

A versenykorlátozás módszerei és mérése a közbeszerzések piacán

Készült a Gazdasági Versenyhivatal megbízásából
(a GVH VKK 2013. évi általános pályázati felhívása alapján, szerződés iktatószáma:
AL/638-8/2013)

Budapest, 2014 április 30

A kutatási programban részt vett:

Czibik Ágnes, közgazdász

Fazekas Mihály PhD., közgazdász, Cambridge University

Fóra Gyula, egyetem hallgató, ELTE

Kelemen Zoltán, ügyvéd

Milibák Eszter, egyetemi hallgató, ELTE

Tóth Bence, közgazdász

Uhrin Tamás, programozó matematikus

Korrupciókutató Központ Budapest



Kutatásvezető:

Tóth István János PhD., tudományos főmunkatárs MTA KRTK KTI

A tanulmányt írták:

Tóth Bence

Tóth István János

Fazekas Mihály

Czibik Ágnes

Kézirat lezárva: 2014. április 30.

MTA KRTK KTI

internet: <http://econ.core.hu/>

e-mail: titkarsag@krtk.mta.hu

Tartalom

Tartalom	3
Bevezető	4
1 A kartellek célja és a közbeszerzési kartellek specifikumai	6
1.1 Kartellekről általában	6
1.2 Közbeszerzési kartellek	7
1.3 Kartell és korrupció a közbeszerzésekben	9
2 A verseny megszüntetése a közbeszerzési kartellekben	10
2.1 Elemi kartellezési technikák	10
Ajánlat visszatartása	10
Vesztő ajánlat benyújtása	10
Együttes ajánlat benyújtása	11
2.2 Piacfelosztás típusai	13
Időbeli piacfelosztás	13
Térbeli piacfelosztás	13
Alpiac szerinti piacfelosztás	13
2.3 A piactorzulás típusai	14
2.4 Profitfelosztás típusai	14
3 Kartellek azonosítása	16
3.1 Kartellezés azonosítása	16
3.1.1 Empirikus megközelítések	16
3.1.2 A nemzetközi irodalom és az indikátorok összekötése	17
3.2 Hazai közbeszerzési kartellezési esetek és interjú tapasztalatok	22
3.2.1 A GVH közbeszerzési kartellezési vizsgálatai	22
3.2.2 Az interjúk tapasztalatai	38
3.3 Potenciális kartell Indikátorok	47
4 Összefoglalás	51
Közbeszerzési kartellek	51
Közbeszerzési kartellek – korrupció	51
Közbeszerzési kartellek – a szereplőkre ható tényezők	52
Közbeszerzési kartellek – felderítés és adatok	53
Irodalom	54
Függelék	57
F1. Ohio – tej-kartell	57
F2. Mexikói gyógyszerbeszerzési összejátszás „screening” alapú elemzése	59

Bevezető

Az alábbi tanulmányban a közbeszerzések során megfigyelhető versenykorlátozó, versenyt elimináló lépések között alapvetően a kartellek előfeltételeiről, típusairól és megfigyelésük, felismerésük lehetőségeiről lesz szó. A másik jelenségcsoport, amelynek a célja a verseny korlátozása, illetve megszüntetése, a korrupció, amelynek egyik legfontosabb megjelenési területe ugyancsak a közbeszerzés. A korrupciós jelenségekről azonban csak annyiban ejtünk szót, amennyiben kartellezési magatartáshoz kapcsolódnak, illetve amennyiben a korrupciós jelenségek feltárása segítheti a kartellezés megfigyelését és feltárását.

Magyarországon az állam a GDP nagyjából 17%-nak (OECD, 2011: 149) megfelelő összeget költ el közbeszerzéseken keresztül a különböző intézményei és vállalatai által. Az adófizetők pénzének leghatékonyabb elköltése érdekében fontos, hogy ezek a közbeszerzések átláthatóan menjenek végbe és lebonyolításuk során teljesüljenek az alapvető verseny elvek. A versenyző kimenethez képest azonban mind a beszerzéseket kiíró fél, mind az ezeket teljesítő fél tehet olyan lépéseket, amelyek hatékonysági szempontból rosszabb egyensúlyhoz vezetnek.

Nagyon fontos tehát, hogy – a közpénzek hatékony elköltésének szükségességét szem előtt tartva – olyan versenykörnyezetben kerüljön sor a közbeszerzésekre, amelyben egyik fél sem jut meg nem engedhető előnyökhöz, és az ajánlatkérő oldaláról is minimálisra csökken a korrumpálódás valószínűsége. Egy ilyen helyzet eléréséhez természetesen megfelelő intézményi és szabályozási feltételek szükségesek.

Nemcsak az, hogy az ajánlatkérők integritás alapú működése biztosított legyen, azaz eredeti és kimondott céljuknak megfelelően végezzék *tényleges* munkájukat, és a közbeszerzési eljárást meghatározó szabályok maximálisan biztosítsák a verseny érvényesülését, működjenek a gazdasági szereplők kívánt viselkedését ellenőrző és a versenyt megsértő magatartást feltáró intézmények, hanem az is kell, hogy statisztikai módszerekkel meg lehessen vizsgálni, hogy az aktuális intézményi és szabályozási környezet milyen hatásfokkal és milyen költségek mellett tudja elérni a kívánt célokat. Ezek a követelmények persze csak akkor értelmesek, ha egy kormányzat, és azok intézményei *in concreto* fontosnak tartják a hatékony kormányzás és a közjó elérését.

Az intézményi és szabályozási feltételek teljesülésének vizsgálatához szükséges, hogy adatokkal rendelkezünk ezekről. Ugyanígy a versenyt korlátozó vagy felszámoló magatartások felismeréséhez és az ezek elleni hatékony beavatkozáshoz szükséges, hogy adatokkal rendelkezünk az egyes szereplők – ajánlatkérők és ajánlattevők – viselkedéséről a közbeszerzések során.

A kutatásban azt tűztük ki célul, hogy hazai és nemzetközi tapasztalatok alapján megvizsgáljuk a kartellek megfigyelésének és felismerésének lehetséges módjait, olyan mutatókra összpontosítva, amelyek a közbeszerzések adatai alapján rendszerzetten gyűjthetők, elemezhetők és módot adnak a kartell kockázatok becslésére. Ezzel is hozzájárulva a verseny érvényesüléséért fellépő intézmények hatékonyabb munkájához.

A kartellezés, vagy bármilyen más versenyellenes viselkedés felismeréséhez különböző intézményi technológiai újításokat vezetett be számos versenyhatóság. Első lépésként a kartellek felismerését strukturális alapokról indulva kezdték el vizsgálni, illetve piaci változókat monitorozó eljárásokat kezdtek használni annak érdekében, hogy az ilyen típusú visszaéléseket azonosítani lehessen. Ezt a stratégiát

egészítette ki egy másik intézményi innováció, az engedékenységi politika, amelyben a tettenéréshez szükséges információ nem az felügyelőszervtől származok, hanem valamelyik egyébként esetlegesen visszaélő fél közreműködésével jut a versenyhatóságok tudomására.

Az alábbi tanulmányban tulajdonképpen olyan mutatókat fogunk megvizsgálni, amelyeket az empirikus irodalom „átvilágítás” (*screening*) típusához tartoznak: tehát olyan indikátorokat fogunk tárgyalni, melyek alapján bizonyos eljárások, termékek vagy iparágak magasabb-vagy alacsonyabb kartell kockázatúnak mondhatók¹.

A tanulmány első részében a kartellezés célját és a közbeszerzési kartellek sajátos jellemzőit tekintjük át, majd a második részben a közbeszerzési kartellek típusait elemezzük és szólunk a piactorzulás típusairól, a kartellben résztvevők profit osztozkodási módjairól. A tanulmány harmadik részében a nemzetközi irodalom alapján a kartelleket azonosító módszerekről és indikátorokról lesz szó, majd a hazai közbeszerzési kartellek fontosabb jellemzőit és a hazai kartellezés gyakorlatra vonatkozó szakértői tapasztalatokat foglaljuk össze, majd javaslatot teszünk a közbeszerzési adatok alapján megfigyelhető kartell kockázatot mérő indikátorokra. A tanulmány végén röviden összefoglaljuk a kutatás során kapott, a kartellek megfigyelhetőségére és felismerhetőségére vonatkozó tapasztalatokat.

¹ Ugyanezt a logikát alkalmaztuk a korrupció esetében magyar, valamint cseh és szlovák adatokon. Lásd, Fazekas et al. 2013a, Fazekas et al. 2013b. Fazekas et al. 2013.

1 A kartellek célja és a közbeszerzési kartellek specifikumai

1.1 Kartellekről általában

A „kökemény” (*hardcore*) kartellen olyan több szereplős vállalati összejátszást értünk, amelyben a résztvevők olyan koordinált viselkedésben állapodnak meg, ami végső soron magasabb piaci árakhoz vezet. A megállapodás nem feltétlenül kell, hogy az árra vonatkozzon, a tisztességes versenykörülményeket befolyásolni lehet például a termelt mennyiséggel vagy kvótákkal, fogyasztók allokálásával, vagy földrajzi felosztással. Az árnövekedés eléréséhez a vállalatoknak egy erőfölényes viselkedést kell elérniük, tehát a versenyzőitől eltérő viselkedést fognak folytatni, ami pedig végső soron a gazdasági jólétet csökkentő hatású. Mindez versenyjogi értelmezésben pedig kettő vagy több egymáshoz hasonló, független vállalat kooperációját jelenti, melynek során árakat fixálnak be, termelési mennyiségben állapodnak meg, vagy piacokat illetve vevőket osztanak fel maguk között (COM, 2008)².

Egy ilyen vállalati összejátszás működőképessége azonban nem magától értetődő: a feleknek hitelesen kell tudniuk elköteleződni egy olyan stratégia mellett, melyből kilépve rövidtávon profitálhatnának. Ez azt jelenti, hogy a hosszú távú összejátszás eredményeként elérhető profitnak minél magasabbnak kell lenni, hogy az összejátszás fenntartható legyen. Emellett fontos továbbá, hogy a **megállapodás megszegését azonnal észlelhessék** a felek. Továbbá **hiteles fenyegetéssel** is kell élnie az összejátszást inkább betartó vállalatoknak, amivel az alkut szegő vállalatot büntetik.

A következő probléma, hogy mi is pontosan a megállapodás: hogyan osztják fel az összejátszás hasznát, illetve hogyan oldják meg a gyakorlatban az árak megemelését. Lehet szerződni például a mennyiségek visszafogására, de a földrajzi piacok felosztására is. Ennek a felosztásnak a koordinációja azonban nem triviális. Elviekben – és sokszor a gyakorlatban is – az összejátszás létrejöhet tacit (külön tényleges megállapodás nélkül) módon is, amely önmagában nem számít törvénysértésnek. Azonban az esetek többségében az összejátszás valamilyen **explicit koordinációt igényel**, tehát valamilyen kommunikációnak, információ megosztásnak létre kell jönni a felek között (Motta, 2004). Az összejátszás sikerességének még egy további, negyedik feltétele, hogy **a vállalatoknak meg kell tudniuk akadályozni, hogy új belépők jöjjenek a piacra**. Ez különösen érdekes probléma, hiszen a kartellezési tevékenységből kifolyóan az elérhető profitok nyilván magasabbak, mint ami más iparágakban megfigyelhető (Klemperer, 2007). Tehát a (nem tacit) kartellezés kialakulását és fenntarthatóságát a (i) kartell megállapodás betartásának ellenőrizhetősége, (ii) hiteles fenyegetés, (iii) explicit koordináció lehetősége és a (iv) új belépők kizárásának lehetősége biztosítja³.

² Annyit érdemes még itt megjegyezni, hogy a versenyzőitől eltérő (magasabb) árak még nem feltétlen implikálják ennek a törvényileg is illegális voltát. Az összejátszás ugyanis lehet direkt vagy indirekt (*tacit*) is, vagy másképpen koordinált vagy nem koordinált.

³ Ezt négy tényezőt pedig a koncentráció, belépési korlátok, kereszttulajdonlás, megrendelések rendszeressége és sűrűsége, vevői erő, keresleti rugalmasság, termék homogenitás, a piacszerkezet szimmetrikussága, több-piacra kiterjedő szerződések, eszközök és felesleges kapacitások szintje befolyásolja (Motta, 2004).

1.2 Közbeszerzési kartellek

A magán és állami vállalatok illetve intézmények által is gyakran alkalmazott versenytárgyalásos beszerzések hatékonyságának – adott termék vagy szolgáltatás legalacsonyabb áron illetve legjobb minőségben történő beszerzésének – feltétele, hogy a beszállítóként részt vevő vállalatok valóban versenyző és egymástól független magatartást folytassanak (OECDa, s.a.).

A közbeszerzésekkel kapcsolatos versenyellenes magatartásformáknak két csoportját különíthetjük el. Lehetséges, hogy a versenyző kimenetet mind a két fél – tehát az ajánlat kiírója és az ajánlat végrehajtója – viselkedése téríti el, ekkor beszélhetünk korrupcióról (i), illetve ami a jelen tanulmányunk szempontjából érdekesebb probléma, hogy pusztán a közbeszerzésre pályázó vállalatok is folytathatnak versenyellenes, koordinált magatartást, korrupció nélkül (ii). Bár itt kifejezetten a kartellezési tevékenység elméleti, technikai és empirikus megfontolásokat fogjuk tárgyalni, fontos megjegyezni, hogy ez a két típusú visszaélés legtöbbször együtt jelentkezik⁴. Ennek tipizálása található az 1.3 alfejezetben.

A közbeszerzési eljárások során felmerülő vállalati összejátszás esetében is az alapvető kérdés, hogy hogyan terelődik el a tökéletes verseny esetében adódó ár valamilyen magasabb szintre. A hagyományos piacokhoz képest a fő különbség tulajdonképpen abban áll, hogy a kereslet és kínálat találkozásának „technológiája” eltérő: itt valamilyen **aukciós mechanizmus dönti el**, hogy pontosan ki fogja kiszolgálni a keresletet. Tehát a kínálat nem egy keresleti görbével szembesül, hanem csak egy keresett mennyiséggel – aminek egyébként az összejátszásra vonatkozóan is van következménye, ahogyan azt a későbbiekben tárgyalni fogjuk. (Klemperer, 2007)

Először érdemes tisztázni, hogy mik azok az ajánlatos piaci (*bidding markets*) jellemzők, amelyek megkülönböztetik a hagyományos piacoktól, és így némileg módosítják a vállalatok összejátszásának feltételeit. Az alábbi pályázatos piacra vonatkozó legfontosabb jellemzők Klemperer (2007) alapján adódnak:

1. A győztes mindent visz (részben igaz)
2. A piac méretéhez képest nagy szerződések jellemzők
3. Minden egyes új kiírással új „verseny” kezdődik, minden fogyasztó (megrendelő) számára; vagyis nincsen „lock-in”, illetve piaci erő
4. Az új belépés könnyű (ez legtöbbször implicit/explicit feltételezés)
5. Valamilyen „ajánlati rendszer” vagy „ajánlati eljárás” (pl. valamilyen aukció).

Ezen tulajdonságok alapján azt is gondolhatnánk, hogy a hagyományos piacoktól eltérően, kevés szereplő is képes lehet versenyző piaci kimenetet produkálni. Azonban, ahogy látni fogjuk, ez a következtetés nem állja meg a helyét, sőt, számos téves interpretáció övezi az aukciós piacok hatékonyságával kapcsolatos diskurzust.

Ahogy Bishop és Walker (2010) és Klemperer (2007) is kiemeli, a félreértések egyike, hogy a piaci részesedés az ilyen piacokon nem releváns árbefolyásoló tényező (*„consultants fallacy”*), sőt, ebből következően egyáltalán fel sem merülhetnek versenyproblémák az aukciós piacokon. A piaci részesedés viszont a hagyományos piacok esetében is csak egy tökéletlen mérőszáma piaci erőnek.

⁴ Lásd pl. Lambert-Mogiliansky és Kosenok (2009), akik francia közbeszerzési eseteket hoznak példaként összejátszási és korrupciós technikákra.

Például hiába van kevés szereplő, ha egy piac kicsi, viszont a beszerzések összességében relatíve nagyok, akkor minden szereplő ösztönzött a minél inkább versenyző árak benyújtására. A szereplők száma tehát összességében attól függően lehet kritikus tényező, hogy milyen sűrűn és mekkora volumenű beszerzés van egy adott piacon. Megfordítva viszont azért problémás a „nincs piaci erő” interpretáció, mert **az első nyertesnek mindenképpen van egy helyzeti előnye a második kiírásra vonatkozóan**, aminek egyébként a hagyományos piacokon is meglévő átállási költség (*switching cost*) az elsődleges oka (Klemperer, 2007). Ez a tényező tehát **a belépési korlát erősödésén keresztül könnyíti meg** – a hagyományos piacokhoz képest – jobban **a vállalati összejártság fenntartását**.

Heimler (2012) a „győztes mindent visz” érveléssel foglalkozik, amivel kapcsolatban egy olyan ösztönzési problémát kell észrevenni, hogy mivel a pályázatos piacok esetében a mennyiség fix, ezért az összejártságból való kilépés haszna relatíve alacsonyabb lesz a hagyományos piacokhoz képest, mivel a keresletben nincs mennyiségi alkalmazkodás. Ez alapján tehát azt mondhatjuk, hogy **a közbeszerzési kartellek relatíve jobban fenntarthatók, mint a hagyományos piacon működők, mivel az összejártság haszna relatíve magasabb**.

További általános tévedés, hogy az aukciós piacokon nem lehet differenciált termékekkel versenyezni (Bishop és Walker, 2010). Ez bár sok esetben igaz, valójában számos aukció esetében a minőség egy olyan differenciáló kritérium lehet, ami alapján nem a legolcsóbb ajánlat nyer.

Továbbá kifejezetten a közbeszerzések piacára, a pusztán az aukciós formából fakadó problémákon túl a legfontosabb különbség a transzparencia. Ahogyan Heimler (2012) is írja, hogy mivel a közbeszerzési eljárások eredménye nyilvános, a csalás rögtön kiderül, míg a hagyományos piacok esetében a csalás felderítése egy sokáig tartó és költséges feladat, itt viszont **az ellenőrzés gyakorlatilag nulla költségű, ami megállapodás betartásának ellenőrzését könnyíti meg**. A transzparencia okozta könnyebb ellenőrzés hatása ráadásul tovább erősödik azáltal, hogy a közbeszerzések sok esetben **több kisebb tételben** történnek, ezért a csalókat rögtön büntetni is lehet, tehát nem csak az ellenőrzés, hanem **a büntetés költsége is alacsonyabb**.

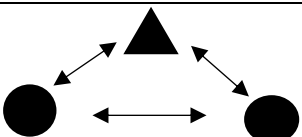
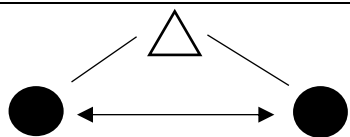
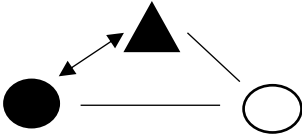
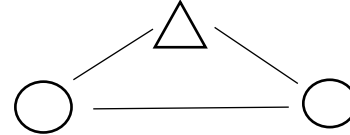
Látható, hogy a fentebb felmerülő problémák expliciten hozzákapcsolhatók a hagyományos piacokon is meglévő összejártság fenntarthatósága mentén felmerülő problémakörökhöz. Azonban ezek a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó speciális kondíciók sajnos még inkább megkönnyítik a vállalati összejártság kialakulását és fenntartását.

1.3 Kartell és korrupció a közbeszerzésekben

Bár jelen kutatás célja kifejezetten a közbeszerzési kartellek vizsgálatára irányul, röviden ki kell térnünk a közbeszerzésekben jelen lévő korrupció problémájára is, mivel ez a másik nagy típusa a közbeszerzésekkel kapcsolatosan tetten érhető piactorzító magatartásoknak. A korrupcióval foglalkozó irodalom bőven tárgyalja a korrupció jelenlétét a közbeszerzésekben, több konkrét példát és elméleti érvet felsorakoztatva amellet, a hogy a közbeszerzések különösen veszélyeztetettek a korrupció által (Rose-Ackerman, 1978; Rose-Ackerman, 1999; Søreide, 2002; Rose-Ackerman, 2006; Lambsdorff, 2007). Több hazai empirikus kutatás is alátámasztja a korrupció masszív jelenlétét a hazai közbeszerzési eljárásokban (Szántó et al. 2010, Fazekas et al. 2013a, Fazekas et al. 2013b; Fazekas et al. 2013c; Fazekas et al. 2013). A korrupciós esetek egy része kartellezés nélkül, más része kartellezés mellett valósulhat meg. Tekintve – ahogyan a vonatkozó esetekben erre külön utalni is fogunk – a korrupció nem feltétlen független a vállalati összejátszástól ezért fontos tisztázni, hogy ezek a tevékenységek pontosan hogyan viszonyulnak egymáshoz.

Az alábbi 1. táblázat vizuálisan foglalja össze az egyes lehetőségeket. Amennyiben az adott közbeszerzés korrupcióval és kartell tevékenységgel is érintett, akkor a kiíró és a résztvevő felek mindegyike (legalábbis két szereplős esetben) piactorzító magatartást folytat. Ha nincs korrupció, de van összejátszás, az csak a résztvevő vállalatok piactorzító tevékenységét jelenti. Amennyiben pedig nincs kartell tevékenység csak korrupció, az az egyik (vagy több) vállalat és a kiíró közötti összejátszást takarja (a korrupciós technikák részletesebb kifejtéséről lásd pl. Fazekas, Tóth és King, 2013a). A negyedik lehetőség pedig, hogy sem korrupció sem vállalati összejátszás nem befolyásolja a versenyző kimenetet.

1. táblázat: A kartellek és a korrupció lehetőségei a közbeszerzések piacán

		Korrupció	
		Van	Nincs
Kartell	Van	a 	b 
	Nincs	c 	d 

Fontos kiemelni, hogy ahogyan a vállalati összejátszással kapcsolatban kiemeltük, a korrupció esetében is valamilyen nem versenyzői kimenetet akarnak generálni a felek, hiszen ezáltal jön létre olyan többlet profit, melyet aztán valamilyen formában megosztanak egymás között. Technikailag a korrupció esetében ez működhet úgy is, hogy a kiíró már a kiírásban kedvez egy vállalatnak – pl. olyan feltételek megszabása, amiben minden más jelentkező fennakad⁵ – s így a biztos nyertest nem érinti verseny nyomás az ajánlat

⁵ Ezt a magyar korrupciós szleng úgy hívja, hogy a kiírás „tenyérbe van írva” vagy „tengelyre van írva”. Lásd Szántó – Tóth, 2008. Az utóbbi utalás az egyik első ismert hazai korrupciós esetre, amelyben olyan szabályozás született, hogy csak egy meghatározott tengelytávú kishaszonjármű (és a tengelytáv csak a Ford Transitra passzolt) behozatala mentesült az import vám megfizetése alól.

megtételekor. De amennyiben több vállalat is érintett a korrupcióban, akkor valamilyen összejátszást kell egymás közt megszervezniük, amiben tehát a kiírónak is közre kell működnie.

