

AZ UNIÓS FORRÁSOK KORRUPCIÓS KOCKÁZATA MAGYARORSZÁGON



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

Transparency International Magyarország

2015. október

www.transparency.hu

ISBN: 978-615-80267-1-0

© 2015 Transparency International Magyarország Alapítvány. Minden jog fenntartva.

A tanulmányt írta: Kállay László

Projektvezető: dr. Nagy Gabriella

Olvasószerkesztő: Zsubori Ervin

Ügyvezető igazgató: Martin József Péter

TARTALOMJEGYZÉK

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ	5
1. BEVEZETÉS	7
2. KUTATÁSI MÓDSZER	8
3. A KORRUPCIÓ FOGALMA	9
3.1. Csalás és korrupció fogalma a jogszabályokban	10
3.1.1. Uniós szabályozás	10
3.1.2. Hazai szabályozás	12
4. A KORRUPCIÓ MINT JÁRADÉKSZEDÉS	13
5. FORRÁSBŐSÉG ÉS KORRUPCIÓ	15
6. A KORRUPCIÓ MAGYARORSZÁGON	15
6.1. Az Állami Számvevőszék vizsgálatai	17
6.2. Ellenőrző Hatóság: Kehi és EUTAF	18
6.3. Európai Bizottság	20
6.3.1. Az alapok felhasználásáért felelős főigazgatóságok	20
6.3.2. European Anti-Fraud Office (OLAF, AFCOS)	20
6.3.3. Európai Számvevőszék	24
6.4. A közbeszerzést ellenőrző felügyelő intézmények	25
7. AZ UNIÓS FORRÁSOK FELHASZNÁLÁSÁNAK DÖNTÉSI FOLYAMATA	26
7.1. A fejlesztési célok meghatározásának folyamata és szempontjai	26
7.1.1. Uniós szint	26
7.1.2. Nemzeti szint	27
7.1.3. Programszint	27
7.1.4. Projektszint	28
7.1.5. Miért speciális kérdés az uniós közpénz felhasználása?	28
8. A FORRÁSOK FELHASZNÁLÁSÁNAK SZERVEZETI KERETEI	29
9. KORRUPCIÓS TECHNIKÁK, MÓDSZEREK	30
9.1. Indokolatlanul kiválasztott fejlesztési célok	30
9.1.1. Hogyan lehet felismerni?	31
9.1.2. Hogyan lehet felderíteni?	31
9.2. Befolyás érvényesítése a projekt kiválasztási folyamatban	31
9.2.1. Hogyan lehet felismerni?	32
9.2.2. Hogyan lehet felderíteni?	32

9.3. Pályázatok kedvező elbírálása magas arányú pályázatírói díjazás ellenében	32
9.3.1. Hogyan lehet felismerni?	33
9.3.2. Hogyan lehet felderíteni?	33
9.4. Pályázatok kedvező elbírálása túlárzott szolgáltatás igénybe vételéért cserébe	34
9.4.1. Hogyan lehet felismerni?	34
9.4.2. Hogyan lehet felderíteni?	34
9.5. A piacinál lényegesen magasabb árral elszámolt költségek	35
9.5.1. Hogyan lehet felismerni?	37
9.5.2. Hogyan lehet felderíteni?	38
9.6. Egy konkrét ajánlattevőre szabott közbeszerzés	38
9.6.1. Hogyan lehet felismerni?	39
9.6.2. Hogyan lehet felderíteni?	39
9.7. A közbeszerzési kiírás „finomhangolása” a piac korlátozása céljából	39
9.7.1. Hogyan lehet felismerni?	39
9.7.2. Hogyan lehet felderíteni?	40
9.8. Megbízás odaítélése saját erő juttatása ellenében	40
9.8.1. Hogyan lehet felismerni?	40
9.8.2. Hogyan lehet felderíteni?	40
9.9. Komplex módszerek	41
10. KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK	42
10.1. Összefoglaló következtetések	42
10.2. Javaslatok	45
11. HIVATKOZÁSOK	47

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A korrupció során a szereplők egy csoportja gazdasági előnyt szerez társadalmilag hasznos ellenszolgáltatás nélkül, ezért a **korrupciót a járadékszedés egyik fajtájának tekintjük**. A korrupció a járadékszedés többi formájához hasonlóan **társadalmi szinten veszteséget okoz**, mind a kevésbé hatékony erőforrás-allokáció, mind a működtetés és az üldözés költségei révén. Visszaszorítása nemcsak etikai, hanem gazdasági megfontolásból is fontos.

Az Európai Unió hozzájárulása több területen minden korábbinál nagyobb összegek felhasználását teszi lehetővé, amelyek maradéktalan elköltése kiemelt kormányzati preferencia. A forrásbőség és az abszorpció kényszer azzal növeli a korrupciót, hogy a források kezelői az egyes kiírásokra allokálható pénzt felültervezik, az elszámolható költségek szabályait bőkezűen határozzák meg, és lehetőleg alacsony önrészt állapítanak meg. Ezzel megnövelik a járadékszedés lehetőségeit, hiszen a kedvezményezetteknek még az elnyert támogatás egy részének átengedése után is érdemes megvalósítaniuk a projektet. **A forrásbőség így egy korrupciós teret generál, amelyben a járadékszedők a rendszer különböző szintjein megjelenhetnek, sokszor a magasabb döntési szinteken tevékenykedők tudomása és jóváhagyása nélkül is.**

Az uniós források felhasználása során a következő csalási és korrupciós módszereket azonosítottuk:

- Indokolatlanul kiválasztott fejlesztési célok
- Befolyás érvényesítése a projektkiválasztási folyamatban
- Pályázatok kedvező elbírálása magas arányú pályázatírói díjazás ellenében
- Pályázatok kedvező elbírálása túlárzott szolgáltatás igénybe vételéért cserébe
- A piaci árnál lényegesen magasabb árral elszámolt költségek
- Egy konkrét ajánlattevőre szabott közbeszerzés
- A közbeszerzési kiírás „finomhangolása” a piac korlátozása céljából
- Megbízás odaítélése saját erő juttatása ellenében

A kutatás eredményei alapján az uniós források felhasználásának csalási és korrupciós kockázatairól az alábbi következtetésekre jutottunk:

K1. Az uniós források felhasználásának rendszerébe beépül egy minden szereplő által elfogadott, a megvalósuló fejlesztések túlnyomó többségében érvényesülő járadék.

K2. A 2014-2020-as időszakra érvényes jogszabályi környezet és új szervezeti rendszer a korrupciós kockázatokat (is) központosította.

K3. A közbeszerzéssel kapcsolatos korrupciós és csalási kockázatok nagy része az uniós források felhasználásáért felelős intézményrendszer keretein kívül jelenik meg.

K4. A hazai rendszer fő célja a szabályosság uniós intézmények által elfogadható minimális szintjének biztosítása, szabálytalansági eljárások esetén a nemzeti költségvetés terheinek csökkentése. A csalás és korrupció megelőzése és felderítése ebben az összefüggésben, a magyar költségvetési kockázatot csökkentő tevékenységként jelenik meg.

K5. A 2014–2020-as időszakra vonatkozó, csalást és korrupciót befolyásoló intézkedések a következők:

- **Szervezeti átalakítások.** Az irányító hatóságok áthelyezése a szakminisztériumokba nincs érdemi hatással a korrupciós kockázatokra. A folyamat fölötti központi kontroll szintje érdemben nem változott, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) funkcióit a Miniszterelnökség vette át. A közreműködő szervezetek megszüntetése nem növeli a korrupciós kockázatokat.
- **Költségkontroll a projekt kiválasztás időszakában.** Ez az intézkedés a gazdaságfejlesztési programoknál játszik szerepet. Csökkentheti a csalási és korrupciós kockázatokat (1731/2013. (X. 11.) Korm. határozat). A tervezett cél vonzó lehet a kedvezményezettek számára, ugyanakkor kockázatot is jelent. A csalások egyik gyakori formája a túlárzott költségelszámolás. Az egyszerűsített elszámolás egyik következménye lehet, hogy megnő ennek a csalási formának a gyakorisága.
- **Tanácsadási költségek limitálása.** A kormány igyekszik visszaszorítani, bizonyos területeken kiküszöbölni a tanácsadó, pályázatírói tevékenységet. Valamelyest csökken annak lehetősége, hogy a projektek költségvetésébe korrupciós járadékot árazzanak be a kedvezményezettek.
- **Nagyprojektek kiválasztása kormányzati szinten.** Lehetőséget ad arra, hogy a kormány egyedi preferenciákat érvényesítsen, a projekt kiválasztást háttéralkuk részeként kezelje.
- **A közsférába tartozó pályázók számára az egyszerűsített projekt kiválasztási eljárás kötelező alkalmazása** (1731/2013. (X. 11.) Korm. határozat). Ez az intézkedés kiküszöböli néhány pályázatírói és tanácsadói tevékenység igénybevételét, de pályázati dokumentációt az egyszerűsített eljárás esetén is kell készíteni, így szakértői segítségük szükségük lesz a közsféra szervezeteinek.
- **Társadalmi kontroll, integritási megállapodások.** Konkrét tapasztalatok még nincsenek, de lehetőséget teremt az erősebb társadalmi ellenőrzésre. Nemcsak konkrét projektek indítására van szükség, hanem arra is, hogy a civil szervezetek és a kormány egyeztessen az álláspontját a fontos gazdaságpolitikai prioritásokról, és azok értelmezéséről.
- **A közbeszerzés rendszere.** Az új szabályozás hatásáról még nincsenek tapasztalatok. Fontos kérdés az is, van-e szándék az irányított közbeszerzésekre. A bonyolult, részletes szabályozás is lehetőséget ad a visszaélésekre.

Az uniós források felhasználása során előforduló korrupció csökkentése érdekében a következőket javasoljuk:

J1. A közbeszerzési eljárások teljes körű, automatikus nyilvánosságának biztosítása.

J2. Forrásbőség és magas támogatásintenzitás elkerülése, pénzügyi eszközök nagyobb arányú alkalmazása.

J3. A társadalmi kontroll erősítése a projektek kiválasztásában és megvalósításában.

J4. Az érintettek képzése, tájékoztatása, különös tekintettel a csalás elleni módszerek és a bejelentés módjának megismertetésére.

BEVEZETÉS

A tanulmány célja, hogy jellemezze és értékelje az európai uniós források felhasználásának szabályozási és szervezeti kereteit, különös tekintettel a 2014–2020-as programozási időszakra, és azonosítsa a fő korrupciós kockázatokat.

Az elemzés többek között a következő kockázati tényezőkre terjed ki:

- A döntési folyamatok központosítása;
- A nyílt verseny korlátozása, egyedi preferenciák érvényesítése;
- A szakmai szempontok háttérbe szorítása a projektkiválasztási folyamatban;
- A szakmai ellenőrzések formális kezelése az „értéket pénzért” megközelítés helyett;
- Az összeférhetetlenségi szabályok elégtelensége, különös tekintettel a „forgóajtó-hatásra”;
- Közvetlen politikai befolyás érvényesítése a döntésekre, valamint korrupciós szereplők az intézményrendszerben.

Célunk, hogy a szabályozási keretek alapján meghatározzuk a döntési folyamatok mechanizmusát, és azonosítsuk a fő korrupciós kockázatokat.

KUTATÁSI MÓDSZER

A csalási és korrupciós kockázatok feltárása kényes feladat, mert az érintettek a probléma természetéből adódóan gyakran nem adnak valós, megbízható információkat. Szükség van ezért olyan módszerek alkalmazására is, amelyekkel a nélkül szerezhethők ismeretek, hogy az hátrányos következményekkel járna a megkérdézetre. Fontos forrás a szabályozási, intézményi környezet, mert ez erősen befolyásolja a csalás, korrupció megvalósulásának esélyét és lehetőségét.

A tanulmánynak nem volt célja konkrét esetek feltárása és bemutatása, ehhez nem is álltak rendelkezésünkre eszközök. A lehetséges csalási, korrupciós típusokat, és az azokat lehetővé tevő rendszerszintű problémákat próbáltuk feltárni, bemutatni, amihez a következő módszereket alkalmaztuk:

Elméleti megalapozás. A tanulmány az új intézményi közgazdaságtan fogalomrendszerét alkalmazza. Az elméletből célirányosan a járadékszedésre, a járadékvadász magatartásra és annak összefüggéseire koncentrálnak. Ez adja meg az elemzés értelmezési kereteit. A csalás és a korrupció meghatározását az Európai Unió és a Transparency International dokumentumaiból, valamint a hazai jogszabályokból merítettük.

Dokumentum- és jogszabályelemzés. Elsősorban az uniós fejlesztések hazai és nemzetközi ellenőrző szerveinek dokumentumait elemeztük. A szabálytalansággal foglalkozó jelentések egyben a csalási módszerek leírásának forrásaként is szolgáltak. A jogszabályok közül az eljárásrendekre, a kontrollmechanizmusokra, a csalási módszerekre és az azok elhárítására vonatkozókat vettük figyelembe.

Az elemzett jogszabályok és dokumentumok a 2007–2013-as és a 2014–2020-as programozási időszak forrásfelhasználására vonatkoznak. Egyik időszakra sem véglegesek az információk. Az előbbi periódus jogszabályai már nem változnak, de a források felhasználásáról, ezen belül a csalásokkal kapcsolatos megállapításokról még csak a középső szakaszban vagyunk a Bizottság és a magyar kormány közötti tárgyalásoknak. Az utóbbi időszak jogszabályi keretei már megvannak, de ezekben lehetnek változások. A források felhasználását meghatározó dokumentumok, a partnerségi megállapodás és az operatív programok többsége szintén ismert. Hiányoznak viszont még a konkrét forrásfelhasználással kapcsolatos tapasztalatok, nincsenek erről szóló jelentések, értékelések, elemzések. A dokumentum- és jogszabályelemzés célja az intézményi szabályozási keretek és a közelmúltban megvalósult változások bemutatása volt.

Névtelen interjúk a fejlesztési programok szereplőivel. Az uniós források felhasználásával kapcsolatban gyakori az a vélemény, hogy léteznek csalási és korrupciós módszerek. Nem konkrét eseteket, hanem jellemző módszereket kerestünk. Névtelen interjúkat készítettünk tíz olyan személlyel, akik valamilyen szerepben érintettek a források felhasználásában. Az általuk leírt eseteket tipizálva mutatjuk be, s azokat arra is használtuk, hogy kikérjük a vezetők véleményét e módszerekről.

Sajtóinformációk elemzése. A sajtó gyakran foglalkozik az uniós források felhasználásával, és több olyan esetről is tudósított, amelyeknél a vizsgálatok problémát állapítottak meg. Ezeket az információkat felhasználtuk a névtelen interjúk során szerzett tudás kiegészítésére.

Vezetői interjúk. Az intézményrendszer vezető pozícióiban dolgozókkal interjúkat készítettünk, amelyek során az eddig feltárt korrupciós esetek tanulságairól, a megvalósult és a tervezett változásokról, valamint a korrupció visszaszorításának lehetőségeiről kérdeztük őket. A válaszadók között a Miniszterelnökség illetékesei mellett az irányító hatóságoknál és az ellenőrzési rendszerben dolgozók egyaránt voltak; összesen öt vezető és munkatársuk. A strukturált interjúk során a kérdések összetétele a megkérdezett pozíciójától is függött.

A KORRUPCIÓ FOGALMA

Jelen tanulmányban azt a definíciót alkalmazzuk, hogy **a korrupció visszaélés a felhatalmazással, egyéni haszonszerzés céljából.**¹ A korrupció definíciói mindig tartalmazzák azt az elemet, hogy a felhatalmazással való visszaélésről van szó, általában megemlítve: a korrupció gyakran jár együtt megvesztegetéssel.

