

PAPANEK Gábor

## KUTATÁS A KÖZBESZERZÉSI KORRUPCIÓRÓL

A GKI Gazdaságkutató Zrt. a Közbeszerzések Tanácsa (KT) megbízásából 2008–2009-ben kutatást végzett a hazai közbeszerzések területén kialakult korrupcióról.<sup>1</sup> A cikkben a vizsgálatok néhány, a vállalati szféra számára fontos eredményét mutatja be a szerző. Kiemeli, hogy a közbeszerzési korrupció mai gyakorisága a társadalom számára elfogadhatatlan mértékű károkat okoz, s a visszaélésekben részt vevő cégek számára is veszélyes, majd áttekinti a védekezés főbb lehetőségeit.

**Kulcsszavak:** közbeszerzés, korrupció, Magyarország

A kutatás tárgyának pontos meghatározása igen nehéz, mivel a korrupció fogalmának nincs általános definíciója. A vizsgálatok során e normasértés *három kulcsmérvényének* a következőket tekintettük: elkövetője (1) közvetlen vagy közvetett ön- vagy csoportérdekből (2) megszegi a közösségi együttélés egy vagy több olyan szabályát, amelynek érvényesítéséért felelős, s ennek során (3) legalább egy további féllel, magánszeméllyel vagy intézményi képviselővel összejátszik. A közbeszerzési korrupció pedig olyan korrupt tevékenység, amely (4) közbeszerzéssel kapcsolatos, vagy ilyen eljárást kerül meg. E nehézkes fogalomértelmezés azonban (Hankiss E. véleményét<sup>2</sup> igazolva) a vizsgálatok során nem okozott alapvető gondokat.

A munka fő feladata az volt, hogy tudományosan megalapozott képet kapjunk és adjunk a hazai közbeszerzési eljárásokban kialakult korrupciós jelenségek jellemzőiről, illetve a korrupció elleni védekezés lehetőségeiről és módszereiről. Elsősorban a korrupció, valamint a közbeszerzési korrupció hazai gyakoriságát, az utóbbi visszaélések előfordulási formáit (típusait), okait, hatásait, valamint a védekezés lehetőségeit kellett tisztáznunk. Mindezek érdekében a GKI Gazdaságkutató Zrt. kereteiben a következő részfeladatokat oldottuk meg: a friss nemzetközi és hazai szakirodalom áttekintése, 2002 és 2007 között a legfontosabb hazai napi- és hetilapokban, illetve a főbb tudományos igényű periodikákban a témáról megjelent mintegy háromnegyed millió sajtóközlemény feldolgozása, 120 mélyinterjú elkészítése a közbeszerzésben résztvevők körében, a MÁST Kft. által készített 900 fős szociológiai felmérés eredményeinek áttekintése, és a főbb

megállapítások és következtetések összefoglalása. A kapott eredmények összességében kedvezőtlen helyzetképet vázoltak fel, éles vitákat is kiváltottak, de mindenben alátámasztották a korrupcióellenes küzdelem fontosságával kapcsolatos hazai nézeteket.

### A közbeszerzési korrupció méretei

A kutatás szerint a korrupció a közbeszerzési eljárásoknak igen súlyos gondja. A kapott eredmények alapján azt valószínűsítettük, hogy bár a korrupció a magyar gazdaságban általában csak „közepesen” gyakori<sup>3</sup>, a hazai közbeszerzési folyamatokat nagyobb gyakorisággal sújtja, az eljárásoknak nagyobbik felét – időszakonként, gazdasági szféránként változóan mintegy kétharmadukat-háromnegyedüket (63–75%-ukat) – befolyásolja. Ezt egyetlen, közbeszerzésekkel kapcsolatba kerülő vállalat se hagyhatja figyelmen kívül.

Ismeretesek ugyan a fenti becslésünkénél magasabb, illetve alacsonyabb értékeket hangoztató vélemények is. A magas számok<sup>4</sup> indokoltságának az érzetét kelti például, hogy sajtónk olvasói átlagosan heti két-háromszor szembesülhetnek – autópályák, vagy a metró építésével, Combino villamosok, kakaóbiztos számítógépek beszerzésével, tűzijáték megszervezésével stb. kapcsolatos cikkekben – a közbeszerzési korrupció jelenségével. Esetenként azonban a korrupciós gyanú (vádak) túl gyakori voltával kapcsolatos jelzéseket is kaptunk. Például egyes interjúalanyaink olyan eseteket is említettek, melyeknél nem volt korrupció, az időzavar stb. miatt alkalmazott sajátos eljárási technikák nyomán mégis meggyanúsították őket ezzel. De a miénknél alacsonyabb becslésnek

is vannak hívei, így a közbeszerzési eljárásokban résztvevőkkel készített interjúk alanyai szerint a korrupció „csak” a hazai eljárások 40–50%-át fertőzi. Gyakran érzékelhető volt azonban, hogy a jelzett tájékoztatást adó „óvatos”, konkrét információk hiányában nem kívánja cégét, kollégáit stb. törvénysértéssel vádolni, illetve a magyar értelmiség egyes köreiből kialakult, a problémákat elhallgató gyakorlatot követi.

