

**A Miniszterelnökség és az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság  
közleménye  
a közbeszerzés becsült értékének megállapításával és az ún. részekre bontás tilalmának  
alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatokról**

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 194. § (3) bekezdése alapján a Miniszterelnökség – az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatósággal együttműködésben – a jelen közleményben tájékoztatja a tisztelt Kedvezményezetteket, illetve a támogatást igénylőket, valamint az egyéb ajánlatkérőket és a közbeszerzési, koncessziós beszerzési eljárások résztvevőit a közbeszerzések ellenőrzésének gyakorlatából levonható tapasztalatokról az uniós forrásfelhasználás szabályosságának elősegítése érdekében.

A jelen közlemény 1. sz. mellékletében olvasható Hátteranyag az Európai Bizottság szakszolgálatától, illetve az Európai Csalás Elleni Hivataltól (OLAF) származó egyes audit megállapítások hivatalos magyar nyelvű, anonimizált szövegének közzététele, amely a közbeszerzési eljárások előkészítése és lefolytatása során a szabálytalanságok megelőzését és az uniós támogatások elszámolhatóságát hivatott elősegíteni.

## **Háttéranyag**

### **részekre bontás tilalmával kapcsolatos egyes uniós auditmegállapítások szövegéről**

#### **1. Európai Bizottság vonatkozó audit megállapításai**

Egy konkrét Operatív Program auditja

#### **Horizontális megállapítások**

A szerződések mesterséges felosztása

A szerződések mesterséges felosztásának két különböző típusát sikerült azonosítani: 1) alacsony értékű, **hasonló tárgyú szolgáltatási szerződések**, amely szolgáltatásokat egyetlen eljárásban kellett volna beszerezni, és 2) **mesterséges felosztások rendszere több végrehajtási helyszínnel** rendelkező projektek esetében, ahol a szerződéseket a végrehajtási **helyszínek mentén (építési)** vagy **funkció alapján (berendezések)** osztották fel.

#### **Az egyes műveletekkel kapcsolatos megállapítások**

##### **Megállapítás: Szerződések mesterséges felosztása**

A kedvezményezett a projekt keretében 2013. június 21-én közbeszerzési tanácsadói keretszerződést kötött a (...) -vel legfeljebb (...) millió HUF összegben. Tekintettel arra, hogy a közbeszerzési tanácsadói tevékenység mentesül a nemzeti közbeszerzési rendelkezések alkalmazása alól, és hogy értéke az uniós értékhatár alatt volt, hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásra került sor.

A tanácsadó feladatai közé tartozott a kedvezményezett közbeszerzési eljárásainak lebonyolítása, ideértve az ajánlati felhívás és dokumentáció kidolgozását, az ajánlattevők kérdéseinek megválaszolását, az ajánlati felhívások módosítását, az ajánlatok felbontásában és értékelésében való részvételt, a jegyzőkönyvek elkészítését, az összegző értékelés elkészítését, fellebbezéseket, közbeszerzési tanácsadást stb.

A kedvezményezett egy második közbeszerzési tanácsadói szerződést is aláírt 2013. február 1-jén a (...) -vel, legfeljebb (...) millió HUF értékben. A szerződés értékére való tekintettel ez a közbeszerzési eljárás is hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás formájában zajlott.

E tanácsadó feladatai a másik tanácsadó feladataihoz hasonlóak voltak, de lényegesen kevesebb tevékenységre terjedtek ki. E szerződésnél azonban az egy közbeszerzési eljárásra jutó egységköltség 67%-kal magasabb volt, mint a másik szerződésnél.

2014. végéig a (...) -vel kötött szerződésből (...) millió HUF, a (...) -vel kötött szerződésből pedig (...) millió HUF összeget igazoltak, 2014 végéig tehát összesen (...) millió HUF kifizetésére került sor.

Az előbbieken említett helyzet a tevékenységek megosztásának minősül, hiszen a közbeszerzési tevékenységeket 2 szerződés között osztották meg. A közbeszerzési szolgáltatások indokolták volna egy uniós szintű közbeszerzési eljárás lefolytatását.

Valójában a szerződéseket ugyanazon időszak során szerezték be, beszerezhető lettek volna egyetlen ajánlattevővel kötött szerződés útján is, tárgyuk és rendeltetésük azonos, és felhasználásuk egymással közvetlenül összefügg.

A kedvezményezett ezért megsértette a 2004/18/EK irányelv 9. cikkének (3) bekezdését, amely kimondja, hogy „szolgáltatások nem oszthatók fel az ezen irányelv hatálya alá kerülés megakadályozása céljából.”

Az alábbiak szerint pénzügyi korrekció indokolt „az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatás” (a Bizottság 2013. december 19-i C(2013) 9527 határozata) 2. szabályával összhangban az érintett szerződések esetében:

100%-os pénzügyi korrekció alkalmazandó a 2 szolgáltatási szerződés esetében, mivel a pályázatok nem voltak minden érdekelt gazdasági szereplő számára hozzáférhetőek.

### **Megállapítás: Szerződések mesterséges felosztása**

A kedvezményezett 9 szerződést kötött a projekt keretében beszerzett informatikai rendszer közbeszerzése előkészítésének és támogatásának tárgyában.

Vállalkozó	Tárgy	Bruttó szerződéses ár (kerekített összegek)	Aláírás napja (kedvezményezett által)
(...)	Az ... rendszer beszerzésének szakmai előkészítése és támogatása	(...) HUF	2014.5.30.
(...)	... rendszerek beszerzésének szakmai előkészítése és támogatása	(...) HUF	2014.5.30.
(...)	... Rendszer beszerzésének szakmai előkészítése és támogatása	(...) HUF	2014.5.30
(...)	A fejlesztési és működtetéstámogatási rendszerek beszerzésének szakmai előkészítése és támogatása	(...) HUF	2014.5.30
(...)	Kiszolgáló informatikai infrastruktúra beszerzésének szakmai előkészítése és támogatása	(...) HUF	2014.5.30.
(...)	A ... Rendszer beszerzésének szakmai előkészítése és támogatása	(...) HUF	2014.5.30.
(...)	Az ... rendszer beszerzésének szakmai előkészítése és támogatása	(...) HUF	2014.5.30.
(...)	Regiszter motor és keresztreferencia tár beszerzésének szakmai előkészítése és támogatása	(...) HUF	2014.5.30.
(...)	Az ... publikációs rendszerkomponensek beszerzésének szakmai előkészítése és támogatása	(...) HUF	2014.6.3
Mindösszesen		(...) HUF	

Tekintettel arra, hogy mindezen szerződések becsült értéke nem érte el a 25 millió HUF-ot, hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokra került sor. Két esetben a becsült érték 8 millió HUF alatt volt, így a 3 ajánlat rendszerét alkalmazták.

A szerződésekben meghatározott pontos feladatok mind a 9 szerződés esetében megegyeztek: 1) a közbeszerzési eljárás előkészítésében való közreműködés; a rendszer üzleti folyamatainak rendszerszintű kidolgozása; a közbeszerzési eljárás műszaki leírásának elkészítése; valamint 2) a közbeszerzési eljárás előkészítésének szakmai támogatása.

Az eredménytermékek az összes eljárás esetében pontosan ugyanazok voltak: 1) folyamatdokumentáció, 2) műszaki leírás és 3) teljesítési jelentés.

Az előbbieken említett helyzet a tevékenységek mesterséges felosztásának esete, mivel ugyanazon tevékenységek beszerzését 9 alrészre osztották fel. A közbeszerzési szolgáltatások indokolták volna

egy uniós szintű közbeszerzési eljárás lefolytatását, a részenkénti ajánlattétel lehetőségének biztosításával.

Valójában a szerződéseket ugyanazon időszak során szerezték be (a szerződéseket egy kivétellel mind ugyanazon a napon írták alá), beszerezhetőek lettek volna egyetlen ajánlattevővel kötött szerződés útján is, tárgyuk és rendeltetésük azonos, és felhasználásuk egymással közvetlenül összefügg.

A kedvezményezett ezért megsértette a 2004/18/EK irányelv 9. cikkének (3) bekezdését, amely kimondja, hogy „[...] szolgáltatások nem oszthatók fel az ezen irányelv hatálya alá kerülés megakadályozása céljából.”

