

ÉSZLELT ETIKAI KOCKÁZATOK A MAGYAR KÖZBESZERZÉSBN (2009–2021)

Tátrai Tünde – Juhász Péter¹

ABSZTRAKT

A közbeszerzési piaci szereplők magatartása, a szabályok követése során tanúsított rugalmassága és jogszerűtlen viselkedése olyan kutatási kérdés, amelynek a vizsgálatát nem lehet csak és kizárólag korrupciókutatási keretrendszerben folytatni. Cikkünk célja, hogy bemutassuk, hogyan változott a piaci szereplők etikátlan magatartással kapcsolatos érzékelése 13 esztendő alatt. Az összefüggések, amelyeket feltárunk, segítenek abban, hogy a közbeszerzési piacot ne egységesen hibáztassuk a közpénzköltés során tapasztalható korrupciós ügyekért. Tanulmányunk öt 2009 és 2021 között készült kérdőíves kutatás eredményeit összegzi. A közbeszerzési piaci szereplői szerint a teljes vizsgált időszakban a visszaélések komoly problémát okoztak a hazai közbeszerzésben. Az ilyen visszaélésekre az ajánlattevők az átlagnál is jobban panaszkodtak. A piaci szereplők szerint a szabályozás közepesen teljesít a versenykorlátozó viselkedési minták megfékezésében, miközben a piaci szereplők egymás és a maguk etikai szintjét sem ítélték közepesenél jobbra, ráadásul ez a szint mindvégig stagnált. Kizárólag az ajánlatkérők éreztek némi általános fejlődést, de ők is csak 2021-ben. Korrupció szempontjából a legveszélyeztetettebb területek általános piaci egyetértés alapján az építési beruházások és szolgáltatásbeszerzések, valamint a nagy értékű beszerzések voltak. 2021-ben legalább 2018-hoz képes javulást érzékeltek a szereplők. Korrupciós szempontból leginkább az eljárás előkészítését, a bírálati szakaszt és a teljesítést érezték kockázatosnak a válaszadók. Panelregresszióink arra utalnak, hogy a piaci szereplők észlelt általános etika szintje a vizsgált időszak során stagnál, miközben a korrupció szintje fordított U alakú görbét mutatva, 2018-ban tetőzött, 2021-ben pedig a 2011-es és a 2009-es szint közé esett. A kis mértékű javulás üzenete egyértelmű: a digitalizáció nyomán a kommunikáció követhetősége,

1 *Tátrai Tünde* egyetemi tanár, Budapesti Corvinus Egyetem, levelező szerző. E-mail: tunde.tatrai@uni-corvinus.hu.

Juhász Péter egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem. E-mail: peter.juhasz@uni-corvinus.hu.

az egyes piaci szereplők számára ellenőrizhető folyamat pozitív üzenetet hordoz, azaz az etikalitás érzetét a transzparencia és a számonkérhetőség nagy mértékben befolyásolja.

JEL-kód: H57

Kulcsszavak: közbeszerzés, átláthatóság, etikai kockázat

1. BEVEZETŐ

A magyar közbeszerzési piac a hazai GDP több mint 10 százalékának elköltéséért felel. Az értéket a rendelkezésre álló adatok alapján csak becsléssel lehet megállapítani, így európai viszonylatban az Egységes Piaci Eredménytábla (2022) adatai alapján kijelenthető, hogy a nagyobb értékű (uniós értékhatárt elérő értékű) közbeszerzések 2019–2022 között 8–14%/GDP között mozogtak, amelyet növel a hazai értékhatárt elérő értékű közbeszerzések értéke.² A magyar közbeszerzési piac nagysága a litván, görög, román, horvát, francia, lengyel közbeszerzési piaci nagyságához hasonló az európai tenderek vonatkozásában, de ez a jövőben várhatóan kiegészül a kisebb értékű tenderek értékével, így a piac nagyságáról is teljesebb képet kaphatunk. A hazai szabályozás összhangban van az Európai Közbeszerzési Irányelvekkel (23/2014/EU, 24/2014/EU, 25/2014/EU). Az angol nyelven elérhető közép-európai közbeszerzés-kutatások jellemzően adatelemzés-közpon-túak, fókuszukban a verseny, hatékonyság, kis- és középvállalkozások szerepe és a korrupció áll. (Bauhr et al., 2020; Džupka et al., 2020; Nemeč et al., 2021; Plaček et al., 2019; Plaček et al., 2020).

Hazánkban a régióhoz hasonlóan kevés olyan kutatás van, amely a közbeszerzési piac szereplőinek viselkedését, etikátlan magatartáshoz való viszonyát vizsgálja (például Tátrai, 2018). Az egyén véleménye, bár percepcionális, de kifejezetten a közbeszerzési piaci szereplők hozzáállását vizsgálva hasznos hozzáadott értéket képes nyújtani. Vizsgálatunk tehát nem korrupciókutatás keretében készült, hanem egy részletes közbeszerzési piaci sajátosságokkal kapcsolatos kérdőív számos, a korrupcióhoz, tisztességtelen piaci versenyhez, etikátlan ajánlatkérői és ajánlattevői viselkedésformához kapcsolódó kérdése alapján méri fel a válaszadók véleményét. A kutatás politikai céloktól mentes, csak és kizárólag a megkérdezett válaszadók érzetére alapoz, amelynek során az etikátlan magatartásformákat

2 A teljes piac nagyságát a Közbeszerzési Hatóság minden évben ismerteti riportjában, de az adat-eltérés túl nagy mértékű az Egységes Piaci Eredménytáblához képest, valamint a módszertan nem ismert, így az eredménytábla adataira hivatkozunk.

kapcsoljuk a verseny biztosításához, a közbeszerzés hatékonyságához, eredményességéhez.

Kiindulópontunk, hogy a magyar közbeszerzési piaci szereplők érzetét csak hosszú távú, többszöri adatfelvétellel lehet vizsgálni. Önmagában az a tény, hogy egy piaci szegmenst a szereplők jellemzően etikátlannak tartanak, még nem jelenti azt, hogy annak minden szereplője érintett a visszaélésekben. Hasonlóképpen, amennyiben egy adott szektorban gyakoriak a kartellbírságok, még nem vonható le az a következtetés, hogy minden piaci szereplő része az összeesküvésnek. Kutatásunk nem a visszaélések institutionális vagy individuális jellegére fókuszál, azaz nem vizsgálja az etikátlan magatartásformák eredőjét, hanem azok szereplőtől szeretne képet kapni arról, hogy ők hogyan élik meg a mindennapokat munkájuk során, mi az, amit tapasztalnak. A kutatás nem képes függetleníteni a megkérdezetteket attól, amit hallanak, vagy amilyen véleményt általában megfogalmaznak a közbeszerzési tevékenységről. A szakma reputációját nagy mértékben befolyásolja az egyes piaci szereplők megítélése tevékenységükről. Ezért fontos, hogy esetünkben közvetlenül a közbeszerzést végzőket kérdezzük meg.

A kérdőívet annak ismeretében állítottuk össze, hogy tudtuk, csak olyan szakemberek tudják kitölteni, akik ismerik a terminológiát, amely egyben feltételezi, hogy valós tapasztalatokkal rendelkeznek a közbeszerzés működéséről. A válasszok elemzésével kapcsolatos várakozásunk szerint az észlelt etikai kockázatok nem függetlenek a szabályozási környezet változásától és a közbeszerzési piac teljes digitalizációjától, amelyet kötelező volt bevezetni 2018-ban az Európai Unióban. A piac tevékenységének változása és a szereplők feladatának a megváltozása olyan következmény, amellyel ez idáig először akkor kellett szembesülniük a magyar közbeszerzőknek, amikor az Európai Unióhoz történő csatlakozás 2004-ben ezt szükségsszerűvé tette. A piacot ennek megfelelően sokszerűen érte a változás, mely ellehetetlenített olyan etikátlan magatartásformákat, amelyek korábban széles körben elterjedtek voltak. A közbeszerzési piaci szereplők tevékenységének megítélése ennek megfelelően nem feltétlenül azonos a teljes magyar gazdaság működésével, etikai problémáinak változásával. Cikkünkben kizárólag a közbeszerzési piacra koncentrálnunk, pontosan azért, hogy lássuk, milyen esetleges javítási lehetőségei vannak egy piaci modernizációnak a szereplők hozzáállása, megítélése vonatkozásában.

