

## A társadalomtudományos tevékenységek integritási kockázatai

Jancsics Dávid  
djancsics@sdsu.edu

A *Szociológiai Szemle* 2019/3 számában „A magán- és közszféra határán: a hatósági tevékenységek integritási kockázatainak és kontrolljainak vizsgálata” címmel megjelent tanulmány (Martus et al. 2019) mind a szerkesztőségen belül, mind a lektorok körében vitákat váltott ki, ezért a szerkesztők arra kértek, hogy korrupcióval foglalkozó kutatóként én is reflektáljak rá. Először néhány kritikai észrevételt fűznék a kézirat kutatástervezési, módszertani és elméleti részeihez. Főbb aggályaim azonban nem ezekkel a területekkel, hanem inkább a tanulmány által felvázolt kép és a tényleges hazai korrupciós helyzet között tátongó szakadékkal kapcsolatosak.

A tanulmány nagyrészt leíró jellegű. A szerzők egy hosszabb, az Állami Számvevőszék (ÁSZ) által 2017-ben felvett, a hazai közintézmények integritási helyzetét felmérő kérdőív<sup>1</sup> tizenhat kérdéséből alkotnak egy integritáskockázati és egy kontrollindexet, majd bemutatják, hogy a mintán belül hatósági jogkörrel rendelkező intézmények milyen értékeket kapnak ezen a két indexen. Az indexképzés módszertani magyarázatánál sajnos nem derül ki, hogy a kutatók milyen adatredukciós módszert alkalmaztak. Mindössze annyit fűznek hozzá, hogy az indexképzés „a kérdőívhez tartozó algoritmus alapján történt”. A szerzők arról sem közölnek információt, hogy ezekben az intézményekben milyen beosztású alkalmazottak töltötték ki a kérdőíveket.

Némileg félrevezető az a cikkben többször visszatérő fordulat, hogy a kutatás „integritáskockázatként azonosított” bizonyos szervezeti tényezőket, mint például az egyedi mérlegelésen alapuló döntési jogkör vagy a méltányosság gyakorlása. Ezek a tényezők ugyanis nem a kutatás eredményeként lettek beazonosítva, a szerzők itt pusztán a szakirodalomra hivatkozva állítják, hogy ezek a tulajdonságok valós kockázatot jelentenek. Nem ténylegesen megfigyelhető cselekvések alapján, hanem csak általánosságban, az adott szervezethez rendelt hivatalos tevékenységi körök alapján határoznak meg kockázatot. Meggyőzőbb lett volna, ha létező elméletek és korábbi empirikus vizsgálatok alapján hipotéziseket dolgoznak ki, és megfelelő függő változók bevonásával tesztelik a különböző intézményi jellemzők és a korrupció közötti összefüggéseket. Ilyen függő változók lehettek volna például dokumentált korrupciós esetek és a hozzájuk köthető fegyelmi vagy büntetőeljárások vagy az

1 Sajnos a teljes kérdőív a megadott URL-címen nem volt megtalálható.

adott intézményben dolgozók, esetleg ügyfelek, állampolgárok által észlelt korrupció mértéke.

A tanulmány egyik alapfelvetése, hogy minél szélesebb diszkrecionális lehetőség áll rendelkezésre egy intézményben, annál könnyebben válhat korrupttá a hatósági döntés. Bár számos kutatás valóban feltárt pozitív szignifikáns kapcsolatot a döntési szabadág és a korrupció mértéke között, a probléma ennél valószínűleg összetettebb. A szervezeti döntések és a korrupció összefüggéseinek elemzésekor érdemes ugyanis egyéb tényezőket is figyelembe venni. A teljesítményhez kötött díjazás vagy előléptetés például gyengítik vagy teljesen kioltják a diszkréció és a korrupció közötti összefüggést (Kwon 2012). A diszkrecionális lehetőség mértéke és jellege (pl. szakértői, rutin, stratégiai erőforrásokat érintő, egyéni vagy kollektív döntés), valamint szervezeti elhelyezkedése (lokális technológiák ellenőrzése, határtevékenységek stb.) szintén hatással lehet a korrupció mértékére és típusára (Jávor–Jancsics 2016).

