

Intézményi reformok és intézményi minőség

Közbeszerzési hatóságok adatközlési gyakorlatának empirikus elemzése

Tóth István János*

2019. október 23.

Corruption Research Center Budapest (CRCB)

web: <http://crcb.eu>

* e-mail: istvanjanos.toth@crcb.eu

Tóth I. J. 2019. *Intézményi reformok és intézményi minőség. Közbeszerzési hatóságok adatközlési gyakorlatának empirikus elemzése. CRCB Short Papers 2019: 1. Budapest: CRCB.*
<https://bit.ly/2MZihqx>

Abstract

In this study, we analyze the data disclosure quality of public procurement authorities concerning public tenders in 112 countries based on an empirical survey from 2018 conducted by the Corruption Research Center Budapest. We examine how data disclosure practices are linked to the level of and changes in government effectiveness in a given country. For this purpose, we use an index which measures the quality of data disclosure (Index of Data Availability, IDA), and two indicators from the Transparency International (TI CPI) and the World Bank (Control of Corruption and Government Effectiveness).

The results demonstrate that more complete and more easily accessible information on a public tender, as an element of institutional reform, is linked to the improvement of government efficiency. The institutional reforms improve the ability of a government to control corruption in a more effective way and increase government efficiency. The results also point out that it is possible to measure and analyze the quality of institutions based on hard data, i.e., based on objective indicators.

Keywords – state capacity, institutional integrity, data disclosure, control of corruption, public procurement authorities, empirical analysis;

1. Bevezetés

Az alábbi tanulmányban a világ 112 országa közbeszerzési hatóságaira vonatkozó empirikus adatfelvétel [4] adatait elemezve azt vizsgáljuk, hogy a hatóságok közbeszerzési szerződésekre vonatkozó adatközlési gyakorlata hogyan függ össze az adott országban a kormányzás hatékonyságával és e hatékonyság változásával. Ehhez a Transparency International Korrupciós Érzékelési Indexe (*Corruption Perception Index, CPI*) mellett a Világbank két mutatóját, a korrupció kontrolljára (*Control of Corruption*) és a kormányzati hatékonyságra (*Government Effectiveness*) vonatkozót [16] [17] valamint a CRCB által létrehozott - a közbeszerzési szerződések adatainak közzétételére vonatkozó - mutatót (*Index of Data Availability, IDA*) használjuk fel. Ez a kompozit mutató a közbeszerzési hatóságok honlapjain megjelenő, szerződési szintű adatok megjelenésére vonatkozik és az adatközlés minőségi jellemzőit foglalja össze az átláthatóság és az adatok elemezhetőségének szempontjaiból. Az elemzés eredményei bizonyítékkal szolgálnak arra, hogy a közbeszerzési adatok teljesebb, és a felhasználók

számára könnyebben elérhető közlése - mint az intézményi reformok egy eleme - összefügg a kormányzat hatékonyságának javulásával. Az intézményi reformok, az ezek során bevezetett modern adatközlési protokollok javíthatják egy kormányzat képességét a korrupció erősebb kontrolljára és a kormányzati hatékonyság növelésére. Ezen túl a bemutatott eredmények arra is felhívják a figyelmet, hogy lehetséges és - nézetünk szerint szükséges - az intézmények minőségét a percepció indikátorok mellett objektív indikátorokkal is mérni és elemezni.

A korrupció szintjét és a kormányzati intézmények minőségét országok szintjén vizsgáló keresztmetszeti elemzések elsősorban vállalatvezetői és szakértői felméréseken alapuló percepció indikátorokat vesznek alapul ([7] [8] [14] [15] [16]). A TI CPI módszertanával és az adatok időbeni összehasonlításának korlátaival több kutatás foglalkozik ([13] [11] [6] [1] [2]). A percepció mutatók érvényességének problémáit is többen felvetették. Nem biztos, hogy a percepció valós tapasztalatokon alapul [12], illetve a korrupció percepcióját mérő indikátorok nem a korrupció szintjéről, hanem inkább a gazdaság fejlettségéről adnak információt [9]. A korrupcióban résztvevők, ha erről kérdezik őket, alábecslik a korrupció szintjét, és akik meg nem vesznek részt e tranzakciókban, azok érvényes információk nélkül válaszolnak [5], illetve válaszaikban egyszerűen csak a korrupciós esetek médiában való megjelenésének gyakorisága tükröződik vissza [10].

Az objektív indikátorok miközben megoldást jelentenek a fenti problémákra, új problémákat hoznak létre: mivel nem lehetséges egyszerre mérni az intézményi működés minden aspektusát, hatókörük az intézményi működésnek csak egy-egy vonására korlátozódhat. E tanulmányban a közbeszerzési hatóságok magatartását, azt, hogy e hatóságok mennyire támogatják a korrupciós jelenségek elleni fellépést, a gyanús tranzakciók vizsgálatát, a hatóságok honlapjain megjelenő információk minősége alapján mérjük. Ha a közbeszerzési hatóságok honlapjain közzétett információk módját adnak a közbeszerzési szerződések adatainak matematikai-

statisztikai elemzésére és ezen keresztül a korrupciós tranzakciók felderítésére, akkor ezzel támogatják a hatékony ellenőrzési gyakorlatot, és így hozzájárulnak a korrupció erősebb kontrolljához és közvetve a korrupció szintjének csökkentéséhez. Ha a felhasználók a szerződések minél több adatához és minél könnyebben tudnak hozzáférni, annál inkább.

