

## Az integritás jelentősége a hivatali korrupció elleni fellépésben

### 1. Bevezetés

A hivatali korrupció visszaszorítása ma Magyarországon valamennyi közpénzből finanszírozott intézmény menedzsmentjének, továbbá minden egyes adófizető polgárnak elemi érdekévé vált. Ellenkező esetben a közfeladatok ellátását biztosító intézményrendszer további hanyatlása teljesen fenntarthatatlan költségvetési pályára téríti a magyar közigazgatást, illetőleg alapjaiban kérdőjelezi meg a „közjó” szolgálatára hivatott állami adminisztráció célját, illetve rendeltetését.

A hazai korrupciós problémák kezelésére irányuló, konkrét állami beavatkozások szempontjából a legelső teendőt még mindig a korrupciós jelenségek jellemző előfordulási helyének pontos beazonosítása jelentené Magyarországon. A korrupciós helyzetek kialakulása és kezelése szempontjából ugyanis még mindig komoly veszélyt jelent, hogy intézményrendszerünkben nincsenek pontosan meghatározva a korrupció előfordulása és terjedése szempontjából kritikus tevékenységterületek. Ugyancsak egységes szempontok szerinti feltárást és részletes elemzést igényelnének az önmagukban is korrupciós veszélyt jelentő – a közfeladatot ellátó intézmények szintjén jelentkező – működésbeli hibák és szervezeti diszfunkciók, továbbá az egyes intézmények, valamint az apparátus korrupcióval szembeni felvérteztsége, „immunitása”.

A fentiekre figyelemmel az állami beavatkozások megtervezésekor ma még nem lehet megbízható helyzetelemzésekre támaszkodni. Ezek hiányában pedig nehéz meghatározni a beavatkozások módját, körét és mélységét – nem is beszélve a feladathoz rendelendő erőforrásokról, illetőleg a korrupció elleni fellépés intézményi felelőseiről. Nem véletlen, hogy a hazai korrupciós jelenségek éles társadalmi és szakmai viták kereszttüzében állnak, továbbá, hogy máig nem alakult ki egyöntetű álláspont az állami korrupcióellenes szakpolitika (policy) tartalma tekintetében.

E cikk szerzői, mint az Állami Számvevőszék „Korrupciós kockázatok feltérképezése – integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése” elnevezésű, az Európai Szociális Alap támogatásával ezekben a hónapokban megvalósuló módszertani projektjének kidolgozó – továbbá végrehajtásának felelősei – abban a reményben ismertetik a korrupció visszaszorításának integritásközpontú modelljét, hogy ezáltal az önkormányzati szakemberek körében is értő fülekre, illetőleg majdani támogatókra találjanak.

A Nyugat-Európában is újnak számító integritás szemlélet részletesebb bemutatását megelőzően, mindenekelőtt célszerű áttekintést adni a korrupciós problémák elmúlt időkben Magyarországon is mind népszerűbbé vált fogalmi és szakmai megközelítéseiről.

### 2. A korrupció fogalmáról

A latin eredetű *korrupció* szó 'leromlás'-t jelent. A XV. és a XVI. század fordulóján élt Niccolò Machiavelli a korrupció szót (*corruzione*) a kormányzás leromlására használta, és innen eredeztethető a fogalom modern kori jelentéstartalma, mely egyértelműen negatív. A korrupciós jelenségek tömeges elterjedése ugyanis érzékenyen érinti a nemzetek gazdaságát, rontja a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés egyenlő esélyét, továbbá demoralizál és gyengíti a demokráciába vetett közbizalmat.

A korrupció tehát nemcsak a fejlődés egyik legfőbb gátja, de azért is veszélyes, mert jelentős társadalmi feszültségeket gerjesztve fenyegetően hat a demokratikus társadalmi berendezkedésre. Ez az álláspont ma már általánosnak tekinthető, bár a konszenzus kialakulásához gazdasági, társadalmi problémák és politikai botrányok évtizedes hosszú sora vezetett. A korrupció minden országban és társadalomban az eltérő történelmi hátterek és környezet függvényében más-más arcot ölt.

A szakirodalomban manapság széleskörűen elterjedt álláspont szerint nincs általánosan elfogadott, egyértelmű korrupció definíció. E felfogásban a korrupció rendkívül bonyolult, erősen struktúrált és összetett társadalmi jelenség, amely egyértelműen nem definiálható. Határai kultúráról kultúrára, korszakról korszakra változnak, így maga a fogalom is folyamatosan módosul. A korrupció mindemellett meghatározható *normatív, szociológiai és közgazdaságtani* megközelítésben.<sup>1</sup>

– Szűkebb – *normatív* – értelemben a korrupció fogalmát a Büntető Törvénykönyvben meghatározott tényállások töltik meg tartalommal, amelyek a Btk. XV. fejezetén belül a *Közélet tisztasága elleni bűncselekmények* között (IV., VII–VIII. cím) bünteteni rendelik a hivatali visszaélést (225. §), a vesztegetést (250. §) és a befolyással üzérkedést (256. §). A továbbiakban ezeket értjük a kriminális korrupció fogalom alatt.

– Tágabb – *szociológiai* – megközelítésben a korrupció nemkívánatos társadalmi és gazdasági jelenség – egyfajta „közrossz”. Egyben „a közérdekre káros hatással bíró és a pártatlan döntéshozatal befolyásolásának szélsőséges esete, mely aláássa a polgárok demokráciába vetett bizalmát, gyengíti a jogállamiságot, akadályozza és gátolja a gazdasági, társadalmi fejlődést, a stabilitást és a fenntartható fejlődést.”<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Dr. Kovács Árpád: *Gondolatok a korrupcióról és visszaszorításának lehetőségeiről*, in.: Pénzügyi Szemle (Budapest, 2000/8. szám), 671–684. old.

<sup>2</sup> Ld. Európa Tanács Miniszteri Bizottsága (97) 24. sz. határozata a korrupció elleni küzdelem 20 irányelvről.

- A közgazdaságtani meghatározás a korrupciót az adott jogtalan előny oldaláról közelíti meg, melynek lényege, hogy a korrupciós piacon a korrupciós kereslet, illetve kínálat találkozik egymással. Az ökonómiai megközelítés emellett kiemeli az effajta „szükségletkielégítő” tevékenységek makroszinten jelentkező versenytorzító hatását.

A korrupció jogon túli jelentésének síkjait a nepotizmus, az érdekkijárárs, a szürkegazdaság, a paraszolvencia, újabban pedig a rossz privatizációs gyakorlatok, a kapcsolati tőke, vagy kapcsolati háló intézményei írják le.

A korrupciós jelenségekkel foglalkozó szakemberek mostanra felismerték, hogy a szűk értelemben vett kriminális korrupciófogalom a korrupció megelőzése szempontjából nem célravezető. Átfogóbb korrupcióellenes beavatkozások megtervezésekor célszerű ezért szélesebb értelmű – lehetőség szerint közmegegyezésen alapuló – korrupciós fogalmat használni.

A civil és kormányzati delegáltak egyaránt magában foglaló, 2007 augusztusában, az 1037/2007. (VI. 18.) Korm. határozat alapján felállított Antikorrupciós Koordinációs Testület által 2008 januárjára kidolgozott Korrupció Elleni Stratégia pl. mindjárt a témafejezetéről szóló alfejezetében leszögezte, hogy a stratégiai tervezet értelmében „... a korrupció privát előnyszerzés céljából tanúsított, előzetesen definiált jogi vagy etikai szabályokba ütköző olyan magatartás, melynek során személy vagy személyek:

- a rájuk ruházott közhatalommal élnek vissza,
- avagy a közintézmények működésével kapcsolatos rendellenességeket okoznak,
- vagy közpénzek felhasználásával kapcsolatosan tanúsítanak olyan magatartást,
- hogy ezáltal társadalmilag és/vagy jogilag tiltott kedvezmények keletkeznek.”

