzeti jogalkotástól, a gyakorlatoktól és a nemzeti politikától is függ. Egyes esetekben bizonyos fokú idegenkedés tapasztalható azzal kapcsolatban, hogy egy ügyet túl korán „csalásnak” minősítsenek, mert ez a nemzeti jogalkotás szerint felelősségi következményeket vonhat maga után.

Ezért megtörténhet az, hogy egy eredetileg nem a „csalás gyanúja” kategóriába besorolt szabálytalanság státusza megváltozzon az ügyvel kapcsolatos későbbi friss információk vagy a kapcsolódó eljárások fejleményeinek tükrében. Ehhez hasonlóan egy ügy státusza, amelyet eredetileg a „csalás gyanúja” kategóriába soroltak, egyszerű „szabálytalanságra” változtatható, például a bíróságok vagy a nyomozó szervek és hatóságok döntése alapján.

35

Lásd a Bizottság 26. és 27. kérdésre adott együttes választát.

38 b)

A közbeszerzési ügyek valóban kiemelt helyen vannak a napirenden Olaszországban, mert ez az ERFA számára a pénzügyi korrekciók döntő forrása.

A kapcsolódó gyengeségek kezelésének szükséges kiindulópontja a közbeszerzési hibák számba vétele és elemzése.

39

A Bizottság 2011. évi elemzése⁵ alapján konkrét lépéseket tett e kockázatok csökkentésére és a tagállamok támogatására irányuló kötelezettségvállalása körében; így különösen kiegészítő iránymutatást és képzést nyújtottak az irányító hatóság részére az azonosított kockázatokról, illetve a pénzügyi korrekciók, kifizetésmegszakítások és felfüggesztési eljárások időszerű végrehajtására irányuló intézkedésekről, továbbá folytatták a legkockázatosabb területeket célzó ellenőrzéseket. Ezeket a lépéseket az összes európai strukturális és beruházási alapokat kezelő főigazgatóság, a Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság (DG GROW) és az Európai Beruházási Bank (EBB) között 2013-ban létrejött, a közbeszerzési jogszabályok végrehajtásának javítását célzó közbeszerzési cselekvési terv fogta össze.

44 a)

Az éves ellenőrzési jelentésekben nyújtott információk célja, hogy az OP-k megbízhatósági eljárásában használják fel őket, és nem az, hogy a közbeszerzési hibák elemzését végezzék el rajtuk.

Lásd még a Bizottság 39. kérdésre adott választát.

44 c)

A közbeszerzési ügyeket az ellenőrző hatóságokkal tartott kétoldalú megbeszélések keretén belül vitatják meg akkor, amikor azok az érintett tagállam/program számára jelentőséggel bírnak.

⁵ Bizottsági szolgálati munkadokumentum: „Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009” (SEC(2011) 1179, 2011. október 5.) és „A Regionális Politikai Főigazgatóság által készített, az ERFA és a Kohéziós Alap által társfinanszírozott projektek tekintetében a közbeszerzési szabályok tagállami alkalmazásával kapcsolatos főbb ellenőrzési megállapításokról szóló dokumentum” (CC/2011/08 EN).

46

A Bizottság szolgálatai „MAPAR” (Management of Audit Processes, Activities and Resources – ellenőrzési folyamatok, tevékenységek és eszközök kezelése) néven informatikai eszközt fejlesztettek, amely már használatban van. Az ERFA, a KA és az ESZA közös eszközének egyik funkciója a megállapítások bevezetése és osztályozása a hiba tipológiája alapján és egy kategórián belül (pl. közbeszerzés) az alkategória beazonosításával (az ösztönző hatás hiánya, program nincs bejelentve, stb.).