A vizsgálódás a korrupciós cselekmények főbb típusaira is rámutatott. *Kiemelkedő súlyúaknak találtuk a politikával, így a pártfinanszírozással összefüggő gondokat* (jellemzőnek ítéelve például, hogy az elmúlt években a korrupció kérdéskörét érintő hazai sajtócikkekben a *politika* szó volt a leggyakoribb kifejezés, minden második megvizsgált írásban megtaláltuk<sup>5</sup>), de azt is megállapítottuk, hogy a korrupciós motivációk közt az „üzleti” megfontolások is sajnálatosan gyakoriak. Mind a közbeszerzési hirdetmények kiírói (a jogi szakzsargon szerint: az ajánlatkérők), mind a pályázók (ajánlattevők) igen találékonyaknak bizonyulnak korrupciós együttműködésük célszerű módjának a kialakításában (1. táblázat).

1. táblázat

**Az ajánlatkérő és az ajánlattevő(k) összejátszásával létrehozott korrupció típusai\***

Típusok	OECD (2007)-ben	Egyéb műben	GKI-mélyinterjúk		MÁST-felmérés besorolása **
	említés		mintája*	említési gyakoriság %	
Nyomásgyakorlás egy ajánlattevő sikeréért		x	Teljes	23	
Vesztegetés egy ajánlattevő sikeréért		x	Teljes	8	
Vesztegetés magas ár elfogadásáért			Teljes	19	
Közbeszerzési eljárás elkerülése	x	x			S
Hamis célt rögzítő ajánlatkérés					
Az ajánlattevők körének korlátozása	x	x	Teljes	36	S
Színlelt (a nyertest előre eldöntő) kiírás	x	x			S
Ajánlattevő exkluzív informálása	x	x	Teljes	8	Á
Ajánlattevő indokolatlan kizárása			A. tevők	17	S
Hamisan indokolt eredménytelenség		x			
Ajánlat részrehajló értékelése	x	x			
Kiírástól eltérő ajánlat elfogadása		x			
Szerződés indokolatlan módosítása			A. tevők	3	
Szerződéstől eltérő teljesítés elfogadása	x		A. tevők	7	
Alacsony ajánlati ár indokolatlan kiegészítése pótmunka stb. címén		x			
Jogorvoslatkérés elmulasztása		x			

\* A szakirodalom és a GKI-mélyinterjúk a korrupciós esetekben alkalmazott megoldásokról tájékoztattak. A MÁST felvétel viszont arra kérdezett rá, hogy a technika alkalmazása korrupcióra utal-e.

\*\* Á: a legtöbb válaszadó, T: a válaszadók többsége, S: sokak által korruptnak vélt magatartás.

De gyakorinak bizonyultak a pályázók (és „alvállalkozók”) közti korrupciós együttműködésnek – így az ún. kartellezésnek – egyes formái is (2. táblázat).

A táblázatok információi csak nagy óvatossággal értelmezhetők. Hiba lenne például, ha arra következtetnénk belőlük, hogy a hazai érdekeltek számos, a nemzetközi korrupciós gyakorlatban nem ismert technikát alkalmaznak – hiszen a hivatkozott OECD-tanulmány nem állította, hogy típuslistája teljes körű. Nem árt az óvatosság a módszerek felhasználásának gyakoriságával kapcsolatos számok esetében sem, hiszen nem felejthetjük a válaszok „óvatos” jellegét. Azért, mert egyetlen interjúalany sem állította például, hogy cége, ha lehet, elkerüli a közbeszerzési eljárás kezdeményezését, bár hirdetményt adott közre, a nyertest előre eldöntötte, a kiírástól eltérő ajánlatot is elfogadott, elmulasztott jogorvoslatot kérni, vagy pályázatában ajánlatadóként a munkába bevonni nem kívántakat is szerepeltetett, még aligha állítható, hogy ezek a hazai eljárásokban ismeretlen mesterfogások. A hosszú típuslista információi mindezek ellenére is fontosak, figyelemfelhívó jellegűek, sokban járulhatnak hozzá a

**Az ajánlattevők (és alvállalkozóik) összejárásával létrehozott korrupció típusai**

Típusok	OECD (2007)-ben	Egyéb műben	GKI mélyinterjúk		MÁST felmérés besorolása **
	említés		mintája*	említési gyakoriság %	
Ajánlattevő több cége ad ajánlatot					Á
Előzetes (kartell)megállapodás	x	x	Teljes	13	S
A munkába bevonni nem kívánt szerepeltetése alvállalkozóként	x				
Megállapodás minőségrontás elhallgatásáról			Teljes	2	S

\* A szakirodalom és a GKI-mélyinterjúk a korrupciós esetekben alkalmazott megoldásokról tájékoztattak. A MÁST felvétel viszont arra kérdezett rá, hogy a technika alkalmazása korrupcióra utal-e.

\*\* Á: a legtöbb válaszadó, T: a válaszadók többsége, S: sokak által korruptnak vélt magatartás.

viSSzaélések elleni védekezés sokoldalúságához. Igen-csak elgondolkodtató, a tennivalók bonyolultságát jelző hír a MÁST-felmérésnek az a tájékoztatása is, hogy egyes típusok alkalmazását számos válaszadó nem is ítéli korrupciós cselekménynek.

**A korrupció hatásairól**

A mai szakirodalom egyértelműen súlyosnak ítéli a korrupció következményeit. Kétségtelen ugyan, hogy amikor mintegy 30 éve *Hankiss Elemér* a korrupció hazai gondjairól írt, az erős feketekávé érdekében a talán 3 forintos számla mellé adott plusz egy forintot választotta példának.<sup>6</sup> Azóta azonban sok víz folyt le a Dunán, s a „téték” tárgykörünkben is nőttek.

Napjainkban az elméleti elemzések és gyakorlati tapasztalatok egyaránt azt igazolják, hogy a gazdálkodás kereteit megszabó – kiemelten a tulajdonhoz és a szerződésekhez fűződő – egyes „intézmények”, így a korrupciós cselekmények is a gazdasági haladás (növekedés, fejlődés) ütemét *meghatározó* fontos tényezők. A kutatás ugyanakkor arra is rámutatott, hogy a jelzett megállapítások idehaza még nem kellően ismertek, illetve elismertek. Sőt, azt tapasztalhattuk, hogy egyes hazai szakértők még azt a számos irányadó kutatás által megfogalmazott megállapítást is vitatják (valójában tudományos alap nélkül), hogy a korrupció jelentősen növeli jelenlegi gazdasági bajaink súlyát, s az adott felfogásmód olykor a hatékony védekezést is nehezíti.

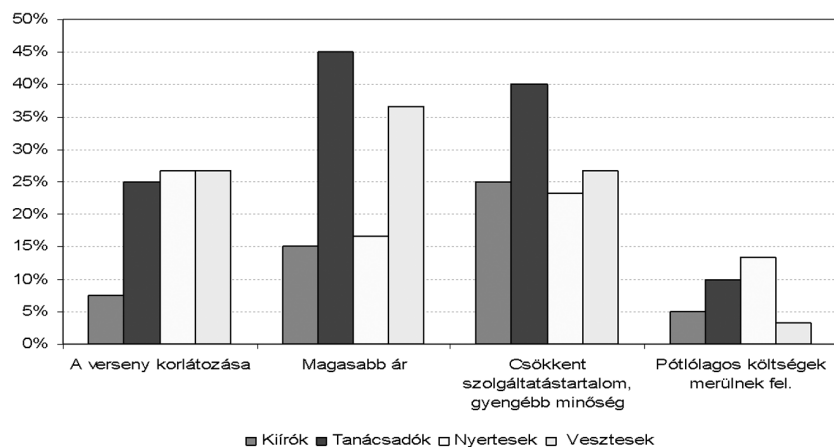
Már a gazdasági fejlettség és a korrupció kapcsolatának első matematikai-statisztikai vizsgálata<sup>7</sup> is erős negatív korrelációt állapított meg – „keresztmetszeti” adatok alapján – a „fejlettség” (az egy főre jutó GDP), illetve a korrupció szintje közt. Mind a további nem-

zetközi kalkulációk, mind a módszer hazai adaptációi<sup>8</sup> azonos eredményt mutattak. A részletező vizsgálatok a magyarázatokra is utaltak. Bizonyítást nyert például, hogy a korrupció mérsékli a fejlesztési célú gazdasági forrásokat (áttereli a közkiadásokat a szükséges működtetési és felújítási céloktól az új létesítmények, berendezések beszerzése felé, s növeli a közfinanszírozású beruházások nagyságát, mert ily módon növelhető a kenőpénzek esélye).

Ennél is súlyosabbak lehetnek az általános társadalmi károk. A korrupcióval erősen fertőzött társadalmakban például az átlagosnál gyakrabban kerülnek alkalmatlan személyek a közigazgatási pozíciókba, s nőnek hozzá nem értésüknek, illetve törvénysértő akcióiknak a kárai. A kölcsönös kedvezmények és engedmények egyes társadalmakban már a politika egészét áthatják, s a gazdaság egészét is uralhatják. Sérülnek továbbá a demokratikus társadalmaknak, kiemelten a részrehajlásmentes állami közigazgatásnak az alapértékei, így az átláthatóság, nyilvánosság, elszámoltathatóság, s romlik a társadalom értéktudata: a társadalom tagjai úgy gondolják, hogy a maguk terepén nekik is szabad a pálya, rájuk sem vonatkoznak a ki nem kényszeríthető szabályok. Sőt, még a jövő generációja is torzul, a tisztességtelen előnyök növekvő sikereségei eltérítik a diákokat a műszaki pályákról, hiszen a jog tanulása sokkal jobb kilátásokat ígér<sup>9</sup> stb. Vizsgálataink szerint mindennek a jelei a magyar társadalomban is kimutathatók.

De a korrupció *vállalatokat* sújtó hatásai sem kisebbek, mint a fenti makrogazdaságiak. A GKI mélyinterjúi során megkérdezett négy csoport tagjai *négy jól elkülöníthető csoportba sorolták a korrupció e hatásait* (volt közöttük olyan, aki egyáltalán nem említett ilyet, volt, aki többet is megnevezett) (1. ábra).

**A korrupció hatásai a válaszadók szerint**  
(emléltési gyakoriságok a válaszadói csoportokban)



Forrás: a kérdőív nyílt kérdéseire kapott válaszok feldolgozása

A versenykorlátozás leggyakoribb technikája az, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás feltételrendszerét úgy állítja össze, hogy a közbeszerzési eljárásban az általa preferált cég eleve előnyt élvezzen, vagy akár más, nyeresre esélyes cég ne is tudjon indulni (illetve, hogy nyílt közzététel nélküli eljárást alkalmaz). Ugyancsak gyakori azonban az ajánlattevők összejátszása (a kartellezés), melynek során a nagyobb szállítók olykor akár fel is osztják egymás között a piacot. Mindez elsősorban a kkv-szférát szorítja ki a versenyből. A visszaélés jelentős kára két tényező eredménye. Egyrészt súlyos következményekkel jár az is, hogy gyakran van szó nagy összegű üzletekről, hiszen ekkor a károk is hatalmasak lehetnek. Másrészt növelik a károkat a versenykorlátozás tovagűrűző hatásai; hiszen a projektek megvalósulási módja gyakran meghatározza a további működtetés, továbbfejlesztés során eséllyel indulók körét is (bevett trükk például olcsó ajánlattal megnyerni egy pályázatot, majd egyetlen hozzáértőként borsos karbantartási, működtetési, tanácsadási szerződést is nyerni mellé).

Senki nem vitatja, hogy a kenőpénz, vagy „alkotmányos költség” – amely az ár kisebb-nagyobb százaléka lehet<sup>10</sup> – mindig beépül az árba. Mind a szakirodalom szerzői, mind interjúadónk egyetértenek azonban azzal, hogy a korrupció árnyékoló hatása gyakran sokszorososan meghaladja a kenőpénz nagyságát. Ez nyilvánvaló is azokban az esetekben, ahol a visszaélés célja éppen az ár növelése, valamely „monopolár” elérése. Sokszor azonban a legnagyobb károkat nem is ez, hanem a visszaélések következtében keletkező veszteségek (például: felesleges beruházások, a szakszerűtlen vezetés miatti költségnövekedés stb.) okozzák. Feltehetően ez utóbbiak magyarázzák a hazai autópálya-építésnek a

1. ábra nemzetközileg szokásosnál magasabb költségeit, vagy azt, hogy a budapesti metró építése a spanyol költségszint ötszörösébe kerül stb.

Korrupció közbeszerzés esetén legtöbbször a megvalósuló projekt jó minősége sem biztosítható. Sokszor éppen a minőségi engedmény, az ellenőrzés lazasága a korrupció (egyik) tárgya. De a „megkent” közbeszerzőnek többnyire akkor is kockázatos (s az egészen korrupció társadalmakban lehetetlen is) a hibás teljesítés reklamálása, vagy a garanciális, szavatossági jogok érvényesítése, ha ez nem is szerepelt a korrumpálóval kötött megállapodásban. E tárgykört illetően a közelmúltbeli magyar sajtóban talán a Combino villamosok ügye szerepelt a leggyakrabban, de számos

további eset ismertetése is megjelent.

Az elmondottak is alátámaszthatják a korrupció hazai kárainak évi sok százmilliárdos, esetenként akár ezermilliárdos nagyságára vonatkozó becsléseket.

Végül szólnunk kell arról is, hogy a magyar gazdaságban nem ritka az olyan korrupció közbeszerzési eljárás sem, amelyik sokak szerint nem okoz károkat. Ilyen eset, ha a kiíró azért kezd versenykorlátozó eljárást, mert a jól bevált alvállalkozóval kíván (például a hatékony és gyors munkavégzés miatt) együttműködni, s túl kockázatosnak ítéli az ismeretlen céggel való együttműködést. De a kartellezés oka lehet a közbeszerzési törvény valamely bürokratikus kötöttségének – így indokolatlan kapacitáskikötésének – az elhárítása is. Ekkor kétségtelen, hogy a tisztességtelen eljárás sem minőségben, sem árban nem okoz veszteséget. E megoldás sem értékelhető azonban pozitívan, hiszen ha az ésszerű gazdasági megoldások követését gátló szabályozás hatására a kibúvók (kiskapuk) keresése válik megszokottá, ez lehetetlenné teszi a társadalmilag elfogadható, illetve elfogadhatatlan akciók megkülönböztetését, s ezzel értékválság kialakulására (vagy további elmélyülésére) támaszt veszélyt.

### A védekezés lehetőségeiről

Ma már talán nincs is magyar szakértő, aki (az elmúlt évtizedek számtalan kampánya ellenére) megkérdőjelezné, hogy fokoznunk kellene a korrupció és a közbeszerzési korrupcióellenes erőfeszítéseinket. De az eddigieknél erőteljesebb védekezést több fontos nemzetközi intézmény és üzleti partnerünk is elvárja.<sup>12</sup> A lehetőségekről és a kívánatos konkrét tennivalók-

ról azonban nem alakult ki egyetértés. A mai felfogásmód a korrupció elleni védekezésnek két alapvető módszer-csoportját különbözteti meg. Az egyik az integritás (integrity), ami az emberi cselekedetek *belső* indítékaira – a becsületességre, megbízhatóságra, erkölcsi tartásra stb. – koncentrál, azon szemléletbeli és magatartási jellemzők összességét helyezi előtérbe, amelyek a gazdasági szereplőket képessé teszik arra, hogy döntéseiket az elvárt erkölcsi és előírt normáknak megfelelően hozzák meg. A másik az ún. megfelelés (compliance), ami a jogi és egyéb szabályozási normáknak megfelelő cselekvést, az erre ösztönzést/kényszerítést jelenti, s a magatartásformákat befolyásoló *külső* erőkre – a jogi szabályozásra, a vizsgálatokra, ellenőrzésekre, szankciókra – koncentrál. S úgy tűnik, a hazai illetékesek (indoklás nélkül) nagyobb fontosságot tulajdonítanak az első csoport hatásainak, kiemelten az ezeket működésbe hozó, az áttekinthetőség, nyilvánosság révén közvetetten korrekt ügyintézésre mozgósító erőknek, mint a környezet közvetlen szabályozásának.

Feladatkielölő értékűnek véljük ugyanakkor, hogy az OECD (2007) a korrupció elleni küzdelem három alapvető fontosságú lépéseként jórészt a külső hatóanyagokkal kapcsolatos erőfeszítéseket szorgalmaz. Konkrétan a következőket említi:

- megfelelően érvényesített, *világos szabályokat* és alapos szankciókat kell kimunkálni, hisz ez a korrupció elleni harc egyik leghatékonyabb eszköze;
- a korrupció és a vesztegetések hatékonyabb megelőzése és felderítése érdekében jogi és nem jogi készséggel rendelkező *szakértők hálózatát* kell kiépíteni;
- a hivatalnokok körében tudatosítani kell a korrupció és a vesztegetés káros hatásait, *javítani kell a megfelelő eljárási szabályok ismeretét*, és bővíteni kell alkalmazásaik körét;

Hasonlóak a TI (2007) ajánlásai. E dokumentum az alábbiakat sürgeti:

- a) a közbeszerzési intézmények dolgozzanak ki etikai kódexet, amelyben az intézmény és alkalmazottai vállalják a korrupció elleni következetes harcot;
- b) az intézmény rögzítse, hogy csak olyan cégek közbeszerzési pályázatát fogadja el, amelynek van hasonló kötelezettségvállalást tanúsító etikai kódexe;
- c) készítsék el azoknak a cégeknek a feketelistáját, amelyekről nyilvánvalóvá vált, hogy korrupciós ügyletekbe keveredtek, vagy fogadják el egy

nemzetközi intézmény hasonló listáját – s a listán szereplőket meghatározott időre zárják ki a közbeszerzési lehetőségekből;

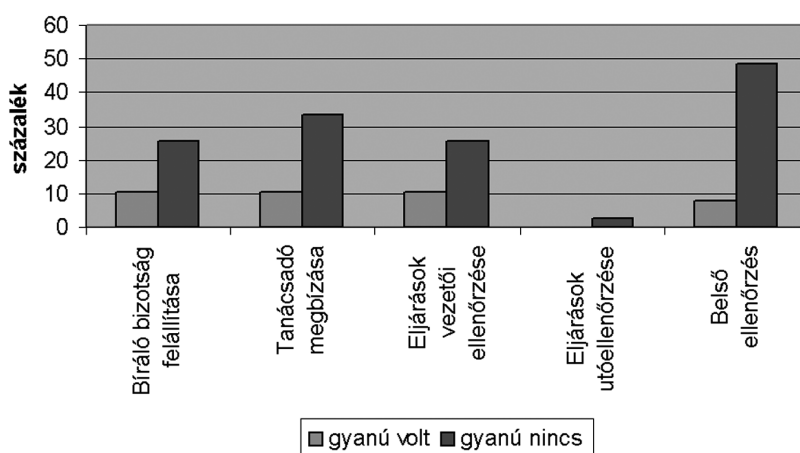
- d) a felek a közbeszerzési szerződésekben – és a fővállalkozó, illetve az alvállalkozók közti szerződésekben is – vállalják a korrupciót elkerülő magatartást;
- e) nyílt versenytárgyalás előzzön meg valamennyi, egy nem túl magas értékhatárt meghaladó közbeszerzést, a kivételek indoklása legyen világos;
- f) valamennyi pályázó – és lehetőség szerint a közvélemény is – könnyen jusson hozzá a szerződéskötést megelőző minden lépéssel, a versenytárgyalási lehetőségekkel, a bírálati szempontokkal, az értékelési eljárásokkal, a döntésekkel és indoklásukkal, a szerződési határidőkkel és feltételekkel, a szerződés végrehajtásával, a közreműködők és ügynökök szerepével és a jogorvoslati lehetőségekkel kapcsolatos információkhoz, s csak a törvények által titkosnak minősített információk legyenek bizalmasan kezelhetők;
- g) egyetlen pályázó se juthasson hozzá olyan információhoz, amit a versenytársak nem kaptak meg;
- h) a pályázóknak legyen elegendő idejük a pályázat kidolgozására, ugyancsak elegendő idő álljon rendelkezésre a pályázatok elfogadása és a szerződéskötés között arra, hogy az elutasítottaknak legyen módjuk kifogásaik beterjesztésére;
- i) a szerződés nagyobb (például a szerződéses értéket 15%-kal meghaladó) megváltoztatására csak magas szinten – lehetőleg csak a szerződést aláírók jóváhagyásával – legyen lehetőség;
- j) a belső és külső ellenőrző, auditáló szervek legyenek függetlenek, és jelentéseik legyenek nyilvánosak, minden indokolatlan késés esetén automatikusan induljanak be ellenőrző mechanizmusok;
- k) az előkészítés, a pályázatok bírálata, a szerződéskötés és a megvalósítás ellenőrzése legyen különböző testületek feladata;
- l) a közbeszerzéseket lebonyolító kollektíva legyen jól képzett és kellően megfizetett, s szervezeti megoldások (így a bizottsági döntési gyakorlat bevezetése és az illetékesek rotációja) erősítsék megbízhatóságukat;
- m) a civil szervezetek, mint a versenytárgyalások és a megvalósulás független megfigyelői, kapjanak lehetőségeket az eljárásokban való részvételre (i. m. 4–6. oldal).

Nyilvánvaló, hogy a vázolt, s a vizsgálatunk tapasztalatai nyomán megfogalmazott hasonló javaslatok jelentős része központi gazdaságirányítási tennivalókat<sup>6</sup> fogalmaz meg. Ezeket elsősorban az illetékesek körében ismertettük. A következőkben viszont a vállalati feladatokat vázoljuk. Ezek többsége nem új (sőt, a nemzetközi szakirodalomban már jól ismert) ugyan, de hazai adaptációjukra még legfeljebb kivételesen került csak sor.

A közbeszerzési ajánlatkérők számára adott ajánlásaink az alábbiak:

- Alakítsák ki korrupcióellenes politikájukat.
- A vezetők tekintsék feladatuknak, hogy „tisztakezű” személyekre bízzák a közbeszerzések ügyeinek az intézését – és tegyék lehetővé, hogy a megbízottak rendszeres továbbképzés során megismerjék a korrupcióellenes küzdelem új és új megfontolásait, módszereit.
- Kerüljék (miként ezt a hazai kkv-k interjúink során többször javasolták) a túlzottan sokrétű feladatokkal kapcsolatos ajánlatkérést, ha van rá mód, kérjenek önálló ajánlatokat az egyes részfeladatokra.
- Törekedjenek rá, hogy ajánlatkérésük egyszerű ajánlattételt tegyen lehetővé, kerüljék a már ismert, illetve a bírálat szempontjából felesleges információk bekérését. Ne írják elő, hogy az ajánlattevő szerezz be az államigazgatás területén már megtalálható információkat. Minimalizálják az „eredeti” igazolások bekérését: például honosítsák meg az EU azon gyakorlatát, amely az ajánlattételhez csupán kevés referenciát kér, s csak a nyertes esetében, a szerződéskötés előtt igényli az ajánlattevő alkalmasságát igazoló jogi dokumentumokat.
- Minden esetben követeljék meg, hogy az ajánlattevők és alvállalkozóik rendelkezzenek a korrupció elleni stratégiájukat rögzítő etikai kódexszel. A minősített (s így az előző követelményt is teljesítő) ajánlattevők számára viszont tegyék lehetővé a lehető legkevesebb adminisztratív terhet jelentő ajánlattételt.
- Bővítsék az elektronikus közbeszerzés alkalmazási körét. Ha van mód rá, alkalmazzák például az ajánlatkérők és ajánlattevők közti korrupció, illetve a különböző ajánlattevők közti kartellezés

A közbeszerzési eljárások ellenőrzésénél adott technikákat alkalmazó cégek számának az összes cég számához viszonyított hányada, %



Forrás: GKI-mélyinterjúk

lehetőségeit egyaránt erőteljesen szűkítő elektronikus „árlejtés” (licit) technikáit. Tegyék gyakorivá azt az alkalmazást is, amikor az ajánlattevőktől nem az ár csökkentését, hanem az ajánlat „műszaki” tartalmának erősítését várják.

- A felkészületlen (és indokolatlanul alacsony árakat megjelölő) ajánlattevők visszaszorítása érdekében növeljék a bírálati szempontok közt a „műszaki” követelmények – és a referenciák – súlyát.
- Fordítsanak a jelenleginél lényegesen nagyobb figyelmet az általuk indított közbeszerzési eljárások monitoringjára. A monitoringrendszer keretében építsenek ki a korrupció veszélyére figyelmeztető alrendszert.
- Ne mulasszák el a befejezett projektek (külső intézmények által végzett) auditját.
- Készítsenek és tegyenek nyilvánossá feketelistát profiljuk korrupciós ajánlattevőiről.

Javaslatok az ajánlattevőknek:

- Alakítsák ki korrupcióellenes politikájukat.
- A vezetők tekintsék feladatuknak, hogy „tisztakezű” személyekre bízzák a közbeszerzések ügyeinek az intézését – és tegyék lehetővé, hogy a megbízottak rendszeres továbbképzés során megismerjék a korrupcióellenes küzdelem új és új megfontolásait, módszereit.
- Hozzák létre a részvételükkel megindult közbeszerzési eljárások monitoringrendszerét, s ennek keretében építsenek ki a korrupció veszélyére figyelmeztető alrendszert.

Az utóbbi ajánlást különösen időszerűnek ítéljük. Az alábbi ábra azt mutatja ugyanis, hogy az eljárásokkal kapcsolatosan korrupciós gyanút érzékelő, illetve nem érzékelő interjúadók – a GKI-mélyinterjúk során kapott válaszok szerint – milyen arányban jelezték az eljárások ellenőrzését. S úgy tűnik, a jelenlegi hazai gyakorlatnak kiemelkedően kedvezőtlen eleme, hogy a korrupció gyanúja inkább csökkenti, mint növeli az ellenőrzési törekvések gyakoriságát.

Végül a tanulmány szerzői a magyar gazdaság *minden szerezplőjének* (a vállalatoknak is, de a makroszférának is) megfogalmaztak egy ajánlást. Fontosnak tartják ugyanis, hogy minden szinten *nézzünk szembe – önkritikusan is – a problémával*. Félrevezető, sőt, esetenként a saját szennyes takargatása, ha a korrupció gyanújával, illetve „közepes” szintjével kapcsolatos megállapításokat azzal söpörjük a szőnyeg alá, hogy rámutatunk: vannak mérési, bizonyítási nehézségek, illetve nálunk rosszabb helyzetű gazdaságok (vagy vállalatok). A gondok e leplezése csak a megoldást nehezíti (2. ábra).

## Lábjegyzet

- <sup>1</sup> A korrupció, és a közbeszerzési korrupció Magyarországon. GKI-KT. 2009. Az elemzéseket készítették: dr. Ács Ferenc, András Zoltán, dr. Borsi Balázs, Kis Gergely, Némethné Pál Katalin, dr. Papanek Gábor, Papanek Zsuzsanna, dr. Sebestyén Tibor, Timár Szabolcs. Szerkesztette: dr. Papanek Gábor. [www.kozbeszerzes.hu/](http://www.kozbeszerzes.hu/) éves beszámoló és egyéb tájékoztatók/közbeszerzési korrupciós kutatás
- <sup>2</sup> Hankiss E. ugyanis „...azt is nyomatékosította, hogy a korrupció ügyében csak akkor érdemel figyelmet szavunk, ha a magyarországi korrupcióról van érdemi mondanivalónk. Nem érdemes a korrupció elméleti irodalmával babrálni ...” (Gombár, 1998: 47. oldal).
- <sup>3</sup> TI (2007, 2008).
- <sup>4</sup> Ismert állítás, hogy a korrupció a közbeszerzési eljárások 90%-ánál megjelenik. Lásd: Freedom House (2006), Transparency International Magyarország (2008), 1. oldal.
- <sup>5</sup> A közpénzek költségével kapcsolatos – nagy – korrupciós cselekmények gyökerei a nemzetközi szakirodalom, így Miller – Roberts – Spence (2005) szerint is általában a hatalommal való visszaélésekre vezethetők vissza.
- <sup>6</sup> Hankiss (1983).
- <sup>7</sup> Mauro (1995).
- <sup>8</sup> Például: Papanek (2000).
- <sup>9</sup> A témára vonatkozó (empirikus) kutatási eredményeknek kitűnő összefoglalóját adja a Rose-Ackermann (2006) kézikönyv.
- <sup>10</sup> Az OECD (2007) a nagyobb nemzetközi tenderek esetén a kenőpénzek összegét a megbízási díj 5–20%-ára becsüli (s mivel e díjat ma már nem lehet az igazi célt megnevezve lekönnyelni, a túlszámlázást hamis indokok alapján – például tanácsadói díjként, felesleges és el se végzett részfeladatok ráfordításaiént stb. – számolják el). A korrupcióval erősen fertőzött országokban azonban nem ritka a lényegesen magasabb „baksis” – s az 50%-os „jatt” a magyar gazdaságban sem ismeretlen már.
- <sup>11</sup> „Míután az állam képviselői az árajánlatok részleteit nem hozzák nyilvánosságra a kivitelezők „üzleti érdekeinek védelmé-

ben”, az újságíró kénytelen arra támaszkodni, amit kézen-közön megtud a titkolt adatokból, ha hozzávetőleges képet szeretne kapni arról, mennyi közpénz folyt ki „feleslegesen” az államkasszából az elmúlt években. Bár a kilométerre lebontott fajlagos költségek is árulkodók, az indokolatlan túlszámlázásokat egyértelművé az egységárok összevetése teheti. Egy példa: A kartellbotrányban érintett, 2002-es közbeszerzési eljárás egyik beruházása az M3-as Polgár–Görbeháza közötti szakaszának építése volt. Mint az árajánlat máig titkolt részleteiből kiderül, az aszfalt kopórétegének köbméterét itt több mint 75 ezer forintért adta el a magyar államnak a nyertes, ugyanaz a cég, amely három évvel később, 2005 végén, az M0-s továbbépítésében is szerepet kapott. A környűri le- és felhajtóira – jelentős alapanyag-drágulást követően – a társaság információink szerint 38 ezer forintért számlázza ki ugyanazt az aszfaltot.” Népszabadság, 2006. 08. 26.

- <sup>12</sup> Például: az ENSZ-konvenció (lásd a 2000. évi XXXII. Törvényt); az OECD (1997) konvenciója (szintén elfogadtuk) és dokumentuma; az Unió több kiadványa stb.
- <sup>13</sup> A hozzászólások többnyire a makrogondokat ítélték a fő problémának (a „fejétől bűzlik a hal” elv alapján). Mind a sajtófeldolgozás, mind az interjúk csaknem általános elégedetlenséget tükröztek a közbeszerzési törvénnyel és a korrupció elleni szabályokkal kapcsolatosan is. A törvény leggyakrabban bonyolultsága, bürokratizmusa, nehéz megérthetősége miatt kapott bírálatot, s a javaslatok a jelentős egyszerűsítést sürgették. A korrupció elleni szabályok viszont főként alacsony hatékonyságuk miatt keltek elégedetlenséget, s a szankciók szigorítása, illetve ezeknek a nagy ügyek esetében történő érvényesítése voltak a legtöbbször említett ajánlások.

## Felhasznált irodalom

- Freedom House (2006): Nations in Transit
- Gombár Cs. (1998): A korrupció, mint közrossz. In: Írások a korrupcióról. Helikon-Korridor
- Hankiss E. (1983): Társadalmi csapdák. Diagnózisok. Magvető
- Mauro P. (1995): Corruption and Growth. Quarterly Journal of Economics. No. 3.
- Miller, S. – Roberts, P. – Spence, E. (2005): Corruption and Anti-corruption. Pearson. Upper Saddle River, NJ
- OECD (2007): Bribery in Public Procurement: Methods, Actors and Counter-Measures. Paris
- Papanek G. (2000): Corruption in the international transactions. GKI Rt.. Összefoglaló magyarul: Nemzetközi tranzakciók monitoringjának problémái. In: Kocsik K. (szerk.): Nemzetközi konferencia a tisztább közéletért. ENSZ – MEH. 2003. Újranyomva: Belügyi Szemle. 2003. 9. sz.
- Rose-Ackerman, S. (ed.) (2006): International Handbook on the Economics of Corruption. Edgar Elgar. Cheltenham
- TI (Transparency International) (2007, 2008): Global Corruption Report 2007, 2008. Pluto Press. London
- TI Magyarország (2008): Állásfoglalás a közbeszerzések helyzetéről. Budapest

Cikk beérkezett: 2009. 12. hó

Lektorai vélemény alapján véglegesítve: 2010. 1. hó