

Báger Gusztáv

Korrupciós kockázatok a közigazgatásban

Metodológia és empirikus tapasztalatok

ÖSSZEFOGLALÓ: A cikk a kockázatelemzés holland – az integritás erősítésén alapuló – metodológiájának a közigazgatásban való adaptációja céljából az Állami Számvevőszék Kutató Intézetében végzett kutatás tapasztalatait foglalja össze. Beszámol a minisztériumok körében egy kérdőíves felmérés, két kísérleti önértékelés eredményeiről, és ismerteti, hogy elsősorban a jogi és engedélyezési eljárások képviselnek jelentős korrupciós kockázatokat, a komplexitás, a gyakran változó jogszabályok, a politikai befolyás növelik a korrupciós veszélyt. A felmérés és önértékelés eredményeit az Állami Számvevőszék ellenőrzéseiből adódó, a korrupció okaira is vonatkozó empirikus tapasztalatokkal összevetve a cikk megállapítja, hogy az eredmények és a tapasztalatok közel állnak egymáshoz. Ezért a cikk javasolja a közszféra szélesebb körére a kockázatok feltérképezésének elvégzését, az önértékelés feltételeinek megteremtését és az integritási szemlélet jobb érvényesítését az ellenőrzés módszertanában.

KULCSSZAVAK: korrupció, integritási metodológia, kockázatelemzés, kockázati térkép

Magyarország korrupciós tehertétele a 2010-es évtized végre nem javult, sőt a Transparency International (TI) korrupciós érzékelési indexe (CPI)¹ szerint a legmagasabb, 2001. évi 5,3 pontértékkal szemben 2010-ben csak az évtizedre jellemző legalacsonyabb, 4,7 pontértéket érte el. A korrupció hazai szintjét érzékeltető indexérték alakulása is szükségessé teszi, hogy az eddiginél határozottabban lépünk fel a korrupció ellen.

De hol tegyük ezt? Nyilvánvalóan ott, ahol magas a korrupció szintje vagy nagy az előfordulási kockázata. A korrupciós jelenségek létezését, gyakoriságát a különböző felmérésekből jobban ismerjük, bár azt sem kielégítő mértékben, mint az azokat kiváltó okokat. Ezért a megtett célzott intézkedéseink is inkább leleplező és büntető jellegűek, mintsem tartós javulást eredményező, megelőző lépések. Fontos ezért, hogy – a szükséges leleplező, represszív tevékenység mellett – az eddigi-

nél nagyobb figyelem irányuljon a korrupciós veszélyeztetettség felmérésére, a korrupciós jelenségek sokoldalú oknyomozására.

CÉLKITŰZÉS

Ebből kiindulva jelen cikk a közigazgatási szervezetek belső kontrollfolyamatának részét alkotó *kockázatelemzés holland metodológiája Magyarországra adaptált változatának*² alkalmazására tesz kísérletet azzal a céllal, hogy egyrészt a szélesebb szakmai közönséggel megismertesse a módszertan logikáját, lényegét, másrészt – segítségével – jobban megismerjük a korrupció kialakulásának lehetőségeit a közigazgatás néhány kulcsterületén.

A kockázatelemzések kísérleti jellegű eredményei alapján rámutatunk a javasolt metodológiának arra a sajátosságára is, hogy milyen lé-

pésekre és javaslatokra van szükség az integritásirányítási rendszer hatékonyabb működése érdekében.

METODOLÓGIA

A korrupciós veszélyeztetettséget értékelő holland módszertan szemlélete az úgynevezett korrupció-háromszög: lehetőség – motiváció – indokolás vonatkozásában a lehetőség megszüntetéséből, a motivációk kikapcsolásából és a személy önindokolási szempontjainak ellenúlyozásából indul ki, és azt feltételezi, hogy *a szervezeti működés hatékony eszközzé tehető* ennek megvalósítása érdekében.

Így a közintézmények önmaguk is fontos szerepet tölthetnek be a korrupció megelőzésében, ha *integritásukat* növelik. Az integritás erkölcsileg megfelelő, sérthetetlen, helyes magatartást, feddhetetlenséget jelent, amelybe beletartozik a szervezet integritása, a személy integritása és a kapcsolatok, a kapcsolattartás integritása, vagyis a szakmai integritás is. Ezek növelése erősíti a közszféra legitimitását, a közigazgatás iránti bizalmat és csökkenti a korrupció lehetőségét.