Ha nem, akkor ez gyengébb ellenőrzéshez, a korrupció gyengébb kontrolljához és ebből fakadóan a közbeszerzési korrupció magasabb szintjéhez vezet. Azt gondoljuk, hogy egy modern, a korrupció kontrollját jobban szolgáló adatközlési gyakorlat bevezetése egy olyan kormányzati politikába illeszkedik, amely általában a kormányzati hatékonyság növelését, és ezen belül a korrupció kontrolljának növelését irányozza elő. A kormányzati reformok részeként dönt egy kormányzat arról, hogy szem előtt tartva a korrupció kontrolljának növelését, fejleszti például a közbeszerzési hatóság adatközlési gyakorlatát is. Ezért a közbeszerzési honlapok adatközlési minősége a korrupció kontrolljának egy proxyjaként is értelmezhető. Ennek kapcsolatban kell állnia azzal, hogy egy kormányzat mennyire alkalmaz modern adatközlési protokollt, de azzal is, hogy milyen eredményeket ért el a kormányzati hatékonyság növelésében, vagy a korrupció kontrolljának erősítésében. A tanulmány ezen összefüggések vizsgálatára összpontosít.

Az elemzés során három modellt vizsgálunk:

$$IDA = \beta_0 + \beta_1 \ln GDPPC + \beta_2 OCDS + \beta_3 GI + \epsilon \quad (1.1.)$$

és

$$IDA = \beta_0 + \beta_1 \ln GDPPC + \beta_2 OCDS + \beta_3 \Delta GI + \epsilon \quad (1.2.)$$

illetve

$$\Delta GI = \beta_0 + \beta_1 \ln GDPPC + \beta_2 IDA + \epsilon \quad (1.3.)$$

ahol IDA a közbeszerzési hatóságoknál a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó adatközlés minőségét mérő indikátor. Az

InGDPPC az egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson számolt értékének logaritmus. Az OCDS [0,1] egy dummy változó, amely arra vonatkozik, hogy használja-e az adott ország közbeszerzési hatósága az OCDS protokollt, vagy sem. A GI pedig a korrupció szintjére, a korrupció kontrolljának szintjére, vagy a kormányzat hatékonyságára vonatkozó indikátorok valamelyike. ΔGI pedig ezek változása 2010-2017 között.

Azt várjuk, hogy a gazdagabb országokban a kormányzás hatékonysága és a közbeszerzési hatóságok adatközlési gyakorlata is jobb. Az OCDS alkalmazása természetesen a magasabb szintű adatközlési gyakorlatot segíti elő. Az alacsonyabb szintű korrupció, erősebb korrupciós kontroll és magasabb kormányzati hatékonyság a közbeszerzési hatóságok jobb működésével, jobb adatközlési gyakorlatával kell, hogy járjon. Végül azt várjuk, hogy ahol csökkent a korrupció szintje, erősödött a korrupció kontrollja, illetve javult a kormányzás minősége, ott a közbeszerzési hatóságok is jobb adatközlési gyakorlatot képesek megvalósítani.

2. Adatok és indikátorok

Az elemzés során 112 ország valamint adatait vizsgáltuk. Ezek közül 92 országban volt a közbeszerzési hatóságnak honlapja és 67 hatóság honlapján volt elérhető a közbeszerzési szerződések valamilyen szerződés szintű adata [4]. Emellett összegyűjtöttük a korrupció érzékelt szintjére, a korrupció kontrolljának erősségére, a kormányzat hatékonyságára, valamint az országban az egy főre jutó GDP vásárlóerő paritáson számolt értékére vonatkozó információkat és kiegészítettük ezeket azzal, hogy az adott ország közbeszerzési hatósága használja-e vagy sem az adatközlésénél az OCDS protokollt (<https://bit.ly/35nTdXZ>).

A világ közbeszerzési hatóságainak adatközlési gyakorlatára vonatkozó adatok forrása a CRCB [4]. A Korrupció Érzékelési Index (CPI) 2012-2017 közötti adatait a TI honlapjáról (<https://bit.ly/2u5U3bi>) töltöttük le. A korrupció kontrollját és a

kormányzat hatékonyságát mérő mutatók 2010-2017 közötti adatai a Világbank honlapjáról (<https://bit.ly/2VDW6iZ>) származnak. Az országok egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson számolt adatait az IMF 2017. évre vonatkozó adattáblájából (<https://bit.ly/2NUjA1v>) vettük. Az OCDS protokollt használó országok listáját részben az OCDS honlapon közölt adatok, részben a CRCB gyűjtése alapján határoztuk meg [4].

