

Báger Gusztáv: Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia

Akadémiai Kiadó, Budapest, 2012, 343 oldal

Báger Gusztáv új könyve fontos és igen aktuális témát tárgyal: az Állami Számvevőszéknek (ÁSZ), ezen belül az ÁSZ Kutató Intézetének a korrupcióval és az e „közrossz” elleni küzdelemmel kapcsolatos tapasztalatait ismerteti. Az első rész a téma legfontosabb elméleti tudnivalóit foglalja össze, s már itt kiemelt teret juttat a küzdelem két kulcselemének: a szankcionálásnak, valamint a megelőzésnek. A második rész sokoldalúan tárja fel a megelőzés integritásra¹ építő módszerének alapelveit, eljárásait, eddigi nemzetközi (elsősorban holland) és hazai alkalmazási tapasztalatait. Végül a harmadik rész a szerző azon javaslatát mutatja be, hogy a korrupció elleni magyar küzdelemben oktatással és a készségek és képességek kifejlesztésével kell általánossá tenni az integritáson alapuló eljárásokat.

Az elméleti bevezetőben Báger Gusztáv széles körben tekinti át a szakirodalmat. Hangsúlyozza a korrupció széles körű – az „urambátyám” kapcsolatokon alapuló, illetve a politikai összefonódásokat is magában foglaló – értelmezésének kiemelt jelentőségét. Bemutatja a visszaélések okainak sokrétűségét és súlyos társadalmi (kiemelten: közpénzügyi) következményeit, a fertőzöttség sokféleségét és mérésének bonyolultságát, továbbá a jelzett bűncselekmények elleni küzdelem módszereit. Kiindulásként azonnal rögzíti, hogy a „korrupció olyan mértékű kockázati tényező, amely hátráltatja, sőt rombolja nemcsak az egyes országok, hanem a világgazdaság egészének fejlődését” (26. o.). Majd a magyar perspektívákról szólva a legfontosabbaknak ítélt tennivalókra is rámutat, leszögezve: „[A] politikai kultúra színvonalának jelentős emelése nélkül az országot nem lehet kivezetni a jelenlegi helyzetéből” (45. o.). Mindez meggyőzően bizonyítja a továbbiakban megfogalmazott javaslatok jelentőségét. Annak ellenére is, hogy a szerző a nyomós érvek egyike – a korrupció erőssége és a nemzeti jövedelem (GDP) alakulása közti szoros összefüggés – esetében csak utal arra, hogy az alacsony GDP a korrupció egyik magyarázata lehet, de nem emeli ki a fordított összefüggést, azt, hogy a korrupció a szegénység fontos oka is lehet (28. o.).

¹ Az integritás szó a latin *in-tangere* kifejezésből ered, melynek jelentése: érintetlen. Más szóval, a kifejezés olyasvalakit vagy valamit jelöl, aki vagy ami romlatlan, sértetlen, feddhetetlen, továbbá az erényre, megvesztegethetetlenségre, a tisztaság állapotára is utal. Az integritást az egyes személyek és szervezetek teljesítményének értékelésére használják (forrás: http://integritas.asz.hu/mi_az_integritas).

A második rész az integritásra építő holland módszert s ennek alkalmazási lehetőségeit mutatja be. Ez nem a korrupciós bűncselekmények feltárását, megbüntetését, hanem megelőzését tekinti a fő feladatnak. Hollandia a szervezett bűnözés lehetőségének korlátozása érdekében törvényben írta elő a közigazgatási intézmények számára az engedélyekért és támogatásokért folyamodók átvilágítását, amihez külön, a számvevőszéknek is jelentős szerepet juttató intézményrendszert alakított ki. Részletes módszertant kialakítva, általánossá tette a kockázatelemzést: a közszférában előírta, hogy a szervezeteket át kell világítani, mennyire ellenállók az integritással kapcsolatos szabálysértésekkel szemben, majd ki kell dolgozni a feltárt kockázatok csökkentésére hivatott intézkedés-csomagot.