Fontos, hogy különbséget tegyünk korrupció és csalás között. A források nemcsak korrupció útján kerülhetnek járadékvadászokhoz, hanem csalás révén is. A két fogalom között az a különbség, hogy csalás esetén nincs olyan közreműködő, aki befolyással bír az allokációs folyamatra, hanem az ő megvesztésükkel szereznek a csalók járadékot. A később részletesen kifejtett korrupciós, illetve csalási módszerek példáján bemutatva a különbséget: ha egy kedvezményezett indokolatlanul magas költségeket számol el, és ezt úgy próbálja megtenni, hogy a támogatót, vagy megbízóját megveszti, akkor ez „egyszerű” csalás. Ha a magas költségek elszámolásában a támogató is közreműködik valamilyen – közvetlen, vagy közvetett – ellenszolgáltatás fejében, akkor korrupcióról van szó. Érdeemes meggondolni azt is, hogy az uniós forrásfelhasználás rendszere arra a feltételezésre épül, miszerint az irányító hatóságok és a tagországok jogrendje a csalást alacsony szinten tartja. Ám ha az ellenőrzések lazák, és emiatt a csalás gyakori, akkor beszélhetünk rendszerszintű passzív korrupcióról² is. Az uniós források felhasználása során a hatóságoknak származhat közvetett előnyük abból, ha egy bizonyos szintig eltűrik a csalásokat. A forrásfelhasználás egyetlen kiemelten kezelt kérdése az, Magyarország el tudja-e kötni az uniós pénzt, aminek eléréséhez hozzájárul a túlárazás. Így tehát a hatóságok mindaddig nem érdekeltek abban, hogy szigorúan ellenőrizzék a költségelszámolásokat, amíg ezt az EU ellenőrző szervei nem kifogásolják.

Az uniós források kifizetése a mért gazdasági teljesítményt is javítja. Magasabb lesz a beruházások és a GDP értéke, s több területen nőnek a bérek is. Kifizetéskor jelentkezik egy azonnali elszámolási hatás, ami paradox módon annál nagyobb, minél túlárazottabbak az elszámolások. Az intenzív kifizetési időszakokban a teljes GDP 3–4 százalékát is kiteheti az uniós források kifizetéséből származó többlet. Így tehát a teljes kormányzatnak érdeke az akár irreálisan magas költségekkel elszámolt forrásfelhasználás, és a forrásvesztés elkerülése.

A korrupció nem kizárólag a közszférában fordul elő. Egy további lehetséges terület például a vállalati korrupció, hiszen különösen a nagyvállalati szervezetekben szintén sok felhatalmazással bíró vezető és munkatárs található, akiknek módjuk lehet a visszaélésekre. Noha nem zárhatjuk ki annak a lehetőségét, hogy az uniós források felhasználása során a kedvezményezett vállalkozások a támogatók tudta és közreműködése nélkül is korrupt módon döntenek, jelen tanulmány a közszférában tapasztalható korrupció kérdéseivel foglalkozik.

¹ A korrupció definícióját a Transparency International honlapján található angol nyelvű meghatározás alapján adjuk meg, amely szerint: „Corruption is the abuse of entrusted power for private gain”.

² A „passzív” korrupció kifejezést nem csak büntetőjogi értelemben használjuk, hanem minden olyan esetre, amikor az illetékesek nem tesznek kellő erőfeszítéseket a csalások felderítéséért.

A korrupciós tranzakcióknak tehát jellemzően legalább két szereplője van. Az egyik szereplő(típus) a felhatalmazással – és ezáltal valamilyen befolyással – rendelkező személy, a másik a vesztegető, aki a vesztegetésért cserébe relatív előnyhöz jut. A korrupciós gyakorlatban előfordulnak jóval bonyolultabb képletek is, amelyek általában azért jönnek létre, hogy minél jobban leplezzék a korrupciót, megnehezítve a felderítést. Bármilyen módon is valósul meg a korrupció, biztosan több szereplő együttműködését feltételezi.

Különbséget tehetünk aktív és passzív korrupció között. Előbbinél a felhatalmazott személy közvetlen anyagi előnyért valamilyen módon tevőlegesen közreműködik a korrupciós tranzakció megvalósításában. Passzív korrupció az, amikor a felhatalmazott személyek, bár módjuk lenne rá, akkor sem próbálják megakadályozni a csalásokat, ha az adott tranzakcióból nem származik közvetlen anyagi előnyük.

3.1. Csalás és korrupció fogalma a jogszabályokban

Az uniós források felhasználása során elkövetett szabálytalanságok, csalások és korrupció fogalmát, felderítését és kezelését számos jogszabály szabályozza.

3.1.1. Uniós szabályozás

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) nem tartalmaz külön rendelkezést a korrupcióról, csupán a csalás fogalmára vonatkozó szabályokat mond ki. Ezek közül témánk szempontjából a következők fontosak:

EUMSZ 325. cikk „(1) Az Unió és a tagállamok küzdenek a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen az e cikknek megfelelően meghozandó olyan intézkedésekkel, amelyeknek elrettentő hatásuk van, és hathatós védelmet nyújtanak a tagállamokban, valamint az Unió intézményeiben, szerveiben és hivatalaiban.

(2) **A tagállamok az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás leküzdésére megteszik ugyanazokat az intézkedéseket, mint amelyeket a saját pénzügyi érdekeiket sértő csalás leküzdésére tesznek.**

(3) A Szerződések egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül **a tagállamok összehangolják az Unió pénzügyi érdekeinek csalással szembeni védelmét** célzó tevékenységüket. Ennek érdekében a Bizottsággal együtt megszervezik a megfelelő hatáskörrel rendelkező hatóságok közötti szoros és rendszeres együttműködést.

(4) Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében és a Számvevőszékkel folytatott konzultációt követően meghozza az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások megelőzése és az azok elleni küzdelem terén a szükséges intézkedéseket azzal a céllal, hogy hathatós és azonos mértékű védelmet nyújtsanak a tagállamokban, valamint az Unió intézményeiben, szerveiben és hivatalaiban.

(5) A Bizottság a tagállamokkal együttműködve évente jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az e cikk végrehajtása érdekében megtett intézkedésekről.” (Kiemelések a szerzőtől.)

Érdemes kiemelni, hogy az Alapszerződés kötelezettséget ró a tagországokra a csalások és egyéb visszaélések elleni harcban. A tagországoknak kötelességük megtenni **ugyanazokat** az intézkedéseket az EU pénzügyi érdekeinek védelmében, amelyeket saját érdekükben tesznek meg.

A 2014–2020-as programozási időszak jogszabályi környezete több helyen jelentősen változott az előző periódushoz képest. A források felhasználásának ellenőrzése szempontjából Salamon Péter részletesen ismerteti mindkét időszak uniós és hazai jogszabályait (Salamon, 2014).

Az általános szabályokat a 1303/2013/EU rendelet és annak végrehajtási rendeletei tartalmazzák, amelyek a téma szempontjából releváns rendelkezései a következők:

„szabálytalanság”: az uniós jog vagy az annak alkalmazásához kapcsolódó nemzeti jog valamely rendelkezésének egy, az európai strukturális és beruházási (ESB) alapok megvalósításában részt vevő gazdasági szereplő cselekedetéből vagy mulasztásából adódó bármilyen megsértése, ami az uniós költségvetését a költségvetésre rótt indokolatlan költség formájában sérti vagy sértheti;

„rendszerszintű szabálytalanság”: bármely szabálytalanság, amelynél fennáll az ismétlődés lehetősége, amely nagy valószínűséggel hasonló művelettípusok esetében következik be, és amelyet valamely irányítási és kontrollrendszer hatékony működésének súlyos hiányossága okoz, beleértve azt is, hogy nem történt meg az e rendelet és az alapspecifikus szabályok szerinti megfelelő eljárások kialakítása;

„irányítási és kontrollrendszer hatékony működésének súlyos hiányossága”: a negyedik rész szerinti alapok és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA) végrehajtásának alkalmazásában olyan hiányosságot jelent, amely érdemi javító intézkedéseket tesz szükségessé a rendszerben, amely az alapokat és az ETHA-t jelentős szabálytalanság kockázatának teszi ki, és amely meglepte nem egyeztethető össze egy, az irányítási és kontrollrendszer működéséről adott fenntartás nélküli auditvéleménnyel.

Az Európai Bizottság Regionális Főigazgatósága elkészített egy értelmező anyagot³ arról, hogy az uniós források felhasználása során miként lehet a gyakorlatban felismerni a jogszabályok által definiált csalást.

Az útmutatás szerint: „A szerződési és beszerzési területen a korrupció befolyásolás gyakran az alábbiakban mutatkozik meg:

- nem megfelelő (például az indokolatlanul versenyeztetés nélküli) kiválasztás,
- egyetlen potenciális ajánlattevőtől történő beszerzés (történhet több odaítélés keretében, amelyek mindegyike a közbeszerzési értékhatár alatti),
- indokolatlanul magas árak, a szükségletet jelentősen meghaladó mennyiség felvásárlása,
- rossz minőségű, késedelmes teljesítés vagy nem teljesítés elfogadása.”

³ Európai Bizottság Regionális Politikák Főigazgatósága (2009): *Csalásra utaló jelek ismertetője az ERFA, az ESZA és a KA vonatkozásában.*

Az útmutató szerint a „vesztegetések és kenőpénzek leggyakoribb jele, hogy az ajánlatkérő, vagy a szerződés megkötésében résztvevő alkalmazott egy szállítót nem megmagyarázható módon előnyben részesít egy bizonyos időszakban.”⁴

A csalások felderítésénél a következő további figyelmeztető jeleket („piros zászlókat”) érdemes keresni (Európai Bizottság Regionális Politikák Főigazgatósága, 2009):

- szoros személyes kapcsolat a szerződés megkötésében résztvevő alkalmazott és a szolgáltatást vagy terméket nyújtó fél között;
- a szerződéskötésben résztvevő alkalmazott vagyonának tisztázatlan, vagy hirtelen növekedése;
- a szerződéskötésben résztvevő munkavállaló titkolt külső üzleti tevékenységet folytat;
- a vállalkozónak rossz hírneve van az iparágban kenőpénzek fizetése miatt;
- nem dokumentált vagy gyakori szerződésmódosítások, amelyek növelik a szerződéses összeget;
- a szerződéskötésben résztvevő munkavállaló visszautasítja a nem beszerzési területre történő előléptetést;
- szerződéskötésben résztvevő munkavállaló elmulasztja az összeférhetlenségi nyilatkozat kitöltését, vagy benyújtását.

3.1.2. Hazai szabályozás

A magyar jogban a – szűkebben, büntetőjogilag értelmezett – korrupciónak a Büntető Törvénykönyv XXVII. fejezete által büntetni rendelt vesztegetés és befolyással üzérkedés tényállások felelnek meg. Ám a korrupció számos esetben más bűncselekmény képében jelenik meg. Tipikusan ilyen a hivatali visszaélés, de számos esetben a csalás, a sikkasztás és a hűtlen kezelés is korrupciós magatartásokat feltételez. A vagyon elleni bűncselekményként megjelenő korrupció különösen a közpénzekre elkövetett visszaélések körében jellemző. Az európai uniós források megkérdőjelezhető felhasználását megvalósító magatartások büntetőjogilag költségvetési csalásnak minősülnek. A költségvetési csalás a magyar büntetőjogban általános közpénzügyi tényállásként funkcionál, és valamennyi belföldi költségvetésre és a külföldi szervezetek, például az Európai Unió, a Norvég Civil Alap, az Európai Gazdasági Térség, stb. költségvetésére elkövetett csalást egyaránt büntetni rendeli. A költségvetési csalásra vonatkozó, 2012-ben hatályba lépett szabályozás magába olvasztott számos korábbi közpénzügyi büntető tényállást, így például az Európai Unió pénzügyi érdekei elleni bűncselekményt („támogatási csalás” – „subsidy fraud”), és az adócsalást is.

Az uniós források felhasználásáról szóló jogszabály a korrupció meghatározásakor a Btk. XXVII. fejezete szerinti bűncselekményekre hivatkozik.⁵

⁴ Ezeket összefoglalóan gyakran „**SPQGD**” tényezőkként említik: nem megfelelő kiválasztás (improper **S**election), magas ár (high **P**rice), túlzott mennyiség (excessive **Q**uantity), gyenge minőség (low **Q**uality), késedelmes teljesítés vagy nem teljesítés (delayed or no **D**elivery).

⁵ A 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) kormányrendelet.

A KORRUPCIÓ MINT JÁRADÉKSZEDÉS

Az uniós források felhasználása során megvalósuló korrupciót a járadékszedésként ismert magatartás egyik formájaként határozhatjuk meg.

Járadékvadász (rent-seeking) magatartásnak azt tekintjük, amikor valamely szervezet vagy személy arra használja az erőforrásait, hogy ellenszolgáltatás nélkül szerezzen gazdasági előnyt. A járadékszedés „szokásos” gazdasági tevékenységgel együtt valósul meg és eredményezi extra jövedelem vagy más gazdasági előny megszerzését. A járadékvadászat nem feltétlenül törvénytelen vagy rejtett tevékenység. A szakirodalom járadékvadászatnak tekinti többek között az adott szereplők számára előnyös adókedvezmények, költségvetési finanszírozás, vagy szabályozás kijárását a döntéshozók befolyásolásával. A járadékvadászat jelentős része nyilvános, és sok országban törvényileg szabályozott, ami azonban nem jelenti azt, hogy ne okozhatna gazdasági károkat.

Murphy és szerzőtársai (1993:409) értelmezése szerint a járadékszedés a tulajdonjogok biztonságát is veszélyezteti, és negatívan hat a gazdasági növekedésre azáltal, hogy az erőforrások kevésbé hatékony allokációjához vezet. A járadékszedés lehetőségét alapvetően a gazdaság intézményi környezete határozza meg. Intézmény alatt az írott és íratlan szabályok összességét, és az azok betartásáért, alkalmazásáért felelős szervezeteket értjük. Egy gazdaság hatékonyságát többek között az határozza meg, milyen mértékben tudja korlátozni, visszaszorítani a járadékszedési kísérleteket, és megakadályozni azt, hogy valós teljesítmények nélküli jövedelem vagy vagyonszerzés valósuljon meg.

Murphy (1993) rámutat, hogy a járadékszedők ereje a számosságukban van, azt értve ezalatt, hogy ha csak kevés van belőlük egy gazdaságban, akkor könnyebb hatékonyan küzdeni ellenük, ám ha sokan vannak, akkor csökken a büntetés esélye, és kifizetődőbb a járadékvadász magatartás.

Mint a hazai helyzet ismertetésénél láthatjuk, Magyarországon a korrupció általános szintje közepesnek (bár európai viszonylatban inkább magasnak) tekinthető, az uniós források felhasználásában a visszaélések relatív aránya európai összehasonlításban magasnak számít. Eközben a hazai hivatalos szervek nem tűnnek aktívnak a korrupció elleni küzdelemben, hiszen azok közé az országok közé tartozunk, amelyekben a hivatalos szervek 2014-ben egyetlen csalás esetében sem tettek bejelentést a Csalás Elleni Hivatalnál (European Anti-Fraud Office – OLAF). A jelenlegi helyzetet tehát az jellemzi, hogy a viszonylag magas szintű járadékszedés ellen csak kis intenzitással lépnek fel a hatóságok, ezért különösen fontos lenne a korrupció elleni küzdelem fokozása.

A járadékszedés nem egyszerűen azt jelenti, hogy bizonyos szereplők ellenszolgáltatás nélkül jutnak gazdasági előnyökhöz, hanem azt is, hogy ezen előnyökhöz a megszerzésére erőforrásokat áldoznak, amelyek így nem a hasznos javak előállítását szolgálják. A járadékszedés elleni küzdelem költségei is ide tartoznak, hiszen ezekre azért van szükség, hogy visszaszorítsák a meg nem szolgált gazdasági előnyök megszerzését.

A korrupciót azért tekintjük a járadékszedés egyik fajtájának, mert egyértelműen fennáll az a helyzet, hogy szereplők egy csoportja gazdasági előnyt szerez társadalmilag hasznos ellenszolgáltatás nélkül. A járadékszedésről korábban tett általános megállapítások egyértelműen vonatkoznak a korrupcióra is. Társadalmi szinten veszteséget okoz, mind a kevésbé hatékony erőforrás-allokáció, mind a működtetés és az üldözés költségei révén. Visszaszorítása nemcsak etikai, hanem gazdasági megfontolásból is fontos.

Murphy megkülönböztet egyéni és közösségi járadékvadászatot; a korrupciót, mivel szükségképpen több szereplő közreműködésével valósul meg, az utóbbi egyik formájának tekinti (Murphy, 1993, old.: 412).

