

Lentner Csaba

Korrupció

– büntetés, integritás, kompetencia

Corruption

– Penalty, Integrity, Competence

ÖSSZEFOGLALÁS

Báger Gusztáv 2011-ben az Akadémiai Kiadónál megjelent – a nemzetközi pénzügyi intézmények és Magyarország kapcsolatát bemutató – szakkönyve¹ után 2012-ben ismét újabb magas színvonalú alapművel gazdagította a hazai tudományos szakirodalmat. A *Polgári Szemle* hasábjain most bemutatott könyve a korrupció elleni küzdelem elméleti megalapozására és a gyakorlati alkalmazás követelményeire fókuszál, és tudatosan épít az Állami Számvevőszék Kutató Intézetében végzett kutatások eredményeire, valamint az ÁSZ sokoldalú ellenőrzési és felmérési tevékenységének tapasztalataira. 2008-ban írtam a Báger professzor 70. születésnapjára megjelent emlékkönyvben:² Báger Gusztávot a lényegre törő, könnyen érthető írás- és előadásstílus jellemzi. Diákok, kollégák, a kortársai, akik

az ő aurájában vagyunk, így „már fél szavakból is megértjük egymást”. Reméljük, e most bemutatott könyve is mihamarabb az állam- és közigazgatás-tudományi képzési szakterületek művelőinek, hallgatóinak megbecsült, hasznos olvasmánya lesz a Nemzeti Közszerződési Egyetemen és további számos jog- és gazdaságtudományi felsőoktatási intézményben.

SUMMARY

Following a book by Gusztáv Báger, published by Akadémiai Kiadó in 2011 and tackling the relationship between international financial institutions and Hungary, 2012 saw another excellent and fundamental work published to enrich Hungarian scientific literature. In this book he focuses on the theoretical foundations of combating corruption and on the requirements of practical applica-

PROF. DR. LENTNER CSABA egyetemi tanár, Nemzeti Közszerződési Egyetem, a *Polgári Szemle* főszerkesztője (lentner.csaba@uni-nke.hu).

tion, and consciously relies on the findings of the State Audit Office's research as well as its varied experiences in audit and measuring. Professor Gusztáv Báger is characterised by his concise, easy-to-understand style. His students, colleagues and contemporaries know how to take his hints. We hope to see this book of his widely read and used as an esteemed practical piece in political and economic sciences and education at the National University of Public Service just as much as in other tertiary institutions of law and economics.

Kiindulva abból, hogy az elmúlt évtizedekben a hazai korrupciónak nagy szerepe volt a magyar gazdaság és államháztartás pénzügyi helyzetének kialakulásában, az állam iránti bizalom megingásában, a szerző könyvével a következő három célt kívánta elérni:

– megismertetni – a hazai tapasztalatok mellett – más országok és a nemzetközi szervezetek jó, korrupcióellenes gyakorlatait;

– bemutatni a korrupció elleni küzdelem büntető jellegű, represszív szemléletének egyoldalú követése helyett a megelőzést fókuszba állító személyi és szervezeti integritás kultúráját, és

– javaslatot tesz az integritásmenedzsment új irányú fejlesztésére, amely a személyi és szervezeti kompetenciaszemlélet felhasználásával lehetővé teszi, hogy a korrupciós kísértéseknek ellenállni tudó, integráns ember formálása már akkor megkezdődjön, amikor az alapvető kulcskompetenciák kialakulnak, és ne csak felnőttkorban, esetleg már túl későn.

E célok követése – szemléletben és időben is, amint arra Rétvári Bence, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztéri-

um parlamenti államtitkára a könyvet ajánlva rámutat – beleillik abba a folyamatba, amely napjainkban a korrupció megelőzését, a veszélyeztetett személyek és szervezetek feddhetetlenségének és integritásának erősítését helyezi előtérbe, s így fő mondanivalója összhangban van a kormány által 2012 márciusában elfogadott, A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programmal. A monográfia megjelenését a másik ajánlója, Kovács Árpád egyetemi tanár (a Költségvetési Tanács elnöke) ezért tartja olyan szerencsés pillanatnak, amikor egy jelentős kutatási eredmény és annak gyakorlatot erősítő hatása találkozik.