Mind a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság (DG REGIO), mind a Foglalkoztatási Főigazgatóság (DG EMPL) használni fogja a MAPAR-t, hogy valamennyi ellenőrzési megállapítást horizontálisan nyomon követhessen és az alapok hatékonyabb és eredményesebb kezelése céljából rendszeresen frissíteni fogja a kockázati pontszámokat tartalmazó táblázatot. Ez a Bizottság által észlelt valamennyi közbeszerzési ellenőrzési ügyre vonatkozik.

Ezen túlmenően az IMS-adatbázis is a tagállamok rendelkezésére áll, amely eszközön keresztül bejelenthetik az észlelt szabálytalanságokat, köztük a közbeszerzéssel kapcsolatos szabálytalanságokat is. Az adatbázis a Bizottság összes kapcsolódó szolgálata számára hozzáférhető.

47

A Foglalkoztatási Főigazgatóság (DG EMPL) 2012-ben az irányítási ellenőrzések egy tematikus auditálása keretében azonosította a közbeszerzési jogszabályok megsértésének konkrét ügyeit, amelyeket a tagállami ellenőrzéseken nem észleltek. A jelentést és a következtetéseit számos alkalommal megvitatták a tagállami hatóságokkal.

Lásd még a Bizottság 46. kérdésre adott válaszát.

48

Az IMS-t arra tervezték, hogy a tagállamok általa bejelenthessék a Bizottságnak a (csalárd és nem csalárd, ideértve a közbeszerzéshez kapcsolódó) szabálytalanságokat.

A közbeszerzési szabálytalanságokkal kapcsolatban – a strukturált mezőkön kívül – további információ is elérhető az IMS-rendszer szövegmezőiben. Az adatok hasznosíthatósága azonban az információ minőségétől és a tagállami hatóságok

által benyújtott adatok részletességének mértékétől függ.

A rendszert nem úgy tervezték, hogy a Számvevőszék által említett információ – teljes mértékben strukturált mezőkön keresztül – kinyerhető legyen belőle.

Lásd a Bizottság 32. és 46. kérdésre adott válaszát.

49

A Bizottság már régóta foglalkozik ezzel a kérdéssel, ám most a közbeszerzési cselekvési terv keretében sokkal koordináltabb módon közelíti meg azt.

A Bizottság emlékeztet a 39. kérdésben hivatkozott dokumentumokra (a hibák elkerüléséről szóló iránymutatás és az adminisztratív kapacitásról szóló helyzetfelmérés).

51

A közbeszerzési hibák Bizottság általi elemzése tükröződik az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén a Bizottság által végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatás meghatározásáról és jóváhagyásáról szóló, 2013. december 19-i bizottsági határozatban (C(2013) 9527 final). Ez az iránymutatás a 2007 óta létező iránymutatás frissített változata.

57

2015 júniusának végéig tovább haladt előre a közbeszerzési cselekvési terv végrehajtása. A 12 intézkedésből három zárult be (ahogy azt a Számvevőszék az alábbi a)–c) pontban kijelenti), hét végrehajtás alatt van, és két intézkedést hosszú távra terveznek, és még nem kezdték el őket.

A még el nem kezdett két intézkedés a 11. számú (Közbeszerzési minőségirányítási rendszerek) és a 12. számú (Iránymutatásokkal kapcsolatos tanácsadás) hosszú távú intézkedés a **2. táblázatban**.

58 a)

A Bizottság igyekszik az ezt megelőző időszakhoz képest szélesebb és lehetőleg az érdekelt felek magasabb szintjén is elfogadtatni a közbeszerzési cselekvési tervet.

58 b)

A munkacsoportot a főigazgatói szinten létrehozott, a gyengébb tagállamokban az alapok kapacitásának megerősítésével foglalkozó szolgáltatói csoport alcsoportjaként hozták létre. A szolgáltatói csoport a Főtitkárság alá tartozik.

A Bizottság úgy véli, hogy a technikai problémák technikai nyomon követést igényelnek az irányítás felügyelete alatt, amely aktívan közreműködik a közbeszerzési munkacsoport munkájában, amennyiben szükséges.

A Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság (DG REGIO) és a Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság (DG GROW) igazgatói 2014 júliusa óta rendszeresen üléseznek, és nagyon magas szinten (főigazgatók és biztosok) tárgyaltak a rendszeres találkozók lehetőségéről.

60

Az elmúlt években minden biztos felhívta a figyelmet a közbeszerzési problémákra, és felkérte a tagállamokat, hogy fejlesszék rendszereiket. Ezt visszhangozták az elmúlt hat évben a regionális politikáért felelős biztosok is a mentesítési eljárás keretében lefolytatott meghallgatásukon. Ezenkívül a vonatkozó éves tevékenységi jelentésében minden főigazgató jelentette a közbeszerzéshez kapcsolódó problémák kezelésére hozott intézkedéseket, és hasonlóképpen felszólítja a tagállamokat, hogy javítsák rendszerüket.

A Bizottság úgy véli, hogy valamennyi közbeszerzési tevékenységet az érintett bizottsági szolgálatok felső vezetése (európai strukturális és beruházási alapokat kezelő főigazgatóságok és DG GROW) kezdeményez, és szigorúan felügyeli őket.

61

Az előzetes feltételrendszer és a 2014-ben elfogadott partnerségi megállapodások keretében 12 cselekvési tervet fogadtak el a 2014–2020-as programozási időszakra⁶, amelyeket 2016-ig kell értékelni.

A Bizottság proaktív megközelítést alkalmaz a tagállamok támogatásában iránymutatás, nyomon követés és támogatás révén (pl. technikai segítségnyújtás útján), hogy 2016 végéig végrehajtsák a nem teljesített előzetes feltételekre vonatkozó nemzeti cselekvési terveiket. Ezzel a megelőző megközelítéssel a Bizottság az OP-kra 2016 után történő kifizetések esetleges felfüggesztésének kockázatát kívánja csökkenteni, de nem tartja majd vissza magát e felfüggesztési eszköz alkalmazásától, amennyiben a cselekvési terv céljai és mérőföldkövei egyértelműen nem teljesülnek.

63

A Bizottság a 60. és 61. kérdésekre adott válaszokra hivatkozik és hangsúlyozza, hogy a vonatkozó közös és/vagy konkrét jogalkotási és programozási keret megfelelő végrehajtása prioritást élvez a felhasználás előtt.

71

A Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság szintén válaszolt a tagállami hatóságok által feltett konkrét kérdésekre, és létrehozott egy informatikai eszközt, a WIKI-t, ahova feltöltik a kérdéseket és a válaszokat, és elérhetővé teszik őket valamennyi tagállami hatóság számára.

74

A Bizottság úgy tervezi, hogy iránymutatást nyújt a tagállamok számára a monitoringjelentés megfogalmazásához a Bizottság tájékoztatási igényei szerint.

76

Az első szintű ellenőrzéseken az irányítási ellenőrzés nem megfelelő hatékonysága miatt a Bizottságban komoly aggályok merültek fel (DG REGIO 2014. évi éves tevékenységi jelentése, 50. oldal).

⁶ BG, CZ, EL, IT, MT, LV, PL, HU, HR, SI, SK és RO esetében.

2014-ben és 2015-ben megvitatták az „irányítási ellenőrzésekre vonatkozó iránymutatás” elnevezésű dokumentumot a tagállamokkal, amelyet 2015 júliusában fognak közzétenni. A dokumentumban található egy közbeszerzési ellenőrzéseknek szentelt fejezet is. Ez nem része a közbeszerzési cselekvési tervnek, mert ez az irányítási ellenőrzések valamennyi típusát felöleli.