Az irányelv megszegése miatt az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatás (a Bizottság 2013. december 19-i C(2013) 9527 határozata) 2. szabályával összhangban a szerződés értékének 100%-át kitevő pénzügyi korrekció indokolt.

E korrekció alkalmazandó mind a 9 szolgáltatási szerződés esetében, mivel a pályázatok nem voltak minden érdekelt gazdasági szereplő számára hozzáférhetőek.

### **Megállapítás: Tevékenységek mesterséges felosztása**

A kedvezményezettek informatikai tanácsadási és fejlesztési szolgáltatások tárgyában 12 különböző szolgáltatási szerződést kötöttek. E szerződések jellemzői a következőkben olvashatók:

<b>Szállító</b>	<b>Feladat</b>	<b>Bruttó ár (HUF) (kerekített összegek)</b>	<b>Beszerezés módszere</b>
	Adatbázis-konszolidáció és kapcsolódó szoftverfejlesztések	(...)	Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás
	Adatátvitel, adatellenőrzés, kezelőfelület-fejlesztés	(...)	Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás
	Tesztelés, integrációban való közreműködés	(...)	Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás
	Ágazati portál és CMS-fejlesztés	(...)	Újabb versenyeztetéssel járó keretszerződés
	Ágazati jelentési rendszerek, törzsadat-kezelési folyamatok felmérés és adatáramlási modell, ágazati adatmodell elkészítése	(...)	Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás
	A szolgáltatásorientált architektúrák (SOA) kialakítási módszertanának és referenciainplementációjának az elkészítése	(...)	Újabb versenyeztetéssel járó keretszerződés
	Nyilvántartások fejlesztése és integrációja	(...)	Nemzeti nyílt eljárás
	Adatkapcsolat kialakítása	(...)	Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás
	Ágazati portál kifejlesztése	(...)	Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás
	Törzsadatkezelés, SOA szolgáltatások és MDM szolgáltatások	(...)	Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás
	Az ...hez kapcsolódás képességének megteremtése	(...)	Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás
	Rendszerfejlesztés, integráció, tanácsadás, oktatás	(...)	Újabb versenyeztetéssel járó keretszerződés

Az összes említett szolgáltatás egyetlen, egységes informatikai rendszer és adatbázisainak fejlesztéséhez kapcsolódik. Az e szerződések végrehajtásához kapcsolódó feladatok jellegükben

hasonlóak, és ugyanolyan tapasztalatot, alkalmazottakat és erőforrásokat igényelnek. A szerződések többségét ráadásul egy éven belül kötötték. Ezért az előbbieken ismertetett helyzet a tevékenységek mesterséges felosztásának esete, mivel ugyanazon tevékenységek beszerzését 12 alrészre osztották fel. Egy gondosan eljáró ajánlatkérőnek uniós szintű közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia, és lehetőséget kellett volna biztosítania a részenkénti ajánlattételre. Ezzel jelentős adminisztratív sinergiákat érhetek volna el, hiszen a közbeszerzésnek, a 12 szerződés végrehajtásának és a 10 társaság eltérő minőségű teljesítményének a koordinálása erőforrás-igényes feladat. A szerződések tárgya és célja megegyezik, felhasználásuk pedig egymással szorosan összefügg, hiszen ugyanarra a rendszerre vonatkoznak a szoftverfejlesztési folyamat különböző szakaszaiban.

A kedvezményezett ezért megsértette a 2004/18/EK irányelv 9. cikkének (3) bekezdését, amely kimondja, hogy „[...] szolgáltatások nem oszthatók fel az ezen irányelv hatálya alá kerülés megakadályozása céljából.”

Az irányelv megszegése miatt az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatás (a Bizottság 2013. december 19-i C(2013) 9527 határozata) 2. szabályával összhangban a szerződések értékének 100%-át kitevő pénzügyi korrekció indokolt.

E korrekció alkalmazandó azon 8 szolgáltatási szerződés esetében, amelyeknél hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásra került sor, mivel a pályázatok nem voltak minden érdekelt gazdasági szereplő számára hozzáférhetőek.

A fent említett iránymutatás 2. szabályával összhangban 25%-os pénzügyi korrekciót kell alkalmazni a (...) -vel kötött szerződésre, amelynek beszerzése a nemzeti rendszer szerint zajlott, mivel az ajánlati felhívás nemzeti szinten jelent meg.

Nem kell pénzügyi korrekciót alkalmazni az (...) -vel, az (...) -vel és a (...) -vel kötött szerződésekre, mivel ezek beszerzése újabb versenyztetéssel járó keretszerződéssel történt.

### **Megállapítás: Szerződések mesterséges felosztása**

A projekt 56 helyi foglalkoztatási központ átépítésére és korszerűsítésére vonatkozott. A kapcsolódó építési munkálatokra előirányzott teljes összeg a közbeszerzési terv szerint (...) milliárd HUF volt. A közbeszerzési tervben a kedvezményezett kikötötte, hogy az összes kapcsolódó építkezés beszerzésére külön-külön, hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásban kerül sor, mivel az egyes szerződések becsült értéke a nemzeti nyílt közbeszerzési eljárást szükségessé tevő értékhatár alatt volt.

Az ellenőrök értékelése szerint azonban ezen építési munkákat együtt, uniós szintű közbeszerzési eljárás keretében, részenkénti ajánlattétel lehetőségének biztosításával kellett volna beszerezni, mivel ezek célja, eredményeinek jellemzői, funkciója és időtartama megegyezett.

A Bizottság szerint az előbbieken ismertetett helyzetek a tevékenységek mesterséges felosztásának esetét jelentik, mivel ugyanazon tevékenységek beszerzését 56 alrészre osztották fel. Valójában a szerződéseket ugyanazon időszak során szerezték be, valamint tárgyuk és rendeltetésük azonos, és felhasználásuk egymással közvetlenül összefügg. Tehát a kedvezményezett a pályáztatási gyakorlatával jelentősen korlátozta a versenyt. Amennyiben uniós szintű közbeszerzési eljárásra került volna sor az előbbieken említett építési munkák, árubeszerzés és szolgáltatásnyújtás esetében, jobb árakat lehetett volna elérni. Ezenfelül egyetlen közbeszerzési eljárás megtartása esetén az adminisztrációs, jogi és közbeszerzési díjaknál méretgazdaságosságot is el lehetett volna érni.

A kedvezményezett ezért megsértette a 2004/18/EK irányelv 9. cikkének (3) bekezdését, amely kimondja, hogy „[...] szolgáltatások nem oszthatók fel az ezen irányelv hatálya alá kerülés megakadályozása céljából.”

Az irányelv megszegése miatt az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatás (a Bizottság 2013. december 19-i C(2013) 9527 határozata) 2. szabályával összhangban a szerződések értékére vonatkozó pénzügyi korrekció indokolt.

A fent említett 2. szabállyal összhangban 100%-os pénzügyi korrekciót kell alkalmazni azokra a szerződésekre, amelyeket egyáltalán nem hirdettek meg, és 25%-os korrekciót kell alkalmazni a nemzeti szinten meghirdetett szerződésekre.

### **Megállapítás: Szerződések mesterséges felosztása**

A kedvezményezett a 2015. augusztus 17-i közbeszerzési terv szerint 111 közbeszerzési eljárást folytatott le, illetve tervezett lefolytatni a projekt keretében. Ebből a 111 eljárásból a beszerzés 9 esetben újabb versenyztetéssel járó keretszerződéssel, 14 esetben nyílt nemzeti ajánlattételi eljárással, 1 esetben pedig uniós szintű nyílt ajánlattételi eljárással történt vagy fog történni. A fennmaradó 87 esetben hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást folytattak vagy folytatnak le, mivel a becsült érték nem éri el a nemzeti vagy uniós szintű eljárás lefolytatásához szükséges szintet. A projekt összértéke (...) milliárd HUF, és a szerződésekkel érintett teljes összeg mintegy (...) milliárd HUF.

