

ÖSSZEFOGLALÓ

a VP4-8.5.2.-17 azonosítószámú, „Az erdei ökoszisztémák térítésmentesen nyújtott közjóléti funkcióinak fejlesztése” című felhívás keretében támogatott projektekhez nyújtott európai uniós források felhasználásának bejelentés alapján lefolytatott vizsgálati jelentéséről

2024. február 6.

Ez a dokumentum az Integritás Hatóság IH_III_59_2023 számú vizsgálatát lezáró, nem nyilvános jelentésének összefoglalója. Ezt az összefoglalót a Hatóság az ügy összetettségére való tekintettel a közérthetőség elősegítése érdekében készítette.

A Hatóság, ahol szükséges, az eredeti jelentését és az ügy érintettjeit a különböző adatvédelmi, személyiségjogi és eljárásrendi szabályok betartására való tekintettel anonimizálta.

Azoknál az ügyben érintett természetes vagy jogi személyeknél, amelyek az összefoglaló elkészítésekor nyilvánosan elérhető információk alapján (például közbeszerzési eljárás lefolytatása révén) beazonosíthatóak voltak, ott az anonimizálást a Hatóság nem tartotta szükségesnek.

Az eredeti jelentésben szereplő nem nyilvános információkat a Hatóság úgy összegezte, hogy azok - amennyiben az ügy teljes megértéséhez szükségesek - az összefoglalóban a vonatkozó jogszabályok betartása mellett szerepelni tudjanak.

I. Háttér és bejelentés összefoglalása

2023. április 6-án, elektronikus úton érkezett bejelentés az Integritás Hatósághoz (a továbbiakban: Hatóság) a VP4-8.5.2.-17 azonosítószámú, „Az erdei ökoszisztémák térítésmentesen nyújtott közjóléti funkcióinak fejlesztése” című felhívás (a továbbiakban: Felhívás) keretében támogatott projektek kapcsán.

A bejelentő álláspontja szerint szükséges annak vizsgálata, hogy indokolt és szükségszerű volt-e az európai forrás odaítélése és felhasználása, valamint előadta, hogy az Európai Unió által biztosított források felhasználásával megvalósuló egyes projektek kiválasztása során rendszerszintű hibák fordulhattak elő.

II. Vizsgálati összefoglaló

II.1. A lefolytatott vizsgálat tárgyának és hatókörének összefoglalása

A Hatóság elvégezte a VP4-8.5.2.-17 azonosítószámú „Az erdei ökoszisztémák térítésmentesen nyújtott közjóléti funkcióinak fejlesztése” című Felhívás (a továbbiakban: Felhívás) keretében benyújtott pályázatok vizsgálatát a bejelentés alapján, melyet saját hatáskörben kiterjesztett egyúttal a Felhívás rendszerszintű vizsgálatára is.

A cél-, valamint a rendszervizsgálat során a Hatóság az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény (a továbbiakban: Eufetv.) 17. § (1) bekezdése alapján vizsgálati eljárást folytatott annak érdekében, hogy feltárja azokat a körülményeket, amelyek hátrányosan érintik, vagy érinthetik az európai uniós pénzügyi támogatások végrehajtását.

Az Eufetv. 18. § (3) bekezdése alapján a Hatóság vizsgálata kiterjedt:

- A pályázati konstrukció keretében benyújtott összes támogatási kérelem vonatkozásában az irányító hatóság által lefolytatott jogosultsági ellenőrzésekre, valamint tartalmi értékelések tekintetében a hatályos jogszabályoknak való megfelelésre.
- A pályázók által a Felhívás keretében támogatási kérelem benyújtásával megvalósítani tervezett közjóléti létesítmény létrehozására irányuló fejlesztési programjaival (a továbbiakban: Projekt) összefüggésben rendelkezésre álló iratokra, valamint a kapcsolódó adatbázisokban megtekinthető, a bejelentéssel összefüggésbe hozható dokumentumokra.
- A Felhívás előkészítési folyamatának, valamint a Felhívás és azok mellékleteinek tartalmi ellenőrzésére, továbbá a támogatási kérelmek elbírálásának vizsgálatára, különös tekintettel a tartalmi értékelési szempontok áttekintésére, az irányító hatóság eljárásának szabályszerűségére, valamint a támogatást igénylők által benyújtott hiánypótlások és kifogások elbírálására.

- A benyújtott pályázatok műszaki tartalmára és sajátosságaira, a műszaki, valamint közjóléti engedélyezési tervekre, valamint a piaci ár igazolására benyújtott árajánlatokra és ajánlatadókra.
- Az összeférhetlenségi és az ajánlattevői függetlenségi szabályok betartására, illetve azok lehetséges megsértésére, valamint a személyi összefonódások vizsgálatára.
- A támogatott projektekkel összefüggésben lefolytatott valamennyi közbeszerzési eljárás szabályszerűségi ellenőrzésére.
- Helyszíni szemrevételezésre több megvalósítási helyszínen.

II.2. Megállapítások

A Hatóság a rendszervizsgálat során több ellentmondást is azonosított a Felhívás kialakításában és a benyújtott támogatási kérelmek, valamint a támogatásban részesített projektek esetében.

A kockázatokat megfelelő szinten kezelő rendszerszintű kontrollok nem kerültek kialakításra. A vizsgált projekteknél sem a tényleges ellenőrzés nem működött, sem azok a mechanizmusok, amelyek a pályázók szabályellenes magatartását megakadályozni lettek volna hivatottak. Ezt egyes pályázók észrevették és kihasználták.

A Hatóság az alább részletezett megállapításokat tette a teljes pályázati életútra vonatkozóan. Ezek a megállapítások összességében rámutatnak arra, hogy a feltárt hibák, illetve észlelt bűncselekmények hogyan érintik hátrányosan az európai uniós pénzügyi támogatások végrehajtását, illetve hogyan sértik az európai uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást.

A Hatóság a vizsgálata során megállapította, hogy a Felhívás keretén belül a rendelkezésre álló 1,61 milliárd Ft-ból a jelentése lezárásáig összesen bruttó 165 089 906 Ft támogatási összeg került kifizetésre az alábbi kedvezményezettek részére:

Pályázó neve (hatályos támogatási okirattal rendelkezik)	Projekt teljes költsége	Önerő	Megítelt támogatás összege	Kifizetések
Gyöngyös Város Önkormányzata	79 368 944 Ft	12 587 447 Ft	66 781 497 Ft	65 233 264 Ft
Pályázó 31.	54 341 371 Ft	15 329 185 Ft	39 012 186 Ft	39 012 186 Ft
Pályázó 32.	83 972 396 Ft	16 794 483 Ft	67 177 913 Ft	28 044 432 Ft
Balázs László	85 618 382 Ft	17 123 974 Ft	68 494 408 Ft	18 990 000 Ft
Pályázó 33.	9 904 630 Ft	1 980 926 Ft	7 923 704 Ft	7 923 704 Ft
Pályázó 29.	80 023 246 Ft	23 296 914 Ft	56 726 332 Ft	5 886 320 Ft
Pályázó 30.	68 209 900 Ft	28 228 522 Ft	39 981 378 Ft	nem történt
Tasó László	80 319 219 Ft	16 063 855 Ft	64 255 364 Ft	nem történt
Pályázó 3.	6 792 060 Ft	1 358 414 Ft	5 433 646 Ft	nem történt
Filemon Mihály	79 853 722 Ft	15 970 748 Ft	63 882 974 Ft	nem történt
Pályázó 9.	80 371 162 Ft	75 442 630 Ft	4 928 532 Ft	nem történt
Tasi Sándor	80 386 859 Ft	18 877 468 Ft	61 509 391 Ft	nem történt
Összesen	789 161 891 Ft	243 054 566 Ft	546 107 325 Ft	165 089 906 Ft

1. sz. táblázat: Az irányító hatóság 2023. decemberi adatszolgáltatása alapján 2023. decemberig történt kifizetések

II.2.1 A Felhívás kialakítása

A Felhívás kialakításában a Pályázat Előkészítő Munkacsoport (a továbbiakban: PEMCS) vett részt, melyben több szakmai szervezet működött közre.