A közbeszerzési hatóságok adatközlési gyakorlatának minőségét a közbeszerzési szerződések adatainak a hatóságok honlapjain való elérhetőségével (IDA) mérjük. Az adatfelvétel módszerét és az IDA kiszámításának módját [4] tartalmazza. Az IDA egy olyan kompozit indikátor, amely négy elemi indikátor átlagaként határozunk meg:

$$IDA_i = \frac{\frac{8-Q10_i}{7} + \frac{5-Q15_i}{4} + \frac{nf_i}{11} + \frac{ndf_i}{20}}{4} \quad (2.1)$$

Ahol $Q10_i$ a Q10. kérdésre (How many clicks does it take to reach the download link of the database of awarded tenders on the PPA website?) adott numerikus válasz az i -edik hatóságnál, ahol hét lépés (klikk) volt a maximális érték;

$Q15_i$ a Q15 kérdésre (How many clicks does it take to reach the non-downloadable online database of awarded tenders on the PPA website?) adott numerikus válasz az i -edik hatóságnál, ahol négy lépés (klikk) volt a maximális érték;

nf_i : a keresőmotor filtereinek (szűkítő feltételeinek) száma a Q18 kérdés (Are the following search filters available in the search function of the non-downloadable online database of awarded tenders on the PPA website?) alapján. Itt a maximális szám 11 mező volt.

ndf_i : az adatmezők száma a szerződések odaítéléséről (contract award notice) szóló dokumentumok letölthető, vagy nem letölthető adattáblájában a Q23 kérdés (Is the following information available for all individual tenders in the database of awarded tenders?) alapján. Itt a maximális szám 20 mező volt.

A (2.1) képlet alapján számolt IDA 11/112 (≈ 0.1) és 1 között vehet fel értékeket, ahol

a minimális érték jelenti azt, hogy a szerződések odaítélésével kapcsolatosan semmilyen információ nem érhető el az adott *i*-edik ország közbeszerzési hatóságának honlapján, és 1 azt, ha minden lehetséges információ a lehető legkevesebb lépéssel elérhető. Skála-transzformáció segítségével az IDA-t úgy alakítottuk át, hogy minimális értéke 0 maximális értéke 1 legyen. Az alábbi képletet (2.2.) alkalmaztuk, ahol *ida_i* az eredeti IDA értékeket jelöli:

$$IDA_i = \frac{ida_i - ida(\min)}{ida(\max) - ida(\min)} \quad (2.2)$$

Az IDA egyszerre méri azt, hogy a közbeszerzési szerződésekről hányféle információt közöl a hatóság honlapja és azt is, hogy ezeket az információkat a felhasználók hány lépésen keresztül tudják elérni.

3. Leíró statisztikák

Mutatók

Az IDA és a többi, az elemzés során alkalmazott mutató alapstatisztikáit a 3.1. táblázat tartalmazza. A táblázatból világosan látszik, mind a TI CPI, mind a WGI CC és GE mutatók időbeni stabilitása és az egyes évekre jellemző hasonló tulajdonságai.

3.1. Táblázat: Alapstatisztikák

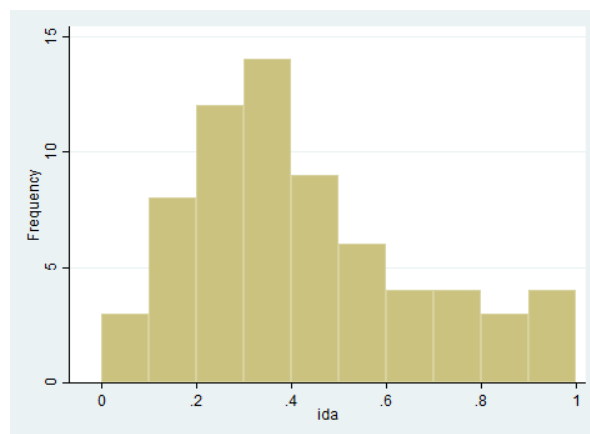
mutató	átlag	szórás	medián	N
IDA	0,43	0,24	0,38	67
OCDS	0,1195	0,3262	0,0000	92
lnGDPPC	9,5261	1,2293	9,8318	65
CPI_2012	45,8989	20,0760	39	89
CPI_2017	45,8333	19,3683	40	90
WGI_CC_2010	0,0394	1,0632	-0,3159	90
WGI_CC_2017	0,0301	1,0147	-0,2634	90
WGI_GE_2010	0,0834	1,0551	-0,1062	89
WGI_GE_2017	0,0799	1,0369	-0,0948	90
dCPI_1712	0,3146	4,5617	0	89
dWGI_GE1710	0,0252	0,2183	0,0053	89
dWGI_CC1710	-0,0093	0,2283	-0,0302	90

Forrás: TI, IMF, WB, OCDS, CRCB

Magyarázat: OCDS [0,1]: 1 - a közbeszerzési hatóság használja az OCDS-t, 0 -nem használja; lnGDPPC: az egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson értékének logaritmus; CPI:2012 és CPI_2017: a TI CPI mutatójának értékei 2012-ben és 2017-ben; WGI_CC_2010, WGI_CC_2017: a Világbank Korruptió Kontrollja mutatójának értékei 2010-ben és 2017-ben; WGI_GE_2010, WGI_GE_2017: a Világbank Kormányzati Hatékonyság mutatójának értékei 2010-ben és 2017-ben; dCPI_1712: a CPI értékének változása 2012 és 2017 között; dWGI_GE1710 és dWGI_CC170: a Világbank Kormányzati Hatékonyság és Korruptió Kontrollja mutatóinak változásai 2010 és 2017 között

A világ közbeszerzési hatóságainak megoszlását az IDA értékei szerint a 3.1. ábra mutatja.

