

# ELLENŐRZÉSI JELENTÉS

## Kunszentmártoni Közös Önkormányzati Hivatal

### A beszerzések eljárásrendjének vizsgálata

2017. év

a SALDO Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Zrt.-vel kötött szolgáltatási szerződésben foglaltak szerint lefolytatandó ellenőrzéshez.

A vonatkozó központi jogszabályok – Áht., Ávr. és a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII.31.) Korm. rendelet alapján a Kunszentmártoni Közös Önkormányzati Hivatal gazdálkodásának belső ellenőrzését külső szakértő szervezet végzi.

#### **Az ellenőrzést végző szervezet:**

SALDO Pénzügyi Tanácsadó és Informatikai Zrt. 1135. Budapest, Mór u. 2-4.

#### **Az ellenőrzött szervezet:**

Kunszentmártoni Közös Önkormányzati Hivatal, 5441 Kunszentmárton, Köztársaság tér 1.

#### **A vizsgálatot végző ellenőr:**

Buránszkiné Alföldy Zita, regisztrációs szám: 5115204 megbízólevél száma: 1521-10/2017.

#### **A vizsgálatban közreműködő szakértő:**

Murvai László, felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó lajstromszám: 00026 megbízólevél száma: 1521-11/2017.

#### **Az ellenőrzés tárgya:**

A beszerzések eljárásrendjének vizsgálata

#### **Az ellenőrzés típusa:**

Utóellenőrzés.

#### **Az ellenőrzés célja:**

Kunszentmárton Önkormányzata és Polgármesteri Hivatala által a Kbt. szerint indított közbeszerzési eljárások szabályosságának vizsgálata, különös tekintettel a jogszabályban előírt verseny és nyilvánosság biztosítására, valamint a Kbt.-ben előírt egyéb általános feladatok (közbeszerzési szabályzat, közbeszerzési terv, éves statisztikai összegzés, stb.) ellenőrzése.

A vizsgálat további célja, hogy az esetlegesen feltárt hibák, hiányosságok megszüntethetők legyenek és a javasolt helyes gyakorlat bevezetését elősegítse.

**Az ellenőrzött időszak:** 2015. 11. 01. – 2017. 05. 31.

**Az ellenőrzés tervezett időtartama:** 2017. július 20. – július 31.

**Időigény (ellenőri napok száma):** 8 revizori nap

**A jelentés-tervezet elkészítésének határideje:** 2017. 08. 15.

**Az ellenőrzés alapjául szolgáló jogszabályok**

- 2011. évi CXCV. törvény az államháztartástól, (a továbbiakban: Áht.)
- 2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről, (a továbbiakban: Kbt.)
- 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belsőellenőrzéséről, (a továbbiakban: Bkr.)
- Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról 368/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet, (a továbbiakban: Ávr.),
- 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről

#### **Szabályzatok:**

- Közbeszerzési Szabályzat 209/2016. (VII.20.) számú önkormányzati határozat

## **Vezetői összefoglaló**

#### **Főbb megállapításaink a következők:**

Kunszentmárton Önkormányzata és Polgármesteri Hivatala a vizsgált időszakban rendelkezett azokkal a szabályzatokkal és rendeletekkel, melyek a beszerzések jogszerű megvalósításhoz szükségesek voltak. A közbeszerzési szabályzat megfelelt az új Kbt. 27. § (1) bekezdésében foglaltaknak, kellő részletezettséggel tartalmazta a közbeszerzési eljárások előkészítésének és lefolytatásának rendjét, az eljárásban résztvevő személyek feladatait és felelősségét.

Emellett az Önkormányzat részben rendeletalkotás, részben belső szabályzat által gondoskodott a közbeszerzési értékhatárok alatti beszerzések szabályozásáról, biztosítva a közpénzek ésszerű és felelős felhasználását.

A vizsgált időszakban lefolytatott közbeszerzési eljárás megfelelt a Kbt.-ben és a Közbeszerzési Szabályzatban foglalt előírásoknak. Az eljáráshoz kapcsolódó, valamint az általános közzétételi kötelezettségnek az Önkormányzat eleget tett.

A közbeszerzési értékhatárok alatti beszerzések megvalósítása a vonatkozó rendelet szerint zajlott.

A belső ellenőr és a szakértő a vizsgálat során **9 javaslatot** tett, részben a pontosabb szabályozás, részben az utóellenőrzési kockázatok csökkentése érdekében.

Az ellenőrzés nyomán kialakított véleményünk a vizsgált területről, illetve folyamatról összességében: korlátozottan megfelelő.