A könyv céljainak megvalósulását három részének 13 fejezete segíti elő. Az első rész a korrupció jellemzőit, okait, az ellene folytatott küzdelem irányait és színtereit, az utóbbi vonatkozásban a nemzetközi szervezetek, néhány kiemelt ország és nem kormányzati szervezet korrupcióellenes tevékenységét mutatja be. A második rész a Hollandiában alkalmazott integritási metodológiát és annak a magyar feltételeknek megfelelő alkalmazását vizsgálja, részletesen bemutatva a holland kockázatelemzési gyakorlatot, valamint a holland és a magyar számvevőszék korrupcióellenes tevékenységét. A könyv harmadik részében a szerző az integritás erősítésének olyan új módszerére tesz javaslatot, amelyet a személyi és a szervezeti kompetenciák fejlesztése alapoz meg. Ennek eredményeként várható, hogy az integritás védelme, erősítése már az iskolai oktatásban elkezdődik, és így szélesebb, stabilabb alapokra épülhet elsőként Magyarországon a korrupció elleni, személyi és szervezeti kompetencián alapuló integritásmodell alkalmazása.

A könyv I. részében – a politikai (hivatali) korrupció tudományos fogalmának, jellemzőinek, elvi modelljeinek és mérési módszereinek bemutatása (1. fejezet) után – a szerző a 2. fejezetben azoknak a kutatásoknak a jelentős eredményeit foglalja össze, amelyeket az Állami Számvevőszék és Kutató Intézete, valamint a Sólyom László köztársasági elnök által felkért Bölcsök Tanácsának szakértői műhelye végzett. Ezek szerint – összhangban több nemzetközi kutatás következtetéseivel – a korrupció általános fő okai a következők:

- az alacsony fejlettségi (jövedelmi) színvonal;
- a demokrácia hiánya;
- a társadalmi elfogadottság és
- a gyors társadalmi-gazdasági átalakulás.

Ezek hatásait együtt vizsgálva egyértelműen megállapítható a trend, amely szerint a korrupciós fertőzöttség a társadalmi-gazdasági fejlettséggel fordítottan, míg az államberendezés autokratikus jellegével egyenesen arányos. Ezen összefüggések mellett az elmúlt időszakban a kelet-európai régióban jelentős korrupciós veszélyeztetettségi tényezőt jelentett a gyors gazdasági-társadalmi átalakulás is. Közülük kiemelkedő jelentőségű volt az állami vagyon privatizációjának a folyamata, amelyet jól illusztrál a Magyarországon megvalósult privatizáció.

A korrupció általános okai mellett a könyv részletesen és eredeti módon mutatja be Magyarország esetében azokat a speciális jogszabályi, közigazgatási, társadalom- és gazdaságpolitikai feltételeket, valamint körülményeket, amelyek szintén jelentős mértékben növelték hazánkban a korrupciót, illetve a korrupciós kockázatokat. A könyv ilyen elemzéseket tartalmaz a következő területekre vonatkozóan:

- az állami, önkormányzati vagyon és közszolgáltatási jogok privatizációja;
- az állami beruházások;
- az állami támogatások;
- az európai uniós támogatás;
- a közbeszerzések;
- a választási és pártfinanszírozás, valamint
- az állami igazgatási, hatósági engedélyezések és ellenőrzések.

A korrupciós lehetőségek bemutatott tipikus esetei és területei alapján a szerző megállapítja, hogy Magyarországon a korrupciós veszély leginkább az ügynöki modell formájában, kisebb mértékben a forrásallokációs modell és néhány esetben az „Új Közigazgatás” modell formájában jelentkezett.

A könyv 3. fejezetében a szerző a korrupció mérséklését célzó küzdelem felé fordul: áttekinti a korrupciós kihívásokat a közpénzügyek területén, a „jó kormányzás” elvi keretébe ágyazva – az elfogadott kormányprogramhoz hasonlóan – tárgyalja a korrupcióellenes célok helyes kijelölését és a stratégiák, programok kidolgozásának követelményeit. Az utóbbiakkal kapcsolatban kiemeli annak fontosságát, hogy az ún. szabálykövető (keményvonalas, büntető jellegű) és az ún. prevenciós (az integritás elvein alapuló) intézkedések alkalmazása a lehető legjobb arányban (optimálisan) úgy valósuljon meg, hogy nő a megelőzést szolgáló értékek, etikus szervezeti környezet szerepe a korrupcióval szembeni ellenálló képesség erősítésében. A két megközelítés eltérő motivációit és eszközeit az *1. táblázat* összefoglaló jelleggel mutatja be.