80

A 2007–2013-as programozási időszak jogszabályi rendelkezéseinek megfelelően a rendelet lehetővé teszi a szabálytalan kiadás kiváltását egy támogatható kiadással, ha az új kiadást az irányító és az ellenőrző hatóságok már ellenőrizték. Ennek ellenére az ilyen pénzügyi korrekciók miatt a tagállamok forrást veszíthetnek a lezáráskor, amikor a kiadás kiváltása egy későbbi kifizetési kérelem hiányában már nem lehetséges.

A 2014–2020-as időszakban és az 1303/2013/EU rendelet 145. cikke szerint a pénzügyi korrekció a támogatás nettó csökkenését vonja maga után akkor is, ha a rendszerek hatékony működésében az ellenőrző hatóság által a Bizottság vagy az Európai Számvevőszék általi feltárását megelőzően nem észlelt és nem jelentett súlyos hiányosság áll fenn.

87

A közigazgatás modernizálását célzó, a folyamat egészét átfogó (end-to-end) e-közbeszerzésről szóló közleményének (COM(2013) 453) folytatásként a Bizottság számos intézkedést kezdeményezett az e-közbeszerzés népszerűsítésére:

- Szakpolitikai szinten az e-közbeszerzés elterjedésére vonatkozó célkitűzéseket az egységes digitális piac megvalósítását célzó átfogó szakpolitikai csomag tartalmazza (COM(2015) 192).
- A Bizottság megkezdte a munkát az e-közbeszerzésről szóló egyeztető fórumon (EXEP), amely a kormányzás, a szabályozás és az interoperabilitás területén a bevált gyakorlatok megosztásán, terjesztésén és egyértelműsítésén munkálkodik.

- A Bizottság támogatja az e-SENS e-Tendering kísérleti projektjét, amely lehetővé teszi a határokon átnyúló interoperabilitást. A gazdasági szereplőknek csak egyetlen szoftvert kell majd használniuk ahhoz, hogy több e-Tendering megoldással is kommunikálhassanak Európa-szerte. Mindezek felett a Bizottság megkezdte az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (CEF) használatát, hogy a közbeszerzés digitalizálásának más aspektusait is lefedje, ideértve az e-számlázást és az egyszerűsítést.
- Uniós pénzeszközöket mozgósítanak az ERFA-n/KA-n vagy az ESZA-n keresztül, hogy segítsék a tagállamokat abban, hogy fejlesszék az e-közbeszerzésre való teljes áttéréshez szükséges adminisztratív kapacitásukat és infrastruktúrájukat (ideértve egy e-közbeszerzési platform fejlesztését).

89

Lásd a Bizottság 26., 27. és 46. kérdésre adott válaszát.

91

Az ARACHNE-t azért tervezték, hogy segítse a tagállamokat az irányítási ellenőrzésekben, illetve csalásfelderítési rendszerként szolgáljon. A rendszer a közbeszerzéshez kapcsolódó számos kockázati mutatót tartalmaz, például: az ajánlati felhívás közzététele és a szerződés aláírásának időpontja között eltelt idő; kizárt pályázatok száma/beérkezett pályázatok száma; érvényes ajánlattevők száma; tárgyalásos, meghívásos eljárásban vagy közvetlen odaítéléssel megkötött szerződések értéke/teljes projektköltség; a szerződéskiegészítések száma az ágazat átlagához képest; a múltban a kedvezményezettrel kapcsolatban közbeszerzési eljárásokra alkalmazott pénzügyi korrekciók.

Másodszor, az ARACHNE felismeri a kedvezményezettek, ajánlattevők és alvállalkozók részvételét a különböző projektekben és programokban, továbbá azonosítja az egyes projektek végrehajtásában részt vevő jogalanyok közötti kapcsolatokat.

A Bizottság válaszai

94

Érdemes megjegyezni, hogy a 2007–2013-as szabályozás nem kötelezte a tagállamokat arra, hogy például csalás elleni stratégiákat vezessenek be. A 2007–2013-as programozási időszakban a felhasználók nagy része beleegyezett, hogy a rendszer tesztelése érdekében használni fogja az ARACHNE-t. Így számos tagállam döntött úgy, hogy a felelősségi körükbe tartozó operatív programoknak csak egy részéről küld adatokat. 2015 közepére négy további tagállam is küldött adatokat legalább egy OP-ra vonatkozóan.