Az egyeztetések (PEMCS jegyzőkönyvek és a Felhívás tervezetéhez a szakmai szervezetek által megküldött e-mailek) alapján megállapítható, hogy a Felhívás szövegezése és az abban foglalt tartalmi értékelési szempontok jelentősen egyszerűsödtek a kezdeti tervekhez képest.

Összességében megállapítható, hogy a Felhívás általános fogalmakat használ, nem támaszt követelményeket arra vonatkozóan, hogy a támogatást igénylők kellőképp megindokolják és alátámasszák a tervezett közjóléti fejlesztés szükségességét és indokoltságát.

A támogatási kérelmek elbírálásának vizsgálata során a Hatóság megállapította, hogy több, a projektértékeléshez köthető fogalmat a Felhívás nem definiálta előzetesen és egyértelműen. Hiányzik a projektek értékeléséhez kapcsolódóan olyan alapvető fogalmak meghatározása, mint a közjólét, vagy a desztinációtól (turisztikai szolgáltatást nyújtó földrajzi célterülettől) való távolság. A projektértékelési szempontok a Felhívás legelső tervezetéhez képest jelentősen egyszerűsödtek. Az irányító hatóság a szakmai szervezetek számos, a projektek tartalmára, kiválasztására és a Felhívás szakmai tartalmára vonatkozó ésszerű javaslatát nem építette be a Felhívásba.

A Felhívás végső verziójával kapcsolatban több szakmai szervezet is jelezte, hogy nincs valószínű társadalmi igény ilyen beruházásokra. Erre a jelzésre az irányító hatóság részéről a rendelkezésre álló adatok alapján nem érkezett válasz.

II.2.2 Megvalósítási helyszínek

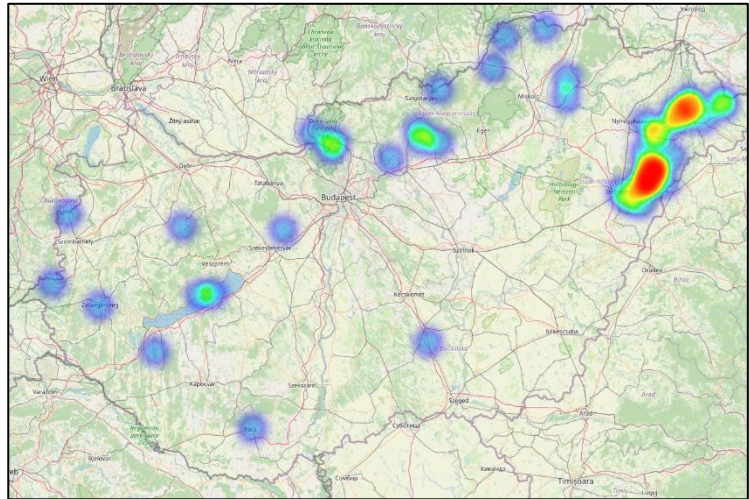
A Hatóság megvizsgálta a projektek megvalósítási helyszíneit tekintettel arra, hogy a Felhívás tartalmi értékelési szempontjai szerint többetpontos eredményezett, ha a projekt megvalósítási helyszínéül szolgáló erdőrészlet rendeltetése közjóléti vagy védelmi besorolású.

A Hatóság a rendelkezésére álló adatok alapján megállapította, hogy a támogatási kérelmet benyújtó és támogatói okirattal is rendelkező magánerdő gazdálkodók jelentős többsége (75%-a, azaz 12 nyertes támogatást igénylő pályázóból 9 kedvezményezett) gazdasági rendeltetésű erdővel rendelkezett, melyre az értékelés során nem adható pont. A kérelem beadása előtt több támogatást igénylő átsoroltatta gazdasági erdő területeit közjóléti besorolásúvá. 9 projektből 7 projekt így érte el a minimum támogathatósági pontszámot. Mindezek alapján valószínűsíthető, hogy az erdőrészlet rendeltetésének módosítása a magasabb pontszám elérése és/vagy a Felhívásban meghatározott minimum támogathatósági pontszám teljesítése érdekében történt meg.

II.2.3 A beérkezett kérelmek idő- és helybeli koncentrációja

A vizsgálat során megállapításra került, hogy az előzetesen tervezett támogatási keretösszeg (1,61 milliárd Ft) kevesebb, mint fele került végül lekötésre támogatott projektek formájában. A kérelmek benyújtása 2017. május 31. – 2018. április 13. között volt lehetséges, az alábbi határnapokkal (szakaszokkal): 2017. július 31., 2017. október 31., 2018. január 31., 2018. április 13. Összesen 63 db támogatási kérelem került benyújtásra 57 különböző pályázótól (5 esetben előfordult a támogatási kérelem ismételt benyújtása).

A Hatóság megállapította, hogy a benyújtott támogatási kérelmek erős területi koncentrációt mutatnak. A támogatási kérelmek megvalósítási helyszínének 58%-a Hajdú-Bihar és Szabolcs-Szatmár-Bereg vármegyei, továbbá megfigyelhető, hogy ugyanarról a településről több támogatási kérelmet is benyújtottak (Nyírmártonfalva, Nyíraczád, Nyíradony). Nyírmártonfalva, Nyíraczád, Nyíradony megvalósítási helyszínek esetében erős időbeli koncentráció is mutatkozik.



1. ábra A beadott kérelmek területi koncentrációjának hőtérképe

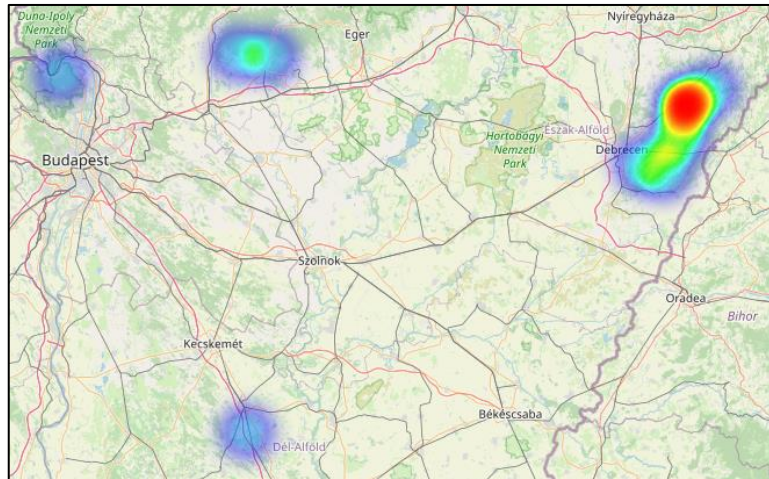
Megfigyelhető továbbá, hogy több községből több projektötlet is érkezett. Fent nevezett három település esetében összesen 12 projektet terveztek európai uniós forrásfelhasználással megvalósítani hasonló műszaki tartalommal, melyek közül 6 pályázó támogatói okiratot is kapott.

A kérelmek 74%-át két hónap alatt, 2017. december – 2018. január között nyújtották be, több kérelem esetében ugyanazon a napon, minimális időbeli eltéréssel.

A Felhívás keretében 17 támogatási kérelem kapott támogatói okiratot, melyből 11 hatályos, tekintettel a Kedvezményezettek támogatói okirattól való elállására és a támogatói okirat irányító hatóság általi visszavonására.

Az irányító hatóság részéről két esetben történt elállás, melyek közül az egyik Filemon Mihály projektjét érintette, amely esetben szabálytalansági eljárás lefolytatását követően, 2023. július 7-én visszavonta az irányító hatóság a Támogatói Okiratot.