Az ilyen szemléletű holland módszertan³ világosan rámutat a korrupciót elősegítő tényezőkre, valamint a szervezet eltökélttségére a korrupció elleni küzdelem szempontjából. Kiemelten azokra az intézkedésekre koncentrál, amelyeket az intézmény megtehet azért, hogy megelőzzék a korrupciós helyzetek kialakulását, növeljék saját integritásukat. *A metodológia öt lépésből áll.*

① A szervezet tevékenységében, folyamataiban rejlő olyan *veszélyeztetettségi területek azonosítása, értékelése*, amelyek a kormányzat és az állampolgárok (üzleti szféra) közötti szerződés-kötési, okmánykiállítási, jogalkotási, jogalkalmazási stb. kapcsolatokban, valamint az állami tulajdon kezelésében jelentkeznek.

② A *veszélyeztettséget növelő tényezők* (komp-

lexitás növekedése, gyors változások, vezetés és személyzet) értékelése.

③ Az *integritásalapú irányítási rendszer fejlettségi szintjének értékelése*, amely kimutatja, hogy mennyire ellenálló az adott intézmény, illetve annak szervezeti egységei a jelentkező korrupciós kockázatokkal szemben.

④ E lépések folytatásaként úgynevezett *eltéréselemzés* végzése, amely feltárja, hogy kielégítő-e az egyensúly az 1. és 2. lépésben megismert veszélyeztetettségi profil és az integritásirányítási rendszer fejlettségi szintje (ellenállóképessége) között.

⑤ Amennyiben nem, az eltéréselemzés eredménye szolgáltat alapot annak megítéléséhez, hogyan célszerű kezelni a legveszélyesebb folyamatokat, *milyen intézkedések szükségesek* a korrupciós kockázatokkal szembeni ellenállóképesség javítására.

E lépések eredményeként egy olyan *kockázati térkép* állítható össze, amely szemlélteti a korrupciós kockázatok és segítheti a helyes cselekvési irányok kijelölését a közszférában. Erre először 2008-ban az *ÁSZ Kutató Intézetében* tettünk kísérletet oly módon, hogy a minisztériumokat felkértük a *felmérésben* való részvételre. Ennek során a minisztériumok – kérdőív kitöltésével – a náluk jelentkező korrupciós veszélyeket és a veszélyeket fokozó tényezőket jelölték meg.

A felméréshez kapcsolódva az *önértékelési módszer tesztelése céljából* felkértük a gazdasági és közlekedési minisztert, valamint Szigetszentmiklós polgármesterét, hogy a minisztérium, illetve a polgármesteri hivatal egy-egy tevékenységi területén próbálják ki a módszertant.

Cikkünkben a szűk körű, ám átfogó minisztériumi tevékenységekről kapott eredményeket úgy ismertetjük, hogy hivatkozási keretünkbe bekapcsoljuk azokat az empirikus vizsgálati tapasztalatokat is, amelyek az elmúlt években az *ÁSZ ellenőrzéseiből*, valamint a *Bölcsék Tanácsának*⁴ szakértői műhelyéből adódtak.

FŐBB EREDMÉNYEK

A felmérés tapasztalatai

A felmérés két részből állt: az első rész célja a végzett tevékenységben rejlő (belső) korrupciós kockázat (veszélyeztetettség) feltárása, a másodiké a veszélyeztetettséget növelő (külső) körülmények felmérése. A kérdőív első – a kormányzati és az állampolgárok (üzleti szféra) közötti kapcsolatokkal, valamint az állami tulajdon kezelésével foglalkozó – részében az *1. táblázatban* összefoglalt folyamatokat és tevékenységeket soroltuk fel. Az általános sémától annyiban térünk el, amennyiben azt a minisztériumi tevékenységek sajátosságai indokolták. Így két tevékenység kör (adóbehajtás, közszolgáltatások nyújtása) nem szerepelt a felmérésben, mivel ilyen tevékenységeket a minisztériumok közvetlenül nem végeznek. Ugyanakkor a jogalkotási előkészítő tevékenységet részletesebben kibontottuk, mivel az a minisztériumok egyik leghangsúlyosabb elsődleges tevékenysége.

