

SZOCIOLÓGIAI SZEMLE 21(3): 61–82.

A korrupció társadalmi és intézményi szerkezete

Korrupciós tranzakciók tipikus kapcsolatháló-konfigurációi Magyarországon

Szántó Zoltán – Tóth István János –
Varga Szabolcs

zoltan.szanto@uni-corvinus.hu; tothij@econ.core.hu; szabolcs.varga@uni-corvinus.hu

ÖSSZEFOGLALÓ: A tanulmány első részében a megbízó-megbízott-kliens modellt fogalmi keretként alkalmazva a korrupció négy ideáltípusát mutatjuk be: míg a vesztegetést és zsarolást a megbízott és kliens közti, addig a hűtlen kezelést és csalást a megbízó és megbízott közti tranzakcióként definiáljuk. A korrupció ezen alaptípusait irányított gráfok segítségével ábrázoljuk. Ezt követően a korrupciós ügyletek szereplőinek lehetséges (pl. a tranzakciós költségek és a lebukási kockázatok csökkentésére irányuló) motivációit vizsgáljuk, vagyis azt, hogy mely tényezők ösztönzik leginkább a korrupciós helyzetek szereplőit arra, hogy tranzakcióikat különböző típusú személyes, üzleti, politikai és egyéb intézményes kapcsolathálóba ágyazzák.

A második részben – támaszkodva korábbi kutatásaink eredményeire – néhány tipikus magyarországi korrupciós tranzakció társadalmi és intézményi beágyazottságát mutatjuk be. Négy esettanulmányt elemzünk részletesen, a bemutatott tipikus (pl. pártfinanszírozáshoz, vagy engedélyek megszerzéséhez kapcsolódó) korrupciós hálózatokat pedig többszereplős, bonyolult és multiplex gráfokkal ábrázoljuk. Végül a komplex hálózatok evolúciós vonatkozásait a szereplők számának, a kapcsolatok komplexitásának, valamint a személyi és/vagy intézményi beágyazottság mértékének tükrében vizsgáljuk.

Bevezetés¹

Jelen tanulmány két fő részből áll. Az elsőben egyfelől a korrupció fogalmát és ideáltípusait határozzuk meg. Felfogásunk szerint célszerű megkülönböztetni egymástól a legegyszerűbb korrupciós tranzakciók típusait a megbízó-megbízott-kliens modell terminusaiban, az ügyleteket irányított gráfokkal ábrázolva. Ennek során mind a megbízott-kliens reláció, mind pedig a megbízó-megbízott reláció két-két altípusát fogjuk elhatárolni egymástól: a megvesztegetést és zsarolást, il-

¹ A tanulmány a Budapesti Corvinus Egyetem Szociológia és Társadalompolitika Intézetének Korrupciókutató-központjában készült. Az alapjául szolgáló kutatás adatgyűjtési fázisában részt vettek: Balázs Hilda Kinga, Bartis Kinga, Cserpes Tünde, Fülöp Márk Tamás, Lukácsházi Gergely, Márkus Annamária, Miskolczi Erna és Vajda Orsolya egyetemi hallgatók, valamint Varga Szabolcs doktorandusz. A kutatást Szántó Zoltán egyetemi tanár és Tóth István János tudományos főmunkatárs vezette. A kutatást a TÁMOP 4.2.1B-09/1/KMR-2010-0005 projekt támogatta.

letve a hűtlen kezelést és csalást. Az első rész végén kísérletet teszünk azoknak a motivációs mechanizmusoknak a felvázolására, amelyek arra ösztönzik a korrupciós helyzetek szereplőit, hogy tranzakcióikat különböző típusú személyes, üzleti, politikai és egyéb intézményes kapcsolathálóba ágyazzák. Ezeknek a kapcsolathálózatoknak a segítségével az érintettek sok esetben képesek csökkenteni a korrupciós ügyleteikhez kapcsolódó tranzakciós költségek és kockázatok mértékét.

A második részben néhány tipikus magyarországi korrupciós tranzakció társadalmi és intézményi beágyazottságát mutatjuk be, a korrupciós tranzakciókat többszereplős, bonyolult és multiplex gráfokkal ábrázolva. Ennek során az ideáltipikus korrupciós modelleket kiegészítjük a rejtett megbízó, a közvetítő és a rejtett szerep fogalmával. Ez utóbbival azt kívánjuk érzékeltetni, hogy a korrupció során az érintettek bizonyos esetekben az eredeti szerepüktől eltérő módon viselkedhetnek. Korábbi kutatásaink² azt mutatták, hogy Magyarországon a korrupciós tranzakciók közül az engedélyek megszerzéséhez és az ellenőrzésekhez, az EU-s támogatások elnyeréséhez és felhasználáshoz, a közbeszerzésekhez, valamint a kormányzati és önkormányzati ingatlan-adásvételekhez kapcsolódó korrupciós kockázatok a legelterjedtebbek. Ezért, esettanulmányok formájában, ilyen típusú korrupciós hálózatokat ábrázolunk. Gondolatmenetünket rövid összegzés zárja.

A korrupció fogalma és ideáltípusai

A nemzetközi szakirodalom a korrupció³ fogalmának meghatározására számtalan definíciót használ. Ebben szerepet játszik, hogy a jelenség általános körülhatárolása – mind annak történeti-kulturális jellege, mind pedig sokszínűsége miatt – igen nehéz feladat. Nem könnyíti meg a helyzetet az sem, hogy a téma szakértői közt máig is viták zajlanak az általános definíció elfogadásáról.⁴ Az egzakt és általános definíció megalkotását és elfogadását több tényező is nehezíti. Ezek közül elsőként említhető, hogy a kifejezés számos különböző, ám egymással összefüggő jelenséget takar. Emellett akkor is jelentős különbségek mutatkoznak, ha a jelenséget az egyes országok jogalkotásának és kultúrájának szemszögéből vizsgáljuk,⁵ továbbá, ha a közérdekre gyakorolt hatását vagy a korrupció köznapi értelemben vett fogalmát vesszük szemügyre. Mindezt tovább differenciálja, hogy a terminus magában foglalhatja azok definícióját is, akik a korrupcióban érdekeltek, annak részesei, illetve akik tevőlegesen küzdenek ellene (Gardiner 2008).

A vitatott kérdések ellenére feltétlenül említést érdemel a széles körben ismert és a társadalomtudósok által sokszor alkalmazott definíciók közül Nye (2008: 284) meghatározása. Eszerint a korrupció olyan viselkedés, ami a cselekvő olyan magatartását eredményezi, mely eltér a közfeladatok törvényes gyakorlásától elsősor-

2 Alexa-Bárdos-Szántó-Tóth (2008); Szántó-Tóth-Varga-Cserpes (2011).

3 A 'korrupció' kifejezés (latinul: corrumpo) eredetileg 'romlás'-t, 'rombolás'-t jelent.

4 Lásd pl. Lambsdorff (2007: 15–20).

5 Ez esetben nem csupán a jogalkotás, de a nemzetek szó is hangsúlyos: a történeti, kulturális és egyéb különbségekből fakadóan a korrupciós jelenségek köre, és ebből eredően az egyes országokban általános korrupciófogalmak közt is jelentős eltérések mutatkozhatnak.

ban személyes vonatkozású (pl. család, szűk közösség), pénzügyi vagy státusbeli előnyök megszerzése érdekében. Ezzel szemben Klitgaard (1991) azt hangsúlyozza, hogy akkor beszélünk korrupcióról, ha az egyén „meg nem engedett módon” személyes érdekeit azon célok (vagy személyek) fölé helyezi, amelyek szolgálatára egyébként hivatott.⁶ Rose-Ackerman (1978, 1999, 2006) szerint a korrupció a személyes vagyon és közhatalom együttes jelenléte esetén jelenik meg. Meghatározó ismérve a döntési folyamat tiltott (anyagi) eszközökkel történő befolyásolására való hajlandóság. Leggyakoribb megjelenési formájának a magánszemély (vagy magáncég) és kormányzat közti korrupciós tranzakciót tekint, melynek során a korrumpáló kenőpénz fejében a korrumpált közhivatalnoktól jogtalan (anyagi vagy más jellegű) előnyhöz jut. Az említettekhez hasonlóan Lambsdorff a korrupció több fontos attribútumát hangsúlyozza saját kutatásai során alkalmazott definíciójában. Eszerint a korrupció – első megközelítésben – a közhatalommal való visszaélés egyéni haszonszerzés céljából (Lambsdorff 2007: 1).