A korrupció haszonáldozat-költséggel⁶ jár. Az a fejlesztési cél, amelynek a társadalmi hasznossága jóval kisebb, mint a meg nem valósultaké, más szóval, amelynél sokkal hasznosabb célok is vannak, csökkenti a társadalmi jólétet. Az a forrás, amelyet önmagában jó célt szolgáló, de indokolatlanul drága fejlesztésekre számolnak el, nem finanszírozhat további fejlesztéseket, és ezzel mérsékli a program fejlesztési hatását.

Társadalmi veszteséget jelent az is, hogy a korrupciós járadék megszerzése erőforrásokat köt le a projektek megvalósítójánál, és a velük együttműködő, a döntésekre hatással bíró szervezeteknél és személyeknél, valamint a korrupció ellen fellépő szervezeteknél is. Minél erősebb a korrupciós nyomás és elterjedtebb a korrupciós gyakorlat, annál nagyobb a támogatások felhasználásának adminisztrációs terhe.

A korrupció értelmezése szempontjából fontos még az ügynökelmélet. Felismerve, hogy a modern gazdaságban a gazdasági szereplők a csere folyamataiban funkcióik egy részét közvetve, megbízottjuk (elterjedt fordítás szerint ügynökük) útján látják el, az elmélet azt vizsgálja, hogy az ügynök és a megbízó viszonya miként hat a gazdálkodás hatékonyságára. Az ügynökelmélet felhívja a figyelmet arra, hogy az ügynök-megbízó viszonyt aszimmetrikus információ jellemzi, és emellett a szereplők saját érdekükben gyakran téves (opportunist) információt adnak. Ebben a helyzetben különösen fontos a szerződések, eljárási folyamatok szabályozása, tartalma és a betartásukra tett erőfeszítések.

Az uniós források felhasználásának szervezeti és intézményrendszerében bonyolult, többlépcsős és többszereplős megbízó-ügynök viszonyok érvényesülnek. Megbízónak tekinthetjük a források gazdáit: az Európai Uniót és a magyar kormányt. Mindkét szereplő több szervezetet bíz meg a források kezelésének ellenőrzésével. Az uniós például az Európai Bizottság illetékes főigazgatóságait, a Csalás Elleni Hivatalt, az Európai Számvevőszéket; a magyar kormány pedig az irányító hatóságokat, amelyek a korábbi rendszerben a feladatok egy részét delegálták a közreműködő szervezetekhez – ezek tehát az „ügynökök”. Ugyancsak annak tekinthetők a további hatóságok és ellenőrző szervek, például az igazoló hatóság, az elszámoló hatóság, az Állami Számvevőszék. Az ügynök szerepben levő szervezetek eltérő preferenciák és szerepfelfogások alapján működnek, köztük konfliktusok is vannak. A köztük levő viszonyokat a konkrét elemzésben igyekszünk feltárni.

Az elméleti irodalom meghatározza a foglyul ejtett ügynökség (captured agency) fogalmát. Az eredeti értelmezés a szabályozással foglalkozó kormányzati szervezetekre vonatkozik, amelyek valamilyen csoport, jellemzően nagyvállalatok, üzleti érdekképviseleti csoportok befolyása alatt állnak, és más szereplők, például a fogyasztók érdekeit kevésbé veszik figyelembe. A fejlesztési programokat megvalósító ügynökségek is kerülhetnek érdekcsoportok fogságába, amikor is a forrásfelhasználás szabályait és a projekt kiválasztási döntéseket nem a társadalmi célok, hanem a befolyással bíró és járadékvadász magatartást folytató csoportok érdekei szerint alakítják.

⁶ Egy erőforrás-allokációs döntés haszonáldozat-költségének a meg nem valósult alternatívák elmaradt hasznát értjük.

FORRÁSBOSSÉG ÉS KORRUPCIÓ

Magyarország (és több, velünk egy időben csatlakozott közép- és kelet-európai ország) a gazdaságtörténetben korábban ismeretlen mértékű külső fejlesztési forráshoz jutott tagságának első bő másfél évtizedében. A korábban a nagyszabású fejlesztési terv etalonjának tekintett Marshall-terv keretében Németország nyugati része az akkori éves GDP mintegy két százalékának megfelelő forrást kapott egy három éves időszakra elosztva, a győztes országok esetében ez az arány 3 és 4 százalék között volt, ami évente átlagosan, a GDP 0,7–1,2 százalékát tette ki a támogatott országokban. Magyarország 2007 és 2020 között a jelenleg egy év alatt megtermelt GDP-je közel 60 százalékának megfelelő összeget kap fejlesztési célra az Európai Unió költségvetéséből, ami évente a GDP-hez viszonyítva több mint 3,5 százalékot jelent. Miután ez az összeg csak fejlesztések finanszírozására használható, bizonyos területeken minden korábbinál lényegesen több elkölthető és elköltendő pénz áll rendelkezésre. Ez a helyzet számottevően megnöveli a korrupció lehetőségét és veszélyét.

Amióta Magyarország az EU költségvetéséből nagy összegű forrásokat kap, a szakmai és a szélesebb közvélemény is sokat foglalkozik a kérdéssel. A közbeszédet az dominálja, el tudjuk-e költeni az uniós pénzt, és jóval kevesebb szó esik a fejlesztések hatékonyságáról. Ez a szemléletmód már önmagában is rontja a korrupció elleni küzdelem esélyeit, hiszen a szigorúbb ellenőrzés lassíthatja a projektek kiválasztását és megvalósítását. Különösen a programozási időszakok végén áll fenn annak a lehetősége, hogy a visszaélések feltárása rontja a forrásfelhasználási statisztikát, mivel ilyenkor már egyre kevesebb mód van új projektek beállítására, lekötendő a kieső kötelezettségvállalást. A forrásvesztés ellen a kormány „túlvállalással” védekezik, ami azt jelenti, hogy az irányító hatóságok több kötelezettséget vállalnak, mint amennyi uniós forrás rendelkezésre áll, és ha az Európai Bizottság korrekciót ír elő, akkor a „tartalék” projektek költségeit számolják el. Ha a tartalék egy részére nincs szükség, akkor annak fedezetét a központi költségvetés állja. Ez a gyakorlat is a pénzfelhasználást helyezi előtérbe a fejlesztések hatékonyságával szemben.

A forrásbőség tehát abszorpciós nyomást okoz, ami háttérbe szorítja a hatékonyság szempontjait, és többek között a korrupció terjedésének, fennmaradásának is kedvez. Előtérbe kerül az uniós pénz minél nagyobb arányú felhasználása a hatékony fejlesztésekkel szemben, és a korrupcióval megszerezhető járadék is enyhébb megítélés alá esik ahhoz a problémához képest, hogy formálisan forrásvesztés következne be az adott időszakban.

A hazai fejlesztési programok hatékonysága általában alacsony. Jó példa erre a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások területe. Magyarország az elmúlt bő egy évtizedben az uniós átlag 2,7-szeresét fordította vállalatok állami támogatásra, miközben versenyképességi mutatói az átlagnál gyengébben alakultak. Sem a foglalkoztatás, sem a beruházások szintje nem nőtt (az utóbbi egyenesen csökkent), sem a hazai szereplők innovációs tevékenysége nem javult nemzetközi összehasonlításban,⁷ és összességében is romlott az ország versenyképessége,⁸ a nemzetgazdasági szinten is jelentős támogatások felhasználása ellenére (Kállay, 2014).

⁷ (European Commission, 2013).

⁸ Lásd a World Economic Forum Global Competitiveness Report és az IMD World Competitiveness Scoreboard című jelentéseit.

A forrásbőség és az abszorpciós kényszer azzal is növeli a korrupciót, hogy a források kezelői az egyes kiírásokra allokálható pénzt felültervezik, az elszámolható költségek szabályait bőkezűen állapítják meg, és lehetőleg alacsony önrészt írnak elő. Ezzel megnövelik a járadékszedés lehetőségeit, hiszen a kedvezményezetteknek még az elnyert támogatás egy részének átengedése után is érdemes megvalósítani a projektet. **A forrásbőség így egy korrupciós teret generál, amelyben a járadékszedők megjelenhetnek a rendszer különböző szintjein, sokszor a magasabb döntési szinteken tevékenykedők tudomása és jóváhagyása nélkül is.**

Amikor az uniós források tulajdonosa (Magyarország) az indokoltnál többet fizet valamilyen beszerzésért, szolgáltatásért, akkor közgazdasági értelemben járadékot ad azoknak a szereplőknek, akik, vagy amelyek ki tudják alakítani ennek intézményi környezetét, és ezzel haszonáldozat-költség keletkezik. Társadalmi érdek tehát, hogy az uniós forrásokat a legkevesebb korrupcióval, a legjobban megválasztott célok megvalósítására fordítsuk, amiben a társadalmi ellenőrzés különböző formái fontos szerepet játszhatnak.

Akár a forrásbőség, az abszorpciós kényszer és járadékszedő magatartás meglétének elismeréseként is értelmezhetjük a Lázár Jánosnak tulajdonított⁹ mondatokat:

„Ezt most nagyon elkapkodtuk. Most az volt a legfontosabb feladat, hogy a pénz ki legyen tolvá, de a következő 7 évben nem ezt szeretnénk.” Azt is mondta, hogy „mindenre van pénz, csak arra nem, amit meg akarunk csinálni, nem az előkészítésére, nem a kivitelezésére, hanem a pénznek a beszerzésére, vagy a pénznek a lenyúlására, beszéljünk világosan”. (Origo, 2015. 06. 17.)

⁹ Fontos megemlíteni, hogy az információ másodlagos forrásból származik, Lázár János szavait a rendezvény egyik résztvevőjére hivatkozva közölte a hírportál.

A KORRUPCIÓ MAGYARORSZÁGON

A korrupció mérésére leggyakrabban használt mutató a Transparency International által kidolgozott, évente mért Corruption Perceptions Index (CPI), amely egy 100-as skálán méri a közszektor korrupcióját országonként, ahol a 100-as érték a közsféra korrupciójának teljes hiányát, a 0 a totális korrupciót jelenti. Az indexet 2014-ben 175 országra számolták ki.

A CPI alapján Magyarország világviszonylatban közepesen korrupt országnak tekinthető. Pontszáma 2014-ben 54, ami a 43-as világtátlagnál jobb, azonban a saját régióján (Európai Unió és Nyugat-Európa) belül a mezőny végén helyezkedik el, a 66-os régiós átlagtól lényegesen elmaradva (Transparency International, 2015). Magyarországot a régióban 23 ország előzi meg és csak hétnek van rosszabb CPI mutatója.

A CPI a közsféra korrupcióját összességében mutatja. Az uniós forrásokkal kapcsolatos problémákról pontosabb képet ad a már említett uniós Csalás Elleni Hivatal, az OLAF jelentése (European Anti-fraud Office, 2015).

6.1. Az Állami Számvevőszék vizsgálatai

Az Állami Számvevőszék minden évben foglalkozik az uniós források felhasználásával az állami költségvetés végrehajtásának ellenőrzése során. Az ÁSZ elsősorban arra keresi a választ, milyen ütemben zajlik a források lekötése és kifizetése, a szabályosság kérdéseivel kevésbé foglalkozik. A szabályossági vizsgálatok főleg a forrásfelhasználás rendszerére irányulnak, a szabályokat és részben azok betartását elemzik. Általában nem vizsgálnak egyedi eseteket, így nem tudják feltárni azokat a csalásgyanús ügyleteket, amelyeket az Európai Unió ellenőrző szervei később kifogásolhatnak.

A 2012-es költségvetés végrehajtásának vizsgálata során az ÁSZ az uniós források felhasználásának szabályosságával kapcsolatban a következőket állapította meg: „A zárszámadási ellenőrzés keretében lefolytatott kiegészítő ellenőrzésünk megállapította, hogy az NFÜ belső kontrollrendszere nem nyújt garanciát arra, hogy csak átlátható szervezet részesüljön uniós és kapcsolódó költségvetési támogatásban. Ezt támasztja alá, hogy az NFÜ belső eljárásrendje 2012. október 23-ig nem írta elő a tulajdonosi adatok adatbázisokkal történő – közreműködő szervezet általi – összevetését, így nem volt biztosított az Áht. vonatkozó rendelkezésének érvényre jutása (Állami Számvevőszék, 2013).

Az ÁSZ 2015-ben végzett átfogó vizsgálatot az uniós támogatások felhasználásának rendszeréről (Állami Számvevőszék, 2015). E jelentés is a források felhasználásának és kifizetésének ütemére, az esetleges forrásvesztés veszélyére fókuszál, a szabályosságra kevésbé. Fő megállapításai a következők:

„...a szabálytalanságok közül jellemző volt a közbeszerzési, valamint a gazdasági nehézségek miatt nem megfelelően megvalósuló projektek miatti szabálytalanság. Az ellenőrzött időszakban 72 727 támogatottal összefüggésben 6 179 db szabálytalansági döntés született. A szabálytalanságok száma a 2008. évi 5 db-ról a 2013. évben 1 623 db-ra emelkedett. Az ellenőrzött időszakban a tagállam által megállapított pénzügyi korrekció összege 8 646,5 M Ft, az EU Bizottság által megállapított pénzügyi korrekció összege 75 940,4 M Ft volt, ami a teljes NSRF keret 0,9 százaléka. Az EU Bizottság szabálytalansággal kapcsolatos

megállapításai következtében tényleges forráselvonás 2013. év végéig nem történt, a pénzügyi korrekcióval¹⁰ érintett összegek újrafelhasználásáról az IH-k intézkedtek.

A KSz-ek belső kontrollrendszerének kialakítása és működtetése az ellenőrzött időszakban összességében a 281/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 5. § (2) bekezdésében, illetve a 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet 12. § (I) bekezdésében foglalt előírásoknak megfelelt. Gondoskodtak az ellenőrzési nyomvonal, a szabálytalanságkezelési és kockázatkezelési eljárásrend, valamint a közbeszerzésekre és a követeléskezelésre vonatkozó eljárásrend kialakításáról” (Állami Számvevőszék, 2015).

A jelentésből látható, hogy Magyarországon a tagállam által megállapított pénzügyi korrekció mindössze az Európai Bizottság által megállapított összeg kilencede, ami felveti annak gyanúját, hogy a hazai szervek jóval kevésbé szigorúan végzik az ellenőrzéseket, mint az uniós intézmények. Különösen érdekes ez a tény a jelentés másik fontos megállapításának összefüggésében, miszerint a közreműködő szervezetek belső kontrollrendszere megfelelt az előírásoknak. Ebből az következik, hogy a szabályozási keretek (törvények, rendeletek, belső szabályzatok) csak a csalások elleni küzdelem egyik elemét képezik, önmagukban nem határozzák meg az eredményességet. A jogalkalmazók, a forráskezelők magatartása, szemléletmódja, preferenciái döntő mértékben hatnak a korrupció mértékére.

6.2. Ellenőrző Hatóság: Kehi és EUTAF

Az uniós előírások szerint a közös alapokból származó források felhasználását egy ezzel a feladattal megbízott ellenőrző hatóságnak kell felügyelnie. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (Kehi) 2009. december 31-ig látta el ezt a feladatkört, amelyet akkortól az Európai Unió Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF) vett át. A hivatal és a főigazgatóság a saját vizsgálati eredményeiről nem közöl elsődleges adatokat, az elérhető információkat a honlapjukon a Napi.hu hírportál cikke alapján ismerhetjük meg.

Az adatok értelmezésénél figyelembe kell vennünk, hogy a szabálytalanság jogszabály által definiált fogalma nem azonos a korrupcióval, a statisztikai adatok az összes feltárt esetre vonatkoznak. Arról nem érhető el konkrét információ, voltak-e a szabálytalanságok között olyan esetek, amelyekben aktívan közreműködtek felhatalmazással rendelkező személyek.

¹⁰ wkorrekció akkor nem jelent forrásvesztést, ha a helyére szabályos kötelezettségvállalást állít a tagország.

