

A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága intézkedési terve

az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentéséről 2023.



Jóváhagyta:

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

(Budapest, „elektronikus dátumbélyegző szerint”)

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. Korm. rendelet).

A 63/2022. 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 tárgyévvel 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 tervet a tárgyév március 31-ig az EKR-ben nyilvánosan közzéteszi.

A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (a továbbiakban: BVOP) által a 2022. évben lefolytatott közbeszerzések közül a 63/2022. Korm. rendelet módszertana szerint számítva összesen 35 darab olyan közbeszerzés volt, amelynek becsült értéke az uniós értékhatárt elérte, és ebből összesen az egyajánlatos közbeszerzések száma 11 darab volt, amely a vizsgált közbeszerzések 31,4%-át tette ki.

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

II. AZ EGYAJÁNLATOS KÖZBESZERZÉSEK ELŐFORDULÁSA A 2022. ÉVBEN

Az egyajánlatos közbeszerzések az alábbi beszerzési tárgyak esetében merültek fel:

Ssz.	Tárgy	Eljárás fajtája	Közbeszerzések (részek) száma
1.	Mosodai szolgáltatás - keretmegállapodás BVOP_2	Nyílt	1 darab
2.	Élelmiszerek beszerzése IV. agglomeráció részére	Nyílt	2 darab
	Élelmiszerek beszerzése Dél-Alföldi régió_2	Nyílt	4 darab
3.	Gyógyszerek a bv. intézetek részére 2022	Nyílt	3 darab
4.	Főnix rendszertámogatás és jogszabálykövetés	Hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás	1 darab

III. AZ EGYAJÁNLATOS KÖZBESZERZÉSEK LEHETSÉGES OKAINAK ELEMZÉSE

1. Mosodai szolgáltatás egészségügyi intézmények részére (CPV: 98310000-9)

Mosodai szolgáltatás beszerzése az egészségügyi intézmények részére a BVOP, mint a központi államigazgatási szervek és a rendvédelmi szervek irányában fennálló egyes ellátási kötelezettségekről, a termékek és szolgáltatások átadás-átvételének és azok ellentételezésének rendjéről szóló a 44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 44/2011. Korm.r.) szerinti ellátási kötelezettségének teljesítése érdekében.

A BVOP-t, mint Központi Ellátó Szervet ellátási kötelezettség terheli a 44/2011. Korm. rendelet hatálya alá tartozó kedvezményezett szervezetek (pl. állami egészségügyi és szociális intézmények, tankerületi központok, központi államigazgatási szervek, a továbbiakban együtt: 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. BM rendelet) 1. számú mellékletében meghatározott beszerzési tárgyak vonatkozásában.

A 9/2011. BM rendeletben felsorolt beszerzési tárgyak – a jogszabályok céljának megfelelően – fogvatartotti foglalkoztatás keretében kerülnek előállításra, illetve a szolgáltatások nyújtása fogvatartotti foglalkoztatás igénybe vételével történik.

A mosodai szolgáltatás a 9/2011. 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. Korm. rendelet alapján, amennyiben a Kedvezményezett beszerzési igénye az uniós értékhatárt eléri vagy meghaladja, akkor a BVOP az ellátást köteles a közbeszerzési jogszabályoknak megfelelően nyújtani.

A közbeszerzési eljárást 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 CXLIII. 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 szolgáltatás beszerzése tárgyban a fentiekre tekintettel lefolytatott közbeszerzési eljárás egyajánlatos volt a 2022. évben.

A mosodai szolgáltatás beszerzési tárgyak 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 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. 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 háttere, jellemzői megegyeznek a III.1. pontban leírtakkal.

A 2022. évben ebben a tárgyban összesen 6 közbeszerzési eljárást folytatott le a BVOP, összesen 26 részben, melyből 2 eljárás 11 részéből 6 rész volt egyajánlatos.

Az „Élelmiszerek beszerzése IV. agglomeráció részére” tárgyú eljárás 7 részéből (1: húsok és egyéb húskészítmények, 2: mirelit termékek, 3: sütőipari termékek, 4: szárazáru, 5: tej, tejtermékek, 6: zöldség - gyümölcs - tojás és hűtött, vákuumcsomagolt, konyhakészre tisztított zöldségek, 7: savanyúság) 2 rész (mirelit termékek, sütőipari termékek) volt egyajánlatos.

Az „Élelmiszerek beszerzése Dél-Alföldi régió_2” tárgyú eljárás 4 részéből (1: tészta, liszt, gabona, 2: konzerv, 3: szárazáru, 4: étolaj) valamennyi rész egyajánlatos volt.

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

A közbeszerzési eljárás tárgya a büntetés-végrehajtási intézetekben fogvatartott személyek egészségügyi alapellátása során alkalmazott gyógyszerek szállítása egyedi megrendelések alapján.

A 2022. évben 1 közbeszerzési eljárást folytatott le a BVOP e tárgyban, 5 részes volt (5 agglomeráció), amelyből 3 rész volt egyajánlatos.

A gyógyszer ellátás beszerzési tárgy esetében az egyajánlatos közbeszerzés 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: fogvatartottnaként 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.

4. Főnix rendszertámogatás és jogszabálykövetés (CPV: 72261000-2)

A tárgyalásos eljárás indoka a Kbt. 98. § (2) bekezdés c) pontja. Ajánlatkérő hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást alkalmazhat, ha a szerződés műszaki-technikai sajátosságok, vagy kizárólagos jogok védelme miatt kizárólag egy meghatározott szervezettel, személlyel köthető meg. Ajánlatkérő a 2012. 01. 03. napján a 2003. évi CXXIX. törvény alapján lefolytatott közbeszerzési eljárás alapján vállalkozási szerződést kötött a „Fogvatartotti nyilvántartás és a nyilvántartás alkalmazásfejlesztési eljárásai” tárgyában. Az elkészült rendszerhez kapcsolódóan ajánlatkérőnek ismét beszerzési igénye merült fel a rendszer fogvatartotti nyilvántartás részének fejlesztésével és supportjával kapcsolatban.

