NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
A HAZA SZOLGÁLATÁBAN

MAGYARY PROGRAM

MAGYARORSZÁG MEGÚJUL

A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

ÚJ SZÉCHENYI TERV

KÖZIGAZGATÁSI ÉS IGAZSÁGÜGYI MINISZTÉRIUM

Integritásmenedzsment

Két és félnapos tréning

Résztvevői füzet

ÁROP 1.1.21

„Korrupció megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése”

projekt

Szerzők:

Dr. Pallai Katalin

Dr. Zsolt Péter

Budapest

2013

Tartalomjegyzék

Előszó 3

I. Bevezetés - Mit jelent az „integritás”? 4

II. A témakör lehatárolása 8

III. Miért is probléma a korrupció? 14

1. „Majom ül a hátadon” 14

2. Magyar társadalom a szociológiai vizsgálatok tükrében 17

3. Esetelemzések 24

a.) Egy indiai állam leépülésének története (Gujarat) 24

b.) Egy magyar faluban ellehetetlenülő vállalkozó története (Döge) 26

IV. A korrupcióellenes lépésektől az integritásmenedzsmentig 29

1. Nemzetközi történet 29

2. Hazai lépések 31

a.) Kockázatelemzés 31

b.) Etikai és/vagy magatartáskódexek kiadása 33

c.) Útmutatás, tanácsadás (guiding) 34

d.) Képzések 35

e.) Monitoring 36

V. Integritásmenedzsment szervezeti szinten 38

1. Az integritásépítés jó példája – La Paz egy bolíviai város 38

a.) Helyi szinten is kell a korrupció elméleti megalapozása 38

b.) A város kilátástalan helyzete 39

c.) Konkrét lépések 39

2. Az integritásmenedzsment négy pillére 43

Források, ajánlott irodalmak: 48

Előszó

A korrupciót minden társadalomban, így nálunk is a normák szintjén kell először érzékelhetővé tenni, az integritásnak eleget tevő szervezeti működés pedig nem alakul ki magától. A közszférában ehhez arra volna szükség, hogy az értékelvű működés, a közérdek követése, a transzparencia, valamint a számonkérhetőség normává és társadalmi elvárássá váljon. Több elem együttes érvényesülése vezethet a kívánt célhoz.

- Jó volna, ha:
    - Kialakulna egy közös interpretációs keret (demokráciáról és közérdekről),
    - megszületnének azok a definíciók, amelyek alapján felismerhetőek a káros hatású jelenségek, és közérthetővé válik, hogy a társadalmi normák épp olyan fontosak, mint a jogi szabályozások,
    - az új értékek beépülnének a napi gyakorlatba.

A tréning célja, hogy egy olyan fogalmi keretet és munkadefiníciót alkossunk meg közösen, amely referenciarendszerként szolgálhat a mindennapi gyakorlatban. Mindez kivezethet minket a korrupciós jelenségekkel toleráns kulturális viszonyrendszerből. A résztvevők megismerhetik az integritásmenedzsment lényegét, és eldönthetik elfogadják-e értelmét. Reméljük a beszélgetések során személyes reflexiók indulnak el a napi gyakorlatról. Elemzői módon állunk a tipikus jelenségekhez, és újragondoljuk hová vezethetnek.

Az etikus közszolgálati magatartás jótékony hatása a napi gyakorlatra csak azután lehet magától értetődő, ha megvizsgálunk nemzetközi példákat, jókat és rosszakat egyaránt. Fontosnak tartjuk azt is, hogy a tréning során történjék egy tudásátadás is. A közigazgatásban honnan, mikor és milyen pozitív folyamatok indultak el külföldön, és milyen lépéseket tett Magyarország? Tekintve, hogy nemzetközi szinten is viszonylag új törekvésekről, folyamatokról van szó, a résztvevők tudása is naprakésszé válik.

A kompetenciafejlesztéshez a tréning úgy kíván hozzájárulni, hogy napi politikai diskurzus és ítélkezések helyett tény-alapú, elemző és menedzselő megközelítést alkalmazunk. A rendszerszerű közös elemzések és feladatmegoldások azt teszik lehetővé, hogy feltáruljanak a diszfunkciók, s csak ez után tudunk foglalkozni a javítási lehetőségekkel. Nem elméleti előadásokat kapnak a résztvevők a korrupció szakirodalmából, és így maguk sem korrupciókutatók lesznek – legalábbis nem ez a cél -, de a tréning-módszerek felhasználásával a tapasztalati tanulás élményét ígérjük.

A munka személyes szinten zajlik, de nem coaching, hanem közös reflexió. Kilépünk a szokásosból, és új szituációkat vizsgálunk. Minden résztvevőnek szabadsága eldönteni, meddig szeretne velünk jönni ezen az úton, ezért míg a tréner koncepcionális letisztultsága feltétel, és ez alapján kell facilitálnia, el kell fogadnia, hogy Ön és a csoport maga dönti el, miben kívánja átalakítani vagy megtartani attitűdjeit, nézeteit.

I. Bevezetés - Mit jelent az „integritás”?

A **latin *in tangere* több mindenre utal: érintetlenségre, egységességre, osztatlanságra, tisztaságra**. A kifejezés egyre jobban terjed a különböző társadalomtudományok körében és a napi gyakorlatban. Ma már integritás kapcsán az **értékeknek és az elveknek megfelelő cselekvésről, az ilyen egységességnek kedvező átgondolt intézkedésekről** beszélünk.

Ha például hárman alakítanak egy társaságot, amelyik célja a hajléktalanok élethelyzetének javítása, akkor egy ilyen civil vállalkozásban is megjelenik egy világos küldetés.

Tételezzük fel, hogy két alapító közül az egyik bérbe adja a lakását a másik lányának. Tételezzük fel továbbá, hogy abban állapodnak meg, hogy a lakásbérleti díj nem annyi, mint amennyit a bérbeadó szeretne, ám a különbözetet a civil egyesület bevételéből úgy pótolják, hogy cserébe a bérbeadó több pénzt kaphat az egyesületi ügyek intézéséért, mint amennyit eredetileg megállapítottak.

Miként értelmezhető ez a példa az integritás szempontjából? – Akármennyi mentő körülményt is sorolunk fel, a harmadik alapító előtt titkolniuk kell az egyezségüket, neki azt kell füllenteni, hogy az egyesületi ügyek intézése többet ér, hiszen a harmadiknak semmiféle előnye nem származik abból, hogy két társa közt egy üzleti kapcsolat van. De hiába bonyolítjuk tovább az esetet úgy, hogy a harmadik is részese valamilyen üzletnek, akkor a negyedik marad ki, s ha a negyedik is részese, akkor pedig a nyilvánosság előtt kell eltitkolni, milyen szempontok alapján is osztják fel maguk közt az erőforrásokat.

Az integritás példánkban azt jelenti, hogy egymás javadalmazásának nem lehet köze máshoz, mint a küldetéshez. Ellenkező esetben lehet, hogy kiválóan működik a csoport, és még társadalmilag is hasznos, de nem felel meg az integritás kritériumainak.

Az integritás a személy, a kisközösség és akár egy óriási intézmény szintjén is megfogalmazható. Az egyén szintjén akkor beszélhetünk integritásról, amikor saját értékrendünknek megfelelően viselkedünk. Cselekedeteink megfelelnek annak, amit állítunk magunkról. A pszichológia persze sok mindenben bonyolultabban közelíti a kérdést, lehet valaki integratív személyiség, ha szélhámos, és mást cselekszik, mint amit állít, feltéve, ha képes III. Richárddá válni. Ráadásul a személy integritása nem is statikus, a célok elérésekor kicsit szétesik, és ekkor új célt keresünk

magunknak. Nagyjából-egészéből azonban mondhatjuk azt, hogy a személy szintjén az integritás összerendezettséget és az őszinteség lehetőségét jelenti. Az integritás fogalma hasonló értelemben alkalmazható szervezetekre, intézményekre.

A közszférában is meg kell jelennie egy olyan küldetéstudatnak, mint amilyennek a szegényeket segítő civil szervezetnél a keretes példánkban bemutattunk. Ettől fogva az itt dolgozó integritása annyit tesz, hogy a szervezeti éthosznak megfelelő az alkalmazottak magatartása. Ha a személy szintjén akad buktató, a szervezet szintjén még több, hiszen a szervezet céljai is, a célok elérési útvonala is megannyi morális és szakmai dilemmát vethet fel.

Évtizedeken keresztül az volt a gyakorlat, hogy például az árva gyerekeket intézetekbe adták, manapság a cél a családokba juttatás. A 30-as, 40-es években is a családok voltak preferálva. Ratkó Anna hozta be azt a szempontot – mikor sok szovjet katona erőszakoskodása miatt született gyereket utasított el saját anyjuk -, hogy a középosztálybeli örökbefogadásra hajlamos családoktól intézetekbe tetette át a csecsemőket és kisgyerekeket, mondván hogy „ne a reakciósok neveljék fel a következő generációt". Ratkó Annának ideológiai értelemben igaza volt, ám ma aligha nehéz megállapítani, hogy komoly bűnt követett el, hiszen az intézmények kezdetleges szinten voltak, és utasításai megnövelték a gyerekhalandóságot. A szakmai gyerekvédelmi szempontok ütköztek akkor a politikailag helyesnek vélt ideológiai szempontokkal, és a közigazgatás kiszolgálta a politikaiakat. Nem is tehetett mást, mert nem demokratikus keretek közt működött.

Kevésbé szélsőséges esetekben is megannyi különbség lehet egy probléma felvetésében, megoldási módjában. A közigazgatás dolgozói azonosulhatnak, vagy épp berzenkedhetnek ezekkel szemben, épp ezért egyre fontosabbá válik az integritás szempontjából is, hogy a célok demokratikus folyamat végtermékei legyenek. Ekkor ugyanis az alkalmazott nyugodt lehet, hogy valóban a közt szolgálja, vagy legalábbis azt az utat, amit a közösség elfogad és támogathatónak tart.

A fentiek miatt a tréningünket is a demokrácia gondolatmenetének megalapozásával kezdjük, melybe beletartozik a demokrácia egyszerű megközelítésével szemben az érintettek-érdekeltek szempontjainak a figyelembevétele is. Ha elképzeljük azt a helyzetet, hogy milyen csoportban éreznénk jól magunkat, hogyan születnek meg itt a döntések, milyen az ilyen csoportban a vezetés, és miképp tevékenykednek az egyének, akkor könnyen eljuthatunk magunk is egy olyan csoporthoz, melyet Kurt Lewin leegyszerűsítve demokratikusan működő csoportnak nevezett.

A csoportok közérzete, eredményessége és a vezetési stílusok - Kurt Lewin tipológiája[1]

A legismertebb és legelterjedtebb modell Kurt Lewintől származik, aki gyerekeket kért meg egy feladat elvégzésére (játékokat kellett készíteni), de a különböző gyerekcsoportokat kollégáinak vagy autokratikus, vagy demokratikus, vagy laissez faire módszerekkel kellett irányítani. Hogy a kollégák személyisége ne befolyásolja az eredményeket, mindegyik mindegyiket alkalmazta más-más csoportnál. A három vezetési stílus alatt a következőt értették.

Tekintélyelvű:

1. Minden irányelvet a vezető határoz meg, a csoport nem szólhat bele a döntésekbe. 2. A tevékenység menete bizonytalan, mert a vezető visszatartja az információkat. 3. A vezető rendszertelenül utasít és jelöl ki személyeket egyes feladatok elvégzésére. 4. Önkényesen büntet és dicsér.

Demokratikus:

1. Minden közérdekű kérdésben vita után a csoport dönt, a vezető csak kezdeményez, „közvéleményt" teremt. 2. A tevékenység egésze közös vita alapján formálódik. A csoportcélok világosak. Ha a vezető tanácsára van szükség, ő mindig alternatívákat ajánl, melyek közül a csoport választ. 3. A csoport tagjai egymás között szabadon választhatják meg, hogy kivel akarnak dolgozni. A munkát a csoport osztja fel. 4. A bírálat és dicséret figyelembe veszi a csoport véleményét is, és objektivitásra törekszik.

Laissez faire

1. A csoport mindenről maga dönt, a vezető minimálisan vesz ebben részt. 2. A vezető csak a feladathoz szükséges anyagokat adja át, és csak annyit mond, ha kérdezik hajlandó válaszolni, de a vitát nem irányítja. 3. Nem törődik a szervezéssel. 4. Nem avatkozik be a munkafolyamatba, nem értékel, nem dicsér, nem bírál.

Eredmények:

A laissez faire helyzet a vezető közönye és a feladat strukturálatlansága miatt igen rossz eredményeket szült, a rendelkezésre álló idő 33%-ában dolgoztak csak a fiúk, de rossz volt a végzett munka minősége, a feladat iránti érdektelenség jellemezte őket, sőt nem is érezték magukat jól, átbeszélgették az időt, játékos agresszióba sodródtak stb.

A demokratikus vezetésnél az idő 50%-át töltötték munkavégzéssel, erős munka iránti érdeklődés jellemezte őket, a vezetőnek nem kellett a helyiségben lennie, hogy a fiúk dolgozzanak, az eredmények kreatívak voltak és színvonalasak, és a résztvevők jól is érezték magukat. Kevesebbszer használták az „én" kifejezést, törődtek a csoporttal, nagyobb volt a figyelem a csoporttulajdon kímélésére is.

Az autoriter csoportokban 74% volt a munkával töltött idő, de agresszív légkör uralkodott, szitkozódás, hencegés, bűnbakkeresés kísérte az aktív részvételt. Amikor a vezető kiment, a feladattal foglalkozás visszaesett 29%-ra. A csoportok eltérően reagáltak erre a vezetési stílusra, voltak behódoló és ellenszegülő csoportok. Itt leépült a munkamotiváció. Az autoriter csoportoknál csökken a beosztottak felelősségérzete, nehezen alakul ki jó munkahelyi légkör, a feladatok felszivárognak, több munkát adva ezzel a vezetőknek. A jobbak elhagyják a csoportot.

[1] Csepeli György: Szociálpszichológia, Budapest, Osiris, 1997. 374-377.

Néhány alapszabály a társadalmi működés tekintetében is lefektethető, bár komoly viták folynak arról, hogy egyrészt a csoport valóban leképezheti-e a társadalom működését, másrészt, hogy nem a feladatok típusa határozza-e meg az intézménytípusok demokratizálhatóságát. Az azonban mindenképp elfogadható, hogy a közintézményeknek a demokráciában kiérlelt értékek mentén kell a küldetésüket teljesíteni.

A DEMOKRÁCIA PILLÉREI

- A hatalom birtokosa az állampolgár, aki időszakosan átruház döntési jogokat a megválasztottaknak
- A képviselet alanya a teljes politikai közösség
- A közjót a korábbi politikai megegyezések határozzák meg, de alapja az:
  - átláthatóság és számonkérhetőség,
  - fenntarthatóság (a jövő generáció iránti felelősség is),
  - jogegyenlőség, és a
  - joguralom.

A közigazgatásban az integritás alapzatainak lerakását követően ki is egészíthetőek a kiváló működéshez társuló szempontok:

- 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." (Klotz-Sántha, 2013: 15-6)

Nem minden egyén alkalmas arra, hogy eleve megfeleljen az ilyen elvárásoknak. A szilárd értékrend nélküli munkatárs épp olyan „veszélyforrás", mint a szakmailag alkalmatlan.

***Az* integritásnak megfelelően működtetett szervezet nem csak jól és pontosan látja el feladatát, azt, amiért létrehozták, de működése átlátható, elszámoltatható, tisztességes, etikus és épp ezért sebezhetetlen is**. A közigazgatási szerveket továbbá meg tudjuk különböztetni a vállalatoktól, hiszen társadalmi és nem magáncélok érdekében hozták létre őket, gazdasági hatékonyságuk nem lehet elsődleges.