A könyvben részletesen tárgyalt integritásalapú szemléletből most csak a középpontban álló integritás gyakorlati értelmezését emeljük ki, amely szerint az

olyan cselekvési egyetértés, ami a megfelelő erkölcsi értékeken, standardokon, normákon és jogszabályokon alapul. A cselekvési egyetértés azt jelenti, hogy a szervezetben dolgozók egésze vagy többsége egyetért az erkölcsi értékek, standardok, normák és jogszabályok alapján annak megítélésében, hogy mi a helyes és helytelen tevékenység, vezetői magatar-

tás, és így az emberi tevékenység minőségét fejezi ki. Ebből következően látható, hogy az integritás mint cselekvési egyetértés sokkal többet jelent annál, mint hogy az egyén vagy szervezet ne legyen korrump, ne kerüljön sor az integritás megsértésére, hanem az integritás erősítése egyben fontos szerepet játszik a közigazgatás korszerűsítésében is.

1. táblázat: A szabálykövetés központú és az integritásalapú szemlélet különbségei

<i>Szabálykövetés központú szemlélet</i>	<i>Integritásalapú szemlélet</i>
Negatív szemlélet	Pozitív szemlélet
Szabályokra épül: előírt normák (törvények és jogszabályok)	Alapelvekre épül: ismert normák és értékek (becsületesség)
„Kemény” irányítási módszerek	„Puha” irányítási módszerek
Vélemény: az emberek általában rosszak	Vélemény: az emberek általában jók
Középpontban: integritással kapcsolatos szabálysértések elleni küzdelem	Középpontban: a helyes magatartás előmozdítása
Fókuszban: a jog	Fókuszban: a vezetés
Elfojtás/reakció	Megakadályozás/megelőzés

E keretben gondolkodva – a nemzetközi fejlesztési tendenciákkal összhangban – olyan közigazgatási kultúra létrehozására van szükség, amely kielégíti az alábbi követelményeket:

- kifejleszti a köztisztviselők elszámoltathatóság iránti elkötelezettségét;
- növeli a bizalmat a szervezeten belül és a lakossági csoportokkal;
- elősegíti a köztisztviselők aktív részvételét a szervezeti döntéshozatalban;
- segíti az állami intézményt körülvevő támogató környezet és partnerségek kialakítását;
- támogatja a szervezeten belüli kohéziót és a szervezet integritását, valamint
- olyan szabályozási rendszert működtet, amely elősegíti a *kockázatelemzéssel* megalapozott innovációkat.

A könyv I. részének *A korrupció elleni*

küzdelem színterei című fejezete a korrupció elleni küzdelemben nagy szerepet játszó nemzetközi szervezetek, intézmények mérföldköveknek számító tevékenységének összefoglalása után néhány kiválasztott ország és szakmai-civil jellegű szervezet példaértékű projektjeit tekinti át. Ennek során kiemelt figyelem irányul egyrészt annak bemutatására, hol, milyen hangsúly kerül az ún. keményvonalas (büntető jellegű) és az ún. prevenció (az integritás elvein alapuló) korrupció elleni intézkedések alkalmazására, másrészt arra, hogy melyek a korrupció elleni fellépésre szakosodott szervezetek főbb típusai. Az utóbbiak tevékenységével kapcsolatban a könyv a bűnüldözést és a megelőzést (politikakidolgozást és koordinációt) segítő intézményekre hívja fel a figyelmet.

Tekintettel arra, hogy a korrupció elleni küzdelemnek azt a célravezető típusát, amelyben az integritási szemléletet alkalmazó megelőzés áll előtérben, az elmúlt évtizedben sikerrel alkalmazták több országban, de különösen Hollandiában, a könyv II. része elsősorban a holland metodológiát és alkalmazásának tapasztalatait foglalja össze.

