



# A közbeszerzés és a Strukturális Alapok

## Ellenőrzési tapasztalatok

**Peter Petrik**

**Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság**

**C2 – Audit I**

**Budapest, 2013. október 11.**

# Rövid áttekintés

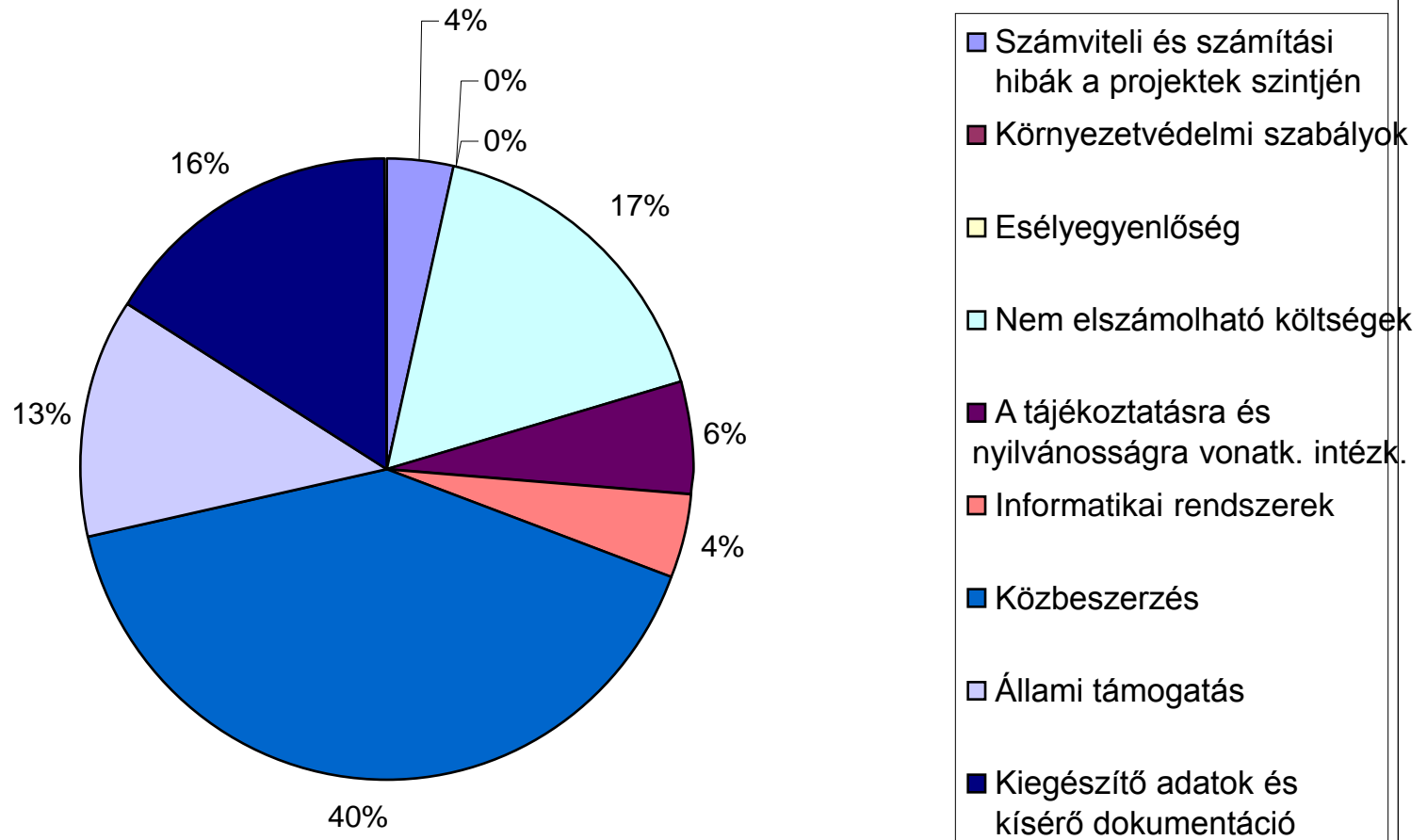
1. A közbeszerzés – Miért érdemel kiemelt figyelmet?
2. Jogi háttér / Alkalmazási kör / Alapelvek
3. A közbeszerzés szakaszai és az észlelt problémák
4. Megelőző és korrekciós intézkedések