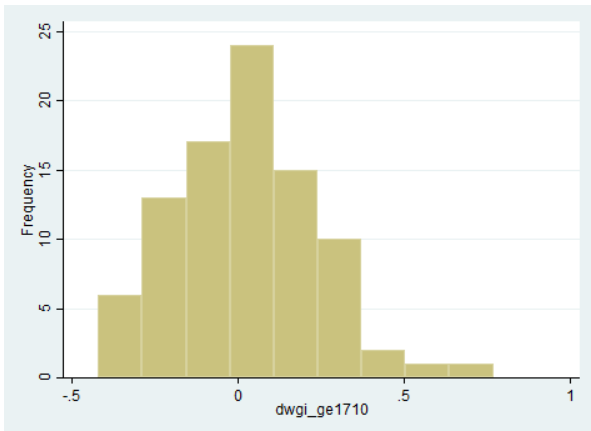
3.1. Ábra: A közbeszerzési hatóságok adatközlésének minősége (IDA) hisztogramja, 2018, N = 67



Forrás: CRCB

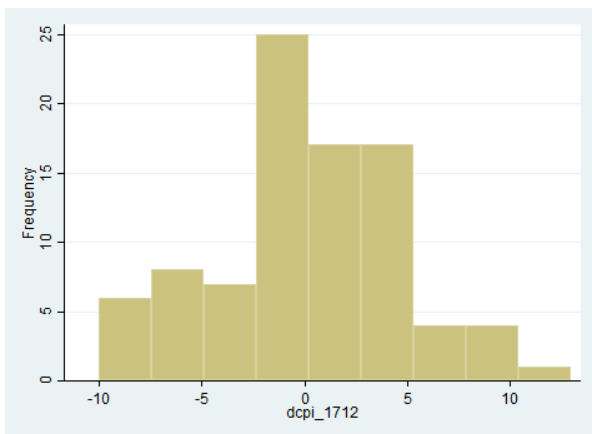
A vizsgált indikátorok közül a dWGI_GE1710 és a dCPI_1712 hisztogramját a 3.2. és a 3.3. ábrán közöljük.

3.2. Ábra: A *dwgi_ge1710* hisztogramja, $N = 89$



Forrás: saját számítás a Világbank adatai alapján

3.3. Ábra: A *dcpi_1712* hisztogramja, $N = 90$



Forrás: saját számítás a TI adatai alapján

Az OCDS és az IDA között viszonylag erős az összefüggés ($r = 0,51$ $p < 0,01$) ami természetes is. Az OCDS több olyan megoldást előír (pl. az közbeszerzési szerződések adattáblájának közzétételét), amely növeli az IDA értékét. De a két tényező között a kapcsolat nem determinisztikus: vannak országok, amelyek használják ugyan az OCDS-t, de annak sok fontos javaslatát nem alkalmazzák és vannak olyanok is, amelyek viszonylag magas IDA értéket érnek el az OCDS használata nélkül (pl. USA). Vagyis az OCDS használata nem garancia arra,

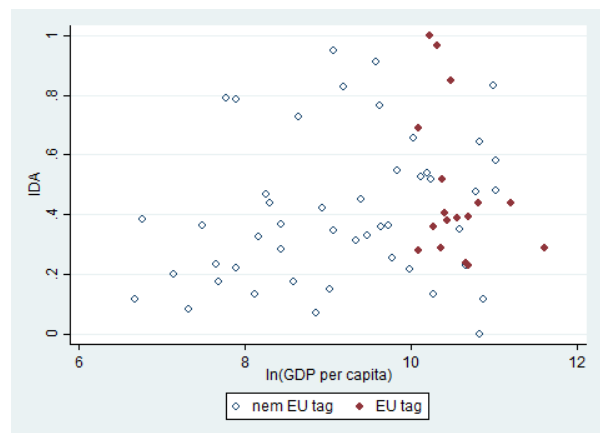
hogy egy közbeszerzési hatóság adatközlési gyakorlata kimagasló minőségű legyen. Ezért is érdemes több tényező hatását is megfigyelni, mint ahogy korábban leírtuk (1.1. és 1.2. modellek).

Az IDA, EU tagság és az OCDS használata

Szemben az előzetes várakozásainkkal nincs számottevő kapcsolat a gazdasági fejlettség és az adatközlési minősége között: a fejlettebb országokban éppen úgy előfordul, hogy a közbeszerzési hatóságok adatközlési gyakorlata alacsony vagy magas szintű, mint a fejletlenebbek között (lásd 3.4. ábra). Az EU tagok is meglehetősen nagy szórást mutatnak ebből a szempontból. Közöttük vannak olyan országok, ahol az IDA értéke nagyon magas (például Lettországon és Portugáliában 0,9 feletti) és ahol nagyon alacsony (például Málta, Észtország, Finnország esetében 0,3 alatti). A magyar közbeszerzési hatóság a rangsor alsó felében foglal helyet.

Az OCDS használata egyértelműen javít az adatközlés minőségén, tekintet nélkül arra, hogy milyen fejlett egy ország (lásd a 3.5. ábrát).