A korrupció elleni tevékenység keretében – egy elnyert EU-pályázat segítségével – a Holland Királyság Számvevőszékének közreműködésével az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézetének (2009-től ÁSZ Kutató Intézetének) koordinálása mellett 2006-ban széles körű munka indult a korrupció megelőzését szolgáló, újszerű nemzetközi módszerek hazai adaptálására. Ezek közül az egyik legfontosabb elem – s a nemzetközi kooperációban végzett tevékenység leginkább erre fókuszál – az intézmények és közszolgálati tisztviselők integritásának erősítése volt, hogy meg lehessen előzni a korrupciós incidensek kialakulását. E cél elérése végett a projekt középpontjában egy korrupciós kockázati térkép elkészítésének a metodológiája és annak alkalmazásra való előkészítése állt.

A holland korrupcióellenes küzdelem törvényi – Hollandiában törvényi szinten szabályozták az integritás erősítését a közigazgatásban – és intézményi alapjainak bemutatása (5. fejezet) után a 6. fejezet az igen fontos kockázatelemzés és -értékelés módszertanát ismerteti, melynek főbb lépései a következők:

- az intézmény, illetve az ott zajló tevékenységi folyamatok meghatározása és elemzése;

- a korrupciós veszélyeztetettség területeinek (szerződéskötések, jogalkotás stb.) és növekedését kiváltó tényezőknek

(komplexitás, változások stb.) a felmérése és értékelése;

- az ellenálló képesség vagy az integritásirányítási rendszer fejlettségének értékelése a különféle lehetséges intézkedések – az ún. „kemény” intézkedések: jogszabályok, felelősségek, belső kontrollok stb. és az ún. „puha” intézkedések: értékek és normák, vezetés, szervezeti kultúra stb. – alapján;

- eltéréselemzés annak feltárására, hogy egyensúly van-e a veszélyeztetett területek, folyamatok és az ellenálló képesség vagy az integritásirányítási rendszer fejlettségi szintje között, és így van-e olyan fennmaradó veszélyeztetettség, amelyet további irányítási intézkedésekkel szükséges ellensúlyozni, valamint

- az eltéréselemzés alapján a célszerűnek látszó intézkedési javaslatok megfogalmazása.

E lépések szerinti kockázatelemzés és -értékelés elvégzése a kormányzati közigazgatási intézmények feladata. Az egyes intézmények értékelésekor kapott eredmények összesítésével rendszerszerű áttekintést kaphatunk a teljes közszféráról vagy annak bizonyos területeiről. Ezt az áttekintést kockázati térképnek vagy integritáskockázati térképnek nevezhetjük. A kockázatelemzés elvégzése, illetve a kockázati térkép készítése Hollandiában önértékelés alapján történik. Ezt a saját intézmény működését jól ismerő, kiválasztott munkavállalókból álló reprezentatív munkavállalói csoport végzi. A kockázatelemzés és -értékelés történhet más módszerek alkalmazásával is, így a külső szakértők által végzett felmérésekkel vagy képzett ellenőrökkel, független ellenőréssel.

A Holland Számvevőszék integritást támogató tevékenységének bemutatása

(7. fejezet) után a magyar közigazgatásban végzett két integritási esettanulmányt ismertet (8. fejezet).

A holland metodológia hazai adaptációjának tesztelésére először 2008-ban az ÁSZ Kutató Intézete tett kísérletet oly módon, hogy kérdőíves felmérés történt a minisztériumok esetében, és az önértékelési módszert alkalmazták a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium Kis- és Középvállalkozói Célelőirányzata, valamint a Szigetszentmiklósi Önkormányzat Építéshatósági Osztálya esetében. A minisztériumi válaszok alapján három általános megállapítás tehető.

– A minisztériumok tevékenységében sok olyan folyamat van (szerződéskötések, pénzkifizetések, jogszabályok alkotása), amelyek magukban hordozzák a korrupció veszélyét.

– E folyamatok jelentős része nem a minisztérium alaptevékenységéhez, hanem kiegészítő tevékenységéhez kötődik.