1. táblázat

Szabálytalansági eljárások a 2007–2013-as programozási időszak uniós forrásainak felhasználásával kapcsolatban

OP	Szabálytalansági eljárások száma	Szabálytalansági eljárásokban érintett összeg	Követeléssel érintett szabálytalanságok száma	Teljes követelendő tőke összeg	Teljesített tőke összeg	Teljesített tőke a követelés összegének arányában
	db	Mrd Ft	db	Mrd Ft	Mrd Ft	%
ÁROP	76	0,4	41	0,4	0,4	95
DAOP	293	1,4	100	1,0	0,3	30
DDOP	338	1,2	94	1,2	1,4	113
ÉAOP	614	7,1	153	6,4	1,0	16
EKOP	73	0,8	31	0,5	0,4	93
ÉMOP	337	1,7	136	1,6	0,2	14
GOP	2555	19,2	1251	20,9	1,8	8
KDOP	320	0,9	46	0,6	1,0	157
KEOP	289	1,9	78	0,6	0,5	83
KMOP	1039	4,4	426	4,7	0,9	19
KÖZOP	93	3,8	65	3,0	2,9	94
NYDOP	116	0,3	43	0,4	0,1	23
TÁMOP	1325	3,2	599	1,7	0,6	36
TIOP	260	2,4	110	1,2	1,3	112
VOP	30	0,1	29	0,1	0,1	89
Összesen	7758	48,8	3202	44,3	12,9	29

Forrás: Miniszterelnökség, a Napi.hu közlése alapján, 2015. február 15.

Fogalommagyarázat:

Szabálytalanság fogalma¹¹: az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 2. cikk 7. pontjában foglaltak, továbbá a nemzeti jogszabályok előírásainak és a támogatási szerződésben a felek által vállalt kötelezettségeknek a megsértése, amelyek nyomán Magyarország pénzügyi érdekei sérülnek, illetve sérülhetnek (lásd részletesebben a jogszabályi keretek ismertetésénél.)

Szabálytalansági eljárások száma: uniós finanszírozású projekteket érintő szabálytalansági eljárások száma. Egy projekt több eljárásban is érintett lehet, például nem megfelelő számlák benyújtása, közbeszerzési szabálytalanság stb.

Szabálytalansági eljárásokban érintett összeg: a támogatás azon része, mely a szabálytalanság révén érintett. Az összeg tartalmazza az uniós és a hazai részt is.

Követeléssel érintett szabálytalanságok száma: azon szabálytalanságok száma, melyek pénzügyi érdeksérelem, illetve jogszabálysértés miatt követelési eljárásban érintettek (támogató visszaköveteli a jogosulatlan összeget).

Teljes követelendő tőke összeg: a követelésben érintett összeg.

Teljesített tőke összeg: a követeléskezelési eljárás során a projekt által a támogató részére visszafizetett támogatás.

Teljesített tőke a követelés összegének arányában: a teljesített tőke aránya a teljes követeléshez képest, százalékban.

6.3. Európai Bizottság

6.3.1. Az alapok felhasználásáért felelős főigazgatóságok

Az Európai Bizottság rendszeres ellenőrzési tevékenységet folytat a strukturális és kohéziós alapok felhasználásáról. Az adott alapot kezelő főigazgatóság feladata, hogy az irányító hatóságok tevékenységét, a projektek kiválasztását és megvalósítását figyelemmel kíséresse, valamint szabálytalanság esetén eljárjon. A Bizottság megállapításai és döntései, amíg a vizsgálatokat le nem zárják, csak korlátozottan nyilvánosak, de néhány esetben folyamatban levő ügyek esetében is meg lehet ismerni a tartalmukat. Ilyen volt például a Gazdaságfejlesztési Operatív Programról szóló legutóbbi döntés (Európai Bizottság, 2015). A részletesen megismerhető döntések jellemzően több éve elkövetett szabálytalanságokra vonatkoznak.

6.3.2. European Anti-Fraud Office (OLAF, AFCOS)

Az EUMSZ 325. cikkének végrehajtásáról az Európai Unió Csalás Elleni Hivatala, az OLAF ad ki rendszeres jelentéseket, amelyekből minden évben kétfélét készítenek. Az egyik típus a csalás elleni küzdelem jogi kereteivel és eljárási kérdéseivel foglalkozik (OLAF, 2014). Ahogy a hivatal tevékenysége általában, ez a je-

¹¹ Tekintettel arra, hogy a táblázat adatai a 2007–2013-as programozási időszakra vonatkoznak, a szabálytalanság definíciója is az ekkor érvényes jogszabályi meghatározás.

lentés is számos kérdésre kiterjed, de a legnagyobb érintett összeg a strukturális alapok felhasználásával kapcsolatos. 2014-ben a visszafizetésre javasolt összegek több mint fele ezen alapokból finanszírozott projektekre vonatkozott.

Magyarország 2014-ben 30 olyan csalási esetet jelentett, amelyik a kohéziós források felhasználását érintette, összesen 2,1 millió euró értékben. Ez az összes uniós esetszám 10 százaléka volt, érték szerint viszont csak 0,7 százalékot tett ki. A jelentés felhívja a figyelmet arra, hogy ezt az értéket nem lehet az adott országban megvalósult csalás mérőszámának tekinteni. Figyelembe kell vennünk, hogy az adatok a helyi hatóságok aktivitását is csak részlegesen jellemzik, mert nincs közvetlen információnk arról, mekkora a csalási intenzitás az egyes országokban.

Konkrét vizsgálatok eredményeiről szóló információkat a tevékenységi jelentés tartalmaz (European Anti-fraud Office, 2015). A 2. táblázatból látható, hogy Magyarországon viszonylag sok vizsgálatot indított az OLAF. Miközben a tagországok és a támogatott országok többségében 2014-ben jellemzően egy vizsgálat folyt, Magyarországon 13 zajlott, aminél több csak Romániában volt.

2. táblázat

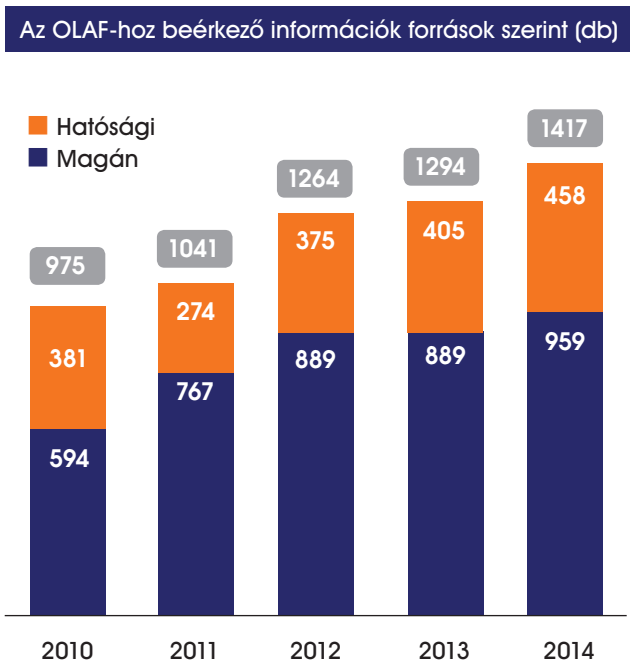
Az adott országban részben vagy egészében kezelt uniós források felhasználásával kapcsolatos OLAF vizsgálatok száma

Ország	Vizsgálatok száma (db)
Románia	36
Magyarország	13
Bulgária	11
Csehország	8
Olaszország	7
Spanyolország	5
Görögország, Szlovákia	4
Franciaország, Litvánia, Moldova, Németország, Szíria	3
Afganisztán, Kazahsztán, Kongó, Lengyelország, Marokkó, Mauritánia, Szenegál, Szerbia, Törökország, Tunézia	2
Albánia, Belgium, Bosznia-Hercegovina, Egyesült Királyság, Elefántcsontpart, Észtország, Fülöp-szigetek, Ghána, Haiti, Hollandia, Horvátország, Írország, Izrael, Kambodzsa, Kamerun, Koszovó, Lesotho, Lettország, Macedónia, Málta, Namíbia, Nigéria, Pakisztán, Palesztina, Paraguay, Peru, Portugália, Santa Lucia, Szaúd-Arábia, Szlovénia, Szomália, Thaiföld, Vietnam	1

Forrás: The European Anti-Fraud Office (The OLAF Report 2014)

A jelentésből kiderül, hogy az OLAF-hoz érkező információk az utóbbi években kétharmad–egyharmad arányban oszlanak meg a magán és a hatósági források között, az előbbiek javára (1. ábra).

1. ábra



Forrás: The European Anti-Fraud Office (The OLAF Report 2014)

Az OLAF az ellenőrzéseket bejelentés alapján végzi. A 3. táblázatból látható, hogy hazánk azon tagországok közé tartozik, amelyek hatóságai nem jelentettek csalási esetet, magánforrásból viszont aránylag sok információt kapott az OLAF. Ezek az adatok önmagukban nem jellemzik közvetlenül a hatóságok csalás elleni tevékenységét, mert lehetséges, hogy a feltárt problémákat saját hatáskörben oldják meg. Azt azonban a további OLAF jelentésekből és más forrásokból (például az Állami Számvevőszék korábban ismertetett jelentéseiből) látjuk, hogy a hazai hatóságok által feltárt csalási esetek értéke alacsonynak mondható.

3. táblázat

A tagországokból az OLAF-hoz érkező információk száma források szerint, 2014 (db)

Tagország	Hatósági forrás	Magán forrás
Ausztria	2	2
Belgium	28	25
Bulgária	5	54
Ciprus	2	3
Csehország	4	17
Dánia	0	2
Egyesült Királyság	4	14
Észtország	0	0
Finnország	0	3
Franciaország	5	14
Görögország	4	27
Hollandia	3	6
Horvátország	0	9
Írország	0	5
Lengyelország	2	50
Lettország	0	5
Litvánia	2	1
Luxemburg	2	2
Magyarország	0	28
Málta	0	1
Németország	10	25
Olaszország	7	35
Portugália	2	7
Románia	6	73
Spanyolország	4	52
Svédország	0	0
Szlovákia	1	11
Szlovénia	1	2
Nem azonosítható ország	486	–

Megjegyzés: Nem uniós tagországtól és nemzetközi szervezettől 12 bejelentés érkezett

Forrás: The European Anti-Fraud Office (The OLAF Report 2014)

6.3.3. Európai Számvevőszék

Az Európai Számvevőszék – az EU legfontosabb ellenőrző szerve – 2014-ben átfogó jelentést tett közzé az uniós pénzeszközök hatékonyabb felhasználásáról, áttekintve többek között a szakpolitikai és költségvetési vonatkozásokat is. Témánk szempontjából a csalás, a szabálytalanság, a korrupció és a közbeszerzések területén beazonosított kockázatok relevánsak. A jelentésnek (Európai Számvevőszék, 2014) nincsenek országspecifikus megállapításai, általánosságban a következő problémákat azonosítja:

Csalás, szabálytalanságok és korrupció

- Alacsony prioritást élvez a csalások megelőzése, felderítése és korrekciója
- Nem elégségesek az erőforrások a költségvetés csalás elleni védelméhez
- A tevékenységek nagy mennyiségű készpénzt vagy nagy értékű árukat mozgatnak
- Vagyronvesztés
- Nehéz azonosítani a végső kedvezményezettet

Közbeszerzés

- Bonyolult közbeszerzési és szerződési szabályok
- Nem tartják be az uniós közbeszerzési eljárásokat (pályázat több részre bontása a közbeszerzési küszöbértékek elkerülése érdekében, reklám, bírálati szempontok, szerződési feltételek, szerződés aláírása stb.)
- Nem megfelelő közbeszerzési eljárásokat alkalmaznak (gyakran versenyeztetés nélkül ítélik oda a szerződéseket, kiegészítő munkákra kötnek szerződést stb.)

A hazai vizsgálatok alapján Magyarország esetében relevánsnak tekinthetjük a csalás témakörében említett első problémát, a közbeszerzésekre vonatkozókból pedig mindegyiket.

6.4. A közbeszerzést ellenőrző felügyelő intézmények

Az uniós források felhasználásában nagy szerep jut a közbeszerzéseknek, mert sok nagy értékű projekt valósul meg. Külön jelentőséget ad a kérdésnek, hogy a közösségi beruházások döntő többségét (95 százalékát) EU-pénzből fedezzük, ezért a hazai közbeszerzési eljárások jelentős részét uniós finanszírozású projektek teszik ki. A közbeszerzési rendszer ugyanakkor formálisan nem része az uniós források felhasználásáért felelős szervezeti rendszernek.

A közbeszerzést – függetlenül a beszerzés finanszírozási forrásaitól – uniós irányelvek által determinált hazai jogszabályok szabályozzák. A Közbeszerzési Döntőbizottságot (KDB) a közbeszerzési eljárásokban felmerülő jogviták rendezésére a közbeszerzésekről szóló törvény (Kbt.) hozta létre. A Kbt. értelmében a Közbeszerzési Hatóság mellett működő KDB független, országos hatáskörrel rendelkező szerv (Kbt. 176. §). A jogszabály a függetlenség biztosítékeként rögzíti, hogy a közbeszerzési biztost nem lehet utasítani sem a jogorvoslati eljárás, sem a határozat vonatkozásában. Ugyanakkor a KDB intézményi függetlensége megkérdőjelezhető, elsősorban a Közbeszerzési Tanács kinevezési joga, illetve költségvetési kérdések miatt.

A Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkársága felügyeli a közbeszerzési eljárásokat, beleértve az uniós forrásból megvalósuló projektek keretében lebonyolítottakat is. A Titkárság nem hatóságként működik, meghirdetett célja, hogy segítse az eljárások szabályosságának biztosítását. Szerepvállalása valamely eljárásban nem korlátozza sem az ajánlatkérők, sem az ajánlattevők felelősségét.

Az irányító hatóságoknak a közbeszerzésekkel kapcsolatos felügyeleti tevékenységre és a vitás kérdésekben születő döntésekre nincs közvetlen ráhatásuk. A projekt kiválasztást követően az eljárások lefolytatása a kedvezményezettek feladata és felelőssége.

AZ UNIÓS FORRÁSOK FELHASZNÁLÁSÁNAK DÖNTÉSI FOLYAMATA

Az elemzés abból a feltételezésből indul ki, hogy az uniós források felhasználása során megvalósuló korrupció okai összetettek. Minden döntési szinten felmerülnek olyan problémák, amelyek korrupciós kockázatot jelentenek.

7.1. A fejlesztési célok meghatározásának folyamata és szempontjai

Az uniós források felhasználása során a konkrét döntésekig hosszú út vezet. A döntések négy szinten születnek, amelyeket a következőkben röviden.

7.1.1. Uniós szint

A tervezési folyamat első szakasza a legmagasabb szintű politikai alku eredménye. Bár az Európai Uniónak alapelve, hogy a kevésbé fejlett régiókat, országokat költségvetési transzferrel is segíti a felzárkózási célú fejlesztésben, a hétéves programozási periódusokban felhasználható összegekről a Tanács és az Európai Parlament a tagországok és a Bizottság egyeztetése alapján dönt. Ezen a szinten dől el a lehetséges céltípusok szerkezete is. Az uniós forrásokat a következő öt alap biztosítja: az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA), a Kohéziós Alap, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA), valamint az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA). Ezeket összefoglalóan európai strukturális és beruházási alapoknak nevezünk. (AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1303/2013/EU RENDELETE (2013. december 17.))¹²

Az egyes alapok felhasználási céljai különbözőek. A Kohéziós Alap környezetvédelemmel és transzeurópai közlekedési hálózatok fejlesztésével kapcsolatos projekteket finanszíroz. Az ERFA célja, hogy a regionális egyenlőtlenségek csökkentésével erősítse az európai társadalmi és gazdasági kohéziót, így elsősorban a versenyképesség javítását szolgáló intézkedéseket finanszíroz. Az ESZA fő célja a foglalkoztatási helyzet javítása, munkahelyek teremtése, megtartása, jobb munkahelyek létrehozása.

