



## Közbeszerzési korrupcióval kapcsolatos kutatások véleményezése

A Közbeszerzések Tanácsától szeptember hónapban közérdekű adatot igényeltünk: a Tanács által közbeszerzési eljárásban elkészítettett korrupciós tanulmány-tervezetet. A Tanács azt az értesítést adta, hogy a tanulmány még nincs végleges formában, de nyilvános véleményezésünket elfogadták. Így a hozzánk eljuttatott anyagok nyilvánosságra hozatalára a Tanács kerít sort a közeljövőben. A Transparency International Magyarország a hozzá eljuttatott anyag véleményezését hajtja végre. Elemzésünk a következőkre terjed ki:

1. a kutatást összegző tanulmány-tervezetre;
2. a kutatás alapjául szolgáló empirikus kutatási anyagokra: a mélyinterjúk elemzésére,
3. a reprezentatív felmérésre,
4. a médiaelemzésre,
5. és a felhasznált szakirodalomra.

Tekintettel arra, hogy nagyon kevés adat áll rendelkezésünkre a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos korrupciós kockázatokról, a kutatások hasznos eredményekkel szolgálnak. Az egyes kutatások módszertanával kapcsolatos, és ennek következtében azok eredményeit is befolyásoló kritikai megjegyzéseinket az alábbiakban közöljük.

A lenti részletezett módszertani és értelmezési problémákkal együtt a kutatási eredmények elég megbízhatóak ahhoz, hogy biztos alapot teremtsenek a közbeszerzések terén fellelhető korrupciós jelenségek megelőzésére, a korrupciós kockázatok csökkentésére irányuló politikák kialakításához.

2009. október 16.

## A kutatás szerkezetéről

Helyes és bátor lépésnek tartjuk a Közbeszerzések Tanácsa (a továbbiakban: KT) részéről, hogy közbeszerzési eljárás keretében pályázatot írt ki a közbeszerzési korrupció tudományos, empirikus vizsgálatára<sup>1</sup> és húsz millió forint közpénzt költött erre a célra. (Ennek keretében a GKI Gazdaságkutató Zrt.-nek 14.880.000,- Ft, a M.Á.S.T. Piac- és Közvéleménykutató Kft.-nek pedig 4.719.600,- Ft –ot fizetett ki.<sup>2</sup>) Ez a lépés annak is jele lehet, hogy a hazai közbeszerzések rendszerét átlátni, működtetni és jobbitani hivatott testület kész szembenézni azzal, hogy a közpénzek elfolyását eredményező egyik legsúlyosabb jelenség éppen az általa felügyelt területen zajlik.

A kutatási közbeszerzés kiírásának módját már kevésbé tartjuk szerencsésnek. A köztudottan legkevésbé átlátható tárgyalásos eljárás alkalmazása nem feltétlenül a legmegfelelőbb választás volt.<sup>3</sup> A KT honlapján elérhető szerződésekből (és azok módosításaiból) kiderül, hogy az eredeti határidőhöz képest már eddig is több mint egy évet csúszott a teljesítés – amit a felek az interjúkészítésben mutatkozó nehézségekkel, valamint a megbízó és a vállalkozó közti szakmai eltérésekkel magyaráztak. A közbeszerzési eljárások alapján kötött szerződések, valamint a közbeszerzés tárgyának ismeretében két szokatlan részletre mindenféleképpen fel kell hívni a figyelmet. A GKI által elnyert pályázat nem egy autonóm, független tudományos tanulmányra, hanem egy „tervezet” készítésére irányult. Ez önmagában sem igazolható, amennyiben a cél egy független elemzés. Ugyancsak megkérdőjelezhető a szerződés(ek) azon kitétele<sup>4</sup>, amely a megbízónak gyakorlatilag korlátlan lehetőséget biztosított a tanulmány átdolgoztatására (átíratására). Ennek szakmai indokolatlanságán túl az is következménye lehet, hogy a többször módosított teljesítési határidőhöz képest is még tovább húzódik a tanulmány közzététele.

---

<sup>1</sup> A GKI által nyert kutatási tender: *A közbeszerzésekkel kapcsolatos korrupciós helyzetfelmérésre, korrupciós veszélyek feltárására és korrupcióellenes javaslatok kidolgozására irányuló mélyinterjú kutatás megszervezése és végrehajtása 3 célcsoportban: az ajánlatkérők, az ajánlattevők és a hivatalos közbeszerzési tanácsadók körében, illetve sajtófigyelés, előzőek eredményeinek összesítése, elemzés elkészítése a korrupció, mint társadalmi-gazdasági jelenségről, végezetül tanulmánytervezet elkészítése.* Közbeszerzési Értesítő 2008. 04. 21-i 2008. évi 47-es számában tették közzé a felhívást.

A M.Á.S.T. által nyert kutatási tender: *„A közbeszerzési eljárás szereplőinek (az ajánlatkérőknek és az ajánlattevőknek) a közbeszerzések során előforduló korrupcióval kapcsolatos attitűdjeinek, percepcióinak és tapasztalatainak vizsgálatára irányuló országos reprezentatív felmérés elvégzése és a felmérési eredmények elemzése”*

<sup>2</sup> A M.Á.S.T. Piac- és Közvéleménykutató Kft.-vel kötött szerződést lásd itt:

[http://www.kozbeszerzes.hu/static/uploaded/document/MAST\\_szerzodes\\_vegl\\_2008.maj.19..pdf](http://www.kozbeszerzes.hu/static/uploaded/document/MAST_szerzodes_vegl_2008.maj.19..pdf) (2009. október 14.)

<sup>3</sup> A Berényi Lajos, a KT elnöke egy 2008-as nyilatkozatában ugyancsak „kevésbé átláthatónak” nevezte a később az általa vezetett szervezet által igénybe vett tárgyalásos eljárásmodot.

[http://www.levego.hu/letoltes/kapcsolodo\\_anyagok/korrupcio-konf\\_0811.pdf](http://www.levego.hu/letoltes/kapcsolodo_anyagok/korrupcio-konf_0811.pdf)

<sup>4</sup> A GKI-val kötött szerződést lásd itt

[http://www.kozbeszerzes.hu/static/uploaded/document/GKI\\_Szerzodes\\_vegl\\_2008.apr.9..pdf](http://www.kozbeszerzes.hu/static/uploaded/document/GKI_Szerzodes_vegl_2008.apr.9..pdf) (2009. október 14.)

A szerződő felek közti kapcsolattartók személyénél a KT egy külső – a Tanáccsal a szerződés előtt munkaviszonyban nem álló - szakértőt is bevont. Ennek okára (és költségére) eleddig nem találtunk magyarázatot.

## **„A korrupció, és a közbeszerzési korrupció Magyarországon” összefoglaló tanulmány-tervezetről**

1.

Általánosságban elmondható, hogy az összefoglaló tanulmányban keverednek a fontos, szakmailag megalapozott állítások és a közhelyes, redundáns megfogalmazások, amelyek sokat levonnak a tanulmány-tervezet összértékéből. (Erre lásd példának: *Mind a KT-nak, mind a GKI-nak meggyőződése ugyanis, hogy a korrupció, s a közbeszerzési korrupció visszaszorítása gazdaságunk jövőjének egyik kulcs-kérdése, s ezt a hasonló kutatások jelentősen segíthetik.* - 5. o.). A tanulmány-tervezet bevezetője szerint a kutatások a KT éves országgyűlési beszámolójának megalapozását szolgálják. Ezért furcsának tartjuk, hogy a tanulmány nemhogy - az eredeti célnak megfelelően – a tavalyi beszámolót, de az ideit sem alapozhatta meg. Emellett az sem érthető, hogy egy javaslatokat is megfogalmazó kutatás eredményét miért nem ütemezték úgy, hogy azt a 2008-as kiterjedt közbeszerzési joganyag változásnál hasznosítani lehessen.

Az összegző tanulmány tartalmi kritikája előtt röviden a tanulmányok formájáról szólnánk. A hozzánk eljuttatott négy dokumentum (összefoglaló tanulmány, médiafigyelés, szakirodalom, mélyinterjúk elemzése) valamennyijéről elmondható, hogy helyesírási, nyelvhelyességi és elírási hibákat tartalmaz. A szövegen érezhető, hogy sokat szerkesztett, átírt, azaz valószínűsíthetően a megrendelő (KT) több esetben is élhetett az átíratás jogával, mely jelentős szövegminőség romlást eredményezhetett.

2.

Az összegző tanulmány erényének tartjuk, hogy az eddig csak mindenki által érzékelt, de nehezen alátámasztható korrupció nagyságát próbálja meg számszerűsíteni. A legrosszabb feltételezések igazolódnak be abban az adatban, miszerint a hazai közbeszerzések 70-90%-át befolyásolja korrupció. A becslés módszertani nehézségeinek tudható be, hogy a tanulmányban több mutató is szerepel: 50% felettől, a kétharmadon, háromnegyeden át egészen a 90%-ig (l. 6-10. o.). Ezeket az értékeket azzal együtt kell értelmezni, hogy a közbeszerzési korrupció esetén közismerten nagy a látencia, ezért inkább a magasabb korrupció-elterjedtséget tekinthetjük a valósághoz közelebbnek.

A magunk részéről azonban nem tudjuk megalapozottnak tekinteni azon kijelentéseket, melyek árnyalni, tompítani akarják a riasztó számokat (vö. 7. o.). Önmagában a módszertani problémák, a kérdésekre válaszoló bizonytalansága, kétértelműsége nem ad alapot a riasztó korrupciós mérték „túlzónak” beállításához.

A másik nagyon komolyan veendő, és ugyancsak rossz sejtéseket beigazoló adat, hogy 22-26%-al lenne több közbeszerzés, ha minden eljárást kiírnának és a korrupció árnyékoló hatását a Transparency International által is becsült 23-26%-ra teszik.

3.

A korrupció formáinak tipizálását taglaló rész nagyon fontos megállapításokat tartalmaz az ajánlattevők, ajánlatkérők és alvállalkozók összejátszásának technikáit kutató táblázattal (14. o.), - ez akkor is így van, ha nem teljesen érthető a táblázat e fejezetben történő elhelyezése. Az előzetes, kartell-megállapodás, az ajánlattevőre gyakorolt „külső” nyomásgyakorlás vagy a „baráti cég” indításának eseteit a jelek szerint a közbeszerzés résztvevői is mindennapos gyakorlatként élik meg. A Transparency International Magyarország értelmezése szerint e korrupciós technikák - melyek nem ritkán büntetőjogi felelősségre vonást követelnének - mélyebb feltárása és a velük szembeni jogalkotási, jogalkalmazási lépések megtétele a KT számára prioritást kellene, hogy élvezzen. A tanulmány-tervezet az első lépés lehet ez irányba. Ugyancsak fontos arra a rossz gyakorlatra felhívni a figyelmet, ami a politikai hatalomból ki-, az állami vállalati (gazdasági) hatalomba belépés egészségtelen jelenségként írható le (15. o.).

4.

A korrupció okaival foglalkozó összegzés kiábrándítóan rövid és közhelyes. Egy rendkívül összetett társadalmi jelenség még egy nem teljességre törekvő írás esetében sem egyszerűsíthető le a „politikai- és üzleti korrupcióra”. Nem kapunk választ az egyéni és a rendszerszintű mozgatórugókra: a 16. oldalon deklarálja a párt- és kampányfinanszírozás „homályosságának” problémáját, de mindezt nem helyezi kontextusba, nem megy a közismert kijelentésnél mélyebbre. Az egyéni motívumok sem lesznek világosabbak a bibliometriai vizsgálattól.

5.

A kutatás őszintén bevallja, hogy nem tárta fel a problémát egy csapásra megoldó csodafegyvert, ugyanakkor a megfogalmazott javaslatok közül számossal szervezetünk is egyetért. A Kbt. egyszerűsítése, az Országgyűlés számára középtávú antikorrupciós stratégia kialakítása, a párt- és kampányfinanszírozás rendezése, magasabb etikai követelmények felállítása már régóta a Transparency International Magyarország által is javasolt csapásirányok. Ugyanakkor szerencsésebb lenne, ha egy ilyen volumenű empirikus kutatási anyag nem maradna meg az általános következtetések szintjén: az interjúkból kiderül, hogy a közbeszerzési eljárás résztvevői milyen konkrét jogszabálysértő, közpénzügyeinket károsító gyakorlatokat (technikákat) ismernek, így véleményünk szerint ezeken a konkrét pontokon kellett volna javaslatokat, konkrét cselekvési terveket megfogalmazni. A fent is említett nagy stratégiai célkitűzések (egyszerűsítés, pártfinanszírozás) eddig is közismert, sokak által osztott követelések. Véleményünk szerint e közismert megállapítások ismétlése nem elégséges végeredménye egy ilyen volumenű munkának, ez nem ad hozzá a vitához. Tekintettel arra, hogy a mélyinterjú kutatás konkrét javaslatokat is megfogalmaz, érdemes lehet azokat az összegző tanulmányba is áttemelni. Amennyiben az összefoglaló tanulmány konkrét javaslatokra nem vállalkozik, akkor legalább a nagyobb célokhoz kellene javaslatot társítania: hogyan lehet egyszerűsíteni, milyen etikai követelményeket támasszanak ajánlatkérői és ajánlattevői oldalon (stb.). Mindazonáltal mi az

előbbi utat javasolnánk (konkrét technikákra javaslatok az interjúk alapján), ez adhatna igazi súlyt ennek a munkának és nem a mindenki által ismert általános antikorrupciós követelések (elismerjük, hogy a tanulmányban nyomokban felfedezhetőek ilyen törekvések - pl. az ajánlatkérők esetén a komplex tenderek szétbontása, vagy a bírálati szempontok szűkítése szükséges információkra, elektronikus árlicit ösztönzése; tenderek monitoringozása (28.o.) – de ezt nem tarjuk elégségesnek).

## Országos reprezentatív felmérés és a felmérési eredmények elemzése

A kutatást a M.Á.S.T. Piac- és Közvéleménykutató Kft. végezte el, eredményeit külön is megkaptuk. Ennek az anyagnak a szakmai elemzése pontokba szedve:

### Általános észrevételek

1. A kutatás nem folyamatos változókat használ, hanem leginkább *teljesen egyetért / inkább egyetért / inkább nem ért egyet / egyáltalán nem ért egyet* skálákat. Ezeknél bonyolultabb statisztikai összefüggéseket nem lehet vizsgálni, így nem meglepő, hogy csak keresztábrák összefüggéseket írnak le. Keresztábrákban rengeteg érdekes megállapítást találunk (Pl. 3.1.2 pont, 4.11 ábra, 4.14 ábra, 4.39 ábra.)
2. Ugyan a tanulmány célközönsége nem ismert, de mindenképpen hasznos lett volna, hogy ha több való életből vett példán mutatták volna be az egyes jelenségeket, mint pl. a 4.2.2.3-as pont alatt (ez az egyetlen ilyen példa az anyagban).
3. Ritkán kötik össze a kutatásban az egyes kérdésekre kapott válaszok kapcsán tett megállapításaikat, pedig érdekes következtetések jöhettek volna ki. Ahol mégis megtették, arra példa a 4.7 pont.

### Részletes észrevételek

1. A 2.2. pontban a kutatás alapsokaságáról csak annyit ír, hogy a KT bocsátotta rendelkezésükre. Nem tudni arról semmit, hogy mit bocsátottak rendelkezésükre, márpedig az egész kutatás csak az alapsokaság tekintetében reprezentatív, csak nem tudjuk, hogy pontosan kikről is beszélünk. A mintát súlyozták, de a súlyozás szempontjairól csak rendkívül általánosságban ír, pl. hogy tükrözi a magyarországi viszonyokat gazdasági régió és ajánlatkérők/tevők szerint. Ez így kevés a pontos értékeléshez.
2. Azt is írják, hogy a fővárosban a válaszadók 2/3-a zárkózott el a válaszadástól és ezért pótkérdésezést tartottak. Arról viszont nem mond semmit hogyan oldották meg, hogy akik hajlandóak voltak válaszolni, valamiben eltérhetnek a többiektől (pl. kevésbé korruptak). Így az ő véleményük/percepciójuk is más, azaz a fővárosi mintánál torzulhat az összkép.
3. A 2.3 pontból nem derül ki, hogy mit értenek nem profitorientált szervezeteken: NGO-kat, közalapítványokat vagy közhasznú társaságok?
4. A 2.4 ábra felett írja, hogy valami figyelmet érdemel, de nem fejti ki, hogy miért érdemel figyelmet
5. A 14. o. 9. lányszövegnek már a törzsszövegben kellene szerepelnie (később szerepel).

6. A 3.1.4 nem fejt ki később sem, hogy pontosan mi mire is van kihatással és a hatások, hogyan működnek, mik az okok, mik az okozatok, mik a közbejövő változók, pedig ez lenne a tanulmány célja.

7. A 3.2.2 pontban a 3.4 ábrát és annak a szöveges leírását nem tudtuk összeegyeztetni.

8. A 3.2.3 pont kapcsán a 3.4-es ábra és a 3.5-os ábra viszonya nem egyértelmű: a 26% és a 86% hogyan jön ki a két helyen. Hasonló értelmezési problémát vet fel a 4.5.1 pont kapcsán a 4.28-es ábra és a 4.29-es ábra viszonya.

9. A 4.4.1 háromféle információs csatornáról ír: saját tapasztalat, szakmai berkek és a média. Az első kettőről sok minden kiderül a kutatásból, látszik, hogy kik milyen tapasztalattal, az egyes területeken mennyire beágyazva működnek. Ezek alapján érdekes látni, hogy honnan szerzik az információikat e két forrás tekintetében. A megkérdezettek médiafogyasztási szokásairól azonban semmit nem tudunk, ebből kifolyólag nem tartalmaz releváns információt az, hogy „az információk többségét a médiából szerzik be.”

10. A 4.6.2 pontban megkérdezték, milyen gyakran fordul elő, hogy már a felhívásnál látszik nincs esély a tiszta versenyre. Azt viszont már kevésbé érthető, hogy miért nem kérdezték meg miből látja ezt előre, holott több helyen is tettek fel nyitott ("spontán") kérdéseket, ezt itt is megtehették volna. Ez lehetőséget adott volna a tenderfelhívások (hirdetményének) ellenőrzési gyakorlatának kritikai vizsgálatára.



## Médiaelemzés

1. A szerzők több helyen hangsúlyozzák, hogy a tanulmányban a tudományos szakcikkek mellett 2002 és 2007 között megjelent, közbeszerzési korrupcióról szóló közel 400 "jelentősebb" és releváns sajtócikket dolgoztak fel, amelyeket egy 15.000 darabos adatbázisból választottak ki. Módszertani szempontból ez a hatalmas mintavétel és a szűkítés foka meglehetősen problémás, mivel kétséges, hogy a megfelelő mélységben sikerült-e feltárni a jelenségeket. Ezt a hiányérzetet támasztja alá, hogy az egyes jelenségek bemutatásakor kettő-négy meglehetősen véletlenszerűen kiválasztottnak tűnő idézetet használnak a szerzők, amelyek leginkább az ő előre meghatározott tételeiket támasztják alá. Olykor meglehetősen öncélúan, nem pedig konkrétan és részletesen elemzett szövegpanelek, amelyekből a következtetések levonhatóak lennének.

2. A szerzők megemlítik, hogy az elemzett sajtóorgánumok és szakfolyóiratok kiválasztása a KT-val kötött szerződésben megállapítottak szerint, azaz megrendelés alapján történt. Ez természetesen nem probléma, de ezek után nem szerencsés a teljes magyar (nyomtatott és elektronikus) sajtóra, annak működésére és a korrupcióval kapcsolatos hozzáállására vonatkozó általános jellegű megállapításokat tenni.

3. A szerzők nagyon rövid áttekintést adnak az általuk alkalmazott módszertanról, amelyet a Glaser és Strauss által megalkotott "megalapozott elméletből" (ún. *grounded theory*) eredeztetnek, és amelyet kvalitatív tartomelemzésnek tekintenek. A szókapcsolatok keresése, ahogyan ezt ők teszik, ugyanakkor nem minden esetben eredményez valódi kvalitatív elemzést. A szavak (szóbokrok, fordulatok, stb.) előfordulásának pusztán a darabszáma olykor nem alkalmas arra, hogy megfelelő képet nyújtson a szövegről magáról vagy a kapcsolódó társadalmi jelenségről. Ha a médiatartalmat, valamint a közvetített üzeneteket ténylegesen, és nem csupán statisztikai adatok alapján akarjuk vizsgálni, sokkal alkalmasabb erre pl. Norman Fairclough módszere (ún. *critical content analysis*), amely a szövegek tartalmi-kritikai elemzésére és a velük szoros kapcsolatban álló társadalmi jelenségek feltárására ad lehetőséget.

Utóbbi már csak azért is szerencsés lenne, mert a szerzők több alkalommal anélkül vonnak le a szöveg stílusára, "genre"-jára (Faircloughnál két különálló fogalom) vonatkozó általános következtetéseket, hogy az azokat megalapozó kifejezéseket, szavakat, mondatrészeket valójában elemezték volna. (Pl. "A hazai napi- és hetilapok hírei a tudományos közleményekben megszokottnál élesebben fogalmazzák meg azonban a korrupció elterjedtségével kapcsolatos politikai felelősséget." (24. o.) „Aki pedig az egyre türelmetlenebbé váló közlemények mai hangvételére kíváncsi.” -12. o.) Mihez képest? Ezt mi bizonyítja?

4. A tanulmány eltérő módszertant alkalmaz a sajtócikkek és a szaktanulmányok bemutatásakor, ami meglehetősen kaotikus. Emiatt talán jobb megoldás lett volna a szaktanulmányokat külön írásban feldolgozni, mert az eltérő műfajú írásművek más-más üzenetet hordoznak. Ez azért is fontos, mert a szerzők gyakorlatilag felróják a sajtónak, hogy „nem használja a kutatóknak a korrupció-típusokkal kapcsolatos formális csoportosításait” (42. o.). Ez azért félrevezető, mert mindeközben nem veszik figyelembe az eltérő társadalmi (cél)csoportokat, amelyeknek a sajtó és a tudományos kiadványok üzeneteket közvetítenek.

5. A tanulmány részletes módszertani leírást csupán nyomokban és nehezen követhetően tartalmaz. Nem egyértelmű, hogy a „korrupció” és a „közbeszerzés” fogalmak alapján történő keresés pontosan hogyan történt: egymás mellett a keresődobozban vagy elkülönülten, melyik fogalom szűkítette tovább a másik kifejezés által már szűkített kört (7. o.). További probléma, hogy nem kapunk egyértelmű fogódzót a relevancia fogalmának értelmezéséhez. Természetesen a szerzők alkotói szabadságának körébe tartozik, hogy saját döntésük alapján, megfelelően és következetesen szelektáljanak a cikkek között. Ugyanakkor a korlátlan szubjektív elkerülése és a tanulmány hitelessége érdekében fontos, hogy a szelekció kritériumának meghatározása ne csupán annyi legyen, hogy a „hazai korrupció, s kiemelten a közbeszerzési korrupció kérdéskörét boncolgató, s érdekes információt közlő” (12. o.). Joggal merül fel, hogy mit jelent az, hogy érdekes információ.

6. A szerzők a közlemény szót a tanulmányban a cikk szinonimájaként használják, ami meglehetősen zavaró, mivel a közlemény külön sajtóműfajt jelent.

7. A sajtó, a botrányok, a hírték és a politikák kialakításának (*agenda setting*), illetve befolyásolásának összefüggéseiről széleskörű politikatudományi irodalom áll rendelkezésre (Kingdon, Chomsky stb.). Ezért egy részletes elemzésben kissé hiányosnak tűnik, ha a szerző ezzel kapcsolatban kizárólag annyit jegyez meg, hogy „az érdekességet pedig mint a bűnügyi regényekben növelik az eseménnyel kapcsolatos titkok, váratlan fordulatok, stb.” (28. o.).

8. Egy tudományos igényű tanulmányban bármilyen szövegkörnyezetben és összefüggésben aggályos egy ilyen mondat: „Végül jelezzük, hogy a társadalmi értékeket minden egyébnél jobban romboló hatásai miatt különösen sajnálatos módon vannak kormányzati döntések, az elmarasztaló határozatok, ítéletek érvényesíthető voltát kétségbe vonó közlemények is.” (41. o.) A sajtó- és a véleménynyilvánítás alkotmányos szabadságjoga alapján a médiumoknak (ahogyan bármely állampolgárnak) joga és lehetősége, hogy bármilyen kormányzati, bírósági vagy hatósági döntéssel szemben ellentétes álláspontra helyezkedjen.

## Szakirodalom elemzése

1. A nem visszterhes részrehajlások általános elhatárolása a korrupciótól problémás, mert - ahogy a korrupció definíciója és megítélése is - nagyban ország-, társadalom- és kultúrafüggő, hogy mi elfogadható és mi nem (19. o.; ld. még: pozitív diszkriminációtól az urambátyám viszonyig, 25. o.).

2. 21. o.: nem minden esetben egyértelmű, hogy a szerző mit ért közigazgatás, illetve közigazgatási korrupció alatt, mivel ugyanitt tárgyal például politikusok és bírák által elkövetett korrupciós eseteket is.

3. "szokásos.. jogi eljárás ..., hogy ki nem mondva, de vélelmezve a hivatalnokok lehetséges korruptségát és/vagy részrehajlását - törekszenek nagy pontosságra szabályozni tevékenységüket." (22. o.) A végrehajtás a hatalmi ágak egyike, amelynek a pontos és részletes szabályozására vonatkozó kötelezettség egyrészt a jogállamiság egyik kritériuma, alkotmányos kötelezettség, másrészt az állampolgárok (ügyfelek) érdekeit védi. Tehát nem az egyes köztisztviselők lehetséges korrupciós cselekménye az alapvető oka a Ktv.<sup>5</sup> és a Kjt.<sup>6</sup> szabályozásának, sőt, az ilyen túlzottan általánosító megközelítés kifejezetten káros lehet.

4. 28. o.: a Magyarországon működő vagyonynyilatkozati rendszer nem annyira átlátható és hatékony, hogy egyértelműen kijelenthető legyen, hogy megfelelően ellensúlyozza vagy megakadályozza a magas pozícióban lévők korrupciós cselekményeit.

5. N.H. Leff neve (32. o.) vagy érvrendszere (54. o.) több alkalommal is említésre kerül mint a korrupció pozitív hatásait hangsúlyozó állítás, de a gondolatai (amelyek egyébként több helyen zavarba ejtően cizelláltak és kifordítottak, ráadásul egy sor más tanulmány épül rájuk) ténylegesen nem kerülnek részletes bemutatásra. Így előáll az a helyzet, hogy többet tudunk meg a cáfolatokról, mint a cáfolatok alapját képező állításokról.

6. 78. o.: az uniós terminológiában a "communication" angol kifejezés magyar szaknyelvben bevett fordítása "közlemény".

7. 79. o.: a szerző az EU-intézkedések között ismerteti az Európa Tanács GRECO-csoportját, ami logikailag meglehetősen problematikus. Ráadásul a szervezet bemutatása csupán néhány sorra korlátozódik, holott a GRECO antikorrupciós tevékenysége az elmúlt években sok esetben szisztematikusabb és koncentráltabb volt, mint az EU intézkedései - magyar viszonylatban is.

---

<sup>5</sup> A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény

<sup>6</sup> A *közalkalmazottak jogállásáról* szóló 1992. évi XXXIII. törvény

## Mélyinterjú kutatás elemzése

Magyarországon most először készült kifejezetten a közbeszerzésekkel kapcsolatos korrupciós kockázatokat elemző mélyinterjú kutatás. Tekintettel arra, hogy az üzleti korrupciós kockázatokat vizsgáló mélyinterjú kutatás eredménye egyértelműen a közbeszerzéseket tartja a legkockázatosabb területnek, a 120 fős mintát vizsgáló mélyinterjú kutatás hiánypótló jelentőségű. A kutatás módszertana a célnak megfelelő, a kutatási eredmények, a témából adódó korlátokkal együtt jól értelmezhetőek.

A tanulmány készítői több helyen jelzik, hogy a mélyinterjúk adatainak elemzése során kialakított mérőszámok alapján kapott kvantitatív adatok a téma kényes volta, az interjúalanyok zárkózottsága, az ellentmondó információk következtében sok esetben nem alkalmasak megdönthetetlen kvantitatív következtetések levonására. Tekintettel a téma újszerűségére, a kutatói óvatosság érthető és alátámasztható. Ennek megfelelően - bár célja volt a kutatásnak kvantitatív eredményeket napvilágra hozni - azok csak a kvalitatív megjegyzésekkel együtt értelmezhetőek. Ilyen körülmények között nem látjuk értelmét olyan számadatok közlésének, amelyek nélkülözik a tudományos megalapozottságot, különösen károsnak tartjuk a közbeszerzési korrupció okozta kár megbecslését "Nyilvánvaló azonban, hogy a kár nagyságrendje, bárhogy számolunk, több százmilliárd forint." (46.o.)

A kutatási beszámolóból kiderül (8. o.), hogy a kutatást végzők a Közbeszerzési Értesítő elemzése alapján elkészítették a 2006.07.01.-2007.12.31. közötti időszakról szóló adatbázist. Tekintettel arra, hogy a [www.kozbeszerzes.hu](http://www.kozbeszerzes.hu) honlapon található internetes kereső működése nem megbízható, valamint arra, hogy az adatbázist nyilvános adatok (közérdekű adatok) alapján, közpénzen elnyert megbízás keretében készítették, a Transparency International Magyarország javasolja az adatbázis mielőbbi nyilvánosságra hozatalát.

"Igen jelentős különbségek vannak a közbeszerzési pályázat keretében beszerezni kívánt termék, szolgáltatás minőségével kapcsolatos véleményekben. Meglepő, hogy e tényezőt az ajánlatkérőknek is csupán 40%-a jelölte meg fontos siker-tényezőként - hiszen a rossz minőségű teljesítéssel kapcsolatos gondok legtöbbször ezen intézményeket (is) terhelik. A nyertes és nem nyertes ajánlattevők kissé mesterséges elhatárolása miatt némileg meglepő, okvetlen a válaszok jelentős szubjektívására utal, hogy a nyertes ajánlattevők ennél kissé nagyobb, a nem nyertesek viszont jóval kisebb arányban (47, illetve 20%) gondolkodnak hasonlóan - annak ellenére, hogy a két csoport nyertes, illetve nem nyertes pályázatainak a száma hasonló." (15. o.) Ebben a szakaszban nem világos, hogy mi alapján vonja le a kutató azt a következtetést, hogy a válaszok okvetlen szubjektívek lennének.

"A nyeresi arány tehát nem magasabb azoknál, akiknél a közbeszerzés jelentős súlyt képvisel az árbevételben - más szavakkal: a válaszok szerint interjúadóink körére nem jellemző az ajánlatkérők által preferált, elsősorban pályázati pénzekből finanszírozni kívánt intézményi szektor kialakulása." A mondat és a következtetés nem érthető." (16. o.) Meglepő az a szófordulat, hogy a "A válaszadók csak 40%-a adott tájékoztatást korrupciós gyanúról", hiszen ez a válaszok majdnem felét jelenti. (18. o.)

A tanulmány több helyen nem korlátozódik a tudományos eredmények ismertetésére, hanem tartalmazza a kutatóintézet álláspontját is az adott kérdésben. Véleményünk szerint a kutatóintézetnek nem feladata egyetértenie vagy cáfolnia a kutatási eredményeket. Különösen igaz ez olyan tudományos alaposságot nélkülöző állítások esetében, mint:

- "Az elemzők összefoglalóan úgy vélik, a társadalmi összefüggések fenti említési arányai lényegesen alacsonyabbak valós hatásaiknál." (24. o.)
- "Természetesen idézetünk közlésével nem állítjuk, hogy a tárgykörben mindig a törvényi előírások az akadályok." (25. o.)
- "Úgy véljük, a felsorolt technikák köre igen gazdag választéknak ítéelhető."(37. o.)
- "Az említések gazdagsága alapján e korrupciós technikák tára se ítéelhető szegényesnek." (39. o.)

A közbeszerzési korrupció megelőzésének lehetőségeit taglaló részben a tanulmány a mélyinterjúk eredményeinek ismertetésén túl, több helyen értékeli az interjúalanyok által felvázolt megoldási javaslatokat. Ugyanakkor sokszor jelzik, hogy nem kompetensek az értékelés megadásában. Véleményünk szerint a kutatásnak nem feladata a válaszok tartalmának minőségi értékelése, azt a közbeszerzéseket felügyelő intézmények feladata eldönteni, hogy a kutatás eredményeként felmerült javaslatokat érdemesnek tartják-e megfontolásra. Ennek megfelelően javasolt a kutatásból elhagyni az ilyen típusú - hozzáadott értéket nem képviselő megjegyzéseket:

- "E tárgykörben az elemzőknek, az előzőekkel ellentétben, határozott véleménye van. Meggyőződésünk, hogy az etikai kódexek kimunkálásával és elfogadtatásával kapcsolatos irányadó nemzetközi ajánlások követése gazdaságunkban is kötelező feladat lenne." (50. o.)
- "Bár az adott javaslatok értékelése terén sem véljük illetékeseknek magunkat, helyességüket nem vonjuk kétségbe."(51. o.)
- "A most vázolt ajánlások irányainak helyességét illető egyetértésünket talán nem is kell külön kiemelni."(53. o.) "Valószínűsítjük, hogy az e pontban bemutatott javaslatok megvalósulása is hasznos lehetne."(54. o.)
- "A javasolt (végül is szintén adminisztratív) intézkedéssel kapcsolatos véleményünk az előző pontban rögzítetthez hasonló: káros se, de elégséges se lenne."(60. o.)
- "A kutató azt hinné ez a fajta jogsértés nem is lehetséges - de azért ez az álláspontja bizonytalan."(63. o.)

Az V.2 fejezet a közbeszerzések résztvevőinek korrupciós gyakorlatát tárgyalja. Az V.2.1. alfejezet az ajánlatkérőket, V.2.2 alfejezet az ajánlattevőket és az V.2.3 - tartalma alapján - egyéb szereplőket mutat be. Ennek megfelelően javasoljuk, hogy az V.2.3 alfejezet címét a tartalommal és a kutatás szerkezetével érdemes lenne összhangba hozni.

A tanulmány részletesen kitér a Freedom House Europe és Transparency International Magyarország jelentéseiben megfogalmazott azon álláspont cáfolására, mely szerint a közbeszerzési eljárások 90%-ában megjelenik a korrupció. Tekintettel arra, hogy a két nemzetközi szervezet publikációiban nem azt állítja, hogy a hazai közbeszerzések 90%-ában megjelenik a korrupció, hanem azt, hogy az eljárások 90%-a szakszerűtlen. Arra, hogy ez utóbbi állítás alátámasztására vagy cáfolatára a tanulmány nem vállalkozik, véleményünk szerint felesleges egy oldalt szentelni.