3.4. Ábra: A gazdasági fejlettség ($\ln GDP$) a közbeszerzési hatóságok adatközlésének minősége és az EU tagság, $N = 65$



Forrás: CRCB

Az OCDS hatása tehát kézenfekvő. Zambia például használja ezt a protokollt és ezért kissé jobb minőségű a közbeszerzési hatóságának adatközlési gyakorlata, mint más afrikai országoké, míg a magyar hatóság nem, és gyengébb adatközlést produkál, mint például Zambia [3] [4]. Ezzel megegyező következtetésre jutunk, ha a kormányzati hatékonyság, vagy a korrupció kontrolljának szintjét vetjük össze a gazdasági fejlettséggel. A három tényező között meglehetősen erős pozitív összefüggés érvényesül (lásd a 3.3. táblázatot).

3.5. Ábra: A gazdasági fejlettség (lnGDPPC) a közbeszerzési hatóságok adatközlésének minősége és az OCDS használata, N = 65



Forrás: CRCB

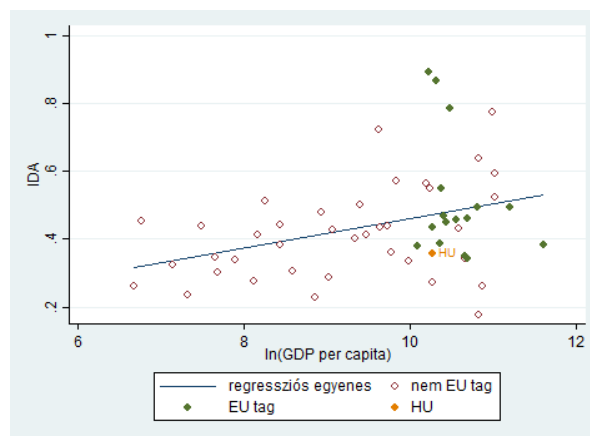
3.3. Táblázat: A gazdasági fejlettség (lnGDPPC), a kormányzati hatékonyság (WGI_GE_2017) és a korrupció kontrollja (WGI_CC_2017) közötti összefüggések N = 65

	(1)	(2)	(3)
(1) lnGDPPC	1,000		
N	65		
(2) WGI_CC_2017	0,812	1,000	
p	0,000		
N	65	90	
(3) WGI_GE_2017	0,909	0,936	1,000
p	0,000	0,000	
N	65	90	90

Forrás: CRCB

Ha az OCDS-t használó országokat nem vesszük figyelembe, akkor az adatközlés minősége pozitívan függ össze az adott ország gazdasági fejlettségével ($r= 0,35$ $p<0,01$). A fejlettebb országoknál az adatközlés minősége általában jobb (lásd 3.6. ábra).

3.6. Ábra: A gazdasági fejlettség (lnGDPPC) és az IDA, az OCDS-t nem használó országok esetében, N = 54



Forrás: CRCB

A kormányzati hatékonyság és a korrupció kontrolljának szintje egyértelmű pozitív kapcsolatban áll a gazdasági fejlettséggel. Ha kormányzati hatékonyság és a korrupció kontrolljának országonkénti értékeit ábrázoljuk a gazdasági fejlettség függvényében, akkor a Világbank adatai alapján ugyanarra a következtetésre jutunk, mint imént láttuk az IDA és a gazdasági fejlettség esetében (lásd 3.7a-b. ábrákat).

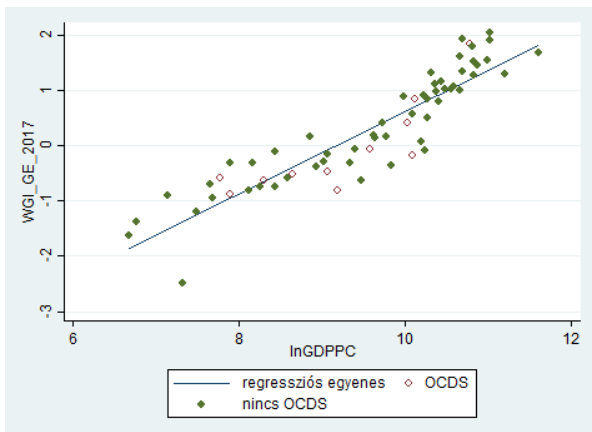
Magyarországon 2017-ben mind a korrupció kontrollja, mind a kormányzat hatékonysága nagyjából az ország gazdasági fejlettsége szerinti. De Románia esetében például kimutatható, hogy a kormányzat hatékonysága számottevően rosszabb, mint amit a gazdasági fejlettsége alapján lehetne várni (a zárójelben a t értékek):

$$WGI_GE_2017 = -6,88 - 0,88*RO + 0,75*lnGDPPC \quad (3.1.)$$

$$(-17,0) \quad (-2,11) \quad (17,84)$$

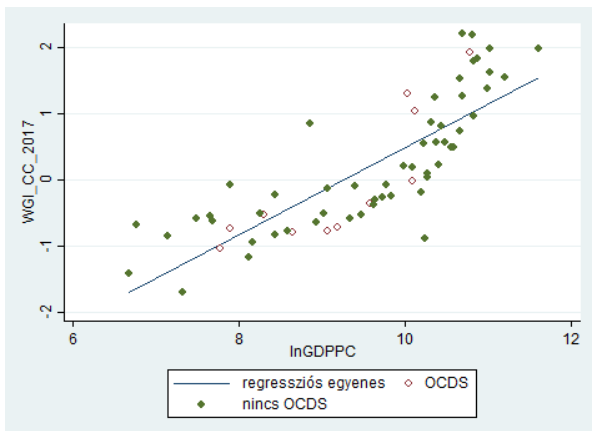
Adj $R^2 = 0,83$, $N = 65$

3.7a. Ábra: A gazdasági fejlettség (lnGDPPC) és kormányzati hatékonyság (WGI_GE_2017), N = 65