# 1. A közbeszerzés – Miért érdemel kiemelt figyelmet?

# 1. Miért érdemel kiemelt figyelmet a közbeszerzés?

- A legtöbb operatív program – különösen azok, amelyek nagy volumenű infrastrukturális beruházásokat foglalnak magukban – közbeszerzéssel jár együtt.
- Magas kockázatú terület, amelyre visszavezethető:
  - az ERFA és KA (ERDF & CF) műveletek során tapasztalt összes hiba 40%-a
  - a Számvevőszék (ECA) által felfedett hibaaarány 75%-a
- A hibák pénzügyi korrekcióhoz / pénzvesztéshez / a műveletek sikeres befejezését veszélyeztető kockázatokhoz vezetnek

## A 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó megállapítások, kategóriák szerint (%)



# 1. Miért tekinthető még mindig magas kockázatú területnek a közbeszerzés?

- Nagy értékű szerződések – infrastrukturális beruházások
- Gyakran nehéz megvalósítani – szerződés módosítása
- A közbeszerzési szabályok összetettsége (mind uniós, mind nemzeti szinten);
- Tapasztalattal nem rendelkező kedvezményezettek, amelyek ajánlatkérőként lépnek fel
- A műveletek gyors végrehajtását sürgető nyomás / a támogatások gyors ütemű felhasználása gyorsított eljáráshoz, vagy az eljárás lefolytatásának mellőzéséhez vezet

## **2. Jogi háttér / Alkalmazási kör / Alapelvek**

## 2. Jogi háttér / Alkalmazási kör / Alapelvek

### Jogszabályi háttér

- A 2004/18/EK irányelv (2004. március 31.) az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról
- A 2004/17/EK irányelv (2004. március 31.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról
- A Bizottság értelmező közleménye a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek által nem, vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó közösségi jogról
- Az Európai Unió Bíróságának ítélezési gyakorlata
- Nemzeti szabályozás



## 2. Jogi háttér / Alkalmazási kör / Alapelvek

### Alkalmazási kör / Ki és mi tartozik az irányelv hatálya alá?

- „Ajánlatkérő szerv”: az állam, a területi vagy a települési önkormányzat, a közjogi intézmény
- Az ajánlatkérő szervek által 50 %-ot meghaladó mértékben támogatott szerződések
- (építési beruházásra, árubeszerzésre, szolgáltatásnyújtásra irányuló) közbeszerzési szerződések
- Az irányelvek alkalmazási értékhatárai (2012. január elsejétől)
  - Ép. Ber. 5 000 000 euró
  - Szolgáltatásnyújtás, árubeszerzés
    - (2004/17 ir.) 400 000 euró
    - (2004/18 ir., egyéb ajánlatkérők) 200 000 euró
    - (2004/18 ir., központi kormányzati szervek) 130 000 euró

## 2. Jogi háttér / Alkalmazási kör / Alapelvek

- *Az értékhatárt el nem érő értékű szerződések:*
  - A Regionális Politikai Főigazgatóság ellenőrzési megközelítése a Bíróság ítélkezési gyakorlatához igazodott (a Bíróság által a C-147/06. és C-148/06. sz. SECAP és Santorso ügyben 2008. május 15-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-3.565. o. 20. bek.]
  - Pénzügyi korrekció alkalmazása az értékhatár alatti szerződések esetében kizárólag az alábbi esetekben:
    - megszegték az EU Szerződés alapelveit és
    - a szóban forgó szerződés határokon átnyúló érdeklődésre tarthat számot, vagy
    - megszegték az alkalmazandó nemzeti szabályozást

## 2. Jogi háttér / Alkalmazási kör / Alapelvek

- A határokon átnyúló jelleg megítélése:

Egy építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés

- értékétől vagy
- műszaki bonyolultságától vagy
- az építési beruházás helyszínétől (pl. határ menti terület)

függően tarthat számot határokon átnyúló érdeklődésre

A bizonyítási terhet az Európai Bizottság viseli.

## 2. Jogi háttér / Alkalmazási kör / Alapelvek

### Célok és alapelvek

- A közbeszerzési irányelvek fő céljai:
  - A közbeszerzések verseny előtti megnyitása a tagállamokban (a legjobb érték/ár arány)
- A Szerződésben foglalt alapelvek:
  - az áruk szabad mozgásának
  - a letelepedés szabadságának
  - a szolgáltatásnyújtás szabadságának elve és az ezekből levezethető elvek:
    - az egyenlő bánásmód
    - a megkülönböztetés-mentesség
    - a kölcsönös elismerés
    - az arányosság
    - az átláthatóság elve

# 3. A közbeszerzés szakaszai és a meghatározott problémák

### 3. A közbeszerzés szakaszai és a meghatározott problémák

De mindenekelőtt a legrosszabb eset:

