

## **Korrupcióellenes kormányzati lépések és közpolitikai reformok néhány tapasztalata**

A korrupció elleni fellépés folyamatos kihívást jelent minden társadalom számára, mely fegyelmezni kívánja a különböző korrupciós tranzakciókra hajlamos politikusait, közhivatalnokait, üzletembereit és állampolgárait. A korrupció alacsony szintje bátorságot, elkötelezettséget és intellektuális erőfeszítést tételez fel a közügyek iránt fogékony szervezetek és állampolgári csoportok részéről. A világ országai folyamatosan próbálkoznak különböző típusú korrupció ellenes kormányzati lépések és reformok megalkotásával és végrehajtásával. Ezeknek a próbálkozásoknak az eredményeképpen egyre több ismeret halmozódik fel a korrupció elleni küzdelem „legjobb gyakorlata” tekintetében. Ennek ellenére – egyelőre (?) – nem rendelkezünk olyan átfogó értelmezési kerettel, amely egységes szerkezetbe foglalná a korrupcióval kapcsolatos gondolkodásunkat, beleértve a közpolitikai javaslatokat.

A korrupció elleni fellépéseket csoportosíthatjuk úgy, hogy megkülönböztetjük azokat a politikákat, amelyek nyilvánvalóan és közvetlenül a korrupciós tranzakciók visszaszorítására irányulnak, azoktól a politikáktól, amelyek azoknak a tranzakcióknak a szabályozására irányulnak, amelyekhez kapcsolódóan a korrupciós ügyletek létrejönnek. Az első esetben fogunk antikorrupciós reformokról, míg a másodikban antikorrupciós kormányzati lépésekről beszélni. A politikák fenti két csoportja persze szorosan összefügg egymással, azonban célszerű külön tárgyalni őket, mert szabályozási irányultságukban és összetettségükben jelentős eltérések mutatkoznak.

### *Antikorrupciós kormányzati lépések*

Ezekben a lépésekben az állam gazdasági szerepe, az állam szabályozási aktivitása a meghatározó tényező. A korrupciós tranzakciók hatóköre úgy csökken, hogy azoknak a tranzakcióknak a hatóköre és gyakorisága csökken, amelyek mellett a korrupció létrejön.

A korrupció szintje egy adott országban szorosan összefügg azzal, hogy az erőforrások allokációjában milyen szerepe van az államnak, illetve az állami bürokráciáknak. Három területet emelünk ki: (i) bizonyos társadalmi és gazdasági tevékenységek végzéséhez szükséges engedélyek kiadása, (ii) társadalmi és gazdasági tevékenységek állami ellenőrzése, és (iii) javak és szolgáltatások állam általi vásárlása a piacon (közbeszerzések és pályázatok).

Ez a három terület- és tranzakciótípus bármely nemzetgazdaságban lefedi azoknak a tevékenységeknek a többségét, amelyekkel kapcsolatban megjelennek a korrupciós kockázatok.<sup>1</sup> E három terület szabályozásának kialakítása, mint a korrupció elleni küzdelem eszköze, egy *deregulációs politika* része lehet, amelyben vagy marginális (vagy akár központi) elem a korrupció elleni fellépés. A korrupció elleni fellépés minden esetben a

---

<sup>1</sup> Lásd Rose-Ackerman, S.: “The Economics of Corruption”, *Journal of Public Economics*, 1975, No 4., pp. 187-203., és Rose-Ackerman, S.: *Corruption. A Study in Political Economy*, 1978, Academic Press, New York., valamint Montias, J. M. – S. Rose-Ackerman: “Corruption in a Soviet-type Economy: Theoretical Considerations”. In: S. Rosefielde (ed.): *Economic Welfare and Economics of Soviet Socialism*, Cambridge Univ. Press, 1981, Cambridge, USA. pp. 53-83.

korrupciós tranzakció két szereplőjének (korrumpáló és korrumpált) hasznait és költségeit igyekszik befolyásolni.