Forrás: saját számítás a Világbank adatai alapján

3.7b. Ábra: A gazdasági fejlettség (lnGDPPC) és a korrupció kontrollja (WGI_CC_2017), N = 65



Forrás: saját számítás a Világbank adatai alapján

A 3.7a-b ábrákról az is látszik, hogy az OCDS protokollt egyaránt használják a fejlett és fejletlen, illetve a kormányzati hatékonyság és korrupció kontroll szempontjából jobb vagy rosszabb eredményt elérő országok. Nincs semmilyen kimutatható összefüggés az OCDS használata és a korrupció kontrollja, vagy a kormányzati hatékonyság között. Ez természetes is, hiszen az OCDS csak egy eleme lehet egy lehetséges intézményi reformnak, amely csak és kizárólag a közbeszerzések adatai közzétételének

minőségét képes javítani. Jobb és pontosabb képet kapunk a közbeszerzési adatközlés minőségének a kormányzati hatékonysággal való összefüggéséről, ha az OCDS használatának tényét mutató kétértékű változó (használja, nem használja) helyett arra koncentrálunk, hogy valójában milyen is az adott közbeszerzési hatóság honlapján az adatközlés minősége, tehát inkább érdemes az IDA-nak hatását vizsgálni ehhez, mint ahogy ezt a 1.3. modellben leírtuk.

4. Becslések

Először a 1.1. modellt becsüljük:

$$IDA = \beta_0 + \beta_1 \ln GDPPC + \beta_2 OCDS + \beta_3 GI + \epsilon \quad (1.1.)$$

Az első eredmény nyilvánvaló: az OCDS használata jelentősen és pozitívan hat a közbeszerzési szerződések adataira vonatkozó adatközlési gyakorlat minőségére (lásd a 4.1. táblázatot). Ezen túl a gazdasági fejlettség is számít. A fejlettebb országok esetében jobb az adatközlés minősége, mint a fejletlenekeknél. De sem a korrupció kontrolljának szintje, sem a kormányzati hatékonyság nem játszik szerepet: függetlenül ezektől a szerződés szintű adatok közzélése lehet jobb, vagy rosszabb is.

4.1. Táblázat: Az IDA becslése - kormányzati hatékonyság és korrupció kontroll szintjei, OLS

változók	IDA			
	(1)	(2)	(3)	(4)
OCDS	0,354***	0,353***	0,351***	0,349***
lnGDPPC	0,048**	0,084**	0,092**	0,072
CPI_2017	-	-0,003	-	-
WGI_CC_2017	-	-	-0,066	-
WGI_GE_2017	-	-	-	-0,032
Konstans	-0,093	-0,297	-0,496	-0,310
Adj. R ²	0,309	0,314	0,324	0,301
N	65	65	65	65

Forrás: CRCB

*: $p < 0,1$ **: $p < 0,05$ ***: $p < 0,01$

Ezt követően a 1.2. modell alapján végeztünk becsléseket:

$$IDA = \beta_0 + \beta_1 \ln GDPPC + \beta_2 OCDS + \beta_3 \Delta GI + \epsilon \quad (1.2.)$$

Itt az intézményi reformok és intézményi minőség közötti összefüggések vizsgálata szempontjából fontos eredményre jutunk (lásd a 4.2. táblázatot). A becslési eredmények arra mutatnak, hogy az IDA szintje ott magasabb, ahol javult a kormányzati hatékonyság a Világbank adatai alapján, illetve ahol csökkent a korrupció szintje a TI CPI adatai szerint (az utóbbi csak 10%-os szignifikancia szinten érvényes). A fejlettebb országok számottevően jobb adatközlési gyakorlatot valósítanak meg, mint a fejletlenek és az OCDS használata is nagymértékben javít ezen. Ahol használják az OCDS által ajánlott protokollt, ott 35 százalékponttal jobb IDA érték várható, mint ahol nem.

4.2. Táblázat: Az IDA becslése – a kormányzati hatékonyság és korrupció kontrolljának változása, OLS

változók	IDA		
	(1)	(2)	(3)
OCDS	0,350***	0,360***	0,354***
lnGDPPC	0,043**	0,050***	0,048**
dCPI_1712	0,009*	-	-
dWGI_CC1710	-	0,140	-
dWGI_GE1710	-	-	0,277**
Konstans	-0,040	-0,107	-0,091
Adj. R ²	0,322	0,320	0,352
N	64	65	64