A minősítés tartalma:

Az ellenőrzés „korlátozottan megfelelőnek” ítélt területei a legtöbb tekintetben megfelelő kontrollokkal rendelkeznek, és elfogadható teljesítményt mutatnak. Bizonyos területek vonatkozásában a megállapítások azonban arra utalnak, hogy a belső ellenőrzési pontok vagy folyamatok rendszerét nem minden esetben működtetik, illetve követik nyomon megfelelően. Ha az adott terület vagy szervezeti egység vezetője nem tesz megfelelő korrekciós intézkedéseket, akkor a belső irányítási és ellenőrzési rendszerben lényeges hiányosságok alakulhatnak ki. A szervezeti egységek szintjén alkalmazott irányelvek és eljárások általában hatékonyak, és az ellenőrzési megállapítások általában olyan gyengeségekre utalnak, amelyek a szokásos munkafolyamatok mellett korrigálhatók a vezetés beavatkozása nélkül.

## Részletes megállapítások

### I. Közbeszerzési szabályzat

Az Önkormányzat Képviselő-testülete a 209/2016. (VII.20.) számú határozatával fogadta el a hatályos Közbeszerzési Szabályzatot. A rendelkezések megfelelnek az új Kbt. előírásainak. Az új Kbt. hatályba lépése (2015.11.01.) és a hatályos Közbeszerzési Szabályzat elfogadása (2016.07.20.) közötti időszakban közbeszerzési eljárás megindítására nem került sor.

A szabályzat 3. pontja részletesen meghatározza a közbeszerzési eljárás résztvevőinek feladatait (képviselő-testület, polgármester, bírálóbizottság, egyéb közreműködő (tanácsadó), felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó).

A szabályzat úgy rendelkezik, hogy a hirdetmény nélkül induló eljárásokban az ajánlattételre felkérni kívánt gazdasági szereplőkre a Képviselő-testület „teszt javaslatot”. Véleményünk szerint a szabályozás pontosítást igényel, mivel a Képviselő-testület nem javaslattevő, hanem döntéshozó szereppel bír. Az alkalmazott gyakorlat megfelelő, ugyanakkor a Közbeszerzési Szabályzatban javasoljuk rögzíteni, hogy a Képviselő-testület- a javaslattevő szerepe mellett- döntéshozóként határoz az ajánlattételre felkérni kívánt gazdasági szereplőkről.

### II. Közbeszerzési terv, éves statisztikai összegzés, stb. közzététele

A vizsgált időszakban hatályos Kbt. 43. §-a határozta meg a nem hirdetmény útján közzéteendő dokumentumok publikálásának szabályait. Így többek között az éves közbeszerzési terveket és az éves statisztikai összegezéseket is elsődlegesen a Közbeszerzési Hatóság által működtetett Közbeszerzési Adatbázisban (KBA) kell közzétenni.

A közbeszerzési tervet legkésőbb tárgyév március 31-ig, az éves statisztikai összegezéseket, tárgyévet követő év május 31-ig kell közzétenni.

**1. számú javaslat:** A közbeszerzési terv és az éves statisztikai összegezés feltöltése több esetben késedelmesen történt meg (a 2016. évi terv 2016.06.01-én, a 2017. évi terv 2017.05.17-én; míg a 2015. évi statisztikai összegezés 2016.06.03-án került fel publikálásra a Közbeszerzési Adatbázisban). Továbbá a KBA-ban elérhető 2016. évi közbeszerzési terv nem tartalmazza a TOP-5.1.2.-15 projekthez kapcsolódó közbeszerzési eljárást, az kizárólag az Önkormányzat iratai között fellelhető „projektszintű” közbeszerzési tervben szerepel. Bár a 44/2015. MvM rendelet kizárólag a hirdetmények késedelmes közzététele esetére tartalmaz „pótdíj”- fizetési kötelezettséget, ezzel együtt javasoljuk, hogy a jövőben nagyobb figyelmet fordítsanak a közbeszerzési tárgyú jogszabályokban előírt közzétételi határidők betartására.

### III. Közbeszerzési eljárás szabályossági ellenőrzése

Az ellenőrzött időszakban (azaz 2015.11.01. – 2017.05.31. között) mindössze 1 db közbeszerzési eljárás került lefolytatásra, a Kbt. 115. §-a szerint. Ennek ellenőrzése során az eljárás valamennyi irata tételes átvizsgálásra került.