Az ellenőrök értékelése szerint azonban e közbeszerzések többségét a legfontosabb jellemzőjük, funkciójuk és céljuk alapján lehetett volna csoportosítani:

- **3 szerződés vonatkozik projektmenedzsment-támogatási szolgáltatásokra:** egy az általános, egy a pénzügyi és egy a műszaki szolgáltatásokra. E szolgáltatásokat együtt, uniós szintű közbeszerzési eljárás keretében, részenkénti ajánlattétel lehetőségének biztosításával kellett volna beszerezni. A kedvezményezett ezen felül 1 projektmenedzserrel, 6 projektmenedzser-asszisztenssel, 1 pénzügyi igazgatóval, 4 pénzügyi asszisztenssel és 4 pénzügyi koordinátorral rendelkezett. Ez a túlburjánzó személyzeti költségeket figyelembe véve akár ugyanazon tevékenységek kettős finanszírozását is jelezheti.
- **15 engedélyezési tervre vonatkozó szerződés** létezik, összesen (...) M HUF értékben. E szolgáltatásokat együtt, uniós szintű közbeszerzési eljárás keretében, akár részenkénti ajánlattétel lehetőségének biztosításával kellett volna beszerezni. A projekt részletes költségvetésében a tervekre vonatkozóan található egy másik költségvetési tétel (...) M HUF összegben, de a projekt dokumentációjában nem található annak beszerzésére vonatkozó információ.
- A 17 megvalósítási helyszínre vonatkozóan **18 építési szerződést** kötöttek, amelyből 16 beszerzése hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás útján történt. Ezen építési munkákat együtt, uniós szintű ajánlattételi eljárás keretében, akár részenkénti ajánlattétel lehetőségének biztosításával kellett volna beszerezni.
- **64 árubeszerzésre irányuló szerződést** kötöttek a közösségi központokban tartandó képzésekhez kapcsolódó berendezések beszerzésére. A szerződéseket részekre bontották, ami mentesítette a kedvezményezettet az uniós szintű közbeszerzési eljárás lefolytatása alól, pl. külön szerződés vonatkozik a konyhai berendezésekre és külön szerződés az étkezészetekre és evőeszközökre. E berendezéseket együtt, uniós szintű ajánlattételi eljárás keretében, akár részenkénti ajánlattétel lehetőségének biztosításával kellett volna beszerezni, de legalábbis a berendezéseket úgy kellett volna csoportosítani, hogy biztosítsák az uniós szintű közbeszerzési eljárások lefolytatását.
- **3 szerződés vonatkozik a projekt nyomon követésére:** egy a hatékonyság mérésére, egy a további fejlesztésekre vonatkozó tanulmányra, egy pedig az alrégiók együttműködési rendszerének megtervezésére. E szerződések aláírását ugyanarra a napra tervezték. E szolgáltatásokat együtt, uniós szintű közbeszerzési eljárás keretében, részenkénti ajánlattétel lehetőségének biztosításával kellett volna beszerezni.

Az előbbieken említett helyzetek a tevékenységek mesterséges felosztásának esetei, mivel ugyanazon tevékenységek beszerzését több, alacsony értékű szerződésre bontották fel. Valójában a szerződéseket ugyanazon időszak során (1 éven belül) szerezték be, valamint tárgyuk és

rendeltetésük azonos, és felhasználásuk egymással közvetlenül összefügg. Ezenkívül a kedvezményezett pályáztatási gyakorlatával jelentősen korlátozta a versenyt. Amennyiben uniós szintű közbeszerzési eljárásra került volna sor az előbbieken említett építési munkák, árubeszerzés és szolgáltatásnyújtás esetében, jobb árakat lehetett volna elérni. Ezenfelül az adminisztrációs, jogi és közbeszerzési díjaknál, valamint a piackutatásnál méretgazdaságosságot is el lehetett volna érni.

A kedvezményezett ezért megsértette a 2004/18/EK irányelv 9. cikkének (3) bekezdését, amely kimondja, hogy *„[...] szolgáltatások nem oszthatók fel az ezen irányelv hatálya alá kerülés megakadályozása céljából.”*

Az irányelv megszegése miatt az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatás (a Bizottság 2013. december 19-i C(2013) 9527 határozata) 2. szabályával összhangban a szerződések értékére vonatkozó pénzügyi korrekció indokolt.

A fent említett 2. szabállyal összhangban 100%-os pénzügyi korrekciót kell alkalmazni azokra a szerződésekre, amelyeket egyáltalán nem hirdettek meg, és 25%-os korrekciót kell alkalmazni a nemzeti szinten meghirdetett szerződésekre.

Egy konkrét Operatív Program auditja

## **Horizontális megállapítások**

A szerződések mesterséges felosztása

A szerződések mesterséges felosztásának két különböző típusát sikerült azonosítani: 1) alacsony értékű, **hasonló tárgyú szolgáltatási szerződések**, amely szolgáltatásokat egyetlen eljárásban kellett volna beszerezni, és 2) **mesterséges felosztások rendszere több végrehajtási helyszínnel** rendelkező projektek esetében, ahol a szerződéseket a végrehajtási **helyszínek mentén (építési) vagy funkció alapján (berendezések)** osztották fel.

### **Az egyes műveletekkel kapcsolatos megállapítások**

A Bizottság ellenőrei a két fő ERFA kedvezményezettnél (...) több olyan jogi, közbeszerzési tanácsadói szolgáltatási és műszaki tanácsadói szolgáltatási szerződést is találtak, melyeket **hasonló tárgyban és ugyanazokra az időszakokra** kötöttek. Ez arra utal, hogy a szolgáltatások nyújtására irányuló szerződéseket **mesterséges felosztották az eljárást megindító hirdetmény közzétételének elkerülése céljából** (...)

### **Megállapítás Építési beruházásra/szolgáltatásnyújtásra/árubeszerzésre irányuló szerződések mesterséges felosztása**

#### **A jogi és közbeszerzési tanácsadói szolgáltatások mesterséges felosztása (....)**

Különböző projektekben, ideértve az (...) és az (...) projektet, a kedvezményezett (...), (...) ügyvéd és a (...) Zrt. 2017. augusztus 17-én (...) M HUF keretösszegben (áfával együtt) keretszerződést kötött (az „első keretszerződés”).

A szerződés I.1. pontja szerint a szerződés tárgya a magyar közbeszerzési törvény (2015. évi CXLI. törvény) 111. cikkének h) pontja alá tartozik, és ennek eredményeként, mivel jogi szolgáltatásokról van szó, a szolgáltatások nem tartoznak a törvény hatálya alá.

Azonban a Bizottság ellenőrei úgy vélik, hogy e közbeszerzési szolgáltatások az uniós jog alapján nem tartoznak a „jogi szolgáltatások” közé. A közbeszerzésről szóló 2014/24/EU irányelv 4. cikkének d) pontja szerint az irányelvet nem kell a 750 000 EUR-nál alacsonyabb értékű beszerzésekre alkalmazni a XIV. mellékletben felsorolt szolgáltatások esetében, ideértve a „jogi szolgáltatásokat” is. A vonatkozó CPV-kódok alapján a jogi szolgáltatások közé tartoznak különösen a jogi tanácsadási szolgáltatások és képviselői szolgáltatások, szabadalmi és szerzői jogi tanácsadó szolgáltatások, elektronikus aláírás-hitelesítési szolgáltatások, bíróságokkal kapcsolatos közigazgatási szolgáltatások (lásd a 79100000-5 – 79140000-7 CPV-kódokat a 213/2008/EK bizottsági rendeletben). Következésképpen a közbeszerzési tanácsadással kapcsolatos szolgáltatások nem tartoznak ide.

A DG REGIO ellenőrei különösen az első keretszerződés 6. és 7. pontja alapján, amelyek a jogi tanácsadási és közbeszerzési tanácsadói szolgáltatások jegyzékét sorolják fel, vélik úgy, hogy a keretszerződés – értékében kifejezve – több mint 50%-ban közbeszerzési szolgáltatást tartalmaz, amely a fentiekben ismertetettek szerint közbeszerzési szempontból nem tartozik a jogi szolgáltatások közé. Következésképpen a fenti szolgáltatásokat közbeszerzési szolgáltatások biztosítása céljából megkötött szolgáltatásoknak tekinteni, amelyek ezáltal a 24/2014 irányelv szerint közbeszerzés hatálya alá tartoznak.

Az (...) projektben a kedvezményezett (...) és a (...) Zrt. 2017. február 10-én kötött „keretszerződést” legfeljebb (...) HUF + áfa értékű közbeszerzési tanácsadói szolgáltatások biztosítása tárgyában (a „második keretszerződés”).