A Bizottság a 2014–2020-as időszakban a felhasználók számának további emelkedését reméli. Az ARACHNE ebben az időszakban hatékony eszköz lehet a csalás kockázatának csökkentésében.

Következtetések és ajánlások

97

Lásd a Bizottság 26. és 27. kérdésre adott együttes válaszát.

98

A Bizottság az előző programozási időszakok óta foglalkozik a közbeszerzési hibákkal. Az ellenőrzések megállapításai segítettek a pénzügyi korrekciókra vonatkozó első, 2007-ben kiadott iránymutatás megfogalmazásában.

A Bizottság most koordináltabban és még részletesebben foglalkozik ezzel a problémával a közbeszerzési cselekvési terv égisze alatt.

99

A Bizottság – amikor az ellenőrzések problémákat azonosítottak – végrehajtotta a megfelelő intézkedéseket és korrekciós cselekvési terveket az egyes tagállamokban. Az általa készített elemzés hozzájárult a közbeszerzési jogszabályoknak való nem megfelelésért végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatás 2013-as frissítéséhez.

A megbízható és átfogó, minden szabálytalanságot tartalmazó adatbázis létrehozásával kapcsolatban a Bizottság a 32., 46. és 48. kérdésre adott válaszára, az elkészített dokumentumokra vonatkozóan pedig a 26. és a 27. kérdésre adott együttes válaszára hivatkozik.

1. ajánlás a)

A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A Bizottság megvizsgálja szabálytalanságkezelő rendszere (IMS) funkciói javításának lehetőségét a Számvevőszék hivatalos kéréseinek teljesítése érdekében. Az IMS és a CED/ABAC, valamint más bizottsági adatbázisok közötti lehetséges interoperabilitás vizsgálata jelenleg is zajlik.

Ezenkívül a saját ellenőrzései által észlelt hibákat illetően a Bizottság szolgálatai „MAPAR” (Management of Audit Processes, Activities and Resources – ellenőrzési folyamatok, tevékenységek és eszközök kezelése) néven közös informatikai ellenőrzési eszközt kezdenek használni az Európai Regionális Fejlesztési Alapra (ERFA), a Kohéziós Alapra (KA) és az Európai Szociális Alapra (ESZA) vonatkozóan.

Végül a Bizottság további lépéseket irányoz elő a közbeszerzési adatok elemzésének javítása érdekében, ideértve különösen az ilyen adatok gyűjtését, továbbá egy, a tényleges és várható közbeszerzési rendellenességek korai felismeréséhez szükséges adatelemző eszköz fejlesztését és az azokat kiváltó okok jobb megértését (a kohézió területén túl).

1. ajánlás b)

A Bizottság elfogadja az ajánlást és megjegyzi, hogy annak a tagállamok a címzettjei.

Az IMS már biztosít egy olyan adatbázist a tagállamok számára, amely nemcsak a szabálytalanságok bejelentésére vonatkozó, ágazati szabályozásokban meghatározott kötelezettségnek való megfeleléshez, hanem nemzeti célokra használandó elemzések elvégzésére is alkalmazható.

100

A Bizottság már 2010 előtt is vállalkozott intézkedésekre közbeszerzési ügyek kezelése érdekében. A közbeszerzési megállapítások nyomán követését célzó cselekvési tervek már 2006-ban is készültek számos tagállamban. A közbeszerzési hibák ügyében elvégzett és 2011 májusában a közbeszerzési tanácsadó bizottságnak bemutatott horizontális elemzés mellett a Bizottság 2011 októberében kiadott egy szolgálati munkadokumentumot is „A közbeszerzés területén a 2006–2009-es években előforduló hibák elemzése – a Bizottság által tett intézkedések és a további lépések” címmel.