Forrás: CRCB

*: $p < 0,1$ **: $p < 0,05$ ***: $p < 0,01$

A közbeszerzési szerződések jobb, a felhasználók számára könnyebben elérhető és a szerződések több lényeges adatát közzé tevő gyakorlata tehát ott valósul inkább meg, ahol javul a kormányzás hatékonysága. A kettő együtt jár, és mindkettőt úgy tekinthetjük, mint a hatékonyság javítását célzó intézményi reformok eredményét. Ennyiben a magasabb IDA értékeket a tényleges intézményi reformok megjelenéseként is értelmezhetjük. Ezt közvetlenül is tesztelhetjük az 1.3. modell segítségével:

$$\Delta GI = \beta_0 + \beta_1 \ln GDPPC + \beta_2 IDA + \epsilon \quad (1.3.)$$

A magasabb IDA értékből tudunk-e következtetni arra, hogy javult az adott országban a kormányzat hatékonysága, illetve erősödött a korrupció kontrollja az adott országban, vagy sem. Az eredmények csak a kormányzati hatékonyság esetében és csak 10%-os szinten támasztják alá azt, hogy létezik ilyen hatás, nagyon gyenge R² mellett:

$$dWGI_GE1710 = 0,12 + 0,23*IDA - 0,02*\ln GDPPC \quad (4.1.)$$

(0,55) (1,94) (-0,83)

Adj R² = 0,03, N = 64

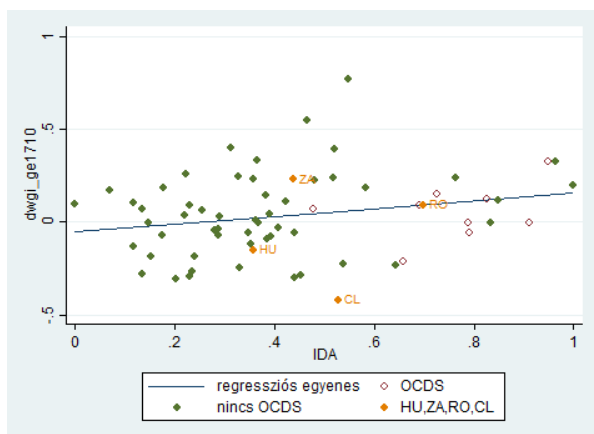
A két tényező kapcsolatának hatásiránya nem egyértelmű. Két eset lehetséges: (i) a közbeszerzési szerződések adataira vonatkozó adatközlési minőség pozitívan befolyásolja a kormányzati hatékonyság javulását; vagy (ii) mivel az adatközlési gyakorlat modernizálása is része a kormányzati hatékonyság javulásának eredményező intézményi reformoknak, ezért mindkettőre vonatkozó megfigyelés mögött a kormányzati reformok állnak. Azt azonban megalapozottan állíthatjuk, hogy a korrupciós tranzakciók felderítését jobban segítő, a korrupciós kockázatok matematikai-statisztikai elemzését lehetővé tevő adatközlési gyakorlat mindenképpen pozitív kapcsolatban áll a kormányzati hatékonyság javulásával. Érdemes tehát egy kormányzatnak ezen, mint egy lehetséges reform-lépésen gondolkodnia és nyilvánosságra hoznia a közbeszerzési szerződések minél több adatát a felhasználók számára könnyen elérhető, rendezett formában.

A fentieket mutatja a 4.1. ábra. Ebben külön jelölünk a szemléltetés kedvéért négy országot: Chile, Magyarország, Románia és Zambia. Az ábra vízszintes tengelyén az IDA értékei szerepelnek. Magasabb IDA érték jobb adatközlési gyakorlatot jelent. A függőleges tengelyen a Világbank kormányzati hatékonyság (*Government Effectiveness*) indikátorának 2010-2017 közötti változását ábrázoltuk. Pozitív érték javulást, negatív érték pedig romlást jelent, minél nagyobbak ezek, annál inkább. Az „OCDS” az OCDS

adatközlési protokoll használatát jelzi. Használja-e a közbeszerzési hatóság a korrupciós kockázatok matematikai-statisztikai elemzését lehetővé tevő adatközlési protokollt, az OCDS-t, vagy sem. Ha használja, akkor ez elősegíti a gyanús tranzakciók matematikai-statisztikai módszerekkel való felderítését, javítja az ellenőrzés hatékonyságát. Chile, Románia és Zambia használja ezt a protokollt, Magyarország nem.

Az ábrából nemcsak az világos, hogy ahol használják az OCDS-t, ott inkább javult a kormányzás minősége (az OCDS-st használó országok közül háromnál romlás, hatnál javulás látszik), hanem az is, hogy gyenge pozitív összefüggés van a kormányzati hatékonyság változása és a közbeszerzési hatóság honlapjának adatközlési minősége között. Ahol javult a kormányzás minősége 2010-2017 között, ott a közbeszerzési hatóság adatközlési gyakorlata is jobb volt 2018-ban.

4.1. Ábra: A kormányzat hatékonyságának változása, az OCDS és az adatközlés minősége (IDA), N = 64



Forrás: saját számítás a Világbank és a CRCB adatai alapján

Ezen túl az is látszik, hogy Magyarországon és Chilében romlott a kormányzás minősége 2010-2017 között, miközben Zambiában és Romániában javult. És Magyarországon gyengébb a közbeszerzési hatóság közbeszerzési szerződésekre vonatkozó adatközlésének minősége, mint Romániában, Chilében, vagy Zambiában.