Az (...) projektben a kedvezményezett (...) és az (...) Zrt. (amit dr. (...), az igazgatótanács elnöke képviselt<sup>1</sup>) szintén 2017. február 10-én kötött „keretszerződést” legfeljebb (...) HUF + áfa értékű közbeszerzési tanácsadói szolgáltatások biztosítása tárgyában (a „harmadik keretszerződés”).

A Bizottság ellenőrei megjegyzik, hogy az első keretszerződés 7 a)–v) pontjaiban részletezett közbeszerzési tanácsadói szolgáltatások teljes mértékben megegyeznek az (...) által az (...) és az (...) projektekben megkötött második és harmadik keretszerződés 5 a)–v) pontjaiban felsorolt feladatokkal.

Tekintve, hogy a három közbeszerzéshez kapcsolódó keretszerződés tárgya ugyanaz, a Bizottság ellenőrei szerint a három szerződés értékét össze kellett volna adni a becsült érték kiszámításakor. Ez azt jelenti, hogy a szolgáltatásokat mesterségesen 3 szerződésre osztották fel az eljárást megindító hirdetmény közzétételének elkerülése céljából, megsértve ezzel a közbeszerzési törvény 19. cikkének (1) és (2) bekezdését.

Felkérjük az IH-t, hogy alkalmazzon 100%-os pénzügyi korrekciót a kedvezményezett által a 2017. augusztus 17-i első keretszerződés szerinti közbeszerzési tanácsadói szolgáltatások biztosítása tekintetében bejelentett kiadásokra vonatkozóan „az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatás” (a Bizottság 2013. december 19-i C(2013) 9527 határozata) 1. szabályával (eljárást megindító hirdetmény közzétételének elmaradása) összhangban.

Mivel a szolgáltatásokat mesterségesen 3 szerződésre osztották fel, „az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatás” (a Bizottság 2013. december 19-i C(2013) 9527 határozata) 2. szabályával (Építési beruházásra/szolgáltatásnyújtásra/árubeszerzésre irányuló szerződések mesterséges felosztása) összhangban 100%-os pénzügyi korrekciót kell végrehajtani a második és harmadik keretszerződés

A fentiek azt a következtetést támasztják alá, hogy a szolgáltatásokat a hirdetmény közzétételének elkerülése érdekében mesterségesen (legalább) három szerződésre osztották fel. E mesterséges felosztás következtében a szolgáltatások értékének kiszámításához a három keretszerződés értékét össze kell adni ((...) HUF + (...) HUF + (...) HUF = (...) HUF + áfa. A három szerződés összesített értéke meghaladja a jogszabály szerinti határértéket, ami a 24/2014 irányelv 4. cikke d) pontjának és XIV. mellékletének megszegését eredményezi. Ennélfogva a 2013. december 19-i, C(2013) 9257 bizottsági határozatnak megfelelően 100%-os pénzügyi korrekciót kell végrehajtani mindhárom keretszerződés tekintetében.

---

<sup>1</sup> Az igazgatótanács elnökének személye megegyezik az „első keretszerződésben” szerződő félként feltüntetett ügyvéddel.

**Megállapítás Építési beruházásra/szolgáltatásnyújtásra/árubeszerzésre irányuló szerződések mesterséges felosztása**

**Műszaki tanácsadó szolgáltatások mesterséges felosztása (....)**

Az (....) projektben (... ellátórendszer strukturált fejlesztése) az (....) és az (....) 2017. július 5-én (...) M HUF + áfa értékű szerződést írt alá orvosi eszközökre vonatkozó műszaki tanácsadói szolgáltatások nyújtására.

Az (....) projektben (egységes ... eszközpark kialakítása) az (....) és a (....) 2017. április 6-án (...) HUF + áfa értékű szerződést írt alá orvosi eszközökre vonatkozó műszaki tanácsadói szolgáltatások nyújtására.

Az (....) projektben (... gondozóhálózat fejlesztése) az (....) és a (....) 2017. július 31-én (...) HUF + áfa értékű szerződést írt alá orvosi eszközökre vonatkozó műszaki tanácsadói szolgáltatások nyújtására.

Valamennyi szerződés I.1. pontja szerint a vonatkozó szolgáltatások – tekintettel azok becsült értékére – nem tartoznak a magyar közbeszerzési törvény hatálya alá.

Azonban a három szerződés címe megegyezik, és mindhárom tárgyá nagyon hasonló, ahogyan az a szerződések III. pontjából kitűnik. A három szerződés összértéke (...) M HUF + áfa.

A központi költségvetésről szóló 2016. évi XC. törvény alapján a 2017. évi nemzeti közbeszerzési értékhatár szolgáltatásra 15 000 000 HUF volt.

Megjegyzendő, hogy a kedvezményezett 2017. évi közbeszerzési terve nem tartalmazza ezeket a szolgáltatásokat.

A bizottsági ellenőrök megítélése szerint a három szerződés értékét össze kellett volna adni a becsült érték meghatározásához. Ez azt jelenti, hogy a három szerződést mesterségesen osztották fel az eljárást megindító hirdetmény közzétételének elkerülése céljából, megsértve ezzel a közbeszerzési törvény 19. cikkének (1) és (2) bekezdését.

A helytelen, szűkebb hatókörű odaítélési eljárás alkalmazása csökkentette az ajánlattevők számát, ami potenciálisan a fenti szolgáltatások magasabb árához, így az uniós alapoknak okozott pénzügyi kárhoz vezetett.

A Bizottság szolgálatai fenntartják azon álláspontjukat, hogy a három tanácsadási szolgáltatást mesterségesen osztották fel a három szóban forgó projektben, vagyis a szolgáltatást jogszerűtlenül osztották fel három külön szerződésre. Először, a három szerződést ugyanazon időszakban írták alá, azaz 2017. április 6. és július 31. között. Másodszor, a három szerződés tárgya azonos, mindhárom az egészségügyi és pszichiátriai ellátórendszer fejlesztéséről szóló projektekben, orvosi felszerelésekkel kapcsolatos műszaki tanácsadási szolgáltatásokhoz kapcsolódik. Az egyes szerződések III.3. pontjában meghatározott feladatok és kötelezettségek gyakorlatilag megegyeznek egymással.

E tekintetben a Bizottság szolgálatai megjegyzik, hogy semmi nem utal arra, hogy a 3 szolgáltató azon projektekre vonatkozó specifikus műszaki szakértelemmel (pl. pszichiátriai orvosi felszerelésekkel kapcsolatos szakértelemmel) rendelkezik, amelyben a szerződést számukra odaítélték. Az (....) által kibocsátott ajánlattételi felhívásokban megkövetelt tapasztalat azonos volt: az eljáró szakértőnek tapasztalattal kellett rendelkeznie az „orvosi felszerelések beszerzése” terén.

A mesterséges felosztás megállapításának releváns szempontját illetően a Bizottság szolgálatai emlékeztetnek arra, hogy az érintett szerződéseknek nem kell ugyanarra a projektre hivatkozniuk (lásd a ... és ... megállapításban előadott érvelést), továbbá nem kell azonos típusú orvosi felszerelésre vonatkozniuk.

Valójában, amennyiben elfogadnánk az IH érvelését, amely szerint a különböző projektekben kötött szerződések nem tartozhatnak a mesterséges felosztás körébe, a mesterséges felosztást csak olyan korlátozott esetekben lehetne megállapítani, mikor ugyanazon projektben, ugyanazon kedvezményezett részére, ugyanolyan szolgáltatások nyújtására kötnek szerződéseket. Ez inkább többszörös finanszírozásnak felelne meg.

Az említettek alapján a 2013. december 19-i, C(2013) 9257 bizottsági határozatnak megfelelően 100%-os pénzügyi korrekciót kell alkalmazni mindhárom műszaki tanácsadási szerződés esetében ((...) HUF+(...) HUF+(...) HUF = (...)) (+áfa) HUF összegben).

### **Megállapítás Építési beruházásra/szolgáltatásnyújtásra/árubeszerzésre irányuló szerződések mesterséges felosztása**

#### **A közbeszerzési szolgáltatások mesterséges felosztása (....)**

E projekt kedvezményezettje (....) 2017. március 31-én szerződést kötött az (....) Kft.-vel közbeszerzési szolgáltatások biztosítása tárgyában (érték: (...) M HUF, áfával együtt).

A nyilvánosan hozzáférhető információk szerint (....) a kedvezményezettnek 2017-ben 66 (....)OP program által finanszírozott projektje volt (...) Mrd HUF összértékben.