Megfelelő jogszabályok, belső ellenőrzések, SZMSZ-ek stb. védik a közintézményeket attól, hogy eltérjen a küldetésüktől, s bármennyire fontosak is ezek, az integritásmenedzsment állítása az, hogy szükséges, de nem elégséges feltételei a korrupció visszaszorításának. A felismerés a „**felelős vállalatirányítás**" (*sound corporate governance*) fontosságáról az Exxon olajtársaság 1989-es tankerbalesetéhez[2] köthető, illetve a 90-es évek Hollandiájához. E látszólag teljesen más történet mégis valami közös dolgot üzent: a megelőzést. A holland integritásfejlesztést a közlekedési, az építőipar, illetve a lakásprogramok terén lévő engedélyezési eljárások botrányai váltották ki[3], az Exxon pedig arra jött rá, ha nem talál ki valamit, a baleseti kockázatok nem fognak csökkenni.
A korrupció valami olyasmi a társadalom számára, mint egy baleset vagy mint egy heveny betegség, amelyet gyors lépésekkel meg kell próbálni kezelni (pl. büntetőintézkedésekkel). Az integritás ezzel szemben olyan, mint amikor valaki egy életmódváltással – még ha különösebb baja nincs is – egy egészségesebb életet céloz meg.

Az első felismerések, mint láthattuk, komoly intézményi hátérrel rendelkező nagyvállalathoz, és demokratikus kultúrával bíró társadalmakhoz kötődnek, tehát az „integritás" nem valamiféle szépítése a „korrupciónak". Hogy milyen viszonyban vannak egymással, arról szól többek között az itt olvasható szöveg és maga a tréning.

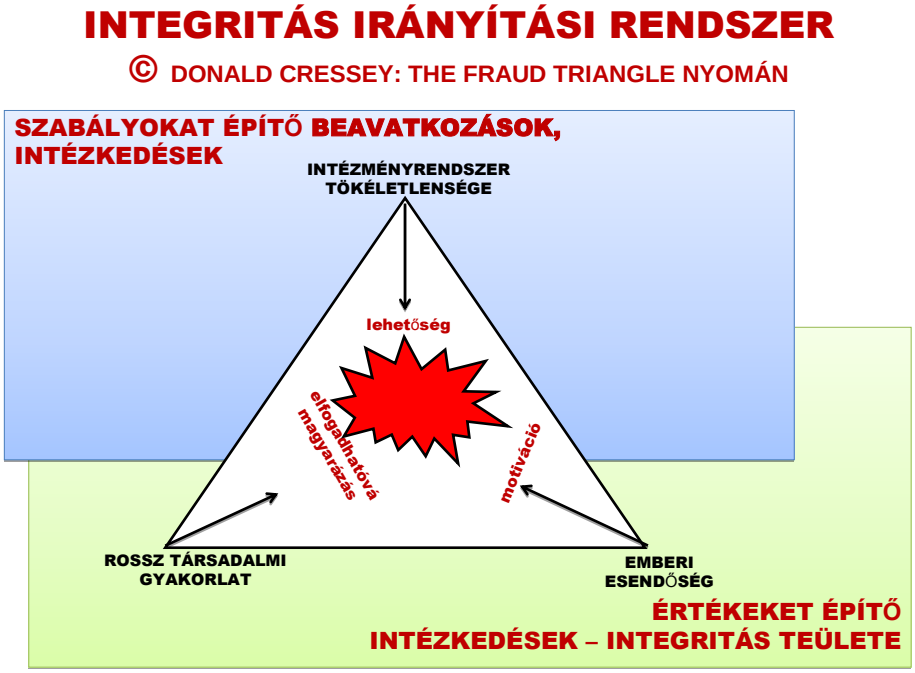
A tréning célja az is, hogy ugyanazokat a felismeréseket, melyeken Nyugat-Európa és egyes nagyvállalatok átmentek, mindenki a maga számára is meg tudja fogalmazni, vagyis azt, hogy a szabályozások szükségesek, de nem elégségesek, s hogy az integritásmenedzsment nem egyszerűen szabályozásalapú, hanem értékalapú tevékenység is.

II. A témakör lehatárolása

A korrupció a magyar köztudatban leginkább jogi kategóriaként jelenik meg. Ez a felfogás azon a mögöttes feltételezésen alapul, hogy a jog alapján egyrészről pontosan meg lehet határozni, hogy mi jó, és mi a rossz, másrészről a jog eszközeivel vezetni lehet a társadalmi folyamatokat. A korrupció kérdéskörében mindkét feltételezés illúzió: egyrészről a jog eszközei nem adnak minden helyzetben egyértelmű válaszokat, másrészről a szabályozás és szankcionálás magában nem

[2] Az Exxon Valdez egy olajszállító tankhajó volt, melynek 1989. március 24-én a Prince William-szorosnál (Alaszka) bekövetkezett balesete során – a 211 ezer tonnás óriás megfeneklett a Bligh Reef zátonyain – a hajóból 50 millió liter nyersolaj került a tengerbe, mely minden idők egyik legnagyobb környezeti katasztrófáját okozta.
[3] Ld. Báger Gusztáv: Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia, Akadémiai Kiadó Budapest, 2012., 178. o., Báger Gusztáv – Korbuly Andrea – Pulay Gyula: Korrupciós kockázatok a magyar közszférában, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest, 2008.

elegendő a korrupciós jelenségeket elfojtására. Cressey méltán híres háromszöge jól mutatja, hogy az intézmények sosem tökéletesek, az emberi egyéni törekvések pláne nem, és léteznek rossz társadalmi gyakorlatok is. A háromszöget úgy fejlesztettük tovább, hogy rámutatunk arra is, a rossz társadalmi gyakorlaton és az egyének hozzáállásán értékeket építő módszerekkel lehet változtatni.



A 2008-as *Korrupció elleni stratégia tervezete* a korrupciót még csak olyan jelenségként definiálja, amely során személy vagy személyek előnyszerzés céljából, előzetesen körülhatárolt módon jogi vagy etikai szabályokba ütköző olyan magatartást tanúsítanak, melynek során:

- 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.

Ez a definíció is alapvetően a jog és az írott szabályok megsértésére helyezik a hangsúlyt. Vagyis a szabályokra és a bűnre, amit tudatosan követnek el. Pedig nekünk nem csak azokról a folyamatokról kellene beszélnünk, amelyekről mindenki tudja, hogy bűnösek. Nekünk meg kell érteni azokat a folyamatokat is, amelyeket néhányan már észre sem vesznek, amelyek nap mint nap előfordulnak a közigazgatásban, és kárt okoznak. Azokról, amelyek részei lettek a működésnek.

A 2008-as *Korrupció elleni stratégia tervezetének* megközelítésén két okból érdemes túllépni a tréning munkadefiníciójának kialakításakor. Egyrészről azért, mert nem mindenki rendelkezik jogi

tudással, így a nyílt párbeszédtől való kézenfekvő menekülő úttá válhat a jogi referencia. (Ha valaki én-védelem okán ki akarja kerülni a kérdéseket jogi ismeretei hiányára fog hivatkozni.) Másrészről azért nem jó ezzel a definícióval dolgozni, mert korrupció kapcsán olyan jelenségekről beszélünk, amelyek egy része sok résztvevőt érint, és sok olyanról, amelyben a mechanizmus a belesodródás. Épp azt szeretnénk átgondolni, hogy számos döntés- és működésmód ellentmondhat a közjó szolgálatának. Ha észre is vesszük, hogy napi gyakorlatainkban részesei vagyunk közjóellenes mechanizmusoknak, nem a bűntudat felébresztése a cél, hiszen az könnyen én-védelmi és erős racionalizációs folyamatokat indíthat be megoldáskeresés és nyílt párbeszéd helyett.

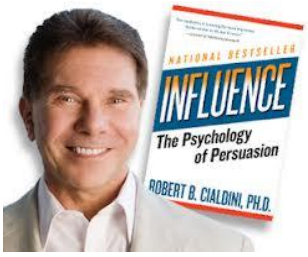
Többféle utat-módot is használunk a korrupciós definíció megalkotásához, munkadefiníciónk leellenőrzéséhez. Önálló gondolkodást, csoportos munkát, brainstormingot, külföldi és hazai esetelemzéseket. *Ha azon kezdünk el gondolkodni, hogy milyen egyéni tulajdonságok tehetnek valakit veszélyeztetetté (örömelvűség, befolyásolhatóság, nagyravágyás stb.), máris könnyen megragadhatóvá válik a pszichológiai szint. A következő társas helyzetek leírásában megragadható veszélyeztetettség (hosszú távú kapcsolat ügyfél és ügyintéző közt, egymás közti magas bizalom, kiegyensúlyozott erőviszonyok stb.). Ez volna a szociálpszichológiai szint. A harmadik egy szervezetszociológiai szint, ahol a korrupció veszélyét növelő tényező, ha nincs belső ellenőrzés, ha nem átláthatóak a folyamatok, ha monopóliumok jönnek létre. A legfelsőbb szint pedig egy kulturális, melyben olyan értékeket ápolnak, ahol a korrupciós ügyek bejelentése elítélendő, ahol a tanult tehetetlenség elterjedt, vagy éppen cinikus („a rendszer átláthatatlan, hatással nem lehetek rá úgy sem"), vagy épp rögzült korrupt szokások uralják (illik ajándékot adni pl. hálapénzt)*.

A pszichológiai, szociálpszichológiai, szociológiai, kulturális antropológiai szintek pontos áttekintése nem képezheti a tréning célját, de érdemes különböző osztályozásokat röviden elvégeznünk, mert ezek segítségével alakítható ki gondolatmenetünk. A diasorunkból kiemeljük itt a szociálpszichológiai szintre utalót.

A korrupciós kockázatnövelő tényezők

© Bereczkei-Tóth

- Bizalom
- Viszonosság



ZSOLT: Integritás menedzsment

Minden bizonnyal igen meglepő lehet annak megfigyelése, hogy a korrupció voltaképp a bizalomra épül, sőt hogy leginkább azok veszélyeztettek a belesodródásba, akik számára nem csak a barátkozás fontos, de a viszonosság értékén keresztül is manipulálhatók. A viszonosság azon alapul, hogy nem szeretünk tartozni másoknak, s különösen azok nem szeretnek, akik még félnek is a közösség megvetésétől, attól, hogy potyázónak tartják őket. Mindezek miatt pedig az elfogadott ajándék – ha először kicsi, mert kis ajándékot udvariatlanság visszautasítani – viszonosságot kíván, és vajon mivel tudja viszonozni egy köztisztviselő a vele szemben gyakorolt magánéleti vagy hivatalban gyakorolt hízelgést és kisebb ajándékokat, ha nem azzal a szolgáltatással, ami felett ő rendelkezik?

A viszonosság-kölcsönösség azonban nem működik bármilyen konstrukcióban, csak ott, ahol a felek egyenrangúak. Ha valakinek döntési jogköre van, de nincs pénze, míg a másiknak pénze van, de nincs döntési jogköre, az már egy szimmetrikus viszony. A nagyon alárendelt helyzetben lévőnek igen nagy a kockázata, hogy visszautasítják, és így korrumpáló kísérlete nevetségessé válhat, ellenben mégis ezt kell tennie, ha kulturális minták kényszerítik rá. (De az már elemezhető a kulturális és nem a szociálpszichológiai szinten.)

A bizalom szintén egy fontos pozitív tulajdonság, akárcsak a viszonzási kényszer, és korrupciós hálózatok magas bizalmi szinten is működnek. A korrumpálás személyességet követel, a személyesség tartós kapcsolatok fenntartásában érdekelt. A személyesség érzelmi megerősítése

sem elhanyagolható, s az sem, hogy ezek a kapcsolatok aztán saját normákat teremtenek[4]. Egy elmélet szerint azonban (láthatatlan láb[5]) a felek sose lehetnek biztosak abban, hogy mikor veri át egyik a másikat. Ha én átadok valamennyi pénzt, hogy intézzék el az ügyeimet soron kívül, sose lehetek biztos benne, hogy valóban elintézésre kerül. Az egymás átverésének veszélye tehát ezekben a kapcsolatokban jelen van, és se társadalmi, se jogi védelemben nem részesülhet a „megrendelő".

Ha a szabályozásban a büntetéseket úgy alakítanánk, hogy az „átverőt" nem büntetjük (tehát az nem bűn, ha elfogadja a pénzt a hivatalnok, de az igen, ha teljesíti a megrendelést, illetve azt nem büntetjük ha az utca embere elfogad egy speciálisan neki adott előnyt, de az igen, ha pénzt kínál fel előzetesen ezért), akkor a rendszert abba a hűtlenség irányába toljuk, ami ugyan nem túl szép az emberi kapcsolatok oldaláról nézve, de igen hasznos a közösségi értékek nézőpontjából. A jogi gyakorlat azonban nem szívesen alkalmazkodik a szociálpszichológiai helyzethez, és inkább abból indul ki, hogy a korrumpáló és korrumpált büntetése szimmetrikus legyen, mert ez tükrözi a törvény előtti egyenlőséget[6].

Egy másik osztályozási lehetőség a korrupciós fogalmak ismertetése, nepotizmus, klientizmus, favoritizmus, s annak megvizsgálása, hogy ezek miképp kapcsolódhatnak egymásba. Kiemeljük diáinkból ezt is, mely jól mutatja nemcsak a típusokat, hanem a témakört, amelyet a tréning igyekezett felkarolni. Nem foglalkozunk ugyanis a politikai vagy a gazdasági világban zajló korrupció részleteivel, hiszen minket a közigazgatás küldetése érdekel.

---

[4] Bíró A. Zoltán: Mindennapi ellenfelünk a rend, In: Gombár-Hankiss-Lengyel (szerk.): Írások a korrupcióról, Budapest, Helikon-Korridor 1993. 209-224.

[5] Részletesebben lásd: Johann Graf Lambsdorff: *The Institutional Economics of Corruption and Reform. Theory, Evidence and Policy*, CUP: 231-233.o.

[6] Ld. Szántó Zoltán – Tóth István János: Korrupcióellenes kormányzati lépések és közpolitikai reformok néhány tapasztalata, http://mek.oszk.hu/07900/07999/pdf/szanto_z-toth_i_j.pdf

KORRUPCIÓS FOGALMI TÉRKÉP

©Nagy Balázs Ágoston

		Milyen erőforrás kerül felhasználásra?		
		közigazgatási hatalom	politikai hatalom	gazdasági hatalom
Minek az érdekében kerül felhasználásra?	a köz érdekében	közigazgatási hatalom rendeltetésszerű használata	politikai hatalom rendeltetésszerű használata	gazdasági hatalom rendeltetésszerű használata
	saját vagyon növelésére	közigazgatási korrupció	politikai korrupció	gazdasági korrupció
	rokonok és barátok előnyére	közigazgatási nepotizmus	politikai nepotizmus	gazdasági nepotizmus
	bármilyen szempont alapján kiválasztott védenc előnyére	közigazgatási protekció	politikai protekció	gazdasági protekció
	valamely sajátossága alapján azonosított társadalmi nagycsoport előnyére	közigazgatási favoritizmus	politikai favoritizmus	gazdasági favoritizmus
	előnyökért cserébe függő helyzetet vállalók előnyére	közigazgatási klientizmus	politikai klientizmus	gazdasági klientizmus
	saját hatalom növelésére	a közigazgatás elfoglalása	a politika elfoglalása	Kartel és monopólium
		az állam elfoglalása		

Végezetül pedig a korrupcióval kapcsolatos esetleírások adnak választ leginkább arra a kérdésre, hogy miért is okoz gondot a közösség számára, és miért érdemes ellene küzdenünk. Következő alfejezetünkben ezeket az eseteket ismertetjük, de előbb érdemes fixálnunk, a tréning alatt mit is tekintsünk korrupciónak.

Korrupció munkadefiníció a közszférára:

- Olyan viselkedés, amely eltér a köz szolgálatához (politikai vagy végrehajtó) kötődő szabályoktól annak érdekében, hogy
  - ANYAGI, HATALMI vagy STÁTUSZ előnyöket biztosítson
  - MAGÁN-(személyes, családi, baráti) vagy CSOPORT- (gazdasági, világnézeti-, etnikai-, párt-, szakmai stb.) érdek szolgálatában

A korrupció ebben a definícióban nagyon egyszerűen megítélhető a közérdektől való eltérésen keresztül. Ez higgadt elemzésre alkalmas megközelítéshez használható.

