Szerkesztette: Klotz Péter

Közszolgálati integritás

Integritás tanácsadó szakirány
I. félév

dialóg Campus

KÖZSZOLGÁLATI INTEGRITÁS

INTEGRITÁS TANÁCSADÓ SZAKIRÁNY

I. FÉLÉV

A kiadvány a KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-00001 „Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében” című projekt keretében jelent meg.

Szerkesztő

Dr. Klotz Péter

Szerzők

Dr. Klotz Péter
Prof. Dr. Bager Gusztáv
Dr. Benkő János
Dr. Pallai Katalin – Dr. Síklaki István
Dr. Hollán Miklós
Dr. Domschitz Mátyás – Ruzsa Ágota

Szakmai lektorok

Prof. Dr. Bager Gusztáv
Dr. Klotz Péter
Dr. Hollán Miklós
Dr. Gulyás Attila

A kézirat lezárva: 2019. július 31.

© Dialóg Campus Kiadó, 2019
© Szerzők, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

Előszó 13

NEMZETKÖZI ANTIKORRUPCIÓS TÖREKVÉSEK ÉS EGYEZMÉNYEK
(Klotz Péter) 15

1. A korrupció elleni összehangolt nemzetközi fellépéshez vezető körülmények 17

2. A korrupció elleni nemzetközi egyezmények 20
    2.1. Az OECD Külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni egyezménye 20
    2.2. Az Európa Tanács korrupció elleni egyezményei 21
    2.3. Az ENSZ Korrupció elleni Egyezménye 22

3. Az egyes nemzetközi intézményi szakpolitikák fejlődése 24
    3.1. Az INTOSAI tevékenysége 24
    3.2. Az Európai Unió antikorrupciós tevékenysége 24
    3.3. A G20-ak antikorrupciós tevékenysége 27
    3.4. A Nemzetközi Korrupcióellenes Akadémia (IACA) 28
    3.5. A Nyílt Kormányzati Együttműködés kezdeményezés 28
    3.6. A vesztegetés elleni ISO-szabvány 30

4. A korrupció mérésére vonatkozó nemzetközi törekvések 32
    4.1. A Transparency International Korrupció Érzékelési Indexe 32
    4.2. A Világbank WGI indexe 34

5. Összefoglaló 36

Felhasznált irodalom 38

NEMZETKÖZI ANTIKORRUPCIÓS IRÁNYOK, GYAKORLATOK
(Bager Gusztáv) 41

1. Bevezető 43

2. A szemléleti dimenziók értelmezése 44
    2.1. Szabályalapú versus értékalapú megközelítés 44
    2.2. Emberek, szervezeti rendszer, integritási rendszer 47

3. Néhány ország antikorrupciós gyakorlata 51
3.1. Szabálykövetés-központú megközelítés – Egyesült Királyság 51
3.2. Integritásalapú megközelítés 53
3.2.1. Hollandia 53
3.2.2. Belgium 57
3.2.3. Szlovénia 57
3.3. Vegyes megközelítési módot alkalmazó országok 60
3.3.1. Szingapúr 60
3.3.2. Lettország 60

Felhasznált irodalom 62

A HOLLAND INTEGRITÁSI MÓDSZERTAN ÉS ALKALMAZÁSA
(Bágер Gusztáv) 63

1. Korrupcióellenes stratégiai útkeres és a 2007–2012 közötti években 65

2. Az integritásirányítási keretrendszer 70
2.1. A rendszer fogalma 70
2.1.1. Személyi integritás 71
2.1.2. Szervezeti integritás 71
2.1.3. Szervezetközi kapcsolatok integritása 71
2.1.4. Makroszintű integritás 71
2.2. Az integritásirányítási rendszer elemei 72
2.3. Az integritás szerepe, integritáspolitika 72
2.4. Az integritásirányítási rendszer és integritáspolitika holland tapasztalatai 74

3. Kockázatelemzés 76
3.1. A kockázatelemzés módszertana 76
3.2. Veszélyeztetett területek 78
3.2.1. Az állami, önkormányzati vagyon és közszolgáltatási jogok privatizációja 79
3.2.2. Állami beruházások 81
3.2.3. Állami támogatások 82
3.2.4. Közbeszerzések 83
3.3. A veszélyeztetettséget növelő körülmények 85
3.4. A holland kockázatelemzés intézményi szintű gyakorlata 87
3.4.1. A kockázatelemzés főbb jellemző vonásai 87
3.4.2. A kockázatelemzés gyakorlati folyamata 88
3.5. A veszélyeztetettség fokának meghatározása 89
3.6. Az integritásirányítási rendszer fejlettségi szintjének értékelése 90

3.6.1. A fejlettségi szint definíciója 90
3.6.2. Az intézkedések csoportjai 91
3.7. Az integritásirányítási rendszer működésének holland tapasztalatai 97

4. Az Állami Számvevőszék integritásprojektje 98
4.1. Az első integritásfelmérés módszere 98
4.2. Főbb eredmények 100

5. Szervezeti kultúra, szervezeti értékek 104
5.1. A szervezeti és személyi értékek kapcsolata 105
5.2. Szervezetfejlesztés és integritás 105
5.3. Szervezetfejlesztés az integritásirányítás rendszerében 106
5.4. A szervezetfejlesztés szereplői, rendszere 107

Felhasznált irodalom 109

Jogi hivatkozások jegyzéke 110

Melléklet 111

AZ INTÉZMÉNYI INTEGRITÁS FEJLESZTÉSÉNEK KERETEI ÉS LEHETŐSÉGEI
(*Benkő János*) 117

1. Bevezető 119

2. A számvevőszéki ellenőrzés és a korrupciómegelőzés 120
2.1. Ellenőrzés, számvevőszéki ellenőrzés 120
2.2. A megelőzés tükröződése a számvevőszéki ellenőrzési standardokban 122
2.3. Az Állami Számvevőszék ellenőrzési gyakorlata 124

3. A belső kontrollrendszer szabályozása és működése 126
3.1. A belső kontrollrendszer fogalma, kontroll és ellenőrzés 126
3.2. A belső kontrollrendszer hazai szabályozása 128
3.3. A belső kontrollrendszer és az integritásirányítás szabályozásának harmonizálása 132
3.4. A belső kontrollrendszer működésének korlátai 136
3.5. A belső kontrollrendszer elemei (integritás szemléletben) 137

4. A belső kontrollrendszerek működése az ÁSZ-ellenőrzések szerint 151
4.1. Megállapítások a központi költségvetési intézmények kontrollrendszeréről 151
4.2. Helyi önkormányzatok belső kontrollrendszerének működése 153

5. A korrupciómegelőzés lehetőségei az államháztartásban 156
5.1. A számvevőszéki szemléletváltás 156
5.2. Az Integritásprojekt 157
5.3. Az Integritásprojekt legfontosabb módszertani elemei 159
5.4. Eredmények, indexek 163
5.5. A 2017. évi adatfelvétel eredményei alapján megállapítható tendenciák 166
5.6. A mérés megbízhatósága, szervezeti, hatásköri változások kihatásai 171
5.7. Módszertani változások 173

6. Kockázati területek az államháztartásban 174
6.1. Közszolgáltatások 175
6.2. Hatósági tevékenységek 175
6.3. Kapcsolatok a versenyszférával 176
6.4. Az európai uniós támogatások 177
6.5. Közbeszerzések 178
6.6. Szakértők alkalmazása 180
6.7. Közvagyon, közpénz felhasználása 180
6.8. Speciális kockázatok és kontrollok 182

7. Az integritásfelmérés felhasználási lehetőségei és korlátai az intézményi kockázatkezelésben 184
7.1. A korrupciómegelőzés érdekében végzett kockázatkezelés sajátosságai 184
7.2. Az integritásfelmérés felhasználása az intézményi kockázatkezelésben 187
7.3. Az intézményi kockázatkezeléshez felhasználható információk és elemzések 191

Mellékletek 193
1. melléklet 193
2. melléklet 194
3. melléklet 195

Felhasznált irodalom 197

Kérdések a tananyag feldolgozásához 200

POLITOLÓGIAI ÉS PSZICHOLÓGIAI ELMÉLETEK A KORRUPCIÓ ELEMZÉSÉHEZ
(Dr. Pallai Katalin – Dr. Síklaki István) 203

1. Bevezető 205

2. Korrupcióelméletek a különböző tudományágakban 209

3. A feszített gubanc – egy metafora 214

4. Racionális cselekvési modellek a korrupció és az integritássértés értelmezéséhez 221
4.1. A racionális cselekvő képzete 221
4.2. A racionális egyén mérlegelésére épülő modellek 222
4.2.1. Racionális költség-haszon elemzés 222
4.2.2. A mérlegelési lehetőség szerepe 222
4.2.3. A megbízó és ügynök modell 225
4.2.4. A rothadt alma elmélete 227
4.3. A társadalmi, a szervezeti és a közösségi hatások modelljei 227
4.3.1. A romlott hordó 228
4.3.2. A kollektív cselekvési probléma 228
4.3.3. A strukturális és a morális ösztönzők 229
4.4. A pozitivista elméletek összegzése 231

5. A jóhiszemű eltérülés pszichológiája 233
5.1. A társadalmi normák jelentősége az integráns magatartás kialakításában és megtartásában 233
5.1.1. A normák kialakulása és érvényesülése a csoportokban 233
5.1.2. Az univerzális normák 236
5.2. Viselkedésetika 238
5.2.1. A társadalmi normák működése játékelméleti keretek között 239
5.2.2. A becsületes ember megkísértése 244
5.3. A korlátozott etikusság tágabb kontextusa 253
5.4. Az önigazolás pszichológiája 256
5.5. Az integritás jóhiszemű megsértésének pszichológiája 258
5.6. Mi számít az etikusság megítélése szempontjából: az eljárás vagy a kimenetel? 261
5.7 A szituáció hatalma 263

6. A kultúra szerepe 267
6.1. A kulturális minták hatása 268
6.2. A szabályszegés és korrupció mint kulturális probléma 269
6.3. A korrupció és az integritássértés kontextuális elemzése 271

7. Zárszó 274

Hivatkozások 277

KORRUPCIÓS BŰNCSELEKMÉNYEK ALAPVETŐ KÉRDÉSEI INTEGRITÁS TANÁCSADÓK SZÁMÁRA
(Hollán Miklós) 281

1. Bevezető 283

2. Alapvetés 285
2.1. A korrupció fogalma 285
2.2. A korrupció fajai 288
2.2.1. Az előnyt kérő (elfogadó) fél státusza alapján 288
2.2.2. A döntés fajtái alapján 289
2.2.3. A korrupció résztvevői alapján: aktív és passzív korrupció 290
2.3. A korrupció hátrányos következményei 291
2.3.1. A korrupció hátrányos következményei általában 291
2.3.2. A korrupció egyes fajtáinak hátrányos következményei 292
2.4. A korrupció és a büntetőjog 294
2.4.1. A büntetőjog szerepe a korrupció elleni küzdelemben 294
2.4.2. A korrupciós bűncselekmények fogalma 295

3. A hivatali vesztegetés szempontjából releváns előnyök 297
3.1. Jogeset 297
3.2. A törvényi szabályozások bemutatása 298
3.2.1. Szabályozási variációk 298
3.2.2. A működéssel kapcsolatos és a jogtalan előny 299
3.3. Kérdések a jogeset kapcsán 306
3.4. A büntetőbíróságok döntései és jogértelmezése 306
3.5. A jogeset elemzése 307
3.5.1. A működéssel való kapcsolat 307
3.5.2. Az előny jogtalanságának vizsgálhatósága 307
3.5.3. Az előny értéke 307
3.5.4. Az előny befolyásolásra való alkalmassága 308
3.5.5. A társadalmi elfogadottság 309
3.5.6. A szóróajándékok 310
2.5.7. Az informátorok és az ajándékok 311
3.6. Esetvariációk a jogeset kapcsán 311
3.6.1. Az esetvariációk 311
3.6.2. Adalékok az esetvariációk megoldásához 312
3.7. A szabályozás értékelése és javaslatok a jogalkotó (jogalkalmazók) számára 313

4. Hivatali befolyás vásárlása és/vagy hivatali vesztegetés 314
4.1. Jogesetek 314

4.2. A törvényi szabályozások bemutatása 315
4.2.1. A befolyás vásárlásának megalkotása előtt 315
4.2.2. A befolyás vásárlásának büntetni rendelése és az azt követő időszak 317
4.3. Kérdések a jogesetek kapcsán 322
4.4. A büntetőbíróságok döntései és jogértelmezése 323
4.4.1. A „joghelyzet változatlan” 323
4.4.2. Új joghelyzet 2012. január 1. napjától 324
4.5. A jogkérdés elemzése 325
4.6. Esetvariációk a jogesetek kapcsán 328
4.6.1. Az esetvariációk 328
4.6.2. Adalékok az esetvariációk megoldásához 329
4.7. Javaslatok a jogalkotók és a jogalkalmazók számára 330
4.7.1. A jogalkalmazók számára 330
4.7.2. A jogalkotó számára 330

5. gazdálkodó szervezettel kapcsolatos vesztegetés és az előny jogtalansága 332
5.1. A jogesetek 332
5.2. A törvényi szabályozások bemutatása 333
5.3. Kérdések a jogesetek kapcsán 334
5.4. A büntetőbíróságok döntései és jogértelmezése 335
5.4.1. Az elsőfokú ítélet 335
5.4.2. A Legfelsőbb Bíróság ítélete és annak érvelése 336
5.4.3. A Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati végzése 340
5.5. A jogesetek elemzése 341
5.5.1. A jogi tárgy 341
5.5.2. A jogtalanság vizsgálata 342
5.5.3. A kötelességszegés 346
5.5.4. A kvázi kötelességszegés 346
5.6. Esetvariációk a jogesetek kapcsán 347
5.6.1. Az esetvariációk 347
5.6.2. Adalékok az esetvariációk megoldásához 348
5.7. A szabályozás értékelése és javaslatok a jogalkotó számára 350

6. Hálapénz és büntetőjog 351
6.1. Jogesetek 351
6.2. A törvényi szabályozások bemutatása 353
6.2.1. Az 1978. évi IV. törvény 353
6.2.2. Az 2012. évi I. törvény (Mt.) 356
6.2.3. A Btk. 356
6.3. Kérdések a jogesetek kapcsán 357

6.4. A büntetőbíróságok dötései és jogértelmezése 358
6.4.1. Az elsőfokú bíróság ítélete 358
6.4.2. A Fővárosi Ítélőtábla ítélete 362
6.4.3. A Kúria ítélete 367
6.5. A jogesetek elemzése 369
6.5.1. Az önkéntes segítők büntetendősége 369
6.5.2. Az előny kérése vagy elfogadása 370
6.5.3. Az előny működéssel való kapcsolata 370
6.5.4. Az előny jogtalanságának vizsgálata 371
6.5.5. A kért előny jogtalansága 371
6.5.6. Az utólagosan elfogadott előny jogtalansága 374
6.5.7. Az előzetesen elfogadott előnyök 381
6.5.8. Az etikai kódexek szerepe a hálapénz megítélésében 384
6.5.9. A Btk. kapcsán 385
6.6. Esetvariációk a jogesetek kapcsán 388
6.6.1. Az esetvariációk 388
6.6.2. Adalékok az esetvariációk megoldásához 389
6.7. A szabályozás értékelése és javaslatok a jogalkotó számára 390

7. A gazdálkodó szervezettel kapcsolatos befolyással üzérkedés 392
7.1. Jogesetek 392
7.2. A büntetőjogi szabályozás 395
7.2.1. A nemzetközi jogharmonizációs kötelezettségek 395
7.2.2. Külföldi kitekintés 395
7.2.3. A hazai szabályozás 396
7.3. Kérdések a jogesetek kapcsán 405
7.4. A büntetőbíróságok döntései és jogértelmezése 406
7.4.1. A Jogeset 6a. kapcsán 406
7.4.2. A Jogeset 6b. kapcsán 407
7.4.3. A Jogeset 6c. kapcsán 407
7.5. Esetvariációk a jogesetek kapcsán 410
7.5.1. Az esetvariációk 410
7.5.2. Adalékok az esetvariációk megoldásához 411
7.6. A szabályozás értékelése és javaslatok a jogalkotó számára 412

Felhasznált és ajánlott irodalom 415

Rövidítések jegyzéke 421

SZERVEZETI KULTÚRA ÉS INTEGRITÁS
(Domschitz Mátyás – Ruzsa Ágota) 423

1. Bevezető 425

2. A favágástól az önreflexióig 426

3. Ha a munka kommunikáció 430

4. Konstruált világunk, a kultúra 432

5. A függőleges értékelő dimenzió 434

6. Integritás és kultúra 437
    6.1. Az integritás mint koherencia 437
    6.2. Bennünk a kultúra 440
    6.3. A nemzeti kultúrák 442
    6.4. A szervezeti kultúrák 445
    6.5. Szerves, szervetlen 450
    6.6. Fokális és járulékos tudatosság 452

7. A szervezeti kultúra és a tanuló szervezetek 454
    7.1. Mi a probléma? Miért lényeges a dialógus? 462
    7.2. Kultúrákról – szubkultúrákról 464

8. A tanuló szervezetek 468

Felhasznált irodalom 472

ELŐSZÓ

Az integritás tanácsadó[1] szakirányú továbbképzési szak 2013-as indítása több szempontból is komoly szakmai kihívás volt. A korrupciómegelőzés integritás alapú szemlélete – elsősorban az Állami Számvevőszék felmérései révén – ebben az időszakban kezdett el terjedni a közigazgatásban, azonban még igen gyakran előfordult munkatársak és vezetők körében egyaránt, hogy az integritást összekeverték az európai integrációval. Az integritással kapcsolatos feladatokat egy frissen elfogadott jogszabály, az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet határozta meg, így ennek gyakorlati alkalmazásáról vajmi kevés tapasztalattal rendelkezhettek a szakirányú továbbképzési szak előkészítői. E kormányrendelet egyik legfőbb intézkedése az integritással kapcsolatos feladatok szervezeten belül koncentrálása, az integritás tanácsadó jogintézményének megteremtése, feladatainak nevesítése volt.

A jogszabályból eredően az integritás tanácsadónak igen sokrétű feladatokat kellett ellátnia: egyszerre volt az integritás (és a későbbiek során a kockázatkezelés) témájának szakértője, hivatásetikai kérdésekben tanácsadó, egyben szabályzatok és eljárásrendek kidolgozója, továbbá az elsőszámú vezető bizalmasa, segítője kényes kérdésekben. Az is nyilvánvalóvá vált, hogy a jogszabályban felsorolt feladat- és hatásköröket az integritás tanácsadó csak akkor tudja eredményesen ellátni, ha személyében, szerepfelfogásában is azonosul feladatával, hiszen így tudja e feladatokat és az azzal járó szellemiséget a vezetők és a munkatársak szemében egyaránt hitelesen képviselni.

Az integritás tanácsadó formálisan nem vezető, ugyanakkor pozíciója, feladat- és hatáskörei, munkakörének bizalmas jellege kiemelik a munkatársak közül. E vezetői szerep nehezen illeszthető a közigazgatás hierarchikus viszonyai közé, így hatékony és eredményes alkalmazása az átlagosnál nagyobb önismeretet és kommunikációs kompetenciát igényel.

---

[1] A kiadó megjegyzése: a kifejezést a helyesírásnak megfelelő integritás-tanácsadó forma helyett az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelettel való összhang érdekében közöljük a fenti írásmóddal. Hasonlóképp jártunk el több, az integritás szóval alkotott összetétel esetében is.

Amint látható, a továbbképzési szak keretében az integritás tanácsadók új feladatokra történő szakmai felkészítését olyan összetett fejlesztésnek kell kiegészítenie, amely segítséget nyújt ezen alakuló és folyamatosan formálódó, a szervezeti sajátosságokhoz illeszkedő szerepkörre való megfeleléshez. E fejlesztés alapja az önismeret és tapasztalati tanulás erősítése az integritás tanácsadó szakirányú továbbképzésen belül.

A 2013 óta folyamatosan továbbfejlesztett szakirányú továbbképzési szak így egyaránt biztosítja a leendő integritás tanácsadók szakmai felkészítését, szemléletük formálását és önismeretük erősítését a tapasztalati tanulás eszközeivel, valamint az ellátandó konkrét feladatokhoz kapcsolódó kompetenciáik fejlesztését.

E kiadvány célja, hogy hasznos segítséget nyújtson a leendő integritás tanácsadóknak első féléves tanulmányaik során, segítse összesíteni és rendszerezni e komplex feladatok ellátásához szükséges ismereteket elsősorban az integritással, korrupcióval és szervezeti kultúrával kapcsolatos megalapozó tantárgyak vonatkozásában, egyben megalapozza a konkrét feladatokhoz kapcsolódó kompetenciák fejlesztését. Bízom benne, hogy a kiadvány tanulmányait nemcsak a leendő integritás tanácsadók, hanem e terület iránt érdeklődők is haszonnal olvassák.

dr. Klotz Péter
szerkesztő, szakfelelős
Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Integritás tanácsadó szakirányú továbbképzési szak

Klotz Péter

NEMZETKÖZI ANTIKORRUPCIÓS TÖREKVÉSEK ÉS EGYEZMÉNYEK

Lektorálta
Prof. Dr. Báger Gusztáv

1. A KORRUPCIÓ ELLENI ÖSSZEHANGOLT NEMZETKÖZI FELLÉPÉSHEZ VEZETŐ KÖRÜLMÉNYEK

A modern, polgári államok 19. századi kiépítése során általános gyakorlattá váltak a hatalmi ágak (törvényhozás, igazságszolgáltatás, végrehajtás) megosztására vonatkozó elvek, és jelentősen szélesedett a választópolgárok részvételi lehetősége a közügyek gyakorlásában. Mivel a fokozatosan kiépülő állami keretek tág teret engedtek a közhatalommal való visszaéléseknek, az élénkülő politikai érdeklődés egyik központi témája a közpénzek felhasználása, pontosabban a közpénzekkel való visszaélés volt. Az első nagyobb volumenű, nemzetközi korrupciós botrány is ekkor, a 19. század végén robbant ki a Panama-csatorna építkezéséhez kapcsolódóan, egyben ez lett a korrupcióra szinonimaként használt „panamázás" kifejezés névadója.

A polgári társadalmak – bár felismerték és vesztegetés néven büntették a korrupciót – úgy tekintettek rá, mint a gazdaság működésének káros, ám szükségszerű velejárójára, amely megolajozza a kiépülő és terjeszkedő bürokrácia csikorgó fogaskerekeit. Ez a fajta „olajozás" általános gyakorlat volt a világ minden országában, sok helyen (így például Németországban, Svájcban) lehetőség volt a döntéshozóknak vesztegetésként kifizetett összegek adóból való levonására is. A vesztegetéssel szerzett megrendelések kiterjedtségére és széles körű gyakorlatára az amerikai Watergate-ügyhöz kapcsolódó nyomozások derítettek fényt a múlt század hetvenes éveiben. A vizsgálatok során az derült ki, hogy az amerikai nagyvállalatok szinten mindegyikénél van olyan illegális pénzalap, amelyből nemcsak az amerikai politikusok (így a botrányba végül belebukó Nixon elnök) választási kampányaihoz járultak hozzá, de üzleti megrendelésekért cserébe külföldi döntéshozókat (államfőket, minisztereket, pártokat) is megvesztegettek. E kifizetések összege elérte a 300 millió (mai értéken közel 1,4 milliárd) dollárt.

A Watergate-ügyet követő általános felháborodás következtében megingó bizalom helyreállítására az Amerikai Egyesült Államok rendkívüli lépésre szánta el magát: törvényben tiltotta meg az amerikai vállalatoknak a külföldi hivatalos személyek megvesztegetését üzletszerzés érdekében. Az 1977-ben elfogadott, a külföldi korrupt gyakorlatokról szóló törvény, az FCPA (Foreign Corrupt Practices Act) azonban komoly versenyhátrányt is okozott az amerikai vállalatoknak, mivel európai és japán versenytársaikra ilyen korlátozások nem vonatkoztak. A törvény

végrehajtását ugyanakkor nehezítette, hogy a kétpólusú, az USA és a Szovjetunió által dominált világrendben egyes baráti országok vezetőinek lojalitását sokszor ezen vesztegetéshez köthető kifizetések biztosították.

A Szovjetunió 1991-es összeomlásával megszűnt a kétpólusú világrend, és több tucatnyi ország döntött a demokratikus politikai és piacgazdasági rendszer adaptációja mellett. A politikai változások mellett a kilencvenes években új lendületet kapott a gazdasági fejlődés és a nemzetközi kereskedelem, felgyorsult az információtechnológia fejlődése, és olyan új találmányok jelentek meg a mindennapokban, mint az internet, a személyi számítógép és a mobiltelefon.

Az előnyök mellett azonban hamarosan jelentkeztek a változások negatív hatásai is. A határok átjárhatóbbá tétele megkönnyítette a szervezett bűnözők mozgását, a mobiltelefonok és az internet térnyerése új bűnelkövetési formákat eredményezett, a törvénytelen módszerekkel hatalmas vagyonok halmozódtak fel, és az elharapódzó korrupció gyorsan aláásta a demokratikus intézmények működésébe vetett közbizalmat. Nyilvánvalóvá vált, hogy a korrupció már nem csak egy-egy ország belügye, továbbá az is, hogy az eredményes fellépéshez egyre több ország szoros együttműködése szükséges.

A korrupció mértéke különösen azon országokban volt szembetűnő, amelyek az állampolgárok ivóvízzel, élelmiszerrel való ellátását nagyrészt külföldi segélyek révén tudták megoldani. A központi államhatalom gyengesége, a polgárháborús helyzet komoly dilemmák elé állították az őket segélyező országokat: folytassák-e tevékenységüket akkor is, ha az adományok 40-60 vagy akár 90%-a a korrupció miatt jogosulatlanok kezébe jut, vagy szüntessék be a segélyezést felvállalva, hogy számos rászoruló élete közvetlen veszélybe kerül? E dilemmák feloldására a nemzetközi szervezetek és a donorországok egyre gyakrabban kötötték támogatásaikat különféle feltételekhez, illetve elvárták az állami intézmények átalakítását vagy a korrupció visszaszorítását célzó programok indítását. E követelmények összességét egyre gyakrabban határozták meg a jó kormányzás (good governance) elemeiként.

A kilencvenes évek gazdasági fellendülése és az internet térhódítása korábban szinte ismeretlen tőzsdei cégeket emelt a magasba, amelyek közül néhány hatalmas károkat okozva omlott össze, megkárosítva befektetők tízezreit. A legismertebb közülük az amerikai Enron volt, amely 2001 októberében jelentett csődöt, maga után rántva a világ egyik legnagyobb könyvvizsgálóját, az Arthur Andersent is. A csőd nemcsak a vezetők által elkövetett bűncselekményekre (csalás, bennfentes kereskedelem, pénzmosás) és erkölcstelen magatartásukra világított rá, hanem a vállalati belső kontrollrendszer hiányosságaira is.

A botrányok eredménye az Amerikai Egyesült Államokban a befektetők védelme érdekében 2002-ben elfogadott Sarbanes–Oxley törvény (SOX) lett, amely

a korrupció elleni fellépés szempontjából is fontos szabályokat írt elő a tőzsdén jegyzett vállalatok számára. Ezek közül kiemelhető a vállalatra vonatkozó közzétételi kötelezettségek erősítése, a vállalati dokumentumok meghamisításának, megsemmisítésének szigorú büntetése, valamint a vállalati belső kontrollrendszer erősítése. Az amerikai, illetve a hozzá hasonló törvények elvezettek a vállalati jogi megfelelőségi (compliance) rendszerek fejlődéséhez, valamint a felelős vállalatirányítási (corporate governance) megoldások üzleti térnyeréséhez.

A politikai-gazdasági-társadalmi átalakulások, a nemzetközi bűnözés térnyerése, a versenyképességi szempontok erősödése, a korrupció negatív hatása az állami működésre, a vállalatokkal szemben támasztott szigorodó átláthatósági és etikai követelmények abba az irányba mutattak, hogy mindenképpen szükséges a korrupció elleni törekvések összehangolása, azoknak nemzetközi szintre emelése a korrupció elleni egyezmények segítségével.

2. A KORRUPCIÓ ELLENI NEMZETKÖZI EGYEZMÉNYEK

2.1. Az OECD Külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni egyezménye

Hiába volt sok területen úttörő az USA, az FCPA szigorú szabályai komoly versenyhátrányt jelentettek az amerikai vállalatok számára. Mivel a törvény visszavonása nem jelentett reális opciót, egyetlen lehetőségként a vesztegetés tilalmának versenytársakra való kiterjesztése kínálkozott. Ennek első terepe az USA befolyása alatt lévő Amerikai Államok Szervezete (Organization of American States – OAS) volt, amely 1996-ban fogadta el a *Korrupció elleni Amerika-közi egyezmény*t. A korrupció elleni első regionális egyezmény elsősorban a korrupció elleni fellépés büntetőjogi kereteit (ideértve a hazai és nemzetközi viszonylatban elkövetett vesztegetéseket), másrészt a helyi hatóságokkal való nemzetközi együttműködés lehetőségét kívánta biztosítani.

Mivel az egyezmény hatálya az amerikai kontinensre korlátozódott, így csak közvetetten érintette a világgazdaság fejlett ipari társadalmait. Bevonásukra ugyanakkor kedvező lehetőséget nyújtott a párizsi székhelyű Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organization for Economic Co-operation and Development – OECD), amelynek az Amerikai Egyesült Államokon és Kanadán kívül az Egyesült Királyság, Németország, Franciaország, Spanyolország, Ausztrália és Japán is tagja volt.

Az OECD biztosította terep tehát kiváló lehetőséget is kínált a korrupció elleni nemzetközi fellépésnek. Rövid előkészítés után 1997-ben fogadták el a *Külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről a nemzetközi kereskedelmi ügyletekben* elnevezésű egyezményt, amelyet Magyarországon a 2000. évi XXXVII. törvény hirdetett ki. Az egyezmény – hasonlóan az FCPA-hoz – tiltotta más országok hivatalos személyeinek közvetett vagy közvetítők útján történő megvesztegetését a nemzetközi kereskedelemhez köthető üzlet vagy más előny megszerzése érdekében. Ezen túl az egyezmény előírta, hogy a részes államoknak bűncselekménnyé kell nyilvánítaniuk a külföldi hivatalos személy megvesztege-

tését, ideértve természetesen a bűnrészességet, a bűnsegélyt, a kísérletet, a felbujtást, valamint a bűnszövetséget is.

Az egyezmény rendelkezett továbbá az ilyen tevékenységekben részt vevő jogi személyek felelősségéről is, továbbá biztosította, hogy a számviteli szabályok ne tegyék lehetővé azokat a könyvelési visszaéléseket (például könyvelésen kívüli vagy nem megfelelően azonosítható tranzakciók, nem létező kiadások feltüntetése, hamis okiratok felhasználása), amelyek a vesztegetések leplezésére szolgálhatnak.

Az egyezmény fontos újdonsága, hogy a kölcsönös jogsegély, valamint a kiadatás szabályozásával megteremtette a korrupció elleni összehangolt bűnügyi fellépés lehetőségét, ezáltal lehetővé téve a több országot érintő korrupciós cselekmények nemzetközi büntetőjogi eszközökkel való üldözését.

2.2. Az Európa Tanács korrupció elleni egyezményei

1999-ben, nem sokkal az OECD után az emberi jogok európai védelmére létrehozott Európa Tanács (ET) is saját korrupció elleni egyezményeket fogadott el: a *Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezmény*t, valamint a *Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezmény*t. (Az egyezményeket Magyarországon a 2002. évi XLIX. törvény, valamint a 2004. évi L. törvény hirdette ki.)

Az előbbi célja, hogy összehangolja az Európa Tanács tagállamainak korrupcióval kapcsolatos büntetőpolitikáját. Ennek elsődleges eszköze a korrupciós bűncselekmények tényállásainak egységesítése, harmonizálása volt annak érdekében, hogy az országok közötti jogi és kulturális különbségek ne akadályozhassák meg a büntetőeljárások sikerét.

Ennek érdekében az egyezmény meghatározza azokat a korrupciós cselekményeket, amelyeket a részes államoknak saját büntető törvénykönyveikben szabályozniuk kell. Idetartozik:

- a köztisztviselők, közgyűlési tagok aktív és passzív vesztegetése;[1]
- a külföldi köztisztviselők, közgyűlési tagok aktív és passzív vesztegetése;
- a magánszektor képviselőinek aktív és passzív vesztegetése;
- a nemzetközi szervezetek, nemzetközi parlamenti közgyűlések tagjainak, illetve nemzetközi bíróságok bíráinak és tisztviselőinek aktív és passzív vesztegetése;
- a befolyással üzérkedés, a korrupcióval kapcsolatos pénzmosás, valamint a számviteli bűncselekmények (kapcsolódó bűncselekményekként).

[1] Aktív vesztegetés alatt jogtalan előny nyújtását, míg passzív vesztegetés alatt jogtalan előny elfogadását értjük.

A felsorolásból látható, hogy az egyezmény már nemcsak az államok egymás közötti, hanem az államok feletti, nemzetközi szervezetek hivatalos személyeihez köthető aktív és passzív megvesztegetést is büntetni rendeli, amelyekre idáig más államok joghatósága nem terjedt ki (immunitás), így azok csak saját belső szabályaiknak voltak alárendelve. Gyakorlati szempontból az egyezmény jelentősége ott ragadható meg, hogy a Nemzetközi Labdarúgó-szövetség (FIFA) vagy a Nemzetközi Olimpiai Bizottság (NOB) tisztségviselőit érintő vesztegetések kapcsán is lehetővé teszi a büntetőeljárást, mivel Svájc aláírta az ET Korrupcióról szóló büntetőjogi egyezményét, így a svájci büntetőjog – az egyezménnyel összhangban – büntetni rendeli e nemzetközi szervezetek tisztviselőinek megvesztegetését, illetve a vesztegetés elfogadását.

Az Európa Tanács Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezménye elfogadásának célja a korrupció által okozott károk kompenzálása polgári jogi eszközökkel. Ennek érdekében az egyezmény biztosítja a korrupció miatt kárt szenvedettek részére azt a jogot, hogy káraik teljes megtérítése érdekében kártérítési pert indítsanak, akár a magánszféra szereplői, akár az állami tisztviselők korrupciója miatt szenvedtek veszteséget. Az egyezménnyel tehát a korrupció negatív következményeinek kompenzálására nyílik mód, ezáltal is ösztönözve a károsultakat jogaik érvényesítésére.

Az Európa Tanács egyezményeinek újdonsága, hogy végrehajtásuk ellenőrzésére jól kidolgozott mechanizmust hoztak létre. A Korrupció elleni Államok Csoportja (GRECO) az egyezmények végrehajtását egy-egy területre fókuszáló értékelő körök (evaluation round) alapján követi. Ezek egy-egy részletes kérdőív kitöltésével indulnak, amelyet az értékelésbe bevont más, az egyezményben részes országok és az Európa Tanács szakértőinek országlátogatása követ. Ez alapján áll össze az ellenőrzési jelentés, amelyet a GRECO tagállamai fogadnak el az adott országra vonatkozó javaslatokkal együtt. A 2012 januárjában indult értékelő kör a korrupció megelőzésére összpontosít a parlament tagjai, a bírák és az ügyészek vonatkozásában, míg a 2017 márciusában indult, immáron ötödik értékelő kör témája korrupció megelőzése és az integritás támogatása a központi közigazgatás felső vezetői pozícióiban, valamint a rendvédelmi szerveknél.

2.3. Az ENSZ Korrupció elleni Egyezménye

A múlt század utolsó évtizedében szinte valamennyi jelentősebb nemzetközi szervezet saját korrupció elleni egyezmény vagy program kidolgozása mellett döntött. A tartalmat és a részes államokat tekintve legátfogóbbnak ezek közül az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) által 2003-ban elfogadott *Korrupció elleni Egyezmény*

tekinthető, amelynek hatálybalépését, december 9-ét a világon mindenhol korrupcióellenes világnapként ünneplik.

Az egyezmény – amelyet Magyarországon a 2005. évi CXXXIV. törvény hirdetett ki – sok szempontból meghaladja a korábban elfogadott regionális, illetve a korrupció egy-egy részterületére fókuszáló egyezményeket. Célja, hogy elősegítse és megerősítse a korrupció megelőzésére és felszámolására irányuló intézkedéseket, támogassa a korrupció elleni nemzetközi együttműködést, valamint elősegítse a közügyekben a köztulajdonnal kapcsolatban a becsületességet (integritást), a számonkérhetőséget és a köztulajdon helyes kezelését.

Az egyezmény külön fejezetekben tárgyalja a megelőző intézkedésekkel, a bűncselekménnyé nyilvánítással és a jogalkalmazással, a nemzetközi együttműködéssel, a vagyon visszajuttatásával, a technikai támogatással és az információcserével, valamint az egyezmény végrehajtásával kapcsolatos feladatokat. A megelőző intézkedések között kiemelhető, hogy a részes államoknak hatékony és összehangolt korrupcióellenes politikákat kell kidolgozniuk, továbbá olyan testületet vagy testületeket kell létrehozniuk, amelyek biztosítják a megelőző intézkedések végrehajtását, valamint a korrupcióval kapcsolatos ismeretek bővítését, terjesztését. Bár az ENSZ egyezménye nem határozza meg a *korrupció* fogalmát, a korábban elfogadott egyezményekhez hasonlóan részletesen rögzíti azokat a vesztegetési tényállásokat, amelyeket büntetni rendel, illetve amelyek a korrupcióhoz kapcsolódnak (például hivatali visszaélés, jogellenes meggazdagodás, az igazságszolgáltatás akadályozása). A technikai támogatásról szóló cikkek a részes államok közötti szakmai tapasztalatok megosztását, a képzések és a szakértői támogatás biztosítását, valamint az információcserét hivatottak garantálni. Jóllehet az ENSZ Korrupció elleni Egyezményéhez nem kapcsolódik olyan erős ellenőrzési mechanizmus, mint az Európa Tanács által elfogadott egyezményekhez, jelentősége abban áll, hogy képes volt a világ országainak nagy részét a korrupció elleni fellépés mellé állítani.

3. AZ EGYES NEMZETKÖZI INTÉZMÉNYI SZAKPOLITIKÁK FEJLŐDÉSE

3.1. Az INTOSAI tevékenysége

A Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete, vagyis az INTOSAI ugyancsak a kilencvenes évektől, több szempontból is foglalkozik a korrupció jelentette problémával.[2] A számvevőszékeket tömörítő szervezet ellenőrzései során számos esetben – közvetlenül vagy közvetett úton is – szembesülhet a vesztegetéssel. Ebből kiindulva szakmai érdekük, hogy támogassák mind a kormányokat, mind az általuk ellenőrzött szervezeteket abban, hogy hatékony eszközöket alkalmazzanak a korrupció elleni fellépés során. Ennek jó magyarországi példája az Állami Számvevőszék Integritás felmérése. Lásd: Németh Erzsébet – Martus Bettina Szandra – Vargha Bálint – Teski Norbert (2019): *A közszféra integritásának elemzése új módszertan alapján 2018.* Budapest, Állami Számvevőszék. Ennek a számvevőszékek oldaláról a legfontosabb eszköze a – Sarbanes–Oxley-törvény kapcsán már megemlített – hatékony belső kontrollrendszer, amely azon elvek, eljárások és belső szabályzatok összessége, amelyek biztosítják a szervezeti célok szabályszerű, hatékony és eredményes elérését. A számvevőszékek tevékenysége tehát nemcsak a közpénzek felhasználásának módjának, a kifizetések törvényszerűségének ellenőrzésére, hanem a belső kontrollrendszer működésére is ki kell, hogy terjedjen. Ez a megközelítés lehetővé teszi, hogy a számvevőszékek ne csak a kár bekövetkezését állapíthassák meg, hanem megelőző jelleggel – különösen a kockázatelemzés alapján – javaslatokat tegyenek a kockázatos tevékenységek kezelésére, illetve erőforrásaikat e tevékenységek ellenőrzésére összpontosítsák.

3.2. Az Európai Unió antikorrupciós tevékenysége

Míg az európai integráció az elmúlt évtizedekben egyre mélyült, és újabb területeken kapott feladat- és hatásköröket, a közösségi források felhasználásának ellenőrzése sokáig nem volt megfelelő. Így eshetett meg, hogy a Jacques Santer vezette

---

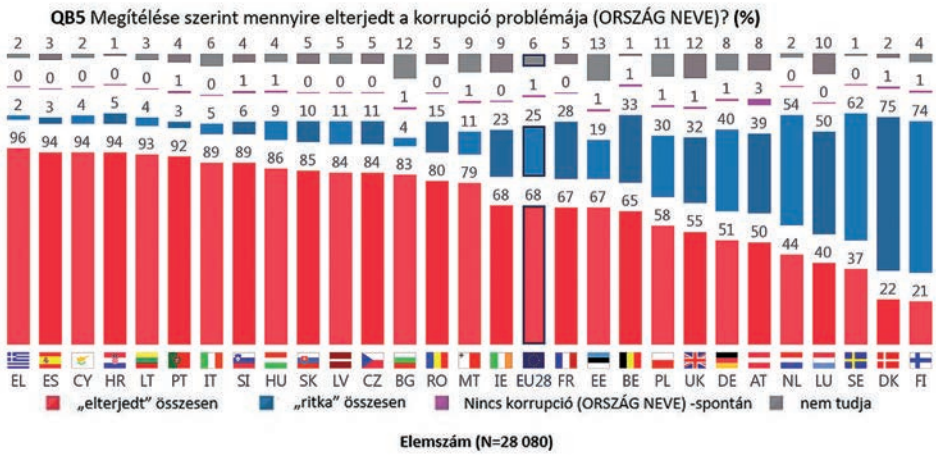
2 Lásd erről részletesen: Bager (2012)

Európai Bizottság 1999-ben lemondani kényszerült, mivel egy vizsgálati jelentés az unió intézményeiben számos csalás, hivatali visszaélés és pazarlás nyomaira bukkant. E súlyos politikai botrány következményeként hozták létre 1999-ben az Európai Csalás elleni Hivatalt (OLAF), amelynek fő feladata az unió pénzügyi érdekeinek védelme.

Az Európai Unió ugyanakkor sajátos helyzetben van a korrupció elleni fellépés kapcsán, mivel feladat- és hatáskörei alapvetően a szervezetet létrehozó szerződésekből erednek, amelyek ugyanakkor csak rendkívül szűk területen (a korrupció bűncselekményi tényállására és büntetési tételére vonatkozóan) adnak konkrét jogosítványokat az unió szervei számára, így a korrupció ellen csak a pénzügyi oldalról közelítve, a pénzügyi érdekek védelme tekintetében léphet fel.

Az Európai Unió Bizottsága végül 2011-ben közleményt adott ki a korrupció elleni uniós küzdelemről, amelyben felvázolja azokat az intézkedéseket, amelyeket saját hatáskörben meg kíván valósítani, és amelyekkel a tagállamok korrupcióval szembeni határozott politikai elkötelezettségét kívánja erősíteni. Ezen uniós intézkedések közé tartozik a meglévő antikorrupciós intézkedések jobb végrehajtása, a meglévő nemzetközi antikorrupciós rendszerekkel (különösen a GRECO-val) való jobb együttműködés, a visszaélést bejelentők (whistleblowerek) hatékonyabb védelme, az antikorrupciós szempontok érvényesítése az EU külső politikáiban, támogatáspolitikájában és a tagjelölt országokkal való kapcsolataiban.

Az antikorrupciós csomag legfajsúlyosabb eleme az Európai Unió egészére vonatkozó közvélemény-kutatási adatokkal alátámasztott EU Antikorrupciós Jelentés, amely egyfajta összegzést nyújt a tagállamok (és a mára már taggá vált Horvátország) korrupció elleni tevékenységéről. Az első ízben 2014-ben kiadott jelentés első részében kiemeli, hogy a korrupció jelensége éves szinten mintegy 120 milliárd euró kárt okoz a tagállamoknak, majd érvekkel támasztja alá a korrupció elleni közös fellépés szükségességét. A jelentés második része az Eurobarometer által a korrupcióval kapcsolatban készített közvélemény-kutatási adatokat mutatja be. Ennek szemléltetésére szolgál a következő, immár 2017-es adatokat tartalmazó ábra.



1. ábra

Megítélése szerint mennyire elterjedt a korrupció problémája országunkban?[3]

A jelentés harmadik része a minden tagállamban egyaránt jelentős horizontális területet, a közbeszerzést tárgyalja, míg a negyedik rész tagállamonkénti bontásban elemzi a korrupciós helyzetet, egyben javaslatokat tesz a tagállam kormánya számára a korrupció elleni küzdelemre vonatkozóan. A jelentés – a Bizottság szándékának megfelelően – komoly vitát generált a tagállamokban, azonban a 2016-ra tervezett második EU-s antikorrupciós jelentés kiadására a Bizottság visszakozása miatt már nem került sor.

Az EU Antikorrupiós Jelentést követő, eltérő tagállami reakciók jól rávilágítottak arra, hogy a korrupció elleni közös fellépéshez új eszközöket és területeket kell keresni. Ennek eszközéül az uniós szerződések által is biztosított, a tagállamok szűkebb csoportját magában foglaló, megerősített együttműködés kínálkozott. 2017-ben 20 európai uniós tagállam megerősített együttműködés elindításáról döntött, méghozzá az Európai Ügyészség (European Public Prosecutor's Office – EPPO) létrehozása érdekében. A tervek szerint az Európai Ügyészség független uniós intézményként az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme okán nyomozásra és a vád képviseletére is jogosult lenne egyes bűncselekmények, így például a csalás, a vesztegetés és a határon átnyúló áfacsalás esetén.

A tervek szerint az Európai Ügyészség élén az európai ügyész állna, akinek a munkáját minden tagállamban eltérő számban az európai ügyész által kinevezett,

3 *Special Eurobarometer Report 470, Corruption* (2017). Európai Bizottság. 17. (A szerző saját fordítása. A letöltés dátuma: 2018. 02. 10.)

delegált európai ügyészek segítenék. Ők egyfajta hálózatot alkotnának, ugyanakkor feladataik- és hatásköreik megegyeznének a tagállam által kinevezett ügyészekével, azzal a különbséggel, hogy az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó ügyekben csak az európai ügyésznek lennének alárendelve.

Az Európai Ügyészségre vonatkozó megerősített együttműködésben Magyarország nem vesz részt, ugyanakkor – amennyiben erről döntés születik, és a szükséges jogszabály-módosításokat elfogadja – bármikor csatlakozhat.

3.3. A G20-ak antikorrupciós tevékenysége

A G20-ak alatt az Európai Uniót, valamint a világgazdaság további 19 legjelentősebb országát értjük, amelyek összességében a világ bruttó nemzeti össztermékének 90, a világkereskedelemnek pedig 80%-át képviselik. A rendszeres csúcstalálkozók mellett ezen országok 2010-ben Antikorrupciós Munkacsoportot (G20 Anti-corruption Working Group) hoztak létre annak érdekében, hogy közös politikákat dolgozzanak ki a korrupció visszaszorítására. A G20-ak az OECD-vel szorosan együttműködve számos irányelvet és útmutatót dolgoztak ki a korrupció, illetve a kapcsolódó szakpolitikai intézkedések harmonizálására, például a közbeszerzés integritására, a pénzügyi nyilvánosság biztosítására, valamint a nyílt adatokhoz való hozzáférésre vonatkozóan.

A csoport legfontosabb koordinációs eszköze a kétéves időszakra elfogadott antikorrupciós akcióterv, amely előrevetíti azokat a témákat és politikai prioritásokat, amelyeket a csoport országai meg kívánnak egymással vitatni. A 2017-2018-as időszakra szóló akcióterv[4] – a gyakorlati együttműködés folytatásán túl – prioritásként rögzíti a tényleges haszonélvezők nyilvánosságára vonatkozó gyakorlati teendőket (vagyis a legjelentősebb országok fel kívánnak lépni az offshore hátterű társaságok ellen), a magán- és a közszektor integritásának és transzparenciájának erősítését, a vesztegetés elleni fellépést, valamint a korrupció szempontjából különösen kockázatos szektorok támogatását.

Az országokat tömörítő G20-ak mellett létrejött a részt vevő országok legjelentősebb vállalatait tömörítő B20-ak csoportja is. A vállalatok célja a G20-ak tevékenységének támogatása érdekeik képviseletével, a birtokukban lévő szakértelemmel, valamint konkrét szakpolitikai javaslatokkal. A B20-ak létrehozásával intézményesült a legjelentősebb kormányok, vállalatok, illetve az egyéb érdekeltek

[4] G20 Anti-Corruption Action Plan 2017-2018 www.mofa.go.jp/files/000185882.pdf (letöltés dátuma: 2017. 07. 07.)

részvételével zajló kommunikáció, amelynek célja a G20-as csoport – részben antikorrupciós tematikájú – politikai programjának megvitatása.

3.4. A Nemzetközi Korrupcióellenes Akadémia (IACA)

A korrupció elleni nemzetközi együttműködési keretek meghatározása az ENSZ Korrupció elleni Egyezményének elfogadásával teljesedett ki. A GRECO létrehozásával már a folyamat közben megkezdődött az intézményesedés, vagyis az antikorrupcióval foglalkozó szakosított szervek létrehozása. A legújabb ilyen törekvésnek a Nemzetközi Korrupcióellenes Akadémia (International Anti-Corruption Academy – IACA) 2011-es létrehozása tekinthető, amely nemzetközi szervezetként a korrupcióval kapcsolatos oktatást és kutatást tűzte ki feladatul. A Bécs melletti Laxenburgban található akadémia e feladatai keretében korrupcióellenes oktatást és szakmai képzést nyújt, a korrupció valamennyi területére kiterjedő kutatásokat folytat és támogat, a korrupció elleni fellépés elősegítése érdekében – összhangban az ENSZ Korrupció elleni Egyezményének rendelkezéseivel – technikai segítségnyújtást biztosít, valamint elősegíti a nemzetközi együttműködést és a nemzetközi kapcsolatok kialakítását a korrupció elleni küzdelemben.

A Nemzetközi Korrupcióellenes Akadémiát létrehozó megállapodáshoz Magyarország 2011-ben alapító tagként csatlakozott, azt a 2011. évi XXV. törvénnyel hirdette ki. E szerint[5] az akadémia tevékenysége során köteles tiszteletben tartani a tudományos élet szabadságának elvét, meg kell felelnie a legmagasabb tudományos és szakmai elvárásoknak, továbbá a korrupció jelenségét a tudományok közötti egyensúly elvének megfelelően, átfogó módon kell megközelítenie, figyelembe véve a kulturális sokszínűséget, a nemek közötti egyenlőséget és a korrupció területén globális és regionális szinten a közelmúltban tett kezdeményezéseket.

3.5. A Nyílt Kormányzati Együttműködés kezdeményezés

A korrupció elleni nemzetközi együttműködés bemutatása során láthattuk, hogy a regionális, a korrupció egy-egy részterületére szorítkozó egyezményekből hogyan teljesedett ki a világ valamennyi országára kiterjedő, a büntetőjog mellett a megelőzésre és a vagyon visszaszerzésére egyaránt kiterjedő ENSZ Korrupció

[5] 2011. évi XXV. törvény a Nemzetközi Korrupcióellenes Akadémia nemzetközi szervezetként való létrehozásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről 3. § II. cikk

elleni Egyezmény. E folyamat sajnálatos mellékhatása, hogy az államok korrupció elleni elköteleződése sokszor formális, és az egyes korrupció elleni intézkedések végrehajtására kevés politikai szándék marad.

E helyzetre egy új típusú nemzetközi kooperáció, a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership – OGP) kínált megoldást. Az OGP-t 2011-ben 8 állam[6] hozta létre azzal a céllal, hogy egy-egy időszakra szóló konkrét vállalásokkal, az állampolgárok és a civil szervezetek bevonásával tegyék átláthatóbbá az állam működését, és támogassák a nyílt kormányzást elősegítő kormányzati törekvéseket. Fontos hangsúlyozni, hogy az OGP – amelynek 2012 és 2016 között Magyarország is részese volt[7] – nem kizárólag a korrupció elleni küzdelemre jött létre. A nyílt kormányzás gondolata mögött az az elképzelés húzódik meg, hogy a kormányzással járó feladatok egyre komplexebbé válnak, amelyekre a nagy, de mégis korlátozott kapacitásokkal rendelkező kormányzat nem képes gyors, hatékony és egyúttal eredményes válaszokat is adni. Ezért szükséges a döntések előkészítésébe, végrehajtásába, illetve a végrehajtás ellenőrzésébe bevonni az állampolgárokat és a civil szervezeteket, mivel egyrészt így könnyebben meg tudják fogalmazni igényeiket és elvárásaikat, másrészt sok esetben náluk áll rendelkezésre az a szakmai tudás és innováció, amely hatékonyabbá és eredményesebbé teheti a döntéseket és azok végrehajtását. Az állampolgárok bevonásának, egyben az állami szervekkel szembeni bizalom erősítésének elsődleges eszköze az átláthatóság, valamint az állami szerveknél (illetve köztulajdonban álló gazdasági társaságoknál) egyre nagyobb mennyiségben rendelkezésre álló adatokhoz való hozzáférés biztosítása. Ezen adatok segítségével olyan rendszereket lehet fejleszteni, amelyek megkönnyítik az állampolgári részvételt, erősítik a számonkérhetőséget, valamint javítják a közszolgáltatások színvonalát. A nyílt kormányzás szemléletéből adódóan az adatokhoz való hozzájutás nemcsak az intézményekbe vetett közbizalmat erősíti, hanem a transzparencia és az elszámoltathatóság növelésével hozzájárul a korrupció visszaszorításához, valamint az informatikai fejlesztések komoly gazdaságélénkítő hatással is járnak.

A fentiek érzékeltetésére példaként felhozhatjuk, hogy egy nagyváros tömegközlekedését napjainkban számítógépes rendszerek vezérlik, amelyek másodpercre pontos információval szolgálnak nemcsak a menetrend alakulásáról, de a közlekedési eszközök pontos elhelyezkedéséről is. A tömegközlekedési vállalat dönthet úgy, hogy ezen adatok alapján internetes honlapot hoz létre, vagy mobiltelefonon elérhető alkalmazást fejleszt, de ez egyrészt erőforrásokat von el a szervezettől,

---

6 Amerikai Egyesült Államok, Brazília, Dél-Afrikai Köztársaság, Egyesült Királyság, Fülöp-szigetek, Indonézia, Mexikó és Norvégia.

7 Magyarország Kormánya az OGP Irányító Bizottságával kialakult nézeteltérés miatt 2016-ban a Nyílt Kormányzati Együttműködésből való kilépésről döntött.

másrészt a szükséges szakembereket külső forrásból kell beszereznie. Dönthet azonban úgy is, hogy a rendelkezésre álló adatokat újrahasznosítható formában közzéteszi, és lehetőséget biztosít az érdeklődő fejlesztőknek alternatív alkalmazások kifejlesztésére. Ez a megoldás a korábbiakban kifejtett módon élénkíti a gazdaságot, hatással van a kapcsolódó ágazatokra (például hirdetésszervezés) és javítja az adatok minőségét is (például nemcsak azt tudjuk meg, hogy a járat késik, hanem a közelben lévők visszajelzései alapján azt is, hogy baleset miatt, és várhatóan legalább fél órát).

A Nyílt Kormányzati Együttműködés új szemléletét az is mutatja, hogy nem nemzetközi egyezményre épül, és nem hoz létre új nemzetközi szervezetet. Alapja a Nyílt Kormányzat Nyilatkozat (Open Government Declaration), amely az együttműködés céljait és elveit rögzíti, a részt vevő államok pedig levélben tájékoztatják a titkárságot csatlakozási szándékukról. Ezt követően az állampolgárok és a civil szervezetek bevonásával konkrét vállalásokat tartalmazó, két évre szóló akciótervet készítenek, amelynek értékelését független szakértők végzik.

3.6. A vesztegetés elleni ISO-szabvány

Amint arról az amerikai FCPA bemutatása kapcsán szó volt, a külföldi hivatalos személyeket megvesztegető vállalatoknak komoly anyagi következményekkel és presztízsveszteséggel kell számolniuk. Ennek nagyságrendjét jól mutatja, hogy a törvény végrehajtásáért felelős Értékpapír- és Tőzsdefelügyeleti Bizottság (Securities and Exchange Commission – SEC) gyakorlatában nem ritkák a több százmillió dolláros büntetések sem.[8] Hasonló következményekkel jár az Egyesült Királyság által a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése ellen elfogadott UK Bribery Act megsértése is.

A fenti helyzetben a jóhiszemű vállalkozások számára versenyelőnyt jelent, ha olyan rendszereket üzemeltetnek, amelyek képesek megelőzni a vesztegetések bekövetkezését, illetve csökkenteni a káros következményeiket. A Nemzetközi Szabványügyi Szervezet (International Organization for Standardization – ISO) e célból dolgozta ki az ISO 37001:2016 Vesztegetés elleni irányítási rendszerek (Anti-bribery Management Systems) szabványt, amelynek előírás szerinti működését független szervezet tanúsíthatja.

A köz- és magánszféra, valamint a nonprofit szervezetek által egyaránt alkalmazható irányításirendszer-szabvány megköveteli a vesztegetéssel szembeni veze-

8 SEC (2017): SEC Enforcement Actions: FCPA Cases https://www.sec.gov/spotlight/fcpa/fcpa-cases.shtml (a letöltés dátuma: 2017. 07. 10.)

tői elköteleződést, a kockázatok felmérését és elemzését, a munkatársak képzését és érzékenyítését, a pénzügyi és nem pénzügyi kontrollok alkalmazását, valamint külön kitér az olyan kockázatos területekre, mint a beszállítók, szerződéses partnerek, valamint az ajándékozás és a vendéglátás kérdése. Bár a szabvány megléte és alkalmazása önmagában nem garancia a vesztegetéssel szembeni szervezeti immunitásra, mindenképpen hasznos eszköz lehet a szervezetek ellenálló képességének erősítésére.

A szabvány alapján a vesztegetés (és ennek analógiájára más bűncselekmények, így a például a csalás, a pénzmosás) ellen aktívan tenni akaró szervezetek iránymutatást kapnak azon irányítási rendszer, illetve konkrét szervezeti belső kontrollok kialakításához, amelyek csökkentik az ilyen esetek bekövetkezésének lehetőségét, illetve bekövetkezésük esetén azok súlyát. A szabvány alkalmazásának további előnye, hogy az ehhez megfelelő szakértelemmel rendelkező tanúsító szervezet – alapos vizsgálat után – tanúsítványt állít ki arra vonatkozóan, hogy a szabványt alkalmazó szervezet ténylegesen is a szabványban foglaltak szerint alakította ki működését. Egy ilyen tanúsítvány a vállalkozások számára piaci versenyelőnyt biztosíthat, egyben jelzi elkötelezettségüket a korrupció és a vesztegetés elleni fellépés iránt.

4. A KORRUPCIÓ MÉRÉSÉRE VONATKOZÓ NEMZETKÖZI TÖREKVÉSEK

4.1. A Transparency International Korrupció Érzékelési Indexe

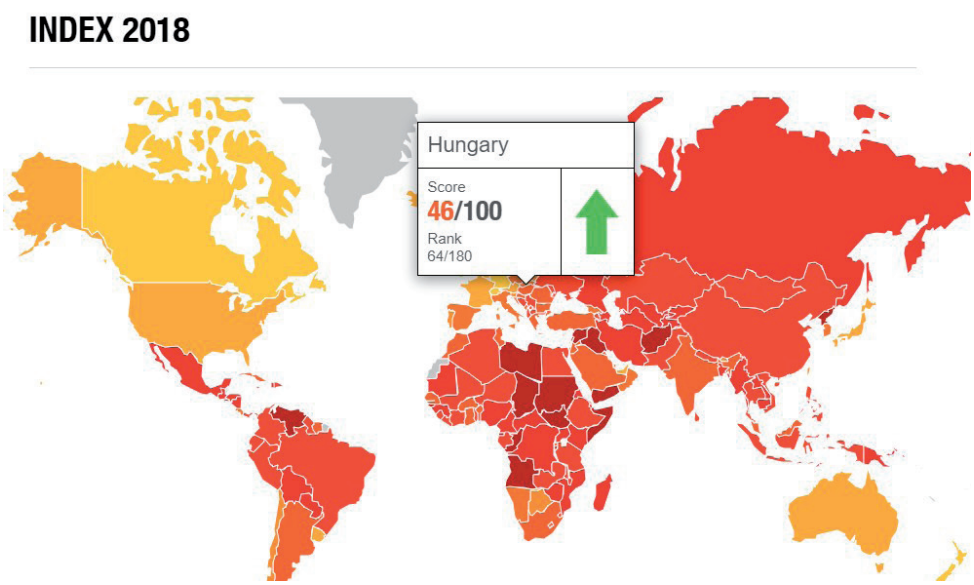
Minden szakpolitika alapja a változtatni kívánt társadalmi jelenség mérhetővé tétele. E nélkül nehéz lenne megalapozott megállapításokat tenni a változás irányáról és mértékéről, illetve az elvégzett intézkedések hatékonyságáról, hatásosságáról.

A korrupció esetében sokáig csak a kriminálstatisztika számaira hagyatkozhattunk, azonban ezek az adatok csak a korrupció büntetőjogilag is megragadható részére (vesztegetés, befolyással üzérkedés stb.) vonatkoznak, másrészt – e jelenségek igen magas rejtettsége (látenciája) miatt – a tényleges eseteknek csupán töredék százalékát mutatják. A nem kriminálstatisztikus közvélemény számára nem egyértelműen eldönthető a kérdés: vajon az évi közel háromszázezer magyarországi bűncselekményhez képest soknak számít-e évi néhány száz vesztegetés?

A korrupció jelenségének kriminálstatisztikai adatokat meghaladó, globális szintű mérésére először egy civil szervezet, a Transparency International vállalkozott, amely 1995-ben hozta nyilvánosságra Korrupció Érzékelési Indexét (Corruption Perceptions Index – CPI). Az index a közszférában érzékelt korrupció szintjét méri, amelyhez szakértők, üzletemberek megkérdezésén alapuló részindexeket használ. Az index tucatnyi forrásból (például Freedom House Nations in Transit, Világgazdasági Fórum Executive Opinion Survey) állítja elő azokat a pontértékeket, amelyek alapján az egyes országokat rangsorolja. A 0-tól 100-ig terjedő skálán a 100 a legjobb, korrupciómentességre utaló érték. Magyarország a 2018-as felmérés alapján korrupcióval közepesen fertőzött országnak számít, 46 ponttal a lista 64. helyén található.[9]

---

9 *Corruption PerceptionsIndex 2018* (2019). Transparency International. www.transparency.org/cpi2018 (a letöltés dátuma: 2019. 02. 28.)



2. ábra

A korrupció érzékelése a világ országaiban a Transparency International Korrupció Érzékelési Indexének 2018-as adatai alapján[10]

Bár a Korrupció Érzékelési Index módszertanát – az időközben bekövetkező módosítások ellenére – sokan vitatják[11], szerepe és jelentősége elsősorban abban áll, hogy képes volt a korrupció kevésbé megragadható fogalmát vizuális eszközökkel megjeleníteni, és ezáltal jelentősen hozzájárulni a korrupcióról folyó politikai és társadalmi párbeszédhez.

A Transparency International évente nyilvánosságra hozott indexe mellett indokolt kiemelni a *Globális Korrupciós Barométer*t (Global Corruption Barometer – GCB), amely a korrupcióra vonatkozóan az egyik legnagyobb közvélemény-kutatásnak számít. A rendszeres időközönként, általában 2-3 évente elvégzett felmérés célja a korrupció napi gyakorlatára vonatkozó, a világ országait érintő széles körű adatbázis létrehozása, amely hasznos segítséget nyújthat a korrupció elleni politikák tervezéséhez és megvalósításához. A legutóbbi felmérés öt, a világ nagyobb régióit lefedő kutatásra épül. Az Európát és Közép-Ázsiát

10 *Corruption Perceptions Index 2018.*

11 Lásd erről részletesen: Németh – Vargha – Pályi (2019).

magában foglaló 2016-os felmérés 42 országot érint. Összesen közel 60 000 embert kérdeztek meg személyesen vagy telefonon a közszférában tapasztalható korrupció szintjéről. A magyarországi válaszadó háztartások 22%-a nyilatkozott úgy, hogy kenőpénzt fizetett az alapvető közszolgáltatások (közlekedési rendőr, hivatalos dokumentumokat kiadó közhivatalok, bíróságok, alap- és középfokú közoktatás, szakképzés, egészségügyi ellátás stb.) igénybevétele során. Ez az érték az európai adatokhoz képest jóval magasabb.[12]

Ugyancsak a Transparency International készíti az egy-egy ország intézményrendszerének elemzésére vállalkozó Nemzeti Integritás Tanulmányt (National Integrity Study), amelynek célja az országok korrupció elleni fellépésében fontosabb intézményeinek szakpolitikai szempontú elemzése.

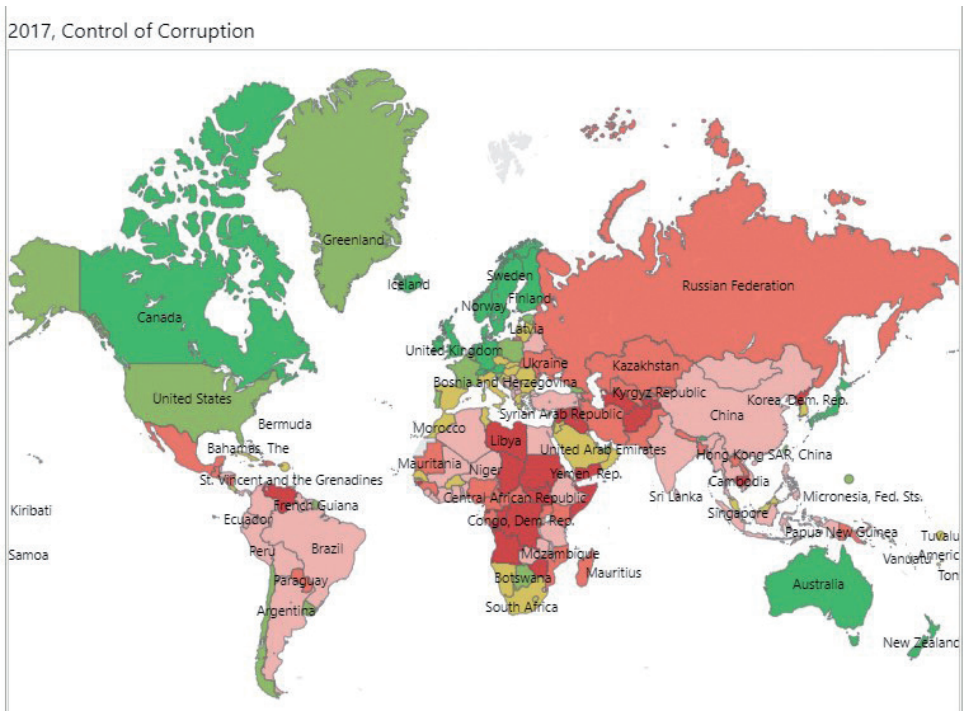
4.2. A Világbank WGI indexe

A nemzetközi hitelezéssel foglalkozó Világbank (World Bank) Worldwide Governance Indicator indexe a kormányzás teljesítményét kívánja mérni az alábbi hat dimenzióra kiterjedően:

- társadalmi aktivitás és elszámoltathatóság (Voice and Accountibilty);
- a kormányzat nem alkotmányos vagy erőszakos úton való megdöntésének kockázata és terrorizmus (Political Stability and Absence of Violence/Terrorism);
- kormányzati hatékonyság (Government Effectiveness);
- a szabályozás minősége (Regulatory Quality);
- jogbiztonság (Rule of Law);
- a korrupciós kontroll mutatója (Control of Corruption).

Témánk szempontjából az utolsó, a korrupciós kontrollra vonatkozó részindikátor a jelentős, amelyet – a többi részindexhez hasonlóan – több mint 30 különböző adatforrásból (kutatóintézetek, agytrösztök, civil szervezetek, nemzetközi szervezetek, gazdasági társaságok) nyernek a szakértők. A részindexre vonatozó eredményeket az alábbi ábra szemlélteti.

[12] *People and Corruption Europe and Central Asia* (2016). Transparency International. Forrás: https://files.-transparency.org/content/download/2039/13168/file/2016_GCB_ECA_EN.pdf (letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)



3. ábra

A WGI Korrupciós kontroll részindexének 2017-es adatai[13]

A térképen zölddel jelölt országok esetében a korrupciós kontroll (vagyis az a vélekedés, hogy a közhatalommal nem élnek vissza magánérdekből) erősebb, míg a pirossal jelölt országok esetében ez gyengébb.

13 *Worldwide Governance Indicators* (2017), http://info.worldbank.org/governance/-wgi/#reports

5. ÖSSZEFOGLALÓ

A korrupció elleni nemzetközi fellépés az elmúlt évtizedekben jelentős fejlődésen ment keresztül. Ezen időszak kezdetén a világ országai – kulturális sajátosságaikból és társadalmi rendjükből eredően – igen eltérő keretek között törekedtek a korrupciós cselekmények elsősorban büntetőjogi eszközökkel történő üldözésére. E fellépés hatásosságát jelentős mértékben rontotta a nemzetközi együttműködési keretek kidolgozatlansága. A múlt évezred kilencvenes éveire azonban a felgyorsuló nemzetközi politikai, gazdasági, társadalmi, technológiai változások rávilágítottak a korrupció elleni nemzetközi fellépés szükségességére.

A nemzetközi együttműködés alapjait a nemzetközi kereskedelmi ügyletekhez kötődő vesztegetések tilalmáról szóló OAS- és OECD-egyezmények fektették le, majd a következő alig egy évtized alatt szinte minden fontosabb nemzetközi szervezet napirendjére felkerült a korrupció témája. A korrupció elleni fellépés módszertani és gyakorlati kereteit a végül az ENSZ 2003-ban elfogadott Korrupció elleni Egyezménye teremtette meg, jóllehet a hatékony és eredményes ellenőrző mechanizmus létrehozása már előrevetítette a nemzetközi egyezményi keretek korlátait.

Az általános elvi és szabályozási keretek megteremtését követően a korrupció elleni törekvések diverzifikációja figyelhető meg. Ez egyrészt a korrupció és más területek (például gazdasági növekedés, segélyezés, információszabadság, jogállamiság, nyílt kormányzás) összekapcsolásaként jelentkezett, másrészt a szakmai együttműködést erősítő ágazati kezdeményezések létrehozásához vezetett. Az is megállapítható, hogy a közszféra mellett a magánszektor is egyre nagyobb, kezdeményező szerepet vállalt a korrupció elleni fellépésben (például compliance rendszerek kiépítése, B20).

A kutatók eközben a korrupciót is egyre kevésbé tekintették csupán büntetőjogi kategóriának. Egyre nőtt azon kutatások száma, amelyek a korrupció szervezeti viszonyaira világítottak rá, míg mások azt kutatták, hogy jóllehet a korrupció káros hatásai nagyrészt ismertek, miért okoz mégis jelentős nehézséget az ellene való hatékony fellépés (kollektív cselekvési probléma). E törekvések, illetve a multinacionális gazdasági társaságok növekvő térnyerése rávilágítottak a megfelelő szervezeti irányítási rendszerek (integritásirányítási rendszer, vesztegetés elleni irányításirendszer-szabvány) fontosságára is.

Ezek mellett újabb és újabb törekvéseknek lehetünk tanúi a korrupció elleni büntetőjogi fellépés eredményességének növelése érdekében. A törekvések

egyik iránya a büntetőjogi eszközök (például titkos információgyűjtés, megbízhatósági vizsgálat) kibővítése, a másik pedig a hatékonyabb bűnüldöző szervek (például korrupcióellenes ügyészség, Európai Ügyészség) létrehozására irányul. Megállapíthatjuk, hogy e törekvések összességében kölcsönösen erősítik egymást, és jelentős szemléletformáló hatást gyakorolnak az egyes államok döntéshozóira és állampolgáraira egyaránt, biztosítva az intézkedések megvalósításához szükséges politikai és társadalmi támogatást.

FELHASZNÁLT IRODALOM

2000. évi XXXVII. törvény a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) tagállamai, valamint Argentína, Brazília, Bulgária, Chile és Szlovákia által Párizsban, 1997. november 21-én elfogadott – a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló – Egyezmény kihirdetéséről

2002. évi XLIX. törvény az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. január 27- én kelt Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezményének kihirdetéséről

2004. évi L. törvény az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. november 4-én kelt, Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezményének kihirdetéséről

2005. évi CXXXIV. törvény az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt, Korrupció elleni Egyezményének kihirdetéséről

2011. évi XXV. törvény a Nemzetközi Korrupcióellenes Akadémia nemzetközi szervezetként való létrehozásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről

About us (2016). International Anti-Corruption Academy. Elérhető: http://iaca.int/about-us/general-information.html (a letöltés dátuma: 2018. 09. 10.)

Special Eurobarometer Report 470, Corruption (2017). Európai Bizottság. (a letöltés dátuma: 2018. 09. 09.)

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

Biegelman, Martin T.– Biegelman, Daniel T. (2010): *Foreign Corrupt Practices Act Compliance Guidebook: Protecting Your Organization from Bribery and Corruption*. Hoboken, John Wiley & Sons Inc.

Corruption Perceptions Index 2018 (2019). *Transparency International*. Elérhető: https://www.transparency.org/cpi2018 (a letöltés dátuma: 2019. 02. 28.)

G20 Anti-Corruption Action Plan 2017–2018. Elérhető: www.mofa.go.jp/-files/000185882.pdf (a letöltés dátuma: 2018. 09. 09.)

ISO 37001:2016 Vesztegetés elleni irányítási rendszerek (Anti-bribery Management Systems) szabvány

Németh Erzsébet – Vargha Bálint Tamás – Pályi Katalin Ágnes (2019): Nemzetközi korrupciós rangsorok tudományos megbízhatósága. *Pénzügyi Szemle,* 2019/3. sz. 321–337.

Németh Erzsébet – Martus Bettina Szandra – Vargha Bálint – Teski Norbert (2019): *A közszféra integritásának elemzése új módszertan alapján 2018.* Budapest, Állami

Számvevőszék. Elérhető: https://asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2019/20190509_int_e.pdf (letöltés dátuma: 2019. 07. 02.)

People and Corruption Europe and Central Asia (2016). Transparency International. Elérhető: https://files.transparency.org/content/download/2039/-13168/file/2016_GCB_ECA_EN.pdf (a letöltés dátuma: 2018. 09. 11.)

SEC Enforcement Actions: FCPA Cases (2017). Elérhető: www.sec.gov/spotlight/fcpa/fcpa-cases.shtml (a letöltés dátuma: 2018. 09. 09.)

Worldwide Governance Indicators (2017). Világbank. Elérhető: http://info.worldbank.org/-governance/wgi/#reports (a letöltés dátuma: 2018. 09. 12.)

Bág er Gusztáv

NEMZETKÖZI ANTIKORRUPCIÓS IRÁNYOK, GYAKORLATOK

Lektorálta
Dr. Klotz Péter

1. BEVEZETŐ

Az előző, *Nemzetközi antikorrupciós törekvések és egyezmények* című tanulmány bemutatta azt a sokoldalú tevékenységet, amelyet a nemzetközi szervezetek és intézmények végeznek a korrupció elleni küzdelemben. Elsősorban a nemzetközi egyezmények mint fontos mérföldkövek szerepén és jelentőségén keresztül ismertette azokat a prioritásokat, amelyeket a nemzetközi szervezetek és intézmények e küzdelemben követnek.

E tanulmány – az előző folytatásaként – az antikorrupciós tevékenység irányait *szemléleti dimenziók* szerint, néhány ország gyakorlata alapján ismerteti. Az egyik ilyen dimenzió a *szabálykövetés-központú* (büntetőjogi) megközelítés és az *alapelvekre épülő* (értékalapú) szemlélet megkülönböztetése. A másik szemléleti dimenzió a *korrupciós lehetőség* (veszélyeztetettség) és a *személyek* (szervezet) közötti kapcsolat értelmezése tekintettel arra, hogy a korrupciós cselekmény elkövetése a személy és a szervezet között fennálló kapcsolat intenzitásától és minőségétől függ.

A tanulmány a szemléleti dimenziók közül az elsőre, azon belül is az alapelveken alapuló szemléletre, az országok közül pedig az integritási szemlélet alkalmazásában élen járó Hollandiára fókuszál.

2. A SZEMLÉLETI DIMENZIÓK ÉRTELMEZÉSE

2.1. Szabályalapú versus értékalapú megközelítés

A korrupcióellenes stratégiák, programok kidolgozásánál kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy a korrupció mérséklése érdekében párhuzamosan és összehangoltan határozzák meg *a szabálykövetés-központú (az* úgynevezett *keményvonalas, büntető jellegű) és az értékeken alapuló (az* úgynevezett *prevenciós)* intézkedéseket. Ennek oka, hogy – amint azt a későbbiek során bemutatjuk – a jogszabályok megléte és szigorú alkalmazása önmagában nem elégséges a korrupciós cselekmények visszaszorítására. Szükséges olyan társadalmi és szervezeti közeg, illetve egyéni szemlélet is, amely a rövid távú tisztességtelen előnyök helyett a hosszú távú egyéni és társadalmi érdekeket, értékeket helyezi előtérbe. Erre a felismerésre épül az szabályok és értékek kiegyensúlyozott alkalmazására épülő integritásszemlélet. Az integritás a latin *in-tangere* szóból ered, amelynek a jelentése érintetlen. Általános tartalmára leginkább a következő jelzők mutatnak rá: az integritás erkölcsileg megfelelő, sérthetetlen, helyes magatartás, feddhetetlenség. Az integritás fogalmába beletartozik a *szervezet integritása,* a *személy integritása* és a kapcsolatok, a *kapcsolattartás integritása,* vagyis a szakmai integritás is, amely a következő alapértékeket tartalmazza: tisztelet, nyitottság, saját felelősség és szakmaiság. Az integritás tehát olyan becsületes, tisztességes, szabálykövető magatartást jelent, amelynek során az intézmények és az alkalmazottak tevékenységükkel erősítik a közszféra legitimitását, eredményességét, a közszféra iránti bizalmat.

Ezzel összefüggésben az integritás a mindennapi gyakorlatban az általánosan elfogadott értékek és normák alkalmazását jelenti (van den Heuvel, J. H. J. – Huberts, L. W. J. C. 2003, 19.). A közszféra integritása pedig a közszféra szervezeteinek (intézményeinek) napi gyakorlatában általánosan elfogadott társadalmi értékeknek és normáknak az alkalmazására utal.[1]

A kormányzatok rendszerint – a nemzetközi tendenciának megfelelően – több lépésből álló fejlődési folyamaton keresztül helyezik át a hangsúlyt a szabálykövetés-

[1] Magyarországon a közszférára vonatkozó integritási szabályokat az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) korm. rendelet tartalmazza. A rendelet 2. § a) bekezdése szerint az integritás az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése.

központú küzdelemről az integritásalapú küzdelemre. Ennek fázisai a következők szerint azonosíthatók.

1. *A korrupció figyelmen kívül hagyása/visszautasítása.* Ebben a szakaszban a kormányzat nem szentel figyelmet a problémának, és nem rendelkezik az integritást elősegítő politikával. A korrupció létezése és az integritás követelményének egyéb formában történő megsértése „titok", viszont kényes kérdésnek tekintendő, ezért nem beszélnek a problémáról. Az incidenseket titokban tartják, és a lehető legnagyobb mértékben kerülik a nyilvánosságot (médiát).
2. *Tudatosulás/*„Ébresztő". Egy adott pillanatban egy incidens vagy egy botrány váratlanul felhívhatja az emberek figyelmét a problémára. Ez ráébresztheti a kormányzatot a korrupció (széles körű) nyilvánvaló jelenlétére, valamint arra, hogy azt nem lehet többé tagadni vagy figyelmen kívül hagyni. Hollandiában például akkor tudatosult a közvéleményben a korrupció problémája, amikor a titkosszolgálatok jelentették az „alvilág" közszférába történő beszivárgásának a veszélyét, s ez késztette a kormányt az integritáspolitika megalkotására. A tudatosulás folyamatát külső erők is előidézhetik. A fejlődő országokban például a segélyeket folyósító országok befolyása és követelményei válthatnak ki ilyen hatást, míg a közép-kelet-európai államokban az uniós csatlakozási feltételek tölthetnek be hasonló szerepet.
3. *Keményvonalas vagy szabálykövetés-központú szemlélet.* Amikor a kormányzat először szembesül a korrupció problémájával, jellemzően keményvonalas módszerekkel reagál arra. E megközelítés középpontjában egyértelműen a (büntető)jog, a jogszabályok és a korrupció elfojtása állnak. Ebben a szakaszban általános meggyőződés, hogy a korrupt személyek elleni nyomozás, azok bíróság elé állítása és súlyos megbüntetése a probléma kezelésének leghathatósabb eszköze.
4. *A kizárólag elfojtáson alapuló megközelítés korlátainak felismerése.* Ebben a szakaszban a kormányzat fokozatosan felismeri, hogy az elfojtáson alapuló megközelítésnek megvannak a korlátai. Annak ellenére, hogy több eset kerül bíróság elé, nehéz minden incidenst feltárni és megoldani, mivel azok nem minden esetben nyilvánvalóak. Az esetek bíróság előtti bizonyítása is problémás lehet, és ha olykor el is ítélik a vádlottat, ez még nem fog másokat megakadályozni vagy visszatartani hasonló cselekmények elkövetésétől. Egy holland mondással élve, az ilyen magatartás ahhoz hasonló, mint amikor valaki „fel akarja törölni a vizet, miközben az a csapból folyamatosan ömlik".
5. *Középpontban a megelőzés/integritásalapú szemlélet.* Amint a kormányzat felismeri, hogy szükség van az integritással kapcsolatos szabálysértések megelőzésére, integritáspolitikákat és intézkedéseket kezd alkalmazni, és először általában úgynevezett „kemény intézkedéseket" vezet be (például felelősöket jelöl ki, belső kontrollokat, biztonsági intézkedéseket és ellenőrzéseket ír elő). Egy későbbi szakaszban az „etikus klíma" és a „pozitív kultúra" fontossága

is nyilvánvalóvá válik. A kormányzat ekkor a „puha intézkedések”-re helyezi a hangsúlyt (például az értékek megfogalmazására, az etikus magatartás és a helyes vezetői hozzáállás előmozdítására).

6. *Kiegyensúlyozott megközelítés: megelőzés/elfojtás.* Végül – ideális esetben – a kormányzat kialakítja a legjobb gyakorlatot, amely tulajdonképpen a korrupciós jelenségeket és magatartást megelőző és elfojtó elemeket egyaránt tartalmazó, kiegyensúlyozott megközelítés. Jellemző továbbá erre a megközelítésre, hogy a vezetés az integritás kérdését folyamatosan figyelemmel kíséri annak ellenére, hogy a legutóbbi időben már nem fordultak elő az integritást sértő súlyos incidensek.[2]

Bár a korrupcióellenes politikák úgynevezett „életciklusának” szakaszait[3] egyfajta sorrendben ismertettük, ez nem azt jelenti, hogy a kormányzatok mindig pontosan ezt a sémát követik. Az intézményfejlesztések, szervezeti változtatások miatt a kormányok olykor a korrupcióellenes politikák korábbi szakaszaira is visszatérhetnek. Hosszú időbe is telhet, míg megteszik az egész utat; körültekintő kormányzásra van szükség ahhoz, hogy csakugyan célba érjenek.

Az alábbi táblázat segíthet annak megértésében, hogy miként helyeződik át a hangsúly a 3. szakaszban leírt szemléletről az 5. szakaszban leírt – vagyis az integritásalapú – szemléletre. A táblázat összeveti az úgynevezett „szabálykövetés-központú szemlélet” jellemzőit az „értékalapú szemlélet” jellemzőivel. A szakértők álláspontja szerint egy olyan jól kiegyensúlyozott módszer alkalmazására van szükség a korrupció elleni küzdelemben, amelyben *mindkét szemlélet optimális arányban* kap helyet.

1. táblázat

A szabálykövetés-központú és az értékalapú szemlélet különbségei

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

Forrás: a szerző saját szerkesztése

[2] Magyarországon a kilencvenes évekig a korrupció tagadása, figyelmen kívül hagyása volt a jellemző. A korrupció veszélye a privatizációhoz kötődő visszaélésekkel, illetve az úgynevezett Tocsik-üggyel vált a szélesebb társadalom számára is nyilvánvalóvá. Erre reakcióként a kormányzat a kétezres évek elején a jogi keretek, illetve a Büntető törvénykönyv szigorításával reagált, majd a keményvonalas megközelítés korlátainak felismerésével 2012-től tért át az integritás alapú szemléletre.

[3] A korrupció nagyságának változási szakaszai és az ellene való fellépés módjai egy társadalomban.

A korrupció elleni politikák alkalmazási szakaszainak „életciklusa" mellett egy másik *változásmenedzsment típusú „életciklusmodell"* alkalmazására tett javaslatot Hartmut Schweitzer (SCHWEITZER 2005, 16–39.). Ennek négy szakasza a következő:

- a korrupció növekedése annak következtében, hogy egy társadalomban olyan *nagymértékű normaváltozások* következnek be, amelyek meghaladják a normakövető magatartás kapacitását;
- a korrupció növekedése abból adódóan, hogy a korábban meglévő *privilégiumok a nagyméretű társadalmi struktúraváltozásokkal* kialakult új társadalmi etikai rendszerben nem érvényesíthetők;
- a korrupció csökkenése annak következtében, hogy az új társadalmi normák és struktúrák megszilárdultak, majd – ezt követően – későbbi időpontban az új elit erkölcsi „lazasága" miatt ismét emelkedni kezd a korrupció;
- a korrupció növekedése abban a feltételezett esetben, ha *a régi és az új társadalmi normák és struktúrák egymás mellett léteznek* (az újak még nem szilárdultak meg), ami az újabb kori történelemben gyakran előfordul olyan fejlődési trendek eredményeként, mint a gyors technikai fejlődés vagy a globalizáció kiteljesedése.

E korrupcióváltozási szakaszok és okok jelentőségét abban foglalhatjuk össze, hogy *a korrupciós kockázati helyzet kialakulásában jelentős szerepe van a társadalom politikai-szociológiai tényezőinek és működési mechanizmusainak is, tehát annak, hogy e tényezők milyen mértékben kompatibilisek, illetve egyeztethetők össze a társadalomban változó normákkal.*

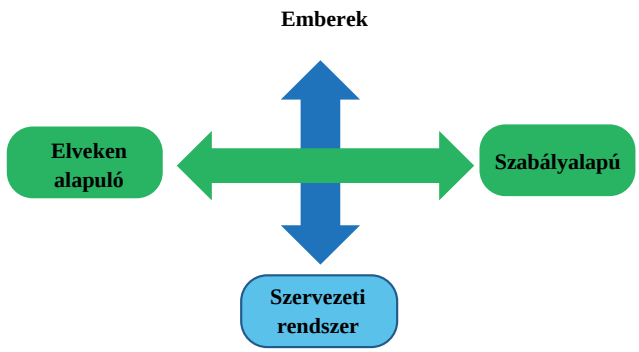
Következésképpen, a korrupció elleni küzdelemnek ez a típusú „életciklusa" is az integritás szerepének fontosságára hívja fel a figyelmet, akkor is, ha erre Hartmut Schweitzer nem mutat rá. Ebből adódóan ezt az „életciklus"-szemléletet az előbbi kiegészítése, gazdagítása végett javasolható a gyakorlatban alkalmazni.

2.2. Emberek, szervezeti rendszer, integritási rendszer

Az integritás fogalma és használata – az alapelveken nyugvó és a szabályalapú megközelítés mellett – a korrupció elleni küzdelem *egy második dimenziójára, a korrupciós lehetőség (veszélyeztetettség) és az emberi magatartás (szervezet, rendszer) viszonyára* is felhívja a figyelmet. Az emberre, akiben a motiváció azt a kísértést vagy erőteljes késztetést jelenti, amely az emberi esendőség következtében a korrupció (csalás) elkövetésére, személyes integritásának megsértésére ösztönöz. A *szervezetre (intézményre)*, ahol a működés – az adott körülmények között – megteremti a korrupció (csalás) elkövetésének lehetőségét az érintett ember vagy csoport számára, s így fennáll a lehetősége és egyben felelőssége a szervezeti integritás megsértésének.

E második dimenziót is figyelembe véve *négy antikorrupciós megközelítés* értelmezhető, amelyek a gyakorlatban természetesen többnyire együtt és egyidejűleg vannak, illetve lehetnek jelen (1. ábra).

1. *Szabályalapú, szervezeti rendszerre fókuszáló típus*, ahol a vonatkozó jogszabályok jelzik a cselekvési, illetve büntetési határokat.
2. *Szabályalapú, emberekre fókuszáló típus*, ahol a vonatkozó jogszabályok az egyes ember megítélését, elszámoltatását és büntetését szolgálják.
3. *Alapelveken alapuló, emberekre fókuszáló típus*, ahol az erkölcsi és kulturális folyamatok ösztönzése valósul meg a szervezetekben és a társadalom egészében.
4. *Alapelveken alapuló, szervezeti rendszerre fókuszáló típus*, ahol a kísértő lehetőségeket a belső kontrollok, a szervezeti folyamatok és azok menedzselése teremti meg, illetve korlátozza vagy megszünteti.



1. ábra

Az antikorrupciós megközelítés típusai

Forrás: A szerző saját szerkesztése

Mindezek alapján megállapítható, hogy *az integritás fogalmának gyakorlati alkalmazása nemcsak sokoldalúan segítheti a korrupció elleni küzdelmet, hanem annak hosszú távon érvényesülő hatékonyságát és a jó kormányzást is ígéretesen tudja szolgálni*. Megerősítését tehát – a korrupcióellenes küzdelemtől függetlenül is – szükségessé teszi, hogy olyan kormányzati tevékenység és kultúra megvalósítását ösztönzi, amelyben kiemelt hangsúlyt kap a megértés, az elkötelezettség és a hatékony, etikus döntéshozatali gyakorlat.

Egy ilyen integritási rendszer kulcselemeit foglalja össze a *Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development, a továbbiakban: OECD) tanulmánya (OECD 2009)*, amely átfogó leltárt készített annak érdekében, hogy egy olyan szilárd integritási rendszert javasolhasson, amely erősíti az integritást a közszféra szervezeteiben, ahová a felhalmozott ismereteket integrálni lehet.

Az integritásirányítási rendszernek *három fontos pillére és két rétege van*. Ami a pilléreket illeti, az első pillért azok az *eszközök* alkotják, amelyek arra hivatottak, hogy elősegítsék és erősítsék az integritást, meggátolják a korrupciót vagy az integritás egyéb módon történő megsértését egy adott szervezeten belül. Az integritási eszközök az integritásirányítás négy *fő funkciója* szerint oszthatók fel:

- az integritás meghatározását,
- az integritás felé történő vezetést,
- az integritás monitoringját és
- az integritás érvényesítését/kikényszerítését

szolgáló eszközök.

Az eszközök azonban akkor lesznek hatásosak, ha életre keltik és működtetik őket a folyamatok és struktúrák. Ezek alkotják az integritásirányítási rendszer második, illetve harmadik pillérét. A *folyamatok* kiváltképp a fejlesztési folyamatokat jelentik, beleértve mind az állandó tervezési, megvalósítási, értékelési, kiigazítási-adaptálási folyamatokat, mind pedig az egyszeri folyamatokat, mint például az integritásirányítási rendszer teljes egészében vagy csupán szerényebb mértékű, egy bizonyos integritási eszköz bevezetésével, illetve módosításával történő megreformálását. A *struktúrák* az integritásirányítás szervezeti aspektusát jelölik: ki miért felelős az integritásirányításban, hogyan lehet összehangolni annak a sok szereplőnek a ténykedését, akik tevékenységükkel hathatnak a szervezet tagjainak az integritására? A tanulmány számos olyan tipikus dilemmával foglalkozik, amelyekkel az integritásirányítási rendszer kialakításakor szembekerülünk.

A három pillér *két rétegre* bontható. Az integritásirányítás rendszerének központi részét az *elsődleges integritási eszközök* (például az etikai kódex, az összeférhetetlenség irányelve, a közérdekű bejelentések fogadása stb.), az elsődleges fejlesztési *folyamatok* és az elsődleges *szereplők* (például az integritás tanácsadók) jelentik, azzal az elsődleges céllal, hogy előmozdítsák a közszféra szervezeteinek az integritását. De bármilyen fontosak legyenek is, nem elégségesek ahhoz, hogy el lehessen érni velük a célt, megerősíteni a közszféra szervezeteinek az integritását. A második rétegbe tartoznak *az integritásirányítás kiegészítő eszközei, folyamatai és szereplői*. Ezek is lényeges eszközei, folyamatai és szereplői a megfelelő irányításnak. Az ilyen eszközök tipikusan részei a velük rokon irányítási területeknek, úgymint a humánpolitikai irányításnak, a közbeszerzés-menedzsmentnek vagy a minőségirányításnak. Jóllehet ezek az eszközök, szereplők és folyamatok kiegészítő szerepet töltenek be az integritási rendszerben, éppannyira fontosak lehetnek a szervezet és a szervezeti tagok integritásának kialakítása szempontjából, mint amennyire az elsődleges eszközök, szereplők és folyamatok.

Az OECD-tanulmány a szereplőket és a tényezőket az őket körülvevő *belső és külső környezetükben vizsgálja*. A belső mindazon tényezőket és szereplőket jelenti, akik hatással lehetnek a szervezet és a szervezeti tagok integritására, de nem tekinthetők az integritásirányítás részeinek. A külső környezet a szélesebb értelemben vett közszféra és kormányzat szereplőiből és tényezőiből áll, amelyek

kívül esnek egy adott szervezet hatókörén, ugyanakkor jelentős hatásuk lehet annak integritásmenedzsmentjére és tagjainak integritására. Ilyenek lehetnek például a politikai pártokról és a kampányfinanszírozásról szóló törvények, a lobbitevékenység és az integritás szabályozása, az integritást a szervezeten kívülről ellenőrző szervezetek tevékenysége stb.

Végül – az OECD-tanulmány következtetésével egyetértve – hangsúlyozzuk, hogy az integritás kultúrájának kialakítása következetes erőfeszítéseket igényel szervezeti, közmenedzsment és kormányzati szinten annak érdekében, hogy létrejöhessen egy szilárd integritási rendszer, és eredményesen működjön a mindennapok gyakorlatában.

3. NÉHÁNY ORSZÁG ANTIKORRUPCIÓS GYAKORLATA

Ebben a részben a szemléleti dimenziók szerint mutatjuk be az egyes országok gyakorlatának főbb jellemző vonásait.

3.1. Szabálykövetés-központú megközelítés – Egyesült Királyság

A szabálykövetés-központú megközelítés leginkább Nyugat-Európában terjedt el, ezért is említik úgy a szakirodalomban, mint a nyugat-európai modell. Ennek a modellnek tipikus képviselőjeként az *Egyesült Királyság* gyakorlatát ismertetjük.

Ebben az országban a törvény szerint a minisztériumok és az állami intézmények felelőssége, hogy kidolgozzák a csalásellenes politikájukat. A csalással kapcsolatban megjegyzendő, hogy több országban, így az Egyesült Királyságban és a nemzetközi gyakorlatban is ezt a fogalmat használják a korrupció helyett, illetve mellett. Általános értelmezés szerint a csalás a következő négy tényező megléte esetén áll fenn:

- tényszerűen hamis állítás,
- annak ismerete, hogy az állítás hamis volt, amikor azt kimondták,
- az áldozat a hamis állításra épít, és
- eredményként kár keletkezik.

Vagyis míg a csalás fogalmának fő vonása a megtévesztés és az ebből következő (gazdasági) kár, addig a vesztegetés esetében a hangsúly a hatalommal való visszaélésen és az ebből realizálható előnyön van. Bár mindkét magatartás sérti a szervezet alapvető elveit és értékeit, a csalás esetében jellemzően kevésbé vizsgálják az áldozat közrehatását, míg a vesztegetés esetén mindkét fél aktív közreműködése szükséges a bűncselekmény elkövetéséhez. A csalás elleni politika elősegítésére a kormány több új, csalás elleni feladatkörrel rendelkező intézményt hozott létre. Ilyen intézmény volt a *Csalással Foglalkozó Stratégiai Hivatal* (National Fraud Authority), amelynek az volt a feladata, hogy kidolgozzon egy, a csalások kockázatának csökkentésére és az azok kezelésére tett intézkedések hatásosságának mérésére alkalmas nemzeti stratégiát. A hivatal 2014. március 31-i hatállyal megszűnt.

Továbbá a törvény előírja a *Csalásokról Tájékoztató Nemzeti Központ* (Action Fraud) és a *Nemzeti Csalási Hírszerzési Hivatal* (National Fraud Intelligence Bureau), valamint a *Csalás Elleni Nemzeti Irányító Központ* felállítását is. Az előbbi két hivatal biztosítja a csalás elleni küzdelem megjelenítését a társadalom felé, míg az utóbbi

funkciója az, hogy a rendőrségen belüli korrupciós tevékenységgel kapcsolatos információkat összegyűjtse és elemezze.

Közéleti Standardok Bizottsága: 1994-ben a független, nem kormányzati bizottságot azzal a céllal hozták létre, hogy folyamatosan vizsgálja a közfunkciókat ellátók (miniszterek és tanácsadóik, közhivatalnokok; a parlament tagjai; az Európai Parlament angol tagjai; az országos hatáskörű szervek vezetői és alkalmazottai; valamint a helyi hatóságok vezetői és munkatársai) tevékenységét abból a szempontból, hogy megtartják-e a számukra előírt irányítási standardokat. A bizottság tevékenységi körét 1997-ben a politikai pártok finanszírozásának értékelésére is kiterjesztették. A bizottság jelentéseket készít, és a hiányosságok kiküszöbölésére javaslatokat fogalmaz meg. A parlamenti képviselői botrányokat követően 2009-ben a bizottság helyett a Független Parlamenti Etikai Hatóság (Independent Parliamentary Standards Authority – IPSA) jött létre.

A *közérdekű bejelentők támogatása és védelme*: Az angol csalásellenes és antikorrupciós gyakorlatban jelentős szerepet töltenek be a tapasztalt szabálytalanságokkal kapcsolatos közérdekű bejelentések (whistleblowing), amelyek támogatását 1998 óta külön törvény biztosítja. A közérdekű bejelentők védelmét a Public Concern at Work nevű önfinanszírozó nem kormányzati szervezet látja el.

A közszektor számos intézménye a csalások ellen alkalmazni kezdte az *integrált stratégiai megközelítést*. A stratégia kialakításának az első lépcsőfoka, hogy az adott intézmény folyamatosan azonosítja és kezeli az esetében lehetséges csalással kapcsolatos kockázatokat. Második lépésben az adott intézmény statisztikai módszerek segítségével rangsorolja a tevékenységi területeit a veszélyeztetettség fokának megfelelően azért, hogy a rendelkezésére álló erőforrásokat a lehető legeredményesebben tudja felhasználni a védekezésben. A kockázatok azonosításának és kezelésüknek egyik szükséges előfeltétele a felelősök kijelölése intézményi szinten, akik hivatottak a stratégia kialakítására és az abban foglaltak megvalósítására. A csalás elleni küzdelem egyik legfontosabb része a hatékony belső ellenőrzés, amelyben a következő két aspektust kell érvényre juttatni:

a) a meglévő ellenőrzési rendszer folyamatos és rugalmas alkalmazása,
b) a csalások megelőzésére szolgáló rendszerek kialakításának szükségessége.

Ezt hatékonyan szolgálja a 2010-ben elfogadott vesztegetésről szóló törvény (UK Bribery Act), valamint a pénzmosás, a korrupció, az adócsalás, továbbá a terrorizmus finanszírozásának visszaszorítását célzó és 2017-ben elfogadott pénzügyi bűncselekményekről szóló törvény (Criminal Finances Act).

Ha a csalást már nem lehetett megelőzni, akkor a hatékony felderítés a megfelelő eszköz. Az Egyesült Királyságban a bejelentés jöhet munkavállalói oldalról olyan személytől, aki munkája során gyanús eseményeket észlel, illetve általánosan a közvélemény oldaláról is. A szervezet létrehozhat úgynevezett „forródrótot", amely lehet egyszerűen akár egy telefonszám a gyanús esetek jelentésére. A közvélemény számára széles körben ismertté kell tenni mind a telefonszámot, mind azt, hogy milyen típusú

bejelentéseket várnak, és biztosítani kell a bejelentők anonimitását. Másik megoldás az interneten keresztüli bejelentési lehetőség, amely a kiértékelést egy formanyomtatvány segítségével teszi hatékonyabbá. Rendszeresen szükséges összegezni és kiértékelni a bejelentések számát, típusát, és hogy milyen eredménnyel zárták az ügyeket.

Gyors és költséghatékony módszer a speciális szoftverek használata. Ezek lehetnek adatösszeegyeztető, adatbányászó vagy hálózatfeltáró szoftverek.

A csalás felderítése után szükséges a megfelelő kivizsgálás. A csalás mihamarabbi leállítása mellett vizsgálni kell, hogy büntető feljelentéssel zárják-e, vagy pedig szankciókkal sújtsák az elkövetőket. Megfelelő szankciók kiszabása elősegítheti a potenciális elkövetők visszatartását, ezért szükséges azok nyilvánosságra hozatala. A szankció lehet pénzbüntetés vagy áruelkobzás. Az intézmények az elcsalt pénzösszegek visszaszerzésére is nagy hangsúlyt helyeznek, azonban a polgári jogi eljárás költséges is lehet. Ezért vizsgálni kell, hogy a büntetőeljárás indítása mellett polgári pert is indítsanak.

A csalásellenes küzdelem hatékonyságát növeli, ha az intézmények együttesen lépnek fel. Sok esetben az elkövetők nemcsak egy-egy intézmény ellen követnek el törvénytelen lépéseket, ezért közös veszélyforrást jelentenek. Továbbá a jó gyakorlatok megoszthatók, az információ áramlása gyorsabb, egységesebb fellépési rendszert lehet kialakítani, és az együttműködés elősegítheti az intézmények közötti bizalom növelését.

Az ellenőrzési tevékenységen túlmenően az Egyesült Királyság Számvevőszéke – más állami irányító szervek részvételével – aktív szerepet játszik a közszektor csalás elleni kultúrájának fenntartását szolgáló oktatásban, amely nélkülözhetetlen a csalás és korrupció minden formája elleni küzdelemhez. Ehhez nagymértékben felhasználja a függetlenségéből adódó lehetőségeit és azt a körülményt, hogy jelentései egyaránt eljutnak a parlamenthez és a társadalom széles rétegeihez.

3.2. Integritásalapú megközelítés

Hollandia mellett Belgium és Szlovénia korrupcióellenes küzdelmét jellemzi leginkább az integritásalapú megközelítés, ezért a következőkben röviden bemutatjuk az említett utóbbi két ország korrupcióellenes gyakorlatát is.

3.2.1. Hollandia

Itt törvényi szinten szabályozták az integritás erősítését a közigazgatásban. Az e célt szolgáló egyik törvény A *közigazgatás feddhetetlensége a döntéshozatalban: az integritási értékelés elősegítése a közigazgatás által* (holland rövidítéssel az úgynevezett

BIBOB-törvény, 2003), *a* másik *A holland köztisztviselőkről szóló törvény* módosítása. Előbbi 2003-ban, utóbbi 2006-ban lépett hatályba.

A BIBOB-törvény célja, hogy elősegítse az engedélyekért és támogatásokért folyamodók átvilágítását annak érdekében, hogy a tevékenység megkezdése hordozhat-e kockázatot a bűnelkövetésre. Erre elsősorban a szervezett bűnözés megakadályozása végett volt szükség a közlekedés, a szállodai és éttermi tevékenység, az építőipar és az „éjszakai élet" területén, tekintve, hogy a büntető törvénykönyv nem bizonyult kielégítőnek. A törvény által lehetővé tett adminisztratív intézkedéseket külön indokolta az a körülmény, hogy a regionális és helyi közigazgatási szervek számára nem álltak rendelkezésre az ilyen jellegű információk.

A BIBOB-törvény az állami intézmények és szolgáltatások számára kötelezővé teszi az új eszközök alkalmazását, hogy megakadályozzák a bűnözők hozzáférését az állam által nyújtott lehetőségek kihasználására. A törvény hatálya három területre terjed ki: az engedélyezésre (a törvény által specifikált módon), a támogatások nyújtására, valamint a környezetvédelem és az építőipar területén a kormányzati pályázatok meghirdetésére.4 Ezekkel kapcsolatban a kérelmezőnek kell bizonyítania, hogy az általa szolgáltatott információk megfelelnek a valóságnak, és a tevékenységből származó jövedelem nem bűncselekményből származik. Ha a hatóság ennek ellenkezőjét találja, a törvény lehetőséget nyújt arra is, hogy a kiadott engedélyeket és támogatásokat visszavonják, amennyiben azokkal kapcsolatban a bűnelkövetés esete áll fenn. A kormányzati szerződések esetén is fennáll ez a lehetőség, ha a szerződésben ezt kikötötték.

Annak megítélésére, hogy a szóban forgó tevékenység bűnelkövetési kockázatot jelent-e, az intézmények az Igazságügyi Minisztériumban működő *BIBOB Hivatalhoz* fordulhatnak, amelynek hozzáférése van a bizalmas információkhoz, beleértve a holland és a külföldi bírósági és rendőrségi adatbázisokat is. A hivatal munkáját speciális, úgynevezett BIBOB-államügyészi tevékenység is segíti.

A törvény célszerű és hatékony eszköznek bizonyult a szervezett bűnözés regionális és helyi szintű megelőzése területén:

- az adminisztratív intézkedések hasznosan egészítették ki a büntetőjogi szankciókat: a vizsgált esetek 75%-a veszélyeztetett volt a bűnözés szempontjából;
- elősegítette a köztisztviselők integritásának javítását, és

---

4 Részletesebben a törvény hatálya alá tartozó területek:

1. a szesz- és vendéglátóipari engedélyek,
2. a BIBOB-törvény alapján kiadott határozatban felsorolt intézmények,
3. az építési engedélyek,
4. a környezetpolitikai engedélyek,
5. az állami támogatások,
6. a pályázatok,
7. a közösségi közlekedésre és áruszállításra kiadott engedélyek,
8. az építőközösségek,
9. a kivételek az Ópium-törvény hatálya alól.

- a tartományok, az önkormányzatok számára az információszerzés „utolsó mentsvárává" vált olyan esetekben, amikor a helyi állami szervek információszerzési lehetőségei már nem bizonyultak elégségesnek.

A törvény működésének hatásáról készített kérdőíves felmérések eredménye azt mutatja, hogy a tartományoknak és a helyi önkormányzatoknak csak 10%-a nyilatkozott úgy, hogy nem kívánja a törvény által nyújtott új lehetőségeket igénybe venni; a tartományok 70%-a, a helyi önkormányzatok közel 40%-a nyilatkozott viszont úgy, hogy élni kíván ezekkel az eszközökkel.

A kulturális és értékorientált integritási megközelítés alkalmazását nagymértékben elősegítette a *holland köztisztviselői törvény 2006. évi módosítása* is. A törvény kötelezően előírta az állami intézmények részére, hogy

- az integritáspolitika váljon a személyzeti politika állandó részévé;
- minden intézmény rendelkezzen etikai kódexszel;
- az intézmények minden évben legalább egy alkalommal az integritással összefüggő kérdéseket egy demokratikusan kiválasztott testületben tekintsék át;
- az új köztisztviselőknek hivatali esküt kell tenni, és
- az állami intézmények vezető testületei és az alkalmazottak számára kötelező, hogy egyfelől a jó foglalkoztató, másfelől a jó köztisztviselő követelményeit szem előtt tartva járjanak el.

A törvény ilyen irányú módosítása, kibővítése jelentős részben az építőiparral foglalkozó parlamenti vizsgálóbizottság eredményeinek köszönhető, amely 2002-ben a feltárt nagyarányú csalások révén fájdalmas tapasztalatot szolgáltatott arról, hogy milyen fontos kérdés a közszektorban az integritás hiánya.

Hollandiában a *Belügyi és Királysági Kapcsolatok Minisztériuma* (Ministry of Interior and Kingdom Relations) az integritásért (integritáspolitikáért) felelős koordinációt végző intézmény. A holland kormányzati rendszer decentralizált struktúrájában a belügyminisztérium három preventív jellegű funkciót lát el:

- minőségbiztosítás jellegű irányítást végez a jogalkotáson és a jogalkalmazáson (például a köztisztviselői törvényen) keresztül;
- követi és kiértékeli az integritáspolitika helyzetét a kormányzati tevékenység egészére vonatkozóan, valamint
- elősegíti és támogatja az alkalmazott eszközök fejlesztését, használatát, összegyűjti és megosztja az ismereteket, tapasztalatokat, és kidolgozza a Jó Közigazgatás Kódexét (Code for Good Public Governance).

E funkciók, különösen az utóbbi két funkcióval kapcsolatos feladatok ellátására a minisztérium 2006-ban létrehozta a *Nemzeti Etikai és Integritási Hivatalt* a közszektorban (holland rövidítéssel a továbbiakban: BIOS). A hivatal eleinte a minisztérium Közszektor-irányítási Főosztályának részeként működött, 2009-től pedig intézményi szempontból függetlenné vált, és a politikai szférától távol, a holland Munkaügyi

Tanácsadó Alapítvány (CAOP) keretében működik. A BIOS tevékenységének fókuszában a represszió helyett a prevenció áll, azzal a küldetéssel, hogy elősegítse minden kormányzati intézmény számára a saját integritási politika kidolgozását és megvalósítását.5 Így fő feladatai a következők:

- az integritás és integritási politikák elősegítése és támogatása;
- a politikák és eszközök fejlesztése (például kockázatelemzés);
- a korrupció elleni küzdelem területén felhalmozódott ismeretanyag (például legjobb gyakorlatok) összegyűjtése;
- ezen ismeretanyag kicserélésének és közzétételének elősegítése, és
- új ismeretek előállítása.

A BIOS néhány, elsősorban a közérdekű bejelentőkkel kapcsolatos feladata 2016-ban átkerült a Holland Bejelentővédelmi Hatósághoz, amely a „bejelentők házaként" ismeretes.

A hivatal számára az integritáspolitika hatóköre bővítésének feladata nemcsak a törvények, jogszabályok, eljárások végzését érinti, hanem ezzel egyenlő fontosságú – vagy talán fontosabb – egy olyan nyitott kultúra megteremtésének az elősegítése, amely erősíti a vezetők és köztisztviselők erkölcsi magatartását oktatás és képzés segítségével. Következésképpen a hivatal célja egy olyan szélesen értelmezett integritáspolitika kialakítása az állami intézményekben, amelyben az alkalmazott különböző intézkedések egy integrált és kiegyensúlyozott rendszert képeznek.

A holland integritási intézményrendszerben kiemelkedő szerepet tölt be az *Amszterdami Önkormányzat Integritási Hivatala*, amely a lakosság, a vállalkozók és a látogatók számára is nyújt szolgáltatásokat az integritás megsértése esetén. Az eseteket kivizsgálják, aminek eredményéről jelentésben tájékoztatják a bejelentőt. A jelentést a bejelentő hozhatja nyilvánosságra, amennyiben szándékában áll, de a hivatal nem. A hivatal tevékenységi körébe tartozik a képzések szervezése is az önkormányzati vezetők számára, valamint – megbízás alapján – szakértői, jogi tanácsadást és kockázatelemzést is végeznek.

Végül, a korrupció elleni küzdelemben kiemeljük a rendőrség, különösen a *Holland Nemzeti Rendőrség Speciális Nyomozati Hivatalának* tevékenységét. A hivatal független intézmény, és feladata azoknak a korrupciós eseteknek a felderítése, amelyekben a közhivatalnokok érintettek. (A rendőrségen belüli hasonló vizsgálatok elvégzése más belső szolgálatok hatáskörébe tartozik.) A 120 fős hivatalból 90 fő nyomozóként dolgozik, szoros együttműködésben más nyomozati szervekkel.

A rendőrség szóban forgó szervezeti egysége a legsúlyosabb bűncselekmények felderítésével foglalkozik. A korrupciós esetek felderítése során mérlegelik, hogy melyek azok a tevékenységek, pozíciók, amelyek leginkább kitettek a hatalommal való visszaélés szempontjából. A hivatal tapasztalata szerint a közhatalommal bíró tevékenységek, pozíciók a legsebezhetőbbek a korrupció tekintetében.

---

5 Az integritás megsértésének, a specifikus kötelezettségszegéseknek a kivizsgálása nem tartozik a hivatal feladatkörébe.

3.2.2. Belgium

A Belgium részeként működő Flamand Kormány szervezeteiben is megindult a közigazgatás nagymértékű átalakítása, amely 13 területen hozott szerkezeti változást. Annak érdekében, hogy a reform elérje a célját, a kormány létrehozta az *Integritási Ügyek Koordinátorának* feladatkörét, és az integritással kapcsolatos tevékenység a Virtuális Integritás Irodában (Virtueel Bureau Integriteit) összpontosul. A koordinátornak az a feladata, hogy levezényelje az integritás-irányítási politika beillesztését és elfogadását a közigazgatás rendszerébe.

A koordinátor által indított projektek a képzésre, a csalások felderítésére, a veszélyeztetett funkciók (területek) azonosítására és integritási terv kidolgozására szolgáltak. A koordinátor feladatait szoros partnerségben végzi a flamand kormány Belső Ellenőrzési Hivatalával az etikai és integritási terület erős és gyenge pontjainak elemzése érdekében; együttműködik a Flamand Ombudsmannal a közérdekű bejelentők vonatkozásában és a Közigazgatási Személyzeti Ügynökséggel.

A koordinátor és az iroda tevékenységének eredménye egyértelműen pozitívnak bizonyult. Javultak az állami intézmények közötti kapcsolatok, intenzívebbé vált a megtett intézkedésekkel kapcsolatos információcsere, a flamand kormány nagyszámú munkaértekezletet és képzést szervezett, több kormányintézményben elkezdődött a korrupciós kockázatok elemzése, és megnőtt az érvényben lévő etikai kódexek száma, többek között etikai kódex készült a miniszteri kabinetek tisztviselői számára, továbbá az integritási eszközökkel foglalkozó számos kézikönyv publikálására került sor.

3.2.3. Szlovénia

Szlovéniában a korrupciómegelőzési tevékenység egyik pillérét a *Korrupciómegelőzési Bizottság* (Commission for the Prevention of Corruption, atovábbiakban: CPC) működése, másik pillérét az intézményi integritási tervek kidolgozása alkotja.

A CPC-t a 2010-ben elfogadott integritási és korrupciómegelőzési törvénnyel hozták létre oly módon, hogy jelentősen kibővítették az előző, hasonló céllal 2012-től működő kormányhivatal feladatkörét, növelték a függetlenségét, és jobban szabályozták a vezetők kinevezését. A törvény 2011. évi módosítása lehetővé tette azt is, hogy a CPC vizsgálhassa az üzleti szférára vonatkozó pénzügyi dokumentumokat, és eljárjon az összeférhetetlenségi esetekben.

Jóllehet a CPC nem minősül nyomozóhatóságnak, de széles hatáskörrel rendelkezik a pénzügyi és más dokumentumok vizsgálatára, a személyek és intézményi képviselők meghallgatására, a különböző szervezetektől (a pénzmosással foglalkozó hivataltól, az adóhivataltól stb.) információkat kérhet és szankciót is kiszabhat. A CPC feladatai részletesebben a következők:

- irányítja eljárásilag a vizsgálatot a korrupciós, az érdekütközés és az illegális lobbitevékenység megállapítása érdekében,
- védelmet nyújt a bejelentőknek,
- monitorozza a magas beosztású állami hivatalnokok anyagi helyzetének alakulását vagyonbevallásaik alapján,
- vezeti a lobbisták központi nyilvántartását,
- elfogadja és koordinálja a Nemzeti Antikorrupciós Akciótervek megvalósítását,
- elősegíti az állami és magánintézmények integritásterveinek fejlesztését,
- kezdeményezi és megvalósítja a különböző, korrupciót megelőző intézkedéseket (figyelemfelhívás, képzés, oktatás stb.), és
- tájékoztató intézményként működik a nemzetközi antikorrupciós együttműködések és intézmények számára.

A CPC független intézmény, nincs alárendelve állami szervezeteknek. Elnökét (6 évre), alelnökeit (5 évre) a köztársasági elnök nevezi ki. Magas szintű véleményező bizottság vizsgálja meg a jelöltek szakmai és integritási alkalmasságát, amelynek tagjait a kormány, a parlament, a nem kormányzati szervezetek, a Független Bírói Tanács és a Közhivatalnokok Független Tanácsa delegálja.

A CPC éves költségvetését a parlament hagyja jóvá, felhasználásáról a Bizottság határoz. Döntéshozó testületét az elnök és két alelnöke alkotja. A CPC munkáját szakmai apparátus segíti, amelynek szervezete titkárságból, vizsgálatokat és felügyeletet végző hivatalból, valamint a közszolgálatok integritásával és a korrupció megelőzésével foglalkozó központból áll.

Szlovéniában az *intézményi integritási tervek* kidolgozását olyan eszköznek tekintik, amely az intézményi működés hiányosságainak tudatosítása, a veszélyeztetettségi területeinek feltárása alapján helyreállítja, javítja az intézmények integritását, és így a korrupció megelőzésének stratégiai eszköze. A tervek kidolgozásának törvényi kereteit és gyakorlati jellemzőit a korrupció megelőzéséről szóló, 2004-ben elfogadott törvény alakította ki. A terv céljai konkrétabban: a) az intézményi rendszer veszélyeztetettségének elemzése; b) az olyan kockázati területek értékelése, ahol fennáll a korrupció lehetősége; c) az intézményi rendszer korrupció elleni védettségének növelése; d) a foglalkoztatottak tudatossági szintjének emelése; e) a prevenció folyamatos javítása, és f) a foglalkoztatottak oktatása.

Az integritástervezési folyamat négy fázisban történik: 1. előkészítő fázis; 2. a veszélyeztetett tevékenységek azonosítása; 3. a meglévő védelmet nyújtó mechanizmusok kiértékelése; 4. a korrupcióval szembeni ellenálló képesség növelése.

A Korrupciómegelőzési Bizottság egységes módszertant dolgozott ki a tervezés számára, és folyamatosan követi a tervek megvalósítását. A bizottság irányelvei szerint az első terveket az intézményeknek két év alatt kellett kidolgozniuk, megjegyezve, hogy az erre a célra meghatározott időszak hosszúsága függött az intézmények nagyságától. Ezen időszak alatt az állami intézmények a kidolgozott

terveket bemutatták a bizottságnak a végrehajtásra vonatkozó cselekvési programokkal együtt. Az eredményesnek bizonyult integritási terveket és végrehajtásukat az állami intézmények folyamatos tanulási tevékenységnek tekintik. A tervek összeállítása eleinte csak a korrupciós kockázatoknak leginkább kitett területekre fókuszált, majd azokat az intézmények fokozatosan kibővítették, hogy a tervek minden tevékenységet átfogjanak. Így a tervben elhatározott eredeti „biztonsági" intézkedések körét is folyamatosan értékelik és aktualizálják.

Az integritástervezési gyakorlat mellett a *nemzeti integritási rendszer működésének nyolc oszlopa* – a politikai akarat, a közigazgatási reformok, a „watchdog" intézmények, a parlament, a közérdeklődés, az igazságszolgáltatás, a média és a magánszektor – között a „watchdog" intézmények részeként fontos szerepet játszik a *Szlovén Számvevőszék* is. Tevékenységének kiindulópontját az képezi, hogy az elszámoltathatóságot az átláthatóság függvényének tekinti, és szerepét abban látja, hogy a kormány bevételeinek és kiadásainak ellenőrzésén keresztül hozzájáruljon a jó kormányzás követelményeinek a megvalósulásához, és így elősegítse a fenntartható növekedést.

A számvevőszék e tevékenységében a csalás és korrupció megelőzésére fókuszál, amely akkor lehet eredményes, ha

1. a számvevőszéki jelentések a nyilvánosság számára rendelkezésre állnak;
2. a tett javaslatokat teljeskörűen megvalósítják;
3. az ellenőrzési programok kiválasztása kockázatelemzés alapján történik, és
4. az ellenőrzést a számvevők széles körű képzése alapozza meg.

A *kockázatelemzés* során azonosítják azokat a személyeket és szervezeti egységeket, amelyek nagy valószínűséggel csalást követnek el, azonosítják, illetve feltérképezik a megelőzést és védelmet nyújtó kontrollokat, értékelik azok hatásosságát, és meghatározzák a védekezés lehetőségét azokkal a „maradék" csalási kockázatokkal kapcsolatban, amelyek a nem hatékony, illetve a nem létező kontrollok következtében állnak fenn. A kockázatelemzést a következő négy lépésben végzik el:

1. a kockázati területek azonosítása;
2. a kockázatot jelző indikátorok meghatározása minden kockázatnak kitett területen;
3. az auditprogramok olyan kialakítása, hogy az ellenőrzés képes legyen a kockázatot jelző indikátorok tesztelésére, és
4. a csalás létezésének tényleges megerősítése az alkalmazott indikátorok révén.

3.3. Vegyes megközelítési módot alkalmazó országok[6]

3.3.1. Szingapúr

Szingapúrban a *Korrupt Gyakorlatokat Vizsgáló Hivatalt* (Corrupt Practices Investigation Bureau, a továbbiakban: CPIB) 1952-ben független antikorrupciós ügynökségként hozták létre. A hivatal a Miniszterelnöki Hivatalnak közvetlenül alárendelt intézmény, annak vezetője a miniszterelnöknek köteles beszámolni. Feladata a korrupció vizsgálata és megelőzése a köz- és magánszektorban. Ennek érdekében a korrupciós esetekkel kapcsolatos panaszok fogadása és kivizsgálása; a megvesztegetés és a korrupciógyanús helyzetekben a köztisztviselők helytelen eljárásainak a feltárása; valamint a korrupció megelőzése érdekében a közigazgatási gyakorlatok és eljárások ellenőrzése.

A hivatal tevékenységének jogi alapját a korrupció megelőzéséről szóló törvény teremtette meg. A korrupciós vizsgálatokra kapott felhatalmazás keretében rendelkezik azzal a jogkörrel is, hogy nyomozást indítson minden olyan jelentősebb bűncselekmény esetén, amit a korrupciós vizsgálatok során tártak fel. A hivatal megelőzési tevékenységét oly módon végzi, hogy áttekinti és elemzi a korrupciógyanús állami intézmények munkamódszereit és eljárásait annak érdekében, hogy azonosítsa az adminisztratív eljárások gyenge pontjait, amelyekkel kapcsolatban javaslatokat tesz az intézmények vezetőinek. A korrupció megelőzése céljából a hivatal munkatársai előadások és szemináriumok rendszeres tartásával is segítik a köztisztviselők képzését.

A hivatali tevékenység keretét négy pillér – a hatékony végrehajtás, az antikorrupciós törvények, a bírói döntéshozatal és az adminisztráció – alkotja. E keretet az 1959-ben történt függetlenné válás utáni első években alakították ki, működését időnként megújították, például szélesebb jogkört adtak a nyomozóknak. Jelentős előrelépést jelentett a politikai elkötelezettségre való tekintetnélküliség gyakorlatának bevezetése is, ami lehetővé tette, hogy a hivatal akár miniszterek és magas rangú köztisztviselők ellen is eljárást indítson.

3.3.2. Lettország

Lettországban a *Korrupció Megelőzésének és Leküzdésének Hivatala* (Corruption Prevention and Combating Bureau, a továbbiakban: KNAB) feladatkörében egyszerre kap helyet a megelőzés, az oktatás és a korrupcióval kapcsolatos kutatás. Tevékenységi köre a korrupciós bűncselekmények nyomozásától a közhivatalnokok ellenőrzésén, a politikai pártok finanszírozásán keresztül a korrupciós kockázatok oktatásáig terjed.

---

6 Az előző két szemléletet megközelítőleg azonos arányban alkalmazó gyakorlat.

A hivatal korrupciómegelőzési és -feltárási tevékenysége számára rendelkezésre állnak a politikai pártok pénzügyi tevékenységéről szóló beszámolók, amelyeket azzal a céllal elemez, hogy azok összhangban állnak-e a jogszabályokkal. Emellett vizsgálja a társadalomtól érkezett, az összeférhetetlenséggel kapcsolatos bejelentéseket is, és indokolt esetben közigazgatási szankciókat állapít meg azon köztisztviselők számára, akik megsértették a közhivatalnokok összeférhetetlenségének megelőzéséről szóló törvényt.

A hivatal rendszeres képzési programokat is szervez a közhivatalnokok és a politikai pártok részére az összeférhetetlenség, az etikai elvek és a politikai pártok finanszírozása tárgykörében. A képzési programok főbb moduljai a következők:

a) az összeférhetetlenségi konfliktusok megelőzése és a köztisztviselők szakmai etikája;
b) az antikorrupciós tervek kidolgozása és a korrupciós kockázatok kiértékelése, valamint
c) a korrupció fogalma, formái.

A hivatal feladatai közé tartozott annak a középtávú nemzeti korrupcióellenes programnak a kidolgozása is, amelyet a kormány 2004-ben fogadott el. Jelenleg már a 2015–2020 közötti évekre szóló irányelvek (Guidelines for the Corruption, Prevention and Combating) vannak hatályban. Az általuk meghatározott célok, feladatok és tevékenységek a következők:

- elérni, hogy a közigazgatásban az emberi erőforrásmenedzsment-politikája kiiktassa a korrupciós tevékenységek ösztönzését (például azokon a személyeken keresztül, akik korrupciós veszélynek vannak kitéve);
- létrehozni és javítani a független belsőkontroll-rendszert a korrupciós veszélyeztetettség csökkentése érdekében (például: az európai uniós támogatások esetében);
- a korrupcióval kapcsolatos elnéző magatartás csökkentése;
- a büntetés elkerülhetetlenségének biztosítása azok esetében, akik visszaélnek a hivatali hatalmukkal, és
- a politikai tevékenységben a pénz hatalmának a korlátozása (például a politikai szervezetek átláthatóságának javításával, a társadalmi részvétel növekedésével a politikai döntéshozási folyamatban).

FELHASZNÁLT IRODALOM

SCHWEITZER, Hartmut (2005): Corruption – Its Spread and Decline. In LAMBSDORFF, Johann Graf – TAUBE, Markus – SCHRAMM, Matthias (eds.): *The New Institutional Economics of Corruption*. New York, Routledge.

OECD (2009): *Towards a Sound Integrity Framework*. Paris, OECD Global Forum on Public Governance.

VAN DEN HEUVEL, J. H. J. – HUBERTS, L. W. J. C. (2003): *Integriteitsbeleid van gemeenten*. Utrecht, Lemma.

Ajánlott irodalom

BÁGER Gusztáv (2012): *Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia*. Budapest, Akadémiai Kiadó.

Báger Gusztáv

A HOLLAND INTEGRITÁSI MÓDSZERTAN ÉS ALKALMAZÁSA

Lektorálta
Dr. Klotz Péter

1. KORRUPCIÓELLENES STRATÉGIAI ÚTKERESÉS A 2007–2012 KÖZÖTTI ÉVEKBEN

A magyar korrupcióellenes erőfeszítések a nemzetközi intézmények véleménye alapján, de a valós helyzetnek is megfelelően joggal sorolhatók a repressziót, a büntetőjogi eszközök használatát alkalmazó országok csoportjába. Ez az elmúlt évtized korrupcióellenes kormányzati stratégiáival, intézményi-szervezeti változásaival és a jogalkotás fejlődésével egyaránt illusztrálható, jóllehet a 2012. évi korrupciómegelőzési kormányprogram elfogadásával megkezdődött az integritási kultúra kiépítése Magyarországon.

Ami a kormányzati stratégiákat és az intézményi-szervezeti változásokat illeti, *elsőként a kormány 2001-ben dolgozott ki korrupcióellenes stratégiát* [1023/2001. (III. 14.) Korm. határozat], amely három csoportban foglalta össze az elhatározott tennivalókat, és amelynek a végrehajtásért az igazságügyi miniszter volt felelős. Az első csoport az általános jogi szabályozást, a második a büntetőjogi szabályozást, a harmadik a jogalkotást nem igénylő kérdéseket tartalmazta. Jóllehet a Korm. határozat 2002-ben, illetve 2003-ban valamelyest módosult, fő tartalmi részét és a benne előírt 27 pontból álló tennivaló együttes többségét 2007. június 18-ával hatályon kívül helyezték.

2003-ban – jogi és más szaktekintélyek részvételével, a miniszterelnök kezdeményezésére – megalakult a *Köztársasági Etikai Tanács* azzal a feladattal, hogy őrködjön a politikusok és más, közügyeket intézők iránti közbizalom megóvása felett, és ezzel csökkentse a korrupció lehetőségét. E célokat a tanács tagjai egy kódex kidolgozásával kívánták elérni, amelyet a köztisztviselők és a törvényalkotás számára iránymutató normának szántak. E munka eredményeként elkészült a Köztársasági Etikai Kódex első tervezete, amelyet a 2003-as Köztisztviselői Etikai Kódexnek az összeállítása során felhasználtak. A tanács továbbá néhány állásfoglalást bocsátott ki (például a közpénzek átláthatóságáról), és közel egyéves működés után az alapszabályának megfelelően feloszlatta önmagát.

2002-ben a Miniszterelnöki Hivatalban külön politikai államtitkár felügyelete alá került a közpénzek felhasználásának ellenőrzésével összefüggő feladatok ellátása, köztük egy korrupcióellenes kormányzati cselekvési program kidolgozása. Ennek elősegítésére 2004-ben magas szintű tárcaközi egyeztető bizottság alakult *Tanácsadó Testület a Korrupciómentes Közéletért* [1011/2004. (II. 26.) Korm. határozat] elnevezéssel, amelynek feladatai a következők voltak:

- a korrupció mint társadalmi jelenség feltárásának elősegítése;
- kutatási irányok kijelölése;

- a korrupcióellenes tevékenység eredményeinek folyamatos értékelése;
- javaslatok benyújtása a hatékonyabb korrupcióellenes eszközök kiválasztásához a jelenség visszaszorítása érdekében;
- korrupcióellenes cselekvési program kidolgozása a kormány részére, és e cselekvési program folyamatos aktualizálása, valamint
- kapcsolattartás az UNODC-vel, az OECD-vel és a GRECO-val a testület ügykörébe tartozó kérdésekben.

Jóllehet a testület cselekvési programtervezete elkészült, de nem került a kormány napirendjére.

2007-ben a 1037/2007. (VI. 18.) Korm. határozat alapján *Antikorrupciós Koordinációs Testület* alakult azzal a feladattal, hogy egy olyan általános korrupcióellenes stratégiát dolgozzon ki a 2008–2014-es időszakra, amelyhez a 2008–2010 közötti évekre konkrét cselekvési program is társul. A stratégia kidolgozásával kapcsolatban az előző stratégiaalkotó munkával szemben új vonásként jelent meg, hogy kerüljön nagyobb hangsúly a *korrupció megelőzésére*.

A testület feladatai a következők voltak:

- a korrupciós kockázatok elemzése;
- hatékony korrupcióellenes eszközök kidolgozása;
- a stratégia elkészítése;
- a stratégia végrehajtásának monitorozása és ellenőrzése, valamint
- beszámolás a kormánynak és a média tájékoztatása.

A testület hatékony munkával a stratégia tervezetét folyamatosan aktualizálta, és összességében hat változatban készítette el, amelyet azonban a kormány nem tűzött napirendre.

Ami a *jogalkotást* illeti, a 2001. évi kormányzati stratégia több célkitűzése megvalósult.

- A Büntető törvénykönyv és a büntetőeljárási szabályok módosítása, ami által a korrupcióval összefüggő bűncselekmények büntetési tételei szigorodtak.
- Szélesedett az általános vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségek, illetve az egyes összeférhetetlenségi előírások köre.
- A kormány előterjesztése alapján az országgyűlés elfogadta a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvényt („üvegzseb-törvény”), amely elsősorban a közbeszerzések és a közpénzek felhasználásának átláthatóságát, ellenőrzését szolgálja.
- A 2004. évi L. törvénnyel sor került az Európa Tanács – Strasbourgban, 1999. november 4-én kelt – Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezményének kihirdetésére.

- A Magyar Köztársaság aláírta az ENSZ Korrupció Elleni Egyezményét, amelyet az Országgyűlés a 2005. évi CXXXIV. törvényben hirdetett ki, és amely 2005. december 14-én lépett hatályba.

A repressziós intézkedések szempontjából fontos lépés volt, hogy a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény felhatalmazta a kormányt egy belső ellenőrző szolgálat, a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatának megalapítására. A szolgálat a belügyminiszter és az igazságügyi miniszter ellenőrzése alatt látta el a magyar rendvédelmi szervek korrupcióellenes szempontú felügyeletét és ellenőrzését.

2010-től több vonatkozásban új fejezet nyílt az állami korrupcióellenes tevékenység területén. Ez többek között a következőkben nyilvánul meg.

- A korrupció visszaszorítása érdekében a *Nemzeti Együttműködés Program* (NEP) az alábbi célokat határozza meg:
- az adminisztráció és bürokratikus terhek csökkentése;
- a közbeszerzési visszaélések felszámolása;
- az uniós és hazai források hozzáférhetőségének, felhasználásának szabályozottsága, nyomon követhetősége és
- a közérdekű adatok nyilvánossága.
- A korrupció visszaszorításával, kiküszöbölésével kapcsolatos feladatok, intézkedések, kormányzati tevékenység összehangolása a 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet szerint a *Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium hatáskörébe tartozott*. Az e tárgykörben hozandó kormányhatározat, valamint az ezt megalapozó koncepció előkészítése során széles körű egyeztetési folyamat indult meg, amelyben részt vett a Belügyminisztérium, a Nemzetgazdasági Minisztérium, a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, az Országos Rendőr-főkapitányság, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, valamint a nemzetbiztonsági szervek. Továbbá felkérték az együttműködésben való aktív szerepvállalásra az Állami Számvevőszéket, a Gazdasági Versenyhivatalt, valamint a Legfőbb Ügyészséget. Ennek az *együttműködési fórumnak* elsődleges célja volt az együttműködés formájának, tartalmának kialakulása a korrupció elleni küzdelem érdekében. Ennek keretében az alábbi alapelveket határozták meg:
- a korrupció össztársadalmi probléma, és ezáltal indokolt, hogy az egész társadalom részt vegyen a vele szembeni fellépésben;
- a kormánytól független társadalmi partnerek bevonásával olyan szegmensek is megközelíthetővé válnak, amelyekre a kormány nem rendelkezik ráhatással, továbbá
- szükséges a személyes felelősségvállalás megerősítése a társadalom tagjaiban, hogy a következő kérdés minél gyakrabban megfogalmazódjon: „mit tehetek én a korrupció ellen?”
- A korrupcióellenes bűncselekmények nagyobb felderítését tette lehetővé

az az intézkedés, hogy a kormány megerősítette az ügyészség kapacitását: 2010 novemberétől az ügyészség erre a célra 988,8 millió forintot, illetve 55 új státuszt (30 ügyész, 20 nem ügyész) kapott. A korrupció elleni feladatok ellátására központi szinten került sor a Legfőbb Ügyészségen belül, azonban hosszú távon helyi szinten is kialakítják az ezen feladat ellátását szolgáló speciális szervezeti egységeket.

- 2011. november 18-án a korrupció elleni összehangolt, hatékony állami fellépésről – Domokos László ÁSZ-elnök kezdeményezésére – *együttmű ködési nyilatkozatot* írt alá Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszter Domokos Lászlóval, az Állami Számvevőszék elnökével, Baka Andrással, a Legfelsőbb Bíróság elnökével és Polt Péter legfőbb ügyésszel. A nyilatkozat aláírói személyes erkölcsi felelősséget vállaltak az általuk vezetett állami szervezetek korrupcióval szembeni ellenálló képességének erősítéséért, *a rendelkezésre álló legkorszerűbb, integritásszemléletű eszközökkel történő fejlesztésért*. A nyilatkozat szerint a felek a *prevenció felé* kívánnak minél nagyobb mértékben elmozdulni. A nyilatkozathoz bármely állami szerv csatlakozhat aláírásával. A dokumentumban továbbá kifejezték azon szándékukat, hogy a jogszabályokban rögzített, illetve szükséges szervek közötti együttműködés hatékonyabbá tétele érdekében két- vagy többoldalú együttműködési megállapodásokat hozzanak létre kifejezetten a korrupció elleni küzdelem érdekében. A megállapodás példa nélküli volt mind Magyarországon, mind nemzetközi vonatkozásban. Ennek alapján a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium elkészítette és társadalmi vitára bocsátotta *a korrupciómegelőzési programot, amelyet a kormány elfogadott, és amely a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozatban jelent meg 2012. április 6-i hatállyal.* A program célja, hogy az állami szervezetek korrupcióval szembeni ellenálló képességének erősítésével a korrupció jelenségét felismerő, azt elítélő és elhárító közszféra jöjjön létre, továbbá olyan társadalmi összefogás valósuljon meg, amely elősegíti az etikai értékek, az értékalapú megközelítés gyakorlatban való megszilárdítását. Ily módon elérhető, hogy a közigazgatás és a közszolgáltatások egyfajta mintát tudnak adni a gazdasági szféra felé, és így, továbbá a kormányzat célzott tudatosítási programokkal fogja az üzleti szektoron beüli gazdasági visszaélések megelőzését elősegíteni, közvetve képesek a gazdasági korrupciót is csökkenteni. A program alapelvei lehetővé tették, hogy elérje legfontosabb céljait.
- Ehhez a *korrupciómegelőzés magyarországi jogszabályi alapjait teremtette meg – 2013. március 25-i hatállyal – az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet.* Hatálya a kormány

irányítása vagy felügyelete alatt álló államigazgatási szervekre, valamint azok munkatársaira terjed ki – a rendvédelmi szervek kivételével – és az alábbi tevékenységeket szabályozza:

- *integritási és korrupciós kockázatok felmérése* minden év december 31-ig, majd ennek alapján *egyéves korrupciómegelőzési intézkedési terv kidolgozása* a feltárt kockázatok kezelésére;
- éves integritásjelentések készítése minden év december 31-ig a tárgyévi korrupciómegelőzési terv végrehajtásáról;
- új feladatként való előírása annak, hogy a hivatali szervezet vezetője köteles gondoskodni a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra és korrupciós kockázatokra vonatkozó *bejelentések* fogadásáról és kivizsgálásáról, amelyre vonatkozóan eljárásrendet is ki kell alakítania;
- *integritás tanácsadók* kijelölésének előírása az 50 főснél nagyobb államigazgatási szervek esetében;
- *módszertani segédletek* közzétételének előírása az integritási és korrupciós kockázatok felmérése, valamint a korrupciómegelőzési intézkedési terv és az integritásjelentés elkészítése vonatkozásában;
- integritás, korrupciómegelőzés és etikai témájú *képzések* tekintetében általános részvételi kötelezettség előírása minden tisztviselő és vezető számára.

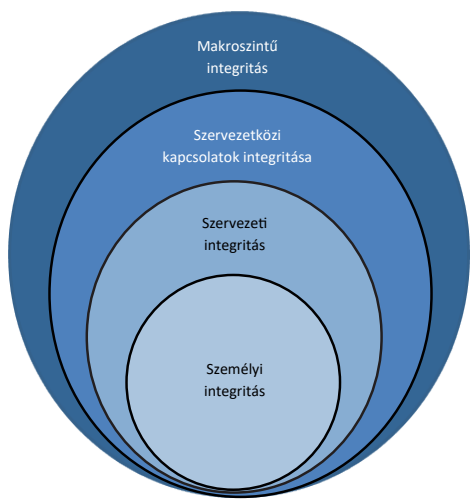
A végrehajtás gyakorlata szempontjából fontos *garanciális szabály*, hogy az integritási és korrupciós kockázatok felmérése, továbbá az éves integritásjelentések elkészítése és a bejelentésekkel kapcsolatos eljárásrendek kidolgozása *a hivatali szervezet vezetőjének átruházhatatlan személyes felelőssége*.

2. AZ INTEGRITÁSIRÁNYÍTÁSI KERETRENDSZER

Az integritás ismert általános fogalmát empirikus, gyakorlati célokra úgy értelmezhetjük át, hogy az cselekvési egyetértés a megfelelő erkölcsi értékek, standardok, normák és jogszabályok alapján. Témánknak megfelelően az integritást mint cselekvési egyetértést természetesen a közszférára (személyekre, intézményekre és kapcsolatokra) értelmezzük. Ezért fontos az *integritási rendszer* fogalmának és elemeinek megismerése.

2.1. A rendszer fogalma

A személyi, szervezeti, szervezetközi és makroszintű integritási forma együtt integritási keretrendszert alkot (1. ábra). Az állami irányítás és közigazgatás hatékonysága nemcsak az egyes integritási formák létezésétől és működésétől függ, hanem attól is, hogy milyen mértékben működnek rendszerszerűen, illetve támogatják kölcsönösen egymást. Következésképpen, ennek elősegítése is az integritáspolitika fontos feladatát képezi.



1. ábra

Integritásirányítási keretrendszer

Forrás: a szerző saját szerkesztése

2.1.1. Személyi integritás

A személyekre (köztisztviselőkre) akkor jellemző az integritás, vagyis akkor tekinthetik magukat feddhetetlennek, ha tiszteletben tartják a jó kormányzás elveit, valamint a közigazgatás értékeit és normáit. Az integritás nem csupán a megvesztegethetetlenség követelményét foglalja magában, hanem olyan értékeket is, mint a becsületesség, az őszinteség, a közvetlenség, a semlegesség, a megfontoltság, a megbízhatóság, az ügyfélcentrikusság, a tisztelet, az objektivitás és az illemtudás. A köztisztviselőknek törekedniük kell arra, hogy a rájuk ruházott felelősséggel, valamint a rendelkezésükre álló hatalommal, információval és forrásokkal az emberek javát, illetve az általuk szolgált közérdekre figyelemmel éljenek, és helyesen járjanak el mind munkatársaikkal, mind másokkal szemben.

2.1.2. Szervezeti integritás

Ugyanez vonatkozik a szervezetekre is azzal a különbséggel, hogy egy szervezet köteles mindent megtenni annak érdekében, hogy alkalmazottai ellenálljanak az integritásukat sértő kísértéseknek. A szervezetnél zajló folyamatokat úgy kell megtervezni, hogy a köztisztviselők ne legyenek kitéve kísértésnek; nem szabad túlzott vagy lehetetlen (egymásnak ellentmondó) követelményeket támasztani velük szemben, rendszeresen és érthetően emlékeztetni kell az alkalmazottakat az integritás fontosságára; biztosítani kell, hogy a vezetők jó példát mutassanak; továbbá nyitott és átlátható szervezetet kell működtetni, ahol szabad kritikát gyakorolni és hibákat elkövetni, és ahol a nehéz kérdéseket is meg lehet vitatni. Tömören fogalmazva: *a szervezeteknek eredményes integritáspolitikát kell alkalmazniuk.*

2.1.3. Szervezetközi kapcsolatok integritása

A személyi és szervezeti integritás mellett a hatékony közigazgatás működésének az is fontos feltétele, hogy az intézmények olyan intézményközi kapcsolatokat építsenek ki és tartsanak fenn, amelyekre szintén jellemző az integritás követelményrendszere. Ezért olyan integritáspolitikát szükséges alkalmazni, amely elősegíti a szervezetközi kapcsolatok integritásának erősítését is.

2.1.4. Makroszintű integritás

Amennyiben egy ország a közigazgatási intézmények mindegyike vagy többsége, illetve a köztük működő kapcsolatrendszer megfelel a szervezeti és szervezetközi kapcsolati integritás követelményeinek, lehetőség nyílik arra, hogy a nemzeti vagy a makroszintű integritás meglétét állapíthassuk meg.

2.2. Az integritásirányítási rendszer elemei

Az integritási rendszer célja az integritás megsértésének a megelőzése. Az alkalmazott módszertant azzal a céllal dolgozzák ki, hogy *elősegítse az integritással kapcsolatos legfőbb gyengeségek és kockázatok azonosítását*, valamint – a szervezet ellenálló képességének erősítésével – *a szabályszegések jövőbeni megelőzését*.

Az irányítási rendszer alapját a kockázatokban és a veszélyeztetettségben való gondolkodás alkotja. Az értékelést végzők azonosítják a legfontosabb kockázatokat és veszélyeztetettségi pontokat, majd javaslatot tesznek ezek csökkentésére. A kockázatokban és veszélyeztetettségben gondolkodás képessége elengedhetetlen feltétele a kiegyensúlyozott integritáspolitika létrehozásának. Ha egy szervezet tagjai viszonylag kevés tapasztalattal rendelkeznek e téren, az értékelésen keresztül megismerkedhetnek ezzel a szemlélettel. Később az értékelési módszer gondolatmenetét a szervezet továbbadhatja alkalmazottainak, és az elsajátított ismeretek többszöri ismétlésével egyre inkább fejlődhet a szervezet pozitív hozzáállása az integritás kérdéséhez.

Fontos követelmény az eddig alkalmazott irányítási rendszer értékelése abból a szempontból, hogy a szervezet mennyire ellenálló az integritással kapcsolatos szabálysértésekkel szemben. Értékelik, hogy a különböző intézkedések közül melyeket vezették be, hogy folyamatosan alkalmazzák és betartják-e azokat, illetve hogy az alkalmazott intézkedések mennyire bizonyultak hatékonynak. Ily módon megfelelő képet kaphatunk az integritásirányítási rendszer fejlettségéről, valamint arról, hogy a szervezet mennyire bizonyul ellenállónak az integritással kapcsolatos kihágásokkal szemben.

Az értékelés végterméke a *vezetői jelentés/akcióterv*. Ez a jelentés világossá teszi az intézmény vezetése számára, hol van szükség haladéktalan intézkedésekre annak érdekében, hogy erősödjön a szervezet ellenálló képessége az integritással kapcsolatos kihágásokkal szemben. Az így meghatározott területekkel való kiemelt foglalkozás fokozza az általános integritáspolitika hatékonyságát.

Az értékelés nem csupán feltárja az integritással kapcsolatos veszélyeztetettséget és gyengeségeket, illetve javaslatokkal szolgál az ellenállóképesség növelésére, hanem nagymértékben fokozza az integritásra való odafigyelést, az integritással kapcsolatos tudatosságot is.

2.3. Az integritás szerepe, integritáspolitika

Az integritás a közszektor hatékony és folyamatos működésének egyik előfeltétele. Az a személy, intézmény, kormányzat, amelyre nem jellemző az integritás, elveszíti az emberek bizalmát, majd végül a tekintélyét is. Fontos, hogy az állampolgárok bízni tudjanak az intézményekben és a kormányzatban, hiszen

számos alapvető szolgáltatást – így például az útlevelek és engedélyek kiadását, különféle támogatásokat – egyedül a kormányzat biztosíthatja számukra. E monopólium és függőségi helyzet következtében elengedhetetlen, hogy a közigazgatás feddhetetlen legyen, és minden gyanú felett álljon.

Az integritás azonban nem csupán törvények és jogszabályok összessége, hanem erkölcsi felelősség is, hiszen nem egyenlő pusztán a törvények és jogszabályok betartásával. A törvény betartása egyfajta alsó határ, amely erkölcsi szempontból kiindulópontnak tekintendő.

Nem lehetséges minden helyzetre vonatkozóan törvényeket és jogszabályokat alkotni. A feszültség akkor a legnagyobb, ha nincsenek vagy nem elég világosak a szabályok, mint például új, bonyolult vagy változó helyzetek esetén. A köztisztviselőknek az ilyen helyzetekben is képeseknek kell lenniük morálisan elfogadható vélemény kialakítására, illetve a jó közigazgatás értékeivel és normáival összhangban a felelősségteljes cselekvésre. Így kell tenniük azokban a helyzetekben is, ahol – a rájuk ruházott hatalomnál fogva – saját belátásuk szerint járhatnak el.

Az integritáspolitikának *az elfojtás és a megelőzés egyaránt szükséges* eleme. A szervezet egyfelől intézkedéseket hoz, amennyiben alkalmazottai helytelenül járnak el (elfojtás). Másfelől azonban mindent meg kell tennie mindazon kísértések kiküszöbölése érdekében, amelyek helytelen magatartásra késztethetik a köztisztviselőket (megelőzés). E kettő közül a megelőzésnek kell elsőbbséget élveznie. A megelőzés egyrészt hatékonyabb módszer, másrészt sokkal kisebb befektetést igényel, mint a helytelen viselkedés okozta károk helyrehozása.

Az integritás szerepe a közszektor korszerűsítésében, szervezetfejlesztésében is folyamatosan figyelmet kell, hogy kapjon.

Ha az integritáspolitikát kizárólag incidensekre adott válaszként gyakoroljuk, úgynevezett *reagáló politikáról* beszélhetünk. Amennyiben az integritáspolitika problémamentes időszakokban kisebb figyelmet kap, *emelkedni fog az incidensek bekövetkezésének kockázata*. Más szóval, az integritásnak és az integritáspolitikának tartósan be kell ágyazódnia a szervezetbe, és állandó helyet kell kapnia a közszektor vezetésében, korszerűsítésében, szervezetfejlesztésében, a személyzeti politikájában és a minőségirányításban.

Az integritás erősítését projektek összességeként lehet meghatározni, mivel számos területet érintenek, ugyanakkor – a megváltozott körülményekhez való alkalmazkodás biztosítása érdekében – ciklikusan ismétlődnek. Az integritás, az integritásmenedzsment *a közigazgatás vezetési és irányítási rendszerének mindenkori alkotóelemét kell, hogy képezze.*

Az integritás erősítésével a közintézmények fontos szerepet tölthetnek be a korrupció megelőzésében is, hiszen *a korrupció és a csalás* az integritás megsértésének két leggyakrabban előforduló kategóriája. Így az erkölcsileg megfelelő, sérthetetlen, helyes magatartás, feddhetetlenség olyan értékek, amelyek nemcsak erősítik a közszféra legitimitását, a közigazgatás iránti bizalmat, hanem *hosszabb távon csökkentik a korrupciós kockázatokat.*

2.4. Az integritásirányítási rendszer és integritáspolitika holland tapasztalatai

Az előzőekben áttekintettük a korrupció elleni nemzetközi fellépés főbb trendjeit és szervezeteit, vizsgáltuk az egyes országok által követett jó gyakorlatokat, majd röviden kitértünk a korrupció elleni fellépés magyarországi állomásaira is. E pontban a holland irányítási rendszer működésének és az alkalmazott integritáspolitikájának főbb tapasztalatait foglaljuk össze, amely jelentős hatással volt a magyar integritásirányítási rendszer kialakítására. Egyrészt magyar szempontból is tanulságos a holland antikorrupciós szakpolitika korántsem lineáris fejlődésének megismerése, másrészt a kialakított jó gyakorlatok – elsősorban az integritás szemlélete és a kockázatkezelés közigazgatási alkalmazása – ösztönzőleg hatottak a magyar integritásirányítási rendszer kialakítására. Ennek során kiemelt figyelmet fordítunk

- a veszélyeztetett területek és a veszélyeztetettséget növelő körülmények feltárása,
- az irányítási rendszer fejlettségének értékelésére, valamint
- az ellenállóképességét növelő „kemény”, általános és „puha” intézkedések alkalmazására.

Hollandiában a ’90-es évek elejéig nem fordítottak különösebb figyelmet a korrupció elleni küzdelemre. A kilencvenes éves elején azonban számos botrány tört ki, amely ráirányította a figyelmet az átlátható és etikus közszolgálat szükségességére:

- A volt holland gyarmat, Suriname bukott katonai diktatúrájának számos katonája Amszterdamba menekült, és egy, a rendőrségnél dolgozó honfitársuk segítségével megpróbált beépülni az amszterdami rendőrségbe. A későbbi vizsgálat kiderítette, hogy összesen 16 főt vettek így állományba.
- A holland Dél-Limburg tartományban tapasztalható korrupcióról 1992-ben tényfeltáró könyv jelent meg „A barátok köztársasága” címmel, amely bemutatta a tartományban széles körben elterjedt korrupciójelenségeket.
- 1995-ben a rendőrség nagy mennyiségű illegális kábítószer behozatalát fedezte fel. Az elkövetőket nem tartóztatták le, mert szerették volna a bűnszervezet vezetőjét is elfogni. Az akció azonban balul sült el, a kábítószer piacra került, a vezetőt pedig nem sikerült megtalálni.

Fordulatot a holland belügyminiszter, Ien Dales 1992-ben a Holland Önkormányzati Szövetség képviselői előtt tartott beszéde hozott, amelyben rámutatott a hatalommal való visszaélés veszélyeire és az integritás jelentőségére a közigazgatásban.

Bár a következő évek jórészt annak az eldöntésével teltek, hogy a korrupció ellen szervezeti vagy központi szinten kell-e fellépni, a változásoknak új lendületet adott a közigazgatási döntéshozatalban való feddhetetlenségéről szóló (BIBOB) törvény

2003. évi elfogadása. A törvény fő célja, hogy adminisztratív akadályokat gördítsen a bűnözésből származó jövedelmek tisztára mosása elé. Ennek alapján a közigazgatási szervek megtagadhatják a támogatások kiutalását, a szerződések megkötését vagy az engedélyek kiadását, ha komoly kétségeik vannak az adott szervezet integritásával kapcsolatban. Így sikerült visszaszorítani az alvilág tulajdonában álló coffee shopokat, és szorosabb ellenőrzés alá vonni az amszterdami vöröslámpás negyedet.

A 2006-ban megalkotott új közszolgálati törvény saját magatartási kódexet határozott meg a köztisztviselők számára, a közigazgatási szerveknek pedig kötelezővé tette a saját integritáspolitika kidolgozását. Ugyanebben az évben hozták létre a Nemzeti Etikai és Integritás Hivatalt (BIOS), amelynek kormánytól független szervezetként célja a kormányzaton belüli integritáspolitikák kidolgozásának elősegítése, integritással foglalkozó munkatársak képzése.

Az integritással foglalkozó holland szakértők dolgozták ki a SAINT (Self-Assessment of Integrity) nevű *szervezeti önértékelési módszert*, amely mintaként szolgált az Állami Számvevőszék integritási felmérésének kidolgozásához.

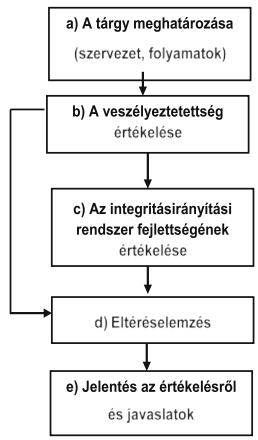
A kiépített irányítási rendszernek és a következetes integritáspolitikának köszönhetően Hollandia fejlett antikorrupciós módszertant fejlesztett ki, és Európában, de világméretekben is élen jár ezen a területen. Az eredményeket a társadalmi visszajelzések is igazolják. Egy 2017-es, az egész Európai Unióra kiterjedő felmérés szerint a hollandok 44%-a tartja a korrupciót elterjedtnek, Magyarország esetében ez az arány 86% volt.