A holland kockázatértékelés első lépése a vizsgálni kívánt intézménynek s az ezen belül elemzést igénylő folyamatoknak a kiválasztása. Ezt annak felmérése követi, hogy a kiválasztott folyamatoknak mekkora a korrupciós veszélyeztetettség; e felmérést a módszer a felülvizsgálatra ajánlott tevékenységeket, valamint a kockázatokot kiváltó, illetve növelő tényezőket áttekintő gazdag listáknak és egy pontrendszernek az ismertetésével segíti. A jelzett tevékenységi lista egyaránt felhívja a figyelmet az adóügyintézés, a közbeszerzésekkel, az engedélyezéssel, az ellenőrzéssel, a beszerzésekkel, illetve értékesítésekkel kapcsolatos közigazgatási feladatok korrupciós kockázataira. A kockázatok feltérképezése azt mutatja, hogy a veszélyeztetettséget elsősorban a bonyolult vagy gyorsan változó jogszabályok, a lobbizás, a politikai beavatkozás, az átszervezések, a gyenge ellenőrzés, az alkalmazottak fenyegetettsége (például adóssága), illetve megbecsülésük hiánya stb. növelheti. A kockázatok nagysága pedig mindezek után, a visszaélések által esetleg okozott károk nagyságának a becsülésével minősíthető (amihez szintén gondolatébresztő szempontokat ajánló táblázat ad módszertani javaslatokat).

A kockázatértékelés következő – s számunkra talán legfontosabb – eleme a veszélyeztetettség ellensúlyozására hivatott integritási rendszerelemek, szabályok, felelősségi viszonyok, elszámolási kötelezettségek, ellenőrzések, vezetési gyakorlat áttekintése. A módszer alkalmazóit ellenőrző kérdések kitűnő listája (*check lists*) segíti munkájukban, melyek révén komplex módon értékelhető, hogy megfelelő-e az információkhoz való hozzáférés szabályozása, vannak-e hatékony (jog-) szabályok az összeférhetetlenség, a lobbizás, a politikai befolyásolás ellen, a valóban mindenre kiterjedő ellenőrzés lehetőségeinek a megteremtésére, a felelősök egyértelmű megjelölésére, érvényesülnek-e a megelőzés (integritás) követelményei a vezetésben, illetve a szervezeti kultúrában, kiemelten az új alkalmazottak kiválasztásában és a tárgykörrrel kapcsolatos szabálysértések kezelésében stb.

A munka zárásaképpen pedig a kockázatokat össze kell vetni a megelőző intézkedésekkel. Az intézményi vizsgálatok tapasztalatai alapján összeállítható a közszféra egészének veszélyeztetettségét jellemző úgynevezett kockázati térkép is. E dokumentum felsorolja a leginkább veszélyeztetett intézményeket és folyamatokat, bemutatja a veszélyeztetettséget növelő tényezőket, értékeli az integritási rendszer fejlettségét és a kockázatok, illetve az elhárításukra létrehozott intézményrendszer összhangját.

A vázolt módszert a holland számvevőszék sikerrel tesztelte előbb Hollandiában, majd néhány más országban. S a könyv kiemeli, hogy az ÁSZ Kutató Intézete 2006

óta Magyarországon is kétszer próbálkozott már a (részleges) adaptációval. Először kockázati térképet állítottak össze a leginkább veszélyeztetett minisztériumok közreműködésével. E vizsgálat szerint gazdaságunkban a korrupció különösen a jogalkotás egyes területeit, így a támogatási, illetve engedélyezési feltételek meghatározását, valamint a jogalkalmazásban a felügyeleti, ellenőrzési tevékenységeket fenyegeti (160. o.), a jelentkező gondok ellenére azonban az integritás fogalma még a közintézmények dolgozóinak a körében is csak alig ismert (163. o.). E megállapítás feladat kijelölő értékű, ugyanis ez esetben hangsúlyozottan ajánlható a közintézmények vezetésének a kockázatértékelés holland ellenőrző kérdéseinek áttekintése.