- a) Minél több engedély, annál több korrupciós helyzet. Minél bonyolultabbak az engedélyezési eljárások, annál valószínűbbek a korrupciós tranzakciók. A korrupció visszaszorításához fel kell térképezni az állam engedélyezési aktivitását. Fel kell mérni, hogy milyen tranzakciókhoz kell engedélyt beszerezni és ezen engedélyek kiadásánál kik a valóságos szereplők, és hogyan folyik le ténylegesen az engedély kiadása. Szisztematikus, teljes körű és azonos koncepció mellett történő (ugyanazon szempontokat követő) felmérésre van szükség – meg kell állapítani, hogy hol lehet és kell változtatni az engedélyek kiadási rendjén a korrupció csökkentése érdekében. (Például számításba kell venni az építési, épület-felújítási munkálatok engedélyezési eljárásánál a beszerezendő engedélyek és tanúsítványok számát, vagy áruházak építéskor beszerezendő engedélyek számát. Egy piaci szereplő személyes közlése szerint mintegy 200 db. ilyen jellegű engedélyre van szükség ma Magyarországon). Megvizsgálandó kérdések: lehet-e csökkenteni a beszerezhető engedélyek számát, illetve átalakítani az engedélyeztetési eljárást úgy, hogy a korrupció lehetősége csökkenjen. (Ilyen feltételek mellett megvalósuló és ilyen célú felmérésre tudomásunk szerint Magyarországon még nem került sor.) Egy szisztematikus vizsgálatot nem helyettesíthet, legfeljebb megelőzhet ilyen irányú példák *ad hoc* szempontok szerinti összegyűjtése. Ezek után vizsgálható meg az engedélyek kiadási rendjének változtatása: engedélyek kiadásának központosítása, versengő hivatalok felállítása, az engedélyezési eljárás formálissá tétele, illetve elhagyása.
- b) Az állam ellenőrzési aktivitása három oldalról is hozzájárulhat a korrupció magas szintjéhez. Egyrészt, ha bonyolultak azok az eljárások és szabályok, amelyek ellenőrzéséről szó van, akkor ez korrupciós kínálatot szül. (Például: ha csak az ellenőr tudja észben tartani pontosan a szabályokat, akkor nagyobb valószínűséggel lesz olyan szabály, amelynek megsértéséért büntethet, vagy ahol a büntetés elhagyásáért kenőpénzt kérhet.) Másrészt, ha az ellenőrnek lehetősége van eldönteni, hogy adott esetben a szabály betartásáról vagy megszegéséről van szó, és e döntés körülményei a későbbiekben nem, vagy csak nehezen ellenőrizhetők, akkor hasonló következményekkel számolhatunk. (Mondjuk egy rendőr mindenféle bizonyíték nélkül szabályszegést állapít meg egy közúti ellenőrzés alkalmával, vagy egy adóellenőr adott gazdasági tevékenységet úgy értékel, hogy emellett „adóhiány” képződik.) Harmadrészt a szabályszegő viselkedések szankcionálásánál a túlságosan magas (drákói) büntetési tételek korrupciós keresletet eredményezhetnek. (Például: ha a sebességkorlátozás kismértékű túllépéséért a jogosítvány elvétele járna, akkor a szabályszegő elemi érdeke korrupciós tranzakció kezdeményezése lenne.) A fentieknek megfelelően 1) egyszerűsíteni kell azokat a szabályokat, amelyek ellenőrzésére az állami ellenőrzési aktivitás irányul; 2) ellenőrizhetővé és transzparenssé kell tenni az állami hivatalnokok ellenőrzési aktivitását; 3) a büntetési tételeket a lehetséges korrupciós kínálat növelő funkciójuk figyelembe vételével kell meghatározni.

