

Gazdasági Versenyhivatal
1054 Budapest, Alkotmány u. 5.
Telefon: (06-1) 472-8851 Fax: (06-1) 472-8905
E-mail: ugyfelszolgalat@gvh.hu
www.gvh.hu

Kartellgyanús közbeszerzés?

Az ajánlatkérők lehetőségei
a kartellek kiszűrésére és megelőzésére



A Gazdasági Versenyhivatal (GVH) kiemelt feladatának tekinti a közbeszerzési kartellek elleni harcot.

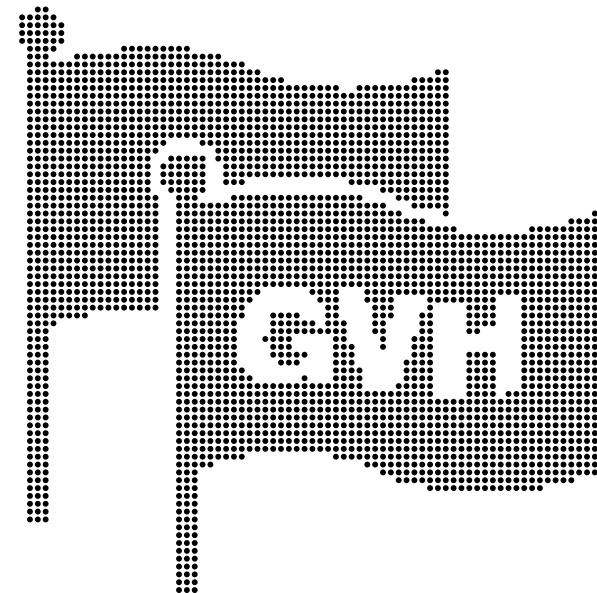
Természetes szövetségeseink az ajánlatkérők, akik a közbeszerzési eljárás gondos kialakításával csökkenthetik annak veszélyét, hogy az ajánlattevők, vagy egy részük kartellezzen, továbbá észlelhetik a kartellre utaló jeleket, és felhívhatják rájuk a GVH figyelmét.

Mindezt a közbeszerzési törvény köteleességükké is teszi, egyrészt a verseny tisztaságával kapcsolatos alapelvi rendelkezés révén, másrészt azáltal, hogy az ajánlatkérő köteles értesíteni a GVH-t a kartellgyanúról.

A kartellek visszaszorítása közös feladatunk.

E kiadvány segít a közbeszerzési kartellek megelőzésében, valamint a kartellgyanúra okot adó körülmények azonosításában, továbbá abban, hogy megfelelő esetekben és módon forduljon a GVH-hoz. Még többet tudhat meg minderről a GVH tananyagából és a hozzá kapcsolódó képzésből (részletek a kiadvány végén).

Kiadványunk a közbeszerzésre és az azzal foglalkozókra összpontosít. A mondanivaló jelentős része azonban egyéb tenderekre is igaz, és így ezek kiírói számára is hasznos.



Kartell – lopás fényes nappal

A verseny a vevők legjobb barátja: a versenynek kitett vállalatok igyekeznek minél jobb ajánlatokat adni, vevőiket minél jobban kiszolgálni, hogy megszerezzék és megtartsák őket. A verseny általában kedvezőbb árakhoz, nagyobb választékhoz és innovációhoz vezet, korlátozása rendkívül káros.

A kartell a versenytársak jellemzően titkos szövetsége a verseny korlátozására vagy kiiktatására. Sokféle változata van; árkartellben a kartelltagok együttműködése közvetlenül áraikra vonatkozik; piacfelosztáskor elosztják egymás között a vevőket, a földrajzi területeket vagy a terméktípusokat.

A kartell célja és legtöbbször hatása a verseny mellett érvényesülőnél rosszabb üzlet a vevők számára anélkül, hogy utóbbiak bármit kapnának cserébe. A kartell a legsúlyosabb versenyjogi jogsértés, és kartell ügyekben születtek a GVH által kiszabott legnagyobb bírságok.

Bírósági ítéletekben foglalt kiindulópont

„...azon követelmény, hogy a vállalkozások piaci döntéseiket önállóan hozzák meg, mellőzve a versenytársaikkal akarategységben tanúsított piaci magatartást.”

Közbeszerzési kartell – lopás a közösből

Közbeszerzési kartellról akkor beszélünk, ha a kartellezés közbeszerzési eljárás során valósul meg. Számos változata van, de lényeg ugyanaz: a közbeszerzés drágul, hatékonysága romlik.

A vesztes az adófizető polgár.

A közbeszerzési kartell nagyfokú veszélyességét jelzi a társadalomra az is, hogy – a versenyjogi tilalom és szankciók mellett – a Büntető Törvénykönyv szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekményeknek minősíti.

Közbeszerzési kartellek néhány változata

■ Körbenyerés

Mindig más ad nyerő ajánlatot, a nyertesség előre leosztottan körbejár a kartelltagok között.

■ Ajánlat visszatartás

Csak a kartell által „nyertesnek kijelölt” ajánlattevő tesz érvényes ajánlatot, míg a többi kartelltag nem tesz ajánlatot vagy szándékosan érvénytelen ajánlatot tesz, esetleg később ezzel egyenértékűen viselkedik (pl. visszalép vagy nem teljesít hiánypótlást).

■ Színlelt ajánlattétel

Csak a kartell által „nyertesnek kijelölt” ajánlattevő tesz érvényes ajánlatot, míg a többi kartelltag szándékosan eleve versenyképtelen ajánlatot tesz.

■ Közös ajánlattétel (konzorcium) és alvállalkozói szerződések

Akkor korlátozzák a versenyt, ha a résztvevők önállóan is képesek lennének a feladat elvégzésére. Egyéb esetekben akár erősíthetik is a versenyt, növelve a résztvevők számát.

A különféle változatok gyakran kombinálódnak.

Közbeszerzés és versenyjog

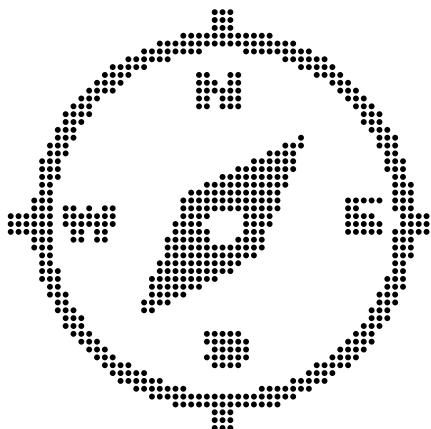
A versenytörvény hatálya és a GVH hatásköre a közbeszerzési kartellekre is kiterjed, függetlenül attól, hogy a közbeszerzést külön törvény is szabályozza. A versenytörvény megsértésekor a GVH, míg a közbeszerzési törvény megsértésekor a Közbeszerzési Hatóság jár el.

A versenyszempontok és a versenyjogi szabályok ugyanakkor a közbeszerzési törvény alkalmazásában is fontos szerepet játszanak mind az alapelvek, mind a tételes rendelkezések szintjén.

A versenybarát közbeszerzés nem bónusz, hanem alapkövetelmény – és aktív ajánlatkérői hozzáállást kíván.

Az alapelvi rendelkezés szerint az ajánlatkérőnek biztosítania kell a verseny tisztaságát – például az ajánlati felhívás közzétételkor és a részvételi feltételek kialakításakor. A tételes rendelkezések legfontosabbika, hogy az ajánlatkérő köteles jelezni a GVH-nak, ha az eljárás során kartellt észlel vagy komolyan gyanít.

Az ajánlatkérők tehát csak úgy tudnak megfelelni a közbeszerzési törvény rendelkezéseinek, ha a közbeszerzési eljárásban végig szem előtt tartják a verseny szempontjait és a versenytörvény rendelkezéseit.



A közbeszerzési törvény néhány kapcsolódó rendelkezése

2. § (1) A közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő köteles biztosítani ... a verseny tisztaságát ...

36. § (2) Amennyiben az ajánlatkérő az adott közbeszerzési eljárás során a [kartelltilalom] ... nyilvánvaló megsértését észleli vagy azt alapos okkal feltételezi, köteles azt ... jelezni a Gazdasági Versenyhivatalnak.

75. § (2) Az ajánlatkérő eredménytelenné nyilváníthatja az eljárást, ha

c) valamelyik ajánlattevő vagy részvételre jelentkező az eljárás tisztaságát vagy a többi ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező érdekeit súlyosan sértő cselekményt követ el;

2015. évi CXLI. törvény a közbeszerzésekről

A kartell nem egyenlő a korrupcióval

Közbeszerzésben a kartell és a korrupció gyakran összefonódik, de nem minden közbeszerzési korrupció kapcsolódik kartellhez. Ha például az egyik ajánlattevő pénzt ígér az ajánlatkérő valamelyik munkatársának, hogy fontos információt szivárogtasson ki neki, az korrupciós kísérlet, de önmagában még nem kartell (nem vesz részt benne több versenytárs).

Hasonló eset, ha valamelyik ajánlattevő pénzért előnyt kér az elbíráláskor, esetleg a részvételi feltételeket, vagy a projekt műszaki tartalmát szeretné a maga számára kedvező módon befolyásolni anyagi ellenszolgáltatásért.

Az ilyen tisztán **korrupciós esetekkel nem a GVH**, hanem más hatóságok foglalkoznak.

Gyanús jelek – mire figyeljen?

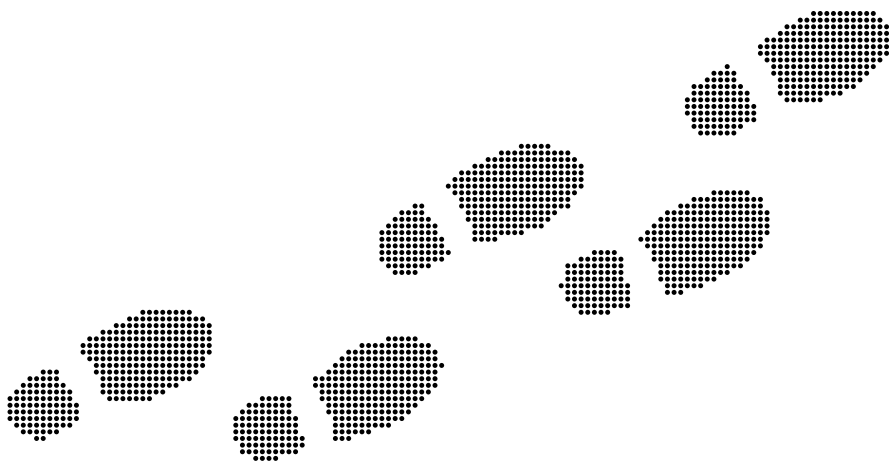
A kartellek sokszor a vevők számára is észrevétlenek, hiszen többnyire titokban működnek. A közbeszerzési kartelleknek ugyanakkor gyakori vevőlejárói olyan jellegzetes mintázatok és jelek, amelyeket az ajánlatkérő észlelhet, és amelyek alapján kartellgyanú vetődhet fel.

A kartellek nyomokat hagynak.

Közülük néhány már egyetlen tendernél is gyanút kelt. Ilyen az ajánlattevők közötti kapcsolattartás a közbeszerzési eljárással összefüggésben, vagy olyan alvállalkozói kapcsolatok, amelyek nehezen egyeztethetők össze a független ajánlattétellel (például a vesztesek későbbi bevonása alvállalkozóként).

Más jelek és mintázatok csak több tender nyomán érhetők tetten, ilyen lehet például az ajánlatok hirtelen romlása vagy egységesülése a korábbiakhoz képest, vagy egy piacfelosztást sejtető séma megjelenése a tenderesésekben.

Ugyancsak árulkodók (már egyetlen tendernél) a formai azonosságok, a szélsőséges (részletekbe menő és indokolatlan) tartalmi egyezések, valamint a túlságosan szabályos eltérések.



Komoly gyanúra okot adó jelek és mintázatok (már egyetlen tender esetén)

- Bármilyen, az ajánlattevők közötti megállapodásra utaló, szóbeli vagy írásos hivatkozás.
- Az ajánlattevők olyan kijelentései, amelyek arra utalnak, hogy egyes cégek nem értékesítenek adott földrajzi területeken vagy adott vásárlóknak.
- Az ajánlattevők olyan kijelentései, amelyek arra utalnak, hogy egy terület vagy egy ügyfél másik beszállítóhoz „tartozik”.
- Az ajánlattevők arra utaló kijelentései, hogy valamelyik ajánlat jelképes vagy színlelt.
- A versenytársak rendszeresen találkoznak a tenderrel összefüggésben, vagy megbeszéléseket tartanak az ajánlattételi határidő lejárta előtt.
- Az ajánlattevők olyan kijelentései, amelyek a versenytársak árazásával vagy ajánlataival kapcsolatos, nem nyilvános adatok ismeretét jelzik. / Az egyik (vagy akár több) ajánlattevő ismereteket árul el versenytársai pályázatáról a tenderbontás előtt.
- Az ajánlattevők olyan kijelentései, amelyek az adott cég sikerével vagy kudarcával összefüggő előzetes ismereteket jeleznek olyan eljárásban, amelynek eredményét még nem tették közzé.
- Két vagy több vállalat közös ajánlatot tesz, annak ellenére, hogy képesek lettek volna önálló ajánlatot adni.
- A nyertes ajánlattevő bevonja a vesztes ajánlattevőket vagy egy részük alvállalkozóként.
- Egy vagy több ajánlattevő visszavonja az ajánlatát (vagy a döntés felülvizsgálatára vonatkozó kérelmét), majd a nyertes ajánlattevő alvállalkozóként vonja be őket a teljesítésbe.
- A nyertes ajánlattevő nem köti meg a szerződést, később azonban alvállalkozóként részt vesz annak teljesítésében.
- Az ajánlattevők olyan kijelentései, amelyekben áraikat azzal magyarázzák, hogy azok összhangban vannak „az iparági ajánlott árakkal”.

Komoly gyanúra okot adó jelek és mintázatok (több tender esetén)

- Az árajánlatok költségekkel nem magyarázható, hirtelen és egyidejű emelkedése.
- A korábbiak alapján várt árendgmények váratlan eltűnése.
- Hasonló árazás, ha az ajánlattevői árak hosszabb ideje nem változtak, vagy az ajánlattevői árak korábban egymástól eltértek.
- Az árajánlatok jelentős csökkenése a korábbi szinthez képest egy új vagy nem rendszeres ajánlattevő megjelenését követően (különösen, ha az ajánlattevők száma közben nem változott jelentősen, vagy ha a nyertes egyébként nem új piacra lépő).
- A nyertes ajánlatok valamilyen földrajzi rendszerezettséget mutatnak. Egyes vállalatok csak olyan ajánlatokat tesznek, amelyekkel csak egy adott földrajzi területen nyernek.
- Úgy tűnik, hogy egyes vállalatok sorban egymás után nyernek (nem jellemző az újranyerés azelőtt, hogy a többiek is sorra kerülnének).
- Valamely ajánlattevő árajánlata jóval magasabb egy adott szerződés esetében, mint ugyanazon ajánlattevő árajánlata más hasonló szerződések esetén.
- A rendszeres ajánlattevők nem tesznek ajánlatot egy olyan esetben, amikor arra számítani lehetett volna, más esetekben viszont továbbra is rendszeresen adnak ajánlatokat.

Mit tegyen, ha kartellt észlel vagy komolyan gyanít?

Az itt bemutatott, komoly kartellgyanúra okot adó jelek és mintázatok észlelését követően forduljon a GVH-hoz. **Legjobb, ha közvetlenül a GVH Felderítő Irodájával veszi fel a kapcsolatot** telefonon vagy emailben. Név nélküli kapcsolatfelvételt tesz lehetővé a Kartell chat (részletek a kiadvány végén).

A GVH-val folytatott tisztázó egyeztetés a szükséges további teendőket is érintheti. Elképzelhető, hogy segítheti a GVH-t a gyanú tisztázásában is (például további, körütekintő tájékozódással). Az is fontos, hogy ajánlatkérői kötelezettségeinek úgy tegyen eleget, hogy azzal ne veszélyeztesse indokolatlanul a kartellfelderítést.

A kartellgyanú jelentkezésétől rögzítse gondosan írásban, és őrizze meg az ajánlattevőkkel folytatott valamennyi kommunikációját. (Legjobb, ha mindig ezt teszi, kartellgyanútól függetlenül.) A szóbeli közlésekről készítsen feljegyzést, amelyből nemcsak a tartalom azonosítható, hanem a résztvevők köre és az időpont is.

Csak nekünk mondja el!

Lényeges, hogy **az ajánlattevők ne szerezzenek tudomást sem a gyanúról, sem a GVH-val történt kapcsolatfelvételtől** (illetve az erre vonatkozó szándékról). Ne próbálja az ajánlattevőkkel tisztázni a problémát, azokkal sem, akik látszólag nem, vagy látszólag nem érintettek a gyanított törvénytelen együttműködésben.

Semmiképpen se döntsön a kartellgyanú miatt a közbeszerzési eljárás eredménytelenné nyilvánításáról azelőtt, hogy a GVH-hoz fordulna.

Komoly gyanúra okot adó azonosságok, egyezések és szabályosságok (már egyetlen tender esetén is)

- Valamely ajánlattevőtől érkező ajánlat egy másik ajánlattevő levelezési cégjelzését, logóját, vízjelét, telefonszámát, faxszámát tartalmazza, vagy egyéb, a másik ajánlattevő ajánlatában szereplő sajátos részt tartalmaz.
- Különböző ajánlattevők által benyújtott iratokban hasonló hibák, pl. szokatlan vagy azonos helyeken szereplő helyesírási hibák és elírások vannak.
- Különböző ajánlattevőktől érkező ajánlatok hasonló kézírást tartalmaznak vagy írásképet mutatnak, vagy azonos irodai eszközök használatának nyomát viselik.
- Különböző ajánlattevőktől érkezett ajánlatok azonos számítási hibákat tartalmaznak.
- Különböző ajánlattevőktől érkezett ajánlatokból ugyanazon kellékek, mellékletek, igazolások hiányoznak (és ezt nem magyarázza az ajánlatkérés egyértelműségének hiánya vagy egyéb hibája).
- Különböző ajánlattevőktől érkező ajánlatok az utolsó pillanatban végrehajtott módosításokat, törléseket vagy egyéb fizikai módosításokat tartalmaznak (azonos helyeken vagy azonos módosításokat, amelyeket nem indokol a kiírás változása vagy az ajánlatkérő igényeinek módosulása).
- Több ajánlattevő teljesen egyforma, részleteiben is (indokolatlanul) azonos árakat jelöl meg.
- Valamely ajánlattevőtől érkező ajánlat kifejezetten hivatkozik a versenytársak ajánlatára.

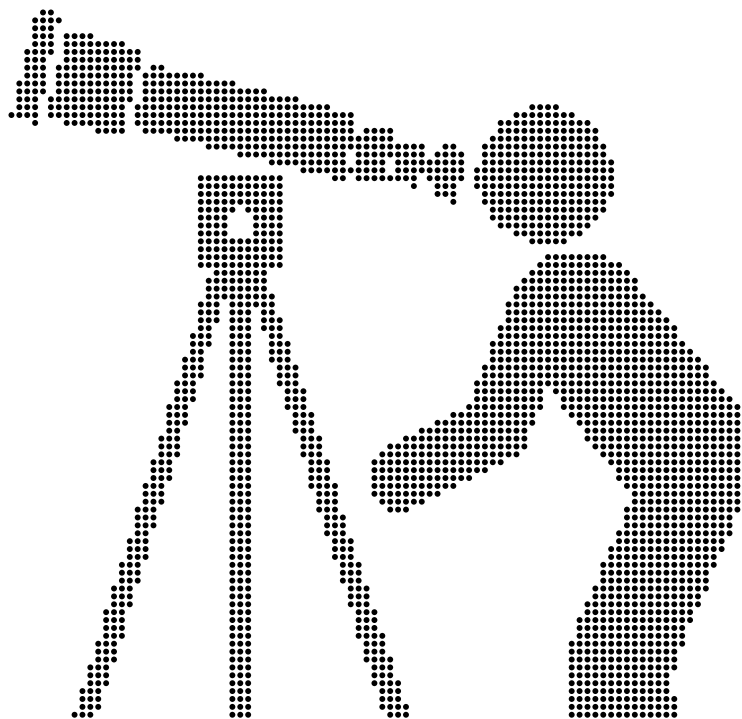
Mit tegyen „enyhe” gyanú esetén?

Léteznek „gyengébb” jelek és mintázatok is (például az ajánlati árak alakulásában megjelenő általános párhuzam, vagy nyilvánvalóan alkalmatlan ajánlattevők felbukkanása). Ezek csak halmozódva alapoznak meg komoly kartellgyanút, utóbbi hiányában pedig indokolatlan a GVH-hoz fordulni.

Tartsa nyitva a szemét!

Ellenőrizze, hogy találhatók-e további gyanús jelek és mintázatok az adott és a hasonló tenderek dokumentációjában. **Az „enyhe” gyanút se hozza az ajánlattevők tudomására.**

A gyanú jelentkezésétől rögzítse gondosan írásban, és őrizze meg az ajánlattevőkkel folytatott valamennyi kommunikációját. (Legjobb, ha mindig ezt teszi, kartellgyanútól függetlenül.) A szóbeli közlésekről készítsen feljegyzést, amelyből nemcsak a tartalom azonosítható, hanem a résztvevők köre és az időpont is. Ezek hasznosak lehetnek, ha a gyanú később megerősödik (esetleg további tenderek nyomán).



Hogyan mérsékelheti a kartellkockázatot?

A lényeg a kartellezésnek kedvező körülmények kiküszöbölése vagy mérséklése. Ezt szolgálja például a közbeszerzési eljárás olyan kialakítása, hogy az mindinkább ösztönözze az érdeemben versenyző ajánlattevők részvételét.

Ugyanilyen fontos, hogy a közbeszerzési eljárás minél kevesebb alkalmat adjon az ajánlattevők találkozására, egymás közötti kommunikációjára, egymás ajánlatának megismerésére stb.

A lehető legkisebb kartellkockázattal járó közbeszerzési eljárás megtervezése alapos előzetes tájékozódást igényelhet az érintett termékről, a potenciális ajánlattevőkről és a hasonló tenderekről.

Fontos a megelőzés.

A kartell koordinálását, a megállapodás monitorozását és az egyéb hasonló teendőket néha nem maguk a versenytársak végzik, hanem egy közülük „független” közreműködő. A közbeszerzési tanácsadók és projektmenedzserek kedvező helyzetben vannak ilyen tevékenység ellátására.

- Ne engedje át a közbeszerzési eljárás irányítását és ellenőrzését: a projektmenedzser és a tanácsadó segítő legyen, ne főnök.
- Ne dolgozzon olyanokkal, akik előre megnevezik a későbbi nyertest, garantálják, hogy a közbeszerzési eljárást később nem támadják meg, vagy azt ígérik, hogy „megoldják a versenyt”.
- Közbeszerzési tanácsadójától kérjen írásos nyilatkozatot arról, hogy az adott tenderrel összefüggésben nem dolgozik ajánlattevő(k)nek vagy lehetséges ajánlattevő(k)nek.

Ha kartell működtetésébe vagy létrehozásába próbálják bevonni, azt tekintse kartell-észlelésnek, és haladéktalanul tájékoztassa róla a GVH-t.

Néhány lehetőség az érdeemben versenyző ajánlattevők részvételének elősegítésére

- A beszerzés egészére vonatkozó ajánlat mellett tegye lehetővé a beszerzésben szereplő egyes termékek csoportjára vagy azok valamilyen kombinációjára vonatkozó részajánlat tételét is.
- Kerülje a felesleges korlátozásokat, amelyek csökkenthetik az alkalmas ajánlattevők számát. A minimum-követelményeket úgy határozza meg, hogy azok arányosak legyenek a beszerzési szerződés nagyságával és tartalmával. Ne határozzon meg a részvételt korlátozó olyan minimum-követelményeket, amelyek például az ajánlatot tevő vállalatok méretére, felépítésére vagy természetére vonatkoznak. A megkövetelt biztosítékok ne haladják meg a biztosíték céljának eléréséhez elegendő mértéket.
- Amennyiben az ajánlatok elbírálása az áron kívül más kritériumok alapján is történhet, akkor ezeket a részszerzőpontokat a tényleges súlyuknak megfelelően értékelje.

A kartellkockázatot nem tudja teljesen kiküszöbölni. Maradjon éber!

A közbeszerzési kartellkockázat csökkentéséről további információkat talál az OECD kiadványában:

Íránymutatás a közbeszerzési kartellekkel szembeni fellépéshez, OECD, 2009. február.