Mindezek fényében úgy tűnik, hogy a korrupció jelenségét leíró definíciókban található néhány közös vonás, melyek a jelenség számtalan megjelenési formájának szubsztantív tényezőit alkotják. Ezeket a jellemzőket – kiegészítve a Lasswell (1930) által említettekkel – az alábbiakban foglalhatjuk össze:

- a korrupciós tranzakció előfeltétele legalább két szereplő részvétele (legyen az akár egyéni, közösségi vagy intézményi ágens);

- további előfeltétel a résztvevők előzetes és tudatos döntése a tranzakcióban való részvételt illetően;

- a korrupció szerves velejárója a befolyásolási szándék, amely egyéni előnyök megszerzésére irányul, azaz olyan önérdékkövetésről van szó, amely a személyes célokat politikai korrupció esetén a közérdek, gazdasági korrupció esetén a tulajdonosi érdek fölé helyezi;⁷

- s végül a szabályoktól való eltérés (tiltott, jogellenes, meg nem engedett cselekvés) is lényeges jellemző.

Kutatásaink során a Lambsdorff által használt definíció bizonyult a legtermékenyebbnek, így jelen elemzésünkben is erre támaszkodunk. Ez a modern politikai és intézményi gazdaságtan megbízó-megbízott-kliens modelljére épül.⁸ A modell a racionális döntések elméletén nyugszik: szereplői mérlegelik cselekvési lehetőségeik várható hasznát és költségét, s azt az alternatívát választják, amelyik a legnagyobb tiszta haszonnal kecsegtet. A modellben a megbízó (pl. egy önkormányzat) felruhazza valamilyen hatalommal a megbízottat (pl. egy hivatalnokot, aki építési engedélyeket ad ki). Ennek során a megbízó (i) meghatározott feladat elvégzését delegálja a megbízottra, (ii) meghatározza a feladat elvégzésének formális szabályait, valamint (iii) a feladat elvégzéséért javadalmazásban részesíti a megbízottat,

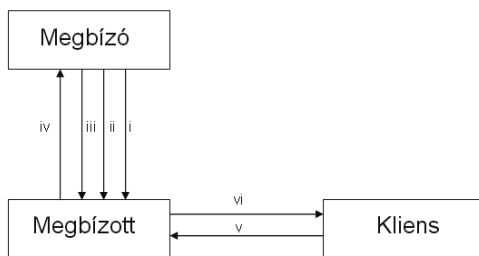
6 Klitgaard (1991) ennek számos formáját mutatja be, miközben különböző szektorokból hoz példákat, és a korrupció kezdeményezőit tartja szem előtt.

7 A 'közérdek' kifejezés tartalma máig vitatott kérdés, de ezzel a problémával most nem foglalkozunk.

8 Lásd Lambsdorff (2007: 62–65). A megbízó-megbízott-kliens modell korrupcióval kapcsolatos további alkalmazási lehetőségeit illetően lásd pl.: Klitgaard (1988); Szántó (1999); Andvig-Fjeldstad (2000).

aki cserébe (iv) lojális a megbízóhoz, azaz a szabályoknak megfelelően végzi a feladatát. A megbízott várhatóan a meghatározott keretek között szolgálja ki a kliens igényeit (vi), például egy építési engedély megszerzésére irányuló kérelmet (v). Ezeket a kapcsolatokat ábrázoltuk irányított gráfok segítségével, az iménti szövegben szereplő számozásnak megfelelően az 1. ábrán.

1. ábra: Megbízó-megbízott-kliens gráf



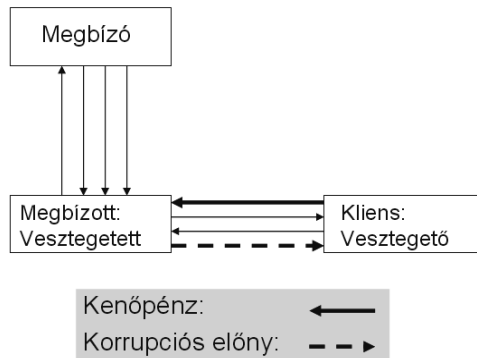
Korrupció akkor merül fel, ha valamelyik szereplő (tipikus esetben a megbízott) önértékből különböző módon megszegi a szabályokat, s ezáltal megsérti a többiek (tipikus esetben a megbízó és/vagy a kliens) érdekeit. A megbízó célja, hogy a megbízottat optimális mértékű produktív és optimális mértékű improduktív (azaz korrup) tevékenység elvégzésére ösztönözze. A szereplők alapvető problémája abból az információs aszimmetriából fakad, amely az érintettek kapcsolatainak inherens jellemzője.⁹ Ez durván azt jelenti, hogy a vizsgált helyzetben az egyes szereplők informáltsági szintje lényegesen különbözik, és ezt a helyzetet a magáninformációval rendelkező szereplők opportunista módon, saját céljaik elérése érdekében tudják kiaknázni. A megbízott például lényegesen több információval rendelkezik a klienssel folytatott ügyleteik lezajlásának részleteiről, mint a megbízó.

A cselekvők aszimmetrikus informáltságából kiindulva a megbízó-megbízott-kliens modellben a korrupció négy ideáltípusát különböztethetjük meg (Lambsdorff 2007: 18–19), s ezeket irányított gráfok segítségével ábrázolhatjuk. Kézenfekvőnek látszik e négy tiszta típuson belül megkülönböztetni egymástól a megbízó és megbízott közti reláció, valamint a megbízott és kliens közti korrupciós reláció két alváltozatát, s ennek alapján különbséget tenni megvesztegetés (A), zsarolás (B), illetve hűtlen kezelés (C) és csalás (D) között. Az előbbi két típust Klitgaard (1988: 50) külső (external), míg az utóbbi kettőt belső (internal) korrupciónak nevezi.

⁹ Az információs aszimmetria fogalmához lásd pl.: Rasmusen (1989: 193–226). Az információs aszimmetria negatív politikai hatásainak elemzéséhez lásd Szántó (2009).

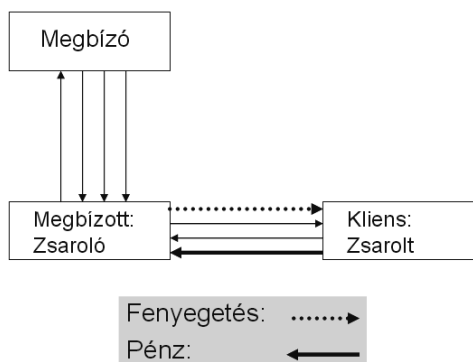
A) *Vesztegetés* esetén a kliens – a korrupciós tranzakció kezdeményezőjeként – vesztegetőként lép fel, és kenőpénzt kínál a megbízottnak. Ezért cserébe a kliens szabálytalan módon jut előnyhöz (pl. jogtalanul szerez engedélyt, kikerüli valamilyen szabálysértés hátrányos következményeit), amelyre egyébként nem tehetne szert. Ezt a kapcsolatot mutatja a 2. ábra, ahol is az eredeti kapcsolatokat kiegészítettük a kenőpénz fizetését és a jogtalan előny megszerzését ábrázoló gráfokkal.

2. ábra: A) *Vesztegetési gráf*



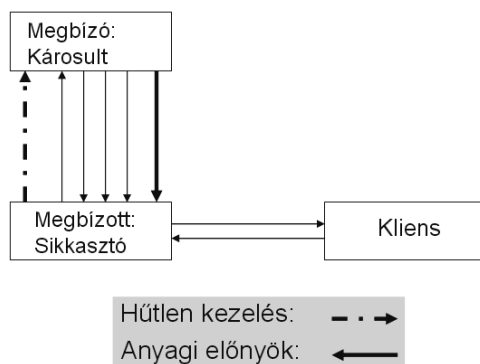
B) *Zsarolás* esetén a megbízott (mint zsaroló) a korrupciós tranzakció kezdeményezőjeként hatalmát arra használja, hogy pénzt (vagy más előnyt) csikarjon ki a klientsől (a zsarolttól). A klientsnek fizetnie kell a szolgáltatásért (vagy az ügymenet meggyorsításáért), holott annak igénybevételére legálisan is jogosult lenne. A megbízott azonban fenyegetést, kényszert vagy akár erőszakot alkalmaz a kifizetés elérése érdekében. Ezt az esetet mutatja a 3. ábra, ahol is a fenyegetést és a kizsárolt pénzösszeg útját ábrázoljuk irányított gráfokkal.

3. ábra: B) *Zsarolási gráf*



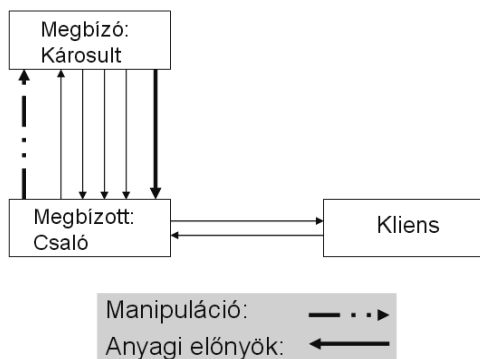
C) A megbízó és megbízott közötti relációban megjelenő korrupciós cselekmények két esetét vizsgáljuk. Az egyik a *hűtlen kezelés* vagy *sikkasztás*. Ez olyan, a megbízott (a sikkasztó) által kezdeményezett cselekmény, melynek során a rábízott vagyontárgyat vagy rendelkezési jogosítványt (részben vagy egészben) eltulajdonítja, sajátjaként rendelkezik vele. A megbízott (a sikkasztó) a tranzakció során a megbízót károsítja meg. A 4. ábra mutatja a hűtlen kezelés és az anyagi előnyök gráfját.