- Nincs közzététel = közvetlen odaítélés = nincs verseny
  - Az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetés-mentesség és az átláthatóság elve nem érvényesül
  - Következmények – a legsúlyosabb jogsértés
    - => 100%-os pénzügyi korrekció

## 3. A közbeszerzés szakaszai és a meghatározott problémák

A közbeszerzés fő szakaszai (a meghatározott problémákkal)

### 3 fő szakasz

- 3.1 A pályázat előkészítése és közzététele
- 3.2 Az ajánlatok benyújtása, a kiválasztás, az elbírálás és a szerződés odaítélése
- 3.3 A közbeszerzés megvalósítása

## 3.1 A pályázat előkészítése és közzététele

(a) Előzetes tájékoztató (PIN) – rövidített határidők

38. cikk (2004/18/EK)

*A (...) rövidített határidők akkor megengedettek, ha az előzetes tájékoztató hirdetmény a VIIA. mellékletben a hirdetményre vonatkozóan előírt valamennyi adatot tartalmazza, amennyiben ezek az adatok a hirdetmény közzétételekor rendelkezésre állnak, és az előzetes tájékoztató hirdetményt a hirdetmény elküldése előtt legalább 52 nappal és legfeljebb 12 hónappal közzétételre megküldték.*

Ha rövidített határidőket alkalmaztak, és eltérések vannak a PIN és a hirdetmény között, akkor az ajánlatkérőnek tudnia kell bizonyítani, hogy az adatok nem álltak rendelkezésre.



## 3.1 A pályázat előkészítése és közzététele

### (b) Ajánlati felhívás

- Aránytalan alkalmassági követelmények (44. cikk (2) bek. - az egy adott szerződés esetében megkövetelt minimális teljesítményszintnek a szerződés tárgyával összefüggőnek és azzal arányosnak kell lennie)
- Hátrányos megkülönböztetést tartalmazó követelmények (a képzettség kölcsönös elismerésének hiánya – nem szerepel a „vagy ezzel egyenértékű” kifejezés, a helyi iroda megléte követelmény)
- Az alkalmassági követelmények és a bírálati szempontok összekeverése (az alkalmassági követelményeknek nem a vállalkozóra, hanem az adott szerződés céljaira kell vonatkozniuk) (Példa: a vállalkozó tapasztalatát általában nem a bírálati szakaszban, hanem a kiválasztási szakaszban kell felmérni)

## 3.1 A pályázat előkészítése és közzététele

### (b) Ajánlati felhívás

- Eltérő követelmények a nemzeti és a közösségi szinten közzétett felhívásokban (a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás / az összességében legelőnyösebb ajánlat)
- A szerződés tárgyához nem kapcsolódó bírálati szempont, pl. „az ajánlatkérő számára végzett korábbi munka”
- Nem megfelelő (túl rövid) határidők megadása az ajánlatok benyújtásához,
- Konkrét „márkanévek” kikötése a berendezések kapcsán anélkül, hogy lehetőség lenne azzal egyenértékű, más gyártóktól származó berendezés alkalmazására
- Túl magas ellenérték kérése a dokumentációért

## 3.1 A pályázat előkészítése és közzététele

### (b) Ajánlati felhívás

#### A szerződés mesterséges részekre bontása

- A közbeszerzés mesterséges részekre bontása a Hivatalos Lapban történő közzététel megkerülése céljából – Az ajánlati felhívás csupán nemzeti szinten történő közzététele – A verseny szándékos korlátozása

(Példa: egy 8 millió euró értékű építési beruházásra irányuló szerződés felbontása két, egyenként 4 millió euró értékű, tehát az 5 millió eurós értékhatárt el nem érő értékű részre)

## 3.2 Az ajánlatok benyújtása, a kiválasztás, az elbírálás és a szerződés odaítélése

### Példák az alkalmassági követelményekre és a bírálati szempontokra

- Alkalmassági követelmények:
  - személyes helyzet, pénzügyi és gazdasági alkalmasság, műszaki, illetve szakmai alkalmasság (az ajánlattevővel kapcsolatos, tehát arra vonatkozik, hogy alkalmas-e az ajánlattevő a szerződés teljesítésére)
  
- Bírálati szempontok:
  - a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás vagy
  - az összességében legelőnyösebb ajánlat (MEAT) – a közbeszerzés tárgyával kapcsolatos bírálati szempontok, mint például a minőség, az ár, a műszaki érték, az esztétikai és a funkcionális jellemzők, környezetvédelmi jellemzők, a folyó költségek, a költséghatékonyság, a vevőszolgálat és a technikai segítségnyújtás, a szállítási határnap vagy határidő, illetve a teljesítési határidő