– A minisztériumok az elsődleges korrupciós veszélyeztetettség szempontjából nem alkotnak egységes halmazt, az egyes minisztériumok feladatköre ebből a szempontból is különböző.

A felmérésből továbbá az a tanulság adódott, hogy a létező korrupciós veszélyeztetettséget leginkább a komplex és változó jogi környezet, valamint a politikai befolyás (beavatkozás) és kapcsolatrendszerek növelik.

A kísérleti önértékelés tapasztalata a Szigetszentmiklósi Önkormányzatnál az volt, hogy az integritási szabályok megsértését elsősorban az információs rendszer elégtelensége és a munkaerőhiány okozta.

Az elsajátított ismeretek birtokában, az ÁSZ az első esettanulmányt követően 2009-ben egy új és innovatív fejlesztés (a

továbbiakban: Integritás Projekt) kezdeményezésével hozzálátott a hazai költségvetési szervek működésének korrupciós szempontú felméréséhez, valamint a tünetek és a mögöttes okok feltárásához.

Az Integritás Projekt célja, hogy az ÁSZ által kezdeményezett fejlesztés a korrupciós kockázati adatok megjelenítésén túl a társadalmi szintű „tudatformálást” is elősegítse. Az Integritás Projekt ezért folyamatos kommunikációt kíván fenntartani célcsoportjaival, az elsődlegesen megcélzott költségvetési intézményi körrel, a döntéshozókkal, az ellenőrzési szakemberekkel, a szakmai és tudományos szervezetekkel, valamint a széles nyilvánossággal.

A könyv áttekintést nyújt a 2011. és 2012. évi felmérések figyelemre méltó főbb eredményeiről. A választ adó intézmények korrupciós kockázatait tekintve, a költségvetési szervek jogállásából és feladatköreiből következő korrupciós kockázatok a főbb szervezettípusok esetében mind a két évben a legnagyobbak a helyi önkormányzatoknál, a független államhatalmi szervezeteknél, a területi igazgatási, a rend- és honvédelmi szervezeteknél, valamint a kormányzati szervezeteknél voltak.

A korrupciós veszélyeztetettség mértékét növelő tényezők a legnagyobb szerepet a felsőoktatási intézmények, a független államhatalmi szervezetek, a kormányzati szervezetek, az egészségügyi intézmények, valamint a területi igazgatási szervek esetében játszották.

A kérdőíves felmérések válaszai alapján megállapítható az is, hogy a lényeges különbségek nem területi (regionális, megyei, illetve kistérségi) szinten mutatkoznak, hanem az eredményeket elsősorban intézmények szintjén, egyedileg kell

vizsgálni, illetőleg intézménycsoportonként célszerű egymással összehasonlítani.

Az Állami Számvevőszéknél folyó kutatások eredményei és az integritási felmérések tapasztalatai lehetővé tették, hogy az intézménynek szoros eredményes munkakapcsolatai alakuljanak ki a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériummal. A könyv 9. fejezete röviden összefoglalja azokat a legfőbb javaslatokat, amelyeket az ÁSZ tett a korrupció elleni küzdelem keretrendszerére, illetve az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszerének kialakítására. Mint ismert, az integritásirányítási rendszer bevezetése a kormány korrupciómegelőzési programjának lényegi eleme, a szervezet integritásának biztosítására irányuló vezetési és irányítási funkció.

A tett javaslatok közül az egyik legfontosabb, hogy mivel a nemzetközi irányzatok közül az integritás erősítése látszik hosszú távon a leghatékonyabb útnak, szükséges és célszerű olyan korrupcióellenes stratégiát kialakítani, amelynek eredményeként a prevenció kerül előtérbe. Az integritás erősítését a magyar közigazgatás modernizációs igénye is szükségessé teszi.

Az ÁSZ egy másik javaslata szerint a hazai integritásirányítási rendszer kialakításánál az OECD és Hollandia rendszereit célszerű kiindulópontnak tekinteni a kormányzati programalkotás számára. A két rendszerből egy olyan továbbfejlesztett rendszer kiépítését és alkalmazását javasolta az ÁSZ, amely a rendszerek által megjelenített tárgykör hat területét: a vezetés szerepét; a célokat, a standardokat és értékeket; a struktúrákat, folyamatokat; a szervezeti kultúrát és HR-politikát; a monitoringot, kockázatkezelést; az értékelést és a jelentéstételt logikai-elméleti

összefüggésrendszerbe foglalja, és tartalmazza a gyakorlati megvalósítás konkrét szervezeti és jogi rendszereit is.

E javaslatok, más javaslatokkal együtt, sokoldalúan tükröződnek a kormány korrupciómegelőzési programjában.

A könyv III. része az integritás kompetenciaalapú erősítésének lehetőségeit vizsgálja, és pozitív választ ad arra a kérdésre, hogy vajon lehetséges-e elérni az integritás erősítését a személyi és szervezeti kompetenciák fejlesztésével. Ezzel az integritás erősítését új, a szakirodalomban eddig nem tárgyalt lehetőség feltárásával alapozza meg azáltal, hogy a kompetencia és az integritás rendszerszerű kapcsolatának megteremtésére tesz kísérletet. Ennek érdekében ún. integritási kompetenciamodellt értelmez, amely a kompetenciákat azokkal a fejlesztési feladatokkal és intézkedésekkel kapcsolja össze, amelyek az integritás erősítését, és így azon keresztül a korrupció elleni küzdelem céljait is szolgálják. E modellt két dimenzióban, a személyi integritási kompetenciamodell és a szervezeti integritási kompetenciamodell formájában is értelmezi, és ajánlja azok alkalmazását.

E javaslatok alátámasztására a könyv 12. fejezete két empirikus – Eger és Szombathely megyei jogú városokra vonatkozó – önkormányzati kompetenciavizsgálat eredményeit is bemutatja. Az önkormányzati felmérések egyértelműen igazolták, hogy a kompetenciaalapú struktúra sokoldalúságot követel a köztisztviselői kartól. Ennek érdekében továbbképzésekre és a politikai erők határozott támogatására van szükség. Csak így lehetséges a hagyományos hivatalnoki szemléletet megváltoztatni, és tenni egy jelentős lépést a hatékonyabb közigazgatási rendszer felé.

A felnőttkori kompetenciaképzés szük-

ségessége mellett a szerző hangsúlyozza a közoktatás fontosságát is. A közoktatásban – a Nemzeti alaptantervben – kiemelt célként szükséges rögzíteni az integritás védelmét és erősítését, ami lehetővé teszi a csalás és a korrupció elleni küzdelem tartós, szilárd alapokra való helyezését. Fontos emellett az integritás duális megközelítésű értelmezése is. Nem elégséges ugyanis csak az integritás „jó oldalát”, a pozitív értékeket kiemelni, hanem a „rossz oldalra”, az integritás megsértésére, az abban rejlő társadalmi, szervezeti, korrupciós veszélyekre és kockázatokra, illetve azok elkerülésének fontosságára is rá kell irányítani a figyelmet. Az integritátszemléletnek ezt a két aspektust egyszerre felölelve kell a közvetítendő műveltség részévé válnia.

E gazdag, nagy ívű tudományos monográfia – az egyik könyvajánló, Rétvári

Bence szavaival – „jó szívvel ajánlható nemcsak a gyakorlati szakemberek, de a közigazgatás fejlesztésének ügye iránt érdeklődő minden olvasó számára”, a másik könyvajánló, Kovács Árpád szavaival pedig „hivatott arra, hogy hiánypótló szakkönyvként és tananyagként segítse hazánkban a korrupció elleni fellépést, a megelőzést szolgáló gyakorlat meghonosítását”.

JEGYZETEK

- ¹ Lásd erről Lentner Csaba: *Magyarország integrációja a nemzetközi pénzügyi intézményekbe*. Recenzió Báger Gusztáv fenti című könyvéről. (Akadémiai Kiadó, 2011.) *Polgári Szemle*, 2012/1–2., 316–323. o.
- ² Lentner Csaba: *A pénzügypolitikai stratégiaváltás kényszere*. In: *Globális lendkerekek. Gazdasági-pénzügyi tanulmányok Báger Gusztáv 70. születésnapjára*. Állami Számvevőszék – Tiszatáj Alapítvány, 2008, 191–201. o.