<http://www.oecd.org/daf/competition/guidelinesforfightingbidrigginginpublicprocurement.htm>

Dióhéjban

A közbeszerzési kartellekre jellemző jelek és mintázatok felismerhetők

Közbeszerzési kartell észlelésekor vagy komoly gyanú esetén köteles értesíteni a GVH-t. Legjobb, ha közvetlenül a GVH Felderítő Irodájával veszi fel a kapcsolatot, de rendelkezésére áll a Kartell chat is.

Észlelését vagy gyanúját ne hozza az ajánlattevők tudomására, és ne próbálja velük tisztázni a problémát.

Forduljon a GVH-hoz még a közbeszerzés esetleges eredménytelennek nyilvánítása előtt.

Ha a kartellgyanú még gyenge, figyelje a további gyanús jeleket és mintázatokat.

A kartellkockázat mérsékelhető

Alakítsa ki közbeszerzési eljárását versenybarát módon és a kartellezés számára kedvezőtlenül.

Ne engedje ki kezéből a közbeszerzési eljárás irányítását és ellenőrzését.

A közbeszerzési kartellek gyakran kapcsolódnak össze korrupcióval.

A tisztán korrupciós ügyekkel azonban nem a GVH foglalkozik, hanem más hatóságok.

Eszközei a kartellek ellen



Közbeszerzés és versenyjog kapcsolata

A közbeszerzés egyik alapelve –
verseny tisztaságának fenntartása!

Ajánlatkérői aktív magatartás, azaz köteles biztosítani azt.
Ajánlattevői passzív magatartás, azaz köteles tisztelgetni tartani azt.

A közbeszerzéssel elméletileg mind a hatékonysági, mind a tisztességtelen verseny visszaszorításával kapcsolatos igényeknek kívánunk megfelelni.



Gazdasági Versenyhivatal

A GVH tananyaga* részletebben tárgyalja a közbeszerzési kartellek felismerését és megelőzését.

Tudjon meg többet!

A tananyag „A közbeszerzési kartellek sajátosságai” elnevezésű képzési programhoz tartozik. E képzést ajánljuk minden közbeszerzési ajánlatkérővel foglalkozó szakember és az ő ellenőrzésükkel foglalkozó szakember számára.

Ha szeretne részt venni a képzésben, akkor várjuk szervezete jelentkezését a GVH HR részlegénél.

A programot a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium közszolgálati képzési programként nyilvántartásba vette a közszolgálati tisztviselők továbbképzési rendszerében (a program azonosítója: PN-0357-1511-MS), így az e rendszer alá tartozók számára sikeres elvégzése elismerésre kerül.

Közbeszerzés és versenyjog kapcsolata

„Ideális közbeszerzés”

Az ideális lenne az a beszerzés, amely meghatározza a pontos megvalósítást (a pontos megvalósítástól függetlenül). Az ajánlattevők egymástól függetlenül, köztülük meg.

A legalacsonyabb vagy az a leggyorsabb teljesíti a szerződést to



Gazdasági Versenyhivatal

* Az ajánlatkérők lehetőségei a közbeszerzési kartellek felderítésének segítésére (Oktatási anyag a közbeszerzésben közreműködő ajánlatkérők – és az őket ellenőrző felügyeleti szervek – munkatársai számára), Gazdasági Versenyhivatal, 2015. (A tananyag elérhető a GVH web-lapján.)

GVH KAPCSOLAT

Kartellgyanú esetén:

GVH Felderítő Iroda

e-mail: kartell@gvh.hu

Telefon: +36 (1) 472-8876

Kartell chat (anonim)

<https://www.gvh.hu/kartellchat>

Használati tudnivalók:

<https://www.gvh.hu/kartellchat/kcfaq>



Általánosabb és elméletibb kérdésekkel kapcsolatban javasoljuk
a GVH honlapjának tanulmányozását.

<http://www.gvh.hu>



A kiadvány kizárólag ismeretterjesztési célt szolgál és nem minősül
jogforrásnak.

A kiadvány a forrás feltüntetésével szabadon idézhető és hivatkozható,
valamint ingyenesen elérhető a GVH honlapján.

Gazdasági Versenyhivatal

2017.

Felelős kiadó: Tevanné dr. Südi Annamária