A cikk néhol kifejezetten pontatlan. A 7. oldalon például a szerzők egy másik tanulmányra hivatkozva kijelentik, hogy „az államhatalom centralizálása a korrupció elleni fellépéssel kéz a kézben jár, habár nem feltétlenül azonnal eredményre vezető törekvés (lásd Freille–Haque–Kneller 2007)”. Ezzel szemben az idézett tanulmány ennek pont az ellenkezőjét állítja, és mindjárt az első bekezdésben arról értekezik, hogy a decentralizáció a világ legtöbb országában általános trend, amely mögött az a törekvés áll, hogy csökkentsék a centralizált kormányzáshoz kapcsolható járadékvadász magatartást és a magas szintű korrupciót. Úgy tűnik, mintha a magyar cikk szerzői a centralizáció és döntési diszkréció megvonása közé egyenlőségelet tennének. A két koncepció azonban nem ugyanazt a jelenséget fedi. A centralizáció a döntéshozatal helyére utal, a diszkréció viszont az egyes szereplők döntési szabadságát jellemzi. Ráadásul, míg a nagyobb diszkréciót a szakirodalom legtöbbször magasabb korrupciós kockázattal hozza összefüggésbe, a decentralizációt sokan hatékony antikorrupciós stratégiának tartják, mivel közelebb viszi a döntést az állampolgárokhoz, és ezzel helyi szinten növeli az átláthatóságot és elszámoltathatóságot, valamint versenyhelyzetet generál a kormányzati egységek között (Karlström 2015). Tovább árnyalja a változók kapcsolatát az, hogy megkülönböztethetünk pénzügyi, politikai és adminisztratív decentralizációt.

A fent említett technikai és koncepcionális problémákon túl fő aggályom a cikkkel kapcsolatban, hogy félrevezető képet mutat a magyar korrupciós helyzetről. A tanulmány elsősorban a hatósági jogkörrel rendelkező intézményekhez kapcsolódó korrupciós kockázatokról szól. A szerzők azonban nem térnek ki arra, hogy a közhatalmi feladatokat ellátó intézmények nem légüres térben, hanem politikai, gazdasági és társadalmi intézményi struktúrákba beágyazódva működnek. Ha ezeket a környezeti elemeket figyelmen kívül hagyjuk, fontos magyarázó változók maradnak ki az elemzésből. Ez különösen problémás a jelenlegi magyarországi korrupciós helyzet elemzésekor, hiszen ha a politikai szálát kihagyjuk történetből, nem fogjuk megérteni, hogy ténylegesen mi is zajlik az adminisztrációban.

Az elmúlt években korrupcióval foglalkozó társadalomtudósok és szakértők körében konszenzus alakult ki arról, hogy Magyarországon jelenleg a foglyul ejtett állam (*state capture*) jelenségével állunk szemben (Transparency International Hungary 2011; Martin 2013, 2015, 2016; Innes 2014; Ágh 2015; Fazekas–Tóth 2016; Jancsics 2017; Balázs 2018; Fierăscu 2019). Ez annyit tesz, hogy bizonyos szereplők a törvényhozás és közpolitikák kialakításával/manipulálásával jelentős állami erőforrásokat képesek egy szűk korrupciós érdekcsoport magánzsebeibe csatornázni. Nálunk a politikai elit szivattyúzza ki a közpénzt a rendszerből saját maga számára (*political or party state capture*), szemben a jelenség másik változatával, amikor gazdasági csoportok ejtik foglyul az államot (*oligarchical or corporate state capture*) (Innes 2014; Martin 2019a). Egyes kutatók ezt a típusú korrupciót legális korrupciónak is hívják, mivel a korrupciós szereplők többnyire a törvényesség keretein belül mozognak, hiszen a szabályok eleve az államot foglyul ejtő csoport érdekei alapján vannak kialakítva (Kaufmann–Vicente 2011). Más szerzők olyan egyéb fogalmakat használnak a hazai korrupciós helyzet leírására, mint a maffiaállam (Magyar 2016), partónus állam (Szanyi 2016), oligarcharendszer (Gonda 2019), haveri államkapitalizmus (Martin 2013; Transparency International Hungary 2019) vagy bennfentes kivételezés (*partisan favouritism*) (David–Barrett–Fazekas 2019). Ezek azonban jelentősen átfedik vagy kiegészítik a foglyul ejtett állam koncepcióját.

Az állam foglyul ejtése általában nem egyetlen korrupciós tranzakcióról szól, hiszen a zsákmányszerző elitnek az az érdeke, hogy a közpénzszivattyú hosszabb távon zavartalanul üzemeljen. Itt a politikai és a gazdasági erőforrások teljes monopolizációja a cél (Martin 2019b). Ehhez azonban egy olyan makroszintű formális intézményi keretet kell felépíteni és működtetni, amely védi és támogatja az államot foglyul ejtőket (Hellman–Kaufmann 2001). Ez egy átfogó, kormányzati intézményeket, helyi önkormányzatokat, korrupciós brókereket, oligarchákat és strómancegeket magába foglaló hálózatos rendszer, melynek elsődleges feladata a közpénz magánvagyonná történő transzformációja (Jancsics 2017).

A korrupciós elitnek ehhez nem csak a közpolitika kialakításának folyamatát, hanem annak végrehajtását, tehát az adminisztráció jelentős szeletét is kézben kell tartania. Eközben igyekszik befolyása alá vonni vagy legyengíteni azokat az intézményeket, melyek ellenőrzési vagy auditfeladatokat látnak el. Ennek például egyik jól bevált módszere a politikailag lojális szereplők pozícióba emelése, akik ezután bizonyos szervezeti döntések manipulálásával segítik a kontrollmechanizmusok kiiktatását (David–Barrett–Fazekas 2019). A tanulmány alapját képező kutatás gazdája, az Állami Számvevőszék például szintén egy ilyen felügyeleti szerv, melynek élén egy egyértelmű pártkötődéssel bíró politikus áll. Az ÁSZ ingerküszöbét az elmúlt évek nagy nyilvánosságát kapott, a kormányzathoz köthető milliárdos pénzügyi botrányai, mint például a TAO-támogatások elosztása, a letelepedési kötvények ügye vagy a „kamupártok” finanszírozása, sajátos módon nem érték el, ugyanakkor – szelektív módon, kizárólag az ellenzéki pártokra – szigorú büntetéseket szabott ki. A szerzők vajon milyen integritási kockázatot mérnének az ÁSZ-nál?

A rendszer stabilitásának egy másik fontos eleme a korrump elithez lojális helyi szereplők folyamatos jutalmazása és a renitensek megbüntetése. Ehhez univerzális társadalmi igényeket figyelmen kívül hagyva partikuláris magánérdekek mentén kell elosztani az erőforrásokat, ezért a politikai hatalom pártatlan formális szervezetek helyett – vagy inkább mögött – informális patrónus-kliens struktúrákon keresztül kapcsolódik az alsóbb szintű intézményekhez és társadalmi csoportokhoz. A formális szabályok itt intézményi keretet szolgáltatnak az informális módon meghozott döntések elrejtéséhez. Jó példa erre a központi törvénymódosítással levezényelt, politikailag hűséges kormánytisztviselők, önkormányzati szereplők és családtagjaik számára kiutalt trafikkoncessziók vagy termőföldek esete (Jancsics 2017).

Ismerve a fent felvázolt helyzetet, az olvasóban óhatatlanul felmerül a kérdés, hogy lehet-e úgy írni a bürokrácia korrupciós kockázatairól, hogy közben nyilvánvaló: ezek a szervezetek egy korrump politikai elit szoros kontrollja alatt működnek. Lehet-e igazi társadalomtudományt csinálni anélkül, hogy ne éreznénk késztetést arra, hogy benézzünk a „jó állam építőköveiből” felépített patyomkin-falu falai mögé? Hogyan lehet megírni egy teljes tanulmányt és elküldeni bírálatra, anélkül, hogy feltennénk magunknak a kérdést: mit is mérünk itt tulajdonképpen? Mennyire tekinthető érvényesnek egy olyan kérdőív, melynek kitöltői nagy valószínűséggel egy foglyul ejtett intézményrendszer lojális vagy függőségben tartott kiszolgálói? Van-e értelme bármit is mérni survey módszerrel egy ilyen helyzetben?

Tavaly nyáron egy kávé mellett beszélgettem egy kutatóval, aki épp egy hatósági jogkörrel rendelkező intézmény belsőleg feltárt korrupciós eseteit elemezte. Az ügyek szinte kizárólag alsó szintű szereplőket érintettek. Amikor megemlítettem, hogy milyen meglepő a korrupció teljes hiánya a közép- és felső vezetők körében, beszélgetőpartnerem azt válaszolta, hogy ez csak a látszat, természetesen bőven van korrupció a csúcson is, de a főnökei megtiltották, hogy egy bizonyos szint felett kutakodjon. Hozzátette, egyébként sem kockáztatná az állását azzal, hogy „ilyen dolgokba belemásson”. Kíváncsi lennék, milyen tényleges integritási kockázatról számolnának be a szerzők ennél a szervezetnél.

A tanulmány konklúziója szerint egyes intézményeknél megfigyelhetők ugyan integritási kockázatok, de aggodalomra semmi ok, mert a magasabb kockázathoz többnyire magasabb szervezeti kontroll tartozik, ami így végső soron megakadályozza a korrupciót. Mindezt egy olyan kormányzati intézményrendszerről állítják, amely nemritkán a demokrácia, a jogállamiság és a piacgazdaság normáival ellentétesen működik. Amelyben a közhatalmat gyakorló szereplők rokonai és barátai lényegesen nagyobb eséllyel kapnak állami megrendeléseket vagy jól fizető állásokat és kerülnek el a felelősségre vonást (Martin 2019b). Ebben a rendszerben a világon egyedülálló gyorsasággal növelik vagyonukat az adófizetők pénzéből a kormányközeli oligarchák.

A szerzők elmondják, hogy egyes intézményeknél milyen mértékű az integritáskontrollok kiépítettsége, csakhogy a rendszer működésének megértéséhez a formális struktúrák ilyen típusú elemzése nem sokkal visz közelebb minket. Egy foglyul

ejtett államban informális mechanizmusok uralkodnak a formális szabályokon. A tanulmány írói azonban nem mesélik el a történetnek ezt a részét, például azt, hogy a fent említett kontrollokat milyen gyakran használják szelektíven vagy épp kapcsolják ki teljesen a korrupció elit és klientúrája érdekében. Sőt a szerzők még említést sem tesznek az ilyen informális mechanizmusok létezéséről.

Hiteles társadalomtudományt csinálni egyik autokrata rendszerben sem könnyű. A szocializmus alatt is sokféle túlélési stratégia létezett. Akiknek szűk volt a párt által megengedett kutatói szabadság, azok egyszerűen disszidáltak. Voltak, akik a hatalom számára érdektelen kutatási témákat választottak, míg mások a sorok mögé rejtve próbáltak kritikát megfogalmazni. Többen teljesen margóra szorultak és fordításból tengették az életüket. Természetesen voltak olyanok is, akik elemzéseikben inkább az épülő szocializmus pozitív társadalmi hatásait hangsúlyozták: „vannak még kisebb hibák, de jó úton haladunk”. Vajon a tanulmány szerzői melyik stratégiát választanák, ha egy központosított pártállami rendszerben kellene élniük?

## Irodalom

- Ágh, A. (2015): De-Europeanization and de-democratization trends in ECE: From the potemkin democracy to the elected autocracy in Hungary. *Journal of Comparative Politics*, 8(2): 4–26.
- Balázs, P. (2018): Hungary is test case for state capture. (Eric Maurice's interview) *Euobserver*, <https://euobserver.com/beyond-brussels/142279>.
- David-Barrett, E. – Fazekas, M. (2019): Grand corruption and government change: An analysis of partisan favoritism in public procurement. *European Journal on Criminal Policy and Research*. First online: 16 June 2019.
- Fazekas, M. – Tóth, I. J. (2016): From corruption to state capture: A new analytical framework with empirical applications from Hungary. *Political Research Quarterly*, 69(2): 320–334.
- Fierăscu, S. I. (2019): Redefining state capture – The institutionalization of corruption networks in Hungarian public procurement. Eikon.
- Freille, S. – Haque, M. E. – Kneller, R. (2007): Federalism, decentralisation and corruption. Available at SSRN 951110, 6.
- Gonda, N. (2019): Land grabbing and the making of an authoritarian populist regime in Hungary. *The Journal of Peasant Studies*, 46(3): 606–625.
- Hellmann, J. – Kaufmann, D. (2001): Confronting the challenge of state capture in transition economies. *Finance and Development*, 38(3): 31–35.
- Innes, A. (2014): The political economy of state capture in Central Europe. *Journal of Common Market Studies*, 52(1): 88–104.
- Jancsics, D. (2017a): Offshoring at home? Domestic use of shell companies for corruption. *Public Integrity*, 19(1): 4–21.

- Jancsics, D. (2017b): From local cliques to mafia state: The evolution of network corruption. In Magyar, B. – Vásárhelyi, J. (ed.). *Twenty-Four Sides of a Post-Communist Mafia State*. New York: Central European University Press, 129–47.
- Jávor, I. – Jancsics, D. (2016): The role of power in organizational corruption: An empirical study. *Administration & Society*, 48(5): 527–558.
- Karlström, K. (2015): Decentralization, corruption and the role of democracy. QoG Working Paper Series 2015:14.
- Kaufmann, D. – Vicente P. C. (2011): Legal corruption. *Economics and Politics*, 23(2): 195–219.
- Kwon, I. (2012): Motivation, discretion, and corruption. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(3): 765–794.
- Martin J. P. (2013): Ez a haverok kapitalizmusa. (Panyi Szabolcs interjúja). *Index.hu*. [https://index.hu/belfold/2013/10/16/ez\\_a\\_haverok\\_kapitalizmusa/](https://index.hu/belfold/2013/10/16/ez_a_haverok_kapitalizmusa/).
- Martin J. P. (2015): Transparency International: Foglyul ejtették a magyar államot. (Bakó Beáta interjúja). *Mandiner.hu*. [https://mandiner.hu/cikk/20150402\\_transparency\\_international\\_foglyul\\_ejtettek\\_a\\_magyar\\_allamot](https://mandiner.hu/cikk/20150402_transparency_international_foglyul_ejtettek_a_magyar_allamot).
- Martin J. P. (2016): A haveri kapitalizmus fogságában. (B. Simon Krisztián interjúja.) *Magyar Narancs*. <https://magyarnarancs.hu/belpol/a-haveri-kapitalizmus-fogsagaban-100572>.
- Martin, J. P. (2019a): Resource reallocation and ambiguous economic performance in a captured state – the case of Hungary (forthcoming). In Piroska, D. – Rosta, M. (eds.): *Engaging with Janos Kornai's Scholarship*. Budapest–New York: CEU Press.
- Martin J. P. (2019b): Haveri államkapitalizmus épül: egy rendszer, amiben az adófizetők pénze magánvagyonná lényegül. (Bonta Miklós interjúja.) *Népszava*. [https://nepszava.hu/3059028\\_haveri-allamkapitalizmus-epul-egy-rendszer-amiben-az-adofizetok-penze-maganvagyonna-lenyegul](https://nepszava.hu/3059028_haveri-allamkapitalizmus-epul-egy-rendszer-amiben-az-adofizetok-penze-maganvagyonna-lenyegul).
- Magyar, B. (2016): *Post-communist mafia state: The case of Hungary*. Budapest: Central European University Press.
- Martus B. Sz. – Németh E. – Vargha B. T. (2019): A magán- és a közszféra határán: a hatósági tevékenységek integritási kockázatainak és kontrolljainak vizsgálata. *Szociológiai Szemle*, 29(3): 4–22.
- Szanyi, M. (2016): The emergence of patronage and changing forms of rent-seeking in East Central Europe. *Post-Communist Economies*, First online: 03 Dec. 2019.
- Transparency International Hungary (2011): Corruption risks in Hungary. National Integrity Study. (Lead researcher: Péter Hack.) 279. Budapest–Berlin. [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption\\_risks\\_in\\_hungary\\_2011\\_national\\_integrity\\_study](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_risks_in_hungary_2011_national_integrity_study).
- Transparency International Hungary (2019): Korrupció, gazdasági teljesítmény és jogállamiság Magyarországon. [https://transparency.hu/wp-content/uploads/2019/01/CPI\\_2018\\_narrativ\\_20190128.pdf](https://transparency.hu/wp-content/uploads/2019/01/CPI_2018_narrativ_20190128.pdf).