A beszerzés tárgya esetében az egyajánlatos közbeszerzés lehetséges okai:

- a szoftverek vagyoni jogai közül az átdolgozás, és ebből eredően a továbbfejlesztés jogával kizárólag az ajánlattételre felkérni kívánt gazdasági szereplő rendelkezik, ezért az ajánlatkérő beszerzési igényének jogszerű kielégítésére más gazdasági szereplő nem képes,
- nem reális más eljárásrend, más szereplő bevonása egy a már meglévő Főnix rendszerrel funkcionalitásában teljesen azonos, egyébként meglehetősen bonyolult program kezdeti lépésektől való kifejlesztése, és az eljárás tárgyával azonosan történő fejlesztése, és rendszerrel kapcsolatos support szolgáltatások nyújtása.

IV. AZ EGYAJÁNLATOS KÖZBESZERZÉSEK CSÖKKENTÉSÉRE IRÁNYULÓ TERVEZETT INTÉZKEDÉSEK A 2023. ÉVBEN, AZOK VÉGREHAJTÁSI MÓDJA, HATÁRIDEJE, A VÉGREHAJTÁSÉRT FELELŐS SZERVEZETI EGYSÉG, ÉS A LEHETSÉGES KOCKÁZATOK

A III. pont alapján megállapítható, hogy az egyajánlatos közbeszerzések nagy része 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 Kedvezményezettek beszerzési igényeinek kielégítésére irányuló beszerzéseit a 2022. évben megkötött keretmegállapodás alapján, a Kbt. 104-105. § szabályai szerint valósítja meg.

A végrehajtásért felelős szervezeti egység, szervezet: BVOP büntetés-végrehajtás országos parancsnokának gazdasági és informatikai helyettese és a Büntetés-végrehajtás Gazdasági Ellátó Intézete (továbbiakban: BV GEI), a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 6/2023. (I. 31.) BVOP utasítás 4.4. és 4.9. pontja alapján

Határidő: a Kedvezményezettek beszerzési igényei alapján folyamatos

Lehetséges kockázatok: a világpolitikai és világpiaci folyamatok 2022. évi gyökeres megváltozása miatt, melyet sem ajánlatkérő, sem ajánlattevő nem láthatott előre a 2023. 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 2023. 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 érintett piacon tevékenykedő gazdasági szereplők minél nagyobb számú részvétele érdekében az elektronikus úton történő tájékoztatásuk egy várható közbeszerzési eljárásról felkeltheti érdeklődésüket, illetve aktívabb részesei lehetnek az előzetes piaci konzultációnak. Az előzetes piaci konzultáció során szerzett minden olyan gazdasági szereplőtől érkező észrevétel, javaslat, amely elősegíti a piaci verseny fokozását, az eredményes közbeszerzési eljárások lefolytatását, beépítésre kerül a közbeszerzési dokumentumokba.

A végrehajtásért felelős szervezeti egység, szervezet: BVOP büntetés-végrehajtás országos parancsnokának gazdasági és informatikai helyettese és a BV GEI, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 6/2023. (I. 31.) BVOP utasítás 4.4. és 4.9. pontja alapján

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, de nem kizárólagosan az alábbi feltételek:

- árindexálási 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, szervezet: BVOP büntetés-végrehajtás országos parancsnokának gazdasági és informatikai helyettese, BVOP Hivatal Jogi és Adatkezelési Főosztály és a BV GEI, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 6/2023. (I. 31.) BVOP utasítás 4.4. és 4.9. pontja alapján

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, szolgáltatások vonatkozásában csak a legszükségesebb műszaki követelmények előírására kerüljön sor, amelyeknek az adott terméknek vagy szolgáltatásnak 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, szervezet: a közbeszerzés tárgya szerinti szakértelmet biztosító szervezeti egységek, valamint a BV GEI, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 6/2023. (I. 31.) BVOP utasítás 4.4. és 4.9. pontja alapján

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. Eljárások ütemezése, bírálati idő rövidítése

A tervezett intézkedés végrehajtásának módjai:

A közbeszerzési eljárások ütemezése során törekedni kell arra, hogy a nem egymáshoz közeli időpontok meghatározására, illetve alacsony aktivitási időszakra (pl. nyári időszak) az ajánlatkérő nem tesz ajánlattételi határidőt.

A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 6/2023. (I. 31.) BVOP utasítás 4.4. és 4.9. pontja alapján a BV GEI látja el a BVOP közbeszerzési feladatait. Jelenleg a közbeszerzési szakterület rendelkezésre álló létszáma alacsony, ezért a legtöbb esetben az ajánlati kötöttség meghosszabbítása válik szükségessé. Rövidítené a bírálati időt, ha BV GEI közbeszerzésekkel foglalkozó létszáma növekedne, ezért ezen lehetőségek vizsgálata szükséges.

A végrehajtásért felelős szervezeti egység: a BV GEI igazgató, valamint a közbeszerzésekért felelős szervezeti egység vezető

Határidő: folyamatos

Lehetséges kockázatok: ha nem áll rendelkezésre elegendő létszám, akkor a közbeszerzési eljárások bírálati ideje elhúzódhat.

ZÁRADÉK

A dokumentum elektronikus aláírással hitelesített