Az utóbbira egy két évvel ezelőtti személyes példa. A Miniszterelnöki Hivatal megbízásából az MTA KTI a rejtett foglalkoztatás és az adócsalás témakörében végzett kutatásokat és az egyik műhelymegbeszélésen a pénzügyminisztérium adóügyekben illetékes vezetője lelkesen mondta, hogy a fekete gazdaság elleni küzdelem jegyében a korábbiról tízszeresére növelték az ún. „fekete munkásokat” foglalkoztatók büntetését, ha munkaügyi ellenőrzések során a fekete foglalkoztatás felderítésre kerül. Mikor ezzel kapcsolatban felmerült, hogy számoltak-e azzal, hogy ez a korrupciós keresletet fogja növelni, kiderült, hogy nem is volt tudatában annak, hogy létezik ilyen jellegű kapcsolat.

- c) A harmadik terület nemcsak a közbeszerzési eljárásokat jelenti, hanem minden olyan pályázati eljárást, amelyeknél állami, vagy EU-s források pályázat útján való elosztása történik. A kardinális kérdés, hogy az állami vagy az EU-s források elosztása (újraelosztása) helyett lehetséges-e a gazdasági szereplők közvetlen támogatása (a pályázati procedúra elhagyása)? Másik fontos kérdés ezeknél az eljárásoknál az, hogy milyen piacon és mennyire homogén termékekre irányul a közbeszerzés. Minél kevesebb szereplő van az eladói, vagy vevői oldalon, illetve minél heterogénebb a termék, annál nagyobb a lehetőség a korrupcióra. Harmadik szempont pedig: mennyire lehet egységes és a piaci szereplők által kalkulálható szempontokat meghatározni a pályázatok közötti döntésnél? Mennyire egységesek és előre láthatók a formai szempontok? Az első kérdés itt az, hogy milyen típusú termékekről van szó. Először is olyan termékekről-e, amelyek (magán)piacán sok vevőért versenyeznek a termelők/szolgáltatók? Ha igen, akkor bizonyos jól specifikált termékfajtákra pontos vételi árat lehet meghatározni, amelyet a közbeszerzésnél figyelembe lehet venni. Ha viszont nem, akkor a korábbi vételi árak nem adnak támpontot adott pályázat árának eldöntésénél. Másrészt fontos figyelembe venni azt, hogy hányan vannak az eladói oldalon. Ha csak három-négy szereplő létezik, akkor a nem legális technikák (mint kartellezés vagy korrupció) alkalmazása sokkal valószínűbb, mintha ennél több szereplő szállíthat potenciálisan. A harmadik vetület a termék minőségére vonatkozik: a heterogén termék/szolgáltatás, illetve mennyiségi paraméterekkel nem leírható szolgáltatás (pl. egy tanulmány megrendelése) esetén sokkal nagyobb a korrupció esélye, mint egy homogén, vagy mennyiségi paraméterekkel jól jellemezhető termék esetén.

Ezzel kapcsolatban néhány alapvető szabály betartását tartja szükségesnek a korrupciós irodalom:

- A közbeszerzés során specifikáljuk a terméket úgy, hogy az minél inkább megfeleljen a magánpiacon forgalomba lévő termék jellemzőjének („kakaóbiztos számítógép” helyett „számítógép”, „postásbicikli” helyett „bicikli”, „stadion beléptető kapu” helyett „beléptető kapu”).
- Inkább olyan terméket szerezzünk be, amelynek van ára a magánpiacon, mint amelynek nincs.
- Inkább olyan piacokról szerezzünk be, amelyeken több piaci szereplő van az eladói oldalon, mint ahol kevesebb.  
(Természetes, hogy a fenti két követelményt az esetek többségében nem lehet figyelembe venni a keresett termék jellegzetességei miatt, de ahol mégis, ott fontos lenne ezekre a szempontokra is figyelni.)

- Heterogén termékek helyett keressünk inkább homogén termékeket. Ha lehetőség van rá, akkor a keresett jószágot/szolgáltatást, amely az első körben még heterogén termék/szolgáltatás, próbáljuk szétbontani homogén összetevőire, és végül ezekre írjunk ki külön-külön közbeszerzést.
- Minden pályáztatás esetében mérjük /méressük fel előre a korrupciós kockázatokat.

Ilyen megoldásra hoz fel példát a korrupciós irodalom egy NASA beszerzéssel kapcsolatban, mikor egy speciális űreszköz beszerzésére vonatkozó pályázatról volt szó. Először az adott eszköz beszerzésére gondoltak kiírni pályázatot, de mikor látták, hogy potenciálisan csak két pályázó képes ennek gyártására, akkor úgy határoztak, hogy külön írnak ki pályázatokat a speciális eszköz részegységeire, elemeire (amelyek már homogén és több piaci szereplő által gyártott termékek voltak) és külön a részegységek összeszerelésére. Ezzel egyszerre csökkentették a beszerzési költségeket és a korrupció lehetőségét. Azonban ez az eljárás kissé megdrágította a pályáztatási eljárást és hosszabbá is tette azt.

### *Antikorrupciós közpolitikai reformok*

A közvetlenül a korrupció csökkentésére irányuló közpolitikai reformokat nagy általánosságban az alábbi négy fő típusba sorolhatjuk be:<sup>2</sup>

1. Az első megközelítés szerint a korrupció elleni fellépést az *represszió* köré célszerű szervezni. Ennek alapvető eszközét a büntetőjog – a büntetések szigorítása és a felderítési arányok növelése – jelenti. Ennek a megoldásnak az általános érvényességét mindenesetre megkérdőjelezzük azoknak az országoknak a tapasztalatai, amelyek alacsony represszió mellett alacsony, illetve magas represszió mellett magas korrupciós szintet mutatnak. A várható hatások tekintetében számolnunk kell a csökkenő határhaszon és a növekvő határköltség ökonómiai elvének érvényesülésével: a büntetési tételek emelése és a felderítési mutatók javítása egyre kevésbé képes beváltani a hozzá fűzött reményeket, mindenekelőtt az előzetes elrettentés tekintetében. Az abszolút megvesztegethetetlenség – eleve reménytelen – elérésére való törekvés egyre nagyobb költségekkel jár, egyre több nem kívánt mellékhatást eredményez. A törvények és jogszabályok érvényesítése költséges és tisztességes igazságszolgáltatást tételez fel. Az adminisztráció növelése csökkentheti a bürokrácia belső motivációját. A kisléptékű korrupciós esetek szankcionálásának még kontra-reaktív hatásai is lehetnek.
2. A második álláspont a *prevenciót* helyezi középpontba. Ennek eszközei mindenekelőtt a megfelelő ösztönzésben, valamint felvilágosításban és etikai felkészítésben rejlenek. A felvilágosítás és az etikai felkészítés segíthet kommunikálni az egyes szektorokra és országokra jellemző sajátos érdekkonfliktusokat. Hozzájárulhat továbbá az átláthatóság és a bizalom légkörének kialakulásához a cégek és hivatalok foglalkoztatottjainak körében. Persze ezeknek az eszközöknek az alkalmazása is

<sup>2</sup> Johann Graf Lambsdorff: *The Institutional Economics of Corruption and Reform. Theory, Evidence and Policy* (CUP, 2007) c. könyve alapján (225-235.o.).

költségekkel jár, időt és energiát emészt fel, s néha a szervezeteket valódi érdekeinek elfedését szolgálja. A tisztességes magatartás ösztönzőinek kialakítása is nehézségekbe ütközhet: (i) nem áll rendelkezésre számottevő anyagi többletforrás, amelyet ellenszolgáltatásként fel lehetne ajánlani, továbbá (ii) az ösztönzési rendszer szükségképpen differenciálná a közhivatalnokok bérszínvonalát, s ezáltal csökkentené jövedelmük biztonsági szintjét, ami viszont elbátortalanítaná a kockázatkerülő (s vélhetően kevésbé korrump) közhivatalnokokat. Ennek alapján az ösztönzési rendszer manipulációja önmagában aligha képes lényeges mértékben csökkenteni a korrupciós kockázatokat. Ugyanakkor egyik fontos eleme lehet az antikorrupciós reformnak, ha mondjuk együtt jár a közhivatalnokok belső korrupcióellenes motivációjával, a szakmai etikai szándék magas szintjével és a korrupciót elítélő társadalmi normák széles körű elfogadottságával.

3. A harmadik nézőpont a *transzparencia* fontosságát emeli ki. Az átláthatóságról és a nyilvánosságról mindenekelőtt a szabad sajtó gondoskodhat. A politikusok és a korrump tranzakciók potenciális résztvevői ugyanis sok esetben jobban tartanak reputációjuk elvesztésétől, mint az esetleges büntetéstől, amire korrupciós gyakorlatuk leleplezése esetén számíthatnak. A sajtó nyilvánosság – még akkor is, ha esetenként méltánytalan és részrehajló – kétségtelenül visszatartó erőt jelent a politikusok és közhivatalnokok számára a korrupció tekintetében. Mindenekelőtt a sajtó szabadsága és függetlensége a feltétele annak, hogy a nyilvánosság fékezni tudja a korrupciót. Egyre több bizonyítékkal rendelkezünk arra vonatkozóan, hogy a sajtószabadság és a korrupció szintje között negatív kapcsolat van: minél kiterjedtebb és minél erősebb a sajtószabadság, annál alacsonyabb a korrupció szintje. Ezek fényében a korrupció elleni küzdelem egyik fontos eleme, a sajtó minőségének, szabadságának és függetlenségének növelése.
4. A negyedik – s egyben legújabb, Lambsdorff által képviselt – álláspont az alábbi megfontolásból indul ki: akik készek arra, hogy korrump cselekedeteket hajtsanak végre, eleve elveszítik a tisztesség iránti elkötelezettségüket. A korrump szereplők nem tudják tisztességesen szolgálni a közérdeket, de arra sem lehetnek képesek, hogy hitelesen kölcsönösséget ígérjenek korrump partnereiknek. Ez a gondolat központi jelentőségű lehet az antikorrupciós reformok stratégiai megalapozásában. A kenőpénzt felkínálók és elfogadók ugyanis tudathasadásos viszonyba kerülnek a tisztességgel és az őszinteséggel. Elárulják feletteseiket és a társadalmat, de őszinte kölcsönösséget próbálnak jelezni egymásnak, s ebben gyakran kudarcot vallanak. A korrupciós tranzakciók egyik legbizonytalanabb eleme: a korrumpálók gyakran nem tudják pontosan, hogy mire számíthatnak a kenőpénz fejében. Éppen ez az egyik legsebezhetőbb pontja azoknak a szereplőknek, akik hajlamosak korrupciós tranzakciók végrehajtására. (A korrupció elleni küzdelem ebben az értelemben arra a sportolóra emlékeztet, aki az ellenfele gyenge pontjaira építi fel saját taktikáját.) Az ökonómiai gondolkodás a láthatatlan kéz koncepciójával kezdődött: az egyéni érdekek követése a piaci verseny során a közérdeket szolgálja. A korrupció elleni küzdelem tekintetében nem áll rendelkezésünkre hasonló mechanizmus. Valami azonban mégis hasonlít ehhez: a korrump szereplők potenciális képessége arra, hogy cserbenhagyják egymást. Ezt az árulási hajlandóságot nevezi Lambsdorff a *láthatatlan láb* alapelveként. A készítés a kenőpénz elfogadására – fonák módon – a korrump szereplők ellen aknázható ki. Ennek alapvető eszköze, ha aszimmetrikus módon büntetjük a korrupciós tranzakciók résztvevőinek egyes cselekedeteit. A korrumpált esetében: enyhe büntetés a kenőpénz elfogadásáért, de szigorú büntetés a korrupciós

szolgáltatás nyújtásáért. A korrumpáló esetében: szigorú büntetés a kenőpénz felkínálásáért, de enyhe büntetés a korrupciós szolgáltatás elfogadásáért. Könnyű belátni, hogy a szankciók ilyen finomra hangolása mellett a korrumpált érdekeltsége a kenőpénz elfogadásában magas, a korrupciós szolgáltatás nyújtásában viszont alacsony lesz. A korrumpáló érdekeltsége viszont csökken a kenőpénz felkínálásában, viszont nő a korrupciós szolgáltatás megszerzésében. A szankciók ilyen megtervezése esetében még az opportunizmusra hajlamos szereplők érdekeltsége is csökkenni fog: a korrumpált nagyobb eséllyel fogad el ugyan kenőpénzt, de nagyobb eséllyel hagyja cserben (sőt árulja be) a korrumpálót. A korrumpáló viszont kisebb eséllyel fog a megvesztegetés bizonytalan eszközehez nyúlni, mert szigorú büntetésre és – nagy eséllyel – cserbenhagyásra számíthat.

Sikeres nemzetközi példát találunk a *represszió* és a *prevenció* eszközeinek együttes alkalmazására Szingapúrban és Hongkongban. Az elrettentő büntetéspolitika és a vonzó fizetéspolitika (ösztönzés) kombinációjával jelentős mértékben sikerült a szóban forgó országokban visszaszorítani a korrupciót a hatvanas években.<sup>3</sup>

A *transzparencia* szerepét a korrupció elleni fellépésben jól mutatja Németország példája, ahol évtizedeken keresztül sem a sajtó, sem pedig a tudományos diskurzus nem foglalkozott a korrupció jelenségével. A nyilvánosság hiánya – sajátos módon – egy ideig elfedni látszott a németországi korrupciós tranzakciókat. „A politikai kultúrának csaknem kiküszöbölhetetlen része a politikai korrupció – és éppen ez az, amit meg kell tanulni a közvéleménynek, és meg kell tanítaniuk a politikatudósoknak. Amíg van esély és lehetőség e botrányok felfedezésére és felderítésére, addig a politikai korrupció nem fenyegeti a társadalmi rendszer alapjait. Következésképpen a politikai korrupció nyilvánosság elé tárása éppenséggel nem tekinthető a politikai erkölcsök hanyatlása és a romlás tünetének, amint azt a botrányirodalom állítja.” – olvashatjuk egy 1990-ben megjelent tanulmányban,<sup>4</sup> amely mérföldkőnek tekinthető a németországi korrupció nyilvánosságáról lefolytatott vita tekintetében. A példa egyértelműen mutatja, hogy a transzparencia az egyik szükséges feltétele a korrupció elleni fellépésnek.

Az aszimmetrikus büntetésre nem igazán találunk (egyelőre?) nemzetközi példákat. (Az egyetlen kivétel Tajvan, ahol csak azt büntetik, aki elfogadja a kenőpénzt, de azt nem, aki adja. Ez a példa viszont éppen ellentétes a láthatatlan láb elvével.) Az általános nemzetközi jogi gyakorlat a korrumpáló és a korrumpált szimmetrikus büntetésén alapul, ami tükrözi a törvény előtti egyenlőséget, mint a jogállamiság alappillérét.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Részletesebben lásd: Jon S. T. Quah: A korrupció elleni harc tapasztalatai Szingapúrban. Megj.: Gulyás Gyula (szerk.): *Politikai korrupció*. Budapest, AULA: 2004. 261-270.o.

<sup>4</sup> Ulrich von Alemann: Hivatali és politikai korrupció a német közelmúltban. Megj.: Megj.: Gulyás Gyula (szerk.): *Politikai korrupció*. Budapest, AULA: 2004. 271-283.o.

<sup>5</sup> Részletesebben lásd: Johann Graf Lambsdorff: *The Institutional Economics of Corruption and Reform. Theory, Evidence and Policy*, CUP: 231-233.o.