## 3.2 Az ajánlatok benyújtása, a kiválasztás, az elbírálás és a szerződés odaítélése

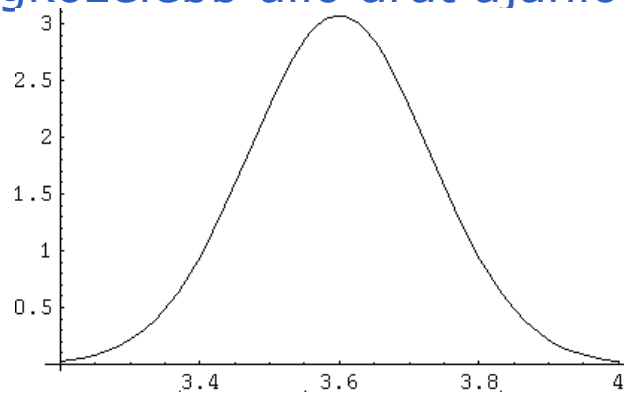
### (a) Az ajánlatok benyújtása és a kiválasztási szakasz

- A határidő lejártá után elfogadott ajánlatok
- Ajánlatok elutasítása jelentéktelen formai okokra hivatkozva (A dokumentumok másolatai, a benyújtott adatok formátuma)
- A pontosítást csak az azt kérelmező résztvevőknek küldik el, a többi résztvevőnek nem
- Az ajánlatkérő által a pontosítás iránti kérelemre küldött válasz nem egyértelmű, és ez ajánlatkérők elutasításához vezet
- Olyan ajánlatok elfogadása, amelyek egy vagy több alkalmassági követelménynek nem felelnek meg

## 3.2 Az ajánlatok benyújtása, a kiválasztás, az elbírálás és a szerződés odaítélése

### (b) Értékelési szakasz

- Az aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást tartalmazó ajánlat kizárása anélkül, hogy az ajánlattevőtől indoklást kértek volna
- Olyan matematikai formula alkalmazása, amely az összes ajánlat átlagos árához legközelebb álló árat ajánló ajánlattevőket részesíti előnyben



## 3.2 Az ajánlatok benyújtása, a kiválasztás, az elbírálás és a szerződés odaítélése

### (b) Értékelési szakasz

- Az átláthatóság elve nem érvényesül azzal kapcsolatban, hogy a bírálóbizottság hogyan hozta meg a szerződés odaítélésére vonatkozó döntését (nincs értékelő táblázat – nem kötelező, de ez a helyes gyakorlat)
- Olyan szempontok alkalmazása a bírálati szakaszban, amelyek nem a szerződés tárgyával, hanem magával a vállalattal kapcsolatosak (például a tapasztalat, a vállalat rentabilitása, stb. amelyeket a kiválasztási szakaszban kell alkalmazni – tehát az alkalmassági követelmények és a bírálati szempontok összekeverése)

## 3.2 Az ajánlatok benyújtása, a kiválasztás, az elbírálás és a szerződés odaítélése

### (c) Odaítélési szakasz

- Az eljárás eredményéről szóló tájékoztatót nem teszik közzé, vagy a határidő lejárta előtt nem teszik közzé.
- A közbeszerzés odaítélését követő 48 napon belül közzé kellene tenni a Hivatalos Lapban (ebben az esetben az „odaítélés” nem a közbeszerzés odaítéléséről szóló döntést jelenti, hanem a közbeszerzési szerződés aláírását)



## 3.3 A közbeszerzés megvalósítása

### Alapelv:

- Az ajánlatkérő, a szerződés megvalósítási szakaszában, nem módosíthatja a szerződés egyetlen lényeges feltételét sem...
- ...kivéve, ha erről a lehetőségről kifejezetten rendelkezett a dokumentációban (pl. áremelkedés / az inflációról szóló záradék)  
(a C-496/99. sz. CAS Succhi di Frutta SpA ügy)
- A szerződés valamely lényeges feltételét érintő bármely módosítást új szerződés kötésével egyenértékűnek kell tekinteni, ami újabb verseny kiírását teszi szükségessé  
(a C-454/06. sz. Presstext Nachrichtenagentur ügy)

## 3.3 A közbeszerzés megvalósítása

Az ellenőrzés megállapításai:

- A közbeszerzés megvalósításának időtartamát meghosszabbítják, annak ellenére, hogy az időtartam bírálati szempontként szerepelt
- A „megtakarítások” miatt újabb építési beruházás közvetlen odaítélése
- Kiegészítő építési munkák / szolgáltatások közvetlen odaítélése (a verseny mellőzésével)