Az erős területi koncentráció a támogatásban részesített projektek esetében is megfigyelhető: az összes támogatott projekt 47%-a Hajdú-Bihar megyei megvalósítási helyszínnel rendelkezett, mely százalékos arány a támogatói okirattól való elállások miatt 60%-ra nőtt.



2. ábra Támogatásban részesített kérelmek területi koncentrációja

II.2.4 Felhívás hiányosságai

A Hatóság megállapította, hogy a részletszabályok hiányosak, nem tartalmaznak elegendő szabályozót és korlátot több területen:

- Hiányoznak a projekt költségvetésére vonatkozóan belső összeghatárok, az elszámolható költségekre vonatkozóan egységárak, amelyekkel a túlárzás kockázata elkerülhető/ csökkenthető lett volna. Ezek a kontrolok elősegítették volna a reális és takarékos, a piaci áraknak megfelelő árazást.
- A tervezett projektek összköltsége szinte minden esetben közel volt a maximális összeghatárhoz. A Felhívásban szereplő, a projekt megvalósításának célterületei közötti választási lehetőség lehetővé tette, hogy a támogatást igénylők a magasabb elszámolható összköltségű célterület választásával egyidejűleg a támogatási összeg maximalizálására törekedjenek.
- Hiányzik a területi korlátozás a projektek megvalósítási helyszíneit tekintve. Az irányító hatóság nem vizsgálta azt, hogy egyazon megyében, egymás mellett fekvő településeken, vagy akár egy településen belül több helyszínen mi indokolja az ugyanolyan vagy hasonló műszaki tartalommal és funkcióval, térítésmentesen nyújtott közjóléti funkciók fejlesztését. Így fordulhatott elő, hogy egymás mellett fekvő három Hajdú-Bihar vármegyei településen (Nyírmártonfalva, Nyíracsad, Nyíradony) hat projekt is kaphatott támogatói okiratot.

II.2.5 Objektív bírálati szempontok hiánya

A Hatóság a Felhívás előkészítésén és kialakításán túl megvizsgálta a Felhívás során alkalmazott kiválasztási eljárásrend tartalmi értékelésre vonatkozó részeit és a Felhívás mellékleteit, továbbá a Hatóság rendelkezésére bocsátott, a Felhívás projektkiválasztáshoz kapcsolódó belső eljárásrendi dokumentumait és oktatási anyagait is.

A Hatóság megállapította, hogy az irányító hatóság nem hozott létre egy objektívan értékelhető bírálati szempontrendszert, aminek következtében a támogatások odaítélése szubjektív döntés alapján történhetett; ezért az irányító hatóság saját mérlegelési jogkörén belül történő értelmezésnek túl nagy szerep juthatott. A Hatóság álláspontja szerint ez a tény is hozzájárulhatott ahhoz, hogy sérült az egyenlő bánásmód elve.

Összességében elmondható, hogy a szakmaiatlan értékelési szempontok, valamint az objektív, számszerűsíthető kritériumok hiánya nem teszi lehetővé a projektek szükségességének és létjogosultságának alátámasztását.

II.2.6 Egyenlő bánásmód elvének sérülése – Kifogások

A Felhívás keretében benyújtott 18 támogatási kérelemmel/ projekttel kapcsolatban érkezett kifogás. Összesen 22 kifogást nyújtottak be (volt olyan támogatási kérelmet benyújtó, aki több kifogást nyújtott be). A kifogások tárgyukat tekintve a támogatási kérelmek elutasítása, illetve a csökkentett tartalommal történő elfogadása miatt kerültek benyújtásra.

A kifogások vizsgálata során 9 pályázó (Pályázó 12, Filemon Mihály, Pályázó 11, Pályázó 3, Pályázó 4, Pályázó 9, Pályázó 8, Tasi Sándor, Tasó László) esetében az általuk benyújtott kifogások szövegezése és felépítése szinte teljesen azonos. A tartalmában és felépítésében azonos kifogást benyújtó 9 pályázó közül csak 6 kapott támogatói okiratot.

II.2.7 Egyenlő bánásmód elvének sérülése – Hiánypótlások

A projektekben szereplő építési tevékenységek – speciális jellegük miatt – nem besorolhatóak az ÉNGY (építési normagyűjtemény) tételazonosítói szerint, ezért a pályázók a támogatási kérelmükhöz árajánlatokat csatoltak, amelyeket – tekintettel az építési tevékenységre – a Felhívás előírásai alapján az ÉNGY struktúrájának megfelelő részletezettséggel kellett elkészíteni.

A vizsgálat során megállapításra került, hogy az irányító hatóság észlelte a problémát, de annak megoldására nem törekedett. Több támogatási kérelmet elutasított, mivel a megjelölt tételek nem voltak megfelelőek az ÉNGY szerinti struktúrának, míg ezen indok miatt más támogatási kérelemmel kapcsolatban újabb hiánypótlást rendelt el, amely végül pozitív elbírálásban részesült.

A hiánypótlások kiküldésével kapcsolatban megállapítható, hogy ugyanazon hiánypótlásra okot adó körülmény esetében egyes pályázókat előnyben részesített az irányító hatóság.

Összességében elmondható, hogy az irányító hatóság eljárásrendje – különös tekintettel a fent leírtakra – nem illeszthető be egy objektíven értékelhető és egy konzekvens logikai keretrendszerbe.

A vizsgálat során megállapításra került, hogy az irányító hatóság a támogatási kérelmekhez kapcsolódóan a hiánypótlások kiküldését és a kifogások elbírálását nem az egyenlő bánásmód elve alapján, valamint nem a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: 272/2014. Korm. rendelet) foglalt előírásoknak megfelelően végezte.

II.2.8 „Tükörprojektek”

A vizsgálati eljárás során a Hatóság megállapította, hogy a pályázók egy csoportja azonos tartalmú támogatási kérelmet nyújtott be. Az alapadatok és a megvalósítási helyszín kivételével egyezőséget mutat az egész projektdokumentáció, azaz a fejlesztés műszaki tartalma, a projektleírás, a különböző nyilatkozatok, az alátámasztó dokumentumok és az ajánlatok.

Az említett dokumentumokon túl ugyanazon sablonok használata, ugyanazon szóhasználat és mondatagolás is jellemzi ezeket a projekteket. A Hatóság megállapította továbbá, hogy a támogatást igénylők között több kapcsolódási pont is van.

A Hatóság valószínűsíti, hogy a vizsgált projektek során ugyanazok a személyek több kedvezményezett és pályázat kapcsán összehangoltan együttműködtek:

- tanúként a hiánypótlások, kifogások és észrevételek elkészítésében,
- mint megrendelők a tervek elkészítésében,
- mint támogatást igénylők a pályázatok benyújtása során.

Fontos kiemelni továbbá, hogy számos támogatást igénylő ugyanazon tervező minden egyedi módosítást és a helyszínre történő adaptációt nélkülöző és többszörösen értékesített tervei alapján kívánta megvalósítani a projekt keretén belül vállalt berendezéseket, úgy, mint lombkorona tanösvény, erdei tájház, erdei védőház, erdei illemhely.

Túl ezeken, ezen „tükörprojektek” esetében a kivitelező cég is egyezőséget mutat, tekintettel arra, hogy a költségvetésben szereplő kivitelezés és eszközök esetében is a HCInternational Tanácsadó, Faipari-gyártó, Kereskedelmi Kft. (a továbbiakban: HCInternational Kft.) adta az ajánlatot és egy kivételével ezen esetekben ez a vállalkozás került kiválasztásra, mint kivitelező.

Az árajánlatok adatainak elemzése alapján megállapításra került, hogy a HCInternational Kft. egymáshoz közeli helyszíneken tervezett, ugyanazon műszaki tartalommal rendelkező közjóléti berendezésekre, megközelítőleg ugyanazon dátummal (1 hetes időintervallumban) pályázónként jelentősen eltérő árajánlatokat adott. A HCInternational Kft. által adott összes árajánlat tekintetében megállapítható, hogy egy adott közjóléti berendezés vonatkozásában a legalacsonyabb és a legmagasabb ár közötti eltérés jellemzően 60-70% körüli. Az árajánlatok különbségét a pályázati dokumentációban semmilyen tényező nem indokolja.