5. Következtetések

A közbeszerzési hatóságok adatközlési gyakorlatát fontosnak tartjuk a korrupciós kockázatok csökkentése szempontjából [3]. Jelen tanulmány egy korábbi vizsgálatunk [4] adatait elemzi, és ezt egészíti ki a Transparency International, a Világbank és a Nemzetközi Valutaalap adataival.

A kapott eredmények aláhúzzák, hogy a közbeszerzési hatóságok adatközlési gyakorlatának minősége és a kormányzati hatékonyság változása közötti szignifikáns pozitív összefüggés van és ez akkor is megmarad, ha ezt kontrolláljuk az ország fejlettségével. Egy gazdagabb országban a közbeszerzési hatóság honlapja is jobb. Ezen túl kimutatjuk, hogy egy modern adatközlési protokoll (az OCDS) használata számottevően, 35 százalékponttal javítja az IDA értékét, nagymértékben hozzájárul az adatközlés minőségének javulásához.

Továbbá, az eredmények arra mutatnak, hogy ha egy közbeszerzési hatóság adatközlési gyakorlata jobb, modernebb, és így lehetővé teszi a korrupciós kockázatok matematikai-statisztikai elemzését, akkor ez együtt jár a kormányzati hatékonyság javulásával is. Az intézményi reformok tehát számítanak.

Ezek az eredmények az általunk ajánlott módszer használhatóságára is példát adnak. Véleményünk szerint a szakértői felmérésekre, percepciókra alapozódó indikátorok mellett érdemes olyan mutatókat is használni, amelyek az intézményekről alkotott vélemények helyett az intézmények magatartásának, outputjainak (ilyenek az intézmények honlapjai) megfigyelhető, objektív jellemzőit állítják a középpontba.

Köszönetnyilvánítás

A kutatás során az adatgyűjtésben, az adattábla összeállításában kutatási asszisztensként Fölsz Hanna volt segítségemre. A kutatás a CRCB kutatási projektje. A kutatás létrejöttét magyar állampolgárok pénzügyi támogatása tette lehetővé, akiknek ezúton is szeretnénk megköszönni támogatásukat.

Irodalom

- [1] Andersson, S., Heywood, P. 2009. The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption. *Political Studies*, Vol. 57, pp. 746–767. doi: 10.1111/j.1467-9248.2008.00758.x
- [2] Barrington, R. 2014. Measuring Corruption – A Discussion of Methodology. <https://bit.ly/2qRvEq9>
- [3] CRCB. 2018. Bangladesh, Zambia and Hungary. Data publication practice of the Hungarian Public Procurement Authority. Budapest: CRCB, <http://www.crcb.eu/?p=1322> and <https://bit.ly/2o7JL9U>
- [4] Fölsz, H. and Tóth, I. J. 2018. The data publication practices of public procurement authorities around the world –2018. Budapest: CRCB. <https://bit.ly/2T2XWbr>
- [5] Golden, M. A. and Picci, L. 2005. "Proposal for a New Measure of Corruption, Illustrated with Italian Data", *Economics and Politics*. Blackwell Publishing, 17(1), pp. 37–75. doi: 10.1111/j.1468-0343.2005.00146.x.
- [6] Heywood, P. M. and Rose, J. 2014. "Close but no Cigar": the measurement of corruption. *Journal of Public Policy*, Vol. 34, Issue 3. December, pp. 507–529.
- [7] Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. 2006. Measuring corruption: Myths and realities. The World Bank. <https://bit.ly/1qVCjYX>.
- [8] Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. 2011. "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues", *Hague Journal on the Rule of Law*. 2011/09/01. Cambridge University Press, 3(2), pp. 220–246. doi: 10.1017/S1876404511200046.
- [9] Kurtz, M. J. and Schrank, A. 2007. "Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms", *Journal of Politics*, 69(2), pp. 538–554. doi: 10.1111/j.1468-2508.2007.00549.x.
- [10] Lambsdorff, J. G. 2003. Background Paper to the 2003 Corruption Perceptions Index, mimeo: Transparency International, September 2003. Available at: <https://bit.ly/2MD4cWg>
- [11] Rohwer, A. 2009. Measuring Corruption: A Comparison between the Transparency International's Corruption Perceptions Index and the World Bank's Worldwide Governance Indicators, CESifo DICE Report. Munich. <https://bit.ly/2APYQO7>
- [12] Rose, R. and Peiffer, C. 2012. Paying Bribes to Get Public Services: A Comparative Guide to Concepts and Measures, CSPP Studies in Public Policy. 494. Glasgow. <https://ssrn.com/abstract=2180793>.
- [13] Sik, E. 2002. The Bad, The Worse and the Worst: Guesstimating the Level of Corruption. In: Kotkin, S. Sajo, A. (eds.): *Political Corruption in Transition: A Sceptic's Handbook*. Budapest; New York: Central European University Press. pp. 91–114.
- [14] Transparency International 2017. Perceptions Index 2016. <https://bit.ly/2j3Y63K>
- [15] Treisman, D. 2000. "The causes of corruption: a cross-national study", *Journal of Public Economics*, 76(3), pp. 399–457.
- [16] The World Bank. 2017. Worldwide Governance Indicators. <https://bit.ly/2cHS3d8>
- [17] The World Bank. Control of Corruption. <https://bit.ly/2MumXd5>
- [18] The World Bank. Government Effectiveness. <https://bit.ly/2phkJVM>