Másodszorra az ÁSZ Kutató Intézete – az integritásprojektjük keretében – a hazai költségvetési szervek működésének korrupciós szempontú felmérését, valamint a tünetek és a mögöttes okok feltárását kísérelte meg. Úgy találta, hogy a megkérdezett intézmények jelentős hányada deklarálta a hivatali korrupció visszaszorítása iránti elkötelezettségét (166. o.). A leginkább – és a 2010-es évtized elején többnyire növekvően – veszélyeztetetteknek a helyi önkormányzatok, illetve a független államhatalmi szervezetek, a területi igazgatási, rend- és honvédelmi szervezetek, valamint a kormányzati szervezetek tűntek (167. o.) – s az utóbbi csoportban a tényleges veszélyeztetettséget kontrollrendszereik jobban csökkentik, mint a helyi önkormányzatoknál (171. o.). Mindezek nyomán pedig a szerző azt a következtetést vonja le, hogy „a hazánkban jelenleg előtérben álló büntető jellegű, represszív szemlélet – fokozott mértékben indokolt – követése mellett szükséges és célszerű olyan stratégiát kialakítani, amelynek eredményeként a prevenció kerül előtérbe” (175. o.).

A most idézettekhez azért hozzá kell fűznünk: a jelzett hangsúlyváltásnál vigyázunk kell, hogy ne essünk át a ló másik oldalára! Az Állami Számvevőszéknek természetesen nem feladata „a korrump egyének és hatóságok ... rabló-pandúrozása” (123. o.), e megállapítás azonban nem általánosítható. Abból, hogy „a bűnüldöző szervek a meglévő, túlnyomórészt represszív eszköztár birtokában az elmúlt időszakban sem tudták jelentős mértékben csökkenteni a korrupcióval összefüggő gazdasági bűncselekmények negatív következményeit” (24. o.), nem következik, hogy ez a tevékenység nem is lehet eredményes, ezért felesleges. Aligha lehet ugyanis meggyőzni a társadalmat az „integritás” (a tisztesség) fontosságáról, ha a bűnelkövetők, olykor még a visszaéléseiket nyilvánosan bevallók is háborítatlanul gazdagodnak. Csak a megelőzés és a bűnüldözés egyensúlya vezethet sikerre.

A harmadik részben Báger Gusztáv a közigazgatás szervezetszociológiai magatartásmintáinak, a bürokratizmusnak, a professzionalizmusnak és a menedzserizmusnak a főbb jellemzőit tekinti át, majd ezek továbbgondolására, az integritásnak az oktatás-képzés révén történő fejlesztésére, a készségek és képességek erősítésére tesz – újszerűnek tekinthető – javaslatot. Ehhez a készségek és képességek általában személyekhez kötött fogalmát a szervezeti dimenzióra is kiterjeszti.

E rész bevezetése a szakirodalmat áttekintve s a szerző gazdag oktatási tapasztalatait szintén felhasználva, a készségek és képességek egyéni fejlesztésében, kiemelten az egész életen át tanulás során kialakítandó készségek sokoldalúságát mutatja be, s kiemeli annak fontosságát, hogy a szervezetet is alkalmassá/kompetenssé kell tenni a korrupcióval kapcsolatos feladatok ellátására. Majd részletes áttekintést ké-

szít az integritást erősítő tényezőkről (például önállóság, konfliktustűrő képesség, becsületesség, felelősségvállalás), s utal fejlesztésük lehetséges szabályozási, ellenőrzési stb. eszközeire.

A szerző javaslatát támasztja alá, hogy, miként ez a kötetben is olvasható, 2008-ban az ÁSZ Kutató Intézete kérdőíves felmérés során is vizsgálta két hazai önkormányzat „kompetenciaszerkezetét”. A kapott válaszok alapján megállapították, hogy a vizsgált szervezetek dolgozóinak szakmai tudása segíti ugyan az integritást, de e téren is súlyos gondok forrása a munkahely alacsony presztízse, a munka gyenge megbecsülése és a fizetéssel való elégedetlenség (254. o.). E tapasztalatok azt igazolták, hogy a kompetenciaszerkezet elemzése hatékonyan szolgálhatja az integritás védelmének és erősítésének követelményeit.

A vázolatok alapján a recenzens jó szívvel ajánlja Báger Gusztáv új könyvét egyrészt a pénzügy és számvitel szakértőinek, illetve az e tudományterület mélyebb megismerésére törekvőknek, másrészt minden, a gazdaságfejlesztés kérdései iránt érdeklődő olvasónak.

Papanek Gábor

Papanek Gábor az MTA doktora, az Eszterházy Károly Főiskola professor emeritusa.