

A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága intézkedési terve

az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentéséről 2022.



Jóváhagyta:



Farsang Tamás bv. ezredes
a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának
gazdasági és informatikai helyettese

I. BEVEZETÉS

A közbeszerzésekben a verseny növelése és annak a célnak az elérése érdekében, hogy a magyarországi közbeszerzések körében az egyajánlatos közbeszerzések Európai Unió módszertana szerinti aránya 15%-os szintnél alacsonyabb mértékűre csökkenjen, a Kormány megalkotta az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II. 28.) Korm. rendeletet [a továbbiakban: 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet].

A 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdése szerint, ha egy ajánlatkérő esetében az egyajánlatos közbeszerzések aránya – az uniós értékhatárt elérő becsült értékű közbeszerzések körében – a tárgyévvel megelőző naptári évben a 20%-ot meghaladta, az ajánlatkérő köteles a tárgyévre vonatkozóan intézkedési tervet (a továbbiakban: intézkedési terv) készíteni az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentésére vonatkozóan, az adott évre irányadó közbeszerzési tervére figyelemmel. Az ajánlatkérő az intézkedési tervét a honlapján nyilvánosan közzéteszi.

A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (a továbbiakban: BVOP) által a 2021. évben lefolytatott közbeszerzések közül a 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet módszertana szerint számítva összesen 43 darab olyan közbeszerzés volt, amelynek becsült értéke az uniós értékhatárt elérte, és ebből összesen az egyajánlatos közbeszerzések száma 13 darab volt, amely a vizsgált közbeszerzések 30,2%-át tette ki.

Fentiekre tekintettel a BVOP a jelen intézkedési tervet fogadta el az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentése érdekében.

II. AZ EGYAJÁNLATOS KÖZBESZERZÉSEK ELŐFORDULÁSA A 2021. ÉVBEN

Az egyajánlatos közbeszerzések az alábbi beszerzési tárgyak esetében merültek fel:

	Tárgy	Közbeszerzések (részek) száma	Aránya az összes egyajánlatos közbeszerzésen belül
1.	Mosodai szolgáltatás beszerzése egyes kórházak részére	5 darab	38,46%
2.	Élelmiszer beszerzése egyes bv. intézetek részére	4 darab	30,77%
3.	Formaruha beszerzése az Országos Mentőszolgálat részére	1 darab	7,69%
4.	Gyógyszerek beszerzése egyes bv. intézetek számára	2 darab	15,38%
5.	Síktextil alap- és kellékanyagok beszerzése	1 darab	7,69%

III. AZ EGYAJÁNLTATOS KÖZBESZERZÉSEK LEHETSÉGES OKAINAK ELEMZÉSE

1. Mosodai, illetve bértextília szolgáltatás beszerzése egyes kórházak részére (CPV: 98310000-9)

A büntetés-végrehajtási szervezet részéről a központi államigazgatási szervek és a rendvédelmi szervek irányában fennálló egyes ellátási kötelezettségekről, a termékek és szolgáltatások átadás-átvételének és azok ellentételezésének rendjéről szóló 44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet] alapján a BVOP-t, mint Központi Ellátó Szervet ellátási kötelezettség terheli a 44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet hatálya alá tartozó kedvezményezett szervezetek (pl. állami egészségügyi és szociális intézmények, tankerületi központok, központi államigazgatási szervek – (a továbbiakban: Kedvezményezett) felé a büntetés-végrehajtási szervezet részéről a büntetés-végrehajtásért felelős miniszter vezetése, irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek irányában fennálló ellátási kötelezettségről, a fogvatartottak kötelező foglalkoztatása keretében előállított termékekről és szolgáltatásokról, azok átadás-átvételéről és az ellentételezés rendjéről szóló 9/2011. (III. 23.) BM rendelet [a továbbiakban: 9/2011. (III. 23.) BM rendelet] 1. számú mellékletében meghatározott beszerzési tárgyak vonatkozásában.

Az itt felsorolt beszerzési tárgyak – ezen jogszabályok céljának megfelelően – fogvatartotti foglalkoztatás keretében kerülnek előállításra, illetve a szolgáltatások nyújtása fogvatartotti foglalkoztatás igénybe vételével történik.

A mosodai, illetve bértextília szolgáltatás a 9/2011. (III. 23.) BM rendelet 1. számú mellékletének 31. pontjában felsorolt beszerzési tárgyak közé tartozik. A szolgáltatás igénybe vételére egészségügyi intézmények (kórházak) nyújtanak be ellátási igényt és azok értéke sok esetben meghaladja az uniós értékhatárt.

A 44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet alapján, amennyiben a Kedvezményezett beszerzési igénye az uniós értékhatárt eléri vagy meghaladja, akkor a BVOP az ellátást köteles a közbeszerzési jogszabályoknak megfelelően, rendszerbe foglalt eljárás szerint, természetbeni ellátásként, tárgyévi előirányzata keretein belül nyújtani.

A BVOP ilyen esetekben közbeszerzési eljárást folytat le, melynek nyertes ajánlattevője közvetlenül a Kedvezményezett részére köteles nyújtani a közbeszerzés tárgyát képező szolgáltatást. Mivel a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bv. törvény) alapján a büntetés-végrehajtási szervezet törvényben meghatározott egyik kiemelt célkitűzése a munkaképes fogvatartottak teljes körű, kötelező foglalkoztatásának biztosítása, ezért a közbeszerzésben szerződéskötési feltételként előírásra kerül, hogy a közbeszerzési eljárás nyertes ajánlattevőjének biztosítania kell a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott számú (jellemzően havi átlag 10 fő) fogvatartott foglalkoztatását. A fogvatartottak teljesítésbe történő bevonásának előírására a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 132. §-a alapján van lehetőség, melynek (3) bekezdés b) pontja alapján a fogvatartottak foglalkoztatása különleges szerződés teljesítési (szociális) feltételnek minősül.

A BVOP által mosodai és/vagy bértextil szolgáltatás beszerzése tárgyban a fentiekre tekintettel lefolytatott összesen 5 közbeszerzési eljárás volt egyajánlatos a 2021. évben, mely a BVOP összes egyajánlatos közbeszerzésének közel 40%-át teszi ki.

A mosodai illetve bértextil szolgáltatás beszerzési tárgyak esetében az egyajánlatos közbeszerzések lehetséges okai:

- a fogvatartotti foglalkoztatás teljesítéséhez az ajánlattevőnek a normál foglalkoztatáshoz képest többlet kötelezettségeket kell teljesítenie, illetve olyan nehézségekkel szembesülhet, amit nem minden ajánlattevő vállal (különösen: megállapodást kell kötnie valamely bv. intézettel a fogvatartott foglalkoztatására; a fogvatartottak őrzését finanszíroznia kell; a fogvatartottak személye folyamatosan változik, így a betanítás is folyamatos feladatot jelent; a fogvatartott munkavállaló motiváltsága alacsonyabb lehet a szokásos munkavállalóknál);
- a mosodai szolgáltatások piacán csak kevés számú szereplő van, amely vállalja a fogvatartotti foglalkoztatást;
- a mosodai szolgáltatások piacán egy olyan domináns piaci szereplő van, aki országosan képes nagy mennyiségben mosodai szolgáltatást nyújtani.

2. Élelmiszerek beszerzése egyes bv. intézetek részére (CPV: 15000000-8, 15810000-9)

A 9/2011. (III. 23.) BM rendelet 1. számú mellékletének 1. pontja alapján – kizárólag a büntetés-végrehajtás vonatkozásában – fogvatartotti foglalkoztatás bevonásával kerülnek beszerzésre egyes élelmiszeripari termékek, mint például pékáru, egyes hústermékek, száraztészta, zöldségek abban az esetben, ha az adott bv. intézet beszerzési igénye az uniós értékhatárt eléri vagy meghaladja.

A közbeszerzési felhívások okai, jogszabályi háttére, jellemzői megegyeznek az 1. pontban leírtakkal.

A 2021. évben ebben a tárgyban összesen 3 közbeszerzési eljárást folytatott le a BVOP, melyből 2 közbeszerzési eljárás 1 részes volt (pékáru beszerzése), 1 közbeszerzési eljárás 4 részes volt (pékáru, sertés hústermék, csirke hústermék, tésztaáru). 1 pékáru közbeszerzésben 3 ajánlattevő nyújtott be ajánlatot, 1 pékáru közbeszerzés pedig egyajánlatos volt. A 4 részes közbeszerzésben 3 rész volt egyajánlatos. Az érintett 6 részből tehát összesen 4 rész volt egyajánlatos.

A fogvatartotti foglalkoztatás előírásával érintett élelmiszer beszerzési tárgyak esetében az egyajánlatos közbeszerzések lehetséges okai:

- a fogvatartotti foglalkoztatás teljesítéséhez az ajánlattevőnek a normál foglalkoztatáshoz képest többlet kötelezettségeket kell teljesítenie, illetve olyan nehézségekkel szembesülhet, amit nem minden ajánlattevő vállal (különösen: megállapodást kell kötnie valamely bv. intézettel a fogvatartott foglalkoztatására; a fogvatartottak őrzését finanszíroznia kell; a fogvatartottak személye folyamatosan változik, így a betanítás is folyamatos feladatot jelent; a fogvatartott munkavállaló motiváltsága alacsonyabb lehet a szokásos munkavállalóknál);
- az élelmiszerpiacon nagy számú gazdasági szereplő van, azonban csak kevés piaci szereplő vállalja a fogvatartotti foglalkoztatást.

3. Formaruha beszerzése az Országos Mentőszolgálat részére (CPV: 18100000-0)

A 9/2011. (III. 23.) BM rendelet 1. számú mellékletének 4. pontja alapján fogvatartotti foglalkoztatás bevonásával kerülnek beszerzésre egyes ruházati termékek, ha a Kedvezményezett beszerzési igénye az uniós értékhatárt eléri vagy meghaladja.

A közbeszerzési felhívás oka, jogszabályi háttere, jellemzői megegyeznek az 1. pontban leírtakkal.

A 2021. évben az Országos Mentőszolgálat beszerzési igényére került közbeszerzés kiírásra, melyben a fogvatartotti foglalkoztatás szerződéskötési feltétel helyett csak értékelési szempontként került előírásra. Az ajánlattevők 0-20 fő fogvatartott folyamatos foglalkoztatására vállalhattak kötelezettséget, melynek súlyszáma 25 volt (ezen kívül az ár 75-ös súlyszámmal szerepelt).

A formaruha készítés beszerzési tárgy esetében az egyajánlatos közbeszerzés lehetséges okai:

- a fogvatartotti foglalkoztatás teljesítéséhez az ajánlattevőnek a normál foglalkoztatáshoz képest többlet kötelezettségeket kell teljesítenie, illetve olyan nehézségekkel szembesülhet, amit nem minden ajánlattevő vállal (különösen: megállapodást kell kötnie valamely bv. intézettel a fogvatartott foglalkoztatására; a fogvatartottak őrzését finanszíroznia kell; a fogvatartottak személye folyamatosan változik, így a betanítás is folyamatos feladatot jelent; a fogvatartott munkavállaló motiváltsága alacsonyabb lehet a szokásos munkavállalóknál);
- a ruhagyártási tevékenység piacán csak kevés számú szereplő van, amely vállalja a fogvatartotti foglalkoztatást;
- a beszerzés tárgya speciális ruházat, melynek gyártásával kevés gazdasági szereplő foglalkozik.

4. Gyógyszerek beszerzése egyes bv. intézetek számára (CPV: 33600000-6)

A közbeszerzési eljárások tárgya a bv. intézetekben fogvatartott személyek egészségügyi alapellátása során alkalmazott gyógyszerek szállítása egyedi megrendelések alapján.

A 2021. évben ebben a tárgyban összesen 2 közbeszerzési eljárást folytatott le a BVOP, melyből 1 közbeszerzési eljárás 5 részes volt (5 régió), 1 közbeszerzési eljárás 1 részes volt.

Az 5 részes közbeszerzési eljárás 1 részében nem érkezett ajánlat, eredménytelenül zárult, 3 részben 2 ajánlattevő nyújtott be ajánlatot, 1 rész pedig egyajánlatos volt. Az 1 részes közbeszerzés (eredménytelen rész újraindítása) egyajánlatos volt.

A gyógyszer ellátás beszerzési tárgy esetében az egyajánlatos közbeszerzések lehetséges okai:

- a közbeszerzési eljárás alapján a büntetés-végrehajtási intézetekben fogvatartott személyek egészségügyi alapellátása során alkalmazott gyógyszerek szállítására kerül sor, amely a speciális ellátási forma miatt rengeteg többlet adminisztrációt ró a szállítást végző patikákra, amit nem minden ajánlattevő vállal (különösen: fogvatartottanként külön kell adminisztrálni a szállításokat, havi összesítőket kell készíteni);
- az egyajánlatos részek a kisebb volument (szerződéses keretösszeget) tartalmazó részek voltak, melynek alapján megállapítható, hogy alacsonyabb értékű szerződés esetén nem minden ajánlattevő vállalja a többlet kötelezettségek teljesítéséhez szükséges feltételrendszer kialakítását.

5. Sítexatil alap- és kellékanyagok beszerzése (CPV: 19000000-6, 19270000-9, 19200000-8)

A közbeszerzési eljárás alapján a „Fogvatartottak reintegrációja” elnevezésű, EFOP-1.3.3-16-2016-00001 azonosító számú kiemelt projekt keretében a vállalt feladatok megvalósítása érdekében került sor egyszerűhasználatos egészségügyi termékekhez szükséges alapanyagok beszerzésére.

A 2021. évben ebben a tárgyban összesen 1 db 4 részes közbeszerzési eljárást folytatott le a BVOP, melyből 1 rész volt egyajánlatos.

Az érintett beszerzési tárgy esetében az egyajánlatos közbeszerzés vizsgálatának eredménye:

- A beszerzés támogatásból megvalósuló beszerzés volt, az eljárás ellenőrzése során az Emberi Erőforrások Minisztériuma Európai Unió Fejlesztések Végrehajtásáért Felelős Helyettes Államtitkárság szabálytalansági eljárást folytatott le az egyajánlatos közbeszerzési eljárás vonatkozásában. A tárgyi közbeszerzési eljárás 1. része vonatkozásában négy gazdasági szereplő jelezte érdeklődését, azonban csak egy ajánlat került benyújtásra, mely alapján annak gyanúja merült fel, hogy a meghatározott követelményeknek csak egy termék, és így egy ajánlattevő felel meg.

- A szabálytalansági eljárás során ajánlatkérő bizonyította, hogy a követelmények megfelelően kerültek meghatározásra, több termék van a piacon, amely megfelel az előírásoknak, így a szabálytalansági eljárás megszüntetésre került.

- Az EKR-ben érdeklődő gazdasági szereplőktől tájékoztatás került bekérésre arra vonatkozóan, hogy miért nem nyújtottak be ajánlatot. A megkeresett három gazdasági szereplőből kettő küldött tájékoztatást. Mindkét nyilatkozat azt tartalmazza, hogy a közbeszerzési dokumentumok nem tartalmaztak általuk versenykorlátozónak ítélt rendelkezést, azonban egyéb okból nem kívántak a gazdasági szereplők ajánlatot tenni.

IV. AZ EGYAJÁNLATOS KÖZBESZERZÉSEK CSÖKKENTÉSÉRE IRÁNYULÓ TERVEZETT INTÉZKEDÉSEK A 2022. ÉVBEN, AZOK VÉGREHAJTÁSI MÓDJA, HATÁRIDEJE, A VÉGREHAJTÁSÉRT FELELŐS SZERVEZETI EGYSÉG, ÉS A LEHETSÉGES KOCKÁZATOK

A III. fejezet alapján megállapítható, hogy az egyajánlatos közbeszerzések döntő többsége (77%-a) azokhoz a közbeszerzésekhez kapcsolódik, amelyekben a fogvatartotti foglalkoztatás, mint a Kbt. 132. § szerinti különleges szerződés teljesítési feltétel, vagy mint értékelési szempont került meghatározásra.

A BVOP Bv. törvényben meghatározott közfeladata, hogy biztosítsa a fogvatartottak kötelező foglalkoztatását. Ennek egyik eszköze az, hogy minden olyan közbeszerzésben, amelynek tárgya vonatkozásában a fogvatartotti munkavégzés bevonásának a feltételei fennállnak, a Kbt. által biztosított lehetőséggel élve különleges szerződés teljesítési feltétel biztosítsa, vagy értékelési szempont ösztönözze az ajánlattevőket arra, hogy a közbeszerzési szerződés teljesítésébe fogvatartotti munka kerüljön bevonásra. Ettől a BVOP eltekinteni nem tud.

A fogvatartotti foglalkoztatás bevonásával érintett és az egyéb egyajánlatos közbeszerzések csökkentésére irányuló tervezett intézkedések az alábbiak:

1. Keretmegállapodásos eljárás, mint sajátos beszerzési módszer alkalmazása

A tervezett intézkedés végrehajtásának módja: A BVOP a mosodai szolgáltatások vonatkozásában a Kedvezményezett beszerzési igényeinek kielégítésére irányuló beszerzéseket a 2022. évben keretmegállapodás alapján, a Kbt. 104-105. § szabályai szerint valósítja meg. A BVOP a mosodai szolgáltatás vonatkozásában rendelkezik hatályos keretmegállapodással, melyet a 2021. évben lefolytatott közbeszerzési eljárás alapján kötött meg.

A végrehajtásért felelős szervezeti egység: BVOP Közbeszerzési és Projekt Főosztály

Határidő: a kedvezményezetti igények alapján folyamatos

Lehetséges kockázatok: a világpolitikai és világpiaci folyamatok 2022. évi gyökeres megváltozása miatt, melyet sem ajánlatkérő, sem ajánlattevő nem láthatott előre a 2021.

évben, előfordulhat, hogy a megkötött keretmegállapodást a vállalkozó nem lesz képes teljesíteni. Ebben az esetben a keretmegállapodás módosítása vagy új keretmegállapodás megkötése válhat szükségessé.

2. Előzetes piaci konzultáció alkalmazása

A tervezett intézkedés végrehajtásának módja: A BVOP a 2022. évben a sajátos beszerzési módszerek alkalmazása és a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások kivételével minden uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó közbeszerzése esetében előzetes piaci konzultációt alkalmaz, abban az esetben is, ha a közbeszerzési eljárást megindító felhívásban előírja a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontjának alkalmazását.

Az előzetes piaci konzultáció során szerzett minden olyan ajánlattevői észrevétel, javaslat, amely elősegíti a piaci verseny fokozását, beépítésre kerül a közbeszerzési dokumentumokba.

A végrehajtásért felelős szervezeti egység: BVOP Közbeszerzési és Projekt Főosztály

Határidő: folyamatosan, minden uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzés megindítását megelőzően

Lehetséges kockázatok:

- az előzetes piaci konzultáció megnöveli a közbeszerzés időtartamát,
- az ajánlattevők nem mutatnak érdeklődést,
- az ajánlattevők nem a versenyt erősítő, hanem a saját pozícióikat erősítő javaslatot tesznek, melyeket ajánlatkérőnek ki kell tudnia szűrni.

3. Az alkalmassági és szerződéses feltételek felülvizsgálata, az ajánlattevők számára kedvezőbb alkalmassági és szerződéses feltételek alkalmazása

A tervezett intézkedés végrehajtásának módja: A BVOP a közbeszerzési dokumentumok előkészítése során az eddigi gyakorlathoz képest az ajánlattevők számára kedvezőbb, az ajánlatadást bátorító alkalmassági és szerződéses feltételeket fog alkalmazni. Felülvizsgálatra kerülnek különösen az alábbi feltételek:

- árindeklációs mechanizmusok, melyek a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja alapján lehetővé teszik, hogy a szerződés időtartama alatt előre meghatározott módon változhassanak az egységárak (pl. gyakoribb áremelési lehetőség);
- alkalmassági feltételek (pl. a korábban alkalmazotthoz képest alacsonyabb követelmények meghatározása);
- kötbér mértékek (pl. kötbér mértékek csökkentése).

A végrehajtásért felelős szervezeti egység: BVOP Közbeszerzési és Projekt Főosztály, valamint a BVOP Hivatal Jogi és Adatkezelési Főosztály

Határidő: folyamatosan, minden közbeszerzés megindítását megelőzően

Lehetséges kockázatok:

- gyakoribb áremelési lehetőség esetén a BVOP költségvetését negatívan érintő hatások megjelenése;
- a teljesítést biztosító mellékkötelezettségek enyhülésével az ajánlatkérői pozíció gyengülése;
- az alkalmassági követelmények csökkentése esetén a szerződésszerű teljesítés elmaradása kockázatának növekedése.

4. A műszaki leírás versenysemleges, illetve a versenyt erősítő módon történő megfogalmazása

A tervezett intézkedés végrehajtásának módja: A BVOP kiemelt figyelmet fog fordítani arra, hogy a beszerezni kívánt termékek vonatkozásában csak a legszükségesebb műszaki követelmények előírására kerüljön sor, amelyeknek az adott termékeknek feltétlenül meg kell felelniük. Kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy a műszaki leírás ne tartalmazzon olyan

műszaki paramétert, amely indokolatlanul kizár egyes termékeket vagy szolgáltatásokat, annak ellenére, hogy az ajánlatkérői igényeknek azok is megfelelnek.

A végrehajtásért felelős szervezeti egység: a közbeszerzés tárgya szerinti szakértelmet biztosító szervezeti egységek

Határidő: folyamatosan, minden közbeszerzés megindítását megelőzően

Lehetséges kockázatok:

A műszaki paraméterek nem megfelelő meghatározása esetén egyes,

- az ajánlatkérői igényeknek egyébként megfelelő termék, szolgáltatás kizárása;
- az ajánlatkérői igények kielégítéséhez feltétlenül szükséges paraméter megfogalmazásának elmaradása.

5. Bírálati idő rövidítése

A tervezett intézkedés végrehajtásának módja: A BVOP közbeszerzési szakterületének rendelkezésre álló létszáma sokszor nehezen tud megbirkózni a növekvő számú feladatokkal, ezért a legtöbb esetben az ajánlati kötöttség meghosszabbítása válik szükségessé. Rövidítené a bírálati időt, ha a BVOP Közbeszerzési és Projekt Főosztály közbeszerzésekkel foglalkozó létszáma növekedhetne, ezért ezen lehetőségek vizsgálata szükséges.

A végrehajtásért felelős szervezeti egység: BVOP Humán Szolgálat, országos parancsnok gazdasági és informatikai helyettese

Határidő: 2022. december 31.

Lehetséges kockázatok: ha nem állnak rendelkezésre a létszámemeléshez szükséges költségvetési források, akkor nem lesz lehetőség arra, hogy a közbeszerzési eljárások lebonyolításába további szakemberek kerüljenek bevonásra.