4. ábra: C) Hűtlen kezelési gráf



D) A korrupció negyedik ideáltípusának a *csalást* tekintjük, melyben a megbízott az információs aszimmetria növelése révén, rejtett cselekvéssel tehet szert előnyre, illetve a megbízott aktívan is elrejthet információkat a megbízó elől (pl. okirat-hamisítással, információk manipulálásával vagy más módszerekkel). Az 5. ábrán ábrázoltuk az információ manipulálásának és az anyagi előnyök megszerzésének gráfját.

5. ábra: D) Csalási gráf



Ezek tehát az általunk is elfogadott és alkalmazott korrupciós ideáltípusok. Természetesen a jelenséget illetően számos további osztályozási lehetőség kínálkozik. Ezek közül az egyik lehetséges szempont (Lambsdorff 2007: 20) annak vizsgálata, hogy a megvesztegető vagy a megvesztegetett fél jut-e nagyobb előnyhöz a tranzakció során. Ez jelentős mértékben annak függvénye, hogy melyik fél rendelkezik erősebb alkupozícióval. „Klientilista” korrupcióról beszélhetünk akkor, ha a megvesztegető realizál nagyobb előnyt, míg „patrimonialista” korrupció során a megvesztegetett fél jut nagyobb haszonhoz. Egy másik lehetőség a kisléptékű (petty) és nagyléptékű (grand) korrupció megkülönböztetése. Ennek során a megkülönböztetés alapja a kenőpénz mértéke, míg a politikai, illetve az adminisztratív korrupció megkülönböztetése értelemszerűen arra vonatkozik, hogy a benne részt vevő domináns szereplők politikusok vagy közhivatalnokok.

Mindezek után röviden szemügyre vesszük azokat a lehetséges motivációs tényezőket, amelyek arra ösztönzik az érintetteket, hogy korrupciós ügyleteiket személyes és intézményes kapcsolathálóba ágyazzák (Granovetter 2007). A korrupciós tranzakciók kockázatot rejtnek magukban, sikeres lebonyolításuk különböző típusú tranzakciós költségekkel jár. Megvesztegetés és zsarolás esetén a kockázatot a kliens és a megbízott (és/vagy a közvetítők), hűtlen kezelés és csalás esetén viszont a kockázatot elsősorban a megbízott (és/vagy a rejtett megbízó) viseli. A korrupciós tranzakciók ellenőrzése és lebonyolítása, a kialakításukhoz kapcsolódó információk megszerzése és feldolgozása, a korrupciós ügyleteket kísérő alkudozások, döntések és kikényszerítések általában tetemes mennyiségű tranzakciós költségekkel járnak. A viselt költségek mértéke annál nagyobb, minél hatékonyabban működnek a korrupció felderítésére és szankcionálására hivatott intézmények, valamint minél magasabb a lebukás esetén várható büntetés.¹⁰ E két tényező tehát a szóban forgó tranzakciós költségek nagyságát számottevően befolyásolja. Ugyanakkor minél nagyobb a várható korrupciós előny, annál inkább számíthatunk korrupciós ügyletek kibontakozására. Mivel a korrupciós tranzakciók szereplőiről jogosan feltételezhetjük, hogy képesek megbecsülni ezeknek a kockázatoknak és költségeknek a mértékét, ezért jó eséllyel számíthatunk arra, hogy a rendelkezésükre álló eszközökkel megpróbálják csökkenteni ezeket, növelve ezáltal a korrupciós tranzakciók során elérhető nettó nyereséget. Ezek közül az eszközök közül célszerűnek tűnik mindenekelőtt a különböző típusú kapcsolatháló kialakítását, fenntartását és kiterjesztését számításba venni. A továbbiakban ezeknek a kapcsolathálóknak két alapformáját különböztetjük meg. Külön kategóriaként kezeljük azokat az eseteket, amikor a korrupciós tranzakciók résztvevői *személyes* kapcsolathálóba, valamint különböző típusú *intézményes* (üzleti, szerződéses, politikai stb.) kapcsolathálóba ágyazzák korrupciós ügyleteiket.

¹⁰ Ezek az összefüggések a bűnözés hagyományos mikroökonomiai modellje (Becker 1968) alapján fogalmazhatók meg a korrupció kapcsán.

A tanulmány második részében a korrupció imént vázolt négy ideáltípusából kiindulva tipikus korrupciós hálózatok felvázolására teszünk kísérletet. Az egyszerű háromszereplős gráfokat – mint korábban utaltunk rá – új szereplőkkel (rejtett megbízó, közvetítő), rejtett szerepekkel és új hálózati tartalmakkal (személyes és intézményes kapcsolatok) egészítjük ki. Ez utóbbiak jelentik a korrupciós tranzakciók társadalmi és intézményi szerkezetét, beágyazottságát (Granovetter 2007). A kifejtés során először mindig leírunk egy konkrét esetet (médiaforrások vagy interjútapasztalatok alapján), majd ezt követően vázoljuk fel gráfok segítségével a többszereplős, multiplex korrupciós hálózatokat.

Néhány tipikus korrupciós kapcsolatháló Magyarországon

A korrupciós tranzakciók, mint az ideáltípusok bemutatása során láthattuk, legegyszerűbb esetben két szereplő között jönnek létre. A megbízott és a kliens közti korrupciós ügyletek tipikus esetben a két fél közti alkalmi (vagy rendszeres) személyes kapcsolaton alapulhatnak. A kevésszereplős ügyletek másik altípusa, ha valamilyen intézményes kapcsolat (is) kialakul a két fél között. A másik tipikus helyzetben a korrupciós tranzakció sokszereplős hálózatba ágyazódik, és sokszor már a tranzakciót megelőzően különféle személyes és intézményes kapcsolatok meglétét feltételezhetjük a megbízott és a kliens között. Elsősorban ezek teszik lehetővé létrejöttét, és biztosítják azt is, hogy a korrupciós tranzakciók akár ismételtelen megvalósulhassanak a szereplők között. A következőkben elemzett egyik példa (az első eset) ezt a helyzetet mutatja: a parkolóőröket úgy korrumpálják a parkoló autók tulajdonosai, hogy az előbbieket osztozkodnak a befolyt korrupciós jutalékon az őket ellenőrző személyekkel. A másik típus, amikor a korrumpáló, vagy a korrumpált megbízott közvetítő cégeket alkalmaz a korrupciós díj átutalására, illetve felvételére. Ilyen helyzetet vizsgálunk a későbbiek során a második esetben, amikor egy cég engedélyt kér egy hivataltól, és az engedély megszerzéséhez „ajánlatos” számára, ha a megbízott által javasolt szakértővel szerződést köt, mondjuk az általa meghatározott hatástanulmány elkészítése céljából.

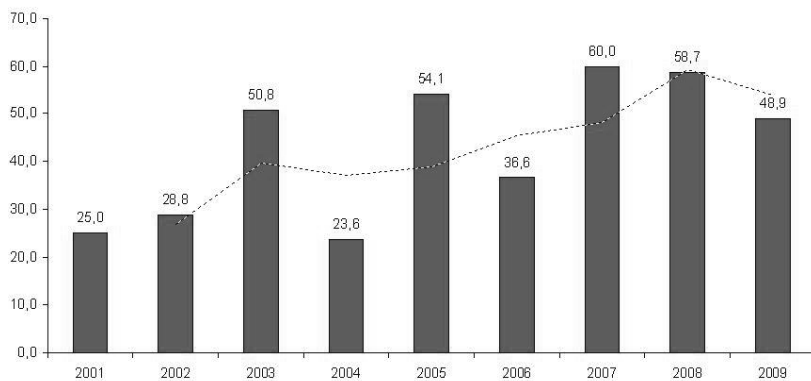
Mindezek fényében célszerűnek látszik a korrupciós tranzakciók résztvevőinek száma, illetve beágyazottságának típusa alapján különböző típusokat meghatározni. Ennek során az egyszerűbb, kevésszereplős és személyes kapcsolatokba ágyazódó tranzakcióktól eljuthatunk az összetettebb, sokszereplős és intézményes kapcsolatokba ágyazódó korrupciós ügyletekig. A két átmeneti esetet pedig a kevésszereplős és intézményes, illetve a sokszereplős és személyes tranzakciók jelentik. Ezeket a tiszta típusokat a 6. ábrán foglaltuk össze, és példákkal illusztráltuk. Természetesen a személyes és intézményes beágyazottság a valóságos esetek jelentős részében együtt jelentkezik, s az empirikus kutatás során célszerű együttesen kezelni őket.