Az árajánlatok alapján a piaci ár megállapítása gyakorlatilag nem lehetséges. Feltételezhető, hogy az árajánlatokban szereplő árakat az ajánlatkérő állapította meg, így azokhoz igazodtak a további árajánlatok is.

Életszerűtlen az is, hogy a HCInternational Kft. 2017. évben adott árajánlatai és a kedvezményezett által 2021. évben kiírt közbeszerzési eljárásainak nyertes árajánlatai között az eltelt közel 4 év ellenére eltérés nem volt tapasztalható.

II.2.9 A projektek műszaki tartalma

A támogatási kérelmek tartalmi vizsgálata alapján megállapításra került, hogy a Hajdú-Bihar Vármegyei, valamint a Szabolcs-Szatmár-Bereg Vármegyei megvalósítási helyszínekre vonatkozóan benyújtott 27 pályázó támogatási kérelme műszaki-tartalmi azonosságot mutat az alábbiak szerint:

azonos célterület:	B) erdei kirándulóhely és településkörnyéki kirándulóhely kialakítása vagy továbbfejlesztése
azonos közjóléti létesítmény típus	erdei kirándulóhely
azonos műszaki tervező és tervdokumentáció	Tervező 1. okleveles építészmérnök
azonos műszaki tartalmú közjóléti berendezések	lombkorona tanösvény, védőház, tájház, erdei wc, kerékpártámasz, tűzrakóhely, tájékoztató tábla, erdei bútorgarnitúra, erdei pad
azonos erdei játszószerkek és tornaszerek 2 kombinációban	akadálypálya, kéttornyos játékvár lengőhíddal, kombinált nyújtópad, kombinált fitnesssor vagy lengő paripa, erdei csúcsmászó, függeszkedő nyújtóval, nyújtósor

3. sz. táblázat: Műszaki-tartalmi azonosságok

Legkisebb és legnagyobb értékű árajánlat közötti különbség	
Erdei játszószer	69%
Erdei tornaszere	65%
Illemhely (WC)	224%
Kerékpártámasz	707%
Tájékoztató tábla	74%
Tűzrakóhely	65%
Védőház	64%
Tájház	62%
Lombkorona tanösvény	24%

2. sz. táblázat: A HCInternational Kft. által kiállított ajánlatok közötti különbség egy hetes időintervallumban

A műszaki tervek nem tartalmaznak egyedi jellemzőket, nincsenek a megvalósítás helyszínéhez adaptálva (különösen a lombkorona tanösvény). A projektekben tervezett erdei játszószerkezetek és erdei tornászkezetek minden, a közbeszerzési eljárásokon később nyertes ajánlatot adó HCInternational Kft. termékei, melyek műszaki paramétereit a támogatási kérelmekhez csatolt ugyanazon műszaki leírások és tervrajzok tartalmazzák.

A projektek műszaki-szakmai tartalmának vizsgálata során a Hatóság álláspontja szerint felmerül a jelentős túlárzás kockázata. A projektek műszaki megvalósítása nem volt gondos, alapos, valamint a projektek szükségessége és indokoltsága a vizsgálat során nem nyert alátámasztást. A hatályos támogatói okirattal rendelkező projekteknel a lombkorona-tanösvény berendezések tekintetében egy esetben sem került kidolgozásra – az egyébként az építési-műszaki tervdokumentációban is megjelölt – statikai munkarész.

A Felhívás keretében megvalósuló ezen tükörprojektek valós társadalmi igénye nem nyert alátámasztást, a projektek többsége nem szolgálja azt a közjóléti célt, amire az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló 1305/2013/EU rendelet (a továbbiakban: EMVA rendelet) és a Felhívás alapján hivatottak lettek volna ezen projektek keretében megvalósuló beruházások.

A támogatási döntést megelőzően benyújtott árajánlatok, a pályázók azonos tartalmú támogatási kérelme, a megegyező projektdokumentáció, a megegyező műszaki tartalom, a megegyező projektleírás, a megegyező nyilatkozatok, illetve az egyéb, részleteiben megegyező alátámasztó dokumentáció miatt a Felhívás egésze esetében fennáll az összejátszás gyanúja. A fentiekből következően a Hatóság álláspontja szerint az egyes eljárások kiírói együttműködtek, egyeztettek.

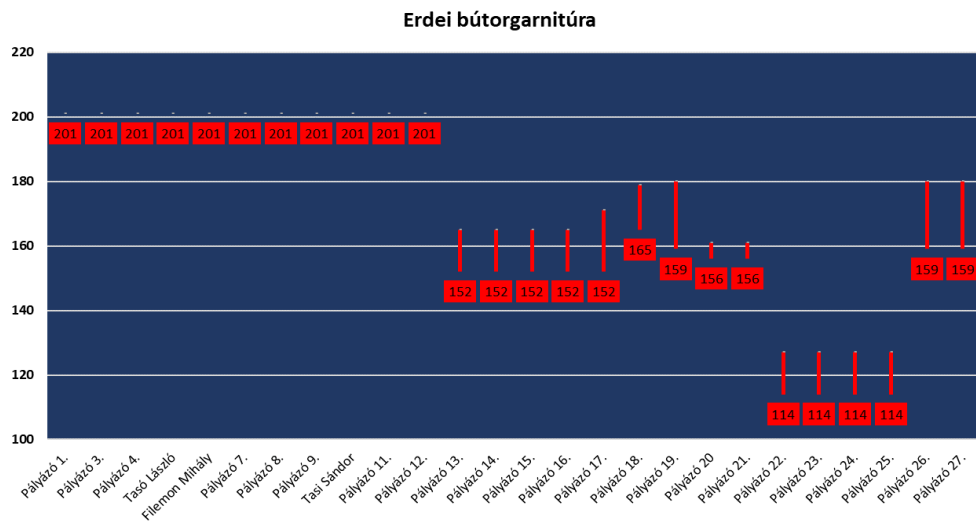
II.2.10 Az árajánlatok és a piaci ár vizsgálata

A Hatóság megvizsgálta Tervező 1. műszaki tervezésével érintett 27 db projekt során benyújtott összes árajánlat adatait és azokat elemezte közjóléti berendezésenként, pályázónként, pályázói csoportonként, valamint összességében is.

A pályázati dokumentációk alapján a Hatóság megállapította, hogy azokban összesen 48 különböző cégtől 99 árajánlat szerepel. Az árajánlatok adatainak grafikus megjelenítését – nem teljeskörűen – az alábbi grafikonok tartalmazzák, melyeken bruttó áron, ezer forintban láthatóak egy adott pályázó esetében egy adott közjóléti berendezésre vonatkozóan benyújtott árajánlatok adatai a legalacsonyabb ajánlati ár számszerű feltüntetésével és az árak intervallumának piros vonallal történő ábrázolásával.