A hivatali korrupció tekintetében Magyarországon a „hivatal” kifejezést általában tágan értelmezik, és mögé értik a közfeladatokat ellátó, illetve közszolgáltatásokat nyújtó teljes hazai közszférát. A hivatali korrupció jellemzője tehát, hogy a korrupciós tranzakció legalább egyik oldalán egy közfeladatot vagy közszolgáltatást nyújtó személy áll, aki a korrupciós ügylet során bizonyos előnyök megszerzése érdekében valamely jogszabályban – vagy a munkakörére vonatkozó egyéb normatív rendelkezésben – foglalt kötelezettségeit megszegi. A felmérések azt mutatják, hogy a közszférában foglalkoztatottak korrupció értelmezése meglehetősen szűk, azaz csak a jelenség normatív fogalmáig terjed. A köztisztviselők például jellemzően csak a jogszabályban (Btk.) meghatározott szankcionált eseteket – azon belül is elsősorban a vesztegetést – tekintik korrupciónak.<sup>3</sup>

A politikai korrupció tekintetében a legutóbbi években született szakmai publikációk egyszerre tünetekként, illetve korrupciót kiváltó okokként hivatkoznak a politikai pártok finanszírozásával összefüggő anomáliákra, amelyek tekintetében e politikai szervezetek működésének finanszírozása igényelne további átláthatósággal, illetve elszámoltathatósággal összefüggő jogszabályi garanciákat. Emellett ugyancsak neuralgikus pontként utalhatunk a

<sup>3</sup> Ld. A Magyar Közigazgatási Intézet megbízásából készített „Korrupciós jelenségek az önkormányzati közigazgatásban” című tanulmányt, szerkesztette: Dr. Sente Zoltán (2007).

politikai kampányok finanszírozásának alulszabályozottságára, mely tekintetben különösen a kampányidőszak definiálatlanságát szokás felemlíteni a hatályos törvényi szabályozást érintő kritikák között. Ugyancsak a politikai korrupció „melegágya”-ként emlegetik a képviselők díjazásával és a költségelszámolásokkal kapcsolatos problémákat, a képviselői mentelmi jogokkal való visszaélést, valamint a lobbizás nem megengedett formáit.

A gazdasági korrupció hazai vonásairól az elmúlt években jó képet adhattak a nagy könyvvizsgáló cégek által szponzorált korrupciós felmérések. Ilyen módon például az Ernst & Young 2006. évi kutatása leszögezte, hogy Magyarországon a cég által kérdőívvel megkérdezett vállalatok 20%-a rendelkezett korrupcióellenes belső szabályozással (szemben a nyugat-európai 70%-kal). A Pricewaterhouse Coopers „Globális Gazdasági Bűnözés” című felmérése pedig 2007-ben és 2009-ben arról tudósított, hogy a hazai vállalatok közel kétharmada (2007-ben 62%-a) vált súlyos gazdasági bűncselekmény áldozatává. Ezek körében a leggyakoribb visszaéléstípusok a lopás és hűtlen kezelés (a vállalatok 48%-ánál), a szellemi tulajdonnal kapcsolatos bűncselekmények (26%), illetve a korrupció és megvesztegetés (17%) különféle esetei voltak.

### 3. A korrupció elleni nemzetközi fellépés gyökerei

A korrupció elleni fellépés az elmúlt négy évtizedben terebélyesedett világméretű mozgalommá. Ennek során a fogyasztóvédelemhez és a környezetvédelemhez hasonló „karriert” futott be a legújabb közpolitikák között. Lényege, hogy – mivel a korrupció átlépi a határokat – az ellene történő fellépés is csak az országok közötti globális együttműködések révén lehet sikeres. A korrupció elleni fellépés az elmúlt években – Magyarországon is érezhető módon – világszerte kvázi „közfeladattá” vált. Az Európai Unió is egyre több területen (például csatlakozási tárgyalások alkalmával, strukturális alap támogatások odaítélésekor) érvényesíti antikorrupciós törekvéseit, korrupció elleni küzdelemre specializált intézményeket állított fel (az Európai Csalás Elleni Hivatal – OLAF – keretében), ugyanakkor uniós szintű egységes antikorrupciós politikáról ma még nem beszélhetünk.

A korrupció elleni fellépés intézményesülésének főbb állomásai a következők:

- USA, Watergate-ügy (1972), melyet követően szövetségi törvény születik a külföldön történő korrupciós gyakorlatok szabályozásáról (1977, *Foreign Corrupt Practices Act*). Lényege, hogy büntetendővé nyilvánította az üzleti tranzakciók sikere érdekében a külföldi állam gazdasági ügyekben döntéshozatalra illetékes köztisztviselőjének lefizetését, illetve megvesztegetését.
- Globális civil kezdeményezésként 1993-ban, Berlinben jött létre a *Transparency International (TI)* nevű civil szerveződés – elsősorban a politikai korrupció leküzdése érdekében. A több mint 100 országban – így Magyarországon is – alapszervezettel rendelkező szervezet célja egy korrupcióellenes „világkoalíció” létrehozása, melynek akciói révén nagyobb eséllyel mérsékelhetők a korrupció káros társadalmi hatásai.
- A szigetszerű nemzeti kezdeményezések nem csökkentették a korrupció nemzetközi kereskedelemben játszott szerepét, szükségesnek tűnt a globális fellépés – első alkalommal az USA által erőteljesen befolyásolt nemzetközi szervezetek keretein belül.

Így született meg 1996-ban az Amerikai Államok Szervezetének (OAS) Korruptió Elleni Amerika-közi Egyezménye, majd 1997-ben a korruptió elleni OECD-egyezmény (Magyarországon kihirdette a 2000. évi XXXVII. törvény). Az OECD folyamatosan nyomon követi az egyezményben részes államok teljesítését, és a szakértői országértékelések alapján ajánlásokat tesz közzé.

- Az OECD kezdeményezésére még ugyanabban az évben reagált az Európai Unió. Így született meg 1997-ben az *EU-tagállamok* tisztviselőit érintő korruptió elleni küzdelemről szóló EU-egyezmény (Magyarországon kihirdette a 2005. évi CXV. törvény). Az EU az 1999 és 2003 között készült országjelentésekben külön vizsgálta a tagjelölt államok korruptió jellemzőit, később – például Bulgária, Románia és legutóbb Horvátország esetében – már csatlakozási feltételként szerepelt a korruptió elleni hatékony állami politikák, illetve intézkedések kidolgozása.
- Az *Európa Tanács* 1999-ben fogadta el a korruptióról szóló Polgári Jogi és Büntetőjogi Egyezményeket (Magyarországon kihirdette a 2002. évi XLIX. tv. és a 2004. évi L. tv). Ehhez kapcsolódóan az ET keretében létrejött a Korruptió Elleni Államok Csoportja (GRECO), mely – az OECD-hez hasonlóan – meghatározott témakörökben folyamatosan nyomon követi az egyezményekben részes államok teljesítését, az időszakosan elkészített szakértői országértékelések alapján ajánlásokat tesz közzé, illetőleg vizsgálja az ajánlásokban foglaltak teljesítését.
- Érdekes módon az ENSZ csak az ezredfordulót követően reagált a korruptió elleni regionális nemzetközi együttműködésekre. Ennek eredményeként 2003-ban, Meridában írták alá az ENSZ Korruptió Elleni Egyezményét (Magyarországon kihirdette a 2005. évi CXXXIV. törvény). Az Egyezményben részes államok eddigi konferenciáin a korruptió feltárásának és mérésének (monitorozásának) problémái szerepeltek napirenden. E téren új fejleményt jelent, hogy 2010. szeptember 1-jével az ausztriai Laxenburgban létrejött a Nemzetközi Korruptióellenes Akadémia (IACA) az ENSZ, az Interpol, az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) és az osztrák állam kezdeményezése alapján. A szervezet rendőri szerveknek, bírói testületeknek, nem kormányzati szervezeteknek, kutatóknak és magánvállalatoknak nyújt továbbképzési, kutatási és együttműködési lehetőséget.

A szerzők által 2008-ban megismert holland számvevőszéki integritás tananyagot<sup>4</sup> felidézve fontos kiemelni, hogy a kormányzatok világszerte rendszerint egy több lépésből álló fejlődési folyamaton keresztül helyezik át a hangsúlyt a „keményvonalas” korruptió elleni küzdelemről, a korruptiót mindinkább kiszorító „integritás szemléletű” hivatali működésre. Ennek fázisai modellszerűen a következők szerint azonosíthatók:

1. *A probléma figyelmen kívül hagyása/visszautasítása*: ebben a szakaszban a kormányzat nem szentel figyelmet a korruptió problémájának, és nem rendelkezik az integritást elősegítő politikával. A korruptió létezése „államtitok”, kényes kérdésnek tekintendő, ezért nem beszélnek a problémáról. Az incidenseket titokban tartják, és a lehető legnagyobb mértékben kerülik a (média)nyilvánosságot.
2. *Tudatosulás/”Ébresztő”*: egy adott pillanatban egy incidens vagy egy botrány váratlanul felhívhatja az emberek figyelmét a

problémára. Ez rendszerint ráébreszti a kormányokat a korruptió (széles körű) nyilvánvaló jelenlétére, valamint arra, hogy azt nem lehet többé tagadni vagy figyelmen kívül hagyni. A tudatosulás folyamatát külső tényezők is erősíthetik. A fejlődő országokban például a segélyeket folyósító országok befolyása és követelményei válhatnak ki ilyen hatást, míg a kelet-európai államokban az uniós csatlakozási feltételeknek történő megfelelés töltött be hasonló szerepet.

3. *Keményvonalas vagy szabálykövetés-központú szemlélet*: amikor a kormányzatok először szembesülnek a korruptió problémájával, jellemzően keményvonalas módszerekkel reagálnak. E megközelítés középpontjában egyértelműen a (büntető)jog, a jogszabályok és a korruptió elfojtása állnak. Ebben a szakaszban általános meggyőződés, hogy a korrupt személyek elleni nyomozás, azok bíróság elé állítása és súlyos megbüntetése a probléma kezelésének leghathatósabb eszköze.
4. *A kizárólag elfojtáson alapuló megközelítés korlátainak felismerése*: ebben a szakaszban a kormányzatok fokozatosan felismerik, hogy az elfojtáson alapuló megközelítésnek megvannak a korlátai. Annak ellenére, hogy több eset kerül bíróság elé, nehéz minden incidenst feltárni és megoldani, mivel azok nem minden esetben nyilvánvalók. Az esetek bíróság előtti bizonyítása is problémás lehet, és ha olykor el is ítélik a vádlottat, ez még nem fog másokat megakadályozni vagy visszatartani hasonló cselekmények elkövetésétől. Nyilvánvaló tehát, hogy a gyökerekig visszaható megelőzés hiányában a társadalmi probléma rendre újratermelődik.
5. *Középpontban a megelőzés / integritás alapú szemlélet*: ebben a fázisban a kormányzatok felismerik, hogy szükség van megelőző szemléletű, önálló integritáspolitikák megfogalmazására. Ezen belül először általában „kemény intézkedéseket” vezetnek be (például felelősöket jelölnek ki, belső kontrollokat, biztonsági intézkedéseket és ellenőrzéseket írnak elő), míg egy későbbi szakaszban az „etikus klíma” és a „pozitív kultúra” megteremtése válik fontossá. A kormányzatok ebben a fázisban már „puha intézkedésekre” helyezik a hangsúlyt (például értékek megfogalmazása, etikus magatartás és helyes vezetői hozzáállás előmozdítása).
6. *Kiegyensúlyozott megközelítés (megelőzés/elfojtás)*: ideális esetben a kormányzatok a korruptió jelenségeket megelőző és elfojtó elemeket egyaránt tartalmazó, kiegyensúlyozott megközelítést alkalmaznak. A korruptió visszaszorítása érdekében alkalmazott állami programokban a megelőző és elfojtó beavatkozások ideális arányát az adott ország történeti, kulturális és gazdasági adottságaitól függően célszerű kialakítani. Jellemző erre a szakaszra, hogy az intézmények vezetői az integritás szempontú szervezeti működés kérdését akkor is kiemelten kezelik, ha már esetleg időközben csökken a téma iránti társadalmi érdeklődés. Azt is mondhatnánk, hogy a nyilvánosság előtt zajló antikorrupciós kampányoktól függetlenül, „magától” is jól működik a rendszer, mert kialakult a helyes működés magasabb szintű kultúrája.

Bár a korruptióellenes politikák szakaszai egyfajta sorrendbe helyezhetők, ez nem azt jelenti, hogy a kormányzatok mindig pontosan ezt a sémát követik. Az intézményfejlesztések, szervezeti változtatások miatt a kormányok olykor a korruptióellenes politikák

<sup>4</sup> 2007 és 2008 között az Állami Számvevőszék a Holland Számvevőszékkel közösen egy antikorrupciós twinning projektet valósított meg, melynek középpontjában az integritás szempontú megközelítés megismerése állt.

korábbi szakaszaira is visszatérhetnek, illetőleg tudatos beavatkozásokkal több fejlődési fázist is átúgorhatnak.<sup>5</sup>

#### 4. Az integritás-megközelítés lényege, nemzetközi tapasztalatok

Az integritás a latin *in tangere* kifejezésből ered, melynek jelentése: tiszta, érintetlen. Az „integritás” kifejezést a társadalomtudományokban használják a morálfilozófiában, a politikatudományban, a közigazgatásban és a nemzetközi jogban is. A fogalomnak többféle jelentést tulajdonítanak. Így például:

- Egyik gyakran használt jelentése szerint az integritás az elvek, értékek, cselekvések, módszerek, intézkedések konzisztenciáját jelenti; vagyis olyan magatartásmódot, amely meghatározott értékeknek megfelel. Ez különösen személyekre alkalmazható (vagyis amikor valaki saját értékrendjének, elveinek megfelelően él vagy viselkedik), de hasonló értelemben alkalmazható a fogalom szervekre, intézményekre is.
- A rendszerelméletben időnként olyan rendszerre alkalmazzák, amely képes céljainak elérésére, illetve ezek mentén a rendeltetészerű működésre.
- Morális értéként alkalmanként pártatlanságot és „józanságot” értenek alatta, vagy a szó etimológiája alapján egységességet, osztatlanságot.

Az integritást alkotó értékek heterogén csoportok, amelyek megítélése – a korrupcióhoz hasonlóan – számos kulturális, gazdasági és történelmi okból országonként, társadalmanként és időszakonként eltérő lehet. Az integritás-megközelítés és a korrupció elleni fellépés (megelőzés) közötti közvetlen kapcsolatot eddig empirikus alapon kevés esetben mutatták ki, ugyanakkor mára a megközelítés létjogosultságával kapcsolatban – megfigyeléseken, tapasztalatokon és nemzetközi ajánlásokon<sup>6</sup> alapuló – közmegegyezés alakult ki.

Az integritás fogama egyaránt értelmezhető személyek és szervezetek – sőt, rendszerek – szintjén. A közszférában dolgozó személyek vonatkozásában az integritás lényege, hogy az adott alkalmazott magatartása, viselkedése – adott helyen és időben – illeszkedik az őt körülvevő szervezeti éthoszhoz. Az állami és önkormányzati alkalmazottak esetében az integritás nyilvánvaló módon, elsősorban a közszolgálati értékekhez való mind tökéletesebb hasonulást jelentheti. E tekintetben a követelményeket az Alkotmány, a közszolgálatra vonatkozó jogszabályok, a belső szervezeti és etikai normák, munkaköri leírások, végeredményben pedig a mindenkori társadalmi elvárások határozzák meg. Ezek alapján feltétlenül értéket képvisel

- a megfelelő szakmai felkészültség,
- a pártatlanság és elfogulatlanság (objektivitás),
- a jogszabályok betartása,
- az erkölcsi feddhetetlenség és
- a közösségi érdekek előtérbe helyezése az egyéni érdekekkel szemben.

<sup>5</sup> Báger Gusztáv–Pulay Gyula–Korbuly Andrea: Korrupciós kockázatok feltérképezése a magyar közszférában. ÁSZ FEMI Tanulmány, 2008. 13–14. o.

<sup>6</sup> Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries. OECD, 2000. National Integrity System, TI Source Book, Transparency International, 2000.

Az integritást mint komplex személyi kompetenciát a közszféra teljesítményértékelési rendszerei (hivatásos szolgálati, köztisztviselők stb.) is méri. Az integritás ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a munkatárs egységes és érett személyiség, aki objektív, szilárd értékrenddel rendelkezik, ura önmagának, továbbá, aki önmagáért és másokért is képes felelősséget vállalni.

Intézményekre vonatkoztatva a fogalom lényege, hogy az integritás alapon működtetett szervezet a rendeltetésének megfelelően látja el feladatait; működése átlátható, elszámoltatható, tisztességes, etikus, feddhetetlen, sebezhetetlen.<sup>7</sup> A követett értékek, célok és az egyes személyek viselkedése összhangban áll, a szervezetek és munkatársaik minden szükséges lépést megtesznek, hogy a követett értékeknek megfelelően végezzék munkájukat.<sup>8</sup>

A közigazgatási szervek esetében az integritás azt jelenti, hogy az adott intézmény működése megfelel a szövet létrehozó jogszabályban meghatározott közérdekű céloknak (közfeladatok ellátása). A közigazgatási szervezet tehát döntő módon megkülönbözteti más piaci szereplőktől, hogy működtetésük esetében az alapvető kérdés a társadalmi rendeltetésüknek való megfelelés, és csak ezt követően mérlegelhetők a gazdaságossági és hatékonysági szempontok.

A feladatellátás során a közösségi értékek érvényesülését az adott szervezetre vonatkozó külső és belső szabályozásban – sok esetben többszörösen is beépített – garanciák és biztosítékok szolgálják. Intézményi szinten a mindenki számára nyilvános jogszabályokban történő alapítás, illetve feladatmeghatározás (statútum) önmagában is fontos garanciális elemet jelent. Ehhez párosul még, hogy a közigazgatási szervekre vonatkozó belső szabályokban (SZMSZ-ek, ügyrendek, munkaköri leírások) az egyes tevékenységek – az esetleges érdek-összeütközések elkerülése végett – egymástól hierarchikusan és funkcionálisan is elkülönítettek.

Az elmúlt években a fejlett országokban megfigyelhető, hogy az egyes – értelmesen csak az adott ország történelmi és kulturális hagyományai alapján megítélhető – sajátképi integritáskonceptiók kialakítása különböző módokon történik.

Hollandiában például az integritást középpontba helyező társadalmi fejlődési folyamat hátterében a közigazgatásban kirobbanó korrupciós botrányok álltak. A '90-es években tanulmányok sora mutatott rá arra, hogy a holland közigazgatás egyes ágazatai, illetve a közszféra egyes tevékenységterületein (például az engedélyezés a közlekedés, építőipar, illetve a lakásprogramok terén) a korrupció és a szervezett bűnözés kezelendő kockázatként jelent meg. A problémák ráadásul főként a helyi önkormányzatok működésével összefüggésben jelentkeztek. Szintén fontos tanulság volt, hogy a büntetőjogi eszközök önmagukban nem voltak elegendőek a korrupció leküzdéséhez. Éppen ezért 2003-ban megszületett az a törvény (ún. BIBOB-törvény),<sup>9</sup> amelynek elsődleges célja az volt, hogy a hatóságok hatékonyabban szűrjék az engedélyekért folyamodókat, így megakadályozva a korrupció továbbterjedését vagy az engedélyek kiadásával való elősegítését. A hatékonyabb

<sup>7</sup> Báger–Pulay–Korbuly, 19. o.

<sup>8</sup> Becker, T. E.: Integrity in Organizations: Honesty and Conscientiousness. Academy of Management Review, Vol. 23. No.1. 1998. 159. o.

<sup>9</sup> Public Administration Probity in Decision-Making Act (BIBOB)

szűrés egyik előfeltételének tekintették a közsféra védekező erejének, azaz integritásának megerősítését.

Kiemelendő, hogy az integritásmegközelítés Hollandiában nem csupán egy „felülről jövő kezdeményezés”, hanem a közsféra napi működésének szerves részévé vált. Hollandiában 2006 óta a köztisztviselőkről szóló törvény a közsféra minden intézménye számára kötelezővé teszi, hogy az integritás a teljesítményértékelés során figyelembe veendő szempont legyen, valamint a munka-értekezletek, ülések és képzések fontos elemeként jelenjen meg.<sup>10</sup>

A fentebb bemutatott nemzetközi példák álláspontunk szerint jó alapot biztosíthatnak egy olyan antikorrupciós kockázatkezelési módszertan kidolgozásához, mely a hazai viszonyok sajátosságaihoz illeszkedve segítséget nyújthat a magyarországi korrupció feltérképezéséhez, továbbá azoknak a területeknek a pontos beazonosításához, ahol további fejlődésre – szükség esetén pedig külső beavatkozásra – van szükség.

## 5. A korrupció mérése Magyarországon

A mindenkori korrupciós szint megítéléséhez jelenleg több módszert is alkalmaznak Magyarországon. A hatóságok tudomására jutott korrupciós ügyek vizsgálatával kapcsolatos igazságügyi statisztikai adatokat az Egységes Rendőrségi, Ügyészségi és Bírósági Statisztika (ERÜBS) tartalmazza.<sup>11</sup> Ennek értelmében az elmúlt tíz év átlagában a Btk.-ban szankcionált korrupciós bűncselekmények évenkénti száma kb. 700 volt, valamivel több, mint az évenként regisztrált összes bűncselekmény egy ezreléke.

Ez mindenképpen erős látenciót jelez, illetőleg felhívja a figyelmet egy definíciós problémára. Az igazságügyi statisztika ugyanis a normatív korrupciófogalomból kiindulva a Büntető Törvénykönyv közélet tisztasága elleni bűncselekményeinek megvalósulását figyeli. Márpedig a legutóbbi időszakban feltárt nagy korrupciós ügyekben a nyomozó szervek legtöbbször a „hagyományos” vagyoni elleni bűncselekmények körébe tartozó hűtlen kezelés, sikkasztás, valamint a számvitel rendjének megsértése miatt indítottak vizsgálatot. Ennek oka, hogy a rejtőzködő korrupciós cselekmények közvetlenül csak nagyon nehezen bizonyíthatók, így sokszor csak a társadalomra káros következményeik tűnnek fel (csőd, hiány, vagyonvesztés).

A magyarországi korrupcióról további információval szolgálhatnak a sajtóelemzések, a korrupciós szakirodalom feldolgozása, illetve a korrupciós társadalmi percepciók mérése. Utóbbi esetben reprezentatív mintán végzett szociológiai felmérések során a válaszadók véleménye alapján állapítják meg a korrupció valószínű szintjét. Meghatározó lehet még a korrupciós tapasztalatok empirikus mérése, ekkor a válaszadásra kijelöltek esetleges konkrét ügyekre vonatkozó beszámolóit vizsgálják mélyinterjúk során.

Az elmúlt évtizedben a nagy közvélemény-kutató szervezetek a magyarországi korrupciót vizsgálva végeztek olyan percepciók fel-

méréseket, melyek a lakosság 1000 vagy 500 fős reprezentatív mintáján vizsgálták a korrupció társadalmi megítélését, illetve lehetséges szintjét. A felmérési eredményekre jellemző volt, hogy mind az elmúlt évtized elején, mind a legutóbbi években alacsony volt az emberek bizalma a politikai jellegű állami intézmények iránt, illetve erősebben bíztak a független államhatalmi szervezetben. Emellett a gazdaság állapotával és saját életkilátásaik megítélésével kapcsolatos adatközlések is egyre pesszimistábbak lettek az évtized végére. Érdekes tehát ebben a kontextusban megvizsgálni a korrupciós jelenségek érzékelésének társadalmi változásait:

- 2003 és 2007 között a korrupciót nagyon komoly társadalmi problémaként említő válaszadók aránya 39%-ról 43%-ra nőtt (Gallup Intézet).
- A kis- és középvállalkozások körében megkérdezett cégvezetők (Szonda Ipsos) a gazdasági vállalkozásaik működését leginkább akadályozó tényezők között – a bürokráciát, a rossz minőségű jogalkotást és az eltérő jogalkalmazói gyakorlatot követően – az 5. helyen említették általában a korrupciót.
- A cégvezetők véleménye szerint a korrupció az állami beruházások, a közbeszerzések és egyéb kormányzati beszerzések, valamint a hatósági engedélyezések területén volt leginkább jellemző a korrupció (Szonda Ipsos).
- Érdekes, hogy 2007-ben az emberek 57%-a tett volna a hatóságoknak bejelentést (több mint felük nevének megadásával), amennyiben korrupcióval szembesül, ugyanakkor csak 27%-ban tudták, hogy ilyen esetben hová kell fordulniuk (Gallup Intézet).
- Mindegyik felmérésnél kb. a megkérdezettek 10%-a számolt be arról, hogy 12 hónapon belül egy magánszemély vagy egy tisztviselő arra kérte (vagy várta el tőle), hogy csúszópénzt fizessen egy olyan szolgáltatásért, amelyre egyébként jogosult. Érdekes, hogy az empirikus beszámolók fele orvos/nővér ügyfél viszonyra vonatkozik, melyet követően az önkormányzati tisztviselők, majd a rendőrség állományának tagjai következtek. A felsorolást a kormányzati tisztviselők és az ügyészségi alkalmazottak zárták. (Ez utóbbi ugyanakkor egy mérés-módszertani problémára is rávilágít: a vizsgálat nem vette figyelembe, hogy a megkérdezettek átlagosan milyen sűrűn vesznek igénybe szolgáltatásokat az egészségügyi ellátó rendszertől vagy éppen a felmérésben is kiemelt ügyészi szervezet alkalmazottaitól. A különbség ugyanis jelentős.)
- A hivatalnokoknak, tisztviselőknek fizetett csúszópénzek nagysága – a megkérdezettek közlése szerint – jellemzően nem haladja meg a 20 000 Ft-ot, ugyanakkor néhány esetben több százezer forintos csúszópénzről is esett említés (Gallup Intézet).

A hazai társadalomkutatások egyik figyelemre méltó eredménye, hogy az emberek többsége még mindig a kormányzattól vár segítséget a korrupció visszaszorítása érdekében, és csak a lakosság egytizede gondolja úgy, hogy az embereknek maguknak is kellene tennie a korrupció ellen. Márpedig – ahogyan azt az antikorrupciós intézkedések fejlődésciklusánál is láttuk – a haladó megközelítés nem nélkülözheti a megelőzés technikáinak előtérbe kerülését, mely esetben tehát nem csak a végrehajtó hatalom csúcsán, de minden hivatali poszton odafigyelésre és cselekvésre van szükség.

Magyarországon a hivatali korrupció tekintetében mostanáig a Magyar Közigazgatási Intézet által 2007-ben – európai uniós támogatással – megvalósított önkormányzati korrupciós kutatás

<sup>10</sup> Catalogue of promising practices in the field of integrity, anti-corruption and administrative measures against organized crime in the EU, Ministry of the Interior and Kingdom Relations of the Netherlands, 2008. 75. o. [http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/EU\\_Catalogus.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/EU_Catalogus.pdf)

<sup>11</sup> <http://crimestat.b-m.hu/>

biztosított részletesebb eligazodást.<sup>12</sup> Ennek értelmében a magyar köztisztviselői kar kb. havonta találkozik a korrupciós jelenségekkel (noha ezekről az esetekről rendszerint nem vesznek fel jegyzőkönyvet). A korrupció tipikus formái emellett a különféle ajándékok, „barterügyletek” (például orvosi ellátás, kedvezményes gépjármű használat, felsőoktatási szolgáltatások) és az „egymás javára ügyintézés”.

A fentebb felsorolt korrupciós eredők mellett a hivatali korrupció háttérben meghúzódó okok jellemzően a társadalmi szereplők felkészületlensége (tájékozottsági, értékrendbeli problémák), továbbá a folyamatok átláthatatlansága (bürokrácia, felelősök tisztázatlansága), a közszférában foglalkoztatottak kellő anyagi megbecsültségének hiánya. Ez egészülhet ki a szabályozó rendszerek tökéletlenségével (például túlzott diszkrecionális jogkörök), a nem jól működő ellenőrzési rendszerekkel, valamint a korrupció kifizető voltával (a lebukás alacsony esélye).

A számvevőszéki vizsgálatok során szerzett tapasztalatok azt mutatják, hogy az államháztartás rendszerén belül elsősorban a következő négy területtel hozhatóak összefüggésbe korrupciós kockázatok:

1. *Gyenge belső ellenőrzési funkciók:* Magyarországon a rendszer-váltást követően a költségvetési szervekben és intézményekben létező belső ellenőrzési apparátusok szétestek. Megújulásukat sokáig fékezte, hogy megalapozatlan remények fűződtek a külső (elsősorban számvevőszéki) ellenőrzés lehetőségeihez, illetve a liberalizált gazdaság önszabályzó mechanizmusaihoz. Az ÁSZ több jelentésében felhívta a figyelmet ennek veszélyeire. Sürgető feladat ezért az állami pénzügyi ellenőrzés személyi létszámfeltételeinek megerősítése, rendszerszerű működési hatékonyságának javítása, a különböző szintű ellenőrzések jobb összehangolása és egymáshoz illesztése, az együttműködéshez, a tapasztalatok kölcsönös hasznosításához szükséges feltételek megteremtése.
2. *A közbeszerzések rendszerén belül több kockázati tényező is azonosítható:*
  - A közbeszerzési szabályok alkalmazása jelentős mértékű bürokratikus teherrel jár, a jogalkalmazók felkészültsége, illetve a jogszabályok betartásának személyi és tárgyi feltételrendszere ugyanakkor nem minden esetben kielégítő.
  - A közbeszerzési törvény helyi alkalmazását segítő intézményi belső szabályok sok esetben hiányosak, továbbá nincs megfelelő összhang a közbeszerzési szabályok, az államháztartási finanszírozás más előírásai, valamint a különböző támogatási rendszerek pályázati, igénybevételi feltételei között.
3. *Az európai uniós támogatások nem átlátható felhasználása:* az ÁSZ 2010-ben végzett ellenőrzése során feltárta, hogy az európai uniós támogatások körében a legtipikusabb szabálytalanságok közül kiemelendő a közbeszerzési törvény megsértése, az engedélyezett projektektől való későbbi eltérés, az el nem számolható és jogosulatlan költségek elszámolása, valamint a terület alapú támogatások túligénylése. Az ÁSZ javaslatai között rámutatott annak szükségességére, hogy a rendszer átláthatósága érdekében a Kormány mutassa ki – és tegye közzé – az uniós támogatásokhoz kapcsolódó szabálytalanság miatti kö-

veteléseket, kötelezettségeket, pénzügyi korrekciókat, mégpedig átfogóan, a zárszámadás keretében. Ugyancsak felhívta a Kormányt arra, hogy gondoskodjon a hazai közbeszerzési szabályozás és az uniós elvárások összhangjáról.

*Politikai pártok finanszírozása:* a politikai pártok működéséről és a választások lebonyolításáról hozott törvények megalkotása a rendszerváltozáskor még előremutató volt, és segítette a politikai intézményrendszer finanszírozásának átláthatóságát. Azóta azonban a szabályozás számos hibája vált nyilvánvalóvá. Ilyen módon kockázati tényezőként értékelhető, hogy a politikai pártok által alapított gazdasági társaságok, valamint partnereik működésének, illetve a magánszféra által politikai támogatásra szervezett ún. „forrásgyűjtő” alapítványok gazdálkodásának folyamatai átláthatatlanok. Ellenőrzésük a jelenlegi hatásköri korlátok (magánszféra) miatt megoldatlan. Hasonló a helyzet a választási kampányelszámolások terén is. Az ÁSZ többször is javaslatot tett a jogszabályok módosítására, mindmáig eredménytelenül. Ez a helyzet is jól jelzi, hogy a jogszabályok megfelelő társadalmi és politikai támogatás hiányában önmagukban nem elegendők a korrupció elleni fellépés sikerességéhez.

A hazai korrupció mérése szempontjából végül aligha mellőzhető a Transparency International 1995 óta 1-től 10-ig terjedő skálán alkalmazott korrupcióérzékelési indexe (CPI). Az immár a világ 180 országában végzett felmérések alapján a közép-kelet-európai országok a középmezőnyben szerepelnek, illetőleg jellemzően javítanak eredményeiken. Ezen belül Magyarország 2009-ben az 5,1 pontos értékkel a 46. helyet foglalta el. Ugyanakkor ki kell emelni, hogy bár az index értéke az előző évhez képest nem változott, a korrupciós trendek elemzése azt mutatja, hogy országunk helyzete a 2007. évhez képest romlott. Összehasonlításként: az index alapján készült rangsorban Ausztria a 16. helyen, Szlovénia a 27. helyen szerepel, Lengyelország a 49. helyet, Csehország az 52. helyet, Szlovákia pedig az 56. helyet foglalta el 2009-ben.<sup>13</sup>

Mindebből az következik, hogy Magyarországon egyfelől egy olyan társadalmi szemléletváltásra van szükség, amely a kezdeményezők körét a lehető legjobban kiszélesíti. Másfelől, a közszférán belül is indokolt a kultúraváltás, amely a közfeladatot ellátó intézmények mindennapi működésében (újra) teret nyit olyan örökérvényű értékek érvényesülésének, mint a megbízhatóság, tisztaság, objektivitás, stabilitás, elkötelezettség és szakmaiság. Ezeket egy szóban megfogalmazva azt is mondjuk: az integritás értékein felépülő közigazgatásra van szükség.

## 6. Korrupcióval szembeni intézkedések Magyarországon

A korrupció elleni fellépést első körben is számos – alapvetően a korrupció érzékelésével és mérésével összefüggő, módszertani jellegű – probléma nehezíti ma Magyarországon:

- A mérést végzőknek, valamint a kutatóknak lehetőség szerint egzaktt, előre definiált korrupció fogalommal kellene dolgozniuk, ugyanakkor – ahogyan erről már fentebb szó esett – a korrup-

<sup>12</sup> Korrupciós jelenségek az önkormányzati közigazgatásban (MKI, 2007., szerkesztette: Dr. Sente Zoltán).

<sup>13</sup> [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2009/cpi\\_2009\\_table](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table)

cióval kapcsolatban általános jelenség az eltérő fogalomhasználat.

- A korrupció rejtett társadalmi jelenség, az érintettek érdekei azt kívánják, hogy a korrupciós ügyetek titokban maradjanak. Mindez a korrupció mérését lehetetlenné tevő, erős látenciához vezet.
- A korrupció elleni küzdelem egyik furcsa paradoxonja, hogy mennél kiterjedtebb kutatások (nyomozások) folynak e területen, annál több ügy kerül felszínre. Ezáltal ugyanakkor az adott intézmény – szakterület, sőt, ország – korábbi kedvező megítélése akár jelentős mértékben is romolhat, ami óhatatlanul elbizonytalanítja a beavatkozásra képes döntéshozókat.
- A korrupciós tárgyú felméréseknél esetenként jelentős lehet a válaszadók torzítása is: a megkérdezettek ugyanis közvetlen környezetükben általában alacsony, míg személyes környezetüktől eltávolodva egyre erőteljesebb korrupciós fertőzöttségről számolnak be. A média emellett sokszor olyan ügyeket is korrupcióként állít be, amelyek eredetileg nem ebbe a fogalmi körbe tartoznának (például más köztörvényes, vagyon elleni bűncselekmények).

Magyarországon a korrupcióellenes kormányzati elképzelések programszerűen az európai integrációs folyamattal egyidejűleg jelentek meg, és első alkalommal a *korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szóló 1023/2001. (III. 14.) Korm. határozatban* öltöttek testet. A határozat a generális jogalkotás körében hét témakörben 15 feladatot, a büntetőjogi szabályozás körében hét témakörben 9 feladatot, míg a jogalkotást nem igénylő feladatok körében kilenc témakörben 14 feladatot fogalmazott meg. Ezek közül elsősorban a (büntető) jogalkotási feladatok teljesültek magas arányban 2001. év végéig. Az addig nem megvalósított egyéb – alapvetően szervezést és erőforrásokat igénylő – feladatok, a hullámszerűen megerősödő kormányzati kezdeményezések ellenére – máig sem teljesültek.

Ezt követően a 2002-es országgyűlési választások után a Miniszterelnöki Hivatalon belül – a közpénzügyi államtitkár irányítása alatt – önálló szervezeti keretek között jelentek meg a korrupcióellenes feladatok. Ekkor születik az 1011/2004. (II. 26.) Korm. határozat a Tanácsadó Testület a Korrupciómentes Közéletért (TTKK) felállításáról, valamint ebben az időben kerül sor több nemzetközi egyezmény törvényi formában történő kihirdetésére.

A Közpénzügyi Államtitkárság megszűnésével a korrupció elleni kormányzati feladatok 2005. végén az igazságügyi tárca vette át, melynek előterjesztésére a Kormány elfogadta az 1037/2007. (VI. 18.) Korm. határozatot a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatokról. Ez alapján állt fel az Antikorrupciós Koordinációs Testület, mely 2008 elejére elkészítette az első átfogó hazai Korrupció Elleni Stratégiát, valamint a hozzá kapcsolódó két éves cselekvési program tervezetét. A dokumentumok jelentősége, hogy – egyfajta kiegyensúlyozott megközelítést alkalmazva – egyidejűleg tesznek javaslatot megelőző és represszív korrupcióellenes intézkedésekre. A tervezetek az előzetes ötpárti, illetve OÉT egyeztetések ellenére később nem kerültek a Kormány elé.

Ezzel párhuzamosan – a folyamatos kormányzati átalakítások folytán – 2007 végén az Új Rend Programért felelős kormánybiztoshoz kerültek az antikorrupciós kormányzati intézkedések kommunikálásával kapcsolatos feladatok, eközben a mostanra megszűnt Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium 2008 őszén – az IMF-tárgyalásokkal összefüggésben – tervezetet készített elő a Közérdekvédelmi

Hivatal felállításáról. A törvényjavaslat többször és több változatban szerepelt a Kormány, illetve az Országgyűlés előtt (2009 tavasz, ősz, tél), az akkori köztársasági elnök azonban végül nem írta alá a hivatal felállításáról szóló, a parlament által 2009 végén elfogadott törvénytervezetet. Dr. Sólyom László ugyanakkor 2010 elején a nagy nyilvánosság előtt is bemutatta a „Szárny és teher” című kiadványt, amely az általa felkért Bölcsek Tanácsának magyarországi korrupcióval kapcsolatos helyzetelemzését, továbbá intézményi javaslatait tartalmazza.

## 7. Az integritás-megközelítés hazai adaptációja, az Állami Számvevőszék kezdeményezései a korrupció visszaszorítása érdekében

A korrupció elleni küzdelem elősegítése az Állami Számvevőszék kiemelt célkitűzései közé tartozik,<sup>14</sup> munkája során fokozott figyelmet fordít a korrupciós jelenségekre. A korrupció elleni összehangolt állami fellépéshez nélkülözhetetlen a kritikus jelenségek, okok és tünetek feltárása, valamint az egyes intézményekre jellemző korrupciós kockázatok azonosítása. A kockázatok feltárására való törekvés, az ellenőrzésekből levonható tanulságok és következtetések elemzése, illetve nyilvánosság elé tárása során az Állami Számvevőszék jelentős tapasztalatokat szerzett ezen a téren. Az ÁSZ mindemellett aktív szerepet játszik az ehhez kapcsolódó társadalmi és szakmai párbeszédben is.<sup>15</sup> A szervezet jellemzően *három módon* veszi ki részét a korrupció elleni küzdelemből.

- Bár az ÁSZ korrupcióra irányuló önálló ellenőrzést nem végez, az egyes ellenőrzések során kiemelt figyelmet fordít a korrupciós kockázatok azonosítására és azok megfelelő jelzésére.
- Az ÁSZ eleget tesz azon törvényben meghatározott kötelezettségének, melynek értelmében a nyomozóhatóság (rendőrség, ügyészség) tudomására kell hoznia az ellenőrzései során feltárt bűncselekmény gyanújára vonatkozó megállapításait. A korrupcióhoz nagyon gyakran kapcsolódó bűncselekmények (hűtlen kezelés, hanyag kezelés, számvitel rendjének megsértése stb.) feltárásakor büntetőjogi szankciók kezdeményezésével lép fel.
- Az ÁSZ Kutató Intézete átfogó tanulmányokat készít. Ezek közül több is a korrupció lehetséges okait, lehetőségeit tárja fel és elemzi. A korrupcióval kapcsolatos nemzetközi tapasztalatokkal és trendekkel összhangban az ÁSZ kutatási tapasztalatai is azt mutatják, hogy a korrupció fő oka lehet a társadalom alacsony fejlettségi (jövedelmi) színvonala, a demokrácia hiánya vagy gyengesége, és a közvélemény részéről a korrupció társadalmi elfogadottsága.

Aktív szerepet vállalva a korrupció visszaszorításában, és előmozdítva ezáltal a kormányzat korrupcióellenes politikájának továbbfejlesztését, az elmúlt években ÁSZ több módszertani fejlesztési projektet is indított.

<sup>14</sup> Állami Számvevőszék 2008. évi tevékenységéről szóló jelentés elfogadásáról szóló 35/2009. (V. 12.) OGY határozat 2. a) pontja szerint: „...az Országgyűlés egyetért azzal, hogy az Állami Számvevőszék stratégiai céljaival összhangban vizsgálja a korrupciós kockázatot jelentő területeket és valósítsa meg a korrupciós kockázatok feltérképezésére irányuló kiemelt, már jóváhagyott projektet.”

<sup>15</sup> Ld. Dr. Somogyvári István: A korrupciós kockázatokról és veszélyhelyzetekről az Állami Számvevőszék nézőpontjából. Új Magyar Közígazgatás, 2009. évfolyam 2. szám.

A 2007 és 2008 között az Európai Unió Átmeneti Támogatásain belül elkülönített Intézményfejlesztési Alapból finanszírozott holland–magyar együttműködés keretében az ÁSZ elsőként „A korrupcióellenes intézkedések továbbfejlesztésének és a korrupcióellenes kormánystratégia végrehajtásának elősegítése” című twinning light projektet valósította meg. Ennek során a Holland Számvevőszék (NCA) vállalta, hogy partnerként megosztja a korrupcióellenes intézkedések téren szerzett ismereteit, illetve tapasztalatait az ÁSZ-szal.

A fejlesztési célú együttműködés egyik fontos eredménye az integritás szempontú (értékalapú) közigazgatási működés követelményeivel és gyakorlati lehetőségeivel összefüggő nyugat-európai tapasztalatok megismerése és feldolgozása volt. Az együttműködés fő eredménye annak a világszerte elismert holland anti-korrupciós módszertannak a megismerése és átvétele volt, amely révén egy adott intézmény esetében azonosíthatók és katalogizálhatók a korrupciós kockázatok.

A projekt során szakértők részvételével workshop-ok (műhelymunka), egy hollandiai tanulmányút, valamint egy zárókonferencia került megrendezésre. Az ÁSZ több napos képzéseket szervezett, melynek eredményeként olyan munkatársakat képzett ki, akik a korrupció szempontjából kockázatos területek meghatározásában és ellenőrzésében szereztek jártasságot. Cél volt továbbá, hogy korrupcióellenes küzdelemben érintett, kormányzati és kormányon kívüli intézmények is kerüljenek bevonásra. A twinning light projekt eredményeként létrejött módszertanban az ÁSZ-szal együttműködő holland szakemberek a – közszféra tekintetében – korrupciós kockázatok három szintjét különböztették meg:

| Kockázatos tevékenységterületek       | Intézményi kockázatterületek                           | Személyeket érintő kockázatok                    |
|---------------------------------------|--|--|
| Pénzbeszedés                          | Tökéletlen könyvelési, belső kontroll rendszerek       | Tevékenység-összeütközések, összeférhetlenség    |
| Szerződéskötés                        | Új szervezet   | Szervezetben belüli kulcspozíció                 |
| Kifizetés                             | Független szervezetek                                  | Alacsony jövedelem                               |
| Juttatás, engedélyezés                | Bürokrácia   | Alacsony képzettség, szakmai kompetenciák        |
| Vizsgálat, intézkedés fogyanatosítása | Kiszolgáltatottság                                     | Rossz karrierkilátások                           |
| Állami információk                    | Az üzleti és a közszféra határán történő működés       | Alacsony státusz, megbecsültség hiánya           |
| Állami pénz                           | Tökéletlen szabályozás                                 | Alacsony etikai színvonal                        |
| Állami javak                          | Tisztázatlan, irreális célok, teljesítmény-indikátorok | Személyes takargatni valók (titkok)              |
|                                       |  | Pazarló életstílus, adósságok, függőség          |
|                                       |  | Személyes (családi) biztonságot érő fenyegetések |

A kockázatelemzési módszertan emellett több lépésből áll, amely a következőket foglalja magában:

- a szervezet veszélyeztetettségének elemzése (a veszélyeztetett területek és a veszélyeztetettséget növelő tényezők értékelése); ennek során értékelésre kerül, hogy milyen mértékben és mely területeken van kitéve az integritással kapcsolatos szabálysértések veszélyének a szervezet;
- a szervezet veszélyeztetettségével szembeni ellenálló-képességének felmérése, amit a szervezet integritás-irányítási rendszerének fejlettségi szintje határoz meg; itt kerülnek értékelésre azok az intézkedések, melyeket az intézmény megtett a veszélyek elhárítására, ezzel értékeljük az intézkedések fejlettségi szintjét;
- a szervezetnél felmerülő sajátos kockázatok elemzése, mely során az intézményeknél fennmaradó azon veszélyeztetettséget kell kimutatni, melyek az intézkedéseket követően továbbra is fennállnak;
- végül annak vizsgálata, hogy a sajátos kockázatok enyhítése speciális intézkedések segítségével lehetséges-e.

A kockázatelemzési módszertan értelmében minden közigazgatási intézményben azonosíthatók olyan tevékenységek, működési folyamatok, illetve apparátusbeli adottságok, amelyek valamilyen mértékben veszélyeztetik az integritás szempontú működést. Ezek a kockázatok ugyanakkor jelentősen csökkenthetők megfelelő kontroll rendszerek kiépítésével és következetes működtetésével, melynek folytán a korrupciós incidensek további kialakulása is megelőzhető.

A projekt legfontosabb eredményeit, az elkészült módszertan ismertetését és annak megvalósítási koncepcióját az ÁSZ tanulmány formájában jelentette meg, mely a szervezet honlapján is elérhető.<sup>16</sup> A holland módszertan megismerését és elsajátítását magában foglaló fejlesztési fázist követően, 2008-ban fogalmazódott meg annak igénye, hogy a hazai korrupciós veszélyeztetettség helyzetek feltérképezését nem csak egy-egy intézmény, hanem a teljes magyar közszférára kiterjesztetten indokolt lenne elvégezni.

Az ÁSZ a korrupciós kockázatok feltérképezése és a közigazgatási integritás megerősítése érdekében indította 2009. december 1-jén a „Korrupciós kockázatok feltérképezése – integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése” című (ÁROP-1.2.4-09-2009-0002. számú) kiemelt uniós projektet, melynek célja a vizsgálatba vont több, mint 4200 hazai költségvetési szerv működésének korrupciós szempontú felmérése, a kritikus jelenségek, okok és tünetek feltárása. Az alapos felkészülést, valamint nagyobb idő- és eszköz-ráfordítást igénylő helyzetfelmérő munka eredményeként hisszük, hogy megrajzolható a hazai közszféra korrupciós veszélyeztetettségi, illetve kockázati térképe. Ennek segítségével minden valószínűség szerint alaposabban előkészíthetők a korrupció visszaszorítására irányuló állami intézkedések.

Az ÁSZ az alábbi célok megvalósításával kíván hozzájárulni a közigazgatási rendszer működésének átláthatóságának és hatékonyságának javítására irányuló állami törekvésekhez:

- A társadalom által elvárt nyilvánossági, átláthatósági, illetve jogi/etikai normáknak történő megfelelés (integritás); az önkén-

<sup>16</sup> [http://www.asz.hu/ASZ/modszert.nsf/0/620E21CF74F56FE0C1257490004421AD/\\$File/Twinning%20Light%20zárójelentése.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/modszert.nsf/0/620E21CF74F56FE0C1257490004421AD/$File/Twinning%20Light%20zárójelentése.pdf)

tességen és önértékelésen alapuló kockázatelemző megközelítés terjesztésével felkészülés egy igazgatáson belüli kultúráváltásra.

- Az igazgatási rendszer előre kiválasztott intézményei körében felmérés készítése a korrupciónak való kitettségről, a mért eredmények adatbázisba töltése, az interneten keresztül a nyilvánosság számára elérhetővé tétele (korrupciós kockázati térkép).
- Részletes elemzés készítése a közbeszerzések lebonyolításában, a hatósági engedélyezésben és az EU-támogatások lebonyolításában közreműködő szereplők korrupciós kockázatairól.
- Konstruktív szakmai hozzájárulás a kormányzati szervek korrupcióellenes tevékenységéhez, nyilvános javaslattétel jogszabály-módosításokra.
- Egy nemzetközi (holland) módszertan adaptációja, valamint szakmai rendezvények megszervezése és elemzések terjesztése által az ellenőrzési módszerek/gyakorlatok továbbfejlesztése.
- Az ÁSZ szakmai hatékonyságának javítása érdekében új, anti-korrupciós módszertan kialakítása, az ellenőri szemlélet anti-korrupciós szempontú fejlesztése.

A Projekt megvalósítása során több ezer igazgatási szerv közreműködésével – egy internetről letölthető kérdőív segítségével – végzik országos adatfelvételt. Hét éven keresztül, évente készülnek majd országos felmérések a közsféra intézményeinek korrupciós veszélyeztetettségéről, illetve az intézményi kontrollrendszerek állapotáról. A mérési eredmények adatbázisba töltésével és a kérdőíves adatok térinformatikai feldolgozásával – az interneten keresztül – 2011-től a nyilvánosság számára is kezelhető felületen, bárki számára elérhetővé válnak a hazai költségvetési szervekre vonatkozó főbb korrupciós kockázati jellemzők (*korrupciós kockázati térkép*).

Az ÁSZ által 2009. december 1-jén megkezdett projektnek nem célja az eseti korrupciós ügyek feltárása, illetve a felelősök keresése, mert erre a bűnüldöző szerveknél már megvannak a jól bevált eszközök, illetve technikák. A projektnek ugyanakkor kifejezett célja a korrupciós helyzetek megelőzése, a költségvetési szférában működő intézmények védekező képességének javítása és az integritás alapú szervezeti kultúra terjesztése. Ennek érdekében az ÁSZ a projekt keretében kifejlesztett egy olyan korrupciós kockázatkezelési módszertant, amelyet ezt követően közel 300 közigazgatási szakember számára szervezett képzések keretében oktatni fog, illetve amely a projekt szakmai rendezvényein ismeretként továbbadható.

A projekt közvetlen célcsoportja a közszférát alkotó közel 14.000 költségvetési szerv, melyek körében éves rendszerességgel közvetlenül mintegy 4200 intézmény korrupciós, illetve integritás jellemzőinek felmérésére kerül sor. Az adatfelvételi folyamatot országos és regionális szintű szakmai rendezvények (konferenciák) kísérik, melyek alkalmával a célcsoport-intézmények munkatársai direkt módon is információkat szerezhetnek az alkalmazott korrupciós kockázatelemző és kockázatelemző módszertanról, valamint ennek során az integritás-megközelítés lényegéről. A szakmai rendezvényeken résztvevő – megyénként 200–250, kistérségenként 5–25 – költségvetési szerv munkatársai információs/tájékoztató célú, illetve egyéb, nyomdai úton előállított szakmai kiadványokat kapnak.

A kutatás a korrupciós kockázati adatok felvételén, kiértékelésén és megjelenítésén túl egy szélesebb, általánosabb társadalmi szintű szemléletformálást is megalapoz. A projekt során az ÁSZ ezért

– kultúráváltó szándékkal és felelősséggel – folyamatos kommunikációt kíván fenntartani a célcsoport-szervezetekkel, illetve a szélesebb nyilvánossággal.

A kutatás szempontjából az integritás azon értékek összessége, amelyek a korrupció kockázatát csökkentő folyamatokat jellemzik, és az ellenálló képességet növelik egy szervezeten belül. Az ÁSZ az ellenőrzési gyakorlata során mindig vizsgálja, hogy a kockázatmérésről kontrollok kialakítása ténylegesen elvárható-e a szervezet vezetésétől. Ez összecseng a holland módszertan integritásmegközelítésével, amely az alapvető elvek meghatározása mellett az egyes szervezetekre bízta a belső kontrollrendszerek súlypontjainak kialakítását. Az ÁSZ egyúttal azt is hangsúlyozza, hogy a kockázatok kiértékelése szakmai értékítélet, ez pedig megerősíti, hogy a kockázatok felmérésére használt kérdőívekben az egyes kérdések és válaszok besorolása (súlyozása) olyan döntések függvénye, amelyeket empirikus kutatások eredményei és/vagy szakmai tapasztalatok támasztanak alá.<sup>17</sup>

Az ÁSZ vizsgálatai során elsősorban az alábbi szervezeti szintű eredmény kockázatokat veszi figyelembe:

- fluktuáció,
- továbbképzés hiánya,
- manuális beavatkozással működő rendszer,
- új rendszerek bevezetése, már meglévő rendszerek számottevő módosítása, fejlesztése.

Kockázatot jelent továbbá az alábbi tényezők hiánya:

- stabil, állandó (évek óta tartó) működés,
- tapasztalt, képzett személyi állomány,
- tapasztalt, hozzáértő vezetés,
- etikai normák,
- jó minőségű általános kontrollkörnyezet,
- pozitív vezetői hozzáállás,
- ésszerű gazdálkodás,
- megbízható számviteli rendszer,
- tranzakciók megbízható rendszerben való feldolgozása.

Az integritáskonceptió a számvetőszi klasszikus szerepfelfogásához képest szélesebb perspektívájú megközelítést jelent. Túlterjed a jogszabályokban lefektetett ellenőrzési kereteken, ezért fokozott aktivitást igényel az intézményektől mind az együttműködés, mind pedig az ismeretterjesztés és az információcsere terén. Ugyanakkor átfogóbb képet kínál a köztisztviselők korrupciós helyzetének áttekintéséhez, megfelelő háttérrel a különböző trendek elemzéséhez, így egyúttal lehetőséget biztosít a korrupció megelőzésére és a hosszabb távú stratégiai tervezésre is. Ezen általános értelmezési kereten belül mindig az intézmények által végzett tevékenységek egyedi mérlegelése alapján lehet azt meghatározni, hogy mikor lehet feltételezni a jogosulatlan előnyserzés lehetőségét, azaz mikor állhat fenn a korrupció veszélye.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Az Állami Számvevőszék Ellenőrzési Kézikönyve – A számvetőszi ellenőrzés szakmai szabályai. (2. kiadás) Állami Számvevőszék. Budapest, 2008. 56–60. o.

<sup>18</sup> „A kockázat tulajdonképpen nem más, mint egy bizonyos nemkívánatos esemény bekövetkezésének valószínűsége, lehetősége, megszorozva annak hatásával vagy az általa okozott kárral (kockázat = valószínűség x hatás).” Báger–Pulay–Korbuly, 21. o.

Hangsúlyozni kell emellett, hogy az ÁSZ gyakorlatában a szervezeti belső kontrollrendszerek megbízhatóságának vizsgálata és értékelése során „eredendő kockázatnak” a szabálytalanság lehetséges hatását, gyakoriságát, valamint a szabálytalanság előfordulásának valószínűségét, „kontrollkockázatnak” pedig azt a helyzetet tekintik, amikor a kontrollok nem képesek megelőzni és kijavítani az eredendő kockázatból származó hibákat.

## 10. Összefoglalás

Az integritás-megközelítés szükségszerűen értékközpontúsághoz vezet, ezért e vonatkozásban értéksemlegességről nem lehet szó. Emellett integritás keretben jellemző a dolgoknak az alapvetően pozitív megközelítése. Ezért is mondjuk azt, hogy az integritást középpontba helyezve nem „valami ellen”, hanem „valamiért” küzdünk. Ennek megfelelően fontos kiemelni, hogy nem a korrupció elleni állandósult harcra kell hangsúlyt fektetni, hanem egy jobb és pozitívabb megítélésű közigazgatási kultúra megteremtéséért. Ez esetben ugyanis törvényszerűen megerősödik a szervezetek belső ellenálló képessége – ha úgy tetszik: „immunrendszer” – és így a korrupciós cselekmények elöl természetesen „fogy el a levegő”.

Budapest, 2010. szeptember 17.

**dr. Burai Petra – dr. Sántha György – dr. Somogyvári István**

## Irodalomjegyzék

- Alexa Noémi–Kósa Eszter (szerk.): Korrupciós kockázatok Magyarországon – Nemzeti Integritás Tanulmány (Első rész). Transparency International Magyarország. Nyitott Könyvműhely Alapítvány. Budapest, 2008.
- Az Állami Számvevőszék Ellenőrzési Kézikönyve – A számvevőszéki ellenőrzés szakmai szabályai. (2. kiadás) Állami Számvevőszék, 2008.
- Báger Gusztáv–Pulay Gyula–Korbuly Andrea: Korrupciós kockázatok feltérképezése a magyar közszférában. ÁSZ FEMI, 2008.

- Becker, T. E.: Integrity in Organizations: Honesty and Conscientiousness. Academy of Management Review, Vol. 23. No.1. 1998.
- Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries. OECD, 2000.
- Catalogue of promising practices in the field of integrity, anti-corruption and administrative measures against organized crime in the EU, Ministry of the Interior and Kingdom Relations of the Netherlands, 2008.
- [http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/EU\\_Catalogus.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/EU_Catalogus.pdf)
- Csapodi Pál: A tanácsadás az Állami Számvevőszék tevékenységében. Pénzügyi szemle, 2009. évfolyam 1. szám
- Európa Tanács Miniszteri Bizottsága (97) 24. sz. határozata a korrupció elleni küzdelem 20 irányelvéről
- Értékelési jelentés Magyarországról – A pártfinanszírozás átláthatósága. GRECO, Strasbourg, 2010. június 7–11. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)8\\_Hungary\\_Two\\_HU.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)8_Hungary_Two_HU.pdf)
- Kovács Árpád: Korrupció és közigazgatás, in.: A közszféra és a gazdaság versenyképessége [szerk.: Báger Gusztáv és Czákó Erzsébet] (ÁSZ FEMI 2007. május) 269–291. old.
- Somogyvári István: A korrupciós kockázatokról és veszélyhelyzetekről az Állami Számvevőszék nézőpontjából. Új Magyar Közigazgatás, 2009. évfolyam 2. szám.
- National Integrity System, TI Source Book, Transparency International, 2000.

## Egyéb felhasznált internetes források<sup>19</sup>

- <http://crimestat.b-m.hu/>
- [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2009/cpi\\_2009\\_table](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table)
- <http://www.intosai.org/blueline/upload/sympconcl1602e.pdf>
- [http://www.asz.hu/ASZ/modszert.nsf/0/620E21CF74F56FE0C1257490004421AD/\\$File/Twinning%20Light%20zárójelentése.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/modszert.nsf/0/620E21CF74F56FE0C1257490004421AD/$File/Twinning%20Light%20zárójelentése.pdf)

<sup>19</sup> Utolsó megtekintések időpontja: 2010. szeptember 17.