6. ábra: Kevésszereplős és sokszereplős korrupciós tranzakciók személyes és intézményes beágyazottságának tisztá típusai

		Beágyazottság típusa	
		Személyes	Intézményes
Szereplők száma	Kevés szereplő	Pl. a határon az ismerős vámhivatalnok kenőpénz fejében elnézi a vámszabályok megsértését	Pl. cég engedélyt kér egy állami hivaltól, és hatástanulmányt „kell” készíttetnie megadott szakértővel
	Sok szereplő	Pl. ismerős parkolóőrök kenőpénz fejében szemet hunynak a parkolási díj fizetésének elmulasztása felett a rendszeresen ott parkoló autósok esetében	Pl. önkormányzat ingatlangazdálkodása, melynek során a vagyonelemeket rendszeresen a piaci ár alatt értékesítik

Korábbi médiakutatásaink¹¹ alapján kijelenthetjük, hogy Magyarországon a többszereplős, hálózatba szerveződő korrupciós tranzakciók aránya egyértelműen növekvő tendenciát mutat 2001–2009 között (lásd 7. ábra). Az ábrából egyértelműen kiderül, hogy a vizsgált időszakban az internetes hírportálok korrupciógyanus esetekről történő tudósításaiban több mint kétszeresére nőtt az olyan ügyletek aránya, amelyekben korrupciós hálózatok létét gyaníthatjuk.

7. ábra: Többszereplős, láncba szerveződő korrupciós esetek előfordulásának aránya a médiában, 2001–2009, % (n=548)



Forrás: BCE Korrupciókutató-Központ, 2010

11 Ezeknek a kutatásoknak a során vállalatvezetői interjú készítése mellett 8 internetes hírportál tartalomlemezését végeztük el a 2001. január 1. és 2009. december 31. közötti időszakra vonatkozóan (Szántó–Tóth–Varga–Cserpes, 2011). Az interneten elérhető forrásokban megjelenő cikkek közül a korrupciógyanus esetekkel foglalkozókat gyűjtöttük össze és elemeztük részletesen. Kizárólag magyarországi korrupciós eseteket gyűjtöttünk. A megtalált cikkeket úgy rendszereztük, hogy az azonos tranzakciókra vonatkozó híradásokat önálló „korrupciós esetekbe” rendeztük. Ezeknek az eseteknek feljegyeztük a főbb jellemzőit, majd kódoltuk őket a korrupciós ügyletek különböző jellemzői szerint. A korrupció témája a vizsgált időszakban folyamatosan közbeszéd tárgyát képezte. Az adatbázisba több mint 3500 cikk került be, melynek alapján összesen 548 különböző korrupciógyanus esetet azonosítottunk és elemeztünk a vizsgált időszakban.

Ezek a vizsgálatok módot adnak arra, hogy tipikus korrupciós hálózatokat határozzunk meg. Mivel a kétszereplős, egyszeri korrupciós tranzakciókat jól leírja a korrupció alapmodellje, ezért az alábbiakban elsősorban a többszereplős, láncba szerveződő korrupciós tranzakciókat elemezzük a korrupció személyes és intézményes beágyazottsága szempontjából. Ehhez a szemléltetés kedvéért négy konkrét esetet vázolunk fel, majd az ezekből kirajzolódó különböző típusú korrupciós hálózatokat gráfok segítségével ábrázoljuk:

1. Az első eset: ellenőrzésekhez kapcsolódó korrupció személyes beágyazottsága.
2. A második eset: engedélyek megszerzéséhez kapcsolódó közvetítéses korrupció személyes és intézményes beágyazottsága.
3. A harmadik eset: önkormányzati ingatlanvásárláshoz kapcsolódó rejtett megbízós korrupció személyes és intézményes beágyazottsága.
4. A negyedik eset: az EU-támogatások felhasználásához kapcsolódó korrupció személyes és intézményes beágyazottsága.

1. Hálózatosodott vesztegetés és zsarolás

Az első eset: ellenőrzésekhez kapcsolódó korrupció személyes beágyazottsága

Budapesten a belvárosban a parkolásért időarányosan kell fizetni. A maximális parkolási idő három óra, ezután új parkolójegyet kell venni, illetve a parkolási időt mobiltelefonon keresztül is meghosszabbíthatjuk. A parkolóórát a kerületi önkormányzatok megbízásából kerületenként több magántársaság üzemelteti, és ők szedik be a parkolási díjakat. A parkolási díjon azután a parkolási társaság és az önkormányzat osztozkodik valamilyen arányban. A parkolási díjakat és azokat a területeket, amelyeken parkolási díjakat kell szedni, az önkormányzat határozza meg. Míg a parkolási díj bevezetése előtt sokan próbáltak a belső kerületekbe autóval menni, s ezért általában nem volt szabad parkolóhely, addig az intézkedés bevezetését követően lecsökkent a parkolás iránti kereslet, és rendszerint lehetett szabad parkolóhelyet találni, viszonylag magas parkolási díjért. Ez a szabályozás jól működik azoknak az autósoknak az esetében, akik csak egy-egy ügy miatt, és nem rendszeresen keresik fel a belső kerületeket, és a maximális három órán belül elintézik ügyeiket. A szabályozás megalkotói azonban nem gondoltak arra, hogy a belső kerületekben dolgozó vállalkozók, üzlet- és étteremtulajdonosok, akik továbbra is autóval járnak ide, állandó és rendszeres parkolási keresletet jelentenek. A parkolási társaság munkatársai ellenőrzik a parkoló gépjárműveket, és a parkolási idő túllépése vagy a díj befizetésének elmulasztása esetén a maximális háromórás parkolási díj közel ötszörösét róják ki büntetésként. Mivel a rendszeresen a belső kerületekben parkoló vállalkozók számára a munkanapon a háromóránkénti fizetés nagy odafigyeléssel és idővesztéssel járna, ráadásul a havi parkolási díj számukra rendkívül magas lenne, megérte nekik megvesztegetni a

parkolóőröket, hogy azok ne ellenőrizzék a parkolási jegyeket, ne büntessék meg őket. Ezért cserébe hetekre, vagy akár egy hónapra előre fizettek nekik bizonyos összeget készpénzben. Elég volt kitenniük az autó szélvédőjére egy cédulát, hogy a „parkolási díjat”, azaz a kenőpénzt ebben és ebben az üzletben kapják meg az ellenőrök. Cserébe ők nem dokumentálták a parkolási díj elmulasztását. Az ilyen típusú megvesztegetés idővel annyira kiterjedt és bevett gyakorlattá vált, hogy a parkolóőröknek érdemes volt osztozni a korrupciós jutalékon a parkolási társaság vezetőjével. Végül egész korrupciós kapcsolatháló jött létre: a kliensektől a parkolóőrökön keresztül az ellenőrök főnökéig, aki ugyancsak részesedett a korrupciós jutalékból. Területenként meghatározták a korrupciós tarifákat, és a parkolási társaság vezetője rendszeresen megkövetelte, hogy az ellenőrök bizonyos összegeket juttassanak neki az általuk beszédett kenőpénzből, azzal fenyegetőzve, hogy ellenkező esetben lebuktatja őket.

Forrás: interneten elérhető újságcikkek

Ebben a példában a korrupció személyes kapcsolatokon keresztül alakult ki:¹² mivel a parkoló autós rendszeresen azonos területen parkol, amely néhány ellenőr ellenőrzési területének számít, óhatatlanul személyes kapcsolatok alakultak ki a felek között az ellenőrzés és a bírságolás során. Ennek nyomán sajátos „egyezkedés” eredményeként alakulhatott ki a korrupció. Az érintettek kölcsönösen előnyös megoldást találtak a bírság fizetésének elkerülésére. Értelmezésünk szerint itt megvesztegetésről van szó: a tranzakciót a kliens, azaz a parkoló autós kezdeményezte. A személyes kapcsolatokon keresztül azután a korrupciós tranzakció általános és kiszámítható gyakorlattá vált: az ismételt ügyletek során az ellenőrök felismerték az adott vállalkozó gépkocsiját, amelyre a díjfizetés elmulasztása esetén nem róttak ki büntetést, és hetente (vagy havonta) felkeresték a vállalkozót a kenőpénzért.