A projektek nagy száma ellenére a kedvezményezett 2017. évi közbeszerzési terve nem tartalmaz közbeszerzési tanácsadással kapcsolatos szolgáltatásokat. Ez arra utal, hogy a kedvezményezett egyetlen 2017. évi projektje keretében sem közbeszerzés útján választotta ki az ilyen szolgáltatásokat biztosító szolgáltatókat. Ugyanakkor a fentiek alapján a kedvezményezettnek közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia.

A helytelen, szűkebb hatókörű odaítélési eljárás alkalmazása csökkentette az ajánlattevők számát, ami potenciálisan a fenti szolgáltatások magasabb árához, így az uniós alapoknak okozott pénzügyi kárhoz vezetett.

Az IH e tekintetben fenntartja, hogy a mesterséges felosztás jellegénél fogva nem értelmezhető a különböző projektekben azonos kedvezményezett által kötött szerződések esetében, még akkor sem, ha azok igen hasonló tanácsadói feladatokat határoztak meg.

Ezen érvelést azonban a Bizottság szolgálatai már elutasították a 11., 25. és 26. megállapítás alatt.

A közbeszerzési törvény 111. cikke h) pontja nem alkalmazandó, mert a közbeszerzési tanácsadói szerződések teljes számán alapuló összértéknek meg kell haladnia az uniós határértéket.

**Megállapítás Építési beruházásra/szolgáltatásnyújtásra/árubeszerzésre irányuló szerződések mesterséges felosztása.**

Projekt (5 különböző projekt)	Ajánlatkérő/Megrendelő (ugyanaz a megrendelő)	Vállalkozó	Összeg (HUF) (h <sup>2</sup> nélkül) (kerekített összegek)	A szerződés aláírásának időpontja
(...)	(...)	(...)	(...)	2018.04.03.
(...)	(...)	(...)	(...)	2018.03.22.
(...)	(...)	(...)	(...)	2018.03.26.
(...)	(...)	(...)	(...)	2018.03.29.
(...)	(...)	(...)	(...)	2018.03.19.

**Szolgáltatások mesterséges felosztása**

Az ellenőrzés során a bizottsági ellenőrök vizsgálták az uniós közbeszerzési irányelvek hatálya alá nem tartozó, kis értékű beszerzéseket.

Megfigyelhető egyrészt, hogy mindezeket a közbeszerzési eljárásokat az (...) mint ajánlatkérő folytatta le

Másfelől, a beszerzések tárgya megegyezett a hulladékágazat mind az 5 ellenőrzött projektjében, konkrétan:

- a berendezések beszerzéséhez kapcsolódó műszaki szakértelem,
- a berendezések beszerzésére vonatkozó műszaki leírások megszövegezése
- a tervezésre és kivitelezésre vonatkozó közbeszerzési műszaki dokumentáció megszövegezése,
- megvalósíthatósági tanulmány és költség-haszon elemzés készítése

Mivel e beszerzések önálló értéke még a nemzeti küszöböt sem érte el, a közbeszerzési nemzeti szabályok csak a magyar közbeszerzési törvény által meghatározott korlátozott mértékben voltak alkalmazandók.

A magyar közbeszerzési törvény 4. § (3) bekezdése értelmében „A 195. § (1) bekezdésében meghatározott ajánlatkérők az egymillió forintot elérő, de a 15. § (1) bekezdés b) pontja szerinti nemzeti értékhatárokat el nem érő értékű [...] szerződéseik megkötését megelőzően is kötelesek – az e törvény végrehajtási rendeletében foglaltak szerint, az ott meghatározott kivételekkel – legalább három ajánlatot bekérni. Ezekre a beszerzésekre e törvény rendelkezéseit kizárólag annyiban kell alkalmazni, amennyiben e törvény végrehajtási rendelete azt előírja.”

A fentiek alapján mindegyik említett beszerzésben bekértek legalább három ajánlatot, így ennek a rendelkezésnek megfeleltek.

<sup>2</sup> „h<sup>2</sup>”, „HÉA” jelentése: hozzáadott érték adó (pl. ÁFA)

A bizottsági ellenőrök ugyanakkor úgy látják, hogy mivel a fenti típusonkénti szerződések tárgya, sőt még az ajánlatkérő is ugyanaz volt minden ellenőrzött projektben, az ajánlatkérőnek (...) e szerződések összértékét kellett volna számítani és e beszerzések becsült értékét együttesen kellett volna meghatározni.

A fentiek felül az is megfigyelhető, hogy i. a berendezések beszerzéséhez kapcsolódó műszaki szakértelem, ii. a berendezések beszerzésére vonatkozó műszaki leírások megszövegezése, iii. a tervezésre és kivitelezésre vonatkozó közbeszerzési műszaki dokumentáció megszövegezése, valamint iv. a megvalósíthatósági tanulmány és a költség-haszon elemzés készítése esetében mindegyik szerződés megkötésének napja ugyanabba az időszakra esett (egy hónapon belül volt).

Emellett, ami a berendezések beszerzésére vonatkozó műszaki leírások megszövegezését illeti, az 5 szerződésből 4 esetben ugyanaz volt a vállalkozó ((...)Kft., (...) Kft.), a tervezésre és kivitelezésre vonatkozó közbeszerzési műszaki dokumentáció megszövegezését illetően az 5 szerződésből 3 vonatkozásában volt ugyanaz a vállalkozó, ((...) Kft.), és végül a megvalósíthatósági tanulmány és a költség-haszon elemzés készítése esetében az 5 szerződésre 2 vállalkozó jutott ((...) Kft., (...) Kft.).

A fentiek alátámasztják a bizottsági ellenőrök azon álláspontját, amely szerint az ajánlatkérő mesterségesen osztotta fel ezeket a szerződéseket, amely gyakorlatot az uniós közbeszerzési irányelvek egyértelműen nem engednek meg.

Az alábbi táblázat mutatja be a fenti szerződéseket típusonként az ellenőrzött projektekben:

Berendezések beszerzésére vonatkozó műszaki leírások megszövegezése

Projekt (5 különböző projekt)	Ajánlatkérő/Megrendelő (ugyanaz a megrendelő)	Vállalkozó	Összeg (HUF) (héta nélkül) (kerekített összegek)	A szerződés aláírásának időpontja
(...)	(...)	(...)	(...)	2017.06.09.
(...)	(...)	(...)	(...)	2017.06.09.
(...)	(...)	(...)	(...)	2017.06.13.
(...)	(...)	(...)	(...)	2017.06.09.
(...)	(...)	(...)	(...)	2017.06.09.

Tervezésre és kivitelezésre vonatkozó közbeszerzési műszaki dokumentáció megszövegezése

Projekt (5 különböző projekt)	Ajánlatkérő/Megrendelő (ugyanaz a megrendelő)	Vállalkozó	Összeg (HUF) (héta nélkül) (kerekített összegek)	A szerződés aláírásának időpontja
(...)	(...)	(...)	(...)	2017.08.07.
(...)	(...)	(...)	(...)	2017.06.09.
(...)	(...)	(...)	(...)	2017.06.09.
(...)	(...)	(...)	(...)	2017.06.09.
(...)	(...)	(...)	(...)	2017.06.09.

Megvalósíthatósági tanulmány és költség-haszon elemzés készítése

Projekt (5 különböző projekt)	Ajánlatkérő/Megrendelő (ugyanaz a megrendelő)	Vállalkozó	Összeg (HUF) (héta nélkül) (kerekített összegek)	A szerződés aláírásának időpontja
(....)	(....)	(....)	(...)	2017.04.13.
(....)	(....)	(....)	(...)	2017.04.13.
(....)	(....)	(....)	(...)	2017.04.13.
(....)	(....)	(....)	(...)	2017.04.13.
(....)	(....)	(....)	(...)	2017.04.13.

Az ellenőrzés alatt álló e beszerzések összértéke mindenképpen meghaladta volna legalább a nemzeti szintet, így közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatni a magyar közbeszerzési törvény rendelkezéseivel összhangban. Ez utóbbinak az is lett volna a következménye, hogy az alkalmazott eljárás helyett hirdetményt kellett volna közzétenni, így garantálva a beszerzések teljes átláthatóságát. Emellett, ha az összes hulladékgazdálkodási projektet (38) figyelembe vesszük, biztos, hogy elérték az uniós küszöböt e szolgáltatások esetében.

Ehelyett hirdetmény közzététele nélküli beszerzésre került sor.

Hangsúlyozni kell, hogy a 2014/24/EU irányelv (20) preambulumbekzdése szerint „Egy adott közbeszerzési eljárás értékének becslése céljából egyértelművé kell tenni, hogy csak abban az esetben lehetséges az érték becslését a közbeszerzési eljárás valamely részére alapozni, ha annak objektív indokai vannak.”

A 2014/24/EK irányelv 5. cikke (3) bekezdésének második mondata kifejezetten előírja, hogy „a beszerzés nem osztható részekre azzal a céllal, hogy kikerüljön ezen irányelv hatálya alól, kivéve, ha azt objektív okok indokolják”.

Emellett az uniós közbeszerzési irányelveket átültető magyar közbeszerzési törvény 19. § (2) és (3) bekezdése a következő rendelkezéseket tartalmazza: „(2) Tilos a közbeszerzést oly módon részekre bontani, amely e törvény vagy e törvény szerinti uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzésekre vonatkozó szabályai alkalmazásának megkerülésére vezet. (3) Ha egy építési beruházás vagy ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló szolgáltatásmegrendelés, illetve azonos vagy hasonló felhasználásra szánt áruk beszerzése részekre bontva, több szerződés útján valósul meg, a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához az összes rész értékét figyelembe kell venni. Szolgáltatás megrendelése esetében az ugyanazon közvetlen célra irányultság vizsgálatakor az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni.”

A közbeszerzési értékhatárok alatti értékű beszerzések megvalósításával és ellenőrzésével kapcsolatos szabályokról szóló 459/2016. (XII. 23.) kormányrendelet a 2. § (3) bekezdésében kifejezetten rámutat arra, hogy az ajánlatkérő a rendelet szerinti egyes beszerzések megvalósításakor különös körülményekkel veszi figyelembe a közbeszerzési törvény 19. § (2) és (3) bekezdése szerinti részekre bontás tilalmát.

Az ellenőrök nem találtak a részekre bontást indokló ilyen objektív okokat.

Egyértelmű, hogy mindezen típusonkénti közbeszerzések ugyanazon célkitűzést fogalmazták meg (még a címük is 100%-ban egyezik) és funkcionális egység jellemzi őket.

A fentiek alapján a bizottsági ellenőrök úgy vélik, hogy az ajánlatkérő megsértette a 2014/24/EU irányelv 5. cikkének (3) bekezdését, valamint a fent idézett, a szerződések mesterséges felosztásának tilalmára vonatkozó nemzeti rendelkezéseket.

Hozzá kell tenni, hogy az ajánlatkérő mindazonáltal külön részenként, több szerződésben is odaítélhette a szerződéseket, többek között tevékenységtípusonként, de így is figyelmet kellett volna fordítani mindezen részek becsült összértékére.

A bizottsági ellenőrök rá kívánnak mutatni arra, hogy a vízügyi ágazatban (az ellenőrzés hivatkozási száma:(...)) az (...) hasonló jellegű szolgáltatásokra (közbeszerzési tanácsadás, tervezés, felügyelő mérnöki tevékenység) nagy keretszerződéseket kötött.

Ezért a fent említett szerződések értékének 100%-át kitevő pénzügyi korrekció indokolt az Unió által finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatás (a Bizottság 2019. május 14-i C(2019) 3452 final határozata) 2. szabálya alapján.

A magyar hatóságok azt állítják, hogy a műszaki és gazdasági funkcionális egység meglétének megállapításakor a döntő tényező a szolgáltatások műszaki tartalmának hasonlósága és az igénybevételük közötti közvetlen kapcsolat. Az utóbbi ugyan igaz, a tagállami indokolás azonban helytelen.

A különböző szerződések elszámolása ugyan különböző projektek keretében történik meg, a szerződések pedig kifejezetten az adott projekt megvalósítása érdekében kerültek megkötésre és funkciójuk betöltésére önállóan alkalmasak, ebből azonban nem következik, hogy igénybevételük nem függ össze, ahogy az sem, hogy indokolt volt a szolgáltatásokat részekre bontani.

A bizottsági ellenőrök álláspontja szerint a megállapítással érintett szolgáltatások valójában azonos célt szolgálnak, műszaki tartalmuk megegyezik, és funkcionális egység jellemzi őket.

A projektek célját pontosan meghatározza a pályázati felhívás 1.3. pontja. A pályázati felhívás szerint: „A (...)OP 3. prioritási tengelye a hulladékgazdálkodással és kármentesítéssel kapcsolatos fejlesztéseket és annak 2. célkitűzése pedig a települési hulladékkezelő létesítmények hálózatának rendszerszerű fejlesztését célozza”.

Emellett a pályázati felhívás szerint a pályázók az együttműködés keretében vállalják, hogy projektjük megvalósításával hozzájárulnak hulladékokról szóló keretirányelv (a 2008/98/EK irányelv) előírásai szerinti elkülönített gyűjtési rendszer kiterjesztésére vonatkozó cél eléréséhez.

A fentiekből egyértelmű, hogy a külön szerződések és projektek meglététől és funkciójuk önálló betöltésére való alkalmasságától függetlenül mindegyik hulladékágazati projekt ugyanazt az általános célt, azaz a települési hulladékkezelő létesítmények hálózatának rendszerszerű fejlesztését szolgálja.

A tagállam által felhozott kiegészítő szempontokat illetően a bizottsági szolgálatok arra hívják fel a figyelmet, hogy az összes szerződés esetében egyetlen ajánlatkérő léte és a szerződések rövid időn belüli megkötése szintén alátámasztja azt az álláspontot, hogy a szerződéseket mesterségesen felosztották, és figyelembe kellett volna venni az összes rész becsült összértékét.

A tagállam vízügyi ágazatban kötött keretszerződésekkel kapcsolatos észrevétele nem cáfolja a Bizottság azon állítását, hogy ebben az ágazatban nagy keretszerződéseket kötöttek hasonló jellegű szolgáltatásokra, következésképpen a jelen esetben is ugyanazt az eljárást lehetett volna alkalmazni.

A fentiek alapján a bizottsági ellenőröknek változatlanul az a véleménye, hogy a magyar hatóságok nem tudtak a beszerzések részekre bontását indokló objektív okokat felhozni, így a tagállam megsértette a 2014/24/EU irányelv 5. cikkének (3) bekezdését.

Egy konkrét Operatív Program auditja

## Horizontális megállapítások

A szerződések mesterséges felosztása

Az ellenőrzött projektekben 2 esetben került sor mesterséges felosztásra, mindkét esetben szolgáltatási szerződésről volt szó.

Az egyes műveletekkel kapcsolatos megállapítások

### **Megállapítás Építési beruházásra/szolgáltatásnyújtásra/árubeszerzésre irányuló szerződések mesterséges felosztása.**

Tervezési szolgáltatások mesterséges felosztása – (...)projekt

Az (...) projekt 6 magyar település közúti-vasúti kereszteződésének a közlekedésbiztonság javítását szolgáló felújítására (áttervezésére) vonatkozik. A kedvezményezett (...) 5 külön szerződést kötött különböző építésszel a szolgáltatások teljesítésére, ideértve a tervdokumentumok (tervek) kidolgozását és a munkálatok elvégzéséhez szükséges engedélyek beszerzését is.

Az egyes szerződések felsorolása az alábbi táblázatban látható.

<b>Építészeti szolgáltatások az (...) projektben</b>			
<b>Helyszín</b>	<b>Beszállító</b>	<b>Szerződési díj (HUF HÉA nélkül) (kerekített összegek)</b>	<b>A szerződés dátuma</b>
(...)	(...)	(...)	2016.09.08.
(...)	(...)	(...)	2017.02.10.
(...)	(...)	(...)	2017.03.02.
(...)	(...)	(...)	2017.08.28.
(...)	(...)	(...)	2017.08.28.
<b>Összesen</b>		(...)	

A Bizottság ellenőrei megjegyzik, hogy a fent említett 5 szerződés tárgya azonos: valamennyi szerződés építészeti rajzok és tervek elkészítésére, valamint a vonatkozó építési (útfelújítási) engedélyek megszerzéséhez szükséges adminisztratív munka elvégzésére irányul. Az egyes díjak többek között az egyes építési helyszínekkel kapcsolatosan megszerzendő konkrét engedélyektől függően eltérőek.

A szerződés tárgyán túlmenően az 5 szerződést 2016. szeptember 8. és 2017. augusztus 28. között kötötték meg, vagyis kevesebb, mint egy éven belül.

Még a helyszínek is viszonylag közel vannak egymáshoz, különösen az 1., 4. és 5. szerződés szerinti helyszínek esetében, amelyek között a távolság gépkocsival 45 percen belül megtehető.

A feladatok hasonlósága és a szerződéses időszakok egybeesése azt mutatja, hogy lehetett volna egyetlen szerződést kötni egyetlen ajánlattevővel, vagy a szerződést tételekre lehetett volna osztani.

Az előbbieken említett helyzet tehát a szerződések mesterséges felosztásának esete, mivel ugyanazon szolgáltatások beszerzését 5 részre osztották fel. A fenti helyzetben valamennyi szerződés tekintetében országos szintű nyílt vagy meghívásos közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatni.

A fentiek alapján a kedvezményezett megszegte a 2004/18/EK irányelv 9. cikkének (3) bekezdésében foglalt rendelkezést, miszerint „A [...] szolgáltatások nem oszthatók fel az ezen irányelv hatálya alá kerülés megakadályozása céljából.” és a 2014/24/EU irányelv 5. cikkének (3) bekezdésében foglalt, 2016. április 18-ától alkalmazandó rendelkezést, miszerint „ a beszerzések



tervezett értékének kiszámításához használt módszer nem választható ki azzal a szándékkal, hogy az adott beszerzést kizárják ezen irányelv hatálya alól. A beszerzés nem osztható részekre azzal a céllal, hogy kikerüljön ezen irányelv hatálya alól, kivéve, ha azt objektív okok indokolják.”

A fenti szabálysértés következtében – az „Iránymutatás az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról” című, 2013. december 19-i C(2013) 9527 bizottsági határozat mellékletének 2. pontjával, valamint az Unió által finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatások meghatározásáról szóló, 2019. május 14-i (14.5.2019 C(2019) 3452 final) bizottsági határozattal összhangban – az öt szerződés értékének 100%-ára vonatkozó pénzügyi korrekció indokolt.

Az a tény, hogy a szerződések megkötése a konkrét projekt érdekében történt, és a szerződések funkcionálisan önállóak, még nem jelenti azt, hogy az igénybevételek között nincs közvetlen kapcsolat, és a szolgáltatások felosztása indokolt.

A bizottsági ellenőrök álláspontja szerint a megállapítással érintett szolgáltatások valójában azonos célt szolgálnak, műszaki tartalmuk megegyezik, és funkcionális egység jellemzi őket.

A projektek célkitűzését a projektleírás jól meghatározza. A projektleírás szerint a projekt *„6 magyar település közúti-vasúti kereszteződésének a közlekedésbiztonság javítását szolgáló felújítására (áttervezésére) vonatkozik”*.

A fentiekből egyértelmű, hogy az önálló szerződések és azok funkcionálisan önálló jellege ellenére mindegyik szerződés ugyanazt az általános célt szolgálja, nevezetesen a közúti-vasúti kereszteződésekben közlekedésbiztonság javítását.

A Bizottság szolgálatai felhívják a figyelmet az 5 szerződés alábbi közös elemeire:

- (i) mindegyiket azonos kedvezményezettel (...) kötötték,
- (ii) futamidejük egy évnél rövidebb, és
- (iii) a tárgyak azonos: építészeti rajzok és tervek elkészítése, valamint a vonatkozó építési (útfelújítási) engedélyek megszerzéséhez szükséges adminisztratív munka elvégzése.

Ezek a tényezők is bizonyítják azt az álláspontot, miszerint valóban a szerződések mesterséges felosztásának esetével állunk szemben, és valamennyi település vonatkozásában figyelembe kellett volna venni a teljes becsült értéket.

A fentiekől függetlenül a REGIO ellenőrök emlékeztetnek arra, hogy az egy egységet alkotó munkálatok mesterséges felosztásának megállapításakor a fent említett ítélkezési gyakorlatnak (sőt a Közbeszerzési Hatóság iránymutatásának) megfelelően nem szükséges, hogy az egyik feladat a másiktól következzen vagy függjön tőle, mint ahogy azt az IH a válaszában sugallja.

Az öt szerződés valójában – a fent említett ítélkezési gyakorlatnak megfelelően – azonos „gazdasági és műszaki célt” szolgál, és ennek alapján olyan egy egységet alkotó tevékenységre irányulnak, amelyet a 2016. április 18-ától alkalmazandó 2004/18/EK irányelv 9. cikkének (3) bekezdésében és a 2014/24 irányelv 5. cikkének (3) bekezdésében foglaltakkal ellentétes módon, mesterségesen felosztottak.

**Megállapítás Építési beruházásra/szolgáltatásnyújtásra/árubeszerzésre irányuló szerződések mesterséges felosztása.**

**IT szolgáltatások mesterséges felosztása – (....) projekt**

A (....) Zrt. mint kedvezményezett három külön szerződést írt alá az (A) Kft-vel technikai és IT támogatásra vonatkozóan a következők szerint:

Szerződés	A szerződés/módosítás dátuma	Hatály	A szerződés alapján elvégzendő feladatok	Díj
1. sz. (A) Kft. szerződés	2013.11.29.	1 év	IOP Gateway a ... rendszer interoperabilitásának biztosítására és az ... technikai támogatására	(...) HUF/h, max: (...) HUF+HÉA
(A) Kft. 1a. (módosítás)	2014.10.31. az 1. sz. szerződés módosítása, amellyel a szerződés határozatlan idejűvé válik, és a díj összege (...) HUF+HÉA összegre növekszik.			
2. sz. (A) Kft. szerződés	2015.04.01.	2015.12.31-ig	IOP Gateway koncepcionális tervezése, az ... technikai támogatása	(...) HUF/h, max: (...) HUF+HÉA
3. sz. (A) Kft. szerződés	2016.06.15.	határozatlan időre	IOP Gateway koncepcionális tervezése, az ... technikai támogatása	(...) HUF/h, max: (...) HUF+HÉA

Megjegyzendő, hogy az 1. sz. szerződés 2014. október 31-i módosítása nem ad magyarázatot a módosítás szükségességére, arra pedig még kevésbé, hogy miért emelték a beszállító díját (...) HUF összegről (...) HUF összegre.

A három szerződés alapján a beszállító feladatai a következők voltak:

Az 1. sz. szerződés tárgya egyrészt a ... projekt komplex feladatrendszerében a külső rendszerek interoperabilitás biztosítását végző központi modul (IOP Gateway – IOP-GW) kialakításának támogatása. Ez biztosítja a platformhoz csatlakozó rendszerek számára az ... jogosultságok, teljesítmények beazonosíthatóságát és átjárhatóságát. A szerződés tárgya másrészt a ... projekt ITS támogatása, dokumentumok elkészítése, tudásanyag létrehozása volt.

Mint ahogy a fenti táblázatban látható, a Kedvezményezett (....) Zrt. 2015. április 1-jén és 2016. június 15-én két további szerződést kötött az (A) Kft.-vel. A két szerződés tárgyának megfogalmazása pontosan megegyezik (lásd az alábbi táblázatot).

A Kedvezményezett (....) Zrt. a keretszerződésnek az (A) Kft.-vel történt megkötését követően, de a fent említett két egyedi szerződés előtt, 2014. július 21-én egy másik keretszerződést is kötött a (B) Kft.-vel maximum (...) HUF + HÉA értékben a kedvezményezett alaptevékenységeihez kapcsolódó tanácsadási szolgáltatások teljesítésére. A keretszerződés összefüggésében két egyedi szerződés megkötésére került sor, amelyek közül a jelen megállapítás a másodikkal foglalkozik.