3. KOCKÁZATELEMZÉS

3.1. A kockázatelemzés módszertana

A kockázatelemzés a jövőben esetlegesen bekövetkező, az elérendő célokat veszélyeztető – jellemzően negatív – hatások vizsgálatával foglalkozik. Ha ugyanis ismert, hogy a várható hatás milyen valószínűséggel (gyakorisággal) következik be, illetve mekkora hatást okoz, akkor erre jobban fel lehet készülni. Ha pedig sikerül a kockázat egyes tényezőit azonosítani és teljesen vagy részben kiiktatni, akkor a negatív hatás nem vagy kevésbé súlyosan következik be. A kockázatelemzés előnyeinek bemutatására jó példa lehet az árvíz elleni védekezés. Mivel a korábbi évek tapasztalatai és a lehullott csapadék alapján jól kiszámítható, hogy hol és mikor várható árhullám, ennek káros következményei szervezett felkészüléssel jelentősen csökkenthetőek. Ilyen lehet például a vésztározók rendszerének kiépítése, a homokzsákok felhalmozása, vagy a szakemberek és önkéntesek mozgósítása. A kockázatelemzés holland módszertanának megismerése azért is fontos, mivel sokoldalúan rámutat a korrupciót elősegítő tényezőkre, valamint a szervezet eltökéltségének fontosságára a korrupció elleni küzdelem szempontjából. Kiemelten azokra az intézkedésekre koncentrál, amelyeket az intézmény megtehet azért, hogy megelőzze a korrupciós helyzetek kialakulását, erősítse saját integritását. A *metodológia öt lépésből áll* (2. ábra).

1. Az értékelés tárgyát képező szervezet vagy intézmény, illetve az ott zajló folyamatok meghatározása és értelmezése. Ezzel összefüggésben döntést igényel az a kérdés, hogy a szervezet egésze képezze-e az értékelés tárgyát, vagy csupán annak egy adott szervezeti egysége, osztálya.
2. A szervezet tevékenységében, folyamataiban rejlő olyan veszélyeztetettségi területek azonosítása és értékelése, amelyek a kormányzat és az állampolgárok (üzleti szféra) közötti szerződéskötési, okmánykiállítási, jogalkotási, jogalkalmazási stb. kapcsolatokban, valamint az állami tulajdon kezelésében jelentkeznek. Az elemzés során elvégzendő másik feladat a veszélyeztetettséget növelő tényezők (komplexitás növekedése, gyors változások, vezetés és személyzet) értékelése. A veszélyeztetettségi területek és a veszélyeztetettséget növelő körülmények együtt alkotják a szervezet veszélyeztetettségi profilját.



2. ábra

Az értékelési módszertan elemei

Forrás: a szerző saját szerkesztése

3. Az integritásirányítási rendszer fejlettségi szintjének értékelése, amely kimutatja, hogy mennyire ellenálló az adott intézmény, illetve annak valamely szervezeti egysége a jelentkező korrupciós kockázatokkal szemben.
4. E lépések folytatásaként úgynevezett eltéréselemzés elvégzése, amely feltárja, hogy kielégítő-e az egyensúly a 2. lépésben megismert veszélyeztetettségi profil és az integritásirányítási rendszer fejlettségi szintje (ellenálló képessége) között.
5. Az eltéréselemzés eredménye szolgáltat alapot annak megítéléséhez, hogyan célszerű kezelni a legveszélyesebb folyamatokat, és milyen konkrét intézkedések szükségesek a korrupciós kockázatokkal szembeni ellenálló-képesség javítására.

E lépések eredményeként egy olyan kockázati térkép állítható össze, amely szemlélteti a korrupciós kockázatokat, és segítheti a helyes cselekvési irányok kijelölését a közszférában. Erre először Magyarországon 2008-ban az ÁSZ Kutató Intézete tett kísérletet a minisztériumok bevonásával. A tárcák – kérdőív kitöltésével – a náluk jelentkező korrupciós veszélyeket és a veszélyeket fokozó tényezőket jelölték meg.

Az országos szintű korrupciós kockázati térkép létrehozását az Állami Számvevőszék 2011-es Integritásfelmérés eredményeinek feldolgozása után tűzte ki célul. A térkép – a legfontosabb alapadatokon túl – tartalmazza a felmérésben részt vett költségvetési szervek eredendő, korrupciót növelő, valamint a kontrollok hiányából adódó kockázati indexeit. Az Integritásfelmérés eredményeit később, a 4. fejezetben ismertetjük részletesen.

3.2. Veszélyeztetett területek

E területeket – a nemzetközi szakirodalom és a holland tapasztalatok alapján – az 1. táblázat mutatja be, megjegyezve, hogy a közszférán belül az egyes területek, tevékenységek és folyamatok jellegükből adódóan nem egyformán vannak kitéve a korrupció, a csalás és az egyéb, integritással kapcsolatos szabálysértések kockázatának.

A veszélyeztetettségi területek azonosításához hasznos kiindulópont lehet azoknak a *hazai konkrét típuseseteknek* a megismerése, amelyeket a korrupciós hatások során feltártunk. Ezek közül néhányat részletesen bemutatunk.

A korrupció általános okai mellett domináns szerepet játszanak azok a speciális jogszabályi, közigazgatási, társadalom- és gazdaságpolitikai feltételek, körülmények is, amelyek az egyes országokra jellemzőek. Ezek részben elősegíthetik a korrupció elleni küzdelmet, részben viszont növelik a korrupciós kockázatokat.

Közülük a legfontosabbakat az Állami Számvevőszék által az utóbbi években végzett ellenőrzések tapasztalatai alapján tekintjük át,[1] és felhasználjuk azokat az elemzési tapasztalatokat is, amelyek a *Bölcsek Tanácsának*[2] *szakértői műhelyéből* adódnak.

Ugyanakkor azt is szükséges kiemelni, hogy a veszélyeztetett területek is folyamatosan változnak a társadalmi-gazdasági-technológiai fejlődéssel együtt. Ugyanígy változnak a kockázatokhoz kapcsolódó kontrollok is. A jelenleg zajló technológiai változások, a digitalizáció számos új kockázatot (például személyes adatok védelmének hiányosságai, adatbányászat térhódítása) és kontrollt hoz felszínre (például elektronikus eljárások, mesterséges intelligencia alkalmazása), így a kockázatelemzés még fontosabb területté válik.

---

1 Az Állami Számvevőszék korábbi korrupcióellenes tevékenységének szemléletéről és prioritásairól lásd például Báger–Kovács 2005. Az állami számvevőszékek antikorrupciós tevékenységének nemzetközi tapasztalatairól lásd Báger–Kovács 2011.

2 A Dr. Sólyom László köztársasági elnök által felkért Bölcsek Tanácsának tagjai: Csermely Péter, Fodor István, Eva Joly, Lámfalussy Sándor azt a feladatot vállalták, hogy ajánlásokat dolgozzanak ki a nevelés-oktatás rendszerének újjáépítésére, a korrupció megfékezésére. Az ajánlások kidolgozását 17 szakértő (Barlai Róbertné, Báger Gusztáv, Csovcsics Erika, Farkas Anikó, Fábián Zsolt, Héjj Tibor, Jávor András, Józsa Tamás, Lőcsei Tamás, Monszpart Zsolt, Nagy Attila, Ónodi Szabolcs, Réti Mónika, Sótonyi Péter, Szebedy Tas András, Szilágyi Imréné, Villányi Györgyné) segítette (Sólyom–Csermely–Fodor–Joly–Lámfalussy 2009, 220).

1. táblázat

Veszélyeztetett területek a közszférán belül

Veszélyeztetett területek/tevékenységek/folyamatok		
Kapcsolat a kormányzat és az állampolgárok/ vállalkozások között	Beszedések	Adómegállapítás, adók, importvámok, jövedéki adók, díjak, illetékek beszedése
	Szerződések	Tenderek, megrendelések, megbízások, szerződések odaítélése, beszerzések
	Kifizetések	Támogatások, jutalmak, juttatások, segélyek kifizetése, szponzorálás
	Okmányok kiadása/ kiállítása	Engedélyek, útlevelek, jogosítványok, személyi igazolványok, meghatalmazások kiadása
	Közszolgáltatások	Egészségügy, oktatás, hulladékgyűjtés, vízellátás
	Jogalkotás	Új jogszabálytervezetek megalkotása, szabályozási kritériumok meghatározása
	Felülvizsgálat és jogalkalmazás	Felügyelet, ellenőrzés, nyomozás, bűntetőeljárás, felderítés, igazságszolgáltatás, büntetés
Állami vagyon kezelése	Információ	Nemzetbiztonsági és bizalmas információk, dokumentumok, akták, szerzői jogok
	Pénz	Pénztár, pénzeszközök, portfoliókezelés, készpénz/ zsíróügyletek, prémiumok, költségek, juttatások stb.
	Javak	Vétel/eladás (árverés), kezelés és felhasználás
	Ingatlanok	Vétel/eladás (épületek, föld)

Forrás: a szerző saját szerkesztése

3.2.1. Az állami, önkormányzati vagyon és közszolgáltatási jogok privatizációja

A hazai privatizáció közel húszéves története tele van érthetetlen mozzanatokkal, nehezen indokolható esetekkel. Talán a legnagyobb hiba volt a szakszerű korrekciós folyamatok helyett „az állam rossz gazda” elvből adódóan az állami vagyon elsietett, gyors privatizálása. Gyakran felrúgták azt a szabályt, amely szerint monopolhelyzetben lévő állami vállalatot – különös tekintettel, ha közszolgáltatást lát el – eladni tilos. Ez alól csak nagyon indokolt esetben és a társadalom szempontjából igen biztonságos szerződéssel szabad kivételt tenni.

A piacon szereplő vállalatok privatizációját az esetek nagy százalékában – az indokolt értékesítési szándék előtt – a vállalat feljavításának, értéknövelésének kell megelőznie. Az állami tulajdonú vállalatokhoz, vagyonokhoz kapcsolódó szándékos értékcsökkentési akciók nyilvánvalóan korrupciós esetet jelentenek.

A korrupciós kockázatok főbb tipikus esetei a következők:

- *Az állam* úgynevezett vállalkozói vagyonának értékesítése. Jóllehet e vagyon szűkülésével mérséklődnek a visszaélések lehetőségei, de változatlanul fennáll a korrupciós szálakon futó érdekközösség kialakulása.
- *Az állam* úgynevezett *nem termelő vagyonának az értékesítése*. A vagyonelemek eladása ötletszerűen, a bejelentkezési igények és nem a megfelelően kidolgozott értékesítési tervek alapján történik. E körülményeket fokozzák még a vagyonértékelés nehézségei.
- *Az önkormányzati vagyon értékesítése*.
- Az önkormányzati ingatlanokkal kapcsolatos ügyletek: alacsony áron történő eladás vagy túl magas áron való vásárlás, illetve az az eset, hogy értékes ingatlant az önkormányzat apportként visz be egy vállalkozásba, amiért külön juttatást kap.
- Az önkormányzati közép- és hosszú távú rendezési tervek kialakítása során jelentkező korrupciós lehetőségek: a külterületi, mezőgazdasági ingatlanok jobban hasznosítható területté való minősítése, lakó-, vállalkozási terület kijelölése stb.

A korrupciós kockázatok főbb *kiváltó okaiként* a következőket említhetjük meg:

- A korábbi privatizációs gyakorlathoz hasonlóan továbbra is túlzott illúziók kapcsolódnak a könyvvizsgálat garanciákat adó szerepéhez, a világcégek tanácsadó munkájának elfogulatlanságához és szakmai felkészültségükhöz. Az állam védekező, adminisztratív mechanizmusai nem tudnak úrrá lenni a különféle egyéni és csoportérdekeken, az ezek érvényesítését szolgáló összefonódásokon.
- Az állam számára előnytelen szerződések kötését továbbra is lehetővé teszi a vagyonok valóságos, összehasonlítható értékelésének a nehézsége, az alacsonyabb beosztású köztisztviselők kisebb jövedelme és az érintett vállalati vezetők ragaszkodása menedzseri pozíciójukhoz.
- A korrupciós kockázatot növeli, hogy még mindig nincs hiteles, teljes körű nyilvántartás a kincstári vagyonról, és gyakori jelenség a bevételi kényszer okozta kapkodás.
- Az önkormányzatok decentralizált intézményrendszerében a személyi-technikai felkészültség hiánya változatlanul kedvező táptalaj a korrupció számára. Fontos szerepet játszanak az értékbecslők és előkészítő tanulmányok szakértői is, akiknél szintén fennáll a veszély a megrendelő korrupciós igényeinek a teljesítésére. Felerősíti a korrupciós veszélyt az is, hogy e szférában különösen alacsony hatékonysággal működik a belső ellenőrzés.

A privatizáció által kiváltott korrupcióval kapcsolatban a *szereplők* magatartását nagymértékben meghatározza a privatizáció gazdaságpolitikai és jogi környezete, a privatizációt lebonyolító állami intézmények, önkormányzatok szervezete és működési szabályzatai. Fontos az a körülmény is, hogy a döntéshozatali eljárás milyen mértékben és hatékonysággal ellenőrzött, milyen mértékben válik külön a döntés-előkészítő és a döntéshozó személye, illetve hogy a döntéshozást testület vagy egy személy végzi-e. A szereplő célszemélyek – az állam (önkormányzat) részéről privatizálók, a vagyont szerzők és a szakértők – közül a privatizálók és a szakértők játszanak meghatározó szerepet a korrupció szempontjából. Nem hagyható figyelmen kívül a bankok vezető beosztású alkalmazottainak szerepe sem, hiszen a privatizációs ügyletekhez gyakran nyújtanak úgynevezett „lenyúlásos" bankhitelt[3], vagy számítanak fel hitelkihelyezési jutalékot.

3.2.2. Állami beruházások

A főbb tipikus eseteknek a következőket tekinthetjük:

- *Nagy állami beruházások saját irányítású kivitelezésben*. Ebben az esetben a klasszikus korrupciós modell a leggyakoribb, amikor is a kivitelező válik korrupciós partnerré. Indikátorként, bizonyítékként a fajlagos beruházási költségeket lehet figyelembe venni. A nemzetközi költség-összehasonlítások, az érthetetlen megoldások, a túlfinanszírozások jelzik a korrupció feltételezett jelenlétét (az autópálya-, metróberuházások, jelentős közúti felújítások, intézményi beruházások esetében).
- *Koncessziók, PPP-beruházási konstrukciók*. Az eddigi tapasztalatok alapján valószínűsíthető, hogy hatékony antikorrupciós intézkedések hiányában az építésben (koncesszióban) való részvételi jog megszerzése érdekében tartósan is fennmaradhat a vesztegetés, illetve a kenőpénz adásának kockázata a hatalmi, politikai vezetők, az államigazgatási tisztségviselők és a pártok egyes szereplőinek a részvételével. A kezdeményezők között nagy szerepet játszanak a helyzetet kihasználni akaró nemzetközi vállalatok is. A lebonyolítás módszere az állam (költségvetés) számára előnytelen szerződések (koncessziós szerződések, illetve PPP-szerződések) megkötése.
- *A szociális, infrastrukturális, oktatási, sport, kulturális, igazságügyi intézmények létrehozása*. E beruházások korrupciós veszélyeztetettségének módja, módszere és szereplői az autópálya-beruházásoknál említettekhez hasonlók. Fontosabb különbségként a külföldi vállalatok kisebb szerepe említhető. E területeken a korrupció veszélyét növeli a beruházások egyedi jellegéből adódó tapasztalathiány.

---

[3] A nagyobb összegű hiteleket néhány esetben a bankok vezető beosztású alkalmazottai nem adják ingyen. E jelenséggel kapcsolatos a „lenyúlásos" bankhitel, amelyet a hitelfelvevő úgy kap, hogy a hitel összegének egy meghatározott részét (százalékát) a bankban hagyja.

A saját kivitelezésű állami beruházásoknál az elterjedt reflexek és szándékok a *kiváltó okok*. Ebben a kategóriában leginkább az elterjedtség viszonylagos nagyságát kell megemlíteni. Az ellenőrzés, a számonkérés és a retorzió hiányosságai miatt jelentősen nőtt a korrupciós esetek, és így a résztvevők száma is.

3.2.3. Állami támogatások

E területen a főbb tipikus korrupciós esetek a következők:

- *A gazdaságfejlesztési támogatások odaítélése*. Tekintettel arra, hogy a támogatások eldöntése nem származtatható átfogó nemzetgazdasági tervből, e tevékenységet az elmúlt években a kormány által kijelölt fejlesztési politikáért felelős személy vagy bizottság irányította. Így a döntéshozatalt egyfelől nagymértékben befolyásolták a politikai szempontok, másfelől jelentős szerephez jutottak benne a személyes (vállalkozói) érdekérvényesítési törekvések. A korrupciós kockázat egyaránt vonatkozik az uniós és a hazai támogatásokra is.
- *A költségvetés fejezeteiben az* úgynevezett *szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználása*. Mivel a fejezeti kezelésű előirányzatok között a kiadásoknak szinte minden típusa (társadalmi szervezetek, fogyasztók támogatása stb.) megtalálható, és így nem teljesült az államháztartás működési rendjéről szóló hatályos jogszabályi előírás, miszerint ezek az előirányzatok a szakmai-ágazati, területfejlesztési célokat szolgálják. E körülmény, együtt az előbbi pontban említettekkel, igen nagy mértékben megnövelte a korrupciós kockázatot.
- *A fejlesztési fő irányok meghatározása*. Annak következményeként, hogy az állam nem rendelkezett az ország jövőképével, a fejlesztési fő irányok egyértelmű kijelölésével, a gyakorlatban érvényesítendő fejlesztési irányok meghatározásában az elfogadhatónál nagyobb szerepe volt a lobbizásnak.
- A gazdaságfejlesztés rendszerében jelentkező diszfunkciók általános okforrása a hosszú távú társadalmi-gazdasági stratégia hiánya, illetve ebből adódóan a gyakori koncepcióváltozásokkal jellemezhető fejlesztési ingadozások, felgyorsulások és megtorpanások voltak. Ezért nem volt világos kép arról, hogy mit kell tennie az államnak, milyen kihívásokra milyen válaszok adhatók, és így tág tér maradt a politikai döntéshozatal „rögtönzései” számára.

A tervezési gyakorlatban nem alkalmazták a hatékony forrásfelhasználás korszerű eszközeit, például a programalapú költségvetési módszert. Többször előfordult, hogy a szakmai fejlesztési támogatások célszerű gyakorlatának kialakítását nehezítették az intézményi átalakulásokkal.

A fenti okok, körülmények magyarázzák az úgynevezett „fejlesztési korrupció” jelenségét, amelynek nagyságáról egy ÁSZ-ellenőrzés keretében végzett önkéntes alapú véleményfelmérés eredménye tájékoztat. Eszerint a válaszadók 20%-a az uniós, illetve 24%-a a hazai forrású támogatások esetében valamilyen szintű korrupcióra utaló jelenséget vélelmezett válaszában. A támogatásban részesült válaszadók 4%-kal magasabb arányban minősítették abszolút korrupciómentesnek az uniós (80%) támogatásokat a tisztán hazai (76%) támogatásoknál. A válaszadók 82%-a szerint közepes, illetve annál rosszabb a támogatások és az adó- és járulékkedvezmények összhangja a növekedési és foglalkoztatási célokkal.

E területen a korrupciós kockázatok mérséklését szem előtt tartó más szükséges irányítási és szabályozási változtatások mellett az Állami Számvevőszék javasolta, hogy a kormány készítse elő az állami fejlesztési feladatok tervezésének erősítését célzó átfogó törvényi szabályozást, amely magában foglalja a hazai és uniós források felhasználásának egységes tervezési módszertanát.

A fejlesztéspolitika törvényi hátterének kialakítása a hatalmi, politikai vezetők feladata lett volna. Vélelmezhető, hogy ennek elmaradásában, illetve a fejlesztési rendszer működési hiányosságainak kialakulásában jelentős szerepet játszottak az államigazgatási vezetők és köztisztviselők is. A jelzett „fejlesztési korrupciók” megvalósulásában – e két szereplőtípus mellett – jelentőségében kiemelkedik a pályázatkezelő szervezetek döntéshozóinak, valamint a mindenáron fejlesztési lehetőséghez jutni akaró vállalatvezetők szerepe is.

3.2.4. Közbeszerzések

A közbeszerzéseket érintően a korrupciós kockázat főbb területei a következők:

- *Az ajánlatkérők és az ajánlattevők összejátszása*. Ennek keretében gyakoriak a kiszivárogtatott információk, a testre szabott pályázati kiírások, amelyekért az ajánlatkérők anyagi előnyöket nyújtanak az ajánlattevőknek. Ennek egyik konkrét megnyilvánulása az, amikor a preferált ajánlattevő alacsonyabb árat ajánl, és ezért nyeri meg a pályázatot. Az összejátszás másik konkrét módja, hogy a pályázati feltételeket aszerint állapítják meg, hogy kedvezzen a kiszemelt ajánlattevőnek, így a többi pályázó eleve hátrányos helyzetből indul.
- *Az ajánlattevők kartellezése*. Az ajánlatot adó vállalkozók egymás között előre felosztják a közbeszerzési projekteket, ezáltal a megvalósítás költségei a versenyben kialakulóhoz képest emelkednek, mivel csak látszólagos a verseny.
- *A közbeszerzésre rendelkezésre álló forrás elvonása*. A korrupció megvalósul olyan formában is, hogy a nyertesnek látszó, de nemkívánatos ajánlattevő esetén az ajánlatkérő tudatosan elvonja a közbeszerzésre rendelkezésre álló forrást.

- *PPP-konstrukciók*. E projektek komplex jellegéből adódóan könnyen lehetőség nyílhat arra, hogy egy-egy elemmel kapcsolatban indokolatlanul magas árat állapítsanak meg, és azt az államigazgatási, önkormányzati döntéshozók ne ismerjék fel, ezáltal elfogadják.
- *A helyi önkormányzatok alacsony részvétele a központosított közbeszerzésben*. Ezáltal nem tudják kihasználni a központosított közbeszerzés nyújtotta előnyöket, ami egyben mérsékelné a korrupciós kockázatot is.

A közbeszerzéssel kapcsolatos korrupciós kockázatok fennállásának legfőbb okai az átláthatatlan jogi túlszabályozottság és a politikai beavatkozások. A korrupciós kockázatot növeli az a körülmény is, hogy a közbeszerzési politika alakításában – amint arra az Állami Számvevőszék vizsgálatai is rámutattak – nem érzékelhető megfelelő mértékben a központi kormányzati irányítás.

Magyarországon a jogorvoslatok száma magas, ami az eljárás elhúzódásához vezet, és e jelenség a gyakran változó törvényi szabályozással is összefüggésbe hozható. A közigazgatási szakasz elhúzódása után a polgári kártérítési perek megindítása nem jellemző, mivel az időbeli elhúzódás gyakran érdekmúlást okoz. Ennek következtében tényleges jogorvoslatra már nincs lehetőség, mivel az ajánlatkérő és a nyertes között létrejött egy érvényes szerződés, amelyet utólag jogorvoslattal sem lehet megváltoztatni, így többnyire csak az ajánlatkérőt sújtják pénzbírsággal.

A közbeszerzések területéről – jogszabályi rendelkezés hiányában – az érintett szervezetek csak korlátozott körben közöltek információkat. Az intézményi közbeszerzésekről – amint az ÁSZ által készített ellenőrzési jelentésekből is látszik – nincs a felügyeleti szervek számára felhasználható adatbázis, így a közbeszerzések reformfolyamatát sem tudták a megfelelő indikátorokkal támogatni.

A kormány és a Közbeszerzések Tanácsa együttműködésének hiányosságai is hozzájárultak ahhoz, hogy nem, vagy csak késve oldódtak meg többek között az olyan feladatok, mint

- a közbeszerzési rendszer hatékonyságának mérésére alkalmas monitoringrendszer megszervezése;
- a közbeszerzési szabálytalanságok és korrupciós kockázatok feltárását biztosító ellenőrző-jelző rendszer feltételeinek kialakítása, és
- az elektronikus közbeszerzés fejlesztése.

A közbeszerzési folyamatban fontos szereplők a központi költségvetési fejezetek gazdálkodását irányító felügyeleti szervek vezetői. E vezetők nem gyakran gondoskodtak kielégítő módon a felügyeleti és belső ellenőrzések hatékonyabbá tételéről, a közbeszerzési előírások megkerülésének és a szabálytalanságok feltárásáról a korrupciós veszélyek visszaszorítása érdekében, továbbá a szabálytalanságok esetében a felelősségre vonásról.

A korrupciós kockázatok szempontjából jelentős veszélyhelyzetet jelent, hogy nem kielégítően tisztázott a közbeszerzési tanácsadók feladatköre, illetve ehhez

kapcsolódó felelőssége annak ellenére, hogy a bevonásuk kötelező a meghatározott összeghatár feletti közbeszerzési eljárásba.

3.3. A veszélyeztetettséget növelő körülmények

A veszélyeztetett területek mellett léteznek olyan körülmények, tényezők, amelyek tovább fokozhatják a veszélyeztetettség mértékét.

Az értékelési rendszer a veszélyeztetettséget növelő körülmények következő öt csoportját különbözteti meg:

- Komplexitás
- Változások/dinamikák
- Vezetés
- Személyzet
- A probléma háttere

Az egyes csoportokba tartozó, a veszélyeztetettséget növelő, a közszférára jellemző körülményekről részletesen a 2. táblázat tájékoztat, ahol rövid címszavakban is felhívjuk a figyelmet azokra a hazai szempontokra, amelyek kiemelt figyelmet érdemelnek.

2. táblázat

A veszélyeztetettséget növelő körülmények a közszférán belül

1. Komplexitás
Innováció/fejlett számítógépes rendszerek
Komplex vagy bonyolult jogszabályok
Speciális konstrukciók (jogi/pénzügyi)
Bürokrácia
Kapcsolatrendszerek
Lobbizás
Politikai befolyás/beavatkozás
Közérdek – magánérdek keveredése (kereskedelem/verseny)
Külső szakértők bevonásának szükségessége
2. Változások/Dinamikák
Fiatal szervezet
Gyakran változó jogszabályok
Erőteljes növekedés vagy leépítés
Privatizáció/Vezetőség által történő kivásárlás
Kiszervezés
Krízis (átszervezés, komoly fenyegetések, a szervezet megszűnésének vagy a munka elvesztésének veszélye)
Külső nyomás (a teljesítményt, a kiadásokat érintő, időbeli vagy politikai nyomás, deficit, a feladatokhoz mért forráshiány)
3. Vezetés
Uralkodó
Manipulatív
Hivatalos/bürokratikus
Önálló működés
A javadalmazás nagymértékben függ a teljesítménytől
Beszámolási kötelezettség hiánya
Tanácsok/jelzések semmibevétele
Védekező álláspont a kritikákkal és panaszokkal szemben
4. Személyzet
Munkakörnyezet/Lojalitás
Teljesítményre gyakorolt nyomás/a jövedelem a teljesítménytől függ
Alacsony státusz/megbecsülés hiánya/csekély jutalmazás/rossz karrierkilátások
Rossz munkakörülmények/nagy munkateher
Csoportlojalitás
Munkatársak általi akadályoztatás
Egyén
Más érdekeltségek (mellékállás stb.)
Adósságok
Életmód (költekező)
Személyes titkok (például az illető zsarolás áldozata lehet)
Személyes fenyegetettség
Függőség (alkohol, kábítószerek)
5. Probléma háttere
Panaszok
Pletykák, szóbeszédek
Jelzések/bejelentések
Korábbi incidensek (visszaesés)
Adminisztrációs problémák (hátralékok, belső ellentmondások, rendkívüli tendenciák stb.)

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A megnevezett körülmények vagy tényezők sok esetben lehetőséget kínálnak és/vagy indítékul szolgálnak a korrupcióhoz vagy egyéb, az integritással kapcsolatos szabálysértések elkövetéséhez.

Hangsúlyozni kell, hogy amennyiben egy vagy több körülménnyel találkozunk a fentiek közül, az még nem jelenti azt, hogy a szervezetben bárki is megszegné az integritással kapcsolatos elvárásokat. E körülmények fennállása pusztán arra utal, hogy az adott szervezetnél nagyobb fokú veszélyeztetettséggel kell számolni, s így magasabb az integritással kapcsolatos szabálysértések kockázata.

3.4. A holland kockázatelemzés intézményi szintű gyakorlata

3.4.1. A kockázatelemzés főbb jellemző vonásai

- A kockázatelemzés egy munkafolyamat vagy egy szervezeti egység elemzése és értékelése az integritás kockázatának szempontjából oly módon, hogy annak fókuszában a megelőzés álljon. A végrehajtásban szükséges, hogy az intézmény dolgozói és a menedzsment hatékonyan működjön együtt.
- A kockázatra egyrészt úgy irányuljon a figyelem, hogy az a személy, aki rosszat akar tenni, ne tehesse meg; másrészt az a személy, aki jót akar tenni, ne legyen hamisan vádolható azzal, hogy rosszat akar tenni. Természetesen fontos elérni, hogy az integritást sértő próbálkozás meghiúsuljon.
- Fontos törekvés az előretekintő javítás, és nem a megrovás vagy büntetés. Ezért célravezető módszerek az interjúk készítése és a „résztvevői megfigyelés". A folyamat célszerűen bizalmas, az érintett személyek nevének közzététele nélkül történik. Az elkészülő beszámolók területenként tartalmazzanak megoldási javaslatokat a nagyobb odafigyelésre, valamint a direkt és indirekt cselekvő beavatkozásra.
- A kockázatelemzési folyamatban a személyzet, a menedzserek és szükség esetén az érintett politikusok hatékonyan működjenek együtt az elemzést végző személyekkel. Alkalmanként előfordulhat, hogy a dolgozók nem tekintik az interjúkat hatékonynak, hasznosnak. Fontos ezért annak elérése, hogy az interjúk nyitottak legyenek, a dolgozók mindent elmondjanak, amit tudnak, és így nyújtsanak hasznos információkat a szervezeti működés jobbításához.

3.4.2. A kockázatelemzés gyakorlati folyamata

Első szakasz: a kockázatelemzés és -értékelés elkészítése

Az előkészítés kezdeményezése történhet az intézmény vagy külső szervezet (például a felügyelő hatóság) részéről. Az érintettek közötti kapcsolatfelvétel utáni feladatok: a résztvevői kör kijelölése, majd az intézményi (belső) szervezési előkészületek elvégzése és a szükséges információk összegyűjtése. Esetenként kisebb megalapozó kutatómunkára is szükség lehet.

A kockázatelemzés elindításának fontos követelménye a nyitottság, őszinteség, és hogy megindokolják, a közös munka során mit fognak elvégezni, illetve mivel nem kívánnak foglalkozni. Kiemelten célszerű hangsúlyozni, hogy a kockázatelemzés és -értékelés a munkahelyi kollektíva érdekét fogja szolgálni. Amennyiben a tervezett projekttel kapcsolatban kritikai észrevételek hangzanak el, azokra szükséges megfelelő válaszokat adni.

Második szakasz: interjúk készítése

Az interjúkra kiválasztottak körének és idejének meghatározása az integritás tanácsadó vagy általa vezetett munkacsoport által. Az interjú programjának és szerkezetének (időrendjének) megtervezése, annak biztosítása is, hogy az interjúalany – indokolt esetben – később is rendelkezésre álljon.

Az interjú elején az integritás tanácsadó (vagy helyettesítője) tartson sokoldalú (az intézményi működés aktuális dilemmái, az elérni hivatott cél stb.) és teljes körű bevezetőt, amelyben biztosítja az interjúalanyt az általa elmondottak titkos jellegéről. A beszélgetést úgy irányítsa, hogy a szóban forgó munkafolyamatok és tevékenységek távlatos dimenziókban merüljenek fel, továbbá az interjúalany képes legyen arra, hogy a saját helyzetétől függetlenül, objektív módon mondja el a véleményét.

Harmadik szakasz: résztvevői megfigyelés

A felmerült veszélyeztetett személyekre és cselekedetekre vonatkozóan információgyűjtés biztonságos és bizalmas módon, amely teljesebb képet nyújthat az integritás tanácsadó (és/vagy szűkkörű munkacsoportja) számára.

Az interjúk készítésének idején gyakran előfordul, hogy az intézmény dolgozói közül azok, akik nem interjúalanyok, hasznos információkkal, dokumentumokkal segítik a kockázatelemzést és -értékelést. Ezt a lehetőséget célszerű ösztönözni és elismerni.

Ebben a munkaszakaszban fontos teendő az információk feldolgozása, körültekintő rendszerezése is.

Negyedik szakasz: az eredmények értékelése

Az eredmények első, kulcsmegállapítások formájában való közlése, amelyet az „első jelentés" formájában célszerű hasznosítani.

A következő lépésként a kockázatelemzés és -értékelés „jelentése" készül el, amelynek következtetéseit azonban rendszerint csak a hibás vagy pontatlan tények kijavítása után lehet véglegesnek tekinteni, illetve ismertetni az integritást veszélyeztető új jelenségeket, változásokat a dolgozókkal és a menedzsmenttel.

Ötödik szakasz: az eredmények hasznosítása

Az eredmények között megkülönböztethetők az intézményi kockázati területek és a személyeket érintő kockázatok. Kérdés, hogy a sajátos intézményi és személyes kockázatok enyhítése hogyan, milyen speciális intézkedések segítségével lehetséges?

E cél elérését szolgálják a *kidolgozott javaslatok*, amelyek *elősegítik az akciótervek összeállítását.*

3.5. A veszélyeztetettség fokának meghatározása

A veszélyeztetettség fokát nehéz, vagy csak szubjektív elemek alapján lehet meghatározni. A Hollandiában alkalmazott módszer egy viszonylag egyszerű és objektív megközelítést kínál: a veszélyeztetettség fokát alacsony, közepes és magas kategóriákba sorolja. Ez az eljárás pontozással határozza meg a veszélyezettség fokát a következőképpen:

a szervezet egy pontot kap, ha egy jellemzően kockázatos tevékenységet folytat (1. táblázat alapján);

- a szervezet két pontot kap, ha több mint egy jellemzően kockázatos tevékenységet folytat (1. táblázat alapján);
- a szervezet egy pontot kap, ha az öt veszélyeztetettséget fokozó körülménycsoport (2. táblázat alapján) egyikében felsorolt veszélyeztetettséget fokozó körülmény(ek) merül(nek) fel;
- a szervezet két pontot kap, ha a szervezetnél az öt veszélyeztetettséget fokozó körülménycsoport (2. táblázat alapján) közül egynél több csoportnál a felsorolt veszélyeztetettséget fokozó körülmény(ek) merül(nek) fel.

A szervezet veszélyeztetettségének mérése a pontok összeadásával és az alábbi 3. táblázat felhasználásával határozható meg.

3. táblázat

A szervezet veszélyeztetettségi fokának mértéke

Veszélyeztetettség	Pontok
Alacsony	1 vagy kevesebb
Közepes	2
Magas	3 vagy több

Forrás: a szerző saját szerkesztése

3.6. Az integritásirányítási rendszer fejlettségi szintjének értékelése

3.6.1. A fejlettségi szint definíciója

A módszertan másik kulcseleme az integritásirányítási rendszer „fejlettségi szintjének" értékelése. Az integritásirányítás rendszere az integritás megteremtésére, figyelemmel kísérésére és fenntartására irányuló intézkedésekből épül fel. A szakirodalomból és tapasztalataink alapján számos intézkedést ismerünk, amely alkalmas lehet egy rendszer fejlettségének értékelésére. Az értékelési módszertan kialakításakor ezek közül válogattunk, törekedve a helyes egyensúly megtalálására.

A rendszer fejlettségének értékelése bemutatja, mennyire ellenálló az adott szervezet az integritással kapcsolatos szabálysértésekkel szemben. Ideális helyzetben a rendszer fejlettségét a következő tényezők alapozzák meg:

- intézkedések megléte;
- az intézkedések kialakítása, alkalmassága és minősége;
- az intézkedések megismertetése, az alkalmazottak tudomása az intézkedésekről;
- az intézkedések elfogadása;
- az intézkedések beépítése a tervezési és az irányítási ciklusba;
- az intézkedések megvalósításának és végrehajtásának minősége;
- információszolgáltatás; elszámoltathatóság az intézkedések végrehajtásáért és az intézkedések hatása;
- az intézkedések értékelése és esetleges felülvizsgálata.

Tekintettel arra, hogy a fenti elemekre egyenként igen bonyolult lenne kitérni az értékelési módszer keretén belül, egy viszonylag egyszerű osztályzási rendszert állítottunk fel, amely négy fejlettségi szintből áll, s ezek mindegyikéhez meghatározott kritériumok tartoznak. Ezt mutatja be a 4. táblázat.

4. táblázat

Az integritásirányítási rendszer fejlettségi szintjei

Szint	Kritérium
0	Nincs intézkedés.
1	Van intézkedés. Az intézkedést nem alkalmazzák/nem tartják be.
2	Van intézkedés. Az intézkedést alkalmazzák/betartják. Az intézkedés nem működik/nem hatékony.
3	Van intézkedés. Az intézkedést alkalmazzák/betartják. Az intézkedés működik/hatékony.

A fenti kritériumok segítenek az eddig elért fejlettségi szint értékelésében. Általában a legmagasabb fejlettségi szint elérésére kell törekedni, de bizonyos szervezeteknél egyes intézkedések kevésbé lényegesek vagy egyáltalán nem alkalmazhatók. Ez nyilvánvalóvá válik a fejlettségi szint pontozásakor és az intézkedések fontosság szerinti rangsorolásakor.

A fejlettségi szint értékelésekor a szervezetnél felmerülő intézkedések összességét azok hatásaival együtt kell figyelembe venni. Amennyiben az értékelésre egy nagyobb szervezet valamely részlegénél kerül sor, a szervezetre mint egészre jellemző intézkedéseket, valamint az adott részlegnél alkalmazott speciális intézkedéseket együttesen kell figyelembe venni.

3.6.2. Az intézkedések csoportjai

A szervezet integritásirányítási rendszerét számos intézkedés együttesével lehet jellemezni, amelyek három fő blokkba (úgynevezett kemény, általános, puha irányítási intézkedések), és ezeken belül összesen – a hollandiai gyakorlat szerint – 14 csoportba sorolhatók. A 3. ábrán ezek az intézkedéscsoportok láthatók.

	„Kemény” intézkedések		Általános intézkedések		„Puha” intézkedések
1	Jogszabályok és egyéb szabályok			5	Értékek és normák
		9	Új alkalmazottak felvétele és kiválasztása		
2	Felelősségek			6	Integritással kapcsolatos tudatosság
		10	Integritással kapcsolatos szabálysértések kezelése		
3	Hivatali szervezet/belső kontrollok			7	Vezetés hozzáállása
4	Biztonság			8	Szervezeti kultúra
		11	Szabályozási keret		
		12	Veszélyeztetettség/ kockázat-elemzés		
		13	Elszámolási kötelezettség		
		14	Ellenőrzés és monitoring		

3. ábra

Az integritásirányítási intézkedések csoportjai

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A *kemény intézkedések*, amint arra elnevezésükből is következtetni lehet, főképp jogszabályokkal, eljárásrendekkel és technikai kérdésekkel kapcsolatosak. A *puha intézkedések* az intézményen belüli viselkedést, munkahelyi légkört és szervezeti kultúrát hivatottak befolyásolni. Az általános kategóriába eltérő intézkedéscsoportok tartoznak; az intézkedések kemény, illetve puha elemeket egyaránt tartalmaznak.

Az egyes intézkedéscsoportok tartalmát röviden a következő főbb ismérvek jellemzik:

1. Jogszabályok és egyéb szabályok

Ezek úgynevezett kemény irányítási intézkedések, amelyeket a szervezet egészének, valamennyi dolgozójának be kell tartania, valójában minimum normák. A pontos előírások attól függően változnak, hogy a közszféra mely részéről van szó.

2. Felelősségek

Ahhoz, hogy a szervezeten belül megerősödjön az integritásirányítás, világosan meg kell határozni a különböző beosztásokhoz tartozó és a beosztottakra (vezetőkre) háruló felelősségeket. Ennek hiányában nem lehet biztosan tudni, hogy ki vesz részt az integritásirányításban és ki felel érte. A felelősségeket a szervezeten belül meglévő beosztásokhoz kell hozzárendelni, de meghatározott feladat- és hatáskörrel járó munkakörök létrehozására is szükség lehet, amelyek kifejezetten az integritásirányításhoz kapcsolódnak (például tanácsadók, biztonságért felelős tisztviselők, integritáskoordinátorok stb.).

3. Hivatali szervezet és belső kontrollok

A hivatali szervezet és a belső kontrollok célja a folyamatok irányítása, továbbá az e folyamatokra vonatkozó megbízható (teljes, pontos és aktuális) információ szolgáltatása. Bár a hivatali szervezet nem kizárólag és nem kifejezetten az integritás megvalósítására irányul, a szervezeten belül számos folyamat és kontrolltevékenység összefügg az integritással. Éppen ezért fontos, hogy a hivatali szervezetet és a belső kontrollokat úgy alakítsák ki, hogy az megfeleljen az integritás követelményeinek, vagyis hogy biztosítsa a megelőzést (például a kísértés megszüntetése), a leleplezést (például leltárhiány feltárása) és az elfojtást (például az elkövetők azonosítása).

A kötelezettségek szétválasztásának, elkülönítésének célja például a veszélyeztetett tevékenységek több résztevékenységre történő felosztása annak érdekében, hogy túl nagy hatalom és felelősség ne koncentrálódjon egyetlen személynél. Egy másik példa a „négy szem" vagy másképpen „két aláírás" elve, amely megakadályozza, hogy bizonyos feladatokat ellátó alkalmazottak felügyelet nélkül végezzék a munkájukat. A magas kockázatú területek és folyamatok esetében (például páncélszekrénykulcs birtoklása vagy tenderbontás) legalább két személynek kell együtt dolgoznia.

4. Biztonság

A biztonság fontos szerepet játszik egy szervezet integritásának megóvásában. A biztonsággal kapcsolatos feladatok – mint az integritáspolitika általában – alapos átgondolást igényelnek, mert a szervezet csak így élvezhet kellő fokú védettséget. Az integritás szempontjából mind a fizikai biztonság (zárak, páncélszekrények stb.), mind az információ biztonsága (számítógépekhez való hozzáférés) nagy jelentőséggel bír.

Az információbiztonság bizonyos elemei szorosan kapcsolódnak az integritás kérdéséhez, mint például:

- Tiszta asztal szabály: az íróasztalok és az irodák rendezettsége, amivel megelőzhető, hogy jogosulatlan személyek is betekinthessenek nyitva hagyott dokumentumokba.

- Egyes információk „bizalmas” vagy „titkos” minősítése: a dokumentumokat és az aktákat bizalmasság tekintetében osztályozni kell, és megfelelő eljárásokat kell kialakítani a „bizalmas”-nak minősített információk megfelelő kezelése céljából.
- Iktatási rendszerek: szigorúan ellenőrzött iktatási rendszereket kell alkalmazni annak biztosítása érdekében, hogy a bizalmas vagy egyéb minősített információk ne kerülhessenek jogosulatlan személyek birtokába.

5. Értékek és normák

Az integritás fogalma szoros összefüggésben áll az értékekkel és normákkal. Egy cselekedet az integritás szempontjából úgy értékelhető, hogy az mennyire van összhangban a szervezeten belül uralkodó értékekkel és normákkal. Szükséges, hogy az értékek valóban fontosak legyenek a szervezet számára, a normáknak pedig általánosan elfogadottaknak kell lenniük. Az értékeket és a normákat a küldetésnyilatkozatba is bele kell foglalni, és az etikai kódexben is meg kell fogalmazni. A köztisztviselők eskü- vagy fogadalomtételét megelőzően a köztisztviselőket tájékoztatni kell a szervezeten belül elfogadott normákról és értékekről.

6. Integritással kapcsolatos tudatosság

Nemcsak *a szervezet, hanem az egyes alkalmazottak* esetében is szükséges erőfeszítéseket tenni annak érdekében, hogy az integritással kapcsolatos szabálysértésekkel szembeni ellenálló-képességet növeljük. Az integritás, vagy egy cselekedet integritása az érintett személyek integritásán áll vagy bukik. Nagy figyelmet igényel ezért a köztisztviselők képzése és oktatása, mert a munkatársak csak így fognak megfelelően reagálni a magas kockázatú területeken, adott szituációban, vagy ha a munkahelyen nehéz döntéshelyzetbe kényszerülnek.

7. A vezetés hozzáállása

A szervezetek és a vezetési stílusok sok tekintetben különbözhetnek egymástól. A szervezet által alkalmazott vezetési stílus hatással van a szervezeten belüli integritásra. A vezetésnek jó példát kell mutatnia, és ténylegesen irányítania kell a mindenre kiterjedő integritáspolitika megvalósítását. Ha a vezetés rossz példát mutat, az alkalmazottak könnyen követhetik a helytelen magatartást, és ugyanúgy nem fognak eleget tenni az integritás követelményének. Amennyiben a vezetés nem, vagy nem teljes mértékben tart be valamely, az integritással kapcsolatos előírást, azt az érzetet fogja kelteni, hogy az integritás nem elsődleges kérdés a szervezetnél.

8. Szervezeti kultúra

A szervezeti kultúra határozza meg, hogy a szervezetnél dolgozók milyen munkakapcsolatban állnak egymással (a szervezeten belül), valamint a harmadik személyekkel (a szervezeten kívül). A szervezeti kultúra olyan magatartásformák összessége, amelyek erőteljes hatást gyakorolnak a szervezeten belüli integritásra. A szervezeti kultúrába a kevésbé hivatalos viselkedési formák is beletartoznak, mint például a munkahelyi légkör, a vezetési stílus, a magánjellegű és egyéb problémák megbeszélésének képessége, a segítőkészség és a lojalitás, a kritikával szembeni nyitottság vagy a hibákkal szembeni tolerancia.

A szervezeti kultúra fontos jellemzője továbbá, hogy a vezetőség mekkora figyelmet szentel és milyen fontosságot tulajdonít az integritás kérdésének, illetve van-e lehetőség a téma nyílt megvitatására. A szervezeti kultúrához tartozik továbbá a más intézményekkel, harmadik személyekkel szembeni nyitottság, az integritás intézményesítése a konzultációkon és a teljesítményértékelő megbeszéléseken, illetve az integritással kapcsolatos szabálysértések kezelése. A szervezeti kultúra hozzájárulhat az integritás javításához, és ennek kulcsa a kommunikációban rejlik. A vezetőségnek ösztönöznie kell a problémák és dilemmák megvitatását, és gondoskodnia kell az integritással kapcsolatos tanácsadásról.

9. Új alkalmazottak felvétele és kiválasztása

Minthogy az alkalmazottak képezik a szervezet „erkölcsi tőkéjét", nekik kell állniuk az integritáspolitika középpontjában. A humánerőforrás-menedzsment és a személyzeti politika számos lehetőséget kínál a szervezet számára az alkalmazottak integritásának előmozdítására.

10. Integritással kapcsolatos szabálysértések kezelése

Az integritással kapcsolatos szabálysértések megelőzésére irányuló intézkedések mellett az is fontos, hogy a szervezet teljes mértékben felkészült legyen az esetlegesen bekövetkező szabálysértésekre, illetve a szabálysértés gyanújának kezelésére. A (vélt vagy valós) szabálysértés hatékony kezelése a hasonló esetek jövőbeni megelőzésében is segítséget jelent. A határozott fellépés ismételten felhívja a figyelmet a szervezet által elfogadott normákra és értékekre, és arra ösztönzi az alkalmazottakat, hogy álljanak ellen a kísértésnek. Az integritással kapcsolatos szabálysértés gyanúja rövid időn belül nyugtalanságot és feszültséget vált ki a szervezeten belül. Kellő felkészültséggel megelőzhető a probléma továbbgyűrűzése, és helyreállítható a rend. A legfontosabb intézkedések a következők:

- bejelentések és panaszok kezelésére vonatkozó eljárások, amelyek célja a valós vagy lehetséges szabálysértések időben történő feltárása;
- rendszeres vizsgálati eljárások;

- világosan megfogalmazott szankciók (büntetések);
- jelentéskészítés a valós vagy lehetséges szabálysértésekről és büntetésekről.

11. Szabályozási keret

Az integritásmenedzsmentnek szabályokon kell alapulnia, és az integritással kapcsolatos szabályok összességének, az integritáspolitikának – minden más szabályozási kerethez hasonlóan – a szabályozási folyamat (ciklus) lépéseit kell követnie. A ciklus a jövőkép és a célok megfogalmazásával kezdődik, és a szabályozási célkitűzések kiértékelésével, szükség szerinti módosításával zárul. Az integritásszabályozási keret megfogalmazásának előfeltétele, hogy a vezetésnek határozott elképzelése legyen az integritásról, és világos irányt szabjon a szükséges intézkedések tekintetében. Továbbá a szabályozási keret azt is biztosítani hivatott, hogy az integritással kapcsolatos intézkedéseket kiegyensúlyozott és koherens módon alakítsák ki és hajtsák végre.

12. Veszélyeztetettség/kockázatelemzés

A veszélyeztetettség elemzése mindazon tevékenységek, folyamatok és munkakörök szisztematikus elemzését jelenti, amelyeknél felmerül az integritással kapcsolatos szabálysértés lehetősége.

13. Elszámolási kötelezettség

A szervezet integritása a szervezeten belül és azon kívül több érintett személy számára egyaránt nagy jelentőséggel bír. A vezetésnek ezért a szervezeten belül és azon kívül is számot kell adnia az integritásirányítási rendszer kialakításáról és működéséről, illetve esetleges átalakításáról. Az elszámolási kötelezettség fokozza a felelősségtudatot, amelyet a vezetőség a szervezet integritása miatt érez.

14. Ellenőrzés és monitoring

Az integritáspolitika megvalósításának ellenőrzése jó lehetőséget kínál a vezetés számára annak megismerésére, hogy a szervezet milyen minőségű integritásirányítási rendszerrel rendelkezik. Az ellenőrzéseket belső ellenőrzési osztály vagy külső ellenőr is elvégezheti. Az ellenőrzések eredményesebbek, ha a vezetés értesül az ellenőrzési megállapításokról, javaslatokról, és következetesen reagál azokra.

*

Az egyes intézkedési csoportokhoz tartozó kulcskérdéseket a holland módszer szerint az 1. melléklet tartalmazza.

3.7. Az integritásirányítási rendszer működésének holland tapasztalatai

Hollandiában az ismertetett módszert azzal a céllal dolgozták ki, hogy az intézmények azt önértékelés keretében alkalmazzák, de lehetőség van a módszertan alkalmazására ellenőrzés vagy felmérés során is. Az alábbiakban röviden bemutatjuk mindhárom megközelítést.

Ezek mindegyike rendelkezik előnyökkel és hátrányokkal, ezért a megfelelő megközelítés kiválasztásához érdemes a különbségeket mérlegelni.

A *felmérés* – mint láttuk – sokat segíthet a korrupciós kockázatok azonosításában és értékelésében. A felmérésből azonban főként *csak a korrupciós veszélyeztetettségről és az azt növelő tényezőkről*, az úgynevezett veszélyeztetettségi profilról kaphatunk eredményeket. Ily módon az úgynevezett „puha" intézkedésekről (a követendő értékekről és normákról, az integritással kapcsolatos tudatosságról, a vezetés hozzáállásáról és a szervezeti kultúráról) nagyon nehéz információt szerezni, szemben az olyan „kemény" intézkedésekkel, mint a jogszabályok módosítása, hivatali szervezet, a belső kontrollok megváltoztatása és a felelősségek megosztása.

Az önértékelés során az intézmények alkalmazottai a megbeszéléseken azokat a problémákat állítják a középpontba, amelyek – a holland tapasztalatok alapján – konkrét intézkedések (beleértve az úgynevezett „puha" intézkedéseket is) formájában öltenek testet, és alkalmasak a szervezet eltéréselemzéséből adódó fennmaradó kockázatoknak a mérséklésére, és így az integritásalapú rendszer erősítésére. Ezért javasolható, hogy az önértékelési módszer széles körű alkalmazásához a közintézmények – a kormány segítségével – teremtsék meg a *szükséges feltételeket*. Ezek közül a legfontosabbak az *elkötelezettség megléte, valamint a szükséges információ, ismeret az önértékelési módszerről*. Nem hanyagolható el az sem, hogy az önértékelés megfelelő elvégzésére – a számos feladat teljesítése mellett – időt kell szakítani, ami kapacitást és anyagi erőforrásokat is feltételez.

A korrupcióértékelési módszertan harmadik elemét, az *ellenőrzést* szakképzett független ellenőrök végzik. Jóllehet így az értékelés objektivitása magas fokú lesz, sokkal nehezebb valóságos képet kapni az integritásalapú irányítási rendszer tényleges működéséről, annak fejlettségéről. A belső információkról, a „puha" intézkedésekről itt sem kapunk megbízható képet. A beszerzett dokumentumok segítségével és az interjúk során ugyanis nem ismerhetők meg teljes mértékben a szervezeten belül leginkább problémát okozó kérdések. A *javaslatok itt is elsősorban a „kemény" intézkedésekre* vonatkoznak. A tudatosságot lehetséges, a problémákkal kapcsolatos vezetői felelősségvállalást azonban különösen nehéz növelni az ellenőrzésen keresztül.

4. AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK INTEGRITÁSPROJEKTJE

A korrupciós kockázatok kísérleti felmérésének tapasztalatai alapján az integritási kockázatelemzési módszertan első kiterjedt, nagyszabású magyarországi alkalmazására az Állami Számvevőszék integritásprojektje keretében került sor 2011-ben és a következő években. A 2009. december 1-jén indult, európai uniós finanszírozású kiemelt projekt általános célja a törvényes keretek között és szakmai alapon működő korrupciómentes közigazgatás megteremtésének elősegítése volt, továbbá az integritási megközelítés széles körű elterjesztésével a társadalmi szintű tudatformálás megalapozása. Ez a cél összhangban állt azzal az igénnyel, hogy a számvevőszékek az ellenőrzési feladatok mellett egy előremutató, a közpénzügyek felhasználásának folyamatában tapasztalt hibákat megelőző (preventív) szemléletet és gyakorlatot folytassanak.

Ennek érdekében az ÁSZ vállalta, hogy az integritásprojekt keretében 2011–2017 között – 7 éven keresztül – évente előre kiválasztott költségvetési szerv közreműködésével végez országos, önkéntességen alapuló adatfelvételt egy interneten feltölthető kérdőív alapján. A válaszokból olyan adatbázist hoz létre, amelynek segítségével meghatározhatók az állami intézmények korrupciós veszélyeztetettségi és belsőkontrollindexei.

4.1. Az első integritásfelmérés módszere

A 2011. február 8. és március 31. között megvalósult első adatfelvételhez az ÁSZ a Magyarországon működő 14 409 költségvetési szervezet közül – arányosan rétegzett mintavétellel – választotta ki azt a 4111 költségvetési szervezetet,[4] amelyeknek postai úton, illetve az úgynevezett Hivatali Kapu rendszeren keresztül megküldte a korrupciós kockázati jellemzők felmérésére szolgáló, 155 pontból álló elektronikus integritáskérdőívet és a kitöltéssel kapcsolatos információkat. A kérdőívet a 2. melléklet tartalmazza, amelyet azzal a céllal közlünk, hogy az 1. mellékletben található *holland kérdőívvel való összevetés* alapján együtt tudják segíteni a hasonló hazai kérdőívek összeállítását.

[4] A kezdeti időszak gyakorlatától eltérően az Állami Számvevőszék a későbbiek során törekedett az érintettek minél szélesebb körének felmérésbe való bevonására, ezáltal a válaszadó szervezetek számának növelésére.

A válaszadó költségvetési szervezetek által kitöltött kérdőívek az ÁSZ iratkezelő rendszerén keresztül az integritásprojekt keretében kifejlesztett elektronikus adatfelvevő, -feldolgozó és térképi megjelenítő rendszerbe érkeztek, amely – az előre meghatározott matematikai algoritmusok lefuttatásával – veszélyeztetettségi indexeket számolt. Ezek *az indexek azonban nem a korrupció meglétét, hanem a korrupciós veszélyeztetettséget jelzik, továbbá azt, hogy az intézmény milyen kontrollokat használ a fennálló korrupciós veszélyhelyzetek megszüntetése és kezelése végett*. Így három eredményközlő index értékének a meghatározása történt:

- Az *eredendő veszélyeztetettségi tényezők (EVT) index* a szervezetek jogállásától és feladatköreitől függő veszélyeztetettségi tényezőket teszi láthatóvá. Amennyiben például egy szervezet hatósági bizonyítványokat, igazolványokat állít ki, szabálysértési jogkört gyakorol, bírságot szab ki, akkor azokat mint korrupciós kockázati tényezőket azonosítják, és ennek megfelelően emelkedik az index értéke.
- A *korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők (KVNT) index* az egyes intézmények működésétől függő – az eredendő veszélyeztetettséget növelő – összetevőket jeleníti meg. Ha a vizsgált időszakban a válaszadó intézmény például európai uniós támogatásban részesült, részt vett közbeszerzési eljárás előkészítésében, lebonyolításában, vagy hasznosította bármelyik ingatlanát, értékpapírokkal, vagyoni értékű jogokkal rendelkezett, akkor azokat mint korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezőket azonosítják.
- A *kockázatokat mérséklő kontrollok tényezője (KMKT) index* azt tükrözi, hogy az adott szervezetnél léteznek-e intézményesült kontrollok, illetőleg hogy ezek ténylegesen működnek-e, betöltik-e rendeltetésüket. Itt az olyan kontrollokat veszik górcső alá, mint az összeférhetetlenségre, az ajándékok elfogadására vonatkozó szabályok, a közbeszerzésre, a külső szakértő igénybevételére vagy az új munkaerő kiválasztására vonatkozó kontrollok megléte.

Az azonosított eredendő veszélyeztetettségi és veszélyeztetettséget növelő tényezőkkel szemben – mint látjuk – a mérleg másik oldalán szerepelnek azok a kontrollok (KMKT-index), amelyekkel a szóban forgó intézmény *képes lehet arra, hogy ellensúlyozza a korrupciós veszélyeztetettséget*. Amennyiben ez a lehetőség nem áll fenn, a rendelkezésre álló kontrollok nem alkalmasak erre a célra, vagy a megfelelőek hiányoznak, akkor olyan tevékenységekkel és helyzetekkel kapcsolatos veszélyeztetettségi tényezőket azonosítottak, amelyek a korrupciós cselekmények elkövetéséhez vezethetnek. Így a felmérés módszere lehetővé teszi, hogy az alkalmazott indexek elemzésével megismerjük a kezelést igénylő *biztonsági rések* területeit. A velük kapcsolatos elemzés az úgynevezett

RÉS-elemzés,[5] amelynek lépései a következők (*Módszertani útmutató az államigazgatási szervek korrupció-megelőzési helyzetének felméréséhez, korrupció ellenes kontrolljai kiépítéséhez és érvényesítésük ellenőrzéséhez* 2015):

- A szervezet működésével összefüggő valamennyi felismert kockázat és az azok kezelésére alkalmas kontrollok azonosítása szervezeti szinten, illetve a szervezet vezetői szintjén (rendszerezés).
- Az adott szervezetnél alkalmazott, illetve nem alkalmazott, de lehetséges (célszerű és szükséges) kontrollokat[6] tartalmazó szabályok meghatározása. Az elemzésnek ez a második lépcsője, amely feltárja az esetleges réseket
- a kockázatok és a kontrollok, valamint
- a kontrollok és azok szabályozásban való megjelenése között (értékelés).

Résként értelmezendő az olyan felismert kockázat, amelynek kezelésére vonatkozóan a szervezet nem rendelkezik megfelelő kontrollal.

- A feltárt rések megszüntetéséhez szükséges további szabályozások és a meglévők változtatási szükségességének meghatározása. Szabályozási szükségletet jelent, ha a felismert kockázat kezelésére alkalmas kontroll működésének feltételeit nem határozzák meg a szervezet szabályzatai.

4.2. Főbb eredmények

A 2015. évi ötödik *adatfelvételben a kérdőívet kitöltő intézmények száma* 2557 volt, szemben a 2011. évi felmérésben részt vevő 1095 intézménnyel.[7] Így a válaszolók száma több mint kétszeresére nőtt, 2015-ben pedig az előző évhez képest 61%-kal bővült (4. ábra).

A felmérésben történő részvétel iránti érdeklődést eredményesen szolgálta, hogy 2013-ban létrehozták az Integritást Támogatók Körét. A körbe azok a közintézmények tartoznak, amelyek vállalták, hogy 2017-ig évről évre részt vesznek az integritási felmérésben. A 2015. évi felmérés során 2172 intézmény tartozott közéjük, amely az összes válaszadó 84,9%-a volt. Az adatok kiértékelése segíti, hogy a minden évben válaszoló intézmények eredményei torzításmentesen összehasonlíthatók, a változások közvetlenül mérhetők legyenek (Domokos et al. 2016). A *közintézmények szervezeti integritásának* 2013–2015. évi alakulását a három index felhasználásával – a jobb összehasonlítás végett – oly módon tekintjük át, hogy

[5] RÉS = Rendszerzés + Értékelés + Szabályozás (szabályozási szükséglet megállapítása). A módszer a holland közigazgatási szervek integritási érettségi szintjének értékelésére kidolgozott eltéréselemzés adaptációja.

[6] *Alkalmazott kontroll* alatt a szervezet által szabályozott és ténylegesen működtetett kontroll értendő. *Lehetséges kontroll* minden olyan célszerű és szükséges eszköz, amely alkalmas egy azonosított kockázat kezelésére, de a szervezet nem szabályozta azt, és nem teremtette meg az alkalmazás feltételeit.

[7] A 2017. évi felmérésben már 3346 szervezet szolgáltatott adatot, háromszor annyi, mint az induláskor.

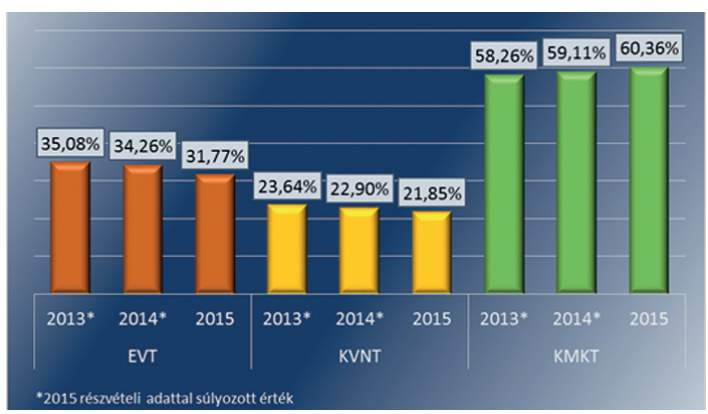
a korábbi évek felméréseiben részt vevő intézmények körére kiszámított indexek átlagos értékeit a 2015. évi részvételi adatokkal súlyozva határozzuk meg.

4. ábra

A válaszadó intézmények számának alakulása, 2011–2015

Forrás: (Domokos et al. 2016)

Az 5. ábra alapján megállapítható, hogy a vizsgált három évben az EVT-indexek mintegy 10 százalékponttal magasabb kockázati szintet képviseltek, mint a KVNT-indexek, vagyis az eredendő veszélyeztetettségi tényezők szerepe a szervezeti integritás alakulásában nagyobb volt, mint a korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezőké. Megállapítható az is, hogy az EVT- és a KVNT-indexek egyaránt mind a három évben csökkenő tendenciát jeleztek, ami különösen jelentős az eredendő veszélyeztetettségi tényezők esetében, ahol a 2015. évi érték 3,3 százalékponttal kisebb volt, mint 2013-ban.



5. ábra

A 2015. évi indexértékek, illetve a 2015. évi részvételi adatokkal súlyozott 2013.

és 2014. évi mutatószámok

Forrás: Domokos et al. 2016

A korrupciós veszélyeztetettséget „ellensúlyozó” *kockázatokat mérséklő kontrollok tényezője (KMKT) index* azt tükrözi, hogy értéke az elmúlt három évben általánosan évente 1 százalékponttal emelkedett, jelezve a korrupció megvalósulása ellen ható eszköztár fokozatos bővülését. Ebből a szempontból különösen értékes az ÁSZ-nek az elmúlt két évben végzett felmérésen alapuló azon eredménye, hogy a 779 válaszadó szerint melyek voltak azok a kontrollok, amelyeket a leggyakrabban alkalmaztak (6. ábra).

6. ábra

A 2014. és 2015. évi felmérésben egyaránt részt vevő intézmények körében alkalmazott speciális korrupcióellenes rendszerek és eljárások (2014–2015)

Forrás: (Domokos et al. 2016)

Eszerint a kiemelkedő gyakorisággal alkalmazott kontrolltényező az volt, hogy nyilvánosan hozzáférhetők a szervezet gazdálkodására vonatkozó adatok (94%). Ezt a négy szem elvét alkalmazó kontroll követte: 2014-ben 51,3%-kal, 2015-ben pedig 55,9%-kal. Ezt a kontrollt az etikai kódex, a külső panaszokat kezelő rendszer, a közérdekű bejelentéseket kezelő rendszer és az elmúlt három évben a munkatársak számára szervezett korrupcióellenes képzés követte. A felmérés eredménye arról is tájékoztat, hogy az intézmények csak alacsony arányban éltek a munkahelyi rotáció és a korrupciós kockázatelemzés lehetőségével. Különösen érzékeny hiányosság, hogy a korrupciós kockázatelemzést végző intézmények aránya igen alacsony, sőt 2015-ben még csökkent is az előző évhez

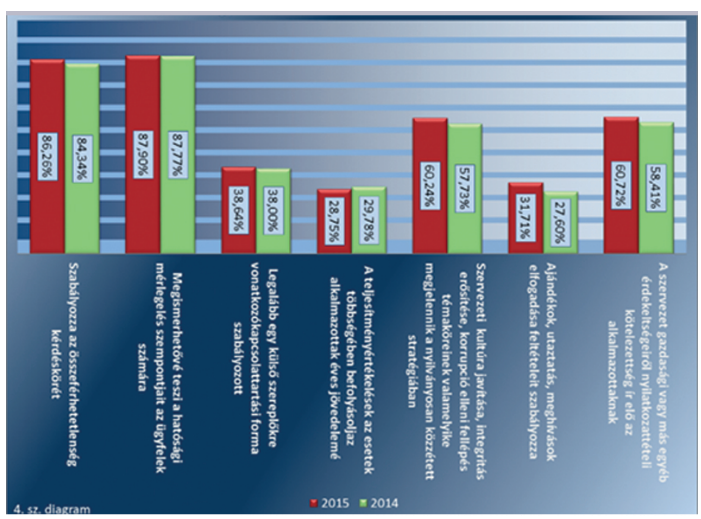
képest. Ez arra hívja fel a figyelmet, hogy a korrupcióellenes képzések számát és színvonalát jelentősen szükséges emelni.

A fentebb említett 779 válaszadó véleménye alapján – az említett kontrollok mellett – az ÁSZ megvizsgálta az úgynevezett *„lágy” kontrollok alkalmazási arányának alakulását* is. A puha kontrollok (intézkedések) az intézményen belüli viselkedést, munkahelyi légkört és szervezeti kultúrát hivatottak befolyásolni, szemben a kemény kontrollokkal, amelyek főképp a jogszabályokkal, eljárásrendekkel és technikai kérdésekkel kapcsolatosak.

A lágy kontrollok alkalmazási arányáról az ÁSZ szakértői (DOMOKOS et al. 2016) megállapították, hogy emelkedett

az ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának feltételeire vonatkozó szabályozással rendelkező,

- az alkalmazottak gazdasági vagy – a szervezet szempontjából releváns – egyéb érdekeltségeire vonatkozó nyilatkozattételi kötelezettséget előíró,
- a szervezeti kultúra javítását, az integritás erősítését, a korrupció elleni fellépés témakörét tartalmazó, nyilvánosan közzétett stratégiával rendelkező, valamint
- az összeférhetetlenség kérdéskörét szabályozó
- intézmények aránya (lásd 7. ábra).



7. ábra

„Lágy” kontrollok alakulása 2014–2015 között

Forrás: (DOMOKOS et al. 2016)

5. SZERVEZETI KULTÚRA, SZERVEZETI ÉRTÉKEK

A korrupció elleni hatékony küzdelem – mint eddig láttuk – szorosan összekapcsolódik a szervezeti kultúra állapotával. E kultúra magasabb színvonala eredményessé teszi ezt a korrupció elleni küzdelmet. Az integritás szemlélete, értékei azonban a korrupció elleni fellépéstől *függetlenül is* nagymértékben tudják szolgálni a közigazgatás szervezeti kultúrája színvonalának emelését.

Ebből a szempontból jelenleg különösen fontos meghatározó tényező, hogy az állampolgárok véleménye és a tudományos felmérések eredményei szerint is a magyar közigazgatás teljesítménye és eredményessége az utóbbi két évtizedben nem fejlődött kielégítő mértékben.

A kormány ezért indította útjára a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programot, amely a hatékony nemzeti közigazgatás megvalósítását tűzi ki célul

- az állami feladatok megújításán;
- a közigazgatási szervezeten;
- a közigazgatási eljáráson és
- a köztisztviselőkön
- keresztül.

Elsődleges cél az állami feladatok koncepciózus újradefiniálása, amely elengedhetetlen feltétele a hatékony és eredményes szervezeti működésnek. A Magyary Program kiemelten kezeli a közigazgatási eljárás felülvizsgálatát, amely során mind a belső eljárások megalapozása és racionalizálása, mind az ügyfélkapcsolatok javítása feltétlenül szükséges. Mindezen változások oka és egyben következménye a kiszámítható köztisztviselői életpálya megteremtése és a személyzeti igazgatás fejlesztése.

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

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

E követelményekhez kapcsolódó főbb szervezeti értékeknek a következőket tekinthetjük:

- szakmaiság,
- objektivitás,
- átláthatóság,
- belső kontrollok erősítése,
- elköteleződés,
- együttműködés,
- etikai értékek megjelenítése, és
- társadalmi felelősségvállalás.

5.1. A szervezeti és személyi értékek kapcsolata

Az értékekre épülő szervezetfejlesztés akkor lehet sikeres, ha a munkatársak maguk is elfogadják, magukénak vallják a szervezet által vallott értékeket, érvényesül az értékközpontú közigazgatás hierarchiája, ahol a személyi oldal csúcsán találhatóak a büntetőjog által is védett értékek, amelyeknek a megsértése felelősségre vonáshoz és szankciókhoz vezet. A köztisztviselők, valamint a szervezetek viselkedését, döntését a jogi előírásokon túl számos körülmény befolyásolja (például egyén belső értékei, vezetői döntések, a szervezeti kultúra), amelyek akkor kerülnek előtérbe, ha a viselkedésre, az elvárt magatartásra nincs jogszabályi előírás. Mivel az életkörülmények folyamatos változása miatt nem lehet minden helyzetet szabályozni, továbbá a túlszabályozás merevvé teszi a munkafolyamatokat, a problémára megoldást kell találni.

A személyi és a szervezeti oldal közös halmazában található *közszolgálati etika* erre a helyzetre ad választ az értékalapúság középpontba állításával. Az elvek és értékek segítségével a közigazgatási szerv és a közigazgatás személyi állománya jobban képes eleget tenni a társadalmi elvárásoknak, nő a szervezettsége, átláthatósága, és javul a hatékonysága. Ennek következtében a közigazgatás működésébe vetett bizalom javul, nő mind a közigazgatás, mind a közigazgatási döntések elfogadottsága.

Az értékalapú szervezetfejlesztés célja, hogy a szervezeti és a személyi értékek minél inkább fedésbe kerüljenek (növekedjen a közös halmazuk), vagyis csökkenjen a szervezeten belüli értékkonfliktusok száma és mélysége, a munkatársak ne kerüljenek számukra erkölcsileg vállalhatatlan helyzetbe, ugyanakkor számíthassanak a szervezet és munkatársaik támogatására.

5.2. Szervezetfejlesztés és integritás

A nemzetközi felmérések tapasztalatai alapján is állítható, hogy *a szervezetfejlesztés és az integritás érvényesítése szorosan összefügg egymással.* Ezt jól

illusztrálják azok a felmérési eredmények, amelyek szerint az integritást a korrupció és a csalás mellett még a következő területeken is rendszeresen megsértik:

- Nepotizmus és más jellegű indokolatlan, egyes személyeket érintő előnyben részesítés, amelyet leggyakrabban a vezetők követnek el.
- A magán- és közérdek közötti konfliktusok nem megfelelő kezelése (ígéreteken, ajándékokon, külső megbízásokon keresztül).
- Hatalommal való visszaélés az állampolgárokkal, munkatársakkal szemben.
- Nem korrekt, átlátható munkahelyi viszonyok.
- Az információk, a bizalmi értesülések átadása.
- A faji és nemek szerinti megkülönböztetés.
- A szervezeti, állami tulajdon gondatlan kezelése.
- A köztisztviselők elítélendő magánéleti viselkedése (ittas vezetés, kábítószerek fogyasztása stb.).

Könnyen belátható, hogy a felsorolt integritást sértő esetek megszüntetése egyúttal a szervezeti kultúra színvonalának emelését is hatékonyan szolgálja.

5.3. Szervezetfejlesztés az integritásirányítás rendszerében

A szervezetfejlesztésben fontos szerepet játszik az integritásirányítási rendszer (IIR). Ennek az OECD által összefoglalt modellje (integritás keretrendszer) megjeleníti az elsődleges integritásmenedzsment eszközöket, folyamatokat és struktúrákat, amelyek fő célja az integritás szervezeten belüli biztosítása, erősítése.[8]

Ezen elemek megvalósítását, működését támogatják azok a kiegészítő integritásmenedzsment-eszközök, -folyamatok és -struktúrák, amelyek elsődleges célja nem az integritás szervezeten belüli megteremtése, de közvetett módon hozzájárulhatnak az előbbi sikerességéhez.

Konkrét példával élve ilyen lehet az adott közigazgatási szerv személyügyi politikája is. A rendszer működhet úgy is, hogy csupán a szűk értelemben vett jogszabályi követelményeknek tegyen eleget, azonban a közigazgatási szerv egész személyügyi politikájában érvényesíthet ezen túl olyan, a szervezet által vallott értékekhez kötődő elveket (transzparencia, szakmaiság követelményének érvényre juttatása stb.), amelyek elősegítik az integritásalapú szervezeti működést.

A keretrendszer az integritásra ható tényezőként említi az a *belső környezetet,* amely részben adott, részben – vezetői közreműködéssel, példamutatással – alakítható. Nem mondható ez el a *külső környezetről*, amely – bár az idővel alakul, módosul – meghatározottságot, külső kényszert is jelent a szervezet számára.

---

8 Lásd: Maesschalck, Jeroen – Bertók János (2009): *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation.* Paris, OECD Conference Centre.

Az integritás keretrendszer elsősorban a szervezetre összpontosít. A keretrendszer azonban értelmezhető egyéni szinten és a közigazgatás egészét átfogó rendszer szintjén egyaránt. Míg előbbi esetében az eszközök helyett inkább az elvek, értékek és az ezekkel összhangban álló egyéni cselekvés kerül előtérbe (közszolgálati etika), addig a közigazgatás egészét átfogó integritás keretrendszert a szervek, folyamatok és struktúrák sokfélesége, a különféle társadalmi szintek eltérő értékei és viselkedésmintái teszik rendkívül bonyolult rendszerré.[9]

5.4. A szervezetfejlesztés szereplői, rendszere

Egy ország közigazgatása számtalan különböző státuszú, hatáskörű és illetékességű intézményből épül fel, amelyek között mindig létezik valamilyen alá-fölé rendeltségi vagy mellérendeltségi viszony. Az integritás jelentette értékek csak akkor érvényesülhetnek teljeskörűen az egész társadalom hasznára, ha azok az értékek minden egyes intézményben érvényre jutnak. A kívánatos értékek érvényre juttatásához *szükség van a központi hatalom, a kormányzat akaratára*.

Az integritás fokának növeléséhez a közigazgatás szervezetfejlesztése során elsősorban a következőket kell szem előtt tartani:

- A közigazgatási rendszer céljának tudatosítása az egyes intézményekben.
- Az egyes intézmények számára konkrét részcélok megfogalmazása, valamint annak tudatosítása az adott intézmény munkatársaiban.
- Az egyes intézmények közötti viszonyok (hatáskör, illetékesség) egyértelműségének, átláthatóságának megvalósítása.
- A közigazgatási rendszer intézményei között hatékony kommunikációs, információs csatornák kialakítása.
- Egységes, minden szervezetre kiterjedő professzionális HR-politika kialakítása az integritás jegyében. Olyan új HR-politikát jelentsen ez, amelyben nem csupán az objektív kritériumoknak való megfelelés a döntő, hanem fontos szerepet kap benne a munkatársak elkötelezettsége, hivatástudata is.
- Az intézmények mindegyikére kötelező etikai normákat tartalmazó kódex létrehozása, valamint az abban foglaltaknak következetes betartatása, az értelmezési kérdések közös feloldása.
- A rendszer egészén belül, de az egyes intézményektől elkülönült ellenőrző szerv megerősítése, hatékonyságának fokozása.

A közigazgatásban dolgozók alapvetően befolyásolják az adott szervezet kultúráját, és a vezetőknek a közigazgatás hierarchikus felépítésénél fogva az eszközeik

[9] Az integritásmenedzsment-keretrendszer elemeit egy másik OECD-tanulmány is sokoldalúan tárgyalja. Lásd: *Building a Clear World Tools and Good Practices for Fostering a Culture of Integrity* (2009). OECD in cooperation with the Dutch National Integrity Office.

is megvannak a szervezeti működés alakítására. Az integritásmenedzsment-eszközök bevezetésére csak ott van reális esély, ahol a *munkatársak felismerik a célok fontosságát, és vezetőik támogatják* a projektek megvalósítását még akkor is, ha azok első időszakban nem hoznak látványos és jól kommunikálható eredményeket.

Az elköteleződés mellett kulcsfontosságú tényező a *szervezeti kultúra*, a szervezet saját működésének megváltoztatásában való érdekeltsége. A munkatársak ugyanis kisebb-nagyobb módon kötődnek ahhoz a szervezethez, ahol dolgoznak – saját egyéniségükkel, viselkedésükkel maguk is alakítják azt.

Pszichológiai szempontból káros eredményre vezet, ha a projektek a korábbi szervezeti működés teljes tagadásával indulnak („Mostantól minden másként lesz!”). Ennek oka, hogy a munkatársak ezt nagyrészt saját korábbi munkájuk, áldozataik (és egyéniségük) tagadásaként értelmezhetik, és eleve ellenérzésekkel fogják szemlélni a változásokat. Másrészt a kijelentés önmagában ellentmondásos: vannak olyan megoldások, amelyek évtizedes gyakorlás során csiszolódtak és váltak be: ezek önkényes, valós indok nélküli eltörlése nagy károkat okozhat a szervezet működésében, a visszalépés pedig az egész változtatási projektet teszi hiteltelenné.

A munkatársak bevonásával tehát *világosan kell kommunikálni*, hogy a változásokat milyen okok, jelenségek teszik szükségessé, a kívánt változtatások milyen területeket, milyen működési elveket, módszereket érintenek, és melyek az elvárt, új megoldások, viselkedésminták. A munkatársak így meggyőzésük, elköteleződésük révén maguk is a szervezetfejlesztési projektek támogatóivá válnak, és segíthetik megvalósításukat.

A projektek megvalósítása során fontos *a pozitív, támogató szemlélet*. Sokan kételkednek benne, de véleményünk szerint az emberek nagy része idealista, törekszik a jóra. A projekteket nem fenyegetéssel, büntetéssel és represszióval lehet sikerre vinni, hanem az ilyen pozitív szemléletet erősítve, az ingadozókat meggyőzve és a passzívakat cselekvő közreműködésre ösztönözve. A pozitív hozzáállással és az első sikerek közös sikerként való kommunikálásával erősödhet a munkatársak elkötelezettsége, láthatatlanul is változik a szervezeti kultúra.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Bágер Gusztáv – Kovács Árpád (2005): Corruption and the Options of the Activities of the State Audit Office. *Fejlesztés és Finanszírozás*, 2005/3. sz. 40–48.

Bágер Gusztáv – Kovács Richárd (2011): *Az Állami Számvevőszék antikorrupciós tevékenységének nemzetközi tapasztalatai*. Budapest, Állami Számvevőszék Kutató Intézete. Elérhető: www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3%A1s/2011/t339.pdf?ctid=741 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)

Building a Clear World Tools and Good Practices for Fostering a Culture of Integrity (2009). OECD in cooperation with the Dutch National Integrity Office.

Domokos László – Pulay Gyula – Szatmári János – Gergely Szabolcs – Szabó Zoltán Gyula (2016): *Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közszférában*. Budapest, Állami Számvevőszék.

Klotz Péter (2019): *Integritás és munkaköri kockázatok elemzése*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.

Maesschalck, Jeroen – Bertók János (2009): *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*. Paris, OECD Conference Centre.

Módszertani útmutató az államigazgatási szervek korrupció-megelőzési helyzetének felméréséhez, korrupció ellenes kontrolljai kiépítéséhez és érvényesítésük ellenőrzéséhez (2015). Budapest, Állami Számvevőszék – Belügyminisztérium. Elérhető: http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/3/70/41000/M%C3%B3dszertani%20%C3%BAtmutat%C3%B3.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)

Sólyom László – Csermely Péter – Fodor István – Joly, Eva – Lámfalussy Sándor (2009): *Szárny és teher*. Budapest, Bölcsek Tanácsa Alapítvány.

Ajánlott irodalom

Bágер Gusztáv – Kovács Árpád (2004): *Privatizáció Magyarországon*. Budapest, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézete.

Offe, Claus (2005): Politikai korrupció: fogalmi és gyakorlati kérdések. In Kornai János –Rose-Ackerman, Susan (szerk.): *A bizalmat érdemlő állam építése a posztszocialista átmenet időszakában*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 97–119.

JOGI HIVATKOZÁSOK JEGYZÉKE

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

2003. évi XXIV. törvény a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról

2005. évi CXXXIV. törvény az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt Korrupció elleni Egyezményének kihirdetéséről

2004. évi L. törvény az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. november 4-én kelt, Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezményének kihirdetéséről

1011/2004. (II. 26.) Korm. határozat a Tanácsadó Testület a Korrupciómentes Közéletért létrehozásáról

1023/2001. (III. 14.) Korm. határozat a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról

1037/2007. (VI. 18.) Korm. határozat a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatokról

1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról

212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről

50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről

MELLÉKLET
A HOLLAND MÓDSZERTANBAN ALKALMAZOTT, 14 INTÉZKEDÉSCSOPORTBA TARTOZÓ INTÉZKEDÉSEK ÖSSZEFOGLALÁSA

Csoport	Intézkedés	
1.	**Jogszabályok és egyéb szabályok (Vannak-e – akár jogszabályok, akár egyéb szabály formájában megfogalmazott – előírások a következő területekre vonatkozóan)**	
	Összeférhetetlenség	
	1.1.	Másodállások/anyagi érdekeltségek
	1.2.	Ajándékok/meghívások elfogadása
	1.3.	Titoktartás
	1.4.	„Forgóajtó megállapodások” megakadályozása
	1.5.	A vállalkozó és/vagy az engedélyért folyamodók külső átvilágítása
	1.6.	Lobbizás
	1.7.	Politikusok köztisztviselőkre gyakorolt befolyása
	Integritás a szervezeten belül	
	1.8.	Nemkívánatos magatartás (például diszkrimináció és megfélemlítés) elleni küzdelem, annak kezelése
	1.9.	Költségtérítési igények
	1.10.	E-mail, internet- és telefonhasználat
	1.11.	A munkáltató tulajdonának használata
2.	**Felelősségek**	
	2.1.	Meghatározásra kerültek az integritással kapcsolatos kötelezettségek (feladatok)?
	2.2.	Rendszeresen konzultálnak-e egymással az integritásért felelős tisztviselők?
	2.3.	Van-e integritás tanácsadó (aki az integritással kapcsolatos kérdéseket illetően tanácsokat ad a szervezet dolgozóinak)?
	2.4.	Beszélhetünk-e rendszeres koordinációról a szervezet, valamint más szervezetek és érintett intézmények között?
	2.5.	Kijelöltek-e valakit az integritáspolitika kormányzati szintű koordinálására?

3.	**Hivatali szervezet és belső kontrollok**	
	3.1.	Meghatározásra kerültek-e a veszélyeztetett tevékenységek és beosztások?
	3.2.	Meghatároztak-e veszélyeztetett tevékenységek végzésekor alkalmazandó külön eljárásokat?
	3.3.	Minden alkalmazott rendelkezik-e munkaköri leírással?
	3.4.	Szétválasztották-e, elkülönítették-e a kötelezettségeket?
	3.5.	Alkalmazza-e a szervezet a „négy szem elvét”?
	3.6.	Vannak-e a kinevezésre vonatkozó előírások?
	3.7.	Működik-e a szervezetnél munkahelyi rotáció?
4.	**Biztonság (történtek-e intézkedések)**	
	4.1.	A fizikai biztonság megteremtése érdekében (zárak, ablakok, ajtók, páncélszekrények stb.)?
	4.2.	Az információk biztonsága érdekében (informatikai biztonság, „tiszta asztal” szabály, bizonyos információk „bizalmas”/„titkos” minősítése, hozzáférési jogosultságok, iktatási rendszerek)?
5.	Értékek és normák	
	5.1.	Szerepel-e az integritás a szervezet küldetésnyilatkozatában?
	5.2.	Meghatározásra kerültek-e a legfontosabb értékek (például pártatlanság, szakértelem stb.)?
	5.3.	Rendelkezik-e a szervezet etikai kódexszel?
	5.4.	Tesznek-e az alkalmazottak esküt vagy fogadalmat?
	5.5.	Ünnepélyes keretek között zajlik-e az eskü vagy fogadalomtétel?
6.	**Integritással kapcsolatos tudatosság**	
	6.1.	Kifejezett követelmény-e az integritás minden beosztásban?
	6.2.	Biztosít-e a szervezet rendszeres képzést az integritás témájában?
	6.3.	Felhívja-e a szervezet a veszélyeztetett beosztásban dolgozó alkalmazottak figyelmét a jellemző kockázatokra és a kockázatokat megelőző intézkedésekre?
	6.4.	Kapnak-e az alkalmazottak szakmai segítséget és/vagy tanácsot az integritást érintő kockázatok kezeléséhez?
7.	**A vezetés hozzáállása**	
	7.1.	A gyakorlatban is hangsúlyozza-e a vezetés az integritás fontosságát?
	7.2.	Törekszik-e a vezetés az integritáspolitika és az arra vonatkozó intézkedések végrehajtására?
	7.3.	Mindig megfelelően reagál-e a vezetés az integritással kapcsolatos kérdésekre?
	7.4.	Betartja-e a vezetés az integritásra vonatkozó előírásokat és/vagy az etikai kódexet?

8.	**Szervezeti kultúra**	
	8.1.	Folyamatos figyelmet kap-e az integritás kérdése?
	8.2.	Bátran meg lehet-e vitatni integritással kapcsolatos kérdéseket?
	8.3.	Elegendő lehetőség nyílik-e a kritika kifejezésére?
	8.4.	Világosan kommunikálja-e a szervezet más intézmények, harmadik személyek felé az integritás fontosságát?
	8.5.	Nyíltan esik-e szó az integritással kapcsolatos szabálysértésekről és ezek kezeléséről?
	8.6.	Természetesnek számít-e, hogy az egyes személyek felelősséggel tartoznak viselkedésükért?
	8.7.	Elegendő figyelmet kap-e a munkahellyel való megelégedettség?
9.	Új alkalmazott felvétele és kiválasztása	
	9.1.	Meghatározott eljárás szerint folyik-e valamennyi alkalmazott elbírálása?
	9.2.	Van-e felvételi bizottság, amely véleményt mond a felvételi döntésekről?
	9.3.	Megtekintésre kerülnek-e az önéletrajzok, diplomák, ajánlólevelek stb. a felvételi eljárás során?
	9.4.	Sor kerül-e valamilyen formában felvétel előtti átvilágításra ott, ahol szükséges?
	9.5.	Része-e az integritás az új alkalmazottak számára kialakított képzési programnak?
	9.6.	Aláíratnak-e az alkalmazottakkal titoktartási nyilatkozatot ott, ahol szükséges?
	9.7.	Rendszeresen napirendre kerül-e az integritás kérdése a munkamegbeszélések és teljesítményértékelő megbeszélések során?
	9.8.	Fontos szerepet kap-e az integritás kérdése határozott idejű foglalkoztatásnál és külső munkatársak megbízásánál?
	9.9.	Megvizsgálják-e az integritással kapcsolatos kérdéseket, amikor egy alkalmazott távozik a szervezettől, illetve a kilépéskor alkalmazott interjúk során tekintettel vannak-e az integritás kérdéseire?

10.	**Integritással kapcsolatos szabálysértések kezelése**	
	10.1.	Alkalmaz-e a szervezet meghatározott eljárást, amelynek segítségével az alkalmazottak jelenthetik, ha szabálysértés gyanúját észlelik („whistleblower” eljárás)?
	10.2.	Lehetőség van-e arra, hogy az alkalmazottak jelentsék a vezetőiknek a szabálysértés gyanúját?
	10.3.	Részt vesz-e integritás tanácsadó a bejelentési eljárásban?
	10.4.	Van-e külön eljárás a külső forrásokból érkező jelzések és panaszok kezelésére?
	10.5.	Meghatározott szabályok szerint történik-e az integritással kapcsolatos szabálysértések kivizsgálása?
	10.6.	Rögzítik-e központilag az integritással kapcsolatos szabálysértéseket?
	10.7.	Minden esetben reagál-e a szervezet az integritással kapcsolatos szabálysértésekre?
	10.8.	Miden esetben jelentik-e az ügyészségnek vagy a rendőrségnek, ha bűncselekmény gyanúja forog fenn?
11.	**Szabályozási keret**	
	11.1.	Az integritással kapcsolatos intézkedéseknek van-e egységes szabályozási rendszere?
	11.2.	Megfogalmaztak-e konkrét célokat az integritásirányítási rendszeren belül?
	11.3.	Van-e idő és elkülönült pénzügyi eszköz az integritással kapcsolatos intézkedések megvalósításához?
	11.4.	Megismerhetők az integritással kapcsolatos intézkedések?
	11.5.	Rögzítésre került-e az integritáspolitika az átfogó szabályozási terv keretén belül?
12.	**Veszélyeztetettség/kockázatelemzés**	
	12.1.	Rendszeresen sor kerül-e általános veszélyeztetettség-/ kockázatelemzésre?
	12.2.	Készül-e mélységi elemzés a veszélyeztetett területekről és munkakörökről?
13.	**Elszámolási kötelezettség**	
	13.1.	Kapnak-e jelentést a felsővezetők az integritáspolitika megvalósításáról?
	13.2.	Kapnak-e jelentést az alkalmazottak képviselői az integritáspolitika megvalósításáról?
	13.3.	Kapnak-e jelentést a demokratikusan megválasztott intézmények (parlament, önkormányzatok stb.) az integritáspolitika megvalósításáról?
	13.4.	A jelentések felépítése szabályozott-e, és tartalmaznak-e a jelentések egyértelmű mutatószámokat?

14.	**Ellenőrzés és monitorozás**	
	14.1.	Rendszeres időközönként ellenőrzi-e az integritásirányítási rendszer működését belső ellenőr?
	14.2.	Rendszeres időközönként ellenőrzi-e az integritásirányítási rendszer működését külső ellenőr és/vagy felügyeleti szerv?
	14.3.	Folyamatosan figyelemmel kíséri-e vagy értékeli-e a vezetőség az integritásirányítási rendszer működését?

Benkő János

AZ INTÉZMÉNYI INTEGRITÁS FEJLESZTÉSÉNEK KERETEI ÉS LEHETŐSÉGEI

1. BEVEZETŐ

Az integritással foglalkozó projektek, kutatások alapján mind nyilvánvalóbbá vált, hogy a korrupciómegelőzés, az integritásszemlélet és -gyakorlat elterjesztése, alkalmazása a vezetői kultúrának az eddigieknél hatékonyabb fejlesztését, továbbá a kockázatokban való gondolkodást teszi szükségessé. Mindez egy jól kiépített, a vezetés által folyamatosan fejlesztett és mind jobban működő belső kontrollrendszerbe illesztve valósítható meg.

Ez a tanulmány azokat az ismereteket foglalja össze, amelyek felhasználásával az integritás tanácsadók a mindennapi gyakorlatban hatékonyan kapcsolódhatnak be a belső kontrollrendszer fejlesztésébe és működésébe, továbbá hatékonyan segíthetik az intézményi vezetést a korrupciómegelőzés, az integritásszemlélet és -gyakorlat elterjesztésében és alkalmazásában. Másképpen fogalmazva: az intézményi és a vezetői kultúra fejlesztésének aktív részesei lehetnek, aminek szükségességét még hangsúlyosabbá tették a 2016-os jogszabályi változások, nevezetesen az integritás tanácsadó feladatainak és szerepének bővülése.

Ennek érdekében a témát a működés és a napi feladatok felől közelíti meg a tanulmány. Be kívánja mutatni a belső kontrollrendszer, a kockázatkezelés és az integritás kölcsönös összefüggéseit az ellenőrzések, valamint a Számvevőszék hét éve tartó integritásfelvételének tükrében. Erre vonatkozóan igen bőséges, a tanácsadói munkában jól hasznosítható és nem nélkülözhető empirikus ismeretekkel szolgálnak az ÁSZ ellenőrzési jelentései, a több mint 3000 költségvetési intézményre kiterjedő ÁSZ integritásfelvétel eredményei, továbbá az azokból készített elemzések. Összefoglalóan mindezek hasznos és a napi gyakorlatban alkalmazható támogatást nyújtanak a korrupciómegelőzés eszközrendszerének megismeréséhez, fejlesztéséhez és alkalmazásához.

2. A SZÁMVEVŐSZÉKI ELLENŐRZÉS ÉS A KORRUPCIÓMEGELŐZÉS

2.1. Ellenőrzés, számvevőszéki ellenőrzés

Az ellenőrzés – általános értelemben – valakinek vagy valamely szervezetnek, tevékenységnek a megítélés céljából történő megvizsgálása, figyelemmel kísérése.

Az ellenőrzés a mindennapi életünk része, elválaszthatatlan az emberi tevékenységtől legyen szó annak személyes, szervezeti vagy állami vonatkozásairól. Fő lépései: a tények megállapítása, a feltárt, megismert tények viszonyítása valamilyen normatív mércéhez (jogszabályhoz, szabályhoz, tervhez, normához stb.), majd annak megállapítása, értékelése, hogy van-e és milyen mértékű az eltérés a követelményekhez képest, végül következik mindezek alapján a következtetések levonása. A következtetések keretében az eltérés okának, kiváltó tényezőinek megállapítása után fontos a hibák kijavítását szolgáló javaslatok kidolgozása. Az ellenőrzés tehát feltárja a hibákat, a megvalósulás folyamatát gátló tényezőket és megfelelő javaslatot tesz – adott esetben utasítást – azok megszüntetésére. „Bármely ellenőrzés alapvető, közvetlen célja: a prevenció, a szankció és a hibajavítás, tartalmi végső szándéka pedig a társadalom működési biztonságának a szolgálata. […] Beavatkozást kezdeményez, ha ennek ellenkezőjét vagy kockázatát tapasztalja. Megjelöli, hogy – a tapasztalatok alapján – ennek az alapvető érdeknek az érvényesítésében milyen lépésekre van szükség."[1]

Az állam hatósági és tulajdonosi mivoltából következően – a köz érdekeinek érvényesítése céljából – végez ellenőrzéseket, amelyek középpontjában többek között a jövedelemcentralizáció és az újraelosztás folyamatának szabályossága, hatékonysága, az állami vagyonnal való gazdálkodás hatékonysága és eredményessége áll. Az ilyen ellenőrzéseket átfogóan pénzügyi ellenőrzésnek nevezik. Ezek rendszerének csúcsán a legfőbb ellenőrzési intézmények, a számvevőszékek állnak.

A számvevőszékek mind jelentősebb szerepet töltenek be a korrupció elleni küzdelemben és a korrupció megelőzésben. Általánosságban a számvevőszékek

---

[1] Kovács (2002), 16.

szerepe abban fogalmazható meg, hogy az ellenőrzés két alapelvének, az *átláthatóságnak* és az *elszámoltathatóságnak* az érvényesítésén keresztül olyan megelőző hatásokat váltsanak ki, amelyek csökkentik a korrupciót.[2] Emellett természetesen jelentős a számvevőszékeknek az a tevékenysége is, hogy az ellenőrzéseik által feltárt bűncselekmények szankcionálását kezdeményezik. A számvevőszékek a prevenció mind szélesebb körű elterjesztése érdekében nemzetközi ellenőrzési standardok kidolgozásával és alkalmazásával, az átláthatóságot növelő legjobb gyakorlatok terjesztésével segítik elő a korrupció elleni küzdelmet.

A számvevőszékek már az 1977-ben kiadott Limai Nyilatkozatban [3] kifejezték a korrupció elleni küzdelem melletti elkötelezettségüket. Az 1998. évi montevideói kongresszus óta minden INTOSAI[4] (Ellenőrzési Intézmények Nemzetközi Szervezete) kongresszus foglakozott a korrupció elleni küzdelemmel. A számvevőszékek nemzetközi szervezete – deklaráltan – a korrupció elleni tevékenységét az 1990-es évek közepén kezdte meg, akkor amikor a nemzetközi szervezetek (az IMF, a Világbank, az ENSZ) szintén felismerték ennek fontosságát. A közel másfél évtizedes munka eredményeként az INTOSAI 2010-ben Johannesburgban tartott kongresszusán elfogadott 2011–2016. évekre szóló stratégiai tervben a prioritások között szerepel a korrupció elleni küzdelem, amely szerint a számvevőszéki ellenőrzések a transzparencia megteremtésén, a kockázatok bemutatásán és a hatékony belső kontrollok kiépítésének elősegítésén keresztül hozzájárulnak a korrupció megelőzéséhez az Egyesült Nemzetek által kidolgozott egyezménnyel összhangban. A korrupció ellenes küzdelem és prevenció az INTOSAI szerint széles körű együttműködést tesz szükségessé a számvevőszékek és más nemzetközi szervezetek, valamint a civil társadalom között.

A megelőzés előtérbe kerülésével fokozatos elmozdulás tapasztalható a korábban szinte kizárólagos represszív szemléletből és gyakorlatból a megelőzést előtérbe helyező megközelítés, vagyis a hosszabb távon fenntartható eredményeket biztosító, integritásalapú szervezeti működés támogatása felé. Mindez a legfőbb ellenőrzési intézmények tanácsadó tevékenységének bővülésében is kifejeződik.

---

2 Báger (2012).

3 Ezt a dokumentumot a számvevőszékek alkotmányának is nevezik.

4 Az INTOSAI az Egyesült Nemzetek (ENSZ) Gazdasági és Szociális Tanácsának (ECOSOC) konzultatív szerveként 1953-ban alakult meg. Jelenleg 189 ország legfőbb pénzügyi ellenőrző szervezetét integrálja; célja a tagintézmények működésének, szakmai továbbfejlesztésének, tevékenységük harmonizálásának a támogatása.

2.2. A megelőzés tükröződése a számvevőszéki ellenőrzési standardokban

A legfőbb ellenőrzési intézmények a munkájukat ellenőrzési standardok alapján végzik, amelyek a vizsgálatok során követendő módszereket, eljárásrendet, gyakorlatot, valamint az ellenőrzési jelentések formai és tartalmi követelményeit határozzák meg. A számvevőszéki ellenőrzési standardokat és azok rendszerét az INTOSAI keretében – a tagintézmények közreműködésével – dolgozzák ki, fejlesztik és korszerűsítik.[5] A standardokat a legfőbb ellenőrzési intézmények sajátos nemzeti alkotmányos, jogi és egyéb feltételeik között alkalmazzák. Ennek a módszertani fejlődési folyamatnak az INTOSAI standardokban való tükröződését – a teljesség igénye nélkül – a következő néhány szakmai dokumentum jól érzékelteti.

Az első fontos lépés volt a Limai Nyilatkozat, amely kimondta, hogy a számvevőszéki ellenőrzés célja a hibák kijavítása és azok megelőzése. A nyilatkozatot az INTOSAI 1977 októberében Limában tartott kongresszusán fogadták el. A standard már utal a megelőzésre, hiszen kimondja, hogy időben kell feltárni a normától való eltéréseket. A következő fontos módszertani lépés volt, amikor az INTOSAI általános ellenőrzési standardok (ISSAI 100) megfogalmazták: „Minden szervezet kötelessége, hogy erőforrásai védelme érdekében megfelelő kontrollrendszert[6] alakítson ki. A szervezet kötelessége az is, hogy biztosítsa a kontrollok jelenlétét és megfelelő működését, annak érdekében, hogy a szervezet megfeleljen a törvényben meghatározott feladatkörének és a reá vonatkozó szabályoknak, valamint, hogy a döntéshozatali folyamatban érvényesüljön a feddhetetlenség és a korrektség.”[7] A standard – ha ezt nem is fejezi ki explicit módon – a kontroll, a belső kontroll mint rendszer kiépítését és alkalmazását ajánlja. A Limai Nyilatkozathoz képest tovább lép, és megnevezi a megelőzés eszközeit, a kontrollokat, de a vezetés helyett a kontrollok „működtetőjének” még az intézményt, a szervezetet jelöli meg. Fontos változás, hogy már nem az ellenőrzést nevezi meg felelősnek, hanem a szervezetet általában. A kontrollok előtérbe kerülésének oka pedig az, hogy a szabálytalanságok zömét már a keletkezésük előtt vagy a keletkezésük pillanatában kell megakadályozni, ugyanis az ellenőrzés utólagossága miatt annak megállapításait követően már csak a következmények mérséklésére nyílik lehetőség.

A szabálytalanságok és a korrupció megelőzése terén lényegi változást a 2004-ben megjelent *Irányelvek a belső kontroll standardokhoz a közszférában* ISSAI 9100

---

5 A szervezet 1992-es washingtoni kongresszusán fogadták el az INTOSAI ellenőrzési standardjait; 2007-ben elindították a nemzetközi ellenőrzési standardok rendszerének (ISSAI) megújítási folyamatát.

6 Bővebben lásd a tanulmány 2. fejezetében!

7 ISSAI 100

standard jelentette, amely az államháztartás belsőkontroll-standardjainak kiépítésére és működtetésére vonatkozó feladatokat határozta meg. Különös és lényegi sajátossága, hogy nem a legfőbb ellenőrzési intézmények, hanem a költségvetési intézmények faladatait, teendőit írja elő. Az irányelv szerint az államháztartás belső irányítási, szabályozási és ellenőrzési rendszerének (továbbiakban: belső kontrollrendszer) és a számvevőszéki külső ellenőrzésnek együttesen kell biztosítania a törvényesség, az elfogadott normák – elszámoltathatóság, átláthatóság – a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség követelményeinek érvényesítését. Ki kell alakítani a közpénzek felhasználásáról az elszámoltatás hézagmentes rendszerét. Ez a standard már nemcsak a szervezeti kereteket, hanem a felelősöket, nevezetesen a vezetést is megjelöli. Az ISSAI 9100 irányelv a belső kontrollrendszer koncepciójának korszerűsítése mellett (COSO-modell alkalmazása) a korábbiakhoz képest három lényegi változást tartalmaz. Az első ilyen, hogy az irányelv a belső kontrollrendszer céljai közé emeli az etikus megközelítést, ráadásul második helyre sorolja az „etikát", ami így kiemelt hangsúlyt kap. Az irányelv szerint a szervezet tevékenységeit szabályszerűen, *etikusan,* gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen kell végrehajtani. Az irányelv a következőképpen fogalmaz: „Az etikusan erkölcsi kérdésekkel kapcsolatos fogalom. Az erkölcsös magatartás és a csalás, korrupció megelőzése és feltárása a közszférában egyre nagyobb hangsúlyt kap a kilencvenes évektől kezdődően. Általános elvárás, hogy a köztisztviselőknek hűen kell szolgálnia a közérdeket, és megfelelően kell kezelnie a közpénzeket. Az állampolgárokat részrehajlás nélküli bánásmódban kell részesíteni a törvényesség és jog alapján. Ezért a erkölcsös közszféra előfeltétele és egyben alátámasztója a társadalom bizalmának és a jó irányítás alapköve."[8] Ha nem is szó szerint, de ez a gondolatsor az integritásszemlélet és -gyakorlat implicit megközelítésnek tekinthető. A másik hangsúlyos célja a dokumentumnak, hogy elősegítse a belső kontroll fogalmának egységes értelmezését a közszférában. A harmadik lényegi változás a forrásoknak a veszteségek, a nem rendeltetésszerű felhasználás, az eltékozlás, a visszaélések, a hűtlen kezelés, a hibák, a csalás és a korrupció elleni védelme. Ezzel pedig a korrupciómegelőzés is bekerült az irányelv céljai közé.

A 2016-ban megjelent ISSAI 5700 standard kifejezetten a kormányzati szervezetek korrupciómegelőzés érdekében tett intézkedéseinek ellenőrzéséhez nyújt módszertani támogatást. Többek között a korrupcióellenes intézkedések ellenőrzésének megtervezéséhez, a vizsgálat lefolytatáshoz ad útmutatást, és felhasználható az intézményi tervezési munkában is. A közbeszerzések kockázataival viszont nem foglalkozik elég hangsúlyosan a dokumentum, továbbá az is hasznos lenne,

[8] INTOSAI ISSAI, 9100 3.

ha a puha kontrollok,[9] az adott szervezetben érvényes és követett értékek, normák, az integritással kapcsolatos tudatosság, a vezetés hozzáállása vagy a szervezeti kultúra korrupciómegelőzésben betöltött szerepe nagyobb súllyal szerepelne benne.[10]

A bemutatott irányelvek alapján megállapítható, hogy a legfőbb ellenőrzési intézményeknek a korrupció feltárására és megelőzésére irányuló vizsgálataiban egyre nagyobb hangsúly kerül a belső kontrollrendszer szabályozottságára és hatékonyságára. Főként azt ellenőrzik, hogy az egyes intézmények vezetői milyen belső kontrollrendszert alakítottak ki, és azt hogyan működtetik, minimálisra csökkentik-e a hibák, a szabálytalanságok, valamint a nem megfelelő működés, gyenge teljesítmények kockázatát. Ugyanis az állami forrásokat kezelő személyek, a költségvetési szervek vezetői felelősek – többek között – a gazdálkodás törvényességéért, hatékonyságáért, gazdaságosságáért, a tervezési, beszámolási, információszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséért, a beszámolókban foglalt adatok, információk teljességéért, hitelességéért.

2.3. Az Állami Számvevőszék ellenőrzési gyakorlata

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) jogállását, ellenőrzési hatáskörét tekintve hivatali típusú intézmény: ellenőriz, elemez és értékel, megállapításokat és javaslatokat tesz, iránymutatásokat fogalmaz meg, tanácsot ad. Az ÁSZ nem hoz ítéletet, nem folytat nyomozást, és közvetlenül nem szankcionál, ugyanakkor az új ÁSZ-törvény szerint megállapításai alapján az ellenőrzött szervezetekkel és a felelős személyekkel szemben az arra illetékes hatóságnál eljárást kezdeményezhet. Az ÁSZ jogállásából adódik, hogy a korrupció elleni fellépés területén – az átláthatóság és elszámoltathatóság biztosítása mellett – elsősorban a megelőzésre fókuszál. A korrupció elleni fellépés az ÁSZ ellenőrzési tevékenységében is hangsúlyosan jelenik meg, továbbá a szervezet saját működésében is irányadónak tekinti az integritásszemléletet.[11] A számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival támogatja az Országgyűlést, annak bizottságait, valamint az ellenőrzött szervezetek munkáját, ezáltal elősegíti az állam jól irányított működését. A közszféra hatékonyságának növelése érdekében az ellenőrzések eredményeként szerzett tudást és „jó gyakorlatokat” átadja a közpénzfelhasználóknak.[12]

---

9 Bővebben lásd a 2.5.3. fejezetben!

10 *Újabb eszköz a korrupció elleni harcban* (2013).

11 Ezt a feladatot az Országgyűlés határozatban is megerősítette [35/2009. (V. 12.) OGy].

12 *Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közszférában* (2016).

Az ÁSZ az ellenőrzések minőségének és hatékonyságának javítását a kockázatelemzés és -értékelés eredményeire fokozottan támaszkodó ellenőrzési témaválasztással támogatja.[13] A legfőbb ellenőrzési intézmények tervezési munkafolyamatait – az INTOSAI standardjai szerint – a kockázatelemzésnek kell megalapoznia. Ennek megfelelően az ellenőrzés célját, tehát egy-egy szervezetet, folyamatot, tevékenységet választanak ki, azt, amelynek kockázatai magasabbak a többinél. Ebben az esetben a kockázatelemzés a célszervezetek, -folyamatok meghatározott kockázati szempontok szerinti sorba rendezésére, egyfajta „kockázati rangsor" kialakítására, a legkockázatosabb elemek kiválasztására irányul. Az ellenőrzött szervezetek kontrolljainak és intézkedéseinek kockázatelemzésével ezért a számvevőszék arra keresi a választ, hogy melyek azok a szervezeti folyamatok, amelyeknél a kiépített kontrollok ellenére jelentős kockázat veszélyezteti a szervezeti célok elérését.[14]

[13] *A jó kormányzás támogatása a számvevőszéki ellenőrzések tervezési folyamata során* (2016), 9.

[14] *A jó kormányzás támogatása a számvevőszéki ellenőrzések tervezési folyamata során* (2016), 11.

3. A BELSŐ KONTROLLRENDSZER SZABÁLYOZÁSA ÉS MŰKÖDÉSE

3.1. A belső kontrollrendszer fogalma, kontroll és ellenőrzés

A belső kontrollrendszer a szervezetirányítás elválaszthatatlan eszköze, az a folyamatrendszer, amely magában foglalja a célok elérése érdekében a vezetés által kialakított politikákat, szabályokat, eljárásokat, gyakorlati módszereket, továbbá szervezeti struktúrát és kultúrát. A belső kontrollrendszer integrált folyamatrendszer, amely szerves részét képezi annak a módnak/kultúrának, ahogyan a vezetés a szervezetet működteti. A belsőkontroll keretrendszer 5 eleme (a kontrollkörnyezet, a kockázatkezelés, a kontrolltevékenységek, az információ és a kommunikáció, a monitoring) nem egymást követő tevékenységek sorozata, hanem egymást kiegészítő, egymással szoros kölcsönhatásban álló mechanizmusok halmaza.

A belső kontrollrendszer mint folyamatrendszer a szervezet céljainak elérésében segíti a vezetést, annak kialakítása, működtetése és fejlesztése a költségvetési szerv vezetőjének a felelőssége. A belső kontrollrendszer összefonódik a szervezet tevékenységeivel, és akkor a leghatékonyabb, ha teljesen beépül a szervezet infrastruktúrájába és szerves részét képezi a szervezet lényegének. A belső kontrollt sokkal inkább beépíteni, semmint kiépíteni kell. A belső kontrollrendszer dinamikusan változó, összetett folyamatrendszer, amelyet folyamatosan hozzá kell igaztani a szervezetet érő változásokhoz. Szerves részét képezi az integritás, az integritásirányítás, amit a szervezet minden tevékenységében érvényesíteni kell. Az integritás a COSO-modell[15] alapelveinek egyike, amely a belső kontrollrendszeren belül a kontrollkörnyezetben helyezkedik el.

A belső kontrollrendszer fogalmának és tartalmának fejlődése több évtizedre tekint vissza. A működésére vonatkozó követelményeket standardok és jogszabályok is szabályozzák. A fogalmi és tartalmi kibontakozás szorosan kapcsolódik a felelős vállalati irányítás elméletének és gyakorlatának fejlődéséhez. Az első lépéseket a COSO-bizottság által kimunkált belsőkontroll-keretrendszer jelentette (1992),

---

[15] COSO – A belső kontroll keretrendszere, melyet az azt létrehozó bizottságról neveztek el (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission).

amely olyan alapot biztosított, amelyhez viszonyítva a vállalatok és szervezetek értékelni és fejleszteni tudják irányítási és ellenőrzési rendszerüket. Kezdetben a COSO szerint a belső kontrollrendszer kiépítése és működése a jogszabályoknak való megfelelést és a beszámolók, pénzügyi jelentések hitelességének biztosítását szolgálta, vagyis szűken vett pénzügyi szemléletet tükrözött. Az ezredfordulóra a belső kontrollrendszer fogalma, felfogása számottevően fejlődött és bővült, különösen az újabb pénzügyi, korrupciós botrányok miatt a hagyományos pénzügyi szemlélet mellett teret kaptak a tevékenységek etikai szempontjai, és egyre erőteljesebb szerepet kapott a vezetői kontroll. Ennek során a belső kontrollrendszer értelmezése és alkalmazása új elemekkel bővült, ilyenek többek között a szoft kontrollok (vezetési kultúra és filozófia, a korrupció, a csalások megelőzése érdekében az etikus magatartás, az emberi tényező előtérbe kerülése), továbbá a kockázatelemzés mint belső kontrollrendszer fejlesztésnek alapja.[16]

Hosszú ideig az intézményekben működő belső ellenőrzés feladata volt a szabálytalanságok, visszaélések feltárása, majd ezeket követően a vezetésnek kellett a megfelelő intézkedéseket megtenni. A nemzetközi méretűvé dagadt pénzügyi botrányokat követően a kormányok és az ellenőröket tömörítő szervezetek indokoltnak látták, hogy a szervezeti irányítást és az ellenőrzési rendszert olyan irányban fejlesszék tovább, amiben a vezetés jóval nagyobb felelősséget visel a szabályos működésért és gazdálkodásért. Ezt pedig úgy látták megoldhatónak, hogy a vezetés már a működési, a pénzügyi folyamatok közben is be tudjon avatkozni, ha felmerül a szabálytalanságok veszélye. Ennek a megoldásnak az volt a lényege, hogy miként lehet a szabálytalanságok ellen már az elkövetéskor fellépni, sőt azokat valamilyen módon megelőzni, megakadályozni. Tehát az ellenőrzés utólagosságából adódó kockázatokat szerették volna kivédeni. Egy olyan rendszer kialakításában látták a megoldást, amely a szervezet minden tevékenységét, folyamatát érinti, és amelyet az intézmény minden dolgozójának végeznie kell, továbbá amely nem utólagos, hanem éppen előretekintő, vagyis amellyel kivédhetők a kockázatok. Ezért alakították ki a belső kontrollrendszert, amelynek az intézményi folyamatokba való beépítése és működtetése a vezetés feladata, ugyanakkor abban a szervezet minden tagjának részt kell vennie.

A következő felsorolás az értelmezési problémák tisztázása érdekében a kontroll és az ellenőrzés közti különbségeket szándékozik bemutatni, ugyanis a két fogalom értelmezése, használata mind a szabályozásban, mind a gyakorlatban félreértésekhez vezetett.

[16] Merétey-Vida (2006), 20.

A kontroll:

- a szervezetszabályozás, irányítás, ellenőrzés eszköze,
- stratégiai szemléleten alapul,
- feladata a célok elérésének biztosítása,
- a tevékenységek, folyamatok irányítását végzi, és előretekint,
- a teljes tevékenységet átfogja a célkijelöléstől a végrehajtásig,
- elsősorban irányítást és nem csak ellenőrzést jelent,
- a szervezet minden tevékenységét átszövi,
- saját szabályokat alkot, döntéseket hoz a célok elérése érdekében,
- mértékegysége a kockázat,
- végrehajtásában mindenki részt vesz,
- eszközei a szabályok, intézkedések, szokások, magatartás, igen nagy súlylyal a vezetői magatartás és példamutatás.

Az ellenőrzés:

- célja az elszámoltatás, a szabályosság a hatékonyság érvényesülésének utólagos vizsgálata,
- mások végrehajtással összefüggő felelősségét minősíti, és megállapításokat tesz,
- utólagos,
- a szervezet tevékenységének általában csak egy részére terjed ki,
- az ellenőrzés a kontrollal szembeni leglényegesebb különbsége, hogy az ellenőr független az ellenőrzött tevékenységtől, abba nem is avatkozhat be, azaz az ellenőr nem felelős az általa ellenőrzött tevékenység megfelelőségéért,
- nem alkothat szabályokat, azok érvényesülését ellenőrzi.[17]

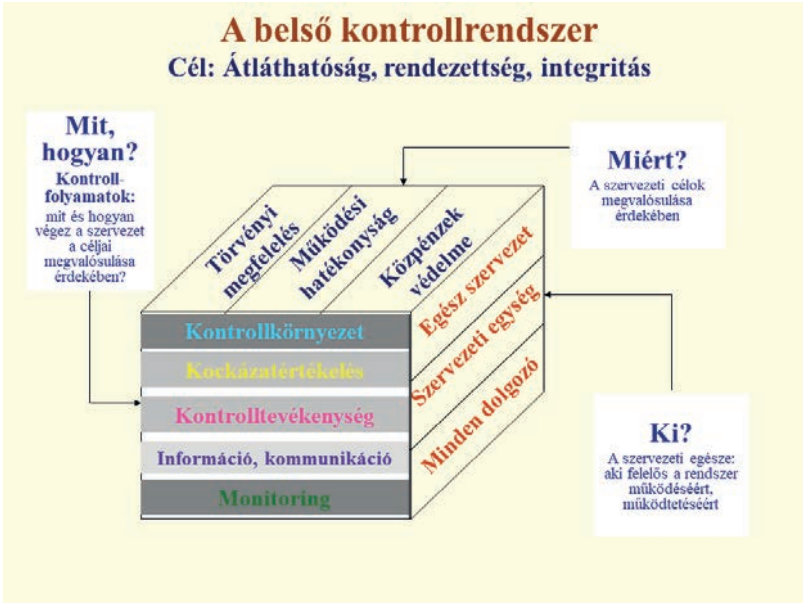
3.2. A belső kontrollrendszer hazai szabályozása

A már hivatkozott COSO-keretrendszer megjelenésével egyidejűleg (1992-ben) a Számvevőszékek Nemzetközi Szervezete (INTOSAI) a közszférára is kidolgozta a belső kontrollrendszer működésére vonatkozó standardot, amelyet a korrupció elleni küzdelem és az etikai követelmények előtérbe kerülésével 2004-ben korszerűsített és *Irányelvek a belső kontroll standardokhoz a közszférában (ISSAI 9100)*[18]

[17] Ákos (2007).

[18] Sajátosságuk – a korábbiaknak alapján – hogy a közszféra szervezetei számára határozzák meg a belső kontrollrendszer kiépítésének és működésének követelményeit, tehát nem kifejezetten ellenőrzési standardok.

címen jelentetett meg. A belső kontrollrendszer célját, eszközeit és a működtetésében részt vevőket mutatja be a következő, 1. ábra.



1. ábra

A belső kontrollrendszert ábrázoló úgynevezett COSO-kocka

Forrás: Benedek (2014)

Az államháztartás belső kontrollrendszerének hazai szabályozása és kialakítása némi késéssel és több lépcsőben követte a nemzetközi gyakorlatot. A hazai szabályozás háromszintű. A törvényi szintet az Áht.[19] és a Mötv.,[20] a rendeletit pedig az Ávr.[21] és a Bkr.[22] jelenti. Ezekhez kapcsolódnak az NGM által kibocsátott útmutatók (belsőkontroll-standardok és a Belső kontroll kézikönyv, majd 2017-től Államháztartási belső kontroll standardok és gyakorlati útmutató).[23] A közszféra belső kontrollrendszerének hazai szabályozása a vonatkozó nemzetközi standardok elveire támaszkodik. A szabályozás elemeit szemlélteti a 2. ábra. Magyarországon az uniós csatlakozás előtti időszakban a belső kontrollrendszerre vonatkozó jog-

[19] 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról.
[20] 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.
[21] 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról.
[22] 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről.
[23] *Államháztartási belső kontroll standardok és gyakorlati útmutató* (2017).

szabályok még nem voltak hatályban, ekkor – és egy ideig még utána is – az angol nyelvű szakkifejezések a jogi szabályozásban és a gyakorlatban való értelmezése számos problémát és zavart okozott, elég itt utalni a kontrollra, amelyet számos esetben az ellenőrzés fogalmával azonosítottak.

2. ábra
A belső kontrollrendszer hazai szabályozásnak szintjei

Forrás: A hazai államháztartási belső kontroll rendszer bemutatása (2012)

A belső kontrollrendszert mint fogalmat és gyakorlatot – az uniós elvárásoknak megfelelően – először 2003-ban az Áht. és a Bkr. vezette be. A továbbra is fennmaradt ellentmondások feloldására az Áht. 2003. decemberi módosításában – az Európai Bizottság kérése alapján – már elválasztották a belső kontrollal kapcsolatos feladatokat és felelősségeket a belső ellenőrzési funkció feladataitól. Az értelmezési zavarokat azonban ezzel a lépéssel sem sikerült megszüntetni, mert azokat továbbra is fenntartotta a kontroll és az ellenőrzés fogalmát élesen el nem határoló szabályozási elem, a FEUVE, azaz a „folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzés" fennmaradása. Jóllehet az NGM már a belső kontrollrendszer 2012. évi ellenőrzése során arról tájékoztatta az ÁSZ-t, hogy a jogszabályi rendelkezések felülvizsgálatánál a fogalmi eltéréseket rendezni fogják,[24] erre azonban csak 2016-ban a Bkr. módosításával került sor. A szabályozásban 2013-tól további tartalmi

[24] *Jelentés a belső kontrollrendszer és a belső ellenőrzés szabályszerűségének a zárszámadási ellenőrzésbe bevont intézményeknél lefolytatott ellenőrzésről* (2012), 18.

változást jelentett az integritásirányítás szemléletének és gyakorlatának bevezetése. Ennek részleteit a következő 2.3. fejezet tartalmazza.

Az Áht. és a Bkr. rendelkezései szerint a belső kontrollrendszer létrehozásáért, működtetéséért, fejlesztéséért a költségvetési szerv vezetője a felelős, és figyelembe kell vennie az államháztartásért felelős miniszter által kiadott módszertani útmutatókat. Indokolt megjegyezni, hogy az említett két jogszabály a belső kontrollrendszer kiépítésének és működtetésének legfontosabb elemeit szabályozza, vagyis keret jellegű szabályozásnak tekinthető. A rendszer elemeinek tartalommal való megtöltése és működtetése az intézményi vezetés feladatát, mégpedig kötelező feladatát képezi, amelyről évente köteles beszámolni. Tehát a költségvetési szervezet vezetőjének kezdeményezésén, döntésén múlik, hogy a jogszabályi előírások alapján és főként a standardok, kézikönyvek ajánlásainak figyelembevételével milyen belső kontrollrendszert hoz létre és működtet. A rendszer egyes elemein belül a kontrollok mennyiségének, minőségének és szigorúságának meghatározása tekintetében a költségvetési szerv vezetőjének szintén számottevő mozgástere van.

A hazai törvényi szabályozás szerint a belső kontrollrendszer céljai között nem szerepel az a kitétel, hogy költségvetési intézmények gazdálkodásukat etikusan végezzék, ezt csak alacsonyabbrendű jogszabály (Bkr.) tartalmazza. A jogalkotó a törvényi szabályozás során vélhetően a pénzügyi folyamatokat tartotta szem előtt, és így az integritás (etikus gazdálkodás) követelménye ma még hiányzik a törvényből. Az Áht. szerint „Az államháztartási kontrollok célja az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás, a beszámolási és adatszolgáltatási kötelezettségek szabályszerű teljesítésének biztosítása”,[25] továbbá „[a] belső kontrollrendszer a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, amely azt a célt szolgálja, hogy megvalósuljanak a következő célok: a) a működés és gazdálkodás során a tevékenységeket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan, eredményesen hajtsák végre, b) az elszámolási kötelezettségeket teljesítsék, és c) megvédjék az erőforrásokat a veszteségektől, károktól és nem rendeltetésszerű használattól.”[26]

Emlékeztetőül indokolt megjegyezni, hogy az Áht. és az INTOSAI GOV 9100-as standard által meghatározott célok között különbség van, ugyanis az Áht. nem követi a tevékenységek etikus (integritásszemléletű) folytatására vonatkozó kitételt. Ezt a követelményt az államháztartási intézmények működésében és a gazdálkodásban csupán a Bkr. fogalmazza meg. Holott az ISSAI 9100 standard szerint az etikus magatartás a korrupció és a csalás megelőzésben egyre nagyobb súlyt kap.

[25] Áht. 61. § (1) bekezdés.
[26] Áht. 69. § (1) bekezdés.

3.3. A belső kontrollrendszer és az integritásirányítás szabályozásának harmonizálása[27]

Az integritásszemlélet és -gyakorlat beépülése a belső kontrollrendszerbe 2013-ban kezdődött meg az államigazgatási szervek integritásirányításáról szóló kormányrendelettel (Intr.).[28] A jogszabályi harmonizáció ismertetése előtt mindenképpen szükséges a jogi szabályozásban és a napi gyakorlatban, továbbá az integritással és a korrupciómegelőzéssel foglalkozó, kibontakozóban lévő szakirodalomban[29] használatos és egymással kapcsolatban, összefüggésben álló fogalmak és azok értelmezésének bemutatása. A teljesség igénye nélkül csupán a további gondolatmenet szempontjából legfontosabb három fogalomra az etikára (etikus magatartás), az integritásra (integritáson alapuló magatartás) továbbá a szervezeti integritásra térünk ki. Ez vélhetően elősegítheti a jogszabályi harmonizáció által előírt változások és az azok közötti összefüggések értelmezését és különösen azoknak a gyakorlatban történő megvalósítását. Azt is hangsúlyozni kell, ami a jogszabályi harmonizációban is tükröződik, hogy mind elméletében, mind gyakorlatában egy kialakulóban lévő rendszerről van szó.

Elsőként értelmezzük a jogi szabályozásban legrégebben és több helyen is alkalmazott etikus magatartás fogalmát. Az egyén etikus magatartása a társadalom, illetve egy adott közösség kinyilvánított vagy elvárt normáinak megfelelő cselekvést, viselkedést jelenti. Az ilyen magatartás megfelel a társadalom, illetve az adott közösség elvárásainak. Az etikus magatartás tehát a külső elvárásoknak való megfelelésnek számít. Ezzel szemben az integritásalapú magatartás, a személyi integritás a belső elvárásoknak megfelelő cselekvést, magatartást jelent. A személyi integritás azt jelenti egyrészt, hogy az adott egyénnek van saját, határozott értékrendje, másrészt van képessége és bátorsága saját értékei szerint cselekedni. Az integritással rendelkező egyén, akkor is az értékrendje szerint cselekszik, amikor semmilyen külső kontroll sem kényszeríti erre. Az integritás tehát egy erőteljesebb, határozottabb, „belülről" jövő magatartási formának tekinthető.

Az közismert, hogy a társadalmi, gazdasági elvárásoknak megfelelő szervezeti működés egyik fontos mércéjének a szabályoknak való megfelelés, a szabályosság számít. Kérdés, hogy a szabálykövetés azonosnak tekinthető-e a szervezeti integri-

---

27 Ez a fejezet a BM–NGM (2017): *Módszertani útmutatók a belső kontrollrendszer és az integrált kockázatkezelési rendszer fejlesztéséhez* (I.–II.–III. rész), valamint az NGM (2017): *Államháztartási belső kontroll standardok és gyakorlati útmutató* felhasználásával készült.

28 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről.

29 Többek között: Bábosik (2017); Bager (2012); Domokos (2016/a-b); Pulay (2015/a-b); Pulay (2017); *Államháztartási belső kontroll standardok és gyakorlati útmutató* (2017).

tással. Utóbbinak szükséges, de nem elégséges feltétele a szabályosság. A szervezeti integritás mindenképpen többet jelent a szabályos működésnél, mert az ilyen szervezet nemcsak a jogszabályi előírások szerint, hanem az irányító szerv/tulajdonos és a saját vezetése által meghatározott, kinyilvánított értékek szerint működik. Ez pedig a szervezetnek azt az ellenálló képességét jelenti, amivel megakadályozza, hogy dolgozói a szándékos, illetve a véletlen szabálytalanságok elkövetésével kárt okozzanak, illetve megvédi dolgozóit ezek elkövetésétől. Mindezt az adott szervezet az integritásirányítási rendszer kiépítésével, működtetésével éri el, amelynek legfontosabb eszközei az integritáskontrollok. Az integritás alapon működő szervezet belső kontrollrendszere tehát érvényt szerez a jogszabályi előírásokon kívül a külső és a belső értékek követésének is (például jogszabályban nem előírt szabályzatok bevezetése).

Miután a belső kontrollrendszer és az integritásirányítás szabályozása (Bkr. és Intr.) között párhuzamosságok voltak, továbbá a végrehajtásuk sem folyt kellő ütemben,[30] szükségessé vált a két rendelet harmonizációja és kiegészítésük a végrehajtás feltételeit támogató intézkedésekkel. Ennek szükségessége a Nemzeti Korrupcióellenes Programban is megfogalmazódott. Így a Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról szóló 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat alapján[31] a 2016-ban megjelent kormányrendelettel[32] sor került a Bkr. és az Intr. módosítására. A célok a következők voltak: egyrészt a két rendelet közötti párhuzamosságok kiszűrése, az azokban alkalmazott terminológia egységesítése és főként annak megerősítése, hogy az integritásmenedzsment a belső kontrollrendszerbe illeszkedik, annak szerves részét képezi, másrészt a koordinált végrehajtás feltételeinek a megteremtése.

A jogszabály módosítás fogalmi egységesítést szolgáló legfontosabb elemei:

- Az Intr.-ben meghatározták az integritás és az integritásirányítási rendszer fogalmát:
  - az integritás „az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése”,

[30] Lásd erről bővebben az ÁSZ ellenőrzési jelentések megállapításait (*Jelentés a belső kontrollrendszer és a belső ellenőrzés szabályszerűségének a zárszámadási ellenőrzésbe bevont intézményeknél lefolytatott ellenőrzésről* [2012]; *Az önkormányzati belső kontrollrendszer ellenőrzésének tapasztalatai* [2015]).

[31] A kormányhatározat 4. pont *d)* alpontja előírta, hogy meg kell teremteni a belső kontrollrendszer és a korrupciómegelőzést szolgáló belső intézkedések összhangját a szervezeti működés egészére vonatkozóan – beleértve a reál és gazdálkodási folyamatokat –, továbbá az ehhez szükséges jogszabályokat ki kell dolgozni.

[32] Az egyes kormányrendeleteknek a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztésével összefüggő módosításáról szóló 187/2016. (VII. 13.) Korm. rendelet.

  - az integritásirányítási rendszer „az irányítási és vezetési rendszer funkcionális alrendszere, amely az államigazgatási szerv integritásalapú működésének főként megteremtésében részt vevő személyek és csoportok tevékenységének összehangolásával és a […] kontrollkörnyezethez illeszkedve biztosítja a szervezeti kultúra egységét az értékek, elvek, célkitűzések és szabályok meghatározása, a követésükhöz szükséges útmutatás és tanácsadás, a megfelelés nyomon követése és szükség esetén kikényszerítése útján."
- Az összehangolás további lépéseként a Bkr. meghatározta a „szervezet integritását sértő eseményt", amely tartalmazza a korábbi „szabálytalanságok" fogalmi körén túl az íratlan és egyéb értékalapú szabályok megsértésének eseteit is, vagyis már az „integritást" is.
- A korábbi szabályozásban a Bkr. kötelezően előírta a szabálytalanságkezelési szabályzat elkészítését, az Intr. pedig a szervezet működésével összefüggő visszaélések, szabálytalanságok, integritási és korrupciós kockázatok bejelentésére és kivizsgálására vonatkozó eljárásrend kialakítását. Ezen a területen is szükség volt az egységes eljárásrend bevezetésére. Ezt szolgálja a szervezet integritását sértő események kezelési eljárásrendjének elkészítésére vonatkozó előírás.
- Szükséges volt az egységes, integrált, folyamatalapú kockázatkezelési rendszer kialakítása és bevezetése. Azért, mert az integrált és folyamatalapú kockázatkezelési rendszer, amely a szervezet minden tevékenységére kiterjed, egységes módszertan és eljárások alkalmazásával, a szervezet célkitűzéseinek és értékeinek figyelembevételével biztosítja a szervezet kockázatainak teljes körű azonosítását, azok meghatározott kritériumok szerinti értékelését, valamint a kockázatok kezelésére vonatkozó intézkedési terv elkészítését és annak nyomon követését. A Bkr. 2016. évi módosításával egyértelművé vált, hogy minden kockázat azonosítását, kezelését az integrált kockázatkezelési rendszerben kell megvalósítani, tehát nem szükséges új eljárások és párhuzamos tevékenységek alkalmazása.

Eddig a Bkr. és az Intr. kockázatok kezelésére vonatkozó előírásai párhuzamosságot tartalmaztak, mert a Bkr. a szervezet minden tevékenységére és kockázatára kiterjedően előírta a kockázatok felmérését, értékelését és kezelését is magában foglaló kockázatkezelési rendszer kialakítását, ugyanakkor az Intr. ennek egy részterületére, az integritási és korrupciós kockázatok felmérésére és kezelésére tartalmazott kötelező előírást.

A jogszabály módosításnak a végrehajtást szolgáló legfontosabb elemei:

- A gyakorlati alkalmazás érdekében kötelezővé vált az intézményi folyamatok meghatározása és rendszerezése is, amely korábban csak ajánlásként szerepelt és az útmutatókban jelent meg. Az intézményi folyamat nem más, mint a szervezeti célok megvalósulása érdekében tudatosan megtervezett lépések, tevékenységek és cselekedetek sorozata; a folyamatok célja pedig a szervezeti célkitűzések megvalósítása a belső kontrollrendszer kialakításával és működtetése által.
    - A tapasztalatok azt mutatták, hogy a jogalkalmazók nem ismerték fel ennek jelentőségét és nélkülözhetetlenségét, és emiatt nem alakult ki a költségvetési szervek folyamatszemléletű gondolkodási gyakorlata. A folyamatok azonosítása azért fontos, mert növeli a szervezet tudatos működését, valamint keretet ad a belső kontrollrendszer kiépítéséhez. A folyamatok azonosítása lehetővé teszi az átlátható működést, az azonosított folyamatok mentén célszerű kialakítani az ellenőrzési nyomvonalakat, elvégezni a kockázatkezelést, amely által biztosított a szervezet teljes lefedettsége, rendszerezettsége és áttekinthetősége. A folyamatok felmérése és rendszerezése adja az alapját többek között a kockázatmenedzsmentnek és a monitoringrendszernek is, amelyek nélkül nem lehet megfelelő belső kontrollrendszert kialakítani és működtetni.
- A folyamatgazdák kijelölésének kötelezettsége a vezetés irányító munkájának kulcsfontosságú lépésévé vált, mert a folyamatgazdák kijelölése egyértelművé teszi a felelősségi viszonyokat.
    - Nyilvánvaló, hogy a főbb szervezeti folyamatokban több szervezeti egység is részt vesz, ezért a folyamatstruktúra jelentősen eltér a szervezeti struktúrától. Ennek következtében a folyamatszemléletű irányításhoz nélkülözhetetlen feladatokat a szervezeti hierarchia idegennek érzi. Az eddigi gyakorlati tapasztalatok alátámasztják, hogy számos költségvetési szervnél okoz problémát a szervezeti struktúrát átlépő feladatok végrehajtása, illetve azok koordinálása, ilyen esetekben a szervezeti hierarchia követése nem a legalkalmasabb eljárás. A megoldást egy koordinátor irányításával és a szervezeti folyamatokat jól ismerő munkatársak bevonásával működő munkacsoport jelenti, amelyik elkészíti a szervezet folyamattérképet, a folyamatok leírását és az ellenőrzési nyomvonalakat.
- Ugyancsak a végrehajtás eredményességének támogatása és növelése érdekében – a Bkr. szerint – a vezetőnek szervezeti felelőst kell kijelölnie

az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálására. (Nevezhető belsőkontroll-koordinátornak vagy belsőkontroll-felelősnek[33] is). Amennyiben az adott szervezet rendelkezik integritás tanácsadóval, e feladatra őt kell kijelölni. (Tekintettel arra, hogy ez a feladat kontrolltevékenység, belső ellenőr nem jelölhető ki felelősként.) Ezzel az integritás tanácsadók kulcsszereplőivé válnak a belső kontrollrendszer működtetésének.

- Azoknál a költségvetési szerveknél, ahol már eddig is volt kijelölve belsőkontroll-koordinátor vagy kockázatkezelő, vagy létrehoztak olyan szervezeti egységet, amely a folyamatmenedzsmentért vagy a kockázatkezelésért volt felelős, ott az integritás tanácsadónak még könnyebb feladata van a kontrollrendszer koordinálásában, hiszen ezen szereplők bevonásával kell a koordinátori feladatait ellátnia. A jogszabály-módosítás célja nem az, hogy a helyenként már jól kialakított folyamatokat felülírja, hanem ott, ahol ezen funkciókat még nem alakították ki, segítséget és iránymutatást nyújtson.

A módosítással egyértelművé vált a belső kontrollrendszer és az integritásmenedzsment közötti szoros kapcsolat, és létrejöttek a végrehajtás szervezeti és személyi feltételei. Így az integritás is fontos alkotóeleme lehet a jó kormányzásnak, szervezeti szinten pedig a belső kontrollrendszernek, amelyet a szabályozás útján és a napi gyakorlatban a szervezet minden tevékenységében érvényesíteni kell.

3.4. A belső kontrollrendszer működésének korlátai

A belső kontrollrendszer működése hozzájárulhat a kockázatok mérsékléséhez, azonban teljes körű védelmet nem tud adni. Azzal feltétlenül tisztában kell lenni, hogy még egy jól működő, vagyis hatékony belső kontrollrendszer is csak korlátozott védelmet képes biztosítani. Ennek oka, hogy a belső kontrollrendszernek is vannak eredendő korlátai. Lehetnek olyan tények, amelyeket a döntéshozatal során tévesen ítélnek meg, továbbá emberi hibák miatt a belső kontrollrendszerben is működési zavar keletkezhet (például nem megfelelő kontroll alkalmazását ítélik célszerűnek, vagy annak kialakításakor, illetve módosításakor tévedtek). A jól megválasztott kontroll önmagában még nem ad biztosítékot, nem nyújt védelmet a szabálytalansággal szemben, hiszen lehetséges, hogy a kontroll által „szolgáltatott”

[33] Fontos megjegyezni, hogy a belsőkontroll-koordinátor vagy belsőkontroll-felelős nem veszi át az egész belső kontrollrendszer kialakításáért és működtetéséért való felelősséget, annak működtetésében vállal szerepet, az egyes szervezeti egységekben eltérő feladatkörrel és felhatalmazással rendelkezhet.

információkat nem használják fel, mert az azokért felelős munkatárs nem érti a feladatát, vagy nem tesz megfelelő intézkedéseket. Emellett a kontrollok kijátszhatók két vagy több ember összefogásával és – ami még súlyosabb – a kontrollok vezetés általi felülírásával. A kontrollok működését az is gátolhatja, ha a vezetés nem időben, vagy egyáltalán nem reagál a kontrollokból származó jelzésekre. Azonban azt is hangsúlyozni kell, hogy a rendszer egésze bármennyire jól kiépített is a szabálytalanságok, a kockázatok azonosítására, kivédésükre csak akkor lesz alkalmas, ha azt működtetik is.

A kisebb intézmények méretükből adódóan kevés munkatárssal működnek és ez korlátozhatja a feladatok megosztásának lehetőségét. Ilyen intézmény esetében azonban, a vezető tud közvetlen felügyeletet gyakorolni. Ez a felügyelet kompenzálhatja a feladatok megosztásának általában korlátozottabb lehetőségét. A kis szervezeteknél különösen nagy jelentősége van az etikus vezetői magatartásnak és a személyes példamutatásnak. Ugyanakkor a kis szervezeteknél a vezetőknek könnyebben nyílik lehetőségük felülírni a kontrollokat, mert az ilyen intézmények belső kontrollrendszere kevésbé strukturált.

3.5. A belső kontrollrendszer elemei (integritás szemléletben)[34]

A 2.3. fejezetben ismertetett jogszabályi harmonizáció a belső kontrollrendszer intézményi szabályozásában és működésében változtatásokat tesz szükségessé. A létező szabályzatok korszerűsítésével azokban érvényt kell szerezni a személyi és a szervezeti integritás követelményeinek. Az eddig alkalmazott kockázatkezelési szabályzat helyett a *szervezet integritását sértő események kezelési szabályzatát* kell kidolgozni és karbantartani**.** A szabálytalanságok helyett a *szervezeti integritást sértő eseményekről* kell nyilvántartást vezetni. A kockázatkezelés során a kockázatoknak tartalmában és terjedelmében nagyobb, bővebb halmazával kell foglalkozni, és azok kezelésére *integrált, folyamatalapú kockázatkezelési rendszert* kell kialakítani és működtetni. Az információs és kommunikációs, valamint a monitoringrendszer szabályozásával, működésével is támogatni kell az integritásirányításnak a belső kontrollrendszerbe történő beépítését. Többek között ki kell jelölni a folyamatgazdákat, feladataikat és felelősségi körüket. Az intézményi vezetésnek szabályoznia kell az integritás tanácsadó működéséhez szükséges információigényeket, továbbá a tanácsadó munkáját támogató munkacsoport összetételét, feladatait.

[34] A fejezet a BM–NGM (2017): *Módszertani útmutatók a belső kontrollrendszer és az integrált kockázatkezelési rendszer fejlesztéséhez* (I.–II.–III. rész), valamint az NGM (2017): *Államháztartási belső kontroll standardok és gyakorlati útmutató* felhasználásával készült.

A belső kontrollrendszer elemei[35] nem egymástól függetlenül léteznek. Az egyes elemek kölcsönhatásban vannak, egymást erősítik és támogatják. A kontrollrendszer akkor hatékony, ha minden eleme megfelelően kialakított, és a vezetés működteti is ezeket. Az integritásirányítás a belső kontroll szerves részét képezi, és elemei a kontrollkörnyezet mellett a belső kontrollrendszer minden pillérében jelen vannak, hatnak és működnek. Ezeket az összefüggéseket és kapcsolatokat a belső kontrollrendszer legfontosabb, mondhatni központi elemének, a kontrollkörnyezetnek a példáján a következő fejezet mutatja be.

3.5.1. A kontrollkörnyezet

A kontrollkörnyezet meghatározza az intézmény alapszellemét, az intézményi kultúrát, az etikai elvárásokat, amelyek megfelelő kommunikációja és megtartása révén azok beépülnek a szervezetbe, befolyásolva ezzel a munkatársak kontrolltudatosságát.

A kontrollkörnyezet összetevői képezik a belső kontrollrendszer alapját, s magukban foglalják a szervezet működtetésének írott és íratlan elveit, kereteit és szabályait. A kontrollkörnyezet befolyásolja a rendszer felépítését, a hatáskörök és felelősségek kijelölését, az információátadás szervezettségét, a belső kommunikáció működését, a vezetés hozzáértés iránti elkötelezettségét, az emberi erőforrások minőségét, a monitoringrendszer működtetését, a belső ellenőrzés kialakítását. A kontrollkörnyezet minősége alapvető mértékben meghatározza, hogy a rendszeren belül hogyan érvényesülnek a kontrolleljárások. A megfelelően kialakított belső kontrollrendszer egyértelművé teszi a felelősségi viszonyokat, tartalmazza a folyamatleírásokat, az ellenőrzési nyomvonalat, kialakítása és működése az intézményi stratégiával, az alapító okirattal, az SZMSZ-szel és az ügyrenddel koherens irányítási, szabályozási és ellenőrzési rendszert alkot. A kontrollkörnyezet adja meg a vezetés egész szervezetre kiható hozzáállását, tudatosságát, intézkedéseit. A kontrollkörnyezet többek között magában foglalja a vezetés cselekedeteit, az általa megfogalmazott normákat és viszonyulását a kontrollhoz. Átfogóan hat arra, hogyan alakítják ki a stratégiát és célokat, a kontrolltevékenységeket. Ha gyenge a kontrollkörnyezet, nem valószínű, hogy a kontrolleljárások eredményesen működnek.

Az erős szervezeti kultúra kialakulásának/kialakításának feltétele a megfelelő kontrollkörnyezet létrehozása. A kontrollkörnyezet és a szervezeti kultúra azt a közeget teremtik meg, amelyben az integritás gyökeret verhet és fejlődhet.

[35] A Bkr. és az Intr. harmonizációjával összhangban a belső kontrollrendszer elemeinek tartalma, működése is módosult.

A kontrollkörnyezet elősegíti új vagy célirányos szabályozásokkal, tudatos, igényes személyzeti politikával, a vezetői példamutatással a belső kontrollrendszer kiépítést, működését, de rá vissza is hatnak a többi elemben történt módosulások, és újabb szabályozási, működési, szemléleti változásokat indukálnak. A következő példák szemléltetik a lehetséges összefüggéseket, kölcsönhatásokat. A jól működő kontrollkörnyezet hozzájárul és ösztönözheti:

- olyan szervezeti kultúra kialakítását, amely támogatja az egyéni és a szervezeti integritást, továbbá belső szabályozással is előmozdítja az integritási gyakorlat fejlesztését például az etikai kódex és az integritást sértő események kezelése eljárásrendjének kidolgozásával,
- az integrált kockázatkezelés keretében az integritást veszélyeztető kockázatok felmérését és integrált kockázatkezelési intézkedési terv elkészítését azok mérséklésére,
- a kontrolltevékenységek keretében azon kontrollpontok és integritáskontrollok kiépítését, amelyek szükségesek a korrupció, a csalások vagy más integritást sértő események bekövetkezésének megelőzéséhez, megakadályozásához,
- a szervezet információs és kommunikációs rendszerének olyan kialakítását, amely biztosítja a nem várt, nem kívánatos események jelentését és kezelését, továbbá azt is, hogy minden munkatárs tisztában legyen az elvárásokkal, illetve integritáskockázatok felmerülése esetén visszajelzést kapjon arról is, hogy milyen intézkedések szükségesek, és a megtett intézkedéseknek milyen következményei lettek,
- hogy a monitoringrendszer (nyomon követés) folyamatosan kövesse a kockázatkezelési intézkedési tervek megvalósulását és hatásosságát. A monitoringrendszer részeként működő belső ellenőrzés időről időre ellenőrizze és tájékoztassa a vezetést a szervezet kontrollrendszere működtetésének hatékonyságáról és a szükséges intézkedésekről.

Nemzetközi tapasztalatok szerint a korrupciómegelőzési stratégiák kialakítása és végrehajtása megköveteli a felső vezetés gondolati és cselekvési erőfeszítését és elkötelezettségét.[36] Kiemelkedő jelentőségű, hogy a vezetők milyen támogatást nyújtanak a korrupciómegelőzésre irányuló kezdeményezéseket illetően, továbbá a meglévő rendszerek hatékonyabb működéséhez. Ezek a vezetői magatartások előmozdítják az integritás és a korrupciómegelőzés gyakorlatának elterjedését, mivel nagy valószínűséggel a munkatársak követni fogják a vezetők által folyta-

[36] ICAC 2009.

tott gyakorlatot. A 2.3. fejezetben bemutatott jogszabályi módosításnak és főként az ezzel kapcsolatos vezetői felelősségnek külön súlyt adnak az ÁSZ elnökének megállapításai.

„Az integritási megközelítés egy másik figyelemre méltó jellemzője, hogy nemcsak a korrupt magatartás »légmentes« kizárására törekszik, hanem hangsúlyozza a pozitív értékek kinyilvánításának és követésének fontosságát is. Ennek lehetséges eszközei például az értékeket megfogalmazó stratégia és küldetésnyilatkozat, a magatartási kódex, az etikai dilemmák megvitatása, a vezetői példamutatás. A szervezet integritása tehát egy kiváló dolog, amire egy vezető büszke lehet. Miért fontos ez? Azért, mert egy szervezetben általában csak azok a programok a sikeresek, amelyek mellett az első számú vezető elkötelezi magát. Legyünk őszinték, a korrupciós esetek kivizsgálása nem ilyen feladat. Az ilyen ügyeket az első számú vezetők igyekszenek »lepasszolni« valamelyik helyettesüknek, nehogy a nevük szóba kerüljön a korrupciós ügy kapcsán. Ezzel szemben a szervezet integritásának a megteremtése egy olyan feladat, amely mellett egy vezetőnek érdemes elköteleződnie, és bátran dicsekedhet azzal, hogy megerősítette a szervezet védelmi rendszerét a korrupcióval és egyéb helytelen dolgozói magatartásokkal (például csalás, hivatali eszközök magáncélú használata, protekcionizmus) szemben, hogy a szervezete a kinyilvánított értékei szerint működik."[37]

A vezetőkön múlik, hogy az intézményekben, milyen integritás és korrupciómegelőzési politikák, eljárások léteznek, és azok miként érvényesülnek, valamint figyelemmel kísérik-e azok eredményességét. A vezetők felelőssége, hogy a korrupciómegelőzés érdekében a stratégiai tervezést, a kockázatkezelést és a különböző irányítási folyamatokat felhasználják-e eszközként. Ezeknek a feladatoknak a koordinálását 2016-tól jogszabályi előírás alapján kinevezett integritás tanácsadó végzi a vezetői munka hatékonyabb ellátása érdekében. A tanácsadói koordináció szabályozási és szakmai feltételeinek megteremtése szintén a vezetők felelősségét képezi, ennek hiányában érdemi előrelépés nem várható.

„A szervezeti integritás követelménnyé válása óta ugyanis nem néhány hatóság, néhány száz nyomozója harcol sok tízezer korrupcióra hajlamos emberrel, hanem a küzdelembe sok ezer a közszférába tartozó szervezet vezetője is bekapcsolódik, és elkezdi kiépíteni az általa vezetett intézménynek, gazdasági társaságnak a korrupció elleni védvonalát. A szervezeti integritás kiépítésének előfeltétele a munkatársak személyi integritásának fejlesztése, amely a jogszabályi előírások szerint a vezetők felelősségét képezi. Azáltal, hogy szervezeti integritás fejlesztését a jogi

[37] Domokos (2016/b), 4.

szabályozás is középpontba állította a korrupció elleni küzdelemben új irányt nyitott, ugyanis az integritás erősítését a szervezetek vezetőinek a kötelességévé teszi."[38]

3.5.2. A kockázatkezelés (integrált, folyamatalapú kockázatkezelés)

A kockázatkezelés a szervezet átfogó céljait veszélyeztető külső és belső tényezők, intézményi folyamatok, tevékenységek, műveletek azonosítása és kihatásainak elemzése, valamint kezelésükre, közömbösítésükre adott válaszok ismétlődő folyamata. A belső kontrollrendszer öt eleme közül a kockázatkezelés biztosítja az intézményi célokat veszélyeztető tényezők hatásának a legalacsonyabb szintre történő csökkentését.

A kockázatkezelés egy olyan ismétlődő folyamat, amely – a kockázatazonosítás, majd kockázatelemzés során kiválasztott – kevés számú kulcsfontosságú kockázatot kiváltó kockázati tényező kihatásainak közömbösítését vagy mérséklését jelenti. Lényegi kérdés, hogy az intézményi folyamatok kockázatainak azonosítása után nem a kockázatokat, hanem a kockázatokat okozó tényezőket, a veszélyhez, veszélyhelyzethez vezető, azokat kiváltó okokat kell kezelni, és azt megakadályozni vagy legalábbis mérsékelni, hogy kifejtsék hatásukat. A Bkr. és az Intr. módosításával (2.3. fejezet) az intézmények számára kezelendő kockázatok köre kibővült. A legátfogóbb kört az integritáskockázatok jelentik, majd a következő halmazt a korábbi szabályozás (értelmezés) szerinti kockázatok képezik, és a legszűkebb kört a korrupciós kockázatok alkotják. Az azonosítás és a kezelés során mindezekre figyelemmel kell lenni.

Az integritásszemlélet a hagyományostól eltérő kockázatkezelési módszereket igényel. A szükséges megközelítés és a módszerek több szempontból is eltérnek az eddig alkalmazott, mondhatni hagyományos megközelítéstől. Ugyanis az integritásmegközelítésű kockázatkezelés jellemzően a megelőzésre irányul, nem a konkrét kockázatokra, hanem kockázati területekre koncentrál, integritáskontrollokat, valamint folyamatalapú, integrált kockázatkezelést[39] alkalmaz.

- A megelőzés azért jelent eltérést a hagyományos gyakorlattól, mert az utóbbi zömében a múltra összpontosít, és a már bekövetkezett események, kockázatok alapján von le következtetéseket, tesz javaslatokat. A ha-

[38] Domokos (2016/b), 4. Magyarországon jogilag még csak az államigazgatásban kötelező az integritásirányítási rendszer kiépítése. A korrupció elleni védelmi vonalak kiépítése, azaz a szervezeti integritás erősítése azonban kötelezettsége minden közpénzből gazdálkodó, közvagyont használó szervezetnek.

[39] A folyamatalapú kockázatkezeléssel, a folyamatok feltérképezésével külön módszertan foglalkozik (BM–NGM 2017.)

tékony kockázatkezelés kulcsa azonban a kockázatok bekövetkezésének megakadályozása, kivédése.

- Szükséges az újszerű integritáskontrollok bevezetése és alkalmazása, vagyis olyan intézményi szabályozások, intézkedések és főként gyakorlatok bevezetése, amelyek kialakítják, támogatják, illetve növelik a munkatársak és ezáltal a szervezet integritását (vagyis a védettségét a külső és belső kedvezőtlen befolyásoktól), így a korrupt magatartásmódok esélye és károkozó képessége csökkenthető, vagyis van lehetőség a korrupciómegelőzésre.
- Az integritásalapú kockázatkezelés további sajátossága, hogy nem a konkrét kockázatokra koncentrál, hanem az úgynevezett kockázati területekre. A célja olyan kockázati tényezők kiválasztása, amelyek segítségével azonosíthatók a potenciálisan magas kockázatú folyamatok, területek, és feltárhatók a valószínű problémák azok bekövetkezése előtt. A kockázatelemzés során éppen azokat a tényezőket kell azonosítani, amelyek megváltoztatása a korrupciós kockázati kitettség mérsékléséhez vagy megszüntetéséhez vezet. Minden szervezet működésében vannak olyan kritikus faktorok (adottságok, működési mód, feladatkör, tevékenységek, szabályozások, pénzügyi folyamatok), amelyek gyengesége, azaz a szervezeti integritás sérülékenysége kedvező környezetet, illetve lehetőségeket biztosít a korrupció számára, a cél éppen ezek azonosítása, majd kezelése.
- Az integritásalapú kockázatkezelés eszközeiben is vannak eltérések a hagyományostól, ennek legfőbb oka, hogy a korrupciós kockázat szándékos és nem a véletlen szülte kockázat. A hagyományos kockázatkezelés eszközei az elkerülés, a csökkentés, a megosztás és áthárítás, továbbá a kockázat viselése. Az kockázatok integritásalapú kezelésének lehetőségei, eszközei jóval szűkebbek az általánostól. A nyilvánvaló néhány különbség:
  - a kockázatelkerülés a magánszférában a tevékenység megszüntetésével történik. A közszolgálat nem tudja ilyen módon elkerülni a korrupciós kockázatokat, nem szüntetheti meg a veszélyeztetett tevékenységeket, mert jogszabályban előírt ellátási felelőssége van, éppen azért, mert a magánszféra gazdasági és egyéb okok miatt nem láthatja el ezeket a feladatokat,
  - a megosztás vagy áthárítás sem lehet mindig megoldás (kiszervezések, a PPP-tevékenységek, szakértők alkalmazása) hiszen így nemcsak a saját eredeti, hanem a magánszférával való kapcsolatokból származó és az ott keletkezett kockázatokat is át kell vállalni és kezelni kell.