Megállapítottuk, hogy ez eljárás megfelelt a Kbt-ben és a kapcsolódó jogszabályokban meghatározott feltételeknek. Szabálytalanság gyanúja nem merült fel. A vizsgálat során az alábbi lényegesebb tényeket és adatokat rögzítettük:

- A közbeszerzési eljárás tárgya: **TOP-5.1.2-15 azonosító számú „Helyi foglalkoztatási együttműködések” elnevezésű pályázathoz kapcsolódó projekt előkészítési feladatok ellátása**

- A Polgármester az eljárás lefolytatására eseti „Felelősségi rend”-et határozott meg, 2016.07.20. dátummal. Ebben kijelölte a bírálóbizottság elnökét (Galamb Csaba; közbeszerzési és pénzügyi szakértelem biztosítása), és tagjait (dr. Hoffmann Zsolt, jogi szakértelem; Dr. Péter Zsuzsanna, jogi szakértelem; Dobáné Szabó Julianna, közbeszerzés tárgya szerinti szakértelem; Szabadosné Harangozó Mária, közbeszerzés tárgya szerinti szakértelem; Szabó János, közbeszerzés tárgya szerinti szakértelem). A bírálóbizottsági tagok tekintetében a Megbízás, valamint az Összeférhetlenségi és Titoktartási nyilatkozatok aláírásra kerültek, továbbá a Képviselő-testületi tagokra – mint a döntéshozatalban részt vevő személyekre - is Összeférhetlenségi és Titoktartási nyilatkozatok készültek, a Kbt. 25. § (6) bek. szerint.
- Az Önkormányzat az eljárás lebonyolításába – a Kbt. 27. § (3) bekezdésben foglalt kötelezettségnek eleget téve – felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadót vont be (Galamb Csaba egyéni vállalkozó, FAKSZ-lajstromszáma: 00257).
- Az eljárás megindításáról szóló döntést a Képviselő-testület 2016. július 20-án hozta meg (219/2016. (VII.20.) számú határozattal). Az eljárás még aznap – azaz 2016.07.20-án – megindult, a felhívás 5 gazdasági szereplőnek történő kiküldésével. A felhívás megküldését az Önkormányzat nevében – és a későbbiekben a teljes kapcsolattartást – a megbízott szaktanácsadó látta el.
- Az eljárást megindító felhívást a 14/2016. MvM rendelet 6. § (4) és (6) bekezdése szerint a bevont szaktanácsadó ellenjegyezte (azaz a felhívás utolsó oldalát aláírással, és a FAKSZ lajstromszámot tartalmazó bélyegzővel látta el).
- Valamennyi rész tekintetében az egyedüli értékelési szempont az ár volt. Az erre vonatkozó indoklás a felhívás VI.3.12.6. pontjában szerepel.

**2. számú javaslat:** Mivel a „legalacsonyabb ár” egyedüli értékelési szempontként történő érvényesítése a Kbt. 76. § (5) bekezdésében szereplő szigorú feltételhez kötött, azért további szempont mellőzése – különösen az uniós támogatásból megvalósuló projektek esetén – komoly audit-kockázatot jelent. Erre tekintettel javasoljuk, hogy a későbbiekben – amennyiben bármely más minőségi szempont érvényesítése felmerülhet – a „legjobb ár-érték arány” módszerét alkalmazzák!

- Kizáró okok közül a 114. § (1) bekezdés szerinti kötelező kizáró okok kerültek előírásra.
- Gazdasági és pénzügyi, továbbá műszaki, ill. szakmai alkalmassági feltétel nem volt előírva, csak a szakmai tevékenység végzésére vonatkozó alkalmassági feltétel (Kbt. 65. § (1) bek. c) pontja).
- Az eljárás „feltételes közbeszerzési eljárásként” került megindításra, melynek szabályai a felhívás VI.3.1. pontjában szerepeltek.
- Az ajánlattételi határidő: 2016.07.27. 11:00 volt. Az ajánlatok benyújtása a Lebonyolítóhoz történt.
- A közbeszerzési dokumentumok 3. számú nyilatkozatmintájában az Ajánlatkérő a Kbt. 66. § (2) bek. szerinti nyilatkozatot kérte a szerződéstervezet elfogadásáról. Emellett egy 12. számú nyilatkozatot is kért a szerződéstervezet elfogadásáról („igen/nem” válasz-lehetőséggel), mely véleményünk szerint ellentmond a 3. melléklet szerinti kötelező elfogadással.
- Az ajánlattételi határidőig 5 ajánlat érkezett be, tehát valamennyi ajánlattételre felkért gazdasági szereplő ajánlatot tett.
- Az ajánlatok felbontásáról készült jegyzőkönyv 2016.07.27-én került kiküldésre.
- A bírálatról készült – 2016.08.01-én kelt - bírálóbizottsági jegyzőkönyvet az elnök és a négy tag aláírásával hitelesítette. A nyilvános közhiteles nyilvántartásokból történő

lekérdezések (Közbeszerzési Hatóság, OMMF), valamint a lekért cégkivonatok a bírálati lapok mellékletét képezték.

- Az eljárás bírálati szakaszában egy alkalommal került sor hiánypótlásra: a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Területfejlesztési Ügynökség Nonprofit Kft. a 62. § (1) bek. k) pont kb) alpont szerinti nyilatkozatot hiányosan töltötte ki, ennek pótlására vonatkozó felszólítás 2016.07.27-én 18 óra után került kiküldésre. A hiánypótlási határidő: 2016.07.29-én 16:00 óra volt, az érintett szervezet a hiánypótlást 2016.07.28-án teljesítette.
- Az eljárást lezáró döntést a Képviselő-testület 2016. augusztus 4-i ülésén hozta meg (223/2016. (VIII.04.) határozat).
- Az ajánlatok elbírálásáról készült összegezés a döntés napján - azaz 2016.08.04-án - került kiküldésre, valamint még aznap publikálásra került a Közbeszerzési Adatbázisban (a Kbt. 43. § (1) bek. e) pontja szerint).
- A szerződések (részenként külön-külön) az 5-napos moratórium leteltét követően, 2016.08.10-én kerültek megkötésre. A szerződések a Közbeszerzési Adatbázisban 2016.08.25-én lettek csak közzétéve.

**3. számú javaslat:** A szerződés teljesítésére vonatkozó adatok az ellenőrzési időszakban még nem szerepeltek a Közbeszerzési Adatbázisban, annak ellenére, hogy ez a Kbt. 43. § (1) bek. f) pontja szerint a szerződés teljesítését követő 30 napon belül esedékes (és pl. az 1. rész szerinti teljesítési határidő 2016.09.20. volt). Javasoljuk a közzététel mihamarabbi pótlását.

- Az eljárás eredményéről szóló tájékoztató hirdetmény 2016.08.10-én került feladásra közzétételre (megjelenés a Közbeszerzési Értesítőben: 2016.08.19-én, K.É. 9591/2016. számon).

**4. számú javaslat:** Véleményünk szerint a közbeszerzési hirdetmények kapcsán az Önkormányzatot díjmentesség illeti meg, a 44/2015. MvM r. 13. § (7) bekezdése alapján (mivel a település lakossága 10 ezer fő alatti, és a város a 290/2014. Korm. rendelet 2. melléklete szerint kedvezményezett járásban található). Javasoljuk, hogy a későbbi hirdetményfeladások során az Önkormányzat érvényesítse a díjmentességre való jogosultságát!

#### **IV. Közbeszerzési értékhatárok alatti beszerzések szabályozása**

Az Ellenőrzött Szervezet saját hatáskörben szabályozta az 5 M Ft alatti, illetve az 5 M Ft feletti (de a közbeszerzési értékhatárokat el nem érő) beszerzések lefolytatását.

Az 5 M Ft alatti beszerzésekre az Ávr. 13. § (2) bek. b) pontja szerint Beszerzési Szabályzatot hozott létre (2015. július 1-i hatályba lépéssel), míg az 5 M Ft feletti beszerzések ajánlatkérési, elbírálási és megvalósítási szabályaira rendeletet alkotott.

Az **5/2011. (II.25.) önkormányzati rendelet** hatálya kiterjed mind az önkormányzat, mind az önkormányzati intézmények beszerzéseire.

A rendelet fogalmi és szabályozási módszere több elemet átemel a közbeszerzési törvényből, azokat szükség szerint módosítva vagy az intézményi sajátosságokra adaptálva.

**5. számú javaslat:** A Rendelet 1. § (3) bekezdése a beszerzés értékét a következőképpen határozza meg: „A beszerzés értékén a beszerzés megkezdésekor annak tárgyáért általában kért, - illetőleg kínált – általános forgalmi adó nélkül számított legmagasabb összegű teljes ellenszolgáltatást kell érteni.” Tekintettel arra, hogy a 2015.11.01-től hatályos Kbt. 16. § (1) bekezdése a becsült érték fogalmából törölte a „legmagasabb összegű” kifejezést, ezért

javasoljuk a Rendeletben a beszerzés fogalmát is ehhez igazítani (különösen mivel a „legmagasabb összeg” meghatározása több esetben is utólagos jogvitát eredményezhet).