Szaccikkünkben először rövid szakirodalmi összefoglalót közlünk. Ebben olyan, a közbeszerzésben alkalmazott korrupciós indikátorokat mutatunk be, amelyek alapján egyértelművé válik, mennyiben képesek ezek az indikátorok felmérni egy-egy piac fertőzöttségét. Ezt követően a módszertani összefoglaló után a kutatás legfontosabb eredményeit ismertetjük, majd összefoglaljuk következtetéseinket.

2. SZAKIRODALMI ÖSSZEFOGLALÓ

A közbeszerzési szereplők viselkedését, etikai hozzáállását és annak mérését leginkább a korrupcióval kapcsolatos szakirodalomból ismerhetjük meg. Ennek előfutára, Rose-Ackerman (1975) azonosította először a piaci szerkezet és piaci sajátosságok, valamint a visszaélések kapcsolatát ezen a területen, tehát egy még alig ötvenéves kutatási területről beszélünk. Annak ellenére, hogy célunk sokrétűbb, szükséges ismertetnünk a korrupció mérésére fejlesztett legfontosabb módszereket. Az egyes módszereket más-más célból alakították ki, más-más előnyökkel és hátrányokkal járnak, amelyekre a következőkben utalunk.

A leggyakrabban használt indexek a Világbank Korrupciókontroll Indexe (WB CCI) és a Transparency International Korrupcióérzékelési Indexe (TI CPI), amelyek a világ összes országára elérhetőek. Kaufmann et al. (2010) cikkében a WB CCI módszertanát leírva úgy határozza meg, hogy ez a mutató is több száz változóra épül, amelyek 31 különböző adatforrásból származnak, és a felmérésben világszerte részt vesznek nem önkormányzati szereplők, kormányzati szervezetek, kereskedelmi üzleti szereplők és a közsféra alkalmazottai is. Mivel a TI CPI-t az alábbiakban ismertetett módon szélesebb körben használják a közbeszerzésekben, és jellemzően a közbeszerzési szakirodalom gyakrabban hivatkozza, ezért a TI CPI példáján keresztül vonjuk le a korrupcióészlelési indexekre vonatkozó következtetéseinket.

A TI CPI (2022) 13 adatforrásra támaszkodik, amelyek szakértők és vállalatvezetők értékelését rögzítik a közsféra számos korrump magatartásával kapcsolatban, ideértve a megvesztegetést, a közpénzek magáncélú felhasználását. A TI CPI-t számos kutató értékelt. Ezek közül Hessami (2014) kifejezetten szubjektív mutatónak tekinti. Andersson (2017) szintén kritizálta a TI CPI-t, miszerint egyetlen számot megadva, egy országra vonatkozóan nem veszi figyelembe azt a sajátos kontextust, amelyben a korrupció előfordul. Valójában jogos a kritika, ugyanakkor az indexek sajátossága, hogy leegyszerűsítésekkel élnek annak érdekében, hogy az egyes országteljesítmények vagy régiós teljesítmények könnyebben összehasonlíthatók legyenek. Nem véletlen, hogy gyakrabban alkalmazzuk az egyes országok sorrendben elfoglalt helyét, és figyeljük annak változását az évek során, mintsem a TI CPI által adott pontszámok változását elemeznénk a közbeszerzésben. Az egyes országok egymáshoz képesti pozíciója azonos kontinensen különösen fontos saját megítélésük szempontjából, ezért az index számszerűsített értékét ebben a vonatkozásban másként veszik figyelembe a piacon.

A TI a CPI-nél konkrétabb mutatót igyekezett kidolgozni, amelyet Globális Korrupciós Barométernek (TI GCB, 2021) nevezett el, és 2021-ben kifejezetten az EU-országok vonatkozásában kérdezett le, egyelőre csak egy alkalommal. Ez egyben azt is mutatja, hogy a TI, más nemzetközi szervezetekhez hasonlóan, teszteli saját

új indikátorait, és körültekintően vezeti be azokat, mivel fejlesztésük, lekérdezésük, elemzésük komoly erőforrásokat emészt fel. A felmérés interjúkon alapult, és a polgárok korrupcióval kapcsolatos nézeteire és tapasztalataira összpontosított. Ebben az esetben külön kérdést tettek fel a kormányzati korrupcióra vonatkozóan, így a válaszadókat nem csak a korrupció általános megítéléséről kérdezték. Az utca embere számára is könnyen érthető kérdéseket fogalmaztak meg az üzleti és a politikai, valamint a köz- és a magánszektor közötti szoros kapcsolatokkal kapcsolatban.

Az eredmény azt mutatja, hogy az EU-ban a többség (52 százalék) kételkedik abban, hogy a kormányzati megrendelések odaítélése versenyszerűen történik, ami rendkívül magas arány. Úgy gondolják, hogy országukban az áruk és szolgáltatások beszerzése gyakran kenőpénzek vagy személyes kapcsolatok felhasználásával dől el. Ez a szóhasználat vélhetően az egyértelmű kérdésfeltétel miatt került a felmérésbe, hogy a megkérdezett utca embere biztosan értse (TI GCB, 2021:28). A tanulmány valójában a személyes elemet hangsúlyozza, és nem tér ki arra, hogy ez mennyiben ered magából a rendszerből, és mindenekelőtt abból, hogy ki a korrupció kezdeményezője. A megtorlástól való félelem érzékelteti a probléma mértékét, amelytől a válaszadók 45 százaléka tart, amennyiben bejelentést tenne a visszaélésekről. Ebben a vonatkozásban különösen nagy jelentősége van a (belső forrásból szivárogtatott) whistleblower-információk szabályozásának és a legjobb gyakorlatok kialakításának, hiszen az eredmények alapján a kapott adat a korrupció institutionális jellegére utal.

Az elmúlt években több más kísérlet is történt a korrupció számszerűsítésére, bár ezek a módszerek nem annyira robusztusak és nehezen ellenőrizhetők. Például az Európai Parlament „A korrupció elleni küzdelem az Európai Unióban” című jelentése szerint a korrupciós kockázat becsült összköltsége a 27 EU-tagállamban 2016–2021 között 29,6 milliárd euró volt (EP, 2023:2). Az OECD (2014) szerint a külföldi megvesztegetési ügyek több mint a fele közbeszerzési szerződések megszerzése céljából történt. Ebben az esetben igen magas a látencia, és a módszertan is rendkívül bonyolult, de az adat azt mutatja, hogy a közpénzköltés során valóban sokkal nagyobb a kockázat. Azaz nem túlzás azt állítani, hogy önmagában a közbeszerzési jelleg hangsúlyozása elegendő ahhoz, hogy egy standard beszerzési jelzőrendszerhez képest érzékenyebb mutatókat fejlesszenek a nemzetközi szervezetek, méghozzá csak a közbeszerzési piacra.

Ennek jó példája, hogy az Európai Csalás Elleni Hivatal megbízásából az Európai Unió közbeszerzéseiben a korrupció azonosításáról és visszaszorításáról is készült jelentés (OLAF, 2013a). A tanulmány a korrupció közvetlen költségeinek és egyéb elemeinek becslésére szolgáló módszertan kidolgozásával foglalkozott. Eredményében a média, a whistleblowererek szerepét és a nyilvánosság erejét hangsúlyozta. Az OLAF-projekt (2013b) további eredménye egy tanulmány, amely

nyolc tagállam esettanulmánya alapján becsülte az EU-ban az adófizetők által a korrupció miatt fizetett közbeszerzési költségek mértékét. A tanulmány készítésekor, 2010-ben öt ágazatban azonosították a korrupciós költségeket. Ezek a közút és vasútépítés, víz és hulladékkal kapcsolatos szolgáltatás, városi, illetve közmű-épületek építése, oktatás, valamint a kutatás-fejlesztés voltak. Ez a tanulmány újszerű volt abban a tekintetben, hogy megkísérelte a korrupció számszerűsíthető következményeit a módszertannak megfelelően megbecsülni. Természetes, hogy minden hasonló becslés pontatlan, ebben az esetben is számos esettanulmány, interjú és rendelkezésre álló adat eredményeként alakultak ki az értékek, amelyek nagyságrendje már önmagában érdekes, még ha maga az érték nehezen reprodukálható is.

Az adatok szektorspecifikus bemutatásának előnye, hogy a korrupció által érintett ágazatok koncentráltabb elemzését teszi lehetővé. A korábban ismertett észlelési indexek például nem veszik figyelembe az ágazati különbségeket, hiszen nem mindegy, hogy a kérdőívek és a piaci szereplők véleménye melyik ágazatról szól. Továbbá, mivel a nagyobb értékű projektek természetüknél fogva nagyobb valószínűséggel eredményeznek például tiltott korrupciós bevételeket, a közbeszerzési tárgyak megkülönböztetése is releváns, azaz például az építési projektek vagy a védelmi beszerzésekben szereplő árubeszerzések elemzése többet mondhat a kutatóknak, mint általános értelemben beszélni a társadalmi érzetről.

Tátrai és társai (2024) tanulmánya például azt állapítja meg a az EU hivatalos adatbázisában³ elérhető közbeszerzési adatok alapján, hogy az uniós forrásból finanszírozott projektek esetében kevesebb az ajánlattevő. Ebben a vonatkozásban más-más csoportosításban, de a verseny hiányát és annak okait is érdemes specifikus módon vizsgálni a közbeszerzés vonatkozásában, nem feltétlenül csak az ágazati megközelítésnek kell irányadónak lennie. Ha feltételezzük, hogy a piaci szereplők távol maradnak a közbeszerzéstől, akkor ez a viselkedésforma már biztosan valaminek a következménye, tehát elképzelhető, hogy a korábbi piaci tapasztalatok vezettek ide. Ezért fontos a piac folyamatos monitorozása.

Az Európai Számvevőszék (2023) jelentése igen komoly kritikát fogalmazott meg a hivatalos európai közbeszerzési statisztikákkal kapcsolatban. A probléma éppen az volt, hogy ha kiemelünk egy mutatót, akkor nem ismerjük meg a valódi problémákat, sőt leegyszerűsítjük a következtetéseket. A jelentés külön kiemeli annak a fontosságát, hogy az EU által finanszírozott projekteket külön kell vizsgálni. Ráadásul külön felhívja a figyelmet a határokon átnyúló beszerzések esetében a nyilvántartott gazdasági szereplők azonosítási hiányosságaira, ami véleménye szerint szintén része a közbeszerzési korrupció elleni küzdelemnek. Rögzíti

3 Tenders Electronic Daily, www.ted.europa.eu.

azt a szakirodalom által régóta tárgyalt ellentmondást, amely szerint az olyan változók egyszerű vizsgálata, mint az átlagos napok száma az eljárást megindító felhívás közzététele és az ajánlatok beérkezésének a határideje között, nem ítéltető meg egyféle módon. A jelentés szerint a túl rövid időszak elriaszthatja az ajánlattevőket a megfelelő ajánlatok elkészítésétől, míg az ajánlatkérő informálisan értesítheti preferált ajánlattevőjét a lehetőségről, hiszen alternatív megoldásként az ajánlattételi időszak túlzott elhúzódása jogi bizonytalanságok miatt szintén korrupciós kockázatokat jelezhet. Ez arra hívja fel a figyelmet, hogy egy egyszerű indikátorrendszer legalább olyan rossz üzenetet hordozhat, mint annak a hiánya.

Számos kutatás és tanulmány létezik, amelyek különböző módszertanok szerint értékelik vagy próbálják mérni a korrupciót a közbeszerzésben. Gnoffo (2021) szerint a közbeszerzési korrupció mérésére olyan korrupciós mutatókat kell használni, amelyek képesek a kockázati tényezőket integrálni. Gnoffo (2021) megkülönbözteti a közbeszerzési korrupcióhoz kapcsolódó teljesítménytényezőket, a strukturális (verseny aránya) és az individualista (odaítélési kockázat, értékelési torzítás mértéke) tényezőket, amelyek logikájukban különböznek egymástól. Ez utóbbira jó példa Dávid-Barrett és Fazekas (2020) tanulmánya, amelyben a sikeres közbeszerzés eredményét a nyertes ajánlattevők tulajdonosi és politikai kapcsolataihoz kötik. A felmérések jellemzően inkább az individuális problémákra fókuszálnak, és keresik a korrupciós megnyilvánulásokat, mintsem rendszerszintű összefüggéseket kutatnának.

A fent említett percepciós indexek valóban közvetíthetnek egy társadalmi érzést, de nem képesek közvetíteni azokat a tényezőket, amelyek a piaci szereplők elvárásait és döntéseit befolyásolják. Természetesen a korrupció mértékét számszerűsítő módszertanok sem alkalmasak erre a célra. A következőkben olyan korrupciós mutatókkal kapcsolatos, további eredményeket mutatunk be, amelyeket kifejezetten a közbeszerzés területén fejlesztettek ki és alkalmaztak.

Az OECD 2016-os *A korrupció megelőzése a közbeszerzésben* című tanulmányában az integritási kockázatok között számos technikai kérdést említ, mint például az eljárás típusának megválasztása, szükségtelen minták kérése az eljárásban, vagy ugyanazon tétel többszöri számlázása, amelyeket egyszerűbb ellenőrzési vagy szabályozási eszközökkel kezelni lehet. Az újdonság inkább abban rejlik, hogy megpróbálják azonosítani a piac méretét, és számszerűsíteni a korrupció által okozott kárt, miközben etikátlan közbeszerzési eljárási döntéseket és cselekményeket minősítenek.

Ferwerda (2017) közbeszerzési kutatásában megállapítja, hogy a legfontosabb red flagek közül csak néhány mutató kapcsolódik kifejezetten a korrupcióhoz, amelyek többek között a következők: a nagyméretű pályázatokkal, az átláthatóság hiányával, az ajánlattevők összejárásával, az ajánlattételi idő lerövidítésével, a nem nyertes ajánlattevők panaszaival kapcsolatosak. E mutatók közül sok informati-

kai támogatással, automatizálással és szűréssel kezelhető. Hasonló következtetésre jut Tátrai és Németh (2018), akik kutatásukban hat nemzetközi szervezet vagy nemzetközi kutatás által kialakított, finanszírozott közbeszerzési jelzőrendszer (red flag eszközt) hasonlítottak össze. Megállapították, hogy mindegyik alapvetően létező, elemezhető adatokon alapul, és a Világbank, az OECD és az OLAF eszköze alapoz további interjúkra, személyes információkra, amelyek sokkal nehezebben elemezhetővé és értékelhetővé teszik a korrupciós magatartásformákat. A személyes élmények, eljárások során tapasztaltak valóban képesek hozzáadott értéket nyújtani, ugyanakkor az interjúigényük miatt komoly erőforrást emésztene fel, továbbá a szubjektív vélemény kiküszöbölhetetlen az értékelés során. Fontos látni, hogy a bemutatott módszerek egyike sem alkalmas tökéletesen a közbeszerzésben tapasztalható nem individuális, azaz intézményi szintű korrupció mérésére.

3. MÓDSZERTAN

A hazai közbeszerzés sajátosságainak feltárását célzó kutatás a Budapesti Corvinus Egyetemen 2009 óta méri fel fokozatosan bővülő kérdésbankkal a közbeszerzési szereplők véleményét. Jelen cikk a szereplők magatartására, etikalitására koncentrálna, az ehhez kapcsolódó kérdésekre adott válaszokat elemzi. Az eltelt több mint egy évtized alatt a nyilvánosság nőtt, a közbeszerzési adatbázisok európai és hazai viszonylatban is elérhetővé és kutathatóvá váltak, az elektronikus közbeszerzést kötelezően bevezették, ami tovább növelte a piaci szereplők biztonságérzetét. A nem etikus magatartásformák ennek megfelelően átalakultak, hiszen sokkal kevesebb lehetőség van az online közbeszerzések zárt rendszerében etikátlan cselekmény elvégzésére, mint azt megelőzően a fizikailag benyújtott ajánlatok esetében.

A formai problémák helyett jellemzően a verseny biztosításával, az ajánlatkérő és az ajánlattevő közötti bizalomhiány növekedésével kell számolni. Ebben a változó környezetben a piaci szereplők korrupcióra, etikátlan magatartásformákra való reakciója, azzal kapcsolatos érzete is folyamatosan változott. Jelen cikk egy ötször megismételt adatfelvétel eredményét közli, amelyet minden alkalommal kérdőív lekérdezés keretében folytattunk. A kérdőívet, amelyet a szakmai szervezetek segítségével juttattunk el az érintettekhez, csak a közbeszerzésben jártas szakemberek tudták kitölteni annak komplexitása és szakmai szóhasználata miatt. Az egyes adatfelvételekre 2009-ben, 2011-ben, 2013-ban, 2018-ban és 2021-ben került sor. A kitöltők piacon betöltött szerep szerinti megoszlását az 1. táblázat mutatja, míg a mintának a piacon szerzett tapasztalat szerinti szerkezetét a 3. táblázat ismerteti.

1. táblázat**A minta megoszlása a válaszadó piacon betöltött szerepe szerint**

Piaci szerep	2009	2011	2013	2018	2021	Összesen (db)
Ajánlatkérői klasszikus	35%	35%	42%	44%	42%	203
Ajánlatkérői közszolgáltató	20%	11%	7%	8%	12%	60
Ajánlattevői	33%	37%	32%	21%	21%	148
Jogalkotói	0%	4%	2%	3%	3%	12
Tanácsadói	7%	6%	13%	15%	15%	57
Összes érvényes	94%	92%	96%	91%	92%	480
Összes érvénytelen	6%	8%	4%	9%	8%	35
Összesen (db)	104	106	104	100	101	515

Forrás: saját eredmények

Az egyes évekre nézve a minta nagysága közel azonos ugyan, de a piaci szerep szerinti összetétel-szerkezet eltér. Emiatt a piac változása mellett az is magyarázhatja az évenkénti átlagok eltérését, hogy a válaszadók piaci szerepe különböző volt. A kis elemszámú csoportok ugyancsak ronthatják a statisztikák megbízhatóságát. Így a klasszikus és a közszolgáltató ajánlatkérőket, valamint a tanácsadókat és jogalkotókat egy-egy közös kategóriába is besoroltuk, és elhagytuk az érvénytelen válaszokat (2. táblázat). Ezt az összevonást azért tudtuk megtenni, mert a közszolgáltató ajánlatkérők gyakorlatilag azonos szabályrendszerben ugyanazt a tevékenységet végzik, mint az úgynevezett klasszikus ajánlatkérők, amelyek többek között az általuk végzett tevékenység és kizárólagos jog miatt kerülnek a közbeszerzési szabályozás hatálya alá. A jogalkotók és tanácsadók összevonásának oka, hogy amennyiben egy piaci szereplő nem csak és kifejezetten egy jól elhatárolható csoportban dolgozik (mint az ajánlatkérők vagy ajánlattevők), hanem holisztikusabb képet lát a teljes piacról, úgy az ilyen válaszadók egy csoportba sorolása észszerű megoldás.

2. táblázat**A minta megoszlása összevont szerepek szerint**

	2009	2011	2013	2018	2021
Ajánlattevői	34,7%	39,8%	33,0%	23,1%	22,6%
Jogalkotó, tanácsadó	7,1%	10,2%	16,0%	19,8%	19,4%
Ajánlatkérő	58,2%	50,0%	51,0%	57,1%	58,1%
Összesen (db)	98	98	100	91	93

Forrás: saját eredmények

3. táblázat

A minta megoszlása a válaszadónak a közbeszerzési piacon szerzett tapasztalata szerint

Mióta foglalkozik közbeszerzéssel?	2009	2011	2013	2018	2021	Összesen
Kevesebb mint egy éve	5,77%	7,55%	9,62%	4,00%	3,96%	6,21%
1–5 éve	35,58%	35,85%	38,46%	23,00%	20,79%	30,87%
Több mint 5 éve	58,65%	56,60%	51,92%	73,00%	75,25%	62,91%
Összesen (db)	104	106	104	100	101	515

Forrás: saját eredmények

A kitöltők közbeszerzési tapasztalatát tekintve (3. táblázat) az alulinformáltság okozhatja a mintában torzítást a valós kép kialakítását nehezítve. Mivel azonban minden adatfelvételnél 50 százalék felett volt az öt esztendőnél is hosszabb tapasztalattal rendelkezők aránya a kitöltők között, úgy véljük, jogos a feltételezés, hogy a megkérdezettek együttesen jó rálátással bírtak a mindenkori közbeszerzési piacra.

Mivel a legtöbb kérdésnél a kérdőív kezdetben 1–5 Likert-skálát használt, ezen az összevethetőség érdekében a későbbiekben sem változtattunk. A szakirodalom megítélése nem egységes abban a tekintetben, hogy az ötfokú skála intervallumskálának tekinthető-e, ezért egyes tartalmilag hasonló kérdéseket összevonva is megvizsgáltunk, minden esetben az összevonást megelőzően is elemeztük és összevetve az eredményeket. Ehhez a változóértékek összegét elosztottuk az összevont változó számával és így minden követelménynek megfelelő intervallumskálán mért értékeket kaptunk az 1–5 tartományban. Az ilyen változókat az *összesítve* kifejezéssel jelöltük meg.

Az egyes csoportok közötti különbségek meglétét azonos szórásúságot nem feltételező páros t-próbákkal ellenőriztük. Az alkalmazott szignifikanciaszint 5 százalék volt.

4. A KUTATÁS EREDMÉNYEI

Az alábbiakban a kérdőíves kutatás eredményét ismertetjük, kifejezetten a szereplők etikalitásával kapcsolatos kérdésekre fókuszálva. Kérdésünkben arra voltunk kíváncsiak, hogy a közbeszerzés hatékonysága és a korrupció visszaszorítása között milyen kapcsolatot fedeznek fel a piaci szereplők. A válaszadók szerint a korrupció évek óta az egyik legégetőbb kérdés a közbeszerzésben, visszaszorítá-

sa jó megoldás lehet a hatékonyság javítására (4. táblázat). Amennyiben a teljes időszakot egyben vizsgáljuk, kiderül: az ajánlattevők szignifikánsan magasabb pontszámot adtak, mint a másik két csoport, amelyek közt a páronkénti t-próba nem mutatott érdemi eltérést. Az évenkénti adatokat összevetve az ajánlattevők 2009-ben és 2018-ban az ajánlatkérőknél, 2013-ban pedig mindkét másik csoportnál erősebbnek érezték a korrupció problémáját, ugyanakkor 2021-ben már nem voltak kimutathatók a csoportok közti különbségek, kiegyenlítettebbek lettek az eredmények.

Az egyes évek átlagait összevetve sem a teljes mintában együtt, sem csoportként nem találtunk szignifikáns eltéréseket az egyes évpárok között. Mindezek alapján elmondható, hogy a szereplők mindvégig fontos problémának érezték a korrupciót, és annak megítélése nem javult. A teljes sokaság szintjén megfigyelhető ingadozások tehát az összetételi hatással magyarázhatók, és mértékük a szóráshoz képes igen szerény.

4. táblázat

Hogyan lehetne a hazai közbeszerzés hatékonyságát növelni a korrupció visszaszorításával?

		2009	2011	2013	2018	2021	Egyben
Ajánlattevő	N	34	39	33	21	21	148
	Átlag	4,65	4,28	4,61	4,62	4,29	4,49
	Szórás	0,691	0,686	0,788	0,590	0,784	0,724
Jogalkotó, tanácsadó	N	7	10	16	18	18	69
	Átlag	4,29	4,30	3,63	4,33	4,17	4,12
	Szórás	0,951	0,823	1,025	0,970	0,857	0,948
Ajánlatkérő	N	57	49	51	52	54	263
	Átlag	4,14	4,20	4,00	4,12	3,93	4,08
	Szórás	0,934	0,763	0,959	0,878	0,949	0,901
Összesen	N	98	98	100	91	93	480
	Átlag	4,33	4,24	4,14	4,27	4,05	4,21
	Szórás	0,883	0,733	0,975	0,857	0,901	0,876

Megjegyzés: 1 – nem megfelelő megoldás, 5 – tökéletes megoldás.

Forrás: saját eredmények

Kérdőívünk következő kérdése a problémát a szabályozás oldaláról vizsgálta (5. táblázat). A kérdés arra utalt, hogy a szabályozás mennyiben képes gátat szabni a tisztességtelen versenynek, beleértve a tiltott piaci együttműködéseket,

kartellmegállapodásokat és tisztességtelen versenyelőny biztosítását egyes gazdasági szereplőknek.

Összességében a szereplők csak közepesnek ítélték a szabályozás képességét arra, hogy a tisztességtelen magatartásnak elejét vegye. A teljes mintát egyben vizsgálva, az ajánlattevők véleménye a szabályozásról szignifikánsan jobb volt, mint a jogalkotóké és tanácsadóké, ami némileg ellentmond annak, hogy a korrupció megfékezését éppen az ajánlattevők érezték lényegesebbnek.

Évenként vizsgálva azonban az egyes csoportok között szignifikáns eltérések már nem voltak kimutathatóak. Ez különösen Tátrai–Nyikos (2012) kutatását alapul véve érdekes, amely szerint a hazai piaci szereplők a közbeszerzés eszközként való felhasználásáról úgy vélekedtek, hogy számos olyan célra használjuk fel, amelyek ellentétesek egymással, így valójában például egyes ajánlattevői csoportok preferálása vagy a zöld és szociális szempontok alkalmazása elvonja a figyelmet a tisztességes verseny biztosításáról. Ennek eredményeként pedig kevesebb figyelem jut a korrupcióellenes célokra. Jelen kutatásunk pedig azt mutatja, hogy a korrupció elleni küzdelem és a hatékonyság növelése érdekében elvárt intézkedések szoros kapcsolatban vannak.

Ha az egyes adatfelvételek átlagait mérjük össze, 2009-hez képest minden esztendő rosszabb értéket mutat. Az összetételi hatás kiszűrésére ugyanakkor ezt a számítást csoportonként is elvégeztük. Az egyes csoportok véleményét évenként összevetve, az ajánlatkérők és ajánlattevők 2009-hez képest minden más évet rosszabbnak láttak (a másik négy év értékei között nem volt érdemi eltérés), míg a jogalkotó, tanácsadó csoport ezzel lényegében egyetértett ugyan, de a 2018-as érték sem 2009-hez, sem a többi három évhez képest nem mutatott szignifikáns eltérést. A kérdés megítéléséhez azonban hozzátartozik, hogy a visszaélések is szofisztikáltabbá váltak, így a szabályozás eszközként való alkalmazása is korlátozottabb lett.

5. táblázat

Milyen mértékben tud gátat szabni a közbeszerzési szabályozás a tisztességtelen versenynek (alkalmatlan ajánlattevők kiszűrése, ajánlattevő jogtalan előnyben részesítése, korrupció)?

		2009	2011	2013	2018	2021	Egyben
Ajánlattevő	N	34	38	33	21	21	147
	Átlag	4,03	3,05	3,36	3,33	3,19	3,41
	Szórás	0,834	0,928	0,895	0,856	0,680	0,920
Jogalkotó, tanácsadó	N	7	10	16	18	18	69
	Átlag	3,43	2,60	3,06	3,22	2,89	3,03
	Szórás	0,976	0,699	0,998	0,808	0,676	0,840
Ajánlatkérő	N	57	49	51	52	54	263
	Átlag	3,74	3,04	3,14	3,29	2,85	3,22
	Szórás	0,897	0,763	0,825	0,915	0,810	0,894
Összesen	N	98	97	100	91	93	479
	Átlag	3,82	3,00	3,20	3,29	2,94	3,25
	Szórás	0,889	0,829	0,876	0,873	0,763	0,901

Megjegyzés: 1 – egyáltalán nem, 5 – teljes mértékben.

Forrás: saját eredmények

Az egyes piaci szereplők etikusságát firtató kérdések alapján érdekes kép rajzolódik ki. A szereplők saját csoportjukat és más szereplőket is legfeljebb közepesen tartják etikusnak (6. táblázat). Csak néhány szignifikáns eltérést találtunk a megítélésekben. Így 2009-ben az ajánlattevők a közszolgálati ajánlatkérőkről lényegesen rosszabb véleménnyel voltak, mint a magukat a közszolgáltatói ajánlatkérőket is tömörítő ajánlatkérő csoport. 2013-ban ugyanezen eltérést látjuk, de ezúttal már a klasszikus ajánlatkérők megítélésénél is romlik a helyzet.

A teljes időszakot egyben tekintve, az ajánlattevőknek szignifikánsan rosszabb a véleménye az ajánlatkérőkről, mint azoknak az ajánlattevőkről. Érdekeség, hogy az ajánlatkérők ugyanakkor az ajánlattevőket nem minősítik érdemben másként, mint azok magukat.

Az ajánlattevők negatív hozzáállása rendkívül fontos üzenet. Az úgynevezett Egységes Piaci Eredménytábla (2022) adatai alapján a hazai egy ajánlatos eljárások száma igen magas. A kelet-közép-európai országokra sajnálatos módon jellemző mintázat (Tátrai et al., 2024) egyik oka a piaci szereplők bizalmatlansága és rossz véleménye a piac működéséről, amelyet az ajánlattevők esetünkben az ajánlatkérőkkel kapcsolatban fogalmaztak meg. Ez egyben üzenetértékű, hiszen

amennyiben a verseny mértékét növelni szeretnénk, úgy hasonlóan más európai országokhoz (Lengyelország, Románia, Olaszország, Bulgária), a piaci szereplőkre gyakorolt vonzerő legfontosabb elemének kellene lennie annak a bizalomnak, hogy van lehetőségük befolyásmentesen nyerni a közbeszerzési piacon.

6. táblázat

Mennyire tekinthető a közbeszerzési piac szereplőinek viselkedése etikusnak?

Válaszó	Minősített csoport	2009	2011	2013	2018	2021	Egyben
Ajánlattevő	Klasszikus ajánlatkérők	2,62	2,79	2,45	2,81	3,19	2,73
	Közszolgáltató ajánlatkérők	2,41	2,76	2,55	2,90	3,05	2,69
	Ajánlattevők	2,53	2,71	2,70	2,57	2,95	2,68
Jogalkotó, tanácsadó	Klasszikus ajánlatkérők	3,14	3,10	2,56	3,11	3,28	3,03
	Közszolgáltató ajánlatkérők	3,14	3,30	2,81	3,44	3,50	3,26
	Ajánlattevők	2,71	2,40	2,63	3,00	2,94	2,78
Ajánlatkérő	Klasszikus ajánlatkérők	2,93	3,08	3,08	3,04	3,57	3,14
	Közszolgáltató ajánlatkérők	3,05	3,10	3,02	3,19	3,57	3,19
	Ajánlattevők	2,51	2,88	2,67	2,67	3,09	2,76
Összesen	Klasszikus ajánlatkérők	2,84	2,97	2,79	3,00	3,43	3,00
	Közszolgáltató ajánlatkérők	2,84	2,99	2,83	3,18	3,44	3,05
	Ajánlattevők	2,53	2,76	2,67	2,71	3,03	2,74

Megjegyzés: 1 – etikátlan, 5 – teljes mértékben etikus (átlagos értékek).

Forrás: saját eredmények

Ha azt vizsgáljuk, hogy az általános etikai szint hogyan módosult 2009 és 2021 között, azt tapasztalhatjuk, hogy a klasszikus ajánlatkérők és a közszolgáltató ajánlatkérők 2021-es megítélése is szignifikánsabb jobb minden korábbi értéknél, míg az ajánlattevőknél a 2021-es átlag a 2009-es és 2013-as értéket múlja felül.

Az összetételi torzítás elkerülésére a csoportok véleményeinek változását önállóan is vizsgáltuk. Így kiderül: a jogalkotók és tanácsadók semmiféle változást sem észleltek, az ajánlattevők szerint pedig 2021-ben csak a klasszikus ajánlattevők voltak jobbak, de ők is csak 2013-hoz képest; másutt ez a csoport semmilyen javulást sem látott az etikai szintben. Úgy látszik, hogy az összesített eredményekben tetten érhető javulás mindössze az ajánlatkérők jobb véleményének köszönhető. Szerintük 2021-ben minden csoport lényegesen jobban teljesített, mint korábban bármelyik évben (kivévelt egyedül az ajánlattevőknél láttak: ott 2011-ben és 2021-ben nem tért el érdemben a megítélés).

Megvizsgáltuk azt is, hogy melyik közbeszerzési területeket ítélik a szereplők a leginkább korrupcióval fertőzöttnek (7. táblázat). Esetünkben ez alatt az egyes ajánlatkérői csoportok beszerzéseit, a nagy és kis értékű beszerzéseket és az egyes beszerzési tárgyakat különböztettük meg. Az egyes területek megítélése lényegében egységes a mintában: csak két esetben lehetett a betöltött piaci szerep szerint képzett csoportok átlagai között statisztikailag is szignifikáns eltérést találni. Így 2011-ben a közszolgáltató ajánlatkérők beszerzéseinek korrupciós fertőzöttségét az ajánlattevők lényegesen magasabbnak tartották (3,74), mint az ajánlatkérők (3,41), míg 2013-ban az árubeszerzéseknél találunk ugyanilyen eltérést, ahol a csoportátlag 4,00, valamint 3,57 volt.

7. táblázat

Mely területeket tekinti korrupciós fertőzöttség szempontjából kiemelkedőnek hazánkban a közbeszerzés területén?

	2009	2011	2013	2018	2021	Összesen
Építési beruházások	4,11	4,26	4,24	4,37	4,03	4,20
Nagy értékű beszerzések	4,10	4,24	4,17	4,41	3,89	4,16
Szolgáltatás beszerzés	3,62	3,84	3,82	3,86	3,59	3,75
Árubeszerzés	3,43	3,65	3,68	3,76	3,33	3,57
Klasszikus ajánlatkérők beszerzései	3,49	3,61	3,63	3,77	3,32	3,56
Támogatott szervezetek beszerzései	3,37	3,40	3,54	3,74	3,53	3,51
Közszolgáltató ajánlatkérők beszerzései	3,38	3,53	3,56	3,69	3,27	3,48
Alacsony értékű beszerzések	2,86	3,15	3,37	3,44	2,97	3,16

Megjegyzések: 1 – egyáltalán nem, 5 – teljes mértékben (átlagos értékek).

A fehértől eltérő háttérszínű értékek soronként egymástól szignifikánsan eltérnek.

Forrás: saját eredmények

Mindezek alapján elmondható, hogy a piaci szereplők a legkisebb kockázatot a támogatott szervezetek és a közszolgáltató ajánlatkérők beszerzéseinél, valamint az alacsony értékű beszerzéseknél látták. A legveszélyeztetettebb területek ugyanakkor az építési beruházások és szolgáltatásbeszerzések, valamint a nagy értékű beszerzések voltak. Ez utóbbi egyébként összhangban van Ferwerda (2017) vizsgálati eredményével, aki szerint a közbeszerzési korrupciós jelzőrendszerek egyik legfontosabb mutatója a projekt mérete pénzügyi értelemben. Itt ugyanakkor óvatosan kell a becslést értékelni, hiszen ha egy közbeszerzési keretszerződés nagyságát a keretszerződés összege határozza meg, nem pedig a tényleges szerződések értéke, úgy félrevezető lehet a vizsgálat. Ezért alkalmaztunk vizsgálatunk során a közbeszerzési terminológiától eltérő kifejezést, hogy a válaszadók

ne értsék félre, és biztosan a valóban nagy értékű szerződésekre koncentrálnak a válaszuk megadása során.

Az időbeli változásokat tekintve a legtöbb területen javulást tapasztaltak a válaszadók 2021-ben, legalábbis 2018-hoz képest. Két kivételt azonosítottunk: a szolgáltatásbeszerzésnél stagnálás mutatkozott a teljes időszakban, míg a támogatott szervezetek közbeszerzéseinél 2009-hez és 2011-hez képest 2018-ban a válaszadók kifejezetten romlást, majd kis mértékű javulást érzékeltek, bár összességében továbbra is a legalacsonyabb kockázatúak között tartjuk számon.

8. táblázat

A közbeszerzési eljárás melyik elemét, részét milyen mértékben tartja korrupció szempontjából kockázatosnak?

	2009	2011	2013	2018	2021	Összesen
Eljárás előkészítése	3,68	4,00	4,14	4,35	4,05	4,04
Ajánlattételi szakasz	3,16	3,72	3,70	3,55	3,45	3,52
Bírálati szakasz	3,69	3,94	3,83	3,70	3,57	3,75
Szerződéskötés	2,81	3,18	2,97	2,93	2,74	2,93
Teljesítés	3,50	3,68	3,59	3,89	3,60	3,65
Jogorvoslat	2,50	3,12	3,13	3,07	3,00	2,96

Megjegyzések: 1 – egyáltalán nem, 5 – teljes mértékben (átlagos értékek).

A fehértől eltérő háttérszínű értékek soronként egymástól szignifikánsan eltérnek.

Forrás: saját eredmények

A közbeszerzési korrupciókutatás egyik legismertebb kutatója, Williams-Elegbe (2018) kifejezetten kiemeli az összejátszás vizsgálatának fontosságát az előkészítés (műszaki és pénzügyi), az eljárás és a teljesítés során. Ennek megfelelően a teljes spektrumot lefedve az előkészítést, az ajánlattételt, a bírálatot, a szerződéskötést és a teljesítést is külön vizsgáltuk, továbbá a közbeszerzéshez szorosan kapcsolódó jogorvoslatot is egységesen értékeltük.

A 8. táblázatban látható, hogy a közbeszerzés mely szakaszaiban milyen mértékben jelentkezik a visszaélések veszélye a piaci szereplők véleménye szerint. Összességében leginkább az eljárás előkészítése a veszélyeztetett, de a bírálati szakaszban és a teljesítés során is magas a kockázat. A szerződéskötési és a jogorvoslati szakasz észlelt korrupciós kockázata ugyanakkor átlag alatti.

Az egyes csoportok véleményében csak egyetlen statisztikailag szignifikáns eltérést találtunk: a szerződéskötés kockázatosságát 2018-ban az ajánlattevők (3,24) és az ajánlatkérők (2,79) igen eltérően ítélték meg. A teljes időszak válaszait összeítve a jogalkotók és tanácsadók (3,59) és az ajánlatkérők (3,67) egyaránt kevésbé

kockázatosnak vélték a bírálati szakaszt, mint az ajánlattevők (3,96). Lényegében ugyanilyen nézeteltérés volt a szerződés-kötési szakasz megítélésében is: az ajánlatkérők 2,81-es és a jogalkotók, tanácsadók 2,87-es értéke állt szemben az ajánlattevők 3,16-os átlagával.

Amennyiben az összesített eredmények idősoros alakulását vizsgáljuk, az előkészítés kockázata 2009-hez képest 2013-ban és 2018-ban szignifikánsan magasabb lett, míg az ajánlattételi szakaszt 2009-hez képest 2011-től 2018-ig látták érezhetően kockázatosabbnak. A bírálati és a szerződés-kötési szakasz fenyegetettsége 2011-hez képest 2021-re csökkent, a teljesítés kockázatosága ugyanakkor 2009-hez képest 2018-ra nőtt, míg a jogorvoslat észlelt korrupciós kockázata 2009 után megugrott, és a teljes további időszakban szignifikánsan magasabb volt.

Eredményeink ellenőrzésére panelregressziókat is futtatunk. Ennek során önálló magyarázó változóként szerepeltek nemcsak az egyes évek, de az évek és a vizsgált szereplőcsoportok keresztszorzatai is. Ilyen módon kontrolláltunk az egyes szereplők eltérő tapasztalataira, amelyek a minta változó szerkezeti összetétele miatt torzíthatják volna a kialakult összképet.

A dummy segédváltozók jelentése a következő. A 2011, 2013, 2018 és 2021 nevűek rendre akkor vesznek fel egy értéket, ha az adott évből származik az adat, egyébként nullák. Ezzel megragadják az adott esztendő egészére érvényes általános trendeket, vagyis szignifikanciájuk azt jelenti, hogy a viszonyítási alapul használt 2009-es értékhez képest minden szereplő eltérőnek ítélte az adott változó értékét a dummy változó évében.

A keresztszorzat segédváltozók akkor vesznek fel egyes értéket, ha a válasz az adott évből és az adott típusú piaci szereplőtől érkezett. Ha ezek szignifikánsak, akkor az adott szereplők az adott évben szignifikánsan eltérően ítélték meg a magyarázott változó értékét, mint a többi szereplő. Ha van ilyen szignifikáns változó, akkor a teljes sokasági átlagok évek közti eltérését részben a minták szerkezeti eltérése okozhatja. Mivel a dummy együtthatója ezen hatást a panelregresszióban felveszi, ha a többi változó ennek ellenére is szignifikáns, akkor az ott azonosított eltérést nem az egyedi szerkezeti eltérések okozzák, hanem azokra kontrollálva is léteznek. Magyarázott változóként három összevont mennyiséget vizsgáltunk. A 6. táblázatban bemutatott három változó átlaga a piaci szereplők átlagos etikai szintjét mutatja, míg a 7. és 8. táblázatok változóinak átlaga a korrupciós kockázatot a különféle beszerzési területek, valamint az eltérő szakaszok átlagos kockázatával közelíti. A regressziók eredményét a 9. táblázat mutatja.

9. táblázat**Az összesített változókat magyarázó panelregressziók futási eredményei**

	Etika összesítve	Korrupciós területek összesítve	Korrupciós szakaszok összesítve
Konstans	2,733	2,858	2,833
2011	0,044	0,788	0,796
2013	-0,117	0,879	0,775
2018	0,291	1,026	0,802
2021	0,356	0,757	0,712
2009 Ajánlattevő	-0,214	0,811	0,559
2011 Ajánlattevő	-0,023	0,157	0,050
2013 Ajánlattevő	-0,051	0,198	0,099
2018 Ajánlattevő	-0,263	0,009	0,118
2021 Ajánlattevő	-0,026	-0,115	-0,180
2009 Ajánlatkérő	0,097	0,681	0,336
2011 Ajánlatkérő	0,243	0,017	-0,075
2013 Ajánlatkérő	0,305	-0,068	-0,125
2018 Ajánlatkérő	-0,057	-0,004	-0,142
2021 Ajánlatkérő	0,324	-0,159	-0,150
Korrigált R ²	8,80%	8,01%	7,92%

Megjegyzések: Viszonyítási pont: a nem ajánlattevő vagy ajánlatkérő szerepben lévők 2009-es véleménye.

A fehértől eltérő háttérszínű értékek soronként egymástól szignifikánsan eltérnek.

Forrás: saját eredmények

A panelregressziók megerősítik korábbi eredményeinket. A piaci szereplők általános etikai szintje a vizsgált időszakban stagnál, hiszen az évek dummy változói nem lettek szignifikánsak. Az utolsó felmérésnél észlelt javulást döntően az ajánlatkérők 2021-es jó véleménye okozta, a többi szereplő válaszaiban ilyen fejlődést szignifikánsan nem tapasztalhatunk.

A korrupciós összesítő változók rámutatnak, hogy 2009-ben az ajánlatkérő és ajánlattevő válaszadók is szignifikánsan rosszabb véleménnyel voltak a többi csoportnál, ám ez a különbség a többi évben nem volt tetten érhető. Összességében fordított U alakú görbe képe rajzolódik ki: az észlelt átlagos korrupciós veszély a szignifikáns évi konstansok alapján 2018-ig emelkedett, majd 2021-re kis mértékben visszaesett a 2011-es érték alá.

5. ÖSSZEGZÉS

Kutatásunk során igyekeztünk feltárni a piaci szereplőknek a közbeszerzésben azonosítható, nem etikus magatartásformákkal kapcsolatos véleményét, figyelemmel saját státuszukra, alkalmazva a közbeszerzés általuk ismert és használt terminológiáját. Hessami (2014) kutatásai szerint a korrupció nem korlátozódik az alacsony jövedelmű országokra, amit egyértelműen alátámasztanak az általunk bemutatott vizsgálatok, amelyek jelzik, mennyire általános problémáról van szó. A közpénz költése önmagában növeli az érdeklődést és a visszaélések lehetőségét. A vizsgált magatartásformák széles skálája a korrupciótól a tisztességtelen piaci magatartásig mindent lefed, függetlenül attól, hogy ez csak személyes érdekből vagy szervezeti korrupciós célból történik. Így azonban az egyéni megítélésen alapuló elemzésnek is megvannak a maga korlátai. Változnak a válaszadók, változik a módszertan, ezért óvatosnak kell lenni, amikor olyan korrupciós kérdéseket vizsgálunk, amelyek túlmutatnak a korrupciót jellemzően külső szereplőként megfigyelő érintettek véleményén.

A közbeszerzési piac működését nem lehet függetleníteni a magyar gazdaság működésétől, ezért a piacon kialakult tiltott piaci együttműködések, kartellmegállapodások, szervezeti korrupciós technikák akkor is hatást gyakorolnak a közbeszerzésre, ha a tényleges közbeszerzési tevékenység, versenyztetés, értékelés, szerződésteljesítés során adminisztratív módon nem jelennek meg. A kontextusból cikkünkben nem lehet teljes mértékben kiragadni a közbeszerzést, de kifejezetten fókuszálni a közbeszerzési jellegű etikai kérdésekre hasznos, hiszen ez segíthet annak eldöntésében, mi alapján vélik jobbnak vagy éppen rosszabbnak a piaci szereplők etikalitását a válaszadók.

Az OLAF (2013a) jelentésének fő üzenete az, hogy érdemes inkább ágazati, mint általános értelemben vizsgálni, és nem szabad a korrupció mértékét általános értelemben egy egész piacra ráerőltetni. Hiszen a visszaélések egy többszereplős, versenyző piacon még akkor is nehezen kivitelezhetők, ha az intézményi korrupció elterjedt. További lényeges elem a Tátrai et al. (2024) által kiemelt csökkenő verseny mértéke. A piaci bizalom elvesztése és a piaci szereplők kivonulása a közbeszerzési piacról egyértelmű jele annak, hogy egy viszonylag hasonló piaci környezetben az érdekeltek nem bíznak a valódi versenyben. Természetesen a big data elemzés jelentős eredményeket hozhat, de esetünkben nehezebb a háttérben elterjedt gyakorlatokat és valódi jogsértéseket azonosítani. Továbbá az Európai Számvevőszék (2023) jelentése olyan új utakat nyit meg, amelyek várhatóan a jövőben a korrupciós vizsgálatok során is felértékelődnek; gondolunk itt sokszínűbb indikátorok és gazdagabb módszertan fejlesztésére.

A magyar közbeszerzéssel kapcsolatos vizsgálatunk eredménye alapján a 2009–2021-ig terjedő időszakban a piaci szereplők a korrupció csökkentését nagyon

fontos eszköznek ítélték a közbeszerzés hatékonyságának javításában. Az egyes csoportok véleménye az évek során stagnált, ugyanakkor az öt adatfelvételtől háromban az ajánlattevők szignifikánsan komolyabbnak érezték a problémát, mint a többi szereplő. A válaszadók egyetértenek abban, hogy ha a különféle tisztességtelen versenyelemek kiküszöbölési képességét nézzük, a jogi szabályozás legfeljebb közepes hatást gyakorol, s ez a szint 2009 óta legfeljebb csak stagnál.

A piaci szereplők etikai szintje legfeljebb közepes volt a teljes megfigyelt időszakban. Bár a teljes minta szintjén ez az etikai szint enyhén javulni látszik 2021-re, ezt az általános, minden csoportra kiterjedő fejlődést kizárólag az ajánlatkérők tapasztalták: az ajánlattevők csak a klasszikus ajánlatkérőknél érezték némi fejlődést, míg a jogalkotók, tanácsadók semmilyen érdemi javulást sem vettek észre.

Az egyes közbeszerzési területek korrupciós kockázat szerinti megítélése a mintában lényegében homogén. A legkockázatosabbnak a válaszadók az építési beruházásokat, a nagy értékű beszerzéseket és a szolgáltatásbeszerzéseket látták, míg a legkisebb kockázatot a támogatott szervezetek és a közszolgáltató ajánlatkérők beszerzéseinél és az alacsony értékű beszerzéseknél tapasztalták. Ugyanakkor a legtöbb vizsgált területen 2021-ben kisebb volt az észlelt korrupció mértéke, mint 2018-ban: csak a szolgáltatások beszerzése mutatott a teljes időszakban stagnálást, míg a támogatott szervezetek beszerzéseinél 2009-hez és 2011-hez képest 2018-ban romlott a helyzet, majd 2021-re javult.

A közbeszerzési folyamat egyes szakaszait vizsgálva kiderült: leginkább az eljárás előkészítése, a teljesítés és a bírálati szakasz a kockázatos. Ugyanakkor átlag alatti a szerződéskötési és a jogorvoslati szakasz észlelt korrupciós kockázata. Idősorosan nézve a helyzet nem javult: bár a bírálati és a szerződéskötési szakasz észlelt kockázatosága csökkent 2011-hez képest, a többi szakaszban a kockázat stagnálását vagy növekedését észlelték a válaszadók.

Az etikai és korrupciós változóink alapján képzett összesítő változóinkra futtatott panelregressziók alapján elmondható, hogy a piaci szereplők észlelt általános etikai szintje a 2009–2021-es időszakban stagnált, csupán az ajánlatkérők észlelt javulást 2021-ben. Az észlelt általános korrupciós kockázat ugyanakkor fordított U alakú görbét mutat: az érték 2018-ig emelkedett, majd 2021-ben a 2011-es szint alá esett, de még mindig meghaladta a 2009-es értéket.

A korrupció minden szereplő szerint komoly probléma a hazai közbeszerzésben, s annak jelenlétére az ajánlattevők az átlagosnál is jobban gyanakodnak. Ez csak részben tudható be a sikertelenül pályázók öngazolásának. Ugyanakkor a piaci szereplők etikai szintje még saját megítélésük szerint is csak közepes. Márpedig attól, hogy más csoportok megkérdőjelezhető viselkedési formákat követnek, a többi szereplő még lehetne becsületes, ami önmagában is gátolná a tisztességtelen

magatartás érvényesülését, hiszen a legtöbb ilyen visszaélés két eltérő csoportba tartozó piaci szereplő részvételét igényli.

Cikkünkben a 2018-at követő időszak pozitívabb üzenete nem tudható be pusztán nagy mértékű jogszabályi változásnak vagy a piaci verseny változásának, annak, hogy módosult a szereplők viselkedése. Az elektronikus közbeszerzés 2018-as bevezetése az egyetlen olyan változás, amely ellehetlenítette az eljárás során történő dokumentumcseréket, ajánlatcseréket, utólagos változtatást, továbbá könnyítette az iratbetekintést és az online kommunikációt. Mivel a teljes eljárás egységesen követhető, így egyrészt átláthatóbb lett a folyamat, másrészt az ellenőrző szervezetek közvetlen hozzáférést kaptak az eljárási dokumentumokhoz. A válaszadók véleménye ennek megfelelően mérséklődik a bírálattal, szerződéskötéssel kapcsolatban az észlelt korrupcióról.

A magyar piaci szereplők az elektronikus közbeszerzés bevezetését évekkel később pozitívan értékelték, ami igazolja, hogy érdemes minél átláthatóbb rendszert kiépíteni, ahol az adatok kutathatók, a közbeszerzési riportok elérhetőek, a piaci szereplők tevékenysége vizsgálható, miközben az igazolható adatáramlás zárt rendszeren belül történik. A kis mértékű javulás üzenete az lehet, hogy a digitalizáció nyomán a kommunikáció követhetősége, az egyes piaci szereplők számára ellenőrizhető folyamat pozitív üzenetet hordoz. Vagyis a transzparencia és a számonkérhetőség az etikalitás érzetét nagymértékben befolyásolja.

HIVATKOZÁSOK

- Andersson, S. (2017): Beyond unidimensional measurement of corruption. *Public Integrity*, 19(1), 58–76. <https://doi.org/10.1080/10999922.2016.1200408>.
- Bauhr, M. – Czibik, Á. – de Fine Licht, J. – Fazekas, M. (2020) Lights on the shadows of public procurement: Transparency as an antidote to corruption. *Governance*, 33(3), 495–523. <https://doi.org/10.1111/gove.12432>
- Dávid-Barrett, E. – Fazekas, M. (2020): Grand corruption and government change: an analysis of partisan favoritism in public procurement. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 26, 411–430. <https://doi.org/10.1007/s10610-019-09416-4>.
- Džupka, P. – Kubák, M. – Nemeč, P. (2020): Sustainable Public Procurement in Central European Countries. Can It Also Bring Savings? *Sustainability*, 12(21), 9241. <https://doi.org/10.3390/su12219241>.
- EC (2022): Single Market Scoreboard [Egységes Piaci Eredménytábla. https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement_en (letöltve: 2024.02.25.).
- European Court of Auditors [Európai Számvevőszék (2023): Public Procurement in the EU – Special report. https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28_EN.pdf (letöltve: 2024.02.25.).
- Európai Közbeszerzési Irányelvek (2014): Az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU Irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről; Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU

- Irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről; Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU Irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről. <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=hu>.
- European Parliament (2023): Combating corruption in the European Union. Briefing by the European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/739241/EPRS_BRI\(2022\)739241_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/739241/EPRS_BRI(2022)739241_EN.pdf) (letöltve: 2024.04. 27).
- Ferwerda, J. – Deleanu, I. – Unger, B. (2017): Corruption in Public Procurement: Finding the Right Indicators. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 23, 245–267. <https://doi.org/10.1007/s10610-016-9312-3>.
- Gnoffo, S. (2021): A dynamic performance management approach to frame corruption in public procurement: a case study. *Journal of Public Procurement*, 21(1), 75–96. <https://doi.org/10.1108/JOPP-08-2020-0063>
- Hessami, Z. (2014): Political corruption, public procurement, and budget composition: Theory and evidence from OECD countries. *European Journal of Political Economy*, 34, 372–389. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2014.02.005>
- Kaufmann, D.– Kraay, A. – Mastruzzi, M. (2010) The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues (September 2010): World Bank Policy Research Working Paper No. 5430, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1682130> (letöltve: 2024.02.25.).
- Közbeszerzés.hu (2023): Jól teljesített a hazai közbeszerzési piac 2022-ben, 2023. május 31. <https://www.kozbeszerzes.hu/hirek/jol-teljesített-a-hazai-kozbeszerzesi-piac-2022-ben/> (letöltve: 2024.04.06.).
- KSH (2024): Table 1: Reporting of government surplus/ deficit and debt levels and provision of associated data, <https://www.ksh.hu/en/first-releases/krm/edp20230404.xlsx> (letöltve: 2024.04.06.).
- Nemec, P. – Kubak, M. – Džupka, P. (2021): ‘The Transition of the Visegrad Countries Toward Sustainable Public Procurement’, *Eastern European Economics*, 59(5), 487–512. <https://doi.org/10.1080/00128775.2021.1956973>.
- OECD (2014): Foreign Bribery Report. <https://www.oecd.org/corruption/oecd-foreign-bribery-report-9789264226616-en.htm> (letöltve: 2024.01.23.).
- OECD (2016): Preventing Corruption in Public Procurement <https://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf> (letöltve: 2024.02.21.).
- OLAF (2013a): Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/309580> (letöltve: 2024.02.03.).
- OLAF (2013b): Public Procurement: costs we pay for corruption Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU. <https://antykorupcja.gov.pl/download/4/12766/pwc-public-procurement-costs-we-pay-for-corruption-study-en.pdf> (letöltve: 2024.02.03.).
- Plaček, M. – Nemec, J. – Ochrana, F. – Schmidt, M. – Půček, M. (2019): ‘Analysis of factors of overpricing in public procurement: A study for low-performing EU countries’, *International Journal of Public Administration*. 43(4), 350–360. <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1636393>.
- Plaček, M. – Ochrana, F. – Schmidt, M. – Nemec, J. – Půček, M. (2020): ‘The factors causing delays in public procurement: the Czech Republic versus the UK’, *Public Money & Management*, 40(2), 131–139. <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1651034>.
- Rose-Ackerman, S. (1975): The economics of corruption. *Journal of public economics*, 4(2), 187–203. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(75\)90017-1](https://doi.org/10.1016/0047-2727(75)90017-1).

- Tátrai, T. (2018): Public procurement culture after accession to the EU: the case of a Central European transition country. *European journal of public procurement markets*, 1, 52-61. https://www.researchgate.net/publication/356824582_Public_procurement_culture_after_accession_to_the_EU_-_The_case_of_a_Central_European_transition_country.
- Tátrai, T. – Németh, A. (2018): Improving red flag instruments for public procurement. *ERA Forum, Journal of the Academy of European Law*, 19, 267-285. <https://doi.org/10.1007/s12027-018-0513-8> (letöltve: 2024.02.22.).
- Tátrai, T. – Nyikos, Gy. (2013): The Uses and Abuses of Public Procurement in Hungary. Chapter 2. In Albano, G. L. – Snider, K. F. – Thai, K. V. [eds.] (2013): *Charting a Course in Public Procurement: Innovation and Knowledge Sharing*. Boca Raton (FL, USA): Pracademics Press, 29-54. https://www.ippa.org/images/BOOKS/IPPC5/Chapter_2_Tatrai.pdf.
- Tátrai, T. – Vörösmarty, G. – Juhász, P. (2024): Intensifying Competition in Public Procurement. *Public Organization Review*, 24(1), 237-257. <https://doi.org/10.1007/s11115-023-00742-0>.
- TI CPI (2022) Transparency International: Corruption Perception Index, 2022. <https://www.transparency.org/en/cpi/2022> (letöltve: 2024. 02. 03.).
- Williams-Elegbe, S. (2018): Systemic corruption and public procurement in developing countries: are there any solutions? *Journal of Public Procurement*, 18(2), 131-147. <https://doi.org/10.1108/JOPP-06-2018-009>.