„Az integritásszemlélet a korrupció megelőzését helyezi előtérbe a korrupció üldözése helyett. Ez azonban nem csökkenti, hanem növeli a szervezetek vezetőinek a felelősségét. Korábban ugyanis gyakori volt, hogy a vezető a homokba dugta a fejét, és mindaddig vonakodott szembenézni a korrupció jelenségével, ameddig azt már tovább nem lehetett titkolni, mivel lelepleződött. E passzív vezetői hozzáállással szemben az integritási szemlélet azt feltételezi, hogy a vezető korrupciós kockázatelemzéssel feltárja az általa vezetett szervezetet fenyegető korrupciós veszélyeket, és tudatosítja azokat. Például meghatározza azokat a tevékenységeket, munkaköröket, amelyek esetében az eredendő, azaz a feladat jellegéből következő korrupciós kockázat jelentős. Nagyon egyszerű összefüggésről van itt szó. A korrupció kockázata mindenütt jelen van, ahol a közszféra a magánszférával találkozik, ahol a közszféra képviselője engedélyt, pénzügyi támogatást, megrendelést ad a magánszféra szereplőjének, vagy adót szed be, bírságol stb. A vezetőnek e kockázatok ismeretében ki kell építenie és működtetnie azokat a kontrollokat, amelyek révén a korrupciós kockázatok megelőzhetőek vagy mérsékelhetőek.”[40]

3.5.3. Kontrolltevékenységek, „kemény”, „lágy” és integritáskontrollok

A kontrolltevékenységek azok az elvek (politikák), eljárások és mechanizmusok, amelyeket a kockázatok kezelése a szervezet céljainak elérése érdekében alakítanak ki és hajtanak végre.

Minden szervezet sajátos célokkal, folyamatokkal és kockázatokkal rendelkezik, ezért a kontrolltevékenységek is szervezetspecifikusak. A kontrolltevékenységek átszövik az egész szervezetet, annak minden szintjét és minden funkcióját. A kontrollok magukban foglalhatják megelőző és feltáró kontrollok egész sorát vagy az engedélyezési és jóváhagyási eljárásokat, a kulcsszerepet képező beosztások elhatárolását, szétválasztását a vagyonelemekhez és számviteli nyilvántartásokhoz való fizikai hozzáférést. A kockázatok kezelésére célzott, az azokat kiváltó tényezők sajátosságaira hatni képes kontrollokat kell alkalmazni. Nem várható jobb eredmény a kontrollok tömegének bevetésétől, a túlszabályozottság – mivel lassítja a munkát – ösztönözhet a kontrollok megkerülésére. Éppen ezért az úgynevezett kulcskontrollokat célszerű alkalmazni. A kulcskontrollok főbb sajátosságai:

- megelőzik, illetve feltárják a lényeges hibákat,
- biztosítják más kontrollok (egy vagy több) működési hibájának feltárását és kiküszöbölését,

[40] Domokos (2016/b), 4–5.

- legalább két vagy több működési hiba ellen biztosítanak védelmet,
- ellenőrizhetők, azaz megbizonyosodhatunk helyes működésükről.

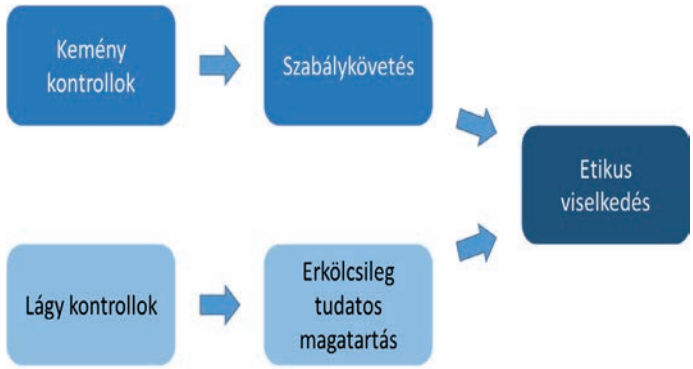
Az integritásszemléletben az intézményi folyamatokba, rendszerekbe olyan megelőző kontrollokat kell beépíteni és működtetni, amelyek képesek jelezni, megelőzni a korrupciós és az integritáskockázatok előfordulását, vagy a bekövetkezés esetén azok hatását mérsékelni, esetleg teljes mértékben közömbösíteni tudják.

Ha az intézmény vezetése megfelelően fellép szabálytalanságokkal szemben, akkor egyúttal fontos lépéseket tesz a korrupciómegelőzés érdekében. Az intézkedés hiánya azt az üzenetet jelenti a munkatársak számára, hogy semmi sem fog történni, ha a korrupt vagy az integritást sértő viselkedés fordul elő. A korrupciós cselekményekkel szembeni nyilvános fellépésben kifejeződnek az intézmény elvárásai, normái. Azonban azt is hangsúlyozni kell, hogy az integritáskockázatok megelőzése és kezelése más fellépés és más eszközök alkalmazását kívánja a vezetéstől, mint a korrupciós kockázatoké. Jóllehet erre vonatkozó gyakorlat még nem alakult ki, de az ilyen esetekben nem a retorzió, hanem a helyes magatartást elősegítő eszközök, a „lágy" kontrollok (például az oktatás) lehetnek célravezetők. A megelőzést szolgálják az intézményen belül szervezett oktatások, amelyek keretében megismertetik a tipikus veszélyhelyzetekkel a munkatársakat, és ahhoz is segítséget nyújtanak, hogy mit kell ilyenkor tenni.

„Nagyon fontos hangsúlyoznunk, hogy az integritásra törekvő vezető feladata nem merül ki abban, hogy a kötelező jogszabályi előírásokat alkalmazza, hanem olyan további ún. integritáskontrollokat is be kell vetnie, amelyeket jogszabályok nem írnak elő, de szükségesek a feltárt korrupciós kockázatok mérséklése végett."[41]

Az integritás kiépítésén, fejlesztésén alapuló korrupciómegelőzés során a kontrollok eszköztára kibővül a nem jogszabályalapon működő eljárásokkal, intézkedésekkel és gyakorlatokkal, amelyeket *lágy kontrolloknak* nevezünk, és ezek alkalmazásával az intézmény nemcsak a jogszabályok előírásai szerint, vagyis szabályosan, hanem a kinyilvánított elvei, értékei szerint működik. A „lágy" kontrollok megsértéséhez nem kapcsolódik kimondott jogkövetkezmény, szankció, szemben a hagyományos, kemény kontrollokkal. Az etikus vezetés eszköztárának fontos elemei a lágy kontrollok, amelyek a szervezet tagjainak meggyőződésére, attitűdjére, a munkaköri légkörre kívánnak elsősorban hatással lenni. Az úgynevezett „kemény" kontrollok ezzel szemben közvetlen, ellenőrizhető, külső alkalmazkodást várnak el a munkatársaktól, és megsértésük esetén szankció fenyeget. A lágy kontrollok – ahogy a 3. ábra is mutatja – az értékek, az etikus, erkölcsileg helyes és tudatos magatartás, viselkedés kialakítását, fejlesztését segítik elő.

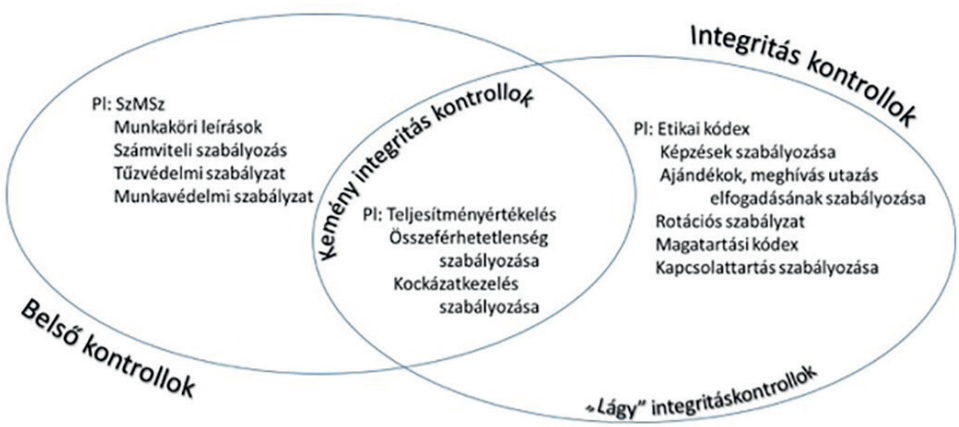
[41] Domokos (2016/b), 5.



3. ábra
Kemény és lágy kontrollok tartalma

Forrás: Elemzés a közszféra integritási helyzetéről intézménycsoportonként 2016.

A belső kontrollrendszerben az integritáskockázatok és az általános kockázatok kezelését szolgáló kontrollok egyaránt jelen vannak vagy beépítendők. A két kontrollcsoport között átfedések is lehetségesek. Az integritáskontrollokat a továbbiakban részletesen ismertetjük. A lágy és kemény kontrollok közti átfedéseket a 4. ábra szemlélteti.



4. ábra
A belső kontrollok, kemény és lágy integritáskontrollok

Forrás: Pulay (2015/b)

3.5.4. Integritáskontrollok

Az integritáskontrollok[42] *azok a szabályok, előírások, eljárások, módszerek, amelyek a helytelen dolgozói magatartást megelőzik, megakadályozzák, a helyes dolgozói magatartást elősegítik. A személyi és szervezeti integritásnak a szervezeti irányításba és működésbe tehát a belső kontrollrendszerbe való beépítése – és ezáltal a helytelen dolgozói magatartás megelőzése, megakadályozása és a helyes dolgozói magatartás elősegítése – az integritáskontrollok közvetítésével valósul meg.*

Az integritáskontrollok jellemzőinek, működésük bemutatásához fel kell idézni a személyi és a szervezeti integritással kapcsolatos összefüggéseket. Az integritás fejlesztése és a korrupció elleni küzdelem összekapcsolódik, hiszen minél magasabb színvonalú az integritása egy szervezetnek és a szervezet dolgozóinak, annál ellenállóbb a szervezet a korrupcióval szemben. Következésképpen a szervezeti és dolgozói integritás kiépítése, fejlesztése a korrupció megelőzésének, a korrupciós kockázatok mérséklésének az egyik fontos eszköze.

A 2.3. fejezeteben már hivatkozott 50/2013-as kormányrendelet a szervezeti integritást a következőképpen határozza meg: „integritás: az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése”[43] Ez a jogszabályi definíció a szervezeti integritást kizárólag a szervezetre vonatkozó, a szabályoknak megfelelő működésként határozza meg. Egyetértek Pulay Gyulával,[44] hogy egy szervezetnek, különösen egy államigazgatási intézménynek a jogszabályoknak megfelelően kell működnie, ez alapkövetelmény. Viszont az integritás elsősorban nemcsak szabály-, hanem értékkövető magatartást is jelent, amely sok esetben jóval több a szabályok puszta betartásánál. Ebben a megközelítésben a szervezeti integritás azt jelenti, hogy a szervezet a rá vonatkozó jogszabályokban, valamint az irányító szerve (tulajdonosa) és a szervezet vezetése által meghatározott értékeknek, elveknek megfelelően működik. A definícióban az tükröződik, hogy a szervezeti integritás mindenképpen több a szabályok puszta betartásánál.

Az integritásszemlélet és -gyakorlat lényege a pozitív értékek tudatosítása és alkalmazása. A jogszabályok betartása ehhez csupán az alapot képezi – amely a szükséges, de nem elégséges feltétel – amelyre ráépül a pozitív társadalmi célokat, elveket, értékeket hordozó szervezeti kultúra, amely a dolgozói magatartás egyik meghatározója. Az értékeknek, elveknek megfelelő működést jogszabály, az irányító

[42] A 2.5.4. fejezet: az Javaslatok a korrupciós kockázatok kezelésére (2012), Pulay (2015/a) és Pulay (2015/b) felhasználásával készült.

[43] 50/2013 Korm. rendelet 2.§

[44] Pulay (2015/a), 4.

szerv (tulajdonos) és a szervezet vezetője egyaránt meghatározhatja. Az integritáskontrollok azok az „eszközök", amelyek közvetítésével az értékek, elvek beépíthetők az intézményi irányításba, működésbe és természetesen a dolgozói magatartásba, valamint a belső kontrollrendszerbe. Tehát ebben a szemléletben a jogszabályok betartását elősegítő kontrollok is integritáskontrollnak számítanak, de integritáskontrollok azok a nem kötelező előírások, gyakorlatok is, amelyek a szervezet részére vagy általa meghatározott értékeknek és elveknek megfelelő működését segítik elő. Ennek alapján az integritáskontrolloknak két csoportját különböztethetjük meg. Az első csoportba tartoznak a szabályosságot szolgáló integritáskontrollok, a másodikba pedig azok, amelyek az értékek és elvek érvényesülését segítik elő. A szabályosságot szolgáló kontrollok kiépítését – például közbeszerzési szabály kidolgozását – általában jogszabályok kötelező erővel írják elő. Ezzel szemben az elvek és értékek követésére ösztönző szabályozások kiadására többnyire nem köteleznek jogszabályok. A szervezeti és a személyi integritás megvalósítását szolgáló kontrollokon belül tehát „kemény" és „lágy" kontrollok különböztethetők meg, amelyek több szempont szerint is csoportosíthatók.

Az első csoportosítás szerint az úgynevezett „kemény" integritáskontrollok azok, amelyek a helytelen dolgozói magatartást megelőzik, megakadályozzák (például „négy szem" elvének érvényesülése, rotáció, panaszkezelés, összeférhetetlenségi előírások). Ebben a megközelítésben a „lágy" kontrollok a dolgozók személyi integritását erősítik, támogatják (képzés, teljesítményértékelés, nyitott légkör, vezetői példamutatás). Ugyanakkor egy másik csoportosítás is lehetséges, ekkor az integritáskontrollokat kihatásuk szerint különböztetjük meg. A „kemény" integritáskontrollnak a dolgozó magatartását közvetlenül szabályozó előírásokat (például etikai kódex), „lágy" integritáskontrollnak pedig a dolgozó magatartását közvetetten befolyásoló kontrollokat (például küldetés megfogalmazása, képzés) nevezzük. Az *integritás projekt* koncepciója szerint pedig „kemény" integritáskontrollok azok, amelyek alkalmazását jogszabály, belső szabályzat kötelezően előírja; „lágy" integritáskontrollok pedig azok, amelyek célja az integritásirányítás fejlesztése.

A szervezeti és a személyi integritás összehangolása az integritásirányítás során fontos vezetői feladat, mivel enélkül valódi értékkövető magatartást nem lehet tartósan elérni. Az összehangolás lehetséges módszerei a szervezeti integritás keretében Pulay kutatásai szerint a következők:[45]

- értékek, elvek melletti elköteleződés (nyilvánosan is),

[45] Pulay (2015/b).

- az értékrendnek megfelelő (helyes) magatartás elvárása vezetőktől és dolgozóktól,
- a kinyilvánított elveknek és értékeknek nem megfelelő (helytelen) dolgozói magatartás kockázatainak felmérése, tudatosítása,
- e kockázatok megelőzésére, illetve azok mérséklésére, kezelésére kontrollok kiépítése, amelyek
  - akadályozzák a helytelen dolgozói magatartás kialakulását,
  - segítik a dolgozókat a helyes magatartás elérésében és fenntartásában,
- a kontrollok relevanciájának folyamatos ellenőrzése és szükség esetén újak kiépítése, illetve azok működésének javítása.

3.5.5. Információ, kommunikáció

Az információ és kommunikáció nélkülözhetetlen az összes kontrollcél megvalósításához. A megfelelő információ és kommunikáció hozzájárulhat a kockázatok pontosabb meghatározásához és hatékonyabb kezeléséhez, továbbá a kockázathordózók érdekeinek, helyzetének jobb felismeréséhez, a szükséges változáskezelés támogatásához.

A vezetés döntéseinek hatékonyságát befolyásolja az információ minősége, amelynek megfelelőnek, időben rendelkezésre állónak, aktuálisnak, pontosnak és elérhetőnek kell lennie, ugyanígy a munkatársak feladatellátására vonatkozó információknak is. A vezetésnek formális és informális módon ki kell fejeznie az általa szükségesnek tartott értékeket, szervezeti kultúrát.

Az integritáskockázatok azonosításában és kezelésében részt vevők a kockázatok kihatásával és a szükséges intézkedések megítélésével kapcsolatban eltérő véleményen lehetnek. Ez természetszerű és következik az érdekeltek különböző értékrendjéből, igényéből, feltételezéseiből, koncepcióiból vagy fenntartásaiból. Mivel az eltérő vélemények hatással lehetnek a döntéshozatalra, a jól szervezett és jól előkészített kommunikáció elősegítheti a konszenzus kialakítását. Az integritáskockázatokkal járó folyamatokban részt vevők közötti (szervezeti egységek és személyek), továbbá az előbbiek és a vezetés közötti információáramlás és kommunikáció elengedhetetlen a megfelelő kontrollok kiválasztáshoz és azok hatásának követéséhez. A vezetők felelőssége, hogy maguk is betartsák a szervezeti politikákat és eljárásokat. A bizalom kiépítése különösen fontos a korrupciómegelőzését célzó kezdeményezéseket illetően. A bizalom kiépítéséhez a következetes, világos és nyílt kommunikációra, az etikai problémák következetes kezelésére van szükség.

3.5.6. Monitoring

A monitoring célja, hogy biztosítsa a kontrolloknak a létrehozási szándék szerinti működését és azok módosítását a körülmények változása esetén. Ehhez folyamatosan figyelemmel kell kísérni és értékelni kell (együtt: „monitoring”) az intézményi folyamatokat.

A monitoring a szervezeti célok megvalósításának folyamatát kíséri figyelemmel, és ennek során a legfontosabb tranzakciókról, tevékenységekről (együtt: folyamatokról) rendszeresen, strukturált, döntéstámogató információkat szolgáltat. Kiépítése vezetői feladat és felelősség, az egész szervezetre ki kell terjednie, kockázati alapon működik, és permanensen megújul. A monitoring rutintevékenységek, egyedi értékelések vagy e kettő kombinációja révén valósul meg. A monitorozási és felülvizsgálati eljárásoknak az integritásirányítási folyamat minden lépését le kell fedniük a kontrollok kialakítása és működésük hatékonysága javításához szükséges információk, a külső és belső körülmények, a prioritások, a kockázati kritériumok, illetve a kockázatok változásainak követése érdekében. Az egyes kockázatkezelési folyamatok felülvizsgálati eredményeit fel kell használni a kockázatkezelési keretrendszer terv szerinti monitorozásához és felülvizsgálatához is. A kockázatkezelési intézkedések tervezésekor kell a nyomon követés (monitorozás) módját és gyakoriságát meghatározni. Az integritásszemlélet és -gyakorlat érvényesüléséről a jól kiépített és szabályozott külső és belső bejelentőrendszerek révén szerez tudomást a vezetés és a jogszabályi előírásoknak megfelelően azokra reagálni köteles.

Az intézményeknek rendszeresen monitorozniuk kell az integritási normák, értékek érvényesülését. Passzív monitoringeszközök közé számítanak az integritási panaszok bejelentését szolgáló rendszerek. Aktív monitoring során az intézmény maga jár az integritássértések után azért, hogy ezeket megszüntesse és szükség szerint szankcionálja. Ilyen eszköz lehet a folyamatos vezetői felügyelet, a célzott ellenőrzések, a jelzőrendszerek, indikátorok alkalmazása (red flag) és külső érintettek bevonása a monitoring tevékenységbe.

3.5.7. Elszámoltathatósági nyilatkozat

A belső kontrollrendszer működtetéséről szóló elszámoltathatósági nyilatkozat elkészítése a vezető jogszabályi kötelezettsége. A költségvetési szerv vezetőjének a feladat- és hatásköre, felelőssége mellett a követelményeknek való megfelelésről is nyilatkoznia kell. Az éves költségvetési beszámolással egyidejűleg elkészítendő vezetői nyilatkozat a költségvetési szerv által – a jogszabályi előírásoknak megfele-

lően, kötelezően – működtetett vezetői beszámolási rendszeren alapul, amelyet támogat az önellenőrzés módszere. A Nemzetgazdasági Minisztérium által 2013-ban a vezetői nyilatkozathoz kiadott segédlet már tartalmazta az integritás érvényesülésre vonatkozó szempontokat. Azonban az ÁSZ 2012. évi ellenőrzése szerint: „A költségvetési szerv vezetői által tett nyilatkozatok, a kontrollrendszerekre vonatkozó értékelések – ideértve az egyes fejlesztendő területek megnevezését és a fejlesztés irányát is – nem jelentenek kellő garanciát arra vonatkozóan, hogy a kontrollok megfelelően működnek. Ennek következtében ezek a nyilatkozatok nem töltik be szükséges mértékben funkciójukat.”[46] A vezetői nyilatkozat összeállításához további segítséget jelent a már hivatkozott NGM által összeállított útmutató[47] melléklete, amely szintén tartalmaz egy olyan kérdőívet, amely támogatja a vezetői nyilatkozat összeállítását. A nyilatkozat az intézményi önértékelés alapján készíthető el, amelyben az integritás tanácsadó vagy a belső kontrollrendszer koordinációjáért felelő munkatárs közreműködésére támaszkodhat a vezetés.

[46] *Jelentés a belső kontrollrendszer és a belső ellenőrzés szabályszerűségének a zárszámadási ellenőrzésbe bevont intézményeknél lefolytatott ellenőrzésről.* (2012), 43.

[47] *Államháztartási belső kontroll standardok és gyakorlati útmutató* (2017).

4. A BELSŐ KONTROLLRENDSZEREK MŰKÖDÉSE AZ ÁSZ-ELLENŐRZÉSEK SZERINT

4.1. Megállapítások a központi költségvetési intézmények kontrollrendszeréről[48]

Az Állami Számvevőszék napjainkban már rendszeresen ellenőrzi és minősíti a költségvetési intézmények belső kontrollrendszerét, többek között ezt teszi évente a zárszámadás ellenőrzésekor is. Olyan vizsgálatra, amelyben az ÁSZ átfogóan ellenőrizte a legfontosabb központi költségvetési intézmények[49] belső kontrollrendszerének kiépítettségét és működését, 2012-ben került sor, és erről összefoglaló jelentés is készült. Ebben az ellenőrzött intézmények belső kontrollrendszerét átlagosan 85%-os arányban minősítették részben vagy egészben megfelelőnek,[50] illetve 15%-ban nem megfelelőnek, azonban az egyes intézmények között jelentős eltérések voltak.

A legmagasabb megfelelőségi minősítést (93%) a *kontrollkörnyezet* kapta (a szervezeti struktúra, a belső szabályozottság és a humánerőforrás-kezelés). Az intézmények szervezeti struktúrája, a felelősségi és hatásköri viszonyok és a feladatok meghatározása, valamint a belső szabályzatok a jogszabályoknak és a belsőkontrollstandardoknak megfelelők voltak. A belső szabályozottság javulást mutatott, ugyanakkor a közbeszerzés és az információbiztonság szabályozása terén még mutatkoztak hiányosságok. Erre utal, hogy a közbeszerzési szabályzatok közel háromnegyede (20 intézmény) nem határozta meg a közbeszerzés teljes folyamatát lefedő, azok ellenőrzését támogató, átfogó eljárásokat és dokumentumokat, nyomonkövetési listákat. Az informatikai szabályzatok az intézmények ötödénél (6 intézmény) nem rendelkeztek működésfolytonossági vagy katasztrófaelhárítási tervvel.

---

48 A 3.1. fejezet az alábbi forrás adatainak és megállapításainak felhasználásával készült: *Jelentés a belső kontrollrendszer és a belső ellenőrzés szabályszerűségének a zárszámadási ellenőrzésbe bevont intézményeknél lefolytatott ellenőrzésről* (2012).

49 A belső kontrollrendszer, és annak részeként a belső ellenőrzés értékelését 28 költségvetési szervre, továbbá 11 fejezet esetében a fejezeti kezelésű előirányzatokra vonatkozóan végezték el.

50 A belső kontrollrendszer összevont értékelése során is a legalább „részben megfelelő" minősítés elérésének lényeges feltétele, hogy a minősítőpontok százalékos aránya legalább 70%, míg a „megfelelő" minősítés elérésének lényeges feltétele, hogy a minősítőpontok százalékos aránya legalább 85% legyen.

Az *információ és kommunikáció* a második legmagasabb megfelelőségi szintű kontrollpillérnek (86%) minősült. A belső szabályzatok az információ átadásának formáját meghatározták, az alkalmazottak a munkavégzéshez szükséges információkhoz időben hozzájutottak, a szabályzatok rendelkezésre álltak. Hiányosság volt, hogy az intézmények közel fele nem rendelkezett kommunikációs stratégiával, emellett 14% nem alakította ki a szabálytalanságok, korrupciógyanú-jelentés megfelelő eljárásrendjét. Az ellenőrzött intézmények *kontrolltevékenysége* megfelelően (71%) működött, amely a szabályos működést biztosító intézkedések meghozatalát és azok betartását jelenti. A gazdálkodásban a négy szem elvét érvényesítették, a feladat- és hatáskörök szétválasztása megtörtént. A legnagyobb hiányosság a közbeszerzések ellenőrzése területén volt tapasztalható, ahol a kontrollok működését nem támogatták megfelelően az ellenőrzési listák.

A *kockázatkezelés* egésze viszont a második legalacsonyabb megfelelőségi szintű (43%) kontrollpillér volt. Az összesített értékelés alapján 4 intézmény kockázatkezelése 100%-os megfelelőségű volt, 13 intézmény nem érte el a 70%-ot. A kockázatkezelési tevékenység szabályozása 61%-os megfelelőségű volt, és a gyakorlati alkalmazásnak méginkább voltak hiányosságai (43%-os megfelelőségi szint). A hiányosságokhoz hozzájárult, hogy nem értékelték a csalás, a korrupció kockázatát, az elfogadható kockázati szintet, a kockázati reakciót, és a válaszintézkedéseket sem határozták meg. A legalacsonyabb megfelelőségi szintet (40%) a *monitoring tevékenység* érte el. Az intézmények között jelentős eltérések mutatkoztak (25–96%-os megfelelőségi szint), közel 100%-ot csak 3 intézmény ért el, ugyanakkor 4 intézménynek még 50%-os megfelelőségi szintje sem volt. Ennek oka, hogy nem készítettek monitoringstratégiákat, nem működtették a monitoringrendszert, elmaradt a belső kontrollrendszerek önértékelése, a belső ellenőrzés nem vizsgálta a kontrollrendszert teljeskörűen.

Az ellenőrzött szervezetek 82%-ánál a *belsőellenőrzési tevékenység* megfelelő volt. Ugyanakkor nem kielégítő mértékben vizsgálták a belső kontrollrendszer kiépítését és működését, az erőforrásokkal – különös tekintetben a vagyonnal – való gazdálkodást, az elszámolások, beszámolók megbízhatóságát. További hiányosság, hogy a belső ellenőrök pénzügyi és szabályszerűségi ellenőrzésen túlmenően más típusú – rendszer-, teljesítmény-, illetve informatikai – ellenőrzést csak eseti jelleggel végeztek. Az ellenőrzési feladatok kiválasztása és végrehajtása az ellenőrzött intézmények csak 43%-ánál volt megfelelő. Azt is megállapította az ÁSZ, hogy a belső ellenőrzés kapacitásproblémák miatt nem tudta maradéktalanul ellátni feladatát, az intézmények 25%-a külső erőforrással biztosította a belső ellenőrzési feladatok ellátását. Jellemző ellentmondás volt, hogy az intézmények 90%-a megfelelőnek ítélte a belső ellenőri kapacitást, ugyanakkor munkaerőhiány miatt nem végeztek el

kiemelt fontosságú ellenőrzéseket. A belső ellenőrzési tevékenység erősítése azért is kívánatos, mert a belső kontrollrendszer és a belső ellenőrzés megfelelősége korrelációt mutat. Azon intézményeknél, ahol a belső ellenőrzési tevékenység nem működött megfelelően, ott a belső kontrollokban is hiányosságok voltak. Megállapították, hogy főként a belső kontrollrendszer, a kockázatkezelési tevékenység, a támogató kontrollok, a pályázati támogatások elszámolásainak alaposabb és gyakoribb ellenőrzése terén van javítanivaló a belső ellenőrzési munkában.

4.2. Helyi önkormányzatok belső kontrollrendszerének működése[51]

Hasonlóan a központi költségvetési intézményekhez a helyi önkormányzatoknál is évről-évre rendszeresen ellenőrzi az ÁSZ a belső kontrollrendszer működését, és megállapításai alapján javaslatokat tesz a továbbfejlesztésre. Összefoglaló értékelés – kiadványban – a 2012. és a 2013. évi tapasztalatotokról készült. Összesen 102 (2012-ben 38, 2013-ban 64) kockázatelemzés alapján kiválasztott helyi önkormányzat ellenőrzésére került sor. A tapasztalatok alapján megállapítható, hogy az ellenőrzött 102 önkormányzatnál hasonló hibákat, hiányosságokat, szabálytalanságokat tártak fel. Azt is meg kell azonban jegyezni, hogy mivel a kiválasztás nem volt reprezentatív, az önkormányzatok egészére a feltárt hibák, hiányosságok teljeskörűen nem általánosíthatók.

Az ellenőrzések szerint a belső kontrollrendszer kialakítása nem volt megfelelő a 2012-ben ellenőrzött 38 önkormányzat 90%-ánál, 2013-ban pedig a 68 önkormányzat 93%-ánál, tehát a 102 önkormányzat közül összesen 4 szabályozása és működése felelt meg a követelményeknek. A legnagyobb gyakorisággal előforduló hiányosságok mindkét ellenőrzési időszakban közel azonosak voltak. Így többek között a polgármesteri hivatalok SZMSZ-eit, valamint a belső szabályzatokat hiányosan készítették el, nem határozták meg a biztonságos munkavégzés követelményeit, nem alakították ki a kockázatkezelési rendszert, hiányosan szabályozták a gazdálkodási jogköröket, nem szabályozták az írásbeli kötelezettségvállalást nem igénylő kifizetések rendjét, az adatbiztonság és -védelem rendjét hiányosan szabályozták, nem alakították ki a szervezet tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszert. A városi önkormányzatok háromnegyedének, a nagyközségi önkormányzatok 83%-ának, és kiemelkedő arányban a községi önkormányzatok 90%-ának kontrollkörnyezete nem felelt meg az ellenőrzési kritériumoknak. Súlyos hiányosság, volt, hogy az önkormányzatok 22%-a egyáltalán nem

[51] A 3.2. fejezet *Az önkormányzati belső kontrollrendszer ellenőrzésének tapasztalatai* (2015) alapján készült.

rendelkezett SZMSZ-szel, továbbá 61% esetében hiányos volt SZMSZ. A 2013-as ellenőrzés szerint az önkormányzatok közel fele nem készített vagyonnal való gazdálkodás szabályairól szóló rendelettervezetet, 20%-uk nem vagy hiányos gazdasági programmal rendelkezett és csupán negyedüknek volt szabálytalanságkezelési eljárásrendje, és 20%-uk nem alakított ki a megfelelő számviteli rendet.

A *kockázatkezelési rendszer* kialakítása 2013-ban hét esetben, azaz 11%-ban „megfelelő", kilenc esetben, vagyis 14%-ban „részben megfelelő" és 48 esetben – az önkormányzatok háromnegyedénél – „nem megfelelő" minősítést kapott; az átlagnál valamivel jobbnak bizonyult nagyközségi önkormányzatok helyzete. A megfelelő minősítésű önkormányzatok készítettek kockázatkezelési szabályzatot, gondoskodtak a kockázatok azonosításáról, felmérték a kockázatok bekövetkezésének valószínűségét és azok várható hatását. A tevékenységeket kockázati érték alapján rangsorolták, és meghatározták az egyes kockázatok kezelése érdekében szükséges intézkedéseket, valamint az intézkedések teljesítésének nyomonkövetési módját.

A kontrolltevékenységek kialakítása 2013-ban az ellenőrzött 68 önkormányzat egyharmadánál megfelelő, valamivel több mint egyharmadánál részben megfelelő és 28%-nál nem volt megfelelő. A kontrolltevékenységek között szabályozni kellett volna a belső jelentéstétel feladatait, az érvényesítés rendjét, a szakmai teljesítésigazolás módját és az érvényesítésre, illetve a teljesítésigazolásra jogosultakat. Az ügyrendben meg kellett volna határozni a köztisztviselők munkaköri feladatait, a polgármesteri hivatal gazdasági szervezete köztisztviselőinek végrehajtási, ellenőrzési és pénzügyi feladatait, továbbá az iratkezelési szabályzatban az iratok és az adatok védelmét, az üzemeltetés és az adatbiztonság feladatait, valamint az ehhez kapcsolódó hatásköröket. Több önkormányzatnál az informatikai rendszer szabályozása hiányos volt, mivel nem alakították ki azokat az eljárási szabályokat, amelyek biztosítják az adatok biztonságát és védelmét. Az ellenőrzöttek közel egyharmada nem határozta meg a gazdasági feladatot ellátó vezetők és alkalmazottak helyettesítésének rendjét, továbbá 30%-uk nem szabályozta a teljesítésigazolás módját sem. A felsorolt hiányosságok nagyobb része főként a városi önkormányzatoknál fordult elő. A 2013-ban az ellenőrzött önkormányzatok több mint felénél a kifizetések teljesítésigazolás hiányában történtek, vagy a teljesítésigazolást kijelöléssel nem rendelkező személyek végezték (68%). A kifizetések közel fele nem volt szabályszerű, mivel nem állt rendelkezésre ellenőrizhető okmány. A leggyakrabban előforduló szabálytalanságok a pénzügyi ellenjegyzés, valamint a kötelezettségvállas nyilvántartásának hiánya volt.

A kulcskontrollok működésének megfelelősége az ellenőrzött önkormányzatoknál 2012-ben 87%-ban, 2013-ban pedig 98%-ban igen gyenge vagy nem megfelelő volt, mert például a szakmai teljesítésigazolást nem vagy nem szabályszerűen

végezték, vagy nem az arra jogosult személy végezte, továbbá az egyes gazdasági események számviteli elszámolása, megbízási szerződések tartalma nem felelt meg a jogszabályokban előírtaknak.

A 2013-as ellenőrzés alapján a monitoringrendszer csak egy önkormányzatnál felelt meg, öt önkormányzatnál részben és 58 önkormányzatnál (90%) nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak. A megfelelő minősítés esetén kialakították a szervezeti célok megvalósításának nyomon követését biztosító rendszert és alkalmazásának rendjét, értékelését. A külső és belső ellenőrzésekről készült jelentések javaslatai alapján intézkedtek, és nyomon követték azok hasznosulását. A jegyző értékelte a belső kontrollok működését, és ennek alapján intézkedett a belső kontrollrendszer továbbfejlesztéséről. A városi önkormányzatok 85%-a, a nagyközségek 84%-a, és a községek 95%-a nem rendelkezett megfelelő monitoringrendszerrel.

A belső ellenőrzési tevékenységet a vizsgálatok 2012-ben az önkormányzatok 45%-ánál, 2013-ban 66%-ánál minősítették jól megfeleltnek vagy megfeleltnek. A kockázatelemzéssel alátámasztott, prioritásokon alapuló, éves ellenőrzési tervek, a belső ellenőrzésekről, a javaslatokról és a megtett intézkedésekről vezetett nyilvántartások hiányosak voltak és az éves ellenőrzési tervek tartalmilag sem feleltek meg mindig az előírásoknak.

A vizsgálatok alapján az ÁSZ az ellenőrzött önkormányzatokat – belső kontrollrendszer kialakításának, a kulcskontrollok és a belső ellenőrzés működésének megfelelősége alapján – négy kockázati kategóriába sorolta, 2012-ben 82%-uk magas, illetve kiemelten magas kategóriába került, ez az arány 2013-ban 74% volt. (Mivel a kiválasztás nem volt reprezentatív, így az önkormányzati rendszer egészére ez a besorolás nem általánosítható).

5. A KORRUPCIÓMEGELŐZÉS LEHETŐSÉGEI AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSBAN

5.1. A számvevőszéki szemléletváltás

Az Állami Számvevőszék a 2007-ben indított holland–magyar twinning light projekttel csatlakozott azon legfőbb ellenőrzési intézményekhez, amelyek a korrupció elleni küzdelmet a megelőzéssel, integritáspolitikák kialakításával és fejlesztésével is elő kívánják mozdítani. A következő lépést a 2009. december 1-jén indított *Korrupciós kockázatok feltérképezése – integritásalapú közigazgatási kultúra terjesztése* elnevezésű, európai uniós finanszírozású projekt (továbbiakban: Integritásprojekt)[52] jelentette.

A Holland Királyság számvevőszékének együttműködésével 2007 és 2008 között az Állami Számvevőszék európai uniós twinning projekt keretében ismerte meg az integritásalapú közigazgatási működés követelményeit érvényesítő korrupcióskockázat-felmérés és -elemzés nemzetközileg is elismert holland gyakorlatát, majd az elsajátított ismeretek birtokában indította el az Integritásprojektet. A Számvevőszék célja a projekttel az integritást, az értékalapú szervezeti működést középpontba helyező szervezeti kultúra terjesztésével a korrupció megelőzése, a korrupciót kiváltó okok feltárása, az államháztartás elszámoltatható és átlátható működésének elősegítése volt. A projekt tehát társadalmi, intézményi és egyéni szinten is változásokat kívánt generálni. A korrupció elleni küzdelem addigi magyarországi tapasztalatai azt mutatták, hogy a sikeres fellépéshez a büntetőjogi szemléleten túlmutató, szélesebb megközelítésre van szükség. Olyanra, amely nagyobb hangsúlyt helyez a társadalom által a közigazgatástól elvárt értékek gyakorlati megvalósítására, a szervezetek ellenálló képességének erősítésére és folyamatos fejlesztésére, valamint az államháztartásban dolgozók személyi feddhetetlenségének biztosítására.

---

[52] Részletesen a 4.2. fejezet ismerteti.

5.2. Az Integritásprojekt

Az Integritásprojekt módszertani megalapozása során nyilvánvaló volt, hogy a holland módszer egy az egyben nem alkalmazható Magyarországon, így adaptációra van szükség. Elégséges utalni arra, hogy hazánkban a nemzeti szintű integritáspolitika szervezeti, jogszabályi kereteinek kialakítására 2009-ben még nem került sor. A módszertani munka során az ÁSZ-ellenőrzések tapasztalatai mellett a holland SAINT-módszer[53] következő elemeire támaszkodtak:

- A cél a megelőzés és nem a korrupciós incidensek feltárása, az elfogadhatatlan magatartás megbüntetése (elfojtása), hanem az integritással kapcsolatos gyengeségek és kockázatok azonosításának elősegítése, valamint – a szervezet ellenálló képességének erősítésével – a jövőbeni szabályszegések megelőzése.
- Veszélyeztetettségben és kockázatokban gondolkodás: a legfontosabb veszélyeztetettségi területek azonosítása, majd intézkedések a kockázatok csökkentésére. Az intézmény munkatársai a kockázatértékelésen keresztül mind jobban megismerkedhetnek az integritásszemlélettel.
- Az integritásirányítási rendszer állapotának értékelése: alapfeladataiból következően milyen kockázati területei vannak a szervezetnek, ezekhez milyen további, a működésből adó kockázatok társulnak, és azokkal szemben milyen szabályokat, intézkedéseket tesznek és gyakorlatot alkalmaznak az ellenálló képesség növelése érdekében, és azok mennyire bizonyulnak hatékonynak.
- Az integritással kapcsolatos tudatosság fokozása: a veszélyeztetettséget mérséklő kockázatértékelés és -kezelés, az ellenálló képesség növelése mellett elősegíti az integritáskockázatok megértését, és ezzel növeli az integritással kapcsolatos tudatosságot.

A projekt a kitűzött célok megvalósítása érdekében, tehát az integritásszemlélet, a megelőzésen alapuló korrupció elleni küzdelem, a kockázati területekben való gondolkodás elterjesztését tűzte ki célul. Alapvető szakmai és módszertani cél volt egyrészt a hazai és nemzetközi gyakorlatban alkalmazott és publikált percepciós korrupciós indexektől eltérő, azoktól jól megkülönböztethető, másrészt a mindennapi gyakorlatban az államháztartás minden szervezete által jól alkalmazható, a megelőzésen alapuló korrupció elleni küzdelemben felhasználható, továbbá az összehasonlítást biztosító indexek kidolgozása és előállítása. Ezért szükséges

[53] A módszer részleteit lásd: Bager (2012), 111.

volt az addig használt, országos szintű megközelítés és mérés helyett egy szervezeti szintű és objektív, tehát nem az érzékelésen alapuló felmérés módszerének a kialakítása és alkalmazása.

A standard kérdőíves módszer kínálkozott a legalkalmasabbnak olyan kérdésekkel, amelyek viszonylag szűk teret engednek a szervezetek szubjektív ítéletei kifejezésének. A projektkoncepció szerint az ismétlődő adatfelvételek során a kérdőív kitöltéséhez szükséges adatok összegyűjtése és átgondolása önmagában ráirányíthatja a figyelmet az adott szervezet integritással kapcsolatos veszélyeztetettségére és gyengeségeire, illetve elindíthatja az ellenálló képesség növelésével kapcsolatos gondolkodást, valamint fokozza az integritásra való odafigyelést, az integritással kapcsolatos tudatosságot is. Mindez segítheti az intézmény vezetését annak felismerésében is, hogy mely területeken van szükség intézkedésekre annak érdekében, hogy erősödjön a szervezet ellenálló képessége az integritással kapcsolatos veszélyekkel szemben. Az így azonosított kulcsterületekkel való foglalkozás az első lépés lehet az integritáspolitika kialakításához vezető úton.

A Számvevőszék és az Integritásprojekt a korrupció elleni küzdelem középpontjába a felvállalt feladat újszerűségéből adódóan a szemléletformálást helyezte. Ennek keretében az előzőekben már célként megjelölt integritásszemlélet, a korrupciómegelőzés, a veszélyeztetettségben, kockázatokban való gondolkodás képezte a szemléletformálás súlyponti kérdéseit. Mindenképpen szükséges volt annak a hangsúlyozása is, hogy a korrupciómegelőzés gyakorlata a belső kontrollrendszer részét képezi, abba kell beépülnie, vagyis a jól működő belső kontrollrendszer nagymértékben elősegítheti az új megközelítésű korrupció elleni küzdelem gyakorlattá válását. A projektkoncepció szerint az évente ismétlődő adatfelvétel eredményeinek értékelése során azonosíthatók a legfontosabb veszélyeztetettségi területek és kockázatok, majd javaslatok, intézkedések tehetők az azonosított kockázatok csökkentésére.

Már a tervezés idején nyilvánvaló volt, hogy az integritásszemlélet és -gyakorlat elterjesztése a közszféra vezetői kultúrájának jelentős fejlesztésével lesz megvalósítható, és a korrupciós kockázatok megelőzésében való gondolkodásnak be kell épülnie a vezetési kultúrába. Mindezt pedig elősegítheti a belső kontrollrendszer fejlesztése, a kontrollkörnyezet és a vezetői kultúra fejlesztése, a kockázatelemzés és -kezelés elterjedése. Az is nyilvánvaló volt az ÁSZ-nak a központi költségvetési szerveknél és az önkormányzatoknál végzett akkori ellenőrzési tapasztalatai alapján, hogy ezen a téren az államháztartás szervezeteinek számos tennivalójuk van.[54]

[54] *Jelentés a helyi önkormányzatok gazdálkodási rendszerének 2009. évi ellenőrzéséről* (2010).

5.3. Az Integritásprojekt legfontosabb módszertani elemei

5.3.1. Veszélyeztetettségben, kockázati területekben gondolkodás

A projekt a lehetséges kockázatok tételes meghatározása helyett – többek között annak időigénye és nehéz alkalmazhatósága miatt – a holland módszerrel azonosan a veszélyeztetettség, a veszélyeztetett területek azonosítását helyezte a középpontba. A *veszélyeztetettség,* más fordításban „sérülékenység" *(vulnerability)* a kockázatnál elvontabban határozható meg, s azokra a területekre vonatkoztatható, ahol nagyobb valószínűséggel léphetnek fel a kockázatok.

A veszélyeztetett területek behatárolása segíthet a felmerülő problémák azonosításában és megoldásában anélkül, hogy az összes lehetséges kockázatot részletesen azonosítani kellene. A projektkoncepció szerint az integritással kapcsolatos kockázat olyan lehetségesen felmerülő, nem kívánatos esemény, amely a közszférában kárt okoz. Kárnak számítanak a közszférában az anyagi veszteségek, az ügyfeleknek vagy az állampolgároknak nyújtott szolgáltatások minőségének romlása, az adóbevételekkel kapcsolatos veszteségek, a kormányzat iránti tisztelet vagy a kormányzatba vetett bizalom megrendülése, a túlzott politikai vagy hivatali befolyás, illetve a munkahelyi légkör megromlása. A fentiek mindegyikére jellemző, hogy rontja a közszféráról alkotott képet, valamint aláássa a kormányzat legitimitásába vetett bizalmat. Az Integritásprojekt munkadefiníciója szerint korrupciós kockázat *„az adott (állami vagy önkormányzati) szervezetnek külső egyénekkel vagy szervezetekkel való együttműködése során felmerülő olyan valós, vagy vélt lehetőségei, amelyek a külső partner számára jogosulatlan előnyöket jelenthetnek; az intézmény vagy tágabb értelemben a közszféra számára pedig valamilyen kárt okozhatnak. Ez a kár lehet anyagi természetű, a szolgáltatások színvonalában jelentkező, bizalomvesztéssel járó kár."*[55] Ezen általános értelmezési kereten belül mindig az intézmények jogállása és feladatköre alapján lehet azt meghatározni, hogy mikor és milyen tevékenységek (például közhatalom gyakorlása vagy közösségi javak elosztása) esetében állhat fenn a korrupció veszélye. Vannak emellett olyan, működéssel összefüggő tényezők (például átalakulás vagy külső pénzügyi támogatás), amelyek az intézmény típusától függetlenül növelik a korrupciós veszélyeztetettséget, illetőleg olyanok, amelyek a működési kockázatokat mérséklő kontrollok hiányából következnek.

[55] *Integritás Projekt útmutató a 2011. évi adatfelvételhez* (2011).

5.3.2. A mérési, elemzési módszerek kialakítása

A minden felmérés előkészítése során az egyik legfontosabb kérdés, hogyan lehet mérni az adott jelenséget, fogalmat. A legtöbb esetben a vizsgálni, megismerni kívánt jelenségek igen összetettek, bonyolultak. A projekt esetében a vizsgálandó jelenség (többek között a korrupciós kockázat, korrupciós kockázati terület) értelmezésére, meghatározására volt szükség. Ehhez szolgált módszertani segítségül a következő két kutatási munkafázis, mégpedig a konceptualizáció és az operacionalizáció, amelyek szoros összefüggésben vannak egymással. A két munkafázis különbségét a következőképpen lehet megfogalmazni: „a konceptualizálás az elvont fogalmak finomítása és specifikálása, az operacionalizálás pedig azoknak a konkrét kutatási eljárásoknak (műveleteknek) a kialakítása, melyek eredményeképpen az ezeket a fogalmakat a valóságban megjelenítő empirikus megfigyelésekhez jutunk."[56] A konceptualizálás azt jelenti, hogy pontosítani kell az adatfelvétel során alkalmazott fogalmat, fogalmakat. A konceptualizálási folyamat végeredményeképpen meghatározható egy sor indikátor[57] arra a célra, hogy azzal le lehessen írni az adott jelenséget. Az operacionalizálás során történik a kutatásban vizsgált jelenségek konkrét mérésének kialakítása, és az adatelemzés konkrét lépéseinek kidolgozása. Miután azonosítottuk a megfigyelni kívánt jelenséget, pontosítani kell, hogy az milyen lépésekből, eljárásokból és műveletekből áll, majd ennek alapján határozható meg a mérés mikéntje. Az operacionalizálási eljárás mérhető egységekké bontja le a jelenség megjelölésére szolgáló fogalmat, és segít a kérdések megfogalmazásában vagy abban, hogy a kérdőívben olyan adatok érkezzenek be, amelyek szükségesek és érvényesek a vizsgálni kívánt probléma szempontjából. A felmérés indikátorainak meghatározására az előző módszertani eljárásokat követően került sor, az indikátorok arra adnak választ, hogy mivel és hogyan lehet mérhetővé tenni a fogalmakat, jelenségeket:

- ha azt feltételezzük, hogy a vagyonnal való gazdálkodási folyamat korrupciós veszéllyel járhat, akkor értelmezni kell a vagyongazdálkodást, vagyis meg kell határozni, milyen tevékenységek alkotják azt,
- a vagyonnal való gazdálkodás indikátorai lehetnek például a gazdasági társaságokban való részesedés, az ingatlan-bérbeadás, a értékpapír vásárlása, a PPP-tevékenység stb.

A méréshez olyan mutatószámra volt szükség, amely az egyes szervezetekre vagy szervezetek csoportjaira jellemző korrupciós veszélyeztetettséget egyetlen számba

[56] Babbie (2008), 151.

[57] A felmérés indikátorait a projektben a kérdőíven szereplő kérdések jelentették.

sűrítve képes kifejezni. Ezeket a korrupciós jellemzőket leíró mérőszámokat veszélyeztetettségi (korrupciós) indexnek nevezték el. A korrupciós veszélyek közé egyrészt a vizsgált szervezetek külső kapcsolatrendszeréből, másrészt a belső (szervezeten belüli) működésükből, irányításukból, finanszírozási jellemzőikből eredő veszélytényezőket sorolták. A veszélyeztetettségi indexek elnevezése a holland modellnek megfelelően történt. Az egyes indexekbe sorolt tényezők, kockázati területek azonosítása és besorolása szintén a holland gyakorlatból kiindulva, de már a hazai ellenőrzési tapasztalatokra támaszkodva történt. A kockázati tényezőkből két indexet képeztek: az egyikbe az egyes szervezetek alapfeladataiból jellemző és viszonylag állandó, a másikba a szerveztek napi működéséből adódó és változó veszélyeztetettséget, kockázatokat sorolták be.

Az intézmények alapfeladataiból következő, az azokkal összefüggő kockázatokat eredendő veszélyeztetettségi tényezőknek nevezték. Ilyenek többek között a hatósági tevékenységek, a közszolgáltatások nyújtása. A változó és a veszélyeztetettséget növelő tényezők közé nagyon egyszerű megközelítésben azokat a tényezőket sorolták, amelyek ugyan növelik a korrupciós veszélyeztetettséget, de nincsenek összefüggésben az alapfeladatokkal. Idesorolták az európai uniós támogatásokat, a közbeszerzéseket, az intézményi vezetés, irányítás jellemzőit, a vagyonnal való gazdálkodást és a magánszférával való kapcsolatokat is. A korrupciós veszélyekkel szembeni védelemre, védettsége is szükségük van a szervezeteknek, ezen szabályozások, eljárások, gyakorlatok összessége képezi a kontrollokat. Ez utóbbiak biztosítanak védelmet az eredendő, valamint a veszélyeztetettséget növelő tényezőkből származó korrupciós veszélyekkel szemben. Ezek hiánya pedig – értelemszerűen az absztrakt korrupciós veszélyekhez képest – már konkrét, a szervezetek esetében jól beazonosítható kockázatokat eredményez.

5.3.3. A felmérés és a kérdőív előkészítése

Az elektronikus úton kitölthető integritás-kérdőív kérdései a korrupciós kockázati területekre (nem konkrét kockázatokra) irányulnak. A kérdésekben összesen háromszor fordul elő a „korrupció” kifejezés. Olyan rizikófaktorok mérésére került sor, amelyekből az egyes intézmények egyedi, illetve az intézménycsoportok közös veszélyeztetettségi jellemzői is megállapíthatók. A végleges kérdőív kialakítása – a társadalomkutatásban alkalmazott gyakorlatnak megfelelően – mélyinterjús, majd papíralapú próbakérdőíves felvétel tapasztalatainak felhasználásával történt.

Az integritásfelmérés célja a közszférába tartozó intézmények korrupciós kockázati jellemzőinek feltárása volt. A projekt keretében 2011-ben kialakított és al-

kalmazott integritás-kérdőív olyan szervezeti működési és szabályozási területekre kérdez rá, amelyek alapvetően befolyásolják az intézmények integritását. Az egyes kérdéscsoportok 30–40 olyan rizikófaktort mérnek, amelyekből az egyes intézmények egyedi, illetve az intézménycsoportok közös veszélyeztetettségi jellemzői megállapíthatók. Így a felmért adatok alapján azonosíthatók a közszféra azon területei, amelyek a legsérülékenyebbek és amelyeken legnagyobb lehet a korrupció veszélye; ezeken a területeken vannak az egyes szervezeteknek a megelőzésen alapuló küzdelemben a legjelentősebb feladataik.

A közszféra intézményei korrupciós kockázatainak és a kapcsolódó kontrollok kiépítettségének meghatározására egy 155 kérdésből (2016-tól 169 kérdésből) és 16 kérdéscsoportból álló standard kérdőívet használtak fel. Ugyanazt az egységes kérdőívet töltik ki az eltérő jogállású és eltérő intézménycsoportba sorolt intézmények. A kérdőív kitöltése önkéntes. A felmérés keretében szolgáltatott adatok helytállóságát a kutatás során nem ellenőrzi az ÁSZ. A kérdőívben zömében dichotóm (igen–nem) kérdések szerepelnek, az intézményi sajátosságok miatt esetenként „nem értelmezhető” válaszopcióval kiegészítve. Feleletválasztós kérdéseket is tartalmaz a kérdőív, amelyek között vannak egy, illetőleg több válasz megjelölését is lehetővé tevők. Vannak továbbá olyan kérdéscsoportok is, amelyekre a kitöltő szervezet egy-egy számadattal adja meg a választ. Az adatfelvétel a felmérési évet megelőző három naptári év adataira vonatkozik. Ahol a kérdés nem tartalmaz utalást a háromféves időszakra, ott a válaszadóknak az előző év december 31-én fennálló állapotnak megfelelően kellett adatot szolgáltatniuk.

5.3.4. A célcsoport meghatározása és szegmentálása

A tervezés során a célcsoport meghatározásánál a legátfogóbb szervezeti kör, a közszektor képezte a kiindulópontot. A KSH adatai szerint a közszektor 2009-ben 16–17 ezer szervezeti egységet tartalmazott. A szervezeti kör szűkítésével a központi költségvetés és az önkormányzati szektor köréből történt a felmérésbe bevonni kívánt szervezetek kiválasztása. A nagy szervezetek mindegyike bekerült a mintába, a kis szervezetek 20%-át véletlen mintával választották ki. Ez utóbbiak az adatfelvétel tapasztalatainak széleskörű általánosíthatósága mellett a szemléletformálás céljait is szolgálták. A mérések alapján – az intézményi heterogenitás miatt – az egyes intézmények korrupciós veszélyeztetettségét csak úgy lehetséges korrekten összehasonlítani, ha az egybevetés a közel hasonló struktúrájú intézmények között történik. Ellenkező esetben összemosódhatnak a veszélyeztetettségnek a szervezeti

struktúra különbségeiből fakadó hatásai, és a tényleges kockázati különbségekből adódó hatások. Ez pedig félrevezető interpretációkhoz vezethetne.

Az alapsokaság szegmentációjánál az alapvető szempont az összehasonlíthatóság biztosítása volt, ezt pedig az azonos vagy hasonló tevékenység szerkezettel rendelkező intézmények egy csoportba sorolása biztosította. A csoportképzéshez a KSH TEÁOR[58] kódjai szolgáltak, és ennek alapján 15 intézménycsoport kialakítására került sor.[59] Már a projekt tervezése során felvetődött, hogy miként lehetséges a képzett indexek alapján az egyes intézmények helyzetének minősítése, értékelése. Lehetőségként adódott a teljes intézményi körre vonatkozó átlagok vagy százalékos skála használata, azonban ez a megoldás olyan lehetetlen helyzethez vezetett volna, amikor is egy óvoda és egy minisztérium indexeit kellett volna összevetni. Emellett az is nyilvánvaló, hogy az államháztartás heterogén szervezeti köréhez képest egy ilyen mérce használata túlzottan merev lett volna. Így célszerűbbnek tűnt több rugalmas viszonyítási pont meghatározása, amelyek figyelembe veszik az intézménycsoportok sajátosságait. Ennek megfelelően az intézményi indexek alapján a felmérés során kialakított 15 intézménycsoportra[60] külön-külön számoltak átlagos mutatószámokat (intézménycsoport indexeket).

5.4. Eredmények, indexek[61]

A 2011 és 2017 között végrehajtott felmérések célcsoportját a központi költségvetési és az önkormányzati alrendszer intézményei képezték. A 2011-ben a célcsoportba került 4 100 intézményből 1 097, a 2012-ben a felkért közel 5 000 intézményből 1 001 válaszolt, viszont a 2017. évi felmérésbe már 3 349 intézmény kapcsolódott be, és ebből 3 002 válasz volt értékelhető. A 2017. évi felmérésben részt vevő intézmények foglalkoztatják a közszféra alkalmazottainak (kormánytisztviselő, köztisztviselő, közalkalmazott) 62%-át.

A válaszadás önkéntessége miatt a minta összetételét alapvetően befolyásolta a válaszadói hajlandóság. Ugyan a beérkezett válaszok összesítése nem reprezentatív, de a nagy elemszám miatt az azokból számított indexek jellemzőnek tekint-

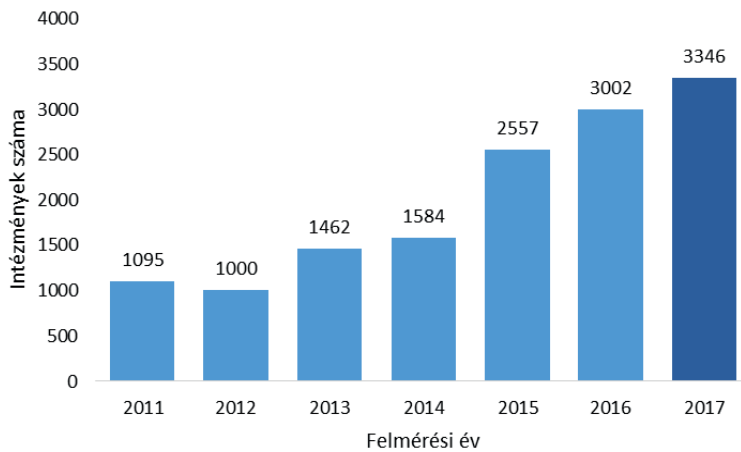
[58] Gazdasági tevékenységek egységes ágazati osztályozási rendszere (KSH).

[59] *Integritás felmérés közintézmények* (2016).

[60] Általános és középfokú oktatás, egészségügyi intézmények, egyéb igazgatási tevékenység, egyéb tevékenységek, felsőoktatás, független államhatalmi szervezetek, helyi önkormányzat, igazságszolgáltatás, kormányzati szervezetek, kulturális és szabadidős intézmények, óvoda, bölcsőde, rend- és honvédelem, szociális ellátó intézmények, területi igazgatási szervezetek, tudományos kutatás, fejlesztés.

[61] A 4.4. fejezet az *Integritás felmérés közintézmények* (2016) és az *Elemzés a közszféra integritási helyzetéről intézménycsoportonként 2016* (2017) tanulmányok adatainak és megállapításainak felhasználásával készült.

hetők. Vannak olyan intézménycsoportok amelyekben teljes körű volt a részvétel (kormányzati szervezetek, területi igazgatási szervezetek), ezen intézménytípusok integritási helyzetéről teljes kép alkotható. Az adatfelvételben az összes válaszadó intézmény 46%-a helyi önkormányzat volt; ezek alkotják a legnagyobb elemszámú intézménycsoportot. (Ebből az is következik, hogy az ebben a körben történt változások önmagukban befolyásolhatják az átlagos kockázati és kontrollszintet.) A helyi önkormányzatok magas részvétele kiemelt jelentőségű a felmérés szempontjából, mivel az állampolgárok – az általuk nyújtott közszolgáltatásokon keresztül – nagy számban kerülnek kapcsolatba ezekkel az szervezetekkel. Ugyanakkor az egyéb igazgatási intézmények csoportjából csupán 6% válaszolt.



5. ábra
A felmérésben részt vevő intézmények száma

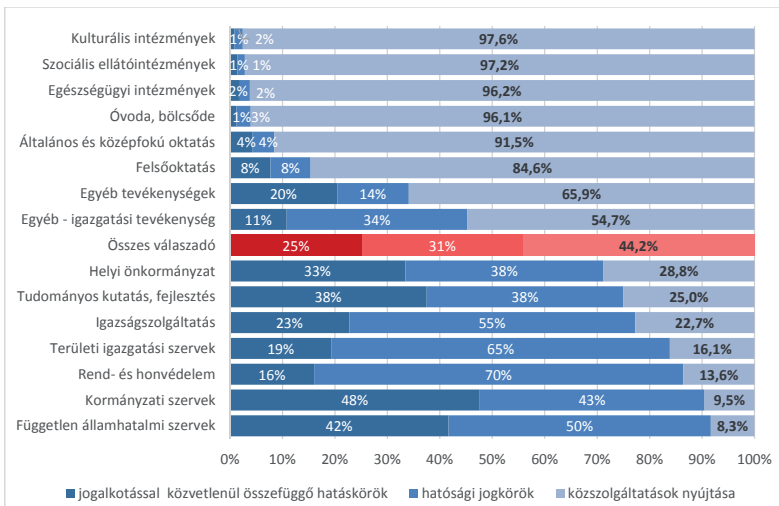
Forrás: Elemzés a közszféra integritási helyzetéről 2017. (2017)

A kérdőívre adott válaszok beérkezése után a rendelkezésre álló adatállományt rendszerezik, majd megtisztítják. Az egyes változókat statisztikai módszerekkel is feldolgozhatóvá teszik, amelyek elemzését az IBM SPSS Statistics, valamint a Microsoft Excel program segítségével végzik. A kérdőívre adott válaszok alapján – előzetesen definiált algoritmus segítségével – az informatikai adatfelvételi és adatfeldolgozó rendszer az intézmények korrupciós érintettségére vonatkozóan százalékos formában kifejezett indexet számol. Ezek a következők:

Az *Eredendő Veszélyeztetettségi Tényezők (EVT)* indexe a szervezetek jogállásától és feladatköreitől függő eredendő veszélyeztetettség összetevőit teszi mérhető-

vé. Olyan tényezők határozzák meg, amelyek alakítása az alapítószerv jogalkotási hatáskörébe tartozik, így például a hatósági jogalkalmazás, a (jogi) szabályozás vagy a különféle (oktatási, egészségügyi, szociális és kulturális) közszolgáltatások nyújtása. Az eredendő korrupciós kockázatok terén legmagasabb értékkel a területi igazgatási szervek,[62] a kormányzati szervek, a helyi önkormányzatok, a rend- és honvédelem szervei rendelkeznek. Az oktatási, nevelési, szociális, kulturális és egészségügyi intézmények eredendő kockázatai az intézménycsoportok között a legalacsonyabbak.

A *Korrupciós Veszélyeket Növelő Tényezők (KVNT)* indexe az egyes intézmények napi működésétől függő – az eredendő veszélyeztetettséget növelő – összetevőket jeleníti meg. Leképezi a költségvetési szervek jogi/intézményi környezetének jellemzőit, működésük kiszámíthatóságát, stabilitását, továbbá az intézmények működtetése során jelentkező – alapvetően a mindenkori menedzsment döntései által befolyásolt – olyan változó tényezőket, mint a stratégiai célok meghatározása, a szervezeti struktúra és kultúra alakítása, valamint a személyi és költségvetési erőforrásokkal, illetve az uniós támogatásokkal, közbeszerzésekkel való gazdálkodás.



6. ábra

A felvételben részt vevő intézménycsoportok jogállásának és feladatainak megoszlása

Forrás: Elemzés a közszféra integritási helyzetéről intézménycsoportonként 2016. (2017)

[62] Például kormányhivatalok.

A korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők indexe a legmagasabb a felsőoktatási intézmények, a kormányzati szervek, a területi igazgatási szervek esetében, azonban az egészségügyi intézmények, a rend- és honvédelem, a tudományos kutatásra és fejlesztésre szakosodott intézmények, a független államhatalmi szervek, az egyéb intézmények, a helyi önkormányzatok, valamint az igazságszolgáltatási szervek mutatószámai is meghaladták az átlagot. A veszélyeztetettséget növelő tényezők értéke a szociális ellátó intézményeknél, a kulturális, oktatási és nevelési intézményeknél, valamint a sport- és szabadidős intézményeknél átlag alatti.

A *Kockázatokat Mérséklő Kontrollok Tényezője (KMKT) index* azt tükrözi, hogy az adott szervezetnél léteznek-e intézményesült kontrollok, illetőleg hogy ezek ténylegesen működnek-e, betöltik-e rendeltetésüket. Ehhez az indexhez olyan faktorok tartoznak, mint a szervezet belső szabályozása, a belső ellenőrzés, valamint az egyéb integritáskontrollok: etikai követelmények meghatározása, összeférhetetlenségi helyzetek, a bejelentések, panaszok kezelése, rendszeres kockázatelemzés és tudatos stratégiai menedzsment.

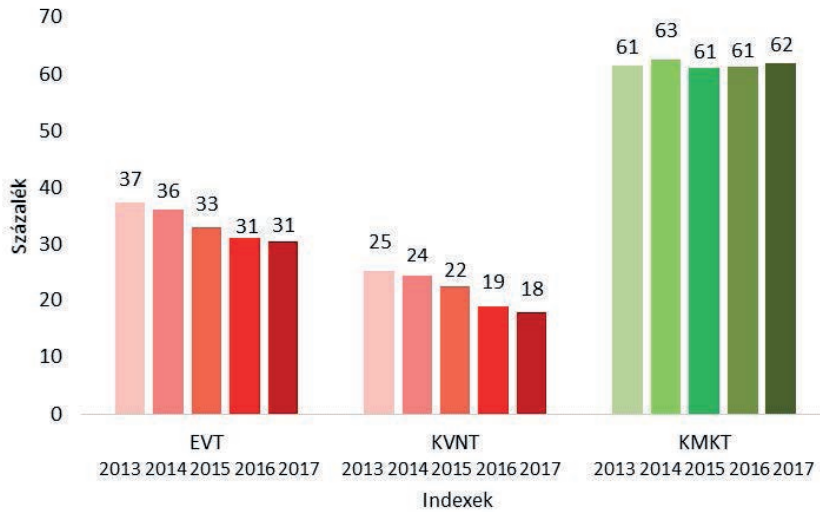
A korrupciós kockázatokat mérséklő kontrollok indexe a legmagasabb a független államhatalmi, a rend- és honvédelmi, a kormányzati, az igazságszolgáltatási és a területi igazgatási szerveknél. A kulturális intézmények, a szociális ellátó intézmények, sport -és szabadidős intézmények, valamint az alap- és középfokú oktatási és nevelési intézmények mutatószámai alacsonyabbak az átlagnál.

5.5. A 2017. évi adatfelvétel eredményei alapján megállapítható tendenciák[63]

A 2013 és 2017 között történt négy adatfelvétel eredményei szerint a kockázatok mérséklődtek, a kontrolloknál nem mutatkozik változás, amint az a 7. ábrából megállapítható.[64] Az egyes intézménycsoportok EVT, KVNT és KMKT indexeit pedig a 8. ábra tartalmazza.

[63] A 4.5. fejezet az *Elemzés a közszféra integritási helyzetéről intézménycsoportonként 2016.* (2017) tanulmányban szereplő adatok és megállapítások felhasználásával készült.

[64] Súlyozott átlagok.



7. ábra

A kockázati indexek és a kontrollok alakulása 2013 és 2017 között[65]

Forrás: Elemzés a közszféra integritási helyzetéről 2017. (2017)

A feladatok átrendeződésével, illetve központosításával ugyan növekedtek a kockázatok a közszféra nagyobb szervezetinél, de valószínűleg ezt ellensúlyozta a kisebb intézményeknél bekövetkezett kockázatcsökkenés. A kontrollok kiépítettsége azonban ezzel párhuzamosan nem változott, ebből arra lehet következtetni, hogy a kisebb szervezeteknél a kockázatok csökkenésével a kontrollokat nem építették le.

[65] A 2017. évi részvételi adatokkal súlyozott értékek alapján.

A 2015. évi Integritás felmérésben válaszadó intézmények intézménycsoportos indexértékei csökkenő sorrendben

Eredendő Veszélyeztetettségi Tényezők intézménycsoporti indexértékek (EVT) csökkenő sorrendben	
Területi igazgatási intézmények	66,1%
Kormányzati szervek	61,6%
Helyi önkormányzatok	49,5%
Független Államhatalmi szervek	32,7%
Rend- és honvédelem	32,4%
ÁTLAG	**31,8%**
Igazságszolgáltatás	31,1%
Egyéb intézmények[7]*	25,7%
Felsőoktatás	24,5%
Tankerületek	21,3%
Egészségügyi intézmények	19,1%
Tudományos kutatás, fejlesztés	15,5%
Középiskolák	14,4%
Szociális ellátó intézmények	14,2%
Kulturális intézmények	12,9%
Bölcsőde, Óvoda	11,0%
Szabadidős és sport intézmények	10,2%
Általános iskola	9,9%

Korrupciós Veszélyeztetettség Növelő Tényezők intézménycsoporti indexértékek (KVNT) csökkenő sorrendben	
Felsőoktatás	54,6%
Kormányzati szervek	49,6%
Területi igazgatási intézmények	44,1%
Egészségügyi intézmények	32,3%
Független Államhatalmi szervek	31,1%
Egyéb intézmények	27,8%
Rend- és honvédelem	26,3%
Igazságszolgáltatás	25,8%
Tudományos kutatás, fejlesztés	24,8%
Helyi önkormányzatok	24,4%
Tankerületek	21,9%
ÁTLAG	**21,9%**
Középiskolák	16,4%
Szociális ellátó intézmények	16,4%
Kulturális intézmények	15,8%
Szabadidős és sport intézmények	13,4%
Általános iskola	13,2%
Bölcsőde, Óvoda	11,2%

Kockázatokat Mérséklő Kontrollok Tényezői intézménycsoporti indexértékek (KMKT) csökkenő sorrendben	
Területi igazgatási intézmények	79,9%
Kormányzati szervek	79,3%
Rend- és honvédelem	78,9%
Igazságszolgáltatás	77,2%
Független Államhatalmi szervek	75,6%
Felsőoktatás	71,0%
Egyéb intézmények	70,8%
Tudományos kutatás, fejlesztés	69,6%
Egészségügyi intézmények	64,7%
Helyi önkormányzatok	61,4%
ÁTLAG	**60,4%**
Szociális ellátó intézmények	56,9%
Kulturális intézmények	54,5%
Tankerületek	53,7%
Bölcsőde, Óvoda	53,2%
Középiskolák	52,1%
Szabadidős és sport intézmények	52,0%
Általános iskola	44,3%

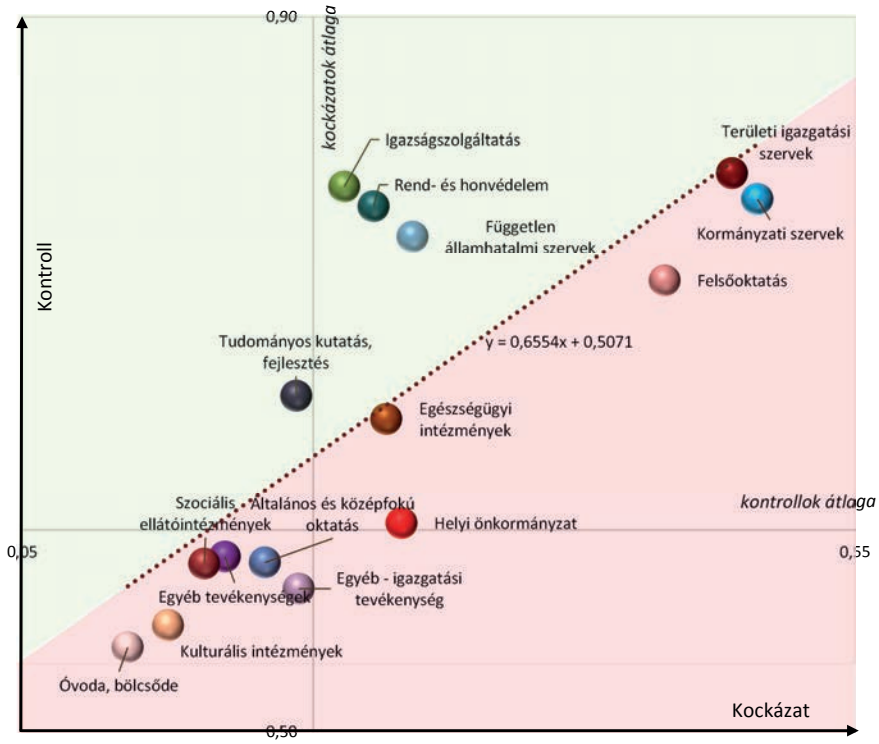
8. ábra

Az egyes intézménycsoportok indexeinek alakulása a 2015. évi felvétel szerint

Forrás: *Összefoglaló tanulmány a 2015. évi Integritás felmérés eredményeiről (2015)*

Az ÁSZ-nál a 2016. évi felmérés adataiból elvégzett kutatás során arra keresték a választ, hogy milyen kapcsolat mutatható ki a kockázati és a kontrollindexek között. Annak megállapítására, hogy milyen az eredendő veszélyeztetettségi (EVT), valamint kockázatokat növelő tényezők (KVNT) és a mérséklő kontrollok (KMKT) közötti kapcsolat, vagyis, hogy a kontrollok mennyire képesek a kockázatok „közömbösítésére", ellensúlyozására, bevezették az *integritási szint* fogalmát. Ennek meghatározására lineáris regressziószámítást alkalmaztak. A felvételben részt vevő összes intézmény adataiból indultak ki, és minden intézményre összevont kockázati indexet számítottak (KI), amit úgy képeztek, hogy az EVT és a KVNT indexek számtani átlagát súlyozták az egyes intézményekhez tartozó kérdések számával. A összevont kockázati index (KI) és a kockázatokat mérséklő kontrollok indexe (KMKT) közötti kapcsolatot lineáris regressziószámítás segítségével állapították meg. A lineáris regressziószámítás alapján az összesített kockázati index (KI) egy egységgel történő növekedése a kontrollok szintjének átlagosan 0,6554 egységgel történő növekedésével járt együtt. Hangsúlyozni kell, hogy ez az összefüggés nem örökérvényű, hanem a 2016. évi intézményi válaszok alapján készített pillanatfelvétel.

Ezzel a több lépésből álló módszertani megoldással határozták meg az egyes intézmények és intézménycsoportok integritásszintjét. Kockázati szintet (KI) a koordináta-rendszerben a vízszintes tengelyen, a függőleges tengelyen pedig a kontrollok (KMKT) szintjét ábrázolták. A regressziós egyenes a kockázati szint és kontrollszint közötti összefüggést mutatja, vagyis az átlagos integritási szintet. A regressziós egyenes a felmért sokaságot két részre osztja. A regressziós egyenes feletti intézmények integritási szintje megfelelőnek minősíthető, míg a regressziós egyenes alattiak integritásszintje nem megfelelő, vagyis kockázatokat hordoz magában, mert nem megfelelő a kontrollkiépítettségük. A kutatás eredménye, hogy a regressziós egyenes segítségével elkülönítették a megfelelő és a nem megfelelő integritásszinttel rendelkező intézménycsoportokat. Az eredmények tovább árnyalhatók, az egyes intézménycsoportok regressziós egyeneshez viszonyított, illetve a koordináta-rendszerben elfoglalt pozíciója szerint. Például a halványzöld tartományban lévő tudományos kutatás-fejlesztés intézménycsoport kockázati szintje az átlagtól elmarad, a kontrollok kiépítettsége ezzel arányos, ezért az integritás szintje megfelelőnek tekinthető. Hasonlóan megfelelő az integritáspozíciója az átlagnál magasabb kockázattal rendelkező, független államhatalmi szerveknek, mivel a kontrollkiépítettségük színvonala elegendő a kockázatok mérsékléséhez.



9. ábra

A kockázatai index (KI) és a kockázatokat mérséklő kontrollok (KMKT) kapcsolata

Forrás: Elemzés a közszféra integritási helyzetéről intézménycsoportonként 2016. (2017)

A 2016-os adatfelvétel alapján a 2013 és 2016 közötti négy év alatt az integritáskontrollokban bekövetkezett változásokat is elemezték. A következő, 10. ábrából látható, hogy a legkevésbé a rotáció és „négy szem elve” tekintetében történt változás.

10. ábra

Az integritáskontrollok alkalmazásának változása 2013 és 2016 között

Forrás: Integritás felmérés közintézmények (2016)

A legjelentősebb a korrupciós kockázatelemzés és a bejelentő rendszerek alkalmazásának arányában történt növekedés a 2013 és 2016 között rendszeresen válaszoló intézmények körében. Az etikai szabályzat bevezetésében történt jelentős bővülés jórészt jogszabályi intézkedés hatására következett be.

5.6. A mérés megbízhatósága, szervezeti, hatásköri változások kihatásai

Az adatfelvételek akkor tekinthetők megbízhatónak, ha néhány mutatóval le tudják képezni a valóság jelenségeit, képesek a változásokat, a tendenciákat jelezni. A mérés, az eredmények értelmezése, értékelése igen összetett folyamat, amivel az adott jelenség, folyamat pillanatnyi állapotáról, az elért vagy az abban bekövetkezett változásokról szeretnénk képet kapni. Felvetődik a kérdés, hogy miként lehet a három indexszel mérni az integritás szintjét és annak változását. Az integritásfelvétel eredményessége, megbízhatósága – mivel hét évig tartó folyamatról van szó – évente és évekig ellenőrizhető. Az előkészítés során felmerült bizonytalanságokra már

az első és a második felvétel eredményei megnyugtató válaszokkal szolgáltak. Már a második adatfelvétel után nyilvánvaló volt, hogy a kockázati indexek (EVT, KVNT) az államháztartás és intézménycsoportjainak, valamint az egyes intézményeknek a kockázatait és azok időbeni változását megfelelően képesek mérni.

Egy intézmény egyenkénti indexének nagyságrendjét az „országos", vagy az intézménycsoport átlagához viszonyítva megállapítható, hogy az eredendő korrupciós veszélyeztetettség (EVT) vagy a korrupcióveszélyeztetettséget növelő tényezők (KVNT), továbbá a kontrollok (KMKT) tekintetében az adott intézmény milyen pozícióban van, sőt az egyes indexek változásának irányából a tendenciák is megállapíthatók. Az éppen jellemző érték vagy tendencia az indexet befolyásoló tényezők hatására alakult ki, ennek megfelelően az utóbbiak elemzésével az értékelés és a következtetés is levonható. Példaként említhető, hogy 2013-tól az önkormányzatoktól a kormányhivatalokhoz történt hatásköri és feladatátcsoportosítások miatt a helyi önkormányzatok EVT-indexe mérséklődött, a területi igazgatási szervek (kormányhivatalok) EVT-indexe pedig növekedett. Emiatt az eredendő veszélyeztetettségnek legjobban kitett szervezetek a területi igazgatási szervek lettek, míg korábban ezt a helyet helyi önkormányzatok foglalták el. Hasonlóképpen megbízhatóan „mértek" a növelő tényezők (KVNT) indexei is, hiszen a felmérés kezdete óta a felsőoktatási intézményeknél legmagasabb ez az index. A Számvevőszék 2015. évi ellenőrzései igazolták ezeket az indexértékeket, sőt a legmagasabb KVNT-indexszel rendelkező intézményre tették a legkedvezőtlenebb megállapításokat az ellenőrök. A példák folytatása helyett meg kell még említeni, hogy az egyes indexek az intézménycsoportok közötti különbségek mérésére is alkalmasnak bizonyultak.

Az integritásfelvétel alatt eltelt hét évben számos, a mérés megbízhatóságát befolyásoló változás történt, amelyek kedvezőtlen hatásait módszertani eszközökkel kellett ellensúlyozni. A célcsoportban gyakori volt a szervezeti átalakulás,[66] amely természetesen hatáskör- és feladatátcsoportosítással is járt, és ezek nehezítették a kialakuló tendenciák megállapítását. Egyik ilyen nagy változás volt, hogy megyénként 14–16 területi igazgatási intézmény integrálásával létrehozták a kormányhivatalokat (20 új intézmény). Ez önmagában mintegy 300 szervezetet érintett. Ezzel egyidejűleg megszűntek a közigazgatási hivatalok. Az oktatás területén is volt szervezeti módosulás a tankerületek és a KLIK létrehozása, majd utóbbi újabb átalakítása. Az egészségügyben is számottevő változások következtek be (megszüntetések, összevonások, feladatátcsoportosítások) a kórházak állami tulajdonba vétele, a GYEMSZI helyett létrehozott Állami Egészségügyi Ellátó Központ. Ezek a szervezeti és hatásköri átalakulások befolyásolták az egyes szervezetek indexérté-

[66] *Integritás felmérés közintézmény*ek (2016).

keit, és az egyes szervezetcsoportok indexei is módosultak. A kockázatokban történt változások mérését, a tendenciák alakulásának követését mindez nagymértékben nehezítette. További nehézséget jelentett a részt vevő szervezetek évenként eltérő válaszadási hajlandósága, mindezek miatt különösen a csoportindexek alakulásából mind kevésbé lehetett megbízható eredményekre következtetésekre (pozitív, negatív változások) jutni. Emiatt a tendenciákat megbízhatóan jellemző csoportindexeket csak a felvételben évek óta folyamatosan részt vevő intézmények válaszaiból lehetett előállítani. Az ilyen szervezetek száma a 2014-es felmérésben még 779 volt, azonban számuk 2016-ra már 495 re csökkent.

Az adatfelvétel megbízhatóságát viszont növeli, hogy a Számvevőszék zárszámadási ellenőrzés keretében a központi költségvetési intézmények vizsgálata során már a rövidített vagy a teljes integritás-kérdőív felhasználásával, helyszíni ellenőrzéssel is felméri a korrupciós kockázatokat és az integritás helyzetét.

5.7. Módszertani változások

A 2011-ben és 2012-ben a kontrollok hiányát mérte a projekt (KHKT) index számításával. Viszont 2013-tól a működő kontrollok létét és azok hatását kifejező index (KMKT) alkalmazásával a kockázatokkal már szembe lehet állítani a kontrollokat. A jobb összehasonlíthatóság érdekében a korábban alkalmazott abszolút számok helyett százalékosan (1–100%) fejezik ki az indexértékeket. Ez a megoldás egyszerre hozza közös nevezőre az indexeket és őrzi meg az egyes mutatószámok közötti lényeges különbségeket.

6. KOCKÁZATI TERÜLETEK AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSBAN[67]

A 2016. évi integritás-adatfelvétel szerint a 2003–2006 közötti felmérésben részt vevő költségvetési szervezetek[68] 52%-a méri fel kockázatait, és mindössze 23%-a végzett korrupciós kockázatelemzést. Az is megállapítható, hogy ezt nem követi alapos, a kockázatok okaira és kihatásaira kiterjedő elemzés, és még kevésbé a szükséges kontrollok (kulcskontrollok) működésének értékelése, illetve a hiányzók beépítése. Mindezekből következik, hogy számottevő javítani való van az intézmények kockázatkezelési, kontrolling- és belső ellenőrzési tevékenységén. Az adatfelvételek szerint az államháztartás területén a legfontosabb kockázati területek a következők:

- a versenyszférával való kapcsolatok,
- az uniós források felhasználása,
- a közbeszerzések,
- a hatósági tevékenységek,
- a közpénzzel, közvagyonnal való gazdálkodás,
- a kínálatot meghaladó kereslet,
- a szakértők alkalmazása,
- a szabályozási kockázatok (általános túlszabályozottság, a szabályozás bonyolultsága és hiányossága),
- szervezeti átalakulások és magas fluktuáció.

Ezen kockázati területek jellemzőit a 2015-ben készült elemzés tartalmazza.[69] A következő fejezet néhány, a 2016. évi felmérés alapján az ÁSZ által végzett kutatás során értékelt kockázati terület jellemzőit mutatja be.

---

[67] Az 5. fejezet az *Elemzés a közszféra integritási helyzetéről intézménycsoportonként 2016.* (2017) és az *Elemzés a közszféra integritási helyzetéről 2017.* (2017) adatainak és megállapításainak felhasználásával készült.

[68] A felvételben mindig részt vevő intézmények adatai szerint.

[69] Benkő (2015/b)

6.1. Közszolgáltatások

A felmérés adatai szerint a válaszadó intézmények mintegy 64%-a nyújt közszolgáltatást, amelyek igénybevétele során jelentős korrupciós veszélyek jelenhetnek meg. A kutatás eredményei szerint a díjköteles szolgáltatás nyújtása, a méltányosság gyakorlásának lehetősége jelentős integritáskockázatot hordoz, és kiemelt kockázatot jelent egyes intézménytípusok esetében a szolgáltatás iránti túlkereslet is. Panaszkezelő és közérdekű bejelentést támogató rendszert azonban csupán az intézmények harmada alakított ki. Ennek hiányában az integritást sértő tevékenységek bejelentésére, az észlelt rendellenes működés kiküszöbölésére nehezen kerülhet sor. Emellett az ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának nem megfelelő szabályozottsága a közszféra integritásának egyik jelentős hiányosságára hívja fel a figyelmet. A felmérés szerint az olyan közszolgáltatást nyújtó szervezeteknek, ahol a kereslet tartósan meghaladja a kínálatot, alig egynegyede rendelkezik az ajándékok, meghívások, utaztatások elfogadásának feltételeit rendező szabályzattal (felsőoktatás, egészségügy).

6.2. Hatósági tevékenységek

Ezek a tevékenységek a magánszemélyek és a vállalkozások számára egyaránt nélkülözhetetlenek. Ilyen feladatokat az intézmények kétötöde lát el (kormányzati szervek, önkormányzatok, kormányhivatalok). Kockázati területnek számít, hogy ezen szervezetek 83%-a rendelkezik engedélyezési típusú hatáskörrel, kétharmaduk hatósági ellenőrzéseket végez, és több mint felük szakhatósági véleményezéseket készít. A hatósági jogkörrel rendelkező szervezeteknél korrupciós kockázati területnek számít továbbá az egyedi mérlegelésen alapuló döntési jogkör és méltányosság gyakorlása is. Az intézmények 78%-ának van mérlegelési jogköre, és 71%-uk méltányosságot gyakorol feladatellátása során. A felmérés tapasztalatai szerint az eltérő kockázati szinttel rendelkező intézmények kontrollszintjei nem mutatnak különbségeket, mert az egyes intézményeknél a kontrollok kiépítettsége közel azonos. Emiatt ezeknél az intézményeknél hol kontrollhiány, hol pedig kontrolltöbblet mutatkozik. Szükség lenne a kontrollok jobb kialakítására néhány területen (rend- és honvédelem, területi igazgatási szervezetek, helyi önkormányzatok, egészségügyi intézmények), mivel az e tevékenységekkel kapcsolatban mért kockázati indexek meghaladják a kontrollindexek szintjét.

A felmérés szerint a hatósági tevékenységhez kapcsolódó kontrollok közül a külső és belső bejelentők védelme, a munkahelyi rotáció alkalmazása és a kapcsolattartási szabályok nincsenek megfelelően kiépítve.

6.3. Kapcsolatok a versenyszférával

Az adatfelvétel alapján a magánszférával tartott kapcsolatokból a szakértői közreműködés, a kiszervezések, a vállalkozásokkal kötött együttműködési megállapodások és a tőlük kapott támogatások számítanak kockázati tényezőknek, amelyek egyúttal a kockázatnövelő tényezők (KVNT) közé számítanak. Megállapítható, hogy a gyenge integritásszinttel rendelkező intézménycsoportok magánszférával fenntartott kapcsolataiból jelentős kockázatok származnak. Legveszélyeztetettebbnek számít a felsőoktatás, de jelentősek a kormányzati szervek (kiemelkedő a szakértői közreműködés, a feladatkiszervezés aránya eléri a 90%-ot, az együttműködési megállapodások aránya a 70%-ot), továbbá az egészségügyi intézmények (kiszervezés 76%, kapott adományok 70%), valamint a területi igazgatási szervek (kiszervezés 70%, együttműködési megállapodás 95%). A részleteket az 1. táblázat tartalmazza. A felsőoktatás és az egészségügy még az általános gyakorlattól is eltér, mert ezen intézményeknél a versenyszférával való kapcsolatokat szabályozó kontrollok nem múlják felül lényegesen a kockázati kitettséget.

1. táblázat

Az intézménycsoportok és a magánszféra kapcsolatának jellemzői

	Alapfeladatai ellátására igénybe vesz-e szakértői közreműködést?	Tevékenységének körében vannak-e ún. kiszervezett feladataik?	Van-e többéves együttműködési megállapodása nem-állami szervezettel?	Az elmúlt évben kapott-e magánszervezetektől vagy magánszemélyektől adományt, pénzbeli vagy más materiális támogatást?
Felsőoktatás	73,9%	78,3%	91,3%	78,3%
Kormányzati szervek	90,0%	90,0%	70,0%	0,0%
Egészségügyi intézmények	43,6%	76,4%	44,5%	70,0%
Területi igazgatási szervek	60,0%	70,0%	95,0%	5,0%
Független államhatalmi szervek	75,0%	58,3%	41,7%	0,0%
Tudományos kutatás, fejlesztés	55,0%	45,0%	65,0%	5,0%
Rend- és honvédelem	30,9%	32,5%	73,2%	30,1%
Általános és középfokú oktatás	48,1%	38,3%	44,4%	25,9%
Igazságszolgáltatás	82,6%	21,7%	52,2%	0,0%
Összes válaszadó átlaga	38,9%	30,6%	39,4%	32,0%
Helyi önkormányzat	40,0%	35,4%	43,9%	20,6%
Egyéb tevékenységek	54,2%	36,1%	36,1%	6,9%
Szociális ellátóintézmények	27,7%	17,8%	23,7%	57,6%
Óvoda, bölcsőde	42,9%	11,8%	17,6%	50,8%
Kulturális intézmények	23,3%	17,0%	37,7%	39,5%
Egyéb - igazgatás tevékenység	36,0%	24,6%	38,3%	17,7%

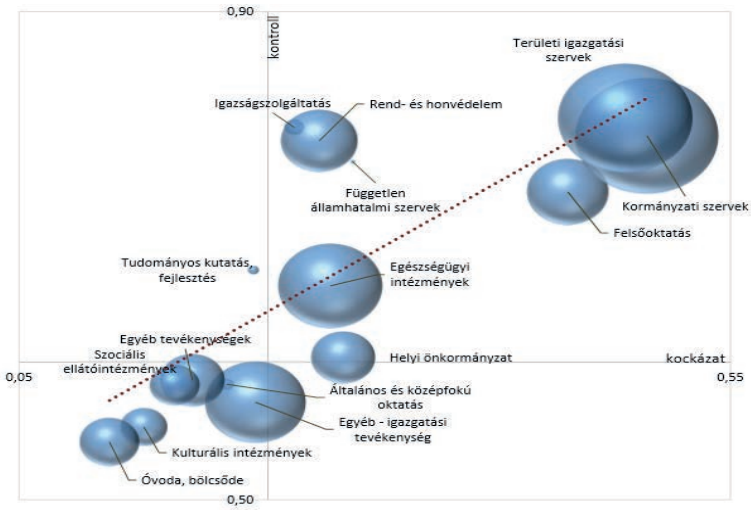
Forrás: Elemzés a közszféra integritási helyzetéről intézménycsoportonként 2016. (2017)

6.4. Az európai uniós támogatások

Az EU-támogatások a kockázatokat növelő tényezők egyik súlyponti területének számítanak. A felmérés szerint a válaszadók közel fele (1 344 szervezet) részesült európai uniós támogatásban a 2016. évet megelőző három évben. Az államháztartás intézményei az elmúlt években jelentős, esetenként növekvő támogatáshoz jutottak. Megállapítható, hogy azok az intézménycsoportok kaptak az átlagosnál nagyobb EU-támogatást, amelyek integritáshelyzete nem volt megfelelő. Voltak intézménycsoportok, amelyekben mindegyik szervezet hozzájutott uniós támogatáshoz (területi igazgatási intézmények és kormányzati szervek). Több intézménytípusnál ezen támogatásokat beszerzésekre és beruházásokra fordították, tovább növelve a így kockázatokat, azonban ezek a szerveztek nem voltak felkészülve az ilyen célú pénzfelhasználásra, és többek között a szükséges kontrollokat sem építették ki teljes egészében.[70]

A támogatások összege igen eltérő volt az egyes intézménycsoportokban. A legnagyobb egy intézményre jutó támogatásban (252 millió Ft) a kormányzati szervek, a területi igazgatási szervek (223 millió Ft) és az egészségügyi intézmények (133 millió Ft) részesültek. Integritás tekintetében éppen ezek az intézménycsoportok nem felelnek meg a követelményeknek, kontrollkiépítettségük nem elégséges a kockázatok szintjének kezeléséhez. A 11. ábra x tengelye a kockázati indexértékeket, míg az y tengelye a kontrollok nagyságát, az egyes intézménycsoportokhoz tartozó gömbök mérete a támogatások nagyságát szemlélteti.

[70] *Elemzés a közszféra integritási helyzetéről intézménycsoportonként 2016.* (2017).



11. ábra

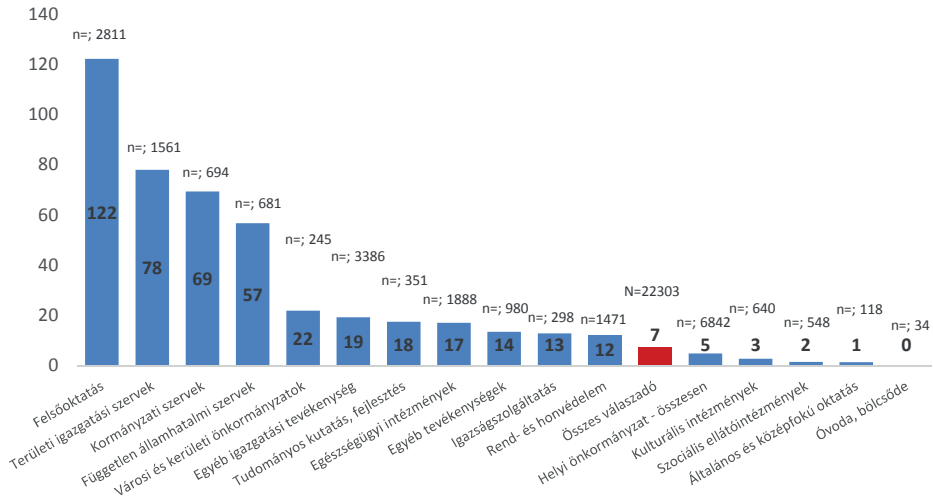
Az EU-támogatások nagyságrendjének és az intézménycsoportok integritásszintjének alakulása 2016-ban

Forrás: Elemzés a közszféra integritási helyzetéről intézménycsoportonként 2016. (2017)

6.5. Közbeszerzések

A hazai közbeszerzések értéke már eléri a GDP 14%-át. Az integritásfelmérés szerint a válaszoló intézmények évente 7–8000 közbeszerzési eljárásban vettek részt; ezek nagyon egyenlőtlenül oszlanak meg az egyes intézmények között. Átlagosan a legnagyobb szervezetek tízszer több közbeszerzési eljárást bonyolítottak le, mint a kis intézmények. A közbeszerzések kockázatnövelő tényezőnek (KVNT) számítanak, és jelentős intézményi koncentrációt mutatnak. A legtöbb közbeszerzés a felsőoktatási intézményeknél fordult elő (eléri az adatfelvételi átlag csaknem hússzorosát), ugyanakkor az óvodáknál/bölcsődéknél alig tapasztalható ilyen tevékenység. A közbeszerzési folyamatot számos kockázati tényező veszélyezteti, többek között a külső közbeszerzési tanácsadó (főleg a kisebb intézményeknél), a háromnál kevesebb ajánlattevő, ugyanazon ajánlattevő többszöri alkalmazása. A tudományos kutatási és fejlesztési intézményeknél az esetek közel felénél nem volt három ajánlattevő, még a független államhatalmi szervezetek pályázatainál is közel 40%-ban, az egészségügyi intézményeknél is közel 30%-ban fordult ez elő. Az adatfelvételben részt vevő összes intézmény 17%-ánál a közbeszerzési eljárásokat

több, mint három alkalommal ugyanazon ajánlattevő nyerte el. Különösen magas volt ez az arány a felsőoktatásban (70%) és a kormányzati szerveknél (67%).



12. ábra

A 2013–2015. évben történt közbeszerzések átlagos számának alakulása intézménycsoportonként (db)

Forrás: Elemzés a közszféra integritási helyzetéről intézménycsoportonként 2016. (2017)

A legfontosabb veszélytényező az egy intézmény által végzett eljárások száma. A tapasztalatok szerint még a nagyobb intézményi mérettel kialakult szaktudás, illetve a magasabb szintű kontrollkiépítettség sem tudta ellensúlyozni a nagyszámú eljárással együttjáró kockázatot. Az integritásfelmérés első eredményei alapján végzett kutatás megállapította,[71] hogy az intézmények több, mint 60%-a az elnyert uniós támogatásokból közbeszerzések útján bővíti eszközállományát, vagy hajt végre beruházásokat; ezáltal egy veszélyeztetettségi láncolat keletkezik. Ennek a korrupciós kockázati folyamatnak részesei azok a külső szakértők is, akik az intézményi uniós és közbeszerzési pályázatok előkészítésében és kivitelezésében részt vesznek.

[71] Marx – Miklós – Molnár (2011/a), 23.

6.6. Szakértők alkalmazása[72]

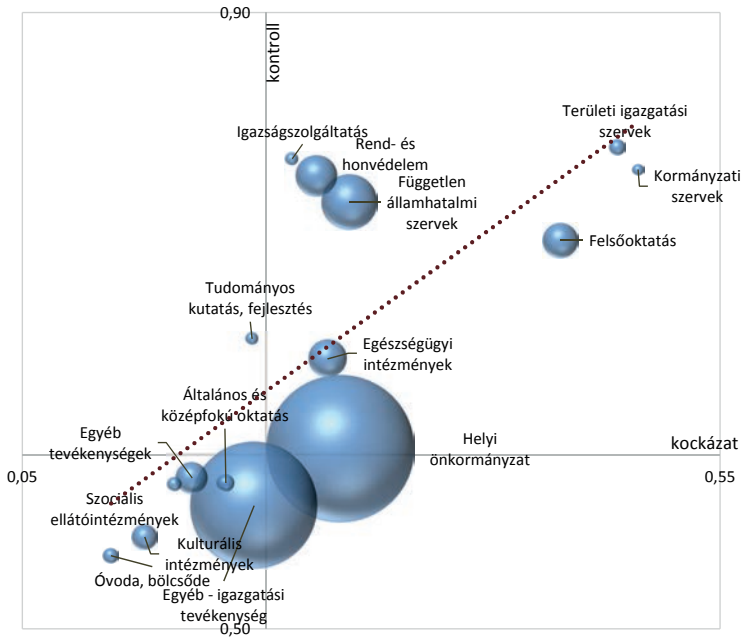
Az integritásfelvétel szerint kevésbé jellemző a szakértők alkalmazására vonatkozó intézményi szabályozások elterjedtsége, mint amilyen arányban a külső szakértelmet igénybe veszik a szervezetek. A közszféra majdnem minden intézménytípusa veszélyeztetett. A külső szakértők alkalmazása több szempontból is kockázati tényezőnek számít, ugyanis szabályozás hiányában a szakértői munka hozzáadott értéke, érdemi tartalma eleve nehezen ellenőrizhető, sőt további kockázatok forrása lehet. A szabályozottság különösen alacsony a helyi önkormányzatoknál, a tudományos kutatásfejlesztés, az egészségügy és a felsőoktatás területén. A szakértői munka kockázatai az alkalmazás és a szakmai teljesítményértékelés szabályozásával kontrollálhatók.

6.7. Közvagyon, közpénz felhasználása

6.7.1. Kezelt közvagyon

Az adatfelvételben részt vevő intézmények és intézménycsoportok különböző nagyságrendű és szerkezetű vagyonnal rendelkeznek. Az ÁSZ-nál készült kutatásban arra keresték a választ, hogy a nagy vagyonnal rendelkező intézménycsoportok integritási szintje megfelelő-e, és hol helyezkednek el a felmérésben részt vevő intézmények kockázati és kontrollrangsorában. A vagyon 89%-a olyan intézménycsoportokban található, amelyek integritási szintje nem tekinthető megfelelőnek, azaz a kockázatok magasabb szintűek, mint a kontrollkiépítettség. Az integritásfelvétel adataiból megállapítható, hogy a legnagyobb vagyonnal a helyi önkormányzatok rendelkeztek (az összes kincstári vagyon 45%-a), és ennek a vagyonnak a kezelése integritáskockázatot jelent, mivel az átlagnál magasabb kockázathoz az átlagnál alacsonyabb kontroll társul ezeknél a szervezeteknél. Ugyancsak nagy vagyonnal rendelkeztek (33%) és a kockázatos csoportba tartoztak az egyéb igazgatási intézmények (például az általános közigazgatási intézmények, helyi kisebbségi önkormányzatok, egészségügy igazgatása, vagy a Klebelsberg Központ, korábban KLIK). Alkalmazható kontrollok az összeférhetetlenség szabályozása, a vagyonnyilatkozat-tétel és a jól működő belső ellenőrzés. Az 13. ábra x tengelye a kockázati indexértékeket, míg az y tengelye a kontrollok nagyságát, az egyes intézménycsoportokhoz tartozó gömbök mérete a vagyon nagyságát szemlélteti.

[72] Igen jelentős a szakértők részvétele még a jogszabály-előkészítésben és az önkormányzatoknál a belső ellenőrzésben is.



13. ábra
Az intézménycsoportok által kezelt vagyon megoszlása az integritásszint alapján 2016-ban

Forrás: Elemzés a közszféra integritási helyzetéről intézménycsoportonként 2016. (2017)

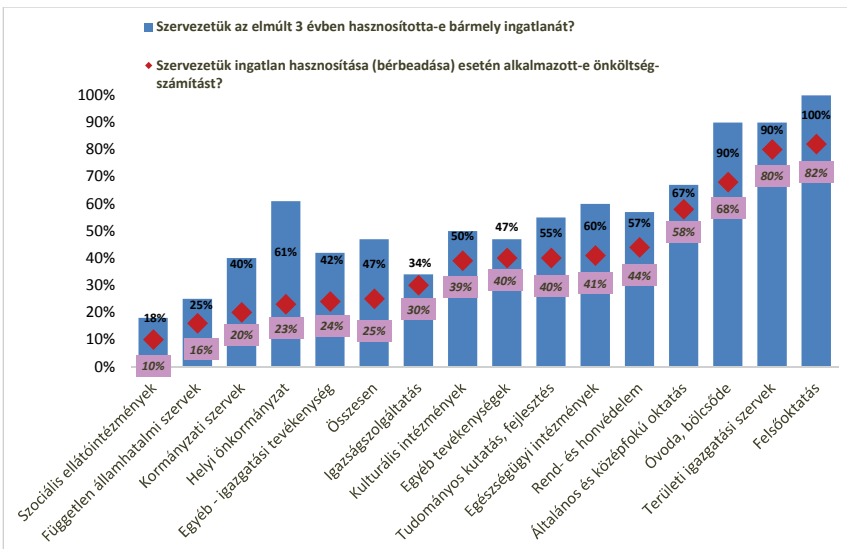
6.7.2. Közpénzfelhasználás

Az adatok szerint a költségvetési kiadások a vagyonnál valamelyest kiegyenlítettebb megoszlást mutatnak. Összességében a költségvetés 71%-át felhasználó intézmények integritása nem tekinthető teljes mértékben megfelelőnek. Az átlagnál is még magasabb integritáskockázatú intézménycsoportokhoz tartozik a költségvetési kiadások 21%-a. Ebből a legjelentősebb a helyi önkormányzatok részesedése. A megfelelő integritási kockázatú, független államhatalmi szervezetek használták fel a költségvetési kiadások 23%-át.

6.8. Speciális kockázatok és kontrollok

6.8.1. Vagyonhasznosítás és önköltségszámítás

Az ingatlanhasznosítás szintén a kockázatnövelő tényezők közé tartozik. Az ezzel a tevékenységgel együttjáró kockázatok kezelésére alkalmas kontrollnak az önköltségszámítás tekinthető, mivel a díjak megállapításának korlátját képezi. A válaszadó intézmények csaknem fele hasznosította valamely ingatlanát az elmúlt három évben. A felsőoktatásnál ez az arány 100%, a területi igazgatási szerveknél is 90% volt. Ugyancsak magas arány jellemezte az általános és középiskolákat (67%), az egészségügyi intézményeket (60%), a helyi önkormányzatokat (61%), a rend- és honvédelmi szerveket (57%), valamint a tudományos kutatással, fejlesztéssel foglalkozó intézményeket (55%) is.[73] Az ingatlanhasznosítók többsége alkalmaz önköltségszámítást, viszont a helyi önkormányzatoknál és a kormányzati szerveknél ez az arány csak 50%, illetve az alatti volt.



14. ábra
Az ingatlanhasznosítás és az önköltségszámítás összefüggései

Forrás: Elemzés a közszféra integritási helyzetéről intézménycsoportonként 2016. (2017)

[73] *Elemzés a közszféra integritási helyzetéről intézménycsoportonként 2016.* (2017).

6.8.2. Méltányosság, ajándékozás

Integritási veszélyhelyzetet okozhat, ha egy intézmény az általa folytatott eljárás során méltányosságot gyakorolhat, a közszolgáltatás díját csökkentheti, vagyis az ügyfél javára jogszerűen eltérhet a szabályoktól, de nem szabályozták az ügyfél, illetőleg a szolgáltatást igénybe vevő által felkínált előnyök, ajándékok elfogadásának rendjét, továbbá nem nyilvánosak a méltányossággyakorlás feltételei.

Az integritáskontrollokkal jól lefedett intézménycsoportoknál (tudományos kutatás-fejlesztés, igazságszolgáltatás, rend- és honvédelem, független államhatalmi szervek) nagyobb arányban szabályozzák az ajándékok elfogadásának rendjét, mint amekkora arányban jogkörük van méltányosság alkalmazására. A nem megfelelő integritási szinttel rendelkező felsőoktatási intézmények, egészségügyi intézmények, helyi önkormányzatok és a területi igazgatási szervek esetén a legnagyobb a méltányosság alkalmazásának elterjedtsége. Az általános és középfokú oktatási, kulturális intézmények esetében a méltányosság alkalmazásának gyakorisága is jelentős. Ezen intézménycsoportok az ajándékok elfogadásának rendjét kisebb arányban szabályozták, mint amekkora arányban jogkörük van méltányosság alkalmazására.

6.8.3. Hiány és ajándékozás

Az intézmények által nyújtott közszolgáltatásoknál jelentkező kapacitáshiány (szűk keresztmetszet) jelentősen növelheti az integritási kockázatokat. Az integritásfelvétel szerint a túlkereslet azon intézménycsoportoknál tapasztalható, amelyek integritási pozíciója nem megfelelő. Kiemelkedő a túlkereslet az egészségügyi, valamint a felsőoktatási intézményeknél, amelyeknél az ajándékozási szabályzatok gyakorisága igen csekély. A területi igazgatási szervek, valamint az egyéb igazgatási szervek, továbbá a szociális ellátó intézménycsoportokban a túlkereslet megjelenése mellett az ajándékozás szabályozásának aránya magasabb volt.

7. AZ INTEGRITÁSFELMÉRÉS FELHASZNÁLÁSI LEHETŐSÉGEI ÉS KORLÁTAI AZ INTÉZMÉNYI KOCKÁZATKEZELÉSBEN

7.1. A korrupciómegelőzés érdekében végzett kockázatkezelés sajátosságai

Elöljáróban célszerű áttekinteni a kockázatkezelés keretrendszerét és a kockázatkezelés gyakorlati lépéseinek legfontosabb jellemzőit. A kockázatmenedzsment inputját a szervezet környezetéből és működéséből származó kockázatokra adott válaszok képezik. A kockázatkezelési folyamatrendszert, amelyet gyakran a kockázatkezelések ismétlődő sorozata alkot, egyszerűen csak kockázatkezelésnek nevezik. Azonban ez a megfogalmazás megtévesztő, mert a folyamat utolsó elemét is – amikor reagálunk a kockázatokra –kockázatkezelésnek (a 2. táblázat utolsó oszlop) nevezik. A folyamatrendszer, vagyis a kockázatkezelés gyakorlatának két legfontosabb lépése a kommunikáció és konzultáció, valamint a monitorozás és ellenőrzés, mert ez a két tevékenység a folyamat minden egyes lépéséhez szervesen kapcsolódik.

A kommunikáció és konzultáció elengedhetetlen ahhoz, hogy a kockázatkezelés végrehajtásáért felelősök és érdekeltek megértsék, hogy milyen alapon és milyen döntések születnek, és különösen milyen intézkedésekre van szükség. *A monitorozást és felülvizsgálatot* a teljes kockázatkezelési folyamat részeként kell megtervezni. A nemzetközi szabványok (például ISO 31000) rendszeres és ad hoc felülvizsgálatokat javasolnak. A monitorozásra és felülvizsgálatokra vonatkozó felelősségi köröket világosan meg kell határozni.

2. táblázat
A kockázatkezelési folyamat lépései

KOMMUNIKÁCIÓ és KONZULTÁCIÓ (Kik a kockázathordozók, mik a céljaik és hogyan fogjuk bevonni őket?)				
Összefüggések megállapítása	**Kockázat azonosítás**	**Kockázat elemzése**	**Kockázat értékelése**	**Kockázat kezelése**
Mik a kockázatkezelés céljai, milyen kockázatokkal szeretnénk foglalkozni?	Mi történhet, hogyan és mikor?	Milyen hatással lehetnek ezek az intézmény céljaira?	Mely kockázatok érdemelnek prioritást és figyelmet	Miként kell a kiemelt kockázatokkal foglalkozni?
(Meg akarjuk változtatni a kockázatokat és a kontrollokat?) **MONITOROZÁS és FELÜLVIZSGÁLAT**				

Forrás: ICAC alapján saját szerkesztés

Az egyes kockázatkezelési folyamatok működése során szerzett tapasztalatokat fel kell használni a kockázatkezelési keretrendszer terv szerinti monitorozásához és felülvizsgálatához is. A kockázatkezelési intézkedések tervezésekor kell a nyomon követés (monitorozás) módját és gyakoriságát meghatározni.

Összefüggések (külső és belső környezet) azonosítása során mérik fel azokat a feltételeket, körülményeket, amelyek keretében a kockázatok keletkeznek, és majd kezelni kell azokat. Azonosítják a szervezet céljait befolyásoló, a külső és belső környezetből származó hatásokat. (Egyes szakértői álláspontok szerint a cél a legfontosabb tényező ebben a folyamatban, cél nélkül nem értelmezhető a kockázat sem.) A külső környezet, amelyben az intézmény létezik: a társadalmi, szabályozási, kulturális, pénzügyi és politikai helyzet alapvető kihatást gyakorolhat a szervezet működésére. A belső környezet legfontosabb területei: a munkakultúra, a szervezeti értékek, a kockázathordozók (egyének, szervezeti egységek), a szervezeti struktúra, képességek, erőforrások (emberek, rendszerek, folyamatok, vagyon, források), a célok és célkitűzések, valamint a stratégiák, amelyeket a célok elérése érdekében alakítottak ki.

A kockázatazonosítás során a kockázatok forrását és hatóköreit, az eseményeket vagy a körülmények változásait, a kiváltó okokat és a lehetséges következményeket kell meghatározni. A kockázatazonosítás célja olyan, mind teljesebb körű kockázati lista létrehozása, amely a szervezeti célok elérését támogató vagy akadályozó, illetve gyorsító vagy késleltető változásokat, eseményeket gyűjti össze. (Mi történhet, hol és mikor? Miért és hogyan történhet?) A kockázatokat attól függetlenül be kell azonosítani, hogy azok forrására a szervezet alkalmaz-e kontrollt, vagyis a nem nyilvánvaló kockázati forrásokat és okokat is fel kell tárni. Meg kell állapítani azokat a kritériumokat, amelyekhez viszonyítva a kockázatokat értékelni kell. A kritériumok lehetnek többek között jogszabályok, előírások, lehetséges okok az okozatok jellege és típusa, a bekövetkezés gyakorisága és következménye.

Kockázatelemzés során a kockázatok működésének, fejlődésének megismerésére, megértésére kerül sor, segítséget nyújt a leghatékonyabb kockázatkezelési megoldás kiválasztásához. Nincs egyetlen kizárólagosan eredményes módszer sem a kockázatelemzésre, amelynek során a kockázat, a kockázati tényezők működését, a meglévő kontrollok és az ellenőrzések hatékonyságát kell feltárni. *A kockázatértékelés* célja a kockázatok rangsorolása, mégpedig a bekövetkezésük valószínűségének, kihatásuk nagyságrendje és kezelhetőségük függvényében, vagyis annak megállapítása, hogy melyek a legkockázatosabb területek, ahol intézkedéseket kell foganatosítani. A kockázatértékelést lényegében kezelhetőségi vizsgálatnak lehet tekinteni. Az értékelés során jelentős szerepet játszik a kockázatvállalási szint, amely azt fejezi ki, hogy milyen szintű kockázatokkal való szembenézésre felkészült a szervezet. A kockázatértékelés kulcsszerepet játszik a kezeléshez szükséges kontrolltevékenységek kiválasztásában. Az elemzést követően a korrupciós kockázatok prioritás szerinti sorba rendezésére kerül sor. *A kockázatkezelés* lépései: a lehetséges kezelési opciók azonosítása, a lehetséges opciók értékelése, az alkalmazni kívánt eszközök, intézkedések kiválasztása, majd kezelési terv kidolgozása. A kockázatkezelés célja az értékelt, rangsorolt kockázatok kockázati tényezőinek kezelésére alkalmas kontrollok alkalmazása, vagy a már meglévők módosítása. A kulcsfontosságú kockázatok kezelésére kell koncentrálni, a kontrollok meghatározása mellett a kockázathordozó munkatársakkal és vezetőikkel szükséges kommunikálni a lehetséges megoldásokról. A kockázat sajátosságainak mérlegélése alapján, vagy a kockázati tényezőket, okokat (megelőzés), vagy a következményeket, kihatásokat lehet, illetve célszerű kezelni. A szervezet kockázatprofilját és az ahhoz illeszkedő kontrollokat rendszeresen felül kell vizsgálni, és újraértékelni, hogy a kockázatprofil továbbra is érvényes legyen, a válaszok továbbra is a kockázatokra irányuljanak, arányosak legyenek azokkal, és a kockázatmérséklő kontrollok továbbra is hatékonyak legyenek.

Lényeges kérdés, hogy korrupciós kockázatok megelőzése, az integritásszemlélet gyakorlattá válása terén – az általános kockázatkezelésekhez képest – jóval hosszabb idő alatt várható előrelépés, mert nem a fizikai környezet, hanem az emberi hozzáállás, magatartás megváltoztatása áll a középpontban. Amikor a korrupciós veszélyeket az emberi viselkedés, a szemléletmód megváltoztatásával szeretnénk mérsékelni vagy megelőzni, figyelembe kell venni, hogy társadalmi változást szeretnénk elérni. Társadalmi folyamatokat azonban csak hosszabb távon és következetes munkával lehet befolyásolni. Erre figyelmeztetnek a korábbi kérészéletű korrupcióellenes kezdeményezések is. Jogszabály-módosítással pár napon, hónapon belül meg lehet változtatni az adó mértékét, az adófizetők körét, de már egy új autóalkatrész gyártásnak előkészítése akár egy évet is igénybe vehet. Ugyanakkor egy sajátos társadalmi folyamat, a társadalmi mobilitás időigénye csak évtizedben, évtizedekben mérhető. Az integritás gyakorlattá válása tekintetében hasonlóképpen több éves távlatban gondolkodhatunk. Mindezek ismeretében még nagyobb szerepet kap a külső és a belső környezet tényezőinek feltérképezése, a bevezetés feltételeinek megteremtése, a folyamatos kommunikáció és konzultáció különösen az érdekeltek vonatkozásban. Nagyon nagy súlyt kell helyezni a bevezetés és az intézményi folyamatokba való beépítést lassító, hátráltató tényezők azonosítására és kezelésére.

7.2. Az integritásfelmérés felhasználása az intézményi kockázatkezelésben

Annak tisztázásához, hogy az integritásfelmérés eredményei miként használhatók fel az intézményi kockázatkezelésben, vissza kell térni a mérési módszertanhoz. A kérdés az, hogy a három index (EVT, KVNT, KMKT) alapján miként állapítható meg egy-egy intézmény integritási szintje. A korábbi, 4.5. fejezetben már láttuk, hogy a csoportindexektől való pozitív vagy negatív irányú eltérés mértéke képezheti az adott csoportba tartozó szervezet kockázati és kontrollszintje értékelésének[74] alapját. A 4.5. fejezetben bemutatott integritási szint segítségével az egyes intézménycsoportok pozíciói jól meghatározhatók, azonban ilyen „mutató” intézményi szinten – megfelelő adatok hiányában – jelenleg nem képezhető, így az egyes szervezetek integritási helyzete ezen az úton nem jellemezhető, pedig az ilyen kiindulópontok nélkülözhetetlen segítséget adhatnának a kockázatkezelést végző intézmények számára.

[74] Szatmári–Kakatics–Szabó (2014), 185.

Egyértelmű, hogy az adatfelvétel eredményei (indexei, az ezekből készült elemzések, útmutatások) a kockázatok azonosításáig adnak segítséget az intézményi kockázatkezelésben. A beérkezett válaszokból a tizenöt intézménycsoportra[75] számított csoportindexek átlagos mutatószámok, amelyek viszonyítási alapként első, hozzávetőleges képet szolgáltathatnak az egyes intézményi pozíciók megítéléséhez. Amennyiben az adott intézmény EVT és KVNT indexe magasabb az átlagnál, az mindenképpen elemzést érdemel. De ehhez azt is meg kell állapítani, hogy a kontrollindexek miként viszonyulnak a csoportátlaghoz: amennyiben magasabbak annál, akkor nyilván mérsékeltebb intézményi veszélyeztetettség állhat fenn, ha meg fordított a helyzet, akkor súlyosabb veszélyeztetettség vélelmezhető. Azonban az ilyen viszonyításokból csak felületes információkhoz lehet jutni, ez nem képezheti sem a kockázatazonosítás, sem a kockázatkezelés alapját. Célszerű az integritás-adatfelvételben megállapított kockázati területekből kiindulva elkezdeni a kockázatazonosítást, azonban azt, hogy az integritásfelvételben szereplő típuskockázatok (EVT, KVNT) relevánsak-e egy-egy intézmény számára, már csak az intézményi önértékelés során lehet megállapítani. Ugyanez mondható el a típuskontrollokról és adott intézménynél létező, illetve szükséges kontrollokról is. Az intézményi kockázat azonosítása és elemzése megkezdéséhez szükséges – és az ÁSZ integritás-felvételéből készült és rendelkezésre álló – adatok, információk elérhetőségét a következő fejezet foglalja össze.

A legfontosabb, amit nem lehet elégszer ismételni, hogy az ÁSZ integritásfelmérése, mivel országos hatókörű, a típuskockázati tényezőket és a típuskontrollokat tudja azonosítani. Ebből az is következik, hogy nem képes a kockázati tényezők és kontrolleszközök teljes spektrumát feltárni, vagyis emiatt a kockázatazonosítást, valamint az elemzést és a kockázatok kezelését, a kontrollok létének és hatékonyságának értékelését minden intézménynek saját magának kell elvégeznie. Mindenképpen meg kell ismerni a három index mögötti tényezőket is. Elsőként össze kell gyűjteni az integritásfelmérés éves jelentéseiből/tanulmányaiból az adott intézménycsoportra azonosított típuskockázati területeket, továbbá az alkalmazott kontrollokat és azok működési jellemzőit. A típuskockázati területeket és a kontrollokat egy listába össze kell gyűjteni.

A továbbiakban a kockázatkezelésre vonatkozó eljárásokat kell követni. Elemezni kell az intézmény külső, belső környezetét, a szervezeti stratégiát, a belső kontrollrendszert, a szabályzatokat, az intézményi terveket, az intézményi alap- és támogató tevékenységeket, az intézmény profiljába tartozó fő folyamatokat, a külső és belső ellenőrzési jelentéseket stb. Fel kell mérni az intézményi

[75] Részletesen lásd a 4.4. fejezet lábjegyzetében.

kultúrát – különös tekintettel arra, hogy a kockázatkezelés, a korrupciómegelőzés, az integritásszemlélet terén a szervezet a kezdő lépéseknél jár, vagy már vannak olyan eredmények, amelyekre támaszkodni lehet. Ezek után kell azt megállapítani, hogy az integritásfelvétel által azonosított típuskockázati területek és kontrollok közül melyek jellemzőek a vizsgálandó intézményre. Hangsúlyozni kell, hogy nem korrupciós cselekményeket és helyzeteket, hanem olyan területeket kell azonosítani, amelyeken valamilyen szervezeti gyengeség következtében további korrupciós veszélyhelyzet léphet fel. A nem jellemző „tételek" elhagyása után még azt is meg kell nézni, hogy vannak-e és várhatóak-e olyan kockázatok, amelyekkel ki kell egészíteni a listát. Itt lehet hasznos csoportos önértékelés szervezése és elvégzése, mert egy-két munkatárs rálátás hiányában nem képes átfogó és releváns képet alkotni az intézmény helyzetéről.

A kockázatelemzés során az azonosított kockázati területekről (uniós támogatások, közbeszerzések, szolgáltatás nyújtása, külső szakértő foglalkoztatása stb.) meg kell állapítani, hogy mekkora korrupciós veszélyt jelentenek. Ehhez támaszkodni lehet az adott terület pénzügyi kihatására (nagyságrendjére), vagy a szolgáltatás iránti túl kereslet mértékére, vagy az ügyintézés tömeges gyakoriságára. Az elemzésnél és különösen a szükséges kontrollok kiválasztásához, kialakításához az egyes kockázati területeken jellemző kockázati szituációt, a várható folyamatokat kell azonosítani (nagy keresleti nyomás, egyszeri nagy összegű támogatás felhasználása, az ügyfélablaknál jelentkező dömping gyakorisága). Hasznos információk nyerhetők erre a célra például egy jól elkészített ellenőrzési nyomvonalból. Az egyes kockázatokat a várható előfordulás és kihatás és az intézmény működésében keltett kockázat súlyának függvényében lehet és kell rangsorolni. Amennyiben az intézmény a kezdő lépéseknél tart, nyilván csak néhány legkritikusabb kockázattal kell foglalkozni.

Ezek után a kontrollok elemzése és meghatározása következik, ezeket is a helyi viszonyok ismeretében lehet megtenni. A kockázati területeken jellemző folyamatok alapján megállapítható az alkalmazható kontroll, a kontrollok típusa. Fontos meghatározni. hogy mit akarunk blokkolni, megelőzni, vagy milyen kihatást szeretnénk utólag mérsékelni és milyen eszközökkel. Mindig a legkézenfekvőbb és a legegyszerűbb megoldást kell választani. Célszerű a korábban már ismertetett kulcskontroll-megoldásokat alkalmazni, kerülni kell a túlszabályozást.[76] Nyilvánvalóan másként alakulhat ki korrupciós veszély nagy összegű uniós támogatás felhasználása és másként egy engedély, vagy egy iskolai férőhely megszerzése esetén. Meg kell határozni a kockázathordozó szervezeti egységet és az illetékes munkatársat is. Ahhoz, hogy a kontrollok valóban megelőzzék a kockázatokat, vagy mérsékelni

[76] Benkő János (2015/a): *Belső kontroll. (Az integritás tanácsadó lehetőségei és feladatai a belső kontrollrendszerben).* 18–21.

tudják a várható következményeket, működniük is kell. A kontrollműködés értékelését számos módszerrel el lehet végezni. A 2. sz. melléklet ehhez kíván segítséget adni. Ez a táblázat egy kontroll, mégpedig a közbeszerzési eljárásrend működése értékelésének egy lehetséges megoldását mutatja be.

Először értékelni kell az érvényben lévő kontrollokat, meg kell állapítani, hogy képesek-e a veszélyhelyzet közömbösítésre, vagy sem. Ha nincs kontroll, akkor ki kell alakítani a célra irányuló és lehetőleg egymagában hatásosat. Alkalmazható a helyzettől függően megelőző vagy a hatást mérséklő kontroll. A kontrollok kialakításába célszerű bevonni a kockázathordozókat, azok tapasztalatait és érdekeit is figyelembe kell venni. Minden egyes kockázatértékelés után kezelési tervet kell készíteni a kontrollok, intézkedések, felelősök, határidők, monitoring és beszámolási időpontok megjelölésével. Hangsúlyozni kell, hogy ez nem többletadminisztráció, hanem alapját képezi a következetes, folyamatos évről évre eredményesebb kockázatkezelési folyamatnak, továbbá váratlan helyzetekben biztosítja a gyors beavatkozás lehetőségét. A következő, 3. sz. melléklet az integritásfelvétel alapján azonosított – tehát a felvételben részt vevő összes szervezetre átlagosan jellemző – típuskockázati területeket és a kockázatok kezelésére alkalmazható kontrollokat mutatja be. Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai és az integritásfelmérés eredményei is azt mutatják, hogy a kockázatértékelés és különösen a kockázatkezelés terén az intézményeknek még számottevő teendőjük van. Különösen szerény azon intézmények aránya, ahol a korrupciós kockázatok elemzésében a kezdő lépéseken már túl vannak. A felvétel szerint, még alacsonyabb azon szervezetek száma és aránya, amelyek az azonosított korrupciós kockázatok kezelése terén is megtették az első lépéseket. Amint a nemzetközi tapasztalatokból és az erre vonatkozó módszertanokból is kitűnik, a kockázatkezelésben és így a korrupciós kockázatkezelésben is akkor lehet eredményeket elérni, ha azokat az intézményi folyamatokba integrálják, és részeivé válnak a menedzsmentciklusnak.

Jelentős támogatást adhatna a korrupciós kockázatelemzés és -kezelés elterjedéséhez és hatékonyságának növeléséhez, ha a belső ellenőrzés vizsgálataival következetesen tudná támogatni a belső kontrollrendszer fejlesztését és benne a kockázatkezelés mind szélesebb körű alkalmazását. Azonban szintén az ellenőrzési tapasztalatok azt mutatják, hogy erre a belső ellenőrzés – főként kapacitás problémái miatt – kevés súlyt tud helyezni. Szükséges lenne a Bkr.-ben a belső ellenőrzés feladatait az integritás és a korrupciómegelőzés ellenőrzésével kibővíteni.

7.3. Az intézményi kockázatkezeléshez felhasználható információk és elemzések

Az integritásfelvételből származó indexek és elemzések, amelyekre az intézményi kockázatelemzés során támaszkodni lehet, az ÁSZ honlapján elérhetők. Ha például intézményi kockázatok azonosításához szükség van az adott intézmény kockázati indexeire, akkor azok az integritas.asz.hu oldalról letölthetők (nem kell előtte www). Az oldalon található integritástérképre kattintva megjelenik egy panel, amelybe be kell írni az intézmény nevét és az adatfelvétel évét majd, a *keres* gombra kell kattintani. Ekkor a megnyíló térképen megjelenik (a földrajzilag jellemző helyén) az intézményt jelző buborék. Egymást fedő több buborék is megjelenhet, ha az adott településen több intézmény található, ez elsősorban a nagyobb városokban fordulhat elő. Egymást fedő több buborék akkor is látható ha kis területen több intézmény van egymáshoz közel. Ilyen esetben nagyítani kell (két kattintás) a képet, és ki kell választani a keresett intézmény buborékját. Az intézményt jelző buborékra kattintva megjelenik a három kockázati index. Hibajelzés esetén a 06 80 500 800 zöld vonalat kell hívni.

Indokolt lehet összehasonlítás elvégzése is, vagyis annak megállapítása, hogy intézményünk milyen helyet foglal el a hozzá hasonló többi intézményhez képest. Ebben az esetben szükség van intézményünk TEÁOR-kódjára. A TEEÁOR-kód ismeretében az integritásfelmérés: Közintézmények, 2016 Kutatási jelentés[77] című ÁSZ-kiadvány 40–44. oldalán található táblázatból már megállapítható az az intézménycsoport, amelybe intézményünk tartozik. Minden adatfelvétel után készít éves jelentést, elemzést az ÁSZ, emellett kutatási jelentéseket is közreadnak a legfontosabb intézménycsoportok integritási helyzetéről, ezek szintén az ÁSZ honlapjáról az Elemzésekből tölthetők le. Ezekben a kiadványokban az intézménycsoporti indexek mellett a csoport indexeit meghatározó kockázati tényezők, azok jellemzői és a róluk készített elemzések is megtalálhatók, amelyek felhasználhatók a kockázatazonosítás és elemzés során. Hasznos, könnyen áttekinthető és intézménycsoportokra bontott információkat tartalmaznak az Elemzés a közszféra integritási helyzetéről intézménycsoportonként 2016[78] (megjelent 2017. május) ÁSZ-kiadvány 60–74. oldalai. Az előbbi kiadványon kívül a 2017. decemberben[79] megjelent kutatási jelentésben is elemezte az Integritásprojekt munkacsoportja a közintézmények integritásának alakulását és a legfontosabb kockázati tényezőket, továbbá a kezelé-

[77] https://asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2016/integritas_felm_2016.pdf?ctid=976
[78] https://asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2017/kih_elemzes_20170518.pdf?ctid=1126
[79] https://asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2017/int_koz2017.pdf?ctid=1126

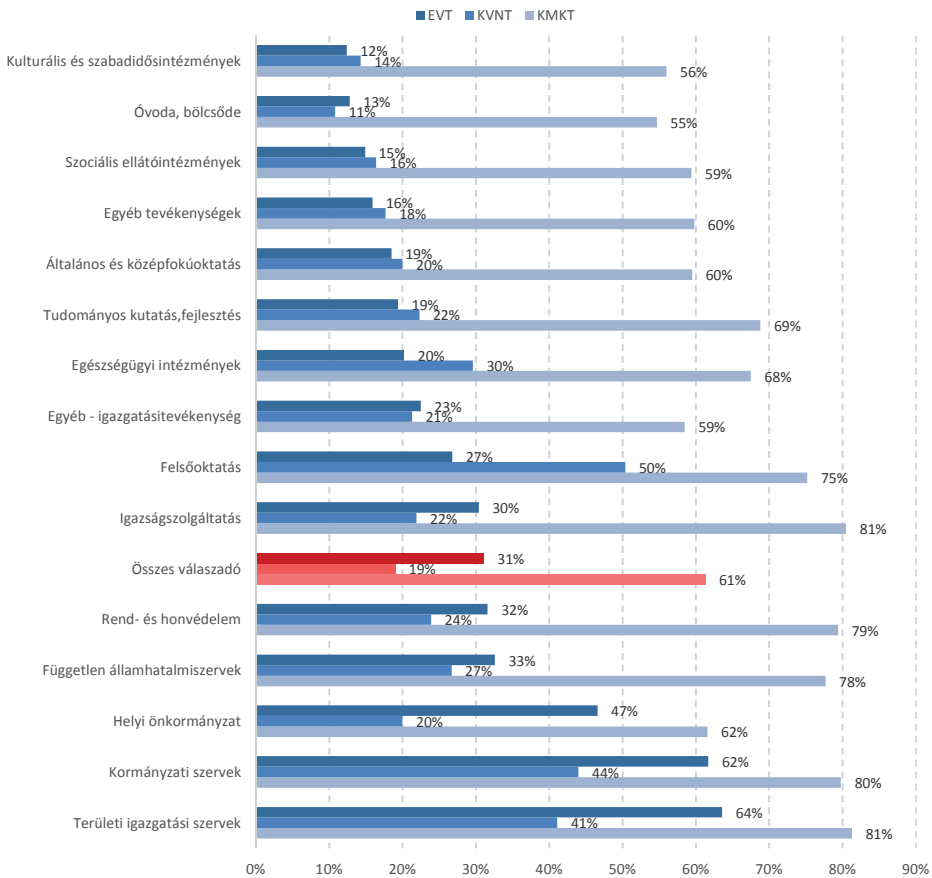
sükhöz szükséges kontrollokat. Ezek a kutatási jelentések az intézményi kockázati önértékelés előkészítéséhez szintén hasznos segítséget adhatnak.

A kockázatok kezeléséhez szükséges kontrollok kiválasztása szintén jelentős feladat, ehhez az ÁSZ–BM *Módszertani útmutató az államigazgatási szervek korrupció-megelőzési helyzetének felméréséhez, korrupció ellenes kontrolljai kiépítéséhez és érvényesítésük ellenőrzéséhez*[80] című kiadványának felhasználása szintén ajánlatos, mert a 15–19. oldalain található táblázatok az egyes kockázatokhoz alkalmazható kontrollokra tartalmaznak javaslatot.

[80] http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/2/cf/a1000/M%C3%B3dszertani%20%C3%BAtmutat%C3%B3.pdf

MELLÉKLETEK

1. melléklet



2. ábra: A 2016. évi integritás felmérés EVT, KVNT és KMKT index értékei intézménycsoportonként

Forrás: Elemzés a közszféra integritási helyzetéről intézménycsoportonként 2016. (2017)

2. melléklet

A közbeszerzési eljárásrend működésének értékelése

Kockázati érték a kontroll minősége szerint		**Az eljárást szisztematikusan alkalmazzák?**	
		Igen	Nem
Van hiányosság az eljárásban?	Nincs	1	6
	Van	3	10

	A tevékenység ismérvei			Érték
1	Létezik közbeszerzési eljárásrend.	+		1
1/1		+	Nincsenek hiányosságok az eljárásban.	
1/2		+	Az eljárást szisztematikusan alkalmazzák.	
2	**Létezik közbeszerzési eljárásrend.**	+		3
2/1		-	Vannak hiányosságok az eljárásban.	
2/2		+	Az eljárást szisztematikusan alkalmazzák.	
3	**Létezik közbeszerzési eljárásrend.**	+		5
3/1		+	Nincsenek hiányosságok az eljárásban.	
3/2		-	Az eljárást nem alkalmazzák szisztematikusan.	
4	**Létezik közbeszerzési eljárásrend.**	+		7
4/1		-	Vannak hiányosságok az eljárásban.	
4/2		-	Az eljárást nem alkalmazzák szisztematikusan.	
5	Nem létezik közbeszerzési eljárásrend.	-		8
5/1		+	Nem formalizált, versenyeztetés azonban még létezik.	
6	**Nem létezik közbeszerzési eljárásrend.**	-		9
6/1		+/-	Esetenként versenyeztetés.	
7	**Nem létezik közbeszerzési eljárásrend.**	-		10
7/1		-	Nincs versenyeztetés.	

A szürkével jelölt oszlop tükrözi az értékelést: minél több a mínuszjel (–), annál kévésbe jól működik a kontroll, az értékoszlopban, pedig növekszik a hibapontok száma.

Forrás: Rendszerellenőrzési módszertan (2014)

3. melléklet

Kockázati területek és a kezelésükre szolgáló kontrollok		
Kockázati terület	**Kockázati tényezők**	**Alkalmazható kontrollok**
Hatósági jogkörök, hatósági jogalkalmazás.	engedélyek, igazolvány, bizonyítvány, szakhatósági vélemény kiadása, hatósági ellenőrzés, külső szakértő alkalmazása, egyedi mérlegelés, méltányosság gyakorlása	ajándékok, meghívások, utazások elfogadásának szabályozása mérlegelés és méltányosság szempontjainak nyilvánosságra hozása, külső szakértők alkalmazásának szabályozása,
Jogalkalmazás	jogszabály tervezet készítés, egyeztetés, jogszabályalkotás, külső szakértő alkalmazása	külső szakértők alkalmazásának szabályozása,
Közszolgáltatások nyújtása	kínálatot meghaladó kereslet, díjmeghatározás saját hatáskörben, méltányosság gyakorlása	méltányosság szempontjainak nyilvánosságra hozása, ajándékok, meghívások, utazások elfogadásának szabályozása
Jogi környezet	alapfeladat változás, gyakori szabályváltozás, ellentmondásos, bonyolult, hiányos szabályozás	szabályzatok aktualizálása
Szervezeti változások (szervezeti dinamikák)	szervezeti struktúra, belső eljárásrend, személyi állomány változása,	SZMSZ, ügyrend, szabályzatok, eljárásrendek, munkaköri leírások aktualizálása
Humánerőforrás-gazdálkodás	magas fluktuáció, visszafoglalkoztatás, személyi állomány minősége, foglalkoztatást megelőző értékelések, állomány képzése, külső szakértők alkalmazása	benyújtott dokumentumok hitelességének ellenőrzése, álláspályázat kiírása, felvételi bizottság, felvételi interjú, tudásfelmérés, versenyvizsga, belső képzések szervezése, külső szakértők alkalmazásának szabályozása
Vagyongazdálkodás, közpénzek kezelése	ingatlan hasznosítás, vagyoni érdekeltség gazdasági társaságban, befektetés értékpapírba, vagyoni értékű jogok, PPP-tevékenység,	önköltségszámítás, összeférhetetlenség szabályozása, ajándékok, meghívások, utazások elfogadásának szabályozása, adományok, támogatások elfogadásának szabályozása, külső szakértők alkalmazásának szabályozása,
Közbeszerzések	uniós értékhatárt meghaladó közbeszerzés, eljárás elmulasztása értékhatár feletti beszerzésnél, szabálytalan eljárás lefolytatása, eljárás háromnál kevesebb résztvevővel, ugyanaz a pályázó többször is nyert, közbeszerzési szakértelem hiánya, szakmai teljesítményértékelés hiánya, külső szakértő alkalmazása, nagy közbeszerzési érték, ajánlattételi felhívások visszavonása, bizottsági elmarasztalás	aktualizált beszerzési szabályzat, értékhatár alatti beszerzéseknél is legalább 3 ajánlat bekérése, szakképzett munkatárs alkalmazása, szakmai teljesítményértékelés szabályozása, külső szakértők alkalmazásának szabályozása,

Az európai uniós támogatások felhasználása	szabálytalan eljárás, uniós és hazai elmarasztalás, nagy összegű támogatás elnyerése, eu-s forrásból beruházás kivitelezése, külső szakértő alkalmazása	szakképzett munkatárs alkalmazása, külső szakértők alkalmazásának szabályozása,
Kiszervezések	alap-, funkcionális, önként vállalt tevékenység kiszervezése, külső szakértő alkalmazása	összeférhetetlenség szabályozása, külső szakértők alkalmazásának szabályozása,
Belső szabályozottság	szabályzatok hiánya, nem aktualizált szabályzatok, (SZMSZ, ügyrend, beszerzési szabályzat, ellenőrzési nyomvonal, szabálytalanságok nyilvántartása, utalványozás, szabályos kötelezettségvállalás, ellenjegyzés, aktualizált munkaköri leírások, szakértők alkalmazásának szabályozása, összeférhetetlenség, etikai kódex)	szabályzatok kidolgozása, aktualizálása és alkalmazása, különös tekintettel az ellenőrzési nyomvonalra és a szabálytalanságok nyilvántartására,
Belső ellenőrzöttség	belső ellenőr vagy egység léte, képzettségi követelmények, függetlenség, kockázatelemzéssel alátámasztott belső ellenőrzési terv, kezdeményezett fegyelmi eljárás	személyi vagy szervezeti feladatellátás biztosítása, függetlenség biztosítása, kockázatelemzésre épülő ellenőrzési terv, belső kontrollrendszer működésnek ellenőrzése, korrupciós kockázatkezelés és integritáskontrollok működésének ellenőrzése, fegyelmi eljárások kezdeményezése,
Külső ellenőrzöttség	ÁSZ, hatósági és felügyeleti ellenőrzések eredményei	ellenőrzési megállapítások rögzítése, intézkedési tervek készítése, intézkedések végrehajtása
Integritáskontrollok	Integritáskontrollok hiánya (nyilvános stratégia, benne integritás és korrupciómegelőzés, összeférhetetlenség szabályozása, nyilatkozat gazdasági érdekeltségekről, ajándékok, utazások, meghívások elfogadása, etikai szabályzat, külső, belső és közérdekű bejelentő rendszer, szervezeten belüli bejelentő védelem szabályozása, korrupcióellenes képzés, korrupciós kockázatkezelés, négy szem elve, munkahelyi rotáció)	Integritáskontrollok kialakítása

Forrás: a szerző saját szerkesztése

FELHASZNÁLT IRODALOM

A hazai államháztartási belső kontroll rendszer bemutatása (2012). Budapest, Nemzetgazdasági Minisztérium. Elérhető: http://2010-2014.kormany.hu/download/1/03/a0000/Compendium%20on%20PIC_update2012_k%C3%B6zz%C3%A9t%C3%A9telreNE.pdf (a letöltés ideje: 2017. 09. 15.)

A jó kormányzás támogatása a számvevőszéki ellenőrzések tervezési folyamata során (2016). Budapest, Állami Számvevőszék. Elérhető: https://www.asz.hu/storage/files/files/a_jo_kormanyzas_epitokovei/8.pdf (a letöltés ideje: 2017. 09. 15.)

Ákos Endre (2007): *Belső kontroll a közszférában, elvek, standardok.* Powerpoint-előadás, 2007. okt 17.

Államháztartási belső kontroll standardok és gyakorlati útmutató (2017). Budapest, Nemzetgazdasági Minisztérium. Elérhető: http://allamhaztartas.kormany.hu/download-/d/48/e1000/%C3%81BKSGYU_k%C3%B6zz%C3%A9t%C3%A9t_20170918.pdf (a letöltés ideje: 2017. 09. 20.)

Az Állami Számvevőszék szerepe és tevékenysége a korrupció elleni küzdelemben (2012). Budapest, Állami Számvevőszék. 2012. december. Elérhető : www.asz.hu (a letöltés ideje: 2017. 09. 17.)

Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közszférában (2016). Budapest, Állami Számvevőszék https://www.asz.hu/storage/files/files/a_jo_kormanyzas_epitokovei/6.pdf (a letöltés ideje: 2017. 10. 17)

Az önkormányzati belső kontrollrendszer ellenőrzésének tapasztalatai (2015). Budapest, Állami Számvevőszék. Elérhető: www.onkormanyzatiklub.hu/elemzesek/7454-az-onkormanyzatok-belso-kontrollrendszere-ellenrozesenek-tapasztalatai- (a letöltés ideje: 2017. 09. 01.)

Babbie, Earl (2008): *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*. Budapest, Balassi kiadó.

Bábosik Mária szerk. (2017): *Vezetés a közjó szolgálatában.* Budapest, Állami Számvevőszék – Tipotex.

Domokos László (2016/a): *A jó kormányzás támogatása a számvevőszéki tevékenység megújításán keresztül.* Doktori értekezés. Budapest, NKE. http://archiv.uni-nke.hu/feltoltes/uni-nke.hu/konyvtar/digitgy/phd/2017/domokos_laszlo.pdf (a letöltés ideje: 2017. 11. 07)

Domokos László (2016/b): Integritás, etikus vezetés és vezetői teljesítmény. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, XIII. évf. 2. sz. 4–16. http://www.strategiaifuzetek.hu/files/84/Strategiei%20fuzetek_2016_2.pdf (a letöltés ideje: 2018. 01. 12.)

Bager Gusztáv (2012): *Korrupció.* Budapest, Akadémiai kiadó.

Benedek Mária (2014): *Belső kontrollok az önkormányzatoknál.* Powerpoint-előadás. https://www.aszhirportal.hu/storage/files/files/konferenciak/06/20130425benedek.pdf (a letöltés ideje: 2017. 09. 11.)

Benkő János (2012): *A korrupció megelőzésének lehetőségei.* Budapest, II. Nemzetközi Szakmai Konferencia, 2012. szeptember 19–21.

Benkő János (2015/a): *Belső kontroll. (Az integritás tanácsadó lehetőségei és feladatai a belső kontrollrendszerben).* Jegyzet. Budapest, NKE VTKI, ÁROP 2.2.22-2013-2013-0001. https://vtkk.uni-nke.hu/szakiranyu-tovabbkepzesek/szakiranyu-tovabbkepzesi-szakok/integritas-tanacsado/kotelezo-tananyag-i-felev (a letöltés ideje: 2017. 12. 12.)

Benkő János (2015/b): *Korrupciós kockázatelemzés és kezelés.* Jegyzet. Budapest, NKE, VTKI, ÁROP 2.2.22-2013-2013-0001. https://vtkk.uni-nke.hu/szakiranyu-tovabbkepzesek/szakiranyu-tovabbkepzesi-szakok/integritas-tanacsado/kotelezo-tananyag-ii-felev (a letöltés ideje: 2017. 12. 12.)

Elemzés a közszféra integritási helyzetéről 2017. (2017). Budapest, Állami Számvevőszék. 2017. december www.asz.hu (a letöltés ideje: 2018. 02. 19.)

Elemzés a közszféra integritási helyzetéről intézménycsoportonként 2016. (2017). Budapest, Állami Számvevőszék. 2017. május. https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2017/kih_elemzes_20170518.pdf?ctid=1126 (a letöltés ideje: 2018. 02. 19.)

Elemzések a közszféra korrupciós kockázatairól (2011). Budapest, Állami Számvevőszék

Integritás felmérés közintézmények (2016). Budapest, Állami Számvevőszék. 2016. december. https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2016/integritas_felm_2016.pdf?ctid=976 (a letöltés ideje: 2018. 02. 19.)

Integritás projekt Útmutató a 2011. évi adatfelvételhez (2011). Állami Számvevőszék Projektiroda.

ISO 31000 Risk management –Risk assessment techniques (2009) https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iec:31010:ed-1:v1:en (a letöltés ideje: 2011. 08. 11.)

ISSAI 100. INTOSAI–Állami Számvevőszék https://www.asz.hu/storage/files/files/Ellenorzes_szakmai_szabalyok/Ellenorzes_szakmai_szabalyok_rendszere/07_altalanos_ellenorzesi_alapelvek.pdf (a letöltés ideje: 2017. 09. 09.)

ISSAI GOV 9100. (2004). INTOSAI–Állami Számvevőszék. www.asz.hu (a letöltés ideje: 2011. 10. 18.)

Ivanyos János (2012): *Az ISO 31000 szabvány alkalmazása az államháztartásban a belső kontrollstandardok kockázatkezelési ajánlásai vonatkozásában.* http://www.trusted.hu/attachments/article/81/Az%20ISO%2031000%20szabv%C3%A1ny%20alkalmaz%C3%A1sa%20az%20%C3%A1llamh%C3%A1ztart%C3%A1si%20bels%C5%91%20kontroll%20standardok%20kock%C3%A1zatkezel%C3%A9si%20aj%C3%A1nl%C3%A1sai%20vonatkoz%C3%A1s%C3%A1ban.pdf (a letöltés ideje: 2017. 02. 20.)

Javaslatok a korrupciós kockázatok kezelésére (2012). Budapest, Állami Számvevőszék Projektiroda.

Jelentés a belső kontrollrendszer és a belső ellenőrzés szabályszerűségének a zárszámadási ellenőrzésbe bevont intézményeknél lefolytatott ellenőrzésről (2012). Budapest, Állami Számvevőszék. https://www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2012/1298j000.pdf?ctid=728 (a letöltés ideje: 2017. 10. 26.)

Jelentés a helyi önkormányzatok gazdálkodási rendszerének 2009. évi ellenőrzéséről (2010). Budapest, Állami Számvevőszék.

Kovács Árpád (2002): *Pénzügyi ellenőrzés változó erőtérben.* Budapest, Perfekt.

Limai Nyilatkozat (1977). INTOSA Állami Számvevőszék https://www.asz.hu/storage/files/files/Ellenorzes_szakmai_szabalyok/Ellenorzes_szakmai_szabalyok_rendse https://www.asz.hu/storage/files/files/Ellenorzes_szakmai_szabalyok/Ellenorzes_szakmai_szabalyok_rendszere/01_limai_nyilatkozat.pdf (a letöltés ideje: 2017. 10. 11)

Merétey-Vida Zsolt (2006): Belső kontrollrendszer különböző felfogások tükrében. *Szakmai füzetek,* 22. kötet. 90–98. https://anzdoc.com/meretey-vida-zsolt-bels-kontrollrendszer-klnbz-felfogasok-tk.html (a letöltés ideje: 2017. 10. 26.)

Módszertani útmutatók a belső kontrollrendszer és az integrált kockázatkezelési rendszer fejlesztéséhez (2017). Budapest, BM – NGM. Elérhető: http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/8/7f/a1000/I%20r%C3%A9sz.pdf (a letöltés ideje: (2017. 09. 01.)

Nemzeti összefogás a korrupció elleni küzdelemben. Összegző értékelés (2015). Budapest, Állami Számvevőszék. www.asz.hu (a letöltés ideje: 2017. 09. 15.)

Összefoglaló tanulmány a 2014. évi Integritás felmérés eredményeiről (2014). Budapest, Állami Számvevőszék. 2014. október. https://www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3%A1s/2014/integritas_tanulmany_benyujtasra.pdf?ctid=744 (a letöltés ideje: 2017. 10. 11.)

Összefoglaló tanulmány a 2015. évi Integritás felmérés eredményeiről (2015). Budapest, Állami Számvevőszék. 2015. decemberhttps://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2015/tanulmany_integritas.pdf?ctid=855 (a letöltés ideje: 2017. 10. 11.)

Pulay Gyula (2014): A korrupció megelőzése a szervezeti integritás megerősítése által. *Pénzügyi Szemle,* 2014/2. sz. 151–166.

Pulay Gyula (2015/a): *Integritásközpontú vezetés: paradigmaváltás a korrupció elleni küzdelemben.* Előadás. Budapest. 2015. szeptember 15.

Pulay Gyula (2015/b): *Integritásközpontú vezetés* (kézirat).

Pulay Gyula (2016): A közszolgáltatásokkal szembeni elvárások teljesítése szervezeti integritással. *Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek*, XIII. évf. 2. sz. 17–40. http://www.strategiaifuzetek.hu/files/84/Strategiei%20fuzetek_2016_2.pdf (a letöltés ideje: 2018. 01. 12.)

Rendszerellenőrzési módszertan (2014) Budapest, Nemzetgazdasági Minisztérium. Elérhető: http://2010-2014.kormany.hu/download/5/9f/10000/Rendszerellen%C5%91rz%C3%A9si%20m%C3%B3dszertan.doc (a letöltés ideje: 2015. 05. 01)

Report (2) Comparison of 2001-2007 organistaion responses May 2009 (2009). ICAC. http://www.icac.nsw.gov.au/ (a letöltés ideje: 2012. 05. 15.)

Szatmári János – Kakatics Lili – Szabó Gyula Zoltán (2014): A 2011–2013. évi integritás felmérések céljai, módszertana és eredményei. *Pénzügyi Szemle,* 2014/2. sz. 183–201.

Warvasovszky Tihamér (2014): *Integritás és önkormányzati gazdálkodás az ÁSZ ellenőrzéseinek tükrében.* Előadás. https://www.google.hu/search?q=WARVASOVSZKY+Tiham%C3%A9r+(2014):+Integrit%C3%A1s+%C3%A9s+%C3%B6nkorm%C3%A1nyzati+gazd%C3%A1lkod%C3%A1s+az+%C3%81SZ+ellen%C5%91rz%C3%A9seinek+t%C3%BCkr%C3%A9ben.+El%C5%91ad%C3%A1s&safe=active&tbm=isch&tbo=u&source=univ&sa=X&ved=2ahUKEwjG6Prx28LdAhWPKFAKHeS_C18Q7Al6BAgGEA0&biw=1366&bih=662 (a letöltés ideje: 2017. 12. 11.)

KÉRDÉSEK A TANANYAG FELDOLGOZÁSÁHOZ

Mi a különbség a kontroll és az ellenőrzés között, indokolja a két tevékenység jellemzőinek felsorolásával!

Hány szintű a belső kontrollrendszer hazai szabályozása? Sorolja fel ezeket!

Melyek voltak a Bkr. és az Intr. harmonizálásának céljai?

Ismertesse, hogy a Bkr és az Intr. harmonizálása után milyen feladatai vannak az integritás tanácsadónak!

Mi a különbség az etikus és az integritásalapú magtartás között?

Melyek a belső kontrollrendszer elemei? Mutasson be közülük egyet részletesen!

A nyújt-e teljes biztonságot a kockázatokkal szemben a belső kontrollrendszer? Indokolja válaszát!

Melyek a kulcskontrollok és miért?

Ismertesse a „lágy" kontrollok jellemzőit!

Indokolja, hogy miért van szükség folyamatalapú, integrált kockázatkezelési rendszer alkalmazására!

Milyen kockázati indexekkel méri az ÁSZ Integritásprojektje az intézmények korrupciós veszélyeztetettségét? Ismertessen ezek közül egyet!

Ismertessen néhány integritás/korrupciós kockázati területet, és tegyen javaslatot a kezelésükre alkalmazható kontrollokra!

Ismertesse a korrupciós kockázatok kezelésének lehetséges eszközeit!

Felhasználhatóságuk területei szerint miben különböznek a Transparency és az ÁSZ Integritásprojekt által készített korrupciós indexek?

Melyek az államháztartás szervezeteinek korrupcióval leginkább veszélyeztetett területei? Ismertessen egy ilyen területet!

Az intézményi kockázatkezelés során mire alkalmasak és mire nem az ÁSZ Integritásprojektje által készített indexek?

Pallai Katalin – Síklaki István

POLITOLÓGIAI ÉS PSZICHOLÓGIAI ELMÉLETEK A KORRUPCIÓ ELEMZÉSÉHEZ

Lektorálta
Dr. Hollán Miklós

1. Bevezető

Ez a tankönyv integritás tanácsadók számára készült azzal a céllal, hogy válogatást nyújtson különböző tudományágak korrupcióval és integritássértésekkel kapcsolatos kutatásaiból, fontosabb gondolataiból és a jelenséget magyarázó elméleti modellekből. A kötetből hiányzik a jogi terület, mert azt egy másik, részletesebb tankönyv tárgyalja.

Az integritás tanácsadókat arra képezzük, hogy segítsék a közigazgatási szervezetek integritásfejlesztését. A közigazgatási szervezetek integritása alatt azt értjük, hogy a rájuk ruházott erőforrásokat a demokratikus értékeknek, elveknek és szabályoknak megfelelően és a demokratikus rendszerben meghozott döntésekhez híven hatékonyan és hatásosan használják. Mivel az integritás tanácsadókat a közigazgatási szervezetek számára képezzük, a tankönyvnek elsősorban a közigazgatási korrupció elemzésére és megelőzésére alkalmas elméletek összegzése a célja. Ennek ellenére a könyv tartalma természetesen más területek elemzéséhez is használható.

A kötetben szemelvényeket kínálunk a korrupció és az integritássérelmek természetének elemzéséhez és megértéséhez. A korrupció szót ebben a kötetben az integritássérelmet nagyban átfedő, széles értelmezésben használjuk minden olyan jelenségre, amely a demokratikus működés megrontását, a demokratikus értékek és a köz érdekét szolgáló folyamatok eltérítését jelenti. Korrupcióként értelmezünk minden olyan cselekedetet, amikor egy köztisztviselő a köz érdekeinek szolgálata helyett az egyéni érdekét vagy valamely csoport érdekét helyezi előtérbe. Az integritássérelem fogalmába beletartozik minden olyan jelenség, amely ütközik az integráns működés elveivel és szabályaival. Ezekből a definíciókból is látható, hogy az integritássérelmek halmaza ugyan átfedést mutat a korrupciós tevékenységekkel, de annál szélesebb. Integritássérelem például az is, amikor a köztisztviselő vagy a szervezet gyenge vagy hiányzó kompetenciái miatt rossz minőségű szolgáltatás nyújt. Ilyen esetben sérül a közcélok teljesítése, ugyanakkor senkinek nem származik ebből előnye.

Minden integritássérelem rontja a közigazgatás teljesítményét, ezért amennyire lehet, meg kell előzni. A korrupció eltéríti a tevékenységet a köz céljaitól. Az eltérítésnek súlyos ára van, amely messze túlmutat a korrupcióval közvetlenül elért előnyön. Megbicsaklik a demokratikus rendszer működése, olyan elemek épülnek a politikába és a közigazgatásba, amelyek már nem a köz érdekét, hanem egyének vagy csoportok kisajátító, extraktív tevékenységét, vagy annak biztosítását szolgálják. A korrupcióval terhelt demokratikus működés már nem tudja azt az eredményt fenntartani, amely a rendszerszerű működést eredményezhetne. Összehasonlító

elemzések sora mutatja, hogy a korrupció növekedésével az országok veszítenek a gazdaság és életminőség fejlesztéséért folytatott versenyben. Egyes elemzők még ennél az állításnál is tovább mennek: „Azok az országok, ahol kizsákmányoló gazdasági intézmények működését olyan kizsákmányoló politikai intézmények támogatják, amelyek akadályozzák a gazdasági növekedést, bukásra vannak ítélve." (Acemoglu–Robinson 2013)

A korrupció azonban nemcsak rendszerszintű átok. Sokunk személyes élménye, hogy a korrupció a becsületes embert kiszolgáltatott helyzetbe juttatja. Egyrészről az eltérített rendszer megfosztja lehetőségeinek egy részétől, nem szolgálja és nem is védi olyan mértékben, ahogy lehetne. Másrészről előfordulhat, hogy a becsületes ember is arra kényszerül, hogy részt vegyen számára nem elfogadható gyakorlatokban.

1. ábra

Forrás: www.roza-el-hassan.hu/1995.htm (Utolsó letöltés: 2018. július 13.)

A jegyzetben nemcsak a korrupciófogalmakról és értelmezésekről lesz szó, hanem arról is, hogy ezek az értelmezések hova vezetnek. Az egyes értelmezések bemutatása után minden esetben utalunk arra is, hogy az adott értelmezés milyen antikorrupciós stratégiához vezet. Antikorrupciós stratégiák alatt mindazokat a tudatos stratégiákat és tevékenységeket étjük, amelyek célja a korrupció felderítése, szankcionálása és a további korrupt tevékenységek megelőzése. Mint látni fogjuk, az antikorrupció felfogásaira nagy hatással voltak a korrupciós jelenségek értelmezéséről folyó kutatások, kísérletek és párbeszédek.

A korrupció elleni küzdelem évtizedekig az elkövetett bűn felderítésére, a korrupt személyek azonosítására és megbüntetésére koncentrált. Ezt a megközelítést fogjuk a jegyzetben hagyományos antikorrupciós megközelítésnek nevezni. Gyorsan kiderült azonban, hogy a kizárólag az elfojtásra koncentráló megközelítésnek komoly akadályai és korlátai vannak. Egyrészről nehéz a korrupciót felderíteni, mert a természetéhez tartozik a rejtőzködés és az, hogy olyan kölcsönös függést fenntartó bizalmi kapcsolatokat épít, amelyekben a bevontaknak érdekük, hogy fedezzék egymást. Ráadásul az is kiderült, amiről a későbbiekben részletesen írunk, hogy a korrupciós gyakorlatokba belesodródó emberek egy idő után már nem is érzékelik pontosan a tettük súlyát, és gyakran a környezet is eltompul ahhoz, hogy érzékelje a korrupt gyakorlatokat.

Az integritásszemlélet szépsége abban rejlik, hogy a középpontjában nem a bűnösök keresése áll, hanem a szervezet működési rendszerének olyan fejlesztése, amely a szervezetet ellenállóvá teheti a kizsákmányoló erőkkel szemben, és megvédheti a becsületes embert attól, hogy akarata ellenére belekényszerüljön az extratktív tevékenységekbe, vagy oly mértékben belesüllyedjen a helyzetbe, hogy már maga se lássa a cinkossága vagy a közreműködése problematikusságát. Az integritásmenedzsment célja, hogy amellett, hogy a szervezeti szabályokat és a folyamatok átláthatóságát és számonkérhetőségét úgy korrigálja, hogy csökkentsék a korrupció kockázatát, a szabályok tudatosítását és a szervezeti értékeket és értéktudatot is olyan irányba módosítsa, hogy a szervezet dolgozói elkötelezett partnerekké válhassanak a korrupció elleni küzdelemben. E rendszerszerű megközelítés miatt van szükség erre a kötetre a korrupció jogi értelmezését és kezelését tárgyaló másik kötet mellett. (Hollán 2018) Itt tudjuk ugyanis azokat a tényezőket bemutatni, amelyek a szervezetet és benne az egyéneket a korrupciós gyakorlatok felé sodorhatják.

A megcélzott olvasó – az integritás tanácsadó – területe a szervezeti integritás fejlesztése. E munkához szükséges, hogy a szakemberek megértsék azokat a mozgatórugókat, amelyek az embereket vagy a szervezeti egységeket a korrupció és a szervezet integritását sértő cselekedetek felé irányítanak. Az esetek nagy részében nemcsak egy kizárólagos okra vezethető vissza az eltérülés. Általában komplex, összetett okai vannak a hibás szervezeti gyakorlatoknak. Az okok a társadalmi és szervezeti hatásokban, kultúrában, működésben és az elkövetőkben is kereshetők. A jelenségek megértéséhez és megváltoztatásához arra van szükség, hogy meg tudjuk ragadni a jelenség komplexitását, a közegből eredő impulzusok és a személyes diszpozíciók együttesét. Az integritás holisztikus szemlélete messze túlmutat a „bűnösök keresésén" és a tisztán érdekalapon mérlegelt racionális, technikai szabályozási logikán. A jelenségeket személyes értékek, diszpozíciók, érdekek, szervezeti szabályok és értékek erőterében mérlegeli. Ezért szükséges, hogy áttekintsük a legfontosabb modelleket, kísérleteket, gondolatokat, amelyek különböző tudományágakban születtek annak érdekében, hogy magyarázattal szolgáljanak a korrupciós és integritást sértő gyakorlatok kialakulására és mozgatórugóira. A kötetben röviden írunk azokról az úgynevezett racionális aktorra épülő magyarázatokról, amelyek az önző, önérvényesítő egyén koncepciójára

épülnek, mert szükségesek ahhoz, hogy a szervezeti ösztönző rendszerek hatásait mérlegeljük, meg ahhoz is, hogy érthetővé váljanak az általánosan alkalmazott szabályozási logika korlátai. E leginkább ismert racionális elméletek mellett azonban megismertetünk olyan pszichológiai és közösségi kísérletet is, amelyek a korlátozott racionalitás és a korlátozott etikusság jelenségét teszik érthetővé, vagyis azokat a helyzeteket, amelyekben egyébként becsületes emberek kiszámíthatóan etikátlanul viselkednek anélkül, hogy tudatában lennének. Végül olyan megközelítéseket mutatunk be, amelyek azt célozzák, hogy azonosítani tudjuk az adott közegben a releváns mozgatórugókat, és a beavatkozásokat a helyi valósághoz és a szereplők valós kiindulópontjaihoz tudjuk igazítani, és így a szereplők számára érthető, elfogadatott és támogatható beavatkozásokat tudjunk kezdeményezni.

Ezeket a gondolatokat azért gyűjtöttük össze, mert minél jobban ismerik az integritás tanácsadók a korrupciót kiváltó lehetséges okokat, annál nagyobb eséllyel tudják megtalálni azokat az eszközöket, amelyekkel megakadályozhatják érvényesülésüket.

2. Korrupcióelméletek a különböző tudományágakban

A korrupciónak nincs saját tudománya. Sokféle tudományág foglalkozik a jelenséggel, de mindegyik a saját gondolkodásmódjába (paradigmájába) helyezve. A különböző tudományágak képviselői – annak ellenére, hogy többször kísérletet tettek rá – nem tudtak közös definícióban se megegyezni, mert mindenki azt az aspektust kívánja a definícióban kiemelni, amelyik az ő érdeklődése középpontjában áll. Teljesen logikus ez a szükséglet, mert a definíció határozza meg a jelenséget, amelyet az adott tudománynak elemeznie kell. A jogtudomány az aktuális törvények szerint definiálja a korrupciót. A közpolitikában használt legtömörebb definíció a közhivatal kihasználása magánelőny szerzésére. A társadalomtudósok gyakran Huntington (1998) korai definícióját használják,[1] mely szerint a korrupció az, amikor „a köztisztviselő eltér a normáktól személyes előnyszerzésért". A társadalmi konstruktivisták inkább Johnston (1996) definíciójából indulnak ki, mely szerint a korrupció „a köszszerep vagy a köz forrásainak magánelőny szerzésére irányuló használata, amely beleütközik azokba a jogi vagy társadalmi normákba, amelyek az adott társadalomban a közrendet jelentik."[2]

Már a definíciók sokféleségéből is feltételezhető, hogy nemcsak a definíció, hanem a kidolgozott korrupcióelméletek, és az -elemző és -magyarázó modellek is nagyban eltérnek, és persze e komplex jelenség eltérő aspektusaira irányítják a figyelmet, és különböző igazságokra jutnak. Ennek következtében az egyes tudományágak modelljei alapján javasolható „gyógymód"/beavatkozási stratégiai is különbözik. A sokféle nézőpont, amelyek eltérő képeket rajzolnak a jelenségről, önmagukban nem jelentenének problémát, mert nagy szükségünk van a komplex korrupciós jelenségek aspektusainak megértésére. A problémát az jelenti, hogy az eltérő elméletek „nincsenek beszélő viszonyban". Egyes területek képviselői nem értik elegendő mélységben, vagy nem okvetlenül fogadják el a többi terület eredményeit. Így egymás mellett állnak az alternatív magyarázatok, ahelyett, hogy összekapcsolódnának.

A korrupcióelméletek között uralkodó pozitivista[3] megközelítések a korrupciós jelenségekben rejlő általános törvényszerűségek azonosítására törekszenek.

---

1 "…behavior of public officials which deviates from accepted norms in order to serve private ends…" (Huntington 1989, 377).

2 „…the abuse, according to the legal and social standards constituting a society's system of public order, of a public role or resource for private benefit…" (Jonston (1996, 331–334).

3 Az 1990-es évekig egyeduralkodó hagyományos, pozitivista közpolitikai megközelítés alapvetése az, hogy lehetséges értékmentes, objektív, racionális és technikai jellegű elemzés, ami alapvetően transzkulturális, vagyis eredményei elválaszthatóak az elemző személyiségétől és kultúrájától. A pozitivista korrupcióelméletek a jelenség empirikus mérésére, a jelenségekben rejlő törvényszerűségek keresésére

Azokat az okokat próbálják azonosítani, amelyek a korrupciót előidézik. Az eredmény elvben általános érvényű modellek sora, amelyek mindegyike a jelenségek egy-egy mozgatórugóját modellezi, így a komplex jelenség egy-egy aspektusának magyarázására alkalmas. Mivel ezek a modellek racionális megfontolásokra épülnek, akár megkérdőjelezhetetlennek és semlegesnek is tűnhetnek. Ugyanakkor azt a kockázatot hordozzák, hogy azzal, hogy a jelenség bizonyos aspektusára/aspektusaira irányítják a figyelmet, az adott aspektusra leegyszerűsített értelmezést adnak a jelenségnek vagy jelenségegyütteseknek. Ez az egysíkú problémameghatározás oda vezet, hogy amikor a probléma kezelésére irányul a figyelem, a vizsgált aspektus kerül előtérbe mind a korrupcióról, mind a lehetséges beavatkozási politikákról folyó diskurzusban, annak ellenére, hogy a kiemelt aspektus kezelésére javasolt megoldás gyakran nem elegendő a jelenségegyüttes kezelésére. Így a beavatkozásra vonatkozó döntés eltérül, és nagy a valószínűsége, hogy a beavatkozás nem lesz alkalmas a probléma kezelésére.

Megoldást az jelenthetne, ha a jelenségeket több szempontból, vagyis többféle modell alapján vizsgálnánk. Ez azonban a gyakorlatban kétféle akadályba ütközik. Az egyik a diszciplináris széttagoltság: az egyes korrupcióelméletek és diszkurzusok képviselői között nem alakult ki megfelelő párbeszéd. A másik az, hogy a tudományos modellek nem adnak útbaigazítást az alkalmazónak arra, hogy mely esetben mely keretek alkalmasak a jelenségek elemzésére és a beavatkozási javaslatok kidolgozására. Így a szakember sem kap támogatást ahhoz, hogy milyen szakértőket alkalmazzon. Márpedig a szakértelem meghatározza az eredményt. Amíg valakinek a kezében csak egy kalapács van, addig szöget keres. A szakértők nagy része se tesz mást, mint ráhúzza azt a modellt az általa vizsgált valóságra, amelyet alkalmazni tud, majd ez alapján kidolgozza javaslatát. Ennél sokkal jobb a helyzet, amikor az ritka szerencsés eset fordul elő, hogy több elemző több szempontból vizsgál egy jelenséget. Ilyenkor még mindig akadályt jelent, hogy ritkán alakul ki értelmes párbeszéd. Mivel a jelenségek egyes aspektusait megértő szereplők tudása – párbeszéd hiányában – nem tud integrálódni, az összefüggések egy része rejtve marad, csupán versengő értelmezések és javaslatok állnak egymás mellett. Párbeszéd nélkül pedig a hatalmi viszonyok döntenek. Általában a folyamatban domináns („hatalmi") szerepre szert tevő nézőpont alapján redukálódik a probléma, és így a megoldási kísérlet is. Vagy a legnevesebb szakértő állítása győz, vagy a döntéshozó aszerint választ, hogy melyik módszerrel van már esetleg tapasztalata. Pedig komplex korrupciós jelenség esetén az eredményes antikorrupciós tevékenységhez az egész – az adott teljesség – átlátása és a teljes probléma kezelése szükséges.

E problémákat érzékelve az elmúlt években egyre több – a diszciplináris kereteket rendszerező – interdiszciplináris elméletet dolgoztak ki a kutatók. Az interdiszciplináris összegzések egy része azért született, hogy rendszerbe fog-

és általánosan alkalmazható modellek és szabályok felállítására és igazolására törekszenek. A közpolitikai folyamatban kulcsszereplő a szakember, akinek feladata az objektív valóság feltárása és annak a legjobb technikai megoldásnak a megalkotása, amelynek alkalmazása bevezethető és kikényszeríthető.

lalja a kutató eredményeit alátámasztó elméleteket (Jancsics 2014; Huberts 2010), vagy a kutatók által fontosnak tartott új kérdésre vagy kutatási területre irányítsa a figyelmet. (de Graaf 2007; Marquette–Pfeiffer 2015; De Vries 2016) A korrupcióértelmezések teljes spektrumának feltárására is történtek kezdeményezések. 2007-ben a Transparency International berlini központja hozott létre egy – általuk transzdiszciplinárisnak nevezett – német munkacsoportot azzal a céllal, hogy közös transzdiszciplináris korrupcióértelmezést és elemzési eszközöket alkossanak. 2011-re azonban a projekt célja már csak az eltérő tudományos paradigmák bemutatására korlátozódott. Végül 2012-ben, az eredményeket bemutató *Was ist Korruption?* című kötet zárszavában a szerkesztők már fel is adták a közös koncepcionális keret megalkotásának a lehetőségét, és az értelmezési sokféleség fenntartásának szükségessége mellett érveltek. (Graeff–Grieger 2012, 229.)

2006-ban Gjalt de Graaf vezetésével is alakult egy hasonló projekt a korrupciókutatás neves nemzetközi képviselőinek meghívásával. A The Good Cause elnevezésű projekt kevésbé bátor célkitűzéssel indult, mint a német kezdeményezés. Arra tett kísérletet, hogy a különböző tudományokban tevékenykedő kutatók egymás és az olvasók számára érthetővé tegyék az egyes diszciplínák alapvetéseit és korrupcióértelmezéseit, valamint felhívják a figyelmet a nézőpontok vakfoltjaira és az „interkonceptuális elemzés" szükségességére. (de Graaf et al. 2010, 16.) A többéves munka során ez a csoport is hasonló következtetésre jutott, mint a korábban említett német nyelvű kutatócsoport: a korrupcióval foglalkozó kutatás annyira különböző területeket ölel fel, és annyira különböző tudományos alapvetéseken dolgozó szakemberek munkáját, hogy nem valószínű, hogy valaha is kialakulhat egy interkonceptuális elméleti megközelítés. (de Graaf et al. 2010, 166.)

A pozitivista interkonceptuális elmélet alternatívájának is tekinthető – az általános törvényszerűségek helyett-– a kontextuális elemzésre és kontextuális megoldások keresésére törekvő posztpozitivista megközelítés. (Tänzler 2007; de Graaf 2007; Shore–Haller 2005; de Graaf–Huberts 2008) A posztpozitivista módszerrel dolgozó szakemberek arra törekszenek, hogy egy-egy adott környezetben „rekonstruálják azokat a stratégiákat, amelyeken keresztül az emberek definiálják, legitimálják vagy kritizálják a korrupciót". (Tänzler 2007, 10.) A posztpozitivista szemlélet megkérdőjelezi azt, hogy a közpolitikai elemzés objektív, értékmentes, technikai jellegű vállalkozás lehet, így általánosan alkalmazható modelleket és egyértelmű válaszokat adhat. Ehelyett arra az alapvetésre épül, hogy az emberi érzékelés, értelmezés és mérlegelés társadalmi és kulturális kontextusba ágyazott. Fogalmainkat, érzékeléseinket, értelmezéseinket és válaszainkat a kontextus és a környezetünkben folyó diszkurzus folyamatosan alakítja. Értékeink, a korrupcióról alkotott fogalmaink és azok a megoldások, amelyeket látunk, csak a kontextusban értelmezhetők. Nincs általános igazság, hanem kontextuális, helyi értelmezések és igazságok léteznek, amelyek diszkurzív folyamatban az aktorok között formálódnak. Így a diszkurzív folyamat teremti meg az általunk érzékelt valóságot, és a valóság alakításában is kulcsszerepet játszik.

A posztpozitivista elemző célja azt megérteni, hogy egy adott közegben a közösség szereplői hogyan értelmezik saját maguk számára a jelenségeket. Az első lépés a szereplők történeteinek és elbeszéléseinek elemzésén keresztül azt megérteni, hogy mit érzékelnek és mit vesznek észre abból, ami körülöttük történik, hogyan értékelik, fogadják el vagy utasítják el az egyes történéseket. A kiindulópont a szereplők elbeszélése, szóhasználata, történetei, amelyeken keresztül a hozzáértő kutató képes lehet a jelenségegyüttes lényegét és komplexitását megragadni. Ezzel a megközelítéssel az elemző egyrészről képes lehet arra, hogy feltárja a sokféle perspektíva együttesét és a komplex jelenségegyüttes alkotóelemeinek összefüggéseit, és így az egész problémát kezelő megoldásokon/stratégiákon dolgozhasson. Másrészről, mivel a kiindulópont a szereplők értelmezése, lehetőség nyílik arra, hogy a beavatkozás erről a pontról induljon, így ez a módszer azt az ígéretet is hordozza, hogy a szereplők számára érthető és elfogadható megoldásokra vezethet. Így csökken a kiürülés és elkerülés kockázata, és nő az elkötelezett és koordinált megvalósítás esélye.

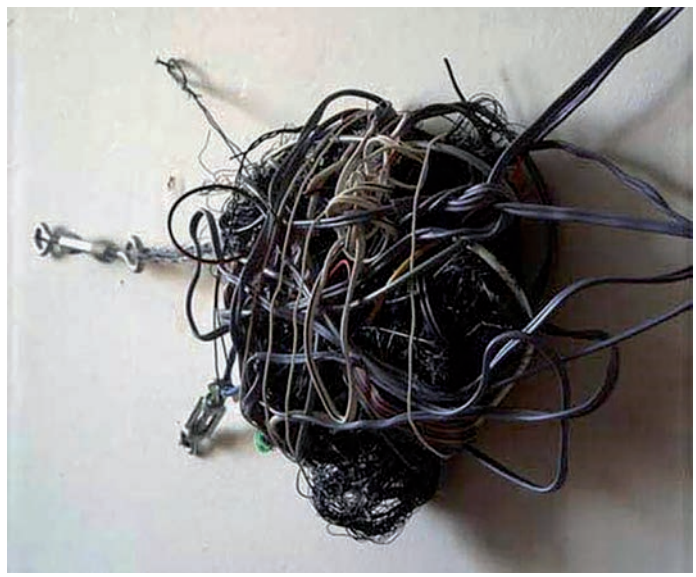
Az integritásszemlélet két ponton is kapcsolódik a posztpozitivista helyzetértékeléshez. Egyrészről – hasonlóan a posztpozitivista kontextuselemzéshez – az integritásszemléletnek is holisztikus és rendszerszerű a megközelítése. Pontosabban az az alapvetése, hogy az integritásfejlesztő folyamat csak az aktuális helyi rendszer működésének megértésére épülhet. E rendszernek pedig alkotórésze, hogy a szereplők hogyan értelmezik a környezetüket. Másrészről az integritásszemlélet alapvetése, hogy a szervezetek korrupcióval szembeni ellenálló képességét akkor lehet eredményesen erősíteni, ha a kemény struktúrákat és szabályozókat (az úgynevezett szabályalapú elemeket) és a közegben formálódó úgynevezett puha értékalkotó és tudatosító folyamatokat (az úgynevezett értékalapú elemeket) egymást támogató rendszerré tudjuk alakítani. Ehhez a szabályozási megoldásoknak kapcsolódniuk kell a közeg kultúrájához, értékeihez és értelmezéseihez, és persze olyan mértékben alakítania is kell ezeket, hogy a szervezeti kultúra és a dolgozók személyes integritása a szabályok érvényesítését támogatni tudja.

Elfogadva a tényt, hogy sem konzisztens transzdiszciplináris elméletet, sem általánosan alkalmazható interkonceptuális modellt nem tudunk adni a korrupcióra, egy olyan metaforával – a feszített gubanccal – indítjuk a könyvben az összegzést, amely arra alkalmas, hogy megragadja a jelenség komplexitását, de olyan formában, hogy mindenki a saját értelmezésével pontosíthassa.

A metafora után először azoknak az elméleteknek a leggyakrabban alkalmazott modelljeit mutatjuk be, amelyek a racionális, önérdek vezérelte egyéni és szervezeti cselekvés képzetére épülnek, majd ezeknek a modelleknek a hozadékát és a korlátait tárgyaljuk. Ezután a racionális elméletek egyik alapvető korlátjából – az egyén korlátos racionalitásából – indulva olyan pszichológiai elméleteket tárgyalunk, amelyek az egyéni és csoportos értelmezési és döntési folyamatok személyes rétegeit tárják fel, és példákat hoznak fel a jóhiszemű integritássértés eseteire. Ez a gondolatmenet a korlátozott racionalitástól a korlátozott etikusság fogalmához vezet majd minket, vagyis ahhoz a helyzethez, amikor kiszámíthatóan nem etikus módon cselekszenek

az emberek anélkül, hogy ennek tudatában lennének. Végül a zárófejezetben társadalmi és szervezeti kultúráról, nem tudatos faktorokról, tacit igazságokról írunk. Olyan folyamatokról, amelyek megalkotják azt az érzékelhető, sajátos szervezeti valóságot és a szervezeti ember által érzékelt személyes valóságot, amely eldönti, hogy egyes beavatkozások beépülnek vagy kiürülnek, valamint azokról az argumentatív folyamatokról, amelyekkel ez befolyásolható.

3. A feszített gubanc – egy metafora



2. ábra

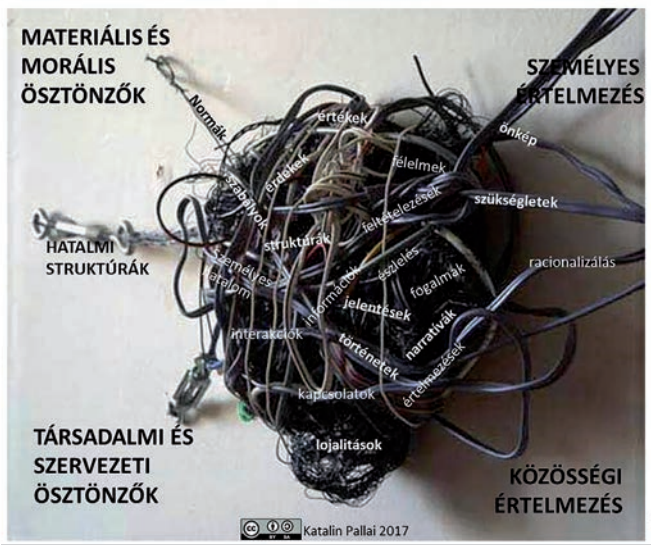
A feszített gubanc, Róza El-Hassan szobra (1995)

Forrás: www.roza-el-hassan.hu/1995.htm (Utolsó letöltés: 2018. július 13.)

A feszített gubanc eredetileg egy szobor, Róza El-Hassan 1995-ös alkotása (3. ábra). Reménytelenül összegubancolódott acélkábelekből és -sodronyokból áll, amelyeket horgonyok feszítenek négy oldalról: a szorongató összegabalyodás erőteljes ábrázolása. Metaforaként a szobor a korrupcióval toleráns közegben kialakuló korrupció lényegének megragadására is alkalmas.

Egy tankönyvet nem szokás metaforával indítani. A „feszített gubancot" mint vizuális képet most mégis jónak találjuk ehhez, mert egyfajta térkép a könyv fejezeteihez, amely rendszerezi a sokféle gondolatot. Ugyanakkor a „feszített gubanc" a jelenségek komplexitását is jól szemlélteti. Tapasztalatunk szerint arra is alkalmas, hogy személyes továbbgondolást indítson el. A metaforát azért is tettük be, mert akár eszköz is lehet az integritás tanácsadónak arra, hogy a saját környezetében elindítsa és támogassa azt a párbeszédet, amelyben közös „interkonceptuális" értelmezés formálódhat az adott közeg problémáiról, és létrejöhet a szereplők

között egy közös problémaérzékelés, ami az első és legfontosabb lépés a komplex jelenségegyüttes megváltoztatásához szükséges közös cselekvés felé. Ehhez elegendő felvetíteni a gubanc képét, és arra kérni a jelenlevőket, hogy osszák meg, hogy számukra mely tényezők, a környezetükben tapasztalható jelenségek, a szereplők és folyamatok milyen jellemzői alkotják e gubanc szálait. Sokszor tapasztaltuk, hogy amikor elindul a közös gondolkozás, nemcsak a gondolatok, hanem a szereplők is összekapcsolódnak, és formálódni kezd az a csoport/csapat, amely később tovább tud dolgozni ezeken a gondolatokon.



3. ábra

Integritáshoz és korrupcióhoz kapcsolható jelenségek a feszített gubancon

Forrás: Róza El-Hassan szobrának adaptációja, Pallai Katalin szerkesztése (2017)

A 2. ábrán olyan fogalmak láthatók a kábelekhez illesztve, amelyek összefüggethetnek a közigazgatási korrupcióval. A bal felső sarokban szerepelnek a racionális szabályozási megközelítés alapfogalmai, amelyeket a kötet 3. fejezetében tárgyalunk: érdekek, szabályok, struktúrák, normák. Ezek a nyilvános, hivatalos elemei a működésnek. A normák, szabályok és struktúrák arra szolgálnak, hogy meghatározzák az integráns működés kereteit, és koordinálják a szereplők cselekedeteit. A racionális korrupcióelemző modellek kiindulópontja, hogy amikor a munkatárs személyes érdeke ütközik a szervezeti keretekkel, racionálisan mérlegelni fogja a szabályok és normák megszegését. A szabályszegés azon múlik, hogy az ebben a sarokban látható materiális és morális ösztönzők betartása vagy az önző haszonszerzés jelent nagyobb hasznot. Lejjebb haladva a társadalmi és szervezeti tényezőket látjuk:

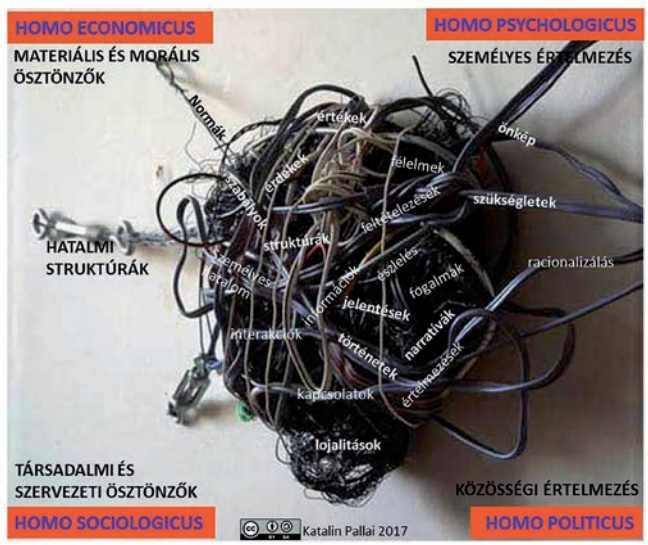
a társadalom és a szervezet hatalmi struktúráit, az ezekből adódó személyes hatalmat, a mérlegelés lehetőségét, amely nemcsak a köz érdekében, hanem egyéni előnyökre is használható. Még lejjebb a szervezeti kapcsolatok, interakciók, információk, hálózatok és kapcsolatok foglalnak helyet. A bal alsó sarokban ábrázolt elemek – hálózatok, szövetségek, kapcsolatok és interakciók – lehetnek hivatalosak és informálisak is, és persze ettől függően köz-, csoport- vagy egyéni célokat is szolgálhatnak. Fontos elem alul középen a kapcsolat és lojalitás minősége. A közszolgálatban a lojalitás pozitív, amíg a köz szolgálatához kapcsolódik, de komoly eltérülést okozhat, ha a hatalmi szereplőkhöz, főnökökhöz fűződő személyes lojalitás felül tudja írni a köz érdekének érvényesítését. A személyes lojalitások, amelyek felülírják a szervezet és szervezeti célok iránti elköteleződést, átalakíthatják a hatalmi viszonyokat, és informális, extraktív hálózatok működéséhez vezethetnek. Ezeket az összefüggéseket is tárgyaljuk majd a 3. fejezetben.

Ahogy jobbra haladunk a képen a kapcsolatok mellett, az információk és értelmezések és a köztük levő történek és jelentések kötnek át az ábra jobb oldalához, a személyes és a közösségi értelmezésekhez. Ezeket a jobb oldalon ábrázolt elemeket a kötet 4. és 5. fejezetében tárgyaljuk majd. A kapcsolat és az információ a racionális modellekben is kulcselem, de nemcsak az integráns, hanem a korrupt működésben is. A korrumpálódó rendszerekben nyilvánvalóan a kapcsolat jellege és tartalma és az információmegosztás logikája változik. A jobb oldalon szereplő értelmezések azonban nemcsak a kapcsolaton és az információhoz jutáson múlnak, hanem azokon a történeteken, narratívákon is, amelyek közvetítik, értelmezik, és jelentőséggel ruházzák fel az egyes elemeket. A narratívák szó azért szerepel az ábrán annak ellenére, hogy nem a hétköznapi nyelv része, mert összefoglaló kifejezés mindarra, ahogy egy szervezet történeteiben, dokumentumaiban és a munkatársak közötti személyes beszélgetésekben megjelenik a működés és a korrupció. Azt emeli ki, hogy jelentősége van annak, hogy miként jelenik meg a szervezeti működés abban a diszkurzív tartalomban, amely a szervezet céljait és működésmódját közvetíti a munkatársak felé. Fontos látni, hogy nemcsak a hivatalos dokumentumok közvetítenek ilyen tartalmakat, hanem a fogalmak, kifejezések, történetek, viccek és még sok más hétköznapi csatorna. Azt is észre kell venni, hogy a közösségi értelmezések alakítása hatalmat ad annak, aki a saját céljai irányába tudja terelni az értelmezéseket. A diszkurzus formálása hatalmi, politikai és közösségépítő eszköz. Az, hogy melyik tartalom kerül előtérbe, azon múlik, hogy hogyan használjuk. Erről írunk majd az 5. fejezetben.

Az információ, a kapcsolatok és az értelmezések kötik össze a bal oldal kézzelfoghatóbb világát a szervezet-, a csoport- és az önértelmezések mélyebb rétegeivel, ahol gyakran eldől, milyen stratégiával lép be a szervezeti életbe/játszmáiba a munkatárs. Mit észlel, hogyan értelmezi azt, vagy hogyan tudja saját szerepét, önképét alakítani, esetleg saját elcsúszását racionalizálni. Ezeket a pszichológiai folyamatokat mutatja majd be a 4. fejezet. A 4. és 5. fejezet célja, hogy rálátást ad-

junk azokra a pszichológiai és közösségi értelmezési és értékalkotó folyamatokra, amelyek nem részei a hagyományos közigazgatási oktatásnak. Azért szentelünk két fejezetet ezeknek a gondolatoknak, mert – ahogy később részletesen tárgyaljuk – egyrészről az értékképítés az integritásfejlesztés része, másrészről aki ezeket a pszichológiai és közösségi folyamatokat is kezelni tudja, annak a formális, pozícióból adódó hatalmán is túlmutató hatalma van, vagy akár formális hatásköri hatalom nélkül is erős hatást tud gyakorolni a szervezet működésére.

Azért fontos számunkra, hogy a bal oldalon megjelenő gazdasági elméletek okos és önző *homo economicus* képzete és a társadalomtudomány – a társaihoz és a közösségi miliőhöz kötődő – *homo sociologicus* képzete mellett megjelenjen az esendő, korlátolt, de emberi *homo psychologicus* és a közösséget befolyásoló *homo politicus* is, mert a szervezetekben mind a négy elem és motiváció állandóan jelen van.



4. ábra

Integritáshoz és korrupcióhoz kapcsolható jelenségek a feszített gubancon

Forrás: Róza El-Hassan szobrának adaptációja, Pallai Katalin szerkesztése (2017)

Azért fontos ezeket az elemeket szétválasztani és külön-külön is megmutatni az ábrán, mert a jobb oldalon ábrázolt elemek egyelőre nem szerepelnek elegendő súllyal a gyakorlatban, annak ellenére, hogy az elmúlt két évtizedben a diszkurzív elméletek és a korrupció pszichológiai elemzése nagyon sok fontos gondolattal járultak hozzá az antikorrupciós stratégiákhoz. Ezek nélkül az új gondolatok nélkül a feszített gubanccal ábrázolt komplexitás nem érthető meg, és nem is kezelhető.

A 4. és 5. fejezet azért is fontos, mert a közelmúlt szakirodalmának egy, magyar nyelven még nagyrészt nem hozzáférhető részébe, a korrupcióval kapcsolatos személyes és közösségi értelmezések kialakulásába ad betekintést és a formálásukhoz gondolatokat. E mélyebb rétegek megértése nélkül pedig – amely érzékelésünk, gondolkodásunk és etikai mérlegelésünk korlátos természetét tárja fel – nem léphetünk túl azokon a technikai megoldásokon, amelyek eddig nem bizonyultak önmagukban elegendőnek. Ezeknek a tudományterületeknek az eredményei az emberi érzékelés és értelmezés korlátaira hívják fel a figyelmet. Arra, hogy bár a szemünk és a fülünk sok mindent érzékel, az impulzusoknak csak elenyésző része jut el a tudatos észlelésünkig. Az információszilánkokat azután az agyunk kiegészíti számunkra ismerős képekre, vagy ismerős fogalmakba, tudásokba illeszti, és így értelmezi. Az észlelés és a tapasztalat így messze nem olyan objektív, ahogy az alapvetően pozitivista antikorrupciós modellekre épülő hagyományos szabályozási megközelítés feltételezi.

Pszichológiai kísérletek sora bizonyítja, hogy korrupt környezetben egyébként becsületes emberek úgy sodródnak bele a korrupcióba, hogy nem is érzékelik, hogy eltérülnek a saját normáiktól. (Mazar et al. 2008) Ez azért történhet meg, mert korrupcióba nemcsak materiális szükségleteink miatt sodródhatunk, ahogy a racionális modellek mutatják, hanem pszichológiai szükségleteinek miatt is, hiszen talán a legfontosabb szükségletünk az, hogy megtartsuk pozitív önértékelésünket. Szükségünk van mind az önbecsülésre, mind az elfogadottságra. Korrupt környezetben az ellenszegülés stressz, amely a korrupció racionalizálásával csökkenthető. (De Vries–Sobis 2016) A fenntartott racionalizálás odáig vezethet, hogy az egyén és a csoport már őszintén nem is ismeri fel a gyakorlattá vált korrupt elemeket, nem tudatosul az eltérülés. Ezt a jelenséget Bazerman „korlátos etikusságnak" nevezte. (Cough–Bazerman–Banaji 2005) Ez a fogalom alapvetően eltérő értelmezést ad sok normaszegő cselekedetnek, és a racionális modellekre alapozott szabályozási és szankcionálási logikától eltérő irányt kínál a beavatkozásoknak. A szabály, a képzés és a szankció mellett arra is felhívja a figyelmet, hogy a formatív tapasztalásoknak, amelyeket a szervezetbe lépéskor vagy más határvonalakon megélnek a dolgozók és a folyamatos helyreigazító ingereknek (*nudging*) mennyire fontos szerepe van a szabálykövetés biztosításában, vagy amikor szükséges, helyreigazításában.

A másik meghatározó elem a környezet: az események közösségben formálódó értelmezései és az érzékelt valóság közösségi alakítása. Az, hogy mit veszünk észre, és azt hogyan értelmezzük, hogy miből áll össze számunkra és társaink számára a valóság és az igazság, folyamatosan formálódik. Észlelésünk és fogalmaink, amelyekkel ezeket strukturáljuk és környezetünk narratívái – amelyek szintén strukturálják számunkra a valóságot – formálják meg azt, amit igaznak tekintünk. A fogalmak és narratívák hihetetlen hatalommal bírnak az emberek felett, így aki a narratívákra és ezeken keresztül az értelmezésekre hatással van, komoly befolyást gyakorolhat az emberekre. (Fischer–Gottweis 2013) A politikában ez már

mindenki számára nyilvánvaló, ugyanakkor furcsa módon a szervezeti antikorrupciós gyakorlatban messze nem használják ki a diszkurzív eszközöket.

Azért emeltük ki a két oldalt, és időztünk hosszabban a jobb oldalon, mert ahhoz, hogy megértsük és meg tudjuk változtatni a korrupciós és az integritást sértő jelenségeket, feltétlenül értenünk kell mindkét oldalt és mind a négy komponenst.

Visszatérve a feszített gubancra: a szobor és a metafora azért is fontos, mert ez a gubanc nagyon erős és stabil. Egy-egy technikai beavatkozással nem lehet eredményesen szervezeti integritást építeni. Szimbolikusan, a metafora nyelvén fogalmazva: akár el is vághatunk néhány kábelt, a csomó nem fog szétesni. Ez is lényeges ebben a jelképben. Ahogy az összegubancolódott kábelek stabilan kapcsolódnak egymáshoz, ugyanúgy a korrupcióval toleráns közegben tapasztalható, integritást sértő jelenségek is stabil mintává állnak össze. Amikor egy-egy elméleti modellen keresztül próbáljuk leegyszerűsíteni, majd egy új szabállyal vagy technikai beavatkozással megszüntetni a hibás gyakorlatokat, szimbolikusan olyan, mintha átvágnánk egy-egy kábelt. A stabil rendszer nem sérülne, csak kicsit átalakulna a formája. Elemzők is rámutattak, hogy „a rendszerbe ágyazott korrupció nem eseti hiba, amit technikai beavatkozásokkal korrigálni lehet, hanem a rendszer működéséhez tartozik, mert mélyen bevéződött a gyakorlatokba, normákba és elvárásokba". (Diamond 2007, 119.) Ha olyan szabályt alkotunk, vagy technikai beavatkozást találunk, amelyről azt gondoljuk, hogy egy korrupt gyakorlat általunk érzékelt kiváltó okát megszünteti, és akár igazunk van, mert azt az okot tényleg megszünteti, a probléma nem okvetlenül oldódott meg. A szabály gyakran vagy kiürül, vagy egy másik gyakorlat jelenik meg, amely más területre tolja a korrupciót. Ezért rendszerszerű, az egész rendszert kezelő beavatkozás szükségeltetik. Ehhez viszont az kell, hogy azok, akik rálátnak egy-egy aspektusra, ne a saját megoldásukat erőltessék rá a rendszerre, mert az egy sajátos nézőpontból alkotott, szükségszerűen részmegoldás. A szakembereknek és a rálátással rendelkező szereplőknek kölcsönösen meg kellene osztaniuk a véleményüket egymással. Az integritás tanácsadó fő feladata azt biztosítani, hogy ez a megosztás létrejöhessen. Kialakuljon a bizalom és a nézőpontok közötti párbeszédre alkalmas nyelv, és elinduljon a párbeszéd, a közös vizsgálódás. Ha ez megtörténik, akkor az komplex érzékeléshez és értelmezéshez vezethet. Ez lehet azután az alapja olyan transzformatív folyamatnak, amely az integritásfejlesztés célja: amely folyamatosan és összehangolt módon javítja a szabályokat, struktúrákat és értékeket. Vagyis lassanként kibogozza a feszített gubancot.

A feszített gubanc által sugallt út teljes összhangban áll a rendszerszerű szervezet- és stratégiafejlesztés alapvetéseivel. Komplex problémák megoldásához az szükséges, hogy a jelenséget több nézőpontból fedezzük fel, és ne csak az alkotóelemeket, hanem azokat az összefüggéseket is azonosítani tudjuk, amelyek a komplexitást okozzák. Ilyen elemzés csak akkor alakul ki a szereplők közötti párbeszédben, ha a résztvevők nemcsak megosztják saját értelmezéseiket, de az értelmezések össze is tudnak kapcsolódni. A szereplők között kialakuló alkotó párbeszéd révén jutnak el a szereplőket oda, hogy megpillantsák és érzékelni tudják azt, ami a jelenségek

mögött van, és aminek addig csak egyes részleteit látták. Közös, strukturált megértés formálódik a problémákat termelő rendszer egészéről. (Heijden 2005, 104). Ilyen párbeszéd teremtheti meg a „valóság közös mentális térképét" (Senge 1994), amely később a rendszer tudatos megváltoztatásának is alapfeltétele. A párbeszédben ugyanis nemcsak a gondolatok kapcsolódnak össze közös mentális térképpé, hanem a résztvevők közötti kapcsolat is formálódik. Ez a kapcsolat energiaforrás, amelyből közös gondolkodás és koordinált cselekvés fejlődhet. Ez a komplex problémák megoldásának másik, elengedhetetlen alapja. (Heijden 2005, 77.) Senge (2013) ezt úgy foglalta össze, hogy „[a] gondolkodás harmonizálása alapozza meg a cselekvésben való összekapcsolódást." Ideális esetben ilyen alkotó párbeszéddé kellene válnia a szervezetben az integrált szervezeti kockázatelemzési munkacsoport munkájának, amely koordinálása 2016 óta az integritás tanácsadók legfontosabb munkája.

4. Racionális cselekvési modellek a korrupció és az integritássértés értelmezéséhez

Ebben a fejezetben azokat a modelleket fogaljuk össze, amelyeket a racionális cselekvő modelljére alkottak meg a szervezeti korrupció elemzéséhez. E modellek arra a feltételezésre épülnek, hogy mind a cselekvő egyén, mind az őt elemző kutató vagy döntéshozó „racionális" tud lenni, az instrumentális (cél-eszköz) racionalitás és a matematikai logikai értelmében. A modellek az egyént mint „önző", saját hasznát maximalizáló, stabil preferenciákkal rendelkező és racionálisan mérlegelő (érzelemmentes) aktort értelmezik, és mind az egyéni cselekvést, mind a társas interakciót, mind a nagyobb rendszerek (közösségek, szervezetek, állam) működését is az egyéni (individuális) mérlegelésre vezetik vissza. Így a szervezetek működését is mint az egyéni döntések és cselekvések eredőjét vizsgálják. Ezeket a racionális cselekvési modelleket a racionális döntéselmélet alapjain dolgozták ki. Ezt az elméleti alapot gyakran a racionális döntések paradigmájának is nevezik, mert nem csupán egy elmélet a sok egymással versengő társadalomtudományi elmélet között, hanem egy gondolkozási, elemzési és módszertani paradigma, amely az elmúlt évtizedekben meghatározó szerepet játszott a társadalomtudományok fejlődésében, és komoly hatást gyakorolt a közpolitika és a közigazgatás-tudomány fejlődésére, és ezeken belül a korrupcióelemzés koncepcionális kereteinek kialakítására és a hagyományos antikorrupciós stratégiákra.

E tankönyvnek nem célja e tudományterületek diszciplináris tárgyalása. A mi fókuszunkban a gyakorlati alkalmazhatóság áll. E gyakorlatias megközelítés miatt kizárólag azokat az alapmodelleket mutatjuk be, amelyeket leggyakrabban használnak a közigazgatási szervezetekben előforduló korrupciós jelenségek és integritássérelmek elemzésére az antikorrupciós szakemberek. Nemcsak a modelleket mutatjuk be, hanem a modellek ismertetése mellett gyakorlati alkalmazhatóságukról és alkalmazási korlátaikról is írunk.

4.1. A racionális cselekvő képzete

A racionális paradigma középpontjában a racionális cselekvő áll. Az alapvetés szerint e racionális cselekvőt az érdeke mozgatja. Olyan „önző lény", akit érdeke vezérel, pontosan tudja, hogy mit akar (tudatos és stabil preferenciája van), ami alapján saját hasznát maximalizáló, racionális (érzelemmentes, matematikai-logikai) számítással optimális döntéseket hoz. A feltételezés szerint korlátlan információ befogadására és elemzésére

képes. Döntéseit alapvetően költség-haszon elemzés alapján, a saját számszerűsíthető érdekeinek az érvényesítése érdekében hozza meg. E racionális cselekvő egy ideálképzet, amelyet a tudomány azért hozott létre, hogy tudományos precizitással elemezhesse a racionális érdek vezérelte mozgatórugót. Máig meghatározó elméleti keret, és kétségkívül sok fontos tanulságot szolgáltat a korrupció elemzéséhez.

4.2. A racionális egyén mérlegelésére épülő modellek

4.2.1. Racionális költség-haszon elemzés

A korrupcióról az a leginkább elterjedt képzet, hogy akkor történik, amikor egy korrupt egyén azért, hogy saját magának vagy a cégének, csoportjának, családjának előnyt szerezzen, kihasználja a szabályozási hézagokban vagy a hajlékony döntéshozókban rejlő lehetőségeket. Ebben a koncepcióban a korrupt ember önző, de teljesen racionális, a szigorú cél-eszköz-racionalitás szellemében. A korrupció oka az intézményrendszer tökéletlensége. A korrupt ember mindössze logikusan számol: elvégzi a megszerezhető előny és az esetleges lebukás és büntetés közötti költséghaszon elemzést, és a korrupt cselekedet mellett dönt, ha ez számára előnyt jelent. (Rose-Ackerman 1993) Ezért nevezte a racionális döntéseken alapuló korrupcióelméletek egyik meghatározó szaktekintélye Robert Klitgaard a korrupciót „számításon alapuló bűn”-nek.[4] (Klitgaard et al. 2000) Klitgaard szerint a mérlegelés a megszerezhető hasznot a büntetés mértéke és a lebukás kockázatának szorzatával veti össze. (Klitgaard 1988, 70.) E feltételezés alapján a logikus közpolitikai cselekvés: pontos szabályok, hogy ne legyen „hézag”, komoly és folyamatos ellenőrzés és szigorú büntetés, amely elrettent. Klitgaard egyszerű megfogalmazásában a cél az ösztönzők korrigálására („fixing incentives”). (Klitgaart 1988)

4.2.2. A mérlegelési lehetőség szerepe

Klitgaard másik képlete szerint, amikor a korrupt egyén a döntéshozó helyzetében van, akkor a pozíciójához kapcsolódó mérlegelési lehetőségét tudja a saját előnyére használni, amennyiben a döntési helyzet átláthatósága és az ő számonkérhetősége ebben nem akadályozza meg.[5] (Klitgaard et al. 2000, 26.) Klitgaard képletében a kizárólagos döntési jog (monopoly) és az a lehetőség, hogy a döntést nem kell sem másokkal egyeztetni (discretion), sem nyilvánosan megvédeni (lack of accountability), logikusan korrupcióhoz vezet. Amennyiben azt feltételezzük, hogy az ember célja a saját materiális előnyének érvényesítése, és hogy ezért a korrupciót

4 „Corruption is a crime of calculation” (Klitgaard et al. 2000, 28.).

5 „C = M + D – A. Corruption (C) equals monopoly power (M) plus discretion by officials (D) minus accountability (A)” (Klitgaard et al. 2000, 28.).

racionálisan mérlegeli, ez a logikus képlet. És a racionális válasz a köz érdekét védelmezők részéről, hogy megpróbálják a korrupció lehetőségét azzal csökkenteni, hogy az egyedi személyes döntés mozgásterét csökkentik, és növelik a kontrollt, a megfigyelést és a büntetést.

A logika kristálytiszta: a szabályszegést a szabály pontosításával és a szabálykövetés ellenőrzésével kell csökkenteni. E tiszta logika ellenére a tapasztalat azt mutatta, hogy a szabályozórendszer ez irányú részletezése és ellenőrzési eszközök beépítése ugyan csökkentette a korrupciót, de alapvetően nem szüntette meg. Mindig maradtak rések, vagy a részletesebb szabályok és ellenőrző pontok között kialakultak új, esetleg másféle lehetőségek a korrupcióra.

Nézzünk csak két ismert példát. Elvben logikus megoldásnak látszik például pénzügyi döntések esetén a „négy szem elve”[6] a saját hasznára dolgozó köztisztviselő kontrollálására. Végül is a módszert – hogy két kulcsnak két őre van, akiknek egyszerre kell jelen lenniük a beavatkozásokhoz – a nukleáris reaktorok rendkívül veszélyes területén dolgozták ki biztonsági szabályként, és ott jól is működik. Miért ne működne a közigazgatásban, ahol például „csak” egy pénzügyi kiutalást kell engedélyezni? Az átültetés ötlete érthető. Logikus gondolat, hogy ha többen írnak alá például egy kiutalást, akkor nehezebb csalni. Nehezebb két embert megvesztegetni, mint egyet. Sőt, ha egy döntéshez három aláíró kell, akkor még nehezebb. Sajnos azonban a kutatások és a tapasztalat is arra engednek következtetni, hogy az aláírók sokszorozása önmagában nem elegendő a korrupció megelőzéséhez. Az okokat kereső kutatók arra jutottak egyrészről, hogy a túlszabályozásból adódó nehézkesség feszültséget szül, a bizalomhiány rombolja a kapcsolatot a dolgozó és a szervezet között. Mindkettő csökkenti a dolgozók belső motivációját, és lassanként kiöli az elkötelezettséget. Másrészről, amikor több felelős aláírása szükséges, gyakorlatilag több felelős között oszlik meg a felelősség, ez pedig csökkenti az aláírók felelősségérzetét. Emellett még csoporthatás is kialakulhat, amelynek két negatív hatása van. Az egyik az, hogy amennyiben a csoport eltérül, önzőbben viselkedik, mint az egyén. A másik hatás az, hogy az emberek csoportban könnyebben építenek racionalizáló magyarázatot, és a csoport hatására könnyebben elnyomják a lelkiismeretüket. Nagyszerű hárító mechanizmus, hogy „hiszen mások is ezt teszik”. Csoportban könnyebb csalni. Ezért történhet meg, hogy a szervezeten belül a négy szem elve nemhogy nem segít a korrupt döntéseket megakadályozni, hanem azzal, hogy leveszi a felelősséget a döntéshozóról, olajozza a korrupciót. Így a látszólag racionális eszköz visszaüt.

Másik jól ismert terület a közbeszerzésben alkalmazott, előre meghatározott objektív kritériumok rendszere, amelynek az a célja, hogy megakadályozza, hogy korrupt döntést hozzanak a bírálók. A szabályozási megközelítés célja érthető: olyan mértékben kellene korlátozni az eljárás végén a győztes kiválasztására vonatkozó döntés mozgásterét, hogy ne tudjon részrehajló döntést hozni a hivatalnok.

---

6 Több aláíró kell az engedélyezéshez.

A szabályozási logika útja a szabályok részletezése. Az irodalomban gyakran írják le példaként az amerikai hadsereg egyik kekszbeszerzését, amelynek az irataihoz hozzájutott néhány kutató. Az abszurdba hajló kiírás 26 oldalt csak a beszerzendő kekszhez használt gabonák specifikációjának szentelt. Ebben minden egyes felhasznált anyag esetén meghatározták az anyag minőségi paramétereit, de olyan részletességgel, hogy még a szemeloszlás százalékát és a mérésre használható szita lyukának alakját is kikötötték. Az eredmény persze ilyen esetben az, hogy a szemméret biztos az lesz, ami a kiíró fejében járt, de egyáltalán nem biztos, hogy a legjobb keksz beszerzésének kulcsa a szita lyukmérete és a lyukak alakja. Könnyen előfordulhat, hogy picit eltérő szemeloszlással egy másik vállalkozó összességében sokkal jobb ajánlatot adott volna. És még az is kiderülhet, hogy a kiírásba foglalt szemeloszlás egy adott vállalkozó alapanyagainak a specifikációja, ezért csak ez a beszállító tudja biztosítani. Vagyis amennyiben korrupt a beszerzés, akkor mindössze annyi történt, hogy a korrupció átkerült a végső döntésről a kritériumok befolyásolására. Ha meg nincs korrupciós szándék, akkor született egy olyan aprólékos kritériumrendszer, amely lényeges kérdésekben korlátozza a választást. Így a versenyeztetés megoldást optimalizáló hatása elveszett. Könnyen előfordulhat, hogy az aprólékos kritériumrendszerbe pont a legjobb megoldás nem fér bele. Az előre megadott aprólékos kritériumok nem szüntették meg az eljárás kijátszhatóságát, viszont rendkívül komplikálttá és költségessé tették a folyamatot.

Ez a két történet is jól mutatja, hogy ha kizárólag szabályozással operálunk, a stratégiánk hatalmas költséggel járhat. A túlszabályozás komoly veszély a hatékony döntéshozásra. A közbeszerzési példa jól mutatja, hogy kialakulhat olyan helyzet is, ahol pont a jó döntést nem lehet meghozni a gúzsba kötött folyamatban, miközben a korrupció virágzik. Emellett a gúzsbakötés érzete gyengíti a szervezeti kultúrát, rombolva a munkatársak felelősségérzetét, motivációját és elkötelezettségét.

Mégis, az antikorrupciós stratégiák egy része a szorosabb ellenőrzés és a kemény szankció felé haladt. Mindaddig ugyanis, amíg a korrupciót logikus emberi viselkedésnek tartjuk, és kizárólag az önző hajtóerőre és számításra koncentrálunk, a logikus reakció a fokozott szabályozás, ellenőrzés és a folyamatokba épített megfigyelés, kemény kivizsgálás és a büntetés, ami elrettenti a bűntől az embereket. A logika érthető: éreznie kell a korrupcióra hajlamos önző lénynek, hogy folyamatos megfigyelés és ellenőrzés alatt áll, így nagy a lebukás kockázata, és ha kiderül, hogy saját önös érdekében dolgozott, komoly büntetés vár rá. Ezt a keményvonalas antikorrupciós irányzatot nevezik „panoptikus antikorrupciós stratégiának" (Anechiarico–Jacobs 1996) Jeremy Bentham Panoptikon nevű ideális börtönére utalva. (Foucault 1990)

Bár a racionális modell és mérlegelés alapján a panoptikus antikorrupciós stratégia teljes mértékben védhető, egy integritás tanácsadóknak készült könyvben a modell ismertetése után annak korlátosságára is fel kell hívni a figyelmet. Amennyiben kilépünk a racionális modellből, látnunk kell, hogy az emberek nagy része nem eredendően rossz vagy korrupt, és ha teheti, nem önző lényként mérlegel.

Az önző, racionális számítás egyike a lehetséges motivációknak, de nem tekinthető általános magyarázó modellnek. Így komolyan mérlegelni érdemes, hogy mikor tanácsos a „panoptikus" útra térni. Hiszen az is előfordulhat, hogy a panoptikus szervezetben még az eredetileg elkötelezett munkatárs is elveszti motivációját, kiábrándul, és könnyebben sodródik ő is a rendszert kihasználók oldalára. Ez súlyos kockázat. Ezért, bár a racionális modellek igazságtartalma megkérdőjelezhetetlen, azt javasoljuk, hogy komoly mérlegelés után vagy más modellekkel együtt próbáljuk alkalmazni őket.

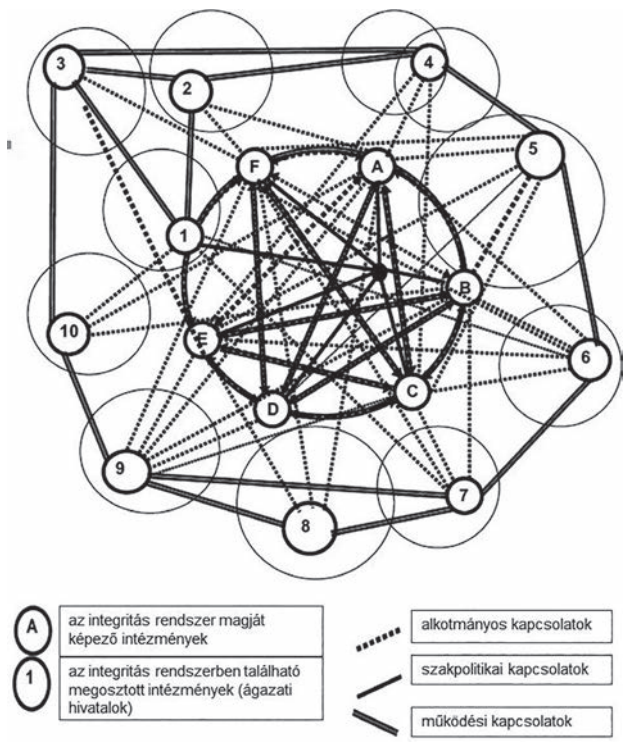
4.2.3. A megbízó és ügynök modell

A megbízó-ügynök elmélet szintén a racionális döntések elméletének egyik alapvető modellje, amely bármely főnökbeosztott viszonyra kiválóan alkalmazható. Arra világít rá, hogy amennyiben egy megbízónak (főnök) egy ügynököt (beosztott) kell úgy dolgoztatni, hogy az ügynök a megbízó (vagyis a szervezet) érdekét képviselje, számos kockázati tényező jelentkezik, amelyeket nehéz megfelelő szerződéssel – vagyis a racionális kereten belül – kezelni. Az ügynöknek könnyű a saját érdekét előtérbe helyeznie (saját hasznára is dolgoznia), mert amennyiben erkölcse nem tartja vissza, félrevezetve a megbízót, szövetkezhet az ügyfelekkel és ezzel ügynöki bére mellé további magánelőnyt is tud szerezni. Az elmélet három okra vezeti vissza az ügynök korrupciós lehetőségét: 1. az aszimmetrikus információra; 2. az ügynök önérdekére; 3. az erkölcsi kockázatra.

Az elmélet népszerűségének egyik oka, hogy ugyanúgy alkalmas a vertikális szervezeti viszonyrendszerek modellezésére az üzleti, politikai és közigazgatási területen mivel az ügynök önérdeke, így az erkölcsi kockázat mindig jelen van és az aszimmetrikus információ nem zárható ki egyik rendszerből sem. Szabályozási eszközökkel lehet javítani az ösztönző rendszert, az átláthatóságot és a számonkérést, vagy erősíteni a kontroll érzetét, de az aszimmetrikus információ nem szűnik meg, így a vertikális számonkérési rendszer sebezhetősége megmarad. Elég egyetlen hibás láncszem a vertikális parancs- és számkérési láncban, és a korrupt láncszem alatti rész a köz szempontjából elveszhet. Egy demokratikus rendszerben alapkérdés, hogy a rendszerben ki képes a korrumpálhatatlan „megbízó" szerepét betölteni? A közigazgatási vezető elkötelezettsége és szakértelme? Vagy a politikus elvszerűsége? Vagy az állampolgárnak – aki a politikust felhatalmazza – kell őriznie a rendszert? Nyilvánvalóan az állampolgár esetében a legkisebb a veszélye annak, hogy ütközik az önérdek és a megbízás, de hogyan biztosíthatjuk az átláthatóságot és az információt ahhoz, hogy az állampolgár a rendszert őrizhesse?

A közigazgatásban és a szervezeteken belül a vertikális megbízási lánc gyengeségére ellen az egyes láncszemek erősítése – a szabályozás, a kontroll és a büntetés keményítésével – korlátozott eredményt hoz. Ahogy a korábbiakban is részletesen elemeztünk, a teljes kontroll – vagyis a teljes, kijátszhatatlan biztonság – hiú ábránd. A vertikális megbízási lánc mindig sebezhető marad. Egy érdekes kutatás egy

paradigmaváltó gondolatra hívta fel a figyelmet. A sebezhető vertikális parancsvonal pontjainak biztosítása helyett jobb eredményt hoz a vertikális lánc körré alakítása. A körben az egyes szereplők látják egymást. Amikor kialakul a kölcsönös láthatóság és számonkérhetőség, az erősebben tudja biztosítani a rendszert, mint a vertikális kontroll. Ausztrál kutatók jutottak erre a megoldásra hazájuk regionális államigazgatásának átfogó korrupcióelemzése közben. Sampford és társai (2005) kiterjedt kutatások alapján ugyanis azt tudták bizonyítani, hogy az ausztrál regionális államigazgatásban a korrupció azokban a régiókban volt határozottan alacsonyabb, ahol a szereplők közötti kapcsolatok sűrű hálója kölcsönös láthatóságot biztosított, és ezzel lehetővé tette a rendszer átláthatóságát, az ellenőrizhetőséget és a számonkérhetőséget.



5. ábra

Az államigazgatási szervezetek közötti kapcsolati háló sematikus ábrázolása

Forrás: Sampford et al. 2005

E sűrű szövedékben ugyanis, ha fel is lép az „ügynök” önérdeke és az erkölcsi kockázat, nagyon nehéz az információt úgy torzítani, hogy több irányba egyszerre működjön. Sampford ezt a kölcsönös számonkérésre alapozott sűrű szövetet

„fészeknek” nevezte el. A fészek gyönyörű metafora, arra utal, hogy nem okvetlenül a panoptikus antikorrupció vaskeze a megoldás. Millió példa mutatja, hogy a kontrolláló és büntető szigor gyakran nem eredményes. A metaforában szereplő madárfészek sok kis gyenge ágacskából szőtt sűrű kapcsolati hálója biztonságot tud nyújtani az integritást szimbolizáló törékeny tojásnak. Ehhez hasonlóan az államigazgatási szervezetekben is a kölcsönösen átlátható és sűrűn szőtt kapcsolati hálók és viszonyok tudnak olyan közeget teremteni, amely megnehezíti az eltérülést. Ezt a kölcsönös számonkérhetőségi kapcsolatrendszert szimbolizálja a „madárfészek”: „az önmagukban gyakorta gyenge intézmények és kapcsolatok, amelyek együttesen elég erősek lehetnek egy sérülékeny érték, a közszféra integritásának a védelmezésére és előmozdítására”. (Sampford et al. 2005, 96.)[7]

4.2.4. A rothadt alma elmélete

Szintén az egyénre vonatkozó koncepcionális keretek közé tartozik a „romlott alma” elmélete, bár kicsit kilóg az előzőek közül. Mivel azonban nagyon elterjedt címke, nem lehet kihagyni. A „rothadt alma” a becstelen embert jelenti, aki keresi a csalás és a korrupció lehetőségét. Ha azt feltételezzük, hogy a becstelenség stabil jellemvonás, a korrupció megelőzése e koncepció alapján úgy lenne lehetséges, ha szilárd erkölcsű munkatársakat tudnánk választani. Vagyis kívül tartani a szervezeten a romlott almákat. Erre persze törekedni is kell, de önmagában nem megoldás. Így, mivel a „rothadt alma” koncepció alkalmazása nem vezet megoldáshoz, inkább megbélyegző címkeként működik, mint számunkra fontos korrupciós koncepciókét.

Az integritásszemlélet formálhatónak tekinti az erkölcsöt, ezért a megítélés helyett az erkölcsi hatásokra irányítja a figyelmet. A cél olyan körülményeket és képzést biztosítani a munkatársainknak, hogy ellen tudjanak állni bármilyen kísértésnek.

4.3. A társadalmi, a szervezeti és a közösségi hatások modelljei

Már a Sampford és társai által alkotott madárfészek-metaforával is átléptük az egyénről a szervezet, az intézményi és a társadalmi környezet vizsgálatára. Ezzel eljutottunk a korrupciós jelenségeket magyarázó racionális elméletek egy másik nagy csoportjához, amely nem az egyénből, hanem a közegből indul ki. Azzal magyarázza a korrupciót, hogy a társadalom és a szervezet kultúrája eredményez olyan mintákat, ahol a korrupt viselkedés az egyén racionális válasza lehet. Ilyen közegben gyakran a struktúrák, a felettesek és a kollegák is támogatják az integritást sértő cselekedeteket, így az emberek belecsúsznak, vagy akár bele is kényszerülhetnek az integritást sértő gyakorlatokba. Ekkor az antikorrupciós stratégiának

[7] Sampford (2005) cikkének magyar fordítását a hallgatók számára elérhetővé tudjuk tenni, ha valaki a részletes magyarázatot is el akarja olvasni.

nem elegendő a szabályozókra és a szankciókra koncentrálnia, a szervezeti kultúra, a strukturális adottságok és a szabályok korrekciójára egyszerre és párhuzamosan van szükség.

4.3.1. A romlott hordó

A rothadt alma címke a korrupt egyén megjelölésére szolgál. Amennyiben a szervezetben korrupt tevékenységek kezdenek kialakulni, mindig megvan a veszélye annak, hogy egyre többen kapcsolódnak be az esetenként a fizetést nagyban meghaladó bevételt biztosító korrupt tevékenységekbe. Ilyenkor a romlott almák megmérgezik a szervezetet, kialakul az úgynevezett romlott hordó jelenség, amely már a szervezeti kultúra megromlását jelenti. Ilyenkor az integritássértés informálisan akár teljes mértékben elfogadható viselkedéssé is válhat. A romlott hordó kifejezés – a romlott almához hasonlóan – is azért került be az összegzésbe, mert gyakran használja az antikorrupciós szakma. Mélyebben – a romlott almához hasonlóan – azért nem vizsgáljuk, mert a helyzet megcímkézésénél nincs komolyabb hozadéka a korrupciós jelenségek megértéséhez.

4.3.2. A kollektív cselekvési probléma

A korai korrupcióelméletek szinte kivétel nélkül alapvetően a korrupcióval szemben intoleráns és kevéssé fertőzött közegben születtek. Az elmúlt években a korrupcióval szemben toleráns és erősen fertőzött közegek vizsgálata kapcsán egyre többször merül fel Macur Olson (1997) kollektív cselekvési probléma elmélete, mert új nézőpontot ad az egyén és a közeg viszonyának vizsgálatához. Ezért nem hagyható ki ebből az összegzésből sem. Ahol ugyanis a korrupció nem egyedi kisiklás, hanem a szervezet integritását sértő gyakorlatok beépültek a mindennapi működésbe, átalakulhat a munkatárs racionális mérlegelése. Ilyenkor, amikor mindennapos gyakorlatok sértik a szervezet integritását, nemcsak a hivatalos szabály megszegésének lehet ára, hanem annak is, ha valaki – az integritásához ragaszkodva – megpróbál kilépni a szokásos – a szervezeti integritást sértő – gyakorlatokból. Ilyenkor a többiek gyakorlatát elutasító munkatárs nehéz helyzetbe kerül. Saját közösségi elfogadottságát kockáztatja a számára gyakorlatilag csak morális megnyugvást adó szervezeti haszonért. Mindaddig, amíg az önző lényre alapuló racionális modellben gondolkodunk, alig várható az egyéntől ilyen öngyilkos reakció. Több kutatás is hasonló megállapításra jutott (Presson 2011; Rothstein 2005; Shore–Haller 2005; Tänzler 2007): korrupcióval fertőzött környezetben az emberek nagy része belesodródik a korrupt gyakorlatba. Még akkor is nagy eséllyel ez történik, amikor gyakorlatilag már minden kolléga érzékeli a normaszegést, és el is ítéli és károsnak is tartja a kialakult gyakorlatot. Még ilyen helyzetben sem képes a legtöbb munkatárs felvállalni a gyakorlat visszautasítását, mert fél a megtorlás

kockázatától. (Rothstein 2005) Ezt a helyzetet azért nevezi az irodalom kollektív cselekvési problémának, mert mindaddig nincs lehetőség a hibás mintából kilépni, amíg a munkatársak nem tudnak abban bízni, hogy mindenki egyszerre fog viselkedést váltani. A kollektív cselekvési probléma oldása így csak közös és összehangolt cselekvés lehet. (Persson et al. 2011, 463.) Ezt a megoldást azonban nem tudják a panoptikus antikorrupciós módszerek létrehozni, mert ehhez nem elegendő a szabályozókon és a szankciókon változtatni. Olyan kapcsolatnak kell kialakulnia a szereplők között, amelyek alapján feltételezhetik társaik várható viselkedését, és kölcsönös bizalomnak, amely alapján tudnak egyszerre változtatni. A másokba vetett bizalom létrehozása túlmutat a racionális paradigmán alapuló eszköztáron. A megoldás azon múlik, hogy kialakulnak-e – és elég széles körben – a formális szabályok alkalmazását támogató közös normák, van-e olyan belső, személyközi kommunikáció, amely segít az egyéneknek megbizonyosodni a helyes cselekvés lehetőségéről és arról, hogy ezt másokkal együttműködve tehetik. Mindaddig, amíg ezt nem érzékeli, az egyén tehetetlennek érzi magát. A belső klíma és kommunikáció dönti el, hogy az érintettek mennyire hiszik el, hogy mások is hajlandók hasonló úton járni. Szubjektív, interperszonális várakozásokról, feltételezésekről, bizalomról van szó. Olyan dolgokról, amelyeket nem lehet se utasítani, se formálisan szabályozni, hanem fel kell építeni a szereplők között. Ezekről az eszközökről később, az ötödik fejezetben lesz részletesebben szó.

4.3.3. A strukturális és a morális ösztönzők

A strukturális elméletekben a fókusz az egyén helyett az intézményekre került. Ez az iskola a korrupciót olyan jelenségként elemzi, amely a szervezeti és társadalmi struktúrákba ágyazódott be. Ezért a formális és informális intézményi hatások összességében vizsgálja a korrupciós jelenségeket abban a reményben, hogy így rendszerszerű jelenségek oldására is alkalmas eszközöket alkothat. Kiindulópontja, hogy amikor a különböző materiális és morális kényszerek és szükségletek ütköznek, az ember folyamatos mérlegelésre kényszerül. Nagy a kockázata ilyenkor, hogy az egyént személyes mérlegelése a szabályszegés vagy a korrupció felvállalása felé vezeti. A korrupció elkerülését ilyen esetben megint nem a hagyományos antikorrupció egyént felelősségre vonó megoldása jelenti, hanem azon struktúrák és szabályozók átalakítása, amelyek az egyént a korrupt gyakorlat felé terelték.

E terület egyik újabb ága, gyenge közigazgatással és magas korrupcióval rendelkező környezetekben vizsgálva a korrupciót, arra a következtetésre jutott, hogy a strukturális tényezők azt is eredményezhetik, hogy az integritást sértő cselekedetet nemcsak azok követik el, akik magánhasznot szeretnének húzni a rendszerből, hanem azok a dolgozók is, akik nem látnak más, teljesen szabályszerű megoldást az adott környezetben. Marquette és Peiffer (2015) amellett érvel, hogy ilyen esetekben hiba a korrupciót mint problémát vizsgálni. Ilyen esetekben a korrupció problémamegoldó mechanizmus. Így tiltani jó eséllyel hatástalan,

ehelyett más legális problémamegoldó módszer lehetőségének megteremtésére van szükség. Ehhez azonban a rendszer ösztönzőit kell átalakítani, amennyire lehet, párhuzamosan és komplex stratégiával. A strukturális megközelítés, hasonlóan a kollektív akció problémájához, olyan transzformatív beavatkozási stratégiákra irányítja a figyelmet, amelyek gyakran a materiális és morális szabályozók és ösztönzők összehangolt átalakítását célozzák. Olyan irányba mutatnak, mint az integritásszemlélet alapvetése, vagyis a szabály- és értékalapú eszközök összehangolt fejlesztésének szükségessége.

4.3.4. Az értékek ütközése

Értékütközésről akkor beszélünk, amikor a magán- és a közszerepeinkhez kapcsolódó értékeink ütköznek. Személyes értékeink és integritásunk közvetlen, személyes környezetünkben formálódik. Családunkkal, barátainkkal, közösségeinkkel történő interakciók során vésődnek be azok a normák, amelyeket magánemberként hordozunk. Annak ellenére, hogy ezek a normák informálisak, nagyon erősen hatnak ránk. Meghatározó norma ezekben a kapcsolatokban a reciprocitás, amelyről a következő fejezetben majd részletesen írunk. A reciprocitás annyit jelent, hogy viszonozni akarjuk, amit társainktól kaptunk, és mélyen bízunk abban is, hogy ők is viszonozzák, amit tőlünk kapnak. A reciprocitás azonban akár közszerepinkbe is elkísérhet. A latin-amerikai országokban szokás mondani, hogy „a los amigos todo, a los enemigos nada, al extraña la ley", ami annyit jelent, hogy „mindent megteszünk a barátoknak, semmit az ellenségeknek, az idegeneknek meg azt, amit a törvény előír". Pedig ez a megkülönböztetés ellentétes a közszerepekkel. Társadalmi szinten ugyanis formálisan szabályozott jogaink és kötelességeink alapján kötődünk közösségünkhöz. Közszerepünkben kötelességünk az azonos mérlegelés. Ahhoz azonban, hogy ez a társadalmi viszony működjön, alapvetően szintén bizalomra van szükség, de nem személyes, hanem a rendszerbe vetett bizalomra. Ezt hívja Ulsaner (2002) általános bizalomnak. A társadalmi intézményekbe vetett bizalom egyrészről absztraktabb, mint a személyes bizalom, másrészről alapvetően összefügg a szélesebb közösség normakövetésébe vetett bizalommal, hiszen csak akkor hoz eredményt, ha a közösségben általánosan alkalmazzák. Mindaddig viszont, amíg a rendszer extraktív, és az ember azt látja, hogy körülötte, aki tudja, saját érdekére használja a köz erőforrásait, bár nem etikus, de racionális cselekvés a magánelőnyszerzés. Ezt a helyzetet ragadja meg nagyszerűen a régi afrikai mondás, amely szerint „aki nem lop az államtól, az a csoportjától vagy a családjától lop".

E példából is jól látható, hogy az általános bizalom megerősödéséhez jól működő intézményrendszerre van szükség. Hiszen, ha nem működnek az intézmények, akkor veszítünk rajta, ha a köz érdekében áldozatot hozunk. Ez is egy kollektív problémahelyzet: csak közösen érdemes áttérni az általános bizalomra. Ez teszi nagyon nehézzé az általános – az intézmények működésébe vetett – bizalom

kialakulását gyengén működő demokratikus intézmény- és közigazgatási rendszerrel élő országokban. Általános bizalom nélkül pedig nehéz elfogadni a közszerepekre vonatkozó hivatalos normákat, és prioritást adni nekik a közvetlen kapcsolatainkra vonatkozó normákkal szemben.

A személyes és társadalmi normák ütközése minden esetben dilemmahelyzetet eredményez. Találkozunk ilyen ütközésekkel a hosszú demokráciára visszatekintő országokban is, mint például a családi kapcsolatok, Rotary Clubok vagy híres egyetemek körül kialakuló hálózatok tagjainak előnybe részesítése, az úgynevezett „old boys' networks" preferálása. Különösen élesen tudnak azonban ilyen ütközések kialakulni olyan fejlődő országbeli környezetben, ahol a kialakult társadalmi normákhoz képest új normákat hoz a demokratizálódási folyamat. Ázsiai és afrikai országokat tanulmányozó antropológusok gyakran írnak például a nepotizmusról mint társadalmi kötelezettségről, ami ellentétes az új demokratikus normákkal. (Gupta 2005) Mindaddig, amíg a demokratikus rendszer gyenge, és ténylegesen nem védi meg az állampolgárait, akár racionális reakciónak tekinthető az imént említett afrikai mondás is.

E helyzeteket – a racionális szabályozási modell alapján – természetesen pontos és keményen szankcionált viselkedési kódexekkel is meg lehet próbálni kezelni, de nagy az ilyen útnak a szabályozási költsége, és mindig fennáll az elkerülés kockázata. Ezért került az elmúlt évtizedekben inkább előtérbe az etikai kódex és a tréningek módszere, amely a szabály, a szankció és az ellenőrzés erősítése helyett a hivatalos cselekvésre vonatkozó közös értékeket kívánja megteremteni, amelyek a szabályok értelmének megértését, a szereplők közötti kölcsönös bizalom építését és az új szabályok elfogadását támogathatják. (Kaptein–Wempe 2002) Ugyanakkor azt is látni kell, hogy olyan környezetben, ahol az ösztönzők a magánelőnyök irányába hatnak, és a szervezeti kultúra gyenge, az etikai képzés önmagában nem segít. Még ha a képzések alatt a dolgozók számára vonzónak is tűnnek az etikus megoldások, a képzés etikai hatása a hétköznapok során nagyon gyorsan elhalványul.

4.4. A pozitivista elméletek összegzése

Talán ezek a szemelvények is érzékeltetik, hogy a pozitivista elméletek sokféle modellt alkottak a korrupciós jelenségek elemzéséhez és értelmezéséhez, amelyek központjában érdekek, információk, szabályok, ösztönzők és szankciók állnak, és konkrét, a korrupciót csökkentő és megelőző racionális szakmai-technikai beavatkozások mérlegeléséhez vezetnek. Ezek a modellek rendkívül hasznosak. Ismeretük mindenképpen elvárható az antikorrupciós és integritásfejlesztő szakemberektől. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a racionális modellek – bár általános törvényszerűségek megfogalmazására törekszenek – csak a potenciálisan kialakuló megfontolások és utak logikáját világítják meg. Nem adnak iránymutatást ahhoz, hogy mely helyzetben mely modellnek van magyarázó ereje, mert elemzés nélkül nem tudható, hogy az egyén

mely logika mentén fog cselekedni, vagy az adott rendszer mely logika alapján működik. Amennyiben pedig inadekvát modellt választunk az elemzéshez vagy olyat, amely a vizsgált jelenségnek csak egy részét értelmezi, a valóstól eltérő problémára keressük a választ. A hibás problémaértelmezés alapján kidolgozott stratégiától pedig nem várható, hogy hatásos legyen. Ha viszont ilyen stratégiát alkalmazunk, szükségtelen költséget vállalunk, és szükségtelen beavatkozással terheljük a környezetet. Túlszabályozott folyamatok sora bizonyítja, hogy a részletes szabályozás nem volt elegendő a korrupció megelőzéséhez, ugyanakkor akadályokat teremtett hatékony döntések meghozásában. Emellett a túlszabályozás ahhoz is vezethet, hogy a munkatársak elvesztik motivációjukat. A cinikussá váló közegben pedig általában erősödik a korrupció. A minket e pontról továbbvezető következtetés az, hogy ahhoz, hogy hatásosan előzzük meg a korrupciót, a szabályozási válaszok mellett nagy szükség van a folyamatok mélyebb megértésére. Ehhez ki kell lépnünk a racionális modellből. A következő két fejezetben ezért a korrupciós gyakorlatok mögött rejlő pszichológiai és kulturális mintákat vizsgáljuk részletesebben.

5. A jóhiszemű eltérülés pszichológiája

Az alábbiakban összefoglaljuk azokat a legfontosabb pszichológiai mechanizmusokat, amelyeket figyelembe kell vennünk, amikor egy szervezetben az integritás megteremtésén, megszilárdításán és fenntartásán dolgozunk.

5.1. A társadalmi normák jelentősége az integráns magatartás kialakításában és megtartásában

A társadalmi normák a társadalom tagjainak viselkedésére vonatkozó informális elvárások, előírások. Ezek között vannak egészen univerzálisak, nagyjából minden társadalomban általánosak, például a reciprocitás, azaz a viszonosság normája, a következetesség normája vagy az a norma, amely előírja, hogy a legitim tekintéllyel rendelkező embernek engedelmeskedni kell. Ezek a normák azért egyetemesek, mert az emberi evolúció során alakultak ki és szilárdultak meg, ezért rendkívül erősen hatnak a társas magatartásra. Az is jellemzőjük, hogy többnyire nincs szükség tudatos mérlegelésre az alkalmazásuk során, automatikusan működésbe lépnek, legfeljebb utólag tudatosíthatók. Mivel egyetemesek, minden konkrét társas helyzetben, csoportban érvényesülnek, így nem meglepő, ahogy alább látni fogjuk, hogy fontos szerepet játszanak egy szervezetben, annak csoportjaiban, az integráns magatartás érvényesülésében, vagy épp ellenkezőleg, az integritást sértő viselkedés kialakulásában. A normák kulturális termékeknek tekinthetők, így fontos alkotóelemeik az értékek, a hagyományok, a szokások.

Ezek mellett az univerzális normák mellett az egyes konkrét szervezetek konkrét kollektíváiban is kialakulnak helyi normák. Ezek erősíthetik vagy gyengíthetik az integráns magatartás érvényesülését, de igen gyakran nincsenek szoros összefüggésben vele. Mivel ezek helyi, sajátos normák, leginkább az adott kollektívára jellemzők, így velük itt nem tudunk foglalkozni. Az egyetemes normákat tekintjük át, és megvizsgáljuk lehetséges szerepüket az integritás érvényesülésében vagy sérülésében. Ugyanakkor a normák kialakulásának és követésének mechanizmusaiban vannak általánosan érvényesülő hatások, amelyek a helyi normák működésében is megjelennek, ezért ezeket a jelenségeket is összefoglaljuk.

5.1.1. A normák kialakulása és érvényesülése a csoportokban

A normák követésének két fő társas motivációja van, ezeket információs és normatív motivációnak nevezzük. Mibenlétüket jól megvilágíthatjuk azzal, ahogyan a szociálpszichológia felfedezte őket. Kezdjük a normák és a normakövető magatartás kialakulásával. (Smith–Mackie 2001, 483–491.) Az amerikai szociálpszichológus Muzafer Sherif az 1930-as években azt a célt tűzte ki maga elé, hogy kísérleti úton, a laboratóriumban vizsgálja a normák működési mechanizmusait. Ez érthető volt, hiszen a társadalomban megtalálható normák nehezen megfoghatók, mindenki mást ért alattuk. A „Ne paráználkodj!" normája egészen mást jelenthet az egyik vagy a másik embernek. Ezért olyan érzékelési illúziót hívott segítségül, amely esetében nem kellett tartani előzetes elfogultságoktól, így tisztán vizsgálhatta a vele kapcsolatos normák kialakulását. Ez az érzékelési illúzió az úgynevezett autokinetikus effektus, amelynek a lényege a következő: Amikor nézünk, és tekintetünket egy pontra függesztjük, akkor az élményünk szerint az a pont mozdulatlan. Ám a látásunk úgy működik, hogy – a retina receptorainak kimerülését elkerülendő – sűrűn módosítunk a fókuszunkon. Ezt a látórendszerünk kompenzálja azzal, hogy a retinán a környezet elmozdulását is beszámítja, így a pontot is mozdulatlannak látjuk. No de mi történik akkor, ha nincs környezet, ha egy teljesen sötét fülkében vagyunk, ahol mindössze egyetlen fénypontot vetítenek nekünk, s arra kell függesztenünk a tekintetünket? A szemünknek ekkor is új és új fókuszt kell találnia, hogy a retinasejtek fáradása miatt ne tűnjön el a kép, de most nem áll rendelkezésre környezeti támpont, amelynek alapján az agyunk „kiszámíthatná", hogy történt-e ténylegesen elmozdulás a pont helyzetében vagy sem. Ebben a helyzetben áll elő az autokinetikus illúzió, ami azt jelenti, hogy úgy észleljük, mintha a pont magától elmozdulna, pedig csak a retinánkon került egy kicsit odébb.

Ebben az illúzióban az volt Sherif számára előnyös, hogy ahány ember, annyiféle mértékű elmozdulást vél látni. Ezt kiaknázva százszor villantott egy-egy embernek pontot, s az illetőnek minden egyes alkalommal meg kellett becsülnie, hogy mennyivel „mozdult el" a pont. Így elérte, hogy a részvevőknél kialakult egy nagyon szilárd egyéni norma, amely emberenként erősen szórt, az átlagosan fél centitől a 17 cm-ig. Ezután hármasával ültette be az embereket a sötét fülkébe, és egymás után be kellett mondaniuk a becslésüket. Néhány próba után kialakult a közös csoportnorma, amely valahol a három érték között helyezkedett el. Ezután Sherif olyan hármasokat alkotott, ahol ketten az ő beépített emberei voltak azzal az instrukcióval, hogy ne módosítsanak a kezdeti becslésükön. Ekkor néhány menet után a beavatatlan harmadik hozzáigazította a saját, 100 próbában megszilárdult személyes normáját a többségi normához. Ezt a többségnek behódoló magatartást nevezte el Sherif konformitásnak.

Egy jó évtizeddel később Solomon Ash, megvizsgálva Sherif kísérleteit, arra a következtetésre jutott, hogy nem helytálló a következtetése a behódolásról. Ő úgy vélte, hogy természetes és észszerű magatartás az, hogy ha valaki nem biztos a saját

ítéletében – hiszen egy furcsa, bizonytalan helyzetben voltak Sherif alanyai –, akkor a többségi véleményt követi. Ebből következett, hogy ha teljesen egyértelmű ingereket kell megítélni, akkor az emberek a „szemüknek hisznek", és nem fogadják el a többségi, nyilvánvalóan hibás véleményt. Ennek igazolására végezte el híres vonalhosszúság-megítélési kísérleteit, amelyek eredménye a várakozásával ellentétben az volt, hogy teljesen egyértelmű ingerek esetén is gyakori, hogy az alany nem azt az ítéletet mondja, amit lát, hanem követi a többség nyilvánvalóan téves ítéletét. Tehát a konformitás nagyon is erős hatással van a csoportos viselkedésre, az egyének sokszor engednek a többségi vélemény nyomásának saját jobb meggyőződésük ellenében is.

Egy csoportban tehát kétféle motiváció állhat amögött, hogy valaki a többségi normát követi: ha bizonytalan a saját ítéletében, ekkor beszélünk információs motivációról, vagy akkor, ha szeretné, hogy elfogadott csoporttag legyen, és ezt a többségi vélemény nyilvános elfogadásával fejez ki – ez a normatív motiváció. A szervezeti életben mindkettő gyakran előfordul. Hiszen nemegyszer találkozik valaki olyan esettel a munkája során, amikor nehéz eldöntenie, hogy etikus-e vagy sem, elfogadható-e vagy sem az a viselkedés, amit éppen várnak tőle. Ilyen dilemmákkal rendre meg kell küzdeni, s ebben a bizonytalan helyzetben kézenfekvő, hogy valaki a többségi normára támaszkodik. Ugyanakkor az is természetes, hogy fontos számunkra a munkatársaink elfogadása, a kirekesztettség talán a legnagyobb büntetés számunkra, így ha azt érezzük, hogy egy adott viselkedésre vonatkozó csoportnorma eltér attól, amit mi etikusnak tartunk, ez a közösségi motiváció arra késztethet bennünket, hogy jobb meggyőződésünk ellenére kövessük a csoportnormát. Ha ez megtörtént, akkor pedig beindul az önigazolás jól ismert mechanizmusa, amelyre majd még visszatérünk, és ezzel elérjük, hogy most már meggyőződéssel helyeseljük is az eredetileg nem integránsnak vélt viselkedést.

Egy másik, a szervezeteket alkotó csoportokra jellemző általános jelenség, hogy fontos számukra a konszenzus. (Smith–Mackie 2001, 492.) Amiben csak lehet, igyekszenek konszenzust kialakítani, vagy amikor ez nem kerül nyíltan szóba, úgy éreznek és gondolkoznak, hogy feltételezik, hogy a csoport tagjai az alapvető kérdésekben egyetértenek. Ez odáig terjed, hogy nem ritka a hamis konszenzus jelensége, amikor akár tévesen is abban a hitben vagyunk, hogy a többiek különböző dolgokról ugyanúgy gondolkodnak, mint mi. Ez nagyrészt abból fakad, hogy azonosulunk a csoportunkkal, s ennek révén önkéntelenül feltételezzük, hogy a legkülönbözőbb dolgokban egyetértünk, olyasmikben, amikről egyébként nem beszélgetünk, hallgatólagosak, így ki sem derülhet, ha nézeteltérések vannak. Ez a fajta olykor valós, olykor hamis konszenzus a normák tekintetében is érvényesül, és a csoport tagjai az általuk feltételezett, ki nem mondott normákhoz tartják magukat. Ebbe a körbe tartoznak azok a normák is, amelyek arról szólnak, hogy mi etikus, és mi nem. Mi számít integráns viselkedésnek, és mi számít etikátlannak vagy akár korruptnak. Mivel ezek a kérdések általában ritkán kerülnek

explicit, nyílt vita körébe, a konszenzus iránti igény és velejárója, a gyakori hamis konszenzus képes fenntartani olyan gyakorlatokat, amelyek ütköznek az integritás alapértékeivel.

5.1.2. Az univerzális normák

A reciprocitás

Az emberi társadalmak legerősebb, valószínűleg evolúciósan legmélyebb gyökerekkel rendelkező normája a viszonosság, a reciprocitás normája. Ennek azért van kitüntetett jelentősége az integritás szempontjából, mert a személyes szintű reciprocitás a maga vak, automatikus erejével könnyen fölébe tud kerekedni az integritás absztraktabb szervezeti eszméjének. Mindannyian számtalan személyes tapasztalattal rendelkezünk arról, hogy ha valakitől elfogadtunk valamilyen szívességet, kényszerítő erővel jelentkezik az igényünk arra, hogy ezt valamiképpen viszonozzuk. A szakirodalomból két életszerű példával igyekszem megvilágítani azt, amit mindannyian saját magunk is rendszeresen átélünk.

A Krisna-tudatúak egyháza a múlt század közepe táján kezdte meg működését az Egyesült Államokban. Fontosnak tartották az adománygyűjtést. Ennek egyik kidolgozott módszere és kitüntetett terepe a repülőterek voltak. Az Egyesült Államokban naponta sok millióan repülnek, tehát a számtalan repülőtér igen nagy forgalmat bonyolít le. Ez a kezdetben csekély vagyonnal rendelkező kisegyház azt a gyakorlatot alakította ki, hogy a repülőtereken az adománygyűjtő tagjai, jobbára a jellegzetes narancssárga ruhába öltözött fiatal nők, megszólították a csomagjaikkal az úti céljuk felé haladó utasokat, és az egyházuk nevében, ajándékként átadtak nekik egy szál virágot. Gondoljunk bele, egy ilyen kedves gesztust rendes ember nem utasít vissza, átveszi a virágot. Ám ebben a pillanatban olyan helyzetbe került, hogy kapott valamit, amit viszonoznia kell. Az adománygyűjtő a segítségére siet. Például előhúzza a *Bhagavad-gíta* egy kötetét, és felajánlja vásárlásra – nyilván olyan áron, ami szép nyereséget jelent az egyháznak. A tapasztalat azt mutatta, hogy ebben a szituációban a reciprocitás automatikus kényszere azt eredményezte, hogy az utazók többsége vásárolt, vagy más módon adományozott. Ennek egyik következménye az lett, hogy az 1980-as évek végére a Krisna-tudatúak az Egyesült Államok egyik, vagy talán a legvagyonosabb egyházává vált. A másik következménye az lett, hogy – mivel az egyének nem tudtak ellenállni a reciprocitás kényszerítő normájának – az Egyes Államokban hatósági úton megtiltották, hogy az egyház az amerikai repülőtereken ezt a tevékenységet folytassa. (Cialdini 2009)

A másik tanulságos példa a közigazgatásból származik. Mexikóvárost 1985-ben súlyos földrengés sújtotta. Több százezren váltak hajléktalanná, és ahogy ilyenkor lenni szokott, érkeztek az állami segítségek a gazdagabb országoktól, valamint

a nemzetközi szervezetektől. Az illetékes minisztérium egyik munkatársának feltűnt, hogy a segélyadományok között felbukkant egy 5000 dolláros adomány az etióp kormánytól. Ez elég furcsa volt, hiszen a világ egyik legszegényebb országa maga is állandóan nemzetközi segélyekre szorult akkoriban, érthetetlen volt, miért érezték szükségét egy ilyen adománynak, s hogy miért pont 5000 dollár összegben. Némi nyomozás a következőket derítette ki: amikor Olaszország 1935-ben lerohanta Etiópiát, az akkori mexikói kormány átutalt 5000 dollár humanitárius segélyt az afrikai országnak. A földrengés nyomán az akkori etióp kormányban eszébe jutott valakinek, hogy fennáll egy ilyen viszonzatlan gesztus a két ország között, és 50 év után fontosnak tartották, hogy ezt kiegyenlítsék.

Az elköteleződés

Az elköteleződés normája azért lehet fontos az integritás szempontjából, mert jól magyarázza a „belesodródás" mechanizmusát. A lényege, hogy ha valami kis apróságban belementünk egy kérés teljesítésébe, ami bár nem volt teljesen összhangban az integritás elveivel, de olyan csekélységnek tűnt, amelyet egyszerűbb teljesíteni, mint vállalni a visszautasítás negatív személyes hatását, akkor egy következő alkalommal már sokkal nehezebb nemet mondani, akkor is, ha most már komolyabb integritássérelem forog kockán. A klasszikus szociálpszichológiai tankönyvi kísérlet a következő: egy amerikai kertvárosi területen a kutatók végigjárták a házakat, és arra kérték a lakókat, hogy támogassák a „Biztonságos közlekedésért" kampányukat azzal, hogy megengedik, hogy az utca felőli egyik ablak alsó sarkába egy kisebb tenyérnyi matricát ragasszanak. A lakók túlnyomó többsége minden további nélkül beleegyezett a kérés teljesítésébe. Két hét múlva a kutatók egy nagy teherautóval járták végig részben ugyanezt a környéket, részben egy ugyanilyen karakterű szomszédos környéket. A teherautón böhöm óriásplakátok voltak. A kutatók most azt kérték a lakóktól, hogy engedjék meg, hogy egy hónapra az előkerti kis gyepükre kihelyezzenek egy ilyen otromba plakátot a „Biztonságos közlekedés" kampány keretében. Azon a területen, ahol két héttel korábban a csekély kéréssel nem keresték meg a lakókat, hanem mindjárt ezzel a nagy kéréssel jelentkeztek, mindössze az emberek 17%-a egyezett bele a kérés teljesítésébe. A másik területen, ahol két hete már ugyanebben a kampányban beleegyeztek a csekély kérés teljesítésébe, és engedték kiragasztani a kis matricát, az emberek 56%-a belement a sokkal súlyosabb kérés teljesítésébe is. (Cialdini 2009)

Engedelmeskedés a legitim tekintélynek

Az ember evolúciójában minden bizonnyal létfontosságú volt, hogy a csoport engedelmeskedjék a vezetőjének, s ehhez kellő tekintéllyel ruházta föl. A mai szervezetekben is alapvetően fontos, hogy ez a norma érvényesüljön. A problémát az jelenti, hogy annyira erős ez a norma, hogy sokan – a kutatások szerint az emberek közel

kétharmada – akkor is kényszert érez az engedelmességre, ha egyébként morális aggályai vannak a tekintélyszemély kérésével vagy utasításával szemben. Ennek a jelenségnek a leghíresebb és közismert bizonyítása Stanley Milgram nevéhez fűződik. A vizsgálatában 50 felnőtt, kereső állásban lévő férfi vett részt, akik úgy tudták, hogy egy tanulási kísérletben alanyok önként, némi honorárium ellenében. A vizsgálat tudtukkal arra kíváncsi, hogy a büntetésnek milyen hatása van a tanulási teljesítményre. A laborba egyszerre érkeznek egy állítólagos másik résztvevővel, aki valójában a kutatók beépített embere, és minden esetben ő a párja a tényleges naiv kísérleti alanynak. A kutató elmondja a vizsgálat lényegét és azt is, hogy a tanár, illetve a diák szerepét véletlenszerűen sorsolják ki. Ezután megtörténik a sorsolás, amit természetesen meghamisítanak úgy, hogy minden esetben a naiv kísérleti alany kapja a tanár szerepét. Azt is elmondja, hogy a tanár szerepét játszó résztvevő áramütéssel fogja büntetni a „diák" hibás válaszait. Ezen a ponton a „diák" aggodalmának ad hangot, mondván, hogy nemrégiben egy orvosi vizsgálaton kisebb szívproblémát diagnosztizáltak nála. A kutató megnyugtatja, hogy nem lesz a vizsgálatnak semmilyen káros következménye az egészségére. Miután a „diákot" beültették a „villamosszékbe", a tanárnak adnak egy tényleges, 45 voltos áramütést, hogy élménye legyen a büntetés karakteréről. Ez kellemetlen érzéssel jár. A tanárt egy másik helységben a büntetést adó, ijesztő megjelenésű műszer elé ültetik azzal az instrukcióval, hogy miközben kikérdezi a diákot, a gépen látható kapcsoló elfordításával adjon áramütést a diáknak, mégpedig minden egyes hibázás után eggyel nagyobbat. A kapcsolók alatt számok jelezték a voltértéket. Az első 15 voltról indult, majd 15 voltonként növekedve az utolsó gomb alatt a 450 volt értéket olvashatták. Ha menet közben a tanár abba akarta hagyni, és ki akart szállni a kísérletből, a kutató szóban arra kérte, hogy folytassa. A „diák" 150 volt körül jajgatni és tiltakozni kezdett, követelte, hogy hagyják abba a kísérletet, mert aggasztja a szíve, és mindenképpen ki akar szállni. Ilyen körülmények között az első vizsgálat során a teljesen normális felnőtt férfiak 62,3%-a engedelmesen elment a 450 volt áramütésig. Az akkoriban elvégzett számtalan kutatás a legkülönbözőbb szituációkban lényegében megerősítette ezt az eredményt, és az elmúlt években elvégzett ismétlések is azt mutatták, hogy a norma ereje lényegében azóta sem változott. (Milgram 1974; Darren Brown a BBC *Heist* című műsora számára 2009-ben megismételte: www.youtube.com/watch?v=Xxq4QtK3j0Y [A letöltés dátuma: 2018. július 14.])

Ennek a jelentősége, úgy vélem, magától értetődő az integritás szempontjából. A munkahelyeken a vezetők legitim tekintéllyel rendelkeznek, és ha nem is fenyegetik az etikátlan utasítások megtagadásáért szankcióval a beosztottjaikat, ennek a normának a hatása akkor is nagy erővel készteti őket az engedelmességre.

5.2. Viselkedésetika

A hagyományos közgazdaságtan racionális emberképe abból indult ki, hogy döntéseink során költség-haszon elemzés vezérel bennünket, s ennek eredménye a racionális döntés. Herbert Simon Nobel-díjat érő felismerése volt, hogy az ember pszichológiai okokból csupán korlátozottan tekinthető racionálisnak, s ez a felismerés vezetett a korlátozott racionalitás (bounded rationality) fogalmához. Ha tehát arra vagyunk kíváncsiak, hogy valóságos emberek valóságos helyzetekben miként hoznak döntést, akkor be kell vonnunk az elemzésbe az emberi viselkedéspszichológiai szempontjait is. Erre vállalkozott a viselkedés-gazdaságtan, amely ma az egyik legnépszerűbb társadalomtudományi irányzat, s az integritás szempontjából az egyik nagyon releváns kutatását hamarosan részletesen tárgyalni is fogjuk. Ehhez a gondolkodáshoz az etikus viselkedés elemzése kapcsán természetesen adódott hozzá az elgondolás, hogy az ember viselkedését gyakran nem az vezérli, hogy tudatosan tisztában van a jó és rossz, az etikus és nem etikus fogalmaival, s ezeket konkrét helyzetekben racionálisan alkalmazza – vagy racionálisan figyelmen kívül hagyja –, hanem az etikus viselkedést is számtalan pszichológiai korlátozó tényező befolyásolja. Így született meg a korlátozott etikusság (bounded ethicality) fogalma s az irányzat is, amely ennek jelenségeit törekszik feltárni, a viselkedésetika (behavioral ethics). (Bazerman–Tenbrunsel 2011) Az alábbiakban ennek a mai irányzatnak a keretei között tárgyaljuk az etikus viselkedésre ható pszichológiai jelenségeket, mechanizmusokat.

5.2.1. A társadalmi normák működése játékelméleti keretek között[8]

Az integritásra az egyik legnagyobb veszélyt az jelenti szervezeti keretek között, hogy társadalmi dilemmahelyzetek alakulnak ki, amelyek nehezen oldhatók meg az integritás fenntartása mellett. Ezek a játszmák szinte mindig a bizalom körül forognak, és nagy jelentőséggel bírnak abban, hogy egy szervezetben miként teremthető meg az integritáshoz szükséges kölcsönös bizalom, és persze abban, hogy milyen tényezők fenyegetik. A legalapvetőbb és valószínűleg a leginkább közismert játszma, a „fogoly dilemmája". Egészen általánosan az 6. ábra segítségével írhatjuk le. Az ábrában a sorok és oszlopok reprezentálják a két játékos egyidejű választásait. Az egyes cellák a sor- és oszlopjátékosok eredményeit mutatják. A két értékből az első a sorjátékos, a második az oszlopjátékos eredménye. Ha mindkét fél kölcsönösen együttműködik egymással, az a H (high = magas) ered-

[8] A játékelmélet (game theory) matematikai nyelv a stratégiai interakciók és valószínű kimeneteleik leírására. A játszma egy stratégia készlet több játékos mindegyike számára, ahol pontos szabályok írják le a sorrendet, amely szerint a játékosok választanak a stratégiák közül, az információt, amellyel rendelkeznek, amikor választanak, és a módot, ahogy értékelik az eredményül kapott kimenetelek kívánatosságát („hasznosság"). A játékelméletet úgy tervezték meg, hogy elég rugalmas legyen ahhoz, hogy a részletesség sok szintjén lehessen használni a tudományok széles körében. (Camerer–Fehr 2004)

ményt hozza, ami a a fogoly dilemmája definíciója szerint jobb, mint az L (low = alacsony) eredmény, amely a kölcsönös dezertálást, az együttműködés felrúgását jelenti. Tehát a kölcsönös együttműködéssel mindketten jobban járnak, mint a kölcsönös dezertálással. Ám ha a másik játékos együttműködik, amikor az egyik dezertál, akkor az együttműködés felrúgója T (temptation = kísértés) értéket nyer, ami jobb, mint ha viszonozza az együttműködést, mert T > H. Az a játékos, aki együttműködik egy dezertálóval szemben, az S (sucker = balek) eredményt ér el, amely kevesebb, mint a dezertálásért járó L. Mivel a T > H, és L > S, tipikusan mindkét játékos az együttműködés felrúgását preferálja. Ezért a kölcsönös bizalmatlanság s így az együttműködés kölcsönös felrúgása az egyetlen kölcsönös legjobb válasz (Nash-egyensúly). Éppen ezért ez a tipikus, annak ellenére, hogy nem hatékony, mert a kölcsönös együttműködésből mindkét játékos jobban jönne ki.

	Kooperál (C)	Dezertál (D)
Kooperál (C)	H, H	S, T
Dezertál (D)	T, S	L, L

Megjegyzés: (Feltevés: T > H > L > S)

6. ábra

A *„fogoly dilemmája”* eredménymátrixa

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Ezek a játékok a bizalom mellett azt mutatták meg, hogy a szervezetekben az emberek miként és milyen mértékben önzők, azaz mekkora hatással van döntéseikre a tiszta önérdek. Az eredmények visszatérően azt mutatják, hogy az önérdek szerepe jelentős, de nem kizárólagos, mindig jelentkeznek olyan motivációk, amelyek módosítják annak érvényesülését. Nézzük a legfontosabb játékokat, amelyek a bizalom és az önérdek érvényesülésének mechanizmusaira és korlátjaira világítanak rá.

Az egyik ilyen játék a közös javak (Common Goods) játék, amelynek az ösztönzőrendszere hasonló a fogoly dilemmájához. A lényege, hogy minden játékos akkor jár legjobban, ha nem ad be semmit a közösbe, de mindenkinek az a legjobb, ha mindenki hozzájárul. Itt tehát az önérdek ütközik azzal, hogy ha megbízhatok a többiekben, akkor összességében mindannyian jobban járunk, mint ha az önérdekünket követjük.

Illusztráljuk egy elvont példával. *N* ember van egy csoportban, és minden embernek van *y* forint vagyona. Minden egyes játékos hozzájárulhat nulla és y forint közötti összeggel egy közös projekthez. Minden beadott forint után minden csoporttag keres m < 1 forintot (tehát azok is, akik semmivel nem járultak hozzá). Az *m* a hozzájárulások után járó osztalék, a magánosztalék, így könnyű belátni, hogy mód van a potyázásra, hiszen ha vannak, akik beadtak, akkor a nullával hozzájáruló „potyán”

kap osztalékot. Minden megtartott forinton pontosan 1 forintot keres a játékos. Az önérdeküket követő résztvevőknek nem szabad semmivel sem hozzájárulniuk a közöshöz, tekintet nélkül arra, hogy a többiek mennyivel járultak hozzá. Igen ám, de mivel az összes osztalék n × m, és ez a csoport számára nagyobb egynél, a csoport egésze jól jár a hozzájárulásokkal. Ha minden csoporttag beadja a teljes y forint vagyonát, akkor minden csoporttag m × n × y forintot keres, s nem csupán y-t, mint a puszta önérdek követése esetén. Ehhez azonban bízni kell abban, hogy a csoportban nincsenek potyázók, vagy csak nagyon kevesen.

Nézzük a tipikus eredményeket. A fogoly dilemmájában az önérdek az együttműködés felrúgását diktálja, még ha nem is ez az optimális lehetséges kimenetel, a közös javak játékban pedig a tiszta önérdek követése nulla hozzájárulást jósol. A gyakorlatban azonban jobbára nem ez történik. A fogoly dilemmája játékban általában az esetek felénél kooperálnak a játékosok. Az egymenetes közös javak játékban a tagok átlagosan beadják a vagyonuk felét, de a megoszlás tipikusan bimodális, azaz a legtöbben vagy mindent beadnak a közösbe, vagy semmit, ebből jön ki a fele.

Módosul a helyzet, amikor a közös javak játék nem egymenetes, hanem véges számú menetet játszanak. Ekkor eleinte a résztvevők annyival járulnak hozzá, mint az egymenetes játékban, de idővel a hozzájárulások aránya csökken. Ennek a reciprocitás a magyarázata. Minden csoportban vannak, akik követik a reciprocitás normáját, és vannak önzők. A reciprocitás normáját követő résztvevők addig hajlandók együttműködni, amíg a többiektől is erre számíthatnak. Ám ha azt tapasztalják, hogy önző tagok vannak a csoportban, akik sohasem járulnak hozzá, tehát potyáznak, akkor nem hagyják, hogy kihasználják őket, és ők is abbahagyják a hozzájárulást, amivel persze a kollektíva összességében rosszabbul jár.

Kérdés, hogy milyen mechanizmusokkal tudják a kollektívák elejét venni, hogy ilyen helyzetek kialakuljanak. Az egyik bevett mechanizmus a potyázók kirekesztése. Például: ha a résztvevőknek módjukban áll megbüntetni a potyázókat, akkor ezt meg is teszik, sőt hajlandók áldozatot hozni azért, hogy megbüntethessék őket, azaz, feladják, hogy a tiszta racionális önérdeküket kövessék. Ebben az esetben nem következik be a menetek során a hozzájárulások csökkenése.

Egy másik mechanizmus, amely növeli a kooperációt, a kommunikáció. Ha a csoporttagok tudnak egymással kommunikálni, akkor gyakori, hogy elmarad az együttműködés lebomlása. A kommunikáció lehetővé teszi a feltételesen együttműködők számára, hogy koordinálják az együttműködő kimenetelt, és egyben a csoportidentitás érzését is megteremti. A szervezetekben sok egyéb mellett ez is aláhúzza a jól működő kommunikáció megteremtését és fenntartását, ami egyben az integritást is megalapozza. A tapasztalat mégis az, hogy a legtöbb szervezetben a kommunikáció az egyik, ha nem a legszűkebb keresztmetszet. Például az egyfordulós fogoly dilemmája játéknál is fontos tényező, hogy a két fél nem kommunikál egymással.

Míg a fogoly dilemmája és a közös javak játék a társadalmi élet fontos összetevőit ragadja meg, tipikusan nem tudnak különbséget tenni az olyan játékosok

között, akik önérdeküket követik és az olyanok között, akik szeretnének viszonosságot, de pesszimisták azt illetően, hogy a többiek együttműködnének-e. Lássunk most néhány olyan játékot, amelyek segítenek különbséget tenni. Ezek az ultimátum, a diktátor és a bizalom játékok.

Az ultimátum játékban két szereplő van, egy ajánlattevő és egy ajánlatot fogadó. Mondjuk az ajánlattevő kap 1000 forintot, és ő döntheti el, hogy ezt milyen arányban osztja meg a partnerével. Tesz egy ajánlatot. Ha a másik elfogadja, akkor ebben az arányban osztozkodnak az 1000 forinton. Ha méltánytalannak tartja, és visszautasítja, akkor egyikük sem kap semmit. Legyen például az ajánlat 100 forint, vagyis az ajánlattevő megtart magának 900 forintot. A tiszta racionális önérdek azt diktálja a fogadó számára, hogy fogadja el, mert ha visszautasítja, akkor még ennyit sem kap. Ezért ilyen ajánlatot várhatnánk az ajánlattevőtől. A tapasztalat mégis azt mutatja, hogy az ajánlattevők átlagosan 400 forintot ajánlanak fel, a fogadók pedig 200-300 forintnál kisebb ajánlatot általában visszautasítanak. Az ajánlat fogadója számára érdemes veszteséget vállalni azért, hogy büntesse a méltánytalan ajánlatot, tehát a tipikus viselkedés nem a tiszta, racionális önérdek. Az ajánlattevő részéről nem egyértelmű, hogy mi játszik szerepet abban, hogy nem a tisztán önérdekre támaszkodik. Vajon altruista, vagy csupán fél, hogy a túlságosan alacsony ajánlatot visszautasítják, és pórul jár? Erre a kérdésre ad némi választ a diktátor játék.

A diktátor játékban az ajánlat fogadójának nincs beleszólása a felosztás mértékébe, tehát az ajánlattevő diktál. Ebben az esetben az ajánlattevőnek nyilvánvalóan az a legjobb megoldás, ha megtartja az összes pénzt, hiszen a fogadónak nincs módja büntetni, nem kell félni, hogy nem nyer semmit. Az önérdek tehát egyértelműen az 1000 forint megtartását diktálja. Ennek ellenére a tapasztalatok szerint az ajánlattevő 100-250 forint közötti összeget kínál általában, ami kevesebb, mint az ultimátum játékban jellemző ajánlat, de egyértelműen több, mint amit az önérdek diktál. Tehát az ajánlattevők döntésében mindkét szempont, a méltányosság és az önérdek is szerepet játszik.

Amit még nem tudunk, hogy milyen egyéb emberi tényezők játszanak szerepet ebben a viselkedésben. Némileg rávilágít a lehetséges szempontokra az, amikor megváltoztatjuk a játékosok ismereteit egymásról. Amikor teljes anonimitás mellett játsszák ezt a játékot, akkor az ajánlattevők valamivel kevesebbet ajánlanak: körülbelül 70 százalékuk tisztán az önérdekét követve semmit nem ad, a 30 százalékuk pedig 100-200 forint között. Amikor úgy játsszák, hogy az ajánlatot elfogadó előzőleg ad magáról egy rövid jellemzést, bemutatkozást, amit az ajánlattevő hall, akkor az átlagos ajánlat az összeg felére, esetünkben 500 forintra nő, a stratégiák pedig változatosakká válnak. Sok ajánlattevő megmarad önzőnek, és nem ad semmit, mások a teljes összeget odaadják. Ez a két véglet azt illusztrálja, hogy a diktátor játékban a viselkedést nagyban befolyásolják egyéb, emberi tényezők – szemben az ultimátum játékkal, amelyben az ajánlattevők nem térnek el nagyon a 30-50 százalékos aránytól.

A fogoly dilemmája típusú játékokban a bizalomnak kulcsszerepe van, míg az ultimátum illetve diktátor játékokban ez nem jellemző. Az ultimátum játék az önérdek és az altruizmus keverékét mutatja, a diktátor játék pedig a tiszta altruizmust méri.

A bizalom és adománycsere játékoknál nagy szerepet kap a bizalom. A bizalom játékban egy befektető és egy kedvezményezett (angol neve beszédes: trustee) kap egy-egy összeget a kísérletvezetőtől, legyen ez ismét 1000 forint. A befektető befektetheti a pénz egészét vagy egy részét olyan módon, hogy egy adott összeget az 1000 forintból elküld a kedvezményezettnek. A kísérletvezető ekkor megháromszorozza a küldött összeget, így a kedvezményezett most a befektető által küldött pénz háromszorosának birtokosa. A kedvezményezett ezen a ponton szabadon dönthet arról, hogy visszaad-e bármely összeget a befektetőnek az így kapott pénzből. Tehát ha a teljes kiinduló összeg *S*, a befektetett összeg *y*, akkor a játék végén a befektető eredménye S – y + z, ahol *z* a kedvezményezett által a befektetőnek visszajuttatott összeg. Például esetünkben az S 1000 forint, és tegyük fel, hogy a befektető befektet 700 forintot. és megtart magának 300 forintot. Ekkor a kedvezményezett számára a befektetett összeg megháromszorozódik, és 2100 forint birtokába kerül. Ha a kedvezményezett visszaad a befektetőnek 1000 forintot, és megtart magának 1100 forintot, akkor a befektetőnek a végén lesz 300 + 1000 = 1300 forintja, a kedvezményezettnek pedig 1000 + 1100 = 2100 forintja. A kedvezményezett tehát kissé jobban jár, mint a befektető, de a befektető annál jobban jár, minél inkább bízhat abban, hogy a kedvezményezett visszaad a pénzből. Ha a befektető teljesen bizalmatlan, és megtartja magának az egész 1000 forintot, akkor ketten összesen csak 2 S összeggel rendelkeznek, azaz 2000 forinttal, míg ha a befektető akár csak egy kicsit is bízik, és valamennyit befektet, akkor összesen 4 S, azaz 4000 forint van játékban. Tehát kölcsönös nyereség származik a bizalomból. Az a kedvezményezettre van bízva, hogy mutat-e hálát a bizalomért, és visszaad egy – méltányos – összeget, vagy az önérdekét követve megtartja az összes pénzt. Tapasztalatok ezzel a játékkal főleg a fejlett országokból származnak, ahol a befektetők tipikusan maximum a kapott összeg felét fektetik be, de befektetnek, és emberenként jelentős a változatosság. A kedvezményezettek kevéssel kevesebbet fizetnek vissza tipikusan, mint a befektetett összeg, tehát a bizalom nem teljesen kifizetődő. Ugyanakkor a kedvezményezettek által visszafizetett összeg a befektetett összeggel párhuzamosan növekszik, tehát pozitív reciprocitásként értelmezhetjük ezt a magatartást, vagy úgy, hogy a kedvezményezett kötelességének érzi, hogy többet fizessen vissza annak a befektetőnek, aki nagyobb bizalmat tanúsított iránta.

Az ilyen pozitív reciprocitásnak fontos szerepe van a társadalmi életben. A legtöbb társas kapcsolatot nem explicit szerződések irányítják, hanem implicit, informális megegyezések. Sőt, ha vannak is explicit szerződések, azok gyakran egyáltalán nem teljesek, ami erősen arra késztet, hogy kibújjanak alóla. A pozitív reciprocitásra támaszkodva a felek jobb eséllyel képesek érvényesíteni az ilyen inkomplett szerződéseket.

Jó társadalmi példa erre a munkáltató és a dolgozó közötti bérmegállapodás. Tehát a fentiekből az következik, hogy a reciprocitás alkalmazható az inkomplett szerződések teljesítésében. Nézzük az adománycsere játékok alábbi változatát. Legyenek a résztvevők munkáltatók és munkavállalók. Egy munkáltató ajánlhat egy munkaszerződést, ami adott *w* bér ellenében é erőfeszítési szintet ír elő. Ha a munkavállaló elfogadta ezt az ajánlatot, akkor onnan kezdve szabadon megválaszthatja a tényleges erőfeszítés szintjét egy minimum és egy maximum között (legyen a skála 1–10). A munkáltatónak mindig ki kell fizetnie a szerződésben maghatározott bért, tekintet nélkül a tényleges erőfeszítési szintre. Így a munkavállaló számára a legalacsonyabb erőfeszítési szint adja a legmagasabb anyagi eredményt, és képviseli a tisztán önérdek szerinti viselkedést. Értelemszerűen a munkáltató számára a legmagasabb anyagi eredményt a legmagasabb erőfeszítési szint teljesítése nyújtja. A döntő ebben a kísérletben az, hogy az önző munkavállalót nem ösztönzi semmi, hogy a minimális erőfeszítési szint fölött teljesítsen, tekintet nélkül a bérszínvonalra. Ezért azok a munkáltatók, akik erre a magatartásra számítanak, a legalacsonyabb bért fogják kínálni, ami még elegendő ahhoz, hogy a munkavállaló aláírja a szerződést. A reciprocitásra hajlamot érző munkavállalók azonban honorálják az ennél nagyvonalúbb bérajánlatot azzal, hogy maguk nem a minimális, hanem nagyvonalúbb erőfeszítési szinten teljesítenek. A kérdés tehát az, hogy a munkáltatók milyen mértékben folyamodnak a dolgozók reciprocitásához nagyvonalú szerződési ajánlatokkal, és hogy a dolgozók milyen mértékben honorálják ezt a nagyvonalúságot.

Az ilyen kísérletekből az derült ki, hogy sok munkavállaló ténylegesen eléggé nagyvonalú erőfeszítési ajánlatokat tesz. A munkáltatók által kínált szerződések átlagosan hetes szintű erőfeszítést kötnek ki a tízfokú skálán az ajánlott bérért, s ebben az foglaltatik benne, hogy a munkavállaló megkapja a teljes bevétel 44%-át akkor, ha valóban teljesíti a hetes erőfeszítési szintet. A tapasztalat az, hogy a munkavállalók többsége honorálja ezt a nagyvonalúságot. A legtöbbjük nem teljesíti a szerződésben megkövetelt erőfeszítési szintet, de az önző számítás szerinti minimális erőfeszítés fölötti szintet választ. Az átlagosan választott erőfeszítés 4,4, ami jócskán a minimális 1 fölött van. Sőt, erőteljes pozitív korreláció áll fenn az erőfeszítés és a bérek között, tehát működik a pozitív reciprocitás.

5.2.2. A becsületes ember megkísértése

Az emberek többsége alapjában véve becsületes, és annak is tartja magát. Ugyanakkor szeretünk jól járni, és ez gyakran kísértésbe visz bennünket. Az integritásra nézve a legfőbb veszélyt az alapjában véve becsületes emberek apró megkísértései jelentik. Lássunk néhány adatot és esetet, amelyek alátámasztják ezt az állítást, utána szemügyre vesszük Dan Ariely munkája nyomán (Ariely 2008, 2012), hogy milyen pszichológiai motivációk rejlenek a jelenségek mélyén, s azt is, hogy a szervezetekben milyen lehetőségeink vannak ennek a veszélynek a csökkentésére.

Önérdek és csalás

Ahogy eddig fogalmaztunk, a közfelfogás szerint az ember alapvetően az önérdekét követi, és megmutattuk, hogy ez távolról sem mindig történik így, fontos társadalmi normák fölülírhatják ezt a motivációt. Ha most konkrétan az integritás rombolásának explicit eseteire, a csalás eseteire gondolunk, akkor hasonló helyzettel szembesülünk. A közfelfogás egyébként jó társaságban van, mert a hagyományos közgazdaságtanban a csalás uralkodó felfogása a Chicagói Egyetem Nobel-díjas közgazdászától, Gary Beckertől származik, aki szerint az emberek a szituáció racionális elemzése alapján jutnak arra döntésre, hogy elkövetik a büntetendő cselekedetet. Felfogását az anekdota szerint a következő esete alapozta meg. Egy nap Becker találkozóra rohant, és késésben volt. Nem talált szabályos parkolási lehetőséget, ezért úgy döntött, hogy szabálytalanul parkol, és megkockáztatja a büntetést. Becker fontolóra vette a saját gondolkodási műveleteit ebben a szituációban, és észrevette, hogy a döntését kizárólag az elképzelhető költség-haszon elemzés szabta meg – nyakon csípik, megbüntetik, esetleg elvontatják az autóját, viszont ezzel szemben áll az előny, hogy odaér időben a találkozóra. Azt is észrevette, hogy amikor felmérte a költségeket és az előnyöket, a megfontolásaiban nem merült fel a helyes vagy helytelen szempont; egyszerűen a lehetséges pozitív és negatív kimenetelek összehasonlítása számított.

A fáma szerint így született meg a racionális bűn egyszerű modellje (SMORC = Simple Model of Rational Crime), amely szerint ha az integritás megsértésének lehetősége és az arra irányuló motiváció felbukkan, akkor három tényező számít:

Ezen költség-haszon elemzés alapján eldöntjük, megéri-e elkövetni a törvénytelenséget. A kérdés, hogy ez a modell mennyire jól írja le az emberek viselkedését, amikor kísértésbe esnek, hogy vétsenek a becsületes viselkedés ellen. Ha jól, akkor a társadalomnak világos a teendője: először növelni kell a lebukás kockázatát (például szigorúbb ellenőrzéssel), másodszor növelni kell a büntetés súlyosságát lebukás esetén. Vegyük észre, hogy a korrupció elleni küzdelem hagyományos felfogása éppen ezt a gondolatmenetet követi. De mi van akkor, ha ez a modell pontatlan vagy hiányos? Akkor ki kell derítenünk, hogy mi készteti ténylegesen az embereket arra, hogy áthágják a becsületes játék szabályait, és ennek alapján ki kell dolgoznunk a megoldásokat a kísértések kiküszöbölésére és az ellenállás erősítésére. Dan Ariely (2012) éppen erre tett kísérletet, amikor egy sor különböző helyzetben vizsgálta, hogy miként reagálnak az emberek a kísértésre, és milyen tényezők befolyásolják annak valószínűségét, hogy engednek neki, vagy pedig inkább ellenállnak.

Az első és talán legfontosabb megállapítás, hogy a világban nagyságrendekkel nagyobb veszteséget okoznak az alapjában becsületes, tehát nem bűnöző emberek kisebb csalásai, mint a „hivatásos" bűnözők tettei. Hogy ezt a megállapítást kézzelfoghatóvá és emberközelivé tegyük, álljon itt egy konkrét eset, amelyet Ariely a fenti állítás érzékeltetésére ismertet. (Ariely 2012)

Egy 2011-es tévéműsorban szerepelt egy fiatalember, Dan Weiss, aki a John F. Kennedy Előadó-művészeti Központnak dolgozott. Az volt a feladata, hogy leltárt vezessen a központ ajándékboltjáról, ahol 300 jó szándékú önkéntes, jobbára színház- és zenekedvelő nyugdíjas dolgozott, ők árulták a holmit a látogatóknak. A rendszer nagyon egyszerűen működött, pénztárgép nélkül, az önkéntesek úgynevezett készpénzdobozokba tették bele a pénzt, és onnan adták a visszajárót is. Ezek a boltok nagyon jól mentek, évente több mint 400 000 dollár értékű árut adtak el. Ám akadt egy kis bökkenő. Az összegből minden évben eltűnt körülbelül 150 000 dollár.

Amikor Dant előléptették vezetővé, elhatározta, hogy nyakon csípi a tolvajt. Egy fiatal alkalmazottat gyanúsított, akinek az volt a feladata, hogy zárás után a készpénzt elvigye a bankba. Megbízott egy detektívügynökséget. Egy este csapdát állítottak. Dan megjelölt bankjegyeket tett a készpénzes dobozba, majd távozott. Utána elrejtőzött a detektívvel, és vártak. Amikor a gyanúsított távozott a központból, lecsaptak rá, és megjelölt bankjegyeket találtak a zsebében. A dolog látszólag megoldódott. Igen ám, de miután kirúgták a fiatalembert, továbbra is híja volt a pénznek. Ekkor Dan bevezetett egy leltári rendszert, amelyben pontosan vezetni kellett az árakat és az eladásokat. A lopások ettől kezdve megszűntek. Tehát nem egy magányos tolvaj volt a háttérben, hanem egy csomó idős, jó szándékú, művészetpártoló önkéntes követett el rendszeresen kis lopásokat.

Ariely kutatásainak alapját egy szellemes kísérleti elrendezés jelenti, a „mátrix kísérlet". Ezt első próbaként a Massachusetts Institute of Technology, a világ egyik legnagyobb presztízsű egyetemének hallgatói körében végezte el, akikről joggal feltételezhetjük, hogy nem szorulnak rá arra, hogy kis csalással némi zsebpénzhez jussanak. Önkénteseket toboroztak a kampuszon azzal az ígérettel, hogy 10 perc alatt akár 10 dollárt is kereshetnek. A résztvevők, mint egy vizsgán, különálló, írólapos székeken foglaltak helyet, majd kaptak egy papírlapot, amelyet lefordítva az írólapra tettek. A lapon 20 különböző mátrix volt olyanokból, mint az alábbi:

1,69	1,82	2,91
4,67	4,81	3,05
5,82	5,06	4,28
6,36	5,19	4,57

7. ábra

Mátrixminta

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az volt a feladat, hogy keressenek minden mátrixon két számot, amelyek összege pontosan 10. Öt percük van, hogy minél több mátrixot oldjanak meg, minden helyes válaszért 50 centet kapnak. Amikor a kísérletvezető azt mondja, hogy kezdjék el, akkor megfordítják a lapot, hozzálátnak a mátrixok megoldásához, az óra pedig elindul.

Javasoljuk az olvasónak, hogy próbálja megoldani a fenti egy szem mátrixot, abból lesz némi benyomása arról, hogy mekkora feladat öt perc alatt minél többet megoldani.

Eddig a pontig minden résztvevő számára egyformán zajlott a dolog. Ami az öt perc leteltével következett, az változott a különböző feltételek mellett. Tegyük fel, hogy a kontrollhelyzetben az öt perc leteltével például 4 mátrixot sikerült megoldani. Az illető odamegy a kísérletvezető asztalához, és átadja az ívet. A kísérletvezető ellenőrzi a megoldást, megállapítja, hogy 4 sikeres megoldás van, és kiszámolja a 2 dollárt. Az illető végzett, elmehet.

Egy másik verzió az iratmegsemmisítős változat, amelyben lehetőség nyílik a csalásra. Hasonló a kontrollhelyzethez, de miután letelt az öt perc, a kísérletvezető ezt mondja: „Most, hogy végeztél, számold meg a helyes válaszokat, tedd a feladatlapodat a terem túlsó végében található iratmegsemmisítőbe, utána gyere vissza hozzám, és mond meg, hány mátrixot oldottál meg helyesen." Amikor ezt a résztvevő végigcsinálja, megkapja a *bemondás szerint* járó összeget, és megy a dolgára.

Ha összehasonlítjuk az eredmények átlagát a kontrollhelyzetben, ahol nem lehetett csalni, és az iratmegsemmisítős helyzetben, ahol mód volt a csalásra, kiderül, éltek-e a résztvevők a lehetőséggel. Nos, az eredmények magukért beszélnek: a kontrollhelyzetben átlagosan négy mátrixot oldottak meg, az iratmegsemmisítős helyzetben átlagosan hatot. Tehát egyértelmű a következtetés: akiknek lehetőségük kínálkozott a csalásra, azok éltek is vele. Amire viszont már most fontos rámutatni, hogy a résztvevők nem annyit csaltak, amennyire módjuk nyílt, hanem lényegesen kevesebbet. Hiszen „bemondásra" kapták a fizetséget, senki nem ellenőrizte őket, miért nem mondták azt, hogy mind a 20 mátrixot sikerült megoldaniuk, és távoztak a maximális 10 dollár honóráriummal? Ehhez képest beérték 3 dollárral, amelyből mindössze 1 dollárt szereztek csalással! Racionális? Nyilvánvalóan nem!

Ez tehát az alapmegfigyelés. Ha lehetőség adódik a csalásra, akkor az egyébként tisztességes emberek nagy része kihasználja az alkalmat, de csak szerény mértékben. Azonban az integritás sérüléséből származó társadalmi károk a jelenség tömeges volta miatt éppen az ilyen kis csalások következtében kiemelkedően nagyok. Tehát érdemes szemügyre venni, mi befolyásolja, hogy engednek-e az emberek egy adódó lehetőség csábításának, vagy ellenállnak a kísértésnek. Ezzel egyúttal ahhoz kapunk támpontokat, hogy a szervezeti életben milyen módszerekkel csökkenthetjük az integritást sértő magatartások arányát.

A fentebb Becker nyomán bemutatott SMORC szerint fokozza a kísértést az elérhető nyereség mértéke. Arielyék a fenti, mátrixos alapkísérlet egyik változatával ezt a feltevést igyekeztek ellenőrizni, megint csak nem hivatásos bűnözők, hanem egyszerű, alapjában véve tisztességes emberek körében. Ebben a változatban csoportonként változtatták az elérhető jutalmat: 25 cent, 50 cent, 1 dollár, 2 dollár, 5 dollár, és végül a kiugróan magas jutalom a 10 dollár volt minden egyes helyes megoldás után. Ezzel párhuzamosan az egyik csoportot megkérték, becsüljék meg, hogyan fog alakulni a csalás mértéke az iratmegsemmisítős változatban a kapható összeg függvényében. Ezek a becslések a SMORC-kal és az

intuíciónkkal teljes összhangban annál nagyobb arányú csalást jósoltak, minél többet lehetett általa nyerni. Kollégáinkkal ugyanerre kértünk egy körülbelül 70 fős integritás tanácsadó társaságot a kísérleti helyzet bemutatása után, s náluk is pontosan érvényesült a hatás, ők is jóval gyakoribb csalást jósoltak akkor, ha magasabb volt a jutalom.

A tényleges eredmények ezt a várakozást súlyosan cáfolták: a jutalom mértékétől függetlenül ugyanúgy átlagosan kettővel többet jelentettek, mint a kontrollcsoport, sőt, a kiugró 10 dolláros változatban még valamennyire csökkent is a csalás mértéke! Ez először is azt bizonyítja, hogy a mindennapos csalást nem a költség-haszon elemzés vezérli. Az pedig, hogy a legnagyobb lehetséges nyereség éppen hogy csökkentette a csalás mértékét, azzal függhet össze, hogy az érték átlépte azt a szintet, amelyet „bocsánatos vétekként" könyvelhet el az elkövető, és nem merül föl benne a kétely, hogy ő alapjában rendes, becsületes ember.

A SMORC következő tényezője a lebukás kockázata. Ezt vizsgálandó három változatot terveztek. Az első csoport a feladatlap felét semmisítette meg, a másik felét beadta. A második csoport a teljes feladatlapot megsemmisítette. A harmadik csoport nemcsak hogy a teljes feladatlapot megsemmisítette, de utána egy nagy serlegből, amelyben 100 dollár volt apróban, annyit vett ki elmenőben a laborból, amennyit jónak látott. Itt is megkértünk egy másik csoportot, hogy jósolja meg a várható viselkedést. A várakozásuk az volt, hogy minél kisebb a lebukás veszélye, annál nagyobb lesz a csalás gyakorisága és mértéke, tehát a legkisebb mértékű az első csoportban, következő a másodikban, és a legnagyobb fokú a harmadikban lesz. Az említett, integritás tanácsadóknak szóló előadáson ezt a jóslást is megtették a kollégák, s ők is ugyanerre a következtetésre jutottak. Az eredmények itt sem igazolták a jóslatokat, ugyanúgy átlagosan két sikeres megoldással többet mondtak be, mint a kontrollcsoportban.

Fölmerült lehetséges magyarázatként, hogy a résztvevők úgy gondolkoztak, ha túl sokat jelentenek, az gyanús lehet, és azt kockáztatják, hogy netán rákérdeznek, és akkor esetleg lebuknak. Ezért egy következő változatban azt variálták a kutatók, hogy mi számíthat „túl soknak". Az egyik csoportnak a más csoportok által elért valóságos átlagteljesítményt mondták el előre (4 mátrix), a másik csoportnak azt mondták, hogy a többiek átlagteljesítménye 8 mátrix. Ha a fenti gondolatmenet jellemezte a résztvevőket, és a lebukás veszélye miatt féltek az átlagnál sokkal nagyobb számot bemondani, akkor várhatóan magasabbra tették volna ezt a lécet akkor, amikor úgy tudták, hogy a „normális" teljesítmény a 8 mátrix. Ám ez a manipuláció sem volt semmilyen befolyással a csalás mértékére.

Eddig tehát azt láttuk, hogy azok a tényezők, amelyekről a racionális közgazdaságtani felfogás – amely történetesen egybeesett a közfelfogással – valójában nem, illetve messze nem olyan mértékben érvényesülnek, mint gondoljuk. Most nézzünk olyan tényezőket, amelyek viszont növelik annak esélyét, hogy engedünk a csalás kísértésének. Már eddig is ott lappangott a háttérben egy szimbolikus tényező: melyik kategóriába esik a cselekedet, bűn vagy sem. Azt láttuk, hogy a mérték ennek megítélése szempontjából fontos, a nagyobb csalást már bűnnek kategorizáljuk (például

amikor már 10 dollár lehet a nyereség), és ha rendes emberek vagyunk, nem követjük el. Ilyen szimbolikus tényező lehet az is, hogy mi az, amivel csalunk. Ariely egy informális terepkísérletet végzett, amelynek lényegéről mindannyian rendelkezhetünk tapasztalattal a munkahelyi közös hűtőszekrényekkel kapcsolatban. Az egyetemi campus egyik kollégiumában a közös hűtőbe betett egy karton Coca-Colát. A másik kollégium ugyanilyen hűtőjébe egy kistányért, rajta egy karton Coca-Colával egyenértékű pénzzel. A karton Coca-Colának két nap alatt lába kelt. A tányéron a pénz még egy hét múlva is érintetlenül hevert. Egy marslakó számára teljesen illogikus viselkedés ez. Mégis, a pénz szimbolikusan mást jelent, mint egy doboz kóla. Ezt a jelenséget modellezték a mátrix kísérlet egyik változatával. Most az iratmegsemmisítős, tehát a csalás kísértésének kitett csoport nem közvetlenül pénzt kapott a kísérletvezetőtől a bemondott eredmény után, hanem zsetonokat, amelyeket kifelé menet a terem bejáratánál átválthatott tényleges készpénzre. Ez a pici eltávolítás a pénztől úgy kategorizálta át a résztvevők számára a helyzetet, hogy jóval kevésbé álltak ellen a kísértésnek, és kétszer olyan mértékben csaltak, mint a kontrollok.

Persze legalább ennyire fontos, hogy milyen lépésekkel vehetjük elejét, vagy legalább csökkenthetjük érdemben az ilyen apró, de sok kicsi sokra megy csalásokat. Egy másik kísérletsorozatban ezeket a lehetőségeket vizsgálták Arielyék. Fentebb taglaltuk a társadalmi normák jelentőségét az integritást követő vagy sértő viselkedésben. Az merült fel, hogy ha egy adott szituációban erősen szem előtt van egy olyan norma, amely az integráns magatartást írja elő, akkor az hatással lehet az aktuális viselkedésre, és segít ellenállni a csalás kísértésének. Az egyik ilyen vizsgálatban ugyancsak a mátrix kísérlet szolgált a keretül. Ebben 450 egyetemi hallgató vett részt a UCLA egyetemről. Ebben a vizsgálatban a mátrix feladat előtt arra kérték az egyik csoportot, hogy idézzék fel a Bibliából a tízparancsolatot. A másik csoportnak azt a feladatot adták, hogy idézzék fel a középiskolai tanulmányaikból tíz kötelező olvasmány címét. Ezt követte a szokásos mátrix feladat. Azok, akik a könyvcímeket idézték fel az első feladat során, a szokásos mértékű csalást mutatták, tehát a kontrollok által megoldott átlagosan négy mátrix helyett átlagosan hat mátrix megoldásáról jelentettek. Akik azonban a tízparancsolatot idézték fel, azok egyáltalán nem csaltak, pontosan a kontrollokéval megegyező átlagokat mondtak be. Nem volt jelentősége, hogy vallásosak-e, sőt, ez a csoport átlagosan mindössze hármat tudott felidézni a tíz parancsolatból. A hatás pusztán azon alapult, hogy a feladat ráhangolta őket a normák létezésére, s így ezeket önkéntelenül és tudattalanul fontosnak tartották, és ez arra késztette őket, hogy ellenálljanak a kísértésnek. Ez annyira így volt, hogy egy másik kísérletben kimondottan ateistákkal dolgoztak, de a mátrix kísérlet előtt feleskették őket a Bibliára. Ők a kontrollokkal szemben egyáltalán nem csaltak.

Egy nagyon egyszerű gyakorlat jól mutatja ennek a mechanizmusnak a jelentőségét, ami egyébként régi hagyomány a katolikus egyházban, a „szem" szimbólum alkalmazásában. Egy egyetem (a New Castle-i Egyetem) pszichológia tanszékén, ahogy ez szokás, van egy teakonyha, ahol teát és kávét lehet készíteni, és egy becsületkasszába kell bedobni az ellenértékét. Megfigyelték, hogy a hó végi elszámoláskor

mindig kevesebb pénz van a becsületkasszában, mint amennyi kávé, illetve tea fogyott. A kutatók egy hónapig képeket raktak ki a becsületkassza fölé, és ezeket hetente váltogatták. Az egyik héten szép virágok fényképét tették ki, a másik héten szemekről készült fényképeket és így tovább, váltogatva. Amikor a virágokról készült fényképek szerepeltek, a hiány akkora volt, mint általában. Amikor a szemekről készült képek kerültek fel, akkor semmi hiány nem mutatkozott a becsületkasszában, sőt, ilyenkor háromszor akkora összeg gyűlt össze.

Talán nem meglepő, de nem is triviális, és szervezetpszichológiai szempontból nagy jelentőségű összefüggés, hogy az emberek az ilyen apró csalásokra sokkal inkább hajlamosak akkor, ha némi bosszúság, frusztráció éri őket. Tudattalanul a csalással vesznek revansot, állítják helyre a lelki egyensúlyukat. Ezt jól szemlélteti Arielyék egy másik szellemes kísérlete. Egy fiatal színészt béreltek föl, nevezzük Daninak, aki kávézó vendégeket beszélt rá, hogy vegyenek részt egy ötperces feladatban 5 dollárért. Amikor beleegyeztek, átadott nekik 10 árkus papírt tele véletlenszerű betűkkel, és arra kérte őket, találjanak annyi egymás mellett lévő azonos betűt, amennyit csak tudnak, és karikázzák be őket ceruzával. Amikor végeztek, visszatért az asztalukhoz, összeszedte a lapokat, átadott nekik egy adag bankjegyet, és így szólt: „Tessék, az 5 dollárja, kérem, számolja meg a pénzt, írja alá a nyugtát, és hagyja az asztalon. Később visszajövök érte." Ezzel otthagyta, hogy egy másik alany után nézzen. A trükk az volt, hogy nem 5, hanem 9 dollárt tett az asztalra, és a kérdés az volt, hány résztvevő adja vissza a többletet.

Így zajlott a bosszúság nélküli helyzetben. A másik változatban Dani, miközben magyarázta a feladatot, úgy tett, mintha rezegne a mobilja, fölvette, és a következő 20 másodperces beszélgetést bonyolította le: „Szia, Miki. Mi a helyzet?" Kis szünet után lelkesen mondta: „Tökéletes, pizza ma este 8.30-kor. Nálad vagy nálam?" Aztán befejezte a beszélgetést, visszatette a mobilt a zsebébe, és mintha mi sem történt volna, folytatta a feladat magyarázását.

- A bosszúság nélküli helyzetben a résztvevők 45 százaléka adta vissza a többletet (elég lesújtó), de a bosszantást követően a résztvevőknek csak a 14 százaléka tett így.
- A következő szociálpszichológiai összefüggés, amely egy szervezetben erősítheti az integritást sértő viselkedést, a felelősség megosztásával kapcsolatos. Így működik: Ariely felállított egy csokiautomatát a folyosón, és úgy állította be, hogy 0 pénzt kérjen, de a gépre 75 cent volt írva.
- Amikor az automatát használó bedobta a 3 darab negyeddollárost, a gép kiadta a csokit és a három negyeddollárost is. A jeleneteket a közelből figyelte egy munkatárs, és rögzítette mi történik. A legtöbben háromszor „vettek", de senki sem vett ennél többször. Azt is megfigyelte, hogy az illető körülnézett, és ha látott a közelben egy barátot vagy ismerőst, őt is meghívta a potya csokizásra. Ariely szerint azért, mert elfogadhatóbbnak tűnt a saját szemükben, ha együtt lépnek át egy normahatárt.

A Cressey-féle korrupciómodell három tényezőjének egyike a normaszegés társadalmi elfogadottsága. Ariely és munkatársai a mátrix kísérlet segítségével nagyon pontosan demonstrálták ennek a működését. A Carnegie Mellon Egyetemen elvégezték a szokásos mátrix kísérletet (ezúttal könnyebb mátrixokkal) a szokásos kontroll- és az iratmegsemmisítős változattal, de volt egy harmadik is. Ebben a verzióban szerepelt egy beépített ember, aki egy perc után fölállt, és azt mondta, hogy kész van, mindet megcsinálta, majd megkérdezte, mi a teendője. A kísérletvezető, mintha teljesen rendben lenne, azt mondta, hogy mehet isten hírével, és átadta neki a teljes összeget, 10 dollárt. Ebben az esetben a kontrollok átlagosan 7 mátrixot oldottak meg, amikor azonban azt látták, hogy valaki arcátlanul csalt, akkor átlagosan 15 helyes megoldást mondtak be az iratmegsemmisítős helyzetben. Nem meglepő, hogy a következmények nélküli látványos csalásnak ilyen romboló hatása van az integritás érvényesülésére. Ebben az esetben a beépített ember viselkedése azt üzente, hogy a csalás társadalmilag elfogadott dolog.

Ezt az értelmezést megerősítette a kísérlet egy másik változata. Ebben a beépített ember, rögtön az instrukció megadása után, miközben a kísérletvezető hajtotta össze az instrukciót tartalmazó papírját, jelentkezett egy kérdéssel, amely így hangzott: „Elnézést, ha ezeket az instrukciókat nézem, megtehetem, hogy egyszerűen azt mondom, hogy mindegyiket megoldottam, és elsétálok az összes pénzzel?” A kísérletvezető kis gondolkodás után így válaszolt: „Tegyen, ahogy jónak látja.” Ebben az esetben átlagosan kettővel kevesebbet mondtak be, mint a sima iratmegsemmisítős helyzetben, és öttel kevesebbet, mint az arcátlanul csaló helyzetben. Tehát csakugyan a társadalmi elfogadottság volt a döntő tényező az arcátlan helyzetben, és nem a költség-haszon elemzés.

Még egy további mozzanat, amely a társadalmi elfogadottság jelentőségére utal. Pittsburg-ben két jelentős egyetem van, a University of Pittsburg és a Carnegie Mellon University, ahol a vizsgálatok folytak. Amikor az arcátlan beépített ember a rivális Pittsburg Egyetem pólóját viselte, akkor az előbbi 15 helyett, csupán 9 helyes megoldást mondtak be. A külső csoporttag viselkedése jóval kevésbé számított társadalmi megerősítésnek.

Az szervezeti integritásra nézve komoly veszélyt jelent az, amit Ariely altruista csalásnak nevez, vagyis amikor azzal mentheti föl magát a csaló, hogy tulajdonképpen a másiknak segít vele. Ezt is a szokásos mátrix kísérlettel vizsgálták, itt is létezett kontrollcsoport, amelynek nem állt módjában csalni és iratmegsemmisítős csoport, amelyben ellenőrzés nélkül be lehetett mondani az eredményt. Ebben az esetben azonban, miután a mátrixos feladatlapokat már elnyelte az iratmegsemmisítő, a kísérletvezető elmondta a résztvevőknek, hogy egy kétfős csapat tagjai, és hogy a csapat összes nyereményének a felét fogják kapni. A kísérletvezető felhívta a figyelmet, hogy minden pontgyűjtő ív vagy kék, vagy zöld, és a jobb felső sarokban van egy szám. Arra kérte a résztvevőt, hogy járjon körbe a teremben, és keressen valakit, akinek a gyűjtőíve más színű, de azonos a száma. Ha megtalálta a partnerét, üljenek le, és mindketten írják rá, hány mátrixot oldottak meg helyesen. Utána

írják rá a partnerük által megoldott mátrixok számát a saját gyűjtőívükre. Végül számítsák ki a közös teljesítményüket. Amikor ezzel megvannak, menjenek oda együtt a kísérletvezetőhöz, és adják át neki mindkét gyűjtőívet. Neki persze nincs módja ellenőrizni az eredményeket, így bemondásra kifizeti a járandóságot. Ebben a helyzetben átlagosan hárommal több helyes megoldásról számoltak be, mint amikor egyénileg csaltak. Ez az altruizmus sötét oldala. Ennek elejét lehet venni szervezéssel: amikor a páros úgy dolgozik, hogy először az egyik csinálja végig a mátrixokat, és a másik figyeli, majd a másik dolgozik, és az egyik figyeli, közben nem beszélnek egymással, majd közösen számolják ki az eredményüket az iratmegsemmisítés után, akkor nincs csalás.

Így foglalhatjuk össze a kollaboratív csalások tanulságait:

Végül különösen érdekes a tisztán altruista csalás. Amikor úgy volt mód csalni, hogy abból csak a másik embernek származzon előnye, akkor még inkább csaltak. Miért? Amikor mindkettőnek előnye származik, akkor a motiváció vegyes: az önző és altruista keveréke. Amikor csak a másiknak származik belőle előnye, akkor nagyon könnyen mentjük föl magunkat az alól, hogy nem vagyunk becsületesek. Erre majd még látunk alább példát fontos gyakorlati kontextusban.

Mindezek a kutatások úgy foglalhatók össze, hogy a nem kriminális emberek, tehát a normális túlnyomó többség igen nagy mértékben ki van téve annak, hogy megsértse az integritást, akár lépten-nyomon, mindennapi apró dolgokban. Pszichológiai szempontból ezt a helyzetet úgy írhatjuk le, hogy ilyenkor dilemmába kerülünk. Szeretünk jól járni, ez fontos örömforrás, nem is elsősorban azért, mert rá volnánk szorulva. Láttuk, hogy a kísérletekben részt vevő egyetemi hallgatók nem voltak rászorulva azokra a kis összegekre, amelyeket a csalással megszereztek. Ugyanakkor minden ép lelkivilágú ember számára nagyon lényeges, hogy az önértékelése pozitív legyen, s ehhez erőteljesen hozzátartozik, hogy magára mint becsületes, a társadalmi normákat betartó emberre tekinthessen. Amikor tehát olyan helyzetbe jutunk, hogy feltámad az ellenállhatatlan kísértés arra, hogy kihasználjunk egy helyzetet az előnyünkre, de ehhez normát kell szegnünk, akkor ösztönösen úgy oldjuk fel a dilemmát, hogy egy kicsit megszegjük a normát, és ezzel megszerezzük azt az örömet, amit a „potya" érzése jelent számunkra, de megállunk azon a ponton, ahol még nem kell becstelenségnek kategorizálnunk azt, amit elkövettünk. Erre mutatott rá erőteljesen az eredmény, hogy amikor egy szintnél többet lehetett csalással nyerni (tíz dollárt megoldott mátrixonként, tehát összesen akár 200 dollárt), akkor éppen hogy csökkent a csalások mértéke. Ezt már nehéz lett volna csekélyke, bocsánatos véteknek kategorizálni. Vagy amikor a közbeiktatott zseton megnövelte a hajlamot a csalásra, mert segített átkategorizálni a cselekedetet. És általában az a tény, hogy a SMORC racionális érdekkövető szempontjainak nem volt hatása a csalás mértékére, hiszen nagy következetességgel álltak meg a csekély, egy dollár körüli „potya" szintjén, holott józan megfontolással minden további nélkül nyerhettek volna ugyanezzel az erővel tízszer annyit is, ezt az értelmezést támasztja alá. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az önértékelésünket némi önámítással

mindig megvédelmeztük. S ez egy másik fontos pszichológiai mechanizmus, amely nagyban hozzájárul az integritás apró, hétköznapi megsértéseihez. Hallatlanul leleményesek vagyunk abban, hogy miként igazoljuk a helytelen, nem egészen morális, normaszegő cselekedeteinket.

5.3. A korlátozott etikusság tágabb kontextusa

Ha definiálni szeretnénk az imént részletesen taglalt jelenséget, akkor olyasmit mondhatunk, hogy a korlátozott etikusság azt jelenti, hogy az etikus döntésekre való képességünket gyakran korlátozzák belső vagy külső nyomások. Ez a fogalom azokra a szisztematikus és megjósolható módozatokra utal, amellyel az emberek nem etikus dolgokat tesznek anélkül, hogy ennek tudatában lennének.

A legtöbb ember rendszerint etikus, de nem teljesen az, ahogy Arielyék kísérletsorozata olyan meggyőzően demonstrálta. A korlátozó tényező származhat kívülről, például a konformitásból, amikor igyekszünk megfelelni a körülöttünk lévő többségnek. Vagy jöhet belülről, mint az önkiszolgáló torzítás, amikor akár tudat alatt is magunknak kedvezünk mások rovására. Tehát fontos megértenünk, hogy mindenkinek korlátozott az etikussága. Mindannyian ki vagyunk téve a kognitív torzító tényezőknek és a szervezeti és társadalmi nyomásoknak, amelyek korlátozzák a képességünket arra, hogy etikusan döntsünk.

A pszichológiai kutatások elmúlt fél évszázada, ha valamit bizonyított, azt feltétlenül, hogy a szituációs tényezők dominálnak a diszpozíciós, tartós személyiségtényezők fölött a viselkedésünk irányításában. Azaz, azt a hajlandóságunkat vagy vágyunkat, hogy jó emberek legyünk, maguk alá gyűrhetik pszichológiai vagy szervezeti tényezők, amelyeknek akár nem is vagyunk tudatában (például Ross–Nisbett 1991).

Például, noha legtöbbünk etikusan akar cselekedni, egyben arra is törekszünk, hogy a tekintély figurák meg legyenek velünk elégedve (lásd fentebb a legitim tekintélynek engedelmeskedés normáját). Ezért ha a főnökünk valami olyasmit kér tőlünk, ami nem egészen etikus, akkor előfordul, hogy megtesszük anélkül, hogy akár csak észrevennénk a hibát, mivel arra összpontosítunk, hogy kedvére tegyünk a főnöknek, és átsiklunk a dolog etikai dimenziója fölött.

Vagy legtöbbünk számára fontos, hogy a kollégáink és a csapat elfogadjon. Így ha valami etikailag kétes dolog előreviszi a csapat ügyét, és a többiek hajlanak is rá, akkor könnyen szem elől tévesztjük a dolog etikai oldalát.

A korlátozott etikusság megközelítésnek nem az a célja, hogy prédikáljon az embereknek a jó erkölcsről, hanem abban segít, hogy észrevegyük vakfoltjainkat, és közelítsünk az etikus magatartásnak ahhoz a szintjéhez, amiről egyébként meggyőződésünk, hogy jellemez bennünket. (Bazerman–Tenbrunsel 2011)

Amikor megkérünk embereket, hogy ítéljék meg 0–100 skálán, hogy az átlaghoz képest mennyire tartják magukat, illetve a szervezetüket etikusnak, akkor

az eredmények rendre azt mutatják, hogy ez az önértékelés 50 és 100 pont közé esik, általában 75 körüli értéket mutat. Ez ugye statisztikai képtelenség, hiszen az átlag 50 körül van, ha tehát mindenki 75 körülire teszi önmagát és a saját szervezetét, akkor mindenki átlagon felüli lenne, ami képtelenség. A tanulság: nem vagyunk tudatában, hogy szakadék tátong aközött, amennyire etikusnak gondoljuk magunkat, és aközött, amennyire ténylegesen etikusak vagyunk. (Bazerman–Tenbrunsel 2011)

Az elgondolás, hogy szakadékot tapasztalunk aközött, amit hiszünk magunkról és aközött, akik ténylegesen vagyunk, a *korlátozott tudatosság* problémájához kapcsolódik. A korlátozott tudatosság azt a közös hajlamunkat jelöli, hogy kizárunk fontos és releváns információt a döntéseinkből azáltal, hogy önkényes és diszfunkcionális korlátokat vonunk a problémáról alkotott definíciónk köré. A korlátozott tudatosság szisztematikus kudarchoz vezet annak az információnak a meglátásában, ami lényeges a személyes életünk és szakmai kötelezettségeink szempontjából. Erre a vakfoltra drámai példával szolgált a szociálpszichológia történetében a már ismertetett Milgram-kísérlet: több ezer emberrel elvégezve átlagosan 60-65 százalék közé esett azok aránya, akik engedelmesen elmentek a 450 voltig. Mégis, valahányszor felteszik a kérdést, azóta is szinte alig akad ember, aki úgy vélné, hogy bármilyen valószínűsége van annak, hogy adott helyzetben vele is megtörténhetne.

Kevésbé drámai, de beszédes példával szolgál erre a vakfoltra Bazerman és Tenbrunsel (2011) vizsgálata. Képzeljünk el egy fiatal egyetemi hallgatónőt, aki valamilyen állást keres a campuson, hogy kipótolja a megélhetési költségeit. Meglát egy hirdetést, amelyben kutatási asszisztenst keresnek. A ledolgozandó órák és a megkereshető fizetség is teljesen az, amire gondolt, tehát nyomban jelentkezik az állásra. Behívják interjúra, és egy harmincas évei elején járónak látszó férfival találkozik. Az interjú során a férfi feltesz egy sor szokásos interjúkérdést, valamint a következő három kérdést:

- Van barátja?
- Az emberek kívánatosnak találják?
- Mit gondol, helyénvaló, hogy a nők melltartót hordanak a munkahelyükön?

Amikor megkérdeztek egy mintát arról, hogy miként viselkednének egy ilyen interjúhelyzetben, az egyetemi hallgatónők 62 százaléka azt mondta, hogy megkérdezné, miért teszi föl ezeket a kérdéseket, és 68 százalékuk azt mondta, hogy megtagadná a választ ezekre a kérdésekre.

Ugyanebben a kutatásban egyetemi hallgatónőket a fent leírt interjúhelyzetbe hoztak. Egyetlenegy sem akadt köztük, aki megtagadta volna a választ ezekre a kérdésekre. Egy kisebbség megkérdezte, hogy miért tette föl ezeket a kérdéseket, de nagyon udvariasan, és rendszerint az interjú végén.

Egy magatartás etikus vagy etikátlan voltának, illetve ennek mértékének megítélésekor sajátos kognitív torzulások jellemeznek bennünket, ezeket is vizsgálja a viselkedésetika. Az egyik ilyen torzító tényező a kimenetel megítélést torzító hatása (outcome bias).

Egy szellemes játékelméleti kísérlet talán még szemléletesebben mutatja ezt a kognitív torzítást. (Cushman 2009) Ez egy jó gyakorlat annak demonstrálására, hogy nem az eljárás minőségét vesszük számításba, hanem a következményt, anélkül, hogy mérlegelnénk a következmény esélyeit. Ennek hosszabb távú negatív következményei nyilvánvalóak.

- A-opció: eldobsz egy dobókockát. Ha 1, 2, 3 vagy 4 jön ki, akkor te kapsz 1000 forintot, a másik fél semmit. Ha 5 jön ki, mind a ketten kaptok 500-500 forintot. Ha 6 jön ki, te nem kapsz semmit, a másik kap 1000 forintot.
- B-opció: eldobsz egy dobókockát. Ha 1 jön ki, kapsz 1000 forintot, a másik nem kap semmit. Ha 2, 3, 4 vagy 5 jön ki, mindketten kaptok 500-500 forintot. Ha 6 jön ki, te nem kapsz semmit, a másik kap 1000 forintot.

Melyik opciót választod?

Nyilvánvalóan az A az önző, a B a méltányos. Miután lejátszottátok, a másik (nem választó) fél megkapja a jogot, hogy téged (választó felet) megbüntessen, csökkentheti a neked járó összeget anélkül, hogy ezért neki áldozatot kellene hoznia. Ebben az esetben a büntetési jogot kapó fél a büntetést az alapján szabta ki, hogy milyen eredmény jött ki, s nem az alapján, hogy a választó az önző vagy a méltányos változatot választotta-e. Ha meggondoljuk, hogy valaki a méltányos változatot választja, és szerencséje van, nem jogos a büntetés.

Fontos jelenség az etikus magatartás megítélésénél és az integritásra törekvő intézkedések kockázatainál az etikai elhalványulás (ethical fading) jelensége. Ennek az a lényege, hogy az etika kikerül az előttünk álló döntés során a mérlegelés látóköréből. Erre utal a vakfolt-hasonlat is. Amikor nem látom egy döntés etikai következményeit, akkor nem kerülnek be a döntési kritériumok közé. Ennek következtében etikátlanul viselkedek és szembemenve az értékeimmel, mégsem vagyok tudatában ennek az ellentmondásnak. A társadalmi életben egyik leggyakoribb eset az, amikor egy üzleti döntési helyzetben figyelmünk a döntés üzleti körülményeinek mérlegelésére irányul, és a vakfoltba kerül az etikai dimenzió. Erre számtalan példát lehet felhozni az elmúlt évtizedekből, de talán különösen tanulságos egy jó szándékú eset, amikor a döntéshozók nem vették figyelembe ezt a jelenséget. Azért is nagyon tanulságos, mert arra figyelmeztet, hogy ha integráns magatartásra próbálunk egy szervezetet ösztönözni, akkor ennek a tényezőnek a szem elől tévesztése visszaüthet, sőt, hosszú távú, az integritást károsító hatása lehet.

Az eset eléggé banális, egy napközi óvodával kapcsolatos. Az óvoda rendjében, mint mindenütt, megszabták, hogy a szülőknek legkésőbb hány óráig kell a gyerekükért jönniük. Mégis, számos szülő elég nagy gyakorisággal késve jött a gyerekéért, ami nyilvánvalóan frusztrálta az óvoda dolgozóit. Ezért úgy határoztak, hogy szankciót vezetnek be a késve jövő szülőkkel szemben, pénzbüntetést helyeztek kilátásba, és ha úgy adódott, foganatosították is a szankciót. Megdöbbenésükre ettől kezdve

nemhogy csökkent volna, de megszaporodott a késések száma. Az esetet az etikusság elhalványulásával magyarázhatjuk. Amíg nem volt szankció, addig a késés a szülők számára etikai kérdés volt, rossz volt a lelkiismeretük, hogy az óvónőknek nehézséget okoznak, ezért igyekeztek elkerülni az ilyen eseteket. Amikor a késéshez egy konkrét pénzbüntetés társult, akkor a lelkivilágukban a helyzet etikaiból üzletivé alakult. Most már költség-haszon elemzés kérdése lett, hogy megéri-e elintézni azt, amiért késnek, és kifizetni a büntetést vagy sem. A következmények miatt az óvoda leállította a szankcionáló rendszert, de addigra már kialakult a norma, és nem tért vissza a késések száma az eredeti szintre.

5.4. Az önigazolás pszichológiája

Már többször előkerült az a mozzanat, hogy amikor olyasmit teszünk, ami egyébként ütközik az értékeinkkel, akkor valahogy elérjük, hogy ezt a tettünket igazoljuk a magunk számára. A mögöttes pszichológiai mechanizmus a szociálpszichológia egyik legfontosabb elvére, a kognitív disszonanciára vezethető vissza.

A kognitív disszonancia

Ezt a jelenséget a múlt század 50-es éveiben fedezte fel és írta le alaposan Leon Festinger (2000). Az elmélet eléggé közismert, de foglaljuk össze röviden. Ha bármilyen pillanatnyi külső ok, késztetés hatására, direkt kényszerítés nélkül, a saját döntésem eredményeként olyasmit teszek, ami ellentétes az értékeimmel, erkölcsi normáimmal, akkor erős, kellemetlen feszültség keletkezik bennem, ez tartósan fennáll, és arra késztet, hogy valamiképpen csillapítsam, megszabaduljak tőle. Mivel a cselekedet már megtörtént, tehát nem tudom meg nem történtté tenni; a feszültséget, kognitív disszonanciát az által tudom feloldani, hogy úgy módosítom az értékeimet, attitűdömet, hogy összhangba kerüljön a cselekedetemmel. Ennek a jelenségnek a kibontakozására kiváló metaforával él Aronson és Tavris (2009), amelyet érdemes egy integritást sértő magatartás példáján bemutatni.

A választás piramisa

Elliot Aronson és Carol Tavris az alábbi szellemes gondolatkísérlettel mutatja be, miként tud elbillenni egy ember morális felfogása egyik vagy másik irányba, s ezután hogyan halad végig egy önigazoló folyamaton, amely messzire eltávolítja a kiindulópontjától (37–38.).

„Képzeljünk el két fiatalembert, akik hozzáállásuk, képességeik és lelki egészségük tekintetében teljesen egyformák. Viszonylag becsületesek, és nem igazán ítélik el, mondjuk a csalást: nem helyeslik éppen, no de nagyobb bűnök is

vannak a világon. Most éppen az egyetemi felvételi vizsgán vesznek részt. Egyikük sem tud válaszolni egy nagyon fontos kérdésre. Kudarc fenyeget, ám ezen a ponton mind a ketten könnyen tudnának csalni: kileshetik egy felvételiző társuk válaszát. A két fiatalember küzd a kísértés ellen. Egy gyötrelmesen hosszú perc után az egyik megadja magát, a másik ellenáll. Elhatározásuk közt hajszálnyi a különbség; bármelyikük dönthetett volna épp ellenkező módon. Mindketten nyernek valami fontosat, de ennek ára van: az egyik feladja a feddhetetlenségét egy jó osztályzatért, a másik a jó osztályzatot, hogy megőrizze feddhetetlenségét.

Az a kérdés, hogy egy hét múlva hogyan vélekednek a csalásról. Mindkét diáknak bőségesen volt ideje igazolnia cselekedetét. Amelyikük engedett a kísértésnek, úgy határoz, hogy a csalás nem olyan nagy bűn. »Hiszen mindenki csal – gondolja. – Nem nagy ügy. Ennyit igazán meg kellett tennem a jövendő pályafutásom érdekében.« Aki azonban ellenállt a kísértésnek, úgy határoz, hogy a csalás sokkal erkölcstelenebb, mint eredetileg gondolta: »Aki csal, az igazából becstelen. Aki csal, azt igazából ki kellene rúgni az iskolából. Példát kell statuálnunk.«

Mire a diákok az egyre magasabb szintű önigazolás végére érnek, két dolog történik. Egy: igencsak eltávolodnak egymástól; kettő: szervül a véleményük, és meg vannak róla győződve, hogy mindig is így vélekedtek. Mintha egy piramis tetejéről indultak volna, egymás közt milliméternyi távolságra; mire azonban végeztek cselekedetük igazolásával, a piramis aljára csúsznak, és most az alap ellentétes sarkainál állnak…”

Ez a nagyszerű piramis-hasonlat a legkülönbözőbb helyzetekre és döntésekre érvényes. Különösen azért fontos, mert amikor a piramis tetején állunk, akkor ritkán fogalmazódik meg a dilemma olyan tisztán, mint a példánkban. A választási alternatívák nem fekete-fehérek, hanem a szürke különböző árnyalataival tudjuk leírni őket magunknak. Tehát első döntésünk morálisan bizonytalan, még nem érezzük úgy, hogy bármi is eldőlt volna. Látszólag nincsenek igazán következményei a döntésünknek, amelyet azért igyekszünk igazolni, hogy csökkentsük a bizonytalanságérzetünket. Így észrevétlenül kezdünk el lefelé csúszni a piramis egyik oldalán, az igazolt cselekvést újabb követi, újabb igazolással, és a meggyőződésünk kezd megszilárdulni. A végén őszinte meggyőződéssel hisszük, hogy a döntésünk igazolható, morális. Ha sértünk is valamilyen szabályt, normát, az igazolható, tehát továbbra is becsületes emberek vagyunk.

Az integritás megteremtése szempontjából az önigazolás jelensége kardinális kérdés, mert még a leginkább észszerűnek és kézenfekvőnek tűnő megoldásokat is félreviheti. Az integritás szempontjából az egyik legfontosabb elv az átláthatóság, ezért szervezetekben gyakori, hogy megkövetelik az érdekeltségek nyílt feltárását. Például a vállalatok költségvetését auditáló cégekkel kapcsolatos botrányok – talán leghírhedtebb az Enron és az Arthur Andersen esete – rámutattak, hogy milyen kockázatokkal jár, ha az auditor nem független, hanem egyben üzleti tanácsadást is végez az audítált cégnek. Ezért – és ennek nyomán – törvény írja elő az Egyesült Államokban, hogy az auditornak nyilatkoznia kell arról, hogy milyen érdekeltsége

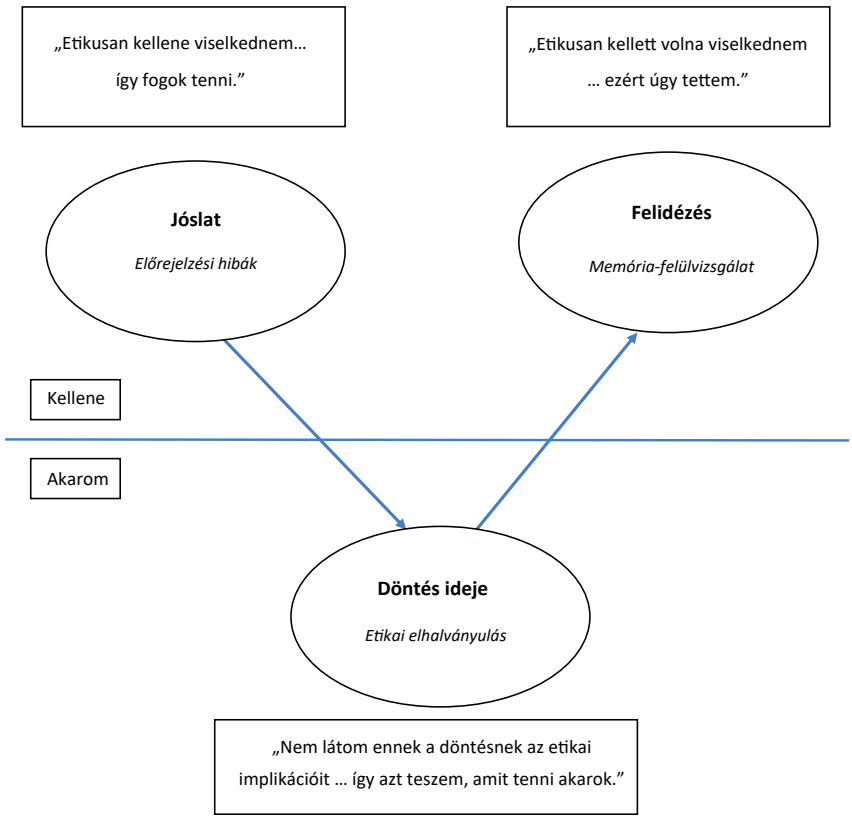
van. Paradox módon azonban az ilyen „őszinte feltárás” épp önigazolásként működik, felmentést ad a későbbi nem egészen integráns magatartásra. Erre a mechanizmusra számos kísérlet eredménye rámutatott. Íme az egyik leginkább releváns, szellemes vizsgálat: (Ariely 2012)

A résztvevők egyik csoportja a „becsüsökből” állt, akiknek az volt a feladatuk, hogy becsüljék meg egy korsóban lévő érmék értékét; a másik csoport a „tanácsadóké” volt, akik a korsóban lévő érmék értékét illetően tanáccsal szolgáltak a becsüsök számára. A tanácsadók jobban megvizsgálhatták a korsót, mint a becsüsök. A becsüsöket a becslésük pontossága szerint jutalmazták. A tanácsadók egy részét aszerint jutalmazták, hogy a becsüseik milyen pontosan becsültek az ő tanácsukat megismerve. Más tanácsadókat az alapján jutalmaztak, hogy milyen magas becslést adnak a becsüseik. Ebben a helyzetben a tanácsadók érdekkonfliktusba kerültek, mivel nem a pontosság alapján, hanem a becslés növelése alapján jutalmazták őket – míg a becsüsöket, akiknek tanácsot adtak, a pontosság alapján jutalmazták. Nem meglepő módon az utóbbi tanácsadók magasabb értékeket tanácsoltak becsüseiknek, mint azok, akiket a pontosság alapján jutalmaztak. Szempontunkból azonban ennél érdekesebb, hogy mi történt, amikor a tanácsadók feltárták a becsüsöknek az érdekkonfliktusukat. Azok a tanácsadók, akik feltárták érdekkonfliktusukat, még magasabb értékeket tanácsoltak a becsüseiknek, mint azok, akik nem tárták fel. Sőt, a becsüsök nem számították le ezt a körülményt a tanácsból. Ennek következtében azok a tanácsadók, akik feltárták az érdekkonfliktusukat, több pénzt kerestek, becsüseik pedig kevesebbet, mint akkor, amikor az érdekkonfliktus feltáratlan maradt. Más szóval, az érdekkonfliktus feltárása növelte a hátrányos következményeket. A feltárással pszichológiailag felmentették magukat az alól a morális kötelesség alól, hogy azoknak az érdekét tartsák szem előtt, akiknek tanácsot adnak. Ezzel a mechanizmussal korábban a mátrix kísérletek kapcsán is találkoztunk.

5.5. Az integritás jóhiszemű megsértésének pszichológiája

Foglaljuk össze, hogy milyen általános pszichológiai mechanizmus vezethet oda, hogy alapjában becsületes emberek, akiknek szándékában áll az erkölcsi normák betartásával hozni döntéseiket, a döntés pillanatában olyan helyzetbe kerülhetnek, hogy a döntés sérti az integritást – és ha már megtörtént, akkor az önigazolás, mint láttuk, elvégzi utólag a maga dolgát.

Az összefüggést Bazerman és Tenbrunsel (2011) ábrája jól ragadja meg:



8. ábra

Etikai dilemma és önigazolás

Forrás: Bazerman – Tenbrunsel (2011) alapján a szerző szerkesztése

Az első lépés, hogy – amint fentebb láttuk – erkölcsösebbnek tartjuk magunkat, mint amilyennek a valóságos cselekedeteink alapján jogos volna. Láttuk, hogy mindenki az átlagnál becsületesebbnek tartja magát, ami nyilvánvaló torzítás. Tehát az énképem alapján arra számítok, hogy etikus módon fogok az adott dologban eljárni, és ez az elvárás nem mindig megalapozott, de kikapcsolhatja az óvatosságunkat.

Amikor eljön a döntés pillanata, figyelmünk fókusza gyakran olyasmire irányul, ami elfedi, háttérbe szorítja az etikai szempontokat – például égetően fontos üzleti érdekek, erős késztetés arra, hogy megfeleljünk a tekintély vagy a csoport elvárásainak. Ilyenkor érvényesülhet az etikai elhalványulás jelensége, a mérlegelésünk vakfoltjába esnek az etikai szempontok. Az akaratlan, tudattalan

érzelmi reakcióink is hozzájárulhatnak, hogy átmenetileg eltűnik a látókörünkből az integritás szempontja.

Amikor már megszületett a döntés, akkor úgy élem át, hogy megfeleltem a saját etikai elvárásaimnak, és etikusan is cselekedtem – függetlenül attól, hogy objektíve esetleg nem volt teljesen rendben a döntés. Ebben egyrészt segítségünkre van memóriánk működése, amely akaratlanul is úgy rekonstruálja a történteket, hogy azok összhangban legyenek a jelen helyzettel és annak követelményeivel. Másrészt segítségünkre lehet az a mechanizmus is, hogy hajlamosak vagyunk módosítani a kiindulási szabványokat, normákat, követelményeket, s így utólag megteremteni az összhangot, ahogy a piramis-metafora ábrázolta.

Mindennek alapján idézzük Bazermen és Tenbrunsel összefoglaló javaslatait arra, hogy az integritás elősegítésére szolgáló hatékony rendszer tervezésekor mire célszerű ügyelnünk:

1. táblázat

Az integritás elősegítésére szolgáló hatékony rendszer tervezésekor felmerülő szempontok

Akadályok	**Felmerülő problémák**	**Megfontolandó kérdések**
Jutalomrendszerek	A jutalomrendszerek nem veszik figyelembe, hogy az emberek milyen eszközökkel próbálhatják elérni a célokat, vagy más célok potenciális hatását.	Amikor célokat tűzünk ki, tartsunk ötletrohamot a kitűzött cél elérésének mellékhatásairól. Vonjuk be azokat, akiket ténylegesen jutalmazunk, és derítsük ki, milyen tényleges viselkedésekhez vezetnek a kitűzött célok.
Szankciók	Az elfogadhatatlan viselkedés büntetése az etikusság elhalványulását erősítheti, és növeli annak valószínűségét, hogy a viselkedést költség-haszon elemzés alapján értékelik, és nem etikussága alapján.	Becsüljük fel az etikusságot, amikor személyi dolgokkal, stratégiával vagy működéssel kapcsolatos döntéseket hozunk. Gondoskodjunk róla, hogy amikor különböző opciókat veszünk fontolóra, feltegyük a kérdést: „Milyen etikai következményekkel járhat ez a döntés?”

Akadályok	Felmerülő problémák	Megfontolandó kérdések
Morális kompenzáció	Az etikus cselekedetek igazolásként használhatók fel más területeken elkövetett elfogadhatatlan tettekért.	Állítsunk fel külön szabványokat az etikus és a nem etikus magatartás számára. Állítsunk fel magas várakozásokat az etikus viselkedés számára, és hangsúlyozzuk az etikai szabványok folyamatos emelésének fontosságát.
Informális rendszerek	Az informális kultúra és a társak nyomása fölülírhatja a jó szándékú formális etikai rendszereket.	Vegyük leltárba az szervezet informális rendszereit, és dolgozzunk azon, hogy megértsük, milyen nyomás van e mögött az alkalmazottakra. Törekedjünk arra, hogy pozitív informális kultúrák alakuljanak ki, amelyek erősítik az etikus magatartást, és megakadályozzák az etikátlan viselkedést.

Forrás: Bazerman–Tenbrunsel 2011, 127.

5.6. Mi számít az etikusság megítélése szempontjából: az eljárás vagy a kimenetel?

Az az általános tapasztalat, hogy hajlamosak vagyunk a kimenetel felől megítélni egy cselekedet etikusságát, ami nyilvánvalóan súlyos logikai hiba, mert attól, hogy egy etikátlan cselekedetnek nem lett negatív következménye, például egy véletlen szerencse folytán, attól még maga a cselekedet nem lesz etikusabb. Gino és munkatársai (2010) végeztek egy tanulságos kutatást. Három cselekedetet írtak le két változatban:

A. Egy gyógyszerész kutató világos protokollt határozott meg annak megítélésére, hogy klinikai betegeket adatpontokként felvegyen-e vagy sem a kutatásába. Kezd kifutni az időből, hogy elegendő adatpontot vegyen föl, amikor fontos költségvetési ciklushoz kell alkalmazkodnia a cégénél. Ahogy közeledik a határidő, észreveszi, hogy négy alanyt kivett az elemzésből technikai okok miatt. Hisz benne, hogy az adatok valójában alkalmasak a felhasználásra, és ha ezeket az adatpontokat hozzáadja az elemzéshez, akkor az eredmények a nem teljesen szignifikánstól elmozdulnak a szignifikánshoz. Beleveszi az elemzésbe ezeket az adatpontokat, és a gyógyszer piacra kerül. Később ezt a gyógyszert kivonják a forgalomból, miután hat beteg meghalt miatta, és több száz más betegnek ártalmat okozott.

B. Egy könyvvizsgáló megvizsgálja egy fontos ügyfél könyveit, egy olyan kliensét, aki nem a könyvvizsgálói jutalék miatt fontos, hanem azért, mert jól fizető tanácsadói megbízásokkal is ellátja a könyvvizsgáló cégét. A könyvvizsgáló észrevesz néhány olyan könyvelési gyakorlatot, amely valószínűleg törtvénybe ütközik, de több bírósági esetre lenne szükség megbizonyosodnia arról, hogy legálisak vagy sem. A könyvvizsgáló szóba hozza az ügyet az ügyfélnek, aki állítja, hogy semmi baj nincs a könyvelésükkel. A kliens azzal is megfenyegeti, hogy visszavonja a megbízást, ha a könyvvizsgáló nem adja a jóváhagyását. A könyvvizsgáló belemegy, hogy így folytatódjék a könyvelés még egy évig, és arra biztatja az ügyfelét, hogy a következő évben változtasson a könyvelési gyakorlatán. Hat hónapra rá kiderül, hogy a kliens csalást követett el, a vállalata csődbe megy, a csőd kapcsolódik ahhoz az ügyhöz, amelyet könyvvizsgáló szóvá tett, és 1400 ember elveszítette az állását és a nyugdíj-megtakarításait.

C. Egy játékforgalmazó vállalat rájön, hogy azok a termékek, amelyeket árusít, és amelyeket egy másik cég gyárt egy másik országban, ólmot tartalmaznak, ami rendkívül veszélyes lehet a gyerekekre. A játékforgalmazó elmulasztotta, hogy ellenőrizze, nem tartalmaz-e ólmot a játék, mivel az ellenőrzés drága, és az Egyesült Államok törvényei nem írják elő. Az ólmot tartalmazó festék végül is hat gyerek halálát okozza, és több tucat gyereket fájdalmas kezelésnek kell alávetni a sürgősségi osztályon ólommérgezés miatt.

És a másik változat:

A1. Egy gyógyszerész kutató világos protokollt határozott meg annak megítélésére, hogy klinikai betegeket adatpontokként felvegyen-e vagy sem a kutatásába. Kezd kifutni az időből, hogy elegendő adatpontot vegyen föl, amikor fontos költségvetési ciklushoz kell alkalmazkodnia a cégénél. Hisz benne, hogy a termék biztonságos és hatásos. Ahogy a határidő közeledik, észreveszi, hogy ha még további négy adatpontja lenne arról, hogy a betegek valószínűleg miként viselkednének, akkor az elemzése szignifikánssá válna. Összefabrikálja ezt a négy adatpontot, és a gyógyszer hamarosan piacra kerül. Nyereséges és hatásos szer, és évekkel később sem okoz komolyabb mellékhatásokat.

B1. Egy könyvvizsgáló megvizsgálja egy fontos ügyfél könyveit, egy olyan kliensét, aki nem a könyvvizsgálói jutalék miatt fontos, hanem azért, mert jól fizető tanácsadói megbízásokkal is ellátja a könyvvizsgáló cégét. A könyvvizsgáló egyértelműen csaló gyakorlatot vesz észre a kliensnél. A könyvvizsgáló szóba hozza az ügyet az ügyfélnek, aki állítja, hogy semmi baj nincs a könyvelésükkel. A kliens azzal is megfenyegeti, hogy visszavonja a megbízást, ha a könyvvizsgáló nem adja a jóváhagyását. A könyvvizsgáló belemegy, hogy így folytatódjék a könyvelés még egy évig, és arra biztatja

az ügyfelét, hogy a következő évben változtasson a könyvelési gyakorlatán. Nem származik semmi probléma a könyvvizsgáló döntéséből.

C1. Egy játékforgalmazó vállalat olyan termékeket árusít, amelyeket egy másik cég gyárt egy másik országban. A játékforgalmazó tudja, hogy a játékok ólmot tartalmaznak, ami rendkívül veszélyes lehet a gyerekekre. A játékforgalmazó vállalat sikeresen árusítja ezt a terméket, kiadós nyereségre tesz szert, és egyetlen gyereknek sem esik baja az ólmot tartalmazó festék miatt.

Azok a résztvevők, akik az A1, B1, C1 változatot olvasták, sokkal kevésbé ítélték a szereplőt és viselkedését etikátlannak, mint azok, akik az A, B, C változatot olvasták. Holott, ha jobban megnézzük, és eltekintünk a kimeneteltől, akkor éppen fordított a helyzet, súlyosabb etikai vétséget követ el a kutató, a könyvvizsgáló és a játékforgalmazó az A1, B1, C1 változatok esetében.

5.7 A szituáció hatalma

A szociálpszichológia egyik alapvető felismerése, hogy az emberek mások viselkedésének okát alapértelmezésben az illető emberek személyiségében, tartós viselkedéses diszpozíciójában keresik. Ezt fejezi ki az alapvető attribúciós hiba (fundamental attribution error) terminus. Az attribúció kifejezés arra utal, hogy valamilyen okot tulajdonítunk egy cselekedetnek. Az integritás tanácsadó képzés során a hallgatók részéről újra és újra előbukkan a kérdés, hogy milyen személyiségvonások hajlamosítanak az integritást sértő magatartásra. Ez az alapvető attribúciós hiba jellegzetes megnyilvánulása. A szociálpszichológia ugyanakkor számtalanszor nagyon meggyőzően bizonyította, hogy a konkrét szituációnak hatalmas ereje van a viselkedés fölött, sokkal jelentősebb, mint akár a személyiségvonásoké, amelyeket személyiségtesztekkel szokás mérni, vagy a tartós diszpozícióké, mint például az attitűdök, amelyeket kérdőíves és más módokon mérünk. Ez igaz a szervezetekben tevékenykedő emberre is.

Hogy érzékeltessem az alapvető attribúciós hiba működését és társadalmi következményeit, bemutatok egy nagy nyilvánosságot kapott esetet, az 1985. május 25-én játszott BEK-döntőn történt tragédiát. A döntőt a Liverpool és a Juventus játszotta. Az UEFA a belgiumi Heysel stadiont jelölte ki a mérkőzés helyszínéül. Itt történt az emlékezetes tragédia, amikor a két csapat szurkolói összecsaptak egymással, ebben az összecsapásban a stadion hátsó falához szorított emberek nyomása alatt a fal ledőlt, az emberek pedig a törmelékkel együtt két emelet magasságából lezuhantak. A sok sebesült mellett 39 néző életét vesztette. A média első reakciójával a Liverpool futballhuligánjait tette felelőssé a tragédiáért, aminek következtében a saját miniszterelnökük, Margaret Thatcher öt évre eltiltotta az összes brit labdarúgó klubot a nemzetközi kupákban való részvételtől. Elképesztően szigorú szankció. Tehát magától értetődőnek vették, hogy a Liverpool-szurkolók személyiségében, attitűdjében kell keresni a tragédia okát.

Ha azonban alaposabban megnézzük a szituációt, eléggé más képet kapunk. Az egyik különösen fontos körülmény a szituációval kapcsolatban maga a stadion volt. Öreg, elavult, romos stadion volt, alkalmatlan egy ilyen mérkőzés lebonyolítására. A Liverpool edzője próbálta rábírni az UEFA-t, hogy más stadiont jelöljön ki, de nem járt sikerrel. A stadion állapota vezetett a fal leomlásához, így ez volt a tragédia közvetlen oka.

Mindkét csapat kemény magja ismert volt arról, hogy hajlamos az erőszakra, előző évben Rómában a Juventus szurkolói például megtámadták a Liverpool buszát, és összevertek egy csomó szurkolót. Ennek megfelelően az akkori szokásokat követve a szervezők úgy adták ki a jegyeket, hogy a kemény magok el legyenek különítve. A gólvonal mögötti állóhelyes lelátókat három-három zónára osztották. A Juventus szurkolói a saját oldalukon lévő O, N és M szektorokba kaptak a jegyet, a szemben lévő X és Y szektorokat a liverpooli szurkolóknak tartották fenn, a közvetlenül mellettük lévő Z szektort pedig a semleges belgáknak. Csak éppen az volt a probléma, hogy nem semleges nézők, hanem az akkoriban Belgiumban dolgozó olaszok vették meg a Z szektor jegyeinek többségét, így közvetlenül egymás mellé kerültek az „ellenséges" táborok. A két szektort csak egy gyenge, alacsony drótkerítés választotta el, és csupán néhány rendőr vigyázott rá. Így alakult ki az összecsapás, amelynek a fal leomlása lett a következménye. Még számos részletet el lehetne mondani, de mindegyik azt a magyarázatot támasztotta alá, hogy a tragédiáért döntő módon a szervezők kicsinyessége és nem megfelelő munkája okolható, azaz a körülmények, a szituáció, és jóval kevésbé a szereplők személyisége.

Számtalan hasonló példával lehetne még szolgálni az ilyen tömegjelenségekből és az azokra adott magyarázatokból. Ám inkább egy olyan klasszikus vizsgálatot ismertetek, amelynek tanulsága közvetlenebbül alkalmazható a lelkiismeretes köztisztviselő helyzetére. Az egyik neves amerikai egyetem egyik karán a felvételi alkalmával kérdőívet töltettek ki a jelentkezőkkel arról, hogy milyen motiváció játszott szerepet abban a döntésben, hogy erre a szakra jelentkeznek. A félév során később önkénteseket toboroztak egy nyilvános szerepléssel kapcsolatos szociálpszichológiai kutatáshoz. A toborzás körének meghatározásakor felhasználták az év elején felvett kérdőív adatait. A résztvevőket a kutatók tájékoztatták arról, hogy egy adott témáról kell hallgatóság előtt előadást tartaniuk. Azt is elmondták, hogy az előadás helyszíne a campus egy másik épületében van, és adtak egy térképet, amely mutatta, milyen útvonalon juthatnak a helyszínre.

A résztvevők egyharmadát arról tájékoztatták, hogy az előadás meghirdetett kezdetéig kényelmesen odaérnek a helyszínre, bőségesen van idejük. A második harmadának azt mondták, hogy nagyon ki van számítva az idő a kezdésig, de ha kilépnek, akkor még éppen a meghirdetett időpontra oda tudnak érni. A harmadik részt arról tájékoztatták, hogy sajnálatos módon már késésben vannak, a hallgatóság már ott ül, és várja az előadót. A kutatók a térkép által jelzett útvonal egy pontján egy ajtóban keresztbe fekve egy látszólag eszméletlen, nyilvánvalóan segítségre szoruló embert helyeztek el, no meg egy rejtett kamerát, ami rögzítette, hogy

a résztvevők mit tesznek, amikor odaérnek a segítségre szoruló emberhez. Azok a résztvevők, akiknek bőven volt idejük, többségében megálltak, és próbáltak valamilyen segítséget nyújtani. Akiknek ki volt számítva az idejük, már kevesebben, mindössze negyvenkét százalékuk állt meg. Akik pedig siettek, mert késésben voltak, túlnyomó többségben átlépték az ott heverő embert, mindössze tíz százalékuk állt meg segíteni.

Gyarló emberek vagyunk, olyan nagyon talán nem lep meg bennünket ez az eredmény. Az eredmény attól drámai, amilyen diszpozíciójú hallgatók voltak a résztvevők. Ugyanis ez a Princeton Egyetem teológia kara volt. A toborzás során azokból a hallgatókból választották ki a résztvevőket, akik az év eleji kérdőíven azzal indokolták a pályaválasztásukat, hogy életük céljául az emberek segítését tűzték maguk elé. Az előadás pedig valójában egy próbaprédikáció volt az egyetem kápolnájában, a megadott téma pedig az irgalmas szamaritánus bibliai parabolája.

Vajon azok a hallgatók, akik ebben a helyzetben siettükben megtagadták a segítséget a rászorulótól, álszentek lettek volna? Valójában nem is jellemzi őket az a diszpozíció, hogy embertársaik segítését tűzték ki életük céljául? Meggyőződésem, hogy nem, és a szociálpszichológia számtalan más kísérlete és vizsgálata is ezt támasztja alá. Ez a demonstráció a szituáció óriási hatalmát bizonyítja a tartós diszpozíciók és a személyiség fölött. Normális körülmények között minden bizonnyal a nagy többségük az értékei, meggyőződése alapján dönt és cselekszik. Ám legtöbbünk esetében a konkrét szituáció, ha ezekkel összeütközik, győzedelmeskedik, és a helyzet követelményei, az abból fakadó nyomás nehezen kivédhető hatással van a magatartásunkra.

A szituáció kiemelkedő jelentőségű elemét egy szervezetben a tekintélyviszonyok jelentik. Az integritás megőrzése szempontjából, az integritással összhangban lévő magatartást szem előtt tartva, a legjobb szándékú emberekre is óriási hatást tud gyakorolni egy tekintélyszemély. Ennek talán legismertebb és leginkább drámai demonstrációja Stanley Milgram híres és hírhedt kísérlete. Résztvevőket toborzott némi honoráriumért egy kísérlethez, amely a tanulási teljesítményre ható tényezőket tervezte vizsgálni. Húsz és ötven év közötti felnőtt, dolgozó férfiakat toboroztak, nagyon különböző foglalkozású és társadalmi státusú embereket. Amikor egy jelentkező megérkezett az egyeztetett időpontban a laborhoz, akkor vele egy időben egy másik résztvevő is érkezett. Ez a másik résztvevő titokban a kutatók szövetségese volt, minden esetben ugyanaz a férfi. A kutatást vezető ismét elmondta a vizsgálat célját, most már kicsit konkrétabban: arra kíváncsiak, hogy a fizikai büntetés hogyan befolyásolja a tanulási teljesítményt. A fizikai büntetés formája kellemetlen áramütés. Ekkor a szövetséges jelentkezik, és elmondja, hogy nemrég járt a Veterán Kórházban, és ott egy kis szívrendellenességet állapítottak meg nála. Megkérdezte, hogy ebben az esetben nem lesz-e baj abból, ha áramütést kap. A kutatásvezető megnyugtatta, hogy nem, semmi tartós egészségi károsodástól nem kel tartania.

Elmondja, hogy a kísérlethez két szereplőre lesz szükség, egy tanulóra és egy tanárra. Ezeket a szerepet véletlenszerűen határozzák meg, sorsolással. Megkéri a két

embert, hogy nyúljanak a fehérköpenyes zsebébe, és húzzanak cédulát. Mondanom sem kell, hogy csalás van a dologban, mindkét cédulára a tanár szerepe van írva, de a szövetséges természetesen azt mondja, hogy ő a tanuló szerepét húzta. Ezután a kutatásvezető megmutatja nekik a tanuló szobáját, és elmondja a feladatot, amely abból áll, hogy a tanuló kap bizonyos időt, hogy megtanuljon egy páros asszociációkat tartalmazó listát, például a csavarhúzóhoz a cseresznye fogalmát kell társítania és így tovább. A tanulót beleülteti egy karosszékbe, amelyhez elektród csatlakozik. Mielőtt rákötné az elektródot a tanuló karjára, a tanárnak ad egy viszonylag enyhe, de azért kellemetlen áramütést, hogy tisztában legyen a büntetéssel, amit hibás felelet esetén ad.

Ezután a kutatásvezető átmegy a tanárral egy másik helyiségbe, ahol a kikérdezéshez és szükség esetén a büntetéshez használandó berendezéssel ismerteti meg. A kikérdezés mikrofonon keresztül történik, a tanár elsorol négy szót, ezekből ki kell választania a diáknak a helyeset, és a megfelelő számot mutató gomb megnyomásával válaszolni. A berendezésen kapcsolók találhatók, amelyek elfordításával hibás válasz esetén áramütéssel kell a tanárnak büntetni a tanulót. A kapcsolók 15 V feszültségről indulnak, és a sorban következő kapcsoló mindig 15 volttal nagyobb feszültséget mutat, egészen 450 voltig. A tanuló egy előre rögzített forgatókönyv szerint válaszol és téveszt, arra kényszerítve a tanárt, hogy egyre nagyobb feszültségű áramütéssel büntesse. Egy idő után a tanuló elkezd felszisszenni, feljajdulni, jajgatni, majd közli, hogy ki akar szállni a kísérletből, és aggasztja a szíve. Amikor a tanár szeretne ennek megfelelően leállni a kikérdezéssel, a kutatásvezető tekintélyszemély nyomatékosan arra utasítja, hogy folytassa. Az előzetes várakozások a megkérdezett pszichológus szakemberek részéről úgy szóltak, hogy 100 voltnál nagyobb feszültségig senki sem fog elmenni a résztvevők közül. Ehhez képest az alapkísérletben a részvevők majdnem kétharmada, 62,3 százalék elment a 450 voltig. Ez a kísérlet 1963-ban zajlott, és etikai okokból sokáig nem engedélyeztek hasonlót az amerikai egyetemeken ezt követően és e miatt a kísérlet miatt létrehozott kutatásetikai bizottságok. Egy brit tévés, Darren Brown 2009-ben egy műsor számára pontosan megismételte az eredeti kísérletet, lényegében ugyanezzel az eredménnyel. Tanulságos, érdemes megnézni: https://www.youtube.com/watch?v=y6GxIuljT3w (A letöltés ideje: 2018. július 14.)

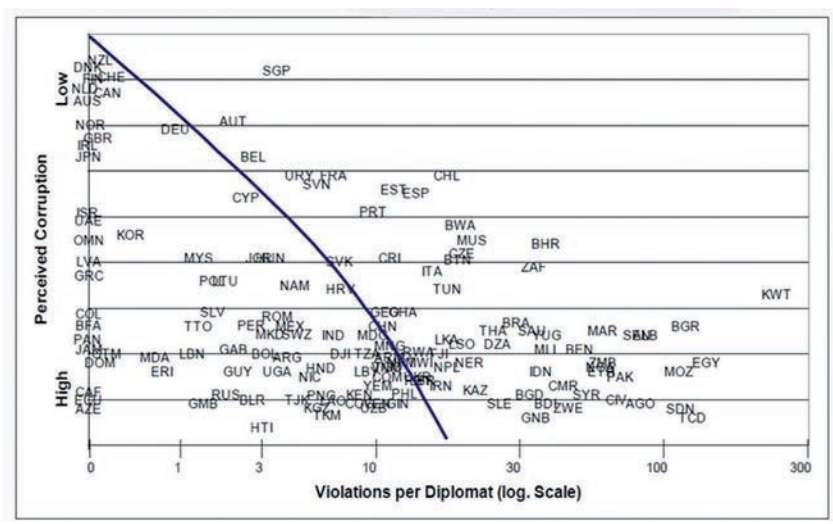
6. A kultúra szerepe

A 3. fejezetben a korrupciót magyarázó elméleti kereteket bemutatását az úgynevezett racionális döntéseken alapuló modellekkel kezdtük, amelyek az önző lény ideáltipikus képére épültek. A bemutatott modellek általános törvényszerűségeket próbáltak azonosítani, valamint azokat a racionális megfontolásokat, amelyek korrupcióhoz vezethetnek. Ezek a modellek, amelyek egyéni költség-haszon elemzésre vezetik vissza a korrupció okait logikusan jutottak el az úgynevezett „panoptikus antikorrupció" szabályozó, felügyelő és szankcionáló megközelítéséhez. Az előző, negyedik fejezetben pszichológiai folyamatokról írtunk. Arról, hogy miként formálódnak egy szervezetben az egyének döntései, és melyek azok a tényezők, amelyek erős hatással vannak az egyén viselkedésére. Olyan pszichológiai folyamatokat mutattunk be, amelyek eltéríthetik az egyént a helyes útról, ráadásul akár úgy is, hogy az illető nem is érzékeli az eltérülését. Emellett néhány olyan megfontolásról is szó volt, amely abban segíthet, hogy a szervezeti szituációkat úgy tudjuk alakítani, hogy csökkentsék az eltérülés, illetve a korrupció kockázatait.

Ebben a fejezetben a társadalmi és szervezeti kultúra hatásait vizsgáljuk. Olyan kérdésekre keressük a választ, hogy mi történik a társadalmi és szervezeti közegben, milyen folyamatok és interakciók során dől el, hogy mi válik az adott közegben értékké, elfogadhatóvá, és mi az, amit korruptnak látnak, éreznek, ítélnek, neveznek. Az egyén eltérülése helyett most a közeg értékeire, kultúrájára és azokra a mechanizmusokra koncentrálunk, amelyek a kultúrát formálják és az egyén felé közvetítik. Röviden szót ejtünk majd emellett azokról a stratégiáktól is, amelyekkel ezeket a folyamatokat befolyásolni lehet. Egyrészről azért fontos számunkra az értékek és a korrupció közösségi érzékelését és értelmezését mélyebben megérteni, mert már az előző fejezetből is kiderült, hogy a környezetnek nagyon erős hatást gyakorol az egyén döntéseire. Másrészről az ad jelentőséget e kérdésnek, hogy tapasztalatok sora mutatja, hogy szabályok és szankciók – amelyek lehetnek akár részletes szabályok és drákói szankciók is – önmagukban mégsem okvetlenül elegendők arra, hogy eredményesen befolyásolják a folyamatokat. Az integritásmenedzsment alapvetése, hogy azok a szabályok válnak erőssé és eredményessé, amelyeket értékek is támogatnak, így az alkalmazók értik és elfogadják őket. Amikor a szabályt nem támogatják a közeg és az alkalmazók értékei, jó eséllyel kialakul a „kiskapuk" sora, vagyis olyan megkerülési stratégiák, amelyek kiürítik a szabály erejét. Ahhoz, hogy ezt a helyzetet el tudjuk kerülni, először meg kell értenünk a szabályokat kiürítő képzeteket, érveléseket, racionalizálásokat vagy az elkerülést legitimáló technikákat, és a megértés után át kell alakítani őket. Mint látni fogjuk, ez egy más stratégia, mint a hatalmi pozícióból szabályt diktálni.

6.1. A kulturális minták hatása

A kulturális hatások elemzését egy érdekes kutatás bemutatásával kezdjük. Két kutató, Raymond Fisman és Edward Miguel (2007) a 2000-es évek elején hozzájutott a New York-i rendőrség parkolási bírságot rögzítő regiszteréhez. Számukra azért volt ez az adatbázis érdekes, mert 2002-ig az ENSZ-diplomaták mentességet élveztek a parkolási bírságok terén is. Amennyiben egy diplomata tiltott helyen parkolt, az autójára helyezhették a parkolási bírságot, de nem kellett kifizetnie. Ebben a helyzetben a közlekedési szabály megszegése nem járt következményekkel, így kizárólag etikai kérdés volt a diplomata részéről, hogy betartja-e. A kutatók kihasználták azt a helyzetet, hogy New Yorkban 149 ország több ezer diplomatája él, és így a minta elegendően nagy volt ahhoz, hogy a diplomaták szabályszegésre való hajlamát vizsgálják szankciómentes helyzetben. Érdekes tapasztalat, hogy a parkolási vétségek száma erősen együtt mozgott a származási országban a Transparency International által mért korrupciós érzékelési indexszel.



9. ábra

Diplomaták parkolási vétségei

Forrás: Fisman–Miguel 2007

Tehát akkor is, „amikor esetenként több ezer mérföldre éltek a hazájuktól a diplomaták, nagyon hasonló módon viselkedtek, mint otthon élő köztisztviselő kollegáik”. (Fisman–Miguel 2007, 1045.) Ebből a kutatók azt a következtetést vonták le, hogy a szabályokkal kapcsolatos normák mélyen beépültek a diplomaták viselkedési mintáiba. Statisztikai sokaságban elemezve a diplomaták személyes szabályköve-

tési viselkedés erősen korrelált azokkal a szabálykövetési szokásokkal, amelyekben szocializálódtak. Mivel a kultúrának ilyen erős hatása van a szabálykövetésre és szabályszegésre, fontos megértenünk, hogy mi módon hat környezetünk kultúrája a viselkedésünkre.

A fenti esetben teljesen nyilvánvaló, hogy minden diplomata számára érthető volt a hivatalos szabály: tilosban nem szabad parkolni. Csak éppen különbözőképpen viszonyultak ehhez a szabályhoz. Mivel különböző kulturális mintákkal érkeztek, másként értelmezték a helyzetet. Feltételezhetően azok, akik diplomáciai védelemmel parkoltak a tilosban, cseppet sem érezték magukat gazembernek. A különbség a szabálykövető és szabályszegő diplomaták között a szabályszegésre való nyitottságban lehetett. Se a mentesség, se a kultúra nem volt oka, csak lehetővé tevője a szabályszegésnek. Ugyanakkor a kutatás szépen bizonyította, hogy azok a diplomaták, akik olyan országokból érkeztek, ahol a hasonló szabályszegés társadalmi gyakorlat, könnyebben belecsúsztak a kihágásba, és valószínűleg anékül, hogy ezt komoly morális hibának értelmezték volna.

6.2. A szabályszegés és korrupció mint kulturális probléma

A diplomaták parkolási vétségeihez hasonlóan más területeken is tapasztalható a közeg kultúrájának meghatározó hatása arra, hogy egyes szabályoknak menynyire lehet érvényt szerezni. Általános tapasztalat az Európai Unióban is, hogy annak ellenére, hogy komoly törekvés a jogharmonizáció, különböző országokban nagyon eltérő eredményt hoztak a közös irányelvek alapján bevezetett intézkedések. Így van ez az EU antikorrupciós stratégiáival is: a nemzetközi szintről érkező elvárásokra eltérően reagálnak az országok, és nagyon különböző eredményeket érnek el a megvalósítás terén. Vannak eszközök, amelyek egyes országokban működnek, más országokban viszont a formális bevezetés ellenére az implementáció során kiürülnek. Gondoljunk csak sok közbeszerzési eljárásra: hivatalosan minden szabály szerint működik, de a gyakorlatban nemegyszer a szabály alkalmazása helyett „lepapírozzák” a szabályszegést.

Az ilyen kiürülési és elkerülési jelenség vizsgálatára a 2000-es évek elején létrejött egy nemzetközi konzorcium azzal a céllal, hogy összehasonlító kulturális kutatást végezzen az európai országokban a korrupcióval kapcsolatos nézetekről és értelmezésekről. A többéves, átfogó kutatás az akkori EU-tagországok, a csatlakozó Románia és Bulgária és a csatlakozási folyamat előtt álló Horvát- és Törökország korrupciós jelenségeit hasonlította össze. (Tänzler 2007) A kutatás abból a feltételezésből indult ki, hogy az adott ország „kulturális diszpozíciójának” komoly hatása lehet a korrupció megítélésére, és azon keresztül a korrupciót megelőző intézkedések hatásosságára. (Tänzler 2007, 5.) Ezért a kutatás nem a korrupciós jelenségek tanulmányozására fókuszált, mint annyi más korábbi kutatás, hanem arra, hogy a politikai és közigazgatási döntéshozók és az

állampolgárok narratíváiban és a médiában hogyan jelenik meg a korrupció. Ahogy már korábban is említettük, ebben a kutatásban a kutatók a korrupciódiszkurzus elemzésén keresztül azt akarták megérteni, hogy a szereplők mit észlelnek, hogyan értelmezik és hogyan „magyarázzák elfogadhatóvá" saját maguk számára a korrupt jelenségeket, vagy azért, hogy aránylag biztonságosan folytathassák a korrupt gyakorlatokat, vagy azért, hogy együtt tudjanak élni azzal, amit nem éreznek megváltoztathatónak. A kutatók azt tapasztalták, hogy a tagállamok nagyban különböznek abban, hogy mely társadalmi gyakorlatokat tekintenek korruptnak, és melyeket nem. Az eltérés azonban nemcsak az egyes országok szintjén jelent meg, hanem az egyes társadalmi csoportok között is, és időben is változott. E különbségeket sem a csatlakozás, sem a későbbi egyeztetési folyamatok során nem veszik figyelembe. Az országokkal szemben egységes elvárásként jelenik meg, hogy vezessenek be bizonyos intézkedéseket, amelyek egységes érték- és célrendszert hivatottak közvetíteni. Bár ezeket az elveket és intézkedési javaslatokat nemes célok érdekében és a szakértők legjobb tudása alapján fogalmazták meg, az egyes országokban mégis külső kényszerként jelentek meg. A kényszer érzete pedig gyakran elutasítást szül, így nem tud hatást gyakorolni a közeg azon rétegeire, amelyekben a korrupt viselkedések értelmezése és legitimálódása történik. Így megmarad a régi gyakorlat racionalizálása és legitimálása, az új intézkedések pedig kiürülnek.

Nézzünk erre egy példát. Még 2005-ben, amikor az antropológusok a Kelet-Európában elfogadott „informális" gyakorlatokat kutatták, komoly visszhangot váltott ki a paraszolvencia racionalizálása. A nyugati kutatók számára nehezen értelmezhető jelenséget az interjúalanyok orosz környezetben a következőképpen magyarázták: „Morális kötelezettség, az orvos által a betegnek szentelt figyelem és szaktudás elismerésének és tiszteletének jele." (Rivkin-Fish 2005, 47.) Az antropológusok ez alapján az értelmezés alapján a köz és magánszféra határának átlépéseként értelmezték a jelenséget. Ugyanakkor, ha a gyakorlatot úgy értelmezzük, hogy az nagyobb figyelem, vagy más előny megszerzésére, vagy a várólistán való előrekerülésre irányul, akkor korruptnak kell minősítenünk, még akkor is, ha az adott ország törvényei szerint büntetőjogi értelemben nem bűncselekmény.[9]

Számunkra azonban ezen a ponton a koncepcionalizálási változatoknál fontosabb, hogy a hibás gyakorlat jogi és szabályozási intézkedésekkel nem szüntethető meg. Valószínűleg az se lenne elég, ha az orvosok fizetését is rendeznék, és a szigorú tiltást ezzel együtt vezetnék be, hiszen gyakran előfordul, hogy nem is az orvos kéri a borítékot, hanem a beteg érzi nagyobb biztonságban magát attól,

[9] Magyarországon a Kúria elvi döntése (Bhar.III.6/2015.) szerint a hálapénz nem bűncselekmény. Így értelmezhető korrupciónak, de nem jogi értelemben, hanem a megbízó érdekeinek vagy a verseny sérelme alapján. Az alsóbb fokú bíróságok egyébként ilyen ügyekben azt vizsgálták, hogy volt-e olyan többlet, hogy a választott szülészorvos rendelkezésre állt a díjazásért a szabadidejében. Amennyiben volt ilyen, akkor nem ítélték bűncselekménynek, akkor sem, ha ezért a fizetséget az orvos előre kérte.

hogy fizetett. Feltételezhető, hogy ahhoz, hogy a paraszolvenciát tiltó szabály elfogadhatóvá tehető legyen, a gyakorlathoz kapcsolódó képzeteket is meg kell változtatni.

Visszatérve a kutatáshoz, amikor a Dirk Tänzler (2007) vezette kutatás az egyes országokban és az azokon belüli mikrokultúrákban érvényes értelmezéseket és az elbeszélésekből kirajzolódó mindennapi gyakorlatokat összevetette a hivatalos antikorrupciós politikával és eszközökkel, a kutatók azt tapasztalták, hogy a korrupcióértelmezés erősen befolyásolta, hogy a szereplők hogyan értelmezték az intézményesített intézkedéseket, és ezen keresztül természetesen azt is, hogy alkalmazni vagy megkerülni próbálták-e ezeket. Ezek az értelmezések és szándékok pedig meghatározták, hogy a hasonló intézkedések mennyire hatottak a napi gyakorlatokra a különböző országokban. (Tänzler 2007, 4.) Ez az eredmény az olvasónak most nagyon logikusnak tűnhet, hiszen hogyan is várhatnánk el, hogy az alkalmazók által nem értett vagy el nem fogadott beavatkozás hatásos legyen. Ezen a ponton azonban érdemes elgondolkozni azon, hogy a mindennapi közigazgatási gyakorlatban mennyire vagyunk e logika tudatában, és mennyi erőforrást áldoznak a döntéshozók arra, hogy a leendő alkalmazók azonosulni tudjanak az új eszközökkel.

Tänzler kutatói arra a következtetésre jutottak, hogy a hatásos korrupcióellenes politikákhoz változtatni kellene azon a gyakorlaton, hogy a politikákat szinte kizárólag hatalmi nyomással vezetik be, mintha az erő és a kontroll elég lenne. Ehelyett fel kellene tárni a közeg működését, kulturális mintáit, és ahhoz kapcsolni a változási stratégiát. Tänzler értelmezésében a kultúra „azt a logikát és nyelvtant jelenti, ahogy érzékeljük és konceptualizáljuk a jelenségeket". (Tänzler 2007, 8.) Ahhoz, hogy elfogadhatóvá váljon egy változás, ebben a logikában is értelmezhetővé kell válnia. Ehhez fel kell tárni, hogy az adott befogadó közegben élő emberek hogyan értelmezik az őket körülvevő valóságot, és miként alakítják ki a válaszaikat és a stratégiáikat. Félreértés ne essék, itt nem afféle kulturális relativizmust támogatunk, amely azt fogadja el jónak, ami létezik. Nem azért akarjuk megérteni a helyi értelmezést, hogy elfogadjuk vagy relativizáljuk a szabályszegést vagy korrupció jelentőségét, hanem azért, hogy a helyi jelentések és értelmezések alapján találhassunk olyan kiindulópontokat és stratégiákat, amelyek elfogadottá tehetnek új gyakorlatokat, és így ténylegesen megváltoztatják azt, ami történik.

6.3. A korrupció és az integritássértés kontextuális elemzése

Ez a posztpozitivista megközelítés megkérdőjelezi a racionális elméletek azon alapvetését, hogy a közpolitikai elemzés értékmentes, technikai jellegű vállalkozás lehet. Ezért általános modellalkotás helyett az adott környezet megértését helyezi érdeklődése középpontjába. Az elmélet alapvetése, hogy fogalmaink, amelyek sze-

rint a világot (és benne a korrupciót) érzékeljük és értelmezzük, kulturális hatások és diszkurzus[10] során formálódik.

Posztpozitivista kutatók ezért arra hívják fel a figyelmet, hogy a helyi jelenségek megértéséhez elengedhetetlen azokat a személyes és közösségi történeteket és magyarázatokat feltárni, amelyek megvilágítják az elemző számára, hogy miként gondolkodnak a korrupcióról a közegben élő emberek. Ez tejesen más út, mint a technikai elemzésen és megoldásokon alapuló pozitivista antikorrupciós stratégia. Azért tanulmányozza a korrupciót a személyes történeteken és köznapi narratívákon keresztül, mert ezeknek a narratíváknak a megváltoztatását is fontosnak tartja. E megközelítés lényege, hogy amennyiben sikerül az emberek érzékelését, helyzetértelmezését, történeteit, vagyis egyéni és közösen használt narratíváit megváltoztatni, megváltozik a helyi valóság. Ez a szemlélet a diskurzust alkotó folyamatnak tekinti, ami formálja azt, amit igaznak tekintünk, a társadalmi és szervezeti tudást, a gyakorlatokat és a lehetséges megoldásokat. (de Graaf 2010, 103.)

Számunkra ez a kontextualista megközelítés semmiképpen sem a korábban említett elméletek elvetését vagy hasznosságuk megkérdőjelezését jelenti, csupán annyit, hogy a modellek és fogalmak alkalmazhatóságát minden esetben a kontextus dönti el, és kizárólag a kontextuális tudásba illesztve tudnak az egyes beavatkozások hatásosak lenni. Ezért nem látszik a korrupció csökkentésében eredményesnek, ha kizárólag a technikai megközelítést alkalmazzuk, még akkor sem, ha elkötelezett és technikailag képzett szakértők alkalmazzák, de a közeghez képest külső definíciós hatalommal felruházva. (Ami a pozitivista szakértői munkának sajátja, nemcsak a nemzetközi, hanem a nemzeti és szervezeti kontextusokban is.) Tänzler (2007) szerint az intézményesített beavatkozások csak akkor eredményesek, amikor a beavatkozási folyamat le tud érni olyan mélyre, ahol az értelmezések formálódnak. Ezen a szinten történhet meg a beavatkozásoknak a napi valóságba és gyakorlatokba illesztése azzal, hogy a potenciális alkalmazók és a többi szereplő saját maguk számára értelmezni tudják a beavatkozásokat, ráadásul olyan értelmet adva nekik, amelyet el tudnak fogadni. E logika szerint a diszkurzív folyamatnak meg kell előznie a szabályok megváltoztatását, elérve a szereplők reflexióit és azt a teret, ahol a beavatkozások legitimálódhatnak. Így szerezhető meg azok együttműködése a megvalósításhoz, akiknek alkalmaznia kell az új szabályokat. Ez a kontextuális megközelítés azért próbálja megérteni a közeg sokféle perspektíváját, hogy az antikorrupciós beavatkozás úgy rekonstruálhassa az értelmezéseket és ítéleteket, hogy az új működésmód a szereplők számára elfogadható legyen. (Tänzler 2007, 10.) Ezt a konklúziót látszik alátámasztani a *Global Crime* 2010-ben megjelent különszámában publikált, a posztkommunista régió antikorrupciós politikáiról szóló másik részletes kutatás eredménye is, miszerint azokban az országokban történtek pozitív elmozdulások,

[10] A diszkurzus „gondolatok, fogalmak és kategorizálások sajátos összessége, amely olyan társadalmi gyakorlatok során formálódik és rekonstruálódik, amelyek jelentést adnak az anyagi és társadalmi valóságnak." (Hajer 1995, 44.)

amelyekben a társadalmi párbeszédbe is be tudott épülni a korrupció elleni harc. Ezekben az országokban ki tudott alakulni az antikorrupciós törekvések társadalmi támogatottsága. (Moroff–Schmidt-Pfister 2010, 97.) Minden esetben meghatározó jelentősége volt annak e folyamatban, hogy az adott közegben kialakult egy aktív episztemikus közösség,[11] amely tudatosan és folyamatosan formálni tudta a társadalmi narratívákat, és azokon keresztül a normák alakulását. (Moroff–Schmidt-Pfister 2010, 94.)

[11] Olyan szakemberek közössége, akik egy adott területen a közpolitika alakításához releváns, elismert tudással, kompetenciákkal és tekintéllyel rendelkeznek

7. Zárszó

Mielőtt a kötetet lezárjuk érdemes arra is szánni pár szót, hogy mindezen elméletek, kísérletek, tanulságok alapján milyen következtetéseket tudunk a szervezeti integritásfejlesztéssel és az integritás tanácsadói munkával kapcsolatban megfogalmazni.

Kiindulópontunk az lehet, hogy a szervezeti értékek fejlesztésének jól ismert és széles körben alkalmazott módszere az értékek megfogalmazása és stratégiai dokumentumokban és etikai kódexekben történő hivatalos közzététele, az eskü és az etikai tréning. Ezek az eszközök mind arra szolgálnak, hogy tisztázzák az elvárásokat, és felhívják a figyelmet az etikus döntések és viselkedés fontosságára, és erősítsék az alkalmazottak szabálykövetését. A bemutatott esetek és gondolatok egyrészről azt mutatták, hogy a hivatalos dokumentumok és a köztisztviselők számára ismert és értett szabályok mellett nagyon komoly hatása van az integritásra annak a társadalmi kultúrának, amelyben élnek, és szocializálódnak. A diplomaták parkolási vétségeit összehasonlító kutatás eredménye eklatáns példa arra, hogy az internalizált értékeket és helyzetértelmezéseket akkor is magunkban hordozzuk, amikor környezetet váltunk. Magasan képzett diplomaták esetében is, és teljesen új közegben és helyzetben is hatottak a szocializált értelmezések. Ariely kísérletei azt mutatták, hogy a döntés előtti emlékeztetők különösen fontos szerepet játszottak a csalás megelőzésében. Ugyanakkor azt is tudjuk, hogy nem írhatunk minden falra, képernyőre és minden dokumentumra etikai emlékeztetőt. Ha meg is tennénk, egy idő után kiürülne a hatásuk. A kollektív cselekvési probléma és a korlátozott etikusság fogalma egy másfajta eltérülésre hívta fel a figyelmet. Arra, hogy a becsületes ember akkor is „megfeledkezhet" az etikai mérlegelésről, ha környezeti hatásra belekényszerül a szabályszegésbe. Ilyenkor a személyes normák mérlegelése elé helyezi a felettes kérését vagy a szervezet vagy társak elvárását. És hogy ne kelljen a disszonanciát éreznie, vagy önbecsülését feladnia, „megfeledkezik" a saját értékeiről. Ez a jól ismert elhalványulási jelenség az oka annak, hogy az etikai menedzsmenttel foglalkozó szakemberek és integritásfejlesztők alapvetően azt javasolják, hogy valamilyen módon folyamatosan a szervezeti párbeszéd része legyen az értékekre és az integritásra való hivatkozás. Az újabb kutatások azt bizonyítják, hogy nem okvetlenül az intenzív, de ritka tréningprogram az eredményes, mert a képzés hatása gyorsan elhalványul, ha nem kap folyamatos megerősítést. Jóval hatásosabb a sok apró emlékeztető. A legújabb szakirodalomban ezt „nudge"-nak – noszogatásnak – hívják. Olyan emlékeztetők ezek, amelyek nem hagyják, hogy a dolgozó megfeledkezzen az etikai mérlegelésről. Talán most válnak igazán érthetővé az úgynevezett racionális modellek legfontosabb korlátai. Egyrészről

az a korlát, hogy az egyén etikus voltát kihagyják a modellekből, miközben gyakorlatilag minden, amit a racionális elméletekre vonatkozó rész után írtunk, olyan mérlegelési és döntési folyamatokról szólt, amelyek messze túlmutatnak az egydimenziós, haszonmaximalizáló önző lény döntésein.

Másrészről ezek után a gondolatok után azt feltételezzük, hogy az olvasó számára világosabb, hogy miért kockázatos a túlszabályozás. A túlszabályozott rendszerben gyakorlatilag csak szabálykövetésre van mód, a munkatárs lassanként leszokhat a mérlegelésről. Amikor a munkatárs azt érzi, hogy nincs mérlegelése, nincs felelőssége se. Csak „teszi a dolgát", aminek így nem érzékeli etikai tartalmát se. Így azt se veszi észre, amikor nem etikus, amit tennie kell.

A legújabb etikai menedzsment irodalom a „nudge" mellett még a határvonalak fontosságára hívja fel a figyelmet. Amikor belépünk egy új környezetbe, akkor formálódnak meg az adott közegben alkalmazott fogalmak, értelmezések, és akkor alakul ki, hogy abban a közegben mit látunk elfogadhatónak. Saját értékrendünket nem felejtjük, de kialakul a munkahelyre érvényes etikai minta. Ezért nagyon fontos a belépő tréning, amely értelmezi a szervezetet az új dolgozó számára, és az első munkakör, amely során bevésődnek a minták. Fontos, hogy ez ne csak rövid, tárgyszerű eligazítás és dokumentumismertetés vagy átadás legyen, hanem „bevezetés" a szervezet szabály- és értékrendszerébe, ami annak a bevésését indítja el, amit megvalósítani szeretnénk. A szervezetpszichológusok szerint ugyanis az első év során alakul ki az a „pszichológiai szerződés", amely alapján értelmezi a munkatárs a szervezet elvárásait és a saját szerepét. Ennek a formálódó „szerződésnek" a jelentőségét kevés magyar közszolgálati szervezet aknázza ki, pedig sok ellenőrzést kiválthatna a hatása. Mit lehetne egy mind jobb „pszichológiai szerződésért" tenni? Egyrészről a belépő tréningnek van komoly jelentősége, és azon keresztül az etikai kódex elfogadtatásának. Az eskü már e formálódó szerződés megerősítése lehet. Másrészről annak van jelentősége, hogy a pályakezdő a szervezet „legtisztább" részeibe kerüljön. Ott formálódjon az értékrendje, amelyet később, amikor már megerősödött, akár tovább is tud vinni a korrupciónak inkább kitett munkakörökbe is. Végül az is fontos, hogy támogatott körülmények között kapjon módszereket az etikai dilemmák mérlegeléséhez. A támogatott alkalmazás modellt ad későbbi helyzetek megoldásához. Ha mindez nyílt párbeszédes folyamatban történik, amely összeköti a munkatársak tapasztalatait, az etikai szabályok nem külső kényszerként, hanem közös kultúraként jelennek meg, amitől lényegesen nehezebb eltérülni, és elhalványodásuk kockázata is csökken. Mindezen eszközök a szervezeti etikai menedzsment és az integritásszemléletű korrupciómegelőzési módszer kulcselemei.

Ez a rövid tankönyv betekintést adott az integritásfejlesztés szempontjából fontos korrupcióértelmezésekbe. Nem törekedtünk sem az elméletek alapvetéseinek bemutatására, sem tudományos pontosságra. Ehelyett a gyakorlat számára érthető és alkalmazható gondolatokat akarunk közvetíteni, mert az integritás tanácsadó nem elméleti szakember, másféle céllal és másféle stratégiával mozog a különböző

konceptuális keretek között. Nincs okvetlenül szüksége pontosan kidolgozott interkonceptuális elemző keretre, elegendő, ha az alapvetéseket érti és alkalmazza. Az integritás tanácsadó számára a legfontosabb, hogy a különböző konceptualizálásokat megértse, és amikor egy komplex jelenséggel kerül szembe, ki tudja választani, hogy mely aspektusok meghatározók, és az azok elemzésére alkalmas modelleket alkalmazza. Ehhez elegendő megismerni és megérteni a fontosabb magyarázó elveket és azokat a fontos üzeneteket, amelyeket a tankönyvben ismertetett kutatások közvetítenek hasonló jelenségekről. És leginkább azt, hogy mire alkalmasak és mire nem alkalmasak a kidolgozott konceptualizálások és modellek, és milyen hibákat lehet elkövetni a modellek alkalmazásában.

A tankönyvvel ebben a tájékozódásban és megértésben kívánunk segíteni.

Hivatkozások

Acemoglu–Robinson (2013): *Miért buknak el nemzetek*? Budapest, HVG Kiadó

Anechiarico, Frank – Jacobs, James (1996): *The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago, The University of Chicago Press.

Ariely, D. (2008): *Kiszámíthatóan irracionális. A racionálisnak vélt döntéseinket alakító rejtett erőkről.* Budapest, Gabo.

Ariely, Dan (2012): *The (Honest) Truth about Dishonesty. How We Lie to Everyone – Especially Ourselves.* New York, HarperCollins.

Aronson, Elliot – Tavris, Carol (2009): *Történtek hibák (de nem én tehetek róluk). Az önigazolás lélektana*. Budapest, Ab Ovo.

Bazerman, Max H. – Tenbrunsel, Ann E. (2011): *Blind Spots. Why We Fail to Do What's Right and What to Do about It*. Princeton, Princeton University Press.

Brown, Penelope – Levinson, Stephen C. (1987): *Politeness: Some Universals in Language Usage*. Cambridge, UK, Cambridge University Press. Magyarul Brown, Penelope – Levinson, Stephen (2008): Univerzáliák a nyelvhasználatban: az udvariasság jelenségei. In Síklaki István szerk.: *Szóbeli befolyásolás II. Nyelv és szituáció.* Budapest, Typotex.

Camerer, Colin F. – Fehr, Ernst (2004) Measuring Social Norms and Preferences Using Experimental Games: A Guide for Social Scientists. In Joseph Henrich, Robert Boyd, Samuel Bowles, Colin Camerer, Ernst Fehr & Herbert Gintis (des.): *Foundations of Human Sociality.* Oxford, Oxford University Press. 55–95.

Chugh, Dolly – Bazerman, Max H. – Banaji, Mahrazin R. (2005): Bounded Ethicality as a Psychological Barrier to Recognizing Conflicts of Interest. Harvard University. http://pages.stern.nyu.edu/~dchugh/articles/2005_CMU.pdf (A letöltés dátuma: 2018. július 14.)

Cialdini, Robert B. (2009): *Hatás. A befolyásolás pszichológiája.* Budapest, HVG Könyvek.

Cushman, Fiery. E. – Dreber, Anna – Costa, Jay (2009): Accidental Outcomes Guide Punishment in a 'Trembling Hand' Game. *PLoS One* 4, (8): e6699

de Graaf, Gjalt – Huberts, Leo (2008): Portraying the Nature of Corruption. Using an Explorative Case-Study Design. *Public Administration Review,* Vol. 68, Issue 4. 640–653.

de Graaf, Gjalt (2007): Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption. *Public Administration Quaterly.* Vol.31, Issue1. 39–86.

de Graaf, Gjalt – von Maravic, Patrick – Wagenaar, Pieter (2010b): Constructing Corruption. In de Graaf, Gjalt – von Maravic, Patrick – Wagenaar, Pieter eds. (2010): *The Good Case – Theoretical Perspectives on Corruption.* Leverkusen, Barbara Bundrich Publishers. 98–115.

de Graaf, Gjalt – von Maravic, Patrick – Wagenaar, Pieter eds. (2010a): *The Good Case – Theoretical Perspectives on Corruption.* Leverkusen, Barbara Bundrich Publishers.

De Vries, Michiel – Sobis, Iwona (2016): Increasing transparency is not always the panacea. *International Journal of Public Sector Management* Vol. 29, Issue 3. 255–270. www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/IJPSM-11-2015-0197 (A letöltés dátuma: 2018. július 14.)

Denning, Stephen (2005): *The Leader's Guide to Storrytelling: Mastering the Art and Discipline of Business Narrative*. San Francisco, Jossey Bass.

Diamond, Larry (2007): A Quarter-Century of Promoting Democracy. *Journal of Democracy,* Vol. 18, Issue 4. 118–120.

Dunning, David – Anderson, Joanna E. – Schlösser, Thomas – Ehlebrach, Daniel – Fechtenhauer, Detlef (2014): Trust at Zero Acquaitance: More a Matter of Respect Than Eexpectation of Reward. *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 107, No. 1. 122–141.

Festinger, Leon (2000): *A kognitív disszonancia elmélete*. Budapest: Osiris.

Fechtenhauer, Detlef – Dunning, David (2009): Do people trust too much or too little? *Journal of Economic Psychology,* Vol. 30, Issue 3. 263–276.

Fechtenhauer, Detlef – Dunning, David (2010): Why so cynical? Asymmetric feedback underlies misguided skepticism in the trustworthiness of others. *Psychological Science,* Vol. 21, Issue 2. 189–193.

Fechtenhauer, Detlef – Dunning, David – Schlösser, Thomas Thomas Schlösser (2017): The mysteries of trust. Trusting too little and too much at the same time. In Lange, Paul A. M. Van – Rockenbach, Bettina – Yamagishi, Toshio eds.: *Trust in Social Dilemmas*. Oxford, Oxford University Press. 139–153.

Fischer, Frank – Gottweis, Herbert eds. (2012): *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice.* Durham-London, H. Duke UP.

Fisman, Raymond – Miguel, Edward (2007): Corruption, Norms and Legal Enforcement: Evidence from Diplomatic Parking Tickets. *Journal of Political Economy*, Vol. 155, Issue 6. 1020–1048.

Foucault, Michel (1990): *Felügyelet és büntetés. A börtön története*. Budapest, Gondolat.

Gächter, Simon – Schultz, Jonathan F. (2016): Intrinsic Honesty and the Prevalence of Rule Violations across societies. *Nature,* Vol. 531, Issue 7595. 496–499.

Francesca, Gino – Moore, Don A. – Bazerman, Max H. (2010): See No Evil: When We Overlook Other People's Unethical Behavior. In Kramer, Roderick M. – Tenbrunsel, Ann E. – Bazerman Max H. eds.: *Social Decision Making. Social Dilemmas, Social Values and Ethical Judgments*. London, Routledge. 241–264.

Goffman, Erving (1958): *The Presentation of Self in Everyday Life*. New York, Random House.

Graeff, Peter – Grieger, Jürgen Hrsg.(2012): *Was ist Korruption – Begriffe, Grundlagen und perspektiven gesellschaftswissenschaftlicher Korruptionsforschung.* Baden-Baden, Nomos.

Gupta, Akhil (2005): Narrating the state of corruption. In: Shore, Cris – Haller, Dieter eds. (2005): *Corruption: Anthropological Perspectives.* London, Pluto Press.

Hajer, Maarten A. (1995): *The Politics of Environmental Discourse.* Oxford, Clarendon Press.

Haselton, Martie G. – Buss, David M. (2000): Error Management Theory: A New Perspective on Biases in Cross-Sex Mind Reading. *Journal of Personality and Social Psychology,* Vol. 78, No. 1. 81–91.

Heijden, Kees van der (2005): *Scenarios: The Art of Strategic Conversations*. 2nd. ed. West Sussex, John Wiley & Sons.

Hollán Miklós (2018): *Korrupciós bűncselekmények alapvető kérdései – integritás tanácsadók számára*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.

Huberts, Leo (2010): A Multi Approach in Corruption Research: Towards a More Comprehensive Multi-Level Framework to Study Corruption and its Causes. In de Graaf, Gjalt – von Maravic, Patrick – Wagenaar, Pieter eds.: *The Good Case – Theoretical Perspectives on Corruption.* Leverkusen, Barbara Bundrich Publishers. 146–165.

Huntington, Samuel P.(1989): Modernization and Corruption. In Heidenheimer, Arnold J. – Johnston, Michael – LeVine, Victor T. eds.: *Political Corruption. A Handbook.* New Brunswick, Transaction Publishers. 377–388.

Jancsics, David (2014): Interdisciplinary Perspectives on Corruption. *Sociology Compass* Vol 8, Issue 4. 358–372. https://doi:10.1111/soc4.12146 (A letöltés dátuma: 2018. július 16.)

Johnston, Michael (1996): The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption. *International Science Journal*. Vol. 48, No. 3. 321–335.

Kaptein, Muel – Wempe, Johan (2002): *The Balanced Company: A Theory of Corporate Integrity.* Oxford, Oxford University Press.

Klitgaard, Robert (1988): *Controlling Corruption.* Berkeley, University of California Press.

Klitgaard, Robert – Maclean-Abaroa, Ronald – Parris, Lindsey H. (2000): *Corrupt Cities. A Practical Guide to Cure and Prevention.* Washington DC, The World Bank.

Marquette, Heather – Peiffer, Caryn (2015): *Corruption and Collective Action.* Developmental Leadership Program, University of Birmingham. http://r4d.dfid.gov.uk/Output/200622/ (A letöltés dátuma: 2018. július 16.)

Mazar, Nina – Amir, On – Ariely, Dan (2008): The Dishonesty of Honest People: A Theory of Self-Concept Maintenance. *Journal of Marketing Research,* Vol. 45, Issue 6. 63–-644. https://doi:10.1509/jmkr.45.6.633 (A letöltés dátuma: 2018. július 16.)

Milgram, Stanley (1974) *Obedience to Authority. An Experimental View*. New York, HarperCollins.

Moroff, Holger – Schmidt-Pfister, Diana (2010): Anti-corruption movements, mechanisms, and machines – an introduction. *Global Crime.* Vol. 11, No. 2. 89–98.

Naím, Moisés (1995): The Corruption Eruption. *Brown Journal of World Affairs,* No. II. 245–261.

Olson, Mancur (1997): *A kollektív cselekvés logikája*. Budapest, Osiris.

Pallai Katalin – Síklaki István (2017): *Politológiai és pszichológiai elméletek a korrupció elemzéséhez.* Tankönyv. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Persson, Anna – Rothstein, Bo – Teorell, Jan (2012): Why Anticorruption Reforms Fail –Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance,* Vol. 26, Issue 3. 449–471. https://doi:10.1111/j.1468-0491.2012.01604 (A letöltés dátuma: 2018. július 16.)

Rivkin-Fish, Michele (2005): Bribes, Gifts and Unofficial Payments: Rethinking Corruption in Post-Soviet Health Care. In Shore, Cris – Haller, Dieter eds.: *Corruption: Anthropological Perspectives.* London, Pluto Press.

Rose-Ackerman, Susan (1993): *Corruption: A Study in Political Economy.* New York, Academic Press.

Ross, Lee – Nisbett, Richard E. (1991): *The Person and the Situation. Perspectives of Social Psychology.* New York, McGraw-Hill.

Rousseau, Denise M. – Sitkin, Sim B. – Burt, Ronald S. – Camerer, Colin Farrell (1998): Not So Different After All: A Cross-discipline View of Trust. *Academy of Management Review,* Vol. 23, No. 3. 393–404.

Rothstein, Bo (2011): Anti-Corruption: The Indirect "Big Bang" Approach. *Review of International Political Economy*, Vol. 18, Issue 2. 228–250.

Sampford, Charles – Smith, Rodney – Brown, A. J. (2005): From Greek Temple to Bird's Nest: Towards A Theory of Coherence and Mutual Accountability for National Integrity Systems. *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 64, Issue 2. 96-108.

Sampson, Steven (2010): The anti-corruption industry: from movement to institution. *Global Crime*, Vol. 11, No. 2. 261–278.

Senge, Peter (1994): *The Fifth Discipline.* London, Century Business.

Senge, Peter (2013): *Presence.* Audiobook. www.audible.de

Senge, Peter – Scharmer, C. Otto – Jarowski, Joseph – Flowers, Betty Sue (2004): *Presence: Human Purpose and the Field of the Future.* New York, Random House.

Shore, Cris – Haller, Dieter eds. (2005): *Corruption: Anthropological Perspectives.* London, Pluto Press.

Simon, Herbert (1982): Korlátozott racionalitás. Válogatott tanulmányok. Budapest, KJK.

Smith, Elliot R. – Mackie, Diane M. (2001): *Szociálpszichológia*. Budapest, Osiris.

Tänzler, Dirk (2007): Cultures of Corruption. An Empirical Approach to Understanding of Crime. Discussion Paper *Series No.2*. Konstanz, University of Konstanz.

Ulsaner, Eric M. (2002): *The Moral Foundations of Trust.* Cambridge, Cambridge University Press.

Hollán Miklós

KORRUPCIÓS BŰNCSELEKMÉNYEK ALAPVETŐ KÉRDÉSEI INTEGRITÁS TANÁCSADÓK SZÁMÁRA

Lektorálta
Dr. Gulyás Attila

1. BEVEZETŐ

Az integritás tanácsadók képzése során sok esetben észlelhető volt, hogy a különböző (nem kizárólag jogász) végzettségű integritás tanácsadók számára nehéz a munkájukhoz szükséges büntetőjogi ismereteket kommentárszerű feldolgozások alapján elsajátítani. A tanórákon a leghatékonyabbnak az a módszer bizonyult, amely a korrupciós bűncselekmények elvi kérdéseit jogesetekhez kapcsolva világította meg.

Ezen módszertani tapasztalatot értékesítve az integritás tanácsadók új tananyaga – az alapfogalmakat tisztázó bevezetést követően – a korrupciós bűncselekmények öt alapvető kérdését dolgozza fel egy vagy több jogeset által felvetett problémákon keresztül. A tankönyv tematikus fejezeteibe[1] elsősorban olyan témákat válogattam, amelyek a közszféra[2] korrupciós kockázataihoz (és azon belül is különösen az integritás tanácsadók munkájához) kapcsolódnak. Az egyes tematikus fejezetek a tanulás és oktatás során önállóan is használható egységeket képeznek, amelyek rendezett információözönében – reméljük – nemcsak a különböző képzettségű hallgatók, hanem az őket oktató trénerek is megtalálják a számukra szükséges kérdéseket és válaszokat.

Minden tematikus fejezet azonos szerkezeti sémát követ. A problematika megvilágítása egy jogesettel indul, amely valóságos büntetőügyek tényein alapul. Ha a büntetőügy szereplőinek neve sajtónyilvánosságot kapott, akkor a vádlottak a tankönyvben eredeti nevükön szerepelnek, míg az anonimizált ítéletek alapjául szolgáló ügyek terheltjeinek – a szöveg könnyebb olvashatósága végett – kitalált neveket adtam. A fejezetek bemutatják a korrupciós bűncselekmények hazai szabályozását, beleértve ebbe a cselekmények elkövetésekor, elbírálásakor, illetve a kötet lezárásakor (2017. november 30. napján) hatályos jogi hátteret is. A tankönyv így lehetőséget ad a különböző jogszabályok alkalmazásából adódó eltérések elemzésére, így további tanulságok levonására is. Az egyes fejezetek – az eset elemzéséhez szükséges mértékben – kitérnek a kapcsolódó nemzetközi egyezményekre, külföldi szabályozásokra is. Ezt követően összefoglalják az eset alapjául szolgáló büntetőügyekben hozott bírósági döntések érvelését, illetve azok jogirodalmi kritikáját (részben a tankönyv szerzője részéről is). Ezt hipotetikus jogesetek követik, amelyek a fejezet gerincét képező büntetőügyről „leágazva" további minősítési vagy jogpolitikai kérdésekhez vezetik el az olvasót. Ezt követik azok a *de lege ferenda* javaslatok, amelyek az addigi elemzés alapján feltárt hiányosságok kiküszöbölésére irányulnak.

---

1 Vö. 2–6. fejezet.

2 Vö. 1.2.1. fejezet.

A tematikus fejezetek egyes szerkezeti részei – a különböző felkészültségű hallgatók igényeihez mérten – különböző kombinációkban és sorrendben használhatók fel. Így például a jogeset megoldására sort lehet keríteni önmagában a Btk. alapján vagy a jogtörténeti előzmények ismeretében, illetve akár a bírói döntés érvelését vagy jogirodalmi elemzését követően is.

A tankönyv célja elsősorban az, hogy segítséget nyújtson az integritás tanácsadók képzése (továbbképzése), illetve napi munkája során felmerülő legfontosabb büntetőjogi kérdések megválaszolásához. Ennek érdekében a hallgatókat olyan elméleti kategóriákkal ismerteti meg, amelyek a korrupciós bűncselekmények normaanyagának későbbi (várhatóan folyamatos) változása esetén is iránytűként szolgálhatnak. Akik ugyanis képesek a büntető jogszabályok mögött álló érdekek, értékek és összefüggések mélyebb megértésére, azok reményeim szerint hatékonyabban tudnak majd közreműködni a korrupció megelőzésében és a korrupciós bűncselekmények felderítésében.

A tankönyv szerzője a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének tudományos főmunkatársa, illetve a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karának egyetemi docense. Köszönettel tartozom a kötet lektorának, Gulyás Attilának, a munka szakmai szerkesztéséért Gál Andornak, illetve az olvasószerkesztéséért Szontagh Veronikának.

Budapest. 2017. november 30. napján

2. ALAPVETÉS

A fejezet célja, hogy a tematikus fejezetek megértéséhez szükséges mértékben tisztázza a korrupciós bűncselekmények alapfogalmait.

2.1. A korrupció fogalma

A korrupció ugyan „nem büntetőjogi fogalom”,[3] de meghatározása magától értetődően szükséges a korrupciós bűncselekmények témakörének elemzéséhez. Alig van azonban olyan kifejezés, „amelyet annyian annyiszor és olyan eltérő értelemben használnak nap mint nap anélkül, hogy jelentésének pontos meghatározására a legcsekélyebb kísérletet is tennék, mint a korrupció”.[4] A korrupció is olyan fogalom, mint „a demokrácia vagy a terrorizmus; a konkrét esetekben viszonylag biztosan tudjuk használni, de rögvest nehézségeink támadnak, ha pontos definíciót kell adnunk, hogy pontosan mit is értünk alatta”.[5]

A korrupciónak még a társadalomtudományi szakirodalomban is többféle fogalma létezik, országonként, sőt sok esetben szerzőnként eltérő megfogalmazással és tartalommal. A szakirodalom egyik összegző műve a korrupció fogalmának három fő megközelítési módjaként a közhivatalhoz, a piaci folyamatokhoz és a közérdek fogalmához kötődő definíciókat különíti el.[6] A tankönyv keretei között azonban nem szükséges még ezen legismertebb koncepciók részletesebb bemutatása (így azok elemzése és értékelése) sem. Sokkal gyümölcsözőbb ugyanis, ha – más tanulmányok[7] mintájára – ezek ismeretében meghatározzuk a tananyag célkitűzésének teljesítéséhez (a korrupciós bűncselekményekkel kapcsolatos kérdések elemzéséhez) legjobban használható korrupciófogalmat:

A korrupció előny kérése (elfogadása), illetve adása (ígérete) annak érdekében, hogy valaki a hatalmával a megbízója (a közösség vagy az állam) kárára visszaéljen, beleértve ebbe a piaci verseny torzítását is. Korrupciónak minősülnek az olyan előnyök is, amelyek más általi elfogadása vagy adása megkérdőjelezi a hatalom gyakorlójának megbízóhoz való hűségét, az ügyfelek (üzletfelek) iránti elfogulatlanságát, illetve nem egyeztethető össze a tisztességes piaci verseny követelményeivel.

---

3 Bódi (1991) 27.; Németh (2003) 52.

4 Bócz (1998) 1. A korrupció általánosan elfogadott definíciójának hiányáról Kránitz (1993) 122.

5 Szente (2006) 43–44.

6 Vö. például Heidenheimer–Johnston (2008) 7–9.

7 Szente (2006) 43–44.

A korrupció legtágabb definícióinak kiindulópontja a hatalommal való visszaélés,[8] ami azonban önmagában nem elegendő a fogalom megfelelően pontos körülhatárolásához. Ha a korrupcióhoz csak ennyi kellene, akkor annak fogalmába szinte minden politikusok, köztisztviselők vagy cégvezetők által elkövetett társadalomra veszélyes cselekmény beletartozna. Korrupciónak minősülne például egy ellenzéki politikus vagy egy a hatalomnak kényelmetlen újságíró megöletése vagy egy értelmetlen és pazarló állami presztízsberuházás elindítása is.

A fogalom pontosabb meghatározására törekszik az a definíció, amely szerint a hatalommal kapcsolatos visszaélés csak akkor minősül korrupciónak, ha azzal valakinek valamilyen előnyt kívánnak szerezni.[9] Ez ugyan kirekeszti a fogalomból a kényelmetlen újságíró megöletését, de magában foglal olyan eseteket is, amikor a hatalommal való visszaélés elkövetője és kedvezményezettje azonos (például hivatali sikkasztás,[10] bennfentes információkkal visszaélés[11]), vagy pedig előnyben olyan személy részesül, aki ezért ellenszolgáltatást nem nyújt, és nem is kell nyújtania (például a hozzátartozók jól fizető állami állásokban való elhelyezése, azaz a nepotizmus).

Erre figyelemmel tartjuk helyesebbnek a korrupció olyan még szűkebb meghatározását, amely szerint az előny a hatalommal való visszaélés (például döntéshozatal) tényleges, elvárt vagy feltételezett ellenszolgáltatását képezi.[12] Ebben az értelmezési keretben viszont nem tekinthető korrupciónak a hivatali sikkasztás és a nepotizmus sem,[13] mivel ezekben az esetekben a döntés kedvezményezettje ellenszolgáltatást nem ad (és azt nem is kell nyújtania). A korrupció fogalma azonban ettől még magában foglalja azt az esetet, amikor az előny és annak ellenszolgáltatása időben elválik, így a politikus kampányának támogatásáért cserébe a kliens később állami megrendelést kap.

A hatalommal rendelkező személy fogalma nem szűkíthető le a közhatalom gyakorlóira (például köztisztviselőkre, rendőrökre, vámosokra stb.), hanem ebbe a kategóriába tartozik bárki, aki a társadalmi munkamegosztásban olyan helyzetben van, hogy dönthet bizonyos javak (jogosultságok) elosztásáról.[14] A hatalommal rendelkező személy tehát lehet közhivatalnok, óvodavezető, magáncég árubeszerzője, biztonsági őr vagy egy sportcsapat kapusa is. A korrupció fogalmába nem csak azok az esetek tartoznak bele, amikor az előnyt tényleges hatalommal rendelkező személy fogadja el. Korrupciónak minősül az is, ha olyan személy fogad el előnyt, aki a hatalommal rendelkező személyt – legalább állítása szerint – meg nem engedett módon befolyásolni képes. Az ilyen előny elfogadása is megingathatja a hatalom gyakorlójának kötelességteljesítésébe vetett bizalmat.

---

8 Andvig (2000) 9.

9 Ilyen fogalmak ismertetésére lásd Kránitz (1988) 38., Hankiss (1978) 89.

10 Ez bizonyos korokban korrupciónak minősült. Vö. Kránitz (1988) 97.

11 Vö. Heidenheimer–Johnston (2008) 11.

12 Hankiss (1978) 89.

13 Vö. Heidenheimer–Johnston (2008) 12., Tóth (2003) 12.

14 Hankiss (1978) 88–89.

A korrupció alapjául szolgáló hatalom általában mástól ered, így főszabály szerint egy (tágabb értelemben vett) megbízó-megbízott viszony fennállását feltételezi. Ilyen például az állam és a közszolgálati tisztviselő, illetve a tulajdonos és a menedzser közötti kapcsolat. Erre figyelemmel jellemzik az irodalomban a korrupciót úgy, hogy a „származtatott hatalom" rendeltetésellenes felhasználása, „hűtlenség a hűség álarcában".[15] A korrupció általam elfogadott fogalma azonban nem feltételezi azt, hogy a megvesztegetett személy a hatalmat valaki más nevében gyakorolja. Korrumpált személy olyan is lehet, aki a hatalmat saját jogán bírja, ilyen lehet például az egyéni vállalkozó vagy a gazdasági társaság egyedüli tagja. Ilyen esetekben a korrupció általában a hatalom egyik fajtájával, nevezetesen a piaci pozícióval való visszaélést szolgálja.

A korrupció fogalmába tartozó előny nemcsak vagyoni, hanem személyes is lehet.[16] A korrupció legalább az egyik részt vevő (a hatalommal bíró) személy számára előnyös ügylet: a megvesztegetett hivatalos személy hozzájut a készpénzhez, a sportautóhoz vagy éppen a szexuális együttléthez. A korrupció megvalósulásának számos (mégpedig az előnyök cseréjét jelentő) esetében mindkét abban részt vevő személy „jól jár", hiszen hozzájut a neki szükséges javakhoz (az általa vágyott helyzetbe kerül). A vesztegető megkapja tehát az építési engedélyt vagy az állami megrendelést, illetve elengedik a rá kiszabott bírságot. Vannak azonban a korrupciónak olyan esetkörei is, amelyekből kizárólag az előnyt kérő vagy azt elfogadó személynek származik előnye, például amikor a közhivatalnok az engedély kiadását előny nyújtásától teszi függővé.

A hatalom és az előny kapcsolatát tekintve a korrupció fogalmának magját a hatalommal való visszaélés ellenértékeként elfogadott vagy adott előny jelenti. Ez lényegében az a cselekmény, amely a kezdetekben és az államok legtöbbjében is korrupciónak minősül.[17] A korrupció fogalmába beletartozik azon eset is, amikor az előny csak a kötelességszegő döntés meghozatalának veszélyét idézi elő. Korrupcióról van szó ott is, amikor a hivatalos személy kötelességét csak akkor teljesíti, ha azért előnyt adnak. Ilyen lehet például, amikor a köztisztviselő utal rá, hogy a törvényi feltételeknek megfelelő beruházásra csak akkor adja ki az építési engedélyt, ha azért anyagi ellenszolgáltatásban részesül. Korrupciósnak tekinthetők az olyan cselekmények is, amelyeket a hatalommal való visszaélés látszata jellemez. A közszolgálati tisztviselőknek például olyan előnyöket is tilos elfogadniuk, amelyek nem irányulnak kötelességszegés kiváltására, de megkérdőjelezik a tőlük egyébként elvárható elfogulatlanságot (pártatlanságot).

---

15 Ilyen definíció ismertetésére lásd például Kránitz (1988) 40., 41., illetve 50.

16 Kránitz (1988) 86.

17 Bócz (1998) 10. 2. lj.

2.2. A korrupció fajai

A korrupció komplex jelenség,[18] azaz rendkívül heterogén magatartástípusok összessége. Az egyes korrupciós típusok okaikat, következményeiket, büntetőjogi megítélésüket, illetve megelőzésüket tekintve (számos aspektust illetően) különbözőek. A korrupció fajtáinak sokféle csoportosítása ismert,[19] a következőkben a büntetőjogi szempontból leginkább releváns kategóriákat kívánom bemutatni.

2.2.1. Az előnyt kérő (elfogadó) fél státusza alapján

A korrupció tartalmát alapvetően a korrumpált (korrumpálandó), azaz az előnyt kérő (elfogadó) fél státusza határozza meg.[20] Ennek körében részemről a közszférában és a magánszektorban tevékenykedő személyek korrupciója közötti megkülönböztetést tartom alapvetőnek.

a) A közszféra korrupciójának egyik része a hivatali korrupció, amikor a megvesztegetett (megvesztegetendő) személy valamely állami szervnél (például közigazgatás, rendőrség) közhatalmat gyakorol. A közszféra korrupciója körébe tartozik (de nem hivatali) az olyan személy megvesztegetése, aki szolgáltató jellegű költségvetési intézménynél (óvoda, iskola, kórház), illetve (döntő mértékben) állami tulajdonban vagy befolyás alatt lévő cégnél tevékenykedik.
b) A magánszektor körében az előnyt elfogadó személy státusza alapján különbséget kell tenni az üzleti és a nonprofit alapon működő szervezetekkel kapcsolatos korrupció között. A jelentősebb hányadot természetesen az első csoportba tartozó (elsősorban a gazdasági társaságokhoz kötődő) korrupció képezi. A második kategóriába sorolható azonban, amikor egy szakszervezet „lefizetett" tisztviselője nem képviseli a tagok érdekeit. Ha pedig egy sportcsapat kapusa ellenszolgáltatás fejében vesztésre „hozza ki" a meccset, akkor cselekménye a státuszára vonatkozó szerződéstől függően sorolható be.

A korrupció e két fajtájának elhatárolása az előnyt elfogadó személy státuszán alapul. Így a közszféra korrupciójának körébe tartozik, ha egy nagyvállalat vezetője a tevékenységhez szükséges engedély megszerzése végett megvesztegeti a hivatalnokot, még akkor is, ha az előny a magánszektorba befektetett összegből vagy abban elért nyereségből származik.

---

18 Kránitz (1988) 14.

19 Hankiss például hivatalnoki, üzleti és politikai korrupciót különböztet meg. Hankiss (1978) 84–87.

20 Kránitz (1988) 83.

2.2.2. A döntés fajtái alapján

A korrupciós előny az esetek legtöbbjében (de nem szükségszerűen) valamilyen döntés ellenértékét képezi. A döntés tárgya alapján elkülöníthető

- a közhatalmi
- a gazdálkodással kapcsolatos, ezen belül a közbeszerzési, illetve
- a választási

korrupció.

a) A közhatalmi korrupció esetén a jogtalan előnyért megvásárolt döntés valamilyen engedély kiadása, bírság kiszabásának (végrehajtásának) mellőzése, illetve az eljárás gyorsítása (esetleg lassítása).

ba) A gazdálkodással kapcsolatos vesztegetés legfontosabb esete az, amikor a megvesztegetett személy a piacon hozzáférhetőnél drágább vagy rosszabb minőségű árut rendel meg a megbízója részére. Ide tartozik azonban az is, amikor a beszerzési vezető úgy rendel meg valamilyen árut vagy szolgáltatást, hogy a beszállító őt jogtalan előnyben részesíti, de a munkáltató nem szenved kárt. Gazdálkodással kapcsolatos vesztegetés az is, ha a korrupcióval megvásárolt döntés nem egy megrendelés odaítélése, hanem éppen a kedvezőbb ajánlat megtételétől való tartózkodás.

A gazdálkodással kapcsolatos korrupciónak vertikális és horizontális esete van. Az első esetkörbe azok az esetek tartoznak, amikor az eladó és vevő, megrendelő és szolgáltató nevében eljáró személyek korrumpálják egymást. A gazdálkodással kapcsolatos horizontális korrupció pedig az, amikor valamely céget előny adásával tartanak vissza a versenytársai attól, hogy részt vegyen a versenyben, illetve az is, ha a piac szereplői rögzítik az árakat, és az ebből eredő előnyt szétosztják maguk között.

bb) A közbeszerzési korrupció a közpénzek elköltésével kapcsolatos olyan ügyeket jellemzi, amelyekre speciális eljárási és döntési szabályok vonatkoznak. A közbeszerzési korrupciónak is vertikális, illetve horizontális formája különíthető el.

A vertikális közbeszerzési korrupció esetén a megvesztegetett személy a közbeszerzési döntés jogosultja (az ajánlatkérő). A korrupciós cselekmény célja ilyenkor minden esetben az, hogy az ajánlatkérő képviselője a vesztegető javára eltérjen a közbeszerzési döntés során irányadó mérlegelési szempontoktól, így a cselekmény minden esetben kötelességszegésre irányul.

Az ún. horizontális közbeszerzési korrupció esetén a megvesztegetett személy a közbeszerzésben részt vevő piaci szereplő (az ajánlattevő). A korrupcióval megvásárolt döntés pedig – a gazdálkodással kapcsolatos horizontális korrupció esetéhez hasonló módon – nem egy megrendelés odaítélése, hanem éppen a megrendelőnek kedvezőbb ajánlat megtételétől való tartózkodás. A horizontális közbeszerzési korrupció elkövetői a köz-

beszerzési eljárás befolyásolása érdekében megállapodást kötnek, amely alapján az eljárás nyertesét maguk közül előre kijelölik. A kijelölt nyertes előre egyeztetett legkedvezőbb (de a piaci árat így is jelentősen meghaladó) ajánlatot tesz, a többiek pedig ennél is rosszabb (drágább) ajánlatokat adnak be (vagy formai hibákkal elintézik az eljárásból való kizárásukat). Azt az összeget pedig, amivel a nyertes ajánlata a piaci árat meghaladja, felosztják egymás között.

c) A választási korrupció esetén a jogtalan előnyöket a választóknak biztosítják szavazatukért vagy a távolmaradásért.
A korrupció esetköreinek kétféle – a korrumpált fél státuszán, illetve a befolyásolni kívánt döntés tárgyán alapuló – megkülönböztetése részben összefügg egymással, de el is különül. Gazdálkodással kapcsolatos vesztegetés nemcsak a magánszektorban, hanem a közszférában is előfordulhat, különösen a közvagyon üzemeltetéséről (értékesítéséről) hozott döntések tekintetében.[21] Sőt hivatali korrupcióról van szó akkor is, ha a hivatalos személy konkrét döntése nem tekinthető közhatalmi jogkör gyakorlásának, de az azzal összefüggő gazdasági források biztosítására irányul (tömegoszlatási eszközök megvásárlása végett közbeszerzés lefolytatása vagy virágok beszerzése a házasságkötő terembe az anyakönyvvezető által[22]).

2.2.3. A korrupció résztvevői alapján: aktív és passzív korrupció

A korrupció mindig több, azaz legalább két személyt feltételez,[23] de a korrupció fogalmához nem szükséges, hogy ezek mindegyike cselekedjen, illetve az sem, hogy mindkettejük cselekménye korrupciónak minősüljön. A korrupció fogalma magában foglalja az olyan eseteket is, amikor csak az egyik személy cselekménye minősül korrupciónak, azaz például a vesztegetés az előny kérésével vagy ígéretével valósul meg, de a korrupció fogalma által feltételezett másik személy az előny kérését vagy ígéretét visszautasítja.

Abból a szempontból, hogy a korrupció résztvevői miként kapcsolódnak a jogtalan előnyhöz, passzív és aktív korrupciót lehet megkülönböztetni. A passzív korrupció körébe az előny kérése vagy elfogadása sorolható, míg az utóbbi az előny adását vagy ígéretét öleli fel. Az aktív vagy passzív kifejezések nem azt jelzik, hogy ki kezdeményezte a korrupciós kapcsolatot, az ugyanis nemcsak az aktív, hanem a passzív oldal magatartását követően is létrejöhet (például előny kérése esetén).

A passzív és az aktív korrupció általában együttesen fordul elő, de a fentiek szerint önállóan is lejátszódhat. Ha ugyanis az ügyfél nem reagál arra, hogy a közhivatalnok tőle hivatali kötelessége teljesítéséért előnyt kér, akkor csak passzív

---

21 Erre utal például Sinku (2001) 267.

22 Vö. a Legfelsőbb Bíróság Bfv.II.762/2006. számú határozatának alapjául szolgáló tényállással.

23 Kránitz (1988) 50., 68., 82.

vesztegető van, aktív nincsen. Ha pedig a jogtalan előny ígéretét a közhivatalnok nem fogadja el, akkor az aktív vesztegető mellett nincs szó passzív vesztegetőről.

2.3. A korrupció hátrányos következményei

A korrupció elleni fellépés vonatkozásában alapvető jelentőségű a hátrányos következmények számbavétele.

2.3.1. A korrupció hátrányos következményei általában

A korrupció az annak fogalmában szereplő előnyre tekintettel legalább az egyik abban részt vevő számára kedvező hatásokkal is járhat. Az *egyéni előnyöket* azonban – legalábbis egy demokratikus jogállamban – össztársadalmi szinten sokkal jelentősebb negatív következmények írják felül. Amint ugyanis arra Hankiss Elemér máig ható érvénnyel rámutatott: a „korrupció társadalmi csapda, […] minél többen szállnak be a játékba, annál inkább csökken a profit és a végén mindenki többet fizet ugyanazokért a javakért és szolgáltatásokért, mint amennyit eredetileg fizetett".[24]

A korrupció leggyakrabban *erőforrásokat von el a közösségtől,* aminek iskolapéldája, amikor az éhezők segélyezésére szánt anyagi erőforrás korrupció következtében teljes egészében illetéktelen zsebekbe vándorol.[25] Más esetekben az erőforrások legalább részben eljutnak azokhoz, akiknek szánták, de a közösség a korrupció következtében drágábban jut hozzá egy adott szolgáltatáshoz. Ide sorolható azon eset, amikor a megrendelő képviselője azért fogadja el az autópálya építési költségeinek túlszámlázását, hogy a különbözeten a beszállítóval osztozzon.[26] A korrupció káros hatása az is lehet, hogy annak segítségével az egyes gazdasági szereplők olyan törvényeket szavaztatnak meg, amelyek a meglévő köz- és magánvagyont (gazdasági lehetőségeket) úgy osztják újra, hogy abból ők teljesítmény, verseny és főleg kockázat nélkül gazdagodjanak (ez az ún. járadékvadászat).[27] A korrupt tisztviselő vagy ügyintéző „kizsákmányolja a közösséget",[28] ami sok esetben lényegében az adófizetők pótlólagos adóztatását jelenti.[29]

A korrupció káros hatásainak másik csoportja a *hatékonyságcsökkenés* fogalma köré csoportosítható. A legkirívóbb esetekben a korrupció akár halálos tömegszerencsétlenséghez is vezethet, például állítólag ilyen üzelmek tették lehetővé Kínában olyan iskolaépületek megépítését, amelyek egy földrengésnél kártyavárként dőltek

---

24 Hankiss (2001) 19–20.

25 Kránitz (1988) 242–243., illetve 247.; Klitgaard (1991) 40.

26 Ilyen esetben akkor is korrupció valósul meg, ha a jogtalan előnyt az útépítő cég a saját monopóliumából eredő extraprofit részeként is elsajátít*hat*ná. Klitgaard (1991) 43.

27 Klitgaard (1991) 43.

28 Kránitz (1988) 41–44.

29 Kránitz (1988) 243.

össze.[30] A hivatalnokok döntések előkészítésénél előnyben fogják részesíteni azokat a beruházásokat, amelyek ugyan a közösség számára nem (annyira) szükségesek, de jobb lehetőséget teremtenek a korrupciós előnyök kérésére.[31] A korrupció káros hatással van az állami szervek és gazdálkodó szervezetek hatékony működésére is, így például a korrupt köztisztviselők vagy ügyintézők (további előnyök megszerzésének reményében) hajlamosak az ügyintézést tovább lassítani.[32] Káros hatásként jelentkezik a korrupciós kapcsolatok kialakítására, titkos üzemeltetésére fordított energia is (például konspiráció, előszobáztatás, szívességek láncolata),[33] amelyet produktív tevékenységre vagy rekreációra is lehetne fordítani.

A korrupció számos esetben akadályozza a minden ember azonos méltóságából eredő *esélyegyenlőség* érvényesülését,[34] mégpedig a korrupciós viszony mindkét oldalán.[35] A gazdasági szférában jogosulatlan versenyelőnyt biztosít,[36] más esetekben pedig lehetőséget ad olyan döntések megvásárlására, amelyek áruba bocsátását a közösség nem tartja helyesnek. Ha ugyanis normatív kritériumok alapján a várakozási lista sorrendjét csak a beteg állapotától (életkorától) függően lehet kialakítani, akkor ebben a vonatkozásban a kapcsolatoknak vagy az anyagi teherbíró képességnek nem lehet szerepe. A korrupció egyenlőséget sértő hatásának közvetett megjelenése az, amikor az ún. korrupciós szakmák képviselői (ha minimális bejelentett jövedelmük van) előnyben részesülnek a szociális segélyek[37] megítélésénél.

2.3.2. A korrupció egyes fajtáinak hátrányos következményei

A különböző korrupciós fajták társadalmi hátrányai eltérőek és különböző súlyúak,[38] ebben a tekintetben elsősorban a közszféra és a magánszektor korrupciója tér el, de ezen belül jelentősége lehet annak is, hogy az adott hatalom és az előny miként kapcsolódik egymáshoz.

2.3.2.1. A közszféra korrupciója esetén

Amikor a közhivatalnok az előny fejében olyan döntést hoz, amely ellentétes a működésére vonatkozó szabályokkal, a korrupció az őt terhelő kötelességek teljesítéséhez fűződő érdeket sérti. Kötelességszegés lehet valamely törvénysértő

30 Rejtegetik az összedőlt iskolák romjait Kínában. Elérhető: http://www.origo.hu/nagyvilag/20080613-kina-rejtegetik-a-romokat-a-foldrenges-utan.html (Letöltés dátuma: 2017. 11. 10.)
31 Kránitz (1988) 248.; Klitgaard (1991) 44.
32 Klitgaard (1991) 39.
33 Kránitz (1988) 242–243.
34 Kránitz (1988) 248.
35 Goják (2003) 96.
36 Goják (2003) 102–103.
37 Kránitz (1988) 211.
38 Klitgaard (1991) 46.

engedély kiadása, illetve valamilyen bírság mellőzése vagy a szabályozott ügyintézési sorrendtől való eltérés.

A közhivatalnok kötelességei azonban nem öncélúak, hanem azok valamilyen más érdeket szolgálnak. Erre figyelemmel a kötelességszegéssel megvalósuló hivatali korrupciónak további káros következményei lehetnek. Ezek súlya elsősorban attól függ, hogy a megszegett kötelesség milyen jellegű közérdek védelmét szolgálja,[39] így súlyos vagy akár katasztrofális következményei lehetnek például a járványüggyel, a bűnüldözéssel vagy a már hivatkozott[40] építésbiztonsággal kapcsolatos korrupciónak.

Az állami bevételeket és kiadásokat érintő (például adóbevételekkel, közbeszerzésekkel, vagyon értékesítésével kapcsolatos) korrupció káros hatásai könnyen számszerűsíthetők is. Viszonylag egzaktan megállapítható ugyanis, hogy mennyiben károsítja az állami vagyont egy adókedvezmény jogosulatlan megítélése, ugyanolyan minőségű termék drágábban történő megrendelése, illetve egy ingatlan piaci ára alatt való értékesítése.

A hivatali kötelesség nemcsak közösségi, hanem egyéni érdekek védelmét is szolgálhatja. Így például egy beruházás (például szemétégető) korrupción alapuló jogszabályellenes engedélyezése hátrányosan érintheti a közegészséget, illetve a természetes és az épített környezet védelméhez fűződő érdeket. Annak következtében azonban sérülhet vagy veszélybe kerülhet azon ingatlanok tulajdonosainak (használóinak) egészsége és vagyona is, akik a beruházás közelében laknak.

A korrupció által sértett egyéni érdekek sok esetben nem a mögöttes közösségi érdekhez, hanem csak a kötelesség teljesítéséhez kapcsolódnak. Az állami vagyon károsodása hiányában is sérül a gazdasági érdeke annak a versenytársnak, aki jobb ajánlata ellenére azért esett el egy állami megrendeléstől, mert nem folyamodott korrupcióhoz. Az említett építési ügyben pedig a korrupcióhoz nem folyamodó másik (a területre biofarmot tervező) beruházónak az érdeke akkor is sérül, ha a szemétégető egyébként az előírásoknak megfelelt. Akár az ügyintézési sorrendre vonatkozó előírások megszegése mögött is lehetnek egyedi sértettek, akik például a korrupció következtében nem kaptak időben engedélyt.

Az egyéni érdeksérelem könnyen kimutatható a hivatali korrupció azon fajtájánál, amikor a hivatalos személy a kötelessége teljesítését jogtalan előny adásától teszi függővé. Ilyen esetekben ugyanis az ügyfél olyan hivatali cselekményért fizet korrupciós felárat, amely egyébként ingyen vagy méltányos térítési díj ellenében járna neki. Ilyen esetekben azonban a kötelesség mögött álló (az építési szabályok betartásához fűződő) érdek nem sérül. A közhivatalnokok működésébe vetett bizalom azonban igen, hiszen egyikük pozíciójából eredő hatalmát az állampolgároknak igazságtalan költségeket okozva „zsarolásszerűen" használta fel.

---

39 KLITGAARD (1991) 40–41., 47.

40 Vö. 1.3.1. fejezet.

A vesztegetés bizonyos eseteiben, különösen akkor, ha az ügyfél ügyében már döntés született, az előny elfogadásával a kötelesség teljesítéséhez fűződő érdek nem sérül (és nem kerül veszélybe sem). Ilyenkor azonban a korrupció a közhivatal viselőibe vetett bizalmat sérti,[41] hiszen a hivatali működésével összefüggésben az előny elfogadása azt a látszatot kelti, hogy az ügyet előny ígérete által befolyásoltan intézte el. Még akkor is, ha adott ügyben minden anyagi és eljárási szabályt maximálisan betartott, és a rábízott esetleges mérlegelési jogkörrel megfelelően élt.

2.3.2.1. A magánszektorban

A magánszektorban a gazdálkodással kapcsolatos vesztegetés általában olyan magatartásként jelentkezik, amelyben a megvesztegetett személy saját maga részére való előnyszerzés végett megszegi a munkaadójához fűződő hűség követelményét. Ennek következtében számszerűsíthető hátrány általában a korrupt ügyintéző cégét éri, hiszen ugyanazon áruért többet fizet, illetve ugyanazon áron rosszabb minőségű áruhoz jut.[42] A megbízónál jelentkező kárnak (a beszállítónál jelentkező haszonnak) itt is általában bizonyos része a vagyonkezeléssel megbízott személynek kifizetett jogtalan előny. Emellett sérülhet a vesztegető versenytársainak érdeke, akik lemaradnak egy olyan tényleges megrendelésről, amelyet a piaci folyamatok zavartalan működése alapján ők nyertek volna el.

Ha az ügyintéző azonos minőségű és árú termékek (szolgáltatások) közül az egyiket a korrupciós előnyre tekintettel választja ki, az őt alkalmazó cég vagyoni érdeke (és az iránta való hűség követelménye) látszólag nem sérül. A piaci verseny szabályozó szerepe azonban torzulást szenved, ráadásul a vesztegetési összeg (előbb vagy utóbb) beépül a termékek és szolgáltatások árába, így azt neki vagy később más vásárlónak már meg kell fizetnie.[43] Végső soron tehát a termékek (szolgáltatások) ára – éppen a korrupcióhoz szükséges összeg előteremtése miatt – meghaladja a piaci alapon szükségeset.

2.4. A korrupció és a büntetőjog

2.4.1. A büntetőjog szerepe a korrupció elleni küzdelemben

Kezdetben a korrupció elleni küzdelem lehetséges eszközei közül általában a szankcionálásra koncentráltak, ami a gyakorlatban – a jelenség változékonyságára (adaptivitására) is figyelemmel – egy reaktív szemléletű, lassú és nehézkes rabló-pandúr

41 Klitgaard (1991) 47.
42 Nagy (2001) 150.
43 Tóth G. (2000) 58.; Nagy (2001) 150.; Szilovics (2001) 276.

játékhoz vezetett.[44] Ezt követően – lényegében ezt kiegészítve – jelenik meg a proaktív szemlélet, nevezetesen az integritásmenedzsment (integritásépítés), amelynek során igyekeznek olyan értékeket erősíteni és olyan szervezeti kultúrát létrehozni, amely segíti a korrupcióellenes szabályok betartását.[45]

A szakirodalomban viszonylag régóta elismert alaptétel, hogy a korrupció elleni küzdelemben nem a büntetőjogi eszközök játszanak elsődleges szerepet, de természetesen azok sem mellőzhetők.[46] Már a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjában is tükröződött a korrupció elleni küzdelem bűnüldözési és integritásalapú megközelítésének dichotómiája és az utóbbi erősítésének igénye.[47] Hasonló elvi alapon áll a Nemzeti Korrupcióellenes Program, illetve az azzal összefüggő intézkedések katalógusának meghatározása is.[48]

A két megközelítés azonban egyáltalán nem zárja ki egymást, hanem azoknak egymás mellett (egymást erősítve) kellene érvényesülnie.[49] Erre figyelemmel viszont nemcsak azok különbségeit, hanem kölcsönhatását is érdemes mélyebben elemezni. Annál is inkább, mert a büntetőjognak nemcsak megtorló *(represszív),* hanem egyben megelőző *(preventív)* célja is van, és e két célkitűzése egységbe fonódik.[50] A büntetés (mint jellemző büntetőjogi szankció) ráadásul az általános megelőzést nemcsak az elrettentésen, hanem a joghűség erősítésén keresztül is szolgálja (így különül el az ún. negatív és pozitív generális prevenció).[51]

2.4.2. A korrupciós bűncselekmények fogalma

A korrupció egyik legveszélyesebb (vagy legalábbis hivatalosan annak nyilvánított) szegmense a korrupciós bűnözés, azaz a korrupciós bűncselekmények összessége.[52]

2.4.2.1. Az 1978. évi Btk. előtti korszakban

Az 1978. évi büntetőkódex nem tartalmazott utalást korrupciós bűncselekményekre. A jogalkotó a vesztegetést, a befolyással üzérkedést és a közérdekű bejelentő üldözését a közélet tisztasága elleni bűncselekmények című közös szerkezeti egységbe sorolta.[53] A miniszteri indokolás alapján azonban kiderült, hogy ezek közül a vesztegetés

---

44 PALLAI (2014) 185–186.

45 Az integritásszemlélet jelentősége egyébként ma már messze túlmutat a korrupció elleni küzdelmen, hiszen arra már a közigazgatás fejlesztésének átfogóbb eszközeként is tekintetnek. PALLAI (2014) 187–189.

46 Így például MÁRKI (2001) 37–38.

47 Melléklet az 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozathoz „A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja" (hk.).

48 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat a Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról, különösen annak 4. pontja.

49 PALLAI (2014) 186–187., illetve 191.

50 NAGY (2008) 19.

51 NAGY (2008) 267.

52 KRÁNITZ (2000) 9–10. o. Egyesek szerint a korrupciónak csak „kis része" a büntetőjogilag releváns magatartások összessége. Lásd NÉMETH (2003) 54.

53 Például 1978. évi Btk. XV. fejezet VII–VIII. cím.

és a befolyással üzérkedés is kifejezetten korrupciós bűncselekménynek minősült, míg a közérdekű bejelentő üldözése nem.[54]

A korrupciós bűncselekmény terminológiát a büntetőjog tudománya is használta,[55] mégpedig kétféle – tágabb és szűkebb – értelemben is. A szükségképpen (azaz *in abstracto*) korrupciós bűncselekmény azt jelentette, hogy nemcsak az elkövetett konkrét cselekmény, hanem a jogalkotó által büntetni rendelt cselekménytípus is megfelel a korrupció fogalmának (például vesztegetés, befolyással üzérkedés, illetve befolyás vásárlása). A nem szükségképpen (azaz *in concreto*) ilyen bűncselekmények esetén viszont csak a konkrét cselekmény korrupciós jellegű, a bűncselekménytípus fogalmát meghatározó törvényi tényállás viszont nem.[56]

2.4.2.2. A Btk. alapján

A Btk. alapján a korrupciós bűncselekmény fogalma – hazai jogunkban először – tételes jogi kategóriaként jelentkezik, hiszen a XXVII. fejezete kifejezetten ezt a címet viseli.[57] Ettől függetlenül természetesen korrupciós jelleggel *(in concreto)* más bűncselekmények továbbra is elkövethetők. A hivatali visszaélés,[58] a hűtlen kezelés,[59] illetve a versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban[60] elkövetésénél gyakran megjelenik a korrupció eleme. Sőt vannak olyan tényállások is, amelyeknek egyes nevesített változatai kifejezetten megfelelnek a korrupció fogalmának (ilyen fordul elő a bitorlás,[61] illetve a választás rendje elleni bűncselekmény esetén[62]). A tankönyv azonban – eltérő megjelölés hiányában – a büntetőkódexnek megfelelően használja a korrupciós bűncselekmény terminológiát.

---

54 Az 1978. évi Btk. miniszteri indokolása.

55 Vö. Hollán (2011a) 228–248.

56 Így tesz például „feltétlenül” és „nem feltétlenül” korrupciós bűncselekményeket megkülönböztetve Bócz (1998) 12.

57 Gál szerint ezzel a korrupció fogalma is „anyagi büntetőjogi fogalommá” vált. Lásd Gál (2013) 183. Részünkről ebben a vonatkozásban tartózkodóbbak vagyunk, a korrupciót önmagában nem tartjuk büntetőjogi fogalomnak.

58 Btk. 305. §.

59 Btk. 376. §.

60 Btk. 420. §.

61 Btk. 384. § (1) bek. b) pont.

62 Btk. 350. § (1) bek. a) pont IV. fordulat, b) pont IV. fordulat, e) pont V. fordulat, h–i) pont.

3. A HIVATALI VESZTEGETÉS SZEMPONTJÁBÓL RELEVÁNS ELŐNYÖK

A fejezet központjában annak a kérdésnek a megválaszolása áll, hogy milyen előnyök kérése (elfogadása) valósítja meg a passzív hivatali vesztegetés bűncselekményét.

3.1. Jogeset

A passzív hivatali vesztegetés szempontjából releváns előnyök kérdéskörét azon (nagy sajtóvisszhangot kapott[63]) büntetőügyből kiindulva mutatom be, amely a 2000-es évek elején indult részben hivatali vesztegetés miatt.

Jogeset 2.[64] Molnár Csaba az ORFK Pénzmosás Elleni Osztálya vezetőjeként dolgozott, amikor egy általa a pénzmosásról tartott előadás során ismerte meg D. Z.-t, akivel a szakmai ismeretségen túl később baráti kapcsolatba is került. D. Z. gazdasági érdekein keresztül később dr. B. T. harmadrendű vádlott irányítása alá került. B. T. egyik pénzváltó cége a Magyarországi Volksbank Rt. ügynökeként végzett pénzváltó tevékenységet. Ennél a cégnél a bank belső ellenőrzése 2003. augusztus közepén hibákat fedezett fel. B. T. telefonon arra kérte D. Z.-t, vegye fel a kapcsolatot Molnár Csabával, és kérje meg, intézze el a banknál, hogy a kérdéses cégével szemben ne lépjenek fel. D. Z. ezután találkozót kért Molnár Csabától.

A találkozón B. T. – azzal, hogy ajándékok Szíriából – átadott egy zárt borítékot, benne egy darab 200 forint körüli értékű aranyozott bizsu karkötővel, egy fa névtáblával, egy távol-keleti származású, 1500 forint körüli értékű, egzotikus faanyagból készült ceruzatartóval, valamint meg nem határozható értékű közel-keleti süteménnyel. A másod- és harmadrendű vádlottak a találkozón felkérték Molnár Csabát, hogy vegye fel érdekükben a kapcsolatot a Volksbankkal.

Másnap az elsőrendű vádlott felhívta a Volksbank Rt. jogi osztályának vezetőjét, és kérte, konzultáljanak a PSZÁF pénzváltókkal kapcsolatos „aktivizálódása" tárgyában. Az augusztus 25. napján tartott találkozón Molnár Csaba nem hozta szóba D. Z. és B. T. kérését, miután azt a tájékoztatást kapta, hogy a Volksbank a pénzváltó üzletág tevékenységét megszünteti. A sajtóban cikk jelent meg arról, hogy Molnár Csaba meg nem engedett kapcsolatba került arab pénzváltókkal. 2003. december 2. és 5. között Molnár Csaba három jelentést írt „arab kapcsolatairól",

---

63 Vö. http://k-monitor.hu/adatbazis/cimkek/molnar-csaba-orfk(Letöltés dátuma: 2017. 11. 10.)

64 Nógrád Megyei Bíróság B.219/2005/33. Az ismertetés alapja Gál (2010).

amelyekben a kapott ajándékokat is megnevezte, valamint átadta a ceruzatartót, később pedig a bizsu karkötőt is.

3.2. A törvényi szabályozások bemutatása

3.2.1. Szabályozási variációk

A hivatali vesztegetés szabályozásánál a jogalkotó változatos technikákat használt a releváns előnyök körének meghatározására. Ez történhetett:

- önálló büntetőjogi elem segítségével,
- más (jogi) normára utalással, illetve
- e két módszer kombinációjával.

a) Az első megoldás követése esetén a jogalkotó önálló (más jogszabályoktól függetlenül is értelmezhető) büntetőjogi elemmel határozza meg a hivatali vesztegetés szempontjából releváns előnyök körét. Így az 1942. évi X. törvény és az 1978. évi Btk. eredeti szabályozása ezt a megoldást (is) alkalmazva olyan előnyök elfogadásáról rendelkezett, amelyek a hivatalos személy működését „a közérdek kárára befolyásolhatja”.[65] A Btk. az aktív vesztegetés tekintetében olyan előnyök adását stb. rendeli büntetni, amelyek a hivatalos személy „befolyásolására irányulnak”.[66]

b) A jogalkotó más esetekben büntetőjogon kívüli normákra utalva szűkíti le a passzív hivatali vesztegetés szempontjából releváns előnyök körét. Ilyen (kifejezetten kizáró okként megfogalmazott) szabály volt az 1878. évi magyar Btk.-ban, hogy „a törvényen vagy szabályokon alapuló díjak és jutalmak” nem minősülnek vesztegetésnek.[67] Ehhez hasonló a korrupciós bűncselekményekre vonatkozó 1942. évi X. törvény azon rendelkezése, amely szerint a tettes által követelt előnynek „meg nem engedettnek”[68] kellett lennie.

a-b) Az önálló büntetőjogi elem alkalmazása esetén lesznek olyan cselekmények, amelyek kizárólag az igazgatási tilalomba ütköznek, de a büntető tényállást nem valósítják meg. Ez a megfontolás kifejezetten tükröződik a korrupciós bűncselekményekre vonatkozó 1942. évi X. törvény részletes és kiérlelt (ma is példaértékű) indoklásában. Eszerint: „ha a közhivatali viszony szempontjából kétségkívül meg nem engedettnek kell is tekinteni bizonyos előny elfogadását, ebből még nem következik, hogy szükséges és kívánatos az esetnek a bűnvádi üldözés útjára terelése; esetleg fegyelmi

---

65 1942. évi X. törvény 4. § első mondat, illetve 3. §, 1961. évi Btk. 150. § b) pont, illetve 152. § (1) bek., 1978. évi Btk. 253. §.

66 Btk. 293. §.

67 1878. évi Btk. 466. §.

68 1942. évi X. törvény 4. §.

eljárás útján kielégítően lehet a közhivatalnokot hivatása követelményeihez való alkalmazkodásra kényszeríteni." Az indokolás arra is utal, hogy "[b] izonyos előnyök elfogadása [igazgatásilag] pusztán az állás tekintélyének megóvása vagy a mellékfoglalkozásoktól való elvonás érdekéből [is] lehet eltiltva". A büntetőjogi felelősségre vonáshoz „csak olyan cselekmény szolgáltat […] alapot, amelyben a megrontás csíráját is fel lehet fedezni", azaz olyan juttatásról van szó, amely „már veszélyeztetheti a közhivatali működés pártatlanságát, elfogulatlanságát, tehát érdemi helyességét is."[69]

Az indokolás másik részéből pedig az látható, hogy az igazgatási engedély hiányára alapozó megoldás kifejezetten szigorúbb lehet, mint az önálló büntetőjogi fogalom (például a közhivatalnok működését lényegesen befolyásoló előny) alkalmazása lenne. Így „aki közszolgálati működésével kapcsolatban egyéni követelést támaszt, magánérdeket érvényesít, s csak az mentheti, ha jogszabály vagy hatósági rendelkezés kifejezetten feljogosítja díjak közvetlen beszedésére, vagy bizonyos szolgáltatások igénybevételére. Minden más esetben a közönség az ilyenféle követelődzést a közhivatali állással való visszaélésnek érzi, ezért helyénvaló azt a közélet tisztasága érdekében nemcsak megtiltani, hanem a tilalomhoz büntetőjogi következményeket is fűzni. Ezen az sem változtathat, ha a követelt előny módja és mértéke nem tűnik alkalmasnak arra, hogy a közhivatalnok működését lényegesen befolyásolhassa."[70]

3.2.2. A működéssel kapcsolatos és a jogtalan előny

Hatályos jogunk alapján a passzív hivatali vesztegetés tényállása az előnynek a hivatalos személy működésével való kapcsolatára és jogtalanságára utal a büntetendőség megalapozásaként.

3.2.2.1. Az előny működéssel való kapcsolata

Már az 1978. évi Btk. eredeti szabályozása óta büntetőjogunkban hivatalos személy működésével kapcsolatos előny kérése vagy (ígéretének) elfogadása képezett vesztegetést.[71]

A napjainkban is változatlanul irányadó gyakorlat szerint működésével összefüggésben fogadja el az előnyt a hivatalos személy, ha bizonyos ügyben éppen eljár, azaz például nyomozást vagy hatósági ellenőrzést végez. Ennek kapcsán a vesztegetés nem korlátozható kizárólag arra az időre, amely alatt a hivatalos személy éppen a nála folyamatban levő ügyet intézi.[72]

---

69 1942. évi X. törvény indokolása.

70 1942. évi X. törvény indokolása.

71 1978. évi Btk. 250. §.

72 Bács-Kiskun Megyei Bíróság 2. Bf. 102/1993. – BH 1994. 62.

A hivatali működéssel összefüggés megvalósul akkor is, ha az előny adása a konkrét ügy megindulását megelőzi. A működéssel való kapcsolat megállapíthatóságánál ilyenkor a döntő momentum az, hogy az előny elfogadása a majdan elintézendő ügyre figyelemmel történt-e, avagy sem.[73]

A vesztegetést hivatali működéssel összefüggésben valósítják meg akkor is, ha az előny kérése vagy elfogadása a konkrét ügy (akár az ügyfélre nem is kedvező) elintézését több hónappal követi, de az elkövető és az ügyfél között nem állt fenn más, mint a hivatali működés során létrejött kapcsolat.[74]

A joggyakorlat szerint nemcsak azt kell működésével kapcsolatosnak tekinteni, ha a hivatalos személy a saját maga által elintézendő, hanem az adott szervnél folyamatban lévő más ügyben kér előnyt. Erre ugyanis éppen működési körénél fogva nyílik lehetősége.[75]

A kért stb. előnynek nem kell konkrét ügyhöz kapcsolódnia. A hivatalos személy működésével való összefüggés akkor is megállapítható, ha az előnnyel későbbi esetlegesen majd meginduló ügyeknek kívánnak „megágyazni" (ez az ún. „beetetés" elfogadása).

Az előny nem kapcsolatos a rendőr működésével, ha azt azért fogadja el, hogy – hivatali minőségét fel nem használva – közreműködjön a sértett által elveszített köz- és magánokiratok harmadik személy által (anyagi ellenszolgáltatás fejében) való visszaszolgáltatásában.[76]

3.2.2.2. A jogtalanság tényállási eleme

Az 1978. évi Btk. eredeti szabályozása a működésével kapcsolatos előny jogtalanságára egyik korrupciós bűncselekmény tényállásában sem utalt.[77] A 2001. évi CXXI. törvény módosította úgy az 1978. évi Btk.-t, hogy a hivatali vesztegetés tényállásába is bekerült az előny kapcsán a „jogtalan" jelző. A büntetőkollégiumok vezetőinek 2002. május 27-ei álláspontja alapján azonban „a helyes jogértelmezés szerint az előnynek korábban is jogtalannak kellett lennie," így a 2001. évi módosítás ezen vonatkozásban „nem jelent érdemi eltérést a korábbi jogi helyzettől".[78]

A 2013. július 1. napjától hatályos Btk. a passzív hivatali vesztegetés tényállásában az előny kapcsán a jogtalan jelzőt nem szerepeltette.[79] A javaslat miniszteri indokolása szerint „a »jogtalan« kifejezés elhagyására [az aktív] hivatali vesztegetés

---

73 Legfelsőbb Bíróság Katf. IV. 291/1981. – BH 1982. 3.

74 Legfelsőbb Bíróság Katf. IV. 69/1981. – BH 1981. 268.

75 Debreceni Ítélőtábla Bf. II. 552/2007/36.

76 Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 4. Bf. 433/2001. – BH 2002. 298.

77 1978. évi Btk. 251–252. §. Hatályos 1979. július 1. napjától 2002. március 31. napjáig.

78 Kollégiumvezetők álláspontja a Btk.-t módosító novella (a 2001. évi CXXI. törvény) egyes rendelkezéseinek alkalmazásával kapcsolatos jogértelmezési kérdésekben (2002. május 27.). *Bírósági Határozatok,* 2002. évi 10. szám.

79 Btk. 294. § (1) bek.

tényállásánál kifejtettek az irányadók."[80] Az aktív hivatali vesztegetésnél a jogtalan jelző mellőzésének magyarázataként az indokolás arra utal, hogy a törvény kifejezetten tartalmazza az előnnyel való befolyásolás célzatát.[81] Az aktív hivatali vesztegetés kapcsán kifejtettek viszont így – az indokolás készítőinek szándéka ellenére – nem alkalmazhatók egy olyan tényállásra, mint a passzív hivatali vesztegetés, amely az előnnyel való befolyásolás célzatát nem feltételezte (de még az előny befolyásolására való alkalmasságát sem).

A passzív hivatali vesztegetés elfogadásának a Btk. eredetileg hatályos szövegében szerepelő tényállása könnyen úgy volt értelmezhető, hogy a hivatali működéssel összefüggő előny minden esetben eleve jogtalan. Ennek alapja azon logikai következtetés *(argumentum a contrario)* volt, hogy a gazdálkodó szervezettel kapcsolatos vesztegetés tekintetében a Btk. eredetileg is kifejezetten kiemelte az előny jogtalanságát.[82]

Ezzel szemben az előny jogtalanságának külön vizsgálatát[83] indokolta a rendszertani értelmezés, hiszen a törvény már ekkoriban is azt szabta a passzív hivatali vesztegetés miatti büntetés korlátlan enyhítésének (különös méltánylást érdemlő esetben mellőzésének) feltételeül, ha az elkövető „a kapott *jogtalan* vagyoni előnyt vagy annak ellenértékét a hatóságnak átadja".[84] Ugyanezen eredményre vezetett a történeti értelmezése körében annak újbóli felidézése a Btk. eredetileg hatályos szabályozása kapcsán, hogy a Legfelsőbb Bíróság szerint „az előnynek" akkor „is jogtalannak kellett lennie",[85] amikor az 1978. évi Btk. tényállása az előny fogalmát (a hatályoshoz hasonlóan) jelző nélkül tartalmazta.[86]

Ennek alapján azt javasoltam, hogy a hivatali vesztegetés tényállásaiban „az előny jogtalanságát újra nevesíteni kell. Korántsem kivételes szituáció ugyanis, amikor jogos azon előny, amelyet hivatalos személyek […] fogadnak el". Az általam ekkoriban „javasolt szabályozás szerint […] az összes korrupciós bűncselekmény tényállása újra egységesen a jogtalan előny kifejezést használná".[87]

A 2015. évi Btk. módosítás (az egyes büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi LXXVI. törvény, a továbbiakban: 2015. évi Mód. tv.)[88] az előny jelzőjeként beiktatta a jogtalan kifejezést azon korrupciós bűncselekmények tényállásaiba (minősített eseteibe), amelyeknél a Btk. eredetileg hatályos szabályozása ezt a kifejezést az előny jelzőjeként nem tartalmazta.[89] A 2015. június 30. napjától

---

80 Az Btk. javaslatának 294. §-ához fűzött indokolás.

81 Az indokolás szerint „fogalmilag nem képzelhető el, hogy a befolyásolásra törekvéshez adott vagy ígért előny jogszerű legyen […], ezért a »jogtalan« kifejezés használata felesleges". A Btk. javaslatának 293. §-ához fűzött indokolás.

82 Btk. 290–291. §. Vö. 4.2. fejezet.

83 A Btk. eredeti szövege kapcsán is „jogtalan" előnyről szól például SINKU (2012) 436. o.

84 Btk. 294. § (5) bek. (Kiemelés tőlem – H. M.)

85 Kollégiumvezetők álláspontja *i.m.*

86 HOLLÁN (2014a) 55–56., 152–153.

87 HOLLÁN (2014a) 153., illetve 177.

88 2015. évi LXXVI. törvény 36. § j–o) pont.

89 Btk. 293. § (1) és (2) bek., 294. § (1) és (3) bek., 295. § (1) bek., 296. § (1) és (3) bek., 298. § (1) bek.

hatályos módosító törvény javaslatának ehhez kapcsolódó indokolása szerint „a Btk. XXVII. Fejezete következetlenül használja az »előny« milyenségének megjelöléseként a »jogtalan« szót, egyes tényállásokban megtalálható a »jogtalan« jelző, míg a tényállások egy részében a »jogtalan« kifejezés nem szerepel. Erre figyelemmel a következetesség érdekében a módosítás az érintett rendelkezéseket pontosítja, és a jogbiztonság érdekében rögzíti, hogy az előnynek jogtalannak kell lennie."[90]

A 2015. évi módosítás az előny jogtalanságának megkövetelésével mindenképpen növelte a jogbiztonságot, hiszen annak alapján – korábban hatályos jogunkkal szemben – már nem a jogalkalmazónak kell választania az eltérő (ugyan különböző módszerekkel, de egyaránt alátámasztható) értelmezések között. A jogtalanság tényállási elemként való újbóli megjelenése azonban nem szűkíti le a Btk. hatókörét, hiszen csak annak egyik – általam egyébként helyesebbnek tartott – értelmezését emeli törvényerőre. Erre figyelemmel az előny jogtalansága tekintetében a 2015-ben módosított Btk. nem jelent enyhébb jogszabályt a passzív hivatali vesztegetés 2013. július 1. napja és 2015. június 30. napja között hatályos szabályozásához képest.

3.2.2.3. A jogtalanság tartalma

Az előny a passzív hivatali vesztegetés tényállásában szereplő jogtalanságának – hasonlóan a jogellenesség bűncselekmény-fogalmi eleméhez[91] – alapvetően formális vagy ezt kiegészítően materiális értelmezése lehetséges.

Formális értelemben nem jogtalan azon előny, amelynek kérését (elfogadását, adását vagy ígéretét) törvény, más jogszabály vagy ezeken alapuló jogi norma kifejezetten megengedi. Erre szolgáltatnak példát napjainkban az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény vonatkozó rendelkezései, amelyek alapján a pártok működését segítő kutatási tevékenységet végző alapítványtól a képviselői munka ellátásához szükséges juttatás elfogadása büntetőjogilag sem büntetendő.[92] Nem tekinthető büntetőjogilag relevánsnak a tilalom alóli implicit kivétel (azaz a mindenkori képviselői tiszteletdíj egyhavi összegét meg nem haladó előny elfogadása) sem.[93]

Más hivatalos személyek esetén a megengedett előnyök körét nem törvény, hanem azon alapuló jogszabály (szabályzat, normatív utasítás) határozza meg. Így a Jogeset 2. ügyben a vád tárgyává tett cselekmény elkövetésekor és elbírálásakor hatályos, a rendőrség és a határőrség szolgálati szabályzatáról szóló 3/1995. (III. 1.) BM rendelet 110. §-a szerint „a rendőr a szolgálati magatartásával vagy tevékenységével kapcsolatban ajándékot, jutalmat, kedvezményt vagy más előnyt nem fogadhat el",[94] de „szolgálati tevékenységének elismeréseképpen ajándékot, jutalmat

---

90 A 2015. évi Mód. tv. javaslatának 36. §-ához fűzött indokolás.

91 A bűncselekmény-fogalmi elemek körében a formális és a materiális jogellenesség elkülönítéséhez lásd Nagy (2008) 131–132.

92 2012. évi XXXVI. törvény 87. § (2) bek. első mondat.

93 2012. évi XXXVI. törvény 87. § (1) bek. első mondat.

94 3/1995. (III. 1.) BM rendelet 110. § (1) bek. (hk.)

[…] a Kitüntetési és Elismerési Szabályzat előírásai szerint kaphat".[95] Ezt követően a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet 116. § (1) bekezdése – meglehetősen dodonai módon – már csak annyit mondott, hogy „a rendőr a szolgálati magatartásával vagy tevékenységével kapcsolatban ajándékot, jutalmat, kedvezményt vagy más előnyt *jogosulatlanul* nem fogadhat el". A hatályos szabályozás, a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet semmilyen ilyen tárgyú rendelkezést nem tartalmaz. Összevetésként kiemelést igényel azon rendelet, amely szerint a katasztrófavédelem hivatásos állományú tagja számára „szolgálattal összefüggésben pedig a beavatkozás alkalmával alkoholmentes ital, étel helyszíni fogyasztásra elfogadható".[96]

Az előny jogtalanságára vonatkozó szabályokat etikai kódex is tartalmazhatja. A rendőri hivatás etikai kódexe szerint a rendőr „elutasítja a korrupciót, annak valamennyi formája ellen fellép. Elutasít minden olyan ajándékot, előnyt vagy szívességet, ami alkalmas lehet elfogulatlanságának kétségbevonására".[97] A NAV kódexe ennél részletesebb szabályozást tartalmaz, amely szerint az „adóhatóság kedvező morális megítélésének elősegítése a mindennapos munkában és a magánéletben is megköveteli, hogy az alkalmazott hivatali tevékenységével összefüggésben ne fogadjon el ajándékot az adózóktól. (Ajándéknak minősíthető minden olyan dolog vagy szolgáltatás, amelynek pénzben kifejezhető értéke van, és amelyhez jogszerű és arányos ellenszolgáltatás nélkül jut hozzá valaki.) A kedvező morális megítéléssel összeegyeztethetetlen az is, ha az alkalmazott hozzátartozója fogad el az alkalmazotti tevékenységgel összefüggő, ahhoz egyértelműen kapcsolható ajándékot".[98] Az „általános tilalom mellett [alól] kivételt képeznek azok az alkalmak, amikor a társadalmi szokások, normák megengedik egyes kiemelt ünnepek – karácsony, újév – alkalmával reklámjellegű ajándékok nyújtását és elfogadását. Az adóhatóságnál az ilyen jellegű ajándék elfogadása akkor tekinthető etikusnak, ha azokat a szervezet részére adottnak tekintik, annak visszautasítása sértő lenne a megajándékozóra nézve és azokból az alkalmazottak lehetőleg arányosan vagy egyetemlegesen részesülnek. Elsősorban a vezetők kerülhetnek olyan helyzetbe, hogy beosztásukhoz kötődően nagyobb mennyiségben kapnak ilyen ajándékokat, ezért az arányosság és egyetemlegesség érvényesítése okán elvárható, hogy azokat az alkalmazottak között – sorsolással vagy más módon – szétosszák."[99]

Igen részletes (megfontolt és példaértékű) szabályzást tartalmaz a kormánytisztviselők (és állami tisztviselők) etikai kódexe. Ennek általános és kivételt nem tűrő tilalma alapján „Tartózkodunk minden olyan ajándék elfogadásától, amely

95 3/1995. (III. 1.) BM rendelet 110. § (2) bek. (hk.)

96 49/2011. (XII. 20.) BM rendelet 21. § (3) bek.

97 A rendőri hivatás etikai kódexe, 2. pont. Elérhető: www.police.hu/hu/a-rendorsegrol/testulet/altalanosan/a-rendori-hivatas-etikai-kodexe (Letöltés dátuma: 2017. 11. 10.)

98 Etikai kódex. Elérhető: https://nav.gov.hu/data/cms52407/etikai_kodex.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 11. 10.)

99 Uo.

esetében vélelmezhető az ajándékozó munkavégzésünkkel kapcsolatos befolyásolási szándéka".[100]

Ezenfelül „nem kérünk és nem fogadunk el olyan ajándékot, előnyt, meghívást, szolgáltatást vagy bármely más, számunkra, családtagjaink, rokonaink, barátaink, vagy velük érzelmi, politikai, gazdasági vagy más érdekszövetségben lévő személyek, vagy az általunk támogatott szervezetek számára ígért előnyt, amely munkánkkal vagy munkahelyünkkel bármely módon is összefüggésbe hozható".[101]

Azonban ezen utóbbi szabály alól kivételt képeznek a „szóró ajándékok, külföldi állami szerv képviselőjétől kapott figyelmességi ajándékok, valamint a munkánkkal kapcsolatos rendezvényen kapott szokásos vendéglátás elfogadása".[102]

Ennek alkalmazásában „szóró ajándéknak tekintjük a valamely rendezvényen való részvételünkre tekintettel kapott, az ajándékozó szervezet logójával, vagy nemzetközi kapcsolatokban az ajándékozó államára, szervezetére más módon utaló, a Magyarország központi költségvetésében meghatározott illetményalap 10%-át nyilvánvalóan meg nem haladó értékű ajándékokat. A munkánkkal kapcsolatos rendezvényen kapott szóró ajándékokat, ha azt jellegük nem zárja ki, elsősorban munkahelyünkön, a munkavégzésünk során hasznosítjuk."[103]

Figyelmességi ajándékot „csak külföldi állami szerv képviselőjétől, udvariasságból fogadunk el, a mástól kapott figyelmességi ajándékokat visszautasítjuk." Ilyen ajándék „minden munkánkkal vagy munkahelyünkkel összefüggésbe hozható, szóró ajándéknak nem minősülő, de ugyanakkor nem lekötelező mértékű ajándék."[104]

Lekötelező mértékű ajándékot „senkitől, semmilyen körülmények között nem fogadunk el." Ilyen mértékűnek tekintjük azokat az ajándékokat, amelyeket saját jogszerű jövedelmünkből, szokásos életvitelünk fenntartása mellett azok reális piaci árán nem lennénk képesek megvásárolni magunknak.[105]

Míg „szokásos vendéglátásnak tekintjük a szakmai program keretében valamennyi résztvevő részére biztosított ellátást. Szokásos vendéglátásnak tekintjük még a külföldi állami szerv munkatársától, vagy bármely külfölditől hivatalos utunkon, külföldön munkánkkal kapcsolatban kapott, az állami szervek hazai vendéglátási gyakorlatához hasonló, nem lekötelező mértékű ellátást."[106]

Amennyiben „nem tudjuk eldönteni, hogy egy vendéglátás vagy ajándék összefüggésbe hozható-e munkánkkal vagy munkahelyünkkel, továbbá hogy az mértéke alapján elfogadható lehet-e, tanácsot kérünk az integritás tanácsadótól vagy az erre kijelölt személytől, ezek hiányában a szerv vezetőjétől."[107]

---

100 A Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe III/4.1. pont. Elérhető: https://mkk.org.hu/hivatasetika (Letöltés dátuma: 2017. 11. 10.)

101 A Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe III/4.2. pont.

102 A Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe III/4.2. pont.

103 A Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe III/4.3. pont.

104 A Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe III/4.4. pont.

105 A Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe III/4.5. pont.

106 A Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe III/4.7. pont.

107 A Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe III/4.8. pont.

Ha az etikai kódex jogi normában jelenik meg,[108] akkor az előny jogtalanságára nézve az előzőekben írtak irányadók. Elméleti és egyben gyakorlati probléma merül fel viszont akkor, ha az etikai kódexet (ahogy például Magyarországon az adóhatóságét vagy a rendőrségét) nem jogi normában adják ki. Speciális esetköre a kormánytisztviselők (és állami tisztviselők) etikai kódexe, amelyet nem jogi normában, de jogszabályi felhatalmazás[109] alapján adtak ki.

Az előny elfogadásához kapcsolódó büntetőjogi jogkövetkezmények kizárásához a vonatkozó jogszabályok és etikai kódexek bizonyos esetekben az ajándék bejelentését, illetve a felettes egyedi döntését is megkövetelik. Idesorolható hazai jogunkból azon nem büntetőjogi norma is, amely alapján a hivatásos katasztrófavédelmi szerv állománya jutalmat vagy kivételes esetben ajándékot csak „az állományilletékes parancsnok előzetes engedélyével fogadhat el".[110] Így kormánytisztviselőkként vagy állami tisztviselőkként „a munkánkkal kapcsolatban külföldi állami szerv képviselőjétől kapott figyelmességi ajándékokat minden esetben bejelentjük a munkahelyünkön erre kijelölt személynek".[111]

Nem jogtalan az olyan előny sem, amelynek elfogadása materiálisan nem jogellenes, azaz nem sérti (és nem veszélyezteti) a tényállás által védett egyik jogi tárgyat (azaz még a hivatalos személy pártatlanságába vetett bizalmat) sem. Nem minősül a jogirodalom szerint „a passzív vesztegetés esetében jogtalan korrupciós előnynek a társadalmi szokásoknak megfelelő, a szokásos udvariassági gesztusok körében maradó, jelentéktelen előnyben megnyilvánuló udvariasság, figyelmesség, így szokásos kismértékű vendégül látás, megkínálás, vagy például egy kisebb virágcsokor, egy-egy cigaretta, kávé, egy pohár ital, üdítő elfogadása."[112]

Jogtalan azonban, ha a hivatalos személy a virágcsokrot kéri, illetve elfogadja azt, hogy az ügyfél egy üveg konyakkal vagy vendéglői ebéddel (vacsorával) kedveskedjen neki. A joggyakorlat pedig a másik oldalról arra mutatott rá, hogy a vesztegetés tényállásában írt előnynek nincs értékhatára, ezért a néhány kg hús átadása tényállásszerű elkövetési magatartást alapozhat meg annak ellenére is, hogy az átadott dolog értéke nem jelentős, mivel alapvető élelmiszerként nem minősülhet udvariasságot kifejező jelentéktelen gesztusnak.[113]

---

108 Így például a Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium Etikai Kódexéről szóló 25/2009. (IV. 15.) KHEM utasítás (hk.).

109 Kttv. 29. § (6) bek. c) pont. I. fordulat.

110 49/2011. (XII. 20.) BM rendelet 21. § (1) bek.

111 A Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe III/4.6. pont.

112 Így például Vida (2005) 405.

113 Legfelsőbb Bíróság Bf.III. 2374/2001. – BH 2004. 6.

3.3. Kérdések a jogeset kapcsán

1. Hivatali működésével összefüggésben fogadta-e el az előnyt Molnár Csaba?
2. Vizsgálnia kellett-e a jogalkalmazónak (működéssel kapcsolatos előny esetén) az előny jogtalanságát a Jogeset 2. ügyben?
3. Vizsgálható lett volna-e a működéssel kapcsolatos előny jogtalansága, ha Molnár Csaba a cselekményét 1999-ben valósítja meg?
4. Vizsgálható lett volna-e a működéssel kapcsolatos előny jogtalansága, ha Molnár Csaba cselekményét a 2014-ben hatályos jog szerint kellene elbírálni?
5. Vizsgálható lett volna-e a működéssel kapcsolatos előny jogtalansága, ha Molnár Csaba cselekményét a 2017-ben hatályos jog szerint kellene elbírálni?
6. Jogtalan volt-e a Molnár Csaba által elfogadott előny?
7. Jogtalan volt-e a Molnár Csaba által elfogadott előny a 2003-ban hatályos rendőrségi szolgálati szabályzat alapján?
8. Jogtalan lett volna-e a Molnár Csaba által elfogadott előny a 2009-ben hatályos rendőrségi szolgálati szabályzat alapján?
9. Jogtalan lett volna-e a Molnár Csaba által elfogadott előny a rendőrség 2017-ben irányadó etikai kódexe alapján?
10. Elkövette volna-e a passzív hivatali vesztegetést Molnár Csaba, ha annak tényállása az elkövetés idején (például az 1942. évi X. törvényhez hasonlóan) azt tartalmazta volna, hogy olyan előny elfogadása büntetendő, amely „alkalmas arra, hogy hivatali működését a közérdek kárára befolyásolja”?

3.4. A büntetőbíróságok döntései és jogértelmezése

A Nógrád Megyei Bíróság 2006. július 12-én felmentette Molnár Csabát minden, a vád tárgyát képező bűncselekmény, így a vesztegetés vádja alól (is). Ezen utóbbi vonatkozásban ugyanis nem volt bizonyítható, hogy az előnyök elfogadása Molnár Csaba hivatali működésével összefüggésben történt volna. A bíróság szerint csak annyi volt bizonyítható, hogy B. T. és D. Z. tanácsot kértek Molnár Csabától mint a jogban járatos személyes ismerőstől, aki ezért ajándékot kapott. A bíróság arra is figyelemmel volt, hogy Molnár Csaba és a másik két vádlott között nem volt állandó jellegű hivatalos kapcsolat, hiszen B. T.-nek és D. Z.-nek nem volt a rendőrségen folyamatban lévő, befejezett vagy elintézésre váró ügye, így nem zárható ki a magánjellegű ajándékozás lehetősége.

A bíróság szerint azonban „a működése során, azzal összefüggésben elfogadott minden ajándék előny, s mivel a jogszabályok a hivatalos személy megajándékozását

tiltják, az ilyen előnyök formálisan jogellenesek (jogtalanok), ebből következően tényállásszerűek is”.[114]

Az ajándék értékével kapcsolatban a bíróság kifejtette, hogy hivatalos személy működésével összefüggésben nem vehet át sem „szokásos mértékű” ajándékot, sem „szóró-ajándékot”, mert ez vesztegetésnek minősül. A felmentés tehát nem azért történt, mert kismértékű volt az ajándék.[115]

A védő érvelése szerint az is felmentést indokolt volna, hogy „bűnüldözési szempontból értékes információkkal szolgált Molnár Csabának […] B. T.; ezt a kapcsolatot [viszont] nem lett volna célszerű tönkretenni azzal, hogy Molnár Csaba visszautasítja az ajándékot”.[116] A bíróság azonban ezt az érvet is elutasította.

3.5. A jogeset elemzése

3.5.1. A működéssel való kapcsolat

Jelen ügyben az előny nem kapcsolódott az ORFK részéről folytatott nyomozáshoz, más konkrét rendőrségi ügyhöz, de még Molnár Csaba hivatali működéséhez sem. Az előnyt ugyanis azért adták neki, hogy működjön közre egy bizonyos ügy elintézésében egy gazdálkodó szervezetnél.[117]

3.5.2. Az előny jogtalanságának vizsgálhatósága

Ha a bíróság a működéssel való kapcsolatot megállapítja, akkor az előny jogtalanságát a 2003-ban hatályos jog szerint mindenképpen érdemben vizsgálnia kellett volna, hiszen ez a büntető tényállás elemét képezte. Ugyanez irányadó a 2002 előtt, illetve 2013 és 2015 között hatályos tényállásokra is, mivel az előnynek ezek alapján – e feltétel a tényállásokban való megjelenítésének kifejezett hiányában – is jogtalannak kellett lennie.[118]

3.5.3. Az előny értéke

Gál István László elemzése szerint „a vesztegetés […] minden formája esetében […] vizsgálni kellene a kapott előny értékét”.[119]

---

114 GÁL (2010) 36–37.

115 GÁL (2010) 37. 20. lj.

116 GÁL (2010) 34.

117 Nem vizsgálom, hogy ez a cselekmény megvalósított-e a gazdálkodó szervezettel kapcsolatos befolyással üzérkedést. E bűncselekménnyel kapcsolatos más jogesetek elemzésére lásd a tankönyv 6. fejezetét.

118 Vö. 2.2.2.2. fejezet.

119 GÁL (2010) 37.

A hivatali vesztegetéshez – más tényállásokkal (például lopás[120]) szemben – nem kapcsolódik ún. bűncselekményi értékhatárt meghatározó rendelkezés. Az előny értékének erre tekintettel álláspontom szerint önmagában sohasem, hanem – legalábbis a tényállásszerűség kérdésében[121] – csak az előny jogtalanságának megítélésénél lehet jelentősége. Az előny jogosságának vagy jogtalanságának megítélésénél viszont az előny értéke szerintem csak az egyik – és nem is feltétlenül döntő – faktorként jöhet számításba. Erre tekintettel valóban nem fogadható el az a védelmi érvelés, hogy a felmentést az átvett tárgyak – önmagukban és összességében is – elenyésző értéke indokolná.

A bíróság és általam követett értelmezést támasztja alá a Legfelsőbb Bíróságnak az a már idézett határozata, amely szerint „a néhány kg hús értéke nem jelentős ugyan, a törvényben írt előnynek azonban nincs értékhatára. A tényállás szerint elfogadott hús a jellege, élelmiszer volta, és az elfogadás rendszeressége miatt a nem jelentős értéke mellett is több mint csupán udvariasságot kifejező jelentéktelen gesztus, vagyis a vesztegetés szempontjából előnynek számít."[122]

3.5.4. Az előny befolyásolásra való alkalmassága

Gál István László szerint „a vesztegetés […] minden formája esetében igenis vizsgálni kellene […] azt, hogy a konkrét személy esetében ez az előny alkalmas lehetett-e arra, hogy őt bármire motiválja".[123]

Ezzel a megállapítással nem tudok egyetérteni. Az 1978. évi Btk. alapján ugyanis az aktív hivatali vesztegetés eredeti (2002. április 1. napjától már nem is hatályos) tényállása rendelkezett úgy, hogy az büntetendő, aki „olyan előnyt ad vagy ígér, amely a hivatalos személyt működésében a közérdek kárára befolyásolhatja".[124] Az előny befolyásolásra alkalmasságára vonatkozó jelző a passzív vesztegetés Btk.-beli eredeti tényállásában sem szerepelt. Ennek alapján viszont az ellentétből való következtetés *(argumentum a contrario)* alapján az 1978. évi Btk. vonatkozó rendelkezéseinek (250. és 253. §-ának) összevetéséből pont az következik, hogy a befolyásolásra alkalmasság elemét a jogalkotó nem kívánta az előbbi tényállás elemévé tenni.

Ezt egyébként a horizontális rendszertani értelmezés is megerősíti. Tudatos jogszabályszerkesztést feltételezve nem lehet ugyanis elképzelni olyan jogalkotót, amely elvárná, hogy a jogalkalmazó az 1978. évi Btk. 250. §-ában szereplő előny

---

120 Vö. 1979. évi Btké. 28. § (1) bek. e) pont.

121 Ez nem zárja ki természetesen, hogy az előny értékének büntetéskiszabási jelentősége legyen. Vö. Legf. Bír. Bf.III. 2374/2001. – BH 2004. 6. Vizsgálata ennyiben tehát mindig indokolt.

122 Legf. Bír. Bf.III. 2374/2001. – BH 2004. 6.

123 Gál (2010) 37.

124 Vö. 2.2.1. fejezet.

fogalmát a XV. fejezet VII. címének egy később elhelyezkedő tényállásában a Btk. 253. §-ában meghatározott jelzővel egészítse ki.[125]

A történeti értelmezés keretében pedig az 1978. évi és a 1961. évi Btk. szabályozásának összevetéséből is azon felfogás helyessége következik, hogy a passzív hivatali vesztegetés szabályozása nem tartalmazza a befolyásolásra alkalmasság elemét. Az 1961. évi Btk. ugyanis „jogtalan előny követelése vagy elfogadása" címmel még csak azt a hivatalos személyt rendelte büntetni, aki „hivatali működésével kapcsolatban olyan előnyt fogad el, amely hivatali működését a közérdek kárára befolyásolhatja".[126] Az 1978. évi Btk. miniszteri indokolása szerint pedig a javaslat azért „nem utal kifejezetten arra, hogy az előny kérése, ígéretének elfogadása […] a hivatalos személyt a közérdek kárára befolyásolhatja, mivel ez az egyéb tényállási elemekből következik".[127]

3.5.5. A társadalmi elfogadottság

Gál István László szerint „ha – feltéve, de meg nem engedve – egy bűncselekményt a társadalom majdnem minden tagja rendszeresen elkövet, és társadalmi egyetértés is kialakul abban a tekintetben, hogy ezt egyáltalán nem tekintik bűnnek, akkor a tényállásszerű cselekmény társadalomra való veszélyessége hiányzik, így bűncselekmény nem valósul meg".[128]

Molnár Csaba ügye kapcsán nem tartom szerencsésnek, hogy a szerző felveti a társadalom majdnem minden tagja által rendszeresen elkövetett cselekmény bűncselekményi minőségének – egyébként önmagában érdekes – problematikáját. Molnár Csaba ügye ugyanis a legkevésbé sem a hivatali vesztegetés olyan „típusesete", mint például a közlekedési rendőr és a szabálytalan autós vagy az építési ügyintéző és az engedély nélkül építkező ügyfél. Az pedig a fenti típusesetekben sem mondható, hogy azokat a társadalom majdnem minden tagja elkövetné, az pedig különösen nem, hogy társadalmi egyetértés lenne abban, hogy azokat nem tekintik bűnnek.

Gál István László megközelítése már csak azért sem fogadható el, mert ellentétes büntetőjogunk belső logikájával is. A bűncselekmények elszaporodottsága ugyanis – a Kúria iránymutatása által is elismerten[129] – súlyosbító körülmény, így annak extrém foka semmiképpen nem vehető tekintetbe a felelősség alóli mentesülés alapjaként.

---

125 Ellenkező álláspontot ugyanis csak az indokolhatna, ha a „működésében a közérdek kárára befolyásolhatja" elemet a kódexben előbb szereplő tényállás tartalmazta volna. Csak ebben az esetben lehetne ugyanis azt feltételezni, hogy az előnyt a jogalkotó a később szereplő többi vesztegetési tényállásban is külön hivatkozás hiányában is az 1978. évi 250. §-ban meghatározott módon tartja szükségesnek értelmezni.

126 1961. évi Btk. 150. § b) pont.

127 1978. évi Btk. indokolása.

128 GÁL (2010) 37.

129 Kúria BKv 56. III/11. pont.

A társadalmi gyakorlat és elfogadottság kérdése legfeljebb az udvariassági gesztusok (üdítőre, kávéra stb. való meghívás) hivatalos személy általi elfogadását vizsgálva merülhet fel. Az adott ügyben azonban az elfogadott előny mindenképpen több és más volt, mint ami a hazánkban elfogadott társadalmi felfogás szerint udvariassági gesztus lehet. Udvariassági gesztus elfogadása esetén azonban a társadalomra való veszélyesség hiányának kérdését módszertani hiba felvetni, az ilyen előnyök elfogadása ugyanis nem is tényállásszerű, hiszen az előny jogtalanságának (materiálisan értelmezett) tényállási eleme hiányzik.[130]

Gál István László felfogása egyébként a jogbiztonságot különösképpen veszélyezteti, hiszen a büntetőjogi felelősség kizárását – a hatályos büntetőtörvényre hivatkozás álcájában, valójában azonban azt elkerülve – olyan jogszociológiai fogalmakra („társadalmi egyetértés", „bűn", a társadalom „majdnem minden tagja") kívánja építeni, amelyek konkrét ügyben a büntetőítélethez szükséges bizonyossággal nem tárhatók fel.

3.5.6. A szóróajándékok

Az ítélet szerint a hivatalos személy működésével összefüggésben nem vehet át „szóróajándékot", mert ez vesztegetésnek minősül. Ezzel szemben az elsőrendű vádlott védője „szerint nem bűncselekmény […] a társadalomra való veszélyesség hiánya miatt a szóróajándék átvétele a hivatalos személy részéről". Gál István László szerint ugyanis „a bírói gyakorlat hosszú távon nem mehet szembe azzal a társadalmi realitással, hogy igenis jelen van a szóróajándék […] a mindennapjainkban".[131]

Előrebocsátjuk, hogy az adott ügyben „szóróajándékról" nem is volt szó, hiányzott ugyanis annak tömegessége, személytelensége és reklám jellege, a kérdésre tehát szerintem csak az ítélet *ratio decidendi*je alapján kell kitérni. A fentiekben kifejtett álláspontomból[132] következően viszont az ún. szóróajándék (reklámtoll stb.) elfogadása nem minősül jogtalan előnynek, ha jogszabály vagy más jogi norma (belső szabályzat) megengedi. Jogszabály vagy jogi norma engedélyének hiányában pedig a „szóróajándék" csak akkor nem jogtalan, ha jellegében udvariassági gesztusként tekinthető, azaz nem alkalmas arra, hogy a hivatalos személy pártatlanságába vetett bizalmat aláássa (például az ügyfél egy legyintéssel lemond arról a céges reklámtollról, amelyet a helyszíni szemlén odaadott a hivatalos személynek, mert annak elromlott az íróeszköze).

130 Vö. 2.2.2.3. fejezet.

131 Gál (2010) 37.

132 Az udvariassági gesztusok megítélésére lásd 2.2.2.3. fejezet.

2.5.7. Az informátorok és az ajándékok

Az informátor által biztosított információ önmagában is minősülhet előnynek.[133] Ezt a rendőr nyilvánvalóan hivatali működésével kapcsolatban kéri vagy fogadja el, viszont a passzív hivatali vesztegetés miatti büntetőjogi felelősségét kizárja az előny jogtalanságának (ezen belül formális jogellenességének) hiánya. A rendőrség ugyanis a rá vonatkozó törvény szerint bizonyos bűnüldözési feladatok teljesítése érdekében „informátort, bizalmi személyt vagy a Rendőrséggel titkosan együttműködő más személyt vehet igénybe".[134]

Ezzel szemben viszont hatályos jogunkban nincs olyan jogszabály, amely megengedné, hogy a hivatalos személy az informátorától ajándéktárgyat fogadjon el. E szabályozás nincs tekintettel arra, hogy az információkhoz szükséges légkör megteremtéséhez – különösen más kultúrához tartozó informátor estén – ajándék elfogadására is szükség lehet. A hivatkozott törvény ugyanis csak azt szabályozza, hogy „a Rendőrség a vele együttműködők tevékenységéért anyagi ellenszolgáltatást nyújthat".[135] Erre tekintettel viszont az informátorral való találkozásra is az az általános szabály vonatkozik, hogy a rendőr által elfogadott előny jogtalanságát csak a hazánkban bevett udvariassági szabályoknak való megfelelés zárja ki (így egy üdítőmeghívás még nem, a ceruzatartó viszont már jogtalan előny).[136]

3.6. Esetvariációk a jogeset kapcsán

3.6.1. Az esetvariációk

Jogeset 2a. Hivatali működésével összefüggésben fogadja-e el az előnyt a rendőr, ha azt egy olyan üzletember adja, akit már tanúként kihallgattak a rendőrség által folytatott büntetőeljárásban?

Jogeset 2b. Elköveti-e a hivatali vesztegetés elfogadását az a rendőr, aki azért fogad el egy egzotikus faanyagból készült kis értékű ceruzatartót, hogy információkat adjon egy a rendőrség által folytatott büntetőeljárásról?

Jogeset 2c. Elköveti-e a hivatali vesztegetés elfogadását az a rendőr, aki jelentős értékű ékszereket fogad el egy olyan üzletembertől, akit már tanúként kihallgattak a rendőrség által folytatott büntetőeljárásban?

Jogeset 2d. Elköveti-e a hivatali vesztegetés elfogadását az a rendőr, aki céges logóval ellátott tollakat és határidőnaplót fogad el egy konferencián

---

133 Érdemes utalni rá, hogy a nyomozás során olyan információ is előnyös lehet, amely a rendőrséget közvetlenül nem a tetteshez vezeti el, hanem hozzásegíthet a történésekre vonatkozó más alternatívák kizárásához.

134 Rtv. 64. § (1) bek. a) pont.

135 Rtv. 66. § (1) bek.

136 Vö. 2.2.2.3. fejezet.

egy olyan üzletembertől, akit már tanúként kihallgattak egy a rendőrség által folytatott büntetőeljárásban?

Jogeset 2e. Elköveti-e a hivatali vesztegetés elfogadását az a rendőr, aki 20 ezer forintot azért fogad el, hogy beosztásának megjelölésével tartson előadást a pénzmosással kapcsolatos bejelentési kötelezettségekről egy a pénzváltó cégek szövetsége által szervezett konferencián?

Jogeset 2f. Elköveti-e a hivatali vesztegetés elfogadását a pénzügyi szektor tekintetében szabályozási tevékenységet végző minisztérium kormánytisztviselője, aki ilyen minőségében meghívva részt vesz a pénzváltó cégek szövetsége által szervezett konferencia záróvacsoráján?

3.6.2. Adalékok az esetvariációk megoldásához

ad Jogeset 2a. Igen: az előny a hivatali működésével összefüggő, mivel korábbi hivatalos eljárási cselekményben érintett személyhez kapcsolódik, akihez magánjellegű kapcsolat nem fűzi.[137]

ad Jogeset 2b. Igen: az előny hivatali kötelességszegés kiváltására irányul (így a hivatali működéssel kapcsolatos), ennek folytán pedig jellegétől és értékétől függetlenül szükségképpen jogtalan is.

ad Jogeset 2c. Igen: az előny működésével kapcsolatos és jogtalan.

ad Jogeset 2d. Nem: az előny működésével kapcsolatos, de nem jogtalan. Megfelel ugyanis az társadalomban elfogadott udvariassági szokásoknak, és nem ütközik a rendőri etikai kódex rendelkezéseibe sem (nem alkalmas a rendőr elfogulatlanságának kétségbevonására).

ad Jogeset 2e. Nem: az előadás tartása (és az érte kapott előny) nem a rendőr hivatali működésével kapcsolatos. A meghívás elsődleges indoka ugyanis a rendőr szakértelme, nem pedig hivatali beosztása volt. Ezen nem változtat az sem, hogy beosztását a rendezvény programjában feltüntették.

ad Jogeset 2f. Az előny működéssel összefüggő, mivel a meghívás elsődleges indoka hivatali beosztása. Az előny azonban nem jogtalan, mivel nem ütközik a kormánytisztviselőkre irányadó etikai kódex rendelkezéseibe,[138] hiszen „szokásos vendéglátásnak” tekintendő „a szakmai program keretében valamennyi résztvevő részére biztosított ellátás”,[139] illetve ennek kapcsán nem „vélelmezhető az ajándékozó […] befolyásolási szándéka”.[140]

---

137 Vö. 2.2.2.1. fejezet.

138 A Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe III/4.2. pont.

139 A Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe III/4.7. pont.

140 A Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe III/4.1. pont.

3.7. A szabályozás értékelése és javaslatok a jogalkotó (jogalkalmazók) számára

Helyes hatályos jogunk azon megoldása, hogy a passzív hivatali vesztegetés tényállása az előny jogtalanságára is utal. A jogalkalmazóknak azonban az előny jogtalanságát akkor is külön vizsgálniuk kell, ha egy korrupciós bűncselekmény tényállása erre külön nem utal.

Az előny jogtalanságának megítélésénél a jogalkalmazóknak figyelemmel kell lenni az etikai kódexek előny elfogadását megengedő (tiltó) rendelkezéseire. Még akkor is, ha ezek nem jogszabályi formában jelennek meg. Célszerűbb azonban az etikai kódexek előny elfogadására vonatkozó rendelkezéseit jogszabályi formában (is) megjeleníteni.

4. HIVATALI BEFOLYÁS VÁSÁRLÁSA ÉS/VAGY HIVATALI VESZTEGETÉS

Az aktív hivatali korrupciós bűncselekményeknek hatályos jogunkban két formája ismeretes: a hivatali vesztegetés és a hivatali befolyás vásárlása. A fejezet e két bűncselekmény viszonyával foglalkozik.

4.1. Jogesetek

Az aktív hivatali vesztegetés és a hivatali befolyás vásárlásának elhatárolását két olyan anonimizált büntetőügy alapján mutatom be, amelyekben az eljáró bíróságok – amint látni fogjuk[141] – ugyanolyan cselekmények minősítésével kapcsolatban teljesen ellentétes álláspontot foglaltak el.

Jogeset 3**a.**[142] Az egyik ügyben megállapított tényállás szerint Inguciba Izidor „2009. december 15-én […] egy-egy pályázatot nyújtott be […] támogatást igényelve, egy takarmánykeverő üzem létesítéséhez, illetve öntöző berendezés beszerzéséhez". Ezt követően találkozott Jojita Lászlóval, aki minisztériumi kapcsolataira hivatkozva a kedvező döntés eléréséhez segítségéről biztosította. Jojita László utalt arra is, hogy ez a segítség előre fizetendő 1-2 millió forintba fog kerülni. Inguciba Izidor közölte Jojita Lászlóval, hogy „ennyi pénzt nem szán erre a segítségre, de 500.000.- Ft-ot »bevállal«. Jojita László „közölte, hogy meg fogja kérdezni azt a személyt, akihez el kell juttatni a pénzt, hogy azt elfogadja-e". A találkozást követően Jojita László telefonon felhívta […] Sándorvölgyi Tamást, aki „ismerősei és barátai előtt […] 2008 nyarától valótlanul azt a látszatot keltette, hogy széleskörű – köztük politikai – kapcsolatokkal rendelkezik, így szinte bármit el tud intézni". Sándorvölgyi Tamás „azt javasolta, hogy Jojita László »kérje el« Inguciba Izidortól az 500.000.- Ft-ot előre, arra hivatkozva, hogy azt a döntéshozó számára kell átadnia, a pályázat sikeres elbírálása érdekében". Jojita László később felhívta Inguciba Izidort, és közölte vele az ajánlatot. „[…] Inguciba Izidor Jojita Lászlóval történő személyes találkozását követő napokban […] átadott […] Jojita Lászlónak 500.000.- Ft-ot a fenti megbeszélésnek megfelelően. E pénzből 400.000.- Ft-ot […] Jojita László Sándorvölgyi Tamás Erste Banknál vezetett bankszámlájára átutalt. Sándorvölgyi Tamás vádlott a pénzt senkinek sem továbbította, a pályázatok

---

141 Vö. 3.4. fejezet.

142 A jogeset alapjául a Szolnoki Törvényszék 6.B.485/2013/24. számú ítéletében megállapított tényállás szolgált.

elbírálására jogosult személyeket nem vesztegette meg. 2010. év végén […] Inguciba Izidor vádlott mindkét pályázatát elutasították."

Jogeset 3b.[143] Übülvészi Ottokár „a büntetés-végrehajtási intézetben 2012. május 16. napját megelőzően […] személyesen felajánlotta Útásó Roland részére, hogy a Kaposvári Városi Bíróságon" folyamatban lévő „büntetőügyben el tudja intézni, hogy" ő és egy társa „enyhébb ítéletet" kapjon. Übülvészi Ottokár azt állította Útásó Rolandnak, hogy „a felesége, aki egy bankban dolgozik, jó viszonyban áll egy […] »főbíróval«, aki […] nyugdíjba készül, sokat iszik és kurvázik, ezért van szüksége a pénzre". Übülvészi Ottokár azt állította, hogy a főbíró „300.000,- Ft előlegért elmondja, hogy mire hivatkozzanak a másodfokú eljárásban, majd ő kijelöli az eljáró három bírót, így az elsőfokú ítéletnél enyhébb büntetés lesz kiszabva". Ezért azonban „az ítélet után a »főbíró« részére fejenként további 2.000.000,- Ft-ot kell fizetni". Übülvészi Ottokár az eljáró bírókat csupán büntetőeljárások alapján ismerte, velük azokon kívül semmilyen kapcsolata nem volt, a velük való kapcsolatra hivatkozás teljesen megalapozatlan volt. Útásó Roland „2012. május 16. napján, majd 2012. július 16. napjáig folyamatosan ígéretet tett Übülvészi Ottokárnak, hogy a bíró részére hivatali kötelességének megszegése céljából fizetendő készpénzt előteremti", és azt Übülvészi Ottokárnak átadja.

4.2. A törvényi szabályozások bemutatása

Az aktív hivatali vesztegetés büntetni rendelése hazánkban is komoly múltra tekinthet vissza, hiszen már az 1878. évi Btk. alapján is büntetendő volt, „a ki közhivatalnoknak, a végett, hogy ez kötelességét megszegje, ajándékot vagy jutalmat ad, vagy igér".[144] Ezzel szemben a befolyás vásárlása a legfiatalabb korrupciós bűncselekményünk, ilyen elnevezésű tényállás ugyanis csak 2012. január 1. napja óta szerepel a büntetőkódexben.

4.2.1. A befolyás vásárlásának megalkotása előtt

A 2012. január 1. napja előtti időszakban aktív hivatali vesztegetésért az volt büntetendő, „aki hivatalos személy működésével kapcsolatban, neki vagy reá tekintettel másnak jogtalan előnyt ad vagy ígér".[145]

Befolyással üzérkedőként vonták felelősségre azt, „aki arra hivatkozással, hogy hivatalos személyt befolyásol, a maga vagy más részére jogtalan előnyt kér vagy

143 A jogeset alapjául a Kaposvári Törvényszék B.178/2013/26. számú ítéletében megállapított tényállás szolgált.
144 1878. évi IV. törvény 470. §.
145 1978. évi Btk. 253. § (1) bek.

elfogad".[146] Súlyosabban minősült a befolyással üzérkedés, ha annak elkövetője „azt állítja, vagy azt a látszatot kelti, hogy hivatalos személyt megveszteget".[147]

A jogalkotó azonban ekkoriban külön tényállásban még nem rendelte büntetni annak a személynek a magatartását, aki hivatali befolyásra hivatkozó személynek jogtalan előnyt adott vagy ígért.[148]

A Legfelsőbb Bíróság BK 31. számú kollégiumi állásfoglalása (majd az ezt felváltó BKv 13. számú véleménye) szerint azonban „aki másnak vagyoni vagy nem vagyoni előnyt azért ad, hogy ügyének kedvező elintézése céljából azt az eljáró hivatalos személynek juttassa: hivatali vesztegetés ([az 1978. évi] Btk. 253. §) miatt vonható felelősségre, abban az esetben is, ha az előny átvevője csupán állította, illetve csupán azt a látszatot keltette, hogy hivatalos személyt fog megvesztegetni; s így az átvevő cselekménye a[z 1978. évi] Btk. 256. §-a (2) bekezdésének a) pontja szerint hivatali befolyással üzérkedés bűntettének minősül". Amikor tehát „a befolyással üzérkedő »ügyfeléről« tényként az állapítható meg: az előnyt azért adta, hogy a befolyással üzérkedő megvesztegesse az ügyében eljáró hivatalos személyt […] a[z 1978. évi] Btk. 253. §-a alapján vonható rendszerint felelősségre, míg a befolyással üzérkedő cselekménye a[z 1978. évi] Btk. 256. § (2) bekezdésének a) pontja szerint minősül".[149]

A Legfelsőbb Bíróság fenti értelmezése az akkori jogirodalom egyöntetű helyeslésével találkozott.[150] Bócz külön is rámutatott arra, hogy az aktív hivatali vesztegetés akkor is megvalósult, ha a befolyással üzérkedőnek valójában nincs szándéka a hivatalos személyt megvesztegetni, sőt nem is ismeri azt, és az egész ügylet a részéről egy szélhámosság.[151]

Azonban az állásfoglalás (és a vélemény) alapulvételével a befolyással üzérkedő ügyfele nem minden esetben felelt aktív hivatali vesztegetésért. A vesztegetésnél ugyanis „az előnyt a (passzív) vesztegetőnek vagy rá tekintettel (mintegy helyette) másnak a passzív vesztegető ténykedéséért […], nem pedig a passzív vesztegetővel szembeni befolyással rendelkező személynek befolyása érvényesítésért adják".[152] A hivatali vesztegetés tényállása tehát nem pusztán hivatalos személlyel kapcsolatos előnyt feltételezett, hanem egy ennél szűkebb fogalmat: a hivatalos személyre tekintettel adott (ígért) előnyt. Ha tehát az előnyt adó (ígérő) személy ismeretei szerint az előny még részben sem a hivatalos személy (hanem teljes egészében a befolyással üzérkedő) ténykedésének ellenértéke lenne, akkor az ő terhére hivatali vesztegetés nem volt megállapítható.

146 1978. évi Btk. 256. § (1) bek.
147 1978. évi Btk. 256. § (2) bek. a) pont.
148 Vö. Hollán (2011b) 39–50.
149 BK 31., illetve BKv 13.
150 Így például Vida (1999) 404–405.; Bócz (2000) 123.; Cserei (2000) 144.; Sinku (2005) 319.
151 Bócz (2000) 123.
152 Bócz (2004) 41.

4.2.2. A befolyás vásárlásának büntetni rendelése és az azt követő időszak

A következőkben részletesebben is bemutatom a befolyás vásárlásának kodifikációjához vezető folyamatot, mivel az számos fontos adalékot szolgáltat a bűncselekmény aktív hivatali vesztegetéstől való elhatárolásának kérdéséhez is.

4.2.2.1. Az ET egyezmény

Az Európa Tanács korrupció elleni büntetőjogi egyezménye[153] (továbbiakban ET egyezmény) szerint „mindegyik Szerződő Fél megteszi azokat a jogalkotási és egyéb intézkedéseket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy – belső jogával összhangban – szándékos elkövetés esetén bűncselekménnyé nyilvánítsa, ha ellenszolgáltatásként jogtalan előnyt ígérnek, adnak vagy ajánlanak fel közvetlenül vagy közvetve olyan személynek, aki azt állítja vagy megerősíti, hogy képes jogtalan befolyást gyakorolni a [nemzeti, külföldi vagy nemzetközi közhivatalnok] döntéshozatalára, függetlenül attól, hogy az előnyt számára vagy másnak ígérik, adják, illetőleg ajánlják fel; ugyanígy bűncselekménnyé nyilvánítsa az ellenszolgáltatásként járó ilyen előny kérését, elfogadását, valamint ígéretének vagy ajánlatának elfogadását; tekintet nélkül arra, hogy tényleg befolyást gyakorolt-e, illetőleg arra, hogy a feltételezett befolyás elérte-e a kívánt eredményt”.[154]

Az ET egyezmény fogalomhasználatában tehát a befolyással üzérkedés terminológia nemcsak azokra terjed ki, akik az előnyt kérik vagy elfogadják, hanem azokra is, akik az előnyt adják vagy ígérik. Ennek megfelelően annak alkalmazásában elkülöníthető az aktív és a passzív befolyással üzérkedés fogalma.[155]

Az ET egyezményt a Magyar Köztársaság megerősítette, erről szóló okiratának letétbe helyezése az Európa Tanács főtitkáránál 2000. november 22. napján megtörtént. Az egyezmény a Magyar Köztársaságra nézve 2002. július 1. napján lépett hatályba, azt a 2002. évi XLIX. törvény hirdette ki. Az ET egyezmény alapján nemcsak a passzív, hanem az aktív hivatali befolyással üzérkedés büntetni rendelése is hazánk kötelezettsége volt. A Magyar Köztársaság ugyanis – bár erre a 37. cikk alapján lehetőség lett volna – az egyezmény ratifikálásakor nem tett semmiféle fenntartást a 12. cikk vonatkozásában.

4.2.2.2. A kodifikációs albizottság 2004-es tervezete

Az új Btk. megalkotása során a korrupciós bűncselekményekkel foglalkozó albizottság már készített egy olyan tervezetet, amelyben szerepelt a befolyás vásárlására vonatkozó § is. A tervezett szabályozás szerint büntetendő lett volna, aki „másnak vá-

153 Criminal Law Convention on Corruption, 27 November 1999. Council of Europe. VEL–CSONKA (2002) 364., 368–380.; SALAZAR (2000) 221–234.

154 ET egyezmény 12. cikk.

155 Hazai jogunkban – amint majd látjuk – az előbbinek a befolyás vásárlása, míg utóbbinak a befolyással üzérkedés felel meg.

lasztás, kinevezés vagy szerződés alapján betöltött tisztségében, szolgálatában vagy ügykörében eljáró személy jogellenes befolyásolásáért jogtalan előnyt ad vagy ígér". A bűncselekmény vétségnek minősült volna, és két évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel lett volna büntetendő. Minősített eset megvalósítása miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel rendelték volna büntetni azt, aki az előbbiekben meghatározott cselekményt hivatalos vagy egyébként önálló intézkedésre jogosult személy befolyásolása végett követi el.[156]

A kodifikációs javaslat egyik szerzője, Bócz Endre a kriminalizáció indokaként a Magyar Köztársaság által vállalt nemzetközi kötelezettséget nevezte meg. Megjegyezte azt is, hogy „egy ilyen büntetőjogi szabályozás ésszerűségén és célszerűségén jobb lett volna elgondolkozni a ratifikáció előtt".[157]

4.2.2.3. A GRECO értékelése

Az ET keretében vállalt kötelezettségek ellenőrzésének III. körében a korrupció elleni államok csoportjának (Group of States Against Corruption, GRECO) értékelő csapata (Evaluation Team) megvizsgálta az 1978. évi Btk. szabályozását is.

A közzétett jelentésből kitűnően az ellenőrzés során a magyar hivatalos álláspont az volt, hogy az 1978. évi Btk. nem tartalmaz ugyan külön rendelkezést az aktív befolyással üzérkedés büntetni rendelése vonatkozásában, de annak hatókörét a hivatalos személy megvesztegetésére vonatkozó rendelkezései[158] teljes mértékben lefedik. A vesztegetésre vonatkozó rendelkezéseket ugyanis alkalmazni kell abban az esetben is, ha az előnyt a hivatalos személyre tekintettel egy másik személynek adják (ígérik). A kormányhivatalnokok által hivatkozott hazai kommentár szerint ugyanis a „hivatalos személyre tekintettel másnak jogtalan előnyt ad vagy ígér" megfogalmazás olyan személyre utal, aki – a hivatalos személyhez fűződő tényleges vagy állítólagos kapcsolatára tekintettel – képes lehet arra, hogy a hivatalos személy működését befolyásolja.[159] A jelentés azonban arra is utalt, hogy az MTA meghallgatott képviselője ellentétes véleményen volt, szerinte ugyanis a hazai szabályozás csak részben volt összhangban az egyezmény 12. cikkével.[160]

A jelentés a hivatalos magyar álláspontot csak részben fogadta el. Elismerte, hogy az aktív befolyással üzérkedésre egyes esetekben lehet alkalmazni az aktív

---

156 A fenti § egy olyan tervezett szabályozás része lett volna, amelyben a korrupciós bűncselekmények központi kategóriája a választás, kinevezés vagy szerződés alapján betöltött tisztségében, szolgálatában vagy ügykörében eljáró személy. Ebben a koncepcióban a hivatalos személyekkel kapcsolatos változatokat – vesztegetés és vesztegetés elfogadása esetén is – minősített esetként szabályozták volna. Vö. Bócz (2004) 34–42.

157 Bócz (2004) 41.

158 1978. évi Btk. 253., illetve 258/B. §.

159 Group Of States Against Corruption, Third Evaluation Round Evaluation Report on Hungary on Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2) (Theme I). Public Greco Eval III Rep (2009) 8E Theme I Adopted by GRECO at its 47th Plenary Meeting (Strasbourg, 7–11 June 2010). Strasbourg, 11 June 2010. (a továbbiakban: GRECO on Hungary). para. 91.

160 GRECO on Hungary. para. 91.

vesztegetésre vonatkozó rendelkezéseket is. Az értékelési csoport szerint azonban az 1978. évi Btk. 253. §-a nem vonatkozik az egyezmény 12. cikkében körülírt aktív befolyással üzérkedés minden formájára. Az egyezmény szerint ugyanis az aktív befolyással üzérkedés akkor is megvalósul, ha a passzív befolyással üzérkedő nem állítja, hogy a hivatalos személyt megvesztegeti, hiszen a döntéshozó hivatalos személyre gyakorolt (állított vagy tényleges) jogtalan befolyásolása nem csak adott vagy ígért jogtalan előny lehet. Az ajánlás szerint biztosítani kell, hogy az aktív befolyással üzérkedésre vonatkozó magyar büntetőjogi szabályozás teljes mértékben megfeleljen az ET egyezmény 12. cikkében foglalt rendelkezéseknek.[161]

4.2.2.4. Egy új tényállás születése

A 2011. évi CL. törvény 12. §-a új tényállásként iktatta be a „befolyás vásárlása" elnevezésű bűncselekményt az 1978. évi Btk. rendelkezései közé.[162] A 2012. január 1. napjától hatályos tényállás alapján az volt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, aki „olyan személynek, aki arra hivatkozik, hogy hivatalos személyt befolyásol, vagy reá tekintettel másnak jogtalan előnyt ad vagy ígér".[163]

A módosító törvény javaslatának indokolása hivatkozik az ET egyezmény 12. cikkére,[164] a GRECO vonatkozó ajánlására,[165] illetve a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiumának 13. számú véleményére.[166] A módosító törvény javaslatához fűzött indokolás szerint „a gyakorlati szakemberek egy jelentős része osztja azt az álláspontot, miszerint az »aktív« befolyással üzérkedést nem kell önállóan szabályozni, mert az a vesztegetés »aktív« alakzatának minősül, de ezt egyértelműen semmilyen az ítélkezési gyakorlat orientációját célzó döntés nem mondja ki. A Javaslat az ET […] Egyezmény[…]nek, illetve a GRECO ajánlásának megfelelően »befolyás vásárlása« alcímmel megteremti az aktív befolyással üzérkedés egyértelmű büntethetőségét."[167]

Az ítélkezési gyakorlat orientációját célzó döntés valóban nem mondta ki, hogy a nemzetközi egyezményben szereplő aktív befolyással üzérkedés a vesztegetés aktív alakzatának minősül. A BKv 13. számú véleményből viszont részben ennek ellenkezője következett. Annak alapján ugyanis a nemzetközi egyezményben szereplő aktív befolyással üzérkedés csak bizonyos feltételekkel minősül aktív vesztegetésnek,[168] más esetekben viszont nem. Ezt – amint láthattuk[169] – a GRECO

161 Uo. 92. bek.
162 1978. évi Btk. 256/A. §.
163 1978. évi Btk. 256. § (1) bek.
164 Vö. 3.2.2.1. fejezet.
165 Vö. 3.2.2.3. fejezet.
166 Vö. 3.2.1. fejezet.
167 A 2011. évi CL. törvény javaslatának indokolása.
168 Vö. 3.2.1. fejezet.
169 Vö. 3.2.2.3. fejezet.

ajánlása is megállapította, ezen utóbbi összefüggés bemutatásáról azonban a javaslat indokolása, úgy tűnik, megfeledkezett.

4.2.2.5. A Btk.

A 2012. évi C. törvényben (Btk.) megváltozott az aktív hivatali vesztegetés tényállása, annak alapján az büntetendő, aki „hivatalos személyt a működésével kapcsolatban neki vagy rá tekintettel másnak adott vagy ígért előnnyel befolyásolni törekszik".[170] Az aktív vesztegetés az új szabályozás szerint tehát célzatos bűncselekmény,[171] hiszen csak arra lehet törekedni, amit valaki célul tűz ki, aminek bekövetkezését kívánja. Ezt az értelmezést erősíti a Btk. javaslat miniszteri indokolása is, amely szerint „ezzel a jogalkotó jelzi, hogy […] az előny adásának célja a hivatalos személy befolyásolása".[172] Ezenfelül a Btk. ebben a tekintetben még annyi változást hozott, hogy a korábbi kódex régiesebb szóhasználatát („reá tekintettel")[173] modernizálta.

A Btk. alapján befolyás vásárlásáért az büntetendő, aki az előnyt „olyan személynek" adja vagy ígéri, „aki arra hivatkozik, hogy hivatalos személyt befolyásol", vagy „olyan személyre tekintettel" adja vagy ígéri, „aki arra hivatkozik, hogy hivatalos személyt befolyásol".[174] Az új kódex ebben a vonatkozásban tehát csak szövegezési pontosítást hajtott végre, azonban a büntetni rendeltség körét változatlanul hagyta. A Btk. javaslat indokolása az előbbire nem utal, hanem az utóbbi megállapítása mellett szükségtelenül nagy terjedelemben szövegszerűen megismétli a 2011. évi CL. törvény javaslatának indokolását.[175]

4.2.2.6. A 2/2013 (VII. 8.) BK vélemény

A Kúria Büntető Kollégiuma a 2013. június 26. és július 8. napján tartott ülésén állást foglalt arról, hogy az addig kibocsátott, büntetőjogi tárgyú kollégiumi véleményeket a Btk. „hatályba lépésre figyelemmel felülvizsgálja, és a továbbra is fenntartott kollégiumi véleményeket a jogszabályi változásoknak és a bírói gyakorlat alakulásának megfelelő módosításokkal közzéteszi". Ennek során megállapította, hogy „nem tartja fenn a […] 13. […] számú büntető kollégiumi véleményt".[176]

Ennek során azonban a büntetőkollégium nem adott bővebb indokolást arra, hogy ezen kvázi „hatályvesztés" megállapításra miért került sor. Ez azért említésre méltó, mert a korábbiakban a legfelsőbb bírói fórum kifejezetten állást foglalt az irá-

170 Btk. 293. §.
171 Sinku (2012) 435.
172 A Btk. javaslatának 293. §-ához fűzött indokolás.
173 1978. évi Btk. 253. §.
174 Btk. 298. §
175 Btk. javaslatának 298. §-ához fűzött indokolás.
176 2/2013. (VII. 8.) BK vélemény – a büntetőjogi tárgyú büntető kollégiumi vélemények felülvizsgálatáról (2013. július 8.).

nyítási eszközök (a büntetőkollégiumi állásfoglalások) hatályon kívül helyezésének okáról.[177] Ráadásul a BKv 13. számú vélemény hatályvesztésének oka tekintetében többféle értelmezés is felmerülhet, amelyek közül azonban nem is lehet igazán megnyugtatóan választani.

Egyrészt a Btk. „hatályba lépésre figyelemmel felülvizsgálja" megállapításból könnyen olyan következtetés vonható le, hogy a büntetőkollégiumi vélemény az új kódex hatálybalépése folytán (és akkor attól kezdve) nem irányadó. Ezzel szemben azonban rögtön felvethető, hogy a vélemény csak a felülvizsgálat, nem pedig a fenntartás szükségtelensége kapcsán utal az új büntetőkódex hatálybalépésére. Márpedig az új jogszabály hatálybalépésével összefüggésben elvégzett átfogó felülvizsgálatot követően a büntetőkollégium olyan vélemények fenn nem tartásáról is határozhatott, amelyeknél a jogszabályváltozás csak korábban vagy egyáltalában nem történt.

Erre figyelemmel nem zárható ki azon értelmezés sem, hogy a BKv 13. számú vélemény az ítélkezési gyakorlatban meggyökeresedett, így annak fenntartása szükségtelen, de annak tartalmát a Kúria a jövőben is iránymutatónak tekinti. Ezzel szemben azonban felvethető, hogy akkor a büntetőkollégium a véleményt – más aktusokhoz hasonlóan – inkább új szövegezéssel tette volna közzé. A megváltozott joghelyzetnek megfelelően ugyanis abban már nemcsak a hivatali vesztegetés megvalósulására kellett volna kitérni, hanem annak a befolyás vásárlásától való elhatárolására is.

4.2.2.7. Elemzések a jogirodalomban

A hivatali vesztegetés és a befolyással üzérkedés elhatárolása, illetve a BKv 13. számú vélemény érdemi továbbélése tekintetében a jogirodalomban is különböző álláspontok láttak napvilágot.

Mezőlaki a BKv 13. számú véleményt a Btk. alkalmazásánál is irányadónak tartja,[178] bár a 2013. júliusi előszóval kiadott kommentárban feltehetőleg még nem lehetett figyelemmel a 2/2013. (VII. 8.) BK véleményre.[179] A két bűncselekmény viszonyát elhatárolási kérdésként kezeli („nem ez a bűncselekmény valósul meg"), összhangban azzal, hogy a megvesztegetést a tényállásszerű befolyás létrejöttét kizáró fogalomként definiálja.[180] Ehhez hasonló Mészár álláspontja, aki szerint „a befolyás vásárlása akkor állapítható meg, ha az ügyfél az előnyt „nem a hivatalos

---

177 Így például a BK 168. számú állásfoglalás úgy fogalmazott, hogy a „jogszabályi változásokra tekintettel […] hatályon kívül helyezi a BK 69. és a BK 83. számú állásfoglalásait" [BK. 168. számú állásfoglalás I. pont (hk.)]. Ezzel szemben például a BK 166. számú állásfoglalás szerint a „BK 121. számú állásfoglalás hatályát veszti, de az állásfoglalás I. és II. pontjainak indokolásában kifejtettek az ítélkezési gyakorlatban hatályosulnak, ezért külön indokolást nem igényelnek, tartalmukat azonban a Legfelsőbb Bíróság a jövőben is iránymutatónak tekinti" [BK. 166. számú állásfoglalás III. pont (hk.)].

178 Mezőlaki (2013) 620.

179 Vö. 3.2.2.6. fejezet.

180 Mezőlaki (2013) 619., illetve 620.

személynek, hanem harmadik személynek címzi […] azért, hogy a hivatalos személyt befolyásolja".[181]

Sinku és Gál a BKv 13. számú vélemény továbbélése kapcsán nem nyilvánít véleményt, az elhatárolási kérdések közül pedig csak azt emeli ki, hogy „ha az elkövető azért adja vagy ígéri az előnyt, hogy a hivatalos személy a »befolyásolás« során hivatali kötelességét megszegje, hatáskörét túllépje,vagy hivatali helyzetével visszaéljen, […] a [Btk.] 293. § (2) bekezdése állapítható meg".[182] Ez az álláspont nem ad kifejezett választ azon – ugyan nem túl gyakran előforduló – eset megítélésére, amikor a befolyást vásárló személynél nem áll fenn a hivatalos személy kötelességszegésének előidézésére irányuló célzat. A kommentárok (tankönyvek) megfogalmazásából azonban olyan következtetés is levonható, hogy ezen utóbbi esetben a cselekmény befolyás vásárlásaként minősül. Így a Btk. 298. § (1) bekezdése szerint [nem pedig a Btk. 293. § (1) bekezdése szerint] felel, aki azért adja vagy ígéri az előnyt, hogy az abból részesedő hivatalos személy a kötelességét teljesítse.

4.2.2.8. A Btk. módosítása 2015-ben

Az egyes büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi LXXVI. törvény számos vonatkozásban megváltoztatta a Btk. korrupciós bűncselekményekre vonatkozó szabályozását, aminek az e fejezetben vizsgált kérdés tekintetében is relevanciája van. Egyrészt a 28. §-ával a befolyás vásárlására is kiterjesztette azon korábban a vesztegetésre vonatkozó rendelkezések hatókörét, amelyek alapján a büntetés korlátlanul enyhíthető (különös méltánylást érdemlő esetben mellőzhető), ha az elkövető a bűncselekményt a hatóságnak, mielőtt annak tudomására jutott volna, bejelenti, az elkövetés körülményeit feltárja.[183] Másrészt a 29. §-a alapján a feljelentés hivatalos személy általi elmulasztása nemcsak a vesztegetés, hanem az összes korrupciós bűncselekmény, így a befolyás vásárlása vonatkozásában is büntetendővé vált.[184]

4.3. Kérdések a jogesetek kapcsán

1. Megvalósítja-e a hivatali vesztegetést Jogeset 3a. ügyben Inguciba Izidor?
2. Megvalósítja-e a befolyás vásárlását Jogeset 3a. ügyben Inguciba Izidor?
3. Felel-e hivatali vesztegetésért Jogeset 3a. ügyben Inguciba Izidor, ha a cselekményt (2014-ben) hatályos törvény szerint bírálnák el?

---

181 Mészár (2013) 1144.
182 Sinku (2012) 442.; Gál (2014) 305.; Gál (2013) 205.
183 Btk. 298. § (4) bek.
184 Btk. 300. §.

4. Felel-e hivatali befolyás vásárlásáért Jogeset 3a. ügyben Inguciba Izidor, ha a cselekményt (2014-ben) hatályos törvény szerint bírálnák el?
5. Ha az adott törvény szerint mindkét bűncselekmény megállapítható, akkor ezek közül melyik alkalmazandó Jogeset 3a. ügyben?
6. Felel-e hivatali vesztegetésért Útásó Roland Jogeset 3b. ügyben?
7. Felel-e hivatali befolyás vásárlásáért Útásó Roland Jogeset 3b. ügyben?
8. Ha az adott törvény szerint mindkét bűncselekmény megállapítható, akkor ezek közül melyik alkalmazandó Jogeset 3b. ügyben?

4.4. A büntetőbíróságok döntései és jogértelmezése

A jogesetek alapjául szolgáló ügyekben ellentétes döntések születtek a befolyás vásárlásának a hivatali vesztegetéshez fűződő viszonyával kapcsolatban:

4.4.1. A „joghelyzet változatlan”

A Jogeset 3a. ügyben a Szolnoki Törvényszék 2014. január 20. napján hozott ítéletében az Inguciba Izidornak megfelelő vádlottat bűnösnek mondta ki a Btk. 293. § (1) bekezdésébe ütköző, és a (2) bekezdés III. fordulata szerint minősülő és büntetendő hivatali vesztegetés bűntettében. Ennek indokolásaként utalt arra, hogy „a Kúria a 2/2013. (VII. 8.) BK véleményével felülvizsgálta a büntetőjogi tárgyú büntetőkollégiumi véleményeket, és ennek kapcsán nem tartotta fenn a BKv 13. számút”, de „az abban kifejtett vélemény azonban a jogalkalmazói gyakorlat részévé vált, és az irányadónak tekinthető. Eszerint ha az elkövető az előnyt azért adta, hogy a befolyással üzérkedő megvesztegesse az ügyében eljáró hivatalos személyt, abban az esetben nem ez a bűncselekmény, hanem a (Btk. 293. §-a szerinti) hivatali vesztegetés valósul meg, tekintet nélkül arra, hogy a befolyással üzérkedőnek ténylegesen szándékában áll-e a hivatalos személy megvesztegetése, vagy csupán valótlanul állítja ezt.”

A védő indítványozta annak megfontolását, hogy az Inguciba Izidornak megfelelő vádlott „cselekménye a Btk. szerinti 298. § (1) bekezdésének a) pontja szerinti befolyás vásárlása bűntettének minősülhet”. A Szolnoki Törvényszék szerint azonban a védő „jogi okfejtése […] nem helytálló, mert ez esetben az aktív és a lehetséges passzív vesztegetők közé beékelődne egy harmadik személy, aki a maga részére szerzett előnyért cserébe […] azt ígéri, hogy befolyásolja az ügyintézőt az ügyfél érdekében a döntéshozatalt megelőzően. A befolyásra hivatkozás – a megvesztegetés kivételével – valamilyen ráhatás kilátásba helyezését jelenti annak érdekében, hogy az ügydöntő személy ne kizárólag a jogi előírásoknak megfelelően járjon el.

Az irányadó tényállásban azonban vesztegetés az elkövetési magatartás, annak aktív oldalán [Inguciba Izidornak megfelelő] vádlott áll."[185]

A Jogeset 3b. ügyben a Kaposvári Törvényszék az 1978. évi Btk. 253. § (2) bekezdése alapján vesztegetés bűntettében mondta ki bűnösnek az Útásó Rolandnak megfelelő vádlottat, aki „2012. május 16. napján, majd 2012. július 16. napjáig folyamatosan ígéretet tett az I. r. vádlottnak, hogy a bíró részére hivatali kötelességének megszegésének céljából fizetendő készpénzt előteremti, és azt [az Übülvészi Ottokárnak megfelelő] vádlottnak átadja". A Kaposvári Törvényszék a fenti cselekmény tekintetében alkalmazott minősítést – a BKv 13.-ra való kifejezett hivatkozás nélkül – azzal indokolta, hogy Útásó Rolandnak megfelelő „vádlott ígéretet tett arra, hogy a hivatalos személy részére hivatali kötelességének megszegése céljából fizetendő készpénzt előteremti és azt [Übülvészi Ottokárnak megfelelő] vádlotton keresztül átadja". A Törvényszék utalt arra is, hogy az „elkövetett bűncselekmények különös részi törvényi tényállása a hatályos és a korábbi [b]üntető törvénykönyvben tartalmát tekintve azonos, a büntetési tételkeret is megegyezik".[186]

4.4.2. Új joghelyzet 2012. január 1. napjától

A Jogeset 3b. ügyben a Pécsi Ítélőtábla az elsőfokú ítélet tényállását nem érintve – a „II. r. vádlott" a fentiekben hivatkozott cselekményét „az 1978. évi [Btk.] 12. § (2) bekezdése értelmében folytatólagosan elkövetett, az 1978. évi [Btk.] 256/A. § (1) bekezdésében meghatározott befolyás vásárlása bűntettének minősítette". A Pécsi Ítélőtábla szerint „noha az ezzel kapcsolatos jogi érvek előadásával az elsőfokú bíróság adós maradt", de az általa tévesnek tartott elsőfokú döntésben „minden bizonnyal szerepet játszott a Legfelsőbb Bíróság 13/2007. BK véleménye is". A Pécsi Ítélőtábla szerint azonban „a szóban forgó kollégiumi vélemény közzététele óta […] a jogszabályi környezetben jelentős változások következtek be".[187]

Így „2012. évi január hó 1. napjától az 1978. évi IV. törvény közélet tisztasága elleni bűncselekmények körébe új törvényi tényállás került, befolyás vásárlása címmel. Márpedig ez a vizsgált hivatali vesztegetés bűntettéhez képest speciális, éppen azzal, hogy a tulajdonképpeni »aktív vesztegető« az előnyt olyan személynek (közvetlenül neki, vagy reá tekintettel másnak) adja, illetve ígéri, aki csupán állítja, hogy hivatalos személyt befolyásol. E törvényi tényállás specialitását az adja, hogy – szemben a hivatali vesztegetéssel – valójában nincs »passzív vesztegető«, olyan személy, aki az előny, illetőleg az előny ígéretének elfogadása ellenében a hivatali kötelességét megszegné, hatáskörét túllépné, vagy a hivatali helyzetével egyébként visszaélne." A Pécsi Ítélőtábla szerint tehát a BKv 13. számú vélemény lényegében már a Btk. hatálybalépését megelőzően, 2012. január 12. napjával is

185 Szolnoki Törvényszék 6.B.485/2013/24.
186 Kaposvári Törvényszék B.178/2013/26.
187 Pécsi Ítélőtábla Bf.I.446/2013/18.

elvesztette magyarázó erejét. Így ehhez képest az ítélőtábla csak per tangentem utalt arra, hogy „időközben, 2013. évi július hó 8. napjától kezdődően a 13. [számú büntetőkollégiumi] vélemény is hatályon kívül helyezésre került, az abban foglaltakat a Kúria már nem tartotta fenn”.[188]

4.5. A jogkérdés elemzése

A hivatali vesztegetés és a befolyás vásárlásának viszonyával kapcsolatos álláspontom a következőképpen összegezhető:

Megvalósítja a hivatali vesztegetés tényállását, aki az előnyt másnak (legalább részben) egy létező hivatalos személy megvesztegetésére adja. Az előny hivatalos személyre tekintettel adása egy atipikus szubjektív tényállási elem,[189] amely az aktív vesztegető a bűncselekmény megvalósulásához szükséges feltételezését írja körül. Ennek alapján a bűncselekmény megvalósulásához az aktív vesztegetőnek olyan személynek kell tartania az előny címzettjét, akinek az előnyben részesítése a hivatalos személy számára egyenértékű azzal, mintha az előnyt (közvetlenül) neki juttatnák.

Befolyás vásárlását valósítja meg, aki az előnyt olyan személynek adja vagy ígéri, aki arra hivatkozik, hogy abból (annak egy részéből) egy létező hivatalos személyt megveszteget. A hivatalos személy hivatkozott befolyásolásának fogalma ugyanis kiterjed azokra az esetekre is, amikor ennek eszközeként az előnynek (annak egy részének) a továbbadását jelölik meg.

Megvalósítja a hivatali vesztegetést, aki az előnyt másnak olyan hivatalos személy megvesztegetésére adja, aki valójában nem létezik. Ha ugyanis a „rá tekintettel” adás vagy ígéret szubjektív tényállási elem, akkor annak megvalósulása nem feltételezi, hogy az elkövető tudata annak vonatkozásában híven tükrözze a valóságot. Hasonlóan egyébként ahhoz, ahogy közömbös – legalábbis a büntetőjogi felelősség tekintetében – a motívum és a célzat ténybeli alapjában való tévedés is.[190]

Megvalósítja a befolyás vásárlásának tényállását (is), aki az előnyt olyan személynek adja vagy ígéri, aki arra hivatkozik, hogy abból (annak egy részéből) egy valójában nem létező hivatalos személyt veszteget meg. Ezt indokolja a rendszertani értelmezés körében az, hogy a befolyással üzérkedés sem csak akkor valósul meg, ha a befolyás valódi, hanem akkor is, ha azt az elkövető csak színleli.[191] Ezen belül álláspontom szerint nincs különbség azon esetek között, amikor az ügyfél az állított befolyás tekintetében vagy a hivatalos személy létezése tekintetében van tévedésben. A korrupciós bűncselekmény jogi tárgya, nevezetesen a hivatalos személyek elfogulatlan működésébe vetett bizalom ugyanis mindkét esetben sérelmet szenved.

---

188 Pécsi Ítélőtábla Bf.I.446/2013/18.

189 Vannak olyan általános részi tankönyvek, amelyek utalnak arra, hogy a különös részben a célzaton és a motívumon kívül is lehetnek szubjektív tényállási elemek. SCHULTHEISZ (1948) 22.

190 VISKI (1959) 117–118.

191 VIDA (1999) 402–403.; BÓCZ (2000) 122.; SINKU (2005) 319.

A befolyás vásárlása a hivatali vesztegetéshez képest nem speciális tényállás, mivel az előbbi tényállás olyan eseteket is átfog, amelyek 2012. január 1. napja előtt egyáltalán nem minősültek bűncselekménynek.[192] A hivatali vesztegetés sem speciális tényállás a befolyás vásárlásához képest, hiszen az előbbi bűncselekmény akkor is megvalósul, ha az előnyt közvetlenül a valóságos hivatalos személynek adják vagy ígérik.

A két bűncselekmény tényállása átfedésben van abban a tipikus esetben, amikor az előnyt olyan személynek adják vagy ígérik, aki arra hivatkozik, hogy annak egy részét saját magának megtartja, a másik részét a hivatalos személynek továbbítja. Ilyenkor a hivatali vesztegetés alapesete látszólagos alaki halmazatban előtérbe lép a befolyás vásárlásának alapesetéhez képest. A kötelesség teljesítésébe vetett bizalom sérelmét ugyanis a hivatalos személynek juttatott előny már megalapozza. Ahhoz képest a jogtárgysértés súlyát már nem fokozza, ha az ügyfél emellett egyidejűleg azt is tudja, hogy ezért a befolyással üzérkedő is előnyben részesül.

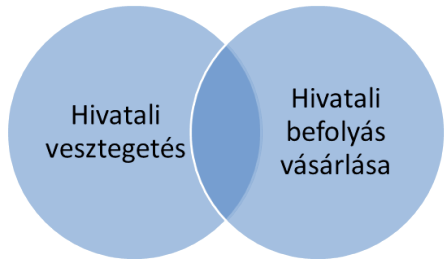
Ezt igazolja a rendszertani értelmezés körében az, hogy a befolyás vásárlása a hivatali vesztegetéshez képest – a kódexben való elhelyezéséből eredően is – kiegészítő jellegű tényállás. Ugyanezt támasztja alá a megfelelő passzív oldali korrupciós bűncselekmények viszonya is, hiszen a hivatalos személy által elkövetett vesztegetéshez képest látszólagos alaki halmazatban háttérbe szorul a hivatali befolyással üzérkedés.[193] A történeti értelmezés körében pedig ennek indokolására azt a körülményt kell figyelembe venni, hogy a befolyás vásárlásának büntetni rendelése a korábbi joghoz képest – legalábbis az általam elfogadott értelmezés szerint – a felelősség kiterjesztését jelenti.[194]

Az sem járna egyébként hatályos jogunkban gyakorlatilag eltérő eredménnyel, ha a látszólagos halmazatot az ellenkező irányban oldanánk fel, hiszen a két bűncselekmény anyagi jogi megítélése alapesetben azonos.[195] Az 1978. évi Btk., illetve a Btk. eredeti változatának alkalmazása esetén viszont a befolyás vásárlásának előtérbe helyezése nem fogadható el (annak azonos büntetési tétele ellenére sem). Befolyás vásárlása esetén ugyanis nem volt lehetőség a büntetés korlátlan enyhítésére, illetve a feljelentés elmulasztására vonatkozó rendelkezések alkalmazására. Márpedig a jogalkotónak a befolyás vásárlásának büntetni rendelésével nem lehetett célja ezekben a vonatkozásokban egy korábban hivatali vesztegetésnek minősülő cselekménynek érdemben eltérő megítélést biztosítani.

Összességében mindenképpen célszerűbb a látszólagos halmazatot a rendszertani értelmezés – és a Btk. különböző időállapotaira nézve egységes elvek – alapján feloldani. Aktív hivatali vesztegetésben kell tehát bűnösnek kimondani, aki a jogtalan előnyt (vagy annak legalább egy részét) másnak egy létező vagy nem létező hivatalos személy megvesztegetésére adja. Ezzel szemben befolyás vásárlása állapítható meg

192 Vö. 3.2.1., illetve 3.2.2.4. fejezet.
193 Legfelsőbb Bíróság B. törv. III. 718/1983. – BH 1984. 253.
194 Vö. 3.2.1., illetve 3.2.2.4. fejezet.
195 Vö. 3.2.2.8. fejezet.

azon elkövető terhére, aki az előnyt létező vagy nem létező hivatalos személy befolyására hivatkozó olyan személynek adja, aki azonban nem állítja a hivatalos személy megvesztegetését (és nem kelti ennek látszatát).



Az előzőekben kifejtettek alapján a hivatali vesztegetés minősített esete látszólagos halmazatban előtérbe lép a befolyás vásárlásának alapesetéhez képest. Az új tényállás megalkotásával ugyanis a jogalkotó – függetlenül attól, hogy az a büntetőjogi felelősséget valójában kiterjeszti, vagy az indokolás szerint csak az addigi joghelyzetet egyértelműsíti[196] – biztosan nem kívánt az elkövetőknek a korábbi joghoz képest kedvezőbb megítélést biztosítani (azaz minősített vesztegetéseket enyhébb büntetési tétel alá vonni). Egy ilyen értelmezés csak akkor lenne elfogadható, ha a befolyás vásárlása olyan speciális tényállás lenne, amelynél a beiktatás célja – kifejezetten vagy hallgatólagosan, de – az ilyen cselekmények enyhébb elbírálása lett volna, ami azonban a hatályos jog kialakulásának tükrében[197] semmivel nem támasztható alá.

A hivatali vesztegetés megvalósulása független attól, hogy a befolyással üzérkedő az előnyből részesítette-e a hivatalos személyt. A felelősséget ugyanis ebben a vonatkozásban nemcsak a befolyással üzérkedő és a hivatalos személy tényleges kapcsolata, hanem (ettől függetlenül) a rá tekintettel adás (ígéret) tényállási eleme keretében az előnyt adó (ígérő) személy elképzelése is megalapozhatja.

A hivatali vesztegetés akkor is megvalósul, ha a befolyással üzérkedő az előnyből nem is akarta részesíteni a hivatalos személyt. A felelősséget ugyanis nem az előny kérőjénél vagy elfogadójánál, hanem az előnyt adó (ígérő) személynél fennálló szubjektív elem (a rá tekintettel adás vagy ígéret) alapozza meg.

Így a BKv 13. számú vélemény akkor is irányadó, amikor az 1978. évi Btk. már büntetni rendelte a befolyás vásárlását. A befolyás vásárlásának kriminalizációja ugyanis nem érinti az aktív hivatali vesztegetés megállapítását. Az új büntetőkódex sem hozott olyan újdonságot, ami BKv 13. számú véleménnyel ellentétes gyakorlat kialakítását tette volna szükségessé. Az aktív hivatali vesztegetés hatóköre a befolyásolási célzat tényállási elemként való megjelenítésével szűkült,[198] de ez nem

196 Vö. 3.2.2.4. fejezet.
197 Vö. 3.2.2. fejezet.
198 Vö. 3.2.2.5. fejezet.

érinti azok felelősségét, akik a befolyással üzérkedőnek azért adnak előnyt, hogy azt a hivatalos személynek továbbítsa. Ezek ugyanis a hivatalos személyt működésével kapcsolatban nyilvánvalóan befolyásolni törekednek. A BKv 13. számú vélemény tartalma még azt követően is irányadó, hogy a Kúria a joggyakorlat egységét biztosító eszközt formálisan nem tartotta fenn. Az abban foglalt értelmezés ugyanis a hivatali vesztegetés tényállásából egyébként is levezethető.

4.6. Esetvariációk a jogesetek kapcsán

4.6.1. Az esetvariációk

Jogeset 3c.	Fonde Zéna 2017-ben egy hivatalos személyek által megítélt állami támogatásért pályázik, amikor találkozik Rittley Flóriánnal. Fonde Zéna jogtalan előnyt ad (ígér) Rittley Flóriánnak, aki egy hivatalos személy befolyásolására hivatkozik.
Jogeset 3d.	de Rittley Flórián egy hivatalos személy befolyásolására hivatkozik azért, hogy az a kötelességét megszegje.
Jogeset 3e.	de Rittley Flórián egy hivatalos személy vesztegetéssel való befolyásolását állítja.
Jogeset 3f.	de Rittley Flórián azt állítja, hogy egy hivatalos személyt vesztegetéssel befolyásol azért, hogy az kötelességét megszegje.
Jogeset 3g.	de Rittley Flórián azt állítja, hogy a hivatalos személyt vesztegetéssel befolyásolja, de nem ad az előnyből a hivatalos személynek.
Jogeset 3h.	de Rittley Flórián azt állítja, hogy a hivatalos személyt vesztegetéssel befolyásolja, de a befolyásolás sem áll szándékában.
Jogeset 3i.	de Rittley Flórián azt állítja, hogy a hivatalos személyt vesztegetéssel befolyásolja, de az egész összeget meg kívánja tartani magának, azaz csak a hivatalos személy befolyásolása áll szándékában, de az előnyből nem kíván adni neki.
Jogeset 3j.	de Rittley Flórián azt állítja, hogy egy hivatalos személyt vesztegetéssel befolyásol azért, hogy az a kötelességét megszegje, de ez utóbbira nem kerül sor.
Jogeset 3k.	de Rittley Flórián azt állítja, hogy a hivatalos személyt vesztegetéssel befolyásolja azért, hogy az a kötelességét megszegje. A kötelesség megszegése azonban – általa is tudottan – nem szükséges a támogatás megítéléséhez.

4.6.2. Adalékok az esetvariációk megoldásához

ad Jogeset 3c. Fonde Zéna cselekménye hivatali befolyás vásárlása. Hivatali vesztegetés [Btk. 293. § (1) bek.] nem valósul meg, mivel az előnyt ilyenkor nem a hivatalos személyre, hanem a befolyásolásra tekintettel adja (ígéri).[199]

ad Jogeset 3d. Fonde Zéna cselekménye hivatali befolyás vásárlása [Btk. 298. § (1) bek.]. Az ügyfél kötelességszegés előidézésére vonatkozó célzata sem minősíti cselekményét hivatali vesztegetéssé. A Btk. 293. § (2) bekezdése ugyanis a hivatali vesztegetés minősített esete, amely a Btk. 293. § (1) bekezdés megvalósulását feltételezi.

ad Jogeset 3e. Fonde Zéna mindkét bűncselekményt megvalósítja, de a hivatali vesztegetés alapesete [Btk. 293. § (1) bek.] látszólagos halmazatban előtérbe lép a hivatali befolyás vásárlásához [Btk. 298. § (1) bek.] képest.

ad Jogeset 3f. Fonde Zéna mindkét bűncselekményt megvalósítja, de a hivatali vesztegetés minősített esete [Btk. 293. § (2) bek.] látszólagos halmazatban előtérbe lép a hivatali befolyás vásárlásához [Btk. 298. § (1) bek.] képest.

ad Jogeset 3g. Fonde Zéna cselekménye hivatali vesztegetésnek minősül [Btk. 293. § (1) bek.], ennek vonatkozásában ugyanis közömbös, hogy az előny eljut-e a hivatalos személyhez.

ad Jogeset 3h. Fonde Zéna cselekménye hivatali vesztegetés [Btk. 293. § (1) bek.], ennek vonatkozásában ugyanis közömbös, hogy Rittley Flórián befolyását érvényesíteni akarta-e.

ad Jogeset 3i. Fonde Zéna cselekménye hivatali vesztegetésnek minősül [Btk. 293. § (1) bek.]. Ennek vonatkozásában ugyanis közömbös, hogy Rittley Flórián szándéka a befolyásolásra limitált, azaz nem terjed ki az előny hivatalos személlyel való megosztására. Az ügyfél ugyanis akkor is hivatali vesztegetésért felelős, ha a befolyással üzérkedőnek befolyásolási szándéka sincsen (vö. Jogeset 3h. megoldása).

ad Jogeset 3j. Fonde Zéna cselekménye a kötelességszegés kiváltására irányuló célzatára tekintettel hivatali vesztegetés minősített esetének minősül [Btk. 293. § (2) bek.]. Ennek vonatkozásában közömbös, hogy a hivatalos személy részéről kötelességszegésre ténylegesen sor került-e.

ad Jogeset 3k. Fonde Zéna cselekménye kötelességszegés kiváltására irányuló célzatára tekintettel hivatali vesztegetés minősített

199 Vö. 3.5. fejezet.

esetének minősül [Btk. 293. § (2) bek.]. Ennek vonatkozásában közömbös, hogy Rittley Flórián szándéka a hivatalos személy kötelességének megszegésére nem terjed ki.

4.7. Javaslatok a jogalkotók és a jogalkalmazók számára

4.7.1. A jogalkalmazók számára

Ha a hivatali vesztegetés és a befolyás vásárlásának elhatárolása kapcsán az ítélkezési gyakorlat megosztottsága[200] elmélyül, illetve a Kúriára is beszüremlik, akkor a fejezet tárgyát képező jogkérdésben jogegységi eljárás lefolytatása válik szükségessé.[201]

Ezt megelőzően is szükség lehet arra, hogy – az esetleges félreértések elkerülése végett – a Kúria büntetőkollégiuma véleményt bocsásson ki a kérdésben.[202] Ebben lényegében meg kellene erősítenie a BKv 13. számú véleményben a hivatali vesztegetés megvalósulásával kapcsolatosan korábban is rögzített tételeket, illetve újdonságként utalni arra, hogy milyen esetekben valósul meg (a Btk. 293. § szerinti minősülés hiányában) befolyás vásárlása. Ebben az új büntetőkollégiumi véleményben arra is utalni lehetne, hogy az abban foglalt iránymutatás akkor is alkalmazható, ha a bíróság a cselekmény elbírálására – természetesen a 2012. január 1. napját követő megvalósítás esetén – az 1978. évi Btk. rendelkezéseit alkalmazza.

4.7.2. A jogalkotó számára

A fejezetben elemzett kérdéssel kapcsolatos minősítési bizonytalanság alapvetően jogalkotási (törvény-előkészítési) hibára vezethető vissza.

A két bűncselekmény viszonyát ugyanis akkor kellett volna tisztázni, amikor a befolyás vásárlása megjelent a magyar büntetőjogban. Erre a legalkalmasabb terep a 2011. évi CL. törvény javaslatának indokolása lett volna. Egy indokolásnak természetesen nem elsődleges feladata az elhatárolási kérdések eldöntése, de az – különösen a törvény erről való hallgatása esetén – tartalmazhat ezzel kapcsolatos fejtegetéseket. Különösen akkor van erre szükség, ha egy új tényállás jelenik meg a büntetőjog különös részének rendszerében. Ilyenkor ugyanis az indokolásban a jogalkotó nyilvánvalóan „megoszthatja” gondolatait a jogalkalmazókkal az új tényállás helyéről a különös rész rendszerében. Nyilvánvalón az indokolás vonatkozó része nem kötelezte volna a jogalkalmazókat, de mégiscsak orientálta volna őket az elhatárolási kérdések eldöntésében.

---

200 Vö. 3.4. fejezet.

201 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.) 32. § (1) bek. a), illetve b) pont.

202 Bszi. 27. § (1) bek.

A hiba korrigálható lett volna a Btk. megalkotásakor. Ekkor azonban az új kódex javaslatának indokolását egyszerűen átmásolták a 2011. évi CL. törvényéből.[203]

Ma már „kárenyhítésként" legfeljebb csak arra van lehetőség, hogy a jogalkotó a két bűncselekmény viszonyát úgy tisztázza, hogy a befolyás vásárlásának tényállását a szubszidiaritására utaló klauzulával egészítse ki. Eszerint a befolyás vásárlása „a 293. § esetén kívül" valósulna meg. Ennek a megoldásnak a hatályos jog hallgatásához képest annyi előnye lenne, hogy a szubszidiaritás – annak törvényi szabályozottsága miatt – jobban eligazíthat az egység-többség kérdésében való döntésnél.[204]

[203] Vö. 3.2.2.5. fejezet.

[204] AMBRUS (2014) 221–222.

5. GAZDÁLKODÓ SZERVEZETTEL KAPCSOLATOS VESZTEGETÉS ÉS AZ ELŐNY JOGTALANSÁGA

A fejezet centrumában az a kérdés áll, hogy gazdálkodó szervezetekkel kapcsolatos passzív vesztegetés esetén milyen esetekben és milyen tényezőkre figyelemmel állapítjuk meg a kért vagy elfogadott előny jogtalanságát. E bűncselekmény vonatkozásában ugyanis ezen kérdés megválaszolása további – a hivatali vesztegetés elfogadásához[205] képest eltérő – körülmények elemzését igényli a jogalkalmazó részéről.

5.1. A jogesetek

A fejezetet indító jogesetek alapjaként az 1990-es évek második felének egyik leghíresebb (talán egyik legnagyobb sajtónyilvánosságot kapó) büntetőügyét, az ún. Agrobank ügyet választottam. A tankönyv megírásakor a jogerős ítélet meghozatala óta is több mint másfél évtized telt el, de az ügy által felvetett két kérdés mindmáig aktuális.[206] A Legfelsőbb Bíróság ugyanis ebben az ügyben – mindmáig ritka kivételként – érdemben foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy mi a gazdálkodó szervezettel kapcsolatos vesztegetés jogi tárgya, és ehhez képest a kért vagy elfogadott előny milyen feltételekkel minősül jogtalannak.[207] Az ügy elemzése ráadásul alkalmat ad arra is, hogy megvizsgáljuk a gazdálkodó szervezettel kapcsolatos korrupció egyik – az integritás tanácsadók számára ma is igen jelentős – esetkörét, nevezetesen az államilag támogatott hitelezéssel kapcsolatos vesztegetések minősítési kérdéseit.

Jogeset 4.[208] Kunos Péter egy Bank vezérigazgatójaként dolgozott. A Bank kedvezőtlen gazdasági helyzetének javítása érdekében Kovács Mihállyal elhatározták, hogy a Bank jelentősebb mértékben vesz részt az állami vagyon privatizálására felhasználható ún. Egzisztencia-hitel (a továbbiakban: „E”-hitel) folyósításában.

A hitelt kérő ügyféllel 1993 nyara és 1994 januárja között Kunos Péter általában már az első megbeszélésen közölte, hogy a hitelnyújtásra – egyéb előírt feltételek megléte esetén – csak akkor kerülhet sor, ha a magánosításra kerülő részvények legalább 25 + 1%-át jelképes összegért vagy ellenérték nélkül a futamidő tartamára

---

205 Vö. 2. fejezet

206 Az aktualitás kérdését hasonlóan válaszolja meg Kıss (2009a) 21.

207 Vö. 4.4. fejezet.

208 Főv. Bír. 1.B.309/1995/73. 16–17., 19., 35., 40., 45., 57., 58–59., illetve Legf. Bír. Bf.III.170/1998/5. 10–11., 13., 15., 16., 17. és 23.

a Bank által kijelölt cégnek átengedi, a Bank ennek révén részt vehet a cég irányításában, és afelett fokozott ellenőrzést gyakorolhat.

Kunos Péter bizonyos esetekben további előnyöket is kért a hitelért folyamodó ügyfelektől. Így például a Bank által kijelölt céget 16 éven keresztül összesen 151 200 000 forint kamat illette meg, az adóst évente e vagyonrész névértéke 15%-ának megfelelő összegű költségtérítés megfizetése is terhelte, illetve a Bank által kijelölt céget 3,6 millió forint osztalékra osztalékelsőbbség illette meg. Volt olyan szerződés is, amely alapján a hitelt kérő ügyfél az általa átadott ingatlant visszabérelte, de a kifizetett bérleti díjakat később, az ingatlan tulajdonába való visszakerülése esetén sem követelhette vissza.

Jogeset 4a.[209] Kunos Péter nem a Banknak, hanem a Csatorna-szigeteken bejegyzett kereskedelmi társaságok részére kérte a hiteligénylőktől az előnyt. Ezen cégeket a bank tulajdonosainak egy része alapította, az ügyvezető feladatokat az egyik társtulajdonos (Kovács Mihály) cégének az alkalmazottai látták el.

Jogeset 4b.[210] A Csatorna-szigeteken bejegyzett kereskedelmi társaságok által a háttérszerződésekkel megszerzett vagyonrészek ténylegesen a Bank uralma alá kerültek.

Jogeset 4c.[211] Az adósok az E-hitel felvételéhez megkívánt önerővel nem rendelkeztek, de a Bank a vádlottak magatartására visszavezethetően olyan forrást is rendelkezésére bocsátott az adósoknak, amivel azok az önerő fennállását kívánták igazolni.

5.2. A törvényi szabályozások bemutatása

Az 1978. évi Btk. 1998-ban hatályos szabályozása alapján gazdálkodó szervezet dolgozója vagy tagja akkor követett el vesztegetést, ha „kötelességének megszegéséért előnyt kér, avagy az előnyt vagy ennek ígéretét elfogadja, illetve az előny kérőjével vagy elfogadójával egyetért”.[212] Ebben a körében tehát bármelyik elkövetési magatartás – még az előny kérése is – csak akkor képezett bűncselekményt, ha az előny kapcsolatban volt a kötelesség megszegésével.

Ha azonban a dolgozó önálló intézkedésre jogosult volt, akkor részéről a működésével kapcsolatos előny kérése vagy elfogadása minősült bűncselekménynek.[213] Az ilyen személyekkel szemben ugyanis a miniszteri indokolás szerint a „hivatalos személyekéhez hasonló fokozott követelményeket kell támasztani.”[214] Az indokolás szerint „azt a körülményt, hogy az elkövető önálló intézkedésre jogosult-e, nem

[209] Ezen esetvariáció alapját a Főv. Bír. 1.B.309/1995/73. számú (elsőfokú) ítélet tényállása képezi, amely alapján az előnyöket nem a Bank, hanem harmadik személy részére szerezték meg.

[210] Ezen esetvariáció alapját a másodfokú bíróság által kiegészített tényállás képezi, amely alapján az előnyt a Bank részére szerezték meg (Legf. Bír. Bf.III.170/1998/5. 5.).

[211] Ezen esetvariáció alapját az ítéleti tényállás 3. és 10/a. pontja képezi.

[212] 1978. évi Btk. 251. § (1) bek.

[213] 1978. évi Btk. 252. § (1) bek.

[214] Az 1978. évi Btk. miniszteri indokolása a 252. §-hoz 1. pont.

munkakörének vagy beosztásának elnevezése szerint kell elbírálni. Az a döntő, hogy ténylegesen milyen jogok illetik meg."[215]

Az 1978. évi Btk. eredeti szabályozása egyetlen korrupciós bűncselekmény tényállásában sem utalt arra, hogy az előnynek jogtalannak kellene lennie.[216] A 2001. évi CXXI. törvény módosította úgy az 1978. évi Btk.-t, hogy a gazdálkodó szervezettel kapcsolatos passzív vesztegetés tényállásába is bekerült az előny kapcsán a „jogtalan" jelző. A büntetőkollégiumok vezetőinek 2002. május 27-ei álláspontja szerint azonban „a helyes jogértelmezés szerint az előnynek korábban is jogtalannak kellett lennie," így a 2001. évi módosítás ezen vonatkozásban „nem jelent érdemi eltérést a korábbi jogi helyzettől".[217]

A Btk. több vonatkozásban változtatott a bűncselekmény szabályozásán, de az önálló intézkedésre jogosult személyek tekintetében a büntetőjogi felelősség köre azonos maradt. Ezt követően a gazdálkodó szervezet „részére vagy érdekében" tevékenységet végző bármely (tehát nemcsak az önálló intézkedésre jogosult) személy akkor tartozik büntetőjogi felelősséggel, ha az elfogadott előny (ha nem is kapcsolódik kötelességszegéshez, de) jogtalan. A Btk. a gazdálkodó szervezettel kapcsolatos passzív vesztegetés tekintetében egyértelműen kiemelte, hogy csak a jogtalan előny kérése (elfogadása) stb. tényállásszerű.[218] Ezzel szemben viszont – amint azt láttuk[219] – a passzív hivatali vesztegetés tényállásában a jogalkotó a „jogtalan" jelzőt tudatosan nem szerepeltette.[220] Ebből a kodifikációs megoldásból egyértelműen arra is lehetett következtetni, hogy a gazdálkodó szervezettel kapcsolatos passzív vesztegetés esetén az előny jogtalanságát mindig külön kell vizsgálni (azaz annak a felelősséget megalapozó funkciója van).

Ezen a Btk. 2015. évi módosítása sem változtatott, hiszen ekkor már minden korrupciós bűncselekmény esetén szerepel az előny jelzőjeként a „jogtalan" kitétel.[221]

5.3. Kérdések a jogesetek kapcsán

1. Vizsgálhatta volna-e az előny jogtalanságát a bíróság a Jogeset 4. ügyben az 1998-ban hatályos büntető törvénykönyv alkalmazása esetén?
2. Vizsgálhatta volna-e a bíróság az előny jogtalanságát a Jogeset 4. ügyben a 2002-ben hatályos büntető törvénykönyv alkalmazása esetén?
3. Jogtalan-e a kért előny, ha azt a Jogeset 4a. ügyben a Bank (pontosabban ezen belül a többi tulajdonos) elől vonták el?

215 Az 1978. évi Btk. miniszteri indokolása a 252. §-hoz 1. pont.
216 1978. évi Btk. 251–252. §. Hatályos 1979. július 1. napjától 2002. március 31. napjáig.
217 Kollégiumvezetők álláspontja i.m.
218 Btk. 291. § (1) bek.
219 Vö. 2.2.2.2. fejezet.
220 A Btk. javaslatának 294. §-ához fűzött indokolás.
221 Vö. 2.2.2.2. fejezet.

4. Érinti-e a vesztegetésért való felelősséget Jogeset 4a. ügyben, ha a vádlottak nem törekedtek személyes haszonszerzésre, illetve a kereskedelmi társaságokban nem volt részesedésük?
5. Megalapozza-e az előny jogtalanságát Jogeset 4b. ügyben, ha a vádlottak a ténylegesen a bank uralma alatt maradó vagyonrészekre figyelemmel megszegték a prudens működés védelmére hivatott bankjogi szabályokat?
6. Megalapozza-e az előny jogtalanságát Jogeset 4. ügyben, hogy a kért előnyök az ügyfelek számára (feltűnően aránytalan) többletterhet képeztek?
7. Megalapozza-e az előny jogtalanságát a Jogeset 4. ügyben, hogy a más bankoknál pályázóknak (ilyen konstrukció hiányában) nem volt ennyire kedvező lehetőségük a privatizálandó vagyon megszerzésére?
8. Megalapozza-e az előny jogtalanságát a Jogeset 4. ügyben, ha a bank a vádlottak magatartására visszavezethetően megvalósította a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló törvényben meghatározott gazdasági erőfölénnyel való visszaélést?
9. Megalapozza-e az előny jogtalanságát a Jogeset 4. ügyben, hogy Kunos Péter az állami támogatás egy részét a jogalkotó szándékától eltérő célra (a kijelölt cégek vagy a Bank támogatására) vonta el?
10. Megszegte-e Kunos Péter az előny fejében a kötelességét Jogeset 4b. ügyben?
11. Megállapítható-e Jogeset 4b. ügyben kötelességnek előny adásához kötött teljesítése?
12. Megszegte-e a Kunos Péter az előny fejében kötelességét Jogeset 4c. ügyben?

5.4. A büntetőbíróságok döntései és jogértelmezése

5.4.1. Az elsőfokú ítélet[222]

A Fővárosi Bíróság 1997. június 10. napján kihirdetett ítéletében (a továbbiakban elsőfokú ítélet) a vádlottakat bűncselekmény (azon belül is a társadalomra veszélyesség) fogalmi elemének hiányában felmentette.[223]

Az elsőfokú ítélet szerint az egyéb kötelezettségeket „nem a bank és az adós, hanem a bank érdekében […] eljáró harmadik személy és az adós között a hitelszerződésre keletkezett szerződések” tartalmazták, habár az érintett cégek „bizonyítottan” a Bank „szigorú ellenőrzése alatt álltak”. Az elsőfokú ítélet megállapította, hogy „a vagyonrészeket közvetlenül megszerző cégek […] valamilyen módon kötődtek a tulajdonosok egy részéhez”, azonban az eljárás során egyáltalán nem merült fel adat arra, hogy a terheltek maguknak vagy privát környezetüknek kívánták volna

222 Főv. Bír. 1.B.309/1995/73.
223 Főv. Bír. 1.B.309/1995/73. 118.

az előnyöket megszerezni. E következtetésnél szerepet játszott a cégeknek a Bank felé fennálló elszámolási kötelezettsége, illetve az előnyök biztosítéki jellege.[224]

Így viszont a hitelszerződések és azok tartalma a hatályos jogszabályokkal nem ellentétes, mert a bank érdekében eljáró harmadik személy és az adós közötti szerződésekre nem a pénzintézetekről és a pénzintézeti tevékenységről szóló 1991. évi LXIX. törvény (Pit.), hanem a gazdasági társaságokról szóló törvény (1988. évi Gt.) és a Polgári Törvénykönyv (1959. évi Ptk.) rendelkezései irányadóak. E két jogszabály viszont olyan tartalmú megállapodások kötését nem tiltja, mint amelyeket a háttérszerződések tartalmaznak.[225]

Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint „formális jogsértés nem történt", de mégis vizsgálta azt a kérdést is, hogy „a szerződéseket a vádlottak nem olyan célból kívánták-e felhasználni, amely cél megvalósítása […] sérti, vagy veszélyezteti a jogrendet". Az elsőfokú bíróság szerint „abban a kérdésben, hogy a […] szolgáltatások feltűnően aránytalanok-e vagy sem, […] a polgári bíróság jogosult dönteni".[226]

Az elsőfokú ítélet felveti, hogy a vádlottak cselekményének hiányában a „cégek kivásárlásának lehetőségét más pályázók nyerték volna el",[227] de ehhez nem fűz a büntetőjogi felelősséget érintő következtetést.

Az elsőfokú ítélet szerint nem volt jelentősége a felelősség szempontjából annak sem, hogy a Bank irányítása alatt álló Kft.-k nem vállalták át a rájuk eső E-hitel törlesztését.[228]

Az elsőfokú bíróság szerint személyes haszonszerzésre törekvés hiányában a vesztegetés tényállásszerűségét sem lehetett volna megállapítani.[229]

5.4.2. A Legfelsőbb Bíróság ítélete és annak érvelése

Az ügy az ügyészség fellebbezése folytán az akkori perrendi szabályok[230] szerint a Legfelsőbb Bírósághoz került, amelynek másodfokú ítéletét[231] a következőkben elemzem. A másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet kiegészített,[232] de perjogi értelemben nem eltérő tényállás alapján bírálta felül. A másodfokú bíróság által kiegészített tényállás alapján a „háttérszerződésekkel megszerzett vagyonrészek ténylegesen a […] bank uralma alá kerültek".[233]

---

224 Főv. Bír. 1.B.309/1995/73. 117. és 118.

225 Főv. Bír. 1.B.309/1995/73. 115.

226 Főv. Bír. 1.B.309/1995/73. 115.

227 Főv. Bír. 1.B.309/1995/73. 117.

228 Főv. Bír. 1.B.309/1995/73. 117.

229 Főv. Bír. 1.B.309/1995/73. 119. Erre tekintettel azon megállapítás, amely szerint az elsőfokú bíróság a törvényi tényállás megvalósulását megállapította [Pokol (2003) 96.], nem helytálló.

230 1973. évi Be. 20. § (3) bek. b) pont (hk.).

231 Legf. Bír. Bf.III.170/1998/5.

232 Erre figyelemmel pontatlan Kiss Anna azon megállapítása, hogy a másodfokú elítélésre „a korábbi bíróság által megállapított tényállást alapul véve" [Kiss (2009a) 21.], illetve „azonos tényállás alapján" [Kiss (2009b) 12.] került volna sor.

233 Legf. Bír. Bf.III.170/1998/5. 5.

A másodfokon eljáró Legfelsőbb Bíróság 1998. április 30. napján meghozott ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta: az I. r. és a II. r. terheltet bűnösnek mondta ki 11 rendbeli, gazdálkodó szervezet önálló intézkedésre jogosult dolgozója által üzletszerűen és bűnszövetségben –– ebből 2 esetben kötelességszegéssel – elkövetett vesztegetés bűntettében, amelyet a II. r. terhelt bűnsegédként valósított meg. Ennek alapján az I. rendű vádlottat két év, míg II. r. vádlottat másfél év szabadságvesztésre ítélte (az utóbbi esetében a büntetés végrehajtását próbaidőre felfüggesztette). E döntése a következő megfontolásokon alapult:

5.4.2.1. A jogi tárgy

Az 1978. évi Btk. 252. §-ában meghatározott vesztegetés jogi tárgya „a közélet, ezen belül a gazdasági élet tisztasága, jogszerű működése és az ehhez fűződő közbizalom”.[234]

5.4.2.2. Az előny címzettje

A vesztegetés tényállásszerűsége szempontjából „nincs jelentősége annak, hogy az elkövető kinek kéri az előnyt, mivel a törvény értelmében bárki, így jogi személy is címzettje lehet az előnynek, s olyan rendelkezés sincs a törvényben, amely az elkövető munkáltatóját kizárná ebből a körből”.[235]

5.4.2.3. Az előny jogtalansága

A kért juttatások a „szó köznapi értelmében” előnynek számítottak, de a Legfelsőbb Bíróság szerint „részletes elemzést érdemel[t], hogy az I. r. vádlott által kért előnyök a[z 1978. évi] Btk. 252. § (1) bekezdésében írt előnynek minősülnek-e. A törvényben [ugyanis] az »előny« szó jelző nélkül szerepel, amiből úgy tűnhet, hogy a szó köznapi értelmében vett minden előny tényállásszerű. A gazdasági élet természetes és jog által is elismert és védett működéséhez tartozik azonban, hogy annak szereplői a saját érdekeik érvényesítésére törekednek, s ennek során a másik féllel szemben számukra előnyös igényt, követelést támasztanak, »előnyt kérnek«. Nyilvánvaló ebből, hogy nem minden »előny« lehet a Btk. 252. § szempontjából tényállásszerű.”[236]

A másodfokú ítélet szerint a tényállásszerű előnyök körének „az elhatárolás[á]ra jogértelmezés alapján van lehetőség”. Az előny tényállásszerűsége „általában megállapítható akkor, ha az előnynek a passzív alany tevékenységéért nyújtott ellenszolgáltatás jellege van”. Az „előny azonban, amely a büntetőjogi szituációtól függetlenül jogellenes, és alkalmas a védett jogi tárgy veszélyeztetésére […], a vesztegetés szempontjából tényállásszerű”.[237]

[234] Legf. Bír. Bf.III.170/1998/5. 20.
[235] Legf. Bír. Bf.III.170/1998/5. 23.
[236] Legf. Bír. Bf.III.170/1998/5. 19–20.
[237] Legf. Bír. Bf.III.170/1998/5. 20.

5.4.2.4. A Bank érdekei

A másodfokú ítélet már nem vizsgálta a bank érdekeinek sérelmét, mivel a kiegészített tényállás alapján a „vagyonrészek ténylegesen a […] bank uralma alá kerültek”.[238]

5.4.2.5. A Pit. rendelkezéseinek megsértése

A Legfelsőbb Bíróság által kiegészített tényállás alapján a ténylegesen a Bank uralma alá kerülő előnyök alapvetően a 1991. évi LXIX. törvény (Pit.) rendelkezései alapján minősültek jogellenesnek.[239]

- Egyrészt „a vádbeli időben a […] bank részéről minden 10%-on felüli tulajdonrész megszerzése a Pit. tilalmába ütközött”, így „jogellenes volt”.[240]
- Másrészt az I. r. vádlott különböző pénzösszegek megfizetésére vonatkozó kérései a Pit. azon rendelkezésére tekintettel minősültek jogellenesnek, amely szerint „a hitelösszegen és a teljes hiteldíjon túlmenően az ügyfelet a pénzintézettel szemben a késedelmi kamatot, illetve a bíróság által megállapított kártérítést kivéve semmilyen más címen nem terhelheti fizetési kötelezettség”.[241]
- Sőt mivel az 1959. évi Ptk. 200. § (2) bekezdésére tekintettel „a tulajdonszerzés jogtalan volt, a hozadékra irányuló igény nem a tulajdonjogból következő jogosítvány, hanem a kölcsönösszegen és a teljes hiteldíjon túlmenő pénzszolgáltatásra irányuló igény volt, s mint ilyen, ez is a Pit. 51. § (4) bekezdésébe ütközött”.[242]

A Legfelsőbb Bíróság által megállapított ezen formális jogsértés lényegében már megalapozta a másodfokú ítéletben megjelölt egyik jogi tárgy (a gazdasági élet jogszerű működésének) sérelmét is. Ha ugyanis „a bank a jogtalan előnyhöz hozzájutott, a gazdálkodás jogszerű működésének sérelme, amennyiben csak megállapodás történt, annak veszélyeztetése bekövetkezett”.[243] A másodfokú ítélet azt is megállapítja, hogy a jogszerű működéshez fűződő érdekhez képest a bank tulajdonosainak érdeke nem élvezhet elsőbbséget.[244]

---

238 Legf. Bír. Bf.III.170/1998/5. 5.

239 Legf. Bír. Bf.III.170/1998/5. 20.

240 Legf. Bír. Bf.III.170/1998/5. 22. E megállapítások alapját a szavatoló tőkére vonatkozó ténybeli megállapítások és az elkövetéskor hatályos, az ítéletben idézett (akkoriban hatályos) jogszabályi rendelkezések képezték.

241 Legf. Bír. Bf.III.170/1998/5. 22. Vö. Pit. 51. § (4) bek. (hk.).

242 Legf. Bír. Bf.III.170/1998/5. 22–23.

243 Legf. Bír. Bf.III.170/1998/5. 27.

244 Legf. Bír. Bf.III.170/1998/5. 29.

5.4.2.6. A hitelt felvevők gazdasági érdekei

A másodfokú ítélet szerint „a korrupciós cselekményeknél tipikus az, hogy az előny adójának is érdeke fűződik a cselekményhez, így ez a tény a cselekmény jellegén és megítélésén nem változtat”.[245]

Ezen ügy tekintetében azonban hátrányos következményként utal arra, hogy az osztalék és más fizetési kötelezettségek általi pénzkivonás „megnehezíti az általában nehéz gazdálkodási körülmények között működő cégek gazdálkodását, beruházási lehetőségeit”.[246] Ezenfelül a „bűnösséget növelő körülményként” értékelte, hogy „a hitelt igénylők a legtöbbször a banknak kiszolgáltatott helyzetben voltak, olyan értelemben, hogy gazdasági céljuk elérésére az I. r. vádlott feltételeinek elfogadásán kívül más lehetőségük nem volt”, sőt „egyes esetekben a feltételek elutasítása esetén veszteség érte volna őket”.[247]

5.4.2.7. A hitelt felvevők versenytársai

A másodfokú ítélet említi, hogy egyes esetekben „más pályázók is voltak”,[248] de ennek a körülménynek nem tulajdonít a vádlottak felelősségét megalapozó jelentőséget.

5.4.2.8. Az állami támogatás céltól eltérő felhasználása

A másodfokú bíróság jelentőséget tulajdonított annak, hogy amennyiben a hitelt nem fizetik vissza, az „adós a neki szánt állami támogatással a banknak is vagyont vásárolt”,[249] azaz „a támogatás egy részét a jogalkotó szándékától eltérő célra az Agrobank támogatására vonták el”.[250]

5.4.2.9. A jogtalan előny és a társadalomra veszélyesség fogalma

A másodfokú ítélet szerint az elsőfokú bíróság „nem ismerte fel […], hogy az előny jogellenessége teszi az előnyt tényállásszerűvé, így bűncselekményt létesítő jelentősége van”. A Legfelsőbb Bíróság erre figyelemmel azt is felrótta az elsőfokú bíróságnak, hogy „nem azzal indokolta meg a bűncselekmény hiányát, hogy a cselekmény az előny jogszerűsége folytán nem tényállásszerű”, hanem „a jogellenesség tévesen megállapított hiányát […] a társadalomra veszélyesség hiányát igazoló tényezőként” vette figyelembe.[251]

---

245 Legf. Bír. Bf.III.170/1998/5. 37.
246 Legf. Bír. Bf.III.170/1998/5. 27.
247 Legf. Bír. Bf.III.170/1998/5. 37.
248 Legf. Bír. Bf.III.170/1998/5. 29.
249 Legf. Bír. Bf.III.170/1998/5. 26.
250 Legf. Bír. Bf.III.170/1998/5. 28.
251 Legf. Bír. Bf.III.170/1998/5. 34.

5.4.2.10. Kötelességszegés előny fejében

A Jogeset 4c. ügyben „a kért előny azért is jogellenes, mert a hiteligénylő a kormányrendeletben előírt saját pénzforrással nem rendelkezett, jogszabálysértő volt a hitel folyósítása, így jogellenes az azért kért ellenszolgáltatás is”.[252]

5.4.3. A Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati végzése

A Legfelsőbb Bíróság öttagú tanácsa 1999 áprilisában felülvizsgálati eljárásban helybenhagyta a másodfokú ítéletet. Az elvi határozatként is közzétett végzés (a továbbiakban felülvizsgálati végzés)[253] elismeri, hogy a büntetőrendelkezés alkalmazása szempontjából nem minden előny jöhet számításba, de a tényállásszerű előnyök körének körülhatárolásakor a másodfokú ítélethez képest eltérő megközelítést alkalmaz.

A felülvizsgálati végzés indokolásában utalt ugyan a másodfokú ítéletben foglalt „bankjogi” tilalmakra a terheltek felelősségének megalapozásakor[254], de olyan megállapítást is tartalmaz, amely alapjaiban kérdőjelezi meg a formális jogtalanság vizsgálatának szükségességét. Eszerint amennyiben „az ügyleti akarat kialakulása […] a szokásos, gazdasági racionalitásokat tükröző mérlegelés eredménye”, akkor „az elért (gazdasági) előny – jogszerű voltánál fogva – a büntetőjog érdeklődési körén kívül esik, még akkor is, ha a szerződés az adott jogviszonyra vonatkozó jogi rendelkezéseknek nem vagy nem teljesen felel meg”.[255]

A felülvizsgálati végzés szerint a büntetőjogi felelősség megállapításához „az az eset” vezethet, „amikor a gazdálkodó szervezet önálló intézkedésre jogosult dolgozója a munkajogi, gazdasági jogi, polgári jogi, pénzügyi jogi vagy egyéb más jogviszonyba tartozó ténykedésével összefüggően terjeszt elő az érintettel szemben a maga vagy más számára olyan – vagyoni, személyes vagy más természetű előnyt jelentő – igényt, amely az adott jogviszonyba nem tartozik bele, ahhoz nem is kapcsolódik, és ebből következően a gazdasági életben szokásos alku tárgya nem lehet. Ez az előny tehát – függetlenül attól, hogy annak ki a címzettje, és azt milyen célra kívánják fordítani – nem pusztán a gazdasági etika normáit sértő módon tisztességtelen, hanem egyben jogellenes is, ezért annak a kérése a gazdasági élet tisztaságát, a korrekt üzleti kapcsolatokhoz fűződő közbizalmat veszélyezteti, ennélfogva a[z 1978. évi] Btk. 252. §-ában írt bűncselekmény tényállásába illik.”[256]

A két döntés különböző megközelítése az Agrobank ügy megítélése tekintetében azonos eredményre vezetett, de az azokban használt fogalmak hatóköre más ügyekben nyilvánvalóan eltérhet. A másodfokú ítélet alapján ugyanis tényállásszerű

---

252 Legf. Bír. Bf.III.170/1998/5. 23.
253 Legf. Bír. Bfv.X.16/1999/6. – EH 1999. 81.
254 Legf. Bír. Bfv.X.16/1999/6. 19–20.
255 Legf. Bír. Bfv.X.16/1999/6. 16.
256 Legf. Bír. Bfv.X.16/1999/6. 16.

azon előny, amelyik a büntetőjogi szituációtól függetlenül jogellenes (és így a jogszerű működés veszélyeztetésére alkalmas), míg a felülvizsgálati végzés alapján nem valósítanak meg korrupciós bűncselekményt olyan szerződések sem, amelyek az adott jogviszonyra vonatkozó rendelkezéseknek nem felelnek meg.

5.5. A jogesetek elemzése

Az ügy kapcsán igen élénk jogirodalmi vita is kialakult, amelyben az ítéletet vitató érvelésen felül számos olyan aspektus is felmerült, amire az eljáró bíróságok indokolása nem fordított (kellő) figyelmet.

5.5.1. A jogi tárgy

Mindenképpen örvendetes, hogy a másodfokú ítélet a korrupciós bűncselekmények jogi tárgyának meghatározásánál a közélet tisztaságánál konkrétabb megfogalmazásra (is) törekedett. Az 1978. évi Btk. XV. fejezet VII. címében szereplő megnevezés (a közélet tisztasága) ugyanis álláspontom szerint alkalmatlan volt arra, hogy az ilyen és ehhez hasonló nehezebb megítélésű ügyek eldöntésében segítséget nyújtson.[257]

Nem kifogásolható a gazdálkodó szervezet jogszerű működésének (egyik) jogi tárgyként való nevesítése sem, hiszen ezzel a megállapítással sem a tényállás megfogalmazása, sem szabályozástörténete, sem rendszerbeli elhelyezése nem ellentétes. A jogalkalmazó ugyanakkor ebben a körben igen tág keretek között mozoghatott, hiszen az akkoriban hatályos tényállás sem juttatta világosan kifejezésre a jogtárgyra vonatkozó törvényhozói akaratot.[258]

A másodfokú ítélettel szemben Wiener A. Imre azon álláspontón volt, hogy „a magánszférában büntetendő korrupció […] a munkáltató érdeke ellen irányul", hiszen „a tisztességtelen előny a magánszférában azt a bizalmat sérti, amely elengedhetetlen feltétele a tulajdonos és a menedzser, a főnök és a beosztott közötti viszonynak".[259]

Ezzel szemben Berkes György szerint „a védett jogtárgy ilyen leszűkítése indokolatlan. A korrupció a magánszférában nemcsak a munkáltató érdekei ellen irányul, hanem a gazdasági élet olyan szereplőinek érdekeit sérti, akik nem élnek ilyen eszközökkel, s emiatt hátrányba kerülnek a versenytársakkal szemben."[260]

---

257 HOLLÁN (2014a) 38.
258 HOLLÁN (2014a) 117.
259 WIENER (1999) 197.
260 BERKES (1999b) 731.

5.5.2. A jogtalanság vizsgálata

Alapvető jelentőségű a másodfokú ítéletben annak elismerése, hogy a gazdálkodással kapcsolatos vesztegetés megállapítását önmagában az előny gazdálkodó szervezet működésével való kapcsolata nem alapozza meg. A cselekmény tényállásszerűségéhez ezenfelül az előny jogtalansága is szükséges, márpedig akkor is, ha azt a büntetőtörvény külön nem nevesíti.

Wiener A. Imre szerint a tényállás (a működésével kapcsolatos előny önmagában, azaz jelző nélkül való szerepeltetése miatt) „olyan pontatlan [volt], amely szemben áll[t] a határozott törvényalkotás jogállami követelményével". Szerinte ez a kodifikációs technika „vagy alkalmazhatatlanná teszi a törvényt, vagy a jogalkalmazó kényszerül a törvényi tényállás kiegészítésére, mégpedig nem a kizáró körülmények szintjén, hanem a pozitív elemeinek körében", ami viszont garanciális szempontból nem fogadható el.[261]

Ezzel szemben Berkes György szerint a másodfokú ítéletben az előny jogtalanságának meghatározása nem bírói jogalkotás, hanem a tényállás értelmezése volt. Mivel ezzel a bíróság szűkítette a tényállás alkalmazási körét, megoldása a jogbiztonság szempontjából elfogadható.[262]

A másodfokú ítélet jogértelmezése azonban nem önmagában attól helyes, hogy azzal a bíróság leszűkítette a tényállás hatókörét. A jogalkalmazó ugyanis csak akkor jogosult a büntetőjogi tényállások hatókörének leszűkítésére, ha ennek során a jogértelmezés határai között marad. Ebben a vonatkozásban különös jelentősége van annak, hogy tevékenysége illeszkedik a bírói gyakorlat, illetve a jogtudomány által elfogadott „értelmezési kánonba" (azaz módszertanilag megindokolható). Ez a követelmény megítélésem szerint adott esetben teljesült, hiszen a Legfelsőbb Bíróság az előny formális és materiális jogtalanságának megkövetelését összefüggésbe hozta a tényállás általa elismert jogi tárgyával, azaz valójában jogtárgyharmonikus értelmezést végzett.[263] Erre figyelemmel – Wiener A. Imre álláspontjával szemben – szerintem nem a törvényi tényállás kiegészítésére, hanem értelmezésére került sor.

5.5.2.1. A Bank és a tulajdonosok érdekeinek sérelme

Bócz szerint lényegében az képezi a vádlottak felelősségét megalapozó körülményt, hogy az I. r. vádlott „nem a saját, és nem is a bank, hanem a Csatorna-szigeteken bejegyzett kereskedelmi […] társaságok – vagyis kétségtelenül „más" – részére kérte a hiteligénylőktől […] az előnyt". Ezen cégek kapcsán szerinte nem lényegtelen tény az sem, hogy ezeket a bank tulajdonosainak egy része alapította, illetve az ügyvezető feladatokat az egyik társtulajdonos cégének az alkalmazottai látták

261 Wiener (1999) 197.

262 Berkes (1999b) 731.

263 A jogtárgyharmonikus értelmezésről lásd Nagy (2008) 73., illetve Szomora (2009) 11–17.

el.[264] Végeredményben tehát a kijelölt Kft.-k „nem a bankhoz tartoztak, hanem közvetlenül a pénzintézet főrészvényeséhez”.[265] Márpedig „ezzel a bank által nyújtott kölcsön fedezete értelemszerűen csökkent”,[266] hiszen – amint arra Pokol rámutat – a „bank az adósok felé, nemfizetésük esetén, ugyanúgy védtelen maradt, mintha nem éltek volna ezzel a – főrészvényest gazdagító – megoldással”.[267] Ezek a jogirodalomban felvetett körülmények alapul szolgálhattak volna az elkövetők felelősségének megállapítására, amennyiben a bíróság ítéleti tényállását a Jogeset 4a. ügy képezi. A másodfokon kiegészített tényállás (Jogeset 4b. ügy) viszont nem tette lehetővé ezen aspektus vizsgálatát.

5.5.2.2. A bank prudens működésének védelmére hivatott szabályok megsértése

A másodfokú ítélet nem foglalkozott érdemben azzal, hogy a bank prudens működésének védelmére hivatott szabályok a vesztegetés kereteit kitöltő normának tekinthetők-e. A Legfelsőbb Bíróságnak azonban a tényállás általa meghatározott jogi tárgyára figyelemmel ezt a kérdést (ha az elméletileg egyébként nagy jelentőségű is) nem kellett külön vizsgálnia. A gazdálkodó szervezet jogszerű működése ugyanis olyan általános szinten megfogalmazott érdek, amely szinte bármelyik gazdaság-igazgatási szabály megsértése esetén sérelmet szenved.

Bócz szerint azonban nem minden normasértés alkalmas arra, hogy az előny *formális jogtalanságát* (más büntetőjogon kívüli jogszabályba ütközését) megalapozza. Szerinte ugyanis, ha a vádlott az előnyt „a bank részére kérte, akkor valójában a hitel árát – vagyis a kamatot – növelte, tehát szabályt szegett ugyan, de ez nem bűncselekmény”.[268] Azonban ez részéről csak hipotetikus felvetés, mert – a másodfokú ítélettel szemben – úgy vélte, hogy az előnyt a vádlottak nem a bank részére kérték (vö. Jogeset 4a.).

Wiener szerint viszont a tényállást csak olyan jogszabályok tölthetnék ki tartalommal, amelyeket a korrupció megakadályozására alkottak.[269] Éppen ezért nem is helyeselte az előny jogtalanságának adott ügyben történő megállapítását, mert a bank működésének gazdaságigazgatási feltételeit meghatározó pénzügyi igazgatási normák védelmi célja nem azonos a korrupciós tényállás általa elfogadott jogi tárgyával (a munkáltató érdekével).

Wiener ezen javaslatát nem tudom elfogadni. Még a korrupció fogalmának tisztázottsága[270] esetén is komoly problémák merülnének fel annak értelmezésénél, hogy egy norma mikor minősül ezen jelenség megakadályozására szolgálónak. Elegendő-e ehhez, ha ezt az elemet a büntetőbíró látja bele az adott (például

264 BÓCZ (2009) 16.
265 POKOL (2003) 95–96.
266 BÓCZ (2010) 448.
267 POKOL (2003) 95–96.
268 BÓCZ (2009) 16.
269 WIENER (1999) 198.
270 Vö. 1.1. fejezet.

összeférhetetlenségről szóló) jogszabályba, vagy az is szükséges, hogy a korrupció elleni fellépés célja a miniszteri indokolásban (vagy más előkészítő anyagban) expliciten szerepeljen?

5.5.2.3. Az ügyfelek kiszolgáltatottsága

Bócz is utalt arra, hogy az ügyfeleket „szorította a határidő és fenyegette a bánatpénz elvesztésének réme",[271] de ezt a kényszerhelyzetet nem értékeli a vádlottak felelősségét megalapozó tényként. Álláspontom szerint sem lett volna elegendő az ügyfelek kiszolgáltatottsága önmagában az előny jogtalanságának megállapításához,[272] mivel azok szabadon dönthettek az E-hitel kedvezményes rendszerében való közreműködésről. Eltérő megítélés csak akkor szükséges, ha a cselekmény a gazdasági rendet[273] vagy a tisztességes piaci magatartást védő konkrét rendelkezésekbe[274] ütközik, amelyek közvetetten az ügyfeleket is védik.

5.5.2.4. A tisztességtelen privatizációs verseny

A másodfokú ítéletben nem vetődött fel, hogy a vád tárgyává tett előny a gazdasági verseny sérelmére tekintettel is jogtalan lehetett volna. Ezen aspektus az ügy kapcsán született cikkben vetődött fel,[275] de nem kapott részletesebb kifejtést. Márpedig ha a tisztességes verseny a vesztegetési tényállás jogi tárgya, akkor az előny jogtalanságát az is megalapozhatja, hogy más bankoknál a pályázóknak (e konstrukció hiányában) nem volt ilyen kedvező lehetőségük a privatizálandó vagyon megszerzésére.

5.5.2.5. A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés

A tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló, az elkövetéskor hatályos 1990. évi LXXXVI. törvény (Vtv.) tilalmazta a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést.[276] Ennek körében kimondta, hogy gazdasági erőfölénnyel visszaélésnek minősül „különösen […] a szerződéses kapcsolatokban indokolatlan, egyoldalú előnyt kikötni vagy hátrányos feltételek elfogadását kikényszeríteni".[277] A rendelkezés alkalmazásában pedig „gazdasági erőfölényben van különösen […] az, akinek áruját [szol-

---

271 Bócz (2010) 448.

272 Vö. 4.5.2.5. fejezet.

273 Vö. 4.4.2.6. fejezet. Ilyen volt különösen azon rendelkezés, amely szerint „a hitelösszegen és a teljes hiteldíjon túlmenően az ügyfelet a pénzintézettel szemben a késedelmi kamatot, illetve a bíróság által megállapított kártérítést kivéve semmilyen más címen nem terhelheti fizetési kötelezettség". Vö. Pit. 51. § (4) bek. (hk.).

274 Vö. 4.5.2.5. fejezet.

275 Berkes (1999).

276 Vtv. IV. fejezet. A hatályos jogban hasonló szabályozás Tptv. V. fejezet.

277 Vtv. 20. §. A hatályos jogban hasonló szabályozás Tpvt. 21. § a) pont.

gáltatását[278]] máshonnan nem, vagy csak a szakma és az adott áru szempontjából a szokásosnál számottevően kedvezőtlenebb feltételekkel lehet beszerezni",[279] illetve „indokolatlan, egyoldalú előnynek minősül különösen, ha a szerződésben kikötött szolgáltatás és ellenszolgáltatás között feltűnően nagy az értékkülönbség". Ennek megállapításához pedig „vizsgálni kell a szerződéskötés körülményeit, a szerződés egész tartalmát, a forgalmi viszonyokat, az értékviszonyokat, az ügylet jellegéből fakadó sajátosságokat, valamint a szolgáltatás és ellenszolgáltatás meghatározásának módját".[280]

A vizsgált ügyben számos körülmény arra utalt, hogy az E-hitel folyósítása során a Bank gazdasági erőfölényben volt, illetve az általa kért előnyök tekintetében feltűnően nagy értékkülönbség is észlelhető. Ebben a körben viszont már a gazdasági erőfölénnyel visszaélés fogalmán keresztül tölthetett volna be felelősséget megalapozó funkciót az ügyfeleknek a másodfokú ítéletben és a jogirodalomban is kiemelt kiszolgáltatottsága.[281] Ehhez hasonlóan – az elsőfokú ítélet álláspontjával szemben – a feltűnően nagy értékkülönbség sem pusztán polgári jogi kérdésként merülhetett volna fel, hanem az előny jogtalanságának megalapozása tekintetében is közvetetten releváns lehetett volna.

5.5.2.6. Az állami támogatások céltól eltérő felhasználása

Az előny formális jogtalanságának alapjaként nemcsak a másodfokú ítéletben,[282] hanem a jogirodalomban is felmerült azon megfontolás, hogy az egész konstrukció „az E-hitelre vonatkozó korlátozásokat sértette".[283] Pokol is hangsúlyozza azt az aspektust, hogy valójában „az állami pénzek negyedét-harmadát (esetenként eltérő mértékben) visszajuttatták a […] főrészvényes által ellenőrzött magáncégekbe".[284]

Álláspontom szerint helyesebb lett volna, ha az adott ügyben ezen körülmény még jelentősebb szerepet kapott volna az előny jogtalanságának megállapításánál. A bank saját vagyonából adott hitel esetén ugyanis a hitelbírálati követelményekhez képest kért többletbiztosíték vagy akár kockázati felár nem tekinthető olyan körülménynek, amire figyelemmel a kért előnyt jogtalannak minősül. Teljesen más a megítélése azonban annak az esetkörnek, amikor az előny végső soron egy olyan állami támogatás megszerzését jelenti, amihez sem a Bank, sem az általa kijelölt cégek nem juthattak volna hozzá jogszerűen.

---

278 A törvény alkalmazásában pedig az áru kifejezés a szolgáltatást is magában foglalja [Vtv. 7. §].

279 Vtv. 21. § (1) bek. A hatályos jogban hasonló szabályozás: Tpvt. 22. § (1) bek., illetve 6/A. § (1) bek.

280 Vtv. 22. §.

281 Vö. 4.4.2.3., illetve 4.5.2.3. fejezet.

282 Vö. 4.4.2.5. fejezet.

283 BÓCZ (2010) 453.

284 POKOL (2003) 95.

5.5.3. A kötelességszegés

A másodfokú ítélet a kötelességszegést csak akkor állapította meg, amikor a hiteligénylő a kormányrendeletben előírt saját pénzforrással nem rendelkezett (Jogeset 4c.).

Ebből azonban az is következik, hogy a többi vádpontban szereplő vesztegetési cselekmények (azaz Jogeset 4b.) esetén az I. r. vádlott nem szegte meg a kötelességét. A kérelmezők tehát megfeleltek a bank közzétett hitelbírálati követelményeinek (illetve legfeljebb ennek ellenkezője nem volt kétséget kizáróan megállapítható). A vádpontok többségében tehát az előny nem a jogszabályi feltételeknek (közzétett hitelbírálati követelményeknek) való megfeleléstől való eltekintés ellenszolgáltatása volt, hanem a hitel nyújtásához kapcsolódó (a fentiek szerint több okból is jogtalan) „felár".

5.5.4. A kvázi kötelességszegés

Az előny jogtalanságát és a kötelességszegést megalapozó tényező lehetett volna, ha az ügyfeleknek valamely jogosultságuk megszerzéséért (egyben a hatalommal rendelkező kötelességének teljesítéséért) korrupciós „felárat" kell fizetniük. Ez a kérdés azonban az adott ügyben nem merült fel, mivel a hitelnyújtás engedélyezése a rendes hitelbírálati követelményeknek való megfelelés esetén sem volt a vádlottak kötelessége. Azt mindkét bíróság – ugyan más kérdések vizsgálata kapcsán, de – egybehangzóan megállapította, hogy a bank „nem volt köteles a hitelszerződést megkötni akkor sem, ha a folyamodó a kormányrendeletben írt valamennyi feltételnek, így a bank saját hitelbírálati követelményeinek is megfelelt".[285] Erre figyelemmel nem került sor feltehetően azon az 1978. évi Btk.-ban az elkövetéskor szereplő rendelkezés alkalmazására, amely szerint „kötelességszegés a kötelességnek előny adásához kötött teljesítése".[286]

Ez viszont az ügyfelek érdekeinek büntetőjogi védelme szempontjából lényeges hátrányát is mutatja annak a – más okból észszerűnek is tekinthető – konstrukciónak, amikor egy államilag támogatott hitel kifizetéséről a végső döntést (még a hitelbírálati követelményeknek való megfelelés esetén is) a Bank hozza meg. Ha ugyanis önmagában csak egy állami támogatás banki kifizetéséről lett volna szó, akkor annak kiutalása iránt intézkedni a vádlottak kötelessége lett volna, a kifizetésért kért előny pedig akkor is jogtalan lett volna, ha azt a bank számára kérik. Nem véletlenül merült fel az ügy kapcsán, hogy „ennek a hitelnek a folyósítása nem kereskedelmi banki tevékenység volt".[287]

---

285 Főv. Bír. 1.B.309/1995/73. 116., illetve Legf. Bír. Bf.III.170/1998/5. 5.

286 1978. évi Btk. 258/A. § 1. pont. Hatályos 1988. január 1. napjától. Hatályos jogunkban azonos rendelkezés: Btk. 300/A. § (1) bekezdés. Hatályos 2015. július 1. napjától.

287 Kiss (2009a) 21.; Kiss (2009b) 11.

5.6. Esetvariációk a jogesetek kapcsán

5.6.1. Az esetvariációk

Nyúlfalvi Janka igazgatóhelyettesként egy banknál dolgozik, ahol 2017-ben különböző hitelkihelyezésekről kell döntenie.

Jogeset 4d.	Nyúlfalvi Janka jogtalan előnyt fogad el, hogy – piaci hitel folyósítása ürügyén – olyan összegeket utaljon ki, amelyekről tudja, hogy azok visszaadása nem áll az ügyfelek szándékában.
Jogeset 4e.	Nyúlfalvi Janka a piaci hitel folyósítása kapcsán a hitelbírálati követelményeknek nem megfelelő (az előírt biztosítékokkal nem rendelkező, de további biztosítékot sem adó) személytől a hitel folyósítása fejében a saját maga részére előnyt kér.
Jogeset 4f.	Nyúlfalvi Janka a piaci hitel folyósítása kapcsán a hitelbírálati követelményeknek megfelelő személytől saját maga részére előnyt kér.
Jogeset 4g.	Nyúlfalvi Janka a piaci hitel folyósítása kapcsán a hitelbírálati követelményeknek nem megfelelő ügyféltől a Bank részére kér előnyt. Az előny a hitelt felvevő cég jövőbeli meghatározott követelésein alapított zálogjog lenne.
Jogeset 4h.	de az előny egy szavazati jogot igen, de osztalékot nem biztosító társasági részesedés lenne a hitelt felvevő cégben.
Jogeset 4i.	de az előny egy szavazati jogot nem, de osztalékot biztosító társasági részesedés lenne a hitelt felvevő cégben.
Jogeset 4j.	Somlai Krisztina banki ügyintézőként azért kér előnyt az ügyféltől, hogy feletteseit megtévesztve javasolja egy olyan kedvezményes piaci hitel folyósítását, amely feltételeinek az ügyfél általa is tudottan nem felel meg.
Jogeset 4k.	Somlai Krisztina azért kér előnyt a hitelbírálati követelményeknek megfelelő ügyféltől, hogy kérelmét a hitelt elbíráló személynek továbbítsa, mivel az akciós hitellehetőség csak ilyen esetben vehető igénybe.
Jogeset 4l.	Terei Hugó azért kér előnyt beosztottjától, Somlai Krisztinától, hogy kedvezményes kamatozású munkáltatói kölcsön iránti kérelmét kedvező ajánlással továbbítsa a folyósításról döntő vezető tisztségviselő (Nyúlfalvi Janka) részére.
Jogeset 4m.	Nyúlfalvi Janka az előnyt állami támogatás kifizetése fejében a jogszabályi követelményeknek meg nem felelő személytől kéri.

Jogeset 4n. Nyúlfalvi Janka az előnyt állami támogatás kifizetése fejében a jogszabályi követelményeknek megfelelő személytől kéri.

5.6.2. Adalékok az esetvariációk megoldásához

ad Jogeset 4d. Az előny jogtalan, mivel kötelességszegés ellenértéke. Nyúlfalvi Janka ugyanis ilyen esetekben valójában ingyenes juttatást ad a cég vagyonából, amiből a jogi személynek előnye nem származik. A vesztegetés Nyúlfalvi Janka önálló intézkedésre jogosultságára és a kötelességszegésre tekintettel súlyosabban minősül [Btk. 291. § (2) bekezdés a) pont, illetve (3) bekezdés (b) pont].

ad Jogeset 4e. Az előny jogtalan, mivel az kötelességszegés ellenértéke. A hitel ilyen feltételekkel való folyósítása ugyanis szintén a Bank irányába fennálló vagyonkezelési kötelesség megszegését jelenti, akkor is, ha azt visszafizetik. Egyebekben lásd a Jogeset 4d. megoldását.

ad Jogeset 4f. Az előny jogtalan, mivel az előny saját részre kérése közvetlenül ellentétes a Ptk. 3:21. § (2) bekezdésével, amely szerint „ügyvezetési tevékenységét a jogi személy érdekének megfelelően köteles ellátni". További előnyt (például magasabb kamatot) Nyúlfalvi Janka csak a Bank számára kérhetne, amikor az előnyt saját magának kéri, akkor lényegében elvonja a Bank által egyébként elérhető haszon egy részét. Önálló intézkedésre jogosultságára figyelemmel cselekménye a Btk. 291. § (3) bekezdés a) pontja szerint minősül. Kötelessége teljesítését azonban nem tette előny nyújtásától függővé, amennyiben a hitel nyújtása a hitelbírálati feltételeknek való megfelelés esetén sem kötelessége.[288] Így a Btk. 300/A. § (1) bekezdése, illetve arra tekintettel a Btk. 291. § (2) bekezdés a) pontja és (3) bekezdés b) pontja nem alkalmazható.

ad Jogeset 4g. Az előny nem jogtalan, ha a zálogjog az ilyen ügyfél által jelentett fokozott kockázatot kompenzálja. További biztosítékok esetén ugyanis a vezető tisztviselő jogosult a hitelbírálati követelményeknek nem megfelelő ügyfélnek is hitelt folyósítani.

[288] Vö. 4.5.4. fejezet.

ad Jogeset 4h. Az előny nem jogtalan, ha a szavazati jog megszerzése és a gazdálkodó szervezet feletti ellenőrzés ezáltal megszerzett lehetősége a fokozott kockázatot kompenzálja. Egyebekben lásd a Jogeset 4g. megoldását. Ha a bankjogi szabályok azonban az ilyen részesedés megszerzését megtiltják, akkor az előny jogtalan. Így a 2013. évi CCXXXVII. törvény (Hpt.) alapján „a hitelintézet – nettó értéken számított – összes közvetlen és közvetett befektetése nem haladhatja meg szavatoló tőkéjének száz százalékát”,[289] illetve a hitelintézet – legalábbis főszabály szerint – „nem szerezhet részesedést és nem lehet tag olyan vállalkozásban, amelynek tartozásaiért a részesedés mértékére való tekintet nélkül a hitelintézetre tagként korlátlan felelősség hárulhat”.[290]

ad Jogeset 4i. Az előny nem jogtalan, ha az osztalékból remélhető többletbevétel a hitelkockázatot kompenzálja. Egyebekben lásd a Jogeset 4h. megoldását.

ad Jogeset 4j. Az előny jogtalan. Kötelességszegést jelent ugyanis a kedvezményes hitel olyan ügyfél részére való folyósítása, aki az ehhez szükséges feltételeknek nem felel meg. Somlai Krisztina cselekménye a kötelességszegésre tekintettel súlyosabban minősül [Btk. 291. § (2) bekezdés a) pont].

ad Jogeset 4k. Az előny jogtalan. A banki ügyintézőnek munkaköri kötelessége a hitelbírálati követelményeknek megfelelő ügyfél kérelmét továbbítani a döntésre jogosultnak. Mivel kötelessége teljesítését előny nyújtásától tette függővé. Somlai Krisztina cselekménye a Btk. 300/A. § (1) bekezdésére tekintettel súlyosabban minősül [Btk. 291. § (2) bekezdés a) pont].

ad Jogeset 4l. Az előny jogtalan. A munkahelyi vezetőnek kötelessége a munkavállaló kérelmét továbbítani a döntésre jogosultnak. Mivel kötelessége teljesítését előny nyújtásától tette függővé, Terei Hugó cselekménye a Btk. 300/A. § (1) bekezdésére tekintettel a Btk. 291. § (2) bekezdés a) pontja szerint minősül. Esetében a Btk. 291. § (3) bekezdés b) pontja szerinti minősülés is felmerül, mivel munkahelyi vezető előkészítő jogköre ellenére önálló intézkedésre jogosult.

289 Hpt. 102. § (1) bek.
290 Hpt. 102. § (3) bek.

ad Jogeset 4m.	Az előny jogtalan. A támogatás folyósítása jogszabályi kötelesség megszegését jelenti, az előny pedig ennek ellenértéke. A minősített eseti tényállást a jogi tárggyal összhangban értelmezve ugyanis a kötelesség nem kizárólag olyan lehet, ami a Bank érdekeinek védelmét szolgálja. Nyúlfalvi Janka tehát a jogtalan előnyért a kötelességét megszegte [Btk. 291. § (2) bek. a) pont], mivel pedig önálló intézkedésre jogosult, cselekménye a Btk. 291. § (3) bekezdés b) pontja szerint minősül.
ad Jogeset 4n.	Az előny jogtalan, mivel Nyúlfalvi Janka a támogatás folyósítását (azaz kötelessége teljesítését) előny nyújtásától tette függővé. Erre figyelemmel cselekménye a Btk. 300/A. § (1) bekezdésére és a Btk. 291. § (2) bekezdés a) pontjára is tekintettel a (3) bekezdés b) pontja szerint minősül.

5.7. A szabályozás értékelése és javaslatok a jogalkotó számára

A jogbiztonság szempontjából felettébb aggályosnak tekinthető, hogy a gazdálkodó szervezettel kapcsolatos vesztegetés szabályozása által védett jogi tárgy nem vezethető le egyértelműen a tényállás megfogalmazásából vagy annak rendszerbeli elhelyezéséből. Erre figyelemmel sem a korábban, sem a jelenleg hatályos tényállás nem felel meg annak az alkotmányos követelménynek, hogy a jogtárgyra vonatkozó törvényhozói akaratot a törvénynek kell világosan kifejezésre juttatnia.

A gazdálkodó szervezettel kapcsolatos vesztegetés tényállását a védett jogi tárgyra utaló elemekkel kellene kiegészíteni, amelyek alapján a jogalkalmazók számára egyértelművé válik, hogy a tényállás a gazdálkodó szervezet érdekeit, a gazdálkodás rendjét vagy a versenyt (vagy mindhármat) védi. Ekkor a jogalkalmazóknak is könnyebb lenne eldönteni, hogy a gazdálkodó szervezettel kapcsolatosan kért vagy elfogadott előnyök közül melyek minősülnek jogtalannak.

6. HÁLAPÉNZ ÉS BÜNTETŐJOG

Az orvosi hálapénz kérdése iránt már az elmúlt évtizedekben többször is komoly érdeklődés mutatkozott, mind a társadalomtudományok, mind a jogtudomány képviselői részéről.[291] Napjainkban a hálapénz körül újból izzik a levegő, ami az annak leküzdésére irányuló politikai törekvések megerősödésére,[292] illetve az ehhez kapcsolódó jogszabályi változásokra[293] vezethető vissza. A hálapénz a korrupció olyan esetköre,[294] amelyet hatályos büntetőjogunk nem rendel büntetni. A büntetlenség pontos feltételei, annak magyarázata és indokoltsága azonban részletes elemzést igényel, ahogy azok a tervek is, amelyek e joghelyzet megváltoztatására törekszenek. Ezenfelül az integritás tanácsadók számára a hálapénz kérdése azért is különösen érdekes lehet, mert azon – mint „állatorvosi lovon" – igen jól szemléltethetők a közszféra korrupciója elleni (büntetőjogi eszközökkel való) küzdelem nehézségei és korlátai.

6.1. Jogesetek

Jogeset 5a.[295] Sóvágó Erika 2011-ben havi rendszerességgel járt terhesrendelésre a társadalombiztosítás által finanszírozott ellátást nyújtó Duhrepeszi Benő Egyesített Kórház szülészeti-nőgyógyászati osztályára az ott közalkalmazottként dolgozó dr. Tongorocky Sámuelhez. Az első rendelésen Sóvágó Erika megkérdezte dr. Tongorocky Sámuelt, hogy hogyan működik a rendszer. Dr. Tongorocky Sámuel erre azt válaszolta, hogy alkalmanként 3-4000 forintot kell fizetni, míg a szülésért 50 ezer forintot. A kérésének megfelelően Sóvágó Erika vizsgálatonként kifizette a Tongorocky Sámuel által kért összeget. A szülést megelőzően a terhesség nyolcadik hónapjában Tongorocky Sámuel közölte Sóvágó Erikával, hogy amennyiben a szülés során epidurális érzéstelenítést szeretne, azért 10 ezer forintot kell fizetnie. A szülészeti beavatkozás közben Sóvágó Erikán epidurális érzéstelenítést alkalmaztak, majd a gyermek megszületését követő 4. napon, a varratszedés alkalmával

---

291 Hankiss (1983) 77., 101.; Ádám (1986); Györgyi (1988) 752–761.

292 Lásd például http://mno.hu/interju/a-rezidensek-haborut-hirdettek-a-halapenz-rendszere-ellen-1162585; http://index.hu/belfold/2013/10/15/az_orvosok_is_utaljak_a_halapenzt/; http://vs.hu/gazdasag/osszes/szegyellik-a-halapenzt-de-el-kell-fogadniuk-0519#!s1 (Letöltés dátuma: 2017. 11. 10.)

293 Vö. 5.2.2., illetve 5.2.3. fejezet.

294 A hálapénzt a korrupció egyik formájaként említi már például Hankiss (1983) 78.

295 A Jogeset tényállása a Fővárosi Törvényszék 31.B.117/2012/79. számú ítéletének 1. tényállási pontja alapján készült figyelembe véve a Fővárosi Ítélőtábla 8.Bf.129/2014/22. számú ítéletének kiegészítéseit is.

Sóvágó Erika átadta dr. Tongorocky Sámuelnek az általa előzetesen kért 50 ezer forintot a szülésért és a 10 ezer forintot az epidurális érzéstelenítésért.

Jogeset 5b.[296] Dr. Allhemsein Klaudia a kórház szülészeti-nőgyógyászati osztályának részlegvezetője volt. Kovács Helga dr. Allhemsein Klaudia magánrendelésére járt a terhesgondozás idején, ahol alkalmanként 8-10 ezer forintot fizetett. A terhesgondozás idején megkérdezte dr. Allhemsein Klaudiát, hogy az epidurális érzéstelenítésért mit kell fizetnie, mire a válasz az volt, hogy ezt az altatóorvossal beszélje meg, de 5000 forintot szoktak fizetni az érzéstelenítésért. Kovács Helga 2008. február 1-jén szülte meg gyermekét dr. Allhemsein Klaudiánál a kórház szülészeti-nőgyógyászati osztályán. A szülést követően Kovács Helga 35 ezer forintot átadott a mellette segédkező szülésznő részére, de az altatóorvos részére végül nem adott pénzt.

Jogeset 5ca.[297] Tofláki Mária szülésznőként dolgozott ugyanezen kórház szülészeti-nőgyógyászati osztályán, ahol Téreskei Zsigmondné 2011. augusztus 7. napján a hajnali órákban szülési fájásokkal jelentkezett. Téreskei Zsigmondné előzetesen dr. Várhegyi Miklóshoz járt terhesrendelésre, aki ugyancsak közalkalmazottként dolgozott a kórházban, és a szülést is ő vezette le. A vajúdószobában Tofláki Mária közölte a jelen lévő Téreskei Zsigmonddal, hogy „apuka, ugye tudja, hogy illik megköszönni a szülésben közreműködőknek a tevékenységét". Téreskei Zsigmond újbóli kérdésére Tofláki Mária közölte, hogy az aneszteziológusnak, a műtősfiúnak, a gyermekorvosnak és a szülésznőnek kell fizetni, mégpedig összesen 15-20 ezer forintot. A gyermekük megszületését követően Téreskei Zsigmond és Téreskei Zsigmondné 20 ezer forintot adott át Tofláki Máriának, majd 50 ezer forintot adtak dr. Várhegyi Miklósnak, aki előre nem kért pénzt.

Jogeset 5cb.[298] Zsomborlaki Hérané 2008. február 22. napján szülte meg gyermekét. A szülés során, mielőtt bekötötték az epidurális érzéstelenítést, Tofláki Mária egyszerűen (minden megelőző érdeklődés nélkül) közölte vele, hogy az érzéstelenítést 5-10 ezer forinttal meg szokták köszönni. A szülést követően Zsomborlaki Hérané mindenkinek adott pénzt, aki a szülésben közreműködött.

Jogeset 5d.[299] Dr. Örvényessy Cecília önkéntes segítői jogviszony keretében klinikai szakorvosi, és szükség esetén ügyeleti tevékenységet látott el a kórház szülészeti-nőgyógyászati osztályán. Ólmos Ottokárné dr. Örvényessy Cecíliához járt terhesgondozásra annak magánrendelőjébe, amiért rendelésenként 8000 forintot fizetett. A terhesgondozás során dr. Örvényessy Cecília közölte Ólmos Ottokárnéval és férjével, hogy az epidurális érzéstelenítésért 5000 forintot kell fizetni az altató-

[296] A Jogeset tényállása a Fővárosi Törvényszék 31.B.117/2012/79. számú ítéletének 2. tényállási pontja alapján készült figyelembe véve a Fővárosi Ítélőtábla 8.Bf.129/2014/22. számú ítéletének kiegészítéseit is.

[297] A Jogeset tényállása a Fővárosi Törvényszék 31.B.117/2012/79. számú ítéletének 5.1. tényállási pontja alapján készült figyelembe véve a Fővárosi Ítélőtábla 8.Bf.129/2014/22. számú ítéletének kiegészítéseit is.

[298] A Jogeset tényállása a Fővárosi Törvényszék 31.B.117/2012/79. számú ítéletének 5.3. tényállási pontja alapján készült figyelembe véve a Fővárosi Ítélőtábla 8.Bf.129/2014/22. számú ítéletének kiegészítéseit is.

[299] A Jogeset tényállása a Fővárosi Törvényszék 31.B.117/2012/79. számú ítéletének 9. tényállási pontja alapján készült figyelembe véve a Fővárosi Ítélőtábla 8.Bf.129/2014/22. számú ítéletének kiegészítéseit is.

orvosnak. Ezt annyira határozottan mondta, hogy Ólmos Ottokárné és férje azt hitték, hogy erről számlát is kapnak. Ólmos Ottokárné 2008. április 15-én szülte meg gyermekét a kórházban, ahol a szülést követően férje az altatóorvosnak átadott 5000 forintot.

6.2. A törvényi szabályozások bemutatása

6.2.1. Az 1978. évi IV. törvény[300]

Az 1978. évi IV. törvény (1978. évi Btk.) a hivatalos személy fogalmát továbbra is úgy határozta meg, hogy abba csak az államigazgatási tevékenységet ellátó orvosok tartoztak bele. Az 1979. évi Btké. viszont nem vette át azt a korábbi jogunkban szereplő külön rendelkezést,[301] amely az állami egészségügyi szolgálat keretében tevékenységet kifejtő orvosokat hivatalos személynek minősítette. Erre figyelemmel a hivatali vesztegetés körében már csak azon orvosok megvesztegetése maradt, akik például államigazgatási feladatot ellátva hivatalos személynek minősültek,[302] ennek körébe tartozott akkoriban a járványügyi igazgatás mellett a keresőképesség, illetőleg keresőképtelenség elbírálása is.[303]

Az orvos államigazgatási tevékenységhez nem kapcsolódó korrupciós cselekményei ezt követően már csak azon vesztegetési tényállás szerint minősülhettek, amelyet „állami szervnek, szövetkezetnek vagy egyesületnek […] dolgozója, illetve tagja" valósíthatott meg, ha „kötelességének megszegéséért előnyt kér, avagy az előnyt vagy ennek ígéretét elfogadja, illetve az előny kérőjével vagy elfogadójával egyetért".[304] Ebben a körében tehát bármelyik elkövetési magatartás – még az előny kérése is – csak akkor képezett bűncselekményt, ha az előny kapcsolatban volt a kötelesség megszegésével.

A vesztegetés egy másik tényállása szerint büntetendő volt az önálló intézkedésre jogosult dolgozó vagy tag is, amennyiben a működésével kapcsolatban (de nem feltétlenül kötelességszegésért) előny kért vagy fogadott el.[305] Az ilyen személyekkel szemben ugyanis a miniszteri indokolás szerint a „hivatalos személyekéhez hasonló fokozott követelményeket kell támasztani". Az indokolás szerint „azt a körülményt, hogy az elkövető önálló intézkedésre jogosult-e, nem munkakörének vagy beosztásának elnevezése szerint kell elbírálni. Az a döntő, hogy ténylegesen milyen jogok illetik meg".[306]

---

300 A szabályozás korábbi történetéről kimerítő és tanulságos áttekintést ad Ádám (1986).
301 1962. évi Btké. 37. § (1) bek.
302 1978. évi Btk. 137. § 1. pont c) alpont. Hatályos 1979. július 1. napjától.
303 Györgyi (1988) 755–756.
304 1978. évi Btk. 251. § (1) bek.
305 1978. évi Btk. 252. § (2) bek.
306 Az 1978. évi Btk. 252. §-ához fűzött indoklás. 1. pont.

A Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiuma Tanácselnöki Értekezlete az orvosok tekintetében olyan szűkítő értelmezést tartott követendőnek, amely szerint „az orvos önállósága és intézkedési lehetősége a gyógyító-megelőző tevékenység keretében […] nem jelenti azt, hogy már ezen az alapon is a[z 1978. évi] Btk. […] alkalmazásában »önálló intézkedésre jogosult dolgozónak« kellene tekinteni". Az „állami egészségügyi szolgálat keretében eljáró orvos abban az esetben »önálló intézkedésre jogosult dolgozó«, amikor a szoros értelemben vett gyógyító-megelőző tevékenységen kívüli szervező, irányító vagy ellenőrző feladatot lát el".[307]

Ezenfelül azt is megállapították, hogy „az önálló intézkedésre jogosult dolgozó fokozott büntetőjogi felelősségét megállapító rendelkezéseket csak azzal az orvossal szemben lehet alkalmazni, aki az ilyen minőségben kifejtett működésével kapcsolatban kér vagy fogad el előnyt, illetve annak ígéretét".[308] „Az önálló intézkedésre jogosult dolgozóra […] vonatkozó büntetőjogi rendelkezésekben ([1978. évi] Btk. […] 252. §) a »működésével kapcsolatban« kitétel kizárólag […] az önálló intézkedésre jogosult dolgozónak ilyen minőségében kifejtett működésére utal.".[309] Erre figyelemmel „ha az orvos az állami egészségügyi szolgálat keretében […] kizárólag és szorosan a gyógyító-megelőző tevékenységével kapcsolatban – annak külön elismeréseként – a felajánlott előnyt (hálapénzt) elfogadja, ezzel nem követ el bűncselekményt".[310]

Györgyi Kálmán szerint ez az értelmezés akkor lett volna helyes, ha a tényállásban nem az önálló intézkedésre jogosult dolgozó működésével kapcsolatos előny, hanem az önálló intézkedéssel kapcsolatos előny fogalma szerepelt volna.[311] Már akkor figyelmeztetett a jogirodalom arra is, hogy a Legfelsőbb Bíróság által követett értelmezés elfogadása esetén a gyakorlatban „nem lesz elválasztható egymástól az önálló intézkedésért és az egyéb gyógyító tevékenységért elfogadott előny",[312] így „megoldhatatlan elhatárolási kérdések merülnek fel tömegesen előforduló esetekben például […] a gyógyintézeti felvételről döntő orvos maga végez orvosi beavatkozást és ezzel kapcsolatban előnyt fogad el".[313]

A Legfelsőbb Bíróság 1995. december 4. napján „a meghozataluk óta eltelt időben bekövetkezett jogszabályi változásokra tekintettel" hatályon kívül helyezett több testületi iránymutatást, köztük a BKT 3/1988. számú állásfoglalást is.[314] Az állásfoglalás jogtételei azonban továbbra is érvényesültek a jogirodalomban.[315]

---

307 Legfelsőbb Bíróság Büntető és Katonai Kollégiuma BKT 3/1988. I. pont. (hk.)

308 Legfelsőbb Bíróság Büntető és Katonai Kollégiuma BKT 3/1988. II. pont. (hk.)

309 Legfelsőbb Bíróság Büntető és Katonai Kollégiuma BKT 3/1988., Indokolás II. (hk.)

310 Legfelsőbb Bíróság Büntető és Katonai Kollégiuma BKT 3/1988., Indokolás II. (hk.).

311 Györgyi (1988) 759.

312 Györgyi (1988) 760.

313 Györgyi (1988) 760.

314 A Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiumának BK 167. számú állásfoglalása. *Bírósági Határozatok,* 1996. évi 6. szám.

315 Földvári (1998) 267.

Az 1987. évi III. törvény az önálló intézkedésre nem jogosult dolgozó vonatkozásában kibővítette a vesztegetés büntetőjogi tényállásának hatókörét. Ezt követően ezen személyi kör is vesztegetés bűncselekményéért felelt, ha az előnyt (nem kötelességszegésért) kérte. Így ezt követően az „egyszerű" orvos cselekménye is vesztegetés bűncselekményének minősült, ha gyógyító tevékenységével összefüggésben (nem kötelességszegésért) előre vagy utólag előnyt kért.[316]

A 2001. évi CXXI. törvény 38. §-a újraszövegezte az önálló intézkedésre nem jogosult dolgozóra vonatkozó vesztegetési tényállást, amely az előny elfogadása esetére sem tartalmazta már a büntetni rendelés feltételeként a kötelességszegés elemét.[317] Az 1978. évi Btk. ebben az időszakban tehát „büntetni rendelte azt is, ha utólag, de a működéssel kapcsolatban történt az előny elfogadása".[318] A 2003. évi II. törvény 14. §-a újra beiktatta a kötelességszegés elemét az elfogadás kapcsán az önálló intézkedésre nem jogosultra vonatkozó tényállásba.[319] A módosító rendelkezéshez fűzött indokolás szerint 2002-ben „szövegszerkesztési hiba folytán a Btk. 251. §-ának (1) bekezdéséből »az ilyen előnyt, illetve annak ígéretét elfogadja,« szövegrész elől kimaradt a »kötelességének megszegéséért« szövegrész. A törvény ezt a technikai hibát javítja ki". Ezzel szemben Gellér szerint „nyilvánvalóan nem szövegszerkesztési hibáról, hanem tudatos büntetőpolitikai döntésről volt szó".[320]

Ezzel visszatért az 1988 és 2002 között érvényesülő szabályozás, amelynek vonatkozásában tovább élt az önálló intézkedésre jogosultság korábbi értelmezése is. A legfőbb ügyész 2004-ben is irányadónak tartotta a Legfelsőbb Bíróság Büntető és Katonai Kollégiuma BKT 3/1988. számú „utóbb hatályon kívül helyezett, de az ítélkezési gyakorlat által részben ma is követett" közös tanácselnöki értekezletének állásfoglalásában kifejtetteket.[321] Erre figyelemmel azt állapította meg, hogy a gyógyító-megelőző tevékenységet végző orvos nem minősül hivatalos személynek, így passzív hivatali vesztegetést nem követhet el.[322] Ha a költségvetési szerv (gazdálkodó szervezet) dolgozójának minősülő orvos a hálapénzt kéri, akkor büntethető.[323] Amennyiben a költségvetési szerv (gazdálkodó szervezet) dolgozója a kötelességének megszegéséért adott hálapénzt elfogadja, büntethető.[324] A kötelességnek előny adásához kötött teljesítése is kötelességszegés, ezért „az orvosi kötelesség lényegi tartalmát jelentő gyógyító-megelőző tevékenység teljesítésének juttatáshoz kötése ugyancsak megalapozza a büntetőjogi felelősséget".[325] Az orvos működésével, gyógyító-megelőző tevékenységével kapcsolatos, a szolgáltatás nyúj-

316 FÖLDVÁRI (1998) 267.
317 1978. évi Btk. 251. § (1) bek. Hatályos 2002. április 1. napjától 2003. február 28. napjáig.
318 GELLÉR (2013) 19.
319 1978. évi Btk. 251. § (1) bek. Hatályos 2003. március 1. napjától 2013. június 30. napjáig.
320 GELLÉR (2013) 19.
321 A legfőbb ügyész NF.388/2004/5. számú állásfoglalása (2004. január 28.).
322 NF.388/2004/5. számú állásfoglalás a) pont.
323 NF.388/2004/5. számú állásfoglalás ba) pont.
324 NF.388/2004/5. számú állásfoglalás ba) pont.
325 NF.388/2004/5. számú állásfoglalás bb) pont.

tását követően adott előny elfogadása […] vesztegetést nem valósít meg. Ha tehát az […] orvos gyógyító-megelőző tevékenységére tekintettel adott hálapénzt nem kéri, de azt elfogadja, nem büntethető.[326]

6.2.2. Az 2012. évi I. törvény (Mt.)

A korábban jellemzett szabályozási állóvízbe robbant be a 2012. évi I. törvény (Mt.) megalkotása és hatálybalépése. Az Mt. ugyanis kifejezetten úgy rendelkezett, hogy „a munkavállaló a munkáltató előzetes hozzájárulása nélkül harmadik személytől díjazást a munkaviszonyban végzett tevékenységére tekintettel nem fogadhat el, vagy nem köthet ki”.[327] E rendelkezés alkalmazásában „díjazásnak minősül minden olyan vagyoni értékű szolgáltatás, amelyet harmadik személy a munkáltatót megillető szolgáltatáson felül a munkavállalónak nyújt”.[328]

Az Mt. javaslatának indokolása szerint „az üzleti szokások alapján a munkavállaló munkaviszonya teljesítése során harmadik személytől különféle anyagi juttatás elfogadására kaphat ajánlatot. Ennek, továbbá a köznyelvben »borravalónak« vagy »hálapénznek« nevezett juttatás elfogadásának tilalmát mondja ki a (2) bekezdés azzal, hogy a tilalom alól a munkáltató felmentést adhat. A felmentés történhet olyan módon is, miszerint az általában kisebb összegű, szokásosnak tekinthető ajándék elfogadását engedi csak meg a munkáltató.”[329]

6.2.3. A Btk.

A 2012. évi C. törvény (Btk.) releváns tényállása szerint az büntetendő, aki „gazdálkodó szervezet részére vagy érdekében végzett tevékenységével kapcsolatban jogtalan előnyt kér, avagy a jogtalan előnyt vagy ennek ígéretét elfogadja, illetve a rá tekintettel harmadik személynek adott vagy ígért jogtalan előny kérőjével vagy elfogadójával egyetért”.[330]

Az új kódex alapján gazdálkodó szervezet „dolgozója vagy tagja” helyett annak „részére vagy érdekében” tevékenységet végző személy lehet a korrupciós bűncselekmény tettese. A Btk. az önálló tettesek körét ugyan az „aki” kifejezéssel határozza meg, de a birtokos személyjel használatából eredően nyilvánvaló, hogy „tevékenységével” kapcsolatban csak olyan kérhet előnyt, aki a gazdálkodó szervezettel az előny kérését stb. megelőzően valamilyen speciális viszonyban van.

A Btk. javaslat indoklása szerint a fenti módosítás célja „a »dolgozó« elavultnak, és több értelmezési problémát jelentő kifejezésnek a kiváltása”, hiszen „az új

326 NF.388/2004/5. számú állásfoglalás c) pont.
327 Mt. 52. § (2) bek.
328 Mt. 52. § (4) bek.
329 Az Mt. javaslatának 52. §-ához fűzött indokolás.
330 Btk. 291. § (1) bek.

kifejezés kellően széles kört felölel, ugyanakkor a jogbiztonság szempontjából pontosnak és jól értelmezhetőnek is tekinthető".[331] A gazdálkodó szervezet részére vagy érdekében tevékenységet végző személy kategóriája azonban nemcsak pontosabb, hanem tágabb is a dolgozó fogalmánál. A gazdálkodó szervezet részére vagy érdekében végzett tevékenységet alapoz meg ugyanis bármilyen – tehát nemcsak a munkaviszonyra jellemző sajátosságokat mutató – megbízási vagy vállalkozási szerződés is.

A vesztegetés elfogadásának tényállásában nem szerepel utalás az elfogadott előny kötelességszegéssel való objektív kapcsolatára.[332] Az új kódex így lényegében az önálló intézkedésre nem jogosultakra is kiterjesztette azt a szabályozást, amely korábban csak az önálló intézkedésre jogosultakra vonatkozott, amely szerint tehát a jogtalan előny kérése (elfogadása) stb. tényállásszerű. Az új kódex alapján tehát a tevékenységgel való kapcsolat mellett a jogtalanság eleme képezi a passzív vesztegető által elfogadott előnyök tényállásszerűségének mércéjét.

6.3. Kérdések a jogesetek kapcsán

1. Megvalósított-e gazdálkodó szervezettel kapcsolatos passzív vesztegetést Jogeset 5a. ügyben dr. Tongorocky Sámuel?
2. Felel-e gazdálkodó szervezettel kapcsolatos passzív vesztegetésért Jogeset 5a. ügyben dr. Tongorocky Sámuel, ha cselekményét 2013 augusztusában bírálják el?
3. Megvalósított-e gazdálkodó szervezettel kapcsolatos passzív vesztegetést Jogeset 5b. ügyben dr. Allhemsein Klaudia?
4. Felel-e gazdálkodó szervezettel kapcsolatos passzív vesztegetésért Jogeset 5b. ügyben dr. Allhemsein Klaudia, ha cselekményét 2013 augusztusában bírálják el?
5. Megvalósított-e Jogeset 5ca. ügyben Tofláki Mária a gazdálkodó szervezettel kapcsolatos passzív vesztegetést?
6. Megvalósított-e Jogeset 5ca. ügyben Tofláki Mária a gazdálkodó szervezettel kapcsolatos passzív vesztegetést, ha cselekményét 2013 augusztusában bírálják el?
7. Felel-e gazdálkodó szervezettel kapcsolatos passzív vesztegetésért Jogeset 5cb. ügyben Tofláki Mária?
8. Felel-e gazdálkodó szervezettel kapcsolatos passzív vesztegetésért Jogeset 5cb. ügyben Tofláki Mária, ha cselekményét 2013 augusztusában bírálják el?

---

331 Az aktív hivatali vesztegetésre vonatkozó (a Btk. javaslat 290. §-ához fűzött) indokolás a passzív tényállás vonatkozásában is megfelelően irányadó.

332 GELLÉR (2013) 19.; HOLLÁN (2014a) 111.

9. Megvalósított-e Jogeset 5ca. ügyben dr. Várhegyi Miklós gazdálkodó szervezettel kapcsolatos passzív vesztegetést?
10. Felel-e gazdálkodó szervezettel kapcsolatos passzív vesztegetésért Jogeset 5ca. ügyben dr. Várhegyi Miklós, ha cselekményét 2013 augusztusában bírálják el?
11. Megvalósított-e Jogeset 5d. ügyben Örvényessy Cecília gazdálkodó szervezettel kapcsolatos passzív vesztegetést?
12. Megvalósított-e Örvényessy Cecília gazdálkodó szervezettel kapcsolatos passzív vesztegetést Jogeset 5d. ügyben, ha cselekményét 2013 augusztusában bírálják el?

6.4. A büntetőbíróságok dötései és jogértelmezése

6.4.1. Az elsőfokú bíróság ítélete

Az elsőfokú bíróság bűnösnek mondta ki a dr. Tongorocky Sámuelnek, dr. Allhemsein Klaudiának, Tofláki Máriának és dr. Örvényessy Cecíliának megfelelő vádlottakat gazdálkodó szervezettel kapcsolatos vesztegetésért.[333] Az elsőfokú bíróság „úgy ítélte meg, hogy az elkövetéskori törvény az alkalmazandó", mivel „az 1978. évi [Btk.] és a [Btk.] egybevetéséből megállapítható, hogy az elbíráláskor hatályos Btk. 290. § (1) bekezdése a gazdasági vesztegetést 3 évig terjedő szabadságvesztéssel rendeli büntetni, és a cselekmény bűntettnek minősül, míg az elkövetéskor hatályos Btk. szerint a gazdasági vesztegetés alapesete vétségnek minősült, és 2 évig terjedő szabadságvesztéssel volt büntethető". Megjegyezte „a bíróság, hogy a […] Btk. 290. § (1) bekezdése szerint nemcsak a jogtalan előny kérése, hanem annak elfogadása is bűncselekmény, szemben az 1978. évi [Btk.] 251. § (1) bekezdésével, ahol a jogtalan előny elfogadása csak abban az esetben bűncselekmény, ha az elkövető a kötelesség megszegéséért fogadja el azt".[334]

6.4.1.1. Az önkéntes segítők büntetendősége

A dr. Örvényessy Cecíliának megfelelő vádlott „nem állt munkaviszonyban a kórházzal, hanem önkéntes segítői viszonyban állt, amelynek lényegét „az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi LXXXIV. törvény […] 17. §-a akként határozza meg, hogy „az egészségügyi szolgáltatók feladatainak ellátásában egészségügyi dolgozó önkéntesként részt vehet, és működhet közre a szolgáltató által nyújtott egészségügyi szolgáltatásokban". Ugyanezen törvény 18. § (1) bekezdése szerint „az egészségügyi szolgáltató által nyújtott ellátásokban közreműködő egészségügyi dolgozók, függetlenül a munkavégzésre irányuló jogviszonyuk típusától, kötelesek az egészségügyi tevékenység végzése során együttműködni".

333 1978. évi Btk. 251. § (1) bek.

334 Fővárosi Törvényszék 31.B.117/2012/79.

Az önkéntes jogviszony háttere pedig az elsőfokú bíróság szerint „a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvény. Ezen törvény 2. §-a szerint közérdekű önkéntes tevékenység a fogadó szervnél ellenszolgáltatás nélkül végzett munka". Az elsőfokú bíróság utalt a Kúria 2012. B.28. számú büntető elvi határozatára, amely „kimondta, hogy a vesztegetés törvényi tényállásában szereplő gazdálkodó szerv dolgozója alatt nemcsak a szervnél munkaviszony keretében munkát végző személy, hanem az olyan személy is értendő, aki a munkaviszonyra jellemző sajátosságokat mutató jogviszony keretében fejti ki a tevékenységét". Az elsőfokú bíróság szerint az idézett „jogszabályhelyek egybevetéséből és ezen elvi határozatból megállapítható, hogy a dr. Örvényessy Cecíliának megfelelő vádlott „önkéntes segítői jogviszonya olyan jogviszonynak felel meg, ami a munkaviszonyra jellemző sajátosságokat mutat". A megbízási szerződése ugyanis „egyértelműen rögzíti, hogy klinikai szakorvosi és szükség esetén ügyeleti tevékenységet látnak el. A szakmai feladatkörükbe tartozó feladatellátás során be kell tartaniuk a felettesük utasításait […] a megbízó szervezeti és működési szabályzatában foglalt előírásokat. Az utasítási jog a szakmai ellátásra vonatkozik." Mindebből az elsőfokú bíróság szerint „következik, hogy a megbízó, mint munkaadó és a megbízott, mint munkát végző között szoros kapcsolat állt fenn, a megbízott a megbízótól függő helyzetben volt, vonatkozott rá a szakmai szabályok […] és [a] munkafegyelem megtartásának kötelezettsége, a munkaerejét a megbízó rendelkezésére bocsátotta, így mindenben megfelelt a munkaviszonnyal támasztott követelményeknek", ezáltal a gazdálkodó szerv dolgozójának tekinthető.[335]

6.4.1.2. Az elkövetési magatartás

Az elsőfokú bíróság szerint az adott ügyben a bűncselekmény elkövetési magatartásai közül a kérés állapítható meg.[336] Azzal ugyanis, hogy „a vádlottak előzetesen pénzt kértek, vagy azt körülírták, konkrét összeget is megjelölve, a működésükkel összefüggésben olyan előnyt érvényesítettek, amelyre sem jogszabályi, sem erkölcsi felhatalmazásuk nem volt, […] a vesztegetés törvényi tényállását maradéktalanul megvalósították". Ennek kapcsán „nincs jelentősége annak, hogy konkrétan milyen szavakkal kérték előre az előnyt a vádlottak, a szövegkörnyezetből egyértelmű volt, hogy a működésükkel összefüggésben anyagi ellenszolgáltatást várnak el, konkrétan megjelölve az összeg nagyságát is. A vesztegetés ráutaló magatartással is elkövethető, amennyiben a passzív vesztegető szándéka az előnyhöz jutás érdekében ezzel kifejezésre jut, és ez felismerhető a címzett személy részéről. A tanúk elmondták, hogy az illik megköszönni, szokás megköszönni kijelentések számukra azt jelentették, hogy nincs más választásuk, mint a pénz átadása."[337]

---

335 Fővárosi Törvényszék 31.B.117/2012/79.

336 Fővárosi Törvényszék 31.B.117/2012/79.

337 Fővárosi Törvényszék 31.B.117/2012/79.

6.4.1.3. Az előny működéssel való kapcsolata

Az elsőfokú bíróság „úgy ítélte meg, hogy a működés a személyes közreműködésnél tágabb fogalom, tekintettel arra, hogy a szülés, mint egészségügyi ellátás nyilvánvalóan csapatmunkát tételez fel, amelyben szaktudás és egyes szakfeladatok alapján többen vesznek részt, úgymint a szülést levezető orvos, a szülésnél közreműködő szülésznő, az altatóorvos és az egyéb egészségügyi szakszemélyzet. Az, hogy a működés a személyes közreműködésnél tágabb értelmű, mutatja az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 3. § bekezdés c) pontja, mely szerint egészségügyi ellátásnak minősül a beteg adott egészségi állapotához kapcsolódó egészségügyi tevékenységek összessége. Az e) pont szerint az egészségügyi szolgáltatás alatt az egészségügyi hatóság által kiadott működési engedély birtokában végezhető egészségügyi tevékenység összessége értendő, melyek közé tartozik, többek között, a szülészeti ellátás. Így a bíróság álláspontja szerint a szülészeti ellátásban részesülő körül tevékenykedők együttesen működnek közre az egészségügyi ellátás során."[338]

6.4.1.4. Az előny jogtalansága: az etikai kódex szerepe

Az elsőfokú bíróság idézte a Magyar Orvosi Kamara 2012. január 1-jétől hatályos Etikai Kódexét, amely szerint „a hálapénztől élesen el kell különíteni az előre kért, elvárt, felajánlott vagy elfogadott anyagi juttatást, vagy egyéb előnyöket, amely törvénysértő és egyben kirívóan súlyos etikai vétség". Az „Etikai Kódex ezen rendelkezése egyértelmű választ ad arra, hogy a vádlottak által elkövetett cselekmény a Büntető Törvénykönyvbe ütközik-e. A megállapított tényállás szerint a vádlottak a működésükkel összefüggésben előre kérték a pénzt, elsősorban az altatóorvos részére, vagy a szülésznő közreműködésért, esetenként egyéb segédszemélyzet részére is. Az Etikai Kódex maga is törvénysértőnek minősíti az előre kért, elvárt […] anyagi juttatást".[339]

6.4.1.5. A hálapénz fogalma

Az elsőfokú bíróság szerint „az egészségügyi ellátásért adott pénz a hálapénz […] a Magyar Orvosi Kamara 2012. január 1-jétől hatályos Etikai Kódexe szerint elfogadott jelenség". Ezen fogalom alapján „a hálapénz, hálaszolgáltatás az a bármilyen előny és juttatás, amit a beteg vagy a hozzátartozója az ellátást követően, utólag, kérés nélkül az orvosnak ad, amennyiben az még közvetve sem befolyásolja az ellátás minőségét. A hála kifejezése csak szabad elhatározáson alapulhat."

Az elsőfokú bíróság szerint „a szó nyelvtani értelme szerint sem beszélhetünk hálapénzről, ha azt előre kérik, elvárják, vagy arra utalnak. A hála a nyelvtani

---

338 Fővárosi Törvényszék 31.B.117/2012/79.

339 Fővárosi Törvényszék 31.B.117/2012/79.

értelem szerint köszönetet, viszonzást jelent. A viszonzást megelőzi valamilyen cselekvés, viselkedés, érzés, amelyek hatására történik meg a másik cselekvés, viselkedés vagy érzés. E nyelvtani fogalomból *is* következően nem beszélhetünk háláról, nem beszélhetünk hálapénzről, ha azt előre, az egészségügyi szolgáltatás-nyújtást megelőzően kérik, elvárják, vagy utalnak arra."

Az elsőfokú bíróság szerint a hálapénztől a Magyar Orvosi Kamara (MOK) Etikai Kódexe szerint is „élesen el kell különíteni az előre kért, elvárt, felajánlott vagy elfogadott anyagi juttatást, vagy egyéb előnyöket, amely törvénysértő és egyben kirívóan súlyos etikai vétség". Utalt arra, hogy „az elkövetés idején ezen Etikai Kódex még nem volt hatályban, de mivel nem igazgatási jogszabályról van szó, a visszaható hatály kérdése nem merül fel. Az Etikai Kódex nem kötelező érvényű magatartási szabályokat tartalmaz, amit mutat az is, hogy a II.36. pont szerint az orvosi kamarából kizárást csupán az orvosok egymás közötti hálapénz elfogadása eredményez. Az Etikai Kódex értelmezi a hálapénz fogalmát, így [ebben a vonatkozásban] az abban meghatározottak az elkövetés idejére is irányadónak tekintendők".[340]

6.4.1.6. A társadalombiztosítás által finanszírozott egészségügyi szolgáltatás

Az elsőfokú bíróság kifejezett jelentőséget tulajdonított annak, hogy „a vádlottak a társadalombiztosítás által finanszírozott egészségügyi szolgáltatást [nyújtottak] egészségügyi intézményben nem szabadfoglalkozásúként, nem egyéni egészségügyi vállalkozóként látták el a hozzájuk fordulókat. Ez utóbbi esetben az orvos és a páciens között egy vállalkozási szerződés jön létre, ahol az orvos, mint vállalkozó, a szakmai tudását bocsátja áruba, mely áru ellenértékét az azt igénybe vevő köteles megtéríteni. Ebben az esetben, mint egészségügyi vállalkozó, az orvos saját maga határozhatja meg a kezelés költségét, amiben nemcsak a munkájának ellenértéke, hanem a vállalkozásának fenntartásával kapcsolatos költségei is benne foglaltatnak. Ettől jelentősen eltér, hogy ha az állam által fenntartott egészségügyi intézetben végzett olyan tevékenységért, amelyet a beteg részére a társadalombiztosítás finanszíroz, pénzt kérnek el. Ez mindenféleképpen jogtalannak minősül, ezáltal a vesztegetés törvényi tényállásának további eleme is megvalósult."[341]

6.4.1.7. Az orvosválasztás joga

Hangsúlyozta az elsőfokú bíróság, hogy az ügy megítélésén „mit sem változtat az orvosválasztás joga". Az arra vonatkozó rendelkezésekből[342] ugyanis az elsőfokú bíróság szerint „nem következik az, hogy ha az orvos a társadalombiztosítás által finanszírozott egészségügyi szolgáltatás során hozzá forduló szabad orvosválasztás

---

340 Fővárosi Törvényszék 31.B.117/2012/79.

341 Vö. 5.4.1.6. fejezet.

342 Vö. 5.5.5.3. fejezet.

jogát gyakorló betegtől előre meghatározott anyagi előnyt kérjen, mivel e kettő jogszabályi szinten nincs egymással összefüggésben. Anyagi előnyt akkor kérhetne, ha a beteg, mint egészségügyi vállalkozóhoz fordulna" hozzá.[343]

6.4.2. A Fővárosi Ítélőtábla ítélete

A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét a dr. Tongorocky Sámuelnek megfelelő vádlott tekintetében helybenhagyta, mivel a konkrét ellátásáért (az epidurális érzéstelenítésért) 5-10 ezer forint kérésével megvalósította a bűncselekményt, de nem tekintette vesztegetési pénznek a neki egyébként átadott 50 ezer forintot (Jogeset 5a.). A dr. Allhemsein Klaudiának megfelelő vádlottat felmentette a vesztegetés miatt emelt vád alól (Jogeset 5b.). Megállapította, hogy a Tofláki Máriának megfelelő vádlott csak a Jogeset 5cb. ügyben bűnös vesztegetés vétségében, míg a Jogeset 5ca. ügyben nem. Dr. Örvényessy Cecília vonatkozásában pedig helybenhagyta az elsőfokú bíróság ítéletét (Jogeset 5d.).

6.4.2.1. Az önkéntes segítők

A másodfokú bíróság is utalt arra, hogy a törvényi „tényállás megvalósulása szempontjából nincs jelentősége, hogy az orvos munkaszerződés vagy megbízási jogviszony alapján dolgozott, esetleg más jogi személy alkalmazásában állt, de ténylegesen a szülés levezetésekor az Állami Népegészségügyi Központban dolgozott önkéntes segítőként".[344]

6.4.2.2. Az önálló intézkedésre jogosultság

A másodfokú bíróság szerint „az orvosi alapellátás, a kezelés, a gyógyítás, és az ehhez kapcsolódó tevékenységek, mint például a receptkiírás nem értelmezhető »önálló intézkedésnek«".[345]

6.4.2.3. Az előny összege

A másodfokú bíróság hangsúlyozta, hogy a vesztegetés esetén „az összegszerűségnek jelentősége nincsen, jelen esetben is van olyan vádlott, aki azért lett megvádolva, mert kérésére a szülő nő, illetőleg annak családja 2.000 Ft-ot a műtős fiúnak átadott".[346]

---

343 Fővárosi Törvényszék 31.B.117/2012/79.
344 Fővárosi Ítélőtábla 8.Bf.129/2014/22.
345 Fővárosi Ítélőtábla 8.Bf.129/2014/22.
346 Hivatali vesztegetés esetében vö. 2.5.3. fejezet.

6.4.2.4. Az előny működési körrel való összefüggése

A másodfokú bíróság is megállapította, hogy „a szülés folyamata olyan csapatmunka, amelynek során több társadalombiztosítás által is finanszírozott ellátás egymást követő biztosítására is sor kerül. Azon esetekben, amikor a szülés levezetését az egyes vádlottak végezték, és az altatóorvosnak átadandó összeget kértek az epidurális érzéstelenítésért, az nyilvánvalóan a működési körükkel volt kapcsolatos", ahogy a szülésznőnek kért előnyök is.

Ellenben „a más által levezetett szülésben közreműködő altatóorvos tevékenységét még nem lehetne a szülészorvos működési körébe vonni". Így nem tartozik ezért a bűncselekmény törvényi tényállása alá az, „amikor az orvos a még nem nevesített és még nem ismert személyű altatóorvosnak kér meghatározott összeget, hiszen a vesztegetés célszemélye ilyenkor még nem azonosítható, nem lehet tudni, ki lesz szolgálatban, de az előny átadásának körülményeit sem konkretizálták".[347]

6.4.2.5. Az elkövetési magatartás

Az cselekmény minősítése kapcsán a másodfokú bíróság szerint a bűncselekmény megvalósulása szempontjából „sem lényegtelen, hogyan hangzik el a kérdés, így az, hogy 5.000 Ft-tal szokták megköszönni az altató orvos munkáját vagy 5.000 Ft-tal szokták megköszönni a fájdalomcsillapítást, az epidurális érzéstelenítést. Különbséget kell tenni abban, hogy a szokásokról történő tájékoztatás adása történt vagy az adott helyzet kihasználása célzásokkal, ami egyértelmű felhívásnak, kérésnek tekinthető."

A másodfokú bíróság megítélése „szerint nem fogadható el azon álláspont, hogy a szokásról történő tájékoztatás már megfeleltethető a fizetési kötelezettségre való felhívással vagy kéréssel". A másodfokú bíróság szerint „a szokás és illem szónak önálló jelentése van, és az arról történő beszélgetés, tájékoztatás nem jelent szükségszerűen kérést, legfeljebb az érdeklődő oldaláról jelent tájékozottságot és döntési lehetőséget, kíván-e a szokásnak megfelelően viselkedni". Így „egyértelmű szabályozás hiányában a büntetőbíróság nem tekintette […] azt sem büntetendőnek, amikor a beteg kérésére az egészségügyi intézmény valamely dolgozója tájékoztatást adott arról, hogy mi a kialakult gyakorlat a hálapénzzel kapcsolatosan, de konkrét szabályozás hiányában azt a szolidáris gesztust sem, amikor ennek szokására valamely vádlott felhívta a szülő nők figyelmét. Egy nem büntetendő, jog által nem tiltott jelenséggel kapcsolatos tájékoztatás adása önmagában bűncselekménynek nem minősülhet", ha az nem megy át „kifejezett kérésbe, követelésbe".

Ezzel szemben a „konkrét ellátásért történő pénz kérése, elfogadása, az azzal kapcsolatos célozgatások szükségszerűen bűncselekményt valósítanak

[347] Fővárosi Ítélőtábla 8.Bf.129/2014/22.

meg. A tényállásban megállapított esetekben az epidurális fájdalomcsillapítás ellenértékeként bármilyen összeg megjelölése kizárólag kérésként értelmezhető".[348]

6.4.2.6. A rendelkezésre állásért kért előny

A másodfokú bíróság szerint „lényeges különbséget kell […] tenni a között, hogy a választott vagy fogadott orvos éppen szolgálatban vagy ügyeletben van-e, amikor az őt választó vajúdó a szülőszobára kerül vagy éppen szolgálaton kívül van és szabadidejét feláldozva jön be a vajúdóhoz".[349]

„Ha ugyanis szolgálatban vagy ügyeletben van akkor ez az ő számára az egészségügyi intézménye által finanszírozott munkaidő, amely alatt ő nem tehet különbséget a rá bízott többi terhes és a privát szülő nője között, azaz szükség esetén egy súlyos esetet kell ellátnia például anyai vagy magzati közvetlen életveszély miatt császármetszést kell végezzen, mialatt a saját szülő nője másik orvossal vagy egy szülésznőnél fog megszülni. Ez az élethelyzet egyben magában hordozza annak veszélyét, hogy a választott orvos jogtalan előnyben részesíti a privát szülő nőjét a többi vajúdóval szemben (többet foglalkozik vele stb.), mert ha nem ezt teszi akkor a saját szülő nője nem lesz megelégedve vele, ami nemcsak a paraszolvencia elmaradásában nyilvánulhat meg, hanem abban is, hogy rossz hírét kelti, szubjektíven átélt negatív tapasztalatait nyilvánosságra hozza. Ha a beteg közzéteszi azt, hogy nem volt megelégedve fogadott orvosával, mert elhanyagolta, akkor könnyen lehetséges, hogy ez nem jelentett mást, mint hogy az orvos aszerint járt el, ahogy szakmájának írott és íratlan szabályai előírják vagyis nem tett, mert nem tehetett különbséget vajúdó és vajúdó között »pénzzel megvásárolt előjogok« alapján csak szakmai okokból vezérelve".[350]

A másodfokú bíróság szerint viszont eltérő a „helyzet, ha szabadidejéből áldoz az orvos és megy be levezetni a szülését annak a vajúdónak akivel erről korábban megállapodott. Lényeges momentum az is, hogy ki kezdeményezte ezt az általában írásban nem rögzített szóbeli megállapodást. Ezt leginkább a terhes nő kezdeményezi szülése megindulása előtt a várandósság valamelyik hónapjában, esetleg még a fogamzás előtt. Ha az orvos a szabadidejéből áldoz, akkor nem csak a szülés alatti munkáját honorálják, így félrevezető azon leegyszerűsített kérdés és arra történő válasz is, hogy ilyenkor a szülésért történik a fizetség az orvos számára, hiszen ilyenkor azt a rendelkezésre álló időt is megfizeti, ami valójában a szülés előtti körülbelül 2-4 hét, amely alatt az orvos az őt választó, megbízó terhesnek kvázi a rendelkezésére áll, azaz ilyenkor alkoholt nem fogyaszt, a kórházat 10-15 percen belül eléri, semmi olyan szórakozásnak nem él, mely őt a mielőbbi szülőszobára érkezésben akadályozná, és családi életét is annak rendeli alá, hogyha a szülő nője az éjszaka kellős közepén őt felhívja azzal, hogy a szülőszobára érkezett, az orvos haladéktalanul bemegy hozzá. Ez egy olyan extra szolgáltatás a szülész orvos részéről, amit az egészségbiztosítási

---

348 Fővárosi Ítélőtábla 8.Bf.129/2014/22.

349 Fővárosi Ítélőtábla 8.Bf.129/2014/22.

350 Fővárosi Ítélőtábla 8.Bf.129/2014/22.

pénztár nem finanszíroz és józan ésszel nem várható el, hogy az orvos ezt anyagi vagy azzal egyenértékű egyéb például tárgyajándék ellenszolgáltatása nélkül megtegye. Könnyű belátni azt is, hogy az orvosnak konkrét anyagi hátránya, költsége keletkezik ezen extra szolgáltatás nyújtása közben, így autó használat, befizetett színház, mozi elmaradása, lemaradás befizetett kongresszusról, hivatalos továbbképzésről, üzleti utak elmaradásából származó veszteségek, melyeket konkrétan nem terhelhet betegére. Ezen megállapodásban az orvos akár a munkaszerződésében meghatározott munka és ügyeleti idején túl is vállalja a szülés levezetését, amit a vállaltaknak megfelelően jelen ügy terheltjei meg is tettek. Ezen nem szabályozott szerződéstípus nem tiltott, így jogtalannak sem tekinthető".[351]

Így egyértelmű „szabályozás hiányában a büntetőbíróság nem tekintette az előzetes rendelkezésre állási díjban történő megállapodás[t] büntetendőnek". Az ugyanis nem várható el „az orvosoktól, hogy kerüljenek minden beszélgetést az ilyen jellegű hálapénzzel kapcsolatban, hiszen a polgári jogi természetű megállapodás esetén az orvos tudja megjelölni azt mekkora összegért tudja vállalni a többletszolgáltatást".[352]

6.4.2.7. Az etikai kódex jelentősége

A másodfokú bíróság az elsőfokútól[353] eltérő álláspontot foglalt el abban a vonatkozásban, hogy mi az etikai kódex jelentősége a cselekmények büntetőjogi minősítése tekintetében. A táblabíróság szerint ugyanis a „Magyar Orvosi Kamara Etikai Kódexe […] háttér(jog)szabályként még közvetve sem vehető figyelembe […], hiszen az elkövetés időpontjában nem is volt hatályos. […] egy etikai norma elhatárolási szempontja a büntetőjogi tényállás háttérnormája nem lehet. Nem is lehetne abból megfelelő következtetést levonni a szülésznő vádlottakra, vagy a műtősfiúnak adott paraszolvencia jogi természetére, hiszen ezen foglalkozási ághoz tartozó dolgozóknak nincs önálló etikai kódexe".[354]

6.4.2.8. A kötelességszegéssel kapcsolatban elfogadott előnyök

A másodfokú bíróság szerint „az orvos nem kérhet hálapénzt, ám azt elfogadhatta, azzal a feltétellel, hogy ezt nem kötelességszegésért teszi. Kötelességszegésnek minősülhet például a gyógyítás feltételhez kötése, vagy bármilyen hátrányos megkülönböztetés alkalmazása".[355]

---

351 Fővárosi Ítélőtábla 8.Bf.129/2014/22.
352 Fővárosi Ítélőtábla 8.Bf.129/2014/22.
353 Vö. 5.4.1.4. fejezet.
354 Fővárosi Ítélőtábla 8.Bf.129/2014/22.
355 Fővárosi Ítélőtábla 8.Bf.129/2014/22.

6.4.2.9. Az elfogadott előny jogtalansága

A másodfokú bíróság a hálapénz elfogadása kapcsán egyrészt a polgári bíróságok döntésére hivatkozott, amely alapján „jogszabály tiltó rendelkezése hiányában nincs akadálya annak, hogy a beteg a gyógykezelésének befejezése után, az azt végző orvosokat, és más egészségügyi dolgozókat, szabad és önkéntes akaratelhatározása alapján, köszönete jeléül, az általa meghatározott összegű anyagi juttatásban (hálapénzben, honoráriumban, paraszolvenciában, borravalóban) részesítse". Ennek kapcsán hivatkozott arra, hogy a hálapénz elfogadása „adójogviszonyt keletkeztet", utalva az 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szja. törvény) 1. sz. melléklet 7.2. alpontjára, amely alapján a hálapénz adóköteles jövedelem.

Hivatkozott az Mt. 52. § (2) bekezdésére is, amely alapján „a munkavállaló a munkáltató előzetes hozzájárulása nélkül harmadik személytől díjazást a munkaviszonyban végzett tevékenységére tekintettel nem fogadhat el, vagy nem köthet ki." Mindebből a másodfokú bíróság szerint „az is következik, hogy a munkáltató előzetes (akár szóbeli) hozzájárulása mellett a díjazás nem kizárt".[356]

A másodfokú bíróság azonban ezen jogszabályok egyikét sem tartotta megfelelő alapnak az előny jogosságának megítélésében. Mindezen jogszabályokból ugyanis „nem adnak választ, hogy [valami] meddig tekinthető megengedett juttatásnak és mikor válik jogtalan és büntetendő előnnyé. Ehhez feltétlenül át kell látni az orvos beteg kapcsolatát, amely viszony különleges formája a szülész-nőgyógyász és a nőbeteg kapcsolata".[357]

6.4.2.10. Társadalmi elfogadottság

A másodfokú bíróság megállapította, hogy „a hálapénz jelenségének megítélésével kapcsolatosan kétségtelenül megosztott a társadalom. A társadalom egy része ugyanis mélységesen „elítéli, korrupciós jellegű cselekménynek tekinti, míg mások kifejezetten szükségesnek, hasznosnak tartják".[358]

6.4.2.11. Ajándékok más szférákban

A másodfokú bíróság szerint „más társadalmi csoportok is vannak, ahol működik a hálapénz. […] Arra is figyelemmel volt a bíróság a büntetőjogi válasz megadásakor, hogy önmagában a hálapénz jelensége miatt nem fogalmazható meg olyan válasz, ami egy-egy társadalmi csoportot vagy foglalkozási ágat bűnbakként kezelne, hiszen hasonló példákat az élet más területén is lehet találni […]. A jelenség megítélésekor ezért nem helyes általában az orvosokra megfogalmazni állításokat, mint a »fájdalom vámszedőire«, hiszen ilyen alapon mások mondhatnák azt, hogy a pedagógusok pedig a tudás vámszedői, amikor pedagógus napon különböző értékű ajándékokat

356 Fővárosi Ítélőtábla 8.Bf.129/2014/22.
357 Fővárosi Ítélőtábla 8.Bf.129/2014/22.
358 Fővárosi Ítélőtábla 8.Bf.129/2014/22.

elfogadnak". Így „azok a pedagógusok, akik egyébként közfeladatot ellátó személyek, év végén a bizonyítvány kitöltésekor a bizonyítvány, mint közokirat kitöltésekor hivatalos személynek minősülnek, holott ott is a legtöbb esetben a diákok a szeretetüket, a megbecsülésüket akarják kifejezni akár pedagógus napon, akár tanév végén. Kellő empátia hiányában lehetne érvelni amellett, hogy ilyenkor a jobb minősítés reményében előre történik valamilyen ajándék átadása, azaz hivatali bűncselekmény keretében jogtalan előny átadása".[359]

6.4.3. A Kúria ítélete[360]

A harmadfokú bíróságként eljáró Kúria a másodfokú bíróság ítéletét dr. Allhemsein Klaudiának megfelelő vádlott felmentésre vonatkozásában helybenhagyta,[361] míg a Tofláki Máriának megfelelő vádlott büntetőjogi felelősségét a Jogeset 5ca. ügyben is megállapította vesztegetés vétségében.

6.4.3.1. Az önkéntes segítők büntetendősége

A Kúria megállapította, hogy a megbízási szerződés alapján a kórházban tevékenykedő „önkéntes segítő" költségvetési szerv (gazdálkodó szervezet) dolgozójának minősül. A Kúria egy korábbi elvi határozatában[362] kimondott azon tételt vonatkoztatta az önkéntes segítők felelősségére, hogy a dolgozó fogalma alá az tartozik, aki „a munkaviszonyra jellemző sajátosságokat mutató jogviszony keretében tevékenykedik".[363]

6.4.3.2. Az előny kérése vagy elfogadása

A Kúria kimondta, hogy „kérés alatt értendő […] a célozgatás, a szokásokra történő figyelemfelhívás" is.[364] Így „egyértelműen kérésként értékelendő", amikor a Jogeset 5ca. ügyben a Tofláki Máriának megfelelő „vádlott erre irányuló kérdés nélkül hívta fel a hozzátartozók figyelmét, hogy illik megköszönni, honorálni a »csapat« tagjainak tevékenységét, ideértve az aneszteziológust is". Ez ugyanis „az adott körülmények között korántsem jó szándékú tanácsként, hanem egyértelműen kérésként értékelendő".[365]

Ellenben a Kúria szerint nem minősült kérésnek a beteg vagy hozzátartozója által feltett „kérdésre adott tájékoztatás",[366] amikor az egészségügyi dolgozók csupán

359 Fővárosi Ítélőtábla 8.Bf.129/2014/22.
360 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [17]–[20].
361 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [47].
362 Kúria Bfv.II.1.395/2011. – EBH 2012. B28.
363 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [26].
364 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [33].
365 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [36].
366 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [35].

a szülő nők vagy hozzátartozóik kérdésére, érdeklődésére adtak választ a hálapénz szokásos összegéről, így például dr. Allhemsein Klaudiának megfelelő vádlott a Jogeset 5b. ügyben.[367]

6.4.3.3. A működéssel kapcsolatos előny

A Kúria a működéssel való kapcsolatot értelmezve azt is kiemelte, hogy a beteg akkor is „a gyógyintézettel kerül egészségügyi szolgáltatási jogviszonyba", ha „a megelőző terhesgondozás során magánrendelésen magánorvosi szolgáltatást vett igénybe".[368]

6.4.3.4. Az előny jogtalansága a vesztegetés tényállásában

A Kúria alaptételként szögezte le, hogy a „jogtalannak nem tekinthető előny" a vesztegetés bűncselekményét „nem alapozhatja meg".[369]

6.4.3.5. A kért előny jogtalansága

Az előny kérése kapcsán a Kúria leszögezte, hogy a „kórház által vállalt egészségügyi ellátásban közreműködő személyek a munkájukkal kapcsolatban a betegektől (azok hozzátartozójától) ellenszolgáltatást nem kérhetnek". Ennek magyarázata az, hogy „az egészségügyi beavatkozás térítési díját a gyógyintézet határozza meg".

Ez a tétel irányadó akkor is, „ha az orvos olyan szolgáltatástöbbletet vállal, amelyre a szolgálati viszonya, munkaviszonya vagy szerződéses viszonya alapján nem volna köteles".[370]

6.4.3.6. Az elfogadott előny jogtalansága

A Kúria szerint a „hálapénz [n]em minősül jogtalan előnynek, hiszen a jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény [Szja. tv.] 1. számú melléklete kifejezetten nevesíti […], mégpedig akként, hogy a 7.2. pont értelmében a hálapénz […] adóköteles jövedelem."[371]

A Kúria határozata ennek kapcsán definiálta is a hálapénz fogalmát. Ezen meghatározás szerint a „hálapénz az a juttatás, amelyet az egészségügyi szolgáltatás igénybevételét követően a beteg vagy hozzátartozója hálája, köszönete jeléül a szolgáltatásban közreműködő egészségügyi dolgozónak nyújt". Erre figyelemmel nem hálapénz az „előre […] az egészségügyi ellátás, gyógykezelés megkezdése előtt […] adott előny", de azon előny „sem, amelyet a beteg nem saját elhatározásából,

367 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [34].
368 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [24].
369 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [28].
370 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [25].
371 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [29].

nem önként szolgáltat”,[372] így „a kért és ennek eredményeként kapott juttatás [sem] sorolható a hálapénz kategóriájába”.[373]

A hálapénz elfogadása azonban csak akkor jogos, ha „az nem a kötelességszegés honorálása”.[374]

A hálapénz jogszerűsége a Kúria szerint „független a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 52. §-ának (2) bekezdésében írt előzetes munkáltatói hozzájárulás hiányától. Ez utóbbinak ugyanis csupán munkajogi […] szempontból lehet jelentősége”, mégpedig „az esetleges fegyelmi vétség megvalósulása” tekintetében.[375]

A Kúria a hálapénzhez hasonló jelenségként kezelte a borravalót, amelynek kapcsán az ítélkező tanács szerint „fel sem merül”, hogy az jogtalan előnynek minősülne. Még akkor sem, ha adójogi megítélése a hálapénzétől részben eltérő, hiszen a borravaló adómentes jövedelemnek minősül.[376]

A határozat utalt arra, hogy „az egészségügyben is gyakorlattá vált – hálapénz, paraszolvencia formájában – a hála […] kifejezésre juttatása”.[377]

6.4.3.7. Iránymutatás a Btk. kapcsán

A Kúria a cselekmények megítélésére az elkövetéskor hatályos 1978. évi Btk. rendelkezéseit alkalmazta.[378] Azonban a harmadfokú ítélet kimondta azt is, hogy – jogtalan előny hiányában – a „hálapénz elfogadása a Btk. 291. §-a figyelembevételével nem minősül vesztegetésnek”.[379]

6.5. A jogesetek elemzése

6.5.1. Az önkéntes segítők büntetendősége

A Kúria megállapította, hogy a megbízási szerződés alapján a kórházban tevékenykedő „önkéntes segítő” költségvetési szerv (gazdálkodó szervezet) dolgozójának minősül.[380] A Kúria ezzel megerősítette azt a gyakorlatot, hogy az önkéntes segítők a vesztegetési tényállás alkalmazásánál gazdálkodó szervezet dolgozójának minősülnek.[381]

372 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [32].
373 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [33].
374 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [30].
375 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [30].
376 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [29].
377 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [29].
378 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [22].
379 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [30].
380 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [26].
381 Fővárosi Törvényszék 21.B.12/2010/9., Fővárosi Ítélőtábla 4.Bf. 184/2010/8.

A kérdéskör gyakorlati szempontból is jelentős, mivel az önkéntes segítői jogállás sok esetben olyan magánorvosokat álcáz, akik a közkórházakkal kötött szerződések alapján ingyenesen, valójában azonban a betegektől kapott (azoktól beszedhető) vagyoni előnyök reményében dolgoznak. Az ilyen önkéntes orvos lényegében műtőt vagy szülőszobát „bérel", ám azért nem pénzzel, hanem munkával fizet, vagyis általában heti egy-két napot ingyen dolgozik valamelyik rendelésen (osztályon).[382]

6.5.2. Az előny kérése vagy elfogadása

A kérés a harmadfokú ítélet szerint tehát egy olyan kezdeményezés, amely a beteg előny adására vonatkozó akaratának kiváltására irányul. Ennek az értelmezésnek a feltételezhető alapja az, hogy kérni csak olyantól lehet, aki még nem fejezte ki az adásra való hajlandóságát. Aki viszont ezt már kifejezte, azzal már csak az ígért vagy adott előny elfogadásában lehet megegyezni, ami viszont nem minősül kérésnek.

A kérésnek azonban a harmadfokú ítélet szerint nem kell szándékkiváltó hatásúnak lennie, hanem az akkor is megvalósul, ha a beteg az elkövetési magatartás idején már elhatározta magát az előny adására, de azt még nem hozta az orvos tudomására. Kérés az is, ha az orvos az elvégzett műtétet követően összegszerűen megjelöli, hogy a ténylegesen kapott hálapénz helyett mekkora az ő tarifája.[383] Ez a cselekménye ugyanis – legalábbis a két összeg közötti különbség tekintetében – a beteg előny adására vonatkozó akaratának kiváltására irányul.

A harmadfokú ítélet kontextusában az elkövetési magatartások elhatárolása elsősorban azért lényeges, mert – ha csak közvetetten, de – kihat azon kérdés megítélésére is, hogy az előny jogtalannak minősül-e. Hálapénzről ugyanis csak előny elfogadása esetén lehet szó.[384] Az elkövetési magatartások fenti meghatározása közrehatott egyébként abban is,[385] hogy a Kúria – a másodfokú bíróság ítéletét megváltoztatva – további vesztegetések megvalósításáért is megállapította egyes vádlottak felelősségét.[386]

6.5.3. Az előny működéssel való kapcsolata

A Kúria a működéssel való kapcsolatot értelmezve azt is kiemelte, hogy a beteg akkor is „a gyógyintézettel kerül egészségügyi szolgáltatási jogviszonyba", ha

---

382 Élő (2012) 18–20.

383 Ez képezi a vád tárgyát egy másik büntetőügyben. Vö. *Vádat emeltek a veszprémi „150 ezer forintos" nőgyógyász ellen.* Elérhető: http://hvg.hu/itthon/20140314_veszpremi_nogyogyasz_vademeles (Letöltés dátuma: 2017. 11. 10.)

384 Vö. 5.5.6.3. fejezet.

385 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [36]–[41].

386 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [42].

„a megelőző terhesgondozás során magánrendelésen magánorvosi szolgáltatást vett igénybe”.[387]

Így megerősítette azt a jogirodalmi értelmezést is, hogy a korrupciós bűncselekmény vonatkozásában elkülönül a szülés kórházban való levezetése és a terhesgondozás kapcsán végzett tevékenység.[388]

6.5.4. Az előny jogtalanságának vizsgálata

Ott István szerint ítéletében „a Kúria meghatározta azokat a kritériumokat, amelyek mentén a jogalkalmazó állást foglalhat az előny jogellenességének, így az előny elfogadásának tényállásszerűsége tekintetében”.[389]

Valóban a harmadfokú ítélet kifejezetten azt vizsgálta, hogy mely előnyök „merítik ki” a „vesztegetés vétségének törvényi tényállását”.[390] Ez a megközelítés illeszkedik a Jogeset 4. ügyben hozott legfelsőbb bírósági határozathoz is, amely kimondta, hogy „az előny jogellenessége teszi az előnyt tényállásszerűvé, így bűncselekményt létesítő jelentősége van”.[391] A Kúria ítélkező tanácsa tehát kifejezetten nem a cselekmény társadalomra veszélyességének – amúgy is vitatott megítélésű – fogalma körében kívánt a hálapénz büntetőjogi jelentőségéről állást foglalni, hanem a tényállásszerűség körében.

A harmadfokú ítélet alapján megerősítést nyert azon tétel is, hogy a vesztegetés – a jogtalanság elemére tekintettel – kerettényállás.[392] Az előny jogtalanságát ugyanis a Kúria kifejezetten egy másik nem büntetőjogi törvény szabályai alapján vizsgálta. Ez a felfogás illeszkedik azon korábbi gyakorlatba, amely szerint „az olyan […] előny […] tényállásszerű” a vesztegetés szempontjából, amely „a büntetőjogi szituációtól függetlenül jogellenes, és alkalmas a védett jogi tárgy veszélyeztetésére”.[393]

6.5.5. A kért előny jogtalansága

6.5.5.1. Az Ebtv. rendelkezései

A harmadfokú ítélet a kért előnyök jogtalanságának alapjaként az egészségügyi szolgáltatónak járó térítési díjra hivatkozik. Ennek alapján tehát jogtalan a betegtől a jogszabályban meghatározott térítési díjon felül előnyt kérni. Ennek megalapozása körében utalni lehetett volna a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló

387 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [24].
388 HOLLÁN (2015) 6.
389 OTT (2016) 52.
390 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [35].
391 Legf. Bír. Bf.III.170/1998/5. 34. Vö. 4.4.2. fejezet.
392 A kerettényállásokról részletesebben lásd HOLLÁN (2014b) 185–197.
393 Legf. Bír. Bf.III.170/1998/5. 20. Vö. 4.4.2.3. fejezet.

1997. évi LXXXIII. törvény (továbbiakban: Ebtv.) rendelkezéseire is. Az Ebtv. ugyanis kifejezetten nevesíti a beteg által térítésmentesen igénybe vehető egészségügyi szolgáltatásokat,[394] ezek között pedig kifejezetten szerepelt a szülészeti ellátás is.[395] Erre figyelemmel viszont adott ügyben az előny azért volt jogtalan, mert azt térítésmentesen igénybe vehető egészségügyi szolgáltatásért kérték. A szülészeti ellátásért tehát még az egészségügyi szolgáltató részére sem lehetett volna előnyt kérni.[396]

6.5.5.2. A szolgáltatástöbblet

Részletesebb elemzést igényel a határozat azon – első olvasatban talán furcsának is tűnő – megállapítása, amely szerint az orvos jogszerűen akkor sem kérhet előnyt, ha „olyan szolgáltatástöbbletet vállal, amelyre a szolgálati viszonya, munkaviszonya vagy szerződéses viszonya alapján nem volna köteles".[397]

Ott szerint a harmadfokú ítélet ezen megállapítása „vitatható", illetve „az alapellátás részét nem képező ellátásokra, különösen a rendelkezésre állásra" tekintettel kért előny „jogi értékelésének mikéntje" lényegében „nem tisztázott".[398]

Az bizonyos, hogy a harmadfokú ítélet ezen jogtétele mindenképpen részletesebb elemzést igényelt volna az indokolásban az ítélkező tanács részéről. A megállapítás magyarázata az lehetett, hogy az orvos részéről a (szolgáltatástöbbletként tekinthető) rendelkezésre állásért kért előny nem választható el a szülészeti beavatkozásért kért előnytől. Márpedig a szülészeti beavatkozás nyilvánvalóan azon egészségügyi szolgáltató (a kórház) működésével összefüggő egészségügyi szolgáltatás, amelynek létesítményében azt végzik.

A szolgáltatástöbbletre vonatkozó fenti megállapítás viszont csak az adott egészségügyi szolgáltató működésével összefüggő, azaz egyébként is tényállásszerű előnyök kérésére vonatkozik. Az adott egészségügyi szolgáltató orvosa által egy másik egészségügyi szolgáltató által nyújtott szolgáltatás (például utókezelés) a betegnek felajánlható, illetve azért előny büntetőjogi felelősség terhe nélkül kérhető. Ez nem jelenti természetesen azt, hogy az orvosok vagy nővérek ilyen magatartásai ne igényelnének további egészségügyi jogi vagy munkajogi szabályozást.

---

394 Ebtv. II. fejezet 1. cím.

395 Ebtv. 15. § (1) bek. első mondat.

396 Az előny címzettjének relevanciája felmerült a gazdálkodással kapcsolatos vesztegetéssel összefüggő más jogeset kapcsán is. Vö. 4.4.2.2., illetve 4.5.2.1–4.5.2.2. fejezet.

397 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [25].

398 Ott (2016) 52.

6.5.5.3. Az orvosválasztás

A harmadfokú határozat nem tér ki külön arra, hogy kérhető-e előny annak biztosítására, hogy a nő annál az orvosnál szüljön, akit választott.

A szabad orvosválasztás jogát az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) rendelkezései – bizonyos korlátok között, de – biztosítják a betegek számára. Azok alapján „a betegnek joga van az állapota által szakmailag indokolt szintű egészségügyi szolgáltató és – ha jogszabály kivételt nem tesz – a választott orvos egyetértésével az ellátását végző orvos megválasztásához, amennyiben azt az egészségi állapota által indokolt ellátás szakmai tartalma, az ellátás sürgőssége vagy az ellátás igénybevételének alapjául szolgáló jogviszony nem zárja ki”.[399] A szabad orvosválasztás joga ezenfelül is csak „az egészségügyi szolgáltató működési rendjének megfelelően gyakorolható”.[400]

A szabad orvosválasztásért kért előny jogtalanságának megítélésénél azonban nemcsak az Eütv., hanem az Ebtv. rendelkezéseit is figyelembe kell venni.

A harmadfokú ítéletben elbírált cselekmények elkövetése idején hatályos Ebtv. szerint a „biztosított részleges térítés mellett jogosult […] a külön jogszabály szerinti terhesgondozás és a szülészeti ellátás kivételével az ellátást végző orvos […] megválasztására”.[401] Az orvosválasztásért tehát főszabályként térítési díjat lehetett kérni, ami nyilvánvalóan az egészségügyi szolgáltatót illette meg. Ha tehát az orvos erre figyelemmel magának kért előnyt, akkor az azért jogtalan, mivel ezzel az egészségügyi szolgáltató bevételét kívánta a maga számára megszerezni. Az ügy tárgyát képező szülészeti ellátás esetén viszont az orvosválasztásért az Ebtv. szerint térítési díj nem kérhető az egészségügyi szolgáltató részére sem, így minden erre figyelemmel kért előny jogtalan.

Az egyes egészségügyi és egészségbiztosítási tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi CXI. törvény 49. § d) pontja az Ebtv. az orvosválasztás térítési díjhoz kötéséről szóló rendelkezését 2015. január 1. napjával eltörölte. A módosító törvény javaslatához kapcsolódó indokolás szerint ezen „módosítás azt […] eredményezi […], hogy az intézményen belüli orvosválasztásért a szolgáltató nem kérhet részleges térítési díjat”.[402] Erre figyelemmel azonban nem változott az orvosválasztásért kért térítési díj jogtalansága, hanem csak a szülészeti ellátás esetkörén kívüli esetekre annak magyarázata. Az orvosválasztásért kért díj ugyanis 2015. január 1. napját követően minden esetben (tehát a szülészeti ellátás esetkörén kívül is) azért jogtalan, mert azért térítési díjat senki (még az egészségügyi szolgáltató) részére sem szabad kérni.[403]

---

399 Eütv. 8. § (1) bek.

400 Eütv. 8. § (2) bek.

401 Eütv. 23. § (1) bek. b) pont. Beiktatta a 2007. évi LXXI. törvény 25. §. Hatályos 2007. július 1. napjától.

402 A 2014. évi CXI. törvény javaslatának 49. §-ához fűzött indokolás.

403 Hasonló problematikára a gazdálkodással kapcsolatos vesztegetéssel kapcsolatos másik jogeset kapcsán: vö. 4.5.2.2. fejezet.

6.5.5.4. A kért előny és a munkáltató beleegyezése

A harmadfokú határozat nem érinti azt a kérdést sem, hogy a szolgáltatástöbbletért vagy az orvosválasztásért kért előnyök jogtalanságát az Mt. szerinti előzetes munkáltatói hozzájárulás kizárhatja-e. Az Mt. 52. § (2) bekezdése alapján ugyanis a munkáltató előzetes hozzájárulása az előnyök kikötésére vonatkozó tilalom alól is kivételt képez.

Álláspontom szerint az egészségbiztosítás körében finanszírozott térítésmentes egészségügyi szolgáltatással összefüggésben további előny kérésére felhatalmazó munkáltatói hozzájárulás érvénytelen. Az Ebtv. szabályozására tekintettel ugyanis térítési díjat még a munkáltató sem kérhetne, így arra – a *nemo plus juris* … elvre[404] tekintettel – más sem hatalmazhat fel jogszerűen.

A térítéshez kötött ellátás esetén pedig a további előny kéréséhez történő munkáltatói hozzájárulás azért érvénytelen, mert az Ebtv. a betegtől kérhető előnyök körét a térítési díjra korlátozza. Ehhez képest a dolgozó felhatalmazása valamiféle többletelőny kérésére ellentétes lenne azokkal a rendelkezésekkel, amelyek a térítési díj közzétételére és mértékének megállapítására vonatkoznak.[405]

Az egészségügyi szférán kívül (így különösen a kereskedelemben vagy a szolgáltató szektorban) azonban a munkáltató hozzájárulása előny kérése esetére is kizárhatja az előny jogtalanságát.

6.5.6. Az utólagosan elfogadott előny jogtalansága

6.5.6.1. Az elfogadott előny jogtalanságának alapja

A harmadfokú ítélet indokolásában a Kúria nem jelölte meg az előny elfogadására vonatkozó tilalom forrását, amely alól az adójogszabályban nevesített esetek kivételt képeznének. Álláspontom szerint csak egy ilyen törvényi vagy más jogszabályi tilalomhoz képest lehetett volna teljeskörűen elemezni azt a kérdést, hogy az előny jogtalanságának megítélésére az adójogi norma milyen hatással bír.

5.5.6.2. Az adójogszabály relevanciája

A Kúria lakonikusan arra alapozta a hálapénz jogtalanságának hiányát, hogy azt az egyik adótörvény „kifejezetten nevesíti […] mégpedig […] adóköteles” jövedelemként.[406]

---

404 *„Nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse haberet.”* (Senki sem ruházhat át másra több jogot, mint amivel maga rendelkezik.) Ulpianus D. 50, 17, 54., illetve Paulus D. 50, 17, 120; 50, 17, 175, 1. Lásd Nótári (2013) 98., illetve Nótári (2014) 166.

405 Ebtv. 25. §, illetve a térítési díj ellenében igénybe vehető egyes egészségügyi szolgáltatások térítési díjáról szóló 284/1997. (XII. 23.) Korm. rendelet.

406 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [29].

Álláspontom szerint ki kellett volna térni arra, hogy egy adójogszabály miért lehet releváns az előny jogtalanságának (így a vesztegetés megvalósulásának) megítélésénél. Ebben a vonatkozásban érdemes lett volna felidézni, hogy a Legfelsőbb Bíróság a gazdasági élet jogszerű működését a vesztegetés jogi tárgyaként nevesítette.[407] Erre figyelemmel ugyanis már könnyen lehet arra hivatkozni, hogy az adótörvény azért képez az előny jogtalanságának megítélésénél releváns normát, mert összefüggésben áll a gazdasági élet jogszerű működésével. Az általam is elfogadott felfogás szerint ugyanis a tényállás jogi tárgyára figyelemmel kell kiválasztani azon normákat, amelyeket alkalmasnak tartunk a vesztegetés tényállásának kitöltésére.[408]

Az adókötelezettségre utalva azonban foglalkozni kellett volna az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) azon szabályával is, amely szerint „az adókötelezettséget nem befolyásolja az, hogy a magatartás (cselekmény, mulasztás) törvényi rendelkezésbe ütközik, vagy sérti a jó erkölcsöt".[409] Ennek alapján ugyanis a bűncselekményt megvalósító cselekmények bevétele is adóköteles,[410] így az adókötelezettség önmagában nem feltétlenül elegendő a jogalkotó engedélyezési szándékának igazolásához.

Érdemes lett volna részletesebben megvizsgálni a harmadfokú ítéletben hivatkozott adójogi normát is. Az ugyanis azt tartalmazza, hogy „egyéb indokkal adómentes […] a magánszemély részére más magánszemély(ek) által ingyenesen vagy kedvezményesen juttatott (fizetett) vagyoni érték; nem alkalmazható e rendelkezés, ha a juttatás (a fizetés) a magánszemély vagy más által teljesített termékértékesítésre (vagyoni érték átengedésére), szolgáltatásnyújtásra tekintettel vagy azzal összefüggésben történik (így különösen nem adómentes a magánszemély által, hálapénz címén megszerzett vagyoni érték)".[411] Ebből viszont látható, hogy a hálapénz akkor is adóköteles lenne, ha azt a törvény külön nem nevesítené, mivel egyértelműen olyan juttatás, amely „más által teljesített […] szolgáltatásnyújtásra tekintettel vagy azzal összefüggésben történik". A hálapénzre vonatkozó kitétel ráadásul az Szja. törvény rendszerében a kivétel alóli kivétel (nevesített) példája, ami – a joglogikai maximák alapján[412] – külön rendelkezés hiányában a törvényi főszabály alkalmazását vonja maga után. Márpedig a főszabályt az Szja. tv. kifejezetten is nevesíti, amikor kimondja, hogy „a magánszemély minden jövedelme adóköteles".[413] A kifejezett nevesítés tehát több okból sem volt szükséges feltétele annak, hogy a hálapénz elfogadása adókötelezettséget keletkeztessen.

Összességében tehát nem kizárt, hogy az adójogi megítélés érintse egy előny jogtalanságát, így kihatással legyen a vesztegetés megvalósulására. Mindenképpen

407 Legf. Bír. Bf.III.170/1998/5. 20. Vö. 4.4.2.1. fejezet.
408 Wiener (1999) 198.; Hollán (2014) 108.
409 Art. 1. § (9) bek.
410 Székely (2013) 7–8.
411 Szja. tv. 1. melléklet 7.2. pont.
412 Szilágyi (2000) 261.
413 Szja. tv. 1. § (3) bek.

szerencsésebb lett volna azonban, ha a harmadfokú ítélet ebben a vonatkozásban jóval részletesebb – különösen a felmerülő ellenérvek eloszlatására is alkalmas – indokolást tartalmaz.

6.5.6.3. A hálapénz fogalma

A harmadfokú ítélet tehát a „büntetőjogi hálapénz-fogalom" születését, azaz „a hálapénz büntetőjogi kategóriájának" megalkotását jelentette.[414] A „büntetőjogi kategória" kifejezést korábban a köznyelv egyébként – és a hálapénz kapcsán a szakirodalom is[415] – olyan értelemben használta, ami az annak megvalósulásával együtt járó büntetőjogi felelősségre utalt. A harmadfokú ítéletet követően azonban a „büntetőjogi kategória" kifejezésnek a felelősséget kizáró értelme is előtérbe került, sőt a hálapénz kapcsán kizárólagossá vált.

Az alapul szolgáló adójogi norma egyébként nem határozza meg a hálapénz fogalmát. Ez önmagában nem tekinthető különösebben problematikusnak, mivel abban a hálapénz csak nevesített példája az olyan juttatásoknak, amelyek „más által teljesített […] szolgáltatásnyújtásra tekintettel vagy azzal összefüggésben" történnek.[416] Amikor azonban a hálapénz kategóriájának a Kúria büntetőjogi jelentőséget tulajdonított, nem lehetett már eltekinteni a fogalom definiálásától. A hálapénznek minősülő előnyök esetén ugyanis – a jogtalanság tényállási elemének hiányára figyelemmel – az elfogadó büntetőjogi felelőssége kizárt.

A harmadfokú ítélet szerint a hálapénz fogalmának *genus proximum*a nem az előny, hanem a juttatás. Ez a büntetőjogban nem definiált kifejezés álláspontom szerint átfogja nemcsak a pénzt, hanem a vagyoni értékkel bíró dolgokat, illetve követeléseket is. Végső soron annak sem látom akadályát, hogy valamilyen szolgáltatást (takarítás, gyermekfelügyelet) juttatásnak (így büntetőjogilag hálapénznek) tekintsünk. Ezt igazolja *kiegészítő érvként* egyébként az is, ha figyelemmel vagyunk az Szja. tv. fogalomhasználatára, amely alapján a juttatás fogalma egyértelműen magában foglal bizonyos szolgáltatásokat is.[417] Ezzel szemben viszont a juttatás fogalom nem foglalja magában a beteg részéről az orvossal létesített szexuális kapcsolatot, amely a büntető tényállás vonatkozásában aggálytalanul előnynek minősül.

A harmadfokú ítélet a „beteg vagy hozzátartozója" által nyújtott előnyökre korlátozza a hálapénz fogalmát. Mivel a harmadfokú ítéletben szereplő hálapénz alapvetően büntetőjogi fogalom, a hozzátartozó abban szereplő kategóriáját a büntetőjog

---

414 Ott (2016) 49. és 52.

415 Ebben az értelemben használta a „büntetőjogi kategória" kifejezést a Kúria határozata előtt Gellér (2013) 18–21.

416 Szja tv. 1. melléklet 7.2. pont.

417 Az egyik szerint „jövedelemnek minősül a juttatás értéke, ingyenesen vagy kedvezményesen juttatott termék, szolgáltatás esetén annak szokásos piaci értéke" [Szja tv. 69. § (2) bek.], illetve egy másik rendelkezés tárgya az „ingyenesen vagy kedvezményesen átadott termék, nyújtott szolgáltatás […] révén juttatott adóköteles bevétel […], feltéve, hogy a termék megszerzése (választása), illetve a szolgáltatás igénybevétele (választása) bármelyikük számára ténylegesen is elérhető" [Szja tv. 70. § (1a) bek. a) pont].

rendszerében (a büntetőkódex vonatkozó rendelkezése[418] alapján) kell értelmezni. Ebben a vonatkozásban tehát nem szükséges visszanyúlni az adótörvények eltérő fogalomrendszeréhez, hiszen a büntetőjog e fogalmat – a juttatással szemben – egyértelműen definiálja.

A büntetőjog szempontjából azonban túl szűknek tartom, hogy a harmadfokú ítélet a „beteg vagy hozzátartozója" által nyújtott előnyökre korlátozza a hálapénz fogalmát. A jövőre nézve érdemes lenne elgondolkodni azon, hogy bárki más által a betegen végzett egészségügyi szolgáltatás miatt a hála (köszönet) jeléül adott előny is hálapénznek minősüljön.

6.5.6.4. A kötelességszegés jutalma

A harmadfokú ítélet szerint a hálapénz elfogadása azzal a feltétellel nem képez bűncselekményt, ha az előny nem tekinthető kötelességszegés honorálásának. Ez a megállapítás nagymértékben hozzájárult a jogtalan és a kötelességszegéssel kapcsolatos előnyök közötti összefüggés tisztázásához. Ennek pedig különös jelentősége van az 1978. évi Btk. tekintetében, amelyben (a 2002. április 1. napját követően hatályos szöveg alapján) az előny jogtalansága és kötelességszegéssel való kapcsolata az elfogadás tényállásszerűségének két egymástól elkülönülő, de egyaránt szükséges feltétele volt.[419] E törvény értelmezésénél ugyanis könnyen olyan (egyébként téves) következtetésre lehetett jutni, hogy a kötelességszegéssel kapcsolatos, de valamilyen okból nem jogtalan előny esetén nincs lehetőség vesztegetés megállapítására. Ezért van komoly elvi jelentősége annak, hogy a Kúria határozata alapján nyilvánvalóvá vált, hogy a kötelességszegéssel kapcsolatos előny minden esetben jogtalan is.[420]

A harmadfokú ítéletből egyértelműen következik az is, hogy az előny kötelességszegéssel való kapcsolata az előny jogtalanságát akkor is megalapozza, ha adótörvényben nevesített (és adóköteles) előnyről (így például hálapénzről) van szó. Ugyanezt másik oldalról megközelítve az adótörvényben nevesítés (és adókötelezettség) nem zárja ki az előny jogtalanságát, ha azt az előny kötelességszegéssel való kapcsolata alapozza meg. Lehetnek tehát olyan – a kötelesség fogalma mögött álló – érdekek (így különösen a munkáltató és a gazdasági társaság vagyoni érdekei és titkai), amelyek akkor is büntetőjogi védelmet kapnak a vesztegetés tényállása körében, ha a gazdálkodás rendje (az előny adójogi megítélésére tekintettel) nem sérül. Ebben a vonatkozásban egyébként terminológiailag talán szerencsésebb lett volna, ha a harmadfokú ítélet a kötelességszegés jutalmát (nemcsak a jogszerű előnyök, hanem) a hálapénz fogalmából is kirekesztette volna.

---

418 1978. évi Btk. 137. § 6. pont.

419 Vö. 5.2.1. fejezet.

420 A kötelességszegés és jogtalanság viszonyára lásd még HOLLÁN (2014) 111.

Csak abban a vonatkozásban kapott jelentőséget a harmadfokú ítéletben, hogy a hálapénz elfogadása csak akkor jogos, ha „az nem a kötelességszegés honorálása”.[421]

6.5.6.5. Az Mt. 52. § (2) bekezdése

A harmadfokú ítélet alapján az Mt. 52. § (2) bekezdésében szereplő tilalom megsértése nem alkalmas arra, hogy büntetőjogi felelősséget keletkeztessen.[422] A vád tárgyát képező bűncselekmények elkövetése idején (2010-ben)[423] az Mt. még nem volt hatályban, az elődje pedig a munkaviszonnyal összefüggő előnyökre vonatkozó rendelkezést nem tartalmazott. Erre figyelemmel tehát a Kúria fenti megállapítása csak *obiter dictum* fejtegetésként értékelhető, amely a 2012. július 1. napján és azt követően elkövetett cselekmények megítélésére vonatkozik.[424]

A határozat szövegezése alapján egyébként nem egyértelmű, hogy az Mt. 52. § (2) bekezdésében szereplő tilalom megsértése bármilyen előny elfogadása esetén irreleváns,[425] vagy csak a hálapénz [és más adótörvényben nevesített (adókötelezettséget keletkeztető) juttatások] vonatkozásában.[426]

Ha az első értelmezést követjük, akkor az Mt. 52. § (2) bekezdésének tilalma egyáltalán nem releváns norma az előny jogtalanságának megalapozása kapcsán. Ekkor viszont bővebb magyarázatot igényelne, hogy miért nem tekintünk keretkitöltőnek egy olyan szabályt, amelynek célja a munkáltató (megbízó) iránti hűség biztosítása, amely érdeket a korrupciós bűncselekmények tényállásai hagyományosan védelmezni szoktak.[427] Itt ismételten utalok arra a már hivatkozott felfogásra, hogy a tényállás jogi tárgyára figyelemmel kell kiválasztani azon normákat, amelyeket alkalmasak a vesztegetés kerettényállásának kitöltésére.[428]

Ha a határozat második értelmezését tartjuk helyesnek, akkor az Mt. 52. § (2) bekezdésében foglalt tilalom megsértése általában alkalmas a büntetőjogi felelősség megalapozására, de ezen szabály alól az adótörvényben nevesített előnyök kivételt képeznek. Részemről ezt a második értelmezést követem, így a harmadfokú ítélet szerintem nem akadálya annak, hogy az adójogilag nem nevesített előnyök esetén az Mt. 52. § (2) bekezdését a vesztegetési tényállás kereteit kitöltő normának tekintsük. Erre a rendelkezésre figyelemmel dönthető el szerintem például az, hogy jogtalan előnynek minősül-e a kereskedelemi partnertől a megrendelő munkavállalója által kapott jutalék.

---

421 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [30].

422 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [30].

423 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [22].

424 A harmadfokú ítélet tételeinek értelmezésére az Mt. 52. és a Btk. kapcsolata tekintetében lásd a 5.5.9.3. fejezetet.

425 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [30] második mondat.

426 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [30] első mondat.

427 Stessens (2001) 892., 908., 914., 916.

428 Vö. 5.5.6.2. fejezet.

A kötelességszegéssel kapcsolatos és az Mt. 52. § (2) bekezdésében foglalt tilalomba ütköző előnyöknek tehát a harmadfokú ítélet – annak bármelyik értelmezését is kövessük – gyökeresen eltérő jogi megítélést biztosít.[429] Mégpedig annak ellenére, hogy mindkét norma hátterében – legalábbis a legtöbb esetben – azonos jogi tárgy, nevezetesen a munkáltató (megbízó) iránti hűség áll. A megkülönböztetésnek több lehetséges és észszerű indoka is lehet, így például a kötelességszegés az 1978. évi Btk. szerint tényállási elemet képez, illetve az Mt. 52. § (2) bekezdésében foglalt tilalom megsértése esetén a munkáltató (megbízó) iránti hűség nem sérül, hanem csak veszélybe kerül. A Kúria által alapul vett indokot azonban álláspontom szerint érdemes lett volna a harmadfokú ítéletben explicitté tenni, még akkor is, ha az nem is a hálapénz problematikája kapcsán jelentős, hanem inkább más típusú gazdasági korrupciós ügyek megítélésénél.

6.5.6.6. A munkáltató hozzájárulása

Mivel a harmadfokú ítélet szerint a hálapénz az adótörvényre tekintettel nem jogtalan, abban fel sem vetődik az a kérdés, hogy a munkáltatói hozzájárulás jogszerűvé tehet-e egy előnyt. A munkáltatói hozzájárulás felelősséget kizáró jellege – a harmadfokú ítélet általam elfogadott értelmezése szerint[430] – csak olyan adótörvényben nem nevesített előnyök esetén merülhet fel, amelyek jogtalansága az Mt. 52. § (2) bekezdésében szereplő tilalmon alapul. Ilyenkor van ugyanis lehetőség arra, hogy a munkáltatói hozzájárulás kizárja az Mt. 52. § (2) bekezdéséből eredő tilalom érvényesülését, így az előny jogtalanságát is. A munkáltató rendelkezési joga viszont nem érvényesülhet olyan esetekben, amikor az előny jogtalanságát más jogszabály alapozza meg.

6.5.6.7. A borravaló

A határozat párhuzamba állítja a hálapénz és a borravaló kérdését. A két jelenség között társadalomtudományi szempontból érdekes összefüggés van, hiszen a hálapénz kialakulásában közrehatott az a körülmény, hogy az orvosi hivatást – a szocializmus alatt – tudatosan hagyták borravalós szakmává válni, ha azt megelőzően nem is volt az.[431] Az orvosok és egy borravalós szakma gyakorlója (például pincér) között azonban van egy olyan különbség is, amely a kérdés (büntető)jogi megítélése szempontjából a hasonlóságoknál sokkal fontosabb. Ahogy ugyanis azt Ádám György találóan megfogalmazta: az orvos gyakran a „lenni vagy nem lenni", míg a pincér az „enni vagy nem enni (az étteremben)" kérdésében dönt.[432] A borravalóval

429 Vö. 5.5.6.4. fejezet.
430 Vö. 5.5.6.5. fejezet.
431 Vö. ÁDÁM (1986) 11., 17., illetve 76.
432 ÁDÁM (1986) 225.

való párhuzam tehát eltereli a figyelmet a hálapénz azon jellegzetességéről, hogy az előnyt az orvosnak kiszolgáltatott helyzetben lévő beteg adja.

A borravalóval való összevetés ráadásul felesleges kitérőt jelent az érvelésben, hiszen a hálapénz elfogadása attól függetlenül lehet jogos vagy jogtalan, hogy a hasonló magatartás a borravaló vonatkozásában miként minősül. A borravaló adójogi megítélése egyébként – amint azt a harmadfokú ítélet is megállapítja – részben eltér a hálapénzétől, hiszen a borravaló adómentes.[433] Ennek az utóbbi jellemzőnek azonban a harmadfokú ítélet nem tulajdonít jelentőséget, mivel a Kúria szerint a borravaló kapcsán egyszerűen „fel sem merül" az előny jogtalansága.[434]

Ha a Kúria a borravaló kapcsán is az adójogi normára alapozta volna az előny jogszerűségét, akkor ez elősegíthette volna a hálapénzre vonatkozó jogtételek értelmezését is. Ebből ugyanis arra lehetne következtetni, hogy a Kúria szerint a hálapénz jogtalanságának hiánya kizárólag az adótörvényben való nevesítésre vezethető vissza, nem pedig arra, hogy a bevétel adókötelezettséget keletkeztet-e, vagy sem. Ekkor viszont még fontosabb lett volna annak a harmadfokú ítélethez képest[435] részletesebb indokolása, hogy az adótörvényben való nevesítés értéksemleges aktusa miképpen releváns az előny büntetőjogi jogtalanságának (semmiképpen nem technikai jellegű) kérdésében.

A harmadfokú ítéletből úgy tűnik, a Kúria szerint – ahogy a hálapénz, úgy – a borravaló vonatkozásában sincs jelentősége az Mt. 52. § (2) bekezdésének (és a munkáltató hozzájárulásának).[436] Ezzel ellentétes álláspontom szerint a borravaló elfogadásának jogtalanságát a 2012. július 1. napján vagy ezt követően elkövetett cselekmények esetén az Mt.-ből eredő tilalomra (és a munkáltató ez alól mentesítő hozzájárulására) építve kell megítélni.

6.5.6.8. A társadalmi gyakorlat

Ott István szerint a Kúria döntésénél „kellőképp figyelemmel volt a társadalmi gyakorlatra".[437]

A határozat valóban utal arra, hogy „az egészségügyben is gyakorlattá vált – hálapénz, paraszolvencia formájában – a hála […] kifejezésre juttatása".[438] Ennek kapcsán azonban lényegesnek tartom hangsúlyozni, hogy a harmadfokú ítéletben egy ilyen társadalmi gyakorlat ténybeli megállapításként (lényegében köztudomású tényként), nem pedig az előny jogszerűségének indokaként jelent meg.

Gál István László szóróajándékok kapcsán kialakított korábban idézett álláspontját[439] Ott István a hálapénz tekintetében is megfelelően alkalmazhatónak te-

---

433 Szja. tv. 1. melléklet 4.21. pont.
434 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [29].
435 Vö. 5.5.6.2. fejezet.
436 Vö. Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [29]–[30].
437 Ott (2016) 52.
438 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [29].
439 Vö. 2.5.5. fejezet.

kinti.[440] Ha Gál felfogását más esetekben elfogadhatónak is tekinteném, akkor sem tartom azt alkalmazhatónak a hálapénzre. Ez utóbbi jelenség megítélése tekintetében ugyanis egyáltalán nincs (az utóbbi években talán még kevésbé van[441]) társadalmi egyetértés, ahogy erre a Fővárosi Ítélőtábla utalt is.[442]

6.5.7. Az előzetesen elfogadott előnyök

6.5.7.1. Az előzetesen elfogadott előnyök és a hálapénz fogalma

Ott István vitathatónak tartja a hálapénz büntetőjogi fogalmának olyan kialakítását, amely e kategóriából kizárja az előzetesen elfogadott előnyöket.[443]

A harmadfokú ítéletben alkotott fogalom azonban összhangban van a hálapénz kifejezés köznapi jelentésével is. Márpedig amennyiben külön értelmező rendelkezés sem a Btk-ban, sem pedig más törvényben sincs, akkor az ítélkezési gyakorlat szerint „a szavak általános, köznapi jelentése jut jelentőséghez”.[444] Kifejezetten adójogi norma értelmezése körében is megállapította a bíróság, hogy amennyiben „a törvény magyarázó rendelkezést […] nem tartalmaz, […] a szavak köznapi jelentése” veendő figyelembe.[445]

6.5.7.2. Az előzetesen önkéntesen adott előny elfogadásának jogtalansága

A Kúria ítélete – a hálapénz fogalmán keresztül – egyértelműen csak az utólagosan adott előny tekintetében zárja ki az elfogadás jogtalanságát. Ettől azonban még – ahogy Ott István megállapítja – az előre önkéntesen adott előny elfogadásának jogszerűsége nem zárható ki.[446]

Az önkéntesség kapcsán egyrészt megállapíthatjuk, hogy szükségképpen jogtalan a betegtől kikényszerített (azaz nem önkéntesen adott) előny. Ennek hátterében érdemes utalni arra is, hogy ilyenkor a vesztegetés végső soron az ügyfelek (esetünkben a betegek) vagyoni érdekeit (vagyoni rendelkezését) sérti vagy veszélyezteti.

Másrészt viszont azt is be kell látnunk, hogy az önkéntesség önmagában csak akkor vezethetne az előny jogtalanságának kizárására, ha a vesztegetés jogi tárgya kizárólag az előnyt adó ügyfél (beteg) érdeke lenne. Az általam elfogadott felfogás

---

440 Ott (2016) 52. 30. lj.

441 Lásd például http://mno.hu/interju/a-rezidensek-haborut-hirdettek-a-halapenz-rendszere-ellen-1162585, http://index.hu/belfold/2013/10/15/az_orvosok_is_utaljak_a_halapenzt/, http://vs.hu/gazdasag/osszes/szegyellik-a-halapenzt-de-el-kell-fogadniuk-0519#!s1 (Letöltés dátuma: 2017. 11. 10.)

442 Vö. 5.4.2.10. fejezet.

443 Ott (2016) 51. és 52.

444 Így például Békés Megyei Bíróság 7.Bf.297/2008/8. Hasonlóan Hollán (2013) 55–56.

445 Így például Hajdú-Bihar Megyei Bíróság 3.Pf.21.956/1995.

446 Ott (2016) 51–52.

szerint azonban a gazdálkodó szervezettel kapcsolatos vesztegetés védelemben részesíti a munkáltató érdekeit, illetve a tisztességes versenyt is.[447]

Az egészségügyi szférában (annak közpénzből finanszírozott ellátást nyújtó részében) pedig – ezen utóbbiakon belül – a vesztegetési tényállás által védett érdek lehet az orvos pártatlanságának látszata az olyan betegek szemében, akik a nekik ingyenesen járó ellátásért nem kívánnak (nem tudnak) további összegeket fizetni. Ezen jogi tárgyak viszont még akkor is sérelmet szenvedhetnek (veszélybe kerülhetnek), ha az egyik (nevezetesen az előnyt nyújtó) beteg kényszermentesen rendelkezik vagyonáról.

Az előzetesen elfogadott előnyök jogtalansága tekintetében tehát álláspontom nem egyezik meg Ott Istvánéval. Azonban éppen az ő erre vonatkozó felvetése indított arra, hogy a harmadfokú ítélet fogalomrendszerében összevessem az előzetesen és utólagosan elfogadott előny jogszerűségének alapját. Márpedig az Szja tv. hivatkozott szabálya szerint nemcsak az utólagosan, hanem az előzetesen elfogadott vagyoni előny is adókötelezettséget keletkeztet. Az előzetesen elfogadott előny is olyan „juttatás" ugyanis, „amelynél (a fizetés) a magánszemély vagy más által teljesített termékértékesítésre (vagyoni érték átengedésére), szolgáltatásnyújtásra tekintettel vagy azzal összefüggésben történik".[448] Az előzetes előny tehát az Szja tv. alapján csak abban különbözik a hálapénztől, hogy az előbbit az adójogszabály nem nevesíti. Erre figyelemmel viszont a harmadfokú ítélet sem az adókötelezettségre, hanem az előny kifejezett nevesítésére tekintettel zárhatta ki az utólagos előnyök jogtalanságát. Ha ugyanis az adókötelezettségre lett volna figyelemmel, akkor a Kúria ítélkező tanácsának a jövőbeni egészségügyi szolgáltatásra tekintettel előzetesen elfogadott (így adókötelezettséget keletkeztető) előnyt is jogszerűnek kellett volna tartania.

6.5.7.3. Az előzetesen elfogadott előnyök tényállásszerűsége

Az előzetes elfogadott előny (ha az jogtalan is) az 1978. évi Btk. alapján nem szükségképpen tényállásszerű, mivel annak elfogadására előzetesen sem feltétlenül kötelességszegésért kerül sor (ahogy utólagosan sem).[449]

Az 1978. évi Btk. alkalmazásában az előzetesen és utólagosan elfogadott előny elfogadásának tényállásszerűsége között a harmadfokú ítélet előtt sem volt jelentős különbség. Erre a joghelyzetre vonatkozóan Tóth Mihály találóan állapítja meg, hogy „erőteljesen rögzült tévhit, ami szinte minden állásfoglalásban kísért, hogy a jogosság és a jogtalanság kérdésében a határvonal az, hogy az orvos a hálapénzt a kezelést megelőzően („előre") vagy az után kapja-e („utólag"), s csak az előzetesen juttatott hálapénz büntetendő. […] ebben a formában ez az állítás sem állja meg

447 Hollán (2014a) 98–100. Vö. 4.5.1. fejezet.
448 Szja tv. 1. számú melléklet 7.2. pont.
449 Vö. 5.2.1. fejezet.

a helyét. Már a korábbi engedékenyebb szabályozás [1978. évi Btk.] is abból indult ki, hogy nem az időpont a meghatározó."[450]

A harmadfokú ítélettel a joghelyzet egyébként az 1978. évi Btk. alkalmazásában csak annyit változott, hogy az utólagosan elfogadott előnyök egy része (a nem kötelességszegésért elfogadott hálapénz) nem volt jogtalan, míg az előzetesen elfogadott előnyök egy része jogtalan volt, de nem volt tényállásszerű (mivel azt nem kötelességszegésért fogadták el[451]). Erre figyelemmel – legalábbis az 1978. évi Btk. vonatkozásában[452] – Tóth Mihály fenti (még a harmadfokú ítélet előtti joghelyzetben tett) megállapítása továbbra is irányadó.[453]

6.5.7.4. Az előny ígérete és annak előzetes elfogadása

A hálapénzzel kapcsolatos büntetőjogi szabályozás kapcsán külön kérdéskört képez az előny ígéretének előzetes elfogadása. Ehhez elsőként tisztázni kell, mi minősül előny ígéretének. A Fővárosi Ítélőtábla egy másik ügyben megállapította, hogy valakinek „azon kijelentése, hogy »nem lesz hálátlan«, önmagában nem valósítja meg a hivatali vesztegetés bűntettét, ha az minden konkrétumot nélkülöz, s az előny ígéretének nem tekinthető". Érdemes utalni az indokolás azon megállapítására is, hogy „hiányzik továbbá az előnnyel kapcsolatban az a tényállási elem is, hogy az ígért előnynek »jogtalannak« kell lennie […]. Megállapítható előny hiányában ez a vizsgálat sem végezhető el, a vádlotti cselekmény tehát nem bűncselekmény".[454]

Ennek megfelelő alkalmazásával a beteg az orvosnak címzett olyan (ennél jobban nem konkretizált) közlése, hogy „nem lesz hálátlan", nem tekinthető előny ígéretének. Kérdéses azonban, hogy a fenti határozat értelmezése az egészségügy vonatkozásában is irányadó-e, ha egyszer – amint arra a harmadfokú ítélet is tényként utal – „az egészségügyben is gyakorlattá vált – hálapénz, paraszolvencia formájában – a hála […] kifejezésre juttatása".[455] Az viszont bizonyos, hogy előny ígéretének minősül, ha a beteg arra az esetre, ha a műtét jól sikerül (ennek részleteit most ne vizsgáljuk), 100 ezer forint anyagi juttatást helyez kilátásba az orvos részére.

A műtét sikerének biztosítása esetére ígért előny fogalmilag is hálapénz, hiszen olyan „juttatás, amelyet az egészségügyi szolgáltatás igénybevételét követően a beteg vagy hozzátartozója hálája, köszönete jeléül a szolgáltatásban közreműködő egészségügyi dolgozónak nyújt". A hálapénz fogalmilag csak utólagosan adott előny lehet,[456] de ez nem érinti azt, hogy mi tartozik a hálapénz ígéretének fogalmába. Azt ugyanis bárki előre megígérheti, hogy a későbbiekben hálás lesz. Az előny

---

450 Tóth (2014) 5.
451 Vö. 5.2.1. fejezet.
452 A Btk. tekintetében eltérő joghelyzetre lásd 5.5.9.4. fejezet.
453 Ott (2016) 52.
454 Fővárosi Ítélőtábla 3.Bf.54/2006. – BH 2007. 76.
455 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [29].
456 Vö. 5.5.7.1. fejezet.

adásának a harmadfokú ítélet által megkövetelt önkéntességét sem zárja ki, hogy arra egy korábbi ígéret betartásaként került sor.

Ha a hálapénz jogos előny, akkor ígéretének elfogadása is jogos előnyre vonatkozik. Akkor viszont az ilyen magatartás sem valósít meg bűncselekményt, mivel a tényállás megvalósulásához az előnynek akkor is jogtalannak kell lennie, ha a bűncselekményt arra vonatkozó ígéret elfogadásával követik el. Az előny jelzője („jogtalan") ugyanis egyértelműen nemcsak az első, hanem mindhárom elkövetési magatartásra vonatkozik. A tényállás vonatkozó harmadik fordulatát tehát az követi el, aki „jogtalan előny […] ígéretét elfogadja".

Ezt erősíti a rendszertani értelmezés is, amely szerint amennyiben a hálapénz elfogadása nem képez bűncselekményt, akkor a hálapénz ígéretének elfogadása sem büntetendő. Az előny ígéretének elfogadása ugyanis olyan kiegészítő jellegű (a büntetőjogi felelősséget lényegében előrehozó) fordulat, amelynél a büntetni rendeltség indoka (legalábbis döntő mértékben) az előny elfogadásához fűződő kapcsolat.[457]

6.5.8. Az etikai kódexek szerepe a hálapénz megítélésében

A korrupció büntetőjogi megítélése szempontjából nem lehetnek közömbösek (de nem is feltétlenül döntő jelentőségűek) az etikai kódexek rendelkezései.

Az elsőfokú bíróság még kitért az etikai kódex rendelkezéseire a hálapénz büntetőjogi megítélése kapcsán,[458] de a harmadfokú ítélet ezzel a kérdéssel már nem foglalkozott.

6.5.8.1. A hálapénz fogalma a büntetőjogban és az etikai kódexben

A harmadfokú ítélet lényegében a MOK Etikai Kódexével összhangban (talán abból merítve) határozta meg a hálapénz fogalmát. A hálapénznek a harmadfokú ítéletben és az etikai kódexben található definíciója között azonban vannak különbségek.

Az etikai kódex hatóköre látszólag bővebb, mivel használja a „hálapénz" mellett a „hálaszolgáltatás" kifejezést is. Ezen eltérés azonban nem érdemi, mivel a harmadfokú ítéletben szereplő „juttatás" kifejezés álláspontom szerint átfogja a szolgáltatásokat is.[459]

Az etikai kódex koncepciója annyiban bővebb, hogy a juttatás mellett az előnyt is nevesíti, így magában foglalja a beteg részéről az orvossal létesített szexuális kapcsolatot, ami semmiképpen nem tartozik bele a hálapénz büntetőjogi fogalmába.[460]

Az etikai kódex hálapénzfogalma egy másik vonatkozásban viszont szűkebb a büntetőjoginál. Az etikai kódex alapján ugyanis hálapénz csak az a juttatás lehet,

---

457 A Btk. tekintetében a joghelyzet azonos, de külön értelmezést igényel, lásd 5.5.9.5. fejezet.

458 Vö. 5.4.1.4. fejezet

459 Vö. 5.5.6.3. fejezet.

460 Vö. 5.5.6.3. fejezet.

amely „még közvetve sem befolyásolja az ellátás minőségét”.[461] Márpedig ennek alapján az előzetes ígéret kizárja azt, hogy egy később elfogadott juttatás az etikai kódex alapján hálapénznek minősüljön. Ha ugyanis az előny adását előzetesen megígérik, akkor az előny – ha nem is közvetlenül, de „közvetve” – annak ígérete révén befolyásolhatta az ellátás minőségét. Ha ez egy adott ügyben kimutatható, akkor hálapénzről a MOK Etikai Kódexe alapján nem lehet szó, míg a Kúria büntetőjogi fogalma[462] alapján igen.

6.5.8.2. Az utólagos előnyök jogtalansága az etikai kódex alapján

Az etikai kódex alapján az utólagosan elfogadott szexuális előny hálapénznek minősülhet, de megengedettnek nem. Az etikai kódex ugyanis tartalmaz egy olyan rendelkezést, amely szerint „kerülendő – a szaktudást és a helyzetet kihasználva – a beteggel való olyan kapcsolat fenntartása vagy folytatása a kezelést követően, amely szexuális […] előny megszerzésére irányul”.[463] Ebben a vonatkozásban tehát nem merül fel azon – elméletileg igencsak izgalmas – kérdés, hogy az etikai kódex megengedő szabályozásának van-e büntetőjogi kihatása.[464]

Az előzetes ígéret alapján később elfogadott juttatás az etikai kódex alapján nem minősül hálapénznek, de ez nem érinti azt, hogy a vonatkozó büntetőjogi fogalomnak megfelel, így jogszerű előnyként nem valósítja meg a vesztegetés tényállását.

Az etikai kódex úgy rendelkezik, hogy „az orvosok […] egészségügyi dolgozótól nem fogadhatnak el hálapénzt”.[465] Ilyen tilalmat a harmadfokú ítélet nem határoz meg (az ügyben ugyanis nem merült fel, hogy a betegek bármelyike is egészségügyi dolgozó lett volna). Kérdéses tehát, hogy az egészségügyi dolgozótól elfogadott, így az etikai kódex által tiltott hálapénz büntetőjogilag is jogtalan-e. Ennek kapcsán azt állapíthatjuk meg, hogy az etikai kódexben szereplő tilalom megsértése sem alkalmas arra, hogy a törvényben engedélyezett előnyök vonatkozásában büntetőjogi felelősséget keletkeztessen.

6.5.9. A Btk. kapcsán

A harmadfokú ítélet a vádlottak cselekményeit az 1978. évi Btk. alkalmazásával bírálta el, így az előbbiekben vázolt jogtételek is elsősorban e kódex vesztegetési tényállásának alkalmazását érintik. A Kúria azonban egyes megállapításainak „hatályát” kifejezetten kiterjesztette a Btk. alkalmazására, más kérdések tekintetében pedig ennek lehetőségét mindenképpen érdemes megvizsgálni.

---

461 MOK Etikai Kódex II.15. pont (1) bek.

462 Vö. 5.5.6.3. fejezet.

463 MOK Etikai Kódex II.1.3. pont (12) bek.

464 Igenlően a harmadfokú ítélet előtti időszakban például GÁL (2014) 297.

465 MOK Etikai Kódex II.15. pont (2) bek.

6.5.9.1. Az önkéntes segítők

A Btk. alapján teljesen egyértelmű, hogy az önkéntes segítő a gazdálkodó szervezet részére vagy érdekében tevékenységet végző személy, így a kódex 291. §-ában szabályozott vesztegetés tettese lehet.

6.5.9.2. A kérés vagy elfogadás

A Btk. tekintetében a kérés vagy elfogadás elhatárolása látszólag kisebb jelentőségű kérdés, mivel a kódex mindkét elkövetési magatartás esetén jogtalan előnyre alapítja a felelősséget. Mivel azonban a hálapénz fogalmából a kért előnyök ki vannak zárva,[466] az elkövetési magatartások pontos elhatárolása[467] – a jogtalan előny elemén keresztül – a Btk. alkalmazásánál is jelentős kérdést képez.

6.5.9.3. Az elfogadott előny jogtalansága

Ott István szerint „múlhatatlan érdeme" a harmadfokú ítéletnek, hogy „a hálapénz büntetőjogi kategóriájának megalkotásával olyan szempontrendszer – jelesül az előny jogtalanságának vagy jogosságának kérdése – mentén ad iránymutatást, amely a Btk. szabályrendszerében is alkalmazható".[468]

Valóban, sőt olyan érzésünk is lehet, hogy az ügy eldöntéséhez felhasznált egész érvelési konstrukció az új büntetőkódexnek szólt. A Kúria tehát olyan elvi alapot (jogtalanság) választott az 1978. évi Btk. alapján történő ítélkezéshez, amivel rögtön meg kívánta oldani a Btk. értelmezésével kapcsolatos vitát is. Lehetett volna ugyanis olyan megoldást választani, hogy a harmadfokú ítélet az ügy megítélésére ténylegesen alkalmazott 1978. évi Btk. alapján az elbírált cselekmények tényállásszerűségét az elfogadott előnyök kötelességszegéssel való kapcsolata alapján zárta volna ki.[469] Ekkor azonban az ítélet *ratio decidendi*je nem lett volna alkalmazható a Btk. vonatkozásában, hanem arra külön iránymutatást kellett volna adni.

A Btk. tekintetében adott iránymutatás mindazonáltal a harmadfokú ítélet gyakorlati szempontból legjelentősebb része. Ennek meghozatalát követően ugyanis egyre több olyan cselekmény merül majd fel, amelyet az elkövetési időpontjára tekintettel csak a Btk. alkalmazásával lehet elbírálni. Márpedig a hálapénz büntetőjogi megítélése a Btk. alapján sokkal több problémát vet fel, mint a korábbi kódex azt közvetlenül megelőzően hatályos szabályozása idejében. Ha ugyanis például a hálapénzt jogtalan előnynek tekintjük, akkor annak elfogadása a Btk. alapján kötelességszegéssel való kapcsolat hiányában is tényállásszerű.[470]

---

466 Vö. 5.5.6.3. fejezet.
467 Vö. 5.5.2. fejezet.
468 Ott (2016) 52.
469 Vö. 5.2.1. fejezet.
470 Az 1978. évi Btk. tekintetében ellentétes joghelyzetre lásd 5.2.1. fejezet.

6.5.9.4. A kötelességszegéssel kapcsolatos, illetve az Mt. 52. § (2) bekezdés tilalmába ütköző előny

A harmadfokú ítélet a Btk. alkalmazása esetén is csak az előny kötelességszegéssel való kapcsolatát tartja az (adójogilag nevesített) előny jogtalanságát megalapozó tényezőnek, de az Mt 52. § (2) bekezdésének megsértését nem.[471] Ez a megkülönböztetés viszont a Btk. tekintetében már nem indokolható azzal, hogy a kötelességszegés tényállási elemet képezne,[472] így még inkább részletesebb elemzést igényelne.[473]

6.5.9.5. Az előzetes és utólagos előnyök tényállásszerűsége és a Btk.

Ott szerint az „hálapénz fogalmának […] utólag adott előnyökre szűkítése […] fokozottan jelentkezik a […] Btk. tekintetében".[474] Valóban a Btk. alkalmazása esetén az előzetesen adott előnyök nemcsak jogtalanok, hanem bűncselekménynek is minősülnek. Az új kódex ugyanis nem tartalmazza a kötelességszegés elemét, amely az 1978. évi Btk. alapján kizárta a kötelesség teljesítéséért előzetesen adott előnyök tényállásszerűségét is.[475]

6.5.9.6. Az előny ígéretének előzetes elfogadása

A Btk. vonatkozásában külön is elemezni kell azt a kérdést, hogy az előny ígéretének előzetes elfogadása is jogtalan-e, illetve bűncselekményt képez-e. E kódex alapján ugyanis – amint azt láttuk – az előny előzetes elfogadása jogtalan, és bűncselekményt is képez.[476] Márpedig akkor a logikai értelmezés *(argumentum a simile)* segítségével arra lehet következtetni, hogy akkor ugyanilyen megítélés indokolt (az ahhoz több tekintetben hasonló elkövetési magatartás) az előny ígéretének előzetes elfogadása esetén is.

Az ilyen hasonlóságra hivatkozó érvelés meggyőző erejét növelné, ha az előny ígéretének elfogadása legalább azonos mértékben veszélyeztetné az orvos pártalanságát, mint az előny előzetes elfogadása. Valójában viszont erre (ha elenyésző mértékben is, de) az ígéret előzetes elfogadása csak kisebb mértékben alkalmas. A gazdálkodó szervezet részére tevékenységet végző személyben ugyanis mindig lehet egy észszerű kétely az ígéret teljesítése vonatkozásában. Különösen akkor, ha annak beváltása a kötelesség teljesítését (műtét elvégzését) követő időpontra esik.

Bármiképpen is értékeljük azonban e hasonlatosságot, az azon alapuló következtetés csak az egyik érv lehet a Btk. szabályozásának értelmezése kapcsán. Ezzel szemben viszont ott áll a nyelvtani és rendszertani értelmezés,[477] amely e kódex

471 Kúria Bhar.III.6/2015/20., Indokolás [30].
472 Vö. 5.2.3. fejezet.
473 Az 1978. évi Btk. tekintetében hasonló következtetésre lásd 5.5.6.5. fejezet.
474 OTT (2016) 51.
475 Vö. 5.2.3. fejezet.
476 Vö. 5.5.9.4. fejezet.
477 Vö. 5.5.7.4. fejezet.

esetében is azt támasztja alá, hogy egy jogos előny ígéretének elfogadása nem minősülhet jogszerűtlennek.

Összességében a hálapénzre vonatkozó ígéret előzetes elfogadása a Btk. szerint sem képez bűncselekményt. Ennek ellenkezője az elkövető terhére szóló (így a büntetőjogban tiltott) analógia[478] alkalmazását jelentené.

6.6. Esetvariációk a jogesetek kapcsán

6.6.1. Az esetvariációk

Jogeset 5e.	Dr. Károgi-Eszteri Janó 2013. augusztus 23. napján 50 ezer forintot fogadott el Zuli Sándornétól utólag egy szülés kórházban (társadalombiztosítás által finanszírozott ellátás körében) való levezetéséért.
Jogeset 5f.	Jogeset 5e. azonban dr. Károgi-Eszteri Janó az előnyt arra figyelemmel fogadta el, hogy külön bejött a szülés idejére a kórházba.
Jogeset 5g.	Jogeset 5e., de dr. Károgi-Eszteri Janó az 50 ezer forintot nem szerepeltette (és nem is kívánta szerepeltetni) az adóbevallásában.
Jogeset 5h.	Jogeset 5e., azonban a kórház igazgatója nem engedélyezte az előny utólagos elfogadását sem.
Jogeset 5i.	Jogeset 5e., azonban Zuli Sándorné korábban ápolóként dolgozott, amiről dr. Károgi-Eszteri Janó tudomással bírt.
Jogeset 5j.	Jogeset 5e., azonban dr. Károgi-Eszteri Janó egy magánkórház munkavállalója volt.
Jogeset 5k.	Jogeset 5e., azonban dr. Károgi-Eszteri Janó az előnyt a szülés előtt már elfogadta.
Jogeset 5l.	Jogeset 5e., azonban a kórház igazgatója 2012 júliusában engedélyezte az előny előzetes elfogadását.
Jogeset 5m.	Jogeset 5e., azonban dr. Károgi-Eszteri Janó az előnyt a szülés után kérte.
Jogeset 5n.	Jogeset 5e., azonban dr. Károgi-Eszteri Janó az előnyt arra figyelemmel kérte előre, hogy külön bejöjjön a szülés idejére a kórházba.

478 Erre lásd Nagy (1995) 258.

6.6.2. Adalékok az esetvariációk megoldásához

ad Jogeset 5e.	Dr. Károgi-Eszteri Janó vesztegetés elfogadásáért nem büntetendő, mivel az elfogadott összeg hálapénznek minősül.
ad Jogeset 5f.	Az előny attól még dr. Károgi-Eszteri Janó a kórház részére végzett tevékenységével kapcsolatos, hogy a szülés idejére külön bejött a kórházba. Vesztegetés elfogadásáért azonban a Jogeset 5e. megoldása alapján nem büntetendő.
ad. Jogeset 5g.	Lásd megfelelően a Jogeset 5e. megoldását. A Kúria ugyanis a hálapénz adójogi szabályozásához és nem az adókötelezettség teljesítéséhez kötötte a büntetőjogi felelősség alóli kivétel alkalmazását. A cselekménynek adójogi következményei természetesen lehetnek.
ad Jogeset 5h.	Lásd megfelelően a Jogeset 5e. megoldását. A Kúria szerint legfeljebb fegyelmi felelősségre vonás alapjául szolgálhat, ha a Kórház igazgatója nem engedélyezte az előny elfogadását.
ad Jogeset 5i.	Lásd megfelelően a Jogeset 5e. megoldását. Ehhez képest nem keletkeztet büntetőjogi felelősséget az, hogy egészségügyi dolgozótól az etikai kódex szerint tilos hálapénzt elfogadni.
ad Jogeset 5j.	Lásd megfelelően a Jogeset 5e. megoldását. Nem változtat az eset megítélésén az sem, hogy dr. Károgi-Eszteri Janó egy magánkórház munkavállalója volt.
ad Jogeset 5k.	Az előny nem minősül hálapénznek. Dr. Károgi-Eszteri Janó vesztegetés elfogadásáért [Btk. 290. § (1) bekezdés] felel.
ad Jogeset 5l.	Lásd megfelelően a Jogeset 5k. megoldását. A Kúria határozatának továbbgondolása alapján ilyenkor sincs jelentősége annak, hogy a kórház igazgatója engedélyezte-e az előny elfogadását.
ad Jogeset 5m.	Dr. Károgi-Eszteri Janó az előny kérése miatt vesztegetés elfogadásáért felel. Az előny kérése vonatkozásában nincs jelentősége annak, hogy az elkövetési magatartás tanúsítása a szülést követi.
ad Jogeset 5m.	Dr. Károgi-Eszteri Janó vesztegetés elfogadásáért nem büntetendő. A Fővárosi Ítélőtábla az előnyt jogosnak tekintette, ha az előnyt egy olyan megállapodás kapcsán kérik, amely alapján az orvos a szülés idejére külön bejött a kórházba.

6.7. A szabályozás értékelése és javaslatok a jogalkotó számára

A Legfőbb Ügyészség 2014 májusában a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumnál jogszabály-módosítást kezdeményezett, „mert a hálapénz elfogadása kapcsán felmerülő passzív gazdasági vesztegetés tényállásának törvényi megfogalmazása nem egyértelmű". Álláspontjuk szerint a tényállás „normaszövegének értelmezése során markáns jogi érvek szólnak úgy a büntetőjogi felelősség megállapítása, mint annak hiánya mellett", így „a tényállás […] megfogalmazása – miután az a felelősség kérdésében egymással ellentétes értelmezésnek ad teret – nyilvánvalóan sérti a jogbiztonság követelményét".[479]

A harmadfokú ítélet eloszlatta (vagy legalábbis lényegesen csökkentette) a hálapénz büntetőjogi megítélése tekintetében a Btk. vonatkozásában fennálló jogbizonytalanságot. Ettől azonban a kérdéskör jogalkotói rendezése továbbra sem kerülhető meg. A törvényhozó ugyanis a társadalmi konfliktusok olyan aspektusaira is tekintettel lehet, amelyekre a jogalkalmazók a jogértelmezés körében nem fordítottak (nem is fordíthattak) figyelmet.

Az egészségügyi korrupció kérdéskörével kapcsolatos *de lege ferenda* javaslatom a következő:

Az egészségügyi korrupcióra (ezen belül a hálapénzre) nem alkalmazhatók automatikusan azok a standardok, amelyek alapján más, például az üzleti szférában határozzuk meg egy előny jogtalanságát. Az orvosok nagy többsége – közvetve vagy közvetetten – közpénzek felett rendelkezik, így korrupciós bűncselekményekért való felelősségük körében specifikus követelményeket kell érvényesíteni. A beteg tipikusan kiszolgáltatott helyzete miatt pedig akkor is megfontolandó a rendes gazdasági szférától eltérő megítélés, ha magánszférában működő egészségügyi intézményről van szó.

A hálapénz tehát nem vehető büntetőjogilag sem egy kalap alá a borravalóval. Nem fogadható el egy olyan szabályozás, amely szerint a vesztegetés tényállása esetén az előnyök elfogadása tekintetében a munkáltatónak van rendelkezési joga. Ahogy az sem szerencsés, ha a hálapénz jogtalansága az adótörvényi szabályozástól vagy akár az adókötelezettség teljesítésétől függ.

Jogpolitikailag tehát mindenképpen szükséges az egészségügyben elfogadható előnyökre vonatkozó kifejezett szabályozás megalkotása. Ennek keretében kifejezetten ki kellene mondani, hogy egészségügyi dolgozó által gyógyító tevékenységgel kapcsolatban az előny kérése alapvetően tilos. Előny kérése csak akkor lehet jogszerű, ha arra az adott ellátás (beavatkozás stb.) tekintetében jogszabály vagy annak alapján kiadott szabályzat (térítési díj beszedésére) kifejezetten feljogosítja.

Az egészségügyi szabályozás az elfogadható előnyök tekintetében is egy tilalmon alapulna. Az egészségügyben elfogadott előnyök nagy része ugyanis egyébként is jogtalan. Így például jogtalan annak előre vagy utólag adott ellenértéke, hogy

[479] http://ugyeszseg.hu/a-legfobb-ugyeszseg-valasza-halapenz-ugyben/ (Letöltés dátuma: 2017. 11. 10.)

valaki egészségügyi jogszabály (azon alapuló szabályzat) alapján neki nem járó ellátásban részesüljön vagy megkerülje a várólistát.

A gyógyító tevékenységgel kapcsolatos (előre meg nem ígért) előny utólagos elfogadása az egészségügyi igazgatási jogszabályban megengedhető. Az ilyen cselekmény jogszerűsége azonban értékhatárhoz, illetve ahhoz is köthető, hogy az előnyt a munkáltató számára bejelentik. Ezzel biztosítható ugyanis az, hogy az orvos által elfogadott előnyök mértéke ne kérdőjelezze meg a munkáltató iránti hűséget.

Az egészségügyi jogszabálynak az orvosi tevékenység immanens diszkrecionális elemeire tekintettel tilalmaznia kell az előny (és az arra vonatkozó ígéret) bármilyen gyógyító tevékenység előtti elfogadását, mivel mindez alkalmas a betegek közötti egyenlő elbánás veszélyeztetésére.

7. A GAZDÁLKODÓ SZERVEZETTEL KAPCSOLATOS BEFOLYÁSSAL ÜZÉRKEDÉS

A hatályos Btk. is büntetni rendeli nemcsak a hivatalos személyekkel, hanem a gazdálkodó szervezetekkel kapcsolatos befolyással üzérkedést is. A korrupció elleni büntetőjogi fellépés ezen határvidékén – a hálapénz kérdésköréhez[480] hasonlóan – a szokásos jogalkalmazási (elsősorban elhatárolási) kérdéseken túl alapvető büntetőpolitikai dilemmák is jelentkeznek.

7.1. Jogesetek

A gazdálkodó szervezettel kapcsolatos befolyással üzérkedést a rendszerváltás utáni időszak joggyakorlatából vett három büntetőügy alapján mutatom be. Ezek az integritás tanácsadók számára azért lehetnek különösen érdekesek, mert a cselekmények a hatósági jogkörök gyakorlásának, a közpénzek elköltésének és a magángazdaság működésének határvidékén helyezkednek el. Azokban ugyanis nemcsak a piaci hitelek megszerzésének célja jelenik meg, hanem az ezekkel kapcsolatos hatósági tevékenység befolyásolása, állami támogatások megszerzése, valamint olyan (részben hivatalos) személyek is, akik gazdálkodó szervezetek (esetenként politikai pártokon keresztül való) befolyásolására hivatkoznak.

Jogeset 6**a.**[481] Sünvári Pozsga 2005 márciusában felkereste Olmóc Ingridet annak albérletében egy hitelügyintézés elindítása végett. Olmóc Ingrid ennek során előadta, hogy tud segíteni ebben, ugyanis ő mobilbankárként dolgozik, és legalább 10 bankkal áll kapcsolatban. Ekkor Olmóc Ingrid megígérte, hogy segít jelzálogalapú hitelt szerezni, jövedelemigazolás nélkül, és a számítógépén megmutatta a havi törlesztőrészlet előirányzatát is. 2005 júniusában Sünvári Pozsga a hitel intézéséhez szükséges dokumentumokat átadta, majd a vádlott külön kérésére 10 ezer forintot is hitelügyintézés céljára.

2005 márciusában Zigirg Tamás – Sünvári Pozsga ajánlására – felkereste Olmóc Ingridet, akinek egy hitellel kapcsolatos ügyintézés kapcsán 7 000 forintot adott át illetékbélyegre. Zigirg Tamás „később többször érdeklődött a vádlottól hitele felől, mely alkalmakkor vádlott azzal nyugtatta, hogy minden rendben van, de várni kell". Zigirg Tamás Olmóc Ingrid „kérésére további 5 000 Ft-ot adott át neki a hitel intézése okán". Ezt követően „2005. július második felében a vádlott elő-

480 Vö. 5. fejezet.

481 A jogeset alapjául a Hajdú-Bihar Megyei Bíróság 17.B.185/2006/8. ítéletében megállapított tényállás szolgál.

adta" Zigirg Tamásnak, hogy „kellő fedezet hiányában 3 millió Ft helyett csak 2,8 millió Ft hitelt tudnak felvenni, de ehhez is szükséges 10 000 Ft […], amit a banki ügyintéző asztalára fog letenni". Zigirg Tamás „ezután átadta Olmóc Ingrid vádlottnak a kért 10 000 Ft-ot".

Mivel Zigirg Tamás hiába érdeklődött a hitel folyósításával kapcsolatban az őket folyamatosan hitegető vádlottól, felkeresték Olmóc Ingridet, hogy „nem kívánják tovább igénybe venni a segítségét, és az addig befizetett összeget is vissza akarják kapni. […] A vádlott ekkor arra hivatkozott, hogy a 10 000 Ft[-ot] már nem kérheti vissza, s tartozása ezért 12 000 Ft a 22 000 Ft helyett".

Jogeset 6b.[482] Estabesi Nóra Georgina 2009. március végén telefonon megkereste Gáérd Pál Sándort, akinek felajánlotta, hogy a cége részére vissza nem térítendő mezőgazdasági támogatást tud intézni. Gáérd Pál Sándor részletek tisztázása végett lakására hívta Estabesi Nóra Georginát, aki „a személyes beszélgetés során politikai tanácsadónak adta ki magát, és [egy] párt vezető politikusaival való jó kapcsolataira hivatkozva azt állította, hogy 5 millió forint összegű vissza nem térítendő mezőgazdasági támogatás megszerzésében tud közreműködni 150 ezer forint »ügyintézési díj« fejében". Estabesi Nóra Georgina a „hivatkozott politikusi és hivatalos személyekkel való kapcsolatokkal nem rendelkezett, így lehetősége sem volt az ígért támogatás megszerzésében való közreműködésre". A támogatás kérdésében való „döntés az akkori rendelkezések szerint közigazgatási hatósági eljárás hatálya alá tartozott". Estabesi Nóra Georgina „azt is kifejezésre juttatta, hogy az »ügyintézési díj« arra szolgál, hogy azzal úgymond »kenni kell az utat«, a támogatás folyósítását követően pedig 8-10%-át fogja elosztani a kifizetést jóváhagyók részére". Végül úgy egyeztek meg, hogy Gáérd Pál Sándor „175.000,- forintot előre, az ügyintézési díj fennmaradó részét a folyósítás után fizeti meg".

Ezt követően Onokai-Tahini Árpád, aki egy másik cég ügyvezetője volt, Gáérd Pál Sándor közvetítésével megismerte Estabesi Nóra Georginát. Kettejük négyszemközti beszélgetése során Onokai-Tahini Árpád szóba hozta a cége hiteltartozásaiból adódó problémáit, amelyekkel kapcsolatban Estabesi Nóra Georgina „azt állította, hogy a pénzügyi szférában, illetőleg az egyik párt […] vezető politikusai körében jó kapcsolatokkal rendelkezik, így 1,5 millió forintért a hitelszerződéseket egy – a korábbinál kedvezőbb – hitelkonstrukcióvá tudja alakíttatni". Estabesi Nóra Georgina a „pénzügyi intézményrendszerben sem rendelkezett az általa hivatkozott kapcsolatrendszerrel, és semmilyen lehetősége nem volt kedvező hitel megszerzésében való közreműködésre". Onokai-Tahini Árpád „alkudozás után végül 150.000 forintot adott át Estabesi Nóra Georginának, aki „ezt követően még több alkalommal telefonon kereste Onokai-Tahini Árpádot „azzal, hogy a 60 millió forintos hitel biztosításához 6 millió forint »ügyintézési díj« szükséges". Estabesi Nóra Georgina „arra is utalást tett, hogy a hitel folyósítását követően 4 millió forintot kell elosztania az ügy elintézésében segítséget nyújtóknak". Onokai-Tahini Árpád a „további ös-

[482] A jogeset alapjául a Gyulai Törvényszék B.115/2012/17. számú ítéletében megállapított tényállás szolgál.

szegek kifizetésétől elzárkózott, és 2009. június hónapban a már kifizetett összeget is megpróbálta visszakérni, de Estabesi Nóra Georgina „ezt követően minden kapcsolatot megszakított vele".

Jogeset 6c.[483] Hormonyuki Kálmán a BRFK egyik kerületi rendőrkapitányságának Közrendvédelmi Osztályán teljesített hivatásos szolgálatot járőrként főtörzsőrmesteri rendfokozatban. 2008 tavaszán, pontosabban meg nem határozható időben rendszeres haszonszerzési célzattal, kedvező kondíciókkal bíró pénzkölcsön gyors megszerzésének ígéretével keresett meg különböző pénzintézeteknél bankhitelért folyamodó, esetenként a Központi Hitelinformációs Rendszer (BAR-lista) adatbázisában negatív minősítéssel szereplő adósokat, azt terjesztve magáról, hogy jó kapcsolatai révén minden problémát meg tud oldani.

Ennek során Hormonyuki Kálmán azt állította Rozsnyói Elemérnek, hogy „a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeleténél dolgozó ismerőse segítségével 150 ezer Ft-ért cserébe hat hónapra törölteti őt a Központi Hitelinformációs Rendszerből, továbbá hogy ezt követően félévenként további 150 ezer Ft-ért »elintézi« ugyanezt. A vádlottnak a valóságban nem volt befolyásolható ismerőse a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeleténél, a pénzt magának tartotta meg".

Rihavacsay Eugénnek 2008 elején 10 millió forintra volt szüksége, hogy svájcifrank-alapú, a lakására terhelt jelzálogjoggal biztosított, jelentősen megnövekedett összegű havi részletekkel törlesztendő hitelét kiváltsa. Ezt elmondta Hormonyuki Kálmánnak, aki „ekkor ígéretet tett arra, hogy ismeretsége és jó kapcsolatai révén »elintézi« a lehető legkedvezőbb feltételekkel felvehető hitelt, mely »segítségéért« 100 ezer forintot kért arra hivatkozással, hogy ebből az összegből a banki ügyintézőnek is adnia kell. Ezután Hormonyuki Kálmán elkérte Rihavacsay Eugén személyes adatait, valamint egy jövedelemigazolást azzal, hogy két héten belül mindent »elintéz«, ezt követően azonban többet nem jelentkezett, telefonon sem volt elérhető".

Hormonyuki Kálmán „100 ezer forint »ügyintézési díjért« vállalta, hogy megkeresi Gerendássy Tóbiás számára azt a pénzintézetet, amelyikkel a legkedvezőbb feltételekkel lehet hitelszerződést kötni". A kért összeget azzal vette át Gerendássy Tóbiástól, hogy „amennyiben 2-3 hónapon belül nem tud segíteni neki, visszaadja a pénzt". Azonban „valójában nem állt szándékában a hitelszerződés megkötésénél közreműködni, az ígért ügyintézést meg sem kezdte, és a sértettől átvett közvetítői díjat sem állt szándékában visszafizetni".

---

483 A jogeset alapjául a Fővárosi Törvényszék 20.B.582/2014/18. számú ítéletében megállapított tényállás szolgál.

7.2. A büntetőjogi szabályozás

7.2.1. A nemzetközi jogharmonizációs kötelezettségek

A magánszektorban (üzleti szférában) elkövetett befolyással üzérkedés büntetni rendelése vonatkozásában a nemzetközi vagy európai jog instrumentumai még ajánlás szintű rendelkezést sem tartalmaznak.

7.2.2. Külföldi kitekintés

Az európai büntetőjogok egy része (ilyen például a német jog) a befolyással üzérkedés tekintetében elkülönült tényállást egyáltalán nem tartalmaz. A befolyással üzérkedő ennek megfelelően – további feltételek fennállása esetén – csak más tényállások (például hivatali visszaélés,[484] illetve hűtlen kezelés[485]) körében tartozhat büntetőjogi felelősséggel, illetve a hivatali vesztegetés részese lehet. Az önálló tényállás hiányát azonban nem mindenki tartja megnyugtatónak.[486]

A francia büntetőjog tartalmaz olyan (a vesztegetéssel azonos §-ban szereplő) tényállás-variációt, amelyet a kódex – aktív és passzív oldalon is (!) – befolyással üzérkedésnek *(trafic d'influence)* nevez.[487] A passzív oldali tényállás hatóköre azonban csak arra a közhatalmi tisztséget betöltő (közszolgálati feladatokat ellátó vagy választott állami tisztséget viselő) személyre terjed ki, aki az előnyt azért kéri vagy fogadja el, hogy valós vagy vélt befolyásával avégett éljen vissza, hogy valaki állami szervtől (hatóságtól) előnyös elbánásban részesüljön, alkalmazást nyerjen, szerződést kapjon vagy bármilyen más döntés kedvezményezettje legyen.[488] A kódex büntetni rendeli azt is, aki az előnyt közhatalmi tisztséget betöltő (közszolgálati feladatokat ellátó vagy választott állami tisztséget viselő) személynek azért adja, hogy az befolyással azért éljen vissza, hogy valaki állami szervtől (hatóságtól) előnyös elbánásban részesüljön, alkalmazást nyerjen, szerződést kapjon vagy bármilyen más döntés kedvezményezettje legyen.[489]

Az osztrák büntetőjog a befolyással üzérkedés büntetni rendelését a „tiltott beavatkozás" *(Verbotene Intervention)* elnevezésű[490] tényállással oldja meg, amely

---

484 Eser–Kubiciel (2005) 32–33.

485 GRECO (Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Directorate of Monitoring): *Third Evaluation Round Evaluation Report on Germany on Incriminations* (ETS 173 and 191, GPC 2) (Theme I) Strasbourg, 4 December 2009 Public Greco Eval III Rep (2009) 3E Theme I Adopted by GRECO at its 45th Plenary Meeting (Strasbourg, 30 November – 4 December 2009) (a továbbiakban: GRECO on Germany). 32–33.

486 Vö. például GRECO on Germany. para. 33.

487 Francia Btk. (Code Penal) 432-11. cikk 2. pont, 433-1. cikk 2. pont.

488 Francia Btk. 432-11. cikk 2. pont.

489 Francia Btk. 433-1. cikk 2. pont.

490 Osztrák Btk. (Das österreichische Strafgesetzbuch) 308. §.

a többi korrupciós bűncselekménytől – azaz a vesztegetéstől[491] és az előny tiltott elfogadásától[492] is – elkülönül. A bűncselekmény bárki által elkövethető, hatóköre azonban csak arra az előnyre terjed ki, amelyet arra tekintettel fogadtak el stb., hogy hivatalos személyre kötelességének megszegése végett ténylegesen befolyást érvényesítettek. Az osztrák büntetőjogban a hivatalos személy fogalma nemcsak a törvényhozás tagjaira, illetve a közigazgatás és az igazságszolgáltatás személyi állományára terjed ki, hanem azokra is, akik olyan szerveknél tevékenykednek (állnak szolgálatban), amelyek számvevőszéki vagy hasonló kontroll alatt állnak, *és* döntő mértékben közigazgatási stb. szervek számára nyújtanak szolgáltatásokat.[493] A nem közpénzekkel gazdálkodó magánszféra tekintetében az osztrák büntetőjog csak vesztegetésre (az előny jogtalan elfogadására) vonatkozó tényállásokat nevesít,[494] de nem rendelkezik a befolyással üzérkedés (tiltott beavatkozás) bűncselekményéről.

Az angol büntetőjog csak a vesztegetésre vonatkozó tényállást tartalmaz, de annak hatóköre (kifejezett rendelkezés folytán) lefed olyan magatartásokat, amikor az előnyt egy harmadik személy kötelességszegő magatartására tekintettel fogadják el vagy adják.[495] A harmadik személy kötelességszegő magatartása ösztönzőjeként vagy jutalmaként elfogadott (adott) előny az angol büntetőjogban akkor is büntetendő, ha a kötelességszegő magatartást nem a közszférába, hanem a magánszektorba tartozó személy tanúsítaná (vagy tanúsította). Az angol büntetőjog vesztegetési tényállása azonban nem terjed ki arra, amikor valaki harmadik személy kötelességszerű magatartása ellenében vagy annak befolyásolására csak hivatkozva fogad el előnyt.

7.2.3. A hazai szabályozás

A kodifikált magyar büntetőjog kezdetén az 1878. évi Btk. még csak vesztegetési tényállásokat nevesített,[496] nem tartalmazott kifejezett rendelkezést a befolyással üzérkedésre.

7.2.3.1. 1942. évi X. törvény

A befolyással üzérkedést (a korrupcióra vonatkozó büntetőjogi szabályozás első nagy reformja keretében) az egyes közéleti visszaéléseket büntető rendelkezésekről szóló 1942. évi X. törvény minősítette önálló bűncselekménnyé. Az új tényállás alapján az felelt, aki „maga vagy más részére vagyoni előnyt követelt vagy fogadott el avégett, hogy valódi vagy színlelt befolyását valamely hatóságnál vagy közhiva-

491 Osztrák Btk. 304., 307. §.
492 Osztrák Btk. 305., 307a. §.
493 Osztrák Btk. 74. § (1) bek. 4a) pont d) alpont.
494 Osztrák Btk. 153a. § és 168d. §.
495 A vesztegetés elleni 2010. évi angol törvény (Bribery Act, 2010) 2. § (3) bek. és (4) bek., illetve 1. § (2) bek. a) és b) pont és (4) bekezdés.
496 Vö. 1878. évi Btk. 465–470. §.

talnoknál magánérdek előmozdítására érvényesítse".[497] E tényállásra is vonatkozott az a rendelkezés, amely (ugyan a vesztegetés szabályai közé „rejtve") kimondta, hogy „a jelen törvény alkalmazásában előny elfogadása alatt az előny ígéretének elfogadását is érteni kell."[498]

A büntetőjogi felelősség köre a közhivatalnok fogalmához kapcsolódott, amelynek fogalmát (a korrupciós bűncselekményekre is irányadóan) az 1940. évi XVIII. törvény terjesztette ki – a honvédség tényleges szolgálatot teljesítő tagjain túl – az állam közoktatási vagy gazdálkodási tennivalóinak teljesítésére köteles személyekre, illetve az állami közintézmények és üzemek alkalmazottaira is.[499] A közhivatalnok fogalma tehát ekkoriban már jóval túlnyúlt a klasszikus közhatalmi jogköröket gyakorló személyek körén, és a közszféra más területeit is átfogta.

A cselekménytípus büntetni rendelése a miniszteri indokolás szerint a közhatóságok tekintélyének védelmét szolgálta. A tényállás megalkotására éppen akkor került sor,[500] amikor a vesztegetés körében is elismerést nyert, hogy nemcsak a hivatalos személyek kötelességteljesítése (befolyástól mentes működése), hanem az abba vetett bizalom is büntetőjogi védelmet érdemel.[501] A tényállás megalkotásában azonban szerepet játszott az is, hogy a cselekmény gyakran együtt járt mások (elsősorban a legszegényebb, legtudatlanabb, legkiszolgáltatottabb kérelmezők) kizsákmányolásával.[502] A miniszteri indokolás által hivatkozott utóbbi elemre tekintettel magyarázható meg a tényállás azon konstrukciója, amely nem elégszik meg a büntetőjogi felelősséghez a befolyás színlelésével, hanem ahhoz megkívánja az előnyre irányuló elkövetési magatartások tanúsítását is. A közhatóságok tekintélyét ugyanis a közhivatalnok befolyásolására hivatkozás attól függetlenül sérti (veszélyezteti), hogy azért kérnek-e ellenszolgáltatást.

7.2.3.2. A szocialista büntetőjog

A szocialista büntetőjog kezdeti időszakában a jogalkotó a közhivatalnok fogalmának hatókörébe vonta az állami kezelésbe (majd az állami tulajdonba) vett vállalatok összes dolgozóját.[503] Ezzel ugyan a közszféra hatóköre még tovább bővült, de a büntetőjogi felelősség hatóköre tekintetében ez csak mennyiségi változást jelentett az 1940. évi XVIII. törvényen alapuló közhivatalnok-fogalomhoz képest. A hivatali befolyással üzérkedés tényállása továbbra is a (most már majdnem mindent magába olvasztó) közszférával kapcsolatos korrupciós cselekmények tekintetében érvényesült.

---

497 1942. évi X. törvény 5. §.
498 1942. évi X. törvény 2. § második mondat.
499 Vö. 1940. évi XVIII. törvény 3. §.
500 1942. évi X. törvény 5. §.
501 Vö. 1942. évi X. törvény 3–4. §.
502 Az 1942. évi X. törvény 5. §-ához fűzött indokolás.
503 WIENER (1972) 135.

Az 1961. évi Btk. is csak a hivatalos személyre vonatkozó befolyással való üzérkedést szabályozta, azt rendelte ugyanis büntetni, „aki azért, hogy valódi vagy színlelt befolyását hivatalos személynél érvényesítse, a maga vagy más részére előnyt követel, kér vagy elfogad”.[504] A hivatali befolyással üzérkedés tényállása így a korábbiakhoz képest jelentősen leszűkült, hiszen az 1961. évi Btk. a hivatalos személy fogalmát lényegében azokra korlátozta, akik államhatalmi vagy államigazgatási szerveknél olyan szolgálatot teljesítenek, ami azok rendeltetésszerű működéséhez tartozik, illetve más szerveknél államhatalmi vagy államigazgatási feladatot látnak el.[505] A jogirodalom ennek kapcsán utalt arra, hogy a tényállások nem közélet teljességét, hanem csak annak egy részét (a hivatali élet tisztaságát) részesítik védelemben.[506] A tényállás hatóköre a korábbi konstrukcióhoz képest viszont abban a tekintetben kibővült, hogy a jogalkotó nemcsak a vagyoni, hanem a nem vagyoni előny vonatkozásában tanúsított elkövetési magatartásokat is büntetni rendelte.[507]

Az 1961. évi Btk. a korábbi szabályozással szemben nem emelte ki, hogy az előnynek magánérdek előmozdítására kell irányulnia, hiszen „aligha adódhat a gyakorlatban, hogy valaki ellenszolgáltatásért közérdekből vállalkozzék befolyásának érvényesítésére”.[508] A jogirodalom szerint azonban, ha ilyen nem gyakorlati eset mégis előfordul, akkor a közérdek érvényesítése védelmében kért vagy elfogadott előny nem minősült bűncselekménynek. A csoportérdek azonban e szabály alkalmazásában nem tekinthető közérdeknek.[509]

A célzatos megfogalmazásból eredően tényállás továbbra is csak azokkal az előnyökkel kapcsolatos magatartásokat rendelte büntetni, amelyeket ellenszolgáltatásként már a befolyás érvényesítése előtt átadtak. Önmagában nem minősült bűncselekménynek, ha valaki már érvényesített befolyásért kért vagy fogadott el előnyt.[510]

Az 1961. évi Btk. az állami vállalatok (egyéb állami gazdálkodó szervek, szövetkezetek) dolgozói (tagjai) vonatkozásában csak vesztegetési tényállást tartalmazott,[511] befolyással üzérkedésre vonatkozót azonban nem.

7.2.3.3. Az 1971. évi 28. törvényerejű rendelet

504 1961. évi Btk. 153. § (1) bek.
505 1961. évi Btk. 114. §.
506 Wiener (1972) 82., 83.
507 Wiener (1972) 309.
508 Az 1961. évi V. törvény 153. §-ához fűzött indokolás.
509 Wiener (1972) 309.
510 Wiener (1972) 310.
511 1961. évi Btk. 235. §.

Az 1971. évi 28. törvényerejű rendelet 56. §-a a befolyással üzérkedés büntetni rendelését a hivatali szférán túl is kiterjesztette.[512] Az 1961. évi Btk. a népgazdaság elleni bűntettekről szóló XIII. fejezetébe újonnan beiktatott tényállás alapján az minősült bűncselekménynek, ha valaki – a maga vagy más részére – előnyt követelt, kért vagy fogadott el azért, hogy állami szervnél (szövetkezetnél vagy egyesületnél) munkakört, illetőleg tisztséget betöltő személynél valódi vagy színlelt befolyását érvényesítse.[513]

A miniszteri indokolás szerint az ilyen befolyással üzérkedési cselekmények „parazita jellegüknél fogva ellentétben állnak a szocialista erkölcsi felfogással".[514] Az indokolatlan jövedelemszerzés tilalmát ilyen módon büntetőjogi eszközökkel érvényesítő tényállás jól beilleszkedett a szocialista büntetőjog – kizárólagosan vagy döntő mértékben – azonos jogpolitikai alapon kodifikált gazdasági és más bűncselekményeinek (ilyen volt például az „üzérkedés",[515] kerítés[516]) sorába.

A miniszteri indokolás szerint az ilyen cselekmények „a közélet tisztaságához fűződő érdeket is sértik".[517] A módosító jogszabály a közélet fogalmát nem határozta meg, de a jogalkotó – az 1942. évi X. törvényből következtetve – egy olyan fogalomból indulhatott ki, amely a hivatali szféra mellett átfogja a gazdasági élet államhoz kapcsolódó (azaz abban az időszakban dominánsnak tekinthető) szegmensét is. A közélet tisztaságát a szabályozás alapjául szolgáló koncepció szerint a különböző társadalmi szférákban azonos körben kellett védeni (ha nem is kellett azonos büntetési tétellel fenyegetni). Erre tekintettel az új szabályozás nem tett mást, mint a hivatali befolyással üzérkedés szabályozását mechanikusan átültette az állami szerv (szövetkezet vagy egyesület) dolgozóival, illetve tagjaival kapcsolatos cselekmények megítélésére. A korabeli jogirodalom pedig ezen alapulva a tényállás jogi tárgyaként – a hivatali szférában meghonosodott fogalom adaptálásával – a vállalat működésébe vetett bizalom kategóriáját jelölte meg.[518]

A rendelkezés hatóköre – összhangban az 1971. évi 28. törvényerejű rendelet által a vesztegetésnél is keresztülvitt módosítással – eleve az állami szervnél, szövetkezetnél vagy egyesületnél munkakört, illetőleg tisztséget betöltő személyekkel kapcsolatos befolyásra terjedt ki. A tényállás azonban mai fogalmaink szerint döntően a közszférát érintette, hiszen ekkoriban még a társadalmi szervezetek és egyesületek is gyakran a pártállam meghosszabbított karjaként funkcionáltak.

Az új tényállás vonatkozásában feltehetően megfelelően alkalmazni kellett azon a hivatali korrupciónál bevett értelmezést, hogy a tényállás hatókörébe nem tartoznak bele a közérdek előmozdítása végett érvényesített befolyással kapcsolatos

512 Ezzel párhuzamosan a törvény 39. §-a által a korábbi befolyással üzérkedési tényállás (1961. évi Btk. 153. §) címe „hivatali" jelzővel egészült ki.

513 1961. évi Btk. 235/A. §.

514 Az 1971. évi 28. törvényerejű rendelet 56. §-ához fűzött indokolás.

515 1961. évi Btk. 236. §.

516 1961. évi Btk. 287. §.

517 Az 1971. évi 28. törvényerejű rendelet 56. §-ához fűzött indokolás.

518 Wiener (1974) 83–84.

cselekmények. Azt a megállapítást viszont már igen nehezen lehetett volna átvenni, hogy a csoportérdek érvényesítése érdekében elfogadott előny is büntetendő. Az állami vállalatot ugyanis a korabeli jogszabályok önálló jogi személyiséggel rendelkező és bizonyos határok között önállóan gazdálkodó szervnek tartották.[519] Ezen aggályok – ha lehet – fokozottabban érvényesültek az egyesületek tekintetében, a jogszabályi meghatározás szerint ugyanis az ilyen jogi személyeket a dolgozók „a társadalmi, kulturális és egyéb tevékenység fejlesztése érdekében", illetve „alkotmányos joguknál fogva" létesítik.[520]

7.2.3.4. Az 1978. évi Btk.

Az állami szervvel kapcsolatos befolyással üzérkedés tényállása az 1978. Btk. megalkotásával érdemben nem változott. A kódex indokolása szerint a közélet tisztasága elleni bűncselekmények veszélyeztetik a „közélet tisztaságát, azokat a fokozott erkölcsi és társadalmi követelményeket, amelyek a szocialista társadalom körülményei között nemcsak a hatóságok és hivatalos személyek működésében érvényesek, hanem a gazdasági és kulturális életben is". E bűncselekmények törvényi tényállásai védik a „hivatalos és más fontos társadalmi funkciót betöltő személyek törvényes, pártatlan és elfogulatlan működésébe vetett bizalmat".[521]

A szabályozási koncepció tehát lényegét tekintve 1971-hez képest változatlan: a büntetőjogi beavatkozás alapja és indoka a közélet tisztaságának védelme. A jogalkotó erre hivatkozva terjesztette ki a hatóságok és hivatalos személyek működésére vonatkozó követelményeket más társadalmi szférákra (állami gazdálkodó tevékenység, kulturális élet). Kifejezetten megjelenítést nyert az is, hogy a tényállásoknak minden szférában nemcsak a törvényes, hanem a pártatlan működést is védelemben kell részesíteniük. A kriminalizáció ilyen kiterjesztését pedig a jogalkotó bevallottan a szocialista ideológia társadalom-felfogására alapította. Ezzel egyébként lényegében elismeri, hogy a nem-hivatali befolyással üzérkedés tényállása – legalábbis ilyen formájában – mindenképpen a gazdasági rendszerhez kötődő bűncselekmény.[522]

A közélet tisztasága ráadásul már nemcsak a miniszteri indokolás, hanem a törvény rendszere alapján is a bűncselekménytípus kriminalizációjának alapja. A vesztegetéshez hasonlóan ugyanis a befolyással üzérkedés összes változatát (így a nem-hivatali befolyással üzérkedését is) a jogalkotó a „közélet tisztasága elleni bűncselekmények" című szerkezeti egységében[523] helyezte el. A korábbiakkal szemben ráadásul a Btk. az állami szervvel (szövetkezettel vagy egyesülettel) kapcsolatos befolyással üzérkedést már nem önálló, hanem a megfelelő hivatali korrupciós bűncselekmény szabályozására utaló rendelkezésként fogalmazta meg

---

519 1959. évi Ptk. 31. § (1) és (2) bek. Hatályos 1960. május 1. napjától 1984. december 31. napjáig.

520 1959. évi Ptk. 71. §. Hatályos 1960. április 1. napjától 1978. március 1. napjáig.

521 Az 1978. évi Btk. XV. fejezet VII. címéhez kapcsolódó indoklás.

522 A gazdasági bűncselekmények rendszerkötöttségéről lásd Tiedemann (2004) 3.

523 1978. évi Btk. XV. fejezet VII. cím.

(nem is külön §-ban). Ez a szabályozási megoldás viszont még a Btk. korrupciós bűncselekményekre vonatkozó rendszerében is idegen testnek tekinthető. A hivatali és az állami szerv stb. dolgozójával kapcsolatos vesztegetés tényállásait ugyanis ugyanezen kódex önállóan és elkülönült §-ban szabályozta.[524]

7.2.3.5. Az 1987. évi III. törvény

Az 1987. évi III. törvény 24. §-a úgy módosította a tényállást, hogy a befolyás érintettjeinek körét „állami szerv, gazdálkodó szervezet, társadalmi szervezet vagy egyesület dolgozója, illetve tagja" szövegre módosította. Az új fogalomhasználat szükségességének magyarázatára a miniszteri indokolás csak a vesztegetés vonatkozásában utal, de az ott kifejtettek a befolyással üzérkedés tekintetében (az azonos szóhasználatra tekintettel[525]) megfelelően irányadók. Eszerint „a Javaslat […] az alanyi kört pontosabban határozza meg. Vannak ugyanis olyan szocialista gazdálkodó szervezetek, amelyek nem tartoznak [bele a korábbi jogszabályban szereplő] kategóriákba. Ezért az állami szerv és az egyesület mellett a gazdálkodó szervezetet helyes említeni, és indokolt a felsorolást a társadalmi szervezettel is kiegészíteni."[526]

A módosító törvény 25. §-a új értelmező rendelkezést iktatott be a Btk.-ba, amely szerint a közélet tisztasága elleni bűncselekményekről szóló cím alkalmazásában gazdálkodó szervezet a Polgári Törvénykönyv 685. §-ának c) pontjában felsorolt jogi személy.[527] A Ptk. ekkoriban hatályos, az 1984. évi 33. tvr. 6. §-ával megállapított rendelkezése szerint „gazdálkodó szervezet: az állami vállalat, a tröszt, az egyéb állami gazdálkodó szerv, a szövetkezet, a szövetkezeti vállalat, ezek jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társulása, a vízgazdálkodási társulat, az egyes jogi személyek vállalata, valamint – a Magyar Nemzeti Bank és a külföldi részvétellel működő pénzintézet kivételével – a pénzintézet, továbbá – a külföldi részvétellel működő gazdasági társulás által létesített leányvállalat kivételével – a leányvállalat".[528]

A társadalmi szervezet kategóriáját a módosított tényállás külön nevesítette, annak fogalma vonatkozásában az 1959. évi Ptk. 68–70. § volt irányadó. A társadalmi szervezet (vagy a továbbra is nevesített egyesület) ugyanis attól nem minősült a büntetőjogi tényállás alkalmazásában gazdálkodó szervezetnek, hogy a Ptk. kimondta: „az állam, az állami költségvetési szerv, a társadalmi szervezet és az egyesület gazdálkodó tevékenységével összefüggő polgári jogi kapcsolataira is a gazdálkodó szervezetre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni, kivéve ha a törvény e szervekre kifejezett rendelkezést tartalmaz".[529]

---

524 1978. évi Btk. 250. és 253.§, illetve 251–252. és 254. §.

525 Az 1987. évi III. törvény 24. §-ához fűzött indokolás 2.a), illetve 5. pont.

526 Az 1987. évi III. törvény 24. §-ához fűzött indokolás.

527 1978. évi Btk. 258/A. §.

528 1959. évi Ptk. 685. c) pont. Hatályos 1985 január 1. napjától 1988. december 31. napjáig.

529 1959. évi Ptk. 685. § c) pont. Hatályos 1985 január 1. napjától 1988. december 31. napjáig.

7.2.3.6. A rendszerváltás után

Az 1988. évi XXV. törvény 4. §-a a társadalmi-gazdasági és politikai változásokkal összhangban módosította a gazdálkodó szervezet Ptk.-ban szereplő fogalmát. Az új definíció szerint gazdálkodó szervezet „az állami vállalat, az egyéb állami gazdálkodó szerv, a szövetkezet, a gazdasági társaság, az egyes jogi személyek vállalata, a leányvállalat – a Magyar Nemzeti Bank kivételével – a pénzintézet, továbbá a vízgazdálkodási társulat”.[530] A felsorolásból gyakorlati jelentőségére tekintettel a gazdasági társaság fogalmára kell figyelemmel lenni. A gazdasági társaságokról szóló akkoriban hatályos 1988. évi VI. törvény szerint ugyanis „jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok: a közkereseti társaság és a betéti társaság”, illetve „jogi személyiségű gazdasági társaságok: az egyesülés, a közös vállalat, a korlátolt felelősségű társaság és a részvénytársaság”.[531]

Az 1959. évi Ptk. fenti módosítása – az 1978. évi Btk. utaló rendelkezésére figyelemmel – automatikusan kihatott a gazdálkodó szervezet büntetőjogi fogalmára. Ennek következtében jelentős mértékben kibővült az állami szervvel, gazdálkodó szervezettel, társadalmi szervezettel vagy egyesülettel kapcsolatos befolyással üzérkedés – szövegezésében változatlan – tényállásának hatóköre. Ez pedig nemcsak mennyiségi, hanem minőségi változást is jelentett. Ezt követően ugyanis – szemben a büntetőjogi beavatkozás eredeti (1971-es) koncepciójával – a befolyással üzérkedésért való büntetőjogi felelősség hatókörébe igen különböző társadalmi szférákat érintő cselekmények tartoztak. A tényállás ugyanis nemcsak az állami (közösségi) gazdálkodó tevékenységgel kapcsolatos cselekményekre terjed ki, hanem azokra is, amelyek vonatkoztatási pontja a magánszektorban működő profitorientált jogalany.

Az 1999. évi CXX. törvény 6. § (3) bekezdése a gazdálkodó szervezet fogalmát az 1978. évi Btk. általános részébe iktatta. Az új – némileg kibővült – fogalom szerint gazdálkodó szervezet körébe beletartozott az 1959. évi Ptk. „685. §-ának c) pontjában felsorolt gazdálkodó szervezet, valamint az a szervezet, amelynek gazdálkodó tevékenységével összefüggő polgári jogi kapcsolataira az 1959. évi Ptk. szerint a gazdálkodó szervezetre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni”.[532]

Az 1959. évi Ptk. ekkor hatályos szabályozása szerint „gazdálkodó szervezet: az állami vállalat, az egyéb állami gazdálkodó szerv, a szövetkezet, a gazdasági társaság, az egyesülés, a közhasznú társaság, az egyes jogi személyek vállalata, a leányvállalat, a vízgazdálkodási társulat, az erdőbirtokossági társulat, továbbá az egyéni vállalkozó”.[533]

Az 1959. évi Ptk. szerint „az állam, a helyi önkormányzat, a költségvetési szerv, az egyesület, a köztestület, valamint az alapítvány gazdálkodó tevékenységével összefüggő polgári jogi kapcsolataira is a gazdálkodó szervezetre vonatkozó

---

530 1959. évi Ptk. 685. § c) pont. Hatályos 1989 január 1. napjától 1993. október 29. napjáig.

531 1988. évi VI. törvény 2. § (2) bek. (hk.).

532 1978. évi Btk. 137. § 17. pont.

533 1959. évi Ptk. 685. § c) pont. Hatályos 1998. június 16. napjától 2001. december 31. napjáig.

rendelkezéseket kell alkalmazni".[534] A korrupciós tényállás hatálya tehát kiterjedt azon szervezetekre (például költségvetési szervre vagy az alapítványra) is, amelyek „gazdálkodó tevékenységével összefüggő polgári jogi kapcsolataira" a Ptk. szerint „a gazdálkodó szervezetre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni". Mégpedig értelmezésünk szerint akkor is, ha a korrupciós cselekményt nem olyan döntéssel kapcsolatban követték el, amely azok gazdálkodó tevékenységével kapcsolatos.

A 2001. évi CXXI. törvény 45. §-a (meglehetősen megkésve) a befolyással üzérkedés e fejezetben vizsgált tényállását is a háttérjogszabályok változásához alakította. A tényállást ezt követően az valósította meg, aki a cselekményt „gazdálkodó szervezet vagy társadalmi szervezet dolgozójával, illetve tagjával kapcsolatban követi el".[535]

A miniszteri indokolás szerint a javaslat „a nem hivatali korrupciót szankcionáló tényállásokban ([1978. évi] Btk. 251-252, 254. §) az időközben bekövetkezett jogszabályi változásokhoz igazítva határozza meg a szervezetek körét. Az egyesületek társadalmi szervezetek, így önálló nevesítésük nem indokolt. Az állami szerv elavult fogalmát a törvény a költségvetési szerv fogalomra cseréli ki." A korábban „hatályos szabályozás szerint állami szerv a népképviseleti, az államigazgatási, a bírói és az ügyészi szerv, valamint az állam gazdálkodó szerve és intézménye. Ezek közül az első négy helyen említett szervnél dolgozó személyek az 1978. évi Btk. 137. § 1. pontja alapján hivatalos személynek minősülnek, az állam gazdálkodó szerve pedig ugyanezen szakasz 17. pontja alapján gazdálkodó szervezetnek minősül. Ennek megfelelően a [javaslat] a gazdasági vesztegetésnél, csak a gazdálkodó szervezet és a társadalmi szervezet fogalmát tartja meg."[536]

Az indokolás fenti részében hivatkozott §-ok kizárólag vesztegetési tényállások, de a megállapítások a gazdálkodó szervezettel kapcsolatos befolyással üzérkedésre megfelelően irányadók. Ennek új tényállásából azonban – a vesztegetéssel szemben – úgy került ki az állami szerv fogalma, hogy ahelyett nem került be a költségvetési szervé. A tényállás tehát csak a gazdálkodó szervezetet és a társadalmi szervezetet nevesítette. A szövegezési hiányosság azonban érdemben nem volt problematikus, mivel büntetőjogi értelmében a költségvetési szerv is gazdálkodó szervezet, hiszen „gazdálkodó tevékenységével összefüggő polgári jogi kapcsolataira a gazdálkodó szervezetre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni".[537]

A tényállásban nevesített szervezetek köre többször változott, a végleges formát („gazdálkodó szervezet vagy egyesület") az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény általi módosítás alapján nyerte el.[538]

---

534 1959. évi Ptk. 685. § c) pont. Hatályos 1993. október 30. napjától 2004. október 7. napjáig.

535 1978. évi Btk. 256. § (3) bek. a) pont.

536 A 2001. évi CXXI. törvény javaslatának 37–46. §-ához fűzött indokolás.

537 1978. évi Btk. 137. § 17. pont, illetve 1959. évi Ptk. 685. § c) pont.

538 1978. évi Btk. 137. § 17. pont. Hatályos 2011. december 22. napjától.

7.2.3.7. A 2004-es tervezet

Az új Btk. előkészítése során a korrupciós bűncselekményekkel foglalkozó albizottság készített egy olyan tervezetet, amelyben szerepelt a befolyással üzérkedésre vonatkozó rendelkezés is.[539] Ennek alapján büntetendő lett volna (két évig terjedő szabadságvesztéssel), „aki arra hivatkozással, hogy választás, kinevezés vagy szerződés alapján betöltött tisztségében, szolgálatában vagy ügykörében eljáró személyt jogellenesen befolyásolja, a maga vagy más részére jogtalan előnyt kér, vagy a jogtalan előnyt, illetőleg annak ígéretét elfogadja". Üzletszerű elkövetés esetén a büntetési tétel három évig terjedő szabadságvesztés lett volna. Egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel lett volna büntetendő, aki a befolyással üzérkedést hivatalos vagy egyébként önálló intézkedésre jogosult személlyel kapcsolatban követi el. Még súlyosabban (két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel) lett volna büntetendő a cselekmény, ha az elkövető

a) azt állítja vagy azt a látszatot kelti, hogy hivatalos vagy egyébként önálló intézkedésre jogosult személyt megveszteget,
b) hivatalos személynek adja ki magát,
c) (a hivatalos személy vagy egyébként önálló intézkedésre jogosult személy vonatkozásában elkövetett) cselekményét üzletszerűen követi el.

A befolyással üzérkedés egy olyan szabályozás része lett volna, amelyben a korrupciós bűncselekmények központi kategóriája a választás, kinevezés vagy szerződés alapján betöltött tisztségében, szolgálatában vagy ügykörében eljáró személy. Ebben a koncepcióban a korrupciós cselekmények hivatalos személyekkel (más önálló intézkedésre jogosult személyekkel) kapcsolatos változatait – vesztegetés és vesztegetés elfogadása esetén is – minősített esetként szabályozták volna.[540]

7.2.3.8. A Btk.

A Btk. alapján befolyással üzérkedésért egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, aki arra hivatkozással, hogy hivatalos személyt befolyásol, a maga vagy más számára előnyt kér, az előnyt vagy ennek ígéretét elfogadja, illetve a rá tekintettel harmadik személynek adott vagy ígért előny kérőjével vagy elfogadójával egyetért.[541]

A befolyással üzérkedés büntetése két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha az elkövető „azt állítja, vagy azt a látszatot kelti, hogy hivatalos személyt veszteget", „hivatalos személynek adja ki magát", vagy a bűncselekményt „üzletszerűen" követi el.[542]

---

539 Vö. Bócz (2004) 41.
540 Bócz (2004) 41.
541 Btk. 299. § (1) bek.
542 Btk. 299. § (2) bek. a–c) pont.

Befolyással üzérkedésért büntetendő (vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel) az is, aki a befolyással üzérkedést gazdálkodó szervezet részére vagy érdekében tevékenységet végző személlyel kapcsolatban követi el.[543] A büntetés három évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekményt gazdálkodó szervezet részére vagy érdekében tevékenységet végző, önálló intézkedésre jogosult személlyel kapcsolatban követik el.[544]

A Btk. eredeti szabályozásában tehát továbbra is fennmaradt az a konstrukció, hogy a hivatali és nem-hivatali befolyással üzérkedés tényállása formálisan elkülönül (sőt a korábbiakkal ellentétben külön §-ban jelent meg), de a két tényállás azonos terjedelemben (viszont a cselekményt eltérő büntetési tétellel fenyegetve) biztosít büntetőjogi védelmet.

A gazdálkodó szervezettel kapcsolatos befolyással üzérkedésnek azonban már nem minősítő körülménye az üzletszerűség.

7.2.3.9. A 2015. évi módosítás

A 2015. évi módosítás a gazdálkodó szervezettel kapcsolatos befolyással üzérkedés tényállását a Btk. 298. § (3) és (4) bekezdésében helyezte el, illetve ahhoz a büntetés korlátlan enyhítésére vonatkozó rendelkezést csatolt. Az indokolás szerint „technikai módosításra”[545] lényegében azért volt szükség, mert a 300. §-t fel kellett szabadítani, hogy oda el lehessen helyezni az összes korrupciós bűncselekmény feljelentésének elmulasztását szankcionáló rendelkezést. A gazdálkodó szervezettel kapcsolatos befolyással üzérkedést tehát hatályos jogunk – az 1978. évi Btk.-hoz hasonlóan, de a Btk. eredeti megoldásától eltérően – már nem önálló §-ban szabályozza.

7.3. Kérdések a jogesetek kapcsán

1. Olmóc Ingrid (a Jogeset 6a. ügyben) a Sünvári Pozsga vonatkozásában elkövetett cselekménye miatt felel-e befolyással üzérkedésért (ha igen, milyen változatáért)?
2. Olmóc Ingrid (a Jogeset 6a. ügyben) a Zigirg Tamás vonatkozásában elkövetett cselekménye miatt felel-e befolyással üzérkedésért (ha igen, milyen változatáért)?
3. Estabesi Nóra Georgina (a Jogeset 6b. ügyben) a Gáérd Pál Sándorral kapcsolatos cselekménye miatt felel-e befolyással üzérkedésért (ha igen, milyen változatáért)?
4. Estabesi Nóra Georgina (a Jogeset 6b. ügyben) az Onokai-Tahini Árpáddal kapcsolatos cselekménye miatt felel-e befolyással üzérkedésért (ha igen, milyen változatáért)?

---

543 Btk. 300. § (1) bek. Hatályos 2013. július 1. napjától 2015. június 30. napjáig.

544 Btk. 300. § (2) bek. Hatályos 2013. július 1. napjától 2015. június 30. napjáig.

545 2015. évi Mód. tv. 27–28. §.

5. Hormonyuki Kálmán (a Jogeset 6c. ügyben) a Rozsnyói Elemér vonatkozásában elkövetett cselekménye miatt felel-e befolyással üzérkedésért (ha igen, milyen változatáért)? Ha nem, akkor milyen más bűncselekményért felelhet?
6. Hormonyuki Kálmán (a Jogeset 6c. ügyben) a Rihavacsay Eugénnel kapcsolatos cselekménye miatt felel-e befolyással üzérkedésért (ha igen, milyen változatáért)?
7. Hormonyuki Kálmán (a Jogeset 6c. ügyben) a Gerendássy Tóbiással kapcsolatos cselekménye miatt felel-e befolyással üzérkedésért (ha igen, milyen változatáért)?

7.4. A büntetőbíróságok döntései és jogértelmezése

7.4.1. A Jogeset 6a. kapcsán[546]

Az elsőfokú bíróság 2007. évi április hó 26. napján kihirdetett ítélete szerint az Olmóc Ingridnek megfelelő vádlott Zigirg Tamás vonatkozásában elkövetett cselekményével megvalósította a befolyással üzérkedés tényállását.[547]

Az elsőfokú bíróság szerint „a befolyással üzérkedés […] nagyon komoly figyelmet érdemel […], figyelemmel arra, hogy a társadalom számára alapvető jelentősége van annak, hogy a gazdálkodó és társadalmi szervezetek dolgozói, illetve tagjai részrehajlás nélkül látják-e el a feladataikat. E körülmény lényegesen meghatározza az egyes állampolgároknak az állami, önkormányzati, pénzintézeti és egyéb szervek iránti bizalmát, valamint a politikai, társadalmi rendszerről kialakított véleményüket." Arra is utalt, hogy „az ún. korrupciós bűncselekmények (befolyással üzérkedés […]) veszélyeztetik ezt a bizalmat és általában a közélet tisztaságát, azokat a fokozott erkölcsi és társadalmi követelményeket, amelyek nem csak a hatóságok és hivatalos személyek működésében érvényesek, hanem a gazdasági és kulturális életben is". A befolyással üzérkedés „azért is veszélyes a társadalomra, mert az erről tudomást szerzőben azon véleményt alakíthatja ki, hogy csak akkor számíthat ügyeinek kedvező elbírálásában, ha közbenjáró személyt, tehát protekciót vesz igénybe".

Az Olmóc Ingridnek megfelelő vádlott „csupán színlelte a befolyásolást, és ha a hivatkozott személyek valósak is, velük semmiféle kapcsolatban nem állt, a vádlott a nem létező kapcsolataira való hivatkozással kért és fogadott el" előnyt. Azonban „kimeríti a törvényi tényállást a valójában nem létező befolyásolásra való hivatkozás is […]. Aki csupán színleli a befolyásolást – mert ténylegesen nem rendelkezik kapcsolatokkal, vagy ha rendelkezik is, azokat nem kívánja felhasználni – […] befolyásolással üzérkedés bűntette miatt tartozik büntetőjogi felelősséggel […]."

546 Hajdú-Bihar Megyei Bíróság 17.B.185/2006/8.
547 1978. évi Btk. 256. § (3) bek. b) pont.

7.4.2. A Jogeset 6b. kapcsán[548]

Az elsőfokú bíróság 2012. év november 8-án kihirdetett ítélete szerint az Estabesi Nóra Georginának megfelelő vádlott bűnös folytatólagosan elkövetett hivatali befolyással üzérkedés bűntettében,[549] mivel arra hivatkozva kért előnyt a Gáérd Pál Sándornak megfelelő személytől, hogy politikai kapcsolatrendszerét felhasználva a pályázatok elbírálására jogosult személyt megvesztegetve vissza nem térítendő támogatást szerez. A pályázatok elbírálására ugyanis csak hivatalos személy[550] volt jogosult. Ennek megállapításakor az elsőfokú bíróság figyelemmel volt arra, hogy a mezőgazdasági, agár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárásokban az elkövetéskor hatályos törvény egyik rendelkezése alapján a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény (Ket.) rendelkezéseit kellett alkalmazni.[551]

Az Estabesi Nóra Georginának megfelelő vádlottat ezenfelül bűnösnek mondta ki gazdálkodó szervezettel kapcsolatos befolyással üzérkedés bűntettében is,[552] mivel azt ígérte az Onokai-Tahini Árpádnak megfelelő személynek, hogy a pénzügyi szférában, illetőleg az [párt neve] vezető politikusai körében lévő ismeretségi körét felhasználva, az arra jogosult személyt megvesztegetve a hitelszerződéseket egy – a korábbinál kedvezőbb – hitelkonstrukcióvá tudja alakíttatni.[553]

A Szegedi Ítélőtábla 2013. február 26. napján az elsőfokú ítélet fenti rendelkezéseit helybenhagyta, azt csak annyiban változtatta meg, hogy a gazdálkodó szervezettel kapcsolatos befolyással üzérkedés bűntett cselekményét is folytatólagosan elkövetettnek minősítette, mivel a vádlott 2009. március 30. napját követően még több alkalommal telefonon kereste meg az Onokai-Tahini Árpádnak megfelelő személyt.[554]

7.4.3. A Jogeset 6c. kapcsán

A Fővárosi Törvényszék 2014. október hó 28. napján kelt ítéletében a Hormonyuki Kálmánnak megfelelő vádlott

- a Rozsnyói Elemérnek megfelelő személy vonatkozásában elkövetett cselekményért hivatali befolyással üzérkedés bűntettének,[555]

548 Gyulai Törvényszék B.115/2012/17.
549 1978. évi Btk. 256. § (1) bekezdése, és (2) bekezdés a) pont, I. fordulata és c) pontja.
550 1978. évi Btk. 137. § 1. pont.
551 2007. évi XVII. törvény 12. § (1) bek.
552 1978. évi Btk. 256. § (3) bekezdés a) pont, (4) bekezdés első tétel.
553 1978. évi Btk. 256. § (3) bekezdés a) pont, (4) bekezdés első tétel.
554 Legfelsőbb Bíróság Bf.III.13/2013/12.
555 Btk. 299. § (1) bek., (2) bek. a) és c) pont.

- a Rihavacsay Eugénnek megfelelő személy vonatkozásában elkövetett cselekményét gazdálkodó szervezettel kapcsolatos befolyással üzérkedés vétségének,[556] míg
- a Gerendássy Tóbiásnak megfelelő személy vonatkozásában elkövetett cselekményét csalás bűntettének[557] minősítette.[558]

Az 1978. évi Btk. és a „Btk. vizsgálata alapján megállapította, hogy a befolyással üzérkedés bűntettének törvényi tényállása lényegében mindkét jogszabály esetében ugyanaz, és a büntetési tételkeret sem változott, mivel a cselekmény elkövetője alapesetben egy évtől öt évig terjedő, a minősített esetben két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető. Lényeges változást jelent azonban, hogy […] a [gazdálkodó szervezettel kapcsolatos] befolyással üzérkedés esetén az üzletszerűség a régi Btk. szerint minősítő körülmény volt, annak elkövetője a […] kisebb tárgyi súlyú esetben[559] három évig terjedő szabadságvesztéssel volt büntethető".[560] Ezzel szemben a „Btk. a gazdasági befolyással üzérkedésnél nem szabályozza az üzletszerűséget, mint minősítő körülményt, így az elkövető a csupán két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő".[561] A fentiekre figyelemmel a bíróság megállapította, hogy összességében részben kedvezőbb minősítés folytán a vádlottra nézve a Btk. rendelkezései az előnyösebbek, ezért a Btk. 2. § (2) bekezdése alapján ezt alkalmazta.[562]

A Hormonyuki Kálmánnak megfelelő vádlott a hivatali befolyással üzérkedés bűntettét azzal követte el, hogy „azt állította, hogy a PSZÁF-nál dolgozó barátnője hozzáféréssel bír a Központi Hitelinformációs Rendszerhez és 150.000.- Ft-ért barátnője töröltetni tudja a rendszerből. […] E fordulat megvalósulása szempontjából az szükséges, hogy az elkövető az előny kérésének pillanatában azt állítsa, ill. azt a látszatot keltse, hogy hivatalos személyt fog megvesztegetni, és a pénz átadása e célból történjen. […] Nem szükséges [viszont], hogy az elkövető a hivatalos személyt megnevezze, vagy pontosan beazonosítsa, elegendő célzásokkal, utalásokkal vagy más módon olyan látszatot kelteni, hogy az elkövető hivatalos személyt veszteget meg. A cselekmény elkövetésekor hatályos 2007. évi CXXXV. törvény 1. § (1) bekezdése alapján a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete Kormányhivatal. A 2010. évi CLVIII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint pedig a Felügyelet a Magyar Köztársaság pénzügyi közvetítő rendszerét felügyelő, ellenőrző hatósági feladatokat ellátó és szabályozó, országos hatáskörű közigazgatási szerv, amely csak a törvénynek van alárendelve. A Btk. 459. § (1) bekezdés 11. k) pontja alapján a Felügyeletnél közhatalmi feladatot ellátó vagy szolgálatot teljesítő

556 Btk. 299. § (1) bek., 300. § (1) bek.
557 Btk. 373. § (1) bek., (2) bek. bc) pont, (3) bekezdés b) pont.
558 Fővárosi Törvényszék 20.B.582/2014/18.
559 1978. évi Btk. 256. § (3) bek. a) pont.
560 1978. évi Btk. 256. § (4) bek.
561 Btk. 300. § (1) bek. Hatályos 2015. június 30. napjáig.
562 Fővárosi Törvényszék 20.B.582/2014/18.

személy hivatalos személynek minősült, ha tevékenysége a szerv rendeltetésszerű működéséhez tartozik".[563]

A Hormonyuki Kálmánnak megfelelő vádlott a gazdálkodó szervezettel kapcsolatos befolyással üzérkedés vétségét azzal követte el, hogy „a vádlott a vele kapcsolatba kerülő személyeknek kedvező hitellehetőséget ígért, és arra hivatkozott, hogy az általa kért ügyintézési díjból a hitel ügyintézésben segítségére lévő pénzintézeti/takarékszövetkezeti ügyintézőnek is adnia kell". A bűncselekmény megvalósulásához „nem szükséges, hogy a vádlott azt állítsa, hogy az általa átvett pénzből az ügyintézőnek is juttat, csupán az, hogy a pénzt arra tekintettel, ill. arra tekintettel is kérje, hogy meghatározott személyt befolyásol. Amennyiben az elkövető azt is állítja, hogy az általa átvett pénzből az ügyintézőnek is juttatnia kell, az csak egyértelművé teszi, hogy az általa elkért pénz az ügyintéző befolyásolásának, ill. az ügyintéző segítségének az ellenértéke".[564]

Azokban az esetekben (így a Gerendássy Tóbiásnak megfelelő személy esetén) pedig, ahol „a vádlott a kedvező hitellehetőség ígéreténél befolyásolásra kifejezetten nem hivatkozott, ott a csalás tényállása állapítható meg. […] A vádlott ugyanis azzal a magatartásával, hogy azt állította, az általa átvett ügyintézési díjért cserébe kedvező hitelt intéz, azonban hitelt nem intézett, a pénzt sem adta vissza és […] a vele kapcsolatba kerülő személyek részére elérhetetlenné vált, jogtalan haszonszerzési célzattal ejtette tévedésbe a sértetteket, és ezzel" kárt okozott.[565]

Az elsőfokú bíróság által adott részletes és színvonalas jogi indokolással a másodfokú bíróság mindenben egyetértett. Megállapította, hogy „a bűncselekmények megnevezése és a kapcsolódó törvényhelyek tekintetében az elsőfokú bíróság által felhívott rendelkezések megfeleltek a Btk. elsőfokú ítélet kihirdetésekor hatályos szövegének". Időközben „azonban, 2015. július 1. napjával módosult a Btk. […] szabályozása: a gazdálkodó szervezet érdekében tevékenységet végző személlyel kapcsolatos befolyással üzérkedés törvényi tényállását az elsőfokú ítélet meghozatalakor hatályos Btk. 300. § (1) bekezdéséből a jogalkotó változatlan tartalommal a Btk. 299. § (3) bekezdésébe emelte át. Emiatt a korrupciós vétségek törvényszék általi minősítése már nem felel meg sem az elkövetéskori, sem a másodfokú elbírálás idején irányadó szabályozásnak. Mivel közbülső törvény alkalmazására nem kerülhet sor, a másodfokú bíróság az időközben módosult befolyással üzérkedés vétsége minősítését a [2015. július 1. napja után] hatályos törvényhely feltüntetésével a [Btk.] 299. § (1) bekezdésébe ütköző, a (3) bekezdés szerint minősülőre pontosította".[566]

563 Fővárosi Törvényszék 20.B.582/2014/18.
564 Fővárosi Törvényszék 20.B.582/2014/18.
565 Fővárosi Törvényszék 20.B.582/2014/18.
566 Fővárosi Ítélőtábla 4.Bf.427/2014/12.

7.5. Esetvariációk a jogesetek kapcsán

7.5.1. Az esetvariációk

Jogeset 6d.	Danheim Zoárd arra hivatkozik, hogy 200 ezer forint ellenében el tudja intézni, hogy barátnője, Elhu Erika, aki a Fonga Kft. ügyvezetője, 2 millió forint értékben megrendelést adjon számítógépes programok telepítésére Ujj Géza cégének (az UjJ Soft. Kft.-nek). Danheim Zoárd közben is jár barátnőjénél, aki a megrendelést Ujj Géza cégének, az UjJ Soft. Kft.-nek biztosítja.
Jogeset 6e.	Jogeset 6d., de Danheim Zoárd nem jár közbe a barátnőjénél.
Jogeset 6f.	Jogeset 6d., de Danheim Zoárd csak hallott Elhu Erikáról, akit személyesen nem is ismer.
Jogeset 6g.	Jogeset 6d., de Danheim Zoárd arra is hivatkozik, hogy a 200 ezer forintból barátnője is részesülne.
Jogeset 6h.	Jogeset 6d., de Danheim Zoárd arra hivatkozik, hogy barátnője a kedvezőtlenebb üzleti ajánlatot fogadja majd el, a rosszabb pályázónak biztosít állást, illetve kiszolgáltatja a cég üzleti titkát.
Jogeset 6i.	Jogeset 6d., de Danheim Zoárd arra hivatkozik, hogy barátnője 200 ezer forint fejében tényleges teljesítés nélkül is leigazolja számítógépes programok karbantartását 2 millió forint értékben.
Jogeset 6j.	Jogeset 6h. vagy Jogeset 6i., de Danheim Zoárd arra is hivatkozik, hogy a 200 ezer forintból barátnője is részesülne.
Jogeset 6k.	Jogeset 6h. vagy Jogeset 6i., de Danheim Zoárd hivatalos személynek adja ki magát.
Jogeset 6l.	Jogeset 6h. vagy Jogeset 6i., de Danheim Zoárd arra hivatkozik befolyása igazolására, hogy korábban hivatalos személyként tevékenykedett.
Jogeset 6m	.Jogeset 6d., de Danheim Zoárd arra hivatkozik, hogy barátnőjénél, Elhu Erikánál meglévő befolyása révén könnyebben szerez állami támogatást Ujj Géza cégének, az UjJ Soft. Kft.-nek, amelyeket a hozzá intézett kérelemre a Fonga Kft. folyósít.
Jogeset 6n.	Jogeset 6d., de Danheim Zoárd arra hivatkozik, hogy barátnőjénél, Elhu Erikánál jogosulatlan állami támogatást tud szerezni az UjJ Soft. Kft.-nek, amelyeket a hozzá intézett kérelemre a Fonga Kft. folyósít.

Jogeset 6o. Jogeset 6d., de Danheim Zoárd arra hivatkozik, hogy barátnője, Elhu Erika a minisztériumban dolgozik, ahol állami támogatásokat bírál el, amelyeket az UjJ Soft. Kft. biztosabban megszerezhetne, ha ezekből 400 ezer forintot neki juthatna.

7.5.2. Adalékok az esetvariációk megoldásához

ad Jogeset 6d. Danheim Zoárd gazdálkodó szervezettel kapcsolatos befolyással üzérkedés minősített esete miatt felel [Btk. 299. § (4) bek.].

ad Jogeset 6e. Lásd megfelelően a Jogeset 6d. megoldását. A gazdálkodó szervezettel kapcsolatos befolyással üzérkedés akkor is megállapítható, ha Danheim Zoárd nem jár közbe a barátnőjénél. E bűncselekmény a közbenjárás puszta állításával és az előny erre hivatkozással való kérésével megvalósul.

ad Jogeset 6f. Lásd megfelelően a Jogeset 6d. megoldását. Danheim Zoárd akkor is gazdálkodó szervezettel kapcsolatos befolyással üzérkedésért felel, ha a befolyás nem létező, így annak állítása megtévesztő.

ad Jogeset 6g. Lásd megfelelően a Jogeset 6d. megoldását. E bűncselekménynél – a hivatali változattal [Btk. 299. § (2) bek. a) pont] szemben – nem képez minősítő körülményt, ha a befolyással üzérkedő a vesztegetés látszatát kelti.

ad Jogeset 6h. Lásd megfelelően a Jogeset 6d. megoldását. A gazdálkodó szervezettel kapcsolatos befolyással üzérkedés *de lege lata* nem minősül súlyosabban attól, hogy a cselekmény kötelességszegés állításával valósul meg.

ad Jogeset 6i. Lásd megfelelően a Jogeset 6h. vagy a Jogeset 6i. megoldását. A különbség az, hogy ilyen esetben valóságos gazdasági esemény sem történik.

ad Jogeset 6j. Lásd megfelelően a Jogeset 6d. megoldását. E bűncselekménynél – a hivatali változattal [Btk. 299. § (2) bek. a) pont] szemben – nem képez minősített esetet, ha a befolyással üzérkedő a vesztegetés látszatát kelti.

ad Jogeset 6k. Lásd megfelelően a Jogeset 6d. megoldását. E bűncselekménynél – a hivatali változattal [Btk. 299. § (2) bek. a) pont] szemben – nem képez minősített esetet, ha a befolyással üzérkedő hivatalos személynek adja ki magát.

ad Jogeset 6l. Lásd megfelelően a Jogeset 6d. megoldását. E bűncselekménynél nem képez minősített esetet, ha a befolyással üzér-

kedő arra hivatkozik befolyása igazolására, hogy jelenleg vagy korábban hivatalos személyként tevékenykedett.

ad Jogeset 6m. Lásd megfelelően a Jogeset 6d. megoldását. Akkor is gazdálkodó szervezettel kapcsolatos befolyással üzérkedés valósul meg, ha a döntés tárgya közpénzek felhasználása.

ad Jogeset 6n. Lásd megfelelően a Jogeset 6m. megoldását. E bűncselekménynél nem képez minősített esetet, ha a befolyással üzérkedő arra hivatkozik, hogy befolyását kötelességszegő döntés elérése érdekében veti latba.

ad Jogeset 6o. Danheim Zoárd hivatalos személlyel kapcsolatos befolyással üzérkedésért felel [Btk. 299. § (1) bek.].

7.6. A szabályozás értékelése és javaslatok a jogalkotó számára

A rendszerváltás utáni jogirodalomban felvetődött, hogy a piacgazdaság viszonyai között a gazdasági szférában kriminalizálandó befolyás kategóriája „kiüresedett”.[567] Az „élősködő” jövedelemszerzés tilalma ugyanis, amivel korábban (a szocializmusban) a cselekménytípus kriminalizációját elsődlegesen alá kívánták támasztani, a piacgazdaság viszonyai között a büntetni rendelés indokaként nem értelmezhető. Az adott szervezet elfogulatlan működésébe vetett bizalom kategóriája pedig nem elegendő a büntetőjogi felelősség változatlan hatókörben való fenntartásához.

A gazdálkodó szervezetekkel kapcsolatos befolyással üzérkedés szabályozása tehát *de lege ferenda* mindenképpen alapos – a korrupciós bűncselekmények közül talán a leginkább mélyreható – újragondolásra szorul. Ennek körében a gazdálkodó szervezetekkel kapcsolatos befolyással üzérkedés tényállása a jövőben kizárólag a jogszabályon vagy szerződésen alapuló kötelesség teljesítésébe vetett bizalmat veszélyeztető magatartások ellen nyújtana védelmet.

Erre figyelemmel a jövőben az „eshetne tilalom alá a gazdaságban, ha valaki arra hivatkozik, hogy bizonyos szervezetek képviselőjét jogsértésre, a rábízott joggal való visszaélésre veszi rá”.[568] A gazdálkodó szervezetekkel kapcsolatos cselekmény büntetni rendelése tehát azon esetekre korlátozódna, amikor a (szükségképpen) jogtalan előnyt valaki arra hivatkozással fogadja el, hogy befolyását gazdálkodó szervezet részére tevékenységet végző személy jogszabályon vagy szerződésen alapuló kötelessége megszegésének kiváltása érdekében veti latba.

A javasolt bűncselekményt valósítaná meg tehát a feleség (férj, barátnő stb.), aki az előnyt arra hivatkozva kéri, hogy rábeszélésére (szexuális mesterkedéseire) tekintettel valamely gazdálkodó szervezetnél a gazdasági igazgató a kedvezőtlenebb üzleti ajánlatot fogadja majd el, a humánpolitikai vezető a rosszabb pályázónak biz-

567 Kis (2003) 280–281.

568 Kis (2003) 280–281.

tosít állást, illetve a stratégiai–fejlesztési osztályvezető kiszolgáltatja a cég üzleti titkát (vö. Jogeset 6h.).

A hatályos joggal szemben viszont nem lenne büntetendő, aki egyszerűen arra hivatkozik, hogy bizonyos összeg ellenében el tudja intézni, hogy barátnőjének cége megrendelést adjon egy másik cégnek számítógépes programok telepítésére (vö. például Jogeset 6d.). Ez csak akkor lenne büntetendő – akkor is csak a csalás körében –, ha a cselekmény (vö. például Jogeset 6f.) megtévesztést és kár szándékos okozását is magában foglalja.

A gazdálkodó szervezettel kapcsolatos befolyással üzérkedést súlyosabban kellene büntetni, ha az elkövetési magatartások tanúsításakor a tettes

- azt állítja, vagy azt a látszatot kelti, hogy gazdálkodó szervezet részére vagy érdekében tevékenységet végző személyt megvesztegeti vagy megvesztegette (Jogeset 6j.),[569]
- hivatalos személynek adja ki magát (Jogeset 6k.), illetve
- arra hivatkozik befolyása igazolására, hogy jelenleg vagy korábban hivatalos személyként tevékenykedett (Jogeset 6l.).

A gazdálkodó szervezettel kapcsolatos befolyással üzérkedés tényállásában sem értékelném minősítőként azt a körülményt, ha az érvényesíteni kívánt (érvényesített) befolyás önálló intézkedésre jogosult személlyel kapcsolatos. Ezt a fogalmat ugyanis – annak bizonytalanságára tekintettel – részemről a vesztegetés tényállásában sem tartom indokoltnak szerepeltetni.[570]

Mindezek figyelembevételével a magánszektorban elkövetett befolyással üzérkedés szabályozására a következő szövegszerű kodifikációs javaslatot teszem:

Btk. 299/A. § (1) Aki arra hivatkozással, hogy gazdálkodó szervezet részére vagy érdekében tevékenységet végző személyt jogszabályból eredő vagy szerződésen alapuló kötelességének megszegése érdekében befolyásolja,

a) jogtalan előnyt kér,
b) a jogtalan előnyt vagy ennek ígéretét elfogadja, illetve
c) a rá tekintettel harmadik személynek adott vagy ígért jogtalan előny kérőjével vagy elfogadójával egyetért,két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

– (2) A büntetés három évig terjedő szabadságvesztés, ha az elkövető

a) azt állítja, vagy azt a látszatot kelti, hogy a gazdálkodó szervezet részére tevékenységet végző személyt megvesztegeti vagy megvesztegette,
b) hivatalos személynek adja ki magát,
c) befolyása igazolására arra hivatkozik, hogy jelenleg vagy korábban hivatalos személyként tevékenykedett.

569 Hasonló rendelkezés szerepelt a 6.2.3.7. fejezetben bemutatott 2004-es tervezetben.

570 HOLLÁN (2014a) 178.

Ezenfelül meg lehet fontolni azon cselekmények büntetni rendelését is, amikor a befolyással üzérkedő – a kötelességszegés kiváltására hivatkozás nélkül – a gazdálkodó szervezet részére vagy érdekében tevékenységet végző személy megvesztegetésének látszatát kelti (Jogeset 6g).

A javasolt szabályozás a jogszabályból eredő kötelesség fogalmán keresztül megfelelő büntetőjogi védelmet biztosítana olyan esetekre is, amikor az állami támogatások (kedvezményes hitelek) folyósításáról gazdálkodó szervezetek döntenek (vö. Jogeset 6n.). Ezenfelül azonban meg lehet fontolni azon cselekmények büntetni rendelését is, amelyek a közpénzek gazdálkodó szervezetek általi hatékony felhasználásába vetett bizalmat veszélyeztetik (Jogeset 6m.).

FELHASZNÁLT ÉS AJÁNLOTT IRODALOM

ÁDÁM György (1986): *Az orvosi hálapénz Magyarországon*. Budapest, Magvető. (Gyorsuló idő)

AMBRUS István (2014): *Egység és halmazat. Régi dogmatikai kérdés új megközelítésben*. Szeged, SZTE.

ANGYAL Pál (1943): *Hivatali és ügyvédi bűntettek és vétségek*. Budapest, Attila-nyomda. (A magyar büntetőjog kézikönyve, 21.)

BALOGH Ágnes (2001): A vesztegetés megítélésének egyes jogtörténeti vonatkozásai. In CSEFKÓ Ferenc – HORVÁTH Csaba szerk.: *Korrupció Magyarországon*. Pécs, Friedrich Ebert Alapítvány – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület. 303–314.

BELEGI József (2001): A közélet tisztasága elleni támadások az ítélkezési tapasztalatok fényében. In CSEFKÓ Ferenc – HORVÁTH Csaba szerk.: *Korrupció Magyarországon*. Pécs, Friedrich Ebert Alapítvány – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület. 384–392.

BELOVICS Ervin (2011): A bűnpártolás elkövetési magatartásai. In GÁL István László szerk.: *Tanulmányok Tóth Mihály professzor 60. születésnapja tiszteletére*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem. 62–63.

BERKES György (1999a): Az államigazgatás, az igazságszolgáltatás és a közélet tisztasága elleni bűncselekmények. In Berkes György szerk.: *Magyar Büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára*. 2. kiadás. Budapest, HVG-ORAC. 629–705.

BERKES György (1999b): A társadalomra veszélyesség hiányának büntetőjogi értékelése. *Magyar Jog,* XLVI. évf. 12. sz. 730–731.

BÓCZ Endre (1986): Az államigazgatás, az igazságszolgáltatás és a közélet tisztasága elleni bűncselekmények. In LÁSZLÓ Jenő szerk.: *A Büntető T*örvénykönyv magyarázata. Budapest, KJK. 636–746.

BÓCZ Endre (1996): Az államigazgatás, az igazságszolgáltatás és a közélet tisztasága elleni bűncselekmények. In GYÖRGYI Kálmán – WIENER A. Imre szerk.: *A Büntető Törvénykönyv magyarázata*. Budapest, KJK. 470–541.

BÓCZ Endre (1998): Kriminális korrupció a magyar büntetőjogban. In GOMBÁR Csaba – HANKISS Elemér – LENGYEL László – VOLOSIN Hédi szerk.: Írások a korrupcióról. Budapest, Korridor. 10–46.

BÓCZ Endre (2000): Korrupciós bűncselekmények a magyar büntetőjogban. In KRÁNITZ Mariann szerk.: *Korrupció Magyarországon I*. Budapest, Transparency International Magyarországi Tagozata Egyesület. 111–124.

BÓCZ Endre (2004): A közélet tisztasága elleni bűncselekmények újrakodifikálása. *Büntetőjogi Kodifikáció,* 4. évf. 4. sz. 34–42.

BÓCZ Endre (2009): Az AGROBANK-per – más megvilágításban. Ügyvédvilág, III. évf. 7–8. sz. 17.

BÓCZ Endre (2010): *Négy évtized az ügyészségen. Pályám emlékezete*. Budapest, Pallas.

Bódi János (1991): A korrupció mint társadalmi és büntetőjogi jelenség. *Rendészeti Szemle,* XXIX. évf. 1. sz. 27–30.

Cserei Gyula (2000): Ügyészségi megállapítások a korrupciós bűncselekmények nyomozási tapasztalataiból. In Kránitz Mariann szerk.: *Korrupció Magyarországon I.* Budapest, Transparency International Magyarországi Tagozata Egyesület. 133–152.

Élő Anita (2012): No para! Hálapénzes „önkéntes" orvosok százai a kórházakban. *Heti Válasz,* XII. évf. 31. sz. 18–20.

Eser, Albin – Kubiciel, Michael (2005): *Institutions against Corruption. A Comparative Study of the National Anti-Corruption Strategies Reflected by GRECO's First Evaluation Round*. Baden-Baden, Nomos.

Eser, Albin – Überhofen, Michael – Huber, Barbara Hrsg. (1997): *Korruptionsbekämpfung durch Strafrecht. Ein rechtsverglichendes Gutachten zu den Bestechungsdelikten im Auftrag des Bayerischen Staatsministriums der Justiz.* Freiburg (im Breisgau), Iuscrim. (Beiträge … Band S 61.)

Földvári József (1998): Az államigazgatás, az igazságszolgáltatás és a közélet tisztasága elleni bűncselekmények In: Földvári József szerk.: *Magyar Büntetőjog.* Különös rész. Budapest, Rejtjel. 201–274.

Gál István László (2010): Molnár Csaba ügye a Fővárosi Ítélőtáblán. Döntés az Országos Rendőr-főkapitányság Pénzmosás Elleni Osztálya vezetőjének vesztegetési ügyében. *Jogesetek Magyarázata,* I. évf. 1. sz. 33–38.

Gál István László (2013): XXVII. fejezet – Korrupciós bűncselekmények. In Polt Péter (szerk.): Új Btk. kommentár. V. kötet. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó. 183–210.

Gál István László (2014): XXVII. fejezet – A korrupciós bűncselekmények. In Tóth Mihály – Nagy Zoltán szerk.: *Magyar Büntetőjog.* Különös rész. Budapest, Osiris. 289–307.

Gellér Balázs (2013): Paraszolvencia – büntetőjogi kategória? *Med et Jur,* 4. évf. 4. sz. 18–21.

Goják János (2003): Mit tehet az egyház a korrupció visszaszorításáért? In Berki Zolna szerk.: *Korrupció Magyarországon II.* Budapest, Transparency International Magyarországi Tagozata Egyesület. 94–105.

Görgényi Ilona (2004): Az Európai Unió elvárásai a vesztegetés kriminalizálása terén a kerethatározat előtt és után. In Gellér Balázs szerk: *Györgyi Kálmán ünnepi kötet*. Budapest, KJK-Kerszöv. 279–293. (Bibliotheca iuridica. Libri amicorum, 11.)

Györgyi Kálmán (1988): Orvosi hálapénz és büntetőjogi felelősség. *Magyar Jog,* XXXV. évf. 9. sz. 752–761.

Hankiss Elemér (1983): *Társadalmi csapdák. Diagnózisok*. 2. kiadás. Budapest, Magvető. (Gyorsuló idő)

Hankiss Elemér (2001): A korrupció játékai Közép-Kelet-Európában 1945–1999. In Csefkó Ferenc – Horváth Csaba szerk.: *Korrupció Magyarországon*. Pécs, Friedrich Ebert Alapítvány – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület. 13–32.

Heidenheimer, Arnold J. – Johnston, Michael ed. (2008): Preface, Introduction (Part I). In *Political Corruption. Concepts & Contexts.* Third Edition. New Brunswick (USA) – London, Transaction Publishers. 7–9.

Heine, Günther – Huber, Barbara – Rose, Thomas O. eds. (2003): *Private Commercial Bribery. A Comparison of National and Supranational Legal Structures*. Freiburg (im Breisgau), Iuscrim. (Beiträge … Band S 94.)

Hollán, Miklós (2003): International legal instruments directed to the fight against corruption. In Ligeti Katalin ed.: *Young Penalist Conference on Corruption and Related Offences in International Business Relations*. Budapest, MTA JI. 17–64. (Working Papers No. 18.)

Hollán Miklós (2010a): A korrupciós bűncselekmények jogi tárgya Wiener A. Imre írásai nyomán. Állam- *és Jogtudomány,* LI. évf. 1. sz. 51–61.

Hollán Miklós (2010b): Molnár Csaba vesztegetési ügye: még egyszer az előny jogtalanságáról. Kritikai megjegyzések Gál István László elemzése kapcsán. *Jogesetek Magyarázata,* I. évf. 3. sz. 45–53.

Hollán Miklós (2011a): A korrupciós bűncselekmények. In Hollán Miklós szerk.: *Büntetőjog II. Az anyagi büntetőjog különös része. Alapismeretek a közszolgálati szakemberképzés számára*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 228–248.

Hollán Miklós (2011b): A befolyással üzérkedő ügyfelének büntetendőségéről. In *Magister Scientiae et Reipublicae*. Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor tiszteletére 70. születésnapja alkalmából. Dialóg Campus, Budapest. 39–50.

Hollán, Miklós (2011c): Trading in influence: Requirements of the Council of Europe Convention and the Hungarian Criminal Law. *Acta Iuridica,* Vol. 52. No. 3. 235–246.

Hollán Miklós (2011d): A befolyás vásárlásának büntetni rendeléséről a Btk. legújabb módosításának tervezete kapcsán. *Jogi Iránytű,* 2. évf. 3. sz. (2011. október 7.) 1–2. Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/Jogi_Iranytu/Jogi_Iranytu_2011_3_Hollan_Miklos.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 11. 10.)

Hollán Miklós (2012): A nemzetközi kapcsolatban elkövetett vesztegetésről – a Btk. legújabb módosítása kapcsán. *Jogi Iránytű,* 3. évf. 3. sz. (2012. november 15.) 40–42. Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/Jogi_Iranytu/Jogi_Iranytu_2012_3_Hollan_Miklos.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 11. 10.)

Hollán Miklós (2012a): A befolyással üzérkedés büntetendősége a közszférán túl. Állam- és Jogtudomány, LIII. évf. 1. sz. 94.

Hollán Miklós (2012b): A befolyás vásárlásának büntetendőségéről. *Jogelméleti Szemle,* XIII. évf. 3. sz. 17–29.

Hollán Miklós (2013a): A büntetőtörvény értelmezése…, A tényállásszerűség. In *Büntetőjog I. Általános rész. Alapismeretek a közigazgatási szakemberképzés számára*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 53–96., 102–137.

Hollán Miklós (2013b): Nemzetközi kapcsolatban elkövetett vesztegetés a közszférán túl. Állam- *és Jogtudomány,* LIV. évf. 1–2. sz. 55–90.

Hollán Miklós (2014a): *Korrupciós bűncselekmények az új büntetőkódexben*. Budapest, HVG-ORAC.

Hollán Miklós (2014b): A büntetőjogi kerettényállások. In Ruzsonyi Péter szerk.: *Tendenciák és alapvetések a bűnügyi tudományok köréből*. Budapest, NKE-RTK. 185–197.

Hollán Miklós (2015): *Az önkéntes segítők által elkövetett vesztegetés*. Budapest, MTA TK JI. (MTA Law Working Papers, 2015/8.) Elérhető: https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_08_Hollan.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 11. 10.)

Inzelt Éva (2014): A társadalom korrózióvédelme. Segít-e az új Btk. a korrupció visszaszorításában? In: Mészáros Ádám szerk.: *Fiatal b*üntetőjogászok az új büntető törvénykönyvről. Budapest, Magyar Jog- és Államtudományi Társaság. 39–51. Elérhető: http://mjat.hu/doc/_fiatal_buntetojogaszok_az_uj_bunteto_torenykonyvrol__cimu_kotet0_0.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 11. 10.)

Kis Norbert (2003): Büntethető-e a lobbyzás? *Magyar Jog,* L. évf. 5. sz. 280–281.

Kis Norbert (2008): Az államigazgatás, az igazságszolgáltatás és a közélet tisztasága elleni bűncselekmények. In Kis Norbert szerk.: *A magyar büntetőjog tankönyve II. Különös rész*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. 287–431.

Kiss Anna (2009a): Damoklész Kardja – Bankárperek Magyarországon. Ügyvédvilág, III. évf. (2009) 4. sz. 20-21.

Kiss Anna (2009b): Damoklész Kardja II. – Bankárperek Magyarországon. Ügyvédvilág, III. évf. (2009) 5. sz. 11-12.

Klitgaard, Robert (1991): *Controlling Corruption*. Berkeley, University of California Press.

Kőhalmi László (2013): Joghistóriai villanások a magyar korrupció-büntetőjog történetéből. *JURA,* 19. évf. 1. sz. 150–157.

Kránitz Mariann (1988): *A korrupciós bűnözés*. Budapest, KJK.

Kránitz Mariann (1993): Korrupció a világban – internacionális korrupció. In Pusztai László szerk.: *Kriminológiai és Kriminalisztikai Évkönyv 1993*. Budapest, Ikva. 113–154.

Kránitz Mariann (2000): Prológus, avagy néhány gondolat a korrupcióról. In Kránitz Mariann szerk.: *Korrupció Magyarországon I*. Budapest, Transparency International Magyarországi Tagozata Egyesület. 9–10.

Lengyel László (1998): Esszé a politikai korrupcióról. In Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László – Volosin Hédi szerk.: *Írások a korrupcióról*. Budapest, Korridor.

Márki Zoltán (2001): Válasz a korrupciós kihívásokra. In Csefkó Ferenc – Horváth Csaba szerk.: *Korrupció Magyarországon*. Pécs, Friedrich Ebert Alapítvány – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület. 37–38.

Mészár Róza (2013): A korrupciós bűncselekmények. In Kónya István szerk.: *Magyar Büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára.* 3. kiadás. Budapest, HVG-ORAC. 1114–1149.

Mezőlaki Erik (2013): A korrupciós bűncselekmények. In Karsai Krisztina szerk.: *Kommentár a Büntető T*örvénykönyvhöz. Budapest, Complex. 595–624.

Nagy Ferenc (1995): A nullum crimen / nulla poena sine lege alapelvről. *Magyar Jog,* 42. évf. 5. sz. 257-270. o.

Nánási László (1991): A vesztegetés megítélése a magyar feudális büntetőjogban, és a kodifikációs törekvések korában. *Jogtudományi Közlöny,* XLVI. évf. 7–8. sz. 194–199.

Németh Zsolt (2003): Mit tanítunk a rendőrtiszti főiskolán a korrupcióról. In Berki Zolna szerk.: *Korrupció Magyarországon III*. Budapest, Transparency Internnational Magyarországi Tagozata Egyesület. 51–54.

Nótári Tamás (2013): *Jogi regulák és szentenciák magyarul és latinul*. Szeged, Lectum.

Nótári Tamás (2014): *Római jog*. Szeged, Lectum.

Nye, Joseeph S. (1967): Corruption and political development. *American Political Science Review,* Vol. 61. No. 2. 417–427.

Ott István (2015): A Kúria ítélete hálapénz ügyben. A büntetőjogi hálapénz-fogalom születése. *Jogesetek Magyarázata,* VI. évf. 3. sz. 49–52.

Pallai Katalin (2014): Bevezető gondolatok a közigazgatási integritás és integritásmenedzsment témájához. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás,* 1. sz. 181–193.

Pokol Béla (2003): *Bírói hatalom*. Budapest, Századvég.

Salazar, Lorenzo (2000): The Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption. In Alvazzi del Frate, Anna – Giovanni, Pasqua eds. (2000): *Responding to the Challenges of Corruption.* Roma–Milan, UNCRI/ISPAC/CNPDS. 221–234.

Schultheisz Emil (1948): *A bűncselekmény tana*. Debrecen, Tudományegyetemi Nyomda.

Sinku Pál (2001): Vesztegetés a gazdaságban. In Csefkó Ferenc – Horváth Csaba szerk.: *Korrupció Magyarországon*. Pécs, Friedrich Ebert Alapítvány – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület. 265–271.

Sinku Pál (2005): A közélet tisztasága elleni bűncselekmények. In Belovics Ervin – Molnár Gábor – Sinku Pál: *Büntetőjog Különös Rész*. Ötödik, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC. 309–322.

Sinku Pál (2012): A korrupciós bűncselekmények. In Busch Béla szerk.: *Büntetőjog II. Különös rész*. Budapest, HVG-ORAC. 424–444.

Stessens, Guy (2001): The International Fight against Corruption. General Report. *International Review of Penal Law,* Vol. 72. No. 3–4. 891–937.

Szebeni László (2004): 211-258/F. §. In Jakucs Tamás szerk.: *A Büntető T*örvénykönyv magyarázata 2. Budapest, KJK-KERSZÖV. 765–895.

Székely Zsuzsanna (2013): Hálapénz, borravaló. *Adó,* 27. évf. 12–13. sz. 7–8.

Szente Zoltán (2006): Az önkormányzati korrupció fogalma. In Szente Zoltán szerk.: *Korrupciós jelenségek az önkormányzati közigazgatásban.* Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. 43–64.

Szilágyi Péter (2000): *Jogi alaptan*. Budapest, Osiris.

Szilovics Csaba (2001): A korrupció néhány megjelenési formája és hatása az adóigazgatásra. In Csefkó Ferenc – Horváth Csaba szerk.: *Korrupció Magyarországon.* Pécs, Friedrich Ebert Alapítvány – Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület. 272–278.

Szomora Zsolt (2009): A jogi tárgy funkciói és a jogtárgyharmonikus értelmezés. *Bűnügyi Szemle,* 2. sz. 11–17.

Tanzi, Vito (1998): *Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures.* IMF Working Paper (WP 98/63). Elérhető: http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 11. 10.)

Tiedemann, Klaus (2004): *Wirtschaftsstrafrecht. Einführung und allgemeiner Teil mit wichtigen Rechtstexten.* Köln–Berlin–München, Carl Heymanns Verlag.

Tóth Gábor (2000): Kereskedelem és korrupció Magyarországon. In Kránitz Mariann szerk.: *Korrupció Magyarországon I.* Budapest, Transparency International Magyarországi Tagozata Egyesület. 57–67.

Tóth Mihály (2000): A magyar büntetőjogi kodifikáció történetének néhány tanulsága – az új törvény megalkotásának előestéjén. In Busch Béla – Belovics Ervin – Tóth Dóra szerk.: *Békés Imre ünnepi kötet*. Budapest, PPKE. 259-269.

Tóth Mihály (2001): Lehet-e még újat mondani a kriminális korrupcióról? In Tóth Mihály – Herke Csongor szerk.: *Tanulmányok dr. Földvári József professzor 75. születésnapja tiszteletére*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 154–172.

Tóth Mihály (2002): *Gazdasági bűnözés és bűncselekmények*. Budapest, KJK-KERSZÖV. 48–49.

Tóth Mihály (2014): Boríték kapható. *Élet és Irodalom,* LVIII. évf. 28. sz. 5.

Tóth Péter (2003): A korrupció mint adaptív stratégia. In Berki Zolna szerk.: *Korrupció Magyarországon II.* Budapest, Transparency International Magyarországi Tagozata Egyesület. 11–41.

Vander Beken, Tom – de Ruyver, Brice – Siron, Nathalie eds. (2001): *The organisation of the fight against corruption in the member states and candidate countries of the EU.* Antwerpen–Apeldoorn, Maklu.

Végvári Réka (2001): Nemzetközi fellépés a korrupció ellen. Állam- *és Jogtudomány,* XLII. évf. 1–2. sz. 85–121.

Végvári Réka (2008): Vesztegetés. In Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin szerk.: *Az Európai Büntetőjog Kézkönyve*. Budapest, Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó. 468–469.

Vel, Guy de – Csonka, Peter (2002): The Council of Europe Activities against Corruption. In Fijnaut, Cyrille – Huberts, Leo eds.: *Corruption, Integrity and Law Enforcement.* The Hague – London – New York, Kluwer Law International. 364., 368–380.

Vida Mihály (1996): A közélet tisztaság elleni bűncselekmények. In Nagy Ferenc szerk.: *Fejezetek a magyar büntetőjog különös része köréből.* Szeged, JATE ÁJTK. 319–347.

Vida Mihály (1999): A közélet tisztasága elleni bűncselekmények; A nemzetközi közélet tisztasága elleni bűncselekmények. In Nagy Ferenc szerk.: *A magyar büntetőjog különös része*. Budapest, Korona Kiadó. 380–413.

Vida Mihály (2005): A közélet tisztasága elleni bűncselekmények; A nemzetközi közélet tisztasága elleni bűncselekmények. In Nagy Ferenc szerk.: *A magyar büntetőjog különös része*. Budapest, Korona. 402–444.

Vida Mihály – Juhász Zsuzsanna (2009): A közélet tisztasága elleni bűncselekmények; A nemzetközi közélet tisztasága elleni bűncselekmények. In Nagy Ferenc szerk.: *A magyar büntetőjog különös része*. Budapest, HVG-ORAC. 352–384.

Viski László (1959): *Szándékosság és társadalomra veszélyesség.* Budapest, KJK. 117–118.

Wiener A. Imre (1968): A hivatalos személy fogalma a hatályos büntetőjogszabályban. *Jogtudományi Közlöny,* XIII. évf. 11–12. sz. 579–586.

Wiener A. Imre (1972): *A hivatali bűntettek*. Budapest, KJK.

Wiener A. Imre (1974): *A gazdasági vezetők büntetőjogi felelőssége*. Budapest, KJK. 83–84.

Wiener A. Imre (1999): A büntetőjog forrásairól. *Magyar Jog,* XLVI. évf. 4. sz. 193–199.

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

1878. évi Btk.	1878. évi V. törvény (hk.)
1959. évi Ptk.	1959. évi IV. törvény (hk.)
1961. évi Btk.	1961. évi V. törvény (hk.)
1962. évi Btké.	1962. évi 10. tvr. (hk.)
1973. évi Be.	1973. évi I. törvény (hk.)
1978. évi Btk.	1978. évi IV. törvény (hk.)
1979. évi Btké.	1979. évi 5. törvényerejű rendelet (hk.)
Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye
Alkotmány	1949. évi XX. törvény (hk.)
Art.	2003. évi XCII. törvény
Be.	1998. évi XIX. törvény
BKv	büntetőkollégiumi vélemény
Btk.	2012. évi C. törvény
Btké.	2012. évi CCXXIII. törvény
Ebtv.	1997. évi LXXXIII. törvény
Hpt.	2013. évi CCXXXVII. törvény
Kttv.	2011. évi CXCIX. törvény
Mt.	2012. évi I. törvény
Pit.	1991. évi LXIX. törvény
Ptk.	2013. évi V. törvény
Ptké.	2013. évi CCLII. törvény
Szabs. tv.	2012. évi II. törvény
Szja. tv.	1995. évi CXVII. törvény
Tpvt.	1996. évi LVII. törvény
Vtv.	1990. évi LXXXVI. törvény (hk.)

Domschitz Mátyás – Ruzsa Ágota

SZERVEZETI KULTÚRA ÉS INTEGRITÁS

Lektorálta
Dr. Klotz Péter

1. BEVEZETŐ

Átalakulóban van a szervezetekről való közvélekedés. Eredetileg az ipari szervezeteket a hadsereg mintájára szervezték meg. Ezt a mintát továbbfejlesztette a differenciálódó munkamegosztás, amely hatalmas fejlődési lehetőséget adott a technológiának és az iparnak. Ennek révén a világ egyre kisebb részeit tudjuk leegyszerűsítve elkülöníteni, és az elkülönített részletet egyre hatékonyabban tudjuk alakítani. Ez az elgondolkodás napjainkban egy sor saját maga által gerjesztett problémába ütközik. Miközben egyre hatékonyabbak vagyunk a világ részekre bontásában, a részekre bontott világot egyre nehezebb egésszé szervezni. Ez pedig kommunikációt igényel. A munka alapja egyre inkább a kommunikáció, s ennek logikája más, mint az iparé. A mai szervezeteket egyre inkább úgy kell nézni, mint kommunikatív, értelmi rendszereket; erre korábban nem volt (annyira) szükség. A szervezetben dolgozók cselekvését az szabja meg, ahogyan gondolkodnak, a gondolkodásukat meg az, hogy hogyan és miről kommunikálnak. A kommunikációra fókuszáló szemlélet az emberi és a szervezeti kultúrát társadalmi viszonyokat konstruáló tényezőnek tekinti, és bemutatja, hogy a szervezeti és az egész kultúra hordozói az emberek. A fejlődés azt is hozta, hogy a termelés olyan területekre – az emberi és élő szerves viszonyokba – is kiterjedt, ahol az elkülönítő technológia szemlélete gyakran több problémát szül, mint mennyit megold. E tanulmány ezek a következményeit tekinti át.

2. A FAVÁGÁSTÓL AZ ÖNREFLEXIÓIG

Egészen a legutóbbi időkig a racionális gondolkodás alapvető feltevése az volt, hogy odakint van egy megismerendő, alakítandó világ, és ez tükröződik a tudatunkban. E szerint a tudatunk, az érzékszerveinken keresztül „veszi” a külvilág információit, és ez alapján alakítjuk ki a valóság képét. Legyen a modellünk a favágás.

Ebben a logikában a favágó megismeri a fát, a baltát, a saját szándékát, célszerű mozdulatait, és ezek alapján vágja a fát. A belső elmebeli állapotaival úgy ábrázolhatjuk, hogy amit csinál kívül, azt elképzeli belül. A helyzet egyértelmű, és ez a későbbiekben fontos lesz, egy értelem van benne, a favágóé.

Az utóbbi pár évtizedben kiderült, hogy ez a modell több sebből vérzik. Manapság egy alapvető társadalmi átalakulás kezdetén-közepén vagyunk. Ahhoz hasonló ez, mint amikor a mezőgazdasági társadalom iparivá alakult. Ugyanúgy átalakítja a világot. Akkor a mezőgazdaságból az iparba áramlottak a dolgozók, most a tudásalapú

gazdaság kialakulása történik. Mindez a korábbi folyamatok váratlan, de logikus következménye. Nézzük meg a logikáját!

Az ipari forradalom adta hatalmas anyagi gazdagság alapja az intenzív munkamegosztás volt. Ennek során a komplex munkafolyamatokat elemi, egyszerű részekre bontják, majd ezeket a részeket végzik el a munkások. Ezt az egyszerű munkát begyakorolják, ezért nem kell újra megtervezni, nem kell közben gondolkodni. A munkahelyet, a szerszámokat, a mozdulatokat csak erre az egyszerű műveletre kell célszerűen berendezni. És ha egymás után több száz, ezer munkadarabon végezzük el a műveletet, a munkaasztalt sem kell a műveletek között átrendezni. Az ipar ezzel az újítással több ezerszeresére növelte a termelékenységet: egy munkás egy műszak alatt több ezer munkaműveletet tud elvégezni, míg a régi módon néhány tíz komplex darabot tudott elkészíteni.

Adam Smith 1776-ban jelentette meg a Nemzetek gazdagsága *(The Wealth of Nation)* című könyvét, amelyben *A munkamegosztás* című fejezetben a gombostűkészítő ipar fejlődésén mutatja meg a munka elemi műveletekre bontását.

„Az egyik ember drótot húz, a másik egyenget, a harmadik szabdal, a negyedik hegyez, az ötödik csúcsot köszörül, hogy ráilleszthessék a fejet. A fejkészítés megint két vagy három különálló művelet. Külön mesterség a fej felillesztése, úgyszintén a kész gombostűk fényesre csiszolása, sőt még azoknak papírba csomagolása is. Így aztán a gombostűkészítés fontos mestersége mintegy tizennyolc külön műveletre oszlik.” (Smith 1992, 16.)

Most két és fél évszázaddal később még mindig ez az alapvető szervezeti gondolkodás. A modellje hasonló a favágás modelljéhez. „Odakinn” a munkadarab, és a részekre bontott munkaművelet, amivel dolgozunk.

Adam Smith idején is volt, aki a munkát így előkészítette, ő már tudásmunkás volt. Elmélyült, fókuszált figyelemmel tanulmányozta az alkatrész, a művelet, a világ egy kicsiny, „gombostűnyi” részletét. Igyekezett megismeri, hogy céljainak megfelelően tökéletesítse. Egy becslés szerint egy mai átlagos autó körülbelül harmincezer alkatrészből áll. És ha annak egy gombostűnyi alkatrészének elkészítése körülbelül húsz műveletből áll, akkor egy autó elkészítése hatszázezerből. Ekkor még nem számítottuk bele az alapanyagok (fémek, műanyagok, segédanyagok) kitermelését, előállítását. És kialakul a munkafolyamatok globális összefüggő hálózata, a globális gazdaság, a globális társadalom.

A folyamat részeként kialakul a társadalomban az egyszerű munkát végző fizikai munkások tömege. Tőlük fegyelmezett munkavégzést várnak el, és nem szükséges munka közben gondolkodniuk. Nem tilos persze ez sem, sőt, ha valaki kitalál bármilyen tökéletesítő apróságot, azt beépítik a folyamatba. A folyamatok és a gépek is így tökéletesednek. Adam Smith ír egy példát a gőzgép tökéletesítésére is.

„Az első gőzgépeknél állandóan fiúkat alkalmaztak, akiknek az volt a feladatuk, hogy váltakozva nyissák és zárják a kazán és a henger közötti összeköttetést aszerint, hogy a dugattyú emelkedett vagy süllyedt. Az egyik ilyen fiú, aki inkább szeretett volna a pajtásaival játszani, rájött arra, hogy ha az összeköttetést megnyitó szelep fogantyúját zsineggel összekapcsolja a gépnek egy másik részével, akkor a szelep az ő közreműködése nélkül is nyit, illetve zár, s így lehetővé teszi számára, hogy játszótársaival szórakozzék. Az egyik legjelentősebb tökéletesítés, ami ezen a gépen a feltalálása óta történt, ily módon egy fiúnak a találmánya volt, aki meg akarta takarítani a munkáját." (Smith 1992, 20.)

A munkafolyamatok tökéletesítésére nekem is van egy személyes példám. Fiatal koromban egy mezőgazdasági gépgyárban dolgoztam lakatosként. Egyszer egy nagyon unalmas feladatot kaptam. Méretre vágott drótdarabokból össze kellett számolni hatvan darabot, és ezeket aztán egy csomagba – kévébe – össze kellett drótozni. Unalmas volt a számolás. És kitaláltam, hogy a hatvan darab egymás mellé helyezve kiad egy méretet. Ezt bejelöltem egy pontozóval a munkapadon. Ezután nem kellett számolnom, hanem csak kiterítettem egymás mellé a drótokat, és a jelek közti mennyiséget összedrótoztam. Hamarosan mentem a művezetőhöz, hogy adjon másik munkát, mert készen vagyok. Hogy csináltad? – kérdezte. Megmutattam neki. Látta ezt még más is? – kérdezte. Nem. – mondtam. Ne is mondd el senkinek, mert akkor ez lesz a norma. – mondta. A norma is így tökéletesedik (ha nem vigyázunk). És persze nem mehettem játszani a pajtásaimmal, megkaptam a másik munkát. De a rendszer tökéletesedett.

Mivel ez a tanulmány a szervezeti kultúráról szól, vegyünk észre a két példában két eltérő szervezeti értékrendet. Az első példában a fiú találmányát beépítették a gépbe, a szervezeti kultúra innovatívnak mutatkozott. A második példában az újítást el kellett titkolni, nehogy megemeljék a normát. A szervezeti kultúra konzervatívnak mutatkozott.

Bárki, aki a valóság egy piciny szeletével foglalatoskodik, észrevesz új részleteket, felfedez összefüggéseket, kitalál tökéletesítő eljárást. Szervezeti kultúra válogatja, hogy ezeket beépíti-e a szervezet, vagy nem.

Három fő oka van annak, hogy így megnövekedett a munkamennyiség, amit egy embercsoport el tud végezni. Az ismétlődő feladatvégzés miatt kialakuló begyakorlottság, a megtakarított átállási idő, és a műveletekre specializálódott emberi figyelem számos gépet alakított ki. A folyamat még most is ez, ahogy a gondolkodás is. A tárgyakról való gondolkodás a valóság elkülönült kis szeletére fókuszálva maga is intenzívebbé és megosztottá válik.

De most irányítsuk át a figyelmünket a tárgyak fizikai előállításáról az erről gondolkodókra. A háromszáz éves történet során ritka, hogy magáról a gondolko-

dásról gondolkodnak. Ez nem is a gyakorlat embereinek a dolga. Foglalkozzanak ezzel a filozófusok. Pedig közben az (így) gondolkodókkal is fontos dolgok történnek, amelyek mostanáig észrevétlenek maradtak.

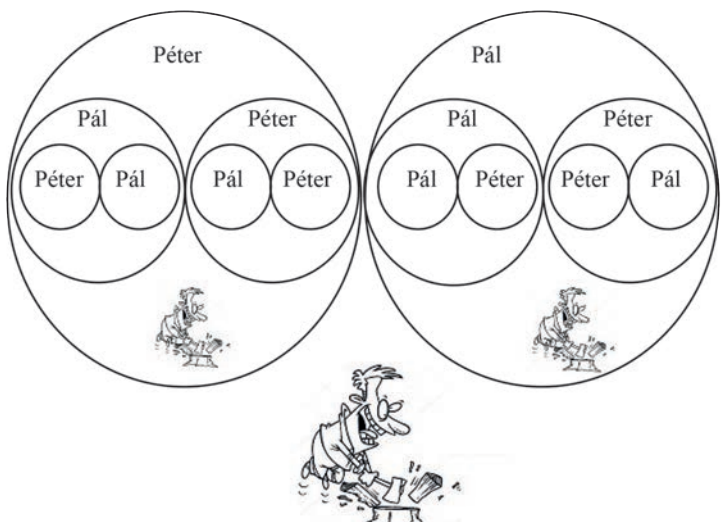
A munka elemi részekre bontását valakiknek el kell végezni. És egyre több ember azzal foglalkozik, hogy a termelés valamilyen kis részét, alkatrészét, összetevőjét elemezze (további részekre bontsa). Ezek már tudásmunkások. Gondolkodnak, és problémákat oldanak meg azért, hogy a termelésben egyre egyszerűbb műveletekkel lehessen dolgozni. Ehhez a mérnöki, technikusi szakmáknak is fejlődniük kellett, egyre több a mérnök, a mérnököket képzők és a mérnöki tudást előállító kutatók. Közben megnőttek a szervezetek, fejlődött a marketing, a gazdaságtan, a pénzügyek és ezek mind tudásmunkát igényelnek. A bonyolult szervezetek összehangolását menedzserek végzik, így fejlődött menedzserképzés, a menedzsmentkutatás és a szervezetek kutatása. A szervezetek és a technika világa egyre bonyolultabb rendszerré vált, és kialakult a döntően szellemi munkát végzők tömege. Ők a tudásmunkások, akiknek többsége részekre specializálódik.

De a részmegoldásokat össze kell rakni. Ez pedig kommunikációt igényel. Úgy, hogy a munka egyre inkább kommunikációalapú, a favágás gondolkodási modellje használhatatlan. A kommunikáció nem egyértelmű, több értelem szerepel benne. Nézzük ennek a modelljét.

3. HA A MUNKA KOMMUNIKÁCIÓ

Péter és Pál egy szervezetben dolgoznak, és már több éve ismerik egymást. Ezért nagyjából meg is tudják jósolni egymás viselkedését. Tudják, hogy a másik mire hogyan fog reagálni. Erre azért képesek, mert az elméjükben benne van a másik valamilyen modellje. Mondjuk, hogy a faaprítás szakértői, és a favágás tökéletesítéséről beszélgetnek.

A kommunikáció mindig egy úgynevezett figyelmi háromszögben történik. (Tomasello 2002) A háromszög szögeiben a két kommunikáló fél van, itt most Péter és Pál, és a téma, a favágás. A kommunikáció létrejöttéhez egy sor feltétel szükséges.



1. ábra

A figyelmi háromszög

Forrás: A szerző szerkesztése

A felek kommunikációs szándékot tételeznek a másikról. Az emberé válás és a nyelvi kommunikáció kialakulásának ez egy fontos összetevője: az ember olyan élőlény, aki fajtársait önmagához hasonló, intencionális (szándékokkal rendelkező, gondolkodó) lénynek tekinti.

Ezért, amikor az emberek gesztusokat tesznek, hangokat bocsájtanak ki, ezt szándékosnak tételezzük. Például ha valaki kacsint, azt nem rángató szemidegnek tekintjük, ha hangokat bocsájt ki a száján, azt beszédnek tételezzük (még ha nem értjük, akkor is.) Ezért, amikor a másik embert elképzeljük, akkor nemcsak a külső viselkedését modellezzük, hanem elképzeljük a belső gondolati, érzelmi tartalmait is. A szándéktulajdonítási hajlamunk nemcsak az emberekre vonatkozik, el tudunk olyat képzelni például, hogy „kiszúrt velünk az időjárás".

Ezért, amikor Péter és Pál kommunikálnak a favágásról, akkor látják egymás külső viselkedését (1. ábra, nagy körök); elképzelik magukat és a másikat mint a témáról kommunikáló feleket (közepes belső körök és a favágás témája. Ebben azt képzelik el, hogyan fognak kommunikálni). Péter elképzeli és megtervezi a maga kommunikációját Pállal, és elképzeli Pálét vele, és hasonlóan jár el Pál is. Ugyanakkor – mivel szándékokkal rendelkeznek és a másikat is szándékokkal rendelkezőnek tekintik – azt is elképzelik, hogy mit szándékozhat a másik. Péter elképzeli, hogy mit gondol Pál a helyzetről, önmagáról és róla (kis körök). Hasonlóan tesz Pál is. Ezek az elképzelések vagy bejönnek, vagy nem. Ha Pál tényleges kommunikatív viselkedése (nagy kör) eltér attól, amit Péter elképzelt róla (középső kör), akkor úgy ítéli meg, hogy sikertelen volt a kommunikáció, ezért átalakítja a saját kommunikatív cselekvését (középső kör), vagy ha ez se jön be, átalakítja a Pál belső állapotáról alkotott képet (kis kör). A felek ezen keresztül összehangolják a kommunikatív cselekvéseiket, addig a mértékig, amely kielégítő számukra. Miközben soha nem fogják teljesen tudni, hogy mi van a másik elméjében. Mindkét fél figyelmének fókuszában van a téma, a saját kommunikatív cselekvés és a másik kommunikációja. Ez a figyelmi háromszög dinamikája, amely lehetővé teszi a felek közötti kommunikációt. Annak, hogy ez így létrejött, az emberi kultúra kialakulásában döntő szerepe van. A kommunikációnak van még egy olyan tulajdonsága, hogy irányítja és fókuszálja a figyelmet. Képzeljünk el őseinket, akik már tudnak így kommunikálni. Például az apa megmutatja a fiának egy őz nyomát. „Nézd, ez egy őz nyoma" – mondja az apa. A gyerek ekkor figyelmét a mutatott alakzatra fókuszálva megtanulja észlelni a nyomot. A gyereknek ezt már nem kell önállóan felfedeznie. Hogy létrejött a figyelmi háromszögön alapuló tudásátadás, lehetővé tette őseinknek, hogy a gyerekek generációról generációra haladva nemcsak az őz nyomát, hanem a köveket, érceket, növények és állatok fajtáit, a cselekvéseket, elemeket, vegyületeket, atomokat, azok részeit, a bolygókat, a galaxisokat stb. is egyre jobban meg tudták különbözteti. Így egyre differenciáltabban észleljük természeti világunkat, és ennek révén egyre jobban tudjuk manipulálni tárgyainkat. Ez alapozta meg az ember technikai fejlődését.

4. KONSTRUÁLT VILÁGUNK, A KULTÚRA

A nyelvi kommunikáció révén az emberek egyre differenciáltabban képesek megosztani egymással tapasztalataikat, így egyre bonyolultabb nyelvi és fogalmi valóságot képesek alkotni. Ez kihat a technikai fejlődésre, de a tudomány, a művészetek stb. fejlődésére is. Egyre mélyebb a munkamegosztás, és az újabb generációk elsajátítják elődeik tapasztalatát, és egyre nagyobb (megosztott) tudásbázison élnek.

A gazdagodó fogalmi rendszer segítségével új és új konstrukcióit hozzák létre a helyesnek tartott szándékaiknak, s differenciálódnak az ezeket hordozó intézményeik. Kialakul az erkölcs, a jog s a vallások. Ebben az emberi társadalom, a cselekedetek, a dolgok az értékek hierarchikus rendje épül, amely a cselekedetek koordinációját, rendjét szabályozza. Ez is problémamegoldó felkészültség.

Így ír erről Tomasello.
„Valahol Afrikában, körülbelül 200 000 évvel ezelőtt a Homo egy populációja új úton indult el az evolúcióban. Új életmódot alakított ki Afrikában, majd elterjedt az egész világban, legyőzve az összes többi Homo-populációt, olyan utódokat hagyva hátra, akiket ma Homo sapiens néven ismerünk… Ezen új faj egyedei számtalan új testi jellegzetességgel rendelkeztek, így például nagyobb agyuk volt, de a legmegdöbbentőbbek mégis új kognitív képességeik és az általuk létrehozott alkotások:

- különféle céloknak megfelelően számtalan új kőeszközt készítettek, a faj minden populációja külön, csak rá jellemző eszközhasználati „ipart” alakított ki – ennek végeredményeként egyes populációk olyan dolgokat hoztak létre, mint a számítógépesített gyártási folyamatok;
- a kommunikáció és a társadalmi élet megszervezése céljából nyelvi, sőt művészi szimbólumokat kezdtek használni kőfaragványok és barlangrajzok formájában – ennek végeredményeként egyes populációk olyan dolgokat fejlesztettek ki, mint az írott nyelv, a pénz, a matematikai jelrendszerek és a művészet;
- új társadalmi szokásokat és szervezeteket alakítottak ki, a halottak szertartásos eltemetésétől kezdve a növények és állatok háziasításáig – ennek végeredményeként egyes populációk olyan dolgokat alkottak meg, mint a tételes vallások, kormányzati, oktatási és kereskedelmi intézmények.” (Tomasello 2002, 10–11.)

Bontsuk ki, hogy mi az, amit az emberek konstruálnak! (Domschitz 2013)

1. A legfeltűnőbb, hogy tárgyakat. S tárgyainkkal sokféle feltételrendszerben tudunk élni.
2. Az ember kommunikál is. Nevezzük ezt az ember fogalmi, nyelvi eszközének, amelynek segítségével kommunikálni és gondolkodni tudunk.
3. Az emberek viselkedése koordinált, az emberek úgy követnek célokat, hogy azok közös rendszerbe illeszkednek. Illusztráljuk a KRESZ-szabályrendszerével, amely felhasználja a kommunikációt. A KRESZ szabályai elmondják, hogy milyen közlekedési helyzetben hogyan kell viselkednünk. Mindegyik szabály mögött van valamilyen „értelem", van értelmes oka, hogy így legyen. Az „elsőbbségadás kötelező" tábla tanulásával azt is megismerjük, milyen balesetek lehetnek abból, ha nem tartjuk be e szabályt. Ezt a rendet az emberi társadalom intézményei hordozzák. Ez a cselekvések értelmes, értelmi, és értékelő rendszere.

Mindhárom tényező valamilyen problématípus megoldására szolgál. Együttesük a kultúra, így a szervezeti kultúra is, amely tárgyi, nyelvi-fogalmi és értelmi típusú felkészültségeket tartalmaz. E hármasság rendszert alkot, s velük az ember egy háromdimenziós társadalmi felkészültségteret konstruál magának. E rendszerben benne van az ember is, és a cselekvés is e háromdimenziós térben történik. Az ember néha „tárgy", az írni tudó kéz pedig „eszköz". A gesztust mutató kéz „jel", s ugyancsak a fogalmi rendszer része a szimbólumot értő psziché, amely értelmet lát az írásokban, gesztusokban. A kultúrát az emberi pszichék és testek együttese hordozza.

5. A FÜGGŐLEGES ÉRTÉKELŐ DIMENZIÓ

E tanulmány szempontjából, most a harmadik összetevőre, az eszmék, értékek kategóriájára fókuszálunk.

Vannak magasabb és alacsonyabb rendű dolgok, magasabb és alacsonyabb rendű szempontok. Amikor a jobbat, értékesebbet, a magasabb rendűt mutatjuk, felfele mutatunk, felfele nézünk, s amikor az alacsonyabb rendűt, lefele. Az emberi dolgokban van több és kevesebb értelem. Van több és kevesebb „jó". Van értékesebb és értéktelenebb (Domschitz 2013).

Ha a miért kérdést – bármilyen társadalmi jelenségre vonatkoztatva – a „mi az értelme" értelmében kérdezzük, úgy nem oksági magyarázatot keresünk, hanem teleologikust. Adhatnánk okságit is, de ez „értelmetlen" lenne. A „Miért tanítom a gyerekeimet?" kérdésre mondhatnám, hogy azért, mert a neuronjaim éppen így tüzelnek, s ez ezt a viselkedést váltja ki nálam? Mondhatnám, ám ha lenne is ebben igazság, nem tekintenénk értelmes válasznak, mert a kérdező sem erre az oksági perspektívára volt kíváncsi, hanem a szándékomra. Emberi világunk ezzel az értelemmel teli, ezzel „sűrű". Clifford Geertz a *Sűrű leírás* (Geertz 2001) című írásában, bemutatja a ritka és a sűrű leírást.

Vegyünk két fiút, akik gyorsan lecsukják a szemüket, ám ez az egyiknél akaratlan rángás, tikkelés, a másiknál kacsintás, s mint ilyen, jel. A ritka leírás szintjén csak a szemhéj lecsukása látszik, s ez ugyanaz mindkét esetben. A ritka leírás így szól, „sebesen összezárja jobb szemhéját" A sűrű leírás „tréfásan utánozza barátját, aki kacsintást tettet, hogy becsapjon egy ártatlan nézőt, aki így arra gondol, hogy összeesküvést szőnek." A sűrű leírás megkísérli a cselekvések értelmét is kibogozni, keresi a cselekvések értelmét, célját, a benne rejlő szándékot. A sűrű leírásban „tréfál", „utánozza, tetteti a kacsintást", „azért, hogy (reláció) becsapjon", „aki ezért arra gondoljon", hogy összeesküvést szőnek. Ez a leírás nem biztos, hogy igaz, de megkockáztatja az igazság leírásának egy mélyebb módját.

Ez az értelmi, jelentésteli háló a kultúra, amelynek elemzése pedig a jelentés nyomába szegődő értelmező tudomány, s ennek eszköze a sűrű leírás. Ez szemben áll a „ritka" leírással, az értelmezés nélküli, behaviorista módon kiritkított, csak a viselkedést leíró leírással.

Az értékelő, értelmi dimenziót a társadalom intézményei biztosítják. Ilyenek például a nyelv, a jog, az erkölcs. Ezekben az együttes cselekvést biztosító közös

meggyőződések egy részét normaként, kötelességekként is meghatározzák. Így az intézmények nemcsak ismereteket, szokásos, bevett nézeteket hordoznak, hanem „helyességeket" is, azt, hogy bizonyos dolgot hogyan „helyes", és hogyan „helytelen" nézni. Ezek a normák gyakran a szerepek előírásai. Egy-egy társadalmi státuszhoz hozzátartozik, mit kell problémákként észrevenni és megoldani, ehhez mit kell tudni, s mi a helyes tudás, ebben a szerepben hogyan kell cselekedni, milyen értéket kell szolgálni stb.

A társadalmi tények – legyenek, intézmények, tárgyak, fogalmi felkészültségek – három összetevőjű, „tömbszerű" társadalmi tények. Egy egységes rendszert alkotnak. Összetevők: az anyagi tárgyi összetevő, a nyelvi-fogalmi szimbolikus jelek, valamint az értékek és értelem.

Mindegyik összetevő maga is tömbszerű:

- Minden tárgynak van értelme, s észleléséhez kell(ett) fogalmi felkészültség.
- Minden fogalomnak van célja, értelme, s kommunikálhatóságához kell valamilyen anyagi természetű hordozó.
- Minden értelem kifejezéséhez, kell nyelv, fogalmak, kommunikálhatóságához valamilyen (bármilyen kicsi is legyen az) fizikai hordozó.

A függőleges értékelő-értelmi szempontnak az egészséges életvezetés szempontjából is fontos szerepe van. Fontos jelentőségére a terápiás gyakorlat is felhívta a figyelmet. Meg lehet betegedni lelkileg abban, ha életvezetésünkben, mindennapjainkban nem találunk értelmet. Ennek terápiás gyógyítására alakult ki a logoterápia gyakorlata. (Frankl 2004) Az egyes ember számára ez az értelem egyenesen létkérdés, vagy szolidabban: életminőség kérdése.

Az értelemre szükségünk van: személyesen, a szervezetekben és a társadalomban.

Az élet értelmének ismeretlensége neurózis oka is lehet.

„A pszichoneurózis végső soron az olyan lélek szenvedése, amely nem találta meg értelmét. Csakhogy a lélek szenvedéséből fakad minden szellemi alkotás és a szellemi embernek minden haladása, és a szenvedés oka a szellemi tétlenség, a lelki meddőség.

Ezzel a felismeréssel azután az orvos olyan területre lép, amelyhez csak igen kényszeredetten közeledik. Itt ugyanis annak szükségességével kénytelen szembenézni, hogy gyógyító fikcióval, lelkivel szolgáljon, mert hiszen éppen ez az, amit a beteg igényel, túl mindazon, amit az ész és a tudomány nyújtani képes… az orvost… szakmai lelkiismerete nem kötelezi rá, hogy legyen világnézete. Mi történik azonban akkor, ha az orvos napnál világosabban látja, hogy mi a baja a páciensének, tudniillik nem ismeri a szerelmet, csak a puszta szexualitást, nincs hite, mert retteg a vakságtól, nincs reménye, mert a világ az élet megfosztotta minden illúziójától,

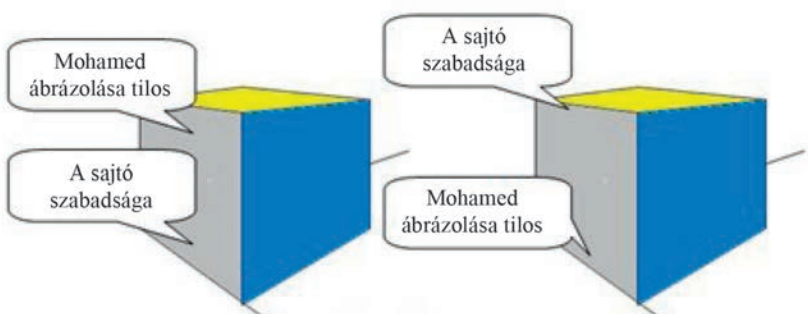
és nincs tudása, mert nem ismerte meg saját léte értelmét? Sok művelt páciens kategorikusan elutasítja, hogy teológushoz menjen. Filozófusról meg hallani sem akarnak, mivel a filozófia története hidegen hagyja őket, és az intellektualizmus a kietlenebbnek tűnik fel a szemükben. És hol vannak az életbölcsesség nagy tudorai, akik nem csupán beszélnek az élet értelméről, hanem ennek birtokában is vannak?" (Jung 1997, 358–359.)

6. INTEGRITÁS ÉS KULTÚRA

6.1. Az integritás mint koherencia

A szervezeti integritásnak az értékelvűség mellett van még egy olyan értelmezési lehetősége, hogy az összerendezett, szerves, koherens. Ilyen, ha abban az értékek és a célok nincsenek ellentmondásban egymással.

Akkor koherens ez az értelmi rendszer, ha az egyre átfogóbb kategóriák, alá-fölé rendezések szervesek, ez általában azonos kultúrán belül lehet így. Ám konfliktusosak, ha e rendezési elvekben – s ezen keresztül a helyes rendben – nem értünk egyet. A közelmúltban abban például, hogy szabad-e Mohamedet karikatúrán ábrázolni. Az ábrázolás tilalma az emberiség egy részénél előbbre való volt a sajtószabadság értékénél, az emberiség euroamerikai részénél viszont a sajtószabadság értéke volt feljebb.



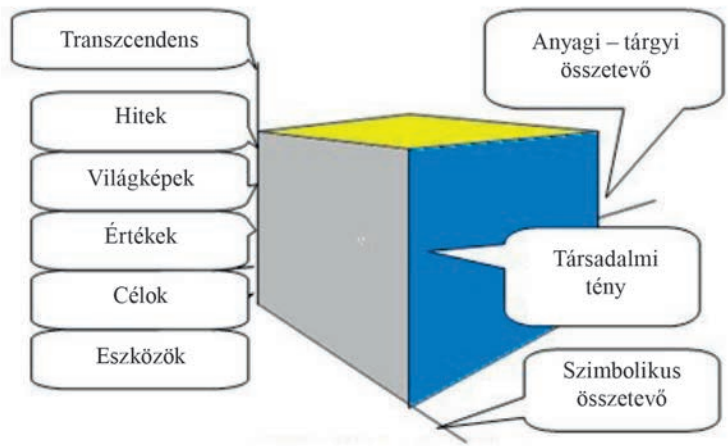
2. ábra

Az ábrázolás tilalma vs. sajtószabadság

Forrás: A szerző szerkesztése

Ezért amíg több kultúra él egymás mellett, a rend konstruálása konfliktusos marad. Minden racionális érv bele van ágyazódva e „rendezésbe”, s ezer szállal kapcsolódik az értékeknek e hálózatába, s annak talaján a magasabb rendű elvekbe. Ezért az értelmek többes számú rendszereiről kell beszélni. Amikor egy szervezetben

az integritást növelő programot szervezünk, tudnunk kell, hogy a szervezetben korábban is volt, s van értékrend, amely lehet, hogy nem feltétlen támogató az új integritást növelő programokkal kapcsolatban.



3. ábra

Érvek és értékek

Forrás: A szerző szerkesztése

Ezt a perspektívát kell használnunk akkor is, amikor a társadalomban az emberek által követett értékeket kívánjuk megismerni. Ebben értjük meg, ha egy válságban értékek vagy célok legitimitása, vagy az emberek által használható célelérési eszközök legitimitása rendül meg, ha anómiás a társadalom. (Merton 1980) A társadalmi tények tömbjét, a hierarchikus „értelem" dimenziót részletesebben kibontva így ábrázolhatjuk. (3. ábra) (Domschitz 2013)

Az ábrázolás mutat egy hierarchikus elrendeződést a függőleges dimenzióban. Minden eszköz célokat szolgál, és minden cél valamilyen értéket érvényesít. Az értékek világképekbe, hitekbe ágyazódnak. A hierarchia csúcsára a *transzcendens* szót tettem. Hívőnek ez természetes, a tudomány szempontjából magyarázatot igényel.

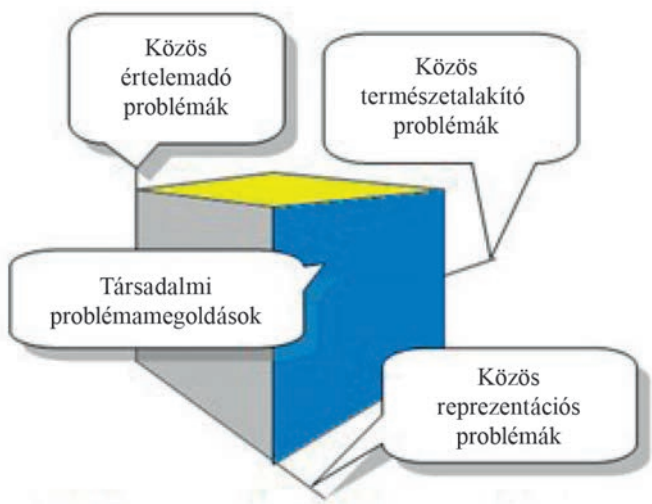
Ha egy eszköz értelmére rákérdezünk, akkor azt abban találjuk meg, hogy milyen célt szolgál. Ha egy cél értelmére kérdezünk, azt abban, hogy milyen értéket, értékeket szolgál. Az értelem kérdésével mindig azt kérdezzük, mi a szerepe az adott elemnek egy átfogóbb rendben. A „mi az élet értelme" is értelmes kérdés, és akkor az életen túlira kérdezünk rá. Nem hívő számára ez lehet a család, a nemzet, az emberiség segítése, hívőnek lehet „a" transzcendens.

A másik érvem az, hogy a modern kultúrák mindegyike tradicionálisan vallásos magyarázatot ad a végső értelem kérdésére. Ilyen értelemben az európai kultúra a zsidó-keresztény kultúrán alapul, akkor is, ha világi intézményeit igyekszik vallásilag semlegesnek építeni.

Összefoglalva az eddigieket az ember társadalmi-kulturális élőhelye egy komplex, problémamegoldásra alkalmas felkészültségrendszer, amelyet az emberiség tőkéjének tekinthetünk. (4. ábra)

A komplexen felfogott tőke tartalmaz:

1. Célszerű, emberi szükségletek kielégítésére létrehozott tárgyakat. Tudjuk, hogy van bennük, mellettük fogalmi tudás, és van a létüknek értelme, s van értelmes és „értelmesebb" használatuk.
2. Célszerű nyelvi-fogalmi eszközöket a világ leírására, megértésére és a kommunikációra, a cselekvések koordinálására. Tudjuk, hogy van bennük, mellettük fizikai, természeti hordozó, és van a létüknek jelentése, értelme, s van értelmes és „értelmesebb" használatuk.
3. Értelmes célszerűségeket, amelyek az emberi tárgyak, szimbólumok, cselekvések célszerű elrendezését, értelmét adják. Tudjuk, hogy van bennük, mellettük fizikai természeti hordozó, és megértésük tartalmaz fogalmi eszközöket.



4. ábra

A kultúra mint problémamegoldás

Forrás: A szerző szerkesztése

Az emberi kultúrát és a szervezeti kultúrát így „know-how” jellegűnek mutattuk be. Hogyan készítsünk célszerű tárgyakat, nyelvi-fogalmi eszközöket és értelmes rendet? Mindhárom összetevő valamilyen problémamegoldási típusra tartalmaz felkészültségeket.

Az 1. csoportba soroltakkal kapcsolatban elmondható, hogy vannak természetalakító problémák. Ezekben egy „hogyan csinálj valamely célszerű oksági kapcsolatot” típusú tudás van. Ezeket a tárgyak hordozzák.

A 2. kategóriáról szólva: vannak reprezentációs problémák. Hogyan értsük meg egymást és a világot? Ebben is van „hogyan csináld” típusú tudás, a fogalmak előállításának szabályai segítségével hogyan csináljunk közös, hasonló reprezentációt.

A 3. csoporttal kapcsolatban pedig: vannak értelmező-értékelési problémák. Ebben egy „mi a jobb” típusú tudás van. Ennek előállítására is vannak az intézményekben „hogyan állapítsuk meg közösen, hogy mi a helyesebb, mi a jobb” típusú szabályok.

Ez a hármasság, a kultúra, az emberiség komplex tőkéje. Így, ha egy emberi társadalmi jelenséget pontosan le akarunk írni, akkor mindegyik tényezővel számolni kell. A szervezeti kultúra megismerése is igényli mindhárom oldal megismerését.

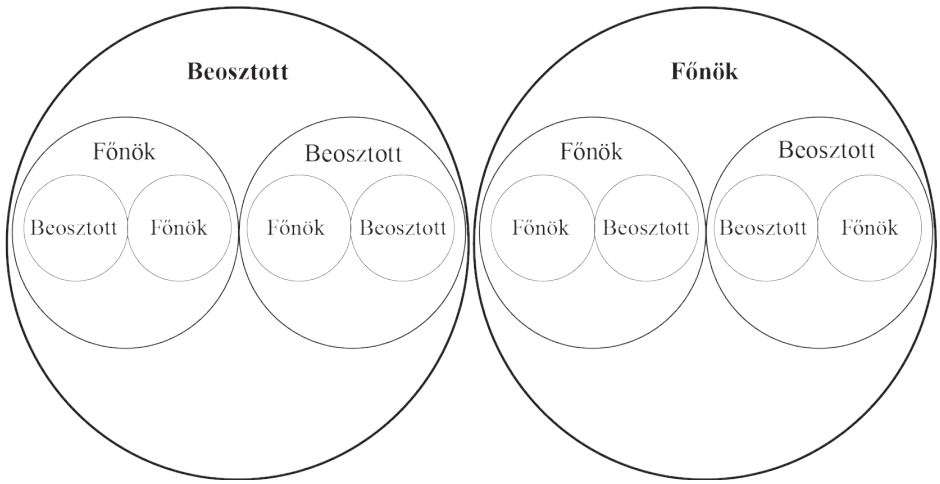
6.2. Bennünk a kultúra

Így alakul ki az emberi kultúra. Most tegyük fel a kérdést, hogy hol vannak az emberek közti viszonyok? Hol van a társadalom? Hol van a kultúra?

Ha megkérdezem a diákokat, hol vannak az emberek közötti viszonyok, először furcsállják a kérdést. „Hát közöttük.” – mondják. De hol van ez a „közöttük” lévő viszony? Némi tanácstalanság, beszélgetés után segít az a számítógépes hasonlaton alapuló kérdés, hogy az erről szóló információnak hol lehet a „tárhelye”? Eljutunk oda, hogy bennük, mert nem találjuk odakinn. A Péter és Pál közti viszony Péterben és Pálban van, s nincs máshol. Esetleg még ezen kívül más emberekben, akik ismerik őket, és ezért ők is kialakítottak egy belső modellt róluk.

Menjünk tovább e gondolatmeneten, és képzeljük el, hogy Péter főnöke Pál. Ekkor a közük lévő viszonyban benne van egy alá-fölé rendeltségi viszony is. Péter és Pál kialakítják közös főnök-beosztotti viszonyaikat. Menjünk még tovább! Péternek volt már korábban több főnöke, és Péter velük is kialakította a maga beosztotti viselkedését, és a Pállal való viszonyában ezek a korábbi viszonyok is benne vannak. Péternek voltak beosztott kollégái, a saját beosztotti viselkedését az ő mintáik alapján is alakította. Ugyanígy Pálnak is volt már korábban is több beosztottja, akikkel közösen kialakította e viszony belső modelljét. A főnökkel való viszony

hatalmi viszony is, ebben meg benne vannak a legkorábbi családi kapcsolatok emlékei apával és anyával. A családban gyerekként szerzett tapasztalatok belekerülnek a későbbi diák-tanár, majd beosztott-főnök viszonyokba is. Péter és Pál viszonyában ott van a történetük és a közös alkotásuk. Bennük van a személyes múltjuk.



5. ábra
Főnök-beosztott modell

Forrás: A szerző szerkesztése

Péterből egyszer vezető lesz. Vezetői magatartását nem a semmiből fogja kialakítani, abban benne lesznek a korábbi vezetőkkel kialakított belső mintái. Ezekből a mintákból fogja konstruálni a maga új vezetői mintáit. Saját jelenbeli vezetői magatartásában benne élnek a korábbi főnökeiről alkotott belső minták. Benne élnek a korábbi társairól alkotott képek, vele élnek személyes múltjának szereplői is. Péter egyéni magatartása személyes múltjának szereplői által készített kollektív alkotás is. Ebben persze Péter a fő alkotó, de a nyersanyag, amiből építkezik, társas.

Az időben visszafele még tovább mehetünk. Pál is volt beosztott, neki is volt főnöke, még korábban a főnökének is volt főnöke, és így mehetünk visszafele az emberiség őskoráig, minden kialakított társadalmi viszony a múltja mintáiból építkezik. Ezek lehetnek szülő-gyerek, férfi-nő, kolléga-kolléga, barát-ellenség kapcsolatok, minden társadalmi szerep.

Minden szerephez hozzátartoznak tárgyak, azok használatának ismerete, a szerepre vonatkozó ismeretek. Minden szerepre vonatkoznak viselkedési szabályok,

normák értékek, értelmek. Minden szerepben ott él az előbb bemutatott három dimenziós felkészültségrendszer.

És mivel minden szerep együtt jár a maga komplementer (kiegészítő) szerepeivel, minden szerephordozó a komplementer szerepek modelljét és a komplementer szerepekre vonatkozó háromdimenziós elvárásokat is hordozza. Az orvos a beteg modelljét és viszont, a szülő a gyerekét és viszont és így tovább. A társadalom viszonyai bennünk vannak. A történelem bennünk van. Nemcsak a személyes történetünk, hanem a közösségünk története is. Ettől még időnként azt tapasztaljuk, hogy a valóságunk változik, annak ellenére, hogy a múlt bennünk van. Az is társadalmilag meghatározott, hogy egy társadalomban az innovációnak van hagyománya, vagy a változatlan ismétlődésnek. Az európai kapitalizmus az innováció „hagyományát" alakította ki, és rákényszeríti a világ többi tradicionálisabb társadalmára.

A múlt nemcsak az iskolában tanultak és az idősek által elmesélt történetek miatt van bennünk, hanem az előbb bemutatott szerepminták belső modelljeiben is. E belső modellek döntően nem tudatosan működnek, így változtatásuk nehéz. Lehet, hogy több generáció apró változásaira van szükség az átalakuláshoz. Ezért nem lehet forradalommal átalakítani a társadalmakat. A forradalom tud pusztítani, például elpusztíthatja a régi vezetőket. De nem tudja elpusztítani a régi beosztottakban lévő vezetői mintákat. Így a régi szolgákból kialakuló új vezetők magatartásában újjáélednek a bennük élő régi vezető minták. Így találunk ma is jobbágy és földesúr magatartásokat, még ha nem is így nevezzük őket.

Ugyanígy nem lehet egy szervezetet változtatni pusztán jogszabályokkal, rendeletekkel. A változtatási próbálkozásoknak el kell jutniuk a belső minták mélységéig.

6.3. A nemzeti kultúrák

Hofstede holland kutatók a nemzeti kultúrákat négy dimenzióban vizsgálták (Hofstede – Hofstede 2008).[1]

1. *Hatalmi távolság.* Ez azt fejezi ki, hogy a nemzet(i szervezet) különböző hatalommal rendelkező tagjai mennyire várják, fogadják el, hogy különböző mértékű hatalommal rendelkeznek. Ahol kicsi a hatalmi távolság, ott az egyenlőtlenség helyett az „egyenlőbbséget" várják el, a vezetők gyakran kikérik a beosztottjaik véleményét, A hierarchia szintjei között kisebbek

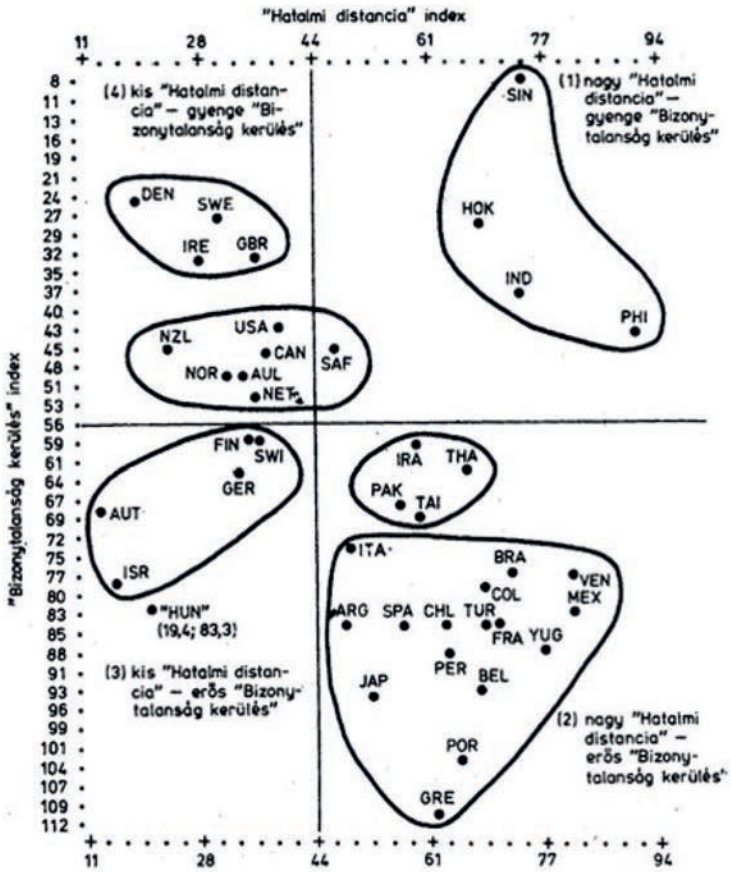
[1] Az eredetileg vizsgált négy dimenzió a későbbiek során kiegészült egy ötödikkel és egy hatodikkal is. A jövőorientáció azt mutatja meg, hogy a társadalom időképét a rövid vagy hosszú távú gondolkozás határozza-e meg, míg az engedékenység–korlátozás dimenziói arra mutatnak rá, hogy az adott társadalom mennyire próbálja meg kontrollálni vágyait, impulzivitását.

a kiváltságkülönbségek. Inkább a decentralizáció a jellemző. Ahol nagy a hatalmi távolság, ott az egyenlőtlenség elvárt dolog, a centralizáció a normális; nagyok a különbségek a különböző kiváltságokban.

2. *Individualizmus – kollektivizmus.* Az individualizmus ott erős, ahol az egyének közti kapcsolatok gyengék, a közösségek ereje kicsi. Az az elvárt, hogy mindenki gondoskodjon saját magáról. Jellemző az *én*. Ahol a kollektivizmus az erősebb, ott a gyerekek is már a közösségekben szocializálódnak, és egész életükben erős szükségét érzik annak, hogy közösségekhez tartozzanak, s ezekhez a közösségekhez hűségesek. Jellemző a *mi*.
3. *Férfias-nőies értékek.* A „férfias" társadalmakban a társadalmi szerepek erősen eltérnek egymástól. Erős a szakmai siker motívuma, a verseny, a karrier, az egyéni teljesítmény. A nőiesebb társadalmakban a szerepek átfedik egymást, fontosabbak a kapcsolatok, a kompromisszum, a társadalmi teljesítmény. Az utóbbi években a szervezeti kultúrák feminin irányba tolódnak el.
4. *Bizonytalanságkerülés: a struktúra iránti igény.* Ez a dimenzió azt a mértéket mutatja, hogy egy kultúra tagjai mennyi bizonytalanságot viselnek el, tartanak normálisnak, vagy milyen mértékűtől érzik fenyegetve magukat. Néhány nemzetben a bizonytalanságkerülés miatt erős szervezeti struktúrákat, szabályokat építenek, míg mások lazább struktúrákban szeretnek működni.

A következő ábra egy „világtérképet mutat két dimenzióban, a hatalmi távolságban és a bizonytalanság kerülésben."[2] Magyarország a kis hatalmi távolságot preferáló és bizonytalanságkerülő értékével a német és osztrák kultúrához van közel. Ezt érdemes figyelembe venni, amikor nemzetközi szervezeti mintákat adaptálunk. Például divatos az amerikai mintákat átvenni, de ott például kisebb a bizonytalanságkerülés, az a kultúra jobban és tartósabban viseli a kockázattal járó helyzeteket, mint mi. Nekünk európai mintákat érdemes keresnünk. (Varga 1988)

[2] ARG Argentína; AUL Ausztrália; AUT Ausztria; BEL Belgium BRA Brazília; CAN Kanada; CHL Chile; COL Kolumbia; DEN Dánia; FIN Finnország; FRA Franciaország; GBR Nagy Britannia; GER Németország GRE Görögország; HOK Hong Kong, IND India IRA Irán; ISR Izrael; ITA Olaszország; JP Japán; EX Mexikó; NET Hollandia; NOR Norvégia; NZL Új-Zéland; PAK Pakisztán; PER Peru; PHI Fülöp –szigetek; POR Portugália; SAF Dél-Afrika SIN Singapur; SPA Spanyolország; SWE Svédország; SWI Svájc; TAI Tajvan; THA Thaiföld; TUR Törökország; USA Egyesült Államok; VEN Venezuela; YUG Jugoszlávia; „HUN" előzetes magyar minta. (Varga 1988, 208)



10.2 ábra. 40 ország[14] (és a vizsgált hazai szervezet, „HUN") elhelyezkedése a „Hatalmi distancia" és a „Bizonytalanságkerülés" skáláin

6. ábra

Nemzeti kultúrák

Amint az ábrán látható, Magyarországra a kis hatalmi távolság, valamint az erős bizonytalanságkerülés jellemző. Vagyis e dimenziókban a magyarok inkább az egyenlőség felé húznak és a stabilitást tartják fontosnak, amelyet sok esetben formális szabályok is támogatnak.

Forrás: Varga 1988, 208.

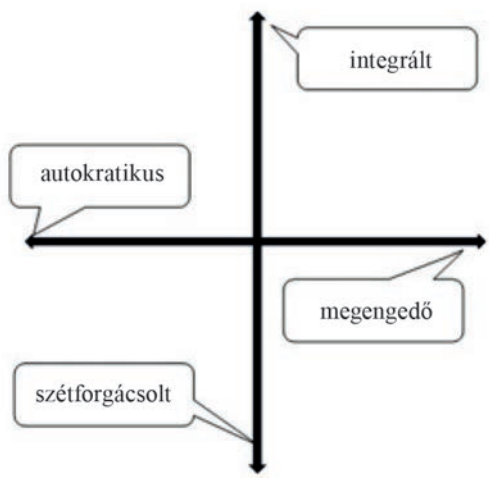
6.4. A szervezeti kultúrák

A nemzeti keretek s hatások között, de a szervezet saját történetének hatására alakulnak ki az egyes szervezetekre jellemző szervezeti kultúrák.

Többféle szervezetikultúra-tipológia van,[3] itt most – elsősorban az integritás tanácsadói munkában való gyakorlati alkalmazhatósága okán – Handy tipológiáját mutatjuk be. (HANDY 1986, 73–80) Ez a szervezeti kultúrát az integrált–szétforgácsolt–autokratikus–megengedő dimenziókban méri. Az autokratikus–megengedő-tengelyen azt, hogy a vezetés mennyire avatkozik be a részletekbe is, vagy mennyire engedi a kollégák szabadabb problémamegoldását; míg a másik tengelyen azt, hogy a szervezet mennyire tekinthető összerendezettnek.

E dimenziók négy szervezetikultúra-negyedet jelölnek ki.

1. Az integrált–autokratikus negyedben a bürokratikus szerepkultúra;
2. A szétforgácsolt–autokratikus negyedben a hatalomorientált kultúra;
3. A megengedő–szétforgácsolt negyedben az anarchikus személykultúra;
4. Az integrált–megengedő negyedben a feladatkultúra.



7. ábra

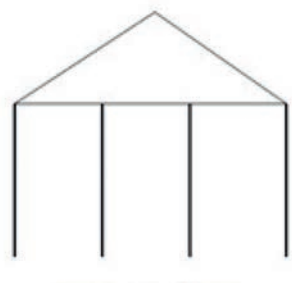
Handy szervezetikultúra-dimenziói

Forrás: a szerző saját szerkesztése HANDY 1986 alapján

[3] A szervezeti kultúrára vonatkozó szakirodalom igen gazdag, e helyen elsősorban Kluckhohn és Strodtbeck (1961), Covin és Slevin (1991), Cameron és Quinn (2006) műveit, valamint a GLOBE-kutatást említjük meg. A magyar szerzők közül témánkhoz kapcsolódóan Mérei Ferenc (1971) elsősorban hálózatkutatással, Csepeli György a csoportközi viszonyokkal (2015), míg Falkné Dr. Bánó Klára (2001) a kultúraközi kommunikációval foglalkozik.

A bürokratikus szerepkultúra jellemzői

- A döntő a vezetői szerep, a vezetői státusz;
- a kommunikáció döntően felfele és lefele irányul;
- a döntést a vezető hozza;
- a beosztottak kevés ötletet javasolnak, és inkább a vezetőtől várják a válaszokat;
- a beosztottak függenek a vezetőtől és mérsékelten a csoporttól;
- az emberek között alacsony fokú a kölcsönhatás;
- magas fokú a vezetői elégedettség.

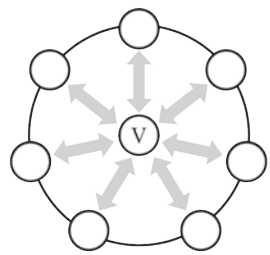


8. ábra
A szerepkultúra
Forrás: a szerző saját szerkesztése Handy 1986 alapján

„Ez a kultúra a logika és az ésszerűség alapján működik. A szerepkultúrájú szervezet ereje oszlopaiban: hatásköri vagy szakismereti elemeiben van. […] Itt a szerep, vagy a munkaköri leírás gyakran fontosabb, mint a személy, aki azt betölti. Az embereket az adott szerep megfelelő ellátása céljából válogatják ki, s a szerepeket általában úgy határozzák meg, hogy azt a legkülönbözőbb emberek betölthetik. Nincs szükség a szigorúan előírt szerepeken kívül vagy a fölött nyújtott teljesítményre. […] A szerepkultúrájú szervezet mindaddig sikeres, amíg állandó környezetben működhet. […] A szerepkultúrák lassan észlelik a változás szükségességét, s még ezután is lassan változnak. Ha a piac, vagy a termék iránti igények, vagy a konkurenciaharc környezete megváltozik, a szerep kultúrája rendszerint a kitaposott úton halad tovább, abban a magabiztos hitében, hogy képes a jövőt saját képmására alakítani. Ezután rendszerint bekövetkezik az összeomlás. Sok nagyvállalat került ilyen helyzetbe a 60-as évek változó viszonyai között.” (Handy 1986, 76.)

A hatalomkultúra jellemzői

- Döntő a hatalom „politika” szerepe;
- a vezetés követel vagy visszautasít kéréseket;
- a kultúra részvételellenes, az „oszd meg és uralkodj” elve gyakori;
- a beosztottak visszatartják az ötleteiket;
- a beosztottak összefognak a vezető ellen (a háttérben);
- a vezetői döntéseket elutasítja a csoport (ha nem is nyíltan);
- a beosztottak nem függnek a csoporttól;
- a tagok és a vezető elégedettségi foka kicsi.



9. ábra
A hatalomkultúra
Forrás: a szerző saját szerkesztése Handy 1986 alapján

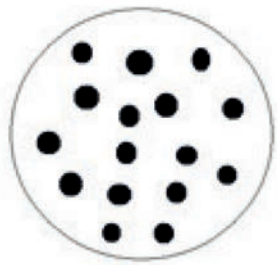
„A hatalom kultúrájával gyakran találkozunk kisebb vállalkozói szervezeteknél. Felépítése leginkább a pókhálóra emlékeztet: ehhez a kultúrához a hatalom központi forrására van szükség, a központi figurából sugárzik ki a hatalom és befolyás minden irányba. Ezeket a sugarakat hatásköri vagy szakmai szálak összekötik ugyan, azonban a tevékenység és a befolyás központjai a hatalom gyűrűi.” (Handy 1986, 73.)

„A hatalom kultúrájának gyenge pontja a méret. A háló könnyen elszakadhat, ha túlságosan sok tevékenységet próbál összekötni. Valójában az ilyen pókhálóhoz hasonló struktúrájú szervezet csupán egyetlen módon növekedhet és maradhat hálószerkezetű: ha újabb szervezeteket, újabb hálókat fiadzik.” (Handy 1986, 74.)

A személykultúra jellemzői

- Egyes egyéneknek döntő befolyásuk van;
- nincs csoportdöntés, alacsony szintű az együttműködés, a részvétel;

- a tagok között alacsony fokú a kölcsönhatás;
- a tagok birtokolják a saját ötleteiket;
- egyéni megoldások a jellemzők;
- a tagok alig függnek a csoporttól;
- az egyéni elégedettség változó.

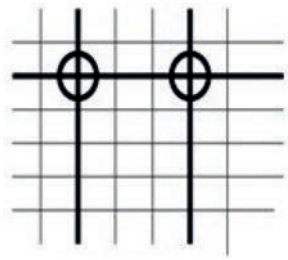


10. ábra
A személykultúra
Forrás: a szerző saját szerkesztése Handy 1986 alapján

„[S]zokatlan kultúráról lesz szó: ezt nem találjuk meg minden szervezetnél, mégis sokan váltig hangoztatják értékeit. Ebben a kultúrában az egyén a középponti alak. Struktúrájának alapja, hogy az emberek egy csoportja (pl. ügyvédi kamarák, építészszövetségek, hippi kommunák, társas csoportok stb.) úgy dönt: saját érdekük az összefogás, s ebben segítségükre lehet egy iroda, egy helyiség, valamilyen felszerelés, sőt esetleg hivatali munkaerő is. Felülről diktált cél ez esetben nem látszik. Az ilyen szervezet felépítése a lehető legegyszerűbb, talán halmaznak tekinthetjük. […] A szervezetek többsége azonban nem bírja el az ilyen kultúrát, mivel általában olyan célokat tűznek ki, amelyek túlmutatnak az őket alkotó egyének célkitűzéseinek összegén.” (Handy 1986, 79.)

A feladatkultúra jellemzői

- A feladat szabja meg a tevékenységek jellegét;
- a csoport konszenzusos döntéseket hoz, a megoldásokat együtt keresik;
- a tagoknak megosztott befolyása van a történésekre;
- magas fokú a részvétel és a tagok közötti kölcsönhatás;
- a tagok sok ötletet vetnek fel;
- az elégedettség megoszlik a tagok között, a vezetőnek kevesebb jut.



11. ábra
A feladatkultúra
Forrás: a szerző saját szerkesztése HANDY 1986 alapján

„A feladatkultúra munka, vagy terv-centrikus Az ehhez tartozó struktúrát leginkább négyzethálóhoz hasonlíthatjuk, amelyben egyes szálak erősebbek és vastagabbak, mint a többiek. A hatalom és a befolyás jórészt a háló keresztezési pontjaiban, a csomópontokban alakul ki. A feladatkultúrának egyik megjelenési formája az úgynevezett »mátrixszervezet«." (HANDY 1986, 77.)

„Az ilyen felépítésű szervezetekben a hangsúly teljes egészében a munka elvégzésén van. Ez a kultúra arra törekszik, hogy a szervezet alkalmas szintjén koncentrálja a megfelelő eszközöket, a megfelelő embereket, s azután rájuk bízza a továbbiakat. A befolyás alapja elsősorban a szaktudás hatalma, s nem a beosztásé, vagy a személyiségé." (HANDY 1986, 77.)

A szervezeti kultúra kialakítására, formálására elsősorban a szervezet vezetői – leginkább a szervezet első számú vezetője – vannak hatással. Az integritás tanácsadó a vezetők támogatásával felkészültsége révén segítséget nyújthat a szervezeti kultúra formálásához, átalakításához.

Ugyanakkor a bemutatott szervezeti kultúra modellek ismerete az integritás tanácsadók számára is fontos, mivel segít beazonosítani számukra saját szervezetük jellegzetességeit. Ez alapján pedig könnyebben alkalmazhatják a szervezeti sajátosságokhoz leginkább illeszkedő integritásmenedzsment-eszközöket. A szerepkultúrájú szervezetben – amely gyakran fordul elő a közigazgatásban is – ebből fakadóan például kulcsfontosságú a vezető támogatásának megnyerése, az ő vezetői státuszának megjelenítése. Az integritásirányítási rendszer bevezetésekor célszerű a már meglévő elemekre építeni, azokat bővíteni. A hatalomkultúrával rendelkező szervezetek esetében – amelyek ugyancsak előfordulhatnak a közigazgatásban – hatékonyabban működhet a kötelezően végrehajtandó jogszabályokra, a felettes szervre vagy a felülről jövő elvárásokra való hivatkozás. A személykultúrában viszont

elsősorban azokat a kulcsszereplőket kell feltérképezni, akik a szervezeti döntésekre nagy hatással vannak, és az alkalmazott integritásmenedzsment-eszközöket kell az ő szakterületeikkel kombinálni. A feladatkultúra – amely ritkán fordul elő a közigazgatási szervek körében – inkább az integritás tanácsadó és a szervezeten belüli támogatói viszonyában lehet releváns, vagyis az integritás tanácsadónak arra kell törekednie, hogy támogatói szemében ne főnökként, hanem a problémák megoldását segítő partnerként jelenjen meg.

A szervezeti kultúra jelentőségét az is alátámasztja, hogy e kultúrából fakadnak azok az elvek és értékek, amelyek a szervezeti szintű integritás fő elemét alkotják. Az OECD integritás keretrendszerében a belső környezetet – ellentétben a sokkal szabályozottabb külső környezettel – leginkább a szervezeti kultúra határozza meg. A belső kontrollrendszer működése kapcsán az egyik legfontosabb elem az a kontrollkörnyezet, amely nem csak a szervezet formális struktúráját foglalja magába, hanem a feladat- és hatáskörök elkülönítését, a szervezet etikai elvárásait, a munkatársak elkötelezettségét, valamint a szervezet célokat támogató kultúráját is.

6.5. Szerves, szervetlen

Ha egy kicsit visszagondolunk a gombostűkészítés példájára, amelyben a munkaműveletet elemi részekre bontották, és azokat folyamatosan tökéletesítették, felfedezhetünk még egy alapvető különbséget, ha a szervezeti kultúráról vagy általánosabban a társadalmi vagy emberi jelenségekről gondolkodunk.

Elemek, amelyek önmagukban is létezhetnek, csak az emberek által készített tárgyakban lehetnek. Ha szétszerelem a kerékpáromat, annak vannak alkatrészei, melyek önmagukban is léteznek. Sőt, ezeket külön műveletekben termelik. Ilyen nincs a természetben. Nem tudunk elképzelni egy emberi szervezetet, amely részeit külön-külön legyártanánk, aztán összecsavaroznánk. A fizikai természetben, az élő rendszerekben fokozottabban, és az emberi rendszerekben még fokozottabban igaz az, hogy semmi sem létezik az őt fenntartó háló nélkül. Nincs alkatrész. Minden összefügg a környezetével, míg végül eljutunk oda, hogy minden mindennel összefügg.

Az elemző megértés persze próbálkozik vele, a szerves egységet érthető, elemezhető egységekre bontja. Ezzel óriási eredményeket is ért el. Segített a valóság mélyebb megértésében. De manapság beleütközik saját módszertana problémájába. A tudomány keresi a válaszokat, és az európai tudomány önreflexióját gyakran segítik a keleti filozófiák. Itt egy idézet Alan Wattstól, aki a taoizmust mutatja be, és reflektál a mi problémánkra.

„A változókkal való megküzdés problémája sokrétű. Először: hogy ismerjünk fel és azonosítsunk *egy* változót vagy *egy* processzust? Pl. elképzelhetjük a szívet, mint ami szeparálható az erektől, vagy egy ágat a fától különválasztva? Vagy miféle egzakt leírások képesek megkülönböztetni a méh processzusát a virág processzusától? Ezen distinkciók valahogy mindig mesterkéltek és konvencionálisak, akkor is, ha igen egzakt nyelven íródtak, hisz e megkülönböztetések inkább a nyelvben lakoznak, semmint abban, amit leírnak. Másodszor: nincs ismert határa ama változók számának, melyek bármely természeti vagy fizikai eseményben jelen vannak – úgy, mint példának okáért egy tojás kiköltésében. A tojáshéj határai élesek és tiszták, de mikor elgondolkodunk e körül, belekeveredenek molekuláris biológiai, klíma, nukleáris fizikai, csirkefarm technológiai, ornitológiai, szexológiai […] megfontolások egészen addig, míg realizáljuk, hogy eme »egyedi eseményt« úgy kell megfontolnunk – ha egyáltalán képesek vagyunk erre – mint ami az egész univerzummal relációban van. De a tudatos figyelem, amely a sorba rendezett, nehezen kisilabizálható szavak eszközeire támaszkodik, csak kevés változót tud egyszerre nyomon követni. […] Nyilvánvalóan nincs állat vagy növény, ami ugyanolyan módon van csinálva, mint egy fából készült asztal. Egy élő teremtmény nem részek gyülekezete, összeszögelve, csavarozva, vagy összeragasztva. Tagjai és szervei nem úgy vannak összeszedve távolabbi forrásokból és egy középpontba gyűjtve. Egy fa nem fából van csinálva; ez maga a fa. […] Noha beszélünk szervezetek mechanizmusairól bizonyos, hogy ez nem több mint analógia. […] Szükséges megkülönböztetést tennünk egy organizmus, mely differenciált, és egy gép, mely részekből áll, között." (Watts 1990, 26, 60.)

Ettől még a racionális gondolkodás továbbra is kénytelen lesz az elemző logikát használni, de azt ki kell egészíteni az egészleges látásmóddal is.

Komplexitás. A komplexitás problémája összefügg az előző elemző gondolkodás elterjedésével. Emberek tömege foglalkozik elemzéssel. A világ egyre kisebb szegmensét ismeri meg, s egyre több részletet tudunk a világról, amelyben elveszhetünk. Egyre nehezebb az összképet látni. Miközben a globális problémákat, az ökológiai problémákat látva időszerű lenne az átfogó megértésen alapuló cselekvés.

A komplexitást is lehet kezelni. Gyakran gondolati modellekkel tesszük. Ilyen modell több is volt e tanulmányban. Ilyen a nemzeti kultúrák és a szervezeti kultúrák modellje.

Most itt elég legyen annyi, hogy nem véletlenül hoztam az előbb egy taoista szövegrészletet. A mindannyiunkat bennfoglaló komplex valósággal szembeni alázatos, belesimuló, az áramlatokkal haladó, hajlékony cselekvést mutatná. Az európai

elemző, tudományos gondolkodásunk érték, sok eredménye van, érdemes kiegészíteni az egészre figyelni tudó attitűddel.

6.6. Fokális és járulékos tudatosság

Minden, amit gondolunk, amire a tudatunkat ráirányítjuk, amiről kommunikálunk, azt fenntartja egy sor nem tudatosodó másik gondolati tartalom.

Ha azt írtam az előbb, hogy taoista, akkor valakinek a gondolati háttérben ott lehetett egy kungfuharcos képe, esetleg Bruce Lee, vagy láthat kínai embereket az utcán lassú gyakorlatokat végezni, de beugorhat a Ji King jóskönyve, és lehet, hogy az van a gondolatai hátterében, hogy keleti hókuszpókusz stb. Vagy az előbbi Watts-idézetnél gondolhatta, hogy nem lehet mindig eljutni a tojáshéjtól a világmindenségig.

Különböztessük meg Polányi Mihály segítségével (Polányi 1994) a tudatosság két fajtáját, a fokális és járulékos tudatosságot. A fókuszált tudatosságban van a direkt gondolat, aminek tudatában vagyunk, és ennek nem tudatos peremén a járulékos. A fokális tudatosság a járulékos tudatosság hálójában kapja meg értelmét, mintegy abban létezik. Semmi, amit gondolunk, nincs önmagában, csak akkor és azért értjük meg, mert támaszkodik éppen nem tudatos, de hozzá asszociálódó gondolati tartalmakra.

Miközben a fokális tudatosságunk állandóan változhat, a hátterében van egy állandóbb kulturális beágyazottsága, „beleszövődöttsége" mindenfajta figyelmünknek, fókuszált tudatosságunknak. Minden gondolatunk háttérben ott van a kultúra teljes szövedéke. A menedzsment gondolkodásban a fokális-járulékos megkülönböztetést használva azt is mondhatjuk, hogy van olyan gondolkodási típus, amelyik főleg a fokális tudatosságra épül (ezt gondolja magáról), s a fókuszába állított tényekkel logikusan operál, s megkülönböztethető ettől egy olyan, ahol a jelenségeket leíró fogalmaknak „elmosódottabb" a határa, s a gondolkodás jobban épít az intuícióra, ami pedig alapoz a járulékos tudatosságra. Megmutatom Tolsztoj segítségével egy Kutuzovról szóló részben, hogy miről van szó. A Napóleont legyőző főparancsnokról szóló leírás jó lehet vállalatvezetők számára is.

„Andrej herceg sehogy se tudta okát adni, de Kutuzovval való találkozása után megnyugodva tért vissza ezredéhez: jól halad majd a dolog, mert jó kézre bízták. Minél jobban látta, hogy minden egyéni kezdeményezés hiányzik ebből az öregemberből, akiben szinte csupán a megszokott szenvedélyek maradtak meg, a józan ész helyett pedig (amely csoportosítja az eseményeket és következtetéseket von le) csupán az események folyásának nyugodt szemléletére irányuló képesség, annál

inkább megnyugodott afelől, hogy minden úgy lesz, ahogy lenni kell. »Nem lesz egyetlen saját ötlete sem. Nem talál ki semmit, nem kezdeményez semmit« – gondolta Andrej herceg – »de meghallgat mindent, észben tart mindent, a maga helyére állít mindent, nem akadályoz meg semmit, ami hasznos, és nem enged meg semmit, ami árt. Tudja, hogy van valami, ami erősebb és jelentősebb az ő akaratánál: az események elkerülhetetlen folyása, és ő meg tudja látni ezeket az eseményeket, meg tudja érteni jelentőségüket, és a jelentőség tudatában le tud mondani az eseményekben való részvételről: egyéni akaratáról, ha ez másra irányul. És ami a fő« – gondolta Andrej herceg – »azért bízik benne az ember, mert Genlis regénye, meg a francia szólások ellenére is orosz: mert megremegett a hangja, amikor azt mondta: ‚Idáig juttattak bennünket', mert szinte zokogott, amikor arról beszélt, hogy ‚rászorítja még a lóhúsevésre őket is'.« Épp ez a többé-kevésbé homályosan, de mindenkiben élő érzés volt az alapja annak az egyértelmű, általános helyeslésnek, amely Kutuzov főparancsnokká választását kísérte: a nép akarta azt, ha ellentétben állt is az udvarbeliek elképzeléseivel." (Tolsztoj 1976, 177–178.)

Lehet annak is szimbolikája, hogy Kutuzovot félig vaknak mutatta Tolsztoj, s ebből most azt lássuk, hogy a bemutatott „homályos", nem fókuszált látással megláthatunk olyat is, amit nem látunk fokálisan.

Visszatérve a fokális tudatossághoz, azt láthatjuk, hogy az egymással kommunikáló embereknek azonos lehet a fokális tudatossága, s ezt vezérlik a mondatok, szövegrészek. Életviláguk közös része miatt hasonló lehet mondataik járulékos tudatosságának egy része, (ezért értik meg egymást), míg az eltérő életút, ismeretanyag miatt eltérő lehet a járulékos tudatosságuk más része, s ezért értik meg nehezen egymást. Ezért a közös megértés kialakítása nemcsak a fokális szinten szükséges, hanem a járulékos szinten is. Egymás mélyebb megértése e járulékos összefüggéseket is igényli. Ha kicsi az életvilágaink közötti átfedés, azaz kicsi a közös tudásunk, a megértéshez több körre van szükség, el kell magyarázni, hogy nekem miért jelenti azt, amit jelent, s neked meg miért jelenti amazt. S ez a kölcsönös magyarázat aztán kialakítja a közös járulékos tudatosságot is.

Mindezek miatt a szervezeti kultúra bármilyen megismerése vagy változtatása csak a benne élő emberek közös kommunikációjában oldható meg. Csak akkor, ha a közösen konstruált világukat közösen újra konstruálják.

7. A SZERVEZETI KULTÚRA ÉS A TANULÓ SZERVEZETEK

„Az egészséges (integráns) szervezet a kapcsolatok olyan mentális egysége, amely felkelti az emberekben a remény, a jövő és az értelmes értékek általi csatlakozás vágyát és azt a keretet biztosítja, ahol az emberek szabadon együttműködve fejlődhetnek."
(Dee Hock, SoL konferencia, id. Göran Carstedt előadása, 2004.)

Fentebb már kifejtettük a beágyazódott kultúrák holisztikus-holonikus jellegét. A nemzeti, szervezeti és közösségi, családi és személyes kultúrák szerves kölcsönhatásában kialakul egy olyan kultúraszövedék, amely a mély beágyazódások, a kollektív tudat és leginkább a kollektív tudatalatti erőterében egyrészt a tanulási képességeket tudja felgyorsítani, másrészt azonban az újra irányuló tanulási hajlandóságot láthatatlan ellenállási mezőként hátráltathatja, ha és amikor figyelmünkkel csak a fokális tudatosság szintjén mozogva akarunk kultúraváltást. Mi a szervezetek egészére fókuszálva dolgozunk, és integritás tanácsadóként épp ezért fontos, hogy a láthatatlan, de nagy erővel alakító kultúraszövedékhez is eljussunk. A járulékos tudatosságra is érzékenyen, vagy épp az Alan Watts által megfogalmazott tudatossággal érdemes e munkát elkezdeni. Ezen a téren a legizgalmasabb kutatásokat a kohézió, a rezonancia és az élő szervezetek kérdéskörében Rupert Sheldrake, a Cambridge Egyetem kutatója végzi már évtizedek óta[4]. Elmélete a morfogenetikus mező néven vált ismerté.

„Kérdező: A morfikus mezők elméletének vonatkozásában nagyon érdekes a rezonancia fogalma. Azok a dolgok, amelyek saját rezgései hasonlóak, tehát azonos természetűek, egymással kölcsönhatásba léphetnek. Valószínűleg ezen az elven működnek a gondolatok is. Kapcsolat vagy rezgés keletkezik például hasonló gondolkodású emberek között is.

Sheldrake: Igen, a morfikus rezgés a hasonlóság elvén alapul, az összes többi rezgésformához hasonlóan. Úgy gondolom, hogy ez a rezgésfajta nemcsak térben, hanem időben is létezik, és a természetben ez a memória alapja. Ez az én hipotézisem.

Kérdés: E szerint hol tárolódik a memória tartalma?

---

4 Magyarul egy könyve jelent meg: Sheldrake, Rupert (2013): *Honnan tudják a kutyák, mikor jön haza a gazdi?* Budapest, Ursus Libris.

Sheldrake: A kérdésfeltevés rossz. A memória időbeli, nem pedig térbeli kapcsolat, hanem időbeli jelenség. A múlt és a jelen között fennálló viszonyról van szó. Tehát, ha azt kérdezi, hogy hol tárolódnak az emlékek, akkor azt válaszolnám, hogy mindenhol. Lehetséges, hogy a múlt mindenhol jelen van. Az emlékek sem az agyban tárolódnak. Általában azt feltételezzük, hogy az emléket az agyban a megváltozott idegvégződések vagy szinapszisok, esetleg más egyebek tárolják. Azonban hiába kutatunk már hosszú ideje sikertelenül az agyban a memória után, még mindig rejtély számunkra, hogy hogyan működik a memóriánk. Úgy gondolom, ez azért van így, mert az emlékek egyáltalán nem az agyban tárolódnak. Az agy inkább hasonlítható egy televízióhoz, mint egy videó lejátszóhoz."[1]

A fenti idézet arra késztet bennünket, hogy jelentősen átgondoljuk a szervezeti kultúrák kialakulásának folyamatát, a szervezeti tudást és a szervezeti integritás magasabb szintjeit.

Itt kerül elő a szervezeti munkában a '90-es évek elején kibontakozó és napjainkig töretlen elismerést élvező *tanuló szervezeti modell*. Az elmúlt évtizedek során – épp a modell generikus jellegét bizonyítandó – számos új megközelítés és módszertan alakult ki, amelyek reflektálnak az alapvetésekre; egy-egy hangzás felerősödött, és a szervezeti integritást is gazdagító módszerré alakult át.

Ehhez azonban röviden ismét tekintsünk rá a radikálisan új szemléleti forradalomra, amely új paradigmaként nyert népszerűséget.

Miért a „tanuló szervezetek" elgondolás hozta meg a várva várt áttörést a szervezetek fejlesztését szolgáló, a háború óta különösen nagy és növekvő figyelmet kapó, egyre gazdagabb ismeretekkel rendelkező vezetés- és szervezetfejlesztési kultúrában? Ehhez egy rövid felvezetőre van szükség, amely arra mutat rá, hogy a fent említett immár 80-100 éves periódus, a kataklizmák, a háború okozta személyes és társadalmi traumák, a kiszolgáltatottság (személyes és társadalmi) mind megerősítette azt a vágyat, hogy uraljuk az életünket, a termelési folyamatainkat, de arra is rá kellett döbbeni, hogy ez autonómia *és* együttműködés nélkül nem fog menni. A hatékonyság érdekében a valaha volt erős, centralizált irányítást felváltotta az elköteleződésen, az értő és pontosan kigondolt rendszereken keresztül növelhető hatékonyság, a minőség és a termelékenység. Ebben az áramban – talán a fenti kiszolgáltatottságot is kompenzálandó – egy ideig azonban felerősödött a verseny, amely erősödő kontrollal és befolyással kiterjedt a világ minden területére.

Hogy ennek a törekvésnek mennyi társadalmilag és ökológiailag káros következménye lesz, ezt akkor talán nem tudták, de már a '80-as évektől felismerhető és mostanra nyilvánvaló. Tanulmányunk nem erről szól, de érintőlegesen mégis

[1] Sheldrake-interjú. Elérhető: www.o-ws.hu/cikkek/morfogenetikus-mezo-/rupert-sheldrake–-telepatiatol-a-morfogenetikus-mezoig.html (a letöltés ideje: 2017. július 18.)

találkoznak a szálak. Hisz épp ettől a korszaktól (a ’80-as évektől) kezdve erősödött fel a társadalmi önszerveződésekben és különösen a szervezeti kultúrákban egy komoly változás.

A társtudományok, a kognitív kutatások, és a társadalom átalakulását kutató, elsődlegesen rendszerszemléletbe, dinamikus rendszerszemléletbe ágyazott kutatások új felismerésekhez vezettek. Itt elég csak a híres *A növekedés határai* című könyvre, a Római Klub első jelentésére gondolni. Egyértelművé vált, hogy a mély, rendszerszintű folyamatok megértése, a rendszerek belső integritásának megőrzése egy folyamatosan és dinamikusan átalakuló világban elengedhetetlen. Ezt a szervezeti, közösségi, dolgozói dinamikát életben tartja, és a kívánt jövő fele orientálja a szervezet (társadalom) tanulási képessége. Új fogalom volt ez, hisz eddig csak a frontális, elölről vagy felülről irányított, és az egyénre szabott információ elsajátításban elvárt folyamatokat értette a társadalom többsége tanuláson. Iskolapad, tréning- és képzőterem, tananyag és a *már ismert* tudás átadása mesterektől, vezetőktől, tanítóktól. Ehelyett azonban itt és most, a társadalmi átalakulás előre már meg nem jósolható és kordában nem tartható áramlásában, – mint egy kreatív és jól képzett hullámlovas – azt kellett megtanulni, hogy miként képes egy szervezet jól képzett és folyamatos fejlődésre elkötelezett, az új és előre nem látható folyamatok hullámlovasává válni, sőt e hullámokat megszelídítve annak erejét a szervezeti hatékonyság növelésének szolgálatába állítani.

Ez a szervezeti kultúra átalakulási iránya. A szervezet dolgozói pedig egyre inkább tudásteremtő társak, mint azt egy nagy szervezet vezetője a ’90-es években megfogalmazta, „százkezű szervezetből át kell, hogy alakuljanak százfejű szervezetté.” (Nagy Ferenc, ALCOA TS tréning, 1995.) Mit ért vajon ezen? Azt, hogy felerősödik a dolgozói, munkatársi elkötelezett részvétel, a dolgozói bevonás és közös tanulási tér a hatékony és eredményes, a változásokat befogó, és azok hullámán a kívánt irányba haladni képes cél elérése érdekében.

Mivel felerősödött a személyes autonómia össztársadalmi szinten, megváltoztak a politikai és társadalmi színterek is, amelyekben a társadalmi felelősségvállalás, a személyes és közösségi részvétel és a jövő alakításának vágya már össztársadalmi kereteket ölt. A szervezetek hagyományos, hierarchikus és elemeire osztott, kis részegységekbe rögzült és direkt irányításos vezetői kultúráját a közösségi tudás, a szervezeti együttműködésben kialakuló (dolgozók, egymásba kapcsolódó alrészlegei, a külső és belső érintettek összekapcsolásában rejlő), mindeddig kiaknázatlan tudás került előtérbe. Ez az összekapcsolódás és harmonizálás lett a szervezeti integritás alapja.

Erősödött az a felismerés, hogy nem elegendő belső szabályrendszerek mentén csak a felső vezetés vagy épp külső tanácsadók által kigondolt működési

rendszereket létrehozni. Szükséges annak a láthatatlan hajszálgyökerekből építkező – hitek, értékek, vélemények, meggyőződések mentén élő – mintázatoknak a feltárása és (ha kell) áthangolása, amelyek a szervezet viselkedését jelentősen meghatározzák, és mint a tudatalatti belső dimenziói, visszavezetik a múlt olyan bugyraiba, ahol már nem élő, és a kor kihívásaira semmiképp nem válaszoló minták éltetik a viselkedést.

Ez a látásmód, amely a rendszerszintű kapcsolathálót egy belső dinamikákban megnyilvánuló szabályszerűségbe képes modellálni, amely a munkatársak tudását egy náluknál magasabb szintű szinergiába hangolja, és mindeközben a dolgozók személyes integritás fejlődését, a kreativitás és együttműködés tereit nyitja meg, valódi szervezeti forradalmat indított be. Az integritás egyéni, szervezeti és társadalmi szinten ilyen feltételek mentén képes folyamatos kibontakozásában a közjót szolgálni.

A tanuló szervezetek koncepciója – először a 20. század végén az MIT keretében, Donella és Dennis Meadows, Jay Forrester, Peter M. Senge által felvázolva – Ed Schein és később Otto Scharmer irányításával erre a hullámra, társadalmi átalakulási trendre reflektált, és ennek adott nevet, módszertant és erősödő új irányt, ami aztán a 21. századra egy ágas-bogas új fejlesztési erőtérré nőtt.

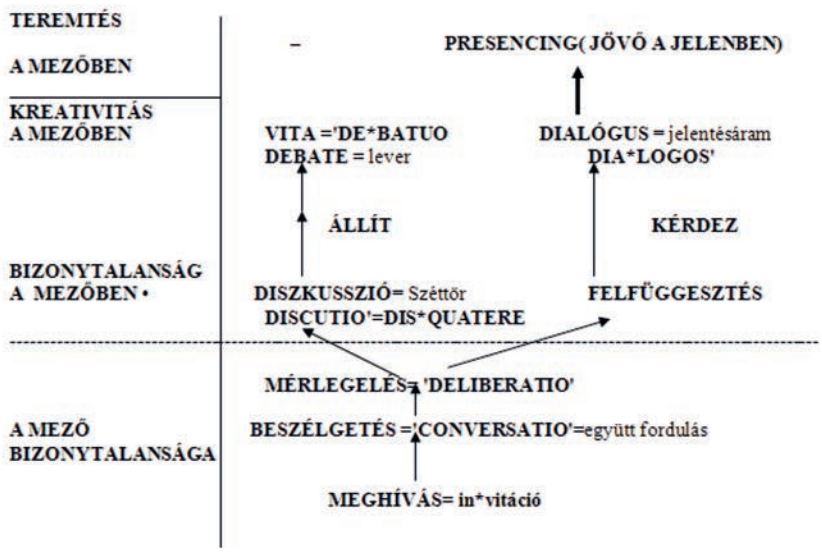
A rendszergondolkodás a folyamatos változás mentén dinamikusan kiegyenlítődésre törekvő rendszerek belső törvényszerűségeit és rövid, hosszú távú hatásait ismerő látásmód, amely így együttműködési, sőt esetenként beavatkozási hatékonyságot képes növelni.

A komplex rendszerek felismeréséhez (és ilyenek a társadalmi, emberi folyamatok is) a bevonásra, participációra építő, *dialógikus kommunikáció* válhat a csoportok és szervezetek tanulásának alapjává. Ez a folyamat képes a *jövőtervezésre,* nem a felismert és létező hibák és hiányosságok javításával, hisz akkor mindig a múlt mintázatai mentén akarnánk a jövőt kiszabni, hanem a szervezet dolgozóiban életre kelő, az értelmes életet szolgáló vágyak és jövőképek szinkronizálása mentén. A támadó és fenyegető jelen helyett a vágyott és közösen kialakított, megálmodott jövőből építkeznek a jelen tettei és választásai.

Ahhoz, hogy a *team tanulás,* az összehangolt, részvételre építő szervezeti tanulás és közös jövőtervezés megvalósulhasson, elengedhetetlen *önmagunk belső fejlesztése*. A fókusz a külső szabályok, a már meglévő ismeretek helyett, de azokat el nem hagyva, áttevődik a belső világunkra. Az eddig nem ismert énünk feltárására, személyes és társas intelligenciánk, érzelmi és – sok esetben spirituális (Dana Zohar) – intelligenciánk fejlesztésére, tetteinket meghatározó, a mély tudatban munkálkodó gyakran tacit értékek és hiedelmek feltárására van szükség. Mindezt azért, hogy az „itt és most”-ban képes legyek a jövő megpillantására, társaimmal

a *jövő képének* összerakására, *és* racionális elköteleződésem mellett a mélytudati mintázatokat mint cselekedeteim táptalaját ehhez tudjam áthangolni, és társakkal együttműködve felépíteni.

Ezért lett a tanuló szervezet a dialógikus szervezetfejlesztés alapja.



12. ábra

A dialógus folyamata

Forrás: W. Isaacs – Ruzsa Ágota, SoL Intézet

Ez a szemléleti változás kiérlelte az új megértést és változást hozó folyamatokat. Mi az alábbiakban ezt a globális kultúraváltozást eredményező új tudományos paradigmára építő szervezeti kultúrát és módszertant mutatjuk be, amely – ha komolyan vesszük – jelentős változást hozhat a szervezeti integritás kialakítására tett törekvésekben.

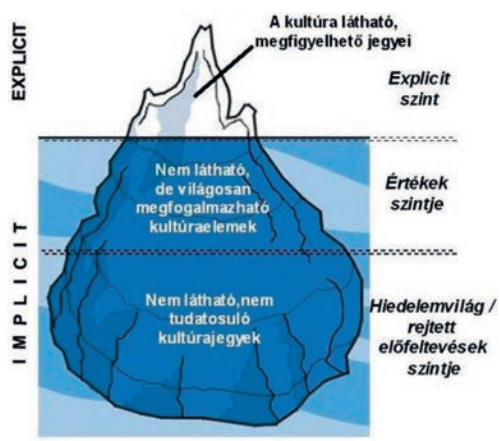
Az alábbi modellek és a fenti Sheldrake-beszélgetés között a kapcsolat abban a felismerésben rejlik, hogy amikor egy szervezet a nem fokális tudatosság szintjén akar és tud működni, akkor sokkal nagyobb valószínűséggel lesz képes a változást mint harmonikus fejlődést megélni. Kiindulópontként hadd idézzem az MIT egyetem professzorát, Edgar H. Scheint, aki a szervezeti kultúra egyik legelismertebb kutatója.

Edgar Schein szerint (Schein 1978) a kultúra rendkívül fontos. A fentiekben már kifejtettük ennek a kialakulási folyamatát, alább inkább azzal foglalkozunk, hogy Schein miként értelmezi a kultúrát, a szervezeti kultúrát, és hogy ez az értelmezés hogyan illeszkedik a szervezeti tanulásba és ebből fakadóan az integritásba. A kultúra mind a személyes, mind pedig a kollektív viselkedéseinket, gondolati mintáinkat és értékeinket erőteljesen meghatározó, de gyakran rejtett és tudattalan erők összessége. A szervezeti kultúra a működésünket, céljainkat és a változási folyamatokat egyaránt befolyásolja. Így mikor integráns szervezeti kultúra kialakításáról beszélünk, nagyon fontos ennek ismerete.

A szervezeti kultúra azonban nem csak viselkedésünk szintjén ragadható meg (a rítusaink, szokásaink, az értékeink, a vezetői stílusok, a felvételi és jutalmazási rendszerünk). Több szinten, a tudatos és a mélyvízi szinteken egyaránt jelentkezik.

A látványos, viselkedési szint: amikor első benyomásainkat szerezzük egy szervezet életét szemlélve, megtapasztalva.

A szervezeti terek kialakítása, a fizikai környezet, az irodák berendezése, a színek, a növények, képek, az ajtók – nyitott office vagy különálló szobák, emeletes épület, vagy egyszintes munkahely, bútorok – Office Depo vagy épp kézműves munka, az emberek öltözködési etikettje, a hely hangulata, az emberek viselkedése egymással és velünk.



13. ábra

A kultúrjegyek jellemzői

Forrás: Bakacsi (2010)

Személyes tapasztalatom, hogy mikor a vezetés eltökélt egy bizonyos értékrend kialakítására, akkor is a dolgozók belső értékei és megszokásai, gondolati mintái

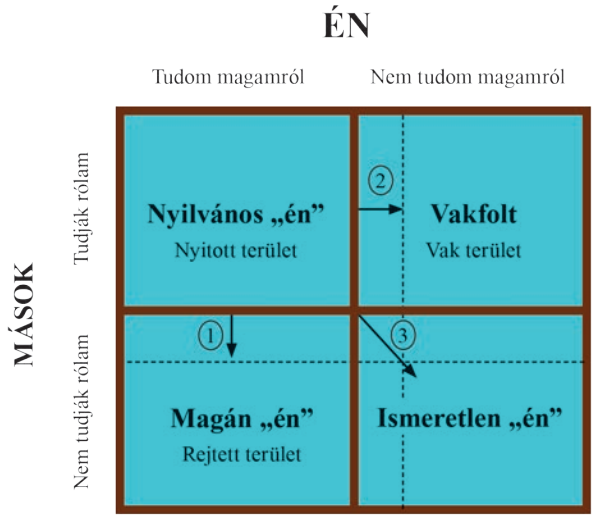
erősek még, és például az én esetemben, bár egy zöldmezős vállalkozásról volt szó, benne nyitott iroda, mellette megbeszélésre, tárgyalásra alkalmas termek, majd maga a gyártó üzem, mégis hosszú ideig a dolgozók, mikor átmentek például a HR-osztályra, azt mondták, hogy „felmegyek az irodába a főnökhöz". De végül a tér átalakítása sikeresen felgyorsította a szervezeti kultúra kialakulását, függetlenül a hozott mintáktól. Ebben nagy segítségre volt, hogy a tér mellett a munkaszervezés, a lapos szervezeti felépítés is kialakult.

Ugyanakkor egy másik szervezet életében, ahol a régi épületek falai már árasztják a főnök-alkalmazott viszonyt, és kicsi átalakítás történt az elmúlt évtizedekben, annak falai közé bezárva, hihetetlen erős a hierarchikus szintkülönbség, s mivel az épületet nem tudják átalakítani, sokkal több közösségi beszélgetésre, informális fejlesztésre van szükség ahhoz, hogy az új irányokra képesek legyenek integráns módon átállni. Ellenpéldaként álljon még itt egy másik, a fiatalokat nagyon vonzó, a lendületes vállalkozói szellemet életre hívó co-working office, amelynek típusa egyre gyakoribb. *Miért van ez így?* Kérdésünk már egy következő szintre vezet, aminek a megértéséhez és felderítéséhez nem elegendő pusztán jelen lenni és figyelni. A kérdéseinkre a mélyebb összefüggéseket, értékeket, célokat és az egész rendszert átlátó személyek tudnak választ adni.

A támogatott értékek szintje: értékek, elvek, filozófiák és célok

Itt válik a figyelem és a jelenlét mellett fontossá a dialógus, a beszélgetés művészetének első szintje, mikor a kapcsolat minőségétől függően választ kaphatunk kérdéseinkre, elindulhat egy racionális „fokális" beszélgetés, megnézhetjük a vallott célokat, jövőképet és stratégiákat, minőségi és fenntarthatósági elvárásokat, az integritás és kockázatkezelés folyamatának pontos és lépésről lépésre lebontott teendőit. Ezek alapján már a korábban és fent felvázolt Handy-féle kultúratipológiát kérdőívek segítségével kialakíthatjuk.

De ez még mindig zátonyra futtathatja a szervezeti kultúra megismerésének hajóját. Van ugyanis a szervezeti kultúrának még egy mélyebb szintje, amely hasonlatos a Johari-ablak ismeretlen én, sötét ablakrészhez.



14. ábra

Johari-ablak

Az ábra értelmezhető a szervezeti értékek dimenziójában is. Ez alapján elkülönülnek a szervezet által nyíltan vállalt, illetve a társadalom által is elismert értékek, valamint a szervezet által titkolt, illetve mindenki előtt rejtve maradó értékek. Az integritás tanácsadó potenciális feladata e szervezeti értékek kiterjesztése az 1, 2. és 3. terület irányába.

Forrás: Joseph Luft – Harry Ingham

Itt lesz elengedhetetlen szerepe a mély dialógusoknak. Milyen gondolatok és felfogások húzódnak meg a különbözőségek mögött? Mi lehet az a visszahúzó erőtér, amely oly nagyon megakadályozza a változást? Akarjuk bár kidolgozni a lehető legbiztonságosabb kockázatkezelési integritásmodellt, ha ez beleütközik a mélyben szunnyadó, korábbi értékek, morfogenetikus mezőmemória tárába, akkor nagyon kicsi a hatékonyság, amivel tanácsadóként dolgozhatunk.

Ez a tacit szint, a hallgatólagosan osztott feltevések szintje, ahol a tudattalan hitek, hiedelmek, trauma és sérülés okozta befagyott értékek, természetesként elfogadott érzések és gondolkodási folyamatok kapnak helyet.

A szervezeti kultúrának ez a legmélyebb szintje a nemzeti, sőt a globális kultúránkba ágyazva működik, és az időhöz, a térhez, a természethez és világegyetemhez,

a társadalomhoz kapcsolódik. Itt raktározódik mély tudatunk a világról, a rendről, a társadalmi elrendeltségről, a hagyományról, vallásról, Istenről, hitről vagy épp az igazsághoz való viszonyunk. Mit jelent maga az élet? Véges vagy végtelen? Egy életünk van vagy több is netán? Uralkodjunk-e környezetünkön vagy áramoljunk azzal? Férfiak és nők szerepe a családban és a munkahelyen? Sokszínűség vagy homogenitás, foglalkoztatunk-e fogyatékkal élőket, más szexuális beállítottságúakat stb. Verseny vagy együttműködés, az ember eleve önző vagy altruista? Egyénekben gondolkodunk vagy közösségekben?

Ekkor lesz fontos az alapítói hitvallás, a szervezeti memória és a legendák, szimbólumok és történetek. Egy szervezet ilyen szintű felfogásainak megértéséhez vissza kell nyúlni a szervezetet alapítókig és meghatározó vezetőkig. Milyen értékek, hitek és meggyőződések vezérelték őket abban az időben, amikor sikeressé tették a szervezetüket? A titok nyitja itt a sikeressé válás: az alapítók és kulcsvezetők a saját meggyőződésüktől vezérelve cselekedtek, amelyek helytállóságát az *akkori* környezet és társadalom megerősítette. A szervezet sikerességét látva a benne lévők és később csatlakozók elfogadták, hogy a vezető által adott minta a siker záloga, a megfelelő válasz a kihívásokra. Ennek hatására váltak közösen elfogadottá.

Schein szerint ezen a szinten található a szervezeti kultúra esszenciája: azok a közösen megtanult, elfogadott és adottnak tekintett értékek és előfeltevések, amelyek a szervezet története során a sikerességhez vezettek, és amelyeknek köszönhetően a szervezet fennmaradt. És bár ezek az értékek és elgondolások kezdetben az alapítók és vezéralakok fejében léteztek, az együttes tanulási folyamat során közössé váltak. Ahhoz, hogy egy szervezet kultúráját valóban megértsük, ezeket a mélyen a tudattalanban meghúzódó, mégis a mindennapokban működő feltevéseket kell felszínre hoznunk.

Miként kapcsolódik a szervezeti tanulás, a szervezeti kultúra integritása és a dialógus? Erről beszéljen Schein.

„Szeretnék még amellett is érvelni, hogy a dialógus mennyire szükséges a kultúrák és szubkultúrák megértésében, és hogy a tanulói szervezetek, azaz a szervezeti tanulás végső soron épp az ilyen kulturális megértésen alapszik.

Ezért lesz a dialógus minden szervezeti átalakulás lényeges része.

7.1. Mi a probléma? Miért lényeges a dialógus?

A kérdés megválaszolásához a dialógust, a kultúrát és a szervezeti tanulást a vállalati/szervezeti világban jelentkező változások kontextusába kell elhelyeznünk. Erre a változásra a következő szempontok a jellemzők:

- A felgyorsult környezeti változások hatására a szervezetek is gyorsabb tanulási képességgel kell reagáljanak a külső változásokra.
- A technológiai komplexitás eredményeképpen a szervezeti struktúrák tudás alapú, megosztott információra épülő formákat igényelnek.
- A szervezetek tehát egyre több alegységre fognak épülni. Ilyenek pl. a technológiai, termék alapú, piac és földrajzi eloszlás szerinti és foglalkozás szerinti kisebb közösségek, sőt még eddig nem ismert egyéb tényezők is hatással lesznek erre a felosztásra.
- Ezek az alegységek egyre erősebb szubkultúrákat fejlesztenek ki (saját nyelvvel, a valóságról alkotott feltételezés rendszerrel, eltérő mentális térképekkel) melynek oka a közös tevékenység és az ebből fakadó közös élmény.
- A szervezet hatékony működése tehát egyre inkább függ az ilyen szubkultúrák közötti valós és hatékony kommunikációtól. A szubkultúrák közötti integráció kérdése alapproblémaként jelentkezik minden vállalatnál, és egy közösen kialakított nyelv és mentális modell függvényévé kezd válni.
- A szervezeti tanulás minden formája megkívánja a közös mentális modellek létét, olyan modellekét, amelyek a szervezet kulturális határain túllépnek és azok tiszteletben tartásával, de egy u.n. metamodellt hoznak létre.
- Az új, közösen megosztható mentális minták fejlődését akadályozza, azaz hátráltatja a jelenleg érvényben lévő kulturális és kommunikációs szabályrendszer. Ezért a változást elősegítő tanulás első lépése a dialógus.

Ezért olyan fontos a dialógus elmélete és gyakorlása. Ennek legfőbb oka tehát az, hogy általa új, érvényes és releváns kommunikáció születhet meg a résztvevők között. Ha nem kellene csoportban, közösségben kommunikálnunk, nem lenne szükségünk a dialógusra sem.

Ha azonban a probléma megoldása és a konfliktus helyes kezelése napjaink komplex világának egyik legfontosabb csoportos készsége, akkor a dialógus képessége alapvető emberi képesség…

Minden problémamegoldó csoport számára a dialógus adhatja meg a kezdő lépést, hisz általa a résztvevők elegendő kölcsönös bizalmat és közös alapot építenek ki egymás között, mely során mindenki »védekezési mechanizmusok« (Chris Argyris) nélkül elmondhatja azt, ami a szívét nyomja és amire igazán gondol.

Ebből a szempontból nézve a dialógus a hatékony csoportmunka alapvető feltétele, hisz csak egy bizonyos ideig tartó dialógus által lesz lehetséges annak kiderítése, hogy a kommunikáció valódi-e vagy hamis. Ha hamis, abban az értelemben, hogy a szavak a résztvevők fel nem ismert érték- és hiedelemrendszere szerint mást és mást jelentenek, akkor a probléma sikeres megoldása és a hatékony döntéshozatal

lehetősége jelentősen csökken. A dialógus tehát minden hatékony csoportcselekvés elengedhetetlen feltétele.

Ha kultúrák közötti kérdések is érintettek, akkor a közös mentális modellek kialakítása még több és még kidolgozottabb munkát és figyelmet igényel. A vállalatok, szervezetek programok, projektek, funkciók, földrajzi területek, hierarchikus státusok és kompetencia egységek szerint eltérő csoportokat hoznak létre. Mindegyik egység közös referencia modellt, nyelvet, és végül közös hiedelem rendszert hoz létre saját magán belül – holonok –, így kialakítva saját szubkultúrájukat, melyet a hatékony szervezeti működés érdekében integrálni és a nagyobb egészbe beágyazni kell. Mikor rájövünk arra, hogy a szervezeten belüli integráció és koordináció alapjában véve a szubkultúrák megértését és nagyobb egységbe helyezését jelenti, akkor azt is fel fogjuk ismerni, hogy eddigi koordinációs törekvéseink nem felelnek meg ennek a feladatnak.

Olyan technológiákra és emberi működési mechanizmusokra van szükségünk, amely által az emberek észreveszik és felismerik elkülönítő nyelvezetüket, cselekvésük alapjául szolgáló értékrendjüket és hogy mindezek a kategóriák a szocializáció során megtanult értékek, amelynek szűrőjén keresztül érzékeljük a valóságot, ami így nagyon önkényes.

A dialógus egyike ezeknek a technológiáknak**.** […]

7.2. Kultúrákról – szubkultúrákról

A dialógus folyamata jelentős mind a kultúrák közötti megértésben, mind pedig az új kultúra megteremtésében. Mikor kultúra hordozóként működünk és tudatos tagjai vagyunk ennek az adott kultúrának, akkor vele gyakorlatilag érzelmi kötődésben élünk a megtanult gondolatformák irányítása alatt. Ennek értékeit nagyra tartjuk, sőt, ha kell, védelmezzük, miközben csoport azonosságunk tudatát éljük át és abban erősödünk. A különböző szubkultúrákat kialakító csoportok, közösségek és szervezetek egy közösen kialakított nyelv által képesek önmagukat és pszichológiai határaikat megteremteni. Szakterületek esetében ezt szaknyelvnek vagy zsargonnak hívjuk. Ennek a nyelvnek használata mintegy tagsági igazolványként szolgál és ellenszolgáltatásképpen státust és identitástudatot nyer a felhasználó.

Más szóval nagyon hatékony motivációs erők lépnek működésbe, melynek hatására egyre inkább ragaszkodunk a nyelvhez és a kialakult mentális modellekhez, még akkor is, ha felismerjük annak korlátait és azt, hogy gyakran a tiszta kommunikáció és megértés útjába állnak. Arról nem is beszélve, hogy milyen gyakran véljük úgy, hogy saját előítéleteink a helyesek és mások tévednek. Saját csoportunkat

nagyra értékeljük, és úgy találjuk, hogy a másiknak kell nyelvünket megtanulnia. Ez nagyon gyakori pl. az információ technológia terén, ahol a szakemberek a felhasználóktól várják el az új nyelv megtanulását.

Emellett a másik erős motivációs tényező a megszokott kultúra melletti kitartásban az, hogy ami ismert, megszokott, az jelentéssel bír, ismerős, kellemes és kiszámítható – mind olyan értékek, amire mindannyian vágyunk.

Mindezek figyelembe vételével nem lepődhetünk meg azon, hogy különböző kultúrák képviseletében lévő csoportok tagjai nehezen értik meg egymást, még akkor is, ha ugyanazt az anyanyelvet beszélik és mindannyian motiváltak a közös megértésre… De mikor a meghozott döntések kivitelezése kudarcba fullad, akkor döbbenünk rá, hogy minden szubkultúra a saját nyelvére lefordítva értelmezte a döntést és az eredmény káosz és zűrzavar.

A szubkultúrák problémáit az alábbi szempontok szerint lehet felvázolni:

- A szubkultúrák általában valamely stabil, biztos egység köré fejlődnek ki:
  - a tagság viszonylagos stabilitása
  - milyen régóta vannak az alapítók vezetői szerepükben
  - a vezetés ereje és hatékony, életerős megnyilatkozása
  - a közös helyzetek, élmények intenzitása
  - milyen régóta van együtt a csoport
  - a csoport mérete, azaz hogy milyen mértékben ismerik egymást és bíznak egymásban.

A funkcionális vagy földrajzilag behatárolható kultúrák könnyebben észlelhetők és megragadhatók. A hierarchikus kultúrákat nehezebb megfogni, bár nagyon aktívak: hisz a fent említett szubkultúra formáló tényezők nagyon is jellemzőek ezekre a szerkezetekre is. (pl. a vezetői testület szubkultúrája, a végrehajtói felső vezetés kultúrája, jelentősebb bizottságok, végrehajtó testületek, elnöki tanács stb. végig a hierarchikus ranglétrán).

A szervezetek integrációját, koordinációját és tanulási/változási képességét elsősorban a hierarchikus szubkultúrák akadályozzák a legjobban, mivel még mindig erősen él az a hiedelem, hogy »a menedzsment általában ugyanazt a nyelvet beszéli«.

Ez a gondolat megérdemli a részletesebb kifejtést, hisz a hierarchikus szubkultúrákat nem csak tetten érni nehéz, hanem eredménytelen együttműködésük gyakran pusztító erejű is lehet. Pl. mikor a felső vezetés tagjait hívják meg egy szemináriumra, a meghívottak mindig tudni szeretnék, hogy ki más még a meghívott résztvevő. Ha a többi résztvevő nem az ô hierarchikus szerepüknek megfelelő szinten van, akkor ódzkodva jönnek csak el, ha egyáltalán elfogadják a meghívást. Ez részben a státus védelme, de egyúttal valami mélyebb szintre is utal, mi szerint

a felső vezetés egy olyan különleges világ, melyet csak a hasonszőrűek képesek megérteni, azaz csak velük együtt lehet hatékonyan tanulni. Mikor különböző vállalati rangban lévő vezetők kerülnek egy csoportba, hamar kiderül, hogy a vezetők, menedzserek mennyire más-más nyelvet beszélnek. Az ilyen szavak például, mint megerősítés, autonómia, delegálás mást és mást jelentenek a felsővezetők (»abszolút« hatalommal bírók) és a középszintű vezetők számára. Más szóval, a szervezeti »térben« elnyert személyes hatalom és autonómia mértéke jelentősen befolyásolja a szavak jelentését.

A másik egyértelmű bizonyíték a szubkultúrák közötti különbségek gátló erejére az a gyakori panasz, miszerint a felső vezetés – hatalmuk és autoritásuk ellenére – nehezen tudja elképzeléseit megvalósíttatni. Nem értik meg őket, a célok értelmezése a hierarchikus szerkezetben jelentősen módosul, vagy hogy a beosztott munkatársak mindent »elrontanak«, mert nem képesek felfogni a lényeget. Ennek orvoslásául próbálkoztak olyan kísérletekkel, mint a tömegesen kibocsájtott videó üzenetek egy vállalaton belül vagy nagy csoportos összejövetelek annak érdekében, hogy mindenki értse és felfogja a központi látomást, célt. Mégis, mikor mindez elhangzik, a hallgatók mind mást és mást értenek az elhangzottakon.

Mindezek ismeretében két fontos konklúziót le kell vonnunk:

1, a szubkultúrák nyelvi hatását és a bennünk élő mentális térképeket, modelleket komolyan számításba kell vennünk;
2, a vállalati hierarchikus struktúrán belül pedig nem szabad elhanyagolnunk a különbözőségeket, különösen a felső vezetés és a szervezet többi része között. […]

Vajon hogyan hat a dialógus és a kultúrák közötti dinamika a szervezeti tanulásra? Szervezeti változás, tanulás anélkül lehetetlen, hogy a felső vezetés ne vállalná elsőre a tanulást. Ha maga a felső vezetés nem látja meg a tanulás és változás szükségét saját szubkulturális jelentésmezejében, akkor semmi egyéb hatékony változásra nem nyílik lehetőség. Ebben az önismereti, önanalízises folyamatban válik szükségessé a dialógus módszere. A dialógus során a résztvevők felismerik önnön személyes és csoport identitásukból fakadó előítéleteiket, majd az új felismeréseket képesek lesznek a többiek számára is elfogadhatóan kommunikálni. Sajnos általában a felső vezetés ódzkodik leginkább az ilyen jellegű önvizsgálódástól. Vezetők számára nagyon nehéz annak be- és elismerése önmaguk és a többiek előtt, hogy nem mindig vannak tisztában azokkal a feltételezésekkel, melyek döntéseiket, cselekedeteiket irányítják.

A felső szintű vezetésben megtartott dialógus még nem elegendő a szervezeti változáshoz. Szükség van az egész hierarchiát átható kommunikációra, mivel nagy

a valószínűsége annak, hogy a feltételezések és mentális modellek minden szinten erősen hatnak és torzítják a megértést. A kezdeti tanulást, ami a különböző szinteken belül valósult meg, követnie kell egy vertikális, szintek közötti dialógusra épülő tanulásnak is, mivel a felsőbb szintek gyakran és oly könnyen aláássák az alsóbb szintű tanulás eredményeit.

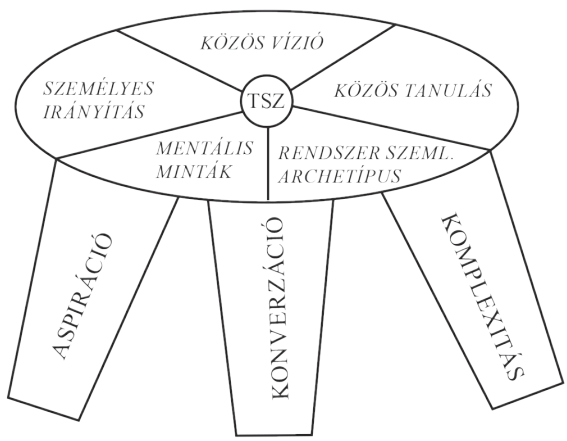
Következésképpen, a kulturális határok közötti tanulás és az eredményesség fenntartása lehetetlen kezdeti és rendszeres dialógus nélkül. Ezért lesz a dialógus az olyan szervezeti tanulás és változás esszenciális része, ahol fontos a status quo átlépése a hatékony együttműködés érdekében. A szervezetek adott kulturális és szubkulturális értékek és – tudott vagy tudatalatti – feltételezések hatása alatt változnak. De mikor valamely új szervezeti reakcióra, cselekvésre van szükség, amely a szubkulturális és általános kulturális értékrend változását is feltételezi, akkor ennek a tanulásnak lényegi módszere a dialógus."[2]

A fentiek alapján, mikor végiggondoljuk a tudományos új paradigmát, annak hétköznapjainkra gyakorolt hatását, azt a felismerést, hogy mélyen vallott, tacit értékeink mintázata az évek során átszövi életünk hétköznapjait és a szervezeti-társadalmi új életszövedékben viselkedésünk, munkaszervezési struktúráink, működésünk is átalakul, akkor hihetetlenül izgalmas új fejlődés, kibontakozás részeseivé válhatunk. Egy felbomlóban lévő, régi tudományos és spirituális paradigma mentén megfogalmazott értékek és alapelvek fogják áthangolni a morfogenetikus mezőt, amely a szervezetek önszerveződő erejét, a kultúrát adja ki. Évezredek óta élő társadalom fog a szemünk láttára átalakulni. E folyamatban a belső önismeret, személyes hitelesség, a szervezeti és stakeholder dialógusokban szervesen összeszőtt, integritás alapú kultúra kialakulása során a komplex rendszerek, mint a közigazgatás ismét egy koherens, a közjót szolgáló teremtő és éltető rendszert fognak alkotni.

[2] Schein a dialógusról (é. n.). SoL Institute for Mindful Leadership. Elérhető: http://solintezet.hu/mindful-academy/mindful-facilitation/terteremto-modszerek/schein-a-dialogusrol/ (a letöltés ideje: 2017. július 18.)

8. A TANULÓ SZERVEZETEK

Az integráns szervezetek, hogy megőrizhessék ezt a koherenciát a tagok, a szervezeti közösség, a vezetők és a munkatársak, a társadalom és a kor elvárása közepette, a lehető legjobban akkor tudnak önazonosak maradni, ha a szükséges kulcskompetenciák birtokában a folyamatos és inherens kreativitásra, személyes lelkesültségre, elköteleződésre és önkifejezésre teret nyújtó szervezeti kultúrában tudnak tanulni, alkotni, fejlődni és a közjót szolgálni.



15. ábra
A tanuló szervezet
Forrás: Senge (1998) alapján a szerző szerkesztése

Aspiráció, belső törekvés/kreativitás és folyamatos megújulás. E három tényező rendkívül fontos. Ha a három nincs együtt, felbillen a „szék". Ebből az első láb az aspiráció. *Az 5. alapelv* című könyv a szervezeti változások bibliája lett, de sokszor elfeledkeznek arról, hogy a személyes és a közösségi aspiráció elengedhetetlen a kreatív, innovatív és a folyamatokat komplex dinamikájukban látni képes beszélgetésekhez és probléma megoldásokhoz.

Talán túl sok a ráció és kevés az érzelmi intelligencia, túl sok a logikai érvelés, amely az „összefüggések tudománya", a rendszerszemlélet nélkül megöli a teremtő aspirációt, vágyat, akarást. Hogy kreativitás legyen bennünk (vezetőkben, kollégákban, ügyfelekben stb.), ahhoz elengedhetetlen az aspiráció életben tartása.

Együttműködésre serkentő beszélgetések. A tanuló szervezet struktúrájában nagyon fontosak az informális, közösségi beszélgetésre alkalmat adó terek.[3] Volt már szó róla, hogy a jelenlegi intézményeink épületrendszere nem szolgálja a lehetőséget az informális terekre, amely nélkül nem alakulhat ki tanuló szervezet. Mehetünk mindenfajta képzésre, legyen akár szó jobbnál-jobb képzésekről; ha hozzá nem alakítjuk át a külső (munkavégzési) és belső (tudati) tereket, amelyben ez a tudás, ami kezd éledezni, összeérik, kapcsolathálóba szövődik a nagyobb egységet képviselő közös egészben, akkor nagyon keveset tettünk. Talán semmit. Ilyenkor minden könnyen visszarendeződik a Schein által megfogalmazott mély és láthatatlan szint erővonalai mentén. Szabad gondolatok nélkül csak nagyon-nagyon lassú változást érhetünk el. Új és átalakított épületek sokasága szolgál bennünket. De hiányoznak belőlük a közösségi terek és a kreativitáshoz, örömteli munkához szükséges strukturálatlan idő.

Fejlesztünk, de fejlődünk-e? Olyan közösségi tér kell minden szervezetben, ahol az aspiráció, az inspiráció és az értelmes közös beszélgetés a tudásmegosztás informális tereiben áramlik, éltet és új, integritásra hangolt szervezeti kultúrát hív életre.

Komplexitás és rendszerszemlélet. És van egy harmadik nagyon fontos láb, az pedig a *komplexitás* felismerése és megismerése. Már erről is volt fentebb szó. Lássuk és értsük az egész rendszert, és ha kell, ahhoz viszonyulva megoldásokat tudjunk hozni. Igen, egy nagyon komplex társadalomban élünk. Például a Team Szintegráció módszere zseniális, az élő rendszerek, életképes szervezetek és a komplexitás mentén történő közös munkához. Stafford Beer rendszergondolkodó menedzser kibernetikus módszere az, amelyet számos helyen alkalmaztunk már a közigazgatásban 2007-ben a Mobilitás éves országos programjának kigondolására, 2011-ben pedig a KIM-ben szektorközi miniszteriális egyeztetésekre. De komoly erőfeszítést kíván a résztvevőktől, hogy ebben a folyamatos kapcsolat- és kommunikációs hálóban, amit a módszer lehetővé tesz számukra, önmagukat tudják hozni, és tudásukat megosszák az érintettekkel, olyan felelősséggel, hogy közben be tudják fogadni mindazt a számos impulzust, ami a többiektől jön. Olyan információhálóban élünk, amely a társadalom egészét tárja elénk, ha éberek vagyunk. És akkor még nem beszéltünk a globális nehézségekről és azok következményeiről. De hogy ehhez valamilyen szinten viszonyulni tudjunk, és felhatalmazva, felerősítve, au-

[3] Világkávéház I, A társas teremtő terek dialógusai, SoL Intézet, 2014.és The World Café: 2017.

tonóm módon tudjunk ezekkel a helyzetekkel együtt lenni, ahhoz nagyon-nagyon fontos, hogy érezzük az egész élet szövedékét, ami a „járulékos" tudatosság része, és túllépjünk a kiszolgáltatottság és gyakran tehetetlenség érzetét kiváltó egysíkú, lineáris és rövid távú gondolkodás beszűkítő körén, hogy az alábbi képen látható, nyomasztó rendszer helyet alkotó, hiteles munkatársakká válhassunk. Ez a szervezeti kultúránk három szintjében kialakított összhang, integráns egész függvénye.

16. ábra

Forrás: jelenet Chaplin *Modern idők c.* 1936-os filmjéből

A fenti kulcskompetenciák képesek a szükséges alapozás kialakítására, amely idővel beépül a szervezet Schein szerinti tacit, öntudatlan rétegébe, és onnét eredeztethető értékek és viselkedések mentén segíti az integráns szervezetek kialakulását.

Zárásképpen szeretnék egy filmvetítésre Önökkel beülni, ami Fritjof Capra *Fordulópont* (Turning point) című könyvéből készült. A film címe magyarul: *Szellemi barangolás.* A filmben három ember trialógusának vagyunk izgalmas nyomkövetői; Liv Ullmann, aki egy visszavonult, csalódott kvantumfizikus, igyekszik az új gondolkodás lényegét átadni egy politikusnak és egy költőnek.

„Egy descartes-i gondolkodó ránézne a fára, és gondolatban darabokra szedné. De ő persze nem is látja a fa lényegi természetét. Egy rendszerben gondolkodó viszont ránézne a fára, és látná benne az örökös anyagcsere-folyamatot a fa és a föld, a föld és az ég között. Meglátná az éves ciklust, ami igazából csak egyetlen szip-

pantás. A Föld teleszívja tüdejét a fák útján, hogy oxigénnel láthasson el minket, az élet leheletével. Ami összeköti a Földet az éggel és bennünket a világegyetemmel. Egy rendszerekben gondolkodó ember, ha ránézne erre a fára és megvizsgálná a fa életét, de csak a többi fa viszonylatában, az egész erdőében, a fában madarak lakóhelyét, bogarak otthonát látná. Ha viszont fogná ezt a fát, és mint önálló lényt próbálná nézni és megérteni, pillanatok alatt megzavarodna attól a millió terméstől, amelyet csak ez az egy fa élete során ad. Nem értené, hogy akkor miért csak egy vagy két új fa fog azokból kinőni. Ha azonban úgy nézi a fát, ha úgy tekinti, mint egy nagyobb élő család egyik tagját, a termés bősége azonnal értelmet nyer. Mert száz és száz különböző erdei állatot és madarat fog életben tartani a sokféle termés. Egymásra utaltság. És persze a fa sem tudna egymaga megmaradni. Ahhoz, hogy vizet kapjon a földből, szüksége van a gombára, amely a gyökereinél nő. A gombának meg a gyökérre van szüksége a fennmaradáshoz és a gyökérnek a gombára. Együtt élnek és halnak. Az élővilágban millió ilyen egymásra utalt kapcsolat van, ahol az egyik életben maradása a másiktól függ és viszont. Az élő rendszerek elmélete úgy tekinti ezt a kapcsolathálót, mint minden élő dolog lényegét. Csak a tudatlanok bélyegeznék ezt az elméletet naivnak vagy romantikusnak, hisz ez a kölcsönös függőségi rendszer bizonyított tudományos tény. Hogy van kapcsolatháló?

Igen, bár most már nevezhetjük akár magának az élet hálójának. Az élő kapcsolatok rendszere megalapozott elmélet és megadja nekünk a választ az emberiség örök kérdésére, hogy mi az élet.”[4]

Hogy miként tudunk mi ebben segíteni, ennek résztvevőivé válni? Ez a szervezeti változások kezelése, a szervezetfejlesztés feladata.

[4] Elérhető: www.youtube.com/watch?v=O5xY3wSVPag (a letöltés ideje: 2017. július 18.)

FELHASZNÁLT IRODALOM

Bakacsi Gyula (2010): *A szervezeti magatartás alapjai.* Elérhető: https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_543_07_A_szervezeti_magatartas_alapjai/2011-_0001_543_07_A_szervezeti_magatartas_alapjai.pdf (a letöltés dátuma: 2018. 07. 11.)

Bohm, David (2011): *A dialógusról*. SoL Intézet.

Cameron, K.S. – Quinn, R. E. (2006): *Diagnosing and Changing Organisational Culture Based on Competing Values Framework*. Josey Bass, San Francisco

Covin, Jeffrey G. – Slevin, Dennis Patrick (1991): A Conceptual Model of Entrepreneurship as Firm Behavior. *Entrepreneurship Theory and Practice,* Vol. 16, No. 1. 7–25.

Csepeli György (2015): *A szervezkedő ember.* Budapest, Kossuth Kiadó

Domschitz Mátyás (2013): *El vagyunk havazva.* Budapest, Typotex.

Falkné Dr. Bánó Klára (2001): *Kultúraközi kommunikáció.* Budapest, Püski Kiadó

Frankl, Viktor E. (1996): *Az ember az értelemre irányuló kérdéssel szemben*. Budapest, Kötet kiadó.

Geertz, Clifford (2001): *Az értelmezés hatalma*. Budapest, Osiris Kiadó.

Handy, Charles B. (1986): *Szervezetek irányítása a változó világban*. Budapest, Mezőgazdasági Kiadó.

Hofstede, Geert – Hofstede, Gert Jan (2008): *Kultúrák és szervezetek – Az elme szoftvere*. Pécs, VHE Kft.

Jung, Carl Gustav (1997): *Gondolatok az értelemről és a tébolyról.* Budapest, Kossuth Kiadó.

Kluckhohn, Florence – Strodtbeck, Fred (1961): *Variations in value orientation*. New York, Harper Collins

Mérei Ferenc (1971): *Közösségek rejtett hálózata.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó

Merton, Robert K. (1980): *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra*. Budapest, Gondolat Kiadó.

Polányi Mihály (1994): *Személyes tudás. I–II.* Budapest, Atlantisz Kiadó.

Schein, Edgar H. (1978): *A szervezeti kultúra*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Senge, Peter M. (1988): Az 5. alapelv. Budapest, HVG.

Sheldrake, Rupert (2013): *Honnan tudják a kutyák, mikor jön haza a gazdi?* Budapest, Ursus Libris.

Smith, Adam (1992): *Nemzetek gazdagsága. E gazdagság természetének és okainak vizsgálata*. Budapest, KJK.

Tomasello, Michael (2002): *Gondolkodás és kultúra*. Budapest, Osiris Kiadó.

Tolsztoj, Lev (1976): *Háború és béke. III.* Budapest, Európa Könyvkiadó.

Varga Károly (1988): *Az emberi és szervezeti erőforrás fejlesztése.* Budapest, Akadémiai Kiadó.

Világkávéház I. Társas teremtő dialógusok (2014). SoL Intézet.

Watts, Alan (1990): *Tao. Az áramlás útja*. Budapest, Orient Press Kiadó.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.

Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó
www.dialogcampus.hu
www.uni-nke.hu
1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Telefon: 06 (30) 426 61 16
E-mail: kiado@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető
Felelős szerkesztő: Karácsony Fanni
Tördelőszerkesztő: Nordex Nonprofit Kft.

ISBN 978-615-5945-22-9

Régóta várt pillanat, hogy az integritás tanácsadók képzését végző oktatók magas színvonalú tananyagban összegezzék ismereteiket és tapasztalataikat, amelyek erősítik a korrupcióellenes fellépést, a megelőzés kultúrájának meghonosítását. A könyv a nemzetközi szakpolitikai gyakorlattól kezdve az integritás szemléletén, a kockázatelemzésen és a szervezetfejlesztésen keresztül egészen az integritás tanácsadók személyes kompetenciájának fejlesztéséig tartalmaz átfogó ismereteket. A tanácsadók képzése mellett a mű arra is hivatott, hogy hiánypótló tananyagként sokoldalúan segítse a döntéshozók, gyakorlati szakemberek munkáját, valamint az egyetemi hallgatók felkészítését.

Prof. Dr. Báger Gusztáv
a Magyar Nemzeti Bank Monetáris Tanácsának tagja

A kiadvány a KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-00001 „Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében” című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 2020

Magyarország Kormánya

Európai Unió
Európai Szociális Alap

BEFEKTETÉS A JÖVŐBE