A Rendelet 6. §-a kimondja, hogy az 5 M Ft-ot el nem érő értékű beszerzések esetén nem kell pályázatát tartani, ilyen esetekben a szerződéskötésre a (3)-(4) bekezdésben felhatalmazott személy (polgármester/intézményvezető) jogosult.

**6. számú javaslat:** Tekintettel arra, hogy az Önkormányzat rendelkezik Beszerzési Szabályzattal a nettó 5 M Ft alatti beszerzések vonatkozásában is, ezért javasoljuk a Rendelet 6. § (3)-(4) bekezdéseiben az erre való utalást megjeleníteni!

A Rendelet 7. §-a előírja, hogy az 5 M Ft feletti, de a közbeszerzési értékhatárokat el nem érő értékű beszerzésekre „versenyző ajánlatkérési eljárást” kell lefolytatni.

**7. számú javaslat:** A Rendelet tárgyi hatályát javasoljuk azon beszerzésekre is kiterjeszteni, amelyek bár elérik a közbeszerzési értékhatárt, de bármely okból – pl. a Kbt. 111. § szerinti nemzeti kivételi körbe tartozás miatt – mégsem kell közbeszerzési eljárás lefolytatni.

A 2015. július 1-től hatályos – azóta többszöri módosításon átesett – „beszerzési szabályzat” (**Beszerzések Lebonyolításának Szabályzata**) részletesen meghatározza a nettó 5 M Ft alatti beszerzések lebonyolításának szabályait.

A szabályzat III.1. pontja kimondja, hogy az 500.000,- Ft egyedi értékét meg nem haladó beszerzések esetén elegendő megrendelést küldeni a lehetséges szállító részére, míg az e feletti, de a nettó 5 millió Ft-ot el nem érő egyedi beszerzési érték esetén legalább 3 db ajánlatot kell bekérni a lehetséges szállítóktól.

**8. számú javaslat:** A Szabályzat III.7. pontja – az Áht-val és az Ávr-el összhangban – meghatározza a kötelezettségvállalás módját, valamint az előzetes írásos kötelezettségvállalás alóli mentesülés eseteit. A c) pontban a szabályzat szövege az Áht. 36. § (2) bekezdésére utal, azonban az idézett Ávr. 53. § (1) bek. más bekezdést említ („*az Áht. 36. § (1) bekezdése szerinti más fizetési kötelezettségnek minősül.*”). Javasoljuk a jogszabályhelyet javítani!

## **V. Közbeszerzési értékhatárok alatti beszerzések mintavételes ellenőrzése**

Az ellenőrzés során a közbeszerzési értékhatárokat el nem érő értékű beszerzések kapcsán a 2017. március 28-án az 5/2011. (II.25.) önkormányzati rendelet szerint indított nyílt pályázati eljárást vizsgálta.

A beszerzés tárgya: „Kunszentmárton, Csokonai Vitéz Mihály utca szilárd burkolatú út felújítása 270 fm hosszban, valamint a Mátyás király utca szilárd burkolatú járda felújítása 433 fm hosszban”

A felhívásban megadott határidőig – azaz 2017. április 27-én 11:00 óráig - összesen 5 ajánlat érkezett. A Bírálóbizottság az öt ajánlat közül kettőt érvénytelenné nyilvánított.

**9. számú javaslat:** Az ajánlati felhívás kimondta, hogy „Az ajánlatkérő hiánypótlásra nem ad lehetőséget.” A szigorú megkövetés azt eredményezte, hogy éppen a legalacsonyabb ajánlati árat tartalmazó ajánlat (Aszfalt és Bontás Kft.) is egy viszonylag könnyen reparálható hiba miatt érvénytelennek minősült. Javasoljuk, hogy a későbbi beszerzési eljárásokban biztosítsák az ajánlattevők számára a hiánypótlás lehetőségét, ezzel is elősegítve az érvényes ajánlattételt.

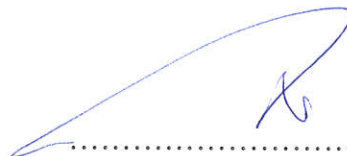
A beszerzési eljárást lezáró döntést a Képviselő-testület 2017. május 11-én hozta meg (135/2017. /V.11./ határozat). A nyertes ajánlattevővel (Út-Ép-Ker 97 Kft.) a vállalalkozási szerződés 2017. május 17-én került megkötésre.

Budapest, 2017.08.29.



.....

Buránszkiné Alföldy Zita  
Belső ellenőr



.....

Murvai László  
Szakértő