2 A verseny megszüntetése a közbeszerzési kartellekben

Miután áttekintettük azokat a tényezőket, melyek általánosságban, illetve szűkebben értelmezve a közbeszerzési eljárások esetén jelentkező összejátszási problémákat befolyásolják, ebben az alfejezetben kifejezetten a versenyt megszüntető technikákat fogjuk bemutatni. A közbeszerzésekre vonatkozóan a kartellezés technikája az ajánlattevői összejátszás (*bid-rigging*), mely az OECDb (s.a.) definíciója a szerint olyan titkos vállalati összejátszást jelent – egyébként versenyző szereplők között – melynek keretében egy ajánlattételi eljárás során magasabb árat vagy rosszabb minőséget tesznek csak elérhetővé a kiíró számára.

Mind a kartellezési technikák, mind a piacfelosztási megállapodásokkal kapcsolatban az elsődleges kérdés, hogy a vállalatok viselkedése konzisztens-e egy versenyző modellével vagy sem. Például az ajánlatok visszatartása is csak akkor mondható problémásnak, ha egyébként az azt visszatartó vállalatok valóban nem tudnának elindulni az adott közbeszerzésen – pl. kapacitáskorlát miatt. Illetve különböző földrajzi piacoktól való távolmaradás is csak akkor számíthat versenyellenesnek, ha távolságból fakadó tranzakciós költségek ellenére még versenyképes ajánlatot tudna adni a vállalat.

A következő alfejezetekben tehát az OECD és versenyhatóságok (lásd pl. OECDa (s.a.), OECDb (s.a.), SCA (s.a.), FCA (2012) stb.) által publikált legjellemzőbb kartell és piacfelosztási technikák alapján csoportosítjuk az elemi kartellezési technikákat, piacfelosztási típusokat, a megvalósuló piactorzítás típusát, illetve a profitfelosztás válfajait.

2.1 Elemi kartellezési technikák

Ajánlat visszatartása

A közbeszerzések esetén felmerülő összejátszás egyik legtriviálisabb esete, amikor ez az ajánlatok visszatartásával valósul meg. Ebben az esetben tehát kartellező vállalatok úgy szüntetik meg a versenyt, hogy az eredetileg versenytárs vállalatok nem adnak le ajánlatot, így az egyedüli (vagy kevesebb versenyzővel szembesülő) induló vállalat a saját költségeitől elszakadva és a verseny-nyomástól mentesen egy magasabb árral fog tudni pályázni.

Vesztő ajánlat benyújtása

Az összejátszás megvalósításának másik technikája, amikor a felek ún. színlelt vagy vesztő ajánlatot nyújtanak be az adott közbeszerzésen. Ennek lényege, hogy az ajánlattevők a megállapodás szerinti nyertes ajánlatnál (i) drágább ajánlatot tesznek, mint az összejátszásban partner fél, vagy olyat, amit (ii) mivel túl magas árral lett benyújtva, biztosan el fog utasítani a kiíró, vagy (iii) olyan ajánlatot, ami a megrendelőnek nyilvánvalóan elfogadhatatlan (speciális) feltételeket tartalmaz. Ez tulajdonképpen a leggyakoribb típusú összejátszás. (OECDb, s.a.)

Együttes ajánlat benyújtása

Az előző technika olyan vállalati összejátszást takar, ahol elviekben a versenyző vagy ajánlattevő felek száma nem csökken. Azonban az összejátszás technikájának egy harmadik formája, amikor közös ajánlatbenyújtás, vagy konzorciumba szerveződés történik, a vállalatok expliciten együttműködnek. Az együttes ajánlattétel technikája némileg eltér az ajánlat visszatartásától és a veszítő ajánlat benyújtásától. Míg az előbbi két technika még nem határozza meg, hogy pontosan hogyan történik az összejátszás hasznainak újraosztása, az együttes ajánlat benyújtása ezt az újraosztási kérdést már tulajdonképpen tisztázza. Tehát ez esetben biztosan nem időbeli vagy térbeli piaci felosztásról van szó, hanem az alpiac és az alvállalkozói szerződéseken keresztüli újraosztásnak egy hibrid formájáról⁶, annyi különbséggel, hogy itt az „alvállalkozói szerződéseket” már a pályázat előtt megkötötték. Továbbá abból a szempontból sem látunk tisztán, hogy a konzorciumon belül az egyes részfeladatokat vagy alpiacokra vonatkozó beszerzéseket a szerveződés mely szereplői látják el ténylegesen.

⁶ A piacfelosztási típusaival kapcsolatban lásd a 2.2. fejezetet.

Konzorcium

A konzorciumi indulás nagyon hasonló a horizontális összeolvadások esetéhez, ugyanis csökken a versenyzők száma és az egyesülő felek piaci ereje is nő, mely végső soron magasabb fogyasztói árakhoz vezet. Ez azonban csak az ún. nem koordinált (non-coordinated) hatás, melyet még tovább súlyosbíthat a koordinált hatás, mivel a kevesebb vagy együttesen fellépő szereplő közti kommunikáció segíti az összejátszás létrejöttét. (Albano et al., 2009) Ez utóbbi pedig tulajdonképpen a már a „klasszikus” kartellezéshez tartozó információ megosztási problémakörhöz tartozik.

Közgazdasági szempontból a konzorciumba szerveződés ösztönzői nem egyértelműek. Az alap gondolkozási keretet az ún. *signaling model* lehet, mely alapján elvileg nem kellene látnunk ilyen típusú együttműködéseket, ugyanis mivel a vállalat ismeri a saját költségszintjét, ezért a partnerségi viszony keresése tulajdonképpen egy magas árjelzésként értelmezhető (Estache és limi, 2008). Ezzel szemben a vállalati kooperációnak lehetnek mérethatékonysági (szinergikus) okai is, amennyiben a vállalatok erőforrásai kiegészítő viszonyban állnak egymással (Albano et al, 2009) Eredetileg a közös ajánlatok benyújtása olyan esetekben jött létre, amikor az egyes vállalatok önállóan nem feleltek volna meg a kiírás kritériumainak. Az együttes ajánlatbenyújtásnak a szabályozása azonban nem egységes, így sok helyen olyan vállalatok is ezt a módszert választják, amikor valójában ez nem indokolt. Ezekben az esetekben lehet gyanús, hogy a vállalatok valójában valamilyen erőfölényes pozíció megszerzésére töreksenek. Visszatérve az együttműködés pozitív olvasatához, egy olyan eset is lehetséges, hogy egy-egy közbeszerzés esetében bár csökken az ajánlatok száma, valójában a vállalatok együttműködve hatékonyabban tudnak működni, ami által erősödik a verseny és alacsonyabb árak alakulhatnak ki.

Estache és limi (2008) empirikus cikkükben arra jutnak, hogy a vállalatok közös ajánlattételi stratégiájánál nagyon fontos változó, hogy a közösen ajánlatot tevő vállalatok belföldi-külföldi vagy belföldi-belföldi vállalati viszonylatban kooperálnak-e. A belföldi-külföldi pároknál ugyanis sokkal valószínűbben fellelhető valamilyen releváns erőforrásbeli különbség, mely az együttműködéssel jelentős hatékonysági tartalékokat tud felszabadítani. Ilyen lehet például valamilyen technológiai vagy pénzügyi különbség, illetve a már korábban felmerült aszimmetrikus információ magával a megvalósítandó projekttel kapcsolatban: a helyi vállalat vélhetően sokkal jobb helyi információkkal rendelkezik, mely inkább van kiegészítő viszonyban a külföldi vállalatok inkább tőkeellátottság alapú versenyelőnyével.

A közös vállalati ajánlattétel összességében nem csak pusztán információ megosztásról szól, így annak a következő tényezőkkel vett eredője határozza meg az összehatását (Albano et al, 2009):

- Amennyiben az ajánlattevő vállalatok között heterogenitás figyelhető meg, akkor ennek az aszimmetriának a konzorciumba szerveződés általi csökkentése – költségeket tekintve – egyenlőbb feltételeket teremt a versenyzőknek, ami az árakat lefelé tolja. Természetesen amennyiben az együttes ajánlattétel növeli a költségbeli egyenlőtlenségeket, az pont az ellenkező irányba fog hatni.
- A második probléma a már korábban említett koordináció: a kevesebb ajánlattevő szereplő megkönnyíti az összejátszást, mivel effektíve kevesebb félnek kell megegyeznie, illetve pl. a piacok felosztása ilyen módon könnyebben mehet végbe.
- A harmadik hatás pedig a kockázatmenedzsmentből fakad: az együttes ajánlattétel felfogható egyfajta költség-sokk biztosításként is.

A fentebbi módszerekből tehát összességében az ajánlat visszatartása és a veszítő ajánlat benyújtása főleg csak egymást kizáróan tudnak működni. Ez fontos implikációval bír a potenciális indikátorokra vonatkozóan is, mivel egyik és másik technikát más-más mintázatok jeleznek. Azonban látni kell, hogy ugyanazon

vállalatok alkotta kartellek azonos piacon, de különböző közbeszerzési eljárásokban cserélgethetik is ezeket a technikákat.

2.2 Piacfelosztás típusai

A 2.1 alfejezetben bemutattuk, hogy az összejátszásnak milyen praktikus technikái vannak, azonban még nem derült ki, hogy a versenykorlátozó magatartás hasznai pontosan milyen piacfelosztási technikákon keresztül valósulhatnak meg. A kartellezés mérése szempontjából lényeges ezeket a piacfelosztási technikákat pontosan megértenünk, mivel részben ezek a módszerek határozzák meg, hogy milyen mintázatokat kell keresnünk a közbeszerzési adatokban. Természetesen ezek olyan technikák, amelyek egymással kombinálva, de egymás mellett is létezhetnek.

Időbeli piacfelosztás

Az időbeli piacfelosztás az összejátszásnak egy klasszikus esetét takarja. Ebben az esetben a felek előre megegyeznek, hogy egy adott időszakban melyikük milyen pályázatokat nyerhet meg, s így az összes pályázat értékét képesek felosztani egymás között, pl. egyenlő vagy a méretüknek megfelelő arányban. (OECDb, s.a.)

Térbeli piacfelosztás

A térbeli vagy földrajzi piacfelosztás az jelenti, hogy az érintett vállalatok területi alapon osztják fel egymás között a piacot, illetve bizonyos megrendelőket osztanak fel egymás között. Ekkor tehát a vállalatok csak a saját territóriumokon belül adnak be nyertes ajánlatot, más földrajzi piacok vagy kiírók esetében vagy (i) visszatartják az ajánlatukat, vagy csak (ii) „vesztő ajánlatot” nyújtanak be. Ez a típusú felosztás nagyon előnyös a résztvevő feleknek, mivel egyrészt viszonylag könnyű ellenőrizni a betartását, illetve ha teljesen érintetlenül hagyják egymás piacait, akkor egy vállalat csak egy „keresleti görbével” fog szembesülni, így egyedül, szabadon tud monopol árhoz közeli árat meghatározni (Motta, 2004).⁷ Tehát tulajdonképpen az összejátszásban kockázatot jelentő koordinációs probléma válik kisebbé ebben az esetben.

Alpiac szerinti piacfelosztás

A vállalatok megállapodhatnak továbbá abban is, hogy milyen al- vagy részpiacokat szolgálnak ki. Tehát attól függetlenül, hogy bizonyos kiírásokat valójában mindegyik, vagy legalábbis több vállalat is képes lenne teljesíteni, a gyakorlatban mindenki csak egy rá osztott részpiacon indul el. Pl. az informatikai közbeszerzéseken hardvert és szoftvert egyaránt szállítani képes vállalat megállapodik egymás között, hogy ki melyik beszerzéseken indulhat el.

⁷ Például ha leesik a kereslet, akkor az árat is lejjebb kell vinni a profit maximalizáláshoz. Amennyiben két vállalat is lenne az adott piacon, akkor nem egyértelmű, hogy a kereslet visszaesése vagy a kartellból való kilépés okozta-e a problémát.

2.3 A piactorzulás típusai

A fentebb részletezett kartellezési technikák és piacfelosztási típusok eredőjéből adódik, hogy a pontosan milyen típusú piactorzulás jön létre a vállalatok magatartásából. Alapvetően kétféle kimenet lehetséges: a vállalatok játszhatnak (i) versenyzői piacot, vagy (ii) monopolisztikus piacot. Amennyiben az időbeli felosztásban állapodnak meg a vállalatok – melyet ajánlati visszatartással vagy hamis/vesztő ajánlat benyújtással érhetnek el – akkor abból következik, hogy valamilyen versenyzői állapotot is próbálnak imitálni (a talán fontosabb profit újraosztási cél mellett). Azonban ha földrajzi piacokat vagy termék alpiacokat osztanak fel egymás között, akkor egy monopolisztikus kimenetet reprodukálnak. Ezek azért fontos szempontok, mert az identifikálás során külön kell látszólag versenyző és a látszólag monopolisztikus helyzetekre vonatkozóan helyes indikátorokat definiálni (pl. a monopolisztikus – s így gyanús – piacon, lehet, hogy csak a magas tranzakciós költségek miatt marad egyedül egy bizonyos vállalat, azonban a piac „megtámadható”, s így nem tud szignifikánsan magasabb árat érvényesíteni az egyedül maradt vállalat.)

További jelentős eltérés a néhány évtizeddel ezelőtti és mostani közbeszerzési eljárások között, hogy régebben a verseny látszatának fenntartásával nem, vagy kevésbé foglalkoztak a szereplők. Újabban azonban a kartell résztvevői külön figyelmet szentelnek arra, hogy versenyző magatartást imitáljanak. (Oxera, 2013)

2.4 Profitfelosztás típusai

A fentebbi 2.1 és 2.2. alfejezetekben áttekintettük, hogy milyen technikái vannak a különböző piacfelosztásoknak, melyek megteremtik az extraprofit generálás lehetőségét. Ez azonban még csak részben határozza meg, hogy az összejátszás hasznait a résztvevő felek hogyan osztják fel egymás között. Ebben az alfejezetben röviden felvázoljuk, hogy a profitfelosztásnak milyen technikái lehetnek.

A profitfelosztás technikáiban a legalapvetőbb különbséget abban lehet megragadni, hogy a résztvevő vállalatok egyébként aktív résztvevői-e a közbeszerzési tendereknek, vagy mindig csak vesztes ajánlatot nyújtanak be, vagy egyáltalán nem is indulnak közvetlenül az eljárásban. Tehát a kartellezési technika és a profitfelosztás mikéntje nem függetlenek egymástól. Amennyiben aktív résztvevőkről van szó, akkor az egyik legtriviálisabb profitfelosztási technika a konzorciumba szerveződés, ami már önmagában is meghatározza, hogy az egyes vállalatok hogyan részesülnek az összejátszásuk eredményéből. Továbbá a piacfelosztás típusa is nagy részben determinálja, hogy a felek hogyan osztoznak: az időbeli felosztás az elérhető többletbevételt időben, a térbeli felosztás a különböző földrajzi piacok szerint, vagy különböző alpiacok szerint osztja újra. Ez a felosztás azonban csak akkor megvalósítható, ha minden egyes, az összejátszásban résztvevő vállalat ténylegesen meg is jelenik a közbeszerzéseken.

Pesendorfer (2000) is tulajdonképpen ezekre a különböző profitfelosztási és – ettől nem függetlenül – kartellezési technológiai kérdésekre keres választ. Cikkében azt vizsgálja, hogy az 1980-as évekbeli texasi és floridai tejbeszerzési kartellek milyen profitfelosztási és technikai megoldások mentén szerveződtek. Míg Floridában „kenőpénzek” (*side-payments*) használatával egy hatékony, erős kartellezési (*strong cartel*) technikát tudtak alkalmazni – melyben a teljesítést a hatékony vállalat hajtotta végre, így maximalizálva az összejátszásból eredő hasznokat, addig Texasban erre nem volt mód, és ott nyereszforgót alkalmaztak, aminek következtében nem változtak a piaci részesedések.⁸ Fontos megjegyezni, hogy itt nem kartell detektálásról van szó, hanem kifejezetten a használt technikák különbségeinek identifikálásáról, és azok hatékonyságának teszteléséről.

Azonban elképzelhető, hogy az összejátszó vállalatok egy része valójában egyáltalán nem is vesz részt közvetlenül közbeszerzési tendereken: (i) vagy egyáltalán nem is vesz részt tevékenységszerűen közbeszerzéseken, (ii) vagy csak közvetetten, alvállalkozóként vesz részt a kivitelezésben. Az első esetben tehát kvázi „megveszik” a vesztes vállalatok távolmaradását, és a kimaradó felet a végső soron teljesítő vállalat az extra bevételéből kompenzálja (melynek pontos formája is több féle lehet). A második közvetett eset, hogy a nyertes vállalat az összejátszással szerzett járadékot a beszerzés későbbi alvállalkozó szerződésekkel való szétDarabolásával osztja fel a résztvevők között. Ekkor ezeket az alvállalkozói szerződéseket is piaci ár felett árazzák – mivel így kerülhet át a résztvevőkhöz az összejátszás hasznának rájuk eső része. Ez a gyakorlatban megvalósulhat úgy is, hogy az alvállalkozói szerződésben kompenzált vállalatok egyébként is részt vesznek a közbeszerzésben, de vesztes ajánlatot nyújtanak be, vagy az is lehet, hogy egyáltalán nem is vesznek részt ajánlatbenyújtóként.

A profitújraosztás technikája nem lehet független az adott közbeszerzési piac jellemzőitől sem. Például ha az adott piacon sűrűbben vannak kisebb tételű beszerzések, ott kialakulhat valamilyen nyereszforgó, míg ritkább tenderek esetén a konzorciumi vagy alvállalkozói szerződéses felosztás lehet valószínűbb.

Az egyes technikák alkalmazásának százalékos megoszlásáról csak intuíciónk lehet, mivel empirikusan vizsgálni magát a profitfelosztást nem nagyon lehetséges – például a kenőpénzzel távoltartott vállalkozásokkal érintett piacok azonosításához egy nagyon részletes adatbázis kellene. Azonban magukat a kartellezésben érintett közbeszerzési tendereket és az ezekhez tartozó technikák azonosítását ez nem érinti.

⁸ Intuitíve a piaci részesedések változása azt jelenti, hogy a vállalatok a fennálló költségaszimmetriák szerint osztották fel az ajánlatokat, míg a konstans részesedések azt jelentik, hogy az többlet profitot csak körbenyerésekkel tudták szétosztani, ami kevésbé hatékony vállalatokhoz is allokált szerződéseket (Pesendorfer, 2000).

3 Kartellek azonosítása

Miután a 2. fejezetben áttekintettük, hogy a közbeszerzési kartellek milyen technikákkal, milyen típusú piacfelosztásra irányulhatnak, ebben az alfejezetben bemutatjuk, hogy az egyes összejátszási típusok tettenéréséhez milyen indikátorokat használhatunk. Egyrésztől összefoglaljuk, hogy a kartellek identifikálásával foglalkozó empirikus irodalomban milyen kutatási irányok voltak jellemzőek általában, illetve nagyjából a kifejezetten közbeszerzési kartellek felderítésével foglalkozó empirikus irodalmat is áttekintjük. Másrészt áttekintjük a magyarországi jogeseteket, illetve a kutatáshoz készített interjúk eredményeit, különös tekintettel a korábban már összefoglalt kartellezési technikákra, illetve az indikátorok definiálására. A harmadik alfejezetben pedig részletesen bemutatjuk, hogy a 2. fejezetben tárgyalt közbeszerzési kartellezési típusokat milyen indikátorokkal lehet előre jelezni.

3.1 Kartellezés azonosítása

3.1.1 Empirikus megközelítések

Egy-egy kartellezési üggyel kapcsolatban alapvetően három stádiumban merülhet fel, hogy közgazdaságtani eszközökkel elemezzék: egyrészt segít megtalálni azokat az iparágakat vagy termékeket, ahol ilyen probléma valószínűsíthető, másrészt a bizonyítás esetében az effektív megállapodásra vonatkozó kommunikáció kiegészítőjeként szolgálhat, harmadrészt a szankciók kiszabásakor így lehet becslést adni a jóléti veszteség nagyságára (Harrington, 2006). A kutatásunk célja, a közbeszerzéssel kapcsolatos kartellezési kockázatoknak a felmérése, tehát olyan indikátorokat keresünk melyek a kartellezési valószínűséget ragadják meg.

A vállalatok összejátszását direkt vagy indirekt bizonyítékok alapján lehet azonosítani. Direkt bizonyíték lehet például valamilyen vállalatközi kommunikáció megfigyelése, míg indirekt bizonyíték valamilyen megfigyelt piaci kimenet lehet, vagy olyan vállalati viselkedés (árban vagy kínált mennyiségben), mely gyanúsan vállalatközi megállapodást takar (Harrington, 2004). Az utóbbi évtizedben nagy fejlődést háta mögött tudó engedékenységi politikának köszönhetően rengeteg bejelentés születik, ami tehát direkt bizonyítékokat használ a kartell felfedezéséhez – ez a reaktív kartell közpolitika. Az engedékenységi politika kialakulása nem kis részben abból fakad, hogy az indirekt módszerek nem bizonyultak elég hatékonynak a kartellek identifikálására⁹.

Az empirikus irodalom egyik nagy ága az egyes iparágak strukturális tényezői alapján próbál identifikálni kartellgyanús eseteket. Ilyen lehet a koncentrált, oligopolisztikus piacszerkezet vagy a hosszútávon is magas árak stb. Ahogyan Harrington (2006) is írja kartellgyanús esetek megfigyelésében és a kartellek detektálásában kétféle hibát követhetünk el: az alkalmazott módszerek nem minden kartellt detektálnak (i), illetve olyan eseteket is kartellként jeleznek, amelyek voltaképp nem voltak azok (ii). Azonban mivel számos olyan iparág működik, ahol az iparági hatásokból következően magas a *jelzett* kartellgyanús esetek aránya, ezért itt nagy a második fajta hiba elkövetésének valószínűsége, tehát számos olyan alkalommal is gyanút foghatunk, mikor valójában nincs szó kartellezésről, hanem pl. technológiai

⁹ Az egyik interjúalanyunk véleménye szerint a '90-es években megnövekedt a kartellezésért kiszabható bírságok nagyságrendjét (pl.: börtönbüntetést lehetett érte kapni), mivel a lebukási valószínűséget nem tudták növelni a versenyhivatalok. Ennek a végeredménye lett a mai engedékenységi politika – azaz a lebukási valószínűséget garantált felmentéssel keresztül növelik.

adottságok miatt (pl. nagy fix költség stb.) találunk gyanús eseteket. A másik indirekt empirikus megközelítés pedig az, amikor a vállalati és piaci viselkedést leíró statisztikák alapján próbálják azonosítani a vállalati összejátszást – ezt nevezi az irodalom 'screening'-nek. Véleményünk szerint ez a módszer sokkal közelebb visz a lehetséges kartellek azonosításához és végső soron jobb találati pontosságot ad, mint az előző módszerek. Az alábbiakban tulajdonképpen ebbe a második módszerbe tartozó indikátorokat fogunk bemutatni.

Ezek a viselkedési indikátorok alapvetően vagy olyan viselkedéseket próbálnak azonosítani, amelyek versenyzői környezetben nagyon valószínűtlen kimenetek lennének, vagy a kérdéses piacot egy megfelelő kontroll piac teljesítményével vetik össze.

Összességében elmondható, hogy nem létezik egy konszenzuális empirikus megközelítés a kartellek identifikálására, sőt, a legtöbb tanulmány mindig a kérdéses eseteknek megfelelő, speciális mintán identifikál nem versenyző vállalati magatartásokat (Porter és Zona, 1992). Bár általánosságban véve számos cikk foglalkozik a „screening” típusú előrejelző vizsgálatokkal (ennek összefoglalását lásd pl. Metz, 2013), ezek szintén viszonylag összetett, erősen iparág-specifikus adatokat igénylő elemzések (például a munkaerőköltség figyelembe vétele).

Tehát az ökonometriai, strukturális vizsgálatok túl nagy adatigényűek, és nem kifejezetten egyszerűen kivitelezhetők, mivel matematikailag elég szofisztikált apparátust kívánnak meg (Padhi és Mohapatra, 2011; Morozov és Podkolzina, 2013). Továbbá ezek rendszerint *ex post* elemzések, vagyis nem igazán az összejátszás előrejelzését, hanem sokkal inkább csak az utólagos kimutatását és az ezzel kapcsolatos tendenciák bemutatását célozzák (Padhi és Mohapatra, 2011).

Azonban bármilyen keretrendszerben is azonosították empirikusan az összejátszást, a stratégiában mindenképpen (i) valamilyen versenyzői piaccal nem konzisztens viselkedési mintázatot, (ii) strukturális törést, (iii) az összejátszó vállalatok viselkedése nem konzisztens a versenyző viselkedéssel, (iv) egy összejátszást leíró modell jobban illeszkedik az adatokra, mint egy versenyző (Harrington, 2004).

Bajari és Ye (2003) illetve Bajari és Summers (2002) tulajdonképpen ezeket a fenti, versenyzői magatartásról szóló kérdéseket praktikusán két statisztikai feltételként foglalja össze. Az **egyik az ajánlatok benyújtásának feltételes függetlensége**, miszerint versenyző körülmények között a beadott ajánlatoknak a releváns változókra való kontrollálás után függetlennek kellene lenniük. A **másik pedig az átválthatóság** (*exchangeability*), aminek lényege, hogy **egy vállalat számára csak a rá vonatkozó költségeknek kell meghatározniuk, hogy milyen ajánlatot nyújt be**. Ebből fakadóan tehát adott tender esetén a vállalat ajánlatának függetlennek kell lennie más résztvevők ajánlatától, mivel mások részvétele nem befolyásolhatja a saját költségeit. Ezzel kapcsolatban azonban két probléma merül fel: (i) egyrészt a vállalatok képesek versenyt imitálni az ajánlataikkal, (ii) másrészt, ha nem állnak rendelkezésre megfelelő kontroll változók – a költségekre vonatkozóan – akkor könnyen juthatunk fals pozitív eredményre. Összefoglalásképpen tehát az empirikus vizsgálódások többsége mögött ezek a megfontolások állnak.

3.1.2 A nemzetközi irodalom és az indikátorok összekötése

Ahogy a 3.3 fejezetben tárgyaljuk, alapvetően három indikátor csoportot különíthetünk el: (i) az összejátszás valamilyen kimeneti változóját vizsgáló indikátorok, (ii) piacfelosztási típust vizsgáló indikátorok, vagyis köztes kartellezési kimenetet megragadó indikátorok (iii) kartellezési technikát vizsgáló indikátorok. Ezekben belül az egyes indikátorok képzésének az elméleti alapjait a 2. fejezetben tárgyalt verseny eliminálási technikák jelentették. Ez utóbbiak egyik továbbgondolása pedig tulajdonképpen az előző, 3.1.1. alfejezetben tárgyalt empirikus megközelítés, hogy a verseny eliminálás következtében létrejövő piaci kimenetekről hogyan lehet belátni, hogy azok versenyző vagy összejátszó magatartások eredőjeként jönnek létre. Bár a nemzetközi empirikus irodalomban használt becslési eljárások jóval

összetettebbek (pusztán az információs bázisukból kifolyólag is), mindenesetre az indikátorok intuícióját a legtöbb esetben visszavezethetjük valamilyen empirikus identifikálási logikára. A következőkben tehát a fentebb említett kategóriák szerint képezhető indikátorok nemzetközi irodalomban való megjelenését tekintjük át.

Összejátszási kimenet /árak/

Az összejátszás kimenetét megragadó változó a végső, **szerződéses ár** vagy a **benyújtott ajánlati árak** lehetnek. Az árakban megfigyelhető mintázatok vizsgálata számos általános, kartell azonosítást segítő tanulmányban központi elem. Az OECDa (s.a.) tanulmányából egy példa a hirtelen, költségemelkedések által nem magyarázott áremelkedés, vagy az Oxera (2013) által kiemelt átlagosnál hosszú távon magas árak, stabil árak, vagy az ajánlati árak ferdesége vagy az áremelkedések eloszlásának csúcsossága (ld. lentebb).

Számunkra az egyik legfontosabb áradat a szerződéses ár és a kiírási ár hányadosa – a későbbiekben relatív árarány –, aminek alakulása tulajdonképpen a legegyszerűbb versenyintenzitást megragadó változó: minél alacsonyabb ez az arány, annál valószínűbb, hogy volt valamilyen versenyzői nyomás. Bár a legtöbb cikkben olyan kontextusban merül fel, hogy a relatív árat valamilyen verseny intenzitást magyarázó változó szignifikánsan befolyásolja-e vagy sem, mi a későbbiekben csak önmagában, indikátorként használjuk ezt a relatív árarányt. Ishii (2009) cikkében is relatív árarányok alapján definiál összejátszó és versenyző vállalati csoportokat (95%-nál magasabb relatív árarány esetében összejátszást feltételez). Morozov és Podkolzina (2013) pedig azt vizsgálja, hogy a relatív árarányt vajon szignifikánsan befolyásolják-e olyan változók, melyek a versenyre elvileg pozitívan hatnak. Így azt találják, hogy az alacsonyabb (90% alatti) relatív áraránnyal rendelkező tenderek esetében a versenyt megragadó változók, mint a résztvevő vállalatok száma, a vállalatok rendelkezésre álló kapacitása vagy tapasztalata, szignifikánsan befolyásolják a kialakuló árat. Ezzel szemben a magas (90% feletti) áraránnyal rendelkező tenderek esetében nem találunk ilyen kapcsolatot. Látható tehát, hogy – a korábbi elméleti megfontolásokkal összhangban – nem közvetlenül az ár eloszlása alapján, hanem az ár eloszlását versenyzői és összejátszói modellekkel magyarázó empirikus modellek alapján identifikálják az összejátszást.

A másik fontos, árakkal kapcsolatos tényező a beadott **árajánlatok** (vagy relatív árarányok) **relatív eloszlásának** vizsgálata – mely lehet szórás, variancia, terjedelem, ferdeség stb. Bár számunkra ezzel kapcsolatban nem állnak rendelkezésre elég részletes adatok, az irodalomban használt alapvető identifikációs logikát érdemes részletezni. Az árak (vagy relatív árarányok) eloszlási jellemzőinek vizsgálata viszonylag széles körben elterjedt a kartellezéssel foglalkozó irodalomban. A nem közbeszerzési kartellek esetére használták például Abrantes-Metz és szerzőtársai (2006), melynek eredményeképp azt találták, hogy a kartellek alacsony varianciával járnak együtt – ami elméleti szempontból is megalapozott, hiszen ezzel egyszerűsödik a monitoring.

Ez azonban nem feltétlenül igaz a közbeszerzési kartellek esetében, ugyanis itt el kell veszíteni a tendert. Tehát veszítő ajánlatot használó kartellezési technika esetében fontos, hogy az ajánlatok kellőképpen magasabbak legyenek, hogy az előre fixált nyertes biztosan a legalacsonyabb ajánlatot tegye¹⁰. Összességében tehát nem teljesen egyértelmű, hogy alacsony vagy magas varianciát várunk-e. Padhi és Mohapatra (2011) cikkében egyrészt például a korábban említett (Oxera, 2013) árak eloszlásának ferdesége alapján, illetve a magas/alacsony relatív nyertes árral rendelkező közbeszerzésekre leadott ajánlatok varianciájának különbségével azonosít vállalati összejátszást. Érvelésük szerint tehát a jobbra ferdebb árajánlati eloszlás azt mutatja, hogy magasabb azoknak az ajánlatoknak az aránya, melyeket a biztos vesztes miatt nyújtottak be.

¹⁰ Természetesen ez függ attól, hogy pl. pontosan megegyeznek-e előzetesen a benyújtott árakban, vagy van-e más nyerési kritérium az áron felül stb.

Ehhez képest mi két egyszerűbb eloszlást megragadó indikátort tudunk definiálni, melyek az adatbázisunk alapján kiszámolhatók: az árak (illetve relatív árárányok) terjedelmét, valamint bizonyos esetekben az első és második ár (relatív árárányok) különbségét.

Köztes kartell kimenet (piacfelosztás típus)

A **térbeli (földrajzi) vagy alpiac szerinti piacfelosztás** is egy potenciális összejátszási forma, ahogy azt a 2.2 alfejezetben is tárgyaltuk. Ez szerepel az OECDa (s.a.) ajánlásában is: vállalati összejátszást sejtet, ha adott földrajzi területen vagy adott típusú közbeszerzésen (valamilyen termék) csak bizonyos vállalatok adnak be nyertes pályázatot.¹¹

Az **időbeli piacfelosztással** – vagy körbenyeréssel – is számos tanulmány foglalkozik. Ismét érdemes megemlíteni az OECDb (s.a.) vonatkozó dokumentumát, de erre a körbenyeréses technikára hívja fel a figyelmet számos versenyhatóság is. A korábbiakhoz képest elsősorban azért is lehet népszerű ennek a versenytorzítási technikának az alkalmazása, mert ahogyan a 2. fejezetben tárgyaltuk, ezzel egy versenyzői piacot lehet szimulálni – szemben a „gyanúsabb” monopolisztikus piaccal.

Az időbeli piacfelosztást tesztelő cikkek közül Ishii (2009) ötletét érdemes kiemelni. Cikkében minden egyes vállalatra definiál egy olyan változót, ami egy vállalatok közötti „tartozási viszonyt” ragadja meg: a változó aszerint vesz fel pozitív egész számú értékeket, hogy a korábbi tenderek alkalmával a többi induló vállalathoz képest „adós” vagy „hitelező” szerepben volt.¹² Ezen felül mind a magánszféra által lekötött kapacitásokra (éves árbevétel), mind a korábban elnyert és még teljesítés alatt álló közbeszerzésekre kontrollálva azt vizsgálják, hogy ez a változó szignifikánsan befolyásolja-e adott vállalat nyerési esélyét. Tehát ha például ennek a relatív tartozási viszonyt megragadó változónak nagy az értéke, akkor az azt jelenti, hogy sok olyan vállalattal indul együtt a tenderen, amelyekkel szemben korábban veszített, s így velük szemben az egyenlege pozitív. Ez azonban versenyző környezetben elvileg nem kellene, hogy számítson, tehát amennyiben itt szignifikáns összefüggés található, akkor az valamilyen összejátszást takarhat. Az itt használt ötleten alapszik tehát az általunk ajánlott 8. indikátor.

Ehhez hasonlóan, bár sokkal egyszerűbben ragadja meg az időbeli piacfelosztást Padhi és Mohapatra (2011) elemzése. Cikkükben egy autokorrelációs megközelítést alkalmaznak (bár módszertanilag hibásan, mivel kategória változókon alapul a korreláció számítása), mely kellően magas megfigyelési szám mellett vállalati szintű kétértékű változókra is kiszámítható. Tehát amennyiben időrendi sorrendbe tesszük a tendereket és minden vállalatra definiálunk egy kétértékű változót, mely akkor 1, ha a vállalat megnyerte az adott tendert és egyébként 0, akkor ennek a változónak az önmaga késleltetett értékével vett korrelációja megmutatja, hogy a vállalat korábbi nyerése befolyásolja-e a jelenbeli tendergyőzelmet. Ebben intuitíve is kellene parciális autokorreláltságot találnunk, hiszen a már egyszer nyertes vállalatok jobban beletanulnak a pályázásba (tudják, hogyan kell jó pályázatot írni, fejlődik a vállalat stb.), azonban ha ebben egy szigorú ciklikus mintázatot látunk, az jobban illeszkedik egy körbenyeréses mechanizmusra, mint egy versenyző piacra.

¹¹ Ahogyan már korábban is írtuk, az empirikus cikkek központi célja a versenyzői viselkedéssel nem összeegyeztethető magatartás azonosítása, ami viszont nem földrajzi és termék viszonylatokban nem feltétlenül azonosítható precízen. Az általunk ajánlott indikátorok azonban mivel részben kiegészítő viszonyban vannak egymással és csak a valószínűsíthetőség megállapítására szolgálnak, az azonosítás értelemben vett „szigorú” módszertani keret csak az ötlet felépítéséhez szükséges.

¹² Például két vállalat (A,B) és két tender esetében, amennyiben az első tenderen – ahol a tartozási viszonyt megragadó változó még nem vesz fel értéket – A vállalat nyert 100 egységet, akkor A vállalat B-vel szemben adós viszonyban van, amiért cserébe egy későbbi tenderen veszítenie kellene. A változó tehát a második tender esetében 1-es értéket vesz fel, a B vállalatra vonatkozóan, míg A esetében továbbra is 0, hiszen neki az első kör után nem tartozik B vállalat.

Természetesen ez egy nagyon leegyszerűsített mutató lesz, mely számos fontos tényezőre (pl. kapacitáskorlát) nem kontrollál, azonban más indikátorokkal interakcióban fontos mutató lehet. Meg kell vizsgálni továbbá azt is, hogy az összetettebb, de ciklikusságot vizsgáló indikátorok valóban jobban teljesítenek-e, mint az egyszerűbb, és így könnyebben használható verziók.

Összejátszási technika – felesleges ajánlattevők, hibás ajánlatok, konzorcium

A **felesleges ajánlattevők** – vagyis veszítő ajánlatok benyújtásának technikáját teszteli Porter és Zona (1997) tanulmánya. A szerzők azt vizsgálják, hogy a földrajzi távolságból adódó költségelőnyöket kihasználva egy lokális piacon hogyan játszottak össze tejbeszállító vállalatok. Mivel az ő területükre már nem lehetett versenyképes ajánlatokat benyújtani – tehát védettek voltak az új belépőkkel szemben, ezért egymással szemben veszítő ajánlatokat tudtak benyújtani.

A visszatartott ajánlatok vagy strukturális lyukak olyan eseteket takarnak, amikor a vállalatok olyan területeken sem adtak le ajánlatot, ahol elvileg indulhattak volna – mert tranzakciós költség alapon nem kellett volna, hogy kiszoruljanak az adott piacról. Empirikusan ezt a típusú kartellt sem vizsgálták, azonban földrajzi és ajánlatkiírói alpiac szinten vizsgálható, hogy egyébként aktív ajánlattevő vállalatok bizonyos piacokon nem vesznek részt, tehát ez az indikátor szinten vizsgálható. (Alapvetően ez is az OECDb (s.a.) ajánlás része.)

A hibás ajánlatok aránya a veszítő ajánlatos kartellezési technikának lehet egy proxyja. Az alábbi keretes szövegben is említett koreai indikátorrendszernek is az egyik alapmutatója, de más nemzetközi szervezetek is az egyik alap indikátorként hivatkoznak rá. (pl. OECDb, s.a.).

Ahogy az már a 2.1 alfejezetben is felvetődött, a konzorciumi formában leadott ajánlat is sok esetben tulajdonképpen egy összejátszási technikának tekinthető, hiszen a résztvevők között megszünteti a versenyt. Bár a korábbi tárgyalásban is felmerült, hogy vannak esetek, amikor a konzorcium versenyt erősítő hatású is lehet, más – például az ár – indikátorokkal együtt az együttes ajánlatleadás léte indikatív lehet. Különösen érdekes megvizsgálni, hogy hasonló volumenű tenderek esetében a korábban külön pályázó vállalatok miért döntenek együttes ajánlat mellett. Mindez különösen érdekes, ha konzorciumi tagok a korábban legjobb ajánlatokat nyújtó vállalatok voltak (Bishop, 2010). Ez tehát a korábban említett Estache és limi (2008) vagy az OECDb (s.a.) ajánlásai alapján adódó mutató. Ehhez a mutatóhoz kapcsolódik a külön pályázás utáni tulajdonosváltás is.

A veszítő ajánlatok detektálásának egy másik, elvben lehetséges – és automatizálható módja –, az beadott ajánlatának szövegének tartalomelemzése¹³. A „vesztő ajánlat” eseteiben ugyanis sokszor az egyik fél írja minden más vállalat ajánlatát is, ami így tartalmában sok egyezőséget is mutathat (OECDb, s.a.). Magyarországi esetben is felmerült, hogy két pályázó közül az egyik szerkesztette a versenytársának beadványát is (lásd pl.: a Hétszínvirág összejátszási esetet a 3.2.1 alfejezetben). Ezek az esetek különböző szövegelemzési eljárásokkal vizsgálhatók¹⁴.

Az alvállalkozói szerződések aránya vagy egyáltalán előfordulása egy viszonylag hibrid, nem szigorúan véve kartellezési technikai eszköz. Az ilyen szerződések ugyanis két problémát oldanak meg az összejátszás során – ahogyan azt a 2. fejezetben is tárgyaltuk: egyrészt rendezi a profitelosztás kérdését,

¹³ A tartalomelemzés módszeréről kitűnő bevezetést ad Weber, 1990.

¹⁴ Ebben különösen az un. kvantitatív tartalomelemzés módszerei lehetnek célravezetők. Magyarországon a társadalomtudományi kutatásokon túl a kriminalisztika is hasznosítja a szövegelemzés módszereit. Lásd Ránki, 2011 és Ránki, 2012. Két szöveg egyezőségének vizsgálatához kézenfekvő segítségül szolgálhat az un. Damerau-Levenstein távolság kiszámítása. Lásd. http://en.wikipedia.org/wiki/Damerau%E2%80%93Levenshtein_distance

másrészt csökkenti a vesztes kockázatát. Ez utóbbi tényező a magyar jogeseteknek is egy kulcspontja, ahogyan azt a 3.2 alfejezetben is tárgyaljuk. Elvi szinten az alvállalkozói szerződés a konzorciumhoz hasonló, ebből fakadóan nem tudhatjuk biztosan, hogy az ilyen közös kivitelezés nem valamilyen profitújraosztási vagy kockázatsökkentési megfontoláson alapul-e?

Intézményi megoldások az összejátszás azonosításában

A vállalati összejátszás identifikálásával kapcsolatban számos kísérletet láthatunk különböző országok versenyhatóságainál. Ezeknek az alapja általában egyrészt valamilyen elektronikus közbeszerzési rendszer, mely automatikusan generál bizonyos adatokat a közbeszerzésekkel kapcsolatban, illetve a rájuk épülő indikátor rendszer (un. *red flag*-ek használata). Ez utóbbi azt jelenti, hogy a közbeszerzésekre kiszámolnak bizonyos mutatókat, melyek alapján eldönthető, hogy alacsony vagy magas az összejátszás valószínűsége. Ezek a kezdeményezések azonban jellemzően még inkább tesztelési/kezdeti fázisban vannak, ezért viszonylag kevés információ áll rendelkezésre magáról a működésről, illetve a sikerességükről is. A dél-koreai „BRIAS” névre hallgató indikátor rendszer például a következő változók mentén definiál egy indikátort, ami alapján a közbeszerzési kartelleket valószínűsítik: sikeres ajánlatok száma, ajánlattevők száma, ajánlattevők által benyújtott árak, a versenyzés módja, hibás ajánlattételek száma, becsült szerződési áremelkedés, magán szerződéssé alakítás aránya (FTCRK, 2010). Azonban sem a részindikátorok, sem az eredmény indikátor pontos definíciója nem publikus. (A kutatás során felvettük a kapcsolatot a dél-koreai kollégákkal. Az utóbbi információ tőlük származik.)

3.2 Hazai közbeszerzési kartellezési esetek és interjú tapasztalatok

3.2.1 A GVH közbeszerzési kartellezési vizsgálatai

A GVH megalakulása óta egyik központi feladatának tekintette azt, hogy az állami beszerzések piacán is őrködjön a verseny tisztasága felett¹⁵. Ebben az alfejezetben a versenyhivatal által feltárt közbeszerzési kartellezési eseteket fogjuk röviden áttekinteni, a témánk szempontjából fontosabb információkat kiemelve. A cél az, hogy az elméleti tipológiának megfelelően kiemeljük az egyes esetek fontosabb jellemzőit, a versenykorlátozás szereplőit és amennyiben mód van rá, a korrupció és a kartellezés viszonyát. Ezen túl az egyes esetek módját adnak arra is, hogy a kialakítandó indikátorok meghatározásánál segítségünkre legyenek. Az összefoglalások forrása a GVH oldalán megtalálható és letölthető összefoglaló¹⁶.

Liszt kartell¹⁷

A gabonakartellben összesen 3 vállalat – Sikér, Szécsény-Mill (jogelődje: Három Malom), H&T Kereskedelmi és Szolgáltató Kft. – volt érintett egy két részből álló gabonafeldolgozási tenderen. Az MVH 2006. július 7-én írta ki az EU-s élelmiszersegély kapcsán, melynek kereteiben két helyszínről (intervenciós raktárak) kellett elszállítani feldolgozandó gabonát, majd azt tároló raktárakba kellett szállítani.

A beszerzés különlegessége, hogy vitaminozott lisztet kellett leszállítani, melynek technológiai hátterével a tender kiírásakor két vállalkozás, a Sikér és a Három Malom rendelkezett. Bár elviekben a releváns piacnak egész Magyarország tekinthető, önmagában ez a speciális kereslet leszűkítette a versenyzők körét.

Maga a versenykorlátozó megállapodás a Sikér és a Három Malom között jött létre, melyben megállapodtak, hogy bármelyikük is kerül ki győztesen a két tenderen, a teljesítés 50%-át a vesztes vállalat teljesíti alvállalkozóként. Ez a megállapodás tehát a vesztes kockázatának csökkentésén keresztül eliminálja a versenyt, mivel így a vállalatok nem érdekeltek a minél alacsonyabb ajánlat kialakításában. Bár effektív ajánlatokat csak a Sikér és a H&T Kft. adott le, ez utóbbi a megfelelő technikai felkészültség híján valójában az alvállalkozóként bevont Három Malomra hagyatkozva tudta volna teljesíteni a tendert. Végül is a tender két „alegységére” egyszer a Sikér, másik esetben pedig a H&T adott le győztes ajánlatot. Tehát mind a két esetben az egyik vállalat vesztes ajánlatot nyújtott be, más pályázó pedig nem adott be ajánlatot.

¹⁵ „A Gazdasági Versenyhivatal azért dolgozik, hogy a piacok jobban, vagyis – ahol lehet – versenyző módon, a fogyasztók hasznára működjenek. A verseny az az ösztönző erő, ami a vállalatokat arra készíti, hogy hatékonyabban, a vásárlók igényeire odafigyelve működjenek, jobb és olcsóbb termékeket állítsanak elő. Ezért a verseny növeli a magyar vállalatok versenyképességét és a fogyasztók jólétét. Ugyanakkor a verseny folyamatára támaszkodás nem jelenti az állami szabályozás szükségtelenségét. A GVH ennek tudatában van és nem a verseny mindenáron való érvényesítésére törekszik, hanem arra, hogy az állami szabályozás, a piaci önszabályozás, a versenyviselkedés olyan egyensúlya alakuljon ki, ahol a fogyasztók a lehető legjobb szolgáltatásokhoz a legolcsóbb árakon jutnak hozzá.” Lásd: Nagy, 2009.

¹⁶ lásd: http://www.gvh.hu/data/cms1000059/koz_b_kartell_epitesi_kartell_ugyek_2013_12_05.pdf

¹⁷ lásd: http://www.gvh.hu/data/cms992433/Vj134_2008_m.pdf

A vasúti közbeszerzési kartellben összességében öt vállalkozás, öt közbeszerzési tenderben való összejátszását szankcionálta a Versenyhivatal. Az érintett öt vállalat a Colas, Mávépcell, MÁV MTM, Szentesi Vasútépítő és a Vasútépítők. Az öt tender pedig a Kecskemét-Városföld-elágazás-Kiskunfélegyháza szakasz (2.ütem) – (kiírás: 2004. november 2., eredményhirdetés: 2004. december 15.); Rákospalota-Újpest vasútállomás vasútépítési munkái (kiírás: 2004. december 4., eredményhirdetés: nem került rá sor); Cegléd-Szolnok elágazás vonalszakasz rekonstrukciója (kiírás: 2005. június 17., eredményhirdetés: 2005. szeptember 5.); Győr állomás pályaépítése (kiírás: 2005. szeptember 3., eredményhirdetés: 2005. november 23.); Zalaegerszeg-Ukk vonalszakasz (kiírás: 2005. december 2., eredményhirdetés: nem került rá sor). Az összejátszás 2004-2005-ben valósult meg a MÁV Zrt., Nemzeti Autópálya Zrt., valamint a Nemzeti Infrastruktúrafejlesztő Zrt. által kiírt közbeszerzéseken. A GVH továbbá kiterjesztette a vizsgálatot a 2004-2005-ös, MÁV Zrt. által kiírt nagyobb vasúti felújításokra is.

A vasúti közbeszerzési piacot összességében egy kiszámítható kereslet jellemzi, ami abból is fakad, hogy a MÁV EU programigazgatósága minden évben bejelentést tesz a várható projektekről. Ez egy olyan általános körülmény, ami megkönnyíti a vállalatok összejátszását is, mivel előzetesen meg tudnak állapodni, hogy mikor milyen tendereket ki fog megnyerni. Az egyik résztvevő fél vállomása és egy konkrét – a tenderkiírásokat megelőző – találkozó eredményeképp a következőket lehetett megállapítani az összejátszással kapcsolatban. Az első, kecskeméti tenderrel kapcsolatban megállapodtak, hogy ki fogja megnyerni: a Szentesi Vasútépítő és a Mávépcell konzorciumként nyerte meg a tendert, valamint a Hoffmann (ők nem szerepeltek a perben) és a Vasútépítők alvállalkozóként vettek részt a tenderben. A további négy tenderrel kapcsolatban pedig megállapodtak, hogy arányosan osztják fel őket egymás között (akár alvállalkozói szerződésekkel). Összességében még a győri tender valósult meg, melyet végül is a Mávépcell nyert meg – bár csak egy utólagos korrekció után, mivel eredetileg nem ő adta a legalacsonyabb ajánlatot. Ezen túlmenően pedig a felek megállapodtak arról is, hogyan vesznek részt a kivitelezésben alvállalkozói szerződésekkel.

A felosztás technikailag a kecskeméti esetben úgy valósult meg, hogy a többi résztvevő nem nyújtott be ajánlatot, illetve aki benyújtott – MÁV MTM egy konzorcium tagjaként -, az túl magas ajánlatot nyújtott be, így a Szentesi Vasútépítő és Mávépcell konzorcium lehetett a nyertes. A győri esetben szintén csak az összejátszásban résztvevők nyújtottak be ajánlatot konzorciumként, de míg eredetileg a Vasútépítők konzorciuma nyert, utólag ezt a Mávépcellre módosították. Tehát bizonyos résztvevők vesztő ajánlatot nyújtottak be, mások visszatartották az ajánlatukat, míg összességében kettes csoportokban konzorciumként nyerték meg az egyes pályázatokat. A profitfelosztás pedig alvállalkozói szerződéseken keresztül valósult meg.

Állami Autópálya Kezelő – Strabag/He-Do¹⁹

Az autópálya-építő kartellben a Strabag, Egút, Swietelsky, Colas és HE-DO útépítő vállalatok vettek részt 2002 és 2006 között, több Heves és Nógrád megyei út és hídépítési tenderrel (összesen 12) kapcsolatban. A tenderek kiírói az Állami Autópálya Kezelő Rt., az Útgazdálkodási Koordinációs Igazgatóság, a Heves Megyei Állami Közútkezelő Kht., Nógrád Megyei Állami Közútkezelő Kht. és Eger megyei jogú város voltak.

A közútépítési piac három szempontból tekinthető speciálisnak, melyek nagyban befolyásolják a releváns vállalatok számát, és ezáltal az összejátszás koordinálásának bonyolultságát is. Egyrészt az induló vállalatoknak helyi szinten jól integráltnak kell lenniük, hogy a kiírók egyáltalán megbízzanak bennük,

¹⁸ http://www.gvh.hu/data/cms991534/Vj174_2007_m.pdf

¹⁹ http://www.gvh.hu/data/cms990518/Vj130-2006_v.pdf

másrészt a munkák volumene miatt a vállalatoknak rendelkezniük kell megfelelő méretű referencia munkákkal, harmadrészt pedig fontos földrajzi dimenzió, hogy adott területhez közel mely vállalatok rendelkeznek kellően nagy kapacitású aszfaltkeverő géppel. Ezek a tényezők tehát mind szűkítik a résztvevő vállalatok számát.

Jelen esetben a vállalatok viselkedése egyrésztől azért volt problémás, mert versenykorlátozó céllal, üzleti titoknak minősülő ajánlati áradatokat és bírálati szempontokat osztottak meg és egyeztettek egymással. Másrészt, tárgyalások alkalmával felosztották, hogy ki és milyen áron nyerje meg az egyes tendereket. Mindezt pedig nagyrészt meg is valósították, amikor alkalmuk volt rá.

Az információs kartell (információ megosztás) – melynek keretében az árazási stratégiájukat hangolták össze – adott lehetőséget arra, hogy veszítő ajánlatot tudtak adni, s ezzel az előre megbeszélte nyertes jusson a tenderhez. Amikor esetleg nem csak ők pályáztak, akkor is korlátozták a versenyt, hiszen nem a saját legjobb árakat nyújtották be, ami versenyző körülmények között kialakult volna.

Paksi Atomerőmű – SAP, Synergon²⁰

Ebben az esetben két beszerzési ügyről derült ki kartellezés, az Oracle és az SAP update szoftverek megújításával kapcsolatosan. Az összejátszásban résztvevő vállalatok a SAP, illetve Synergon voltak, a közbeszerzési tendert pedig a Paksi Atomerőmű Részvénytársaság írta ki 2004. április 27-én.

A közbeszerzés meghívásos volt, így összesen mindössze három szereplő versenyezhetett a tenderért. Tehát a két összejátszó vállalat már a piac 2/3-át kivonta a versenyző viselkedés alól, ami nagymértékű áremelkedéshez vezethetett.

A bizonyítékul szolgáló vállalati levelezések alapján megállapítható volt, hogy a versenyt érdemben befolyásolni tudó megállapodást kötöttek a vállalkozások. A résztvevők egyrészt előzetesen megállapodtak a fő és alvállalkozói szerepekben, másrészt a veszítő ajánlatok beadásával kapcsolatos is egyeztettek.

Hétszínvirág Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézet²¹

A Hétszínvirág Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézet²² által 2006. április 3-án kiírt építési közbeszerzésen három vállalkozás tanúsított koordinált, versenyellenes magatartást. Az érintett vállalkozások a BAU ART Marcali Építésziroda, az Ormai Építési Szerelési Vállalkozás és a Noa Építőipari és Beruházó Kft.

A releváns piac pedig ebben az esetben igen kicsi volt, mivel meghívásos volt a közbeszerzési tender – tehát a három vállalaton kívül más nem is tudott volna versenyezni.

A résztvevők mindegyike, már előzetesen tudott a közbeszerzésről és már az eljárás előtt tárgyalásokat kezdtek folytatni a későbbi együttműködésről. Külön érdekessége az esetnek, hogy az egyik résztvevő vállalat mind a három szereplőnek készített egy ajánlatot, melyet előzetesen megosztottak egymással. Ennek végeredményeként a három vállalat azonos ajánlatot nyújtott be, s végül az ajánlatokat író vállalkozás nyert. Továbbá a kivitelezés műszaki vezetője az egyik résztvevő, de vesztes vállalkozás.

²⁰ http://www.gvh.hu/dontesek/versenyhivatali_dontesek/dontesek_2006/4137_hu_vj-9720065.html

²¹ http://www.gvh.hu/data/cms1023444/print_Vj066-2006_m.pdf

²² Lásd: <http://www.ofi.hu/tudastar/szervezetfejlesztes-jo/hetszinvirag-egyseg>

A Synergon, HP Magyarország és Montana vállalatok a Magyar Fejlesztési Bank (MFB), a HVB Bank és a Nemzeti Autópálya Rt. által kiírt közbeszerzési eljárások alkalmával tanúsítottak összehangolt magatartást. A kérdéses projektek 2003-ban és 2004-ben valósultak meg. Az érintett közbeszerzések: MFB „support” projekt (kiírás: 2003. június 4., eredményhirdetés: 2003. augusztus 15.); MFB „support+exchange” projekt (kiírás: 2004. március 5., eredményhirdetés: 2004. június 9.), HVB WAN (kiírás: n.a., eredményhirdetés: n.a.) Nemzeti Autópálya Rt. (kiírás: 2003. október 8., eredményhirdetés: 2003. december 23.).

A releváns piac – több másik esethez hasonlóan – itt is viszonylag szűken értelmezett, mivel az eljárások meghívásosak voltak, tehát 3-4-5 vállalkozás adott csak be ajánlatot. Ez a körülmény tehát itt is nagyban befolyásolta, hogy akár két vállalkozás összejártsága is hogyan érinti az adott piacot.

Az MFB általi két beszerzés közül a „support” projekt esetében, melyet a Synergon nyert meg, a résztvevő három fél (Synergon, Montana, Humansoft) között jött létre versenyt korlátozó megállapodás. Ennek eredményeként a Synergon nyerte a megbízást, miközben a Humansoft pedig alvállalkozóként is részt vett a teljesítésben. A másik – „support és exchange” – projekttel kapcsolatban szintén a Synergon nyert a HP és a KFKI-vel szemben a „support” részen: míg a HP nem is adott le ajánlatot a KFKI nem adott le biztosítékot, amivel érvénytelenné vált ajánlata. Az „exchange” projekt bár nem az előzetes megállapodásnak megfelelően alakult, valójában

A HVB WAN tenderrel kapcsolatban a HP és a Montana kötött előzetesen megállapodást, melyben kikötötték, hogy a Montana nem fog külön ajánlatot adni. Bár végül a KFKI-LNX nyerte meg a megbízást, ez nem változtat azon, hogy a versenyhelyzetet nagyban gyengíthette a két vállalat megállapodása.

Az NA Rt. általi tender esetében a HP, Synergon és Montana indultak. Itt a HP és a Montana kötött előzetesen egyezményt, a projekt közös kivitelezéséről. Az egyezségben arról döntöttek, hogy bárki is nyeri a projektet, a vesztes félt alvállalkozóként bevonja. Végül a Montana meg is nyerte a projektet és az előzetes megállapodásnak megfelelően be is vonta a HP-t alvállalkozóként.

²³ http://www.gvh.hu/data/cms1023286/print_Vj040-2005_h.pdf

Paksi Atomerőmű (humán-bérszámfejtési rendszer) – Albacomp, Synergon, Oracle²⁴

A Paksi Atomerőmű által 2004. április 27-én meghirdetett, összetett informatikai tender az Oracle HR rendszer felülvizsgálatára, verzióváltásának megvalósítására illetve kapcsolódó tanácsadói szolgáltatásokra vonatkozó közbeszerzésében egy fordulóban, meghívásos alapon versenyezhetett négy szereplő. Ezek közül egy meghívott, az Accenture Kft. nem kívánt ajánlatot benyújtani, így a két összejátszó vállalat az Albacomp Rt. és a Synergon Rt. már a piac 2/3-át kivonta a versenyző viselkedés alól. A negyedik szereplő pedig az Oracle Hungary Kft. volt.

A piaci magatartás összehangolása egyrészt egy információ cseréről szólt: a vállalatok előzetesen megosztották, illetve egyeztették egymással ajánlati áraikat. A három pályázóból a Synergon Rt. és az Albacomp Rt. előzetesen megállapodott abban, hogy a Synergon Rt. az alapajánlat terén – magasabb, de a versenyből nem kizárt árajánlat benyújtásával – hagyja nyerni az Albacomp Rt-t, annak érdekében, hogy alvállalkozói szerződések terén a másik nyerjen. Továbbá a paksi tenderen felül más, későbbi pályázatokban történő összejátszási szándékukat is egyeztették.

Az ügy annyiban speciális, hogy az Oracle Hungary Kft. árajánlatát könnyen meg tudták becsülni, mivel a versenyhatósági eljárás alá vont vállalatok alkalmazottai közül az egyikük az Oracle Hungary Kft. korábbi ügyvezetője, illetve egy másik személy pedig szintén korábbi alkalmazott, aki már dolgozott a Paksi Atomerőművel közös projekteken, valamint az Oracle HR már egy alkalmazott rendszer lévén rálátást adott arra is, hogy nagyságrendileg milyen költségkerettel rendelkezik erre a pályázatot kiíró.

Összességében – bár végül az Albacomp Rt. ajánlatát a kiíró formai okokra hivatkozva kizárta – az összejátszás eredeti terve végül meghiúsult, az Albacomp Rt. és a Synergon Rt. magatartása a piac felosztására, az egymás közötti érdemi verseny kizárására irányult, ami természetét tekintve súlyos versenykorlátozásnak minősül.

Győr város informatikai rendszere – SAP, Synergon²⁵

Jelen kartellezési eset a Győr Megyei Jogú Város Önkormányzata által 2003. június 25-én kiírt informatikai közbeszerzéssel (integrált pénzügyi gazdasági rendszer bevezetése) kapcsolatban merült fel. A két érintett vállalat az SAP Hungary, illetve a Synergon voltak. Bár első körben összesen 17 vállalat nyújtott be ajánlatot, az előszűrés után mindössze 5 vállalat maradt versenyben, melyekből az említett kettő volt érintett az összejátszásban. Végül 2003. szeptember 19-én került sor az eredményhirdetésre, azonban nem hirdettek győztest, mivel összességében nem kaptak megfelelő ajánlatot.

Az eljáráshoz hozzátartozó fontos tényező, hogy alapvetően két típusú ajánlat volt versenyben: egy SAP alapú, EU konformabb szoftver, illetve a kevésbé integrált, hazai fejlesztésű ajánlatok. Továbbá a tender időpontja is fontos

Az érintett vállalatok, miután a vállalati kör szűkítése után megegyeztek az ajánlatuk műszaki tartalmában, illetve hogy a Synergon szoftverre vonatkozó ajánlata 10-15%-kal olcsóbb lesz. Ez a típusú információcsere és egyezség végső soron a versenyző kimenetelt befolyásolhatta. Ennek következtében a kiíró számára a ténylegesen versenyző ajánlatok száma háromról kettőre csökkent (a kevésbé integrált rendszerek tartalmilag nem voltak megfelelőek).

²⁴ http://www.gvh.hu/data/cms1023309/print_Vj021-2005_m.pdf

²⁵ http://www.gvh.hu/dontesek/versenyhivatali_dontesek/dontesek_2005/4140_hu_vj-20200547.html

2004. február 3. és április 28- a között öt egyetemi közbeszerzés került kiírásra integrált gazdálkodási információs rendszerek, illetve kórházi informatikai rendszerek megvalósítására²⁷. Az eljárás alá vont szereplők, az IBM, az SAP és az ISH a tenderek felosztásáról, a konzorciumi indulásról, a fő- és az alvállalkozói szerepekről, valamint „látszólagos” versenyzői ajánlatok beadásáról állapodtak meg. Másrészt a megállapodásban nehezebbé tették, hogy bármelyikük is harmadik féllel működjön együtt, illetve kizárólag az ún. MedSapSol rendszer használata mellett döntöttek, mely szintén korlátozta más, potenciális harmadik fél bevonását vagy másik informatikai megoldás használatát (a fentebbin felül még két másik is található a piacon). Továbbá a vizsgálat megállapította, hogy a vállalatok magát a kiírást is úgy befolyásolták, hogy ők mindenképpen megfeleljenek a követelményeknek.

Az exkluzív együttműködés lényege, hogy egymás komplementer képességeit, jelentős egyesített kapacitásukat, lobby erejüket és helyzeti előnyeiket kihasználva a magyarországi orvosi és felsőoktatási piacon szolgáltatásaik és termékeik meghatározóvá váljanak.

A versenyviszonyok megértését bonyolulttá teszi, hogy a tenderek tárgya komplex, több összetevőből álló szolgáltatáscsomag, amelyek egy részén az eljárás alá vontak egymásnak versenytársai, más részén kiegészítői. Másrészt, az érintett vállalkozások gyakran úgy versenyeznek egymással, hogy közben egyik a másiknak beszállítójaként is működött.

*Gázszigetelésű elektromos berendezések*²⁸

Az 1990-es évtized során számos intézmény írt ki közbeszerzési pályázatot GIS-, azaz gázszigetelésű elektromos kapcsolóberendezések beszerzése céljából. Ezek közül a kartellesek összesen 13 pályázatot érintettek Magyarországon; ugyanakkor az ezek mögött álló kartellhálózat tagjai szélesebb, nemzetközi szinten is több esetben együttműködtek egymással. A kartellezők összetétele időben változásokat mutat: a ki- és visszalépések, az utólagos belépések és egyes cégek kartellen belüli felvásárlása több esetben módosította a résztvevők listáját. A vonatkozó határozat a kartell következő résztvevőit említi meg: ABB Power Technologies Management Ltd., ABB Switzerland Ltd., Alstrom Holding S.A., Areva T&D Holding S.A., VA Tech T&D GbmH, Siemens AG, Mitsubishi, Toshiba, Hitachi, Fuji, Schneider, Rolls Royce (korábban: NEI), Reyrolle, GEC, Sprecher Energie. Ezek közül a magyarországi kartellügyekben az ABB Power Technologies Management Ltd., az ABB Switzerland Ltd., az Alstom Holding S.A., az Areva T&D Holding S.A., a VA Tech T&D GmbH és a Siemens AG vett részt.

A GIS-termékek (tehát a legalább 72 kV feszültségű, gázszigetelésű kapcsoló- és a hozzájuk tartozó más berendezések) piacát meghatározza, hogy ezek a berendezések hosszú élettartamúak, az előállításukhoz alkalmazott technológia magasan fejlett. A piacot kapacitásfelesleg és magas piacra lépési költségek jellemzik, a piac növekedése nem volt várható. Így az sem volt valószínű, hogy újabb belépők tudtak volna megjeleníteni a GIS-termékek piacán (kivéve néhány kínai vállalat).

²⁶ http://www.gvh.hu/data/cms1023094/print_Vj162-2004_h.pdf

²⁷ Az Oktatási Minisztérium stratégiát dolgozott ki a felsőoktatás informatikai fejlesztésére, mely stratégia egyik alapja az volt, hogy az egyetemek együttesen írjanak ki közbeszerzést, közös alkalmazás-szolgáltatás vásárlására. Az egyetemek azonban a minisztérium javaslatával ellentétben végül önálló közbeszerzési eljárások mellett döntöttek.

²⁸ http://www.gvh.hu/data/cms1023088/print_Vj102-2004_h.pdf

A GIS-kartell tevékenysége által 13 magyarországi pályázat vált érintetté, ezek meghirdetési és eredményhirdetési adatait, valamint kiíróját az alábbi 2. táblázat foglalja össze (az egyes esetek a hirdetményben való említés sorrendjében szerepelnek a 2. táblázatban).

A kartellezés a GIS-ügyek esetében a legtöbbször a projektek felosztása révén valósult meg. A piacfelosztás pedig pedig a kartelltagok által „megcélzott piaci részesedések alapján” alakult, s ennek értelmében döntöttek előre az egyes résztvevőkre érvényes kvótákról. A hasznok kiosztás szorosan összefüggött a megcélzott piaci részesedések elosztásával. A kartellen belül ezen kvóták segítségével lehetett meghatározni, hogy ki az, aki a projektek megnyerése révén aktuálisan profithoz juthat, illetve nem juthat profithoz. Amennyiben nem lehetett biztosítani a kvóták szerinti egyensúlyt, annak visszaállítására a tagok új projektet is bevonhattak az egyezkedésbe.

Az árakat a nyertesnek kijelölt kartelltag határozta meg, a kartell más tagjai pedig vesztes ajánlatokat tettek annak érdekében, hogy a pályázat elbírálásához szükséges 4-5 árajánlat beérkezzen a kiíróhoz. Amennyiben valamely projektet nem sikerült a kartell tagjai között felosztani, a kartell tagjai az egyezményes árszintnek megfelelően nyújtották be ajánlataikat. Végül, abban az esetben, ha a megrendelő a kedvezményes és a tájékoztató árak benyújtására is igényt tartott, a kartelltagok az ún. GQ-megállapodás értelmében, az „ármellékletben” szereplő árlista szerint tettek ajánlatot. A GIS-kartell tehát a kartellezés technikája szempontjából jellemzően vesztes ajánlatokkal operált, továbbá az esetek egy jelentős részében a vesztesnek kijelölt tagok nyilvánvalóan rossz/hibás ajánlatokat is benyújtottak.

2. táblázat: A GIS-kartellben érintett közbeszerzések

Kiíró	A kiírás időpontja	Az eredményhirdetés időpontja	A pályázati kiírás tárgya
Borsodchem (Borsodi Vegyiművek)	1990. június	n.a.	145 kV feszültségű GIS és két darab megszakító beszerzése
Budapesti Kerületi Elektromos Vállalat	1990. február 6.	törölt projekt	145 kV feszültségű GIS és egy darab megszakító beszerzése
Debreceni Erőmű Kombinát	1993. június 30.	törölt projekt	145 kV feszültségű GIS és négy darab megszakító beszerzése
ELMŰ	n.a.	2004. október (a kartell felbomlása után, újrapiályáztatással)	145 kV feszültségű GIS kulcsrakész állomás és nyolc darab megszakító beszerzése
ELMŰ	n.a.	n.a.	145 kV feszültségű GIS és hét darab megszakító beszerzése
Budapesti ELMŰ	1993. november 30.	törölt projekt	145 kV feszültségű GIS és hat darab megszakító beszerzése
Budapesti ELMŰ	1992. december 14.	törölt projekt	145 kV feszültségű GIS és öt darab megszakító beszerzése
ERŐMŰ Kft.	1999. február 26.	törölt projekt	145 kV feszültségű GIS és nyolc darab megszakító beszerzése
ÉMÁSZ	1999. augusztus 3.	n.a.	145 kV feszültségű GIS és öt darab megszakító beszerzése
Erőterv	1994. augusztus 5.	módosított projekt	420 kV feszültségű GIS és négy darab megszakító beszerzése
Erőterv	1991. június 15.	1994. március 25.	145 kV feszültségű GIS és 18 darab megszakító beszerzése
Paksi Atomerőmű	1998. március 11.	n.a.	420 kV feszültségű GIS és hat darab megszakító, illetve 420 kV feszültségű GIS és hat darab megszakító
Erőterv (fővállalkozó)	1993. szeptember 28.	módosított projekt	145 kV feszültségű GIS és öt darab megszakító beszerzése

A Terézvárosi Önkormányzat társasházépítése köré szerveződött kartellben két vállalat vett részt: a Construm Építőipari Fővállalkozó Kft. és a Royal Bau Építőipari Kivitelező Rt. A vonatkozó határozat pusztán ebben tenderben való együttműködésre nézve állapítja meg a két vállalat ténylegesen jogsértő együttműködését, noha erre irányuló törekvések más projektekkel kapcsolatban is felfedezhetők. A közbeszerzési pályázatot 2001. szeptember 12-én Terézváros Önkormányzata írta ki. A kiírás értelmében az Önkormányzat a Budapest, VI. kerület, Székely Bertalan utca 12/A szám alatt építendő 22 lakásos társasház kivitelezéséhez szándékozott megfelelő vállalatot találni. Az eredményhirdetésre 2002. február 8-án került sor.

A piaci körülményeket az jellemzi, hogy a kartellben a pályázat elérésére leginkább esélyes piaci szereplők egyeztek meg egymással, ezért, mint a vonatkozó határozatban olvasható, „jelen esetben az érintett piac kérdésének nincsen ügydöntő jelentősége.” Továbbá, meghívásos, tárgyalásos eljárásról lévén szó, egyértelműen azonosítható, hogy kik számítottak versenytársnak a pályázattal kapcsolatban.

A résztvevők technikailag úgy kívánták megvalósítani a kartellt, hogy bármelyikük győzelme esetén mind a két cég 50-50%-ban részesüljön abból. A valóságban ennél konkrétabb lépésekre is sor került, a Construm visszalépett, hogy így a Royal Bau nyerhette meg a pályázatot az előre egyeztetett áron. Cserébe a Royal Bau-nak be kellett tehát vonni a Construm-ot a kivitelezésbe, és 50-50%-os arányban kellett volna elosztaniuk a pályázatból származó hasznokat. Ezt volt hivatott biztosítani a résztvevők között megkötött, majd később módosított Együttműködési Szerződés. Az ebben foglaltak ugyanakkor nem valósultak meg maradéktalanul, a kartell résztvevői között vita támadt a profit felosztása kapcsán.

Vidéki főútvonalak rekonstrukciója³⁰ (Útgazdálkodási és Koordinációs Igazgatóság)

A vidéki főútvonalak rekonstrukciójával kapcsolatban 2001-ben és 2002-ben meghirdetett közbeszerzési pályázatok kapcsán 14 vállalat hozott létre kartellt: az Adeptus Rt.; a Betonút Szolgáltató és Építő Rt.; a Debreceni Mély és Útépítő Rt.; az EGÚT Egri Útépítő Rt.; a Hídépítő Rt.; a Hódmezővásárhelyi Útépítő Kft.; a Hoffmann Építőipari Rt.; a MÁV Hídépítő Acélszerkezet, Híd és Mélyépítő Kft.; a Mélyépítő Budapest Építőipari, a Kivitelező, Beruházó és Tervező Kft.; a MOTA-Engil Beruházási és Építőipari Rt.; a Strabag Építő Rt.; a Swietelsky Építő Kft.; a Vakond Kft. és a Vegyépszer Rt. A vállalatok összesen 6, az UKIG (Útgazdálkodási és Koordinációs Igazgatóság) által kiírt tenderben működtek együtt egymással, melyeket az alábbi 3. táblázat tartalmazza.

²⁹ http://www.gvh.hu/dontesek/versenyhivatali_dontesek/dontesek_2004/3822_hu_vj-74200458.html valamint http://www.gvh.hu/dontesek/birosagi_dontesek/birosagi_dontesek_2004/4722_hu_vj-74200416.html

³⁰ http://www.gvh.hu/data/cms1023086/print_Vj056-2004_h.pdf

3. táblázat: Az UKIG által kiírt, vállalati összejátszásban érintett tenderek

A kiírás időpontja	Az eredményhirdetés időpontja	A pályázati kiírás tárgya
2001. május 16.	2001. július 3.	a 47. sz. főút Debrecen bevezető III. ütem építése
2001. június 20.	2001. augusztus 17.	Bojt-Hencida összekötő út építése
2001. augusztus 22.	2001. október 31.	a 47. sz. főút Algyő-Hódmezővásárhely közötti szakasz négy nyomúsítása, I. ütem
2001. július 31.	2001. szeptember 26.	4. számú főút Törökszentmiklós szakasz építése
2001. augusztus 4.	2001. szeptember 29.	61. számú főút Kaposvár Északi elkerülő út II. szakasz kiépítése
2002. július 15.	2002. szeptember 10.	3. számú főút Garadna elkerülő szakasz építése

A kartellezés piaci hátterét a vonatkozó határozatban rögzített nyilatkozatok szerint erősen meghatározta az elérhető projektek szűkösége. Az autópálya-építés szünetelése, majd átkerülése a Vegyépszerhez, továbbá a más útépitésekre fordított állami erőforrások csökkenése nehéz helyzetbe hozta a jelentősebb út- és hídépítő vállalatokat. A helyzet fokozta a versenyt a területen működő cégek között, a kartell résztvevői állításuk szerint az időszak „átvészelését” kívánták közösen elérni.

Az összejátszás technikailag vesztes ajánlatok benyújtását jelentette, mindezt a verseny látszatának fenntartása miatt szervezték így. A vesztes ajánlatokat benyújtók aztán alvállalkozóként maguk is beléptek a projektbe.

A piacfelosztás a most tárgyalt kartell esetében úgy történt, hogy a résztvevők egyrészt felosztották egymás között, hogy mely vállalkozás milyen értékű részesedéshez jut a közbeszerzési eljárásokon keresztül, és előre meghatározták az egyes pályázatok nyertesét. A piacfelosztáson valamennyi típus vonásait megfigyelhetjük: a vállalatok időben és térben elkülönülő projekteket osztottak szét egymás között, az alvállalkozók bevonása révén pedig a termék-álpiacon szerinti felosztás is megvalósult.

A haszon felosztása tehát egyrészt a „nyerők” cserélődése, másrészt a „vesztők” alvállalkozóként való bevonása révén valósult meg.

A Fővárosi Önkormányzat által 2001-ben és 2002-ben kiírt útrekonstrukciós tenderek kapcsán nyolc vállalat működött együtt. Az összesen 19 pályázat kapcsán a következő vállalatok esetében állapítható meg kartellezés: Betonút Szolgáltató és Építő Rt.; Strabag Építő Rt.; EGÚT Egri Útépítő Rt.; Alterra Építőipari Kft.; Hídépítő Rt.; Mota-Engil Magyarország Beruházási és Építőipari Rt. korábban MOTA Hungária Rt.; Mélyépítő Budapest Építőipari, Kivitelező, Beruházó és Tervező Kft.; a Swietelsky Építő Kft.

A pályázatok út- és műtárgyfelújítási feladatokat tartalmaztak, az ezekkel kapcsolatos dokumentáció (különösen a kiírási és eredményhirdetési időpontokra vonatkozóan) az összejátszás megállapításáról szóló határozatban erősen hiányos. A résztvevők a következő tenderek kapcsán működtek együtt kartellként: autópálya-építés, a XI. kerületi Bartók Béla úti útépítés és a Bocskai úti csomópont átépítése; az Erzsébet hídra, a Hűvösvölgyi úti hídra, a Szent Gellért rakpartra, a Lőrinci útra, a Rákos útra, az Árpád útra, a Szent Korona újtárára, a Széchenyi úti hídra, a Hungária körúti hídra, a Rákóczi és az Attila útra, az M%-ös autópálya bevezető szakaszára, a Hegyalja útra, a Mártírok újtárára, az Anna utcára és a Cinkotai útra vonatkozó közbeszerzési eljárások. Valamennyi pályázat a 2001-es, 2002-es év során kerül kiírásra, a kiírók közül a Fővárosi Önkormányzatra és a Nemzeti Autópálya Rt.-re vonatkozóan találtunk információt.

Az eljárás alá vontak szerint jellemző az érintett piacra, hogy az aszfalt-keverőtelepek elhelyezkedése, nagysága és specializálódása, valamint a piac oligopolisztikus jellege miatt a nyertes előre megjósolható az egyes pályázatokra nézve. A bíróság ugyanakkor ezen állításokat nem találta jelentősnek a történetek megítélése szempontjából.

A kartellezés keretében a résztvevők a munkákat a piaci részesedésnek és az érdekérvényesítő képességnek megfelelően osztották fel egymás között. Mivel a vonatkozó hirdetmény miatt a pályázatokra szinte csak a kartellezésben érintett vállalatok jelentkeztek, a „nyerteseken” kívül a „vesztők” is benyújtottak ajánlatokat. Tehát az alkalmazott technika a vesztes ajánlatok benyújtása volt, a profitelosztást pedig egyrészt a nyertes előzetes kijelölésével, illetve alvállalkozói szerződéseken keresztül osztották újra.

³¹ http://www.gvh.hu/data/cms1023076/print_Vj025-2004_h.pdf

A Fővárosi és Pest Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság székházának felújítása³²

A Fővárosi és Pest Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság székházának felújítása kapcsán 3 vállalat, a Baucont Építőipari Rt., a Kész Közép-Európai Építő és Szerelő Kft., valamint az Épker Kft. folytatott koordinált viselkedést. A vállalatok jogellenes tevékenységet csak ennek az egy tender esetében gyakoroltak; a Tapolcai Gyógyszálló kapcsán tervezett további együttműködés nem valósult meg.

A pályázatot 2002. január 16-án az Országos Nyugdíjbiztosító Főigazgatóság írta ki; az eredményt 2002. március 20-án hirdették ki. A pályázat piaci hátterét jellemzi, hogy az előminősítés után a pénzügyi, gazdasági és műszaki feltételeknek már csak a három érintett vállalat felelt meg, ezért a vállalatok együttműködése mindenképpen nagy jelentőségű volt a pályázat kimenetelére nézve.

A kartellezés technikai megvalósítása kapcsán a résztvevők több eshetőségre számítva is megegyeztek egymással. Az Épker a megegyezés értelmében nem nyerhette meg a pályázatot, ennek érdekében szándékoltan vesztes ajánlatot kellett benyújtania. Amennyiben a pályázat győztese ennek ellenére is az Épker lett volna, úgy a cégnek közkereseti társaságba szerveződve a Kész-t és a Baucon-t is be kellett volna vonnia a munkákba. Az utóbbiak a pályázat megnyerése esetén ugyancsak kkt-ben tervezték megosztani egymással a munkákat, melybe az Épker-t is be szándékozták vonni. Az összejátszás tehát elsősorban vesztes ajánlatok benyújtásával valósult meg, azonban az utólagos profitelosztás konzorciális keretben valósult meg.

Tekintve, hogy a releváns piac ebben az esetben csak ez a tender volt, ezért a piacfelosztás típusát valójában a végső soron nem megvalósult, de tervezett Tapolczi Gyógyszálló esetével együtt értelmezve lehet térbeli piacfelosztásként értelmezni.

A Nemzeti Autópálya Rt. autópálya-építése³³ (M3, M7, M7-M70 szakaszai)

A Nemzeti Autópálya Rt. által meghirdetett autópálya-építések kapcsán 5 vállalat, a Strabag Kft., az EGÚT Rt., a DEBMÚT Rt., a Betonút Rt. és a Hídépítő Rt. tömörült konzorciumba. A pályázatok a következő autópálya-szakaszokat érintették: az M7-es balatonszárszói szakaszát, az M7-es becsehelyi-letenyei szakaszát és az M70-es autótutat, továbbá az M3-as Polgár-Görbeháza közötti szakaszát. Valamennyi pályázat 2002. augusztus 26-án került kiírásra, az eredményhirdetések 2002. december 23-ára estek.

Az eset piaci hátterét az oligopolisztikus működés jellemzi. A kartellezés technikailag úgy valósult meg, hogy az egyes résztvevők önállóan konzorciumokba tömörülve nyújtották be ajánlataikat; a konzorciumok pedig ezután tenderenkénti „nyertes” vagy „vesztő” szerepekben is megállapodtak. Tehát míg egyrészt konzorciumi formában csökkentették az effektív ajánlatot beadók számát, vesztes ajánlatokkal befolyásolták az egyes tenderek megnyerésének kimenetét.

³² http://www.gvh.hu/dontesek/versenyhivatali_dontesek/dontesek_2003/3678_hu_vj-28200347.html

³³ http://www.gvh.hu/dontesek/versenyhivatali_dontesek/dontesek_2003/3758_hu_vj-27200316.html

A nyereség kiosztását tekintve a kartellben kétféle mechanizmus működött: egyrészt a nyertes konzorciumon belül is felosztották a teljesítéseket, másrészt a vesztes ajánlatot benyújtókat pedig alvállalkozóként vonták be a projektekbe.

Építési kartell (Kaposvári Egyetem) – multifunkcionális központ építés³⁴

Az Oktatási Minisztérium Beruházási Főosztálya által 2002. április 3-án kiírt, a Kaposvári Egyetem felújítási munkálataira vonatkozó közbeszerzési eljárás során összesen három vállalat tanúsított összehangolt viselkedést. A résztvevők a Középületépítő Rt., a Baucont Építőipari Rt., valamint a Klíma-Vill. Építőipari Fővállalkozási és Szolgáltató Kft. voltak.

Jelen esetben is elmondható, hogy a potenciális résztvevők száma meglehetősen korlátozott volt. Az előminősítés lezárulta után 2002. április 19-re csak az eljárásban szereplő, előbb említett 3 vállalkozás szerepelt. Tehát bármelyik kettő vállalat közti megállapodás jelentősen befolyásolhatta a potenciálisan versenyző kimenetet.

Ez a három fős piac továbbá két szereplőre zsugorodott, mivel a Baucont és a Klíma-Vill Kft. konzorciumot alkotott szintén 2002. április 19-én. Tehát effektív verseny csak a konzorcium és a Középületépítő között bontakozhatott volna ki.

Ezt tetézte, hogy a Baucont és a Középületépítő a részvételi szakasz lezárulta után is kapcsolatba lépett egymással és előzetesen versenyellenes megállapodást kötöttek. Ennek lényege az volt, hogy bármelyik fél nyérése esetén a másik fél köteles bevonni a másik felet alvállalkozóként. Tehát egyfajta biztosításként használták a megállapodást, amivel ellenősztönözték a versenyző árak benyújtását. Továbbá színezi a vállalatok összejárását, hogy a két vállalat viselkedése más építési munkákkal kapcsolatban is problémásnak minősült (pl. Budapest Főváros Levéltára). Összességében a megállapodás tehát vesztes ajánlat benyújtására ösztönözte a vállalatokat. A jelen közbeszerzést végül a Baucont által vezetett konzorcium nyerte meg.

³⁴ http://www.gvh.hu/dontesek/versenyhivatali_dontesek/dontesek_2002/3671_hu_vj-154200247.html

Budapest, Bartók Béla úti felújítás³⁵

A Bartók Béla úti felújítással és a Bocskai-csomópont átépítésével kapcsolatban a BKV DBR Projekt Igazgatóság indított közbeszerzési eljárást. A két tenderen három vállalkozást működött együtt kartellként: a STRABAG Rt., a Ring Kft. és az EGUT Egri Útépítő Rt.

A belső Bartók Béla úti átépítéssel kapcsolatban 2002. február 6-án történt meg a pályázat kiírása. Az eredményhirdetés napja 2002. április 15-e volt. A munkák ezen csoportját a kiíró négy szakaszra bontva pályáztatta meg, így külön tender vonatkozott a Bartók Béla út belső (a Móricz Zsigmond körtér – Gellért tér közötti) szakaszának út- és közműépítésére és a Móricz Zsigmond körtéri aluljáró kiépítésére; a Bartók Béla út külső (Móricz Zsigmond körtér – Tétényi út közötti) szakaszának felújítására; a belső Bartók Béla úti villamosvágány átépítésére; valamint a külső Bartók Béla úti villamosvágány átépítésére. A Bocskai-csomópont átépítésére 2002. március 27-én tettek közzé pályázatot, majd 2003. július 5-én hirdették ki annak eredményét.

Az eset piaci hátterére vonatkozóan a kapcsolódó hirdetmény nem tartalmaz érdemi információt. A kartellezők a szóban forgó tenderek esetében megegyeztek a győztes vállalatról olyan módon, hogy minden résztvevő valamely pályázat nyertesévé válhatott. Az egyes pályázatokban aktuálisan nem „nyertesnek” kijelölt vállalatok az esetek döntő többségében – önállóan vagy konzorciumba tömörülve - elindultak ugyan, ám előnytelen ajánlataik szándékosan az előre kijelölt „nyertes” pályázatát támogatták.

A piacfelosztás egyrészt tenderenként – kvázi alpiacok szerint – történt, hiszen az eltérő elhelyezkedésű tendereket más-más résztvevő nyerhette meg, így minden vállalat projekthez juthatott. A profitelosztás két csatornán keresztül érvényesült: egyrészt a fő nyerteseket előzetesen meghatározták, másrészt megfigyelhető az alvállalkozói szerződések használata is. A nyerteseken belül pedig valószínűsíthető, hogy – mivel együttes pályázatokat nyújtottak be – a konzorcium keretein belül osztották fel a kivitelezést, s ezzel együtt a többlet profitot is.

³⁵ http://www.gvh.hu/dontesek/versenyhivatali_dontesek/dontesek_2002/3757_hu_vj-138200279.html

Magyar esetek - összefoglalás

A fenti esetekből látható, hogy az elméleti szinten felmerülő kartellezési technikák mindegyike megjelenik a magyar jogesetekben is, ráadásul az egyes esetekben ezek keverednek. Tehát például nem csak konzorciumban induláson keresztül szüntetik meg az egymás közti versenyt, hanem ezt több esetben kiegészíti a vesztes ajánlat benyújtása vagy ajánlatok visszatartása. A kartellben résztvevők ilyen esetekben „túlbiztosítják” magukat, többféle módszert alkalmaznak – feltehetően az eszközök alkalmazásának alacsony költsége, másrészt a becsült lebukási valószínűség alacsony szintje mozgatta őket.

A másik fontos tanulság, hogy legalábbis a nyilvánosságra került eljárások alapján az alvállalkozói szerződések használata, mint profit újraosztási eszköz, nagyon népszerű a magyar vállalatok között. Ezzel együtt érdemes említeni a konzorciumi pályázást illetve teljesítést, ami a profitújraosztásnak egy nagyon hasonló módja.

Egy másik szempontot beemelve, az is egyértelmű, hogy az előzetesen közös teljesítésben való megállapodásnak kockázatcsökkentő hatása van. Tehát a profitok egymásközti és időbeli nivellálása egy lényeges elemnek mutatkozik az itthoni példákban.

Továbbá fontos – és az összejátszás identifikálással foglalkozó ajánlásokban elhanyagolt – szempont, hogy számos esetben olyan közbeszerzések esetében volt probléma, ahol a részvétel meghívásos vagy többkörös volt, aminek következtében a vállalatok megismerték a leendő versenytársaikat, s így könnyebb volt koordinálni az összejátszást.

3.2.2 Az interjúk tapasztalatai

A kutatás során közbeszerzésekkel foglalkozó jogással, közbeszerzési szakértőkkel és kartell ügyekkel foglalkozó szakértőkkel öt interjút készítettünk. Az interjúk során minden esetben biztosítottuk a résztvevőket arról, hogy az általuk elmondottakat anonim módon kezeljük úgy, hogy sem ők, sem az általuk megemlített személyek, cégek vagy intézmények nevei, de még a piacok megnevezése sem kerül publikálásra a kutatási beszámoló során³⁶. Célunk a magyar kartellezési tapasztalatok témánk szempontjából fontos mozzanatainak összegyűjtése volt. Figyelmünk középpontjában a szereplői magatartás jellegzetességeinek rendszerezése állt. Konkrét esetek rekonstruálását nem tekintettük feladatnak. Az alábbiakban néhány szempont köré csoportosítva összefoglaljuk az interjúk tapasztalatait.

Kartellek mint a résztvevők által természetesnek gondolt eljárás

A közbeszerzésekhez kötődő hazai kartellezési tapasztalatok egyik fontos jellegzetessége, hogy a közbeszerzési törvény elfogadása után a 2000-es évek elején, mind az ajánlatkérők, mind a versenyző cégek oldaláról értetlenség fogadta azokat az erőfeszítéseket, amelyek a versenykorlátozás ellen irányultak. A szereplők nem mindig voltak tudatában annak, hogy a közbeszerzések során az egyes versenyző cégeknek egymástól függetlenül kell kialakítaniuk ajánlatuk paramétereit. Sokszor a kiíró tudatával történt a megegyezés, bár korrupció nem kapcsolódott az ügylethez. Csak lassan és idővel, az első kartell ügyek felderítése és a résztvevők elmarasztalása után változott az erre vonatkozó vélekedés és magatartás.

Másrészt a piaci szereplők rendszerváltás előtti tapasztalatai és bevett eljárás módja, kezdetben „kézenfekvő megoldásként” tüntették fel a résztvevők számára, hogy egy-egy közbeszerzésre való jelentkezés előtt egyeztessenek.

„Volt egy eset például, amikor kartell ügyet tártunk fel M1 piacon. A közbeszerzést kiíró W1 vezetője értetlenül mondta nekem, mikor mindez kiderült, hogy «miért baj az, ha az ajánlattevők, a Q1 és a Q2 egyeztet, hogy ki mit és milyen áron tud nekünk szállítani? Hiszen mindig így csinálták eddig, ez így a jó, mert így lehet a legjobb megoldást találni a beszerzésre» Egyáltalán nem volt tudatában annak, hogy ez már piacgazdaság, ahol a verseny alapkövetelmény, és amit csináltak a cégek, az kartellezés.”

„W2 minisztériumnál derült ki, hogy ők azt hiszik, hogy az a jó, ha előre megbeszéljük a felekkel, hogy ki mit szállít be és mennyiért. Külön örültek neki, hogy a beszállítók összefogtak. Így az egyébként W4 intézményeknél dolgozó vállalkozó kedű X-ek szállítják be az eszközöket, illetve adják bérbe a G1 gépet stb.”

„A szocializmusban az M2 piacon rendszeres volt, hogy a nagyobb cégek vezetői, un. kapacitáselosztó megbeszéléseket tartottak a minisztériumban. Később az első kartell ügyek kapcsán többször felvetették magánbeszélgetésekben: «Mi rosszat csináltunk? Hiszen csak azt tettük, amit eddig mindig!»”

³⁶ Az anonimizálás során az alábbi kódokat alkalmaztuk: piacok: M; cégnevek: Q; személynevek: X; politikai pártok: P; intézmények: W; településnevek: V; megye név: C; termék / szolgáltatás neve: G. A nagybetűket követő számok az egyes szereplők azonosítására szolgálnak, és interjúrészletről interjúrészletre különböztethetnek. Azaz ugyanaz a személy, intézmény, stb. különböző sorszámkat kaphat a különböző interjúrészletekben. Az intézmények között csak a Gazdasági Versenyhivatal nevét (GVH) nem anonimizáltuk.

„Gyakorlatilag olyan rendszer volt, mint a 70-es években. «Most itt szórakozol? Hát ott ültünk együtt! És?».”

A közbeszerzésekben résztvevő, kartellező cégek nem számítottak arra sem, hogy a Gazdasági Versenyhivatal komolyan fel fog lépni a kartellekkel szemben. A politikai kapcsolataik, illetve a politikai korrupcióban való részvételük alapján úgy gondolták, hogy ők, mivel már lefizették a korrupciós jutalékot, már védettek minden egyéb eljárással szemben.

„Kezdetben a kartellezők nem számoltak a lebukással – sőt, nagyon fel voltak háborodva. Például a Q1-X1 esetről az asztalt verték, mert «nem fér bele a kalkulációba» a büntetés kifizetése, és «ez az egész eljárás [mármint a kartellelles eljárás] tisztességtelen». Mindez a politikusoknál és a cégeknél is megjelent. Mindkét irányból a GVH-t szidták. Az ajánlattevők részéről: «mi már befizettük az adót [a korrupciós jutalékot], már tisztességesek vagyunk, ... a GVH szemét, még több bőrt húz le rólunk». A kiírók részéről például az M2-építés vezetője kérte, hogy szálljanak le az M2-kartellről, mert ő már tisztességesen tárgyal a cégekkel és «kurvára elegendem van belőled, öreg, nem tudok a cégekkel rendesen tárgyalni [a korrupciós jutalékról], mert a GVH bekavar»”.

Kartellek felderítési útjai és a közgazdasági elemzés korlátai

A magyar kartell ügyek felderítésében a közgazdasági elemzéseknek, illetve a piaci szereplők viselkedésének egy-két esettől eltekintve, alig volt szerepe. Ebbe nagymértékben közrejátszott a szükséges adatok, adatbázisok, illetve historikus adatok hiánya. Ezek nélkül semmilyen, kartell kockázatok megfigyelésére alapozott kartell felderítési stratégiát nem lehet elképzelni.

A magyar gyakorlat azt mutatja, hogy alapvetően az alábbi módokon derült fény a kartellekre:

- a) a kartell egyik résztvevőjének később elbocsátott alkalmazottja ad információt a hivatal számára a cég korábbi kartellezési aktivitásáról.
- b) névtelen bejelentés / dokumentum érkezett a hivatalhoz.
- c) a kartellezés megtörténte után, amikor a felek később nem tartották be a profit osztozkodás előre kialakított szabályait, a hátrányt szenvedő cég jelentette a kartell ügyet. Ezekben az esetekben a GVH engedékenységi (leniency) politikája nagy szerepet játszott.
- d) olyan szereplő jelentette az ügyet, amelyiket nem vették be a kartell megállapodásba, illetve amelyik, mint versenytársat, a kartellezés kizorította a piacról.
- e) egyik ügy felderítése után az ügyben érintett szereplők korábbi közbeszerzési aktivitását is el kezdték vizsgálni és ezeknél is kartell ügyekre bukkantak.
- f) egy-egy közbeszerzéshez kapcsolódó kutatás, árak és lehetséges piaci szereplők megfigyelése (desk research), nem a piaci helyzetnek megfelelő árazási gyakorlat feltárása
- g) a közbeszerzést kiírók jelzik a gyanús ügyeket. Ez a típus azonban nagyon ritkán fordult elő.

Az interjúk egymástól független és egybehangzó állítása volt, hogy a kartellezést nem lehet közgazdasági elemzéssel bizonyítani, sőt az eddigi magyar bírósági gyakorlat nem is fogadott el pusztán közgazdasági megfigyeléseken (pl. árak számottevően alacsony szórása, vagy piaci árat számottevően meghaladó közbeszerzési ár) alapuló tényeket bizonyítékként.

Ha a közbeszerzés ajánlatkérője jelenti a kartell gyanút, akkor számolnia kell hátrányos következményekkel, mivel ez elterjed a piacon. Az ajánlatkérő számára lett gyanús az ügy a közbeszerzési és a piaci árak elemzése kapcsán. Az ilyen aktivitást azonban aláássa, hogy később abból, hogy egy kartell ügyet feltártak, az ajánlatkérőknek hátránya származhat egy későbbi közbeszerzés során. Akár úgy, hogy több piaci szereplő nem jelentkezik az általa kiírt pályázatokra, akár úgy, hogy a jelentkezők eleve magasabb árat adnak, így csak magasabb áron tud a későbbiekben beszerezni.

„Az az érdekes, hogy ami volt, abból mindig csináltunk ügyet, de kevés volt az ilyen ügy Q1 környékén. Például a M2 kartellnél mi voltunk az első bejelentők, akik közbeszerzési ajánlatkérőként kartellt jelentettünk be a GVH-nak. Hát, gyanús volt a Q2 kizorítása a piacról, egy szervezetnek csak ők nem voltak tagjai. Visszanézve az M2 beszerzéseinket, látni lehetett, hogy ha ezek benne voltak, így voltak az árak, ha nem, akkor meg úgy...”

„Jeleztük a gyanúkat egy formanyomtatványon. Ennek egy érdekes következménye volt, hogy néhány évvel később együttműködtünk a Q3-mal. Amikor Q1 bekerült a Kbt.-be, csináltunk egy M2

beszerzést. Mondták akkor a pályázók, hogy «mindenki tudja, hogy maguk jelentettek fel minket, utáljuk magukat, mint a szart» -- nagyon durva volt.”

A kartellek feltárásában a piaci szereplők információ közlése mellett az on-line forrásokból elérhető információk összegyűjtése (desk research) is fontos szerepet játszott.

„Az egyik lehetőség az, ha valaki kimaradt a buliból, nem keresték meg vagy kiesett belőle. A szakmában dolgozók ismerik egymást és egymás kapacitásait, véges számú szereplő van, a lokális szereplők szintén ismerik egymást.”

„A másik lehetőség az, ha valaki sértett ember a cégnél, például a lebonyolítás során küldték el és kulcspozícióban volt. Ilyen három ember lehet: a vezérigazgató, a műszaki vezető és a kereskedelmi igazgató vagy a közbeszerzési szakember.”

„A harmadik lehetőség az, ha a kiíró dolgozói közül valaki megelégedi a dolgot. Ilyen lehet az ügyintéző (közgazdász, jogász végzettségű), aki bármi miatt megcsömörlött. Az ilyen emberek akár ott is dolgozhattak a kiírónál, és filterezéssel kiderült, hogy mi történik. Tehát minden szereplőnél lehetnek, akik átlátják a folyamatot. Ha valaki bejelenti a közbeszerzési kartellt és ez eredményt hoz, akkor 5-10%-ot, maximum 50 millió forintot megkap a bírságból (ezt csinálta a GVH). Volt, hogy parlamenti képviselők (például X1) kerestek meg, hogy kartell lesz.”

„A főszereplő írt memorandumot, amiben rögzítették, ki mikor nyer, ezt elküldte a tulajdonosának. Volt valaki, aki eltévesztette a számokat – akkor is versenyképes ajánlatot adott, amikor nem nekik kellett volna («...egy tizedessel véletlenül elírtam a számot...») – így véletlenül ő nyert. Végül az nyert, akinek győznie kellett: P1 egyik első emberének apukája nyerte meg a beszerzést. Ő egy időben nagyon rossz helyzetben érezte magát, elmondott dolgokat. Így derült fény az ügyre. Végül aztán kiegyeztek, azóta tévedésnek mondják az esetet.”

„További példa az M4 esete. Valaki adott dokumentumokat – „beesett az ablakon” – aki küldte, nem akarta, hogy felfedjék. Nem voltak „füstölő revolverek”, de volt bennük annyi információ, hogy tovább lehetett lépni ezek alapján. Nem belsős emberek adták ezeket az információkat, hanem egyvel kintebbiek – például elküldték a kiírást és a nyertes ajánlatot figyelemfelhívásként.”

Az interneten elérhető információk, adatok fontos kiindulópontként szolgálhatnak a kartell ügyek feltárása során.

„A szakértők munkájának része volt a sajtó olvasása, a blogoké stb. Az egyik gyógyszerkartell például blogolásból derült ki, volt ilyen az építőiparban stb. is. Ezekre kisebb lapokból, blogokból jöttek rá, például a szereplők egymással blogoltak.”

„Például volt egy M3-as eset, amikor valamilyen alapterméket akartak beszerezni és két kolléga mellékesen említette egy beszélgetésben, hogy kétszer olyan drágán szerezték be idén, mint a múltkor.”

„A legalapvetőbb információkeresési módszer a desk research, ez az egyik legfontosabb eleme a kutatásnak, mivel sok értéket információmorzsát leírnak különböző újságokban, blogokon stb. Olyan információk ezek, amelyekről aki írja, nem is feltétlen következtet arra, hogy ott kartell van – mivel alapvetően más kontextusban értelmezik ezeket a kérdéseket, – azonban olyan indikátorokat írnak

le, melyek indikatívak lehetnek. Ilyen, amikor valakik bizonyos termékek hirtelen drágulásáról írnak stb. Vannak olyan híreket összerakó újságok, amelyek cikkeiből kiderülnek furcsa piaci torzulások.”

A versenyzők számának a megfigyelése az információgyűjtés (desk research) során az egyik legfontosabb indikátor, nemcsak a szisztematikus statisztikai elemzés során.

„Az, hogy kevesen indulnak, nem mindig jó, mert a nagy projekteken tényleg csak nagyon kevés cég tud elindulni, mivel effektív kapacitáskorlátjaik vannak. V1-ben volt egy olyan eset, hogy a környéken minden beszerzésben benne volt egy cég a nyertesek között. Tehát azt láttuk, hogy a nyertes konzorciumnak ők mindig tagjai. Ez egyébként egy kis vállalkozás volt, kb. ketten csinálták – apa és fia – és egy hálósobában volt a gépen a levelezés, ami bizonyította a dolgot. Maga köré szervezte a cégeket, akikkel megcsinálta a projektet. Vélhetően volt valami nexusuk a kiírókkal, ami miatt ők mindig ott tudtak lenni.”

„A kiírásakor a kapott összeget akarják plafonnak, de nem ez lesz. Innen lehet látni, hogy ki, hol, milyen ajánlatokat adott, az eredeti összegtől való eltérésekből. Akár térképen is lehet követni. Mi például megtaláltuk a C1 megyei táblázatot (C2-őt nem), ahol be voltak osztva a beruházások. Ezt az egyik engedékenységgért kopogtató C1 megyei kis cégtől kaptuk meg. Látták, hogy káruk származhat belőle, ezért feldobták a többieket. Ez a táblázat persze mindenkinél megvolt. De a hivatalosan meglévő adatokat csak akkor tudtuk volna elemezni, ha a különböző adatokat össze tudtuk volna kapcsolni.”

Természetesen a közbeszerzések adatainak elemzése is felvetődött a kartell ügyek felderítése során. De a közbeszerzési adatok szisztematikus statisztikai elemzésére nem került sor.

„A közbeszerzési hivatal adatait is megpróbálták beszerezni, nem volt feldolgozható állapotban. Úgy tudom, hogy a GVH 70 milliót ajánlott volna érte, de ebből nem lett végül semmi.”

„Folytatva a vizsgálat lépéseit: Tehát, miután volt valami tippünk ilyen-olyan sajtó forrásokból, akkor megkerestük a Közbeszerzési Tanácsot, hátha vannak ott olyan információk, amik jók lehetnek – de nem voltak. Ez után mentünk az ajánlatkiíróhoz – W1, W2, stb. – akiktől a kiírás és ajánlati dokumentumokat kérték el. Ott lehetett látni az első konkrét nyomot: láttuk, hogy a mérnöki ár (az ajánlati felhívásban előzetesen megjelenő ár) és a végső nyertes ár között mekkora a különbség. Korábban nem volt kötelező beleírni a becsült mérnöki árat, szóval ez is egy külön probléma volt sok esetben. Akkor volt gyanús, amikor 1,5-2-szeres áron nyertek végül közbeszerzéseket a kiíráshoz képest.”

„Időnként kiválasztottunk témaköröket, kiszedtük őket HTML-ből, de hát borzasztó volt. A W3 sem akart erről tudni. Fogalmuk sem volt róla, semmi gyanút nem jeleztek, semmi érdekük nem volt ebben.”

A megkérdezett szakértők szerint a közgazdasági elemzés, illetve a kartell kockázatok megfigyelése és ezek alapján eljárások indítása csak nagyon korlátozottan tudja segíteni az egyes ügyek feltárását.

„Történetileg ez egyébként úgy alakult, hogy a németek, a svédek, az angolok: közgazdasági indikátorokkal akarták tetten érni ezeket, de ez nem ment. Mivel a lebukási valószínűséget nem lehetett megemelni, ezért a büntetés oldalát nyomták meg. Ebből lett a leniency politics, és akkor inkább feldobás alapján érnek tetten: ha börtönbe kell menni, akkor már sokan együttműködnek.”

„Óriási kérdés, hogy a kartellek közgazdasági alapon egyáltalán felfedezhetők-e. Ez az economic evidence. EU-s kutatás is foglalkozott vele. Arra jutottak, hogy nem lehet. Csak a jelenségek tárhatók fel, ami alapján egy hatóság elindulhat és élhet a jogosítványaival, kinek milyen van. Például az USA-ban elég kemény jogai vannak.”

„Igen, adatokra lenne szükség. Adatok nélkül nem lehet közgazdasági elemzést csinálni. Ezt X3 mutatta ki. Például volt, hogy nem volt kartell, csak egy domináns után ment az egész csorda, ez nem kartell. A közbeszerzésnél ez azért nehéz, mert zárt a kör, ott nem tudsz piaci tendenciákat nézni, csak a nagyszámú múltbeli piaci elemzés alapján. Az USA-ban a közbeszerzés bevezetése óta gyakorlatilag mindent elektronikusan vezetnek. A benchmarkok voltak meg nekik, benchmarkok nélkül nem tudunk semmit. Számunkra ezért lett volna fontos az az istenverte közbeszerzési adatbázis, mert akkor lett volna információ visszamenően, azt lehetett volna elemezni, összehasonlítani. Abból a kutyvaszból, ami most rendelkezésre áll, ki sem lehetett venni semmit, nemhogy elemezni. Benchmark nélkül nincs semmi...”

„A versenyjog nagyon egyszerű: a bíróság előtt a bizonyító adat megáll, amíg nem lehet cáfolni. Vannak olyan bizonyítékok, amiket nem lehet cáfolni. Ha ilyen adat volt, azt a bíróság mindig elfogadta, mert ez a versenyjog lényege. Viszont egyértelmű bizonyítékokat nagyon nehéz találni. Rá kellett építeni az ok-okozati viszonyokat, logikailag ellentmondásmentesnek kellett lennie.”

„Részt vettem egy screening-gel foglalkozó kutatásban. Nagyon nehéz volt bizonyítani a kartellt; legfeljebb például a piackorlátozást, de nem a kartellt. Nagyon nehéz. Minden kutatásban arra jutottunk, hogy kartellt közgazdaságilag bizonyítani nem lehet. Bizonyítékok kellene az ok-okozati viszonyok felismerésére.”

A fentiek ellenére több alkalommal az adatok statisztikai elemzése döntő információval szolgált az eset felderítésében.

„A Q1-nél jól tudtak kartellezni, nagy nehezen három esetet fel is lehetett deríteni. Az elektronikus jegyzőkönyvből derült ki, hogy mi volt. Az egyik verzióban legalább háromnak kellett ajánlatot adni. Be is lépett három, az egyik kicsit aláalkudott, de aztán el is hagyta az egészet, a másik kettő ott maradt. A következő vállalat szintén adott egy-két blöff ajánlatot, de ő is kilépett, aztán a harmadik meg ott maradt és elvitte a beszerzést. Ez valami G2 beszerzés volt egyébként.”

„A másikban vak ajánlat volt, 1000 forint volt a minimum változtatás. Aztán az utolsó ajánlat az konkrétan 1000 forinttal ment alá az utolsó előtti árnak. Sokáig semmit nem csináltak a felek, az utolsó percekben meg 1-2 ezerrel kezdtek el lefelé menni. De ez csak akkor nyilvánvaló, ha több más közbeszerzés ajánlatainak az alakulásával össze tudod hasonlítani.”

Kartellezés és konzorciumok

A kartellezési gyakorlat egyik fontos eszköze – mint azt az elméleti részben is láttuk – az, hogy az ajánlattevők konzorciumba rendeződnek és így osztják fel egymás között a piacot. Ez a megoldás nemcsak a verseny korlátozását, hanem a későbbi profit felosztást is könnyűvé, olcsóvá és kockázatmentessé teszi.

„A régi törvény megengedte, hogy a konzorciumi tagok külön-külön is adhassanak ajánlatot. Mi mondtuk, hogy ezt vegyék ki a törvényből. Így a konzorciumban a tagok találkozhattak, de ott már nem tudtak kartellezni; viszont ez már a melegágya lehetett egy későbbi kartellnek. Ezt nem lehet megakadályozni, mert a konzorciális indulást mindenhol megengedik, mert nem minden cég képes egyedül elindulni. Viszont volt, hogy például meg tudták volna csinálni, mégis három cég együtt adott be pályázatot. Kiosztották a feladatokat és a pénzt. A versenyjogi kifogás az volt ellenük, hogy öt különböző projektre fogtak össze; milliárdos nagyságrendű bírságot kaptak.”

Kartell és korrupció

A tanulmány első részében a korrupció és a kartellezés jelenségének négy alapesetét vázoltuk fel (1. táblázat):

- a) Korrupció és kartellezés egyszerre fordul elő. Az ajánlattevők összejátszanak egymással, de összejátszanak az ajánlatkérővel is.
- b) Csak kartellezésről van szó. Az ajánlattevők összejátszanak egymással, de erről az ajánlatkérő nem tud, illetve nem részese az ügyletnek. Nincs korrupció.
- c) Csak korrupcióról van szó. Az ajánlattevők egyike korrumpálja az ajánlatkérőt. Nincs kartell
- d) Sem kartell, sem korrupció nem fordul elő.

A négy esetből az a) és b), valamint c) eset megjelenését időben többféle módon lehet elképzelni. Lehetséges, hogy az egyes esetek időbeni megjelenése teljesen független egymástól, azaz a vizsgált 2005-2010 közötti időszak során mindhárom váltakozva és szimultán volt jelen a közbeszerzések piacán. De lehetséges az is, hogy egymás komplementerei, azaz az egyik megjelenése kizárja a másik kettőét: a kartellezés esetében jellemzően nincs korrupció, illetve korrupció esetében nincs kartellezés.

Az interjú tapasztalatok két dologra mutatnak ezzel kapcsolatban Először arra hívják fel a figyelmet, hogy inkább a második eset volt jellemző Magyarországon: először a kartellezés a korrupciótól függetlenül fordult elő, aztán teljesen összekapcsolódott a politikai korrupcióval és annak szükséges feltételévé vált. Tehát létezik egy időbeni evolúciója a hazai kartellezési gyakorlatnak: a kiinduló esetben csak a közbeszerzési ajánlattevők játszanak össze a verseny megszüntetése érdekében, aztán bekapcsolódik / bekapcsolják a tranzakcióba az ajánlatkérő(t) is és korrupciót megalapozó kartellezésre kerül sor.

A másik tanulság az, hogy kezdetben akkor is megvalósult az ajánlatkérő és ajánlattevők közötti kartellezésre irányuló együttműködés, hogy nem történt megvesztegetés. Szóval a kartellezés

bekövetkezhettek az ajánlatkérő tudtával, sőt, szorgalmazásával anélkül, hogy valamelyik fél az ajánlattevőt megvesztegette volna.

„A rendszer az évtized végére minőségében is megváltozott. 2006-ban is megvoltak a katalizáló pontok, de másképp. Az intézményeken, cégeken, alapítványokon keresztül lehetett a pénzt odaadni. A katalizáló pontokon keresztül mentek a pénzek, A-tól B-nek, B-től C-nek, majd C-től vissza A-nak. A kiíró nem volt benne, de tudta; a kiíró mindig megrémült, ha megjelentünk. A kiírók egy darab eljárást sem indítottak senki ellen. Például az M4-ügyet már teljesen elzárták, a W4 zárttá nyilvánította, ehhez már nem lehet hozzáférni. Kiderült, hogy táblázatokban megvolt, hogy mit fognak csinálni. És ez a vezetőség még ma is a helyén van. Az adatokból ennek már korábban ki kellett volna derülnie, fel kellett volna, hogy hívják rá a GVH figyelmét. Megpróbálták minden információt elzárni, a GVH náluk nem kutakodhatott, a versenytörvény ominózus X-es paragrafusa miatt. Eszerint, ha a kiíró összejátszik a pályázóval, az korrupció és a bíróságra tartozik. Szerintem lehetne kutatni, de ténylegesen nem lehet.”

Többször próbálkoztunk a bíróhoz menni, de a X5 nem engedte, merthogy «ez már sok», és «szerezzük meg máshogy». A kiíróhoz nem mehettünk soha. Megkereshettük őket, de mást nem csinálhattunk. Még akkor is elkezdtek félni, ha nem voltak benne. Több embert is elküldtek emiatt, mert rá is lehetett kenni.”

„Az EU-s pénzeknek furcsa módon nem lett hatása erre. «talált pénz», «nem a miénk», mindenki szeretne kivenni belőle valamit. Az EU-s pályázatok hatására megnő a korrupció, ráadásul nem is csak innen jön a pénz. Ez ma már az összegek 30%-át jelenti, 2010 körül csak 10%-a volt. Ez világjelenség, nem csak magyar. Olyan összegekről van szó, ahol 1%-ot eltüntetni, az semmi, az a hibahatár, de az is milliárdos összeg. Mi az anyámkinjából tartaná fenn az a párt azt az infrastruktúrát, amit kiépített magának?! A pénztárosok között van különbség. Az P3-osok elég outsiders, de X az első pillanattól a trónon ült.”

„Kartellügy a GVH-nál 2001 előtt gyakorlatilag nem is volt. Mára a cégeknek nem kell beszülniük egymással a kartellhez, hanem a központ megszervezi. Nagyon óvatosan csinálják az európai kontroll miatt, a kiírásból sem derül ki. Viszont ma már «a Jóskával már másfél éve nem beszéltem, mert nem kell» helyzet lett az általános. Már nem kell, hogy együtt menjenek nyaralni stb., csak követni kell a kapott utasításokat. Ebben benne volt az X14, meg mindenki. Telefont senki nem vihetett magával. 2005 után nyilvánvalóvá vált, hogy soha többet nem fogunk olyan formában információt találni, mint korábban, kivéve az autópálya-kartellnél, ahol viszont az előzményekből indultunk ki, a cégfelvásárlások tűntek fel. Miután ez kiszivárgott, hirtelen megjelent X13 papa, hogy mutasson valamit, amiről nem tudja, kartell-e. Ő benne volt, az engedékenységi politika miatt dobta fel, 0 büntetéssel megúszta. A Q1, a Q2 benne volt, komoly büntetéseket kaptak. Az is lehet, hogy előtte konzultált X13-al X3, de egyszer csak megjelent.”

„A W10 mondhatja, hogy nem lehet kartellekről adatokat gyűjteni, de már nincs is szükség erre, mert már annyira kiirtották a kartelleket, az egyes szereplők nem is ismerik egymást, mind X14 kottájából játszanak.”

„A közbeszerzés az egyik forrása volt a pártfinanszírozásnak. A pártok kontroll nélkül hozzájuthattak a pénzhez, oda irányíthatták, ahova akarták. A vállalati csatornán áramlott vissza a pénz. Mindez korábban nem volt szervezett. 2006-tól elkezdődött az intézményesülés, akkortól egyáltalán nem lehetett kartellt felfedezni. Addig az M4 piacon y1-et, az M5-ben y2-y3-at (nagy cégeket, a Q5-öt, a Q6-ot elmarasztaltuk, nemzetközi ügy lett belőle, ki is rúgták a vezetőket), egyébből y4-et találtunk.

Kartell és ajánlatkérők

A közbeszerzési kartellek elleni fellépésben kitüntetett szerepe lenne az ajánlatkérőknek, mivel ismerniük kell azt a piacot, amelyen az általuk beszerezni kívánt terméket / szolgáltatást meg kívánják venni és rendelkeznek minden olyan információval (ajánlati dokumentációk, mail-ek, levelek) amelyek alapján az egyes ajánlattevők gyanús magatartása megfigyelhető, felismerhető. A közbeszerzési kartellek felderítésében nagyon fontos információkat tartalmaznak a pályázat kiírásán és eredményhirdetésén túl az ajánlati dokumentációk. Ezekhez való hozzáférés alapvető szempont a kartell ügyek sikeres felderítésében.

„Az ilyen kartelleket aszerint lehet elkapni, hogy van-e olyan termelési tényező, ami valamennyire kötődik földrajzi helyhez, illetve, hogy [a szereplők] átugranak-e másik helyre. Annál, ha akár más piacára is beugorva rabolnak, sokkal kényelmesebb, ha kizárnak dolgokat.

A kiírón múlik, hogy mennyire mennek át ezek a kartellek. Kiírhatja úgy a pályázatot, hogy mindenkinek legyen saját piaca, kényelmesen határozhassák meg az árakat. Ilyenkor nem kell megállapodni, a szereplők „összehangolódnak”...”

„A legnagyobb felelősség végig a kiírón van, nem tudja a felelősséget a versenyhatóságra terelni. Például neki kellene szólnia, ha gyanúsat észlel. De a főnöknek például lehet az az érdeke, hogy sikeres legyen a pályázat stb. Sokféle szempont közrejátszhat ebben: a pénz elköltése, olcsó legyen, tutira jó legyen.”

„Volt olyan eset, amikor azt vettük észre, hogy két ajánlattevőnek a pályázattal kapcsolatos kérdése ugyanarról a fax-számról érkezett. Volt olyan, amikor a betűtípus és betűméret azonossága volt a kiinduló információ.”

„A pályázatoknak az adatai kellettek volna, erre közölték, hogy az üzleti titok. Mondom, milyen üzleti titok, ki előtt? Előttem, mint hatóság előtt? Ez az agylövés. Ilyen csak Magyarországon és a volt keleti blokkban létezik, sehol máshol nem. Máshol minden nyilvános, az ajánlatok is. Ez már azért a ló túloldala, de ez már az ő mentalitásukból következik.”

3.3 Potenciális kartell Indikátorok

Ebben az alfejezetben olyan indikátorokat fogunk bemutatni, melyek a 0. fejezetben bemutatott összejátszási típusokat hivatottak tetten érni. Összességében az volt a célunk, hogy az általunk használt Magyarországra vonatkozó közbeszerzési adatbázis adatait felhasználva képezzünk olyan mérőszámokat, melyekkel azonosítani tudunk problémás vállalatokat vagy iparágakat.

Az itt definiált indikátorok összesen tehát négy típusú forrás eredőjeként adódnak: (i) nemzetközi akadémiai empirikus irodalomban használt identifikációs stratégiák, (ii) nemzetközi vagy nemzeti intézmények korrupciós indikátorai, (iii) témában készült interjúk, (iv) saját adatbázisunk adta lehetőségek.

Az ezek alapján definiálható potenciális indikátorokat tartalmazza a 4. táblázat. Ebben az indikátorokat először aszerint soroltuk be, hogy (i) magát a kartellezési technikát méri (KT), (ii) valamilyen köztes piaci kimenetet, azaz a piacfelosztás típusát (PF), illetve (iii) valamilyen piaci kimenetet ragadnak meg (K). További felosztás, hogy indikátor vállalati, tender vagy piaci szintre vonatkozik, valamint hogy az általunk használt, a CRCB által a kutatás rendelkezésére bocsátott MaKAB adatain kiszámolható-e.

Természetesen az itt felsorolt és javasolt indikátorok mint a priori javaslatok foghatók fel. Tényleges alkalmazhatóságuk legalább két további tényezőn múlik: a Közbeszerzési Értesítőben megjelenő adatok minőségén és hiányos voltán (i) és azon, hogy mennyire tudják ténylegesen megragadni a magyar közbeszerzési folyamatokban a kartellek miatti versenytorzítás jelenségét (ii). Azaz használhatóságukat csak akkor látjuk, ha megpróbáljuk létrehozni őket a közbeszerzési adatokon, illetve, ha látjuk az egyes indikátorok értékeinek empirikus megoszlását és tesztelni tudjuk összefüggéseiket már mutatókkal.

Ezek a feladatokra a kutatás zárótanulmányában fogunk kitérni.

4. táblázat: Potenciális kartell indikátorok

Sorszám	Típus ³⁷	Mire vonatkozik ³⁸	Ki tudjuk számolni	Indikátor név	Leírás/mit jelez
1	K	V	N	Relatív ajánlattételi ár	A vállalatok által benyújtott ajánlatok és a kiírásban szereplő becsült összeg hányadosaként kapott arányszám.
2	K	T	I	Relatív szerződéses összeg	A szerződéses összeg ár és becsült összeg hányadosaként kapott arányszám. Első körben ez alapján képezhetünk csoportokat – klaszteranalízissel vagy valamilyen tetszőleges felosztás alapján.
3	K	T	I	Ajánlati árak terjedelme	A relatív ár arány minimuma és maximuma közti különbség.
4	K	T	N	Relatív árak varianciája (szórása)	Az ajánlattételi árak varianciája (szórása) megmutatja, hogy adott tender esetében mennyire különböztek egymástól a vállalatok ajánlatai. Több logika is elképzelhető: az adott piacra jellemző eloszláshoz képest túl kicsi különbségek is koordinációt valószínűsíthetnek, ugyanakkor a túl nagy különbségek pedig a veszteséges ajánlatok
5	K	T	N	Relatív árak ferdesége	A relatív ajánlattételi árak ferdesége azt mutatja, hogy relatíve sok vagy kevés biztosan veszteséges ajánlatot nyújtottak-e be az adott közbeszerzésre.
6	K	T	I(kis minta)	Nyertes és második ár relatív különbsége	Az adott piacon leadott nyertes és második legjobb ajánlatok relatív különbsége szintén az összejátszás kockázatát jelzi. Ez a mutató a leadott árak terjedelmével együtt érdekes: Minél közelebb van a második legmagasabb ár a leadott legrosszabb árhoz (relatíve), annál inkább valószínű, hogy a nem nyertes pályázatok nagy része csak színlelt ajánlat.
7	PF	P	I	Monopol felosztás	A monopol felosztás a piacfelosztás (piactorzítás) egy típusát méri. A vállalatok térben (földrajzi vagy kiíró szerinti piacokat) vagy alpiacok szerint is feloszthatják egymás között a piacokat. Amennyiben magas piaci részesedést látunk egy-egy piac

³⁷ K: kimeneti változó; PF: piacfelosztás típusa; KT: kartellezési technika

³⁸ V: egy vállalatra vonatkozik egy adott közbeszerzésen; T: egy közbeszerzési tenderre vonatkozik; P: egy piacra vonatkozik

8	PF	P	I	Nyerés forgó 1: Nem független nyerési esélyek	„Tartozik neki” logika szerint (1) vagy piaci logika szerint nyer a cég (0). Minden egyes vállalatra definiálni egy „score” változót, ami minden egyes vállalatra megmondja, hogy hány másik vállalat tartozik neki (korábbi tenderek összege alapján, melyeken indult) az adott közbeszerzési tender előtt. Kapacitás kontroll: (i) már megnyert de még folyamatban lévő tender, (ii) vállalat éves bevétele.
9	PF	T/P	I	Nyerés forgó2: összefüggő nyerési esélyek	Bizonyos szereplők nyerési esélye szignifikánsan magasabb, ha egy adott másik vállalat is részt vesz az adott közbeszerzésben.
10	PF	T/P	I	Nyerés forgó3: autokorreláció	Autokorreláció azt mutatja, hogy nem függetlenek a nyerési esélyek a múltbéli nyerésektől. Versenyző körülmények között nem kellene ciklikusságot látnunk.
11	KT	T	I	Felesleges ajánlattevők1	Olyan ajánlattevőket látunk adott piacon, melyek jelenléte nem indokolt az adott közbeszerzésben. Akkor gyanús, ha valaki olyan piacon ad be ajánlatot, melyen korábban nem vett részt, csak kifejezetten más piacokon adott le előzetesen ajánlatot.
12	KT	P	I	Felesleges ajánlattevők2 (netwörk)	Azokat a vállalatokat jelöljük meg vállalat kartellnek, melyek cut-point konfigurációba szerveződnek a piacon (cut-point nyer, a többiek mindig csak pályáznak).

13	KT	P	I?	Hiányzó ajánlattevők: strukturális lyukak	Olyan vállalatokat azonosít, melyek alapvetően ugyanazon a piacon működnek, viszont bizonyos földrajzi piacokon nem adnak be ajánlatot, ami nem magyarázható költségbeli tényezőkből fakadó kizorulással. Két szomszédos földrajzi terület azonos piacon láthatunk olyan helyzetet, amikor kölcsönösen eltűnnek vállalatok a másik területéről (nem adnak be ajánlatot) – holott korábban aktív résztvevői voltak a másik piacnak – és ennek folyamatként pedig azon a földrajzi piacon, ahol így eggyel kevesebb versenyzővel kell szembenéznük, megnő a piaci részesedésük és/vagy a megfigyelt relatív árak is emelkedtek.
14	KT	T	I	Hibás ajánlatok aránya	Adott közbeszerzési eljárás leadott hibás ajánlatok száma/aránya.
15	KT	T	I	Konzorcium	Van-e együttesen leadott ajánlat az adott közbeszerzésen? Konzorcium tagok versenytársak voltak-e korábban a piacon?
16	KT	V	N	Külön pályázás utáni tulajdonos váltás	Korábbi versenytársak egy tulajdonoshoz kerülnek-e? Ez tulajdonképpen a konzorciumba szerveződés egy tulajdonosi szinten való megvalósulása.
17	KT	T	N	Megegyező ajánlatok	Beadott ajánlatok szövegének elemzése: szignifikánsan hasonlítanak-e egymásra a különböző beadott pályázatok?
18	KT	T	I(torz minta)	Alvállalkozói szerződések	Alvállalkozók részaránya

4 Összefoglalás

Az alábbiakban röviden összefoglaljuk a kutatás eddigi tapasztalatait és a tanulmányból fakadó következtetéseket. Mindent annak fényében vizsgálunk, hogy hogyan lehet olyan indikátorokat találni, amelyek rendszeresen megfigyelhetők (i), sztenderdek, azaz nem változik érvényességük az időben (ii) és fényt vetnek a kartellezési kockázatok nagyságára (iii). Először közbeszerzési kartellezésről lesz szó, aztán a kartellek és a korrupció kapcsolatáról, majd a kartellezésre ható tényezőkről, legutoljára a felderítés lehetőségeiről és ebben az adatgyűjtés és átvilágítás (screening) szerepéről.

Közbeszerzési kartellek

A nemzetközi irodalom eredményei arra mutatnak, hogy a közbeszerzési kartellek rendkívül változatos formában, a piackorlátozó eszközök és a profit osztozkodás különböző módjai mellett jönnek létre. Egyrészt (i) a megegyezés módja és tárgya (miben egyeznek meg) és eszközei szerint (például konzorcium, körbenyerés, stb.) lehetnek különbségek a kartellek között, másrészt (ii) a profit megosztás technikája szerint. De mindegyik a dolgozat első pontjában részletesen elemzett kartell típus egyezik két szempontból: mindegyikben szerepet kap a résztvevők összejátszása (a), és ennek megfelelően a szereplők viszonya horizontális, és (b) mindegyikre található olyan viselkedési paraméter, amely megfigyelhető. Ezek a viselkedési paraméterek kétféleképpen lehetnek: vagy a közbeszerzésen való indulás tényére, vagy módszerére vonatkozóak vonatkozóak (b1), és $[0,1]$ értéket vehetnek fel, vagy kategorikus változók, vagy az árra (p) vonatkozó paraméterek (ahol $0 < p$).

Közbeszerzési kartellek – korrupció

A közbeszerzési kartellek egyik speciális esete az, amikor a kartell korrupció mellett valósul meg. Ez a típus több lényeges ponton különbözik a korrupció nélkül megvalósuló közbeszerzési kartellektől. Sajátos tulajdonságait az alábbiak szerint határozhatjuk meg:

- a) nincs közvetlen kapcsolat, vagy egyáltalán nincs is kapcsolat a kartellben résztvevő ajánlattevők között. Ez azért lehetséges, mert mindenki az ajánlatkérőn keresztül kapcsolódik egymáshoz.
- b) a kartell centralizált. Az ajánlatkérő „szervezi” a kartellt, minden információ csak rajta keresztül áramlik.
- c) a kartell alárendelt szerepet játszik a korrupcióhoz képest: a kartell nem más mind a korrupciós tranzakció szükséges feltétele, eszköze.
- d) a tranzakció a centralizált szerkezete alá fölérendeltségi viszonyt eredményez a szereplők között. Ennek megfelelően a szereplők viszonya vertikális [ajánlattevők – (korrupt) ajánlatkérő].
- e) a korrupció megvalósulhat úgy, hogy az egyik (domináns) szereplő korrumpálja az ajánlattevőt, de úgy is, hogy a korrumpáló külső (párt, vagy cég, vagy intézmény) szereplő, amely minden ajánlattevőt és az ajánlatkérőt is eszközként használ a korrupció során. Ekkor ő, vagy megbízottja szervezi a kartellt.
- f) Bár jelentősen eltér a tiszta kartellezéstől, a korrupció melletti kartellezésnél is megfigyelhetők magatartási paraméterek. Akár a közbeszerzési eljárásokban való indulás, akár az ajánlati árak oldaláról, a nyilvánosan elérhető információk alapján lehet megbízható és érvényes adatokat gyűjteni

és következtetni a kartellezési, vagy korrupciós kockázat szintjére. Adatok aggregálása, hosszabb időszak megfigyelése nyomán kimutathatók statisztikailag is szignifikáns hatások, és összefüggések állapíthatók meg.

g) A korrupció mellett megvalósuló kartellezés ellen pusztán versenyjogi szabályok alapján való fellépés nem kielégítő, és nem is vezet eredményre. Ehhez több intézmény egyidejű és összehangolt fellépése szükséges.

Közbeszerzési kartellek – a szereplőkre ható tényezők

A közbeszerzési eljárásban résztvevők előtt leegyszerűsítve az a döntés áll, hogy versenyeznek-e, vagy megpróbálnak összejátszani, kartell megállapodást kötni. Az első esetben vállalják a versenyt és a tisztességes magatartás okán mentesülnek minden a normaszegéssel kapcsolatos negatív következménytől. A második esetben összejátszanak, ezzel többlet profitot érnek el, de számolniuk kell a lebukással és a lebukás esetén fizetendő büntetéssel, és az ehhez kapcsolódóan a cég értékének csökkenésével. Azaz alkalmazható itt az adócsalás közgazdasági vizsgálata során alkalmazott elméleti keret (Srinivasan, 1973, Allingham – Sandmo, 1972). Leegyszerűsítve az összefüggéseket az alábbiak alapján írhatjuk fel:

$$U(C [=1]) = U(W + P^*[1-p] - p[f + L] - C_c) \quad (1)$$

ahol $C [=1]$ a kartellezés bekövetkezése

W : a közbeszerzés megnyeréséből következő piaci haszon

P^* a kartellezéssel az adott szereplő által elért extra profit

p : a lebukási valószínűség ($0 \leq p \leq 1$)

f : a büntetés mértéke

L : a cég értékében bekövetkezett összes veszteség jelenértéke

C_c : a kartell megszervezésének tranzakciós költsége

A fenti esetben, ha $p=0$, akkor a kartellező szereplő hozzájut a kartellezés hasznához (P^*), miközben nem kell számítani a lebukásra és az ezzel járó költségekre, csupán a kartellezés költségeit (C_c -t) kell számításba vennie. Ha $p > 0$, akkor már nem számíthat az eredeti P^* értékre, csak annál kisebbre. Minél nagyobb p , a P^* annál alacsonyabb értékére, és számítani kell még a büntetésre és arra is, hogy a kartellezés felderítése után csökken a cégének értéke. Az (1)-ből adódik az, hogy a kartellezés hasznosságát az alábbi tényezők adják meg:

$$0 = W + P^* - pP^* - pf - pL - C_c \quad (2)$$

Ebből fakadóan a kartellezésre vonatkozó döntésre az alábbi tényezők hatnak:

a) azon különböző tényezők, amelyek a szereplők viselkedésére *ex ante* hatnak (p , f)

b) azok a hatások amelyek *in situ* korlátozzák a kartellek kialakulását (P^* illetve P^*/W arány, L , C_c)

Az első (a) eset egyik típusa a büntetés (f) nagyságának növelése és az ezzel összefüggő engedékenységi politika (a_1); a másik megoldás a közbeszerzésre, a szereplők magatartására

vonatkozó információk összegyűjtése és elemzése, benchmark-ok felmérése. Mindezek a lebukási valószínűséget (p) növelik meg, úgy hatnak a szereplők viselkedésére.

A második eset – a kartellezés kifizetődővé válásának csökkentése – egyik lehetséges lépése az extraprofit (P^*) csökkentéséhez, illetve a kartell szervezés költségeinek (C_c) növeléséhez kapcsolódik. Ez elérhető azzal, hogy olyan közbeszerzési technikákat alkalmaz a kiíró (pl. nyílt eljárások, e-közbeszerzés) amelyek automatikusan növelik a versenyzők számát és a kartell létrehozásának költségét is. A versenyzők számának növelése egyfelől csökkenti P^* -t (mivel az összes extra profit most már több kartellező között oszlik meg), illetve növeli C_c -t is, mivel a több szereplő esetén bonyolultabbá és költségesebbé válik a kartell megszervezése. A C_c ettől független növelése (pl. titkos adatgyűjtés lehetősége) természetesen a kartellezés választásának csökkenő valószínűségét eredményezi.

Közbeszerzési kartellek – felderítés és adatok

A kartellek felderítésében a tapasztalatok alapvetően két utat határoznak meg: a) előrejelzés, detektálás (screening), és (b) egyedi és kevert eszközök alkalmazása.

Az első módszer (a) használhatósága korlátozott, mivel statisztikai módszerekkel nem, illetve nagyon nehéz kimutatni, bizonyítani, hogy egy közbeszerzés során *ténylegesen* történt-e kartellezés, vagy sem. Ennek ellenére e módszer alkalmazása nagyon fontos a kartellek elleni fellépés során. Alapvetően az alábbiak indokolják ezt:

(i): előzetesen befolyásolja a szereplők viselkedését (ha a szereplők tudják, hogy van adatgyűjtés és elemzés, akkor tartva ezektől, eleve kisebb valószínűséggel választják a kartellezést, mivel a szereplőknek nincs *a priori* tapasztalata arról, hogy valójában mennyire sikeres a szóban forgó felderítési stratégia);

(ii): ha kartellezési bizonyítékokat nem is ad, de kartell kockázati mutatók számolhatók a rendszerezett adatgyűjtés és elemzés nyomán. Ezek természetesen is hozzá tudnak járulni a jobb, hatékonyabb felderítési stratégiához.

A második módszer (b) használatában a nyílt és a titkos eszközök használata, illetve több módszer egyidejű alkalmazása vezethet eredményre. Mind a hazai, mind a nemzetközi tapasztalatok ezt húzzák alá.

Irodalom

- Abrantes-Metz, Rosa M., et al. "A variance screen for collusion." *International Journal of Industrial Organization* 24.3 (2006): 467-486.
- Abrantes-Metz, Rosa M. 2013. Proactive vs. Reactive Anti-Cartel Policy: The Role of Empirical Screens
- Albano, Gian L., Giancarlo Spagnolo, and Matteo Zanza. 2009. "Regulating Joint Bidding in Public Procurement." *Journal of Competition Law and Economics* 5.2: 335-360
- Allingham, Michael G. and Sandmo, Agnar. 1972. Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics*. 1 (1972) 323-338.
- Bajari, Patrick, and Lixin Ye. 2003. "Deciding between competition and collusion." *Review of Economics and Statistics* 85.4: 971-989.
- Bajari, Patrick, Garrett Summers. 2002. "Detecting collusion in procurement auctions." *Antitrust LJ* 70: 143.
- Bishop, Simon, and Mike Walker. 2010. *The economics of EC competition law*. Sweet & Maxwell.
- COM. 2008. Article 101. Letöltve: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:12008E101>
- Dae-Young Kim. 2013. Alternative means of Cartel Detection – Introduction of Korea's system for detecting artels. Letöltve: www.icncartel2013.co.za/assets/10h00-12h00-dae-young-kim.pptx/
- DOJ – Antitrust Division. 2005. Price fixing, Bid Rigging, and Market Allocation Schemes: What They Are and What to Look For. Letöltve: <https://courses.cit.cornell.edu/econ352jpw/readme/pfbrprimer.pdf>
- Estache, Antonio, and Atsushi Iimi. 2008. "Joint Bidding in Infrastructure Procurement." Policy Research Working Paper. 4664. Finance, Economics and Urban Development Department. Letöltve: 2014.04.28. http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/07/14/000158349_20080714095729/RendeRed/PDF/WPS4664.pdf
- Fazekas, Mihály, Tóth, István János és King, Lawrence Peter. 2013a. Corruption manual for beginners. "Corruption techniques" in public procurement with examples from Hungary. Working Paper Series: CRCB-WP/2013:01., http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2013/12/Fazekas-Toth-King_Corruption-manual-for-beginners_v2_2013.pdf
- Fazekas, M – Tóth, I. J. – King, L. P. 2013b. Anatomy of grand corruption: A composite corruption risk index based on objective data. Working Paper Series: CRCB-WP/2013:02., http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2013/12/Fazekas-Toth-King_Composite-indicator_v2_2013.pdf
- Fazekas, M. - L. P. King - I. J. Toth. 2013c. Hidden Depths. The Case of Hungary. In: Alina Mungiu-Pippidi (ed.): *Controlling Corruption in Europe. The Anticorruption Report Vol. 1.*, Barbara Budrich Publishers. Opladen - Berlin - Toronto. 2013. pp. 74-85.
- Fazekas, M. – Chvalkovska, J. – Skuhrovec, J. – Tóth, I. J. – King L. P. 2013. Are EU funds a corruption risk? The impact of EU funds on grand corruption in Central and Eastern Europe. Working Paper Series: CRCB-WP/2013:03. http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2013/12/Fazekas-et-al_EU-funds-and-grand-corruption-in-CEE_v2_2013.pdf

Fair Trade Commission Republic of Korea (FTCRK). 2010. Cartel Enforcement Regime of Korea and Its Recent Development

FCA. 2012. Tips for fighting bid rigging in public procurements – A checklist for those responsible for public procurement. Letöltve: 2014.04.28. <http://www.kilpailuvirasto.fi/tiedostot/Vinkkeja-tarjouskartellien-havaitsemiseen-2012-EN.pdf>

Harrington, Jr. Joseph E. 2004. "Detecting Cartels". Preliminary Draft

Harrington, Jr. Joseph E. 2006. "Behavioral Screening and the Detection of Cartels". In European Competition Law Annual 2006: Enforcement of Prohibition of Cartels, eds Claus-Dieter Ehlerman and Isabela Atanasiu, Oxford/Portland, Oregon, Hart Publishing.

Heimler, Alberto. 2012. "Cartels in Public Procurement.", Journal of Competition Law and Economics, 8.4: 849-862.

Ishii, Rieko. 2009. "Favor exchange in collusion: Empirical study of repeated procurement auctions in Japan." International Journal of Industrial Organization 27.2: 137-144.

Klemperer, Paul. 2007. "Bidding markets.", Journal of Competition Law and Economics, 3.1: 1-47.

Lambert-Mogiliansky, Ariane, and Grigory Kosenok. 2009. "Fine-tailored for the Cartel-Favoritism in Procurement.", Review of Industrial Organization, 35.1-2: 95-121.

Lambsdorff, Johann Graf. 2007. The Institutional Economics of Corruption and Reform. Theory, Evidence, and Policy, Cambridge University Press.

Morozov, Ilya, and Elena Podkolzina. 2013. Collusion detection in procurement auctions. No. WP BRP 25/EC/2013. National Research University Higher School of Economics.

Motta, Massimo. 2004 Competition policy: theory and practice. Cambridge University Press

Mena-Labarthe, Carlos. 2012. "Mexican Experience in Screens for Bid-Rigging.", Antitrust Chronicle, 3.1: 1-8.

Nagy Zoltán. 2009. A GVH első öt éve az EU-ban. Előadás az „Öt év versenypolitikájának mérlege, avagy mit hozott Magyarországnak és a régióknak az EU csatlakozás óta eltelt időszak” konferencián, 2009. november 25.

http://www.gvh.hu/data/cms994847/kozszerpales_eloadas_Nagy_zoltan_Kroes_konf_11_25.pdf

OECD. 2007. Korea – Progress in Implementing Regulatory Reform. Letöltve: <http://www.oecd.org/korea/41399033.pdf>

OECD. 2011. "Government at Glance". Paris. OECD.

OECDa. s.a. Detecting Bid Rigging in Public Procurement. Letöltve: 2014.04.28. <http://www.oecd.org/competition/cartels/42594486.pdf>

OECDb. s.a. Iránymutatás a közbeszerzési kartellekkel szembeni fellépéshez. Letöltve: 2014.04.28. <http://www.oecd.org/competition/cartels/45263580.pdf>

Oxera. 2013. Hide and seek: the effective use of cartel screens. Letöltve: 2014.04.28. <http://www.oxera.com/getmedia/210bc5bc-0cc9-40ea-8bc9-6c8b2406b485/Cartel-screens.pdf.aspx?ext=.pdf>

Padhi, Sidhartha S., and Pratap KJ Mohapatra. 2011. "Detection of collusion in government procurement auctions." Journal of Purchasing and Supply Management 17.4: 207-221.

- L. Pepall, D. Richards, and G. Norman. 2001. *Industrial Organization: Contemporary Theory and Practice*, South-Western College Publishing, Boston, p. 345.
- Pesendorfer, Martin. 2000. "A study of collusion in first-price auctions." *The Review of Economic Studies* 67.3: 381-411.
- Porter, Robert H., and J. Douglas Zona. 1992. *Detection of bid rigging in procurement auctions*. No. w4013. National Bureau of Economic Research.
- Porter, Robert H., and J. Douglas Zona. 1997. *Ohio school milk markets: an analysis of bidding*. No. w6037. National Bureau of Economic Research.
- Ránki, Sára. 2011. A kriminalisztikai szövegnyelvészet hazai kutatástörténete 1960-tól 1990-ig, <http://e-nyelvmagazin.hu/2011/08/31/a-kriminalisztikai-szovegnyelveszet-hazai-kutatastortenete-1960-tol-1990-ig/>
- Ránki, Sára. 2012. Az internetes bűnözés. Bűnüldözés igazságügyi nyelvészszakértői szemmel. videotorium.hu, http://videotorium.hu/hu/recordings/details/4086,Az_internetes_bunozes
- Rose-Ackerman, Susan. 1978. *Corruption. A Study in Political Economy*. Academic Press, New York.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Rose-Ackerman, Susan (ed.). 2006. *International Handbook on the Economics of Corruption*. Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- SCA. s.a. *Honesty Pays – How to detect and give tip-offs about bid-rigging cartels in public procurement*. Letöltve: 2014.04.28. http://www.konkurrensverket.se/upload/Filer/ENG/Publications/Honesty_pays.pdf
- Søreide, Tina. 2002. *Corruption in public procurement. Causes, consequences and cures*. <http://bora.cmi.no/dspace/bitstream/10202/185/1/R%202002-1.pdf>
- Srinivasan, T.N. 1973. Tax evasion: A model. *Journal of Public Economics*, Volume 2, Issue 4, 1973, Pages 339–346.
- Szántó Zoltán, Tóth István János (szerk.). 2008. *Korrupciós kockázatok az üzleti szektorban. Kutatási Háttér tanulmányok*, Budapesti Corvinus Egyetem és Transparency International Magyarország Alapítvány, http://www.crc.uni-corvinus.hu/download/korruptio_2008_tanulmanykotet_080619.pdf
- Szanto, Zoltán, István János Tóth, Szabolcs Varga, Tünde Cserpes. 2010. *Media Representation of Suspected Cases of Corruption in Hungary (2001-2009)*, http://www.crc.uni-corvinus.hu/download/corruption_media_representation_120519.pdf
- Robert Philip Weber. 1990. *Basic Content Analysis*, Sage Publications. p. 96.

Függelék

F1. Ohio – tej-kartell

Porter és Zona (1997) cikkében a 1980-as években zajló, Ohio állambeli iskolatej piacon zajló vállalati összejátszást vizsgálja. Elemzésük célja, hogy empirikusan is bemutassák: az összejátszó vállalatok viselkedését valóban nem lehet egy versenyző modellel leírni.

Ohio államban a vizsgált időszakban 600 iskolakörzet volt, melyek éves szerződésekkel intézik a tejbeszerzésüket. Ez a kereslet relatíve árrugalmatlan – részben, mert erős támogatással bírnak. A tejfeldolgozó üzemek jellemzően a helyi farmerektől szerzik be a nyers tejet, amelynek ára földrajzilag és tejtípustól függően hatóságilag szabályozott. A feldolgozási procedúra tulajdonképpen a zsírtartalom beállítását, pasztörizálást, csomagolást és a szállítást jelenti. Mivel a feldolgozóüzemek nagyon hasonló technológiával dolgoznak, illetve a tej beszerzési ára is hasonló, a várakozások alapján nagyon hasonló árakat kellene látni ezek a piacon.

Az összejátszást számos tényező segíti ezen a piacon. Egyrészt a vállalatok csak árban tudnak versenyezni – ami könnyíti az összejátszáshoz tisztázandó paraméterek beállítását. Mivel a tenderek eredménye nyilvános, a megállapodások ellenőrzése egyszerű. Továbbá az iskolakörzetek egymástól függetlenül és különböző időszakokban írják ki a beszerzéseket, ez egyrészt lehetőséget nyújt a piaci részesedésekben való megállapodásra, másrészt biztosítja az összejátszásból kilépő vállalatok büntethetőségét is. Ezen felül a beszállítók sűrűn kerülnek egymással is beszállító-vevő viszonyba, mivel számos más piacon is kapcsolatban vannak egymással: ez egyrészt azt is jelenti, hogy ismerik egymás árait, másrészt meg tudnak osztani egymással információkat.

Az összejátszás identifikálása szempontjából még egy fontos piaci jellemzőt kell kiemelni, ami pedig a földrajzi szeparáltság. Ez alatt azt kell érteni, hogy mivel a vállalatok által alkalmazott technológia nagyon hasonló, ezért az árazásban általában nagy szerepet játszik a szállítás, ami végső soron ahhoz vezet, hogy helyi szinten a vállalatok számára van egy árazási tér, aminek a legközelebbi tejfeldolgozó szállítási költséggel megemelt ára szab határt. Tehát ha egy szűkebb területen belül két vállalatnak sikerül összejátszania, akkor jelentős verseny nyomástól tudnak megszabadulni ezáltal. Ahogyan az empirikus elemzés is rávilágít, tulajdonképpen egy ilyen részpiacon lévő vállalatcsoport esetében lehetett azonosítani nem versenyző ajánlattevői magatartást.

Két típusú vállalat tud iskolai tejbeszállítóként működni: feldolgozók és forgalmazók. A piacra lépés effektív korlátja a tejfeldolgozó üzem, azonban ezeknek az üzemeknek a léte főleg más termékeken múlik – pl. tej a szupermarketeknek. A beszállításhoz szükséges addicionális költségek nagyságrendileg a következőképp alakulnak (fél pint teje vetítve): adalékok összesen 7 cent, csomagolás 2 cent, kiszállítás 1 cent. Tehát ez az inkrementális költség merül fel minden vállalatnál, ami árazási szempontból releváns lehet.

Az összejátszás identifikálásához először egy 'nem-összejátszó' mintán végeztek becsléseket arra vonatkozóan, hogy beadtak-e egyáltalán ajánlatot, illetve amennyiben beadtak, akkor azt hogyan árazták. Az összejátszás szempontjából fontos eredmény az ajánlattétellel kapcsolatban, hogy a feldolgozóüzemtől vett távolság nagyban befolyásolja, hogy az adott vállalat benyújtott-e egyáltalán valamilyen ajánlatot: 75 mérföld után gyakorlatilag nullára csökken az ajánlattétel valószínűsége. A már beadott ajánlatok árazását alapvetően az fogja befolyásolni, hogy hány darab másik ajánlat érkezett ugyanabba az iskolakörzetbe –

ugyanis ezen a csatornán keresztül változik az ajánlattevő nyerési valószínűsége. A már beadott árajánlatok – ahogyan az előzőek alapján is várható volt – a távolságban növekvőek. Ez a viselkedés megfelel a versenyzői modellnek, ahol a piaci erőt a távolságon alapuló lokális monopol erő adja.

Ehhez képest az összejátszó vállalatokat tartalmazó adatokon végzett becslések szignifikáns különbséget mutattak az előző eredményekhez képest, így a releváns távolsági változók együttthatói különböztek az összejátszó és versenyző adatok között. Ez még azonban nem feltétlen jelent összejátszást, azonban a versenyzői mintának volt egy másik fontos tulajdonsága is. A távolság függvényében nem csak az ajánlattétel valószínűsége csökkent, hanem az ajánlati ár is nőtt. Egy versenyzői modellben – ahol értelem szerűen a szállítás költsége is beépül az árba, ez várható.

Az adatokból alapján az látszódik, hogy a három összejátszó vállalat szignifikánsan több ajánlatot adott be a 30 mérföldes körzeten belül. Ezen felül az egyik összejátszó 100-110 mérföldes távolságra, míg egy másik 60-80 mérföldes távolságra is szignifikánsan több ajánlatot nyújtott be. Az igazán fontos változás azonban a benyújtott ajánlatokban szereplő ár, ami az összejátszó vállalatok esetében a távolságnak egy csökkenő függvénye, mely szöges ellentétben áll azzal a költségalapú árazással – mely a távolságban nő – , amit a versenyző kontrollcsoport esetében láthattunk.

További tesztelése volt az összejátszásnak, hogy az egyes vállalatok ajánlattételi viselkedése mennyire segíti előre jelezni, hogy egy másik vállalat is bead valamilyen ajánlatot. Amennyiben a vállalatok összejátszanak – vesztő ajánlatok benyújtásával (a cikkben „complementary bidding”-ként hivatkozva), vagy területi felosztással, akkor erős korrelációt kell látnunk. Vesztő ajánlatok használata esetén mindig együtt nyújtanak be ajánlatot, területi felosztás esetén pedig soha nem nyújtanak be együtt ajánlatot³⁹. Az adatok azt mutatják, hogy szignifikáns, pozitív korreláció áll fenn az összejátszó vállalatok ajánlati benyújtásai között (a kontrollcsoporthoz képest).

³⁹ Valójában a földrajzi piacfelosztás során is lehet használni vesztő ajánlatokat, mint kartellezési technikát, azonban ez csak a cikkben lévő fogalomhasználati eltérés.

F2. Mexikói gyógyszerbeszerzési összejátszás „screening” alapú elemzése

Mena-Labarthe (2012) összefoglaló írása alapján az alábbiakban egy mexikói közbeszerzési kartellezés „screening” alapú azonosítását mutatjuk be. A vizsgálatot a Mexikói Társadalombiztosítási Intézet (későbbiekben IMSS) kezdeményezte, a generikus gyógyszerbeszerzéseikkel kapcsolatban. A megfigyelt ajánlati mintázatokon valószínűtlen kimeneteket kerestek, illetve kontrollcsoportokkal vetették össze az adatokat, és alapvetően arra jutottak, hogy egy összejátszást leíró modell jobban magyarázza a megfigyeléseket, mint egy versenyzői. A megfigyelési időszak 2003-2007 között volt. A legegységértelműbb összejátszási mintázat az inzulin és a védőoltások esetében volt megfigyelhető.

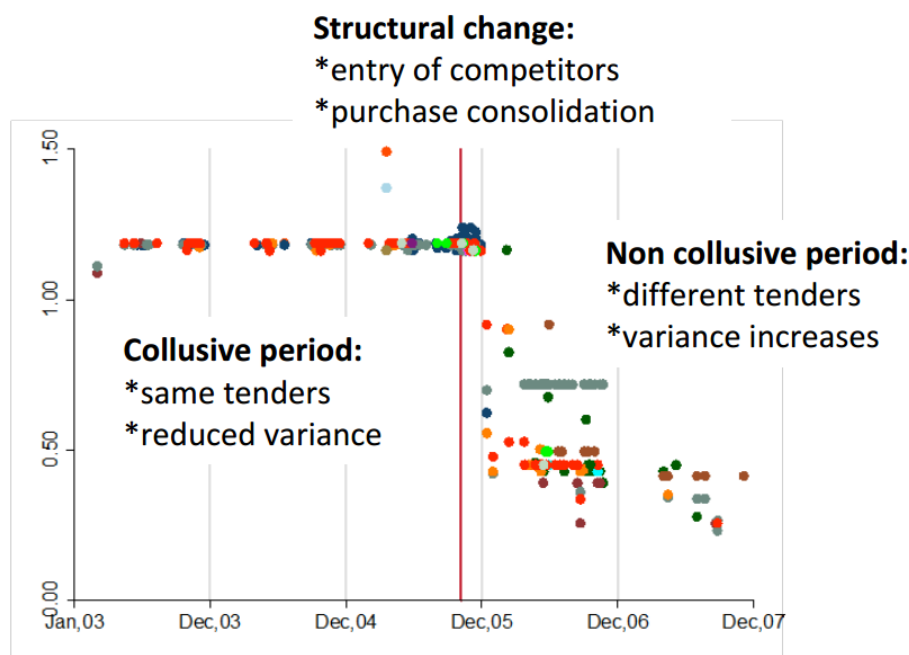
- i. Az IMSS kiírja a beszerzés jogi és technikai követelményeit, és hogy hova kell leszállítani a rendeléseket.
- ii. A potenciális beszállítókkal megbeszéléseket tartanak az esetleges tisztázandó kérdésekről.
- iii. Az alkalmas beszállítók beadják az ajánlataikat (zárt elsőköörös).
- iv. A legalacsonyabb árat benyújtó vállalat megkapja a megrendeléseket, de amennyiben az árak közti különbség kisebb, mint 5%, akkor az beszerzést arányosan szétosztják közöttük
- v. Az IMSS publikusan is kihirdeti a nyerteseket

Maga az eljárás számos dimenziójával segítette az összejátszást:

- i. sztenderdizált, homogén termékekről volt szó, az összejátszás során csak egyetlen dimenzióban, az árban kellett megállapodni
- ii. gyakori beszerzések voltak és könnyen lehetett ellenőrizni más vállalatok magatartását
- iii. Több vállalat is nyerhetett, ami könnyebbé tette az összejátszás hasznainak újraosztását
- iv. volt vállalatok közötti információcsere, ami lehetővé tette, hogy esetleges tervtől vett eltéréseket tisztázzanak (az összejátszás belső fenntarthatósága javult ezáltal)
- v. Hosszú távon azonos közbeszerzési szabályok: kiszámíthatóság jellemezte a piacot
- vi. Magas belépési korlátok

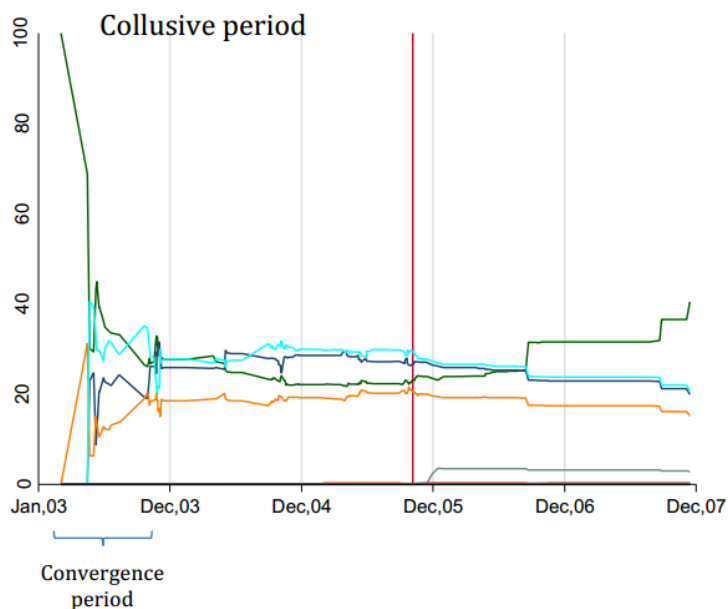
Ezek a strukturális tényezők alapozták meg egy alaposabb vizsgálatnak. Ebből kiderült, hogy az éves átlagos nyertes és vesztes ajánlatok a kartellezés időszaka alatt nagyon hasonlóak voltak és csak egy új belépő megjelenésével kezdtek el csökkenni. Ezt illusztrálja az alábbi 1. ábra, ahol látható, hogy az új belépővel az ajánlati árak nem csak hogy nagyban estek, hanem a szórásuk is szignifikánsan nőtt.

F2.1. ábra: Gyógyszer átlagárak (5. oldal, Mena-Labarthe, 2012)



A győztes és vesztes ajánlatokra beadott árak mindig azonosak voltak, csak az aktuális nyertes/vesztes személye cserélődött. Az alábbi 2. ábrán látható, hogy a rövid konvergencia időszak után a résztvevő vállalatok piaci részesedése nagyon hasonló szintre állt be.

F2.2. ábra: Nyertes vállalatok részesedése (6. oldal, Mena-Labarthe, 2012)



A legversenyképesebb 6 vállalat tehát nem versenyzett egymással. Tekintve, hogy ezek a tenderek egy Bertrand-árverseny alapú modellel írhatók le leginkább, nagyon valószínűtlen, hogy ilyen kimeneteket figyeljünk meg.

A mexikói versenybizottság ezek alapján arra jutott, hogy nagyon valószínűtlen, hogy ezek a kimenetek egy versenyző viselkedés eredményei lennének, mivel ez a piac egy magán költségekkel (private cost) és ex post publikus árakkal jellemezhető Bertrand típusú versenyzői modellel írható le. Itt egy vállalat a legalacsonyabb ajánlattal tudott nyerni, nem ismerte más vállalatok költségeit, a bement árak nem voltak ismertek ex ante, és majd csak publikusan lettek közzéadva. Ha nincs koordináció, akkor az árak a vállalatok költségeit kellene hogy tükrözzék, nem szabadna korrelálniuk egy versenyző környezetben. Az új belépő vállalat hozott csak egy csökkenő árakkal jellemezhető időszakot, amiben az árak szórása is megnövekedett. Ezen a felül az elnyert közbeszerzések kiegyenlített aránya és a rotációs nyereség további indirekt bizonyítékai az összejátszásnak.

Mindezek felül a bizottság számára az is világossá vált, hogy egyébként a felek ismerték egymást, sokszor találkoztak, együtt utaztak, tehát az információ megosztás gyakorlatilag egy rutin tevékenységük volt.

Azon felül, hogy ez az eset is rávilágít az az „átvilágítás” jellegű empirikus kutatások hatásosságára, további lényeges mondanivalója, hogy az alapvetően engedékenységi politikán alapuló kartell felderítés módszere egyre inkább kiegészülhet egy adatelemzésen alapuló megközelítéssel, hiszen – ahogy ezt Abrantes-Metz (2013) is hangsúlyozza, egyre meggyőzőbb bizonyítékokkal tud szolgálni az összejátszási esetekben.