

Takács István – Csapodi Pál – Takács-György Katalin

A korrupció, mint deviáns társadalmi attitűd

„Audire necesse est, corrumpere non est necesse”
Csapodi Pál, 2010

ÖSSZEFOGLALÓ: A társadalmi szektorok közötti együttműködés sajátos területe a korrupció. A korrupció deviáns magatartás, ami számos okra vezethető vissza: gazdasági, társadalmi berendezkedési (rezsim), kulturális okai egyaránt vannak. A korrupció előnyök megszerzésére irányul, ugyanakkor a privát előnyök általában jelentős társadalmi hátránnyal járnak együtt. A korrump viselkedés nagyon gyakran társadalmi normává válik. A cikk a korrupciót mint deviáns társadalmi attitűdöt elemzi. A közép-kelet-európai térség országait vizsgálva megállapítja, hogy azok közepesen fertőzöttek korrupcióval, ami a korrupció elleni nemzeti stratégia szükségességét, a megvalósításhoz szükséges intézményi feltételrendszer megteremtését kívánja meg. Ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet, hogy a korrupció ellen sikeresen ma már nem lehet csak nemzeti keretek között küzdeni, szükség van az azonos kultúrkörbe, az azonos gazdasági-társadalmi rendszerbe tartozó országok tudatos együttműködésére is.

KULCSSZAVAK: integritás, norma, kenőpénz, Állami Számvevőszék, közpénzek

A „*navigare necesse est, vivere non est*” latin nyelven ismertté vált mondás Plutarchos (Kr. u. 45–120) görög történész és filozófus Gnaeus Pompeius Magnusról írt görög nyelvű életrajzából ered, jelentése pedig: *hajózni szükséges, élni nem kell. A mondás latin nyelven vált ismertté, amelyet Pompeiusnak tulajdonítanak. A mondást – a napjainkban elharapódzó korrupciót figyelembe véve, annak analógiájára – az „audire necesse est, corrumpere non est necesse” formában aktualizálhatnánk, ami a mi értelmezésünk szerint így szólhatna: ellenőrizni szükséges, megvesztegetni pedig nem szükséges.*

A gazdasági-társadalmi kapcsolatrendszerek működése érdekmechanizmusok mentén valósul meg, amelyek kulcseleme az ember, aki alapvetően önérdekkövető, amely kihat az együttműködés minőségére is.

A tanulmány célja a korrupció társadalmi ráfordításainak és hasznainak függvényyszerű felvázolása, a lehetséges kimenetek diszkusszi-

ója, valamint a korrupció elleni harc lehetséges céljainak és eszközeinek azonosítása.

A tanulmány – dokumentumok kritikai elemzése révén kapott eredményeket alapul véve – a korrupció argumentumainak azonosítását, rendszerezését végzi el. A korrupció szereplői érdekviszonyainak megközelítése az intézményi közgazdaságtan megbízó-ügynök elmélete és a tranzakciós költségek elméletét alapul véve elméleti modellt állít fel a korrupció társadalmi költségeinek azonosítására, illetve rendszerezi a korrupció elleni harc magyarországi céljait, lehetséges eszközeit befolyásoló tényezőket.

MI IS A KORRUPCIÓ?

A szektorok (államigazgatás–gazdaság–civil szféra) közötti együttműködés a fenntartható társadalmi fejlődés elengedhetetlen feltétele. Azokat a társadalmi modelleket, amelyek nem

törekednek a kiegyensúlyozott kapcsolatrendszer kialakítására és fenntartására, előbb vagy utóbb szétfeszítik a belső feszültségek.

Jelen cikk a szektorok közötti együttműködésnek azt a sajátos aspektusát teszi vizsgálat tárgyává, amely a közép-kelet-európai térség országait egyaránt sújtja: a korrupciót. A térség országai a különböző nemzetközi összehasonlító elemzések szerint hasonlóan fertőzöttek, ami a probléma megértését, az okok feltárása után a kezelésben szerzett tapasztalatok kölcsönös hasznosításának lehetőségét veti fel.

A *korrupció* maga egyfajta értelemben egyidős az emberi civilizációval. A korrupció a világon mindenütt, *minden politikai-gazdasági rendszerben előfordul*, kisebb-nagyobb mértékben. (Blackburn et al., 2006) Társadalmi feltétele, hogy létrejöjjön egy hierarchikus viszony a javak feletti rendelkezésben, létezzen társadalmi munkamegosztás, s a szűkösen rendelkezésre álló erőforrások megszerzésében, az azokhoz kapcsolódó előnyök megszerzésében, illetve elosztásában valamely társadalmi csoportnak előjogai vannak.

Maga a szó a középkori latin „*corruptio*” kifejezésből ered, amely *morális romlottságot fejez ki*. (Osipian, 2009) A kifejezés köznyelvben elterjedt árnyalatai jelzik, hogy a korrupció tágabb fogalom, mint egyszerűen kenőpénz adása valamely előny megszerzésére, hanem magában foglalhatja például a pártfogást vagy a befolyásolást is.

A korrupció egy lehetséges definíciója: az elfogadott szabályoktól való eltérő viselkedés egyéni haszon elérésére azt sugallja, hogy a *korrupciós cselekmények eltérések az implicit és explicit viselkedési normáktól* (jogi és etikai értelemben). Számos társadalomban a korrupció széles körben való elterjedése azt jelzi, hogy a korrupciós viselkedés maga a norma, annak a ténynek ellenére, hogy az nem hatékony és általánosan helytelenített. (Mishra, 2005)

A *korrupció történeti létét* már *Hammurabi*, Babilon királyának törvénykönyve (K. e. XXII.

század) dokumentálja, amely bünteti a megvesztegetést. Az ókori civilizáció későbbi évszázadaiban hasonlókat találunk olyan forrásokban, mint a *The Eddict of Harmhab, King of Egypt* (K. e. XIV. század) és a *Kautilya's Arthasastra* (K. e. XIV. század). (Mishra, 2005) *Csáki és Gelléri* (2005) a trójai háborút kiváltó események leírását is a korrupció egyik dokumentumának tekintik.

Az első cikkek az 1960-as években jelentek meg a korrupció kiváltó okairól és következményeiről. (Clarke – Xu, 2004) Az elmúlt évtizedekben a *korrupció irodalmának robbanásszerű növekedése* tapasztalható. (Reinikka – Svensson, 2005) Az irodalom nagy csoportjait képezik az ország-összehasonlító elemzések, továbbá a korrupcióészlelési indexek (*corruption perception indexes*) elemzései, valamint a korrupciót mint az országok politikájának és az intézményi környezetének funkcióját tárgyaló tanulmányok.

Az elmúlt négy évtizedben megjelent tanulmányok döntő hányada a korrupciót mint *negatív társadalmi jelenséget* állítja be, ugyanakkor több tanulmányban is felvetődik az, hogy a korrupció lehet egy adott gazdasági-társadalmi feltételrendszerben hasznos is, s az állításokat elemzések is alátámasztják. Néhány szerző úgy ítélte meg, hogy a megvesztegetés *kenőpénz – a merev bürokrácia és kereskedelem akadozó kerekének kenése* – vagy másként egy helyettesítő ármechanizmus révén biztosítja az optimális allokációt a piacon, ugyanakkor a többség úgy látja, hogy a korrupció kevésbé pozitív. (Clarke – Xu, 2004)

A korrupció egy komplex társadalmi jelenség, amelynek – a politikai és a gazdasági tényezők mellett – mélyen gyökerező kulturális okai is vannak, és a társadalmi tradíciók nagymértékben determinálják annak létét, mértékét. Ezt azért fontos leszögezni, mert ha a korrupciót csak mint gazdasági kapcsolatokat devianciáját kezeljük, akkor a korrupció mértékének társadalmilag elfogadható, annak hatékony mű-

ködését nem veszélyeztető szintre való csökkentése nem lehetséges. *A korrupció ellen harcolóknak meg kell érteniük a korrupció természetét, ha hatékonyan akarnak ellene küzdeni.* (Blackburn – Forgues-Puccio, 2009)

A korrupció tartós volta – tapasztalatokra támaszkodva – több megközelítésben is magyarázható. Statikus feltételrendszert feltételezve a korrupció tartósságát magyarázhatja, hogy a mindent átható korrupció társadalmi normává válik. Evolucionista megközelítést alkalmazva pedig arra a megközelítésre juthatunk, hogy az *egyének korrump viselkedése képes a túlélésre és hosszú távú sikeres működésre egy evolúciós folyamat (alkalmazkodás) révén.* (Mishra, 2005) Ez pedig azt jelenti, hogy a korrupció elleni tevékenység stratégiai megközelítést igényel, ad hoc, rendszerbe nem foglalt intézkedések nem hozhatnak érdemi eredményt.

A KORRUPCIÓ ÉSZLELÉSE, MÉRÉSE

A korrupció elleni cselekvés egyik fontos feltétele magának a korrupciónak az észlelése. A politikai struktúra, mint a korrupció előfeltétele és maga a *korrupció nem mérhető közvetlenül.* A mérés problémája a mérési módszerekben rejlik. A korrupció rejtett jelenség, s elsősorban közvetett módon becsülhető annak mértéke.

Az általánosan elterjedt módszerek (a Transparency International *Corruption Perception Indexe*, a World Bank Institute *Governance Indicators* részeként a *Control of Corruption*) szakértői becsléseken alapulnak, amik magukban rejtik a mesterséges „inercia” lehetőségét, ami azt jelenti, hogy ha egy országot egyszer korrumptnak minősítettek, akkor a megkérdezettek továbbra is annak minősítik, ami a korrupció felülbecsléshez vezet. (Dreher et al., 2007)

A Transparency International (TI) általa megbízhatónak tartott kvantitatív eszközöket igyekszik kidolgozni, amivel mérhető az átlát-

hatóság és a korrupció mind helyi, mind nemzetközi szinten. Ezek közül az első volt az éves *TI Korrupció Észlelési Index (CPI)*, amit 1995-ben készítettek el először. A jelenleg alkalmazott módszer kidolgozása *Lambsdorff*, a University of Passau professzorának nevéhez fűződik. (Global Corruption Report, 2009) A CPI több mint 150 országot osztályoz a tapasztalható korrupció mértéke szerint, amely szakértői értékelésen és véleménykutatásokon alapszik. Az elmúlt években a TI megkísérelt kifejleszteni más korrupciómérő eszközöket, amivel kiegészítheti a CPI-t. Az úgynevezett *Bribe Payers' Index* (megvesztegetést fizetők száma, a továbbiakban: BPI) a kínálat oldaláról méri a korrupciót forrásország és ipari ágazat szerint. A Globális Korrupciós Barométer (GCB), ami egy közvélemény-kutatáson alapuló felmérés, a világ több mint 60 országában méri, hogy az utca embere mennyire érzékeli és tapasztalja a korrupciót.

A World Bank Institute a Worldwide Governance Indicators (WGI-) projekt keretében kidolgozott egy mutatószámrendszert, amely az úgynevezett *kormányzási indikátorokkal (governance indicators)* és azok aggregátumával értékeli 212 ország helyzetét 1996-tól kezdődően 6 különböző szempont szerint, amelyek: nyilvánosság és elszámoltathatóság (Voice and Accountability); politikai stabilitás és a bűnözés kiterjedtsége (Political Stability and Absence of Violence); a kormányzat hatékonysága (Government Effectiveness); a szabályozás minősége (Regulatory Quality); a jogszabályok betartása (Rule of Law); valamint a korrupció elleni cselekvés (Control of Corruption). (World Bank Institute, 2010)

A hat kormányzási indikátor $-2,5$ és $+2,5$ közötti értékeket vehet fel, és a magasabb érték jobb kormányzási teljesítményt jelez. (Kaufmann et al., 2008)

Kutatások azt mutatják, hogy a Corruption Perception Index és a Governance Indicators erősen korrelálhat. (Seligson, 2005)

A korrupció mérésére olyan módszereket is kidolgoztak, amelyek nem a korrupció (szubjektív) észlelése alapján becslik a korrupció mértékét, hanem a *gazdasági folyamatok követésével tesznek becsléseket* az elszivárgó pénzre, ezek közül néhányat hadd említsünk.

A közkiadások nyomon követésére kidolgozott PETS- (*public expenditure tracking survey*) módszert 1996-ban Ugandában alkalmaztak elsőként. (Reinikka – Svensson, 2005) A tipikus PETS egy felmérés a szolgáltatást végzők (iskolák, klinikák és személyzetük), az önkormányzatok (politikuskok és köztisztviselők) körében, kiegészítve központi költségvetési és egyéb kapcsolódó adatokkal. A szolgáltatásnyújtásokkal kapcsolatos korrupció becslésére kidolgozott módszer a QSDS (*quantitative service delivery surveys*), amely a PETS kapcsán már említett frontline provider survey egy fajtája.

Reinikka – Svensson (2005) vizsgálja, hogy a megfelelően megválasztott felmérési módszerrel és interjútechnikákkal lehetséges-e mikro-szintű kvantitatív adatok gyűjtése a korrupcióról. Megítélésük szerint nem feltétlenül, hiszen a válaszadók nem feltétlenül fedik fel a korrupció megtörténtét, ugyanakkor mégis arra végkövetkeztetésre jutnak, hogy a PETS/QSDS új mikroökonómiai diagnosztikai eszközt ígérnek a korrupció és egyéb problémák diagnosztizálására a fejlődő országokban.

Olken (2009) egy másik kísérletet mutat be, amely a jelentett korrupcióészlelés helyett egy általuk objektívebbnek minősített módszert ajánl. Indonéziában tesztelte a módszert az útépítési program projektjein. Egyrészt megkérdezéssel vizsgálta a szerző a projektekben érintett körzetekben a korrupció érzékelését a falusiak között, másrészt becsléseket végzett a hiányzó kiadásokra, illetve a hiányzó teljesítésekre. Ezeket összevetve azt kapta, hogy a falusiak korrupcióérzékelése gyenge korrelációban volt az objektívebb hiányzó kiadások mérésével. Ugyanakkor megállapította, hogy a falusiak

képesek voltak különbséget tenni a faluban lévő korrupció lehetősége és az útépítési projekt korrupciója között, de a korrupció rejtett volta miatt azt nehezen érzékelték.

Az említett példák azt mutatják, hogy a szakértői becsléseken alapuló korrupcióészlelések számos hibát hordoznak ugyan magukban, ugyanakkor az alternatívaként javasolt módszerek megvalósítása jelentős költségkihatással jár, amelyek eseti jelleggel vállalhatók (például ellenőrzési programok keretében, projektszinten, kockázatelemzéssel kiválasztva a vizsgálandó területeket), ugyanakkor költségességük és erőforrás-igényességük miatt általános, teljes lefedettséget biztosító módszerként nem alkalmazhatók.

A TÁRSADALMI SZEKTOROK ÉS INTÉZMÉNYEK KORRUPTSÁGA

A korrupció a gazdaság és társadalom különböző területein eltérő mértékben érzékelhető. A *korrupció* azokon a gazdasági-társadalmi szegmenseken *érzékelhető* leginkább, ahol jelentős *penzmozgások* vannak. Ezek csak részben kapcsolódnak a közszférához, ugyanúgy tetten érhetők a gazdasági élet szereplői közötti kapcsolatokban is. Társadalmi súlya, kártétele mégis az előbbinek jelentősebb. Ezt jelzi, hogy a felmérések tanulsága szerint a *leginkább korruptnak tartott társadalmi-gazdasági szektorok és intézmények* a politikai pártok, illetve az államigazgatáshoz tartozó egyes szervek. (*Lásd 1. táblázat*) Ebből következően a korrupció elleni harc sikere attól függ, hogy a politikai rendszer kulcselemeit mennyire sikerül megtisztítani a korrupciótól.

A politikai korrupció közvetlenül vagy közvetve mindenkit érint. A választott politikusok, politikai pártok, akiktől elvárás a köz érdekében való tevékenykedés, döntési jogot (és felelősséget) kapnak a közpénzek felhasználásában és hatalmuk gyakorlása során minden állampol-

SZEKTOROK, INTÉZMÉNYEK ÉS HIVATALOK KORRUPCIÓVAL VALÓ FERTŐZÖTTSÉGE

Szektorok és társadalmi intézmények	Teljes minta	Afrika és Közel-Kelet	Dél-kelet Ázsia	Közép- és Kelet-Európa	Latin-Amerika	Nyugat-Európa és az Amerikai Egyesült Államok
Politikai pártok	3,8	3,7	3,6	4,0	4,2	3,5
Parlament/jogalkotás	3,4	3,5	3,4	3,5	3,8	3,0
Üzleti/magánszektor	2,9	3,0	2,8	3,3	2,8	2,9
Média	3,0	3,1	2,7	3,3	3,0	3,1
Hadsereg	2,5	2,5	2,6	3,0	2,4	2,1
NGO-k (nem kormányzati szervezetek)	2,5	2,4	2,5	2,8	2,5	2,5
Egyházak	2,4	2,1	2,5	2,4	2,5	2,4
Oktatási rendszer	2,8	3,1	2,8	2,8	3,0	2,2
Igazságszolgáltatás	3,1	3,2	2,9	3,3	3,8	2,5
Egészségügyi szolgáltatások	2,9	3,0	2,7	3,6	3,0	2,5
Rendőrség	3,5	4,0	3,5	3,5	3,9	2,4
Nyilvántartó és engedélyező szervek, hatóságok (építési engedélyek, bérleti jogok, engedélyek stb.)	3,4	3,7	3,3	3,6	3,5	2,7
Szolgáltatók (telefon, áram, víz stb.)	2,6	2,7	2,7	2,4	2,8	2,4
Adóhatóság	2,8	3,1	3,0	2,6	2,9	2,3
Vám	3,1	3,6	3,2	2,9	3,4	2,2

Skálaértékek: 1 - egyáltalán nem korrupt, 5 - kiemelkedően korrupt

A táblázatban közölt értékek az átlagpontszámot mutatják. A vastagított számok a legkorruptabb társadalmi intézményt jelzik az adott földrajzi térségben.

Forrás: Bribe payers index 2008, p. 13

gár hétköznapjait befolyásolhatják. Kapzsiságukkal – ebből adódóan – óriási kárt tudnak okozni. A korrupciós kockázatok függenek a pártok és támogatóik korrupciós összefonódásának mértékétől is.

A Transparency International (Global corruption barometer, 2009) mérése szerint a korrupció által leginkább érintettek az állami megrendelések és az építőipar, az ingatlankereskedelem és -fejlesztés, az olaj és gázipar, a nehézipar és a bányászat. Közepesen fertőzött a gyógyszeripar és orvosi ellátás, a közművek, a civil légitársaságok, az energiaszektor, az erdőgazdálkodás, a telekommunikáció, a közlekedés és raktározás, a hadipar, valamint a vendéglátás. *A korrupciótól legkevésbé fertőzött a mezőgazdaság, a könnyűipar, az informatika, a halászat, valamint a pénzügyi szektor.*

Ezt az értékelést azonban árnyalja az a tapasztalat, hogy *Gupta et al.* (2001) szerint a GDP és kormányzati kiadások arányában magasabb katonai kiadások korrupcióval társulnak: azaz a korrupció ott magasabb, ahol magasabbak a katonai kiadások. Véleményük szerint a korrupció ellen harcolni lehet a katonai kiadások csökkentésével, a költségvetés átstrukturálásával, illetve a nagyobb átláthatóság biztosításával, valamint a szerződések nyilvánosságával, csökkentve a kijárást (pártfogást).

Nemzetközi tapasztalatok szerint a korrupció szempontjából kiemelten veszélyeztetett területek: a közbeszerzés, valamint a privatizáció.

A korrupció a közbeszerzési eljárásokban eltorzítja a versenyt, szűkös források elpazarlásához és alapvető társadalmi szükségletek ki nem elégítéséhez vezet. A korrupció rontja a piaci ha-

tékonyságot és fejlesztési lehetőségek ki nem aknázását is jelentheti. A szisztematikus, egész rendszerekre kiterjedő korrupció egyes becslések szerint 20–25 százalékkal is megnövelheti a közbeszerzési eljárások költségeit és gyakran eredményezi rossz minőségű áruk, szolgáltatások néha teljesen szükségtelen beszerzését. Összességében a kormányzati kiadásoknak körülbelül 70 százalékát valamilyen szerződés formájában költik el. Ezek a szerződések hatalom és befolyás forrásai azok számára, akik megkötésükről döntenek, és ambíciók és célkitűzések tárgyai azok számára, akik elnyerni szeretnék őket. A korrupció veszélye már azelőtt megjelenik, hogy a tulajdonképpeni közbeszerzési eljárás megkezdődik: már attól a pillanattól fennállhat, hogy állami források felhasználásáról döntenek és a szerződések teljes megvalósulásáig, teljesítéséig tart.

A GAZDASÁGI HATÉKONYSÁG ÉS A KORRUPCIÓ

A következő fontos kérdés, hogy a korrupció és a gazdaság hatékonysága, végső soron a gazdasági növekedés, milyen kapcsolatban vannak egymással. 40 éve folyó vita tárgya a *bürokratikus korrupció gazdasági növekedésre gyakorolt hatása*. A kutatások az mutatják, hogy a politikai rezsim determinálja a korrupció és a gazdasági növekedés közötti kapcsolatot. A szabad országok esetén nem lineáris kapcsolatot találtak a korrupció és a gazdasági növekedés között, amit nem befolyásolt a kormányzati kiadások nagysága. (Méndez – Sepúlveda, 2006) Ugyanakkor érdekes eredmény, hogy a növekedés maximalizálásához tartozó korrupciós szint nagyobb, mint 0. A korrupció a fejlődő országokban a kormányzati politika, a társadalmi-gazdasági körülmények következménye, tehát a közpolitika korrupció megszüntetésére való törekvésének nem lehet kizárólagos kiváltó oka az optimális növekedés elérése.

A korrupció okai, mint már említettük összetettek: politikai, történelmi, társadalmi és kulturális, valamint gazdasági tényezők együttesen alkotják. *Dreber et al.* (2007) a MIMIC- (Multiple Indicators Multiple Causes) modellt alkalmazva becslést készítettek a látens változókra. Kimutatták, hogy szignifikáns, negatív korreláció van a korrupciós kontroll, valamint a növekedés volatilitása, az infláció és a banki korlátozások (szabályozás) között. Ezek az eredmények azt erősítik, hogy a *növekedés biztonságát növeli a hatékony korrupció elleni küzdelem és szabályozás*.

A KORRUPCIÓ KELET-ÁZSIAI PARADOXONA

A korrupció kártékonyága nemcsak a politikai rezsim jellegétől függ, hanem kimutatható egy erős kapcsolat az országok méretével is. Statisztikailag igazolták, hogy a korrupció károsabb a befektetésekre és a növekedésre a kisebb fejlődő országokban, mint a nagyobbakban. A nemzetközi intézmények (befektetők, segélynyújtók) számára tanulság: nagyobb figyelmet kell fordítani az antikorrupciós programokra, mert a korrupció általában alacsony növekedést és beruházást eredményez. Ez alól kivételt jelentenek a nagy dél-kelet-ázsiai újonnan iparosodott országok. *Sajátos kelet-ázsiai paradoxon: a nagyobb korrupció nagyobb növekedést eredményez*. Ennek magyarázata az lehet, hogy a kenőpénz helyett a bürokraták (különböző szintű kormányhivatalnokok) a megszerzett/megszerezhető előjogokat (előnyöket) részesítik előnyben. Az összefonódás a kormányzat és az üzleti szféra között erősebb, ami segíti a növekedést (a technológiaigényes termelést). (Rock – Bonnett, 2004)

A fentiekből is levezethető az az álláspont, hogy létezhet a korrupciónak egy optimum-szintje, de arról nehéz pontosabban mondani az antikorrupciós módszerek természetének pre-

cíz megadása nélkül. Feltételezhető, hogy a korrupció költségei nem nőnek monotonon és azok csak akkor hatnak, amikor elérnek egy természetes küszöbértéket. (Bose et al., 2007)

A KORRUPCIÓ GAZDASÁGI-TÁRSADALMI HATÁSAI ÉS MOTIVÁLÓ TÉNYEZŐI

A korrupció mellett, hogy gátolja a gazdasági növekedést, csökkenti a kormányzat legitimitását a kormányzottak szemében. Ez súlyos morális válsághoz vezet, ami hat a politikai stabilitásra és kulcseleme a szegény országokban a fejlődési lehetőségek előnyeinek kihasználására való képtelenségnek. *A nagyobb állami jelenlét növeli a korrupció esélyét* és a szabályozó állam ösztönzi a korrupciót, mert a profitot a kormányzati politika jobban befolyásolja, mint a hagyományos menedzsment vagy a vállalati képességek. (Del Monte – Papagni, 2007)

Mindezek összegzéseként megállapítható, hogy a korrupció növelheti vagy csökkentheti a növekedési rátát a bürokratikus struktúra jellemzőitől függően. (Evrensel, 2010) *Gyenge intézményrendszerben a korrupció hozzájárulhat a hatékonyság növeléséhez*, lehetőséget teremtve arra, hogy az egyének kikerülhessenek a hibás intézményi hiányosságokat. (Aidt et al., 2008)

Az előzőek alapján érthető, kevesen állítják azt, hogy a korrupció hatékony, ennek ellenére vannak néhányan, akik ezt teszik. A nem hatékony bürokráciákban az ügyek gyorsítását segítő „kenőanyag”, azaz kenőpénz, hatékonyan csökkenti a várakozás költségeit. Egy kutatás megerősítette, hogy a korrupció kevésbé káros ott, ahol az intézményi keretek gyengén működnek és statisztikailag pozitív marginális hatást mutattak ki a korrupció növekedésekor a gyengén kormányzott országokban, azaz megállapítható, hogy lehet haszna a korrupció növekedésének a gyenge hatékonyságú intézményrendszer esetén, még ha ez a következtetés extrém és kockázatos is. (Méon – Weill,

2010) Ezt a tapasztalatot támasztja alá Levy (2007) is, aki elemzései során megállapította, hogy a szovjet rendszerben Grúzia totálisan korrupt volt, de hatékonyan ellátta a piacokat (fekete gazdaság), és hatékonyabb volt, mint amilyen korrupciómentesen a szovjet rendszerben lett volna. A korrupció ebben az esetben hatékonyságfokozó volt. Mindebből az is következik, hogy a korrupció elleni harc feltétele az intézményrendszer fejlesztése, a hatékony intézményrendszer kialakítása.

A hatékony intézményrendszer egyik kulcseleme a hatékony jogrendszer (jogi szabályozás és ítélkezési gyakorlat), amely megfelelően visszatartó erejű büntetéssel fenyeget korrupció esetén, s az párosul egy hatékony korrupciófeltáró rendszerrel (szabad sajtó és nyomozó hatóság). A kérdés nagyon összetett. Herzfeld és Weiss (2003) cross-sectoral és panel data modellekkel szignifikáns kapcsolatot találtak a jogi szabályozás és a korrupció különböző mértéke között. Kimutatták, hogy a jogi rendszer hatékonyságának csökkenésével több hivatalnok válik korrupttá, amely hat a korrupcióra vonatkozó várakozásokra (visszacsatolási hatás).

A bürokraták szempontjából vizsgálva a korrupció motiváló tényezőit, azok között fontos szerepet tölthet be a közhivatalokat ellátók javadalmazása. A hivatalnokok az adórendszeren keresztül központosított források visszaosztása révén kapnak fizetést, s ha az a társadalmilag elvárt életszínvonal alatti, akkor nagyobb készletet érez a kenőpénz elfogadására. *A korrupció bürokrácia*, vagy ahogyan Fan (2006) találóan nevezi: *kleproktácia visszaszorításának egyik módja a megfelelő fizetések adása*, amely relatíve hatékony monitoringgal párosul. A probléma súlyát jelzi, hogy például Ukrajnában a hivatalnokok 24–32 százalékkal kevesebbet keresnek, mint a privát szektorbeli ügyfeleik. A korrupció mértékére utal, hogy ugyanakkor fogyasztási cikkek birtoklása alapján – lényegében azonos. Ukrajna GDP-jének 0,9–1,2 száza-

lékára becsülik a kenőpénzek nagyságát (*bribery*), ami 460–580 millió USD-nek felel meg. (Gorodnichenko – Sabirianova, Peter, 2007) A nem hatékony, gyenge államszervezetek esetén „top to bottom” korrupciós hálózatok alakulnak ki, s a szervezett bűnözés kapcsolódik hozzá. (Cheloukhine – King, 2007; Holmes, 2009) A korrupciós pénzek áramlása ugyancsak hat a nemzetgazdaságra. Mehet a fogyasztás, illetve külföldre áramolhat. Utóbbi esetben az országért felelős bürokrácia megcsapolja az ország erőforrásait idegen országok gazdasága javára. Ezzel nemcsak morális és a hatékonyságból eredő veszteségeket, de további nemzetgazdasági károkat is okoz.

VAN-E NEMI JELLEGE A KORRUPCIÓNAK?

A korrupció sajátos aspektusa, hogy van-e különbség a korrupcióra való hajlandóság (kenőpénz fizetése vagy elfogadása) és a nemi jelleg között. Kutatók statisztikai vizsgálatok alapján azt találták, hogy a nők kevésbé korrumpáltak, de nehéz a viselkedési különbségek okait azonosítani. Felvetik a szerzők: ha kulturális alapú a különbség, *fog-e változni a nők társadalmi szerepének változásával*, illetve a munka világában történő nagyobb részvétellel a *korrupcióra való hajlandóság*. Kriminológusok szerint a nők egyenlőségének növekedése a hivatali státuszokban kiegyenlíti a kriminológiai rátájukat is. (Swamy et al., 2001)

ÖNÉRDEKKÖVETÉS VERSUS NORMAKÖVETÉS?

Számos tanulmány hangsúlyozza, hogy az *emberek alapvetően normakövetők*, ugyanakkor a problémát az okozza, ha maga a korrump viselkedés válik normává. (Csermely et al., 2009)

Az új intézményi közgazdaságtan elméletei ugyanakkor az emberek *érdekkövető magatartá-*

sát hangsúlyozzák. A következő kérdéseket tesszük fel.

① Mely szervezeti forma a gazdasági folyamatok koordinációs problémáinak mely típusainál jár a viszonylag legkisebb költséggel és a legnagyobb hatékonysággal?

② Az intézmények kialakítására és változására milyen hatással vannak a cserekapcsolatok problémái, költségei és hatékonysága?

A kérdések megválaszolására az elmélet egy egyszerű, négytényezős modellt állít fel, amelynek tényezői: az intézmény, a cseretranszakció, a költség és a hatékonyság. (Menard, 2004) Ebben a megközelítésben az intézmény maga a korrupciós hálózat, a cseretranszakció tárgya a megszerezhető előny, a költsége a kenőpénz. A privát és a társadalmi hatékonyság azonban kettéválik. A privát hatékonyság a korrupció két szereplője: a hivatalnok és a vállalkozó részéről biztosított, hiszen a vállalkozó él a megszerzett joggal, ami gyakran tényleges szolgáltatási értéket meghaladó, közpénzből finanszírozott bevételt biztosít, amelynek jelentős része természetesen visszaáramlik a korrump hivatalnokhoz, aki a közpénz felett rendelkezik, ugyanakkor gyakran számára is extraprofit realizálására nyújt lehetőséget (mintegy kockázati felár). Ugyanakkor a társadalmi hatékonyság romlik, hiszen a korrupció költségét, mint externális hatást internalizálja (De Alessi, 1980) a vállalkozó – a korrump hivatalnok közreműködésével – áthárítva azt az adófizetőkre, ugyanakkor csökkenti az adófizetők által rendelkezésre bocsátott pénzből létrehozható közjavak, illetve közfogyasztások értékét. Más esetben, ha a közkiadás összege nem növelhető, a tranzakciós költségek forrása nem a profit lesz, hanem a bérek: a bürokraták a munkások jövedelmének egy részét kapják. (Evrensel, 2010)

Az új intézményi közgazdaságtan megközelítésében, az ügynökelmélet szerint a *korrumpált és a korrumpáló között megbízó-ügynök viszony* jön létre. Megfigyelhető, hogy ebben a sajátos megbízó-ügynök viszonyban, ahol a megbízó

célja a bürokrácia irányítására szolgáló intézményrendszer létrehozása, nem lehet hatékony a korrupció kiküszöbölésére tett intézkedés, és a korrupció költségei elérik a révükön megszerezhető hasznokat. (Del Monte – Papagni, 2007)

A KORRUPCIÓ ELLENI KÜZDELEM

A döntéshozatal átláthatósága, normalizálása

Csáki – Gelléri (2005) felveti, hogy megfelelő döntéstechnológiai megoldások alkalmazásával csökkenthető a korrupció, illetve annak hatása. Ehhez azonban a *döntéshozók minőségi szintjének emelése* szükséges, amely hosszú távon csökkenti a korrupciót. Véleményük szerint ez ugyan nem csökkenti a kenőpénz mennyiségét, de a korrupt viselkedés (negatív) hatását igen. A döntéstechnológiai megoldások eredményes alkalmazásának együttes feltétele:

- a jogszabályok megléte és azok betartásának megkövetelése;
- az azt támogató környezet átláthatósága,
- egyszerűsítés, ami nem vezethet az értékelési módszerek egyszerűsítéséhez, mert az műszakilag nem megfelelő eredményeket szül a közbeszerzési eljárás minősítését tekintve;
- a közbeszerzők szintjén minőségbiztosítás és döntési technológiák, módszerek alkalmazása;
- a közbeszerzés oktatása, testreszabott képzésekkel, közbeszerzési szakértők kiképzése.

A privatizáció szabályozása

A közép- és kelet-európai térség elmúlt két évtizedben lezajlott nagy gazdasági és társadalmi átalakulásában a *korrupció különösen erősen kapcsolódott a privatizáció kérdésköréhez*. A privatizáció céljai között megjelent a nemzeti tu-

lajdonosi réteg – sok esetben minden áron – történő kialakítása, az állami privatizációs bevételek – sokszor minden áron való – növelése is. Az előbbi esetben a hazai befektetők, az utóbbiban a külföldi befektetők előnyben részesítése volt tapasztalható.

Kutatások megállapították, hogy a privatizáció során az akvizíciós ár (hazai vevőnek történő értékesítéskor) magasabb, ha a kormányhivatalnok jobban korrupt, ami a magánszektor alacsonyabb jólétét eredményezi, mintha külföldieknek került volna értékesítésre az adott vagyontárgy. Sajátos következménye a folyamatnak, hogy a korruptabbá váló hivatalnokokat olcsóbban meg lehet venni. (Ez a szériában történő privatizáció esetén nagyobb eséllyel fordult elő.) Beigazolódott, hogy a *magas korrupciójú rendszerben a privatizáció kevésbé hatékony* és monopóliumok kialakulásához vezethet. (Bjorvatn – Søreide, 2005) Összehasonlító vizsgálatok szerint, ha kevésbé korruptak a hivatalnokok, a gazdaság hatékonyabb. (Ades – di Tella 1999; Djankov et al. 2002) Az is megállapítható, hogy a korrupció pozitívan korrelál a piaci koncentrációval. E piacszerkezeti tapasztalat felveti azt a kérdést, hogy a korrupció és az intézményi decentralizáció, döntési szintek növelése hogyan kapcsolódik egymáshoz.

A döntések decentralizálása

Sok szerző vallja azt az álláspontot, hogy a kormányzati *decentralizációnak vannak előnyei és hátrányai*, de ugyanakkor az előnyök túlsúlyban vannak. *Fisman – Gatti* (2002) erősen negatív korrelációt mutattak ki a decentralizáció és korrupció között, ami támogatja a decentralizáció híveit.

Ugyanakkor vannak kutatások, amelyek árnyalni kívánják ezt az álláspontot, s azt bizonyítják, hogy *nem minden körülmény között csökken a korrupció a decentralizációval*, sőt esetenként növelheti a korrupciót. *Fan et al.*,

(2009) 80 országra kiterjedő adatbázist elemezve azt a véleményt fogalmazták meg, hogy a korábbi kutatások – szubjektív korrupcióérzelési mutatókat alkalmazva – vitatható következtetésekre jutottak a politikai és fiskális decentralizációra vonatkozóan, mégpedig arra, hogy azok hogyan hatnak a kenőpénzek gyakoriságára. Kutatásuk szerint számos eltérő minta azonosítható. A nagyobb számú adminisztratív vagy kormányzati döntési hely esetén gyakoribb volt a kenőpénz és az költségesebb volt a cégek számára. Ez a statisztikai kapcsolat a fejlődő országokban volt a legerősebb. A nagyobb önkormányzati bürokráciát szintén gyakoribb és költségesebb kenőpénz jellemzi. Az alsóbb szintű kormányzati foglalkoztatás hatása a fejlettebb országokban volt erős, amit nem egyszerűen a bürokrácia és a korrupció kapcsolataként lehet magyarázni: erősebben centralizált kormányzati közfoglalkoztatás kisebb gyakoriságú megfigyelt kenőpénzzel társult mindenfajta tevékenységnél. Úgy vélik, hogy rossz ötlet az alsószintű helyi igazgatási egységek méretét csökkenteni (további döntési helyeket kialakítani), mert az gyakoribb és költségesebb kenőpénzzel jár a gazdasági élet szereplői számára. Kimutatták, hogy a magasabb központi kormányzati fizetések csökkentik a megfigyelt korrupciót, alsóbb szinteken ilyen kapcsolat nem mutatható ki, kivéve a vállalkezési engedélyek, kormányzati szerződések, közműszolgáltatások, vámügyintézés terén.

Lessmann – Markwardt (2010) megállapítják, hogy a *korrupció elleni kampányokban* (mint például a World Bank antikorrupciós és fejlesztési stratégiája) *főszerepe van a decentralizációnak*. Bár számos korábbi tanulmány azt bizonyította, hogy a decentralizáció hatásos eszköz a korrupció ellen, a szerzők nem tudtak erős hatást kimutatni a decentralizáció és a korrupció csökkenése között általánosságban. Ugyanakkor a bürokrácia hatékony monitoringja (szabad sajtó), a versenyfokozó decentralizáció pozitív hatással bír a korrupció csökkentésére. Ha *nem működik*

monitoring, a decentralizáció pozitív hatásával szemben túlsúlyba kerülnek a negatív hatások, mint (a korrupció számára) megduplázódott mozgástér, növelik a korrupciót. A kimutatott statisztikai kapcsolat erős. Az eredmény nem érzékeny a korrupció és decentralizáció mérési módszereire. Mindebből következik, hogy a decentralizáció lehetséges eszköz a korrupció csökkentésére, ha a bürokrácia monitoringja működik. Ha ez a feltétel nem teljesül, akkor az magasabb szintű korrupciót teremt.

A nyilvánosság szerepe a korrupció elleni küzdelemben

A szabad sajtó léte tehát alapvető feltétele a korrupció elleni hatékony küzdelemnek. A szólás- szabadság és a sajtószabadság általánosan fontos emberi jog és erős kontroll a kormányzati hibák ellen, a *független sajtó az egyik leghatékonyabb intézmény* a kormányhivatalnokok törvénytelen ségeinek felfedésére. Több kutatás is egyértelmű és erős negatív korrelációt mutatott ki a sajtószabadság és a korrupció között. (Freille et al., 2007; Brunetti – Weder, 2003) A közép-kelet-európai térség lakói számára reménykeltő, hogy a sajtó szabadságát vizsgáló nemzetközi szervezetek (például a Freedom House) a térség sajtóját napjainkban szabadnak minősíti.

Az eredményes küzdelem hatásai

A korrupció elleni küzdelem a fejlett gazdaságú országokban tehát fontos feladat, hiszen a korrupció révén megszerezhető társadalmi előnyt (az esetleges intézményi hatékonytalanság kiküszöbölését) sokszorosan meghaladják a társadalmi veszteségek.

Olaszország is jól példázza a korrupció elleni küzdelem szükségességét és az ilyen irányú cselekvés pozitív hatásait. A korábbi évtizedekben a politikai intézményrendszerben bekövet-

kezett változások növelték a korrupciót, s az kiterjedt a közigazgatás és igazságszolgáltatás azon szintjeire is, amelyekre korábban nem volt jellemző. A káros társadalmi hatások szemmel láthatóvá váltak. A korrupció kiterjedése gyengítette a lojalitás érzését a civil és a szervezett társadalom iránt, a korrupció légköre további korrupcióra ösztönzött amiatt a hit miatt, hogy a korrupció büntetésének kockázata alacsony. A végrehajtott *antikorrupciós kampány sikerességének* fő oka a politikai rezsimváltás. Az intézményi változások elengedhetetlen feltételei a sikeres korrupció elleni harcnak. (Del Monte – Papagni, 2007) Az antikorrupciós programok sikerének kulcsa, a legjobb korrupciómegelőzés nemcsak a teljes átláthatóság megteremtése, hanem sokkal fontosabb *a szabályok áthágására ösztönző környezeti hatások minimalizálása, a büntetés elkerülhetőségének csökkentésével.* (Lízal – Kocenda, 2001)

AZ ELEMEZÉSEK ADATFORRÁSAI ÉS MÓDSZERE

Értékeltek a közép-kelet-európai térség országainak, bennük az úgynevezett Visegrádi 4 (V4-) országok korrupcióészlelési szintjét, valamint a korrupció változását a Transparency International 2008. évi Corruption Perception Indexének és a World Bank Institute Governance Indicators közül a Control of corruption mutató 2002–2008. évek átlaga és ugyanez időszak alatti lineáris változás üteme (merdeksége) alapján.

A KORRUPCIÓ PÉNZÁRAMAI (A RÉSZTVEVŐK NYERESÉGE ÉS VESZTESÉGEI)

A szakirodalmi források és a tapasztalati észlelések alapján felírtuk a korrupció érintettjeinek (a korrumpált bürokrata, a korrumpáló és a társadalom) korrupcióval kapcsolatos pénzáramait.

[(1)–(3) összefüggések]

A bürokrata pénzárama

$$R_B = B(r,s) - F_B(r) \quad (1)$$

A korrumpáló pénzárama

$$R_C = -B(r,s) + (1-\alpha) \times \Delta P(c) - F_C(r) \quad (2)$$

Az adófizetők pénzárama

$$R_T = I_C - B(r,s) + \alpha \times \Delta P(r) - J(r) + \varphi_B \times F_B(r) + \varphi_C \times F_C(r) \quad (3)$$

ahol:

R = a korrupció résztvevőinek eredménye (indexjelölés: B = bürokrata; C = korrumpáló; T = adófizető);

I_C = a rendszer hatékonyságából származó veszteségek csökkenése a korrupció következtében;

$B(r,s)$ = a kenőpénz összege, amely függ a korrupció felfedezésének kockázatától (r), valamint a korrupció elterjedtségétől (s);

$\Delta P(c)$ = a korrupció hatására bekövetkezett profitváltozás, ami lehet extraprofit, de lehet veszteség is;

α = profitadó kulcsa; ha $\Delta P(c) > 0$; akkor $\alpha > 0$, ha $\Delta P(c) \leq 0$; akkor $\alpha = 0$; $F_B(r)$ = a bürokrata várható vesztesége lebukás esetén;

$F_C(r)$ = a korrumpáló várható vesztesége lebukás esetén;

$J(r)$ = a korrupció felderítés és az igazságszolgáltatás költségei; φ_B és φ_C = a korrupciós büntetések megtérülésének hatásfoka, $\varphi \leq 1$.

Megállapítható, hogy a bürokratának mindaddig megéri kockáztatni, amíg a várható veszteségei (legyen az a kiszabott büntetés, illetve a megváltozó egzisztenciája révén elszenvedett veszteségek) kisebbek, mint a kenőpénzek, illetve a korrupcióval biztosított előjogok révén elérhető haszon.

A kenőpénzt adó vállalkozó számára mindaddig pozitív haszonnal zárul az ügylet, amíg a korrupció révén megszerezhető többletjövedelem

megaladja a kenőpénzt, illetve a lebukásból származó, kockázattal súlyozott várható veszteséget, büntetést. Ha a korrupciós verseny nagy a korrumpálónak a fennmaradás biztosítása a célja, akkor előfordulhat, hogy negatív egyenleg esetén is elköveti a korrupciót, hiszen ekkor a veszteségminimalizálás a célja.

A társadalom számára a legtöbb esetben negatív egyenlegű a pénzáram. A nagyon kivételes esetektől eltekintve (lásd Grúzia korábbiakban említett példáját, azaz a nagyon gyengén funkcionáló államszervezet esetét) a korrupció feltárására és leküzdésére fordított összegek jelentősen meghaladják a korrupció révén megszerezhető előnyöket.

A KÖZÉP-KELET-EURÓPAI ORSZÁGOK KORRUPCIÓS FERTŐZÖTTSÉGÉNEK POZÍCIONÁLÁSA

A következőkben a közép-kelet-európai térség korrupciós fertőzöttségét értékeljük. Elfogadva a Transparency International Corruption Perception Indexét (CPI) ért bírálatokat – nem lévén ennél jobb, széles körben rendelkezésre álló mutató –, ez alapján összehasonlítjuk a tér-

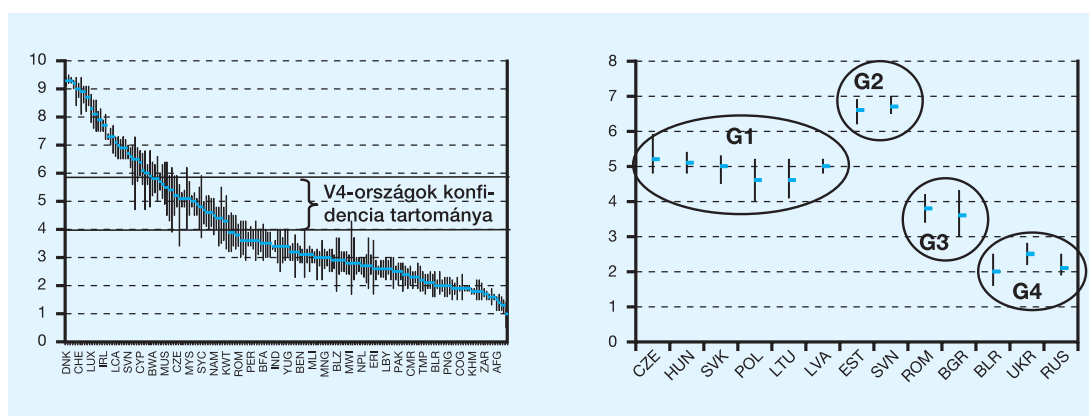
ség országait. A V4-országokat alapul véve felrajzoltuk az összes jelentett ország CPI-értékét, illetve a szervezet által megadott megbízhatósági (*konfidencia*-) tartományt. A konfidenciatartományok alapján megállapítható, hogy a V4-országokban a korrupció észlelése szignifikánsan nem különbözik, azonos csoportot alkotnak (G1 csoport az 1. ábra jobb oldalán). Az 1. ábra bal oldalán lemérhető, hogy a csoport országait a korrupcióval közepesen fertőzött országok közé sorolták a minősítők. Ugyanakkor megállapítható az is, hogy a G2 csoport (Észtország és Szlovénia) szignifikánsan tisztábbnak ítélt, míg a G4 csoport (Fehéroroszország, Ukrajna és Oroszország) szignifikánsabban korrumpált. A G3 csoport átmenetet képez a G1 és G4 csoport között.

Ha az összes megfigyelt országot hasonlítjuk össze a V4-országok korrupciós szintjével, akkor a következő csoportokat különíthetjük el az európai országok között.

► *Szignifikánsan alacsonyabb korrupciójú európai országok:* Dánia, Svédország, Finnország, Svájc, Izland, Hollandia, Luxemburg, Ausztria, Hong Kong, Németország, Norvégia, Írország, Egyesült Királyság, Belgium, Franciaország, Szlovénia, Észtország.

1. ábra

A CORRUPTION PERCEPTION INDEX ALAKULÁSA ÉS A KELET-KÖZÉP-EURÓPAI ORSZÁGOK KORRUPCIÓÉSZLELÉSE



Forrás: Transparency International. Corruption Perception Index, 2008 alapján saját szerkesztés

• *Közepesen korrupt, a V4-országoktól szignifikánsan nem különböző korrupciójú európai országok:* Bulgária, Horvátország, Ciprus, Csehország, Grúzia, Görögország, Magyarország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Macedónia, Málta, Montenegró, Lengyelország, Portugália, Románia, Szerbia, Szlovákia, Spanyolország, Törökország.

• *Szignifikánsan magasabb korrupciójú európai országok:* Albánia, Örményország, Azerbajdzsán, Fehéroroszország, Bosznia-Hercegovina, Moldova, Oroszország, Ukrajna.

- relatív jó korrupciós helyzet, javuló tendenciával [Észtország (EST), Lettország (LVA), Szlovákia (SVK), Szlovénia (SVN)];
- relatív jó korrupciós helyzet, romló tendenciával [Csehország (CZE), Magyarország (HUN), Litvánia (LTU), Lengyelország (POL)];
- relatív rossz korrupciós helyzet, javuló tendenciával [Fehéroroszország (BLR), Románia (ROM), Ukrajna (UKR)];
- relatív rossz korrupciós helyzet, romló tendenciával [Oroszország (RUS)];
- közepes korrupciós helyzet, romló tendenciával [Bulgária (BGR)].

A V4-országok számára (Szlovákia kivételével) intő jel a romló tendencia, felhívja a figyelmet az intézményes korrupció elleni küzdelem fontosságára.

AZ ÉSZLELT KORRUPCIÓ VÁLTOZÁSTENDENCIÁI A KÖZÉP-KELET-EURÓPAI TÉRSÉGBEN

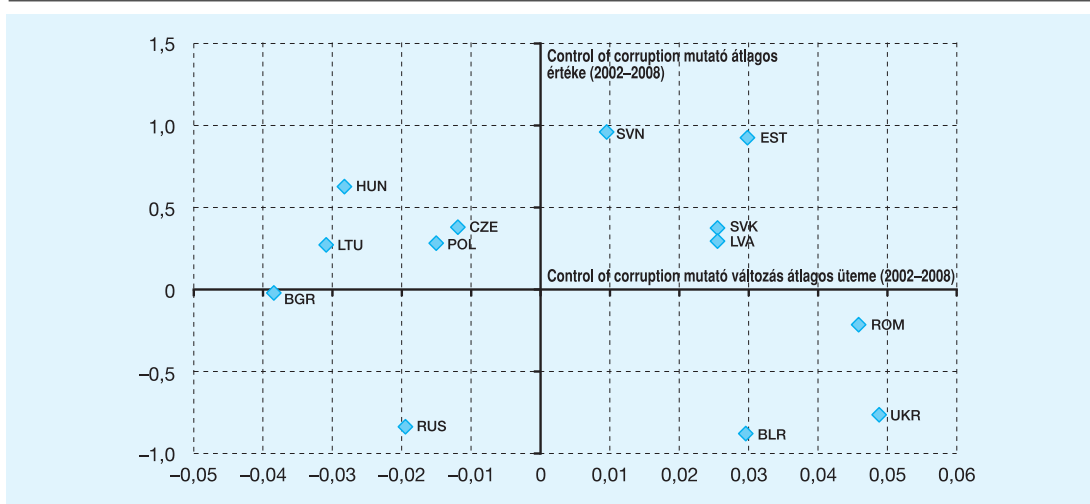
A következőkben a korrupció mértékének változását mutatjuk meg a térség országaiban. (Lásd 2. ábra) A WBI Control of corruption mutatójának hét éves átlaga és a változás tendenciájának (+ = javuló helyzet; - = romló helyzet), valamint a változás ütemének alapján az országokat négy plusz egy csoportba oszthattuk:

A KORRUPCIÓ ELLENI HARC FELADATAI MAGYARORSZÁGON

A korrupció elleni harc összetett feladat, még egy ilyen, a korrupcióval közepesen fertőzött országban is. Az elméleti modellből kiolvasha-

2. ábra

A KELET-KÖZÉP-EURÓPAI ORSZÁGOK KORRUPCIÓS HELYZETÉNEK VÁLTOZÁSA A CONTROL OF CORRUPTION MUTATÓ ÁTLAGOS ÉRTÉKE ÉS A VÁLTOZÁS ÁTLAGOS ÜTEME FÜGGVÉNYÉBEN (2002–2008)



Forrás: World Bank Institute, 2010 alapján saját szerkesztés

tó, hogy az olyan közepesen fejlett országok számára, mint amilyenek a V4-országok is, a társadalmi költségek meghaladják a korrupció eredményezte – egyébként is nehezen számszerűsíthető – társadalmi hasznot. A folyamat sikerének fontos része a *korrupciós kockázatok feltérképezése*.

Magyarországon az Állami Számvevőszék dolgozott ki egy javaslatot, amely az integritás-alapú megközelítést alkalmazta. (Báger et al., 2008) Az integritás szó a latin *in-tangere* kifejezésből ered, amelynek jelentése: érintetlen. Más szóval a kifejezés olyasvalakit vagy valamit jelöl, aki vagy ami romlatlan, sértetlen, feddhetetlen, továbbá az erényre, megvesztegethetetlenségre, a tisztaság állapotára is utal. Az integritást az egyes személyek és szervezetek teljesítményének értékelésére használják. Számos hasonlóság azonosítható egy másik javaslatban, amelyet egy, a „Bölcsök Tanácsa” névre hallgató tudóscsoport fogalmazott meg. (Csermely et al., 2009)

A két javaslatot egybevetve, azokkal egyetértve a lényegüket összegezzük. A közigazgatási rendszer működése tekintetében a következők teljesülése szükséges a korrupció elleni küzdelem sikeréhez:

- a legfelsőbb szintű elkötelezettség a korrupció elleni valós küzdelemre, ehhez az intézményrendszer átalakítására, a korrupció felderítésében érintett szervezetek hatékonyságának növelésére;
- a korrupció elleni nemzeti program elkészítése és elindítása;
- a korrupcióval fertőzött területek jogszabályainak átgondolása, módosítása (pártfinanszírozási, választási, közbeszerzési, támogatási stb.);
- a nyilvánosság szerepének, az átláthatóságnak a növelése: az integritással kapcsolatos információk és kutatási eredmények nyilvános elérhetőségének biztosítása, nyilvános korrupciós kockázatokat megjelenítő térképek létrehozása;

- a hazai (külső és belső) ellenőrzési gyakorlat és közigazgatási kultúra integritás-szemponturnak fejlesztése;
- a közszektor átláthatóságának és közbizalom javulásának elősegítése;
- a közbeszerzések, a támogatási pályázatok, valamint azok monitoringrendszerének fejlesztése;
- a közigazgatási kultúraváltásra való ösztönzés;
- a nyilvánosság (benne a sajtó) és a civil szféra részvételének ösztönzése;
- az egészségügyön belüli korrupció csökkentését szolgáló program indítása;
- az állami intézmények belső ellenőrzése hatékonyságának fejlesztése, bevonása a korrupció elleni harcba.

A felsorolt javaslatokat nemzeti keretekben fogalmazták meg, ugyanakkor látni kell, hogy a korrupció határokon átívelő jelenséggé vált. Egyre gyakrabban szembesülnek országok, hogy más országok – sokszor multinacionálissá vált – cégei korrumpálnak egyidejűleg több országot érintően befolyásos hivatalnokokat. (Csak a térség országait érintő ügyekben a SAAB Grippen vadászgépek eladásával vagy a Daimler kormányzati gépkocsik eladásával kapcsolatos ügyeket említjük.) Mindez felveti, hogy szükséges, de nem elégséges a korrupció elleni küzdelemben a megfelelő nemzeti stratégia megalkotása és következetes végrehajtása. Szükséges továbbá a sikerhez az azonos kultúrkörbe tartozó, azonos gazdasági-társadalmi rendszerben működő országok korrupciós stratégiáinak összehangolása, egyes területeken való együttműködése ahhoz, hogy a nemzeti célok is megvalósíthatók legyenek.

ÖSSZEGZÉS

A korrupció mély tradíciókban gyökerező, sok évezredes hagyománnyal rendelkező gazdasági-társadalmi jelenség. Egyfajta értelemben az em-

beri kultúra része. A korrupció – kevés kivételtől eltekintve – a társadalom összessége számára káros, még ha egyes individuumok nyerne is rajta.

A társadalmi-gazdasági fejlődés és korrupció fordított kapcsolatban vannak általában. A komplex társadalmi átmenet a szegény, hagyományokon nyugvó országból az egészséges liberális demokráciában együtt jár a korrupció drasztikus (drámai mértékű) csökkenésével is. A korrupciós átmenet pontosan nem allokálható az átmenetútvonalon, de egy átmenettrendet követ az alacsonyabb korrupció felé. Az átmenet kultúrafüggő, azonos kulturális bázison hasonló az átmenet. A *kultúra inferior magyarázó tényezője a korrupciónak*. Ingadozás figyelhető meg az átmenettrend körül. A gazdasági átmenettel gyakran együtt járó infláció növekedése rövid távon (5–10 év) növeli a korrupciót és interakcióba lép a kultúrával. Az agyonszabályozott – alacsony gazdasági szabadságú – országok a magasabb korrupcióhoz tendálnak. A levonható

politikai következtetés: az *átmenet gyorsítása segít gyógyítani a korrupció betegségét*. (Paldam, 2002)

A korrupció elleni küzdelem mindezek miatt fontos feladat, amelynek szervezője a kormányzat lehet, de ugyanakkor nagyfokú elkötelezettségre van szükség annak eredményes megvalósítására. Szükség van továbbá a szektorközi együttműködésre a kormányzati, a gazdasági és a civil szféra között. A kormányzat a *kontrollmechanizmusok fejlesztésével, a feltárás hatékonyságának javításával és az igazságszolgáltatáson keresztül a büntetlenség valószínűségének csökkentésével a normakövető magatartásra ösztönzéssel* (egyidejűleg a korrupció mint norma megszüntetésével) járulhat hozzá az együttműködéshez. A gazdasági szféra a versenysemlegesség preferálásával, a *tisztességes verseny* (piaci magatartás) *normává emelésével*, míg a civil szféra – benne a szabad sajtó *a nyilvánosság igénylésével* és a nyilvánosságból eredő kontroll lehetőséggel élve – vehet részt a korrupció csökkentésében.

IRODALOM

- ADES, A. – DI TELLA, R. (1999): *Rents, competition and corruption*, American Economic Review 89, pp. 982–993
- AIDT, T. – DUTTA, J. – SENA, V. (2008): *Governance regimes, corruption and growth: Theory and evidence*, Journal of Comparative Economics. 36, pp. 195–220
- BÁGER G. (SZERK.) – PULAY GY. – KORBULY A. (2008): *Korrupciós kockázatok feltérképezése a magyar közsférában*, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest, 64. oldal
- BJORVATN, K. – SØREIDE, T. (2005): *Corruption and privatization*. European Journal of Political Economy. 21. pp. 903–914
- BLACKBURN, K. – BOSE, N. – HAQUE M. E. (2006): *The incidence and persistence of corruption in economic development*. Journal of Economic Dynamics & Control. 30. pp. 2447–2467
- BLACKBURN, K. – FORGUES-PUCCIO, G. F. (2009): *Why is corruption less harmful in some countries than in others*. Journal of Economic Behavior & Organization. 72. pp. 797–810
- BOSE, N. – CAPASSO, S. – PANINI MURSHID, A. (2007): *Threshold effect of corruption: Theory and evidence*. World Development. 36 (7). pp. 1173–1191
- BRUNETTI, A. – WEDER, B. (2003): *A free press is bad news for corruption*. Journal of Public Economics. 87. pp. 1801–1824
- CHELOUKHINE, S. – KING, J. (2007): *Corruption networks as a sphere of investment activities in modern Russia*. Communist and Post-Communist Studies. 40. pp. 107–122
- CLARKE, G. R. G. – XU, L. C. (2004): *Privatization, competition, and corruption: how characteristics of bribe takers and payers affect bribes to utilities*. Journal of Public Economics. 88. pp. 2067–2097

- CSÁKI, CS. – GELLÉRI, P. (2005): Condition and benefits of applying decision technological solutions as a tool to curb corruption within the procurement process: The case of Hungary. *Journal of Purchasing and Supply Management*. 11. pp. 252–259
- CSERMELY P. – FODOR I. – EVA J. – LÁMFALUSSY S. (2009): A korrupció ellen. In: Szárny és teher. Ajánlás a nevelés-oktatás rendszerének újjáépítésére és a korrupció megfékezésére. Bölcsék Tanácsa Alapítvány. Budapest. pp. 16–19., 127–215
- DE ALESSI, L. (1980): The economics of property rights: A review of the evidence. *Research in Law and Economics*. 2 (1). pp. 1–47
- DEL MONTE, A. – PAPAGNI, E. (2007): The determinants of corruption in Italy: Regional panel data analysis. *European Journal of Political Economy*. 23. pp. 379–396
- DJANKOV, S. – LA PORTA, R. – LOPEZ DE SILANES, F. – SHLEIFER, A. (2002): The regulation of entry. *Quarterly Journal of Economics*. 117. pp. 1–37
- DREHER, A. – KOTSOGIANNIS, C. – MCCORRISTON, S. (2007): Corruption around the world: Evidence from a structural model. *Journal of Comparative Economics*. 35. pp. 443–466
- EVRENSSEL, A. Y. (2010): Corruption, growth, and growth volatility. *International Review of Economics and Finance*. 19. pp. 501–514
- FAN, C. S. – LIN, C. – TREISMAN, D. (2009): Political decentralization and corruption: Evidence from around the world. *Journal of Public Economics*. 93. pp. 14–34
- FAN, C. S. (2006): Kleptocracy and corruption. *Journal of Comparative Economics*. 34. pp. 57–74
- FISMAN, R. – GATTI, R. (2002): Decentralization and corruption: evidence across countries. *Journal of Public Economics*. 83. pp. 325–345
- FREILLE, S. – HAQUE, M. E. – KNELLER, R. (2007): A contribution to the empirics of press freedom and corruption. *European Journal of Political Economy*. 23. pp. 838–862
- GORODNICHENKO, Y. – SABIRIANOVA PETER, K. (2007): Public sector pay and corruption: Measuring bribery from micro data. *Journal of Public Economics*. 91. pp. 963–991
- GUPTA, S. – DE MELLO, L. – SHARAN, R. (2001): Corruption and privatization. *European Journal of Political Economy*. 17. pp. 749–777
- HERZFELD, T. – WEISS, C. (2003): Corruption and legal (in)effectiveness: an empirical investigation. *European Journal of Political Economy*. 19. pp. 621–632
- HOLMES, L. (2009): Crime, organized crime and corruption in post-communist Europe and the CIS. *Communist and Post-Communist Studies*. 42. pp. 265–287
- KAUFMANN, D. – KRAAY, A. – MASTRUZZI, M. (2008): Governance Matters VII: Governance Indicators for 1996–2007. *World Bank Policy Research Working Paper 4654*. p. 105
- LAMBSDORFF, J. G. (1999): Corruption in empirical research – A review. *Working paper. Transparency International*. 1999
- LESSMANN, C. – MARKWARDT, G. (2010): One size fits all? Decentralization, corruption, and the monitoring of bureaucrats. *World Development*. 38 (4). pp. 631–646
- LEVY, D. (2007): Price adjustment under the table: Evidence on efficiency-enhancing corruption. *European Journal of Political Economy*. 23. pp. 423–447
- LÍZAL, L. – KOCENDA, E. (2001): State of corruption in transition: case of the Czech Republic. *Emerging Markets Review*. 2. pp. 137–159
- MENARD, C. (2004): A new institutional approach to organization. In: Menard, C. – Shirley, N (szerk.): *Handbook of new institutional economics*. Kluwer: Boston-Dordrecht. pp. 281–318 Méndez, F. – Sepúlveda, F. (2006): Corruption, growth and political regimes: Cross country evidence. *European Journal of Political Economy*. 22. pp. 82–98
- MÉON, P-G. – WEILL, L. (2010): Is corruption an efficient grease? *World Development*. 38 (3). pp. 244–259
- MISHRA, A. (2005): Persistence of corruption: Some theoretical perspectives. *World Development*. 34 (2). pp. 349–358
- OLKEN, B. A. (2009): Corruption perceptions vs. corruption reality. *Journal of Public Economics*. 93. pp.

950–964

OSIPIAN, A. L. (2009): Corruption hierarchies in higher education in the former Soviet Bloc. *International Journal of Educational Development*. 29. pp. 321–330

PALDAM, M. (2002): The cross-country pattern of corruption: economics, culture and seesaw dynamics. *European Journal of Political Economy*. 18. pp. 215–240

REINIKKA, R. – SVENSSON, J. (2005): Using micro-surveys to measure and explain corruption. *World Development*. 34 (2). pp. 359–370

ROCK, M. T. – BONNETT, H. (2004): The comparative politics of corruption: accounting for the East Asian paradox in empirical studies of corruption, growth and investment. *World Development*. 32. (6) pp. 999–1017

SELIGSON, M. A. (2005): The measurement and impact of corruption victimization: Survey evidence from Latin America. *World Development*. 34 (2). pp. 381–404

SWAMY, A. – KNACK, S. – LEE, Y. – AZFAR, O. (2001): Gender and corruption. *Journal of Development Economics*. 64. pp. 25–55

Bribe payers index 2008 (2008). Transparency International. Berlin. p. 22

Global corruption barometer 2009 (2009). Transparency International. Berlin. p. 38

Global corruption report 2009. Corruption and the private sector (2009). Transparency International. Cambridge University Press. p. 493

Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2007. (2007). Transparency International. Berlin. p. 25

World Bank Institute (2010): Governance matters 2009. Worldwide Governance Indicators, 1996–2008. Online: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.