III. Miért is probléma a korrupció?

1. *„Majom ül a hátadon”*

Egy fiktív történettel kezdünk, de aztán rákanyarodunk egy igen szomorú indiai esetre, s a tréningen foglalkozni tudunk magyar önkormányzati esettel is.

> Képzeljen el egy fiatal demokráciát, ahol egy szomszédos ország királya ajándékokat küld a parlamenti képviselőknek (bor, nők, pénz, ékszerek…), a képviselőket jobb élethez segítik az ajándékok. Rájönnek, hogy jobban élnek, és ebben az új ajándékok szerepet játszanak. Szeretnék megőrizni az ajándékforrást. Kialakul a hatodik érzékük arra, hogy munkájuk során mivel kockáztatnák az ajándékforrást. Elkerülik ezeket a kérdéseket. Megpróbálják elégedetten hagyni a szomszédos királyt. Még akkor is, ha konfliktusba kerülnek egyes döntéseik saját népük érdekeivel (Lawrence Lessing: Republic lost, 2011 könyve alapján)

A történet közös megbeszélésekor felismerhetjük, hogy a király ajándékai eltérítik a képviselőket a közérdektől. Könnyen elképzelhető, hogy a köz szempontjából hátrányos döntéseket hoznak, amikor a király kedvében próbálnak járni. Finom lehet az átmenet, de szép lassan beépül az ajándékokhoz való igazodás a döntéshozók életébe. Mikor a képviselők eljutnak oda, hogy számítanak az ajándékokra, mert úgy hozzászoktak, függő állapotba kerülnek. Lessing ezt nevezi a dependencia (függőség) állapotának.

Innentől kezdve ismerős terepen vagyunk, hiszen dependencia az alkohol/kábítószerfüggőség is, és a párhuzam felállítása egyértelmű. A függőség lassan alakul ki, de amikor kialakult, akkor a „normális állapottá” válik. Az elvonás fajdalommal, súlyos problémákkal, komoly hiányjelenségekkel jár. Ezért a dependens újra és újra a dependencia forrásához nyúl, még akkor is, ha tudja, hogy nem kellene. Lessing egy metaforát használ: „majom ül a hátadon” mondja, mert a dependens elveszíti irányérzékét, és olyan sugalmaknak engedelmeskedik, amit az elején még maga is elképzelhetetlennek tartott volna. A képzeletbeli majom diktál neki.

Nemcsak az egyén válhat dependenssé, de a szervezetek is kerülhetnek olyan függőségi viszonyokba, amelyek eltéríthetik eredeti céljaik megvalósításától. Amennyiben egy közigazgatási szervezet kerül ilyen helyzetbe, akkor „racionális” stratégia az elkendőzés. Azoknak a hidaknak a felégetése, amelyeken keresztül az állampolgárok ráláthatnak a diszfunkcionális működésre. A

dependens szervezetnek fel kell égetnie a hidakat a közösség/állampolgárok és a szervezet között, ami annyit jelent, hogy a közérdektől való eltérés után további demokratikus alapelveket szeg meg: a transzparenciát, és ezen keresztül az elszámoltathatóságot.

A példát remeknek tartjuk, hiszen megint világossá válik, hogy nemcsak gonosz, aljas számítás és önérdek vezethet a korrupcióhoz, hanem különböző külső hatások, befolyások, s hogy mindez a legjobb emberekkel, szervezetekkel is előfordulhat, hiszen apró, észrevehetetlen lépések sorozata megy végbe.

Az integritás kifejezés is megint fontossá válik, hiszen az ilyen külső hatásokkal szembeni ellenállás nem működik pusztán attól, hogy valaki vagy valakik nem kívánnak korruptak lenni. Szükség van a jó szándékon kívül az integritásmenedzsmentre, amely azt rendszerezi, hogy mit tehetnek a szervezetek annak érdekében, hogy a szervezet céljaihoz képest külső hatásokkal szemben ellenállóbbá váljanak.

Ahhoz, hogy átlépjük a mese küszöbét, a *majom ül a hátadon* jelenségre bemutatjuk arról a légi katasztrófáról szóló jelentés egyes részleteit, melyben a lengyel politikai és katonai elit ment volna megemlékezni Katyinba. Nem kétséges, hogy egy alrendszer – nevezetesen a légi közlekedés – számtalan pontos szabályozásnak és előírásnak kell megfeleljen ahhoz, hogy biztonságos legyen.

Az ilyen biztonsági előírások semmibevétele, a szakmai fegyelem leépülése végbemehet mindenféle korrupció nélkül is, pusztán a morális leépülés következtében. Ám az ilyen morális leépülések a rendszer logikáján kívüli kéz-kezet mos megoldásokat is joggal feltételeznek.

Lengyel kormánygép lezuhanása[7]

2010-ben Szmolenszkben zuhant le a katyini mészárlás megemlékezésére siető lengyel különgép. A gépen tartózkodtak az ország katonai és politikai vezetésének legfelsőbb vezérkarából számosan. Az áldozatok közt volt Kazynski elnök.

A szerencsétlenségről egy 328 oldalas jelentés készült, amelynek a legmegdöbbentőbb tanulsága az volt, hogy miképp juthatott el a rendszer odáig, hogy a pilóták teljes mértékben alkalmatlanok legyenek a gép vezetésére.

A pilótákat értesítették, hogy a leszállásra kijelölt repülőtéren 400 méter a látótávolság. A leszállás folyamatában értesítették őket, hogy rosszul tartják az irányt, és tereptárgyaknak ütközhetnek. A figyelmeztetésekre nem hallgattak.

A képzésbeli hiányosságok miatt a személyzet egyetlen tagja sem vezethette volna a gépet. Mivel katonai pilóták voltak ilyen gépen nem is gyakoroltak vészhelyzeti szituációt. Gyakorlórepülése ezen a gépen a kapitánynak az előző évben egy sem volt. A katonaságnál nem volt megfelelő Alapvető Eljárások Kézikönyve, a személyzet egy 1994-es elavult kézikönyvet használt. Engedélyeik mind jogszerűtlenül voltak kiállítva.

A konkrét repülésre a személyzet nem együtt készült fel. A repülőtérre késve érkeztek. Az időjárásról nem kaptak megfelelő tájékoztatást. Vészleszállóhelynek szükség esetére egy olyan reptér volt felírva náluk, mely aznap zárva tartott. A navigátor nem tudott oroszul, a rádiózásra alkalmatlan volt. (Ebben a kapitány segítette ki.)

Repülés közben egyszer véletlen eltértek a kijelölt útvonaltól. A fékszárnyat az előírt 45 fok helyett 36-ra állították be. A magasságmérőt rosszul kalibrálták, ezért az 136 méterrel magasabbat mutatott, mint ahogy valóban voltak. A becsapódáskor az utasok jelentős részének még a biztonsági öve sem volt bekapcsolva.

A jelentés megemlíti, hogy a kapitány egyetlen parancsát sem kérdőjelezte meg a személyzet, pedig számos hibás parancsot adott. (süllyedés mértéke, előírt sebesség stb.)

Az adott időjárási viszonyok mellett a fogadó orosz repülőteret is be kellett volna zárni, mert a kivilágítása nem volt megfelelő. A fák magassága a leszálló pálya előtt túl nagy volt.

A jelentés 163 tényezőt sorol fel a balesettel kapcsolatban. A számunkra fontos tanulság, hogy zömében elkerülhető, emberi hibából származó, hanyagság és szabálytalanságok sora található ebben a felsorolásban.

[7] http://fekszarny.blog.hu/2011/07/30/ezert_zuhant_le_a_lengyel_kormanygep_botranyos_hianyossagok

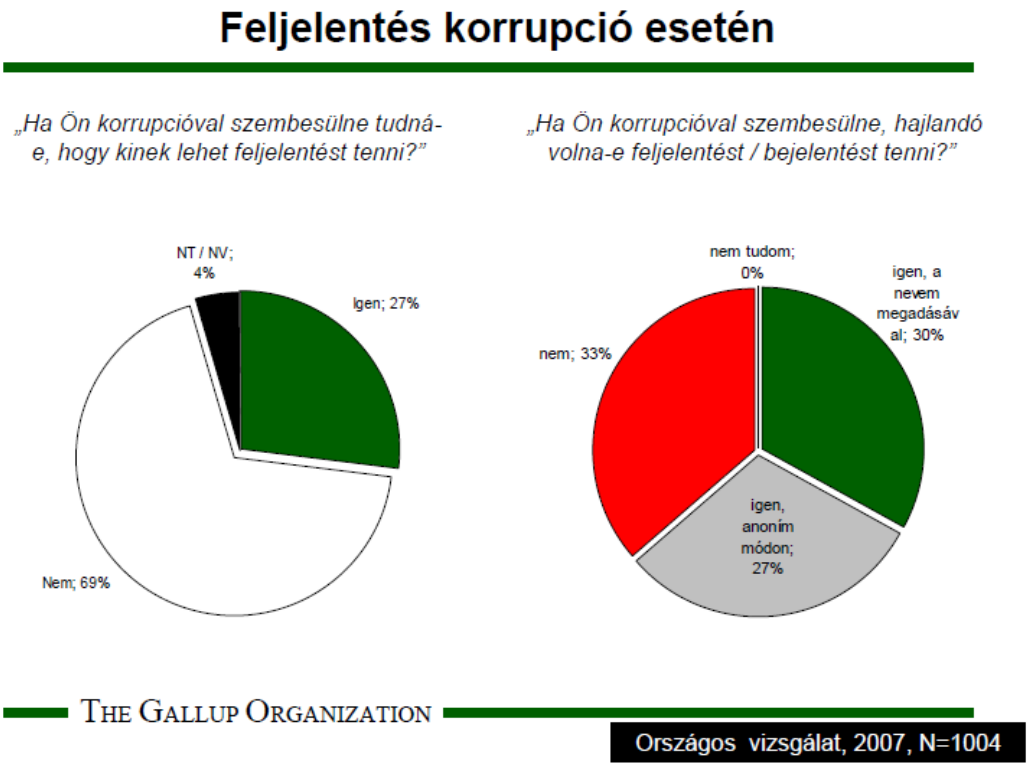
2. *Magyar társadalom a szociológiai vizsgálatok tükrében*

A rendszerváltás előtti időkre visszamutogatni örökké nem lehet, azt azonban érdemes megjegyezni, hogy általánosan elfogadott nézet volt, hogy míg a diktatúrában a korrupció olajozza a rendszert, és pótolja a hiányosságokat, addig a demokráciában akadályozza. A kétpólusú világ megszűnése után a korrupcióellenes elképzelések és törekvések globálissá váltak, és azért is került az integritás téma középpontba, mert a korrupció pozitívumai már nem voltak kimutathatók sehol. A volt szocialista blokk több-kevesebb sikerrel megpróbált és megpróbál átállni abból az értékrendből, hogy minden ami állami, az csak rossz, és minden ami magán, az csak jó lehet, egy közösségcentrikus értékrendszerben.

A legfrissebb kutatások megdöbbentő adatai a hazai helyzetről a korrupcióval szembeni állampolgári tehetetlenségről tanúskodnak. A mélyebb okokat csak találgathatjuk. Egy értékkel szemben sokszor nem a közöny áll – persze sokszor az is – hanem egy másik érték. A magyar társadalomban az „élni és élni hagyni elv" például lebéníthatja a cselekedni szándékozót is. A feljelentőket kinézik, mint az árulkodókat, még ha a közösség érdekében lépnek is fel, és nem a saját érdekükben. Nemigen hiszik el, hogy az ilyen emberek önzetlenek, vagy etikai normákat követnek, inkább gondolnak arra, hogy a kicsinyesség vagy a bosszú vezeti őket. Ezért aztán a magyar társadalomban közösségi értékekért kiállni több mint gyanús. Egy 2007-es Gallup felmérés és a 2013-as Transparency International felmérés szerint is, a magyar lakosságnak csak 30%-a jelentene korrupciós esetet, sőt, a Gallup kimutatta, hogy a kitudódó esetek 94%-ában sem érkezett állampolgároktól bejelentés[8]. A legfrissebb adatok szerint[9] mindez több dologból tevődik össze: bizalmatlanság, félelem, „úgysem volna értelme" pesszimizmus és közöny. Kétszerese azoknak a száma akiket „hidegen hagy a mutyi", mint azoknak, akik félelemre hivatkoznak, s ez utalhat az értékek problémájára is.

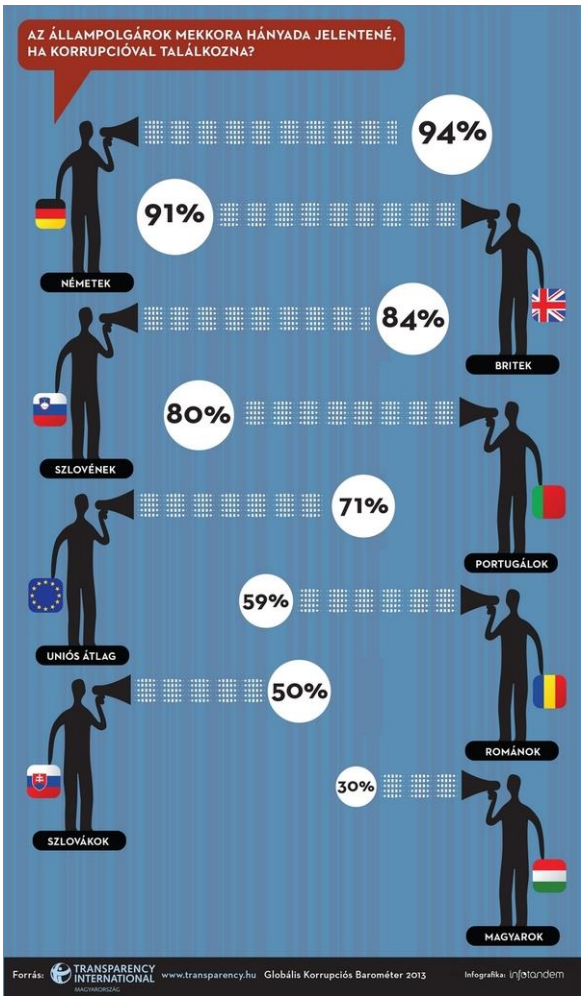
[8] Velünk szemben nem a közösség visszatartó erejét nevezték meg okként, hanem az értelmetlenséget, vagy a rendőrségtől való félelmet. Azóta már vannak bátorító honlapok is: http://merjtenni.hu/2010/12/09/elso-hirunk/

[9] Am



Hogy a magyarok jogosabban tartanak attól, mint más nemzetek, hogy a bejelentők járnának rosszabbul[10], azt nem tudjuk. Lehet, hogy csak a tájékozottságunk hiányzik, mert a bejelentés útját-módját valószínű még iskoláskorban kellene elsajátítani.

[10] http://index.hu/belfold/2013/07/10/a_rendorseget_a_szivarogato_es_nem_a_hivatali_visszaeles_erdekli/



Tudjuk, de nem tesszük

A németek 94%-a bejelentene korrupciógyanús helyzetet, őket követik a az angolok, aztán a szlovének, de még az Eu-s átlag is több mint 50%.

Ebből az adatból nem a valódi bejelentők arányát tudjuk meg, itt másvalamiről van szó, arról, hogy mit tartanak helyesnek. Sok válaszoló ugyanis nem vállalja fel azt, hogy szembemegy egy társadalmi normának, és ezért mondja amit mond, de ebből még nem tudhatjuk hogy is cselekszik valójában.

Viszont ha valaki azt mondja, nem jelentene, akkor nagyon valószínű, hogy éles helyzetben sem tenné, hisz értékrendjébe nem is tartozik bele ez a típusú elvárás.

Tehát ebből az ábrából azt tudjuk meg biztosan, hogy a magyar értékrendszer más. S hogy ezt mi magunk sem tartjuk helyesnek, az abból is kiderül, hogy 100-ból 71 úgy gondolja, hogy a hétköznapi emberek szerepe nagy a korrupció megfékezésében.

Van azonban olyan tevékenység, amiben inkább otthon érezzük magunkat, mint a „jelentésben". Inkább a petíciókban, a tüntetésekben vállalnánk aktív szerepet. A kormány mindennapi korrupció megfékezésében tett erőfeszítéseit a magyarok (48%) teljesen hatástalannak tartják.

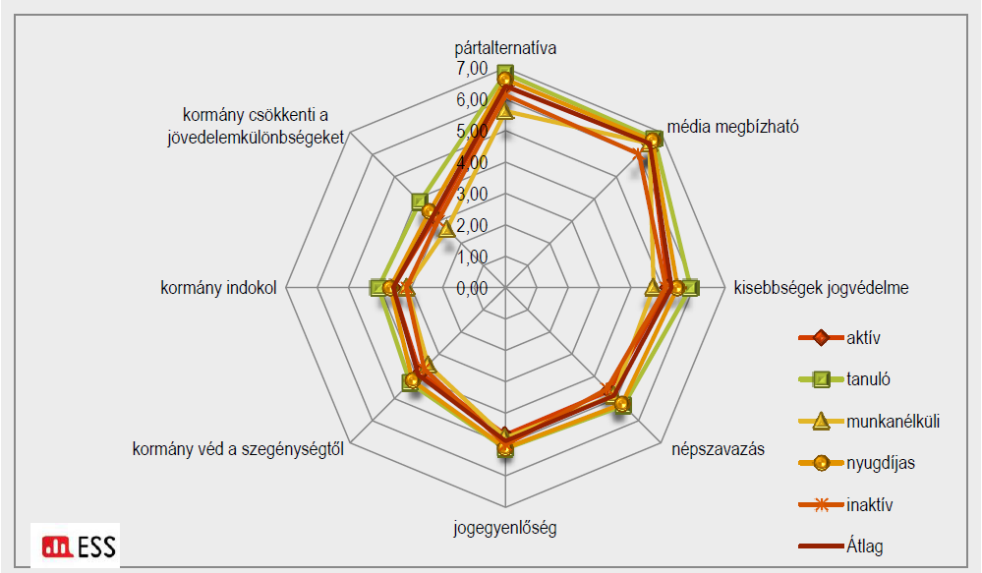
Azt is valószínűleg mindenki hasonlóképp gondolja, hogy a tiszteletreméltó életvitel (bár érték), kevésbé szembetűnő és jutalmazott, mint a kijáró ügyeskedés. Aki kapcsolatai révén látványosan sok mindent meg tud oldani, az lehet vonzóbb akár politikusi szerepre is. Fontosságát kapcsolati tőkéje inkább igazolja, mint teljesítménye. A teljesítmény lehet kívánatos és fontos, de figyelmetlenségből el is hanyagolhatjuk, a kapcsolati tőke azonban mindig pontosan orientál minket, attól nem tekinthetünk el. A kapcsolati tőke birtokosa a mi életünkre is bármikor hatást gyakorolhat akár jó, akár rossz értelemben, érdemes tehát vele jóban lenni.

A közösségi elköteleződés hiánya, az ügyeskedőkhöz való viszony, a korrupciós viszonyulások és a demokratikus deficit együtt valóban mind megnehezítik az integritás kifejlődését, hiszen a

társadalmi támogatás és a demokratikus eljárásokkal kapcsolatos kishitűségek és valódi problémák a meglévő motivációkat is visszafoghatják.

A demokratikus deficitet azzal a módszerrel mérték[11], hogy felsorolt értékeket le lehetett pontozni, kinek mennyire fontos, majd azután ugyanezeket le lehetett pontozni úgy is, hogy mennyire valósulnak meg. Minél nagyobb volt a különbség az elvárt és a valóságos pontszám között, annál nagyobb volt azon a téren a deficit. Magyarországon az emberek elégedetlenebbek a demokrácia állapotával, mint az európai átlag. Legfontosabbnak azt tartanák, ha kicsik volnának a jövedelmi különbségek, és a kormány meg tudna védeni a szegénységtől. Ebben nagy hiányérzet mutatkozik, miközben a szolidaritásérzék mégis kicsi, nem maguktól várják, hogy a helyzeten javítani tudjanak. Nem számít továbbá fontosnak a jogegyenlőség, legkevésbé pedig az számít, hogy a politikusok figyelembe vegyék más kormányok véleményét.

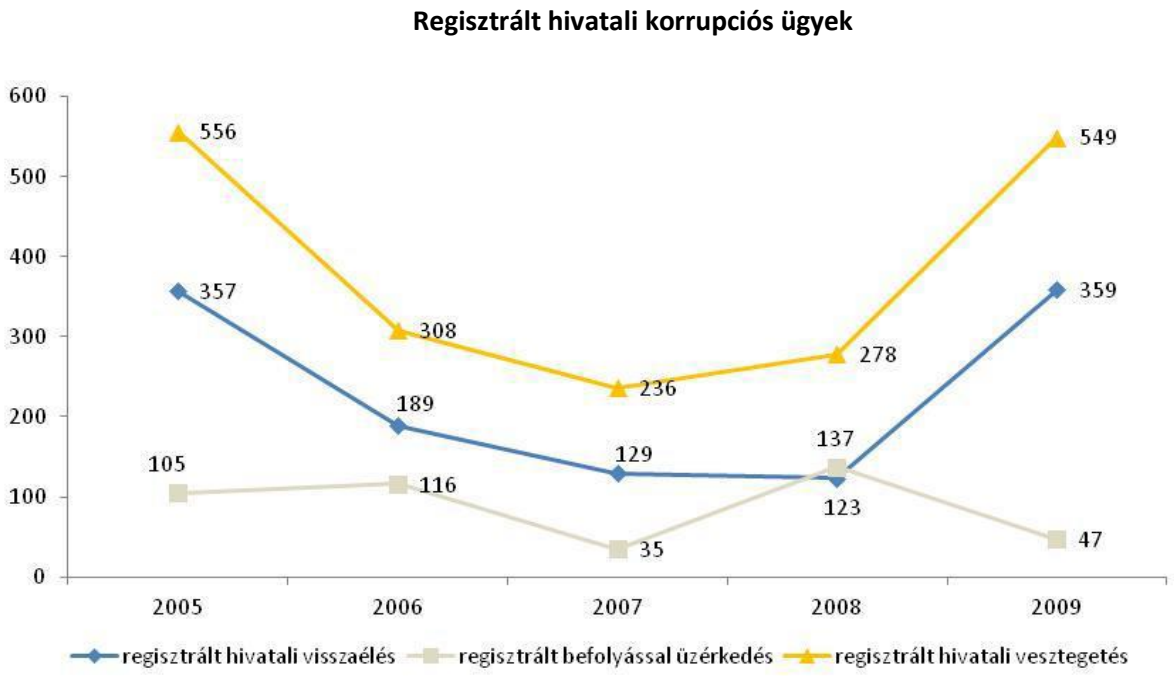
Mindeközben inkább negatívan ítélték meg a bíróságokat, azt, hogy mindenkit egyenlően kezelnek, a népszavazási lehetőségeket, a szegénység elleni kormányharcot, a kormány tevékenységeinek indoklását. (1-től 10-ig lehetett az állításokat pontozni, és ahol 5 alatti átlagpontok születtek, azt a kutatók úgy értelmezték, hogy ott inkább negatívan ítélték meg az állampolgárok a demokrácia helyzetét.)



[11] Szabó Andrea (szerk.): A magyar társadalom demokráciaképe, ESS Magyarország – Gyorsjelentés I. 2013. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

A legnagyobb a különbség a várt és valós állapot közt a jövedelemkülönbségek csökkenésénél és a döntések indoklásánál. A legkisebb problémát a médiaszabadság területén látják, mert úgy vélik, mindent el lehet mondani.

Mindig felvetődik a kérdés, hogy a regisztrált ügyek jól mutatják-e a valós folyamatokat, vagy épp a nyomozóhatóságok érdeklődésének, esetleg a közélet viselkedésének változásait fémjelzik. Annyiról azonban feltétlen tájékoztatnak, hogy nincs egy egyértelmű tendencia. Korrupciós ügyekben javulás épp úgy elképzelhető, mint romlás. A szervezeti integritásért folytatott erőfeszítések épp ezért soha nem állhatnak le.



A billegés nem csak a regisztrált hivatali ügyek számában látszik, más területen is szembetűnő. A magyar társadalom gyorsfényképű bemutatásában említést érdemel az állam és a társadalom viszonya, ahol az állam sok szempontból billegni látszik. Intézményei hol gyengék, következetlenek, bizonytalanok, egymáshoz való viszonyukban is a szétesés jeleit produkálják, hol meg központosítási törekvések miatt terhelődnek túl, autonómiájuk gyenge. Különösképp, amikor Eu-s pénzek kerülnek a rendszerbe, válhat világossá, hogy az intézményrendszer nincs kész a feldolgozásra, befogadásra, elosztásra.

A magyar társadalom pesszimizmusa, a jövőre vonatkozó reménytelenség érzése a kutatók számára is megfejthetetlen. Ez kisugárzik a korrupció területére is, hiszen 50 ország közül mi vagyunk a

legjobban meggyőződve arról, hogy csak egymás rovására érvényesülhetünk[12]. Úgy véljük továbbá, hogy tisztességes úton nem lehetünk sikeresek, pedig a rendszerváltás óta már számtalan példát találhatnánk a szorgalmuknak köszönhetően sikeressé váltakra is. Valahogy nem őket látjuk meg.

Elképzelhető, hogy mivel a fogyasztói értékeket nagyon is a magunkévá tettük, és a sikerről azt hisszük, hogy egyenlő az egyéni gazdasági felemelkedéssel, ezért elnézőek is vagyunk, ha valakit korrupciós eszközök bevetésével látunk érvényesülni. „Hiszen – mondhatjuk – ebben az országban másként úgysem lehet." (Ha helyesek ezek a felmutatott összefüggések, akkor azt is könnyű belátni, hogy pusztán a bűnüldözéssel nem tudjuk megváltoztatni a hazai viszonyokat.)

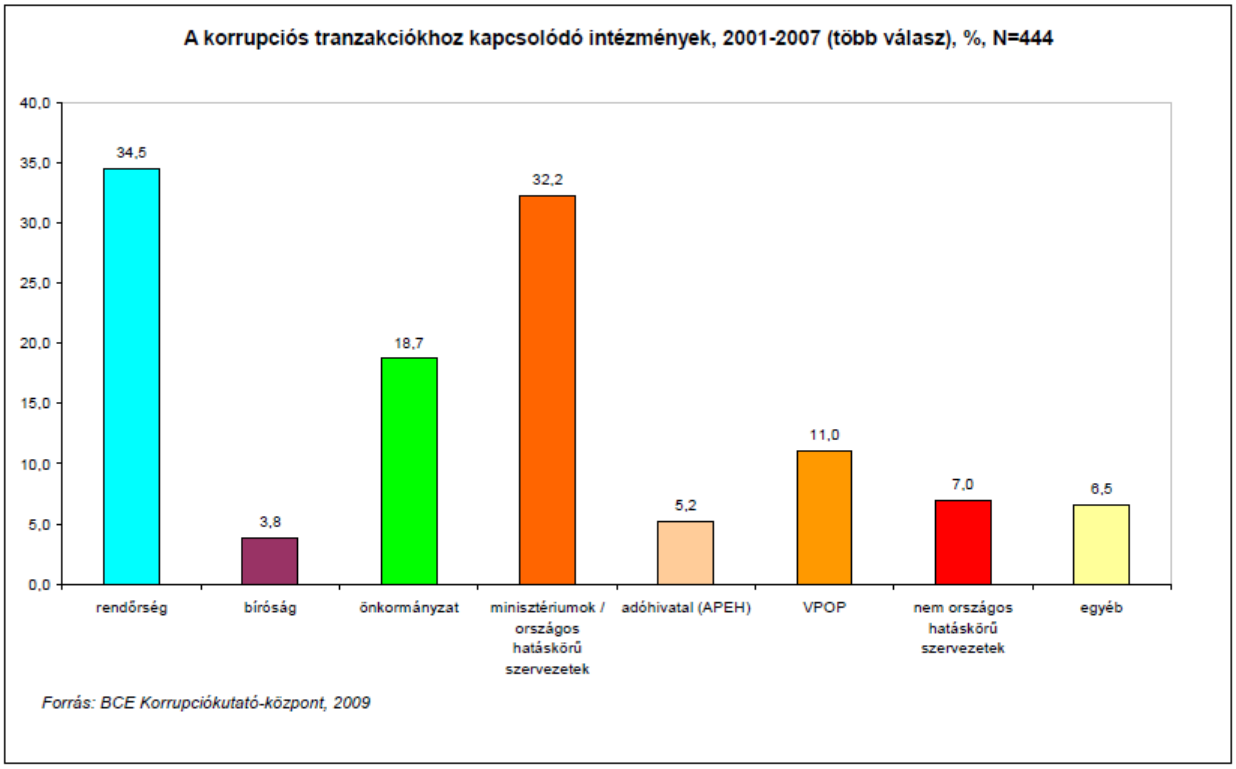
Keller Tamás és Sík Endre[13] által készített kutatásban Magyarország az európai mezőnyben kerül elhelyezésre. A külső elemzők és a lakosság véleménye között Magyarországon azonos az értékelés. Lengyelországban például a külső megfigyelők értékelik rosszabbra a korrupciós helyzetet, Luxemburgban és Szlovéniában pedig fordítva.

Azt, ha a hivatalnok kér kenőpénzt, mindenki igen elutasítja - a sorrendet illetően ennek elutasítása tekintetében az első harmadban vagyunk -, és közel van az Eu-s átlaghoz. Viszont jelentősen megváltozik a helyzet, ha azt nézzük, hogy mit szólnak a magyarok ahhoz, ha valaki elfogadja a kenőpénzt. 26 ország közül csak a szlovákok utasítják el nálunk kevésbé.

A magyar lakosság 5 %-ával fordult elő, hogy az elmúlt 5 évben legalább egyszer aktív korrupciós helyzetbe került, tehát amikor ő akart kenőpénzt adni. (lengyelek, görögök, csehek, szlovákok kétszer ennyiről számoltak be.)

A szlovén, a portugál és a magyar társadalom egyvalamiben hasonlít, és ez lehetséges, hogy pozitív, a korrupciótudat nagyobb és érzékenyebb, mint a valódi probléma. Tudatában vagyunk, és érzékenyen figyelünk minderre, de megengedők is vagyunk. Más kutatások szerint a magyar társadalom a legelutasítóbb a politikai korrupciókkal szemben, és a kis hivatalnoki viselkedések területén megengedőbb. (ezzel más ország is így van.) Megint más kutatások pedig azt mutatják, hogy a rendőrséget, a minisztériumokat és az önkormányzatokat tartják az emberek a korrupció számára legveszélyeztetettebbnek.

[12] Tárki 2009 ld. pl. http://www.kormany.hu/download/e/da/70000/korrupcio_megelozes_program_v1_01.pdf
[13] Keller-Sík: A korrupció észlelése, elfogadása és gyakorlata, Tárki, Európai társadalmi jelentés 2009.



Sajnos a szubjektív érzet semmit sem javult az elmúlt két évben sem. A magyarok 61%-a gondolja azt, hogy romlott a helyzet, és legsúlyosabbnak az állami korrupciót tartják. 82%-a már meg van győződve róla, hogy vállalkozások, üzleti csoportok befolyásolják a kormányzat működését, és ezt igencsak problémásnak is tartja.[14]

A magyar társadalom büntetéspárti, így a korrupció visszaszorításának eszközeként is a büntetési tételek emelését tekintené üdvözlendőnek. Pedig ha nagyra növeljük a büntetést, a megbüntethetőt is rákényszerítjük, hogy korrumpálja a hatóságot. Ha például enyhe közlekedési kihágást is jogosítvány-elvétellel sújtanának, megszaporodna a jogosítványáért a rendőrt lefizetni akarók száma.

Nem folytattunk le még ezekről a kérdésekről olyan átható társadalmi és szakmai vitát, mint a németek. A németek a 90-es évek előtt még az elrejtés paradigmájából indultak ki, s nem is voltak tisztában a valódi méretekkel. Mi is párhuzamos utat éltünk meg ezzel kapcsolatban a kétezres év első évtizedének végén. Ezután azonban a tudományos vita kapcsán arra jutottak, hogy nem veszélyezteti az alapokat, ha a politikai korrupció folyamatos nyilvánosságbeli kontroll alatt van, sőt a transzparencia a legjobb ellenszer[15].

[14] http://www.transparency.hu/GCB2013?bind_info=index&bind_id=0

[15] Megannyi finomszabályozási preventív lehetőségre is mód van. Lambsdorff például olyan jogi szabályozást javasol, amelynek hatására megnő a korrumpáló és korrumpált közötti cserbenhagyási hajlam. Ld. Szántó Zoltán – Tóth István

3. *Esetelemzések*

a.) Egy indiai állam leépülésének története (Gujarat)

Az 50 milliós hindu többségű indiai állam Gujarat, s fővárosa Ahmedabad. A történeti visszatekintést a 80-as években kezdjük. Az állam megalapítása óta alkalmazott alkoholtilalom ekkorra alakított ki egy olyan rendszert, melyben az alkoholtiltással kapcsolatos jogszabályok elszakadtak a napi gyakorlattól, s amikor már a hatóságok sem a joguralom alapján szerveződtek, a jogszabályokat maximum zsarolásra és önös céljaik érdekében kezdték felhasználni.

Gujarat 1960-as megalakulása óta máig alkoholtilalommal bíró állam, ám ez egyáltalán nem látszik az alkoholfogyasztáson, illetve annak rejtegetésén. Mivel az alkohol készítése és a vele való kereskedés tiltott, nem adózik senki az államnak, ugyanakkor igen gyorsan kialakult az a rendszer, hogy kenőpénzt adtak a rendőrségnek azért, hogy ne háborgassák a kereskedőket és a szeszfőzőket.

A muzulmán és hindu csempészek sokáig még együtt is küzdöttek a rendőrök ellen. A helyi törvények gyakorlatilag betarthatatlanok voltak, de a betartásra nem is törekedő rendőrség az alkoholtilalmat a csempészek zsarolására használta fel. A korrumpáló-korrumpált konfliktusok eredetileg nem etnikai vonalak mentén rendeződtek.

A rendőrség és a csempészek közti kapcsolat egyre szorosabbra fonódott, a rendőrség eredeti küldetése a 80-as évek elejére már teljesen demoralizálódott. Például, mivel az egyes területek csempészei nem egyformán voltak kereskedelmi szempontból sikeresek, a rendőri vezetők abban látták egyéni érdekeiket megvalósíthatónak, ha a politikusok oda nevezik ki őket, ahol a csempészek komolyabb jövedelmet termelnek. Mivel a politikusok is tudtak erről az érdekrendszerről, ők maguk is bevonódtak a korrumpálhatók táborába.

A jogállamon kívüli viszonyrendszerek magukba szívták a politikusok és a közhivatalnokok egy részét is, voltaképp összekapcsolva őket a szervezett bűnözéssel. Nem csak az italról volt már szó, mert a gazdagodó csempészek legális tevékenységekbe is beforgatták a pénzüket, leginkább az építkezésekbe. Kialakult kapcsolataikat viszont már arra használták fel, hogy befolyásoljanak engedélykérelmeket, vagy előre információkat szerezzenek építési területek átminősítéséről.

János: Korrupcióellenes kormányzati lépések és közpolitikai reformok néhány tapasztalata, http://mek.oszk.hu/07900/07999/pdf/szanto_z-toth_i_j.pdf A KIM anyaga pedig, amelyik szintén tartalmaz táradalom-ismertetést és javaslatokat ld.: http://www.kormany.hu/download/e/da/70000/korrupcio_megelozes_program_v1_01.pdf

Gazdagabb csempészek/építési vállalkozók már tudtak politikusokat is támogatni, és természetesen csak a nekik jól lobbizó politikusokat segítették. Sőt, a csempészek felléptek „szociális munkásként” is, mert az emberek problémáit nehezen intéző hivatalokra ők tudtak hatni, ők tudtak ügyeket könnyebben elintézni, kijárni, így közülük akadt olyan is, aki a közélet felé mozdult, és nem csak politikusokat támogatott, de maga is politikussá vált.

A rendőrség szerepe teljesen elmosódott a hatalmi ágak különválása tekintetében is. Végrehajtó, törvényhozó és legfőképp maga is bűnöző szerepbe sodródott a korrupciós érdekeltségei miatt. Az emberek a rendőrséget nem tartották megbízhatónak, s okkal voltak bizalmatlanok az egész közszférával szemben is.

Az 1980-as években az egyik eltávolított rendőri vezető - akinek azonban már szoros kapcsolatai voltak az alvilággal - úgy igyekezett vagy bosszút állni eltávolítása miatt, vagy pozícióját visszaszerezni, hogy azt kívánta láttatni, az ő idejében még rend volt. Etnikai természetű atrocitásokat „rendelt” meg. Így manipuláltan utcai zavargások indultak.

Mivel a rendőrség tétlen maradt, az utcai háborúskodások, bandaháborúk kiélesedtek. Ekkor jelentek meg egyre inkább az etnikai szerveződésbeli különbségek is. Az összes utcai zavargást a rendőrség egyértelműen etnikai konfliktusként állította be, mert nem állt érdekében alkoholtilalommal kapcsolatos problémaként értelmezni, hisz ez utóbbiban ő maga is érdekelt volt.

A zavargások alatt a radikális politikai csoportok is helyzetbe kerülhettek, mert a csoportok etnikai szálon könnyen mobilizálhatóak. Egyre többen, egyre inkább elfogadták a radikális téziseiket, etnikai előítéleteiket. A radikális politikai csoportok bekerülvén a politikai vezetésbe, etnikailag egyre inkább homogenizálták a rendőrséget. Így válik érthetővé, hogy a folyamatban miként is kapcsolódtak egymásba a láncszemek. Elsőként a rendőrség bevonódása a korrupcióba, aztán a radikális politikai befolyás növekedése a közintézményekben, s végül, amit eredetileg valószínűleg egyetlen ember sem kívánt volna a folyamat kezdetekor, a társadalom alsó szintjén fellobbanó népirtás. A gujarati erőszakhullám során 2000, egyes adatok szerint 5000 muszlimot gyilkoltak meg.

A korrupció mértéke igen jól előrevetíti a rendőri alkalmatlanság és hivatáshoz méltatlan magatartás valószínűségét. Minél korruptabb volt egy terület, annál biztosabb volt, hogy a rendőrök a gyilkosokat támogatták, és elvesztették azt a fajta realitásérzéküket, hogy utóbb majd felelősségre vonhatják őket. A hétköznapi élet törvénytelenségei során elveszítették iránytűjüket, és a szélsőséges helyzetben sem tudtak megfelelően viselkedni.

A kiterjedt etnikai zavargások már egy olyan rendőrséget találtak meg, melyben a rendőrök a helyi politikusok közvetlen irányítása alatt álltak, azaz nem jogszabályokat és törvényeket követtek, hanem szélsőséges politikusoknak engedelmeskedtek.

A rendőrség nem csupán tétlenül figyelte a népirtást, de egyes rendőröket, akik akartak tenni valamit a vérengzés leállítására, egyszerűen áthelyeztek távolabbi térségekbe. A rendőri helyi vezetők pont ellentétes lépéseket tettek, mint ami elvárható lett volna tőlük. Hivatásuk szolgálata helyett belebonyolódtak az egyéni érdekeikbe, miközben személyes autonómiájukat is elveszítették.

A gujarati erőszakhullámot ma kétségkívül etnikai vérengzésként tartjuk számon. Indiában van sajnálatos hagyománya a vallási türelmetlenségnek, ám ezúttal kimutatható volt[16], hogy az állam, azaz a helyi közigazgatás és a rendőrség egy integritásbeli folyamat szétesésének lépcsőit járta végig. Nem csoda tehát, hogy a legutolsó pillanatokban is, amikor még egy helyes küldetésnek megfelelő rendőrség meg tudta volna állítani a vérengzést, ők ezt már nem is akarták megtenni, rendszerük voltaképpen a gyilkosokat támogatta.

b.) Egy magyar faluban ellehetetlenülő vállalkozó története (Döge)

Döge egy Tisza-menti kis falu. 2007 októberében a lakók egy országos kereskedelmi televízió tényfeltáró műsorában egy titkos hangfelvételt hallhattak, melyben a polgármesterük 12 millió forintot követelt azért, hogy egy vállalkozónak kiállítsa a teljesítési igazolást. A vállalkozó a hangfelvétel nyilvánosságra hozatalakor már nem élt, a hangfelvételt egy névtelen, magát felfedni nem kívánó küldte el.

Az építési vállalkozó eredetileg úgy jutott hozzá a munkához, hogy beígért 20 millió forint kenőpénzt, ha ő kapja meg a megbízást. El is kezdhette az iskolaépítést, ám a polgármester pénzkövetéseit egy idő után megtagadta. Ebben az összeveszésben aztán a vállalkozó maradt alul, hiszen csődöt kellett jelentenie, alvállalkozóit sem fizette ki, és aztán az építkezést nem is ő fejezte be. Nem kizárt, hogy egészségügyi problémáit is az a csapdahelyzet okozta, hogy ha eleget tesz a polgármester követeléseinek, akkor ráfizetésessé válik a vállalkozása. Ezért döntött úgy, hogy hangfelvételt készít.

[16] Ornit Shani: Csempészet, politika és korrupció: állami erőszak és a közhatalom gyakorlásának szokásos módjai Gujaratban (1985–2002)

A nyilvánosságra került hangfelvétel alapján nyomozás indult, majd az ügyészség vesztegetés miatt emelt vádat a polgármester ellen.

A Debreceni Ítélőtábla az első fok utáni fellebbezéseket elutasította, így a 3 év 10 hónapos börtönbüntetést 2011. február 15-ei ítéletével helybenhagyta, ugyanakkor az 1 millió forintos pénzmellékbüntetés helyett 8 millió forint vagyonelkobzást rendelt el, mivel a Btk. az ígért vagyoni előny kötelező elkobzásáról rendelkezik.

A közigazgatás problémáira utaló mellékszál, hogy többen a beruházással kapcsolatos kérdéseikkel írásban fordultak a polgármesterhez, választ azonban nem kaptak. Ekkor levelet írtak a megyei közigazgatási hivatalhoz, azonban innen sem érkezett válasz. A közigazgatási hivatal hallgatása az ügy felderítése helyett inkább annak eltussolásához járult hozzá.

Érdemes végiggondolni, hogy milyen okok segítették a korrupció lehetőségét, és melyek lehettek volna megelőző tényezők. Klotz Péter elemzésében a megelőzés szempontjai közt az alábbi elemeket sorolta fel:

A megelőzés szempontjai a dögei esetben

- **Összeférhetetlenség**
  Egy kistelepülésen nehézségekbe ütközhet az összeférhetetlenség kiküszöbölése, de véleményünk szerint objektívebbé teszi a beruházás megítélését, ha a megrendelő önkormányzat és a kedvezményezett iskola vezetői nincsenek szoros hozzátartozói viszonyban (itt az iskolaigazgató a polgármester felesége volt.)
- **Helyi demokrácia**
  Ha egy polgármestert egymást követően öt alkalommal választanak meg a település első emberévé, az elsősorban a polgármester munkájának elismerését jelenti . A hosszú hivatalviselés során azonban túlságosan erőssé válhatnak hivatali kapcsolatokon túli személyes kötelékek. Amikor a polgármester a képviselő-testület tagjait csak „kölykök”-ként emlegeti, akkor kapcsolatuk kevésbé az „első az egyenlők között” elven alapul, hanem inkább paternalista jelleget ölt.
- **Kontrollok**
  A szervezetek működése szempontjából fontos tényező a folyamatos ellenőrzöttség. Politikai szinten ez a képviselő-testületben helyet foglaló „ellenzéki” tagok képében jelent meg. Ők voltak azok, akik az ülésen felvetették, és írásban is tájékoztatást kértek a polgármestertől a beruházás állásáról. A kontrollok hiányosságát mutatja, hogy ezekre a kérdésekre nem kaptak választ. Ugyancsak a kontrollok hibás működését mutatja, hogy a megyei közigazgatási hivatal sem reagált a hozzá intézett levélre.
  Más kontrollok viszont jól működtek. Helyesen járt el az az ismeretlen levélíró, aki a közérdek szempontjából fontos, rendelkezésére álló információt és a kapcsolódó bizonyítékokat a képviselő-testület tagjának továbbította. Ő ugyancsak helyesen járt el, amikor ezeket a dokumentumokat eljuttatta az ügyészségnek. Erős kontrollt jelentett továbbá a média fokozott érdeklődése, amely nem hagyta, hogy az ügy elfeküdjön és az eljárás eredménytelen maradjon. /…/
- **Közbeszerzés**
  A közbeszerzések korrupciós szempontból kockázatos területnek számítanak. Ebből következik, hogy amennyiben egy közel 240 millió forintos közbeszerzésre összesen két ajánlat érkezik, de ebből az egyiket – a hiánypótlási kötelezettség nem teljesítése miatt – kizárják, az indokolttá tehet egy alaposabb vizsgálatot.
- **Etika**
  A hangfelvétel /…/ arra utal, hogy a magánérdekek előnyben részesítése a közérdekkel szemben elfogadott gyakorlat volt, és a hivatás gyakorlásával járó erkölcsi felelősség, példamutatás háttérbe szorult. E jelenség visszaszorítását segítheti a közszférában dolgozók érzékenyítése.

IV. A korrupcióellenes lépésektől az integritásmenedzsmentig[17]

1. *Nemzetközi történet*

A korrupcióval szembeni globális fellépés sürgetése az **Amerikai Egyesült Államok**hoz köthető. Az 1972-ben kipattant ún. *Watergate-botrány*[18] az 1970-es évekbeli USA-ban olyan szabályozási folyamatot generált, amelynek célja – az addigi etikai mércék magasabbra állításával – a tiszta közélet megteremtése volt. Az évtized végén így született meg a külföldi korrupciós gyakorlatokról szóló szövetségi törvény,[19] mely büntetendővé nyilvánította – az üzleti tranzakciók sikere érdekében – külföldi államok gazdasági ügyekben döntéshozatalra illetékes köztisztviselőinek megvesztegetését. A törvény nem érte el a célzott pozitív hatást, ugyanakkor az amerikai nagyvállalatok számára negatív hatással volt, hogy más fejlett országok korrupt gyakorlatot folytató vállalatai „versenyelőnybe" kerültek a fejlődő országok piacain. A helyzet megváltoztatása érdekében egyre több vállalat lobbizott olyan nemzetközi konvenciókért, amelyek az USA-n kívül – globálisan – is tilalmazzák a korrupt üzleti gyakorlatokat.

Elsőként az **Amerikai Államok Szervezete** (1996), majd 1997-ben az ugyancsak jelentős USA befolyás alatt működő **Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD)** vállalta fel egy korrupció elleni nemzetközi egyezmény[20] megalkotását. Az OECD-ben emellett 1997 óta egy külön **Korrupció Elleni Munkacsoport (*Bribery Working Group*)** foglalkozik korrupciós tárgyú kutatásokkal, illetve korrupció elleni programokkal. A Munkacsoport plenáris ülése olyan ajánlásokat fogalmaz meg, melyek elsősorban a nemzetközi közélet tisztaságának elősegítését célzó feladatok hatékonyabb megvalósítására irányulnak. Az ajánlások az OECD Egyezményben részes államok tekintetében a tudatos hozzáállás erősítését célozzák, a bennük megfogalmazott feladatok végrehajtásának koordinációja folyamatos.

A korrupció elleni globális fellépés az 1990-es évek első felében más fórumrendszereken is megkezdődött. Ezek között említjük a különböző nemzetközi gazdasági szervezeteket (Nemzetközi Gazdasági Kamara, Világbank), valamint az olyan nem-kormányzati szerveket (NGO), mint a

---

[17] Az alfejezet alapja: Sántha György – Klotz Péter: törzsanyag az integritásmendezsment című tantárgyhoz, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Vezető- és Továbbképző Intézet, Budapest, 2013

[18] A *Watergate-ügy* egy washingtoni irodaházról kapta a nevét, mely az 1972-es amerikai elnökválasztáson a Demokrata Párt főhadiszállása volt. 1972. június 17-én egy csoport behatolt Larry O'Brian demokrata elnök irodájába, hogy bizalmas iratok birtokába jusson. A betöréssel kapcsolatban indított vizsgálat szálai Richard Nixon republikánus elnökig vezettek, melynek következményeként Nixon közvetlen munkatársainak egy részét vád alá helyezték és elítélték. Az ügy súlyos helyzetbe hozta az elnököt, aki így 1974. aug. 9-én lemondott.

[19] Ld.: *Foreign Corrupt Practices Act* (1977).

[20] A nemzetközi üzleti kapcsolatokban a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni 1997. évi OECD egyezményt Magyarországon a 2000. évi XXXVII. törvény hirdette ki.

berlini székhelyű **Transparency International**, amely 1994-ben kifejezetten a korrupció elleni globális civil fellépésre szerveződött.

A korrupció elleni fellépés tekintetében európai uniós szinten – az **Európai Bizottság** mellett – az **Európai Csalás Ellenes Hivatal** (OLAF) és az **EUROPOL** hivatkozhatók olyan közösségi intézményekként, melyek – a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelme okán – kiemelt figyelmet fordítanak a csalás és korrupció elleni fellépésre. Az uniós szervek e negatív jelenségekre úgy tekintenek, mint amelyek

- aláaknázzák az intézményrendszeren belüli egészséges döntéshozatalt,
- torzítják a versenyt, és ezzel sértik a szabad piac elvét,
- károsítják az Európai Közösség pénzügyi érdekeit,
- hátrányosan befolyásolják a külpolitikát olyan államok esetében, amelyek segélyben részesülnek,
- valamint ellentétben állnak a nemzetközi kereskedelem nyílt és átlátható bonyolításának általános követelményeivel.

Az európai uniós tagállami együttműködésen túl a világ legjelentősebb nemzetközi szervezetei szinte kivétel nélkül elkülönült szervezeti keretek között, illetőleg önálló programok keretében foglalkoznak a korrupciós jelenségekkel. Az együttműködések alapját olyan nemzetközi egyezmények képezik, melyek többségéhez hazánk is csatlakozott az elmúlt években. Ilyen módon az egész világra kiterjedő korrupció elleni együttműködést koordinál jelenleg az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ), valamint az ENSZ e területre szakosított szervezete – az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatala (UNODC) –, mely hazánkkal is szoros munkakapcsolatot tart fenn. Hazánk emellett az **ENSZ Korrupció Elleni Egyezmény**nek[21] aláírójaként részt vesz az egyezményben részes államok különböző együttműködési formáiban (ld. Részes Államok Konferenciája).

Az **Európa Tanács** esetében a **Korrupció Elleni Államok Csoportja (*GRECO*)** tekinthető korrupció elleni küzdelemre szakosodott szervezetnek, melynek Magyarország alapítástól kezdve tagja. A GRECO – az OECD-hez és az ENSZ-hez hasonlóan – rendszeresen készít felméréseket, a lefolytatott vizsgálatok alapján pedig ajánlásokat fogalmaz meg az értékelt tagállamok számára. Az

[21] Az ENSZ Mexikóban (Merida) 2003-ban kelt Korrupció Elleni Egyezményét a magyar Országgyűlés is megerősítette a 2005. évi CXXXIV. törvényben, mely 2005. december 14-én lépett hatályba.

Európa Tanács tagállamai által aláírt korrupció ellenes egyezményekben[22] foglalt feladatok végrehajtásáról készült jelentések elfogadására általában a tagállamokkal közösen kétévente végzett szakértői kiértékelések alapján kerül sor.

A számtalan korrupciót globális szinten visszaszorítani kívánó törekvés mellett, ahogy a bevezetőnkben (I. fejezet) utaltunk már rá, a balesetet szenvedett Exxon olajtársaság saját vállalatirányításában, valamint Hollandia 90-es évekbeli korrupciós botrányai következtében a korrupció megakadályozását, mint a gyors és hatékony fellépések keresését kiegészítették előre átgondolt érték és strukturális öntisztulási mechanizmusok kidolgozásával.

2. *Hazai lépések*

Magyarországon az első korrupcióellenes kormányzati intézkedéscsomagot 2001 tavaszán fogadta el az első Orbán-kormány,[23] amelynek hátterében hazánk EU-csatlakozási esélyeinek javítása állt. A főként a korrupció kriminalizálására és a büntetőjogi szabályozás szigorítására összpontosító, egymással lazán összefüggő – valódi programot nem alkotó – intézkedések túlnyomó többségét az akkori kormány néhány hónapon belül teljesítette. Ezt követően hosszú évekig nem volt jellemző a korrupciós problémák kezelésének tervszerű meghatározása és programba foglalása, mígnem a Kormány 2007 nyarán féléves határidővel előírta[24] egy átfogó korrupció elleni stratégia kidolgozását.

Magyarország csatlakozott az Amerikai Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Norvégia és további öt állam által 2011. szeptember 20-án aláírt, a *Nyílt kormányzásról* szóló nyilatkozatához (Open Government Declaration).

Az átfogó stratégiában kockázatelemzés, útmutatás, képzések és monitoring kiépítése került összehangolásra. Ezek mára már a magyar integritásmenedzsment elemeit alkotják.

a.) *Kockázatelemzés*

[22] Ld. az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. november 4-én kelt, Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezményét (kihirdette a 2004. évi L. törvény) és az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. január 27-én kelt Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezményét (kihirdette a 2002. évi XLIX. törvény).
[23] Ld.: a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szóló 1023/2001. (III. 14.) Korm. határozatot.
[24] Ld.: 1037/2007. (VI. 18.) Korm. határozat a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatokról.

A közfeladatot ellátó szervek integritáskockázatainak mérésére Magyarországon eddig az Állami Számvevőszék dolgozott ki önálló módszert.[25] Ennek lényege az alábbi kockázatfaktorok szervezeten belüli jelentőségének megfigyelése, valamint a veszélyeztetettséget mérséklő kontroll jellegű beavatkozások számának/hatékonyságának vizsgálata.

Kockázatos tevékenységterületek	*Intézményi kockázatterületek*	*Személyeket érintő kockázatok*
Pénzbeszedés	Tökéletlen könyvelési, belső kontroll rendszerek	Tevékenység-összeütközések, összeférhetetlenség
Szerződéskötés	Új szervezet	Szervezeten belüli kulcspozíció
Kifizetés	Független szervezetek	Alacsony jövedelem
Juttatás, engedélyezés	Bürokrácia	Alacsony képzettségi, szakmai kompetenciák
Vizsgálat, intézkedés foganatosítása	Kiszolgáltatottság	Rossz karrier kilátások
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 szervezeti integritást befolyásoló kockázatfaktorok

Forrás: ÁSZ Integritás Projekt (2009-2012)

[25] Az Állami Számvevőszék által 2009 és 2012 között megvalósított „*Korrupciós kockázatok feltérképezése - integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése*" elnevezésű, ÁROP-1.2.4-09-2009-0002. számú, ún. „Integritás Projekt", az OECD és a Holland Számvevőszék módszertani alapjain továbbfejlesztett, saját kockázatelemző megközelítést alkalmazva, 2011 óta rendszeresen felméri az államháztartás körébe tartozó szervek integritás kockázatait. A felmérések eredményeit évente nyilvánosan közzéteszik (bővebben ld.: http://integritas.asz.hu).

A munkaköri kockázatelemzéseket segíti, hogy a Munkakör Alapú Rendszer (MAR) kiépítése lehetőséget nyújt majd arra is, hogy ezekhez a munkakörökhöz hozzárendeljen korrupciós kutatásokra vonatkozó felméréseket.

b.) Etikai és/vagy magatartáskódexek kiadása

Az integritásmenedzsment körében az egyik legismertebb és világszerte a legtöbb országban alkalmazott eszközként[26] kell figyelembe venni olyan normatív kódexek kidolgozását és bevezetését, melyek egy adott szervezet esetében az integritással vagy a jellemző etikai problémákkal kapcsolatos – jogon túli – szabályozásokat tartalmazzák.

Érdemes mindenekelőtt különbséget tenni az etikai és a magatartási kódexek között:

- ***etikai kódex*: értékalapú megközelítést tükröz**, az bízva az alkalmazottakban, inkább **deklaratív szándékkal határozza meg azt az értékkeretet, amelyen belül a szervezet a feladatait ellátja**;
- ***magatartási kódex*: szabályközpontú megközelítést tükröz, célja egyértelműen rögzíteni, hogy az alkalmazottak mit tehetnek, és mit nem tehetnek**; ennek érdekében rendszerint pontosan **leírja azokat az eljárásokat, amelyek normasértés esetén lefolytatandók**.

Annak megítélése, hogy egy konkrét szervezet esetében szabályozás vagy épp az értékközpontú megközelítés a célravezetőbb, elsősorban helyi adottságoktól függ. Ha pl. egy szervezetben az ilyen jellegű kérdések már eleve részletesen szabályozottak (pl. fegyveres rendvédelmi szerveknél), célszerűbb inkább az értékalapú megközelítést választani annak érdekében, hogy a szervezeten belül alkalmazott megoldások komplementer jelleggel kiegészítsék egymást. A gyakorlatban emellett gyakran előfordulnak olyan „hibrid” megoldások, amelyekben az etikai és a magatartási kódexekre jellemző tartalmi elemek keverednek.

Kutatások[27] támasztják alá, hogy ezek a szervezeti intézkedések akkor hatékonyabbak, ha az etikai kódexekhez szankciók is társulnak, továbbá ha etikai ügyekben a vezetés elköteleződése

[26] A mexikói Meridában 2003-ban kelt ENSZ Korrupció Elleni Egyezmény (UNCAC) 8. cikke is megemlékezik a tisztviselők számára előírandó magatartási kódexek szükségességéről. Magyarországon az 1992-es közszolgálati szabályozás hatályba léptetése óta nem sikerült egységes magatartás kódexet alkotni és közzétenni a közszférában dolgozók számára, ezért az e kérdéssel egyáltalán foglalkozó szerveknél (25%) egymástól nagyon eltérő egyedi intézményi megoldások terjedtek el.

[27] Ld. pl. Ford & Richardson, Ethical decision making, Journal of Business Ethics, 1994, 216. p.

egyértelműen kinyilvánított. Utóbbi történhet **missziós nyilatkozatok** (*mission statement*) vagy más **érték kinyilvánítások** (*value-statement*), nyilvános szabályozások formájában (ld. korábban Magyarországon az „üvegzseb-törvényt”[28]).

c.) Útmutatás, tanácsadás (guiding)

A szervezeti integritás eléréséhez **nem elég az integritás követelményét alapelvszerűen megfogalmazni, eljárásokat és struktúrákat kreálni. Az integritás kereteinek meghatározása körében említett integritásmenedzsment eszközöket a napi gyakorlat részévé is kell tenni.** Ehhez az alkalmazottak támogatására és pozitív motiválására van szükség, mégpedig úgy, hogy mindig világos és egyértelmű legyen számukra, hogy milyen elvárásoknak kell megfelelniük, továbbá hogy magatartásukat ne kényszerből, hanem meggyőződésből alakítsák olyan módon, hogy előbb szolgálják a közösségi, mintsem önös érdekeiket.

Az alábbiakban hat olyan **integritásmenedzsment eszköz**t ismertetünk, amelyek abban **segítenek a mindenkori vezetésnek, hogy az integritás a mindennapi gyakorlat részévé váljon az adott szervezetben**. Ezek a következők:

- vezetői *példamutatás*,
- integritás *tréningek*,
- ünnepélyes *fogadalmak, eskütétel*,
- integritás a *mindennapi beszéd*ben,
- *tanácsadás*, *’coaching’,*
- korrekt *személyzeti politika*.

- **Sokak érdeksérelme vagy a közvagyon elherdálásának közvetlen veszélye a bejelentők védelmével és komolyan vételével:**
- külső és belső *ellenőrök*,
- *ombudsmanok*,
- „*watchdog*” civil szervezetek,
- *nyomozó hatóságok* (rendőrség, ügyészség)

[28] Ld.: a 2003. évi XXIV. törvényt a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról. A törvényt a 2012. évi LXXVI. törvény 6.§ (2) bek. 59. pontja hatályon kívül helyezte.

A **közszféra alkalmazottainak minden esetben pontosan ismerniük kell jogaikat, kötelezettségeiket és ezek gyakorlása tekintetében a lehetőségeiket**, valamint **azt, hogy szükség esetén milyen védelemben részesülnek**. Sokszor az okozza a legalapvetőbb problémát, hogy a bejelentést tevő közvetlen felettesei az érintettek, mely esetben a fenyegető hátrányok köre igen széles:

- szorosabb felettesi felügyelet a munka során („rászáll a főnök”),
- a nehezebb vagy a kevésbé érdekes ügyek munkatársakra szignálása,
- méltánytalanul rossz értékelés adása a szakmai minősítések során,
- előmeneteli problémák,
- lemondásra kényszerítés, stb.

Mivel a megtorlást és a bejelentést követő szervezeti visszaéléseket nagyon nehéz bizonyítani, ezen eszközök esetében – a szimpla szabályozási megoldásokkal szemben – megnő a jelentősége a helyes szervezeti kultúrának.

- Fontos hangsúlyozni, hogy a közérdekű bejelentő, illetve **a bejelentő-védelmi rendszerek napi működtetése kapcsán** mindkét – bejelentői és érintetti – oldalon is folyamatosan **fennáll a visszaélések veszélye**.

d.) Képzések

Integritás szakirányú továbbképzések indultak be a Nemzeti közszolgálati Egyetemen. 2014 májusáig 100 integritás tanácsadó szakember képzése várható. Az integritás tanácsadóknak alkalmasaknak és képeseknek kell lenniük arra, hogy egy közigazgatási szervezetben támogassák az integrált irányítási rendszer erősödését, hozzájáruljanak a korrupciómentes, etikus szervezeti kultúra megerősítéséhez. Az elsajátított elméleti és gyakorlati ismeretek a közigazgatásban széleskörűen alkalmazhatók, és hozzájárulnak a korrupció visszaszorításához, a tisztességes, ügyfélközpontú, etikus közigazgatás megteremtéséhez.

A képzés bevezetése igazodik a kormány korrupció elleni törekvéseihez és nemzetközi vállalásaihoz, valamint Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Koncepciójához, melynek kiemelt célja a korrupciómentes közszolgálat megteremtése. A képzés elindulása nemcsak a magyar

közszolgálat számára fontos, hanem nemzetközi jelentőségű képzési fejlesztés, mely példaértékűvé teszi hazánk korrupció-ellenes intézkedéseit.

Az iskolarendszerű képzésen kívül projektek keretében tréningekre is sor kerül, egyfelől integritásmenedzsment vezetői tréningek formájában, másfelől pedig egynapos úgynevezett integritás és etikai tréningekként.

A graduális képzéseken túlmenően a közoktatásban az új Nemzeti alaptantervek is tartalmazzák a korrupcióval kapcsolatos alapismereteket.

e.) Monitoring

A monitoring rendszer kiépülését segíti, ha az érdekérvényesítőkkel rendszeres kapcsolattartás alakul ki. Mindez azt is szükségessé teszi, hogy átláthatóbbá és rendszerezettebbé váljon az államigazgatási szervek külső kapcsolatrendszere.

Monitoring rendszer hatékonyan nem működhet panaszbejelentés nélkül. A bejelentő-védelem intézményének lényege, hogy megfelelő felületet és védelmet nyújtson azok számára, akik felhívják a figyelmet valamely szerv működése során tapasztalt visszaélésekre, hiányosságokra. A közérdekű bejelentők nem saját, hanem a közösség, mindannyiunk érdekében cselekednek, így joggal kell számítaniuk az esetleges retorziókkal szemben a kiemelt védelemre. A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja alapján a bejelentések fogadásának és kivizsgálásának, valamint a bejelentők védelmének eljárás- és intézményrendszerét központi, ágazati és szervezeti szinten is ki kell alakítani.

A Kormány 2013 márciusában fogadta el a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programját, és az annak végrehajtásához szükséges intézkedésekről is határozott. Ez jelentős lépés a korrupció elleni küzdelemben, hiszen a rendszerváltás óta nem volt ilyen jellegű kormányzati szintű program. A fő cél, hogy az állam korrupcióval szembeni ellenálló képessége erősödjön, a közigazgatás, az államigazgatás, a kormányzati szervek jó ellenálló képességűek legyenek a korrupcióval szemben.

Olyan közszféra jöjjön létre, amely a korrupció jelenségét felismeri, azt elítéli és elhárítja. Ezáltal olyan etikai értékek szilárdulnak meg, amelyek által a közigazgatás és a közigazgatási közszolgáltatások egyfajta mintát tudnak adni a gazdasági szféra felé, és így közvetve képesek a gazdasági korrupciót is csökkenteni.

A fentiek érdekében az államigazgatási szerveknek 2013-tól korrupció megelőzési intézkedési terveket kell készíteniük, s ezeket nyilvánossá tett éves integritásjelentésben kell értékelniük. Kritikai észrevételek szerint mindezek a lépések igen pozitívak, de félő, hogy az integritás tanácsadó, mivel beosztottjává válik az intézmény vezetőjének, nem lesz képes hatékonyan dolgozni. Másfelől viszont, ha a nyugati ajánlásoknak megfelelően függetlenként működhetnének, inkább ellenőröknek, mint valódi segítőknek néznék őket. Ezért született meg az a döntés, hogy ezt Magyarországon inkább két lépésben érdemes létrehozni.

V. Integritásmenedzsment szervezeti szinten

1. *Az integritásépítés jó példája – La Paz egy bolíviai város*[29]

a.) *Helyi szinten is kell a korrupció elméleti megalapozása*

Amikor valaki monopolhelyzetben van egy szolgáltatás tekintetében (de lehet ez áru is a piacon), s ráadásul az egyéni szabadsága nagy, a monopolhelyzettel való visszaélés kockázat pedig kicsi, akkor pusztán a személyes érdekalapú racionális döntés az, ha az ilyen helyzetben lévő el is csábul. Különösképp, ha neki is vannak vágyai, amit valaki más tud kiszolgálni cserébe a szolgáltatásért, akkor már olyan egyensúlyi helyzet jön létre, amelyben korrumpálónak és korrumpáltnak is közös érdekei jelennek meg. A képlet igen bonyolult volna, ha mindent bele akarunk építeni, de igen egyszerű, ha csak a korrumpálható oldaláról, és a moralitást félretéve kívánjuk megfogalmazni.

A Korrupció egyenlő a Monopólium és az Egyéni Megítélés összegével, melyből kivonandó az Elszámoltathatóság, azaz:

$$\mathbf{K = M + EM - E.}$$

S ha ezt a képletet elfogadjuk, akkor ebből az is következik, hogy ha változtatni szeretnénk, az apparátus teljes kicserélése egy másik apparátusra semmiféle eredményt nem hoz, hiszen ha ugyan azok a monopóliumok, és ugyanolyan kontroll nélküliek az egyéni megítélés lehetőségei, akkor a következő apparátus is ugyanazokat a hibákat fogja elkövetni.

De ezzel párhuzamosan ugyanennyire fontos az is – amit már a képlet nem tartalmaz -, hogy a rendszert alkotó egyéneknek és az intézménynek magának legyen küldetéstudata és értékrendszere. Kevéssé várható az, hogy egyes hősök morális megvilágosodáson essenek át, de az remélhető, hogy közmegegyezés jöhet létre arról, egy-egy intézmény milyen célt is szolgál, s ebből a célból aztán felépítheti mindenki a maga hivatástudatát és integritását.

Mindenekelőtt érdemes körbenézni, jó példák után kutatni, kinek sikerült és hogy megváltoztatni, jó irányba terelni a maga intézményét, például egy bizonyos közigazgatási szektort, vagy mint La Paz esetében 1985-től egy egész város működését. A sikertörténetekben alighanem találunk közös vonásokat.

[29] Robert Klitgaard--Ronald MacLean-Abaroa-H. Lindsey Parris: Corrupt *Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention* című könyve nyomán

b.) A város kilátástalan helyzete

Nem nehéz belátni, hogy a város helyzete egészen elszomorító volt 1985 előtt, mikor Ronald MacLean-Abaroa lett a polgármester. Nem csak egy rendszerváltás utáni helyzetről volt szó - itt is 40 év után először voltak szabad választások, mint a kelet-európai rendszerváltozásoknál -, hanem hozzánk képest még egy elszegényedett ország, erős gazdasági válság utáni időszakáról is beszélhetünk, Európai mértékkel nézve elviselhetetlen a nyomor, melynek részese tulajdonképp néhány korrupt személy kivételével maga a közigazgatás is.

Ahhoz, hogy egy konkrét adattal is megvilágíthatóvá váljon magának az önkormányzatnak a helyzete, elegendő ha arra utalunk, hogy a város összbevételének 120 százaléka volt csak a város közalkalmazottainak bérköltsége. Ez több tényezőből adódhatott. Részben az adómorál alacsony volta miatt (nem jöttek be a betervezett bevételek), másrészt túl sokakat, és rossz hatékonysággal foglalkoztatott a város (bár többnyire igen alacsony fizetésért pl. egy mérnök 30 dollár/hó, a polgármester 100 dollár/hó), harmadrészt pedig a kicsi és a nagyobb korrupciós csatornákon mozgott a pénz jelentős része. A városnak 1985-ben 5700 alkalmazottja volt, ebből 4000 fizikai munkás az önkormányzati vállalatoknál..

A munkások voltaképp későn kezdtek dolgozni, és korán abba is hagyták a munkát, a városi gépek alkatrészeinek lába kelt, és jó esetben kicserélődtek az újak régi használtakra, valamint az üzemanyagokat is kilopták a gépekből. De ugyanígy napi gyakorlat volt a minőségi előírások megszegése. A legbejáratottabb magasabb szintű hivatali korrupció pedig az adóbehajtásból származott: csúszópénz ellenében alacsonyabbra értékelték bárki ingatlanát. Az ügyintézéseket és engedélyeztetési eljárásokat is áthatotta az átláthatatlan bürokrácia és a korrupció. Az önkormányzat beszállítóinak is kenőpénzt kellett fizetnie, hogy a munkájukat vagy termékeiket kifizessék. (Ld. ugyanerre hazai példaként Döge falu esetét, ahol a polgármester azért került börtönbe, mert ő is kenőpénzt követelt azért, hogy a teljesítési igazolást aláírja.)

A közigazgatás minden szintjén a hanyagság (pl. könyvelések) és a szakmai szempontok figyelmen kívül hagyása volt jellemző (személyzeti politikában nepotizmus, klientizmus, politikai pártfogások.)

c.) Konkrét lépések

Ahhoz, hogy a megfelelő stratégiát az új polgármester kialakíthassa, először is fel kellett tárnia a helyzetet, és megérteni a korrupciós folyamatok részleteit. Ehhez persze szakértőkre is volt szükség, de azokra a munkatársakra is, akik már régebb óta dolgoztak az önkormányzatnál, és pontosan ismerték a működésmódokat. Nemcsak a tudásukra, de a támogatásukra is szükség volt, hiszen velük lehetett csak megfordítani a folyamatokat.

Meghatározó jelentősége volt, hogy az apparátust nem csak engedelmességre kérte, hanem be is vonta az érdemi munkába. A helyzetfeltárásokat csoportmunkában végezték, amely során elköteleződtek a támogató munkatársak. A feltárás emellett megalapozta közös jövőképük és az intézmény érdekeivel közös céljaik megtervezését. Csapatot épített a változtatáshoz.

Meghatározó jelentősége volt annak is, hogy hasonló módszertannal és áttekinthető feldolgozási módszerrel vizsgáltatta meg a közmunkák, az adóbevételek behajtása, engedélyek kibocsátása, közbeszerzés, auditálás és értékelés stb. rendszereit. Miután ezek elkészültek, került sor az egyes területeken elvégzendő átalakítások megbeszélésére, elfogadtatására és aztán kiviteleztetésére.

- Közmunkák

Túl sok önkormányzati alkalmazott volt, s a város olyan feladatokat próbált elvégezni, amelyeket a piac is el tudott volna látni. Az építési alkalmazottak jó részét ezért elbocsátották. Egy ilyen lépés szintén nem történhetett volna meg anélkül, hogy meg ne fogalmazták volna, mi egy városvezetés valódi feladata. Az építőmunkák tekintetében – ha az közösségi pénzből megy – nyilván felügyelniük kell, de nem nekik kell az építőmunkát elvégezni.

Más közmunkákra természetesen nagyobb szükség volt, ám az igények összegyűjtését szintén szociológiai felmérések kellett megelőzzék.

- Elbocsátások és felvételek

A polgármesternek sikerült külföldi segélyt is szerezni a közmunka és a hivatali adminisztráció reformjára. A pénz egy részéből létre tudott hozni normális fizetésű státuszokat is, és a kulcspozíciókat így már meg tudták fizetni. Új, a változásban elkötelezett, jól képzett emberekre is szüksége volt.

- Adók

Az adók beszedésének kudarcát jól mutatta a korábbi gyakorlat, ahol a köztisztviselőket könnyűszerrel korrumpálták. A tisztviselők gyors megregulázása helyett az egyszerűbb megoldás

az volt, ha az adóbeszedést is kiszervezi: bankokat bízott meg. Talán az egyik legszellemesebb megoldása az ingatlanok értékelési mechanizmusában alkalmazott változtatás volt. A tisztviselői felmérést – amelyben érdekelt volt korábban az alacsonyan fizetett tisztviselő és az ingatlantulajdonos is az önkormányzat átverésében - felváltotta „önfelméréssel". Az állampolgárok maguk határozták meg az ingatlan értékét, de ezután a város a tulajdonos által deklarált érték x-szereséért megvehette az ingatlant. Így ha valaki túl kevésre értékelte, azt kockáztatta, hogy el is veszíti az ingatlanát. Az adóbevételek azonnal megnőttek.

- Bürokrácia

A bürokrácia átláthatóvá tétele – kis füzetecskék kibocsátása vállalkozóknak, hogy ismerjék a jogaikat, és ne kelljen lefizetniük a hivatalnokokat -, eljárásmenetek leegyszerűsítése, rövidítése (pl közbeszerzések), nyilvántartási rendszerek összevonása, kérelmezők és pultrendszerek átalakítása (ne a pult mögött ülő dönthesse el a kérelem engedélyezhetőségét) mind a rendszert mozdította el egy pozitív irányba. Minden változtatási tervet nem is sikerült végigvinni, így pl. ez az utolsó is megállt félúton, de a célok itt is egyértelműek és világosak lettek.

Összefoglalva

A képletből kiindulva egyszerre kellett változtatni a struktúrákon, az ellenőrzési rendszereken, és kialakítani új meritokratikus értékeket (utóbbit például fiataloknak szánt programokkal).

Az új értékrend kialakításához tartozott az is, hogy el kellett bocsátani a korábbi, gazdagságával kérkedő pénzügyest, de támogató technikákkal maga mellé kellett állítani a hivatal egészét, amelyet csak úgy lehetett, hogy nem magát a hivatalt támadta, hanem preventív stratégiával a korrupcióval szemben lépett fel.

Ösztönző rendszereket vezetett be, olyan terveket igyekezett megvalósítani, amelyek a város fiókjában lévő hosszú távú stratégiákat tartalmazta, tehát egyfajta folyamatosságra is törekedett, és így is legitimálta a napi döntéseit.

„Három éven belül a város infrastrukturális beruházásai tízszeresére nőttek. A bevételek emelkedtek. Két év alatt az önkormányzati bérek versenyképessé váltak a magánszektor fizetéseivel. Minden jelentés azt erősítette meg, hogy csökkent a korrupció. És MacLean-Abaroa polgármestert kétszer újraválasztották"[30].

[30] A könyvben az szerepel, hogy kétszer választották újra. Később harmadszor is, így összesen négy választási ciklusban volt polgármester. Később az ország pénzügyminisztere lett.

AJÁNLOTT LÉPÉSEK[31]

1. A korrupció típusainak és mértékének diagnosztizálása.

a. Participációs diagnózis: csoportmunka azok számára, akik korrupt rendszerben tevékenykednek.

b. Készüljön az alkalmazottakról és az ügyfelekről rendszeres, név nélküli felmérés.

c. Meghatározott kérdésekre fókuszáló tanulmányok készítése, beleértve a „sebezhetőség mértékének felmérését" is.

2. Tervezzük meg a rendszerekre fókuszáló stratégiát! Használjuk fel a politikai elemzési rendszert (4. keretes anyag), hogy kiötöljük, milyen lehetőségeink vannak, melyek a lehetséges hatások, milyen közvetlen és közvetett költséggel járnak! Nagy vonalakban a következőképp:

a. Válasszuk ki a megbízottakat!

b. Határozzuk meg a jutalmat és a büntetést!

c. Szerezzünk információt az eredményekről!

d. Alakítsuk át az megbízó–ügynök–ügyfél kapcsolatrendszert: csökkentsük a monopolhelyzetet, tegyük világossá és jelöljük ki az egyéni megítélés határait, növeljük az elszámoltathatóságot!

e. Emeljük a korrupció „morális költségeit"!

3. Dolgozzunk ki megvalósíthatósági stratégiát!

a. Szervezzük meg a kormányzati erőfeszítéseket: koordináció és fókuszpont meghatározása!

b. "A könnyebbik végén fogd meg": először viszonylag könnyen megoldható problémát válasszunk!

c. Fogjunk össze a segítőkész tényezőkkel (országos, nemzetközi, magánszektorbeli, NGO)!

d. Szakítsunk a büntetlenség hagyományával: „kapjuk el a nagykutyákat"!

e. A nyilvánosságot igénybe véve népszerűsítsük a korrupcióellenes erőfeszítéseket!

f. Tegyünk valami jót a köztisztviselőkért, mielőtt úgy tűnne, hogy támadjuk őket!

g. Erősítsük meg az intézményi kapacitást, nem csupán „kínálatoldali" intézkedésekkel (több képzés, több szakértő, több számítógép), hanem inkább az információs és ösztönző rendszerek átalakításával!

h. Vegyük fontolóra, hogy a korrupcióellenes harc mennyire képes mély és átfogó változásokat hozni az önkormányzat működésében (mint például ügyféltanácsadás, teljesítményalapú fizetés, igen magas minőségi előírások mellett zajló privatizáció)!

[31] Keretes anyag a könyvből

2. *Az integritásmenedzsment négy pillére*[32]

Ha a szervezetek irányításába beépítjük az integritást segítő mechanizmusokat, valamint ha a teljes közigazgatási rendszer szintjén olyan eszköztárat használunk, ami biztosítja, hogy a közjó érdekében minden szervezet a saját küldetésének kívánjon a lehető legoptimálisabban megfelelni, akkor nem másról, mint magáról az integritásmenedzsmentről beszélünk.

Az integritásmenedzsment a közszférában négy pilléren nyugszik: az átláthatóságon és számonkérhetőségen, etikán, felkészültségen és a korrupció kizárásán:

- Az átláthatóság azt jelenti, hogy az érdekeltek számára lehetővé teszi a rendszer a nyomon követést, és így számon is kérheti rajta a nyilvánosság, ha mást tesz a szervezet, mint amit állít magáról.
- A felkészültség azoknak a szakmai kompetenciáknak az összességét jelenti, amelyek lehetővé teszik, hogy a szervezet jól tegye a dolgát.
- Az etika azt jelenti, hogy etikusan, a közjó szem előtt tartásával teszi a szervezet a dolgát.
- A korrupció kizárása pedig ha a teljes kizárást nem is jelenti, de utal a korrupció több szinten és módszerrel való visszaszorításának eredményes módszereire.

Az alábbi képlet összefoglalja a fentieket, ahol is az „ö” az összhangot, az „Á” az átláthatóságot, „F” a felkészültséget, „E” az etikát, „ k” a korrupciót jelenti. Az integritás tehát (I) így írható fel:

$$\mathbf{I = ö\ (\ Á\ F\ E) - k}$$

A képlet azt is mutatja, hogy bár az integritásról mint értékalapú működésről kezdtünk el beszélni, s az etikus működés elengedhetetlen, de magában mégsem elegendő a közcélok szolgálatára. Ugyanis nincs tökéletesen működő közigazgatási szervezet, minden közigazgatási szervezetben vannak diszfunkciók és korrupciós kockázatok, és a munka során felmerülnek etikai dilemmák. Ahogy a korrupciós jelenségek is állandó átalakulásban vannak, az integritást erősítő eszközöknek is finoman kell reagálnia a korrupciós folyamatok és környezeti kihívások változásaira.

[32] Klotz – Sántha (2013): Integritásmenedzsment jegyzete alapján

A szervezet integritásának fejlesztése nem egyszeri projekt, hanem folyamatos cél. Felkészültséget igényel a kockázatok és korrupciós lehetőségek elemzését, és azoknak az eszközöknek, struktúráknak és folyamatoknak a kidolgozását, amelyek az integritást erősítik. Ebben a rendszerben az átláthatóság és elszámoltathatóság a biztosíték arra, hogy van kontrol és megalapozható (nem csalható, visszaélhető) a bizalom.

A fenti magyarázatban szereplő eszközök, struktúrák és folyamatok az integritás menedzsment alkotóelemei:

- az eszközök mindazokat a közpolitikákat, szabályokat és megoldásokat jelentik, amelyeket az integritásmenedzsment alkalmaz.
- a struktúrák azokat a szervezeti kapcsolatokat és működésmódokat jelentik, amelyeket az integritásmenedzsment létrehoz,
- a folyamatok meg azokat az átalakítási és szervezetfejlesztési folyamatokat és projekteteket jelentik, amelyek célja az integritás erősítése és korrupcióval szemben ellenállóbb szervezet.

Az Új Közmenedzsmentben igen erőteljes az általános menedzsmenti megközelítés. Egyfajta sorrendiséget is be kell tartani a szervezeti funkciók fejlesztésekor. Ilyen módon a szervezeti integritás legalapvetőbb feltétele (1) a „jó vezetés" (vö. „jó kormányzás"). Ezt követi azoknak az (2) elérendő céloknak, illetve intézményi stratégiáknak a meghatározása, amelyek érdekében egyáltalán (3) a rendelkezésre álló erőforrások felhasználása – tudatos és ellenőrzött programozása – megtörténik. Végül egy következetes vezetés sohasem feledkezhet meg (4) a folyamatok nyomon követéséről (monitoring), (5) a szereplők és a történések ellenőrzéséről (controll), végül (6) az eredmények méréséről, kiértékeléséről (evaluation).

A fent említett tevékenységek a vállalati menedzsment körében, illetve a modern üzleti tudományokban sokszor és sokféleképpen leírt „menedzsmentciklus" alapelemeiként ismertek. Egy jól vezetett szervezet esetében a fenti tevékenységek (célok vezető általi meghatározása, erőforrás-felhasználás, monitoring, ellenőrzés, kiértékelés) ciklikus ismétlődése előfeltételét jelenti az erőforrások hatékony és rendeltetésszerű felhasználásának – ezáltal az organikus fejlődésnek, a szervezet állandó megújulásának és a külső feltételekhez való rugalmas alkalmazkodásnak.

Az integritást középpontba helyező, értékalapú szervezeti működés – már csak az elért eredmények hosszú távú fenntarthatósága okán is – nem nélkülözheti a korszerű menedzsment eszközöket és az

öntökéletesítő folyamatokra jellemző „Tervezd!” „Csináld!” „Ellenőrizd” „Avatkozz be!” logika alkalmazását[33]. Így született meg az integritásmenedzsment, mely egy olyan ciklikusan megújuló, tudatos szervezeti tevékenységként írható le, amelynek célja az integritás-központú szervezeti működés feltételeinek megteremtése és folyamatos biztosítása, és amelynek érdekében a vezetés értékek mellett köteleződik el, ezek mentén a szervezet számára elérendő célokat határoz meg (tervez), ezek érdekében erőforrásokat szabadít fel, melyek felhasználását gondosan nyomon követi, ellenőrzi és kiértékeli.

Az elmúlt időszakban a fejlett országokban megfigyelhető, hogy az egyes – történelmi és kulturális hagyományoktól függően eltérően megközelített – integritás-koncepciók megvalósítása különböző utakon történik.[34]A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet megalkotta a fejlett országok közigazgatásaiban bevezetni javasolt Integritás-irányítási Keretrendszert (OECD Integrity Management Framework)[35].

Az OECD Keretrendszer az alkalmazható eszközöket négy fő funkció mentén a következőkképpen csoportosítja:

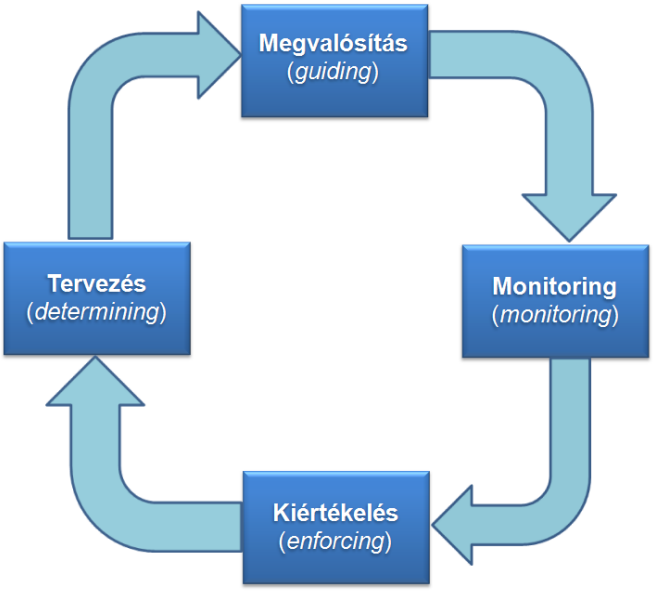
1. az integritás szervezeten belüli meghatározása, definiálása (determining and defining),
2. az integritás érdekében végzett folyamatos útmutatás, tanácsadás (guiding),
3. az integritás nyomon követése, monitorozása (monitoring),
4. az integritás érvényesítése, „kikényszerítése” (enforcing).

[33] Angolul: „Plan! Do!, Check! Act!” (ld. PDCA-ciklus)

[34] Hollandiában például az integritást középpontba helyező társadalmi fejlődési folyamat hátterében a közigazgatásban kirobbanó korrupciós botrányok álltak. 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), amelynek elsődleges célja az volt, hogy a hatóságok hatékonyabban szűrjék az engedélyekért folyamodókat, így megakadályozva a korrupció tovább terjedését vagy az engedélyek kiadásával való elősegítését. A hatékonyabb szűrés egyik előfeltételének tekintették a közszféra védekező erejének, azaz integritásának megerősítését. Hollandiában a köztisztviselőkről szóló törvény 2006 óta a közszféra minden intézménye számára kötelezővé teszi, hogy az integritás a teljesítményértékelés során figyelembe veendő szempont legyen, valamint a munkaértekezletek, ülések és képzések fontos elemeként jelenjen meg.

[35] *„Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation”* Global OECD Forum on Public Governance, Paris, 4-5 May, 2009.

A fenti négy fő funkció viszonylag egyszerűen megfeleltethető a hagyományos értelemben vett menedzsmentciklus egyes állomásaival:



Ábra: összefüggések az általános értelemben vett menedzsmentciklus és az OECD Keretrendszerében meghatározott

Az integritásmenedzsment folyamatkeretei tekintetében az OECD tehát az öntökéletesítő menedzsment modelleket helyezi előtérbe. Ez dinamikus kereteket jelent, hiszen a szervezet maga is folyamatosan változik, melyhez igazodóan az integritásmenedzsment rendszer is időről-időre átalakul a szervezet hőfokának és a szervezeti kultúra folyamatos fejlődésének megfelelően. Az integritásmenedzsment rendszerek szervezeten belüli felállításakor ezt a dinamikus keretet a „Tervezd!”, „Csináld!”, „Ellenőrizd!”, „Avatkozz be!” ciklikus logikájának (PDCA-ciklus) érvényre juttatásával biztosítják. Ezen belül az elsődleges folyamatok a fentebb felsorolt négy funkció (definiálás, útmutatás, monitorozás, kikényszerítés) mentén azonosítható elsődleges (core) integritásmenedzsment eszközök gyakorlati alkalmazásához kapcsolódnak, míg a másodlagos folyamatok a kiegészítő (complementary) integritásmenedzsment eszközök alkalmazásához – ilyen az emberi erőforrás-menedzsment, az IT-menedzsment, a minőségmenedzsment, a közbeszerzési ügyek valamint a kifizetések és a szerződéses ügyek kezelése.

Az elsődleges és másodlagos folyamatokon felül egy intézmény esetében sokszor azonosíthatók még olyan egyedi (pl. szervezetfejlesztési) projektek is, amelyek az integritásmenedzsment rendszer felállításához, továbbfejlesztéséhez köthetők (pl. egy monitoring rendszer kifejlesztése,

vagy kockázatkezelő rendszer létrehozása, szignalizációs és egyéb bejelentő-védelmi csatornák kiépítése, stb.). Ezt a fajta fejlesztési menedzsment tevékenységet érdemes elhatárolni az egész szervezetet átszövő átfogó integritásmenedzsment rendszer létrehozásától és működtetésétől. A szervezeti szintű ciklikus öntökéletesítő (PDCA) logikán túl az OECD Keretrendszer a személyi integritás fejlesztéséhez kapcsolódóan az egyéni integritási kompetenciák fejlesztésének fontosságát is kiemeli, amelyet a szervezeten belüli tréningekbe, ill. oktatási és teljesítményértékelési folyamatokba kell szervesen beépíteni.

Az integritásmenedzsment struktúrák körében az OECD elkülöníti egymástól a kulcsszereplőket (vezetők és "integritás aktorok"), és a másodlagos vagy kiegészítő szereplőket (pl. munkatársak szervezet a személyügyi, pénzügyi, közbeszerzési, informatikai vagy minőségbiztosítási területről). Az integritás-ügyek szervezeten belüli koordinációjára és az integritásmenedzsment rendszer működtetésére intézményenként sok eltérő megoldás jöhet létre: pl. integritás koordinátor személy kijelölése, felelős/koordinátor csoport létrehozása, külön szervezeti egység felállítása (integrity bureau). Lényege azonban, hogy ezek ne a valós, szervezeten belüli folyamatoktól elszigetelten történjenek. Az OECD a belső szervezeti struktúrát érintő megoldások vonatkozásában felveti továbbá integritás bizottságok felállítását az előrehaladás nyomon követésére és a szervezeti kultúra aktív alakítása érdekében. Az ilyen testületi szervek tagjai lehetnek praktikusan a szervezet vezetői, valamint a különféle funkcionális (személyügyi, informatikai, pénzügyi, közbeszerzési, jogi-szabályozási, minőségbiztosítás, stb.) területek képviselői.

Források, ajánlott irodalmak:

Nemzetközi szakirodalom:

- *Becker, T. E.*: Integrity in Organizations: Honesty and Conscientiousness. Academy of Management Review, 1998.
- *Miller, William L. - Grødeland, Åse B. - Koshechkina, Tatyana Y.*: A Culture of Corruption? Coping with Government in Post-Communist Europe, Central University Press, Budapest, New York, 2001
- *Paul M. Heywood*: Integrity management and the public service ethos in the UK: „Patchwork quilt or threadbare blanket?" University of Nottingham, 2011.
- *Robert C. Ford & Woodrow D. Richardson*: Ethical decision making: A review of the empirical literature, Journal of Business Ethics, 1994.
- *Rose-Ackerman, Susan*: International handbook on the Economics of Corruption, Edward Elgar Publishing, 2006.
- *Trevino, L. K., Hartman, L. P., & Brown, M.*: Moral person and moral manager: how executives develop a reputation for ethical leadership, 2000.
- Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation, Paris, 2009. (issued under GOV/PGC(2008)21 and approved by the Public Governance Committee under written procedure in November 2008)
- Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries. OECD, 2000.
- National Integrity System, TI Source Book, Transparency International, 2000.
- Amerikai Államközi Korrupció Elleni Egyezmény, IACAC 1996.
- Sarbanes–Oxley (SOX) féle vállalati közkönyvelési és bekeftetővédelmi törvény (Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act), 2002.
- A külföldi korrupciós gyakorlatokról szóló USA szövetségi törvény (U.S. Act on Foreign Corrupt Practices,1977.)
- A Holland Királyság törvénye a közigazgatási döntéshozatal fedhetetlenségéről (Public Administration Probity in Decision-Making Act – BIBOB, 2002.)

Magyar szakirodalom:

- *Bager Gusztáv:* Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia, Akadémiai Kiadó Budapest, 2012.

- *Bináger Gusztáv – Korbuly Andrea – Pulay Gyula:* Korrupciós kockázatok a magyar közszférában, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest, 2008.
- *Burai Petra – Sántha György – Somogyvári István*: Az integritás jelentősége a hivatali korrupció elleni fellépésben. Önkormányzati Hírlevél 2010., Complex Kiadó, 2010 (ISSN 1587-4761)
- *Kakatics Lili – Sántha György:* Az integritás szerepe a közigazgatási kultúraváltásban és a korrupció visszaszorításában / Önkormányzati pénzügyek, Complex Kiadó, 2011 (ISSN 2060-6117)
- *Klotz Péter – Pulay Gyula*: Térképen a korrupciós kockázatok – Integritás Felmérés 2011, Magyar Közigazgatás, 2011.
- *Sántha Gy. – Klotz P.*: Törzsanyag az integritásmendezsment című tantárgyhoz, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Vezető- és Továbbképző Intézet, Budapest, 2013
- Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) – „A haza üdvére és a köz szolgálatában", 2011. június 10.
- Integritás Jelentés 2011-2012, Állami Számvevőszék, 2011-2012 (integritas.asz.hu)
- Integritás a közszférában, Javaslat a jogalkotóknak, Budapest, 2012.
- Elemzések a közszféra korrupciós kockázatairól, gyűjteményes tanulmánykötet a 2011. évi Integritás Felmérés adataiból, szerk. Szente Zoltán, Budapest, 2012.
- Korrupció és korrupció ellenes politika Magyarországon, Open Society Institute 2002.

Jogszabályok és egyéb normatív hivatkozások:

- 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről
- 2009. évi CXLIII. törvény a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról
- 2007. évi CXXXVI. törvény a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról
- 2005. évi CXXXIV. törvény az Egyesült Nemzeteknek a mexikói Meridában 2003-ban kelt Korrupció Elleni Egyezményének (UNCAC) kihirdetéséről
- 2004. évi L. törvény az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. november 4-én kelt, Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezményének kihirdetéséről
- 2002. évi XLIX. törvény az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. január 27-én kelt Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezményének kihirdetéséről

- 2000. évi XXXVII. törvén a nemzetközi üzleti kapcsolatokban a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni 1997. évi OECD Egyezmény kihirdetéséről
- 1080/2013. (II. 25.) Korm. határozat Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés (*Open Government Partnership*) elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő vállalásairól szóló akcióterv jóváhagyásáról
- 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról
- 1037/2007. (VI. 18.) Korm. határozat a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatokról
- 1023/2001. (III. 14.) Korm. határozat a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról