



SMERNICE ZA BOJEVANJE PROTI DOGOVORJENEMU ODDAJANJU PONUDB V JAVNIH NAROČILIH

FEBRUAR 2009

1. UVOD

Prikrojavanje razpisnih ponudb (ali dogovorjeno oddajanje ponudb) nastopi, kadar se podjetja, od katerih se sicer pričakuje tekmovalnost, skrivaj zavežejo k dvigu cen ali nižanju kakovosti blaga ali storitev za kupce, ki želijo priti do izdelkov ali storitev po razpisnem postopku. Javne in zasebne organizacije se pogosto zanašajo na konkurenčen razpisni postopek, ki je finančno najugodnejši. Nizke cene in/ali boljši izdelki so zaželeni, ker se sredstva tako prihranijo oziroma sprostijo za drugo blago in storitve. V konkurenčnem postopku lahko dosežemo nižje cene ali boljšo kakovost le, kadar si podjetja resnično konkurirajo (tj. postavijo pogoje pošteno in neodvisno). Prikrojavanje razpisnih ponudb je lahko še zlasti škodljivo, kadar zadeva javna naročila.¹ Pri tovrstnih zarotah se porablja sredstva kupcev in davkoplačevalcev, zmanjšuje javno zaupanje v konkurenčni postopek in rušijo prednosti konkurenčnega trga.

Prikrojavanje razpisnih ponudb v vseh državah OECD je nezakonito ravnanje, preiskujejo in kaznujejo pa ga po zakonih in pravilih o konkurenci. V številnih državah OECD je to prikrojavanje tudi kaznivo dejanje.

2. OBIČAJNE OBLIKE PRIKROJEVANJA RAZPISNIH PONUDB

Zarote pri prikrojevanju razpisnih ponudb imajo lahko različne oblike, vse pa ovirajo kupce – pogosto državne in lokalne vladne organe – pri pridobivanju blaga in storitev po najnižji mogoči ceni. Konkurenti se pogosto že vnaprej dogovorijo, kdo bo oddal ponudbo za javno naročilo, ki bo najuspešnejša v konkurenčnem razpisnem postopku. Pogosti cilj zarote pri prikrojevanju razpisnih ponudb je povišati znesek najuspešnejše ponudbe, tako pa znesek, ki ga bodo pridobili najuspešnejši ponudniki.

Načrti prikrojevanja razpisnih ponudb pogosto vsebujejo mehanizme za dodeljevanje in razporejanje dodatnega dobička, pridobljenega z višjo končno ceno naročila med zarotniki. Konkurenti, ki se dogovorijo, da ne bodo oddali ponudbe ali da bodo oddali neuspešno ponudbo, lahko na primer od določenega najuspešnejšega ponudnika dobijo podizvajalske pogodbe ali pogodbe o dobavi, s čimer si razdelijo prihodke nelegalno pridobljene ponudbe z višjo ceno. Vendar pa se lahko pri dolgotrajnih dogovorih o prikrojevanju razpisnih ponudb uporabljajo veliko bolj zapletene metode določanja najuspešnejših ponudnikov, spremljanja in delitve dobička skozi mesece ali leta. Prikrojavanje razpisnih ponudb lahko zajema tudi denarna izplačila najuspešnejšega ponudnika enemu ali več zarotnikom. Takšno tako imenovano odškodninsko plačilo je včasih povezano tudi s podjetji, ki oddajajo »kritne« (višje) ponudbe.²

Čeprav se posamezniki in podjetja lahko dogovorijo o izvedbi sistema prikrojevanja razpisnih ponudb na različne načine, navadno izvajajo eno ali več pogostih strategij. Te tehnike se medsebojno ne izključujejo. Kritna ponudba se na primer lahko uporablja v povezavi s sistemom

¹ V državah OECD znašajo javna naročila okrog 15 % BDP. V mnogih državah, ki niso članice OECD, je ta številka še višja. Glej OECD, *Bribery in Procurement, Methods, Actors and Counter-Measures*, 2007.

² Večinoma odškodninsko plačilo omogoča uporaba ponarejenega računa za podizvajalska dela. V resnici se to delo ne opravi, račun pa je lažen. V ta namen se lahko uporabljajo tudi ponarejene pogodbe o svetovanju.

kroženja ponudb. Možna posledica teh strategij so vzorci, ki jih uradniki za javna naročila lahko odkrijejo in z uporabo katerih razkrinkajo sisteme prikrojevanja razpisnih ponudb.

- **Kritne ponudbe.** Kritna (imenovana tudi komplementarna, vljudnostna ali simbolična) ponudba je najpogostejši način udejanjenja sistemov prikrojevanja razpisnih ponudb. Nastane, kadar se posamezniki ali podjetja dogovorijo za oddajo ponudb, ki imajo vsaj eno od naslednjih značilnosti: (1) konkurent privoli v oddajo ponudbe, ki je višja od ponudbe vnaprej določenega najuspešnejšega ponudnika; (2) konkurent odda ponudbo, za katero je znano, da je previsoka, da bi jo sprejeli; ali (3) konkurent odda ponudbo s posebnimi pogoji, za katere je znano, da so za kupca nesprejemljivi. Kritne ponudbe so zasnovane tako, da dajejo vtis pristne konkurence.
- **Zadrževanje ponudb.** Pri načrtih zadrževanja ponudb se konkurenti dogovorijo, katera družba ali več družb bo odstopilo od ponudbe ali umaknilo že oddano ponudbo, tako da se sprejme ponudba vnaprej določenega najboljšega ponudnika. Zadrževanje ponudb v bistvu pomeni, da družba ne odda ponudbe v zaključno ocenjevanje.
- **Kroženje ponudb.** Pri tem sistemu zarotniška podjetja še naprej oddajajo ponudbe, a se dogovorijo, da bodo izmenično nastopala kot najboljši (tj. najnižji kvalificirani) ponudnik. Načini dogovarjanja o kroženju ponudb so lahko različni. Zarotniki se lahko na primer odločijo za dodelitev približno enakih denarnih vrednosti iz določene skupine pogodb vsakemu podjetju ali za dodelitev sredstev v obsegu, ki ustreza velikosti vsake družbe.
- **Dodeljevanje trga.** Konkurenti si razdelijo trg in se dogovorijo, da med seboj ne bodo tekmovali pri določenih kupcih ali na določenih območjih. Konkurenčna podjetja lahko na primer dodelijo določene stranke ali tipe strank različnim podjetjem, tako da konkurenti ne oddajajo ponudb (ali pa oddajo le kritno ponudbo) za naročila, ki jih ponuja določeni razred možnih strank, dodeljenih določenemu podjetju. V zameno ta konkurent ne bo oddal konkurenčne ponudbe določeni skupini strank, ki je z dogovorom dodeljena drugim podjetjem.

3. ZNAČILNOSTI PANOG, IZDELKOV IN STORITEV, KI POMAGAJO PODPIRATI DOGOVARJANJE

Da podjetja izvedejo uspešen dogovor, se morajo sporazumeti o skupnem načinu ravnanja, spremljati, ali se dogovora držijo druga podjetja, in uvesti način kaznovanja tistih med njimi, ki pri dogovoru goljufajo. Čeprav je prikrojevanje razpisnih ponudb mogoče v vsakem gospodarskem sektorju, obstajajo sektorji, v katerih je to verjetnejše zaradi nekaterih značilnosti panoge ali izdelka. Takšne značilnosti navadno podpirajo prizadevanje podjetij po prikrojevanju razpisnih ponudb. Kazalci tega prikrojevanja, o katerih razpravljamo v nadaljevanju, so nemara zgovornejši, kadar obstajajo nekateri pomožni dejavniki. V takšnih primerih morajo biti zastopniki za naročila še posebno pozorni. Čeprav so ugotovili, da različne značilnosti industrijskih panog ali izdelkov pomagajo pri dogovarjanju, ni nujno, da za uspešno prikrojevanje ponudb obstajajo vse.

- **Majhno število podjetij.** Prikrojevanje razpisnih ponudb je verjetnejše, kadar blago ali storitev ponuja malo podjetij. Manjše ko je število ponudnikov, lažje jim je doseči dogovor, kako prikrojiti ponudbo.

- *Malo ali nobenega podjetja, ki bi vstopilo na trg.* Kadar je na trg v zadnjem času vstopilo malo podjetij ali pa je verjetno, da jih bo vstopilo malo, saj je trg drag ali pa vstop nanj težak ali počasen, so podjetja na tem trgu zaščitena pred konkurenčnim pritiskom morebitnih novih tekmecev. Ta zaščitna prepreka pripomore k prizadevanju za prikrojevanje razpisnih ponudb.
- *Tržni pogoji.* Znatne spremembe pogojev ponudbe ali povpraševanja navadno omajajo nenehne dogovore o prikrojevanju razpisnih ponudb. Stalen, predvidljiv dotok povpraševanja iz javnega sektorja pa navadno povečuje nevarnost dogovarjanja. Hkrati se v obdobjih gospodarskih sprememb ali negotovosti povečujejo spodbude konkurenčnih ponudnikov za prikrojevanje razpisnih ponudb, saj želijo izgubljene posle nadomestiti z dogovorjenim dobičkom.
- *Industrijska združenja.* Industrijska združenja³ so lahko legitimni, prokonkurenčni mehanizmi za člane poslovnega ali storitvenega sektorja pri uveljavljanju standardov, inovativnosti in konkurence. Kadar pa podjetniški uradniki izkoriščajo ta združenja za nelegalne, protikonkurenčne namene, jih uporabijo za srečevanja in prikrivanje razprav o načinih in postopkih doseganja in izvajanja dogovora o prikrojevanju razpisnih ponudb.
- *Ponavljajoče se ponudbe.* Pri ponavljajočih se nakupih se možnosti dogovarjanja povečajo. Pogostost oddajanja ponudb pomaga dogovorjenim za prikrojevanje razpisnih ponudb razporediti pogodbe med seboj. Poleg tega lahko člani kartela kaznujejo goljufa s preusmeritvijo ponudb, ki so jih sprva dodelili njemu. Tako je pri pogodbah o blagu in storitvah, ki so redne in se ponavljajo, morda treba uporabiti posebne pripomočke in nadzor za odvratanje dogovorjenega oddajanja ponudb.
- *Enaki ali podobni izdelki ali storitve.* Kadar so si izdelki ali storitve, ki jih prodajajo posamezniki ali družbe, enaki ali zelo podobni, je podjetjem lažje doseči dogovor o skupni sestavi cene.
- *Malo ali nič nadomestnih izdelkov ali storitev.* Kadar je alternativnih izdelkov ali storitev kot nadomestkov izdelka ali storitve, ki je predmet nakupa, le malo ali jih sploh ni, so posamezniki ali podjetja, ki želijo prikrojati ponudbe, varnejši, saj vedo, da ima kupec na voljo le malo ali nobenih dobrih alternativ, zato je verjetnejše, da bo njihovo prizadevanje za dvig cene uspešno.
- *Malo ali nobenih tehnoloških sprememb.* Malo ali nobenih inovacij pri izdelku ali storitvi podjetjem pomaga doseči dogovor in ga ohranjati skozi čas.

³ Industrijska ali trgovinska združenja sestavljajo posamezniki in podjetja s skupnimi gospodarskimi interesi, ki se združujejo zaradi lažjega doseganja gospodarskih ali poklicnih ciljev.

KONTROLNI SEZNAM ZA OBLIKOVANJE POSTOPKA NAROČANJA ZA ZMANJŠANJE NEVARNOSTI PRIKROJEVANJA RAZPISNIH PONUDB

Obstaja mnogo korakov, ki jih agencije za naročanje lahko izvedejo za spodbujanje učinkovitejše konkurence pri javnih naročilih in zmanjšanje nevarnosti prikrojevanja razpisnih ponudb. Agencije naj razmislijo o sprejetju teh ukrepov:

1. BODITE INFORMIRANI PRED OBLIKOVANJEM RAZPISNEGA POSTOPKA

Zbiranje podatkov o paleti izdelkov in storitev, ki so na voljo na trgu in bi ustrezali zahtevam kupca, pa tudi podatkov o možnih dobaviteljih teh izdelkov je za uradnike za naročanje najboljši način oblikovanja postopka naročanja, če želijo dobiti »največ za svoj denar«. Čim prej razvijte notranjo strokovno službo.

- Zavedajte se značilnosti trga, na katerem boste kupovali, in nedavnih industrijskih dejavnosti ali trendov, ki lahko vplivajo na konkurenco pri ponudbi.
- Ugotovite, ali ima trg, na katerem boste kupovali, značilnosti, zaradi katerih je dogovarjanje verjetnejše.¹
- Zbirajte podatke o možnih dobaviteljih, njihovih izdelkih, cenah in stroških. Če je mogoče, primerjajte cene, ponujene pri naročilih B2B².
- Zbirajte podatke o nedavnih spremembah cen. Poučite se o cenah na sosednjih območjih in o cenah morebitnih alternativnih izdelkov.
- Zbirajte podatke o preteklih razpisih za iste ali podobne izdelke.
- Usklajujte se z drugimi ponudniki in strankami iz javnega sektorja, ki so pred kratkim kupili podobne izdelke ali storitve, da izboljšate svoje razumevanje trga in njegovih udeležencev.
- Če za pomoč pri določanju cen ali stroškov uporabite zunanje svetovalce, poskrbite, da podpišejo izjavo o varovanju podatkov.

¹ Glejte »Značilnosti panog, izdelkov in storitev, ki pomagajo podpirati dogovarjanje«.

² Business-to-Business (B2B) je izraz, ki se pogosto uporablja za opis elektronskih poslovnih transakcij med poslovnimi dejavnostmi.

2. OBLIKOVANJE RAZPISNEGA POSTOPKA, KI OMOGOČA KAR NAJVEČJO UDELEŽBO RESNIČNO KONKURENČNIH PONUDNIKOV

Učinkovito konkurenco lahko povečamo, če zadosti ponudnikom omogočimo odziv na razpis in jih spodbudimo k tekmovanju za naročilo. Sodelovanje na razpisu lahko na primer olajšamo, če uradniki za naročanje zmanjšajo stroške oddaje ponudb, postavijo zahteve po sodelovanju, ki ne omejujejo konkurence do nerazumne mere, omogočijo sodelovanje podjetjem iz druge regije ali države ali iznajdejo načine za spodbujanje manjših podjetij k sodelovanju, tudi če ne morejo oddati ponudbe za celotno naročilo.

- Izognite se nepotrebnim omejitvam, ki lahko zmanjšajo število ustreznih ponudnikov. Določite minimalne zahteve, ki ustrezajo obsegu in vsebini pogodbe o naročilu. Ne določajte minimalnih zahtev, ki ustvarjajo ovire za udeležbo, na primer nadzor obsega, sestave ali narave podjetij, ki lahko oddajo ponudbo.
- Upoštevajte, da lahko zahteve po denarnem zagotovitvi ponudnikov kot pogoj za oddajo ponudbe odvrnejo sicer ustrezne male ponudnike od vstopa v razpisni postopek. Če je mogoče, poskrbite, da so postavljeni zneski visoki le toliko, da dosežete zaželeni cilj zahteve po zagotovitvi.
- Kadar je le mogoče, zmanjšajte omejitve glede tuje udeležbe pri naročilih.
- V možnem obsegu kvalificirajte ponudnike med postopkom naročanja, da se izognete praksi dogovarjanja med vnaprej kvalificirano skupino ter povečate stopnjo negotovosti med podjetji glede števila in identitete ponudnikov. Izogibajte se dolgim obdobjem med kvalifikacijo in dodelitvijo naročila, saj to lahko omogoči dogovarjanje.
- Zmanjšajte stroške priprave ponudbe. To lahko storite na številne načine:
 - s poenostavitvijo razpisnih postopkov glede na čas in izdelke (npr. uporabite iste prijavnne obrazce, zahtevajte isti tip podatkov itd.);³
 - z razvrščanjem ponudb v svežnje (tj. različni projekti naročanja) za razporeditev nespremenljivih stroškov priprave ponudbe;
 - z vodenjem uradnih seznamov odobrenih izvajalcev ali potrjevanjem uradnih organov za potrjevanje;
 - z omogočanjem zadostnega časa podjetjem za pripravo in oddajo ponudbe. Razmislite na primer o vnaprejšnji objavi podrobnosti projektov zgraditve cevovoda, pri čemer uporabite poslovne in poklicne revije, spletne strani ali publikacije;
 - z uporabo elektronskega sistema oddajanja ponudb, če je na voljo.

³ Kljub poenostavitvi ponudb naj si uradniki za naročanje še naprej prizadevajo za stalne izboljšave postopka naročanja (izbrani postopek, kupljena količina, časovna razporeditev itd.).

- Če je le mogoče, omogočite ponudbe za določene sklope ali predmete oziroma njihove kombinacije v okviru pogodbe namesto samo za celotno pogodbo.⁴ Pri večjih pogodbah na primer iščite mesta v ponudbi, ki bi bila privlačna in primerna za majhna in srednje velika podjetja.
- Ne diskvalificirajte ponudnikov pred prihodnjimi razpisi in ne umaknite jih takoj s seznama ponudnikov, če ne oddajo ponudbe na nedavnem razpisu.
- Bodite prožni glede števila podjetij, od katerih zahtevate ponudbo. Če na primer začnete z zahtevo po petih ponudnikih, a ponudbe prejmete le od treh podjetij, razmislite, ali je mogoče dobiti konkurenčen rezultat od teh treh, namesto da vztrajate pri ponovnem razpisu, ki bo verjetno le še jasneje pokazal, da je konkurenca pičila.