Szerződés	A (B) Kft.-vel <b>2015. január 5-én</b> kötött 2. egyedi szerződés	Az (A) Kft.-vel <b>2015. április 1-jén</b> kötött szerződés	Az (A) Kft.-vel <b>2015. június 15-én</b> kötött szerződés
Beszállító	<b>(B) Kft.</b>	<b>(A) Kft.</b>	<b>(A) Kft.</b>
Szerződéses időszak	2015.01.05.-2015.08.31.	2015.04.01.-2015.12.31.	2016.06.15-től
Szerződéses ár	(...) HUF+HÉA	(...) HUF+HÉA	(...) HUF+HÉA

A szerződés szerinti feladatok	<p>...kártya folyamatai és működési modelljének kidolgozása</p> <p>A ... kártya megvalósításához kapcsolódó követelményrendszer és megfelelési követelmények kidolgozása</p> <p>Kedvezmények elektronikus igazolásának, folyamatainak és működési modelljének kidolgozása</p>	<p>ITS dokumentumok, koncepciók, követelmény specifikációk, technikai leírás, műszaki dokumentáció kidolgozása</p>	<p>ITS dokumentumok, koncepciók, követelmény specifikációk, technikai leírás, műszaki dokumentáció kidolgozása</p>
	<p>Konzultációkon történő (work-shop) részvétel</p>	<p>Dokumentumok véleményezése, javítása, egyeztetése</p> <p>... Workshop-okon való részvétel előre egyeztetett időpontokban; A ... Workshop-okon konzultáció biztosítása és munkacsoportban végzett tevékenység</p>	<p>Dokumentumok véleményezése, javítása, egyeztetése</p> <p>... Workshop-okon való részvétel előre egyeztetett időpontokban; A ... Workshop-okon konzultáció biztosítása és munkacsoportban végzett tevékenység</p>
	<p>... közbeszerzések műszaki támogatása</p> <p>... informatikai rendszeréhez kapcsolódó fejlesztések megalapozását szolgáló közbeszerzések műszaki tartalmának véleményezése.</p>	<p>Közreműködés a ... projekt beszerzési eljárása során szükséges műszaki-szakértői tevékenységben, közreműködés a műszaki kérdések megválaszolásában, a műszaki megoldások kiválasztásában.</p>	<p>Közreműködés a ... projekt beszerzési eljárása során szükséges műszaki-szakértői tevékenységben, közreműködés a műszaki kérdések megválaszolásában, a műszaki megoldások</p>
		<p>Közreműködés a ... projekt kivitelezési fázisában a fejlesztési, tesztelési és átvételi műszaki feladatok ellátásában.</p>	<p>Közreműködés a ... projekt kivitelezési fázisában a fejlesztési, tesztelési és átvételi műszaki feladatok ellátásában</p>

A (B) Kft.-vel kötött szerződéshez hasonlóan, az (A) Kft. feladatai között is szerepel a közbeszerzési eljárások műszaki támogatása. A ... kártyarendszerrel kapcsolatos követelmények kidolgozása beilleszthető az ... rendszer dokumentumok, koncepciók, követelmény specifikációk, technikai leírás, műszaki dokumentáció kidolgozására az (A) Kft.-vel megkötött szerződés szerinti feladatok közé.

Továbbá a három szerződés által lefedett időtartamok nagyon hasonlóak (2015. 01.05–2015.08.31. (B Kft.), 2015.04.01.-2015.12.31. (A Kft. 2) és 2016.06.15.-től (A Kft. 3)), valójában mind a három szerződést 1 éven és 2,5 hónapon belül írták alá.

A feladatok hasonlósága és a szerződéses időszakok egybeesése azt mutatja, hogy lehetett volna egyetlen szerződést kötni egyetlen ajánlattevővel.

Az előbbiekben említett helyzet tehát a tevékenységek mesterséges felosztásának esete, mivel ugyanazon tevékenységek beszerzését legalább 3 részre osztották fel. A közbeszerzési szolgáltatások indokolták volna egy uniós szintű közbeszerzési eljárás lefolytatását.

A (B) Kft. szerződés szerinti egyes feladatok egyediek, ez azonban irreleváns a mesterséges felosztás szempontjából, ha az érintett szerződések tárgya hasonló, és a szerződéseket azonos időszakban kötötték meg.

A fentiek alapján a kedvezményezett megszegte a 2004/18/EK irányelv 9. cikkének (3) bekezdésében foglalt rendelkezést, miszerint „A [...] szolgáltatások nem oszthatók fel az ezen irányelv hatálya alá kerülés megakadályozása céljából.” és a 2014/24/EU irányelv 5. cikkének (3) bekezdésében foglalt, 2016. április 18-ától alkalmazandó rendelkezést, miszerint „ a beszerzések tervezett értékének kiszámításához használt módszer nem választható ki azzal a szándékkal, hogy az adott beszerzést kizárják ezen irányelv hatálya alól. A beszerzés nem osztható részekre azzal a céllal, hogy kikerüljön ezen irányelv hatálya alól, kivéve, ha azt objektív okok indokolják.”

A fenti szabálysértés következtében – az „Iránymutatás az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról” című, 2013. december 19-i C(2013) 9527 bizottsági határozat 2. pontjával összhangban – a három szerződés értékének 100%-át kitevő pénzügyi korrekció indokolt.

## 2. Az OLAF vonatkozó audit megállapításai

### Jogi értékelés

#### **A közbeszerzési eljárások mesterséges részekre bontása**

Az uniós társfinanszírozású projektek esetében azért kötelező közbeszerzési eljárásokat lefolytatni, hogy garantálják a gazdaságosság elvének tiszteletben tartását, a piaci ár révén pedig biztosítsák az uniós pénzek legkedvezőbb ellenértékét.

A közbeszerzési irányelv 5. cikkének (3) bekezdése szerint „A beszerzések becsült értékének kiszámításához használt módszer nem választható ki azzal a szándékkal, hogy az adott beszerzés kikerüljön ezen irányelv hatálya alól. A beszerzés nem osztható részekre azzal a céllal, hogy kikerüljön ezen irányelv hatálya alól, kivéve, ha azt objektív okok indokolják.”

Ugyanezt a szabályt írja elő a magyar közbeszerzési törvény 19. §-a: „Tilos a becsült érték meghatározásának módszerét e törvény megkerülése céljával megválasztani.”

A vizsgálat során gyűjtött adatok alapján valamennyi közbeszerzési és kommunikációs szolgáltatási szerződés egyetlen, különböző tételsorokat tartalmazó közbeszerzési eljárás alapján is odaítélhető lett volna.

Valamennyi projekt esetében ugyanaz – az (...) Kft. – volt az ajánlatkérő szerv.

Mind a húsz projekt esetében azonos volt a beszerzések tárgya, vagyis

- „B” és „C” típusú projekttáblák beszerzése és kihelyezése;
- szórólapok nyomtatása és terjesztése;
- weboldalak létrehozása és karbantartása;
- a helyi lakosoknak szóló tájékoztató előadások;
- fényképek (és/vagy filmek) készítése a projekt végrehajtásáról.

Az ajánlattételi felhívásokat hat hónapon belül tették közzé, és azok felének közzétételére 2018. április 13-án és 14-én került sor. Ezt követően egy kivételével az összes szolgáltatási szerződést 2018 májusa és decembere között írták alá.

Az OLAF nem talált olyan objektív okot, amely indokolná az eljárások részekre osztását. Egyértelmű, hogy mind a húsz közbeszerzési eljárás azonos típusú célokra irányult és funkcionális egységet alkotott. Az ajánlatkérő szerv közzétehetett volna egyetlen ajánlati felhívást, és – például tevékenység típus vagy földrajzi terület szerinti – külön tételsorok formájában, több szerződés útján is odaítélhetette volna a szerződéseket. Mindazonáltal az összes ilyen tételsor becsült összértékét figyelembe kellett volna venni.

Egyetlen, nagyobb összegű ajánlattételi felhívás közzététele több potenciális ajánlattevő részvételét tette volna lehetővé. Ahelyett, hogy ilyen magas összegű nyílt ajánlattételi felhívást tett volna közzé, az ajánlatkérő szerv mesterségesen több kisebb eljárásra bontotta szét az eljárást.

Az ajánlatkérő szerv (a (...)Kft.) és az eljárás ellenőrzéséért felelős irányító hatóság megsértette a 2014/24/EU irányelv 3. cikkének (5) bekezdését, valamint a szerződések mesterséges részekre osztásának tilalmára vonatkozó fent hivatkozott nemzeti rendelkezéseket.

A pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatás meghatározásáról szóló, 2019. május 14-i bizottsági határozat mellékletének 2. pontja szerint a szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések mesterséges részekre bontása esetén a korrekció mértéke 25%.