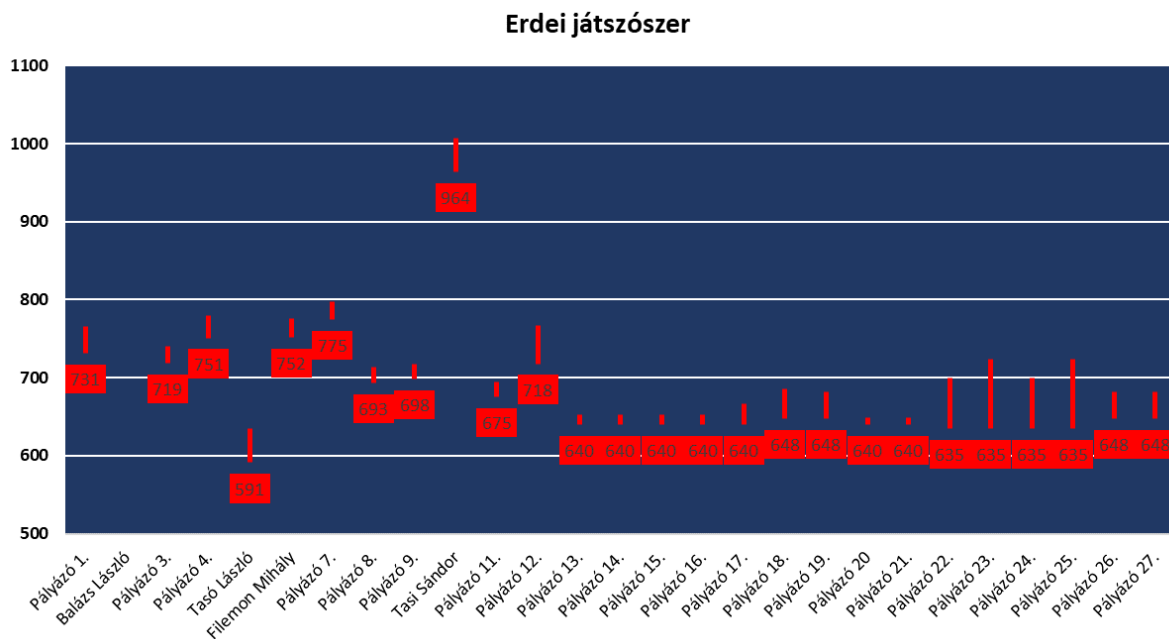
A Hatóság megállapította, hogy annak ellenére, hogy a projektek közeli helyszínen találhatóak, közel azonos időben, azonos a kivitelező vállalkozás építésével, a projektekben szereplő berendezések bekerülési költsége nagy szórást mutat, így a túlárzás gyanúja felmerül.

1.sz. grafikon: Erdei bútorgarnitúra árkülönbségei (eFt)



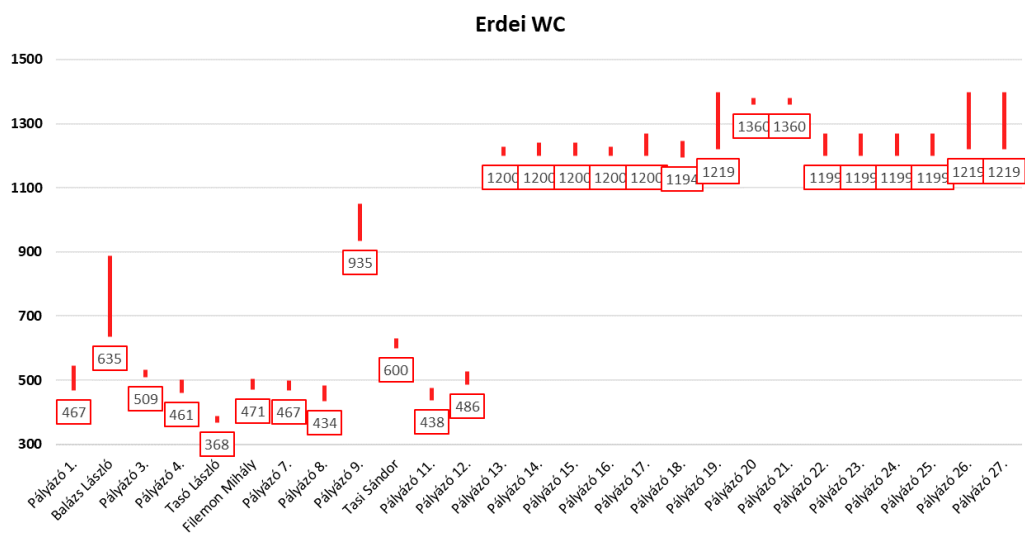
Az 1. sz. grafikon szerint az erdei bútorgarnitúra esetében egyes pályázói kör tagjai ÉNGY szerinti árat használtak HCInternational Kft. erdei bútorgarnitúra termékére. Más ajánlatok legkisebb árai az ÉNGY-ben rögzített árhoz képest akár 54%-kal alacsonyabb árakat is tartalmaztak.

2. sz. grafikon: Erdei játszószer árkülönbségei (eFt)

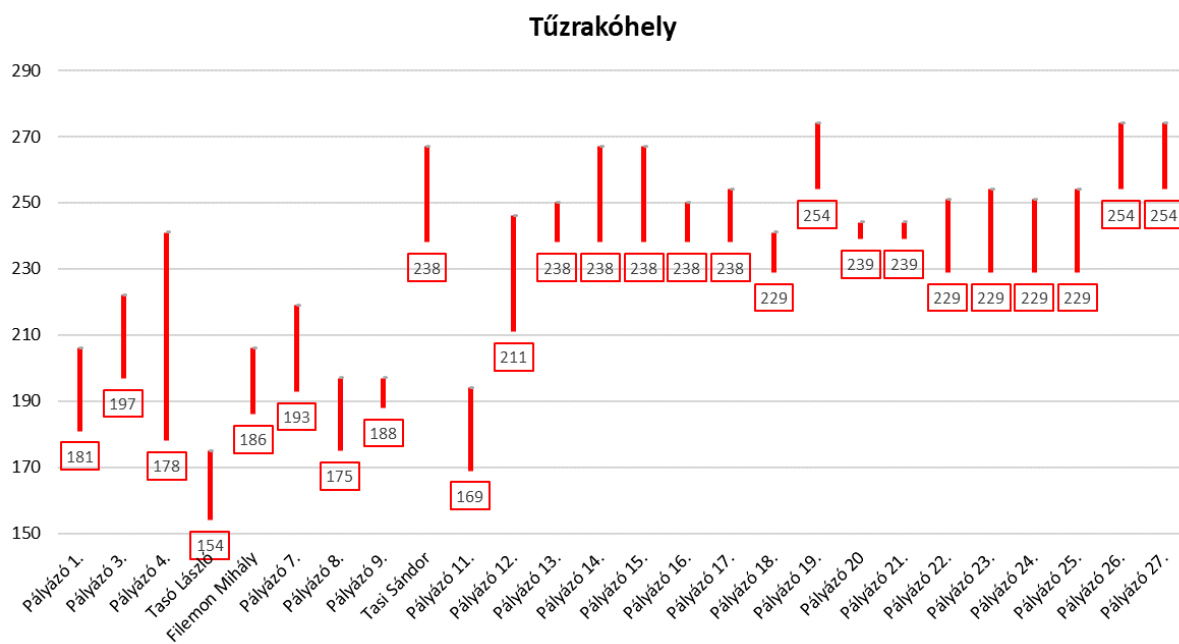


A 2. sz. grafikon szerint az erdei játszószer (2 termék átlagáron) esetében HCInternational Kft. ajánlataiban is nagy mértékű szórás azonosítható.

3. sz. grafikon: Erdei WC árkülönbségei (eFt)

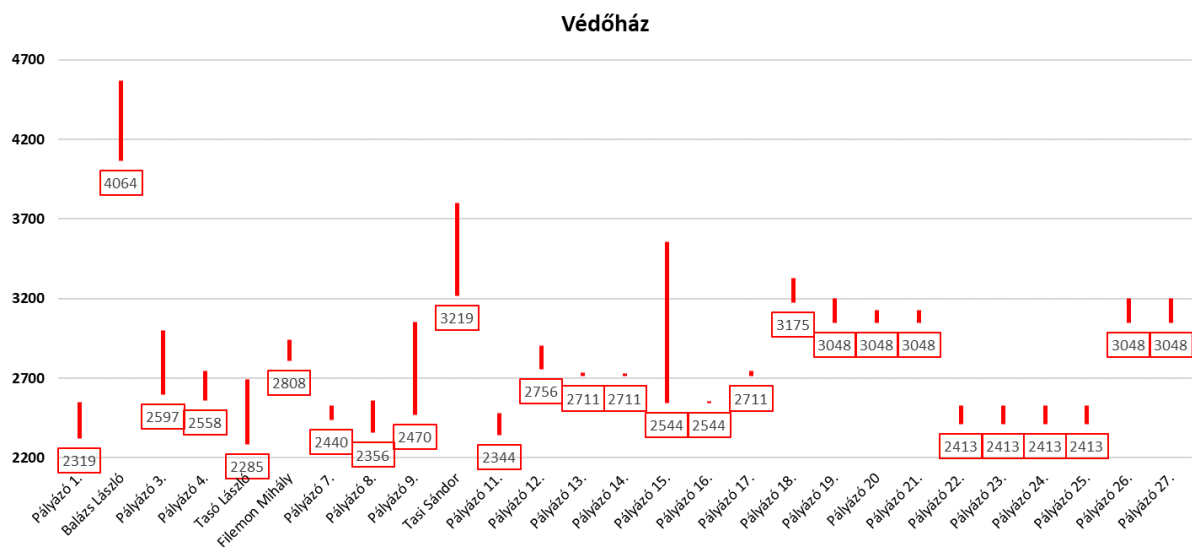


4. sz. grafikon: Tűzrakóhely árkülönbségei (eFt)



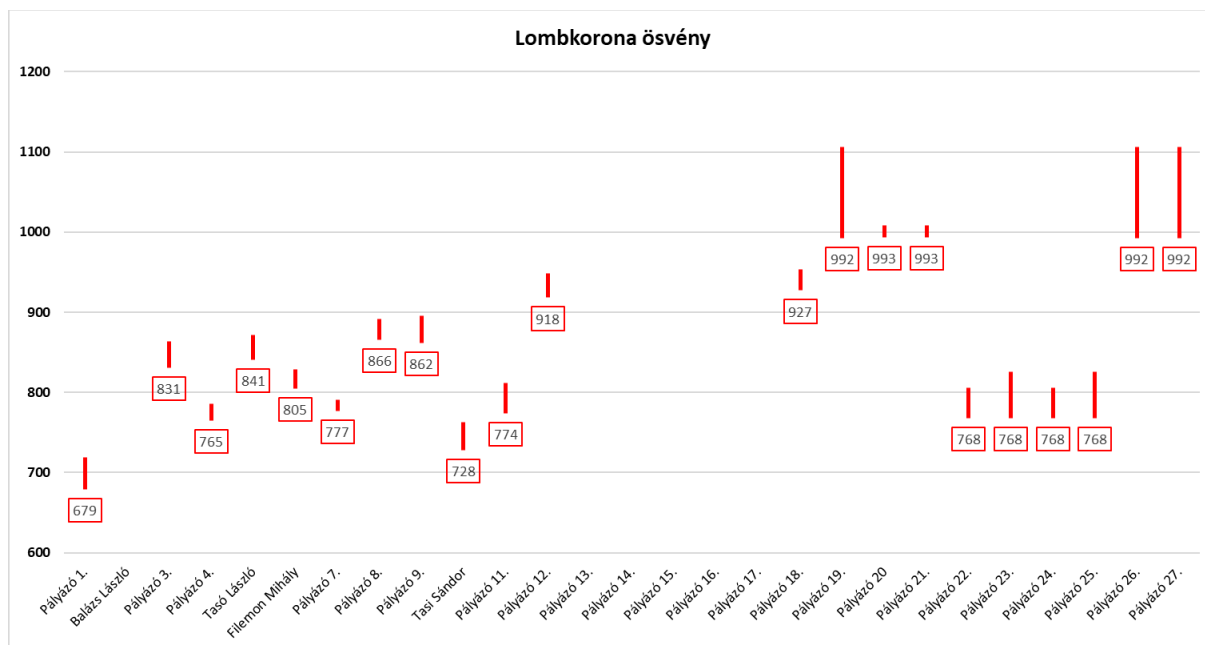
A 3. és 4. sz. grafikon szerint az erdei WC és a tűzrakóhely esetében is jelentős árkülönbségek azonosíthatóak.

5. sz. grafikon: Védőház árkülönbségei (eFt)



Az 5. sz. grafikonon a védőház esetében az árak többnyire egy adott érték körül szóródnak, de azonosíthatók kiugró árazás, valamint csoportos árazások is.

6. sz. grafikon: Lombkorona ösvény árkülönbségei (eFt)



A 6. sz. grafikonon a lombkorona tanösvény árai folyóméterre vetítve láthatóak, amelyen az árak szórása is azonosítható.

Az árajánlatok vizsgálata alapján – figyelemmel az előzőekben feltüntetett grafikonok tartalmára is – összességében a következő megállapítások tehetők:

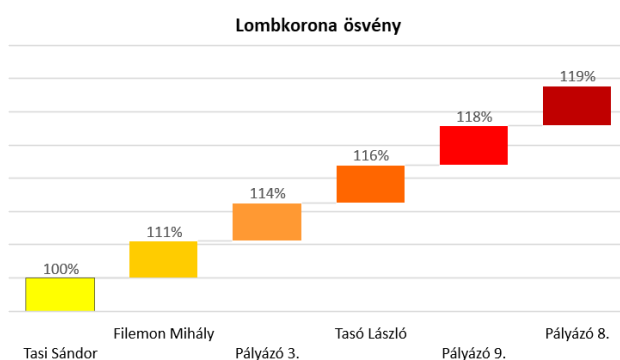
- az ugyanolyan műszaki paraméterekkel rendelkező egyes közjóléti berendezések árai az árajánlatokban jelentős – akár 30-60%-os – eltérést mutatnak, ezért az árajánlatok gyakorlatilag nem alkalmasak, vagy egy széles sávban alkalmasak csak a piaci ár igazolására, továbbá az árajánlatadó vélhetően az árajánlatkérő szempontjai szerint képezte az árajánlatban feltüntetett árakat,
- az egyes pályázónak adott 3 árajánlat tartalma jellemzően nem tér el egymástól, az árajánlatok kis különbséggel tartalmazzák egy adott közjóléti berendezés árait, azaz az árajánlatok vélhetően az árajánlatkérő szempontjai szerint kerültek rögzítésre az árajánlatokban,
- az ugyanolyan műszaki paraméterekkel rendelkező közjóléti berendezések árajánlatokban rögzített ára a beazonosított pályázói körökhöz (típusprojekthez) igazodik, és a közjóléti berendezések árai az azonosított pályázói köröknek megfelelően jellemzően eltérnek, ami megkérdőjelezi az árajánlatot adó cégek egymástól és kedvezményezettől való függetlenségét.

A fenti megállapítások a támogatói okirattal rendelkező projektek esetében is igazak. Az elemzett projektek közül a támogatói okirattal elbírált projektek közül Balázs László, Pályázó 3., Tasó László, Filemon Mihály, Pályázó 8., Pályázó 9. és Tasi Sándor esetében a nyertes – azaz legkisebb – ajánlati árának egymáshoz viszonyított arányát az alábbi 7. sz. grafikonok mutatják.

7. sz. grafikonok: Nyertes projektek ajánlati árainak egymáshoz viszonyított aránya (%)







8. sz. grafikon: Lombkorona ösvény ajánlati árainak különbsége (%)






Megállapítható, hogy ugyanazon műszaki paraméterekkel és jellemzőkkel, azonos tervrajzzal és műszaki leírással rendelkező közjóléti berendezések ára között akár 50–70%-os eltérések is előfordulnak. Az egyedi árak ilyen mértékű eltérése alapján megállapítható, hogy az árajánlatok nem biztosították a piaci árak való megfelelést, valamint az irányító hatóság a piaci árra vonatkozóan hatékony kontrollt – az egyedi projekthez csatolt árajánlatok vizsgálatán kívül – vélhetően nem érvényesített. A lombkorona tanösvény árában nagymértékű eltérés ugyan nem látható, azonban annak összege általában a projekt összköltségének 80%-a körül alakult, így annak a piaci ártól való kisebb mértékű eltérése is jelentősen befolyásolta a projekt értékét. Figyelemre méltó továbbá, hogy az egyedi árak ilyen jellegű eltérése ellenére mindegyik támogatott projekt összköltsége az igényelhető támogatás legmagasabb összegéhez – a Felhívásban rögzített támogathatósági intenzitásra is tekintettel – igazodva 80–80,4 millió Ft körül alakult.

II.2.11 A projektek megvalósításának képei





1. sz. képek: Kerékpártámasz

Filemon Mihály	Tasi Sándor	Tasó László	Balázs László
			
19eFt/db	24eFt/db	15eFt/db	29eFt/db
190eFt/10db	240eFt/10db	150eFt/10db	290eFt/10db

2. sz. képek: Tájékoztató tábla – interaktív

Filemon Mihály	Tasi Sándor	Tasó László	Balázs László
			
294eFt/db	378eFt/db	241eFt/db	213eFt/db
1.176eFt összesen	1.512eFt összesen	964eFt összesen	852eFt összesen




3. sz. képek: Tűzrakóhely

Filemon Mihály	Tasi Sándor	Tasó László	Balázs László
			
197eFt/db	241eFt/db	178eFt/db	758eFt/db (2 paddal együtt)





4. sz. képek: Akadálypálya

Filemon Mihály	Tasi Sándor	Tasó László
		
787eFt/db	978eFt/db	580eFt/db

5. sz. képek: Kombinált nyújtópad








Filemon Mihály	Tasi Sándor	Tasó László
		
684eFt/db	869eFt/db	573eFt/db

6. sz. képek: Erdei WC

Filemon Mihály	Tasi Sándor	Tasó László	Balázs László
			
475eFt/db	1.222eFt/db	372eFt/db	787eFt/db

Megállapítható, hogy az erdei WC a vizsgált projektekben a tervdokumentációnak megfelelően gyakorlatilag azonos műszaki tartalommal valósult meg, de egymástól jelentősen eltérő árakon.

7. sz. képek: Védőház

Filemon Mihály	Tasi Sándor	Tasó László	Balázs László
			
			
<p>2.841eFt/db</p>	<p>3.235eFt/db</p>	<p>2.295eFt/db</p>	<p>4.763eFt/db</p>
<p>zsindelytető, lambéria, 4db asztal, 8db pad</p>	<p>zsindelytető, lambéria 4db asztal, 8db pad</p>	<p>fatető, látványos lambéria 4db asztal, 8db pad</p>	<p>cseréptető, lambéria nélkül 4db asztal, 8db pad</p>

Megállapítható, hogy a teljesen azonos tervrajzok és tervdokumentáció ellenére a műszaki megvalósítás számos eltérést mutat (tető típusa és fajtája, lambériázás, felületkezelés) és az árak között is jelentős eltérések láthatóak, ugyanakkor az árak eltérését a műszaki tartalom különbözősége nem indokolja.

8. sz. képek: Lombkorona tanösvény

Filemon Mihály	Tasi Sándor	Tasó László
		
<p>805eFt/fm</p>	<p>729eFt/fm</p>	<p>843eFt/fm</p>
<p>64,4mFt</p>	<p>58,3mFt</p>	<p>67,4mFt</p>

II.2.12 Projektek hiányos megvalósítása és a közbeszerzési eljárások

A Felhívás keretében támogatott projektek közül öt esetben került sor közbeszerzési eljárás lefolytatására. A Hatóság a közbeszerzési eljárásokat első sorban abból a szempontból vizsgálta, hogy mi az oka annak, hogy nyilvánosan meghirdetett eljárások esetén az öt eljárásból négy eljárásban ugyanaz a gazdasági szereplő lett az eljárás nyertese, illetve, hogy a kiírásokban megfogalmazott elvárások miként vezettek az érdeklődő gazdasági szereplők korlátozásához, a verseny befolyásolásához.

Mindezen túl összehasonlításra került a közbeszerzési eljárás során kiírt műszaki tartalom a Támogató Okiratban vállaltakkal, melynek kapcsán megállapítható, hogy:

- két kedvezményezett esetében a projekt része volt 4 db erdei bútorgarnitúra és 4 db erdei pad beszerzése, valamint a helyszínrre történő elhelyezése. Az Ajánlati Felhívás II.2.4) pontja szerint a közbeszerzés mennyisége azonban nem tartalmazza a 4db erdei bútorgarnitúra és a 4db erdei pad beszerzését és a helyszínrre történő elhelyezését. A műszaki dokumentációban található fájl „*interaktív tábla, tűzrakóhely, kerékpártámasz, erdei bútor garnitúra, pad (1).docx* elnevezéssel, amiben szerepel az erdei bútorgarnitúra és pad műszaki leírása, de azok mennyiségére nincs adat. Az erdei bútorgarnitúrával vagy paddal kapcsolatos tételeket a kapcsolódó tervezői költségbecslés sem tartalmazza. A nyertes ajánlattevő ajánlata nem tartalmazza az erdei bútorgarnitúrát és a padot. Fent leírtakra tekintettel megállapítható, hogy a kifogásolt közbeszerzési eljárások műszaki tartalma nem egyezik a Támogatói Okiratban vállaltakkal.
- egy kedvezményezett esetében megállapítható, hogy szintén a projekt része volt 4 db erdei bútorgarnitúra és 4 db erdei pad beszerzése, valamint a helyszínrre történő elhelyezése. Az Ajánlati Felhívás II.2.4) pontja szerint a közbeszerzés mennyisége nem tartalmazza a 4db erdei bútorgarnitúra és a 4db erdei pad beszerzését és a helyszínrre történő elhelyezését. A műszaki dokumentáció ugyanakkor tartalmazza a közjóléti engedélyezési tervet, amiben szerepel a 4 db erdei bútorgarnitúra és a 4 db erdei pad, azonban a műszaki paramétereikről itt sem szerepel leírás. A műszaki leírásban szerepel továbbá egy árazatlan költségvetés és eszközlista, ami úgyszintén tartalmazza ezen tételeket. A nyertes ajánlattevő ajánlatában szerepel a 4 db erdei bútorgarnitúra és a 4 db erdei pad is.

A Hatóság összehasonlította a projektek támogatói okiratban vállalt műszaki tartalmát, a közbeszerzési eljárások ajánlati felhívásában kiírt műszaki tartalommal, különös tekintettel az erdei bútorgarnitúra és a pad berendezések vonatkozásában. Összességében elmondható, hogy a közbeszerzési eljárás műszaki tartalma több kedvezményezett esetében nem egyezik meg a pályázat során vállalt műszaki tartalommal.

Vizsgálatra kerültek továbbá az egyes projektek során lefolytatott közbeszerzési eljárások is, melyek során az eljárás kiírói – Gyöngyös Város Önkormányzata kivételével – a kiírás fel-

tételeinek az elvárt nyertes ajánlattevő képességeihez való igazítása érdekében valószínűsíthetően ugyanazzal a piaci szereplővel egyeztettek. Ez a Kbt. alapelvein túl az összeférhetlenségi szabályokba is ütközik.

A kiírások megfogalmazása és egyező vagy majdnem egyező feltételrendszere a kiírók közötti előzetes egyeztetésre enged következtetni. Több eljárás ugyanahhoz a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadóhoz is kötődik.

A közbeszerzés tárgyának meghatározása a részajánlat kizárásával együtt, az összetett alkalmassági feltételekkel és a kialakított értékelési szempontrendszerrel vezethetett a verseny hiányához. Az öt kiírás közül négyet a HCInternational Kft. nyert meg.

A Hatóság álláspontja szerint a kiírások összetett, a nyertes számára kedvező feltételrendszerével érték el az ajánlatkérők az ajánlattevők körének szűkítését.

A Hatóság álláspontja szerint magas a kockázata annak, hogy sérültek a közbeszerzési törvény összeférhetlenségi szabályai is azáltal, hogy HCInternational Kft. támogatásra irányuló pályázatok egy részéhez árajánlatot adott, illetve az általa gyártott erdei tornaszerek és erdei játszószerkek szerepeltek, mint megvalósítandó közjóléti berendezés a benyújtott pályázatok jelentős részében. Ez alapján nagy a valószínűsége annak, hogy a közbeszerzési eljárásokat megelőzően releváns információkkal rendelkezett a megvalósítandó feladatokról. Az esetek többségében a nyertes ajánlattevő az eljárás becsült értékével szinte teljesen megegyező vagy ahhoz nagyon közeli ajánlati árral tett ajánlatot. Ez az ajánlatkérővel való előzetes egyeztetésre, a verseny szempontjából releváns információkkal való előzetes rendelkezésre utal.

III. Intézkedések

A Hatóság az Eufetv. 24. § (3) bekezdése alapján a feltárt szabálytalansági gyanúk kapcsán felhívja az érintett irányító hatóságot arra, hogy 7 kedvezményezett esetében folytasson le szabálytalansági eljárást, tekintettel az alábbi esetekre:

- a projekt olyan területen valósul meg, ahol, és amelynek közvetlen közelében üzlet-szerű turisztikai jellegű gazdasági tevékenység folyik, ezért a támogatott projekt célja ellentétes a Felhívás 1.1 pontjában megfogalmazott céllal,
- a támogatási kérelemhez mellékelte árajánlatok tekintetében nem valósult meg az ajánlattevői függetlenség követelménye,
- számos körülmény utal a kedvezményezettek, az árajánlatot adó gazdasági szereplők, valamint a közbeszerzési eljárások során nyertes ajánlattevő közötti összefüggésre és együttműködésre, amely felvetette a projektek során tervezett, illetve kivitelezett közjóléti berendezések árainak piaci ártól való eltérése megalapozott gyanúját,
- a támogatott projekt a megvalósítási helyszín tulajdonosának, a támogatási kérelem elkészítésében és menedzselésében közreműködő személynek az érdekeit szolgálja, akinek felmerülhet az összeférhetetlensége.

A Hatóság az Eufetv. 24. § (3) bekezdése alapján felhívja az érintett irányító hatóságot arra, hogy vizsgálja felül a korábban lefolytatott szabálytalansági eljárásának eredményét, tekintettel a szándékos elkövetésre okot adó körülményre, így a 272/2014 Korm. rendelet 164. § (3) e) pontja szerinti támogatási rendszerből történő kizárás alkalmazhatóságára.

IV. Eljárások kezdeményezése

IV.1. Feljelentés-tétel kezdeményezési lehetőség az eljárásra hatáskörrel rendelkező hatóságoknál

A Hatóság a vizsgálat során észlelt és a jelentésben értékelt körülmények alapján az Eufetv. 24. § (1) bekezdése szerinti jogkörében feljelentést tesz ismeretlen tettes ellen a Btk. 396. §-a szerinti költségvetési csalás bűntette, valamint a Btk. 420. §-a szerinti versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban bűntette, valamint a Btk. 345. §-a szerinti hamis magánokirat felhasználásának a vétsége miatt.

IV.2. Gazdasági Versenyhivatal eljárásának kezdeményezése

A Hatóság a vizsgálat során feltárt bizonyítékok alapján az Eufetv. 24. § (2) bekezdése szerinti jogkörében versenyfelügyeleti eljárás megindítását kezdeményezi a Gazdasági Versenyhivatalnál.

V. Ajánlások

V.1. Az egyes projektek műszaki indokoltsága és szükségessége ellenőrzésére – preventív jelleggel – az irányító hatóság dolgozzon ki olyan kontrollrendszer(ek)e)t, amely(ek) már a pályázatok, támogatási kérelmek értékelési fázisában biztosítja:

V.1.1. a Felhívás célkitűzéseivel összhangban nem álló tartalmi elemeket tartalmazó, illetve a nem támogatható tevékenységeket tartalmazó pályázatok kiszűrését / feltárását,

V.1.2. a megvalósítás helyszínéül szolgáló ingatlanok előzetes helyszíni ellenőrzése során a Projekt-előkészítő tanulmányban foglaltak, valamint a Támogatási kérelemben szereplő műszaki tartalmak validálását,

V.1.3. a beruházások szükségességét alátámasztó dokumentumok érdemi és független műszaki – szakmai felülvizsgálatát.

V.2. Az irányító hatóság alakítson ki olyan kontrollrendszert, amely a projektek megvalósulási fázisában biztosítja a megkezdett, illetve a megvalósult beruházások tekintetében a Támogatási szerződésben meghatározott műszaki-szakmai követelmények érvényesülését.

V.3. A Hatóság elkötelezett az egyenlő bánásmód elve mellett, így azt javasolja az irányító hatóságnak, hogy hozzon olyan intézkedéseket, illetve határozzon meg egy olyan eljárásrendet, amely biztosítja, hogy a jövőben csak olyan Felhívást tegyen közzé, amelyben a megvalósítási helyszínre, valamint a beszerzett berendezésekre/eszközökre vonatkozó elvárások jól behatárolhatóak és azok mindenki számára érthetőek és elérhetőek. A Hatóság álláspontja szerint a Felhívásban alkalmazott általános fogalmak és meghatározások magában hordozzák annak a veszélyét, hogy túl tág teret biztosítanak az irányító hatóság számára azok értelmezésére, ezáltal nem biztosítják az egyenlő elbírálást a támogatási kérelmet benyújtóknak.

V.4. A Hatóság felhívja az irányító hatóság figyelmét, hogy a hiánypótlások esetében minden esetben a 272/2014 (XI. 5) Korm.rendeletben foglaltak szerint járjon el. Ha a jogszabályban nem rögzített módon kerül kiküldésre az ismételt vagy a többszöri hiánypótlás, az sérteti az egyenlő bánásmód elvét.

V.5. A Hatóság álláspontja szerint a közjóléti célú beruházások esetén az irányító hatóság részéről minden esetben történjen meg annak vizsgálata, hogy a beruházások ténylegesen a közjólétet, valamint a környezeti célokat szolgálják-e, egységnyi ráfordítással a lehető legnagyobb hasznosságot eredményezik-e, illetve, hogy azok hasznosulnak-e egyáltalán, és, amennyiben igen, mily módon hasznosulnak.

V.6. A Hatóság álláspontja szerint, ahol a szándékos szabálytalanság elkövetésének lehetősége felmerül, abban az esetben annak minden esetben meg kell jelennie a szabálytalansági eljárás során döntést hozó javaslatában a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 164. § (7) bekezdésének megfelelően, amely javaslatról a fejezetet irányító szerv vezetője dönt. Továbbá szükséges, hogy az irányító hatóság minden szabálytalansági eljárás során vizsgálja

meg a szándékos elkövetésre okot adó körülmény esetében a támogatások igénybevételeből történő kizárásának a lehetőségét.

V.7. A Hatóság felhívja az irányító hatóság figyelmét arra, hogy a potenciális visszaélések lehetséges körülményeit körültekintőbben vizsgálják, különös tekintettel az ugyanolyan helyesírási hibákra, az egy ajánlaton belül megjelenő eltérő betűtípusokra, továbbá a mozgatható pecsétkekre, aláírásokra, további egyezőségekre. A Hatóság javasolja a visszaélési kockázatok felmérést és a részletes csalásmegelőzés beépítését az irányító hatóság eljárásrendjébe az ajánlatok vizsgálata tekintetében.

V.8. A Hatóság felhívja az irányító hatóság figyelmét arra, hogy szervezzen az irányító hatóság munkatársai részére, különös tekintettel a támogatói döntések meghozatalában résztvevő ügyintézők számára, oktatásokat, belső képzéseket, amelyek biztosíthatják a jogszabályoknak történő megfelelést, valamint az egységes és szakszerű eljárás lefolytatását. Az oktatásokhoz integritás tanácsadó bevonása is szükséges lehet.