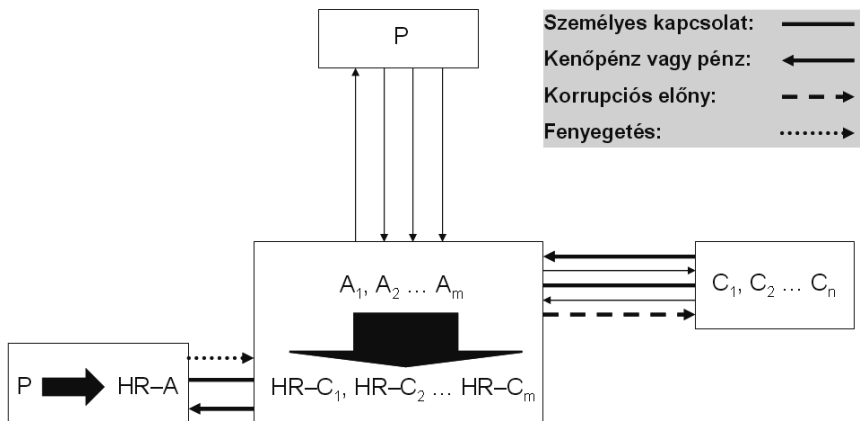
A személyes kapcsolatok másik típusa játszott szerepet akkor, amikor a parkolási társaságnál a cég vezetője felfigyelt erre a jelenségre. Egy idő után a cégvezető is részt követelt magának a kenőpénzből, cserébe azért, hogy nem leplezi le a működő korrupciós hálózatot. Ekkor az eredeti megbízó (a cégvezető) elsődleges szerepéből kilépve a rejtett megbízott szerepét játszotta: az ellenőrök pedig hirtelen rejtett kliensi szerepben találták magukat, mivel a cégvezető a rejtett megbízott szerepében zsarolással kényszerítette őket arra, hogy a kenőpénzből részesedést biztosítsanak számára.¹³ A 8. ábra a fenti helyzetet ábrázolja gráfok segítségével. Egyszerre jelenik meg benne a parkolóőrök és a parkoló autósok közti megvesztegetési, illetve a cégvezető és a parkolóőrök közti zsarolási ügylet. Az ilyen típusú

12 A példában a korrupciót a fizetőparkolás helytelen árazása idézte elő. Ha a szabályalkotó megkülönböztette volna a fogyasztók két csoportját – nem rendszeresen parkolók és rendszeresen parkolók –, és az utóbbiak számára lehetővé tette volna valamilyen árengedmény mellett egész évre szóló parkolási bérlet megvásárlását, a korrupciós helyzet kisebb eséllyel (vagy egyáltalán nem) jött volna létre.

13 Az egész tranzakcióra is úgy derült fény, hogy az egyik így megszarolt ellenőr nem volt hajlandó együttműködni a vezetővel és megtagadta a korrupciós díj bizonyos összegének átadását, ezért elbocsátották. Az elbocsátása után tett feljelentést a rendőrségen és tett mindent feltáró vallomást.

sú korrupciós hálózat kialakulásának és tartós működésének fontos előfeltétele a megbízottak és kliensek, illetve a megbízóból rejtett megbízottá és a megbízottból rejtett klienssé alakuló szereplők közti személyes kapcsolatok megléte.¹⁴

8. ábra: Hálózatosodott vesztegetés és zsarolás gráfja

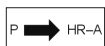


Jelölések:

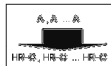
P: megbízó (a parkolótársaság vezetője)

A₁, A₂ ... A_m: megbízottak (parkolóőrök)

C₁, C₂ ... C_n: kliensek (rendszeresen az adott helyen parkoló autók)



a megbízó szerepet vált: rejtett megbízotti szerepben zsarolja a megbízottakat (HR-A: rejtett szerep – megbízott);



a megbízottak szerepet váltanak: rejtett kliensi szerepben a zsarolásnak eleget téve részesedést fizetnek a kenőpénzből (HR-C: rejtett szerep – kliens);

2. Hálózatosodott zsarolás

A második eset: engedélyek megszerzéséhez kapcsolódó közvetítes korrupció személyes és intézményes beágyazottsága

Magyarországon ma a széltermőművek építéséhez mintegy 15–30 hatósági állásfoglalás/engedély megszerzésére van szükség. Attól függően változik ez a szám, hogy a környezetvédelmi hatóság hány társhatóság közreműködését írja elő az ún. környezetvédelmi engedély kiadásához. Ezen engedélyek megszerzése az előfeltétele annak, hogy a befektetők benyújthassák kérelmüket a Magyar Energia Hivatalhoz (MEH), ha az pályázatot ír ki mondjuk széltermőmű-kapacitások bővítésére (Tóth 2010). Az engedélyezési idő 1–2 év lehet attól függően, hogy mennyi pénzt és energiát hajlandó a befektető az ügymenet gyorsítására áldozni. Ennek során

¹⁴ Ennél összetettebb korrupciós hálózat alakulhat ki abban az esetben, ha a cégvezető és a parkolóőrök közé a cég megbízásából a parkolóőrök ellenőrző munkatársak is beékelődnek. Ők a cégvezetőhöz hasonlóan, akár vele együttműködésben, szintén megszarolhatják a korrump parkolóőröket, szintén lebuktatással fenyegetve őket.

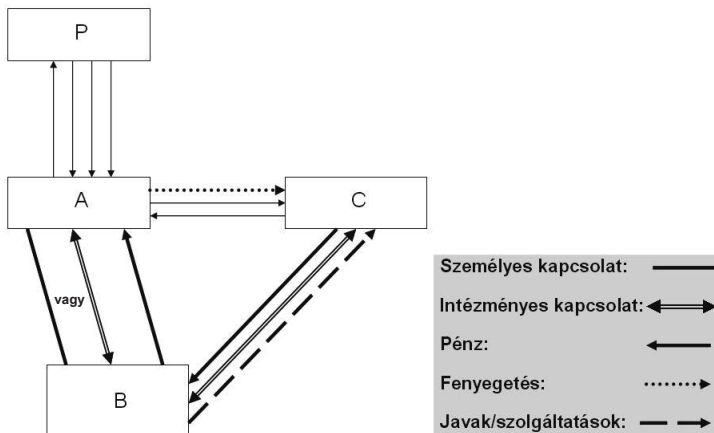
lépésenként követi az általa beadott kérelmek útját a hivatalok között, és korrupciós tranzakciók sorozatával gyorsíthatja a folyamatot. Interjútapasztalataink szerint az ilyen típusú korrupciós tranzakció során tipikus esetben az engedélykiadó a kezdeményező fél, tehát zsarolásról van szó. Az engedélyező hatóság képviselője megkapja a beérkező kérelmet. A befektető érdeklődik az engedély sorsa iránt, mire a megbízott találkozót kezdeményez a hivatalban a klienssel, azaz a befektető képviselőjével. Ennek célja a beadott projekt részleteinek, az engedélykérelem formai és tartalmi hibáinak, valamint a szükséges módosítások időbeni ütemezésének tisztázása. Az engedélyező a megbeszélés során felveti, hogy az engedély megszerzéséhez valamilyen hatástanulmányt kellene készíttetni. A cél annak vizsgálata, hogyan fog hatni a megvalósuló projekt a közvetlen környezetre, az állat- és növényvilágra. Egyúttal azt is a befektető tudomására hozza, hogy ha gyorsan meg akarja kapni az engedélyt, akkor ezt a hatástanulmányt XY céggel kell elvégeztetnie. Interjúalanyaink különböző hatástanulmány-témákról számoltak be: a szélerőmű hatása a repülő gerinctelenekre (pl. legyekre), a szélerőmű hatása a levelibékák vonulási útjára, a szélerőmű hatása a környező erdők élővilágára, stb. A kliens kényszerhelyzetben van: nem szeretne lekésni a MEH pályázatáról, ezért gyorsítani szeretné a szóban forgó hatóság engedélyének megszerzését. Megbízta hát az engedélyező által ajánlott XY céget a hatástanulmány elkészítésével. Tapasztalatok szerint, ha ez elkészül, és a hatástanulmányt kifizeti, majd csatolja az engedélykérelemhez, akkor rendszerint napokon belül megkapja a hozzájárulást, és folytathatja az eljárást.