## 3.3 A közbeszerzés megvalósítása

Kiegészítő munkák / szolgáltatások közvetlen odaítélése (a verseny mellőzésével)

Mindazonáltal a 2004/18/EK irányelv 31. cikk (4) bekezdése rendelkezik kivételekről e szabály alól, és lehetővé teszi, hogy a kiegészítő munkákról / szolgáltatásokról szóló szerződést a meglévő vállalkozónak, hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás keretében ítéljék oda, az alábbi esetben:

- Az eredeti szerződésben nem szereplő, de **előre nem látható** körülmények miatt szükségessé vált **kiegészítő építési munkák** esetében, amennyiben:
  - Az ilyen kiegészítő építési munkák műszaki vagy gazdasági szempontból nem választhatók külön az eredeti szerződéstől anélkül, hogy az ne okozna jelentős nehézségeket az ajánlatkérő szerv számára vagy
  - Az ilyen építési munkák, bár az eredeti szerződés teljesítésétől különválaszthatók, feltétlenül szükségesek a teljesítés befejezéséhez.
  - A kiegészítő építési munkák értéke azonban **nem haladhatja meg** az eredeti szerződés értékének **50 %-át** (az 50%-os korlát nem vonatkozik a közszolgáltató irányelvre)

- A bizonyítási terhet az ajánlatkérő viseli.

## 3.3 A közbeszerzés megvalósítása

- „Kiegészítő építési munkák” (nem újabb építési beruházás)
- Előre nem látható körülmények:
  - Kérdés: Mit kell egy gondos ajánlatkérőnek előre látnia?
  - Ennek objektív értelmezése
  - Az előre nem látható körülmények az ajánlatkérőnek be nem tudható jellegűek
  - Az „előre nem látható” jelleget eseti alapon kell felmérni

## 4. Megelőző és korrekciós intézkedések

## 4.1 Megelőző intézkedések

- Rendkívüli eljárás lefolytatása kizárólag kivételes esetekben (pl. a 31. cikk (4) bekezdés értelmében közvetlenül odaítélt kiegészítő építési munkák)
- A Szerződésben foglalt alapelvek szem előtt tartása
- Átlátható és objektív alkalmassági követelmények és bírálati szempontok lefektetése
- Amennyiben lehetséges, mintadokumentáció alkalmazása
- Segélyvonal létrehozása a tapasztalatokkal nem rendelkező ajánlatkérők számára
- Előzetes ellenőrzések / a dokumentáció jóváhagyása

## 4.1 Megelőző intézkedések

- A költségek ellenőrzése – a változatok / késedelmek és a szerződést érintő módosítások ismerete
- Rendszeres időközönként helyszíni vizsgálatok és minőségbiztosítási ellenőrzések a megvalósítás során
- A felügyelő mérnök jelentéseinek figyelembe vétele
- Az összes közbeszerzési szempont ellenőrzésének biztosítása, mielőtt a Bizottság felé igazolásra kerül a kiadás (irányító hatóság és ajánlatkérő)

## 4.2 Korrekciós intézkedések

### Pénzügyi korrekciók:

- Konkrét pénzügyi hatással nem járó szabálytalanságok is súlyos hátrányt jelenthetnek az Európai Unió pénzügyi érdekeire nézve, valamint a közösségi szabályok be nem tartása szempontjából...  
...tehát indokoltá tehetik pénzügyi korrekciók alkalmazását (a C-199/03. sz. Írország vs. Európai Bizottság ügy)
- A közbeszerzési szabályoknak való nem-megfelelőség miatti pénzügyi korrekciók meghatározásáról szóló iránymutatás (2007. november 29.) COCOF 07/0037/03-EN.COCOF



## 4.2 Korrekciós intézkedések

- Folyamatban van a COCOF iránymutatás aktualizálása - Miért?
- Pénzügyi korrekciók:
  - A szabálytalanságok "új" típusai
    - A szerződések mesterséges részekre bontása
    - Az ajánlatok kézhezvételére vonatkozó határidők be nem tartása
    - Nem áll elegendő idő rendelkezésre a dokumentáció beszerzésére
    - Aránytalan alkalmassági követelmények
    - Aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást tartalmazó ajánlatok
    - A szerződés tárgyának nem kielégítő meghatározása
  - A szabálytalanságok egyéb típusainak tisztázása



European  
Commission

***Kérdések?***

***Köszönöm a figyelmet!***

*E-mail: [peter.petrik@ec.europa.eu](mailto:peter.petrik@ec.europa.eu)*