3. JASNO DOLOČITE SVOJE ZAHTEVE IN SE IZOGNITE PREDVIDLJIVOSTI

Izdelava specifikacij ter opisa nalog in pristojnosti (NIP) je stopnja v ciklu javnih naročil, kjer so hitro mogoče pristranskosti, poneverbe in korupcije. Specifikacije/NIP naj bodo izdelane tako, da se izognejo pristranskosti; morajo biti jasne in pregledne, ne pa diskriminacijske. Na splošno naj najbolj poudarjajo funkcionalno izvedbo, torej kar naj se doseže, in ne, kako naj se doseže. To bo spodbudilo inovativne rešitve in ugodno ceno. Način oblikovanja razpisnih zahtev vpliva na število in tip dobaviteljev, ki jih razpis pritegne, tako pa tudi na uspešnost izbirnega postopka. Jasnejše ko so zahteve, lažje jih bodo morebitni dobavitelji razumeli in bolj bodo samozavestni pri pripravi in oddaji ponudb. Jasnosti ne smemo zamenjevati s predvidljivostjo. Bolj predvidljivi načrti naročanja in nespremenjene prodane ali kupljene količine lahko olajšajo dogovarjanje. Po drugi strani pa višja vrednost in manj pogoste priložnosti za naročanje bolj spodbujajo ponudnike h konkuriranju.

- V ponudbi opredelite svoje zahteve čim jasneje. Specifikacije je treba pred končno objavo neodvisno preveriti, s čimer zagotovimo, da so povsem razumljive. Poskušajte se izogniti temu, da bi dobaviteljem omogočili opredelitev ključnih pogojev po oddaji naročila.
- Uporabite izvedbene specifikacije in namesto opisa izdelka navedite, kaj pravzaprav zahtevate.
- Izogibajte se razpisu, dokler je pogodba še na zgodnji stopnji specifikacije: pregledna opredelitev potrebe je bistvo dobrega naročila. V redkih primerih, pri katerih se temu ne da izogniti, od ponudnikov zahtevajte kvoto na enoto. To stopnjo lahko uporabite, ko bodo znane količine.
- Če je le mogoče, opredelite specifikacije, ki omogočajo nadomestne izdelke ali glede na funkcionalno izvedbo in zahteve. Alternativni ali inovativni viri dobave otežujejo prakso dogovarjanja.

⁴ Uradniki za naročanje naj se zavedajo tudi, da tehnika 'cepitve pogodb', kadar je napačno izvedena (tj. na zlahka predvidljiv način), lahko zaročnikom daje priložnost za boljše razporejanje pogodb.

- Pri pogodbenih zahtevah se izogibajte predvidljivosti: razmislite o združevanju ali razdruževanju naročil, da se bosta obseg in časovna razporeditev razpisov lahko spreminjala.
- Sodelujte z drugimi naročniki iz javnega sektorja in izvajajte skupna naročila.
- Izogibajte se pogodbam z enakimi vrednostmi, ki si jih konkurenti lahko zlahka delijo.

4. RAZPISNI POSTOPEK ZASNUJTE TAKO, DA UČINKOVITO ZMANJŠATE KOMUNIKACIJO MED PONUDNIKI

Pri zasnovi razpisnega postopka naj se uradniki za naročanje zavedajo različnih dejavnikov, ki bi lahko spodbujali dogovarjanje. Učinkovitost postopka naročanja je odvisna od sprejetega vzorca oddajanja ponudb, pa tudi od zasnove in izpeljave razpisa. Zahteve po preglednosti so nepogrešljive za zanesljivost tega postopka, saj pomagajo v boju proti korupciji. Upoštevati jih je treba uravnoteženo, da ne omogočimo dogovarjanja s širjenjem podatkov čez mejo pravnih zahtev. Žal pa pri zasnovi ponudbe za dražbo ali javni razpis ni enotnega pravila. Razpisi morajo biti zasnovani tako, da ustrezajo okoliščinam. Če je le mogoče, upoštevajte:

- Povabite zainteresirane dobavitelje k dialogu z agencijo za naročila o tehničnih in administrativnih specifikacijah priložnosti za naročilo. Vendar pa se izogibajte zbiranju morebitnih dobaviteljev z rednimi načrtovanimi sestanki pred oddajo ponudb.
- Med razpisnim postopkom kar najbolj omejite možno komunikacijo med ponudniki.⁵ Odprti razpisi omogočajo izmenjavo sporočil in signalov med ponudniki. Zahteva, da je treba ponudbe oddati osebno, omogoča stik med podjetji in sklepanje poslov v zadnjem hipu. Temu se na primer lahko izognemo z uporabo elektronske oddaje ponudb.
- Skrbno razmislite o tem, katere podatke boste razkrili ponudnikom ob javnem odpiranju ponudb.
- Ob objavi razpisnih rezultatov skrbno premislite, kateri podatki se objavijo, in se izogibajte razkritju konkurenčno občutljivih podatkov, saj tako lahko olajšate oblikovanje načrtov za prikrojevanje razpisnih ponudb.
- Kadar obstajajo pomisleki o dogovarjanju zaradi značilnosti trga ali izdelka, namesto obrnjene dražbe uporabite, če je le mogoče, zaprto dražbo prve cene.
- Preučite, ali so rezultati lahko učinkovitejši ob uporabi drugih metod naročanja poleg enostopenjskih razpisov, ki temeljijo predvsem na ceni. Drugi tipi naročanja lahko zajemajo razpise, dogovorjene s pogajanjem⁶, in okvirne dogovore.⁷

⁵ Če morajo ponudniki na primer opraviti pregled lokacije, se izogibajte hkratnemu zbiranju med njimi v istem prostoru.

⁶ Pri razpisih, dogovorjenih s pogajanjem, naročnik pripravi širok načrt, ponudnik(i) pa se nato dogovori(jo) z naročnikom, s čimer se določi cena.

- Uporabite najvišjo censko omejitev le, če je osnovana na temeljiti tržni raziskavi, uradniki pa so prepričani, da je zelo konkurenčna. Censke omejitve ne objavite, temveč jo hranite v zapnem dosjeju ali pri drugem javnem organu.
- Bodite previdni pri najemanju industrijskih svetovalcev kot vodij razpisnega postopka, saj so morda vzpostavili delovne odnose s posameznimi ponudniki. Namesto tega uporabite strokovno znanje in izkušnje svetovalcev za jasen opis meril/specifikacij, postopek naročanja pa izvajajte interno.
- Kadar je le mogoče, zahtevajte anonimno oddajanje ponudb (npr. razmislite o označevanju ponudnikov s števili ali simboli) in dovolite oddajo ponudb po telefonu ali pošti.
- Ne razkrijte ali po nepotrebnem omejite števila ponudnikov v razpisnem postopku.
- Od ponudnikov zahtevajte razkritje vseh izmenjav sporočil s konkurenti. Razmislite o tem, da bi od ponudnikov zahtevali podpis potrdila o neodvisnem določanju ponudb.⁸
- Od ponudnikov zahtevajte takojšnje razkritje morebitnega namena uporabe podizvajalcev, saj je to lahko način delitve dobička med osebami, ki sodelujejo pri prikrojevanju razpisnih ponudb.
- Ker so skupne ponudbe lahko način delitve dobička med osebami, ki sodelujejo pri prikrojevanju razpisnih ponudb, bodite še posebno previdni pri skupnih ponudbah podjetij, ki so jih organi za konkurenco že preganjali ali oglobili zaradi dogovarjanja. Bodite previdni, tudi če so bili taki dogovori sklenjeni na drugih trgih in tudi če sodelujoča podjetja niso dovolj zmogljiva za predložitev ločenih ponudb.
- V razpisno ponudbo vključite opozorilo o sankcijah, ki jih izvajajo v vaši državi za prikrojevanje razpisnih ponudb, npr. prepoved sodelovanja pri javnih razpisih za določeno obdobje, o katerih koli sankcijah, če bi zaročniki podpisali potrdilo o neodvisnem določanju ponudb, o možnosti agencije za naročila za izterjavo odškodnine in vseh sankcijah po zakonu o konkurenci.
- Ponudnike opozorite, da boste vse zahtevke po povečanih vstopnih stroških, ki povzročijo prekoračitev proračuna, temeljito preiskali.⁹

⁷ Pri okvirnih dogovorih naročnik prosi več podjetij, na primer 20, naj oddajo podrobnosti o svoji zmogljivosti glede na dejavnike kakovosti, kakršni so izkušnje, varnostne opredelitve itd., nato pa jih izbere manjše število, na primer pet ponudnikov, kot okvir – naknadna dela se nato razdelijo predvsem glede na zmogljivost ali pa so predmet nadaljnjih 'mini' razpisov, pri katerih vsak ponudnik odda ceno za to delo.

⁸ Potrdilo o neodvisnem določanju ponudb zahteva od ponudnikov razkritje vseh materialnih dejstev o vseh stikih s tekmeci glede javnega razpisa. Za preprečevanje nepristnih, goljufivih ali dogovorjenih ponudb, tako pa za odpravo neučinkovitosti in dodatnih stroškov pri naročanju lahko uradniki za naročila od vsakega ponudnika zahtevajo izjavo ali potrdilo, da je oddana ponudba pristna, nedogovorjena in izdelana z namenom sprejema naročila, če bo podeljeno. Lahko razmislite o zahtevi po podpisu posameznika, pooblaščenega za zastopanje podjetja, in o dodajanju posamičnih kazni za goljufive ali netočno izdelane izjave.

- Če vam pri naročanju pomagajo zunanji svetovalci, poskrbite, da so ustrezno usposobljeni, da podpišejo dogovor o zaupnosti in da zanje veljajo zahteve po poročanju, če zaznajo nepravilno vedenje konkurentov ali vsak morebitni trk interesov.

5. SKRIBNO IZBERITE MERILA ZA OCENJEVANJE IN ODDAJO NAROČILA

Vsa izbirna merila vplivajo na intenzivnost in uspešnost konkurence pri razpisnem postopku. Odločitev o njihovi uporabi ni pomembna le za trenutni projekt, temveč tudi za ohranjanje skupine morebitnih zaupanja vrednih ponudnikov s trajnim interesom za ponudbe pri prihodnjih projektih. Zato je pomembno zagotoviti, da so kakovostni izbor in merila dodeljevanja naročil izbrani tako, da ne odvrnejo po nepotrebnem zaupanja vrednih ponudnikov, vključno z malimi in srednje velikimi podjetji.

- Pri zasnovi razpisne ponudbe pomislite, kako boste s svojo izbiro meril vplivali na prihodnjo konkurenco.
- Kadar ponudnikov ne ocenjujete le po censkih merilih (npr. po kakovosti izdelka, naknadnih storitvah), morate takšna merila vnaprej opisati in ustrezno ovrednotiti, s čimer se izognete izpodbijanju po dodelitvi naročila. Ob pravilni uporabi lahko koristijo tudi inovativnosti in ukrepom za nižanje stroškov, pri tem pa spodbujajo konkurenčno oblikovanje cen. Obseg razkritja meril vrednotenja pred zaključkom razpisa lahko vpliva na sposobnost ponudnikov za uskladitev ponudbe.
- Izogibajte se vsaki obliki prednostne obravnave določenega razreda ali tipa ponudnikov.
- Ne dajajte prednosti sedanjim ponudnikom.¹⁰ Pripomočki, ki skozi celoten postopek naročanja zagotavljajo kar največjo anonimnost, so lahko protiutež prednosti sedanjih ponudnikov.
- Ne poudarjajte pretirano pomena zapisov o izvajanju. Upoštevajte druge ustrezne izkušnje, če je le mogoče.
- Izogibajte se delitvi pogodb med dobavitelje z enakimi ponudbami. Preiščite razloge za enake ponudbe in po potrebi razmislite o ponovitvi razpisa oziroma dodelitvi naročila le enemu ponudniku.
- Poizvedujte, kadar cene ali ponudbe niso smiselne, vendar o teh vprašanjih s ponudniki nikoli ne razpravljajte skupinsko.
- Kadar pravne zahteve, ki urejajo obvestila o oddaji naročila, to omogočajo, poskrbite, da pogoji ponudbe vsakega podjetja ostanejo zaupni. Osebe, vključene v postopek oddaje naročila (npr. pri pripravi, ocenjevanju), poučite o strogi zaupnosti.

⁹ Povečane stroške na izvedbeni stopnji naročila je treba skrbno spremljati, saj so lahko kulisa za podkupovanje.

¹⁰ Sedanji ponudnik je podjetje, ki oskrbuje javno upravo z blagom ali storitvami in ki se mu pogodba izteka.

- Pridržite si pravico, da naročila ne oddate, če sumite, da rezultat oddaje ponudb ni konkurenčen.

6. OSVEŠČAJTE SVOJE ZAPOSLENE O NEVARNOSTI PRIKROJEVANJA RAZPISNIH PONUDB PRI NAROČANJU

Poklicno usposabljanje je pomembno pri ozaveščanju uradnikov za naročanje o vprašanih konkurence pri javnem naročanju. Prizadevanje za učinkovitejši boj proti prikrojevanju razpisnih ponudb lahko okrepite z zbiranjem preteklih podatkov o vedenju pri oddajanju ponudb, z nenehnim spremljanjem oddaje ponudb in z analiziranjem podatkov iz njih. To pomaga agencijam za naročanje (in organom za konkurenčnost) pri ugotavljanju problematičnih okoliščin. Poudariti je treba, da prikrojevanje razpisnih ponudb morda ni razvidno iz ene same ponudbe. Načrt dogovarjanja se pogosto razkrije šele, kadar preučujemo rezultate številnih ponudb v nekem obdobju.

- Redno izvajajte program usposabljanja o prikrojevanju razpisnih ponudb in odkrivanju kartelnega delovanja za svoje zaposlene ob pomoči agencije za konkurenco ali zunanjih pravnih svetovalcev.
- Hranite podatke o značilnostih preteklih razpisov (npr. o kupljenih izdelkih, ponudbi vsakega udeleženca in identiteti najboljšega ponudnika).
- Občasno pregledujte zgodovino ponudb za posamezne izdelke ali storitve in poskušajte razbrati sumljive vzorce, zlasti pri panogah, v katerih je veliko dogovarjanja.¹¹
- Sprejmite politiko občasnega pregledovanja izbranih ponudb.
- Primerjalno preverjajte sezname podjetij, ki so oddala namero za sodelovanje, in podjetij, ki so oddala ponudbe, zato da ugotavljate mogoče trende, kakršna sta umik ponudb in uporaba podizvajalcev.
- Opravite pogovor s prodajalci, ki se več ne prijavljajo na razpise, in neuspešnimi prodajalci.
- Vzpostavite pritožbeni mehanizem, s katerim lahko podjetja predložijo pomisleke glede konkurence. Jasno določite osebo ali urad za oddajo pritožb (in navedite podatke za stik) ter zagotovite ustrezno stopnjo zaupnosti.
- Uporabljajte mehanizme, kakršen je sistem opozarjanja na nepravilnosti v podjetjih, za zbiranje podatkov o prikrojevanju razpisnih ponudb od podjetij in njihovih zaposlenih. Razmislite o medijski objavi prošnji podjetjem, naj organom predložijo informacije o možnem dogovarjanju. Preučite politiko svoje države o milejši obravnavi,¹² če se ta uporablja, in revidirajte svojo politiko o prenehanju kvalificiranosti za ponudbo, kadar je bilo

¹¹ Glejte »Značilnosti panog, izdelkov in storitev, ki pomagajo podpirati dogovarjanje«.

¹² Takšna politika navadno daje imuniteto pred antitrustovskimi pravnimi postopki prvi stranki, ki prizna sodelovanje pri kartelnih dejavnostih, vključno z načrti prikrojevanja razpisnih ponudb, in privoli v sodelovanje v preiskavi organov za konkurenco.

ugotovljeno dogovarjanje, da se preveri, ali je skladna s politiko vaše države o milejši obravnavi.

- Vzpostavite notranje postopke, ki uradnike spodbujajo oziroma od njih zahtevajo poročanje o sumljivih izjavah ali vedenju organom za konkurenco ter notranji revizijski skupini in nadzorniku agencije za naročanje, ter razmislite o spodbudah uradnikom za tako ravnanje.
- Vzpostavite sodelovanje z organom za konkurenco (npr. ustanovite mehanizem za komunikacijo, navedite podatke, ki se pošljejo, kadar uradniki za naročanje vzpostavijo stik z agencijami za konkurenco).

KONTROLNI SEZNAM ZA ODKRIVANJE PRIKROJEVANJA RAZPISNIH PONUDB PRI JAVNIH NAROČILIH

Dogovore o prikrojevanju razpisnih ponudb je pogosto zelo težko odkriti, saj so navadno plod tajnih pogajanj. Pri panogah, v katerih je dogovarjanje pogosto, pa se dobavitelji in kupci lahko zavedajo dolgotrajnih zarot pri prikrojevanju ponudb. V večini panog je treba iskati namige, kakršni so nenavadni vzorci oddajanja ponudb ali določanja cen oziroma izjave ali dejanja prodajalca. Bodite pozorni skozi ves postopek naročanja, pa tudi med predhodno tržno raziskavo.

1. KADAR PODJETJA ODDAJAJO PONUDBE, IŠČITE OPOZORILNE ZNAKE IN VZORCE

Nekateri vzorci in prakse oddajanja ponudb se zdijo v nasprotju s konkurenčnim trgom in kažejo na možnost prikrojevanja razpisnih ponudb. Iščite nenavadne vzorce pri načinu oddajanja ponudb podjetij in pri tem, kako pogosto so uspešna ali neuspešna na razpisih. Dvome lahko vzbudi tudi sklepanje podpogodb in nerazkrite prakse skupnih podjetij.

- Isti dobavitelj je pogosto najnižji ponudnik.
- Najugodnejše ponudbe prihajajo z istih območij. Nekatera podjetja oddajajo ponudbe, ki so izbrane le na določenih območjih.
- Redni dobavitelji ne oddajo ponudbe na razpisu, kadar bi to sicer pričakovali, še naprej pa oddajajo ponudbe na drugih razpisih.
- Nekateri dobavitelji nepričakovano umaknejo ponudbe.
- Nekatera podjetja vedno oddajajo ponudbe, a niso nikoli izbrana.
- Vsako podjetje očitno pride na vrsto kot najugodnejši ponudnik.
- Dve ali več podjetij odda skupno ponudbo, čeprav bi lahko vsaj eno oddalo lastno ponudbo.
- Izbrani ponudnik kot podizvajalce znova in znova najema neuspešne ponudnike.
- Izbrani ponudnik ne sprejme naročila, pozneje pa se izkaže, da je podizvajalec.
- Konkurenti se redno družijo ali prirejajo sestanke nedolgo pred rokom za oddajo ponudb.

2. IŠČITE OPOZORILNE ZNAKE V VSEH ODDANIH DOKUMENTIH

Pomenljive znake zarote o prikrojevanju razpisne ponudbe lahko najdete v različnih dokumentih, ki jih oddajo podjetja. Čeprav podjetja, vključena v dogovor o prikrojevanju razpisnih ponudb, to poskušajo prikriti, lahko nepazljivost, bahanje ali krivda pri zarotnikih poda namige, ki nazadnje pripeljejo do razkritja. Natančno primerjajte vse dokumente in iščite dokaze o tem, da je ponudbe pripravila ista oseba ali so bile pripravljene skupaj.

- Enake napake v ponudbenih dokumentih ali pismih, ki jih oddajo različna podjetja, na primer pravopisne napake.
- Ponudbe različnih podjetij so izdelane s podobno pisavo ali tipom črk ali pa so zanje uporabili enako pisalo.
- V ponudbenih dokumentih enega podjetja so izrecno omenjene ponudbe konkurentov ali pa dokumenti vsebujejo pisemsko glavo ali številko telefaksa drugega ponudnika.
- V ponudbah različnih podjetij je najti enake računske napake.
- V ponudbah različnih podjetij je najti precej enakih ocen stroškov nekaterih artiklov.
- Na ovojnicah iz različnih podjetij so podobne poštno znamke ali poštni žigi.
- Ponudbeni dokumenti iz različnih podjetij kažejo na številne spremembe v zadnjem trenutku, na primer izbris ali druge fizične popravke.
- Ponudbeni dokumenti, ki jih oddajo različna podjetja, so manj podrobni, kakor bi bilo sicer potrebno ali pričakovano, oziroma kažejo druge znake nepristnosti.
- Konkurenti oddajo enake ponudbe ali pa se cene, ki jih oddajo ponudniki, povečujejo za enako stopnjo.

3. IŠČITE OPOZORILNE ZNAKE IN VZORCE, POVEZANE Z DOLOČANJEM CEN

Cene ponudb se lahko uporabijo kot pomoč pri razkrivanju dogovarjanja. Iščite vzorce, ki kažejo, da bi podjetja lahko usklajevala svoje prizadevanje, na primer dvig cen, ki se ne da razložiti s povečanjem stroškov. Kadar so neuspešne ponudbe veliko višje od uspešne, je mogoče, da zarotniki uporabljajo načrt kritne ponudbe. Tipična praksa pri načrtih kritnih ponudb je, da ponudnik kritne cene doda najnižji ponudbi 10 % ali več. Na dogovarjanje lahko kažejo tudi ponudbene cene, višje od ocenjenih tehničnih stroškov ali višje od predhodnih ponudb za podobne razpise. Sumljivo je lahko še:

- Nenadni in enaki dvigi cen ali cenovnih razredov pri ponudnikih, ki se ne dajo razložiti s povečanjem stroškov.
- Predvideni popusti ali rabati nepričakovano izginejo.

- Določanje enakih cen lahko vzbudi skrb zlasti, kadar drži ena od teh trditev:
 - cene dobaviteljev so bile dolgo časa enake,
 - cene dobaviteljev so se prej med seboj razlikovale,
 - dobavitelji so zvišali cene, kar ni opravičljivo s povečanjem stroškov, ali
 - dobavitelji so odpravili popuste, zlasti na trgu, na katerem so jih v preteklosti podeljevali.
- Velika razlika med ceno najuspešnejše ponudbe in drugih ponudb.
- Ponudba dobavitelja je za neko naročilo veliko višja od ponudbe istega dobavitelja za drugo podobno naročilo.
- Po ponudbi novega ali redko sodelujočega dobavitelja se pretekle cenovne stopnje bistveno zmanjšajo; novi dobavitelj bi npr. lahko zmotil delovanje obstoječega kartela ponudnikov.
- Lokalni dobavitelji ponujajo višje cene za dostavo v bližini kakor za dostavo na bolj oddaljene kraje.
- Lokalna in nelokalna podjetja navajajo podobne prevozne stroške.
- Le en ponudnik se pred oddajo ponudbe obrne na trgovce na debelo glede informacije o oblikovanju cen.
- Nepričakovane značilnosti javnih ponudb na elektronski ali drugačni dražbi – na primer ponudbe, ki vsebujejo nenavadne številke, kadar bi sicer pričakovali število, zaokroženo na sto ali tisoč – lahko kažejo, da ponudniki sami uporabljajo ponudbe kot pripomoček za dogovarjanje, s katerim širijo informacije ali dajejo znamenja o svojih preferencah.

4. VSESKOZI IŠČITE SUMLJIVE IZJAVE

Pri delu s prodajalci skrbno pazite na sumljive izjave, ki bi lahko kazale na to, da so podjetja dosegla dogovor ali uskladila cene oziroma prodajno prakso.

- Ustne ali pisne omembe dogovora med ponudniki.
- Izjave, da ponudniki opravičujejo svoje cene s sklicevanjem na »industrijsko predlagane cene«, »standardne tržne cene« ali »industrijsko specifikacijo cen«.
- Trditve, ki kažejo, da nekatera podjetja ne prodajajo na nekem območju ali nekaterim kupcem.
- Izjave, ki kažejo, da neko območje ali kupec »pripada« drugemu dobavitelju.
- Izjave, ki kažejo na vnaprejšnje nejavno poznavanje oblikovanja cen konkurentov ali podrobnosti o ponudbah oziroma na vnaprejšnje védenje o uspešnosti ali neuspešnosti nekega podjetja na razpisu, katerega rezultati bodo šele objavljeni.

- Izjave, ki kažejo, da je dobavitelj oddal vljudnostno, komplementarno, simbolično ali kritno ponudbo.
- Uporaba iste terminologije pri različnih dobaviteljih, kadar ti razlagajo povišanje cen.
- Vprašanja ali pomisleki glede potrdil o neodvisnem določanju ponudb ali znaki, da se potrdila ne jemljejo resno, kljub temu da so jih podpisali (ali celo oddali nepodpisana).
- Spremni dopisi ponudnikov, s katerimi zavračajo upoštevanje nekaterih razpisnih pogojev ali se sklicujejo na razprave, morda v okviru trgovinskega združenja.

5. VSESKOZI BODITE POZORNI NA SUMLJIVO VEDENJE

Iščite omembe sestankov ali dogodkov, na katerih imajo dobavitelji priložnost za razpravljanje o cenah, ali znake vedenja, ki kaže, da podjetje izvaja nekatere ukrepe, ki koristijo le drugim podjetjem. Med oblike sumljivega vedenja lahko spada tole:

- Dobavitelji se zasebno sestajajo pred oddajo ponudb, včasih v bližini mesta oddaje ponudb.
- Dobavitelji se redno družijo ali pa se zdi, da imajo redne sestanke.
- Podjetje zahteva sveženj ponudb zase in za konkurenta.
- Podjetje odda lastne in konkurentove ponudbe ter ponudbene dokumente.
- Ponudbo odda podjetje, ki ni sposobno uspešno izvesti naročila.
- Podjetje na odpiranje ponudb prinese več ponudb in se odloči, katero bo oddalo, po ugotovitvi (ali poskusu ugotovitve), kdo so drugi ponudniki.
- Več ponudnikov pošilja podobne poizvedbe agenciji za naročanje ali oddaja podobne prošnje ali gradivo.

6. OPOZORILO NA KAZALCE PRIKROJEVANJA RAZPISNIH PONUDB

Kazalci zgoraj opisanih možnosti prikrojevanja razpisnih ponudb opredeljujejo številne sumljive vzorce ponudb in oblikovanja cen, pa tudi sumljive izjave in vedenje. Vendar pa jih ne smemo jemati kot dokaz, da podjetja sodelujejo pri prikrojevanju ponudb. Neko podjetje na primer morda ni moglo oddati ponudbe na razpis, ker je bilo preveč zaposleno z drugim delom. Visoke ponudbe pa lahko preprosto kažejo drugačno oceno stroškov projekta. Kadar pa se odkrijejo sumljivi vzorci pri ponudbah in oblikovanju cen ali kadar agenti za naročanje slišijo nenavadne izjave ali zaznajo čudno vedenje, se kljub temu zahteva nadaljnja preiskava prikrojevanja razpisnih ponudb. Redni vzorec sumljivega vedenja v nekem obdobju je pogosto boljši kazalec verjetnega prikrojevanja razpisnih ponudb kakor pa dokazi na podlagi ene same ponudbe. Skrbno beležite vse informacije, tako da lahko sčasoma oblikujete vzorec vedenja.

7. PRIPOROČENI UKREPI, KI NAJ JIH IZVAJAJO URADNIKI ZA NAROČANJE OB SUMU PRIKROJEVANJA RAZPISNIH PONUDB

Če sumite, da so razpisne ponudbe prikrojene, obstajajo številni ukrepi, ki jih morate izvesti, da pripomorete k razkritju in preprečevanju tega.

- Poskrbite, da boste dobro razumeli zakone o prikrojevanju ponudb v svoji pristojnosti.
- O svojih pomislekih ne razpravljajte z osumljenimi udeleženci.
- Hranite vse dokumente, vključno s ponudbenimi dokumenti, korespondenco, ovojniciami itd.
- Podrobno beležite vsako sumljivo ravnanje in izjave, vključno z datumi, udeleženci, drugimi prisotnimi osebami in natančnimi dogodki ali izjavami. Vse to je treba beležiti med samim dogodkom ali takrat, ko se ga uradnik še dobro spominja, da dobimo natančen opis vsega, kar se je zgodilo.
- Obrnite se na ustrezní organ, pristojen za varstvo konkurence.
- Po posvetovanju s svojo notranjo pravno službo presodite, ali je razpis primerno nadaljevati.