Forrás: saját interjúk

A fenti korrupciós esetben a megbízott és a kliens között feltűnik az XY cég, mint a megbízott közvetítője, aki a korrupciós tranzakció leplezésére hivatott, mégpedig kétféle értelemben is. Egyrészt semmilyen közvetlen pénzmozgás nem történik a megbízott és a kliens között, másrészt a korrupciós jutalék kifizetése (az elkészült hatástanulmány ellentételezése formájában) és a korrupciós előny biztosítása időben elválik egymástól. Elképzelhető, hogy a korrupciós jutalékot csak jóval a korrupciós előny biztosítása (az engedély kiadása) után „veszi fel” a megbízott. Ez személyes kapcsolat esetén zsebbe történő kifizetés útján, vagy pedig intézményes kapcsolat esetén a megbízott és a közvetítő közti szerződés alapján történik. E két tényező előnyös a korrupciós tranzakció leplezése céljából, s jelentősen csökkenti a megbízott lebukási kockázatát. Ezt a közvetítő alkalmazása teszi lehetővé. A fontos momentum itt a megbízott és a közvetítő közötti valamilyen előzetes kapcsolat léte, amely időben megelőzi a megbízott és a kliens közötti kapcsolat kialakulását. Ez a kapcsolat többnyire személyes viszony, de akár intézményesülhet is: a megbízott például résztulajdonosa lehet a hatástanulmányt készítő XY cégnek. Ha azonban a megbízott és a közvetítő között személyes kapcsolat van, akkor a közvetítő akár barátja, akár közeli ismerőse lehet a megbízottnak. Sőt a

megbízott valamelyik családtagja résztulajdonosa lehet a hatástanulmányt készítő XY cégnek. Az ilyen típusú korrupció tehát bizonyos személyes és intézményes kapcsolatokba ágyazódik. Ezek hiányában a tranzakció nem alakulhat ki. Maguk a megbízott és a közvetítő közti intézményes, illetve személyes kapcsolatok természetesen a korrupciótól függetlenül, eredetileg más céllal is létrejöhetnek. De elképzelhető az is, hogy a zsarolási ügyletek lebonyolítása céljából alakították ki őket. Ebben az esetben például a megbízott (vagy egyik családtagja, ismerőse stb.) azért hozza létre XY céget, hogy rajta keresztül jusson korrupciós jutalékhoz. Ennek pedig az lehet a következménye, hogy az intézményes és/vagy személyes kapcsolatokba ágyazódó korrupciós hálózat megszilárdul. A megbízott a következő klienstől is hasonló módon tud korrupciós jutalékhoz jutni, alacsony lebukási kockázat mellett. S ennek során a hálózat kialakításával járó tranzakciós költségek megtérülnek. A konkrét eset kapcsán kirajzolódó korrupciós kapcsolatháló (lásd 9. ábra) interjútapasztalataink szerint tipikusnak tekinthető, a gazdasági élet más területein és más típusú engedélyek megszerzéséhez kapcsolódóan is gyakran kialakul. Ebben az esetben tehát a kapcsolatháló az ideáltipikus zsarolási helyzethez képest egyrészt a közvetítővel bővül, másrészt személyes és intézményes kapcsolatokba ágyazódik. Ezt a helyzetet egyúttal értelmezhetjük úgy is, hogy a közvetítő szerepe a megbízott és a kliens közti „korrupciós strukturális lyuk” áthidalására irányul (Burt 2005).

9. ábra. Hálózatosodott zsarolás gráfja



Jelölések:

- P: megbízó (engedélykiadó hatóság)*
- A: megbízott (engedélykiadó hatóság hivatalnok)*
- C: kliens (az engedélyért folyamodó befektető)*
- B: közvetítő (a hatástanulmányt elkészítő XY cég)*

3. Hálózatosodott hűtlen kezelés

A harmadik eset: önkormányzati ingatlanvásárláshoz kapcsolódó rejtett megbízós korrupció személyes és intézményes beágyazottsága

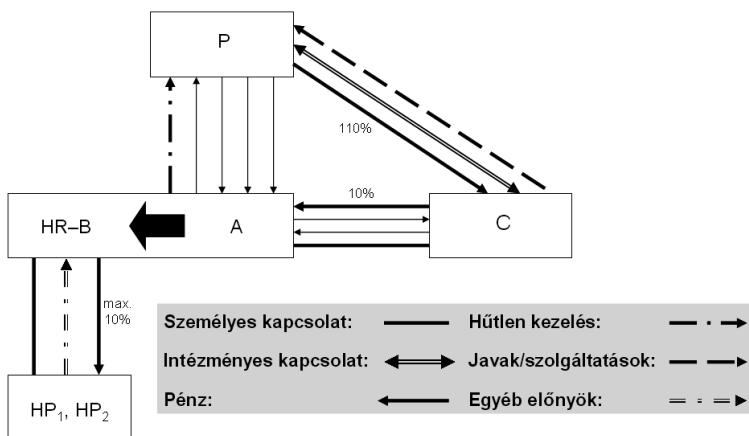
Egy külföldi tulajdonban lévő magyarországi cégcsoport értékesíteni akarta egyik irodaházát, de nem akadt rá vevő. Valakinek eszébe jutott a cégnél, hogy talán a helyi önkormányzatot érdekelné az üzlet. A cég képviselője megkereste az önkormányzatot, és felajánlotta, hogy eladnák a szóban forgó ingatlant X millió forintért. Az önkormányzat vagyoniügyi bizottságának vezetője visszakérdezett: „Miért nem adjátok 10%-kal drágábban? Akkor megvesszük!” A cég képviselője először nem értette a kérdést. Később vált világossá számára, hogy a megnövelt vételárból a 10%-ot készpénzben kell majd visszajuttatnia a vagyoniügyi bizottság vezetőjéhez. Az is csak később derült ki, hogy itt nem egyszerű korrupciós ügyletről van szó, hanem olyanról, amelyben a vagyoniügyi bizottság vezetője mögött az önkormányzat többségét alkotó két (egyébként egymással versengő) párt pénztárnokai állnak, akik megállapodtak abban, hogy ha az eladó készpénzben behozza az önkormányzat irodájába a 10%-ot, akkor az önkormányzat képviselőtestülete megszavazza az adásvételi szerződés aláírását. Így is történt: a külön erre a célra külföldön nyitott bankszámláról készpénzt vett fel, a megbeszélte összeget bevitte a megadott időpontban az önkormányzat irodájába. A két párt pénzügyi képviselője megszámlolta a pénzt, és ezt követően a képviselőtestület rábólintott az adásvételre. A kifizetés lebonyolításához a cégnek rendelkeznie kellett ún. „vonal alatti” kasszával. Ezt a cég képviselője úgy aposztrofálta, hogy „a korrupcióhoz megfelelő infrastruktúrával kell rendelkezni”.

Forrás: saját interjúk

A fenti esetben a megbízó, megbízott és kliens szerepeket úgy ábrázolhatjuk, hogy a megbízó (az önkormányzat első számú vezetője, vagyis a polgármester) és a megbízott (a vagyoniügyi bizottság valamelyik párt által delegált vezetője), valamint a kliens (az ingatlanértékesítő cég képviselője) mellett a tranzakcióban megjelenik az általunk rejtett megbízónak nevezett szereplő a két politikai párt pénztárnoka személyében (lásd a 10. ábrát). A korrupció itt kétszereplős, egyszeri tranzakciónak látszik, de valójában nem az. Egyrészt a korrupciós jutalék készpénzben történő átadásának módja már feltételezi, hogy a korrumpáló cég megfelelő háttérrel rendelkezzen: a korrupciós kifizetés lebonyolítására külföldi bankszámlát nyisson. Másrészt a megbízott mögött valójában nem az önkormányzat első számú vezetője áll, mint megbízó, hanem megjelennek a rejtett megbízók a két politikai párt képviselőjének személyében. Az ügylet tehát mindkét oldalról sajátos kapcsolatokat tételez fel: a kliens esetében a korrupciós ajánlat következménye a „vonal alatti” kassa létrehozása, a megbízott esetében pedig a politikai

párthoz való tartozás megelőzte a korrupciós tranzakciót. Sőt valószínűleg ez a viszony hívta életre a korrupciós ügyletet.¹⁵ A vizsgált esetben a kliens tíz százalékkal drágábban értékesíti a megbízónak az ingatlant, itt tehát intézményes (szerződéses) kapcsolat jön létre. A kliens ugyanakkor a tízszázalékos árkülönbözetet személyes kapcsolatain keresztül juttatja el a megbízotthoz, aki időközben szerepet cserélt, és a pártok rejtett közvetítőjeként juttatja el a pénzt (véltetően némi közvetítói jutalék vagy más előny fejében) a rejtett megbízókhoz. Mindez tulajdonképpen a hűtlen kezelés összetett, pártfinanszírozás generálta tipikus mintázata.¹⁶

10. ábra: Hálózatosodott hűtlen kezelés gráfja



Jelölések:

P: megbízó (polgármester)

A: megbízott (az önkormányzat vagyoni ügyi bizottságának vezetője)

C: kliens (az ingatlan értékesítője)

HR-B ← A a megbízott szerepet vált: rejtett közvetítói szerepben max. 10%-ot a „rejtett megbízók”-hoz juttat

HR-B: rejtett szerep – közvetítő

HP₁, HP₂: rejtett megbízók (politikai pártok pénztárnokai)

15 Egy szofisztikáltabb modellben a megbízott már rendelkezik közvetítővel, amelyen keresztül jut el a pénz a rejtett megbízóhoz. A közvetítő pedig nem más, mint a rejtett megbízóhoz közelálló társadalmi szervezet, alapítvány, esetleg a rejtett megbízott cége. Ebben az esetben a kliens a megbízó arra kényszeríti, hogy valamilyen szolgáltatást adjon el a piacnál alacsonyabb áron a közvetítő számára – és a korrupciós díj, mint a piaci ár alatt megvett szolgáltatás haszna, jut el a rejtett megbízóhoz. Ez a modell már az intézményi kapcsolatok bonyolultabb hálózatát tételezi fel. A megbízottnak és a rejtett megbízónak egyaránt fontos a közvetítő, aki a korrupcióhoz kapcsolódó lebukási kockázatok csökkentésében játszik kulcsszerepet.

16 A hűtlen kezelés sokszor megvesztegetéssel jár együtt. Ezt az is mutatja, hogy az ilyen jellegű büntetőeljárások során nyomozástaktikai szempontból a két esetet többnyire együtt szokták kezelni (Ibolya 2010).

4. Hálózatosodott család

A negyedik eset: az EU-támogatások felhasználásához kapcsolódó korrupció személyes és intézményes beágyazottsága

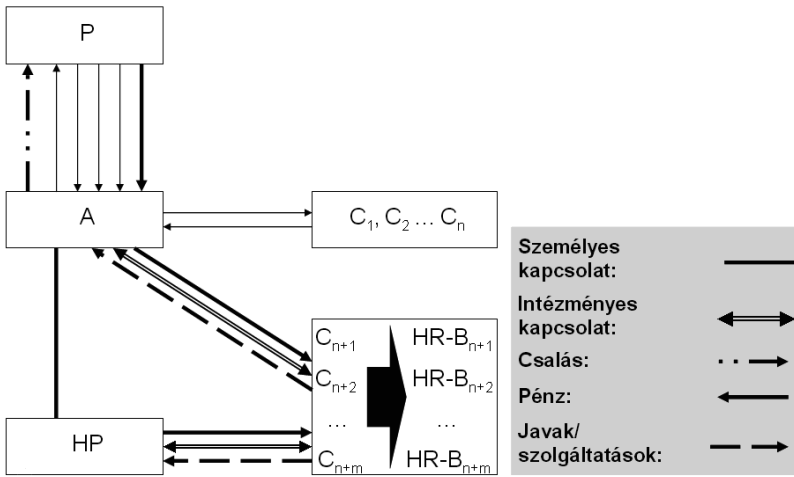
Az ABC intézmény több tízmillió eurós támogatást nyert egy projektre, amely meghatározott gazdasági folyamatok elemzésére irányult. A rendszert két év alatt kellett kiépíteni, és a rendelkezésre álló támogatást ennyi idő alatt kellett felhasználni, ami már önmagában is nagy kihívást jelentett az ABC intézmény számára. A feladatot az intézmény vezetői úgy oldották meg, hogy olyan tanulmányok szízeit vásárolták meg és fizették ki, amelyek már a projekt beindulása előtt megszülettek, de csak a szakma szűk köre ismerte őket. Emellett külső szakértők szízeit foglalkoztatták egy-két éven keresztül úgy, hogy ezek semmilyen érdemi tevékenységet nem végeztek, valamint olyan szolgáltatásokat (pl. kutatásokat) vásároltak, amelyek szakmailag nem illeszkedtek szorosan a projekt eredeti célkitűzéseire. A megszületett háttér tanulmányok és elemzések többnyire hasznavethetetlenek az eredeti célok megvalósítása szempontjából, és maga a projekt sem a kitűzött céljainak megfelelően valósult meg. Míg a megvalósítás szakmailag alig tekinthető sikeresnek, addig pénzügyi szempontból minden az előírásoknak megfelelően történt: a partnereket, ha szükség volt rá, közbeszerzéssel választották ki, szerződéseket kötöttek velük, a teljesítéseket dokumentálták, a kifizetések előtt teljesítésigazolásokat adtak ki.

Forrás: saját interjúk

Az EU-támogatások felhasználásánál már az induláskor, a projekt céljának meghatározásánál az a megbízott (a projektmegvalósító) érdeke, hogy minél inkább „feltupírozza” a költségvetést, azaz minél több, az eredeti célokhoz csak lazán kapcsolódó beruházásra, szolgáltatásvásárlásra kerülhessen sor. Ez az érdeke főnők módon egybeeshet a projektről döntést hozó és azt ellenőrző hatóság (a megbízó) azon érdekével, hogy az EU által megítélt támogatás ne vesszen kárba, hanem „megtöltődjön megfelelő szakmai tartalommal”, növelve az ország „abszorpció-képességét”. Számára ugyanis könnyebb, azaz kevesebb fajlagos tranzakciós költséggel jár megszervezni és irányítani egy nagyobb volumenű projektet, mint több kisebbet, amelyek összességében az elsővel azonos támogatási összegre tartanak igényt. A megbízott aztán elindítja a projektet, és figyelme középpontjában a megítélt támogatás ütemezett elköltése áll, az eredeti szakmai célok teljesülése ehhez képest másodlagos. Az ellenőrző hatóság elsősorban a határidők betartását, az ütemezett pénzköltést kíséri figyelemmel. A hatékony pénzfelhasználás pedig megköveteli, hogy a megbízott (a projekt megvalósítója) megfelelő személyes és intézményes kapcsolatokkal rendelkezzen. Másképpen, hogy hozzá tudjon jutni azokhoz a kváziteljesítésekhez, amelyek valamennyire illeszkednek a meghirdetett célhoz, és lehetővé teszik a projektre szánt összeg elköltését, és így „sikeres” befe-

jezését. A megvalósítás során nem szükséges, hogy megvesztegetésre kerüljön sor, de a kölcsönös segítségrendszer, a mutyizás széleskörűen működik, mivel ez alapozza meg a „sikeres” lebonyolítást. A megbízott által kiválasztott szakértők és intézmények (kliensek) más területeken, például más EU-s projektekben segítik a projekt megvalósítóját (a megbízottat) munkához, illetve támogatási forrásokhoz. Az ellenőrző hatóság (vagy akár az EU) számára minden rendben levőnek látszik: a támogatást elköltötték, a projekt megvalósult, a pénzügyi teljesítés és elszámolás az előírásoknak megfelelően megtörtént – csak az eredeti cél nem igazán valósult meg. A csalás ebben a vonatkozásban egyrészt az EU (illetve az EU adófizetői) és a projektet elindító és ellenőrző hatóság, másrészt e hatóság és a lebonyolító intézmény relációjában érhető tetten. A megbízott (a projekt megvalósítója) ebben a relációban valamilyen rejtett megbízó érdekei szerint is cselekedhet, amikor valamelyik munkatársának, szakértőjének, vagy egy neki alárendelt szervezetnek juttat az általa kezelt támogatási összegből valamilyen kváziteljesítés fejében. A rejtett megbízó lehet magáncég, politikai párt, illetve valamilyen állami intézmény. Az ilyen típusú csalási hálózat kialakulását a megbízott és a rejtett megbízó közti személyes, valamint a megbízott és a közvetítő rejtett szerepét játszó kliensek közötti, illetve ez utóbbiak és a rejtett megbízó közti intézményes (szerződéses) kapcsolatok teszik lehetővé. A megbízott és a közvetítők közti kapcsolat sajátossága, hogy itt kerül sor a pályázat eredeti célkitűzései szempontjából többé-kevésbé érdektelen teljesítések szerződészerű lebonyolítására, melynek során a közvetítőket kváziteljesítések fejében jelentősen túlfizetik. Ugyanakkor a közvetítők a rejtett megbízóval kötött szerződéseik teljesítése során kisebb kompenzációval is beérik. Így mondjuk, ha például rejtett pártfinanszírozásról van szó, akkor a párt számára fontos szakértői feladatok díjazása az EU-s pályázaton keresztül történhet.

11. ábra: Hálózatosodott család gráfja



Jelölések:

P: megbízó (projektkiíró hatóság)

A: megbízott (a projekt megvalósítója)

C_1, C_2, \dots, C_n : kliensek (a projekt eredeti céljait megvalósító szakértők és intézmények)

$C_{n+1}, C_{n+2}, \dots, C_{n+m}$: kvázikliensek (a családi tranzakcióban érintett kliensek)

$C_{n+1}, C_{n+2}, \dots, C_{n+m}$ a kvázikliensek szerepet váltanak: rejtett közvetítói szerepben kiszolgálják a rejtett megbízó igényeit

HR-B: rejtett szerep – közvetítő

HP: rejtett megbízó (pl. magáncég, politikai párt vagy állami intézmény)

Következtetések

Tanulmányunkban a korrupciós jelenségeket úgy vizsgáltuk, hogy a résztvevők közötti kapcsolathálókat állítottuk a középpontba. A korrupció elemzése során a megbízó-megbízott-kliens modelltől indultunk ki, s ennek alapján meghatároztuk a korrupció alaptípusait: a megvesztegetést, a zsarolást, a hűtlen kezelést és a csalást. A modelleket az esettanulmányok elemzése során kiegészítettük a szereplők közötti kapcsolatok különböző típusaival és a korrupciós hálózatok új szereplőivel: a közvetítőkkal és a rejtett megbízókkal. Emellett az esetek egy részében az érintettek rejtett szerepeit is számításba vettük: ezalatt azt értettük, hogy a korrupciós hálózat kialakulása során az érintettek egy része eredeti szerepéből kilépve új szerepet (rejtett megbízotti, rejtett kliensi és rejtett közvetítói szerepet) játszik. Két alapvető kapcsolatfajtát különböztettünk meg: személyes kapcsolatokat és intézményes kapcsolatokat. Másfelől a korrupcióban érintett szereplők száma szerint is két altípust különböztettünk meg: kevésszereplős kapcsolatokat, illetve sokszereplős kapcsolatokat.

Négy tipikusnak tekinthető korrupciós kapcsolathálót ábrázoltunk, interjúkból és internetes hírforrásokból származó adatok alapján. Ezeket az eseteket a korrupció négy alaptípusából kiindulva elemeztük. Ennek során számításba vettük a különböző típusú korrupciós kapcsolatok személyes és intézményes beágyazottságát, s ezt multiplex gráfok segítségével vázoltuk fel. A szóban forgó tipikus hálózati konfigurációk kialakulására és beágyazódására kutatási tapasztalataink alapján elsősorban a korrupciós ügyletek lebonyolításához kapcsolódó tranzakciós költségek és kockázatok csökkentése miatt számíthatunk.

Mindezek alapján kutatásunk egyik fontos következtetése, hogy bár a korrupciós tranzakciók visszavezethetők néhány jól definiált alaptípusra, ugyanakkor a bemutatott tipikusnak tekinthető esetek jól példázzák a megvalósuló korrupciós hálózatok bonyolultságát és az érintettek közti kapcsolatok sokrétűségét. Egy bonyolultabb korrupciós tranzakció során például mind a megbízottnak, mind a kliensnek lehet közvetítője, azaz a kenőpénz kifizetése nem a voltaképpeni szereplők között, hanem a közvetítőkön keresztül bonyolódik. Az esetek egy részében a megbízott saját önértékét követve zsarolást, hűtlen kezelést vagy csalást kezdeményezhet, vagy elfogadja a kliens által felkínált kenőpénzt. Más esetekben viszont a korrupciós kapcsolatháló rejtett megbízók érdekei szerint alakul ki, s ebben szintén szerepet játszanak személyes és intézményes összefonódások.

Mi lehet a magyarázata a korrupciós kapcsolathálóak bemutatott sokrétűségének és bonyolultságának, a szereplők és szerepek növekedő számának? Válaszként alapvetően két tényező hatását emeljük ki:

a) Minden korrupciós tranzakció adott szabályozási és intézményi feltételek mellett jön létre. Ezek a – tranzakció előtt fennálló – szabályozási és intézményi keretek alapvetően befolyásolják a konkrét ügylet lefolyását. Azaz a korrupció intézményi beágyazottsága és szabályozási környezete jelöli ki a megvalósulás kereteit. Egy közúti ellenőrzést kísérő megvesztegetés során nem lehet közvetítőket alkalmazni, és nem lehet „átutalni” a kenőpénzt. Itt a helyzetből adódóan a legegyszerűbb (diadikus) kapcsolatról van szó, amelyben a kenőpénzt a rendőrzsebébe csúsztatják. Ha egy vállalkozás hatósági engedélyért folyamodik, akkor már közvetítők is beléphetnek a tranzakcióba, és az ügylet intézményes kapcsolatokon (pl. vállalkozások közötti szolgáltatás- vagy áruvásárláson) keresztül is megvalósulhat.

b) Másrészt a korrupció megvalósulását a szereplőknek a tranzakcióval kapcsolatos kalkulációja is befolyásolja: milyen mértékben számíthatnak lebukásra, mekkora a lebukás esetén várható büntetés, illetve milyen hasznok származnak a korrupció megvalósulásából? E tekintetben a különböző típusú korrupciós hálózatok kialakulását e kalkulációk eredményeként is felfoghatjuk. Az intézményes kapcsolatokra épülő és sokszereplős korrupció lebonyolítása magasabb tranzakciós költséggel jár, mint az egyszerű, kevés szereplő közt lezajló ügyleté. Ugyanakkor

az elsőként említett típuson keresztül hatékonyabban csökkenthető az érintettek számára a lebukás kockázata. Közvetítők alkalmazása esetén például a korrupciós szolgáltatás nyújtásától időben is elválhat a kenőpénz átvétele, sőt a közvetítő(k) szolgáltatásainak igénybevételével az eredeti szereplők legális ügyletnek álcázhatják korrump tranzakcióikat.

ABSTRACT: In the first part of the paper four idealtypical corruption transactions are explicated in terms of the principal-agent-client model: bribery and extortion are described as two different types of agent-client relationship, while embezzlement and fraud as two different types of principal-agent relationship. The main idea is to describe these elementary corruption transactions as simple directed graphs. The next section of the paper takes into consideration different kinds of possible motivations (such as the reduction of risks or transaction costs) of the principals, agents and clients, in order to embed their corruption transactions in various kinds of personal, business, political and other institutional networks. In the second part of the paper some typical and stable network configurations are presented, based on a recent empirical corruption research carried out in Hungary. Certain corruption cases (such as party financing or granting of permit) are analyzed in details, and are described as complex and multiple networks. The paper concludes in showing some signs of the evolution of corruption networks in Hungary in terms of the number of actors, of the complexity of network configurations, of the level of personal or institutional embeddedness, and of the multiplexity of relationships.

Irodalom

- Becker, Gary S. (1968): 'Crime and Punishment: An Economic Approach'. In: *Journal of Political Economy*, 76: 169–217.
- Burt, Ronald S. (2005): *Brokerage and Closure: An Introduction to Social Capital*. New York: Oxford University Press.
- Gardiner, John A. (2008): 'Defining Corruption'. In: Heidenheimer, A. J. – Johnston, M. (eds.), 25–40.
- Granovetter, Mark (2007): 'The Social Construction of Corruption'. In: Victor Nee – Richard Swedberg (eds.): *On Capitalism*. Stanford University Press.
- Heidenheimer, A. J. – Johnston, M. (eds.) (2008): *Political Corruption*. NJ, New Brunswick – UK, London: Transaction Publishers.
- Ibolya, Tibor (2010): A hűtlen kezelés bizonyítása. In: *Rendészeti Szemle*, 10: 82–94.
- Klitgaard, Robert (1991): *Controlling Corruption*. Berkeley etc.: University of California Press.
- Lambsdorff, Johann Graf (2007): *The Institutional Economics of Corruption and Reform. Theory, Evidence and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lasswell, Harold D. (1930): 'Bribery'. In: Seligman, E. R. A. (ed.): *Encyclopedia of Social Sciences Vol. II*. New York.
- Mishra, Ajit (2006): 'Corruption, hierarchies and bureaucratic structure'. In: Rose-Ackerman, S. (ed.), 189–215.

- Nye, Joseph S. (2008): 'Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis'. In: Heidenheimer, A. J. – Johnston, M. (eds.), 281–300.
- Rasmusen, Eric (1989): *Games and Information: An Introduction to Game Theory*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Rose-Ackerman, Susan (1978): *Corruption A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.
- Rose-Ackerman, Susan (1999): *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose-Ackerman, Susan (ed.) (2006): *International Handbook on the Economics of Corruption*. UK, Cheltenham – USA, MA, Northampton: Edward Elgar.
- Szántó, Zoltán (1997): Megbízók, megbízottak és kliensek: vázlat a korrupció fogalmáról. *Szociológiai Szemle*, 4: 109–114.
- Szántó, Zoltán (2009): Kontraszelekció és erkölcsi kockázat a politikában. *Közgazdasági Szemle*, 6: 563–571.
- Szántó, Zoltán – Tóth, István János – Alexa, Noémi – Bárdos, Rita (2008): *Corruption Risks in the Business Sector. Integrity System Country Study (Part Two)*. Transparency International, Budapest, Nyitott Könyvműhely.
- Szántó, Zoltán – Tóth, István János – Varga, Szabolcs – Cserpes, Tünde (2011): A korrupció típusai és médiareprezentációja Magyarországon (2001–2009). *Belügyi Szemle*, 11: 53-74
- Tóth, István János (szerk.) (2010): A szélerőművek engedélyeztetésének labirintusa. (Kézirat)