A közbeszerzési hibák Bizottság általi elemzése tükröződik a Bizottság 2013. december 19-i határozatában (C(2013) 9527 final) is, amely a közbeszerzési jogszabályok be nem tartása esetére vonatkozó pénzügyi korrekciók meghatározásáról szóló iránymutatást állapítja meg. Ez az iránymutatás a 2007 novembere óta létező iránymutatás frissített változata volt.

A 2014–2020-as programozási időszakra vonatkozóan a Bizottság proaktív megközelítést alkalmaz a tagállamok támogatásában iránymutatás, nyomon követés és támogatás révén (pl. technikai segítségnyújtás útján), hogy 2016 végéig végrehajtsák a nem teljesített előzetes feltételekre vonatkozó nemzeti cselekvési terveiket. Ezzel a megelőző megközelítéssel a Bizottság az OP-kra 2016 után történő kifizetések esetleges felfüggesztésének kockázatát kívánja csökkenteni, de nem tartja majd vissza magát e felfüggesztési eszköz alkalmazásától, amennyiben a cselekvési terv céljai és mérföldkövei egyértelműen nem teljesülnek.

2. ajánlás

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást. Az európai strukturális és beruházási alapokat kezelő négy főigazgatóság (ESBA-főigazgatóságok) főigazgatói már rendszeresen üléseznek az előzetes feltételrendszer felfüggesztésével foglalkozó bizottságban, amelyhez a Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság (DG GROW) is kapcsolódik⁷. Az előzetes feltételrendszer nem teljesítése esetén alkalmazandó nemzeti akciótervek végrehajtása által egyszerre megelőző és – a kifizetések felfüggesztése által – helyesbítő megközelítést alkalmaznak továbbra is, szigorú és következetes módon.

101

A közbeszerzési cselekvési terv intézkedéseit széles körben megvitatták, módosították és elfogadták az európai strukturális és beruházási alapokat kezelő főigazgatóságok, a Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság és az EBB képviselői. Az intézkedéseket közösen dolgozták ki a közbeszerzés javításával foglalkozó munkacsoportban. A munkacsoportot a tagállamokban az alapok kapacitásának megerősítésével foglalkozó, főigazgatói szinten létrehozott szolgálatközi csoport alcsoportjaként hozták létre. A szolgálatközi csoport a Főtitkárság alá tartozik.

Tovább haladt előre a közbeszerzési cselekvési terv végrehajtása (lásd a Bizottság 57. kérdésre adott választát). A Bizottság továbbá igyekszik az ezt megelőző időszakhoz képest szélesebb és lehetőleg magasabb szinten is elfogadtatni a közbeszerzési cselekvési tervet.

3. ajánlás

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást és 2014 nyara óta már alkalmazza is azt igazgatói szinten az osztályait összefogó jobb koordinálás bevezetésével.

A Bizottság igyekszik a Bizottság szolgálatain belül szélesebb körben is támogatást szerezni a közbeszerzési cselekvési tervnek. Ezenkívül a 2. ajánlásra adott válaszában ismertetett módon tervezi a cselekvési terv magasabb szinten történő elfogadtatását is.

102

Lásd a Bizottság 100. és 101. kérdésre adott választát.

⁷ Ez a bizottság koordinálja és készíti elő a felfüggesztésről szóló határozatokra vonatkozó ajánlásokat – ideértve a felfüggesztésről szóló határozattervezetek előkészítését – 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 szóló, 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 19. cikke (5) bekezdésének és 142. cikke (1) bekezdése e) pontjának és az 1306/2013/EU rendelet (a KAP „horizontális rendelete”) 41. cikkének alkalmazásában, továbbá tanácsadást nyújt az európai strukturális és beruházási alapokat kezelő négy főigazgatóság főigazgatói számára az ehhez kapcsolódó ügyekben.

4. ajánlás

A Bizottság elfogadja ezt a részben már végrehajtott ajánlást, és támogatja a közbeszerzés javítását célzó kezdeményezéseket.

Az európai strukturális és beruházási alapokért (esb-alapok) és a belső piacért felelős biztosok között rendszeresen kapcsolattartást terveznek, melynek formája még nem eldöntött. A biztosok csoportja külsős érdekelt feleket is meghívhat az ülésekre, amennyiben ezt hasznosnak véli. A Bizottság támogatja a magas szintű vezetői szerep ötletét is, és hozzáteszi, hogy a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság és a Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság igazgatói 2014 júliusa óta rendszeresen üléseznek. Ezen a szinten már kaptak meghívást tapasztalt külsős érdekelt felek az ülésekre.

103

Az első szintű ellenőrzéseken az irányítási ellenőrzés nem megfelelő hatékonysága komoly aggodásra készíti a Bizottságot. A Bizottság felügyeleti minőségében 2010 óta végez célzott ellenőrzéseket a nagy kockázatú képviselő programok irányításának ellenőrzéséről, amennyiben megállapította, hogy az ilyen kockázatokból eredő hibák jelentős része felfedetlen maradhat vagy nem fedezhető fel időben az ellenőrző hatóság által. Az ilyen ellenőrzések után az azonosított hiányosságok orvoslása érdekében szükség esetén cselekvési tervek születnek. Az ellenőrzések hozzájárulnak a fenntartás alá helyezett programok irányítási és kontrollrendszeirenek fejlesztéséhez, így biztosítva, hogy a Bizottságnak bejelentett korábbi és jövőbeni kiadások jogszerűek és szabályosak.

2014-ben és 2015-ben megvitatták az „irányítási ellenőrzésekre vonatkozó iránymutatás” elnevezésű dokumentumot a tagállamokkal, amelyet 2015 júliusában fognak közzétenni. A dokumentumban található egy közbeszerzési ellenőrzéseknek szentelt fejezet is. Ez nem része a közbeszerzési cselekvési tervnek, mert ez az irányítási ellenőrzések valamennyi típusát felöleli.

104

A 2007–2013-as programozási időszak jogszabályi rendelkezéseinek megfelelően a rendelet lehetővé teszi a szabálytalan kiadás kiváltását egy támogatható kiadással, ha az új kiadást az irányító és az ellenőrző hatóságok már ellenőrizték. Ennek ellenére az ilyen pénzügyi korrekciók miatt a tagállamok forrást veszíthetnek a lezáráskor, amikor a kiadás kiváltása egy későbbi kifizetési kérelem hiányában már nem lehetséges.

A 2014–2020-as időszakban és az 1303/2013/EU rendelet 145. cikke szerint a pénzügyi korrekció a támogatás nettó csökkenését vonja maga után akkor is, ha a rendszerek hatékony működésében az ellenőrző hatóság által a Bizottság vagy az Európai Számvevőszék általi feltárását megelőzően nem észlelt vagy nem jelentett súlyos hiányosság áll fenn.

5. ajánlás

A Bizottság elfogadja az ajánlást és úgy véli, hogy már követi az ajánlott lépéseket. Lásd még a Bizottság 2. ajánlásra adott válaszát.

A Bizottság továbbra is pénzügyi korrekciókat fog kiszabni minden olyan esetben, ha megállapítja, hogy egy tagállam első szintű ellenőrzéseinek eredményessége nem kielégítő. Amennyiben súlyos hiányosságokat fedez fel, megelőző és helyesbítő intézkedéseket – például cselekvési terveket, kifizetésmegszakításokat és pénzügyi korrekciókat – vezet be, amivel biztosítja a Bizottságnak bejelentett korábbi és jövőbeni kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét. A kifizetéseket a programok irányítási és kontrollrendszerei ismételt leromlásának megakadályozása érdekében addig nem folytatják, amíg a rendszereket nem fejlesztik, és nem végeznek szigorú felügyeletet a javító intézkedések bevezetése után.

A közbeszerzési irányelvek tartós megsértése esetén a Bizottság továbbra is kötelezettségszegési eljárásokat kezdeményez, amennyiben szükséges.

A Bizottság válasza

105

A Bizottság támogatja az e-közbeszerzést, például az e-SENS határokon átnyúló interoperabilitást lehetővé tevő e-Tendering kísérleti projektjét.

A 2007–2013-as programozási időszakban a tagállamokat nem kötelezték, hogy adatbányászati eszközök – úgymint az ARACHNE – segítségével csalás elleni stratégiákat vezessenek be (lásd a Bizottság 94. kérdésre adott válaszát). A Bizottság a 2014–2020-as időszakban a felhasználók számának további emelkedését reméli. Az ARACHNE ebben az időszakban hatékony eszköz lehet a csalás kockázatának csökkentésében.

6. ajánlás a)

A Bizottság elfogadja az ajánlást. Mivel az e-közbeszerzés különösen javítja az átláthatóságot, megkönnyíti a határokon átnyúló pályáztatást és a kkv-k részvételét, valamint egyszerűbbé teszi az adminisztratív eljárásokat, a 2014. évi irányelvek számos e-közbeszerzési kötelezettséget fogalmaznak meg, amelyek helyes és gyors átültetése a Bizottság egyik kiemelt feladata.

Az adatbányászati eszközöket illetően a Bizottság elvégzi az ajánlott lépéseket. Így aktívan népszerűsíti az ARACHNE, egy általa fejlesztett kockázattértékelő megelőző eszköz használatát a felelős tagállami hatóságok körében. Ez az eszköz jelentős javulást hozhat az irányítás ellenőrzésében, illetve például a közbeszerzési eljárásokhoz, az összeférhetetlenséghez vagy a támogatásoknak bizonyos gazdasági szereplőkhöz való koncentrálódásához kapcsolódó kockázatok megelőzésében és felismerésében. Ezen túlmenően segíthet a csalásra figyelmeztető jelzések azonosításában is. A Bizottság elismeri és támogatja más, ehhez hasonló adatbányászati eszközök használatát is.

6. ajánlás b)

A Bizottság elfogadja az ajánlást és megjegyzi, hogy annak a tagállamok a címzettjei.

HOGYAN JUTHAT HOZZÁ AZ EURÓPAI UNIÓ KIADVÁNYAIHOZ?

Ingyenes kiadványok:

- egy példány:
az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>),
- több példány, valamint plakátok, térképek rendelése:
az Európai Unió képviselőin keresztül (http://ec.europa.eu/represent_hu.htm),
nem uniós országokban a küldöttségektől (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hu.htm),
a Europe Direct szolgáltatáson keresztül (http://europa.eu/europedirect/index_hu.htm)
vagy a 00 800 6 7 8 9 10 11 telefonszám tárcsázásával (ingyenesen hívható az EU egész területéről) (*).

(*): A legtöbb hívás és a megadott információk ingyenesek (noha egyes mobiltelefon-szolgáltatókon keresztül, telefonfülkékből és hotelekből a számot csak díjfizetés ellenében lehet hívni).

Megvásárolható kiadványok:

- az EU Bookshopból (<http://bookshop.europa.eu>).

A közbeszerzési szabályok megsértése az uniós kohéziós kiadások területén régóta állandó és jelentős hibaforrásnak minősül. A súlyos hibák a tisztességes verseny csorbulásához vagy teljes hiányához, illetve ahhoz vezettek, hogy a szerződéseket nem a legjobb ajánlattevőknek ítélték oda. Megállapítottuk, hogy a Bizottság és a tagállamok már elkezdtek kezelni a problémát, de még hosszú út és az eddigieknél sokkal több munka áll előttük.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal