

## TÉZISGYŰJTEMÉNY

**Hajdu Miklós**

**A magyar önkormányzatok korrupciós kockázatai:**

**Kvantitatív és kvalitatív elemzések**

című doktori értekezéséhez

**Témavezető:**

**Tóth István János, PhD**

tudományos főmunkatárs, KRTK KTI

**Szociológiai Tanszék**

**TÉZISGYŰJTEMÉNY**

**Hajdu Miklós**

**A magyar önkormányzatok korrupciós kockázatai:**

**Kvantitatív és kvalitatív elemzések**

című doktori értekezéséhez

**Témavezető:**

**Tóth István János, PhD**

tudományos főmunkatárs, KRTK KTI

Budapest, 2023

© Hajdu Miklós

## Tartalomjegyzék

Tartalomjegyzék.....	3
1. Kutatási előzmények és a téma indoklása .....	4
2. Módszertan .....	7
3. Eredmények.....	11
4. Hivatkozások.....	18
5. A szerzőnek a disszertáció témájával kapcsolatos publikációi .....	21

# 1. Kutatási előzmények és a téma indoklása

A korrupció különösen mélyen gyökerező társadalmi-gazdasági jelenségként a társadalomtudományok régóta kutatott, izgalmas tématerülete (Engels, 2016), aminek ellenére máig nagy kihívást jelent megtalálni a megfelelő fogalmi meghatározást és empirikus módszert a probléma jellemzésére (Lambsdorff, 2007; Rothstein *et al.*, 2014). A közelmúltban a „big-data”-hoz elemzési technikák megjelenésével új perspektívák nyíltak meg a kutatók előtt, mivel lehetővé vált az interneten közzétett, a közigazgatási és irányító szervek integritását jellemző nagy mennyiségű adat feldolgozása és elemzése. Jelen dolgozat ehhez a területhez csatlakozik azzal, hogy a magyarországi önkormányzatok közbeszerzési tevékenységének minőségét a korrupciós kockázatok – vagyis a korrupció potenciális jelenlétének – szempontjából elemzi, kettős szándékkal, illetve vegyes, kvantitatív és kvalitatív módszereket alkalmazva. Egyrészt a kutatás célja az összefüggések feltárása egyes helyi társadalmi-gazdasági tényezők és az önkormányzatok munkája során potenciálisan előforduló korrupciós kockázatok között. Másrészt az eredmények hozzájárulhatnak a korrupciókutatással kapcsolatos élénk módszertani vitához. Emellett véleményem szerint a disszertáció eredményei szakpolitikai szempontból is lényegesek, mivel a jó kormányzás egyik fő jellemzője a korrupció megfékezésére való képesség; a jelen kutatás tanulságai segíthetik ebben a kormányzatot, a korrupciós kockázatok, a közbeszerzési pályázatokért folyó verseny intenzitása, az önkormányzatok nyitottsága és a területi jellemzők közötti összefüggések elemzésével.

A közbeszerzés ideális terepként szolgál a vagyonszerzést és a közhatalommal való visszaélést célzó korrupciós ügyletek lefolytatására (Rose-Ackerman, 1978; OECD, 2007). Ráadásul a közbeszerzési tevékenységnek a bruttó hazai termékhez viszonyított aránya a legtöbb országban meglehetősen magas: a közbeszerzési szerződések összértéke Magyarországon 2008 és 2019 között átlagosan a GDP 6,6 százalékát tette ki<sup>1</sup>, az Európai Unióban pedig több mint 14 százalékát<sup>2</sup>. Az úgynevezett közbeszerzési korrupciós kockázatok, amelyeket a jelen kutatás vizsgál, azok a közintézmények által végzett tárgy- vagy szolgáltatás-beszerzés során előforduló körülmények, amelyek megkönnyítik a korrupciós ügyletek lebonyolítását (Fazekas,

---

<sup>1</sup> Forrás: Magyar Közbeszerzési Hatóság ([https://kozbeszerzes.hu/data/filer\\_public/89/0a/890a30f6-732b-4200-ac5b-acbd70567e14/kozbeszerzesi\\_hatosag\\_2019\\_evi\\_beszamoloja.pdf](https://kozbeszerzes.hu/data/filer_public/89/0a/890a30f6-732b-4200-ac5b-acbd70567e14/kozbeszerzesi_hatosag_2019_evi_beszamoloja.pdf) Hozzáférés: 1<sup>st</sup> február 2021 )

<sup>2</sup> Forrás: Európai Bizottság ([https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_per\\_policy\\_area/public\\_procurement/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm) hozzáférés: 1<sup>st</sup> február 2021)

Tóth és King, 2014, 2016; Fazekas és Tóth, 2016). Feltételezhető ugyanis, hogy a korrupcióban részt venni kívánó szereplők a beszerzés jellemzőit úgy alakítják, hogy azok megkönnyítsék a korrupció lebonyolítását (Tóth és Hajdu, 2016). A korrupciós kockázati mutatókat – *red flag*-eket – olyan nemzetközi intézmények is elismerik és vizsgálják, mint az OECD, az Európai Bizottság és az Open Contracting Partnership. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a korrupciót elősegítő feltételek megléte nem feltétlenül jelenti azt, hogy korrupciós ügyletek történnek.

A korrupció szintjének elemzése nemzetközi összehasonlítása az üzleti kockázatelemzők és közvélemény-kutató cégek által készített korrupcióérzékelési indexek alapján kezdődött (Treisman, 2000). Általános kritika e szubjektív észlelési indexekkel szemben az érzékelés és valós tapasztalatok közötti kapcsolat bizonytalansága (Rose és Peiffer, 2012); torzíthatják őket általános, átfogóbb léptékű fejlemények, például a gazdasági növekedés (Kurtz és Schrank, 2007); a korrupcióban esetlegesen részt vevő válaszadók motiváltak lehetnek arra, hogy alábecsüljék a korrupció mértékét, illetve azok, akik nem érintettek, nem rendelkeznek pontos információkkal (Golden és Picci, 2005); a válaszadók továbbá ahelyett, hogy saját tapasztalatokra támaszkodnának, a korrupciós ügyekről szóló sajtóbeszámolókat alapján alakíthatják ki véleményüket (Lambsdorff, 2001); és hajlamosak a korrupció abszolút, tehát nem a viszonylagos szintjét megragadni, ezáltal a nagyobb, és ezáltal több ügygel jellemezhető országokat az indokoltnál negatívabb színben feltüntetni (Doncsev és Ujhelyi, 2014).

A nemzetközi vizsgálatok egyik visszatérő következtetése, hogy a korrupció szintje alacsonyabb a képzetesebb lakossággal jellemezhető országokban (Treisman, 2000), de a tanulmányok rámutatnak arra, hogy a korrupció rontja a közkiadások hatékonyságát az oktatásban (Suryadarma, 2008) és a beiskolázási arányokra is kedvezőtlen hatással van (Dridi, 2014) – az ok-okozati összefüggések tehát korántsem egyértelműek a korrupciókutatás területén. Az empirikus elemzések továbbá arra utalnak, hogy a protestáns vagy brit hagyományokkal rendelkező országok, a fejlettebb gazdaságok és a nagyobb importtal rendelkező – így a tovagyrúzó, „*spill-over*” hatások által jobban érintett – államok kitétsége a korrupciónak mérsékeltebb (Treisman, 2000). Kimutatható az is, hogy a hosszú ideje létező demokráciák kevésbé, míg a szövetségi államok inkább korrumpáltak, miközben a magasabb érzékelt korrupció alacsonyabb beruházásokkal és gazdasági növekedéssel jár (Mauro, 1995). Ezenkívül a nagyobb korrupcióval jellemezhető országokban általában jelentősebb a szürkegazdaság (Johnson, Kaufmann és Zoido-Lobaton, 1998) és magasabb az államadósság (Cooray, Dzhumashev és Schneider, 2016). A posztkommunista országokat illetően megállapítható, hogy a korrupció a demokratikus intézmények és a nyitott piacgazdaságok

megszilárdításának egyik fő akadálya volt (Shleifer, 1997). Az etnikai sokszínűség is korrelál a korrupció szintjével (Cerqueti, Coppier és Piga, 2012): a két ismerv között U-alakú kapcsolat áll fenn, mivel a homogén vagy az e tekintetben nagyon fragmentált népességű országokban magasabb a korrupció, de alacsonyabb, ahol közepesnek ítéltető a lakosság összetételének sokfélesége.

A disszertáció kutatási kérdéseit és hipotéziseit ezek és még további hasonló, nemzetközi összehasonlító kutatások alapján tett megállapítások inspirálták, ám azok a magyarországi városokat jellemző, ottani társadalmi-gazdasági tényezők és a helyi önkormányzat közbeszerzéseinek korrupciós kockázatai közötti összefüggésekre koncentrálnak. Ez a kutatási irány sem előzmények nélküli, egy tanulmány például azt vizsgálta, hogy a társadalmi tőke befolyásolja-e a magyar városok közbeszerzési korrupciós kockázatait (Wachs *et al.*, 2019). A politikai favoritizmus is befolyásolhatja, hogy az önkormányzatok hogyan jutnak hozzá a központi forrásokhoz: a magyarországi empirikus eredmények arra utalnak, hogy a kormánypárti támogatást élvező polgármesterek által vezetett települések 2004 és 2012 között sikeresebbek voltak az Európai Unió strukturális és kohéziós alapjainak szétosztásával kapcsolatos pályázatokon (Muraközy és Telegdy, 2016).

A disszertáció előzményének tekinthető számos, a regionális, helyi intézményrendszereket vizsgáló tanulmány. Jelentős országon belüli különbségeket jelez a kormányzás minőségét illetően a 21 európai államra kiterjedő felmérés adatain alapuló European Quality of Government Index (Charron, Lapuente és Rothstein, 2019). Ez a mutató nagymértékben összefügg a társadalmi-gazdasági fejlődéssel térben és időben – a nagyobb társadalmi bizalommal, nemek közötti egyenlőséggel és gazdasági fejlettséggel jellemezhető régiók általában jobb kormányzati intézményekkel rendelkeznek, míg a szegénységnek való kitettség negatív korrelációt mutat az intézmények minőségével –, és úgy tűnik, hogy konvergencia helyett a gazdasági növekedés, a termelékenység és a foglalkoztatás tekintetében a regionális különbségek növekedése figyelhető meg Európában. Fazekas és Czibik (2021) megállapították, hogy a közkiadások minősége az átláthatóság, a verseny, a hatékonyság és a korrupció szempontjai szerint értékelve összefügg az egy főre jutó bruttó hazai termékkel, a már említett európai kormányzati minőségindexszel és a közszféra meritokratikus működésével, valamint szintén kimutatták az országban belüli nagy regionális eltéréseket.

## 2. Módszertan

Mivel a kutatás célja, hogy a regionális – pontosabban települési – szintű korrupciós kockázatok tekintetében fennálló különbségeket statisztikai adatokkal és szakértők elbeszéléseivel magyarázza, valamint, hogy empirikus tapasztalatokat gyűjtsön a közbeszerzési korrupciós kockázatok elemzésének módszerével kapcsolatban, vegyes módszertant, kvantitatív és kvalitatív vizsgálatokat alkalmaztam. A kvantitatív vizsgálat hipotéziseit a korrupciókutatás eddigi eredményeinek figyelembevételével fogalmaztam meg, a kvalitatív interjúk célja pedig az, hogy betekintést adjanak a korrupciós kockázati mutatók háttérébe. Továbbá a statisztikai hipotézisvizsgálatok értelmezését az interjúalanyoktól gyűjtött narratívák gazdagíthatják.

A disszertáció fő kérdése, hogy egyes társadalmi és gazdasági tényezők hogyan befolyásolják a magyar városok közbeszerzési korrupciós kockázatait. Mivel a jelen kutatás a községeket és Budapestet kizárja, ezért a fennmaradó 345 magyarországi városra koncentrál. E korlátozás oka, hogy a kisebb települések csak ritkán indítanak közbeszerzéseket, valamint a főváros és a kerületek önkormányzatai a többi városhoz képest eltérő módon működnek.

A korrupciós kockázati mutatók – a közbeszerzési szerződések két, korrump tranzakciókat segítő jellemzője, nevezetesen az egyedüli ajánlattevő (SB) és a nyilvános felhívás nélküli eljárás (NCB) mutatói<sup>3</sup> –, amelyek az önkormányzatok által lefolytatott közbeszerzéseket jellemzik, adminisztratív mikroadatokon alapulnak. Az Európai Bizottság által kiadott Tenders Electronic Daily (TED) adatállomány fontos forrás e terület kutatói számára, a közbeszerzési korrupciós kockázat módszertanát elemző, nemzetközi összehasonlító tanulmányok túlnyomó többsége erre támaszkodik. Részben a disszertáció is ezen adatforráson alapul, azonban léteznek további, a nemzeti eljárásrendben zajló közbeszerzési tevékenységet is lefedő, vagyis az Európai Unió értékhatárai alatti és feletti szerződéseket is tartalmazó adatbázisok (a TED-ben számos értékhatár alatti pályázat is jelen van, amelyekre nemzeti szabályok vonatkoznak, de közzétételük az ajánlatkérőktől függ), így elemzésemet ezek egyikével, nevezetesen a Korrupciókutató Központ Budapest (CRCB) adataival egészítem ki, és az elemzés elsősorban

---

<sup>3</sup> SB = 0, ha a pályázatot egynél több ajánlattal bonyolították le,

= 1, ha csak egy ajánlat volt.

NCB = 0, ha a pályázatot nyíltan meghirdették,

= 1, ha a pályázatot nem hirdették meg nyíltan.

erre a forrásra épül.

A háttérváltozókat különböző adatforrásokból gyűjtöm, azonban a települések szintjén gyakori adathiányok erősen korlátozzák a kifinomultabb statisztikai módszerek megvalósíthatóságát. Sok településsoros adat csak egyszeri alkalommal került felvételre vagy egymással nem átfedő időszakokra vonatkozóan áll rendelkezésre. A problémakör szemléletes példája az egyik legfontosabb demográfiai háttérváltozóhoz kapcsolódik: a helyi lakosság iskolai végzettségéhez. A Központi Statisztikai Hivatal a 2011-ben tartott magyarországi népszámlálás alapján településenként közöl információt a különböző iskolai végzettségű felnőtt lakosság arányáról, aminél frissebb információ sajnos nem állnak rendelkezésre e jellemzővel kapcsolatban, erre vonatkozó adatokat csak tízévente gyűjtenek Magyarországon. Ugyanez a nehézség áll fenn a települések etnikai homogenitására vonatkozó statisztikával is. A helyi vállalkozói szektort jellemző települési szintű adatok szintén csak szórványosan állnak rendelkezésre. A hivatalos magyar területi statisztikák nagy része az Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszerben (TeIR) jelenik meg, a disszertációban használt háttérváltozók forrása is alapvetően ez az adattár.

A települési szintű magyarázó változókat a városok valamennyi közbeszerzési szerződéséhez hozzárendeltem a két- és többváltozós elemzések során. Mivel a függő és a független változók között nem egyértelműek az oksági kapcsolatok, és az idősorok, panelesíthető adatok előző bekezdésben említett hiánya miatt nem zárható ki az endogenitás és a kihagyott változók miatt potenciálisan fellépő torzítás, a modellek eredményeit fenntartásokkal kell értelmezni. Mindazonáltal a több, különböző modellezésből származó eredmények gyengíthetik és erősíthetik egymást, ha ambivalens a különböző paraméterekkel futtatott regressziók kimenetele, akkor az bizonytalanságokat vethet fel velük kapcsolatban, ellenkező esetben pedig meggyőzőbb következtetéseket alapozhatunk rájuk – emiatt több különböző modellezési kísérletre került sor a dolgozatban.

A kvalitatív terepmunka félig strukturált interjúk formájában zajlott, amelyeket közbeszerzési szakértőkkel, szakemberekkel, az önkormányzatok érintett döntéshozóival, valamint az önkormányzati közbeszerzési pályázatokra jelentkező vállalkozókkal készítettem. A téma érzékenysége miatt a válaszadókat hólabda mintavételi módszerrel toboroztam, kétféle kiindulással: egyrészt olyan önkormányzati közbeszerzésben érintett személyek megkeresésével kezdtem a toborzást, akikkel korábban már valamilyen okból kapcsolatba kerültem (1), és bizonyos polgármestereket ismeretlenül, hivatalos e-mail címükön keresztül



kértem fel a részvételre (2). Az interjúk végén a beszélgetőpartnerek mindegyikét megkértem, hogy segítsen kapcsolatba lépni további alanyokkal.

A terepmunka során összesen tizenegy interjút készítettem. Az eredeti szándékom szerint csak polgármestereket hívtam volna meg a kutatásban való részvételre, de néhány önkormányzatnál azt javasolták, hogy más, magas rangú tisztviselővel vegyem fel a kapcsolatot, akiknek kevésbé zsúfolt a napirendjük, vagy mélyebb rálátásuk van a közbeszerzésekre. Mivel az interjúk megszervezése jókora kihívásokat tartogatott, végül elfogadtam ezeket a lehetőségeket. A kvalitatív kutatás másik fontos módszertani problémája az interjúalanyok őszinteségével kapcsolatos: vélhetően az önkormányzatok képviselői hajlamosak lehetnek elfogult válaszokat adni az interjúk során feltett érzékeny kérdésekre, főleg egy olyan zavaros időszakban, mint amilyenben a kutatás készült. E bizonytalanságok miatt fontosnak tartottam, hogy mellettük három olyan vállalkozót is bevonjak, akik szintén részt vettek az önkormányzatok közbeszerzési pályázataiban, továbbá ugyanezen okokból egy közbeszerzési szakértőnek is feltettem a kérdéseimet. Noha ők is adhattak társadalmilag kívánatos és hamis válaszokat, de a különböző szereplőkkel készített interjúk következtetéseinek közös halmaza közel állhat a valósághoz.

Bár az interjúk száma korlátozott, a témával kapcsolatos új információk és meglátások mennyisége jelentősen csökkent az utolsó beszélgetések során. Ez arra utal, hogy a terepmunka léptéke elegendő a megalapozott következtetések megfogalmazásához – e tekintetben jelen terepmunka megalapozott elméleti (*grounded theory*) kutatásként értelmezhető, aminek szervezése során igyekeztem követni a deviáns eset alapú mintavétel alapelveit és a maximális variáció elvet (Vicsek, 2006; Chun Tie, Birks és Francis, 2019). Az új résztvevők toborzását addig folytattam, amíg el nem értem az elméleti telítettséget (*theoretical saturation*), vagyis az elemzés és az adatgyűjtés között oda-vissza mozogtam egészen addig, amíg új információkat gyűjthettem az interjúkkal.

Az interjúk egyik fő problémája a közbeszerzési eljárások és az azok értékhatára alatti értékű beszerzések megkülönböztetése volt. A beszélgetések előtt és azok közben is hangsúlyoztam, hogy disszertációm a közbeszerzésekre összpontosít, amit a válaszadók többnyire figyelembe vettek, de néha emlékeztetnem kellett erre őket. Emellett a polgármesterek egy része úgy nyilatkozott, hogy nem kompetens a közbeszerzés részleteiben – mint már jeleztem, néhány esetben főleg emiatt továbbították a felkérésemet a kollégáiknak –, de az interjúk során kiderült, hogy a helyi gyakorlat azon alapelveivel, amelyek engem érdekeltek, tisztában vannak. Egy

másik gyakorlati probléma a hólabda-mintaközvetítés módszerével függött össze: amikor az interjúk végén további lehetséges válaszadók elérhetőségét kértem, az interjúalanyok többnyire az általuk vezetett településhez hasonló városok polgármestereit ajánlották. Így néhány esettől eltekintve nem támaszkodhattam erre a módszerre, hogy az erőforrásaimat az egymástól eltérő települések bevonására irányíthassam.

### 3. Eredmények

- A TED adatai szerint a 2006 és 2013 közötti időszakban a korrupciós kockázatok általában magasabbak voltak a helyi önkormányzatok szerződéseit nézve más ajánlatkérők pályázataihoz képest ez egyajánlattevős esetek arányát tekintve. Az utóbbi években viszont az önkormányzatok ebből a szempontból általában jobban teljesítenek, mint a többi szereplő. Az egy ajánlattevőre vonatkozó mutató éves arányait tekintve az önkormányzati szerződések esetében enyhén csökkenő tendencia figyelhető meg, míg a további kiírók esetében az arány növekedett. Az eljárástípusok tekintetében megállapítható, hogy az önkormányzatok általában hasonló gyakorisággal írtak ki ajánlati felhívás nélküli pályázatokat, mint a további intézmények, kivéve a 2014 és 2017 közötti időszakot, amikor az önkormányzati szerződések e szempontból több korrupciós kockázatot mutattak. A 2010-es éveket illetően csökkenő tendencia figyelhető meg a hirdetmény nélküli eljárások arányában.
- A CRCB adatállománya alapján eltérő megállapításokat tehetünk, mivel az a nemzeti rendszerben kiírt közbeszerzési pályázatokat is tartalmazza. Általánosságban megállapítható, hogy az önkormányzatok által kiírt pályázatokat jellemző SB-mutató évi 10 és 33% között, az NCB-mutató pedig 7 és 91% között mozog; az egyéb szervezetek által kiírt pályázatokon belül az egy ajánlattevős szerződések éves aránya általában magasabb, mint az önkormányzatok szerződéseinek körében, de az NCB-mutatót tekintve az önkormányzati pályázatok rosszabb képet mutatnak, főként 2011 után.
- A TED-adatbázison lefuttatott regressziós modellek eredményei ellentmondásosak: nem állnak összhangban a hipotézisekkel és a két korrupciós kockázati mutatót jellemző együtthatók több esetben eltérő előjelűek. Fontos megjegyezni, hogy a TED a közbeszerzési szerződéseknek csak egy részét tartalmazza, ahogyan azt korábban jeleztem. Ennek folyományaképp 106 város egyáltalán nem jelenik meg a TED adatbázisában, továbbá 37 közülük egyetlen szerződéssel szerepel, érdemi elemzés tehát ezek eseteiben sem végezhető. Az adathiányok miatt érdemes az elemzést a CRCB adatai alapján folytatni, amelyek a nemzeti rendszerben lebonyolított közbeszerzési szerződésekre is vonatkoznak.
- A CRCB adatain alapuló modellek szerint, ahol a lakosok képzetesebbek, ott az ajánlati

felhívás nélküli pályázatok ritkábbak, és a polgármesteri pozícióért folyó politikai verseny korlátozó hatással van a kevésbé átlátható közbeszerzési eljárások gyakoriságára. Ezenkívül az EU által finanszírozott pályázatok – másképpen fogalmazva az uniós forrásoktól jobban függő önkormányzatok – eseteiben jellemzőbbek az ajánlattételi felhívás nélküli közbeszerzési eljárások, habár nem igazolta minden modell ezt az összefüggést. Ami az egy ajánlattevős pályázatokat illeti, megállapíthatjuk, hogy azok gyakorisága korlátozott a saját bevételeiktől jobban függő városokban. Érdeemes továbbá megemlíteni, hogy az egyik modell a hipotéziseknek megfelelő összefüggést mutatott ki a helyi vállalkozói szektor termelékenységére és az NCB mutató között, ennek eredményei igazolják a helyi vállalkozói szektor termelékenységére és a nyilvános ajánlattételi felhívás gyakorisága közötti pozitív összefüggést., egy másik modell tekintetében pedig az önkormányzatot alkotó helyi kisebbségek száma és az SB mutató között figyelhető meg a várakozásoknak megfelelő, fordított összefüggés – mindazonáltal e két kapcsolat nem tekinthető a hipotézisek bizonyítékának, mivel a modellek többsége nem igazolta őket.

- Az eredmények és a modellek magyarázó ereje alapján megállapítható, hogy az NCB-mutató az önkormányzati közbeszerzési korrupciós kockázatok érvényesebb mérőszámának tűnik, mint az SB-mutató.
- Az interjúk során nagy hangsúlyt esett az SB és az NCB mutatók megvitatására. A megkérdezettek mindegyike egyetértett abban, hogy a pályázatok ezen jellemzői jelezhetik a korrupció lehetőségét, azonban nem determinisztikus módon: ezek a mutatók leginkább az értékesebb pályázatok, illetve a nagyobb szervezetek által indított beszerzések esetében lehetnek érvényesek, de az önkormányzatoknál – főként a kisebb településeken – olyan beszerzéseket is inkriminálhatnak, amelyeket semmiféle etikátlan szándék nem érintett. Makroszintű perspektívából nézve az adminisztratív kapacitásokat nélkülöző vagy olyan régiókban található önkormányzatok, ahol nincsenek potenciális ajánlattevők a nyílt pályázatokra, a korrupciós kockázati indexek riasztó tendenciákat mutathatnak a korrupciós szándékok teljes hiányában is. Több interjúalany szerint ugyanakkor a korrupciós szereplők megtalálhatják a módját annak, hogy kijátszassák e mutatókat, például a pályázatokon szándékosan vesztes cégek bevonásával – az ilyen gyakorlatok miatt az interjúalanyok az ajánlattevők elemzését is javasolták (például cégek következetesen együttes jelentkezése és a köztük lévő üzleti

kapcsolatok vagy akár bizonyos közbeszerzési szakemberek bevonása korrupcióra utalhat), ami már más kutatásokban is eredményes megközelítésnek bizonyult (Goldman, Rocholl és So, 2013; Tóth és Hajdu, 2022).

- Az egy ajánlattevős pályázatokkal kapcsolatban a megkérdezettek felvetették, hogy azok gyakorisága erősen függhet az önkormányzat méretétől, elhelyezkedésétől és kapacitásaitól. A fejlettebb területeken fekvő városok több helyi vállalkozó ajánlatára számíthatnak, és jelentősebb erőforrással rendelkezhetnek a pályázatokért folyó verseny fokozását célzó erőfeszítésekre. Lehetséges – és bizonyos esetekben kötelező – eszköz a pályázatok előre bejelentett érvénytelenítése egyetlen ajánlattevő esetén. Ez azonban az adminisztratív költségek növekedéséhez vezet, mivel ilyen esetekben az eljárást meg kell ismételni, ha az önkormányzat nem mond le a projektről, és a pályázat újbóli kiírását addig kell újra és újra megtenni, amíg több ajánlat be nem érkezik. A pályázók számával kapcsolatos másik probléma, hogy nagyobb számú pályázat elbírálása több erőforrást igényel, ami a kis önkormányzatokat ellenérdekeltté teszi az intenzív versenyben, ráadásul a panaszok kockázata is megnő, ha nő a vesztes cégek száma.
- Bizonyos ajánlattevők meghívása az árak miatt lehet vonzóbb a beszerzők számára, mint a nyílt eljárás módok. Ha egy ajánlattevő irreálisan alacsony árat „blöfföl”, akkor az objektív kritériumok alapján neki kell ítélni a tendert, és sok önkormányzatnak vannak rossz tapasztalatai azzal, hogy kétes cégek próbálják kihasználni az ilyen helyzeteket, ami végül botrányokhoz is vezethet. További tipikus érv a nyílt pályázatok – azaz az ajánlattételi felhívással egybekötött pályázati típusok – ellen, hogy az ilyen eljárások közbeszerzési szakértő bevonását igénylik, és az ő kiválasztását is ajánlattételi felhívás útján kell elvégezni (ennek ellenére a szakértő bevonása végső soron csökkentheti az önkormányzat munkaterhét). Emellett néhány, kisebb városokat képviselő interjúalany megemlítette, hogy a meghívásos eljárások esetében a helyi szakemberekkel már a pályázat előkészítése során megkezdődhetnek a tárgyalások, így az önkormányzat már a projekt kezdetétől fogva hasznosíthatja tudásukat, más vélemények szerint azonban ez a gyakorlat a korrupció melegágya, és kerülendő.
- Az úgynevezett „irányított pályázatok” mellett gyakran felhozott érv az volt, hogy bizonyos esetekben egyértelműen többet ér egy adott cégnek odaítélni egy pályázatot – például, ha kisebb feladatok merülnek fel, és egy cég már dolgozik a helyszínen az önkormányzat számára. Ráadásul bizonyos – többnyire szellemi – szolgáltatások

esetében azok sajátosságai miatt a kiírók nem kerülhetik el az azokra szakosodott cégek meghívását. A nyílt pályázatokkal kapcsolatos nehézségek ellenére néhány önkormányzat elkötelezett az átlátható eljárások mellett, de ezek a városok általában nagyobbak és az ország fejlettebb részein találhatóak. A terepmunka során empirikus bizonyítékokat is idéztek az interjúalanyok a nyílt és átlátható közbeszerzés előnyeinek alátámasztására.

- A megkérdezettek egyetértettek abban, hogy a közbeszerzési eljárások túlságosan bonyolultak, ami túlzott adminisztratív terheket eredményez elsősorban a kisebb önkormányzatoknál és a pályázatokhoz értő állandó humán erőforrással nem rendelkező vállalatoknál. A közbeszerzést megnehezítő szabályok közül sok a korrupció visszaszorítása végett lépett hatályba a megkérdezettek szerint, akik a szabályozás gyakori változásaira is panaszkodtak. Így a korlátozott adminisztratív kapacitással rendelkező önkormányzatok a kevésbé átlátható eljárástípusokat választhatják, hogy ellensúlyozzák a pályázatok hosszadalmas és nehézkes jellegét – a nyílt pályázattal sokkal bonyolultabb, mint az ajánlattevők meghívása –, ami a rendkívüli infláció időszakában még fontosabbá vált, mivel a projektek értékének összhangban kell lennie az éves költségvetéssel, és ütemezésüknek meg kell felelnie a külső (például uniós) alapokhoz vagy politikai ügyekhez kapcsolódó határidőknek.
- A bürokratikus terhek az ajánlattevőket is érintik, a kisebb, kellő adminisztratív kapacitással nem rendelkező cégek gyakran elriadnak a pályázástól. A közbeszerzési pályázatokon való részvétel és azok lebonyolítása azonban minden cégnél megnövekedett munkaterhelést eredményez a piaci megrendelésekhez képest, ami az árakban is megmutatkozik. A projektmenedzsmentre fordított kiadások mellett az árak meghatározásakor figyelembe kell venni a költségek bizonytalanságát is, ami magából a pályázat hosszából adódik – mindezek miatt úgy tűnhet, hogy a közbeszerzési pályázatok a magánprojektekhez képest túlárzottak. Ezen túlmenően a vállalatoknak különleges referenciákat kell gyűjteniük ahhoz, hogy pályázhassanak, ami többnyire visszatartja az újonnan alapított cégeket a közbeszerzési piactól.
- Egy másik kulcskérdés, amely vitatható közbeszerzésekhez vezet, az uniós forrásokhoz kapcsolódik. Ezek visszaélészerű felhasználása gyakran említett probléma, a határ elmosódik a valóban korrupció esetek és aközött, amikor egy önkormányzat megpróbál alkalmazkodni a rendelkezésre álló forrásokhoz, és megragadni minden olyan

lehetőséget, amely bármilyen fejlesztést eredményezhet. A legtöbb interjúalany tudott olyan önkormányzati projekteket említeni, amikor kreatívan kellett felhasználni a külső forrásokat, és néhányan közülük egyetértettek abban, hogy ezek az esetek a korrupció határán mozognak. Abban is egyetértettek, hogy az uniós vagy központi kormányzati forrásokkal támogatott beszerzések általában komolyabb adminisztratív terhekkel járnak, mivel a dokumentációk és az ellenőrzések összetettebbek, ami aggodalmakat ébreszt az ilyen eljárásokban érintettek számára, így torzítva a versenyt, mivel jellemzően csak a nagyobb cégek rendelkeznek elegendő erőforrással ezek lebonyolítására. A bürokratizált uniós forrásoktól való függés negatívan befolyásolja a magyar közbeszerzések általános jellemzőit a nyugat-európai országokhoz képest, ahol az ajánlatkérők inkább a normális, piaci körülményeknek vannak kitéve, semmint a pályázati feltételeknek.

- A megkérdezettek egyöntetűen említettek olyan további pályázati jellemzőket, amelyeket a korrupciókutatók szempontjából ajánlatos elemezni. Érdemes egyrészt a dokumentáció és a szerződéses feltételek részletességét vizsgálni, mivel a pályázat nyertese visszaélhet azzal, ha a kiírók nem határozzák meg gondosan a beszerzés minden fontos részletét, és saját érdekei szerint hajthatja végre a projektet. Másrészt, ha a nyertes pótmunkát kér, akkor annak feltételeit is ellenőrizni kell, mivel a cégek ilyen igényekkel próbálhatják növelni a bevételeiket – tekintettel arra, hogy a pótmunka lehetőséget ad a közpénzekkel való visszaélésre, ezeket a lehető legjobban el kell kerülni, a kiírók erre irányuló törekvései is értékelhetők. Harmadrészt a szerződések a kiíró szempontjából hátrányos feltételeket tartalmazhatnak, például a minőségellenőrzésekkel, a garanciális igényekkel és az esetleges kötbérekkel kapcsolatban, ami szintén arra utalhat, hogy az érintett szerződés nem kedvez a közérdeknek. Továbbá az értékelési szempontok részletezettsége – nevezetesen bizonyos követelmények túlspecifikálása – arra utalhat, hogy az ajánlatkérő bizonyos cégeket szeretne előnyben részesíteni egy pályázaton. A megkérdezettek egyetértettek abban, hogy a pályázatok józan észnek ellentmondó részletezettsége korrupciós szándékra utal. Az alvállalkozókkal kötött megállapodásokat (és azok számát) szintén érdemes elemezni, ezek nagy mennyisége arra utalhat, hogy a kiíró az erős verseny helyett több projekt egy pályázatba történő összevonásával csökkenti a potenciális ajánlattevők körét. Ezen esetekben az önkormányzat végül hátrányos helyzetbe kerülhet, mivel az együttműködés feltételeit a nagy, sok alvállalkozó bevonásával

lebonyolított pályázatok esetében nem lehet olyan részletesen meghatározni, mintha a feladatok külön közbeszerzésekhez kapcsolódnának. A szerződések ezen jellemzőinek vizsgálata ugyanakkor precíz kvalitatív elemzéseket igényel, amit az adatok különböző dokumentumokból kézzel történő kigyűjtése előz meg, tehát aligha lehet automatizálni.

- Mindemellett a pályázatok néhány olyan további jellemzőjét is megemlítették az interjúalanyok, amelyek legalább részben feldolgozhatók kvantitatív és statisztikai eszközökkel. A legtöbben egyetértettek abban, hogy az átlátható piaci verseny biztosításához jellemzően hosszabb határidőkre lenne szükség a pályázatok benyújtására, majd a projekt megvalósítására – azonban, ha a vállalkozó kiválasztása, majd a projekt túl hosszú ideig tart, az az önkormányzatok számára hátrányossá is válhat. Ha a pályázatot ünnepnapokon írják ki, amikor senki sem venné észre, akkor a korrupciós szándék fennállása is feltételezhető. Maguk az időpontok és határidők könnyen kiolvashatók a hivatalos adatokból az ajánlattevők számára és az eljárás típusához hasonlóan, azonban annak megítélése, hogy ezek megfelelőek vagy nem megfelelőek, alapos megfontolást igényel. Továbbá a kiíró az ajánlattételi felhívásban előre meghatározhatja, hogy mi történik, ha nem érkezik elegendő számú pályázat – ennek megtörténe a korrupció elleni törekvésként értelmezhető. Végül az elutasított ajánlatokat is érdemes elemezni: ha nyilvánvaló formai hiányosságokat tartalmaznak, akkor feltételezhető, hogy szándékosan rosszul nyújtották be őket, hogy egy másik ajánlattevőnek kedvezzenek.
- Összességében a csaláson túl a korrupciós kockázati indexek a közbeszerzési rendszer és szabályozás problémáira (nevezetesen az átláthatóbb eljárástípusok aránytalanul magasabb bürokratikus terheire), a kiírók és az ajánlattevők adminisztratív kapacitásainak hiányára is visszavezethetők. Jelezhetik továbbá az adott ágazatban működő vállalatok minőségét, hiszen, ha megnő az esélye annak, hogy az ügyeskedő vállalatoktól alacsony árú ajánlatokat kapnak az önkormányzatok, a meghívásos eljárások az ő szempontjukból racionális választásnak tűnhetnek, hiszen így megkímélhetik magukat a botrányoktól.
- Az interjú terepmunka másik fontos következtetése, amely a statisztikai elemzés alapján is többé-kevésbé levonható, hogy a helyiek alig érdeklődnek a közbeszerzések iránt – a korrupció elvont fogalom, a közbeszerzés pedig bonyolult eljárás, megértéséhez bizonyos készségekre, képességekre és elszántságra van szükség. Mégis,



a látványos projektek és azok problémái felkeltik a lakosok figyelmét – például a kivitelezés minősége –, de a pályázatok körülményeire többnyire technikai részletként tekintenek, az átláthatóság filozófiája vagy a verseny fontossága már a figyelmükön kívül esik. Az olyan településeken élő interjúalanyok, ahol nemrég váltották le a polgármestert, hozzátették, hogy ha az új vezetés feltár egy, az előző polgármesterrel vagy képviselőtestülettel kapcsolatos csalási ügyet, és botrány tör ki, a közvélemény a korrupt tisztviselők utódait bélyegzi meg, még akkor is, ha ők nem vettek részt a (bűn)cselekményben. Összességében, a tanulmány kvantitatív eredményei szerint igaz lehet az a feltételezés, hogy a képzettebb lakosok nyomást gyakorolhatnak az önkormányzatra az átláthatóbb pályázatok kiírására, de kérdéses, hogy ez az összefüggés a választók részéről adódó demokratikus kontrollnak vagy a potenciálisan képzettebb emberekkel működő önkormányzatoknál esetlegesen magasabb etikai normáknak köszönhető.

## 4. Hivatkozások

Cerqueti, R., Coppier, R. and Piga, G. (2012) ‘Corruption, growth and ethnic fractionalization: A theoretical model’, *Journal of Economics/ Zeitschrift für Nationalökonomie*, 106(2), pp. 153–181. doi: 10.1007/s00712-011-0253-5.

Charron, N., Lapuente, V. and Rothstein, B. (2019) *Measuring the quality of Government at the subnational level and comparing results with previous studies*. Brussels. doi: <https://doi.org/10.2776/868107>.

Chun Tie, Y., Birks, M. and Francis, K. (2019) ‘Grounded theory research: A design framework for novice researchers’, *SAGE Open Medicine*, 7, p. 205031211882292. doi: 10.1177/2050312118822927.

Cooray, A., Dzhumashev, R. and Schneider, F. (2016) ‘How Does Corruption Affect Public Debt? An Empirical Analysis’, *World Development*. Elsevier Ltd, 90. doi: 10.1016/j.worlddev.2016.08.020.

Donchev, D. and Ujhelyi, G. (2014) ‘What do corruption indices measure?’, *Economics and Politics*, 26(2), pp. 309–331. doi: 10.1111/ecpo.12037.

Dridi, M. (2014) ‘Corruption and Education: Empirical Evidence’, *International Journal of Economics and Financial Issues*, 4(3), pp. 476–493.

Engels, J. I. (2016) *A korrupció története. A korai újkortól a 20. századig*. Budapest: Corvina Kiadó.

Fazekas, M. and Czibik, Á. (2021) ‘Measuring regional quality of government: the public spending quality index based on government contracting data’, *Regional Studies*. Taylor & Francis, 0(0), pp. 1–14. doi: 10.1080/00343404.2021.1902975.

Fazekas, M. and Tóth, I. J. (2016) ‘Corruption in EU Funds? Europe-wide evidence of the corruption effect of EU-funded public contracting’, in Bachtler, J. et al. (eds) *EU Cohesion Policy: Reassessing Performance and Direction*. London: Routledge, pp. 186–205. doi: 10.4324/9781315401867.

Fazekas, M., Tóth, I. J. and King, L. P. (2014) *Anatomy of grand corruption: A composite corruption risk index based on objective data*, *Discussion Papers*. MT-DP – 2014/3. Budapest.

doi: 10.2139/ssrn.2331980.

Fazekas, M., Tóth, I. J. and King, L. P. (2016) 'An Objective Corruption Risk Index Using Public Procurement Data', *European Journal on Criminal Policy and Research*. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 22(3), pp. 369–397. doi: 10.1007/s10610-016-9308-z.

Golden, M. A. and Picci, L. (2005) 'Proposal for a New Measure of Corruption, Illustrated with Italian Data', *Economics and Politics*. Blackwell Publishing, 17(1), pp. 37–75. doi: 10.1111/j.1468-0343.2005.00146.x.

Johnson, S., Kaufmann, D. and Zoido-Lobaton, P. (1998) 'Regulatory Discretion and the Unofficial Economy', *American Economic Review*, 88(2), pp. 387–393. Available at: <http://web.worldbank.org/archive/website00818/WEB/PDF/UNOFFICI.PDF>.

Kurtz, M. J. and Schrank, A. (2007) 'Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms', *Journal of Politics*, 69(2), pp. 538–554. doi: 10.1111/j.1468-2508.2007.00549.x.

Lambsdorff, J. G. (2001) *Framework document. Background paper to the 2001 Corruption Perceptions Index*.

Lambsdorff, J. G. (2007) *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence, and Policy*, Cambridge University Press. doi: 10.1017/CBO9781107415324.004.

Mauro, P. (1995) 'Corruption and Growth', *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), pp. 681–712. doi: 10.2307/2946696.

Muraközy, B. and Telegdy, Á. (2016) 'Political incentives and state subsidy allocation: Evidence from Hungarian municipalities', *European Economic Review*. Elsevier, 89, pp. 324–344. doi: 10.1016/j.euroecorev.2016.07.003.

OECD (2007) *Bribery in public procurement: Methods, actors and counter-measures, Bribery in Public Procurement: Methods, Actors and Counter-Measures*. Paris: OECD Publishing. doi: 10.1787/9789264013964-en.

Rose-Ackerman, S. (1978) *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.

Rose, R. and Peiffer, C. (2012) *Paying Bribes to Get Public Services: A Comparative Guide to Concepts and Measures*, *CSPP Studies in Public Policy*. 494. Glasgow. Available at: <https://ssrn.com/abstract=2180793>.

Rothstein, B. *et al.* (2014) *State-of-the-art report on theories and harmonised concepts of corruption*. Gothenburg. Available at: <http://anticorpp.eu/wp-content/uploads/2014/10/D1.1-State-of-the-art-report-on-theories-and-harmonised-concepts-of-corruption.pdf>.

Shleifer, A. (1997) 'Government in transition', *European Economic Review*, 41(3–5), pp. 385–410. doi: 10.1016/S0014-2921(97)00011-1.

Suryadarma, D. (2008) *Corruption, Public Spending, and Education Outcomes: Evidence from Indonesia*. Available at: <http://www.u4.no/recommended-reading/corruption-public-spending-and-education-outcomes-evidence-from-indonesia/downloadasset/2322>.

Tóth, I. J. and Hajdu, M. (2016) 'Korrupciós kockázatok, átláthatóság, közbeszerzések – Magyar közbeszerzések 2009-2015 közötti adatainak elemzése', in Kolosi, T. and Tóth, I. G. (eds) *Társadalmi Riport 2016*. Budapest: TÁRKI, pp. 33–53. Available at: <http://www.tarki.hu/hu/publications/SR/2016/02toth-hajdu.pdf>.

Treisman, D. (2000) 'The causes of corruption: a cross-national study', *Journal of Public Economics*, 76(3), pp. 399–457. Available at: <http://econpapers.repec.org/RePEc:eee:pubeco:v:76:y:2000:i:3:p:399-457>.

Vicsek, L. (2006) *Fókuszcsoport*. Edited by A. Kónya. Budapest: Osiris.

Wachs, J. *et al.* (2019) 'Social capital predicts corruption risk in towns', *Royal Society Open Science*, 6(4). doi: 10.1098/rsos.182103.

## 5. A szerzőnek a disszertáció témájával kapcsolatos publikációi

### Cikkek

Tóth, I. J. és Hajdu, M. (2016) "Korrupciós kockázatok, átláthatóság, közbeszerzések - Magyar közbeszerzések 2009-2015 közötti adatainak elemzése", in Kolosi, T. és Tóth, I. G. (szerk.) Társadalmi Riport 2016. Budapest: TÁRKI, pp. 33-53. Elérhető: <http://www.tarki.hu/hu/publications/SR/2016/02toth-hajdu.pdf>.

Tóth, I. J. és Hajdu, M. (2017) "Haveri kapitalizmus Magyarországon a kommunikációs szolgáltatások piacán", in Boda, Z. és Szabó, A. (szerk.) Trendek a magyar politikában 2. A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák. Budapest: Napvilág Kiadó, pp. 344-371.

Hajdu, M., Pápay, B., Szántó, Z. és Tóth, I. J. (2018a) "A korrupció sajtómegjelenése nemzetközi összehasonlításban", Magyar Tudomány, 179, pp. 496-506. doi: 10.1556/2065.179.2018.4.5. doi: 10.1556/2065.179.2018.4.5.

Hajdu, M., Pápay, B., Szántó, Z. és Tóth, I. J. (2018b) "A korrupciós tudósítások tartalomelemzése: Cross-national differences and commonalities", European Journal of Communication, 33(1), pp. 7-21. doi: 10.1177/0267323117750673.

Hajdu, M. (2018) "Kormányzati kivételezés Európában: Antikorrupciós jelentés 3 (the anticorruption report 3), szerkesztette Alina Mungiu-Pippidi (Opladen, Barbara Budrich kiadó, 2015)", Corvinus Journal of Sociology and Social Policy, 9(2), pp. 201-206. doi: 10.14267/CJSSP.2018.2.10.

Tóth, I. J. and Hajdu, M. (2018) "A korrupció mérési lehetőségei - lehetséges objektív indikátorok bemutatása egy magyar példa alapján", Magyar Tudomány, 179(4), pp. 507-528. doi: 10.1556/2065.179.2018.4.6. doi: 10.1556/2065.179.2018.4.6.

Tóth, I. J. és Hajdu, M. (2021) "Corruption, Institutions and Convergence", in Landesmann, M. és Székely, I. P. (szerk.) Does EU Membership Facilitate Convergence? Az EU keleti bővítésének tapasztalatai - II. kötet. Cham: Palgrave Macmillan, pp. 195-248. doi: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-57702-5>.

Tóth, I. J. és Hajdu, M. (2022): "Cronyism in the Orbán Regime: An Empirical Analysis of Public Tenders, 2005-2021", in Csanádi, M. et al. (szerk.) Dynamics of an Authoritarian System:

Hungary, 2010-2021. Budapest: Central European University Press, pp. 230-274. doi: <https://doi.org/10.7829/j.ctv2cw0s7k.9>.

### **Konferencia előadások**

Tóth, I. J. és Hajdu, M. (2018) "Vetélkedés Magyarországon: Empirical analysis of public tenders 2010-2016', a Kornai János 90. születésnapja alkalmából rendezett konferencián, Budapesti Corvinus Egyetem, 2018. február 20-22. <https://www.kornai-janos.hu/Kornai90-Febr21-22-conference-program.pdf>.

Hajdu, M. és Tóth, I. J. (2020) "Factors Affecting the Corruption Risks at the Level of Local Government", a The European Consortium for Political Research General Conference, Virtuális rendezvény, 2020. augusztus 24-28. <https://ecpr.eu/Events/Event/PaperDetails/53892>.

Tóth, I. J. és Hajdu, M. (2021) "Haveri cégek Magyarországon: árbevétel, profit, hozzáadott érték és osztalékfizetés", a Magyar Közgazdasági Társaság 15. éves konferenciáján, 2021. december 21-22. [https://editorialexpress.com/conference/MKE2021/program/MKE2021.html#block\\_detail\\_8](https://editorialexpress.com/conference/MKE2021/program/MKE2021.html#block_detail_8).

Tóth, I. J. és Hajdu, M. (2021) "Haveri cégek Magyarországon: árbevétel, profit, hozzáadott érték és osztalékfizetés", a Magyar Közgazdasági Társaság 15. éves konferenciáján, 2021. december 21-22. [https://editorialexpress.com/conference/MKE2021/program/MKE2021.html#block\\_detail\\_8](https://editorialexpress.com/conference/MKE2021/program/MKE2021.html#block_detail_8).

Tóth, I. J. és Hajdu, M. (2022) "Korrupciós kockázat és oktatás regionális szinten", a Magyar Közgazdasági Társaság 16. éves konferenciáján, 2022. december 19-20. <https://editorialexpress.com/conference/MKE2022/program/MKE2022.html>.