Az Európai Unió a partnerségi megállapodások keretében az alábbi tematikus célterületek támogatását várja el a 2014–2020-as tervezési időszakban (AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1303/2013/EU RENDELETE (2013. december 17.)):

¹² Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

1. A kutatás, a technológiai fejlesztés és az innováció erősítése
2. Az információs és kommunikációs technológiákhoz való hozzáférés, azok használatának és minőségének javítása
3. A kis- és középvállalkozások, a mezőgazdasági (az EMVA keretében), a halászati és akvakultúra-ágazat (az ETHA keretében) versenyképességének javítása
4. Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság felé történő elmozdulás támogatása minden ágazatban
5. Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás, a kockázatmegelőzés és -kezelés előmozdítása
6. A környezetvédelem és az erőforrás-felhasználás hatékonyságának előmozdítása
7. A fenntartható közlekedés előmozdítása és a szűk keresztmetszetek megszüntetése a főbb hálózati infrastruktúrákban
8. A fenntartható és minőségi foglalkoztatás, valamint a munkavállalói mobilitás támogatása
9. A társadalmi együttműködés erősítése; a szegénység, valamint a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem
10. Az oktatásba és a képzésbe, többek között a szakképzésbe történő beruházás a készségek fejlesztése és az egész életen át tartó tanulás érdekében
11. A hatóságok és az érdekelt felek intézményi kapacitásának javítása és a hatékony közigazgatáshoz történő hozzájárulása

7.1.2. Nemzeti szint

A tagországoknak egy meghatározott szerkezetű és tartalmi elemekkel rendelkező partnerségi megállapodást (a korábbi periódusokban nemzeti stratégiai referenciakeretet, illetve nemzeti fejlesztési tervet) kell kidolgozniuk, amelyet az Európai Bizottsággal egyeztetve véglegesítenek. A partnerségi megállapodások bármely elemének az Európai Bizottság által a 2014–2020-as időszakra meghatározott 11 tematikus cél egyikére kell irányulnia. A nemzeti programok tartalma tehát jóval kötöttebb, mint korábban, bár a tematikus célok spektruma elég széles ahhoz, hogy ne korlátozza a tagállamokat saját céljaik elérésében. Mint korábban említettük, a hazánkéhoz hasonló helyzetű (2004-ben vagy az után csatlakozott volt szocialista) uniós tagországok nemzetközi összehasonlításban is rendkívül nagy összegű külső forrásokhoz jutnak a kohéziós politika keretében. A magyar partnerségi megállapodást 2014. augusztus 14-én írták alá a magyar kormány és a Bizottság képviselői (Magyarország Kormánya, 2014).

7.1.3. Programszint

A partnerségi megállapodások alapján a tagországok kidolgozzák az operatív programokat, amelyeket az Európai Bizottságnak jóvá kell hagynia.

A Európai Bizottság által a 2014–2020-as időszakra elfogadott magyarországi operatív programok a következők:

- Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program (EFOP)
- Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP)
- Integrált Közlekedés-fejlesztési Operatív Program (IKOP)
- Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program (KEHOP)
- Rászoruló Személyeket Támogató Operatív Program (RSZTOP)
- Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (TOP)
- Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP)

A programokra allokált források szerkezetét részben meghatározzák a finanszírozást biztosító alapok hozzájárulása és a tervezési irányelvek, azonban a tagországoknak jelentős mozgásterük van saját fejlesztési céljaik meghatározása során. Magyarország esetében a kormány döntése nyomán feltűnően magas (60 százalékos) a közvetlen gazdaságfejlesztésre szánt források aránya, ami abszorpciós nyomást, csalási és korrupciós kockázatokat okoz ezen a területen.

7.1.4. Projektszint

A döntési folyamat legalsó szintje a projektek kiválasztása. Többféle projektkiválasztási eljárás létezik. (A Kormány 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelete a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről) IX. fejezete szól a kiválasztási eljárásokról. Eszerint a felhívásra beérkező támogatási kérelmek elbírálása történhet

- kiemelt,
- standard,
- egyszerűsített,
- területi, vagy
- közösségvezérelt helyi fejlesztés (CLLD)

eljárásrend szerint.

A projektkiválasztási folyamat konkrét kockázatait a következő fejezetben tárgyaljuk.

7.1.5. Miért speciális kérdés az uniós közpénz felhasználása?

Fő szabály az alapszerződésben: a tagországok ugyanúgy járnak el az uniós források felhasználása során tapasztalható csalás és korrupció ellen, mint a saját forrásaik esetében. Másrészt az uniós források felhasználásakor a tagországok elsődlegesen az előzetesen allokált összeg elköltésében érdekelték: ha a pénzt nem használják fel, nem keletkezik olyan megtakarításuk, amelyet saját költségvetésükben fel tudnának használni. Ebből következően kevésbé érdekelték a csalások, visszaélések felderítésében. Különösen igaz ez az elszámolási időszak végén, amikor a feltárt szabálytalanságok miatt visszafizetendő támogatást már nehezebben lehet más projektben felhasználni, így az elvész az ország számára. Az operatív programok korai szakaszában gyakran érvényesül az a szemlélet, hogy azért nem fontos a szigorú gazdálkodás, mert nem a saját forrásainkat költjük.

A FORRÁSOK FELHASZNÁLÁSÁNAK SZERVEZETI KERETEI

Az uniós szabályozás értelmében „a tagállamoknak egy irányító hatóságot, egy igazoló hatóságot és egy feladatkörében független audithatóságot kell kijelölniük valamennyi operatív program esetében” (AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1303/2013/EU RENDELETE (2013. december 17.)), amely kötelezettséget más jogszabályok a korábbi programozási időszakokra is előírtak.

A jogszabály szerint elsődlegesen az **irányító hatóság** viseli a felelősséget az alapok eredményes és hatékony felhasználásáért. Fő feladatai

- a programirányítás és -monitoring,
- a pénzügyi irányítás és kontroll,
- a projekt kiválasztása.

Az **igazoló hatóság** készíti el és nyújtja be a kifizetési kérelmeket a Bizottságnak, elkészíti az elszámolókat, igazolja azok teljességét, pontosságát és helytállóságát, valamint azt, hogy az azokban szereplő kiadások megfelelnek a vonatkozó uniós és nemzeti szabályoknak.

A jogszabály megengedi, hogy az igazoló hatóság feladatait az irányító hatóságok lássák el.

Az **audithatóságnak** kell biztosítania, hogy sor kerüljön az irányítási és az kontrollrendszerek ellenőrzésére.

A jogszabály megengedi, hogy a tagországok közreműködő szervezeteket jelöljenek ki az irányító vagy az igazoló hatóság bizonyos feladatainak az elvégzésére.

Magyarország az eddigi három programozási periódusában (2004–2006, 2007–2013, 2014–2020) három eltérő megoldást választott a fenti funkciók biztosítására.

Az irányító hatóságok 2004 és 2006 között – központilag koordinált fejlesztéspolitika mellett – a szakminisztériumokon belül, míg 2007 és 2013 között a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség keretei között működtek, úgy, hogy a szakpolitika alakításáért továbbra is (részben) a szakminisztériumok voltak felelősek. 2014-től az irányító hatóságok ismét a szakminisztériumokba kerültek, miközben a központi koordinációs feladatokat a Miniszterelnökség látja el. A 2004–2013-as időszakban Magyarország élt azzal a lehetőséggel, hogy közreműködő szervezeteket bízott meg az irányító hatóságok feladatainak egy részével, 2014-től azonban minden feladatot az irányító hatóságok, vagyis a minisztériumok illetékes helyettes államtitkárságai látnak el. Az igazoló hatóság feladatait 2010 óta a Magyar Államkincstár, az audithatóságát az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF) gyakorolja.

A 2014-ben bekövetkezett változásokat részben a decentralizáció, vagyis az irányító hatóságok minisztériumokhoz telepítése, részben a centralizáció, azaz a Miniszterelnökség erős koordinációs szerepe jellemzi. Erősödött a közvetlen állami, kormányzati kontroll, mert minden funkció a közigazgatáson belülről került.

KORRUPCIÓS TECHNIKÁK, MÓDSZEREK

Ebben a fejezetben azokat a technikákat és módszereket mutatjuk be, amelyekkel a felhasználási folyamat bizonyos szereplői korrupció módon igyekeznek megszerezni a források egy részét. A módszerekről szóló információkat egyrészt a forrásfelhasználásban résztvevő szereplőktől kaptuk, akik többnyire névtelenséget kértek. Felhasználtuk ugyanakkor azokat a nyilvános információkat is, amelyek az ellenőrzéseket végző hatóságoktól származnak, továbbá a csalások, visszaélések konkrét eseteit is.

Jelen tanulmánynak nem célja, hogy konkrét eseteket derítsen fel. A korrupció típusait törekszünk leírni, segítve, hogy minél többen ismerjék fel azokat.

Megvizsgáltuk, milyen módszerekkel juthatnak ellenszolgáltatások nélküli, vagy aránytalanul magas javadalmazáshoz a folyamat egyes szereplői. Az elemzésnél figyelembe vettük, hogy a forrásokat csak igazolt költségek ellenében lehet felhasználni, ami azt jelenti, formailag minden kifizetett tételt egy költségelszámolás igazol. Ennek megfelelően azokat a módszereket kerestük, amelyek lehetővé teszik termékek vagy szolgáltatások szokásos piaci áránál lényegesen drágább elszámolását.

A korrupciós technikákat a fejlesztéspolitikai döntési folyamat logikája és sorrendje szerint rendezve mutatjuk be.

9.1. Indokolatlanul kiválasztott fejlesztési célok

A források korrupció felhasználásának egyik csoportja a társadalmilag nem indokolt, egyes kedvezményezetteket indokolatlanul preferáló fejlesztési cél meghatározása.

Az uniós források felhasználásának kereteit meghatározó alapidokumentumok (korábban nemzeti fejlesztési referenciakeret, most partnerségi megállapodás, illetve az operatív programok) nem tartalmazzák konkrét fejlesztési projekteket. Annak ellenére, hogy Magyarország jelenleg megkezdődően sok uniós forráshoz jut, jóval több megvalósítandó fejlesztési cél van, mint amit ezek finanszírozni tudnak. A megvalósult fejlesztések eltérő módon és mértékben érintik az embereket, a vállalkozásokat, a szervezeteket és a településeket. Ha a célok kiválasztására befolyással bírók saját személyes vagy szervezeti érdekeiket képviselik mások kárára, akkor korrupciót valósítanak meg, még úgy is, ha a projektek gazdálkodásában semmilyen probléma nem fordul elő. Példa lehet erre az olyan infrastruktúra- vagy létesítményfejlesztés, amelynél társadalmilag fontosabb, hasznosabb célok is lehetségesek.

A vezetői interjúk során hallottunk példákat arra, hogy az önkormányzatok, vagy a nagy infrastrukturális fejlesztéseket megvalósító vállalatok gyakran az indokoltnál lényegesen nagyobb – és természetesen költségesebb – projektekért lobbiznak, és ehhez felhasználják engedélyezési hatáskörüket. A székesfehérvári, vagy a váci vasútállomások felújítása, bővítése, de a sokat emlegetett stadionépítési program is ebbe a kategóriába tartozik.

Egy másik lehetséges mód arra, hogy a fejlesztéspolitikai preferenciák megválasztása hatással lehet a korrupcióra, ha programszintű allokációs döntések születnek. Az 1600/2012. (XII. 17.) Korm. határozat úgy rendelkezik, hogy a 2014–2020-as programozási időszak forrásainak 60 százalékát közvetlen gazdaságfejlesztés

tésre kell fordítani. A 2007–2013-as periódusban ezek aránya 24 százalék volt, és több adat is azt látszik alátámasztani, hogy csak nagyon alacsony hatékonysággal hasznosultak. A közvetlen gazdaságfejlesztési források arányának és összegének jelentős növelése ezen a területen nagyon felerősíti az abszorpciós nyomást, ami hozzájárul a korrupciós kockázatok fokozódásához.

9.1.1. Hogyan lehet felismerni?

Természetesen a fejlesztések fontosságának megítélése részben szubjektív, így indokoltságuk mindig vitatható. Lehetnek azonban olyan esetek, amikor jól látható, hogy a fejlesztési cél kijelölése pusztán személyes vagy csoportérdeket szolgál.

9.1.2. Hogyan lehet felderíteni?

A bizonyítást a jól látható okokon kívül költség–haszon elemzéssel lehet elvégezni.

9.2. Befolyás érvényesítése a projektkiválasztási folyamatban

A programozási logika szerint a projektkiválasztásnak az operatív programokban meghatározott célok elérését kell szolgálnia. Ha olyan projektek is kapnak támogatást, amelyek nincsenek összhangban a célokkal, illetve olyan kedvezményezetteket választanak ki, akik, vagy amelyek nem a célokkal összhangban levő tevékenységet folytatnak, akkor szintén torzul a forrásallokáció. Az esetek egy részében olyan vizsgálati eredményeket hozott nyilvánosságra a Bizottság, amelyek alapján fennáll annak a lehetősége, hogy a projektkiválasztás valamilyen külső befolyás hatására történt. Különösen valószínű ez akkor, amikor azonos típusú pályázati kiírásokban egy tulajdonosi körhöz tartozó vállalkozások kapnak támogatást. Ilyen esetekben nem pusztán arról van szó, hogy a döntések nem felelnek meg a támogatási keretszabályoknak – mint például a bajba jutott vállalkozások támogatásának tilalma, illetve a kapcsolt vállalkozások mutatóinak együttes figyelembe vételére vonatkozó kötelezettség –, hanem arról is, hogy ezeket a döntéseket a felelős hatóságok a kedvezményezettek érdekében, irányítottan hozzák meg.

Az Átlátszó.hu számolt be a következő esetről: „A megújuló energiát hasznosító beruházásokat a világon mindenhol támogatják, de a magyar Pannergy Nyrt.-vel a szokottnál is bőkezűbben bánnak a döntéshozók. A múlt héten került nyilvánosságra, hogy a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség a KEOP-2012-4.10.0/B pályázati konstrukció keretében három, a céghez kötődő pályázatot is támogat: DD Energy Termelő és Szolgáltató Kft. 1 milliárd forint vissza nem térítendő támogatást kap egy győri nagyberuházáshoz, a Geo-Wendung Zrt. kistokaji projektjéhez pedig 980 millióval járul hozzá az EU. (Ez utóbbi közvetlenül kötődik a Pannergy miskolci nagyprojektjéhez.) Két nappal korábban a szintén Pannergy tulajdonban lévő Kuala Kft.-nek ítélték meg 1 milliárd forint vissza nem térítendő támogatást az NFÜ döntéshozói.”

(Átlátszó.hu, 2013)

A befolyás-érvényesítés egyik formája az, amikor a korábban a források felett kontrollt gyakorló szervezeteknél (irányító hatóságoknál, minisztériumoknál, közvetítő szervezeteknél) dolgozó szakemberek a magán-szférában tanácsadói, főleg pályázatírói szerepben folytatják munkájukat. A helyzet azért sajátos, mert időben elválik egymástól az az időszak, amikor az adott szakember felhatalmazással rendelkezik, és az, amikor a pályázókat segíti. Van azonban olyan felfogás, amely szerint az ilyen helyzet érdekkonfliktusnak tekinthető, hiszen a sajátos tudás és a befolyásolás lehetősége még akkor is fennáll, ha valaki formálisan már nem dolgozik a forrásokat kezelő szervezetek valamelyikénél.

9.2.1. Hogyan lehet felismerni?

A támogatott projektek listája nyilvános, tudható az odaítélt támogatás mértéke és a projekt rövid tartalma is. További forrásokból, például cégnyilvántartásokból, sajtóhírekből megszerezhetőek olyan információk, amelyek alapján látható, hogy egy adott érdekeltségi körbe tartozó vállalkozások nagy számban kapnak támogatást bizonyos kiírások keretében.

Nehezebb közvetlen nyilvános információt szerezni a forgóajtó effektusban érintett személyekről és szervezetekről, így csak egyedileg lehet azonosítani az eseteket.

9.2.2. Hogyan lehet felderíteni?

Ennél a módszernél a döntéshozók biztosan érintettek, így a belső ellenőrzés valószínűleg nem elég. Szükség van arra, hogy külső ellenőrzéseket végző szervek (beleértve a nemzetbiztonsági szervezetet is) tárják fel a módszer alkalmazását, ami egyrészt feltételezi, hogy vizsgálati tervük terjedjen ki erre a kérdésre is, és rendelkezzenek információkkal a kedvezményezett vállalkozások, szervezetek kapcsolatrendszeréről.

A forgóajtó effektusban érintettekhez az a módszer vezethet el, ha az ellenőrző hatóságok megvizsgálják a kedvezményezettekkel szerződést kötő szolgáltató cégek szerződéseit, és a teljesítésben részt vevő munkatársak listáját. A beavatkozásra alig van lehetőség, mert nincsenek formális összeférhetetlenségi szabályok.

9.3. Pályázatok kedvező elbírálása magas arányú pályázatírói díjazás ellenében

A pályázati dokumentáció elkészítése, a tartalmi és formai követelmények teljesítése gyakran komplex és nehéz feladat, aminek a potenciális pályázók nagy része nem, vagy csak aránytalanul nagy erőfeszítés árán tud eleget tenni. Amióta Magyarországon nagyobb tömegben vált hozzáférhetővé pályázatok útján megszerezhető fejlesztési forrás, kialakult a pályázatírói szolgáltatás piaca. Tiszta esetben a pályázatírók segítenek elkészíteni a pályázati dokumentációt, és gyakran nyereség esetén szabályosan teljesíteni a megvalósítást, elszámolásokat, jelentéseket. Ez a szolgáltatás annak ellenére elterjedt, hogy a pályázati kiírások többsége nem sorolja az elszámolható költségek közé a pályázatírók díjazását.

A pályázatíró tevékenységét akkor tekintjük korruptnak, ha közvetlen befolyással bír a projektkiválasztási döntésre, és ezt a befolyást érvényesíti a díjazásában. Különösen súlyosak azok az esetek, amikor csak a korrupció módon működő pályázatírók által készített pályázatok nyerhetnek, a más módon elkészített anyagok ki vannak zárva a versenyből.

A forrásfelhasználásban tapasztalt (név nélkül nyilatkozó) interjúalanyaink említettek olyan eseteket, amikor a pályázatíró cégeknek belső információk voltak a kiírások indításáról, felfüggesztéséről, továbbá „kerettel” rendelkeztek egyes kiírások esetében, amelynek erejéig kevésbé színvonalas pályázati anyagok benyújtásával is garantálni tudták a nyerést.

Fontos, de a rendelkezésünkre álló eszközökkel nem kideríthető kérdés, hogy a befolyás ellenében megszerzett többletjavadalmazást hogyan osztják el egymás között. Lehetséges olyan eset, amikor a pályázatírók politikai befolyása elég erős ahhoz, hogy a projektkiválasztási döntéseket irányítsák, de az is előfordulhat, hogy a kiválasztási döntéseket meghozók is részesednek a magasabb díjazásból.

A módszernek különböző változatai lehetségesek aszerint, hogy a szereplők közül kik részesednek a korrupcióval megszerzett jövedelemből, és összességében milyen befolyásuk van a forráselosztási rendszerrel kapcsolatos döntésekre. Kérdés másrészt, intézményesül-e a döntéshozatalnak ez a módja. Különösen veszélyes lenne, ha bevett, elterjedt és részben elfogadott gyakorlattá válna a pályázatírói közreműködéssel befolyásolt projektkiválasztási döntés. Információink szerint vannak olyan kiírástípusok, amelyeknél megfigyelhető a módszer terjedése, evolúciója és néhány esetben kizárólagossá válása.

9.3.1. Hogyan lehet felismerni?

Ez a módszer általában csak a résztvevők által látható. A felismerést nehezíti, hogy a projektkiválasztás során a legtöbb esetben nem válik formálisan ismertté a pályázatíró cég kiléte. A forráskezelők és a felhatalmazással rendelkező ellenőrző szervek számára azonban a módszer felismerhető, ha megvizsgálják a projektek költségvetését, különös tekintettel az alvállalkozókra.

9.3.2. Hogyan lehet felderíteni?

A pályázatíró cégnek fizetett díjazás nem számolható el a projekt költségei között, az ellenőrök ezért nem találhatnak olyan számlákat, amelyek közvetlenül bizonyítják a kapcsolatot a pályázatíró és a pozitív döntés között. Az esetek egy részében létrejön olyan szerződéses kapcsolat, amelynek keretében a pályázatíró a projekt költségvetése terhére kap javadalmazás, de valamilyen nem valós jogcímen. Ezekben az esetekben (akár utólag is) jól felderíthető a probléma, mert a pályázatíró cég az adott kiírás jó néhány, szélsőséges esetben az összes projektjében megjelenik, és így lehetőség van a szerződéses kapcsolatok alapos ellenőrzésére. Mód van többek között arra, hogy az ellenőrök összevessék a cég konkrét hozzájárulását és javadalmazását, ami kimutathatja a formálisan megjelölt szolgáltatások erős túlárazást. Ezután szükség van a pályázatíró cég és a projektkiválasztási folyamatban befolyással rendelkezők közötti kapcsolat feltá-

rásra is. Ez a reláció fennállhat a projektek formai és tartalmi előbírálását végző, illetve e tényleges döntéseket meghozó személyek vagy testületek között.

9.4. Pályázatok kedvező elbírálása túlárazott szolgáltatás igénybe vételéért cserébe

Ez a módszer hasonlít az előző pontban leírtra, mert itt is egy erősen túlárazott szolgáltatás igénybe vételéhez kötik a támogatás elnyerését, itt azonban nem a pályázatíró, hanem valamilyen más szolgáltató szerzi meg a járadékot. E módszernél a projektkiválasztás kiírói, elbírálói ahhoz a feltételhez kötik a támogatás elnyerését, hogy abból az általuk megnevezett közreműködőnek is megbízást kell adni a megvalósítás során, rendszerint a piaconál lényegesen magasabb áron.

Az interjúk során elmondott példák egyike az volt, amikor egy képzési komponenst is tartalmazó projektnél a kiírók megneveztek egy konkrét vállalkozást, amellyel 8 millió forintért volt „ajánlott” szerződést kötni, miközben a szolgáltatás valós piaci értéke körülbelül 1,5 millió forint volt. A komponens megvalósítására igénybe venni szándékozott alvállalkozót a pályázati dokumentumban meg kellett nevezni, így a bírálat idején ismert volt, hogy melyik pályázó kivel szándékozik szerződni.

9.4.1. Hogyan lehet felismerni?

Az érintetteken kívül ezt a módszert nehéz közvetlenül felismerni, mert a szolgáltatások tartalmáról és áráról csak a megvalósítóknak van közvetlen információjuk. Az elszámolást végző szervek (korábban közreműködő szervezetek), most az irányító hatóságok vehetik észre a módszer alkalmazását, ha szisztematikusan elemzik a projektek elszámolásait. Ha azonban a támogatás kezelői is érintettek a folyamatban, akkor a felismerés esélye elenyésző.

9.4.2 Hogyan lehet felderíteni?

Ha az ellenőrző hatóságok megtalálják a túlárazott szolgáltatásokat tartalmazó szerződéseket, akkor ezek rendszerszemléletű összehasonlító elemzése feltárhatja azt, hogy egy vagy néhány szolgáltató indokolatlan javadalmazásban részesült. Az ilyen szolgáltatók és a projektkiválasztásban szerepet játszó szervezetek, személyek közötti kapcsolat vizsgálata mutathatja meg, hogy megvalósult-e a korrupció.

9.5. A piacinál lényegesen magasabb árral elszámolt költségek

A pályázati kiírások jó része lehetővé teszi funkcionálisan meghatározott eszközök és szolgáltatások beszerzését. A kikötések rendszerint arra vonatkoznak, hogy a projekt céljainak megvalósításához szükséges beszerzéseket lehet elszámolni. A szolgáltatások és az eszközök árát nem lehet előre pontosan meghatározni. Ugyanakkor a költségek elszámolása tételenként, bizonylatok ellenében történik. A járadékszerzés egyik módja, ha a kedvezményezettek az eszközöket, szolgáltatásokat a piaci árnál lényegesen drágábban szerzik be. A módszer alkalmazásához szükség van az alvállalkozók, szállítók közreműködésére is, mert az első lépésben náluk keletkező járadékot valamilyen módon meg kell osztani a többi szereplővel.

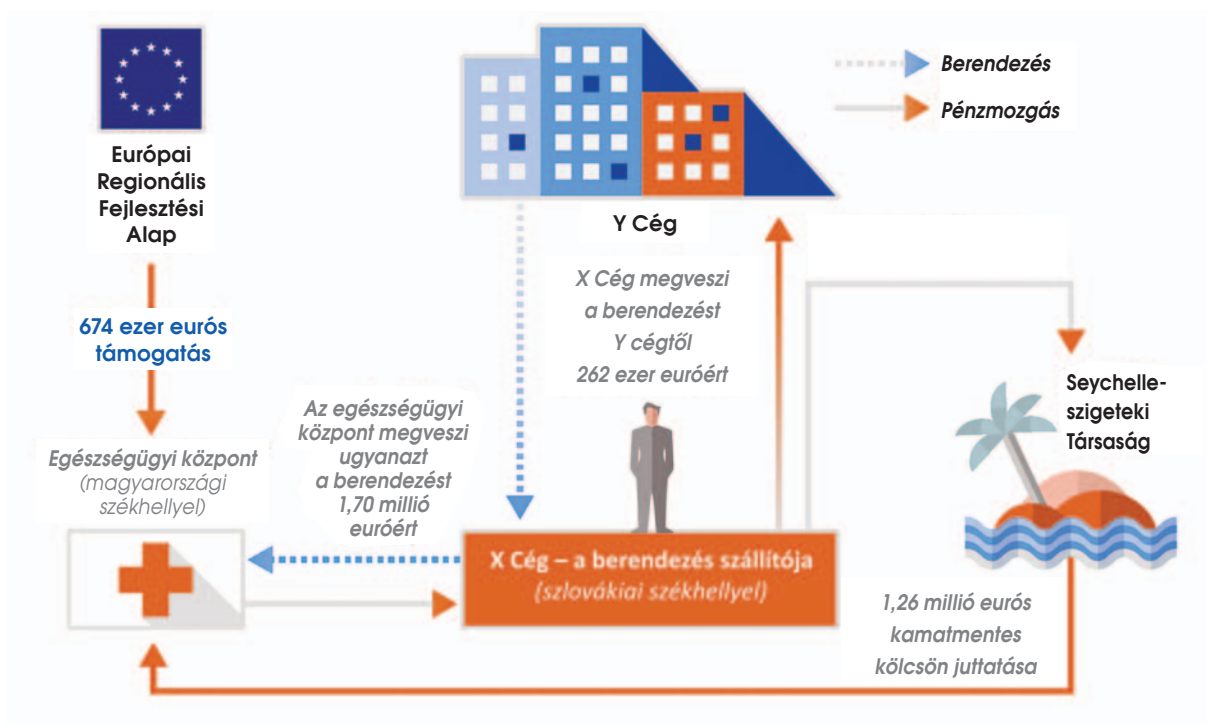
Az Európai Bizottság ellenőrzései során több olyan esetet is feltárt, amelyekben ezt a módszert alkalmazták (Európai Bizottság, 2015). Az egyik példa egy piaci áron körülbelül 40 ezer euró értékű gép beszerzése és elszámolása 200 ezer eurós áron. Ebben az ügyletben 48 millió forint járadék keletkezett, és aligha valószínű, hogy ennek egyedüli haszonélvezője a gépet eladó kereskedő volt. Könnyen lehet, hogy a projekt megvalósítói is részesedtek a járadékból, de az is előfordulhatott, hogy a projektkiválasztást és az elszámolást végzők is érintettek voltak a megvalósításban.

A túlárazott termékek, szolgáltatások elszámolásának vannak áttételes, sőt határon átnyúló folyamatok keretében megvalósított komplex változatai is.

Erre példa az OLAF által feltárt és leírt eset, amelyben egy magyarországi székhelyű egészségügyi központ kedvezményezettként 674 ezer eurós támogatást kapott, és részben uniós finanszírozásból megvalósult projektje keretében egy szlovákiai vállalatától 1,7 millió euróért vett meg egy olyan berendezést, amelynek beszerzési ára (véltetően reális piaci értéken) Szlovákiában 262 ezer euró volt. Bár a leírásból nem ismerjük meg, hogy a projekt költségeit milyen arányban fedezte támogatás – így nem tudjuk pontosan megállapítani a csalás támogatástartalmát –, az így is jól látható, hogy a feltárt csalás legalább két meg nem engedett költség fedezésére szolgált. A túlárazással szerzett járadék egy része közvetítói jutalékként került az érintettekhez. A járadék másik részét a projekt önrészenek előteremtésére használták. A jelentésből nem tudjuk meg, hogy a források kezelői közreműködtek-e az ügylet lebonyolításában, így nem lehetünk biztosak abban, hogy megvalósult-e a szigorú értelemben vett korrupció. Az a kérdés azonban mindenképpen felmerül, hogy kellően gondos volt-e a nagy értékű eszközök beszerzése. Az eset folyamatábráját a 2. ábra mutatja.

2. ábra

Túlárzott eszközbeszerzés határon átnyúló együttműködés keretében



Forrás: The European Anti-Fraud Office (The OLAF Report 2014)

A hazai vizsgálatok is tártak fel olyan eseteket, ahol a drasztikus túlárzást úgy valósították meg, hogy a csatlást részben nemzetközi áru- és pénzmozgással próbálták leplezni. Egy eseteleírás a Kehitől:

„Az egyik ellenőrzés során a kedvezményezett arra vállalt kötelezettséget, hogy egy új papírtáska-gyártó gépsort vásárol 599 millió forint értékben, amihez 233 milliónyi támogatást nyert el. A beszerzés végrehajtásáról a szükséges dokumentumokat benyújtotta és a támogatást megkapta. Ezt követően azonban a Kehi feltárta, hogy a kedvezményezett a szóban forgó új gépet nem szerezte be, ehelyett egy használt gép beszerzésére került sor, amely mindössze 50 millió forintba került. A gép több országon keresztül történő szállítása során a kedvezményezett a szállítóleveleket meghamisította, a nyomdagépet átfestették, a gyártási és típusszámát eltávolították, és új, a gyakorlatban nem is használt számmal látták el. A hivatal az ügyben különösen nagy kárt okozó csalás gyanúja miatt feljelentést tett, továbbá intézkedett a teljes támogatási összeg visszafizettetése iránt.”

Sajátos esete a túlárazott beszerzésnek, amikor ugyanazt az eszközt (esetleg szolgáltatást) két támogatott projekt kertében is elszámolják, és így jutnak járadékhoz. A Kehi vizsgálatai erre is találtak példát:

„Egy másik, hazai költségvetési támogatást érintő ellenőrzés során a hivatal a hazai támogatásból beszerzett gép helyszíni megtekintése során azt észlelte, hogy azon az európai uniós forrásból történő beszerzésre utaló tábla van elhelyezve. Ennek, valamint a kedvezményezett hazai és uniós pályázatainak, támogatási szerződéseinek a vizsgálata alapján megállapítást nyert, hogy a támogatott gép beszerzésére egyidejűleg hazai és európai uniós támogatást is igénybe vett, és ugyanazokat a költségeket mindkét támogatás terhére elszámolta. A Kehi az ügyben feljelentést tett, valamint kezdeményezte a támogatás visszafizetését.”

A települési önkormányzatok pályázási lehetőségeire épített csalási, a korrupció lehetőségét is magában hordozó módszert mutatott be a 444.hu hírportál. A játszóterek létesítésére és felújítására kiírt pályázattal kapcsolatos élményeit az egyik önkormányzati képviselő a következőképpen foglalta össze:

„Egy cég mindent elintéz, nekünk nem kerül semmibe a beruházás. Így is lett, de amikor láttuk, mennyi az ára a pár játéknak, elcsodálkoztunk. A polgármester erre káromkodott egyet, és azt kérdezte: Mi van, már nem bízunk benne?! Ráhagytuk.”

A számos irreálisan túlárazott játszótér az OLAF-nak is feltűnt, és elrendelte a támogatások visszafizetését. Az eset azért is tanulságos, mert a visszafizetési kötelezettséget az állam (központi költségvetés) gyakorlatilag magára vállalta, anélkül, hogy a csalás felelőseit és a korrupció gyanúját kivizsgálta volna. Ezzel a magatartással az állam erősíti a csalás és a korrupció kockázatát, hiszen az érintettek levonhatják azt a tanulságot, hogy még a lebukás sem jár hátrányos következményekkel.

A beszerzések túlárazásában a kedvezményezettek aktív közreműködői a korrupciónak, miközben az előző két módszer esetében kényszerű közreműködőként vesznek részt a folyamatban.

A túlárazás egyik formája az, amikor a megvalósítás során a költségkeretet nem lépik túl, de az elkészült beruházás műszaki tartalma elmarad a dokumentumokban foglaltaktól.

A vezetői interjúk során az irányító hatóságok vezetői hívták fel a figyelmet arra, hogy a hazai gyakorlatban az ajánlatkérők nem alkalmazzák azokat a szankciókat, amelyeket a törvényi szabályozás és a szerződések lehetővé tesznek: a kötbérezést, a teljesítési és a jól teljesítési garancia lehívását. Ezzel az ajánlatkérők gyakorlatilag elfogadják azt, hogy a projektek túlárazottan valósulnak meg azokban az esetekben, amikor a kivitelezők nem a szerződésben foglaltaknak megfelelően teljesítenek.

9.5.1. Hogyan lehet felismerni?

A túlárazott termékek, szolgáltatások felismerése egyszerűbb esetekben külső szemlélő számára is lehetséges. A projektek költségvetése és tartalmának rövid leírása nyilvános információ, amit a tájékoztató táblákról bárki megtudhat. Ha a projekt viszonylag egyszerű, az elszámolt költségek nem állnak sok tételből, akkor

lehet rá esély, hogy feltűnik a túlárzás. Természetesen ebben az esetben is a források kezelőinek van a legjobb lehetőségük arra, hogy feltárják a visszaállást.

9.5.2. Hogyan lehet felderíteni?

A pályázati kiírások általában részletes rendelkezéseket tartalmaznak a projektek elszámolható költségeiről, bizonyos esetekben a beszerezhető eszközöket zárt listáról lehet választani. A beszerezett eszközök és szolgáltatások reális áráról általában könnyen szerethető referenciaérték, mint ezt a nyilvánosságra került vizsgálati eredmények is mutatják. Bár a megvalósított beruházások egy részénél olyan gépeket, berendezéseket vásárolnak, amelyeket kevesen forgalmaznak, az információk így is könnyen hozzáférhetőek. Az egyedi építőipari projekteknél meglehetősen nehéz lehet referenciaértéket találni, de itt sem megoldhatatlan a feladat, ha van erre határozott szándék.

Ennél a módszernél is a forráskezelők tehetik a legtöbbet a csalások felderítésére, ám ha korrupció révén ők is érintettek, akkor éppen a csalás elleplezését tudják hatékonyan elősegíteni.

9.6. Egy konkrét ajánlattevőre szabott közbeszerzés

A pályázati kiírás finomhangolásához hasonlóan a módszer célja, hogy egy előre kiválasztott pályázó nyerje meg a közbeszerzést, ebben az esetben azonban nem a pályázat tartalmára, hanem a pályázó szervezetre vonatkozik az irányított paraméterezés. Leggyakoribb formája, amikor az elvárt referenciákat a kiírók úgy állapítják meg, hogy csak a kiszemelt szervezetre vonatkozzon, akár azon az áron is, hogy a feladat teljesítéséhez az elvárt tapasztalatra valójában nincs szükség. A negatív változatnál olyan kizáró feltételeket fogalmaznak meg, amelyek érvényesek a nemkívánatos versenytársra, de a szándékolt nyertesre nem.

Az irányított közbeszerzés másik eszköze, amikor a bonyolult kiírások esetében az egyes részleteket a kiírók, elbírálók szelektíven kezelik. A kizárni szándékozott ajánlattevőnél olyan elemeket keresnek, amelyeknél mód van kizáró okokat találni, miközben más szereplőknél nem alkalmazzák ezt a szigorú. Találkoztunk olyan esettel, amikor egy ajánlatban megadott építőipari kapacitást alaposan megvizsgált az ajánlatkérő, és talált egy, a megvalósítást érdemben nem befolyásoló eltérést, ami alapján az adott ajánlattevőt kizárta az eljárásból.

A legismertebb hasonló eset az, hogy az Észak-dunántúli Vízügyi Igazgatóság (Eduvizig) a Győr-Gönyű kikötő továbbfejlesztésére kiírt közbeszerzésén hamis adatszolgáltatásra hivatkozva kizárta az eljárásból a Közgép Zrt.-t, arra hivatkozva, hogy a vállalkozó által a megvalósításhoz felhasználni kívánt komp zárt fedélzetének területe nem érte el az 500 négyzetmétert, csak 452,6 négyzetméter volt. A Közgép korábban kiemelkedően sikeres volt a közbeszerzési eljárásokban, hasonlóan szigorú ellenőrzésnek nem volt kitéve.

A módszer a versenyt korlátozza, és egyik következménye, hogy a projektek, szolgáltatások kevésbé hatékonyan valósulnak meg.

9.6.1. Hogyan lehet felismerni?

Az irányított közbeszerzést már a kiírás szakaszában fel lehet ismerni, mert a szervezetekkel kapcsolatos követelményeket a kiírások tartalmazzák. Az adott piacot ismerő szakértők többnyire meg tudják állapítani, melyik a kedvezményezett pályázó, aki eleget tesz a projekt megvalósítása szempontjából indokolatlan feltételeknek.

9.6.2 Hogyan lehet felderíteni?

A módszer felderítése viszonylag könnyű, különösen a nagy összegű közbeszerzések esetében. Nehézséget a szándékosság bizonyítása okozhat.

9.7. A közbeszerzési kiírás „finomhangolása” a piac korlátozása céljából

A módszer lényege, hogy a pályázat kiírása során (formailag szakértői megalapozással) olyan paramétereket határoznak meg, amelyeket a bírálat során referenciaértékként használnak. A paraméterek egy részét jelentősen eltérítik attól, ami szakmailag indokolt, és ezt a preferált pályázó tudomására hozzák. Így a pályázati anyagot tisztán szakmai megfontolás alapján elkészítőknak nincs esélyük arra, hogy referenciaértéket „eltalálják”, és a preferált pályázó győzelme könnyen biztosítható.

A rendszer működését ismerő, névtelenséget kérő interjúalanyaink említettek több olyan ügyet, amikor a megbízók által preferált ajánlattevők hozzájutottak a „kulcsinformációhoz”, és ezzel nyerték el a megbízást – többnyire hosszabb távú, nagy értékű tanácsadási munkát. Bár nem uniós forrásból finanszírozott projekt, hasonló technika alkalmazásának gyanúja merült fel, amikor a Magyar Nemzeti Bank a gazdasági folyamatok közvélemény-kutatására írt ki pályázatot, három évre összesen nettó 1,8 milliárd forintért. Az eljárásban a Századvég Politikai Iskola Alapítvány és a Kopint–Tárki indult. Az előbbi pontosan eltalálta a megbízás becsült összegét, és az értékelési szempontoknak minden elemében jobban megfeleltő ajánlatot tett, mint versenytársa.

9.7.1. Hogyan lehet felismerni?

Ezt a módszert a pályázati eredmények közzététele után általában fel lehet ismerni, mivel a biztos nyereshez éppen arra van szükség, hogy egy vagy több paramétert irreális értéken állapítsanak meg. A verseny szakaszában azonban nincs mód arra, hogy külső szereplők észrevegyék a beépített csapdákat, hiszen a szakértők által előzetesen megállapított paraméterek nem nyilvánosak.

9.7.2. Hogyan lehet felderíteni?

Ez a módszer is csak külső ellenőrzéssel deríthető fel, hiszen éppen a kiírók szándéka valósul meg az alkalmazásával. A szándékosan eltorzított paramétereket viszonylag könnyű leleplezni, azonban azt, hogy ezekről valamelyik pályázó előzetesen értesült, nagyon nehéz bizonyítani. Ennek ellenére az irreális paramétert tartalmazó pályázati anyag léte már önmagában okot adhat a gyanakvásra.

9.8. Megbízás odaítélése saját erő juttatása ellenében

A pályázati kiírások többsége csak az elszámolható költségek egy részét fedezi. A támogatási arány széles skálán változik: 90 százalék fölötti értékek is előfordulnak, de lehet 20 százalék alatti arány is. A projekt költségeinek nem támogatott hányadát szokták önrésznek hívni. Ezt a kedvezményezettnek más forrásból kell előteremtenie. Több olyan szervezettípus is van – például önkormányzatok, költségvetési szervek –, amelyeknek nehézséget okoz az önrész előteremtése, vagy nem is képesek rá, így elesnének a fejlesztés lehetőségétől.

Jó példa erre a problémára az a korábban már említett eset, amikor kistelepülések önkormányzatai játszótér építésére kaptak uniós forrást, de az önrészt nem tudták előteremteni, így elfogadták annak a kivitelezőnek az ajánlatát, amelyik túlárazással építette be a költségekbe azt az összeget, amely az önkormányzatok „önrészét” fedezte (Hargitai & Ungár, 2015).

A kedvezményezettek a vállalkozóval együttműködve néha alkalmazják azt a módszert, hogy utóbbi előre átutalja az önrészként szolgáló összeget a kedvezményezett szervezetnek, amely olyan árazással tervezi és valósítja meg a projektet, hogy a tisztán támogatásból fedezett rész is elég legyen a vállalkozónak. Minél magasabb a támogatási arány, annál könnyebb a módszert alkalmazni. Magas önrésszel már kirívóan irreális költségvetésű projektekre van szükség az önrész beépítéséhez. Mint korábban láttuk, ezt a módszert vállalkozások is alkalmazhatják, hogy megtakarítsák a projekt önrészét.

9.8.1. Hogyan lehet felismerni?

A felismeréshez olyan információkra van szükség, amelyeket csak a közvetlen érintettek ismerhetnek. Gyanakvásra adhat okot, ha egy szervezet támogatói és a projekteket megvalósító vállalkozók köre átfedést mutat.

9.8.2. Hogyan lehet felderíteni?

A költségvetési szervek és önkormányzatok gazdálkodásnak ellenőrzése kimutathatja, hogy milyen forrásokból kaptak támogatásokat, adományokat, és ezt össze lehet vetni a projekteket megvalósító vállalkozókkal.

9.9. Komplex módszerek

A korrupciós módszereket gyakran egymással kombinálva alkalmazzák. A közbeszerzés nyertesének irányított kiválasztása sokszor kapcsolódik a relatív vagy abszolút túlárázáshoz. Egyrészt a kevésbé hatékony ajánlattevő magasabb költséggel tudja megvalósítani a projektet, így szükség is van a piacinál magasabb árra. Másrészt az irányított közbeszerzés általában éppen azt a célt szolgálja, hogy az így megszerzett járadékot a kijelölt vállalkozó révén osszák el a szereplők egymás között.

A szolgáltatások túlárázása szükségszerű velejárója az önerő kiváltásának, átvállalásának. A fejlesztési célok kijelölése is szolgálhatja azt, hogy a döntéshozók által preferált vállalkozók jussanak megbízáshoz valamilyen módon irányított közbeszerzési eljárások révén.

4. táblázat

Korrupciós technikák – Összefoglaló táblázat			
Módszer	Érintett szakasz	Érintett döntési szint	Társadalmi kontroll eszköze
Indokolatlanul kiválasztott fejlesztési célok	A fejlesztéspolitika kialakításának nemzeti szintje	Kormány	A fejlesztéspolitika társadalmi vitája
Befolyás érvényesítése a projektkiválasztási folyamatban	Projektkiválasztás	Irányító hatóságok	Érdemi részvétel a Monitoring Bizottságokban, a kérdéses projektek nyilvános elemzése
Pályázatok kedvező elbírálása magas arányú pályázati díjazás ellenében	Projektkiválasztás	Irányító hatóságok	Érdemi részvétel a Monitoring Bizottságokban, a kérdéses projektek nyilvános elemzése
Pályázatok kedvező elbírálása túlárázott szolgáltatás igénybe vételéért cserébe	Projektkiválasztás	Irányító hatóságok	Érdemi részvétel a Monitoring Bizottságokban, a kérdéses projektek nyilvános elemzése
A piaci árnál lényegesen magasabb árral elszámolt költségek	Projektmegvalósítás, elszámolás	Irányító hatóságok, nagy összegű projektek kedvezményezettjei	A kérdéses esetek nyilvánosságának kötelező mértéknél jóval magasabb szintje
Egy konkrét ajánlattevőre szabott közbeszerzés	Projektmegvalósítás, közbeszerzési eljárás	Nagy összegű projektek kedvezményezettjei	A közbeszerzési eljárások teljes folyamatának nyilvánossága
A közbeszerzési kiírás „finomhangolása” a piac korlátozása céljából	Projektmegvalósítás, közbeszerzési eljárás	Nagy összegű projektek kedvezményezettjei	A közbeszerzési eljárások teljes folyamatának nyilvánossága
Megbízás odaítélése saját erő juttatása ellenében	Projektmegvalósítás, közbeszerzési eljárás	Nagy összegű projektek kedvezményezettjei	A közbeszerzési eljárások teljes folyamatának nyilvánossága

KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

Ebben a fejezetben a kutatás eredményeiből levont következtetéseinket ismertetjük, és javaslatokat teszünk a korrupciós kockázatok csökkentésére.

10.1. Összefoglaló következtetések

A kutatás eredményei alapján az uniós források felhasználásának csalási és korrupciós kockázatairól az alábbi következtetésekre jutottunk:

K1. Az uniós források felhasználásának rendszerébe beépül egy minden szereplő által elfogadott, a megvalósuló fejlesztések túlnyomó többségében érvényesülő járadék.

Az Európai Bizottság témával foglalkozó útmutatója a „csalási háromszöggel” modellezi a problémát (Európai Bizottság Regionális Politikák Főigazgatósága, 2009). Eszerint a csalás megvalósulásához szükség van a **lehetőségre**, amit a kontroll gyengesége teremt meg. A csaló számára különösen fontos, mekkora esélye van annak, hogy a csalás felderítetlen, vagy felderítés esetén büntetlen marad. A kontroll gyengesége lehet rendszerszintű, vagy egyedi mérlegelésre épülő.

A **racionalizálás** során a csalás elkövetői maguk és a külvilág számára megindokolják a járadékszerzést. Olyan érvelést alakítanak ki, ami elfogadhatóvá teszi a formálisan jogtalan jövedelem megszerzését, például azzal, hogy a járadék más sérelmeket kompenzál, vagy mások is ezt teszik.

A **pénzügyi nyomás, ösztönzés, vagy motiváció** előállhat nélkülözés, vagy mohóság miatt. Ha a lehetőség és a belső felmentés megvan, akkor a háromszögnek ez az eleme sok szereplőnél érvényesül, vagy kialakul.

A hazai uniós fejlesztési rendszerben több területen is megtaláljuk a csalási háromszög elemeit. Első pillantásra ellentmondásosnak tűnő, de valójában érthető módon, az Európai Bizottság ellenőrző szervei a túlárazások megítélésénél alkalmaznak egy – a gyakorlatot ismerők szerint – körülbelül 20 százalékos mértékű túlrésarárt. Bár ezzel a kis mértékű csalásokat *de facto* elfogadják, az ennél szigorúbb megítélés nagyon sok, nehezen bizonyítható esetet okozna, ami alighanem szétzilálná az ellenőrzési folyamatot. A vezetői interjúk alapján megállapíthatjuk, hogy a hazai hatóságok nem törekszenek ennél szigorúbb normák alkalmazására, mint ezt a vállalatoknak nyújtott állami támogatások, a nagy infrastrukturális beruházások, vagy a kis önkormányzati fejlesztések esetei is mutatják. Az uniós ellenőrzések akkor eredményeznek korrekciót, ha a túlárazások kirívóan magasak, és mivel a korrekció általában viszonylag alacsony mértékű, rendszerint megvalósul egy összességében 15–25 százalékos túlárazás.

Nem tekinthetjük természetesnek azt a felfogást, hogy a sok pénzt költő program kezelői a felárak bizonyos mértékét elfogadják, hiszen az üzleti logika éppen az ellenkezőjét diktálná. A nagy megrendelő, a nagy tételben beszerző, a szállító számára méretgazdaságossági előnyöket kínáló szereplő éppen hogy alacsonyabb árakat kérhetne, amivel áttételesen is hozzájárulna a hatékonyság javulásához.

A magyar uniós fejlesztések megvalósításában rendszerint jelen van a csalási háromszög mindegyik eleme. A kontrollrendszer elfogad egy jelentős túlárazást, így a leleplezés esélye kicsi, és a büntetés mértéke összességében jóval alatta marad a megszerzhető járadéknak. Így tehát megvan a csalás lehetősége. A gazdaságpolitikusok, a források kezelői, az ellenőrzésért felelős szervezeteket is beleértve, és

maguk a kedvezményezettek **racionalizálják** a túlárazásokat – részben a források szűkösségére, részben a versenyhátrányra hivatkozva. Érvényesül a **motivációk** széles skálája, mint például az uniós forrásból megvalósított, annak céljával nem összeegyeztethető fejlesztés, a vállalatok magasabb profitja, vagy egyszerűen a hedonista célú járadékszedés.

A csalások rendszerszintű elfogadását jól illusztrálja a kistelepüléseken megépített, kirívóan drága játszótérek esete. A csalások leleplezése után a visszafizetendő támogatást a központi költségvetés megtérítette a települési önkormányzatoknak, mintegy legitimálva az önrész beépítését és a kivitelező járadékát egyaránt beépítő túlárazással megvalósított csalást.

A rendszerbe épült járadékot úgy is felfoghatjuk, mint a klasszikus definíció szerinti csalás egy bizonyos szintjének elfogadását, amihez nincs szükség egyedi korrupciós tranzakcióra. A felhatalmazott személyek nem hoznak olyan döntéseket, amelyek konkrét személyek, vagy szervezetek számára teszik lehetővé a járadék megszerzését – maga a rendszer engedi meg a járadékszedést.

K2. A 2014–2020-as időszakra érvényes jogszabályi környezet és az új szervezeti rendszer a korrupciós kockázatokat (is) központosította.

A jogszabályi környezetben és eljárásaiban több olyan változás is bekövetkezett, amelyik a „decentralizált” korrupció és csalás lehetőségét mérsékli. Ilyen például a puha szolgáltatások költségarányának limitálása és ezek kifizetésének szabályozása. Bizonyos korrupciós kockázatokat enyhít a költségvetési szervek sajátos kezelése. A nagyszámú, viszonylag kis összegű pályázatoknál a 2014–2020-as időszakban alkalmazni fogják az árazási ellenőrzést. A közreműködő szervezetek megszüntetése és feladataik minisztériumokba szervezése kevésbé teszi lehetővé, hogy a hierarchia alsó szintjein dolgozók saját elhatározásból valósítsanak meg korrupciót.

Ezzel szemben a nagy értékű projektek kiválasztásának központosítása és a kivitelezők ezt követő kiválasztása magában hordozza a közbeszerzés területén megvalósuló korrupció kockázatát. Ennek fontos következménye, hogy a lehetséges korrupció során a felhatalmazott személyek nem közvetlen javadalmazás fejében hoznak bizonyos szereplők számára kedvező döntéseket, hanem áttételesen jutnak nehezen felderíthető előnyökhöz.

A központosított korrupció egy lehetséges sémája a következő: a döntéshozókhöz közeli vállalkozók, vállalkozói csoportok gyakran nyernek nagy értékű közbeszerzési eljárásokon, amelyek megvalósítása túlárazott, és ezzel extraprofitot realizálnak. A profitból (részlegesen) olyan tevékenységeket finanszíroznak, amelyek a döntéshozó érdekeit szolgálják. Tipikus példa lehet a politikailag orientált média működtetése, a sportfinanszírozás, vagy a közreműködés az államilag fontosnak tartott projektek megvalósításában. Természetesen az extraprofit a döntéshozók közvetlen, de rejtett anyagi kompenzációjára is felhasználható. Tárgyunk szempontjából nem a konkrét szervezetek és személyek a fontosak, hanem maga az intézmény. A Közgép vállalatcsoporttal kapcsolatos fejlemények azt mutatják, hogy a korrupciós séma szereplői változhatnak, ami nem jelenti feltétlenül az intézmény megszűnését.

K3. A közbeszerzéssel kapcsolatos korrupciós és csalási kockázatok nagy része az uniós források felhasználásáért felelős intézményrendszer keretein kívül jelenik meg.

A kormány a nagy értékű projekteknel a projektkiválasztásról dönt, a közbeszerzést a kedvezményezett bonyolítja le, ami nem zárja ki a befolyás informális érvényesítésének lehetőségét.

A közbeszerzések lebonyolítása a kedvezményezettek feladata és felelőssége. Ebben az irányító hatóságoknak csak kontrollszerepük van, nem írhatják felül az illetékes hatóság döntéseit. A közbeszerzéssel kapcsolatos problémák nem függenek a beszerzés forrásától. Az uniós finanszírozású projektek csak azért vannak sajátos helyzetben, mert ezeket különösen szigorúan ellenőrzik a Bizottság szervei, így gyakrabban merülhet fel szabálytalansággal kapcsolatos probléma.

A nagy értékű projektek megvalósítását szolgáló közbeszerzési eljárások nem az uniós intézményrendszer (irányító hatóságok) közvetlen kontrollja alatt valósulnak meg. A Miniszterelnökségen működő Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Állami titkárság, illetve a Közbeszerzési Döntőbizottság általános feladatokat lát el, az általános (nem csak az uniós forrásokból finanszírozott beszerzésekre vonatkozó) szabályok alapján.

K4. A hazai rendszer fő célja a szabályosság uniós intézmények által elfogadható minimális szintjének biztosítása, szabálytalansági eljárások esetén a nemzeti költségvetés terheinek csökkentése. A csalás és korrupció megelőzése és felderítése ebben az összefüggésben a magyar költségvetési kockázatot mérséklő tevékenységként jelenik meg.

A hazai szervezetek, irányító hatóságok, ellenőrző szervek alapvetően arra törekuszenek, hogy az uniós források felhasználása a legkisebb terhet rója a magyar büdzsére. Szabálytalanság esetén igyekeznek kedvező meg egyezést kötni az Európai Bizottsággal, és tolerálják, ha a hazai szereplők a támogatások terhére túlárazási technikákkal biztosítják az önrészt. A vezetői interjúk tapasztalatai egybehangzóan azt erősítik, hogy a hazai szervezeti rendszer szerepfelfogása a költségvetési kockázatok minimalizálását tekinti legfontosabb feladatának.

K5. A csalást és korrupciót befolyásoló intézkedések a 2014–2020-as időszakra vonatkozó szabályok módosítása során a következők:

Szervezeti átalakítások. Az irányító hatóságok áthelyezése a szakminisztériumokba nincs lényegi hatással a korrupciós kockázatokra. A folyamat fölötti központi kontroll szintje érdemben nem változott, az NFÜ funkcióit a Miniszterelnökség vette át. A közreműködő szervezetek megszüntetése nem növeli a korrupciós kockázatokat.

Költségkontroll a projektkiválasztás időszakában. Ez az intézkedés a gazdaságfejlesztési programoknál játszik szerepet, csökkentheti a csalási és korrupciós kockázatokat (1731/2013. (X. 11.) Korm. határozat). A tervezett cél vonzó lehet a kedvezményezettek számára, ugyanakkor rizikót is jelent. A csalások egyik gyakori formája a túlárazott költségelszámolás. Az egyszerűsített elszámolás egyik következménye lehet, hogy megnő ennek a csalási formának a gyakorisága.

Tanácsadási költségek limitálása. A kormány igyekszik visszaszorítani, bizonyos területeken pedig kiküszöbölni a tanácsadó, pályázatírói tevékenységet.¹³ Valamelyest csökken annak lehetősége, hogy a projektek költségvetésébe korrupciós járadékot árazzanak be a kedvezményezettek.

¹³ A közszféra-szervezet pályázók esetén a pályáztatás jelenlegi gyakorlata megszűnik. Esetükben az uniós jogszabályokkal összhangban, az operatív programok szakmai és pénzügyi céljait figyelembe véve – az ágazati prioritást élvező projekteket előnyben részesítve – a projektszelekciót egyszerűsített kiválasztási eljárással kell megvalósítani. Az ilyen eljárások előzetes helyzetértékelésen alapulnak majd és a Monitoring Bizottságok szakmai támogatásával összhangban alakítják ki azokat (1731/2013. (X. 11.) Korm. határozat).

Nagyprojektek kiválasztása kormányzati szinten. Ez lehetőséget ad arra, hogy a kormány egyedi preferenciákat érvényesítsen, a projektkiválasztást háttéralkuk részeként kezelje.

A közzférába tartozó pályázók számára az egyszerűsített projektkiválasztási eljárás kötelező alkalmazása (1731/2013. (X. 11.) Korm. határozat). Ez az intézkedés kiküszöböli néhány pályázat-írói és tanácsadói tevékenység igénybevételét, de pályázati dokumentációt az egyszerűsített eljárásnál is kell készíteni, így szakértői segítségre szükségük lesz a közzféra szervezeteinek.

Társadalmi kontroll, integritási megállapodások. Még gyakorlati tapasztalatok nincsenek, de lehetőség nyílt az erősebb társadalmi ellenőrzésre. Nemcsak konkrét projektek indítására van szükség, hanem arra is, hogy a civil szervezetek és a kormány egyeztessen az álláspontját a fontos gazdaságpolitikai prioritásokról, és azok értelmezéséről.

A közbeszerzés rendszere. Az új szabályozás hatásáról még nincsenek tapasztalatok. Fontos kérdés az is, van-e szándék az irányított közbeszerzésekre. A bonyolult, részletes szabályozás is lehetőséget ad a visszaélésekre.

10.2. Javaslatok

J1. Biztosítani kellene a közbeszerzési eljárások teljes körű, automatikus nyilvánosságát.

Ennek az intézkedésnek több fontos következménye is lenne. Egyrészt az eredmények, döntések, szerződések elemezhető, összevethető lennének, és a kiugró paramétereket gyorsan meg lehetne találni. Másrészt meg lehetne határozni bizonyos típusú feladatok referenciaértékeit. Lehetne például út- és vasútépítési egységköltségeket számítani a hasonló feltételek között megvalósított projektekre vonatkozóan.

Az új törvényben foglaltakon túl javasoljuk annak előírását, hogy az alábbi adatokat kereshető formában hozzák nyilvánosságra a közbeszerzési adatbázisban:¹⁴

- a. Az öntisztázási eljárással összefüggő adatok (ajánlattevői igazolások, ezek indoklása, a Közbeszerzési Hatóság, jogorvoslati eljárás esetén a bíróság döntése és annak indokai, azon tények és körülmények, amelyek alapján megállapíthatók a mérlegelés szempontjai és okszerűsége).
- b. A kizárásokra és okaikra vonatkozó adatok, ideértve a bűncselekmény gyanúját keltő kizárási ok miatt tett feljelentés tényét is.
- c. Az összeférhetlenséggel összefüggő döntések és ezek indokai.
- d. Azon tény, hogy a közbeszerzési eljárásban üzleti titokra történő hivatkozással egyes adatok hozzáférése korlátozott.
- e. A tervezet 87. § (1) bekezdésében, valamint 88. § (6) bekezdés b) és c) pontjaiban foglalt azon adatok, amelyek alapján megítélhető, hogy a tárgyalásos eljárás alkalmazása során tiszteltben tartották-e az egyenlő bánásmód és az átláthatóság elveit.

¹⁴ A javaslatok forrásai azok az észrevételek, amelyeket a Transparency International tett az új közbeszerzési törvény tervezetéhez.

- f. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás, valamint a hirdetmény nélküli koncessziós eljárás megengedhetősége szempontjából lényeges minden adat (különösen a kizárólagosság objektív voltára utaló, valamint a rendkívüli sürgősséget igazoló és az ajánlatkérő felróhatóságának hiányát alátámasztó adatok).
- g. A közbeszerzési, illetve koncessziós beszerzési eljárás eredményeként megkötendő, a tervezet 43. § (1) bekezdés c) és d) pontjai alapján nyilvánosságra hozandó szerződések módosításai.
- h. A nemzetbiztonsági okból zárt közbeszerzés megengedhetősége tárgyában a Közbeszerzési Hatóság által hozott döntés.
- i. A nemzetbiztonsági okból zárt közbeszerzési eljárásban részvételre jogosult ajánlattevők megnevezése.
- j. A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárására irányuló kezdeményezésre (az ügyfél általi és a hivatalból történt kezdeményezéseket különböztetve), továbbá a kapcsolódó jogorvoslásra és annak eredményére – ideértve a polgári pereket is – vonatkozó jelzés.

Külön érdemes követni a közbeszerzési garanciák lehívását, illetve annak elmaradását olyan esetekben, amikor indokolt lenne ezen eszköz alkalmazása (ezzel alig élnek a kiírók).

J2. Forrásbőség és magas támogatásintenzitás elkerülése, pénzügyi eszközök nagyobb arányú alkalmazása.

A források átcsoportosítása azokról a területekről, ahol az ésszerű felhasználás lehetősége nem biztosított.

Pénzügyi eszközök (hitel, kölcsön, garancia) nagyobb arányú alkalmazására elsősorban az energiahatékonyság növelését célzó projekteknél van lehetőség. A visszatérítendő források jóval szűkebb teret adnak járadékszedésre – különösen alacsony kamatok esetén –, az üzleti szempontok így jobban előtérbe kerülhetnek a döntések során.

J3. A társadalmi kontroll erősítése a projektek kiválasztásában és megvalósításában.

Az írott jogszabályok önmagukban nem alkalmasak arra, hogy kiküszöböljék a korrupciót, szükség van a nyilvánosság és a társadalmi kontroll jóval magasabb szintjére is, ami többek között a civil szervezetek intenzívebb kommunikációját jelenti. Fontos kérdés, található-e valamilyen kompromisszumos megállapodás a kormányzat és a civil szervezetek álláspontja között a hazai gazdasági szereplők preferálásának ügyében.

J4. Az érintettek képzése, tájékoztatása, különös tekintettel a csalás elleni módszerek és a bejelentés módjának megismertetésére.

Ennek jelentőségét a Bizottság útmutatója is kiemeli: „Gondoskodni arról, hogy a csalások bejelentésének módja ismertté váljon, például az irányító hatóságok és a közreműködő szervezetek honlapja tartalmazhat erre vonatkozó információt” (Európai Bizottság Regionális Politikák Főigazgatósága, 2009).

HIVATKOZÁSOK

1731/2013. (X. 11.) Korm. határozat.

A Kormány 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelete a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről.

Állami Számvevőszék (2013): *Magyarország 2012. évi központi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről.* Állami Számvevőszék, Budapest.

Állami Számvevőszék (2015): *Az EU támogatások felhasználásának rendszere – A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (és a Közreműködő Szervezetek) uniós támogatásokkal kapcsolatos feladatellátásának ellenőrzéséről.* Állami Számvevőszék, Budapest.

Átlátszó.hu. (2013. október 2): *Újabb hárommilliárd forint uniós támogatás a Pannergy projekteknek.*

Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.).

Európai Bizottság (2015): *A Bizottság határozata az Európai Regionális Fejlesztési Alapból a magyarországi Gazdaságfejlesztési Operatív Program 1., 2. és 3. prioritása számára nyújtott időközi kifizetések részleges felfüggesztéséről* CCI-szám: 2007HU161PO001. Brüsszel.

Európai Bizottság Regionális Politikák Főigazgatósága (2009): *Csalásra utaló jelek ismertetője az ERFA, az ESZA és a KA vonatkozásában.*

Európai Számvevőszék (2014): *Az uniós pénzeszközök leghatékonyabb felhasználása: állapotfelmérés az uniós költségvetés pénzügyi irányítását fenyegető kockázatokról.* Luxemburg.

European Anti-Fraud Office (2015): *The OLAF Report 2014.* European Anti-Fraud Office, Brüsszel.

European Commission (2013): *Innovation Union Scoreboard 2013.* European Commission, Brussels.

Hargitai, M. – Ungár, T. (2015): *Csalók helyett fizet az állam.* Népszabadság, 2015. június 15.:2.

Kállay, L. (2014): *Állami támogatások és gazdasági teljesítmény. Támogatás-túlادagolás a magyar gazdaságfejlesztésben?* Közgazdasági Szemle, Vol. 61, No. 3:279–298.

Magyarország Kormánya (2014): *Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014–2020-as fejlesztési időszakra.*

Murphy, K. M. (1993): *Why is rent-seeking so costly to growth?* The American Economic Review:409–414.

OLAF (2014): *Report from The Commission to The European Parliament and The Council Protection of the European Union's financial interests — Fight against fraud 2014 Annual Report.* Brussels.

Salamon, P. (2014): *Az Európai Unió által nyújtott támogatások ellenőrzése.* Perfekt, Budapest.

Transparency International (2015): *Corruption Perceptions Index 2014.* Transparency International.

Tullock, G. (1996): *Corruption theory and practice.* Contemporary Economic Policy, Vol. 14, No. 3:6–13.

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