Az első rész kitöltése során a tárcáknak azt kellett mérlegelniük, hogy az *1. táblázatban* szereplő veszélyeztetett folyamatok/tevékenységek közül melyek jellemzőek az adott minisztériumra. Amennyiben a minisztérium nem végez ilyen tevékenységet, akkor a „nem jellemző” oszlopot kellett megjelölniük. Ez után azt kellett eldönteniük, hogy a folyamat/tevékenység elsődleges-e a minisztériumban (azaz a minisztérium fő tevékenysége közé tartozik-e) vagy másodlagos – azaz a fő tevékenység megvalósítását lehetővé tevő, elősegítő – tevékenység.

A kérdőív második részében a korrupciót elősegítő tényezők két csoportjára kérdeztünk rá: a komplexitásra és a változásokra/dinamizmusra (jellemzőiket a *2. táblázat* részletezi). A tárcáknak azt kellett mérlegelniük, hogy a listán szereplő körülmények közül melyek jellemzőek az adott minisztériumra. Ha az igen oszlop megjelölésével válaszoltak, akkor rövi-

den azt is le kellett írniuk, hogy az adott körülmény milyen hatással van a minisztérium tevékenységére.

A kérdőívre nyolc minisztériumtól kaptunk értékelhető választ. A *1. táblázat* adatai alapján *három általános megállapítás* tehető.

▶ A minisztériumok tevékenységében sok olyan folyamat van (szerződéskötések, pénzkifizetések, jogszabályok alkotása), amelyek ma-gukban hordozzák a korrupció veszélyét.

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

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

Az *1. táblázat* adatai arról tanúskodnak, hogy *a minisztérium és az állampolgárok (üzleti szféra) közötti kapcsolat* magában hordozza *a korrupció veszélyét*, de sok esetben nem az elsődleges, hanem a másodlagos folyamatok részeként. Például csak két olyan minisztérium volt, amely nyilvános tenderek kiírását elsődleges tevékenységének tekintette. A válaszok szerint a *legnagyobb mértékben veszélyeztetettségi terület a jogalkotás*, azon belül

- a támogatási feltételek meghatározása (hét minisztérium elsődleges folyamatra vonatkozó válasza alapján),
- az engedélyezési feltételek meghatározása (hat minisztérium elsődleges folyamatra vonatkozó válasza alapján) és
- a technikai követelmények meghatározása (hat minisztérium elsődleges folyamatra vonatkozó válasza alapján).

A minisztériumi vélemények szerint a korrupció lehetőségét leginkább hordozó *második terület a jogalkalmazás*, azon belül

- a felügyelet (öt minisztérium elsődleges folyamatra vonatkozó válasza alapján) és
- az ellenőrzés (öt minisztérium elsődleges folyamatra vonatkozó válasza alapján).

A TEVÉKENYSÉGBEN REJLŐ VESZÉLYEZTETETTSÉG

Jellemző tulajdonságok, típus, tevékenység	Elsődleges folyamat	Másodlagos folyamat	Nem jellemző
KAPCSOLAT A KORMÁNYZAT ÉS AZ ÁLLAMPOLGÁROK (ÜZLETI SZFÉRA) KÖZÖTT			
<i>Szerződések</i>			
Nyilvános tenderek	2	4	2
Meghívásos pályázatok	3	5	
Megbízási szerződések		8	
Eseti beszerzések		7	1
<i>Kifizetések</i>			
Támogatások vállalkozásoknak	1	3	4
Juttatások, segélyek magánszemélyeknek		3	5
Szponzorálás civil szférának	3	3	2
<i>Engedélyezés</i>			
Engedélyek	4	1	3
Jóváhagyások	3	1	4
Igazolások	2	3	3
<i>Jogsabályalkotás (amelyeknek tartalma)</i>			
Termékekre vonatkozó követelmények	4	1	3
Támogatási feltételek meghatározása	7		1
Engedélyezési feltételek meghatározása	6		2
Technikai követelmények meghatározása	6	1	1
<i>Jogalkalmazás</i>			
Felügyelet	5	1	2
Ellenőrzés	5	1	2
Kivizsgálás	1	3	4
ÁLLAMI TULAJDON KEZELÉSE			
<i>Információ</i>			
Államtitok	3	2	3
Szolgálati titok	3	2	3
Üzleti titok	2	4	2
<i>Pénz</i>			
Pénzre szóló követelés (kötvény, részvény)			8
Portfóliómenedzsment	1		7
Kézpénz/zsíró kezelése		5	3
Prémiumok, költségtérítés, bonuszok, személyi juttatások		8	
<i>Javak (ingó, ingatlan)</i>			
Vétel/eladás		4	4
Vagyongazdálkodás	1	5	2

Az engedélyezési tevékenységben rejlő veszélyeztetettség szintén jelentős: az engedélyek kiadása (négy minisztérium elsődleges folyamatra vonatkozó válasza alapján) és a jóváhagyások (három minisztérium elsődleges folyamatra vonatkozó válasza alapján).

A szerződéskötések korrupciós veszélyeztetettségét növelik

- a meghívásos pályázatok (három minisztérium elsődleges, illetve öt minisztérium másodlagos folyamat tekintetében adott válasza alapján),
- a megbízási szerződések (minden minisztériumnál a másodlagos folyamatra vonatkozó válaszok alapján), valamint
- az eseti beszerzések (hét minisztériumnál a másodlagos folyamatra vonatkozó válaszok alapján).

Az 1. táblázatban az állami tulajdon kezelésével kapcsolatos tevékenységekben rejlő kockázatokról adott válaszok arról tájékoztatnak, hogy e folyamatokat javarészt másodlagos tevékenységnek ítélték a tárcák, és sokan nyilatkoztak

úgy, hogy ez nem jellemző a szervezetre. Az államtitkot, a szolgálati titkot és az üzleti titkot is az állami tulajdon körébe soroltuk, hiszen az állam ezekkel az információkkal – bizonyos kööttségekkel – (sajátjaként) rendelkezhet. A felmérés tanúsága szerint az információk titkossága egyre kevésbé jellemző a minisztériumok tevékenységére, hiszen azok – növekvő mértékben – gyakorlatilag mindenki számára hozzáférhetők. A korrupció veszélyét mérsékli az is, hogy pénzzel, pénzre szóló követeléssel – a személyi kifizetések kivételével – a minisztériumok jelenleg már alig foglalkoznak. Az ingatlan és ingatlan javak kezelése sem jellemző minden minisztériumra, amelyekre igen, azok ezt a másodlagos tevékenységeik közé sorolták.

A korrupció lehetőségét növelő körülmények léteire adott válaszokat a 2. táblázatban foglaltuk össze. Az olvasható ki, hogy a komplexitással kapcsolatos körülmények a minisztériumok többségénél komoly veszélyeztetettséget növelő tényezőt jelentenek. Ugyanakkor a közérdek és a magánérdek keveredését csak egy tár-

2. táblázat

A VESZÉLYEZTETETTSÉGET NÖVELŐ KÖRÜLMÉNYEK

Komplexitás	Igen	Nem
Innováció/fejlett számítógépes rendszerek	5	3
Komplex jogi környezet	8	–
Sajátos jogi, pénzügyi konstrukciók	5	3
Bürokrácia	6	2
Kapcsolatrendszerek	5	3
Lobbizás	4	4
Politikai befolyás/beavatkozás	6	2
Közérdek-magánérdek keveredése	1	7
Külső szakértők bevonásának szükségessége	7	1
Változások/dinamikák		
Fiatalkorú szervezet	4	4
Gyakran változó jogszabályok	8	–
Erőteljes növekedés vagy leépítés	3	5
Kiszervezés, PPP	4	4
Krízis (átszervezés, komoly fenyegetések, a szervezet megszűnésének vagy a munka elvesztésének veszélye)	3	5
Külső nyomás (a teljesítményt, a kiadásokat érintő, esetleg időbeli vagy politikai nyomás, a feladatokhoz mért szűkös források vagy forráshiány)	8	–

ca jelölte meg, mint ilyen körülményt. Ezzel szemben a *komplex jogi környezetet* minden, a külső szakértő bevonásának szükségességét egy híján minden minisztérium igennel értékelte. A tárcák többsége a *politikai befolyást/beavatkozást és a kapcsolatrendszereket* is létező korrupciós veszélyeztetettséget növelő körülményként jelölte meg. Az írásos indoklásból azonban kitűnik, hogy politikai beavatkozásokon a tárcák eltérő viselkedést értettek. Ennek skálája az egyedi döntések befolyásolásától a szakpolitikák kialakításának politikai irányításáig terjed.

A *változások/dinamikák* vonatkozásában a minisztériumok egyértelműen a korrupciós kockázatot növelő jelentős tényezőnek értékelték a *gyakran változó törvényeket és egyéb jogszabályokat*.

Az a véleményünk, hogy e tényezőkre fokozott figyelmet kell fordítani a döntéshozóknak. Egy-egy jogszabály-módosítás önmagában hiába előremutató, ha a sok változás a jogalkalmazást elbizonytalanítja és egyedi jogértelmezésekre ad tag lehetőséget.

A *teljesítménykényszert* minden tárca a korrupció veszélyét növelő tényezőként jelölte meg. Erre szintén érdemes odafigyelni, hiszen a tapasztalatok szerint a feszített teljesítményel-

várásoknak való megfelelés – a feladatokhoz mért szűkös pénzügyi erőforrások közepette – gyakran és könnyen felmentést ad a szabályok megtartása, az érdemi ellenőrzés elvégzése alól és ez által a korrupció forrásává válhat.

A 3. táblázatban – a minisztériumok nevének említése nélkül – azt próbáltuk érzékeltetni, hogy az egyes minisztériumok összefoglalóan mennyire változó módon ítélik meg saját tevékenységük korrupciós kockázatait. Fontos itt hangsúlyoznunk, hogy a veszélyeztetettség egy objektív kategória és egyáltalán nem jelenti azt, hogy a korrupció valóban be is következik. Ismeretére azonban szükség van annak érdekében, hogy a korrupciót nagyobb hatásfokkal lehessen megelőzni, illetve kiküszöbölni.

A táblázat adatai arról tanúskodnak, hogy a minisztériumok igen eltérő mértékben ítélik meg tevékenységük korrupciós veszélyeztetettségét. Mint látható, volt olyan minisztérium, amely valamennyi, a korrupció veszélyét növelő tényezőt azonosított környezetében, de volt olyan is, amely az összes korrupciós veszélyt magában hordozó tevékenységet saját rendszeres tevékenysége közt jelölte meg. E szélsőségektől eltekintve a számok azt mutatják, hogy a *minisztériumok tevékenysége számos korrupciós veszélynek van kitéve*. Követke-

3. táblázat

**A VESZÉLYEZTETETTSÉG JELLEMZŐI
AZ EGYES MINISZTERIUMOKBAN**

Minisztérium	Veszélyeztetett tevékenységek száma			Veszélyeztetettséget növelő tényezők száma
	Összesen	Elsődleges	Másodlagos	
1.	20	3	17	14
2.	26	13	13	12
3.	9	6	3	11
4.	20	11	9	10
5.	18	9	9	8
6.	22	7	15	8
7.	21	11	10	6
8.	15	8	7	6
Maximális érték	26	26	26	14

zéseképpen e veszélyek, illetve az azokat növelő tényezők rendszeres feltárásának a korrupció megelőzése, visszaszorítása szempontjából nagy jelentősége van.

A felmérési eredmények arra engedtek következtetni, hogy a minisztériumok különbözőképpen értelmezték a kérdőív egyes részeit. Ez gyakran előfordul felmérések alkalmával, hiszen a kérdőívre választ adók nem mindig kapnak pontos útmutatást a kérdőív kitöltéséhez. A jelen esetben a bürokráciát a korrupció szempontjából egy olyan negatív tényezőként értelmezzük, amely bonyolítja a munkafolyamatokat, meghosszabbítja az ügyintézkést, és ennek az lehet a következménye, hogy a munkatársak nem a jogszabályt, a belső szabályozást követik, hanem kikerülik azokat. A túlszabályozottság tehát nem csökkenti, hanem növeli a korrupciós helyzetek, az integritást sértő viszonyok kialakulásának kockázatát. A tárcák-tól kapott visszajelzések azonban nem csak ezt az értelmezést tükrözték.

A kísérleti önértékelés tapasztalatai

A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (GKM) az önértékelésbe a *Kis- és Középvállalkozói Cél-előirányzatot* vonta be. Ez az előirányzat a gazdaság fejlődésében jelentős szerepet játszó vállalkozói kör számára biztosít pályázat útján elérhető pénzügyi támogatásokat. E területre vonatkozóan a korrupciót növelő tényezők a speciális jogi értelmezések nehézségei, a lobbizás és a politikai befolyásolás, illetve a teljesítménykényszer voltak. Ezek mindenekelőtt a transzparencia elvének szélesebb körű alkalmazására és a jogszabályok változásáról történő sokoldalúbb tájékoztatás fontosságára hívták fel a figyelmet.

A *Szigetszentmiklósi Önkormányzatnál* az *Építéshatósági osztályra*, illetve azon belül az *építési engedélyek kiadására* irányult a kísérleti alkalmazás. Itt az integritással kapcsolatos szabályok megsértésének magas kockázatát elsősorban az

információs rendszer elégtelensége és a munkaerőhiány okozza. E területen veszélyt jelenthet a közérdek és a magánérdek keveredése is.

E két kísérleti program fontos tanulsága volt az is, hogy az integritás fogalma a közintézmények dolgozóinak körében még alig ismert. Ezért az önértékelés hatékonysága érdekében nagy figyelmet kell fordítani a módszer megismertetésére (azonos fogalomhasználatra, a módszertan különböző részei közötti összefüggésekre és az alkalmazott pontozás módszérének egyszerűbbé tételére), az alkalmazás előkészítésére (az írásos tájékoztató anyagok, a képzés, a kiképzett moderátor biztosítására). Megfelelő vezetői támogatás esetén azonban *megvalósítható az önértékelés*, hiszen a résztvevők érdeklődéssel és felelősséggel vettek részt a közös munkában és kifejezték, hogy a jövőben is készek hasonló részvételre.

A számvevőszéki ellenőrzések tapasztalatai

Tekintve, hogy az ismertetett felmérési eredmények nagymértékben közel állnak az elmúlt években végzett ÁSZ-ellenőrzések során a különféle tevékenységekkel kapcsolatban tapasztalt korrupciós lehetőségekhez és az azt növelő tényezőkhöz, ez a hasonlóság egyrészt erősíti az alkalmazott metodológia használhatóságáról elmondottakat, másrészt lehetővé teszi, hogy az ellenőrzések alapján – kiegészítő jelleggel – *egy-egy kiemelt területen részletesen is elemezzük* a közigazgatásban tapasztalt korrupciós kockázatokat, azok természetét és okait.⁵

Ennek során a Bölcsék Tanácsának szakértői műhelyében alkalmazott elemzési módszert követjük, amely szerint *a főbb típusesetek bemutatását az okok vizsgálata, majd a szereplők bemutatása, végül pedig a kezelési módok megfogalmazása, minősítése és a szükséges feltételek megteremtése követi.*⁶

Állami támogatások

E területen a főbb tipikus korrupciós esetek a következők.

▶ *A gazdaságfejlesztési támogatások odaitélése.* 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 jellemző az uniós és a hazai támogatásokra.

▶ *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, 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 nagymértékben megnövelte a korrupciós kockázatot.

▶ *A fejlesztési főirányok meghatározása.* Annak következményeként, hogy az állam nem rendelkezett az ország jövőképevel, a fejlesztési főirányok 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, s így tág tér maradt a politikai döntéshozatal „rögtönzései” számára.

E háttér a magyarázata annak, hogy nem valósult meg a kijelölt 2007. évi határidővel az átfogó tervezési mechanizmus. A MeH által kidolgozott Kormányzati Stratégiaalkotási Követelményrendszert csak néhány minisztérium (GKM, OM) alkalmazta, és a tárcáknak nem volt általános stratégiaalkotási kötelezettsége; az elkészült néhány ágazati stratégia nem képezhetett megfelelő rendszert az országos gazdaságfejlesztési program megalapozásához.

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 – például az NFÜ-ről hozott 2006. évi kormányrendeletnél – járó jogi, szabályozási és értelmezési bizonytalanságok. A rendelet szerint az NFÜ készítette el az átfogó nemzeti fejlesztési terveket, de ezt a feladatot csak az uniós forrásokra vonatkozóan látta el.

Az elhatározott fejlesztési programokhoz (például az autópálya-építésekhez) több esetben nem készültek finanszírozási tervek. Ez a körülmény növelte a korrupciós kockázatokat, a kartellezés, a felek közötti összejátszások lehetőségét.

Az igénybe vett társaságiadó-kedvezményekről nem lehetett megállapítani, milyen hatást gyakoroltak a gazdasági növekedésre és a foglalkoztatás alakulására. Erről sem a PM, sem az APEH nem rendelkezett információkkal.

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 százaléka az uniós, illetve 24 százaléka a hazai forrású támogatások esetében valamilyen szintű korrupcióra utaló jelenséget vélelmezett válaszában. A támogatásban részesült válaszadók 4 százaléka

kal magasabb arányban minősítették abszolút korrupciómentesnek az uniós (80 százalék) támogatásokat a tisztán hazai (76 százalék) támogatásoknál. A válaszadók 82 százaléka szerint közepes, illetve annál rosszabb a támogatások és az adó- és járulékkedvezmények összhangja a növekedési és foglalkoztatási célokkal (Állami Számvevőszék, 2008a, 32. oldal).

A fejlesztéspolitika törvényi hátterének kialakítása a *politikai vezetők feladata* lett volna. A jelzett „fejlesztési korrupciók” megvalósulásában jelentőségében kiemelkedik a pályázatkezelő szervezetek döntéshozóinak, valamint a minden áron fejlesztési lehetőséghez jutni akaró vállalatvezetők szerepe is.

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.⁷

Európai uniós támogatás

A többéves uniós költségvetési ciklus támogatási rendszeréhez is átfogó országstratégiára volna szükség, amely rendező elvként meghatározná a fejlesztési irányokat, területeket. Ehhez kellene illeszteni az uniós források felhasználását kezelő pályázati rendszert. Ennek hiányában rendezetlen állapot alakult ki, lehetőséget biztosítva az egyéni vagy kiscsoportos érdekeket szolgáló döntési folyamatoknak. Ezt még tovább rontotta, hogy a támogatásokat ténylegesen odaítélő háttérszervezetek munkatársai és döntéshozói a szükségesnél nagyobb hatáskörrel – és egyben a korrupciónak való kitettséggel – rendelkeztek a támogatások felhasználását illetően. Mindezt súlyosbította, hogy rájuk gyakran igen erős politikai nyomás nehezedik a háttérből.

Jóllehet 2006-ban elkészült a fejlesztéspolitika intézményrendszeréről szóló törvénytervezet, a fejlesztéspolitika mégis törvényi háttér nélkül maradt, működését – kormány-, miniszteri – rendeletek rögzítik. Ezekben gyakran tetten érhető volt a szabályok ismétlése, illetve a joghézagok kialakulása. Az uniós támogatások összehangolása érdekében Nemzeti Fejlesztési Tanács és Fejlesztéspolitikai Irányító Testület működött, amelyeknek vezetője a miniszterelnök volt, így a döntéshozatalra a politikai döntések voltak jellemzők, és nagymértékben csökkent az ágazati (szakmai) tervezők szerepe.

A támogatások hasznosulásának ellenőrzését szolgáló indikátor- és monitoringrendszer – amint arra az Állami Számvevőszék az ellenőrzések eredményeképpen többször rámutatott – csak hiányosan épült ki (lásd például Állami Számvevőszék, 2008a, 101–102. oldal). Az operatív programokban jóllehet megvalósult az eredmény szemléletű indikátorrendszer, de ez a célok és eredmények összevetésére nem volt alkalmas.

Jelentős kockázati tényező volt továbbá az adatkezelés biztonsága, mert az adatmódosítások, a lekérdezések közvetlen adatbázisszintű elvégzése a külső fejlesztő és az üzemeltető cég számára is engedélyezett volt.

A kormány azzal, hogy nem gondoskodott megfelelően a fejlesztéspolitika átfogó törvényi szabályozásának előkészítéséről, nem járult hozzá ahhoz, hogy uniós támogatások allokációs folyamata átlátható legyen.

Közbeszerzések

A közbeszerzéseket érintően a korrupciós kockázat főbb területei a következők.

▶ *Az ajánlatkérők és az ajánlattevők összejártasága* (Állami Számvevőszék, 2008b, 22. oldal): ennek keretében gyakoriak a kiszivárogtatott információk, a testre szabott pályázati kiírások, amelyekért az ajánlattevők anyagi előnyöket nyújtanak az ajánlatkérőknek. Ennek egyik

konkrét megnyilvánulása az, amikor a preferált ajánlattevő alacsonyabb árat ajánl, s ezért nyeri meg a pályázatot. Az összejátszás másik konkrét módja, hogy a pályázatok feltételeit a szerint 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 kialakulathoz képest emelkednek, mivel csak látszati a verseny.

▶ *A közbeszerzésre rendelkezésre álló forrás elvonása:* a korrupció megvalósul olyan formában is, hogy a nyertesnek látszó, de nem kívánatos ajánlattevő esetén az ajánlatkérő tudatosan elvonja a közbeszerzésre rendelkezésre álló forrást.

▶ *PPP-konstrukciók:* e projektek komplex jellegéből adódóan könnyen lehetővé válik, hogy egy-egy elemmel kapcsolatban indokolatlanul magas árat állapítsanak meg, és azt az államigazgatási és az önkormányzati döntéshozók nem ismerik fel, ezáltal elfogadják.

▶ *A helyi önkormányzatok alacsony (mintegy 30 százalék körüli) 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 politika beavatkozásai. 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 (Állami Számvevőszék, 2008b, 12. oldal).

Magyarországon a jogorvoslatok száma magas – az eljárások mintegy 20 százalékában indult jogorvoslati eljárás –, ami igen körülmé-

nyesen alkalmazható, és e jelenség a gyakran változó törvényi szabályozással is összefüggésbe hozható (Állami Számvevőszék, 2008b, 16. oldal). 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 állítottak elő 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 korrupció visszaszorítása érdekében 2007-től szorgalmazott új stratégia kibontakozását segítő mutatószámok kialakítására még nem került sor.

A kormány és a Közbeszerzések Tanácsa együttműködésének hiányosságai is hozzájárultak ahhoz, hogy nem 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;
- az elektronikus közbeszerzés fejlesztése, és
- a közbeszerzési szabályoknak a PPP-konstrukciók sajátosságait kifejező korrekciója.

Politikai korrupció

E korrupció három főbb tipikus esetben nyilvánul meg.

► *A választási kampánypénzek megszerzése.* A hazai gyakorlatban visszatérő jelenség a kampánypénzek túllépése és a túllépésekről tájékoztató nagyszámú bejelentés a különféle állami szervekhez. Mivel a parlamenti és az önkormányzati választások a politikai hatalom megszerzését szolgálják, így a rendezetlen körülmények miatt kicsi a valószínűsége annak, hogy bármely politikai csoport távol tudná tartani magát ettől a visszásságtól. E korrupciós kockázatot – elemzéseink alapján – a következő jelenségek növelik:

- nem látható át, hogy a normatív állami támogatás felhasználásával kapcsolatban mi a dologi költségek fogalma, a felhasználás formája, tartalma és kifizetőhelye;
- nem ismerhető meg, hogy a választási költségekben az egyéb anyagi támogatások között kitől származnak a juttatások;
- hogyan történik az egyéni jelöltek költségeinek, forrásainak ellenőrizhetőbb nyilvántartása;
- milyen szankciókkal jár a határidők és beszámolási kötelezettségek elmulasztása.

Ilyen körülmények között tág tér nyílik arra, hogy a tényleges választási kampánypénzek esetleg többszörösen meghaladják a törvény által előírt keretet.

► *A pártok működése és gazdálkodása.* A pártok pénzügyeiről készült mérleg, eredménykimutatás nincs összhangban a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény szerinti beszámolási renddel. Nincs előírás arra, mi történjen a tiltott támogatásból és/vagy tevékenységből származó forrásokkal. Nem rendezett, hogy a pártok milyen feltételek mellett használhatják a helyi önkormányzatok ingatlanjait. Nem tisztázott, mi minősül a pártoknak adott hozzájárulásnak vagy támogatásnak. Mindez kedvezőtlen körülmény a pártfinanszírozás átláthatósága és ellenőrizhetősége szempontjából, és egyben kedvező a korrupció számára.

Az okok között az ellenőrzés feltételeiről és körülményeiről szükséges rögzíteni, hogy a

választási eljárásról szóló törvény (a továbbiakban: választási törvény) 1998 óta hatályos rendelkezései, valamint a párttörvény előírásai a harmadik országgyűlési választási ciklusra sem biztosították a feltételeket a választási kampánypénzek eredetének és felhasználásának teljes átláthatóságához. Így 1998 óta a választási elszámolások ellenőrzéséről kiadott jelentéseiben az ÁSZ jelezte, hogy nem tudja teljes mértékben betölteni a választási kampány átláthatóságával kapcsolatosan azt a szerepet, amelyet az alkotmányos szabályozás megkívánna.

Az ÁSZ rendszeresen felhívta a figyelmet továbbá arra, hogy a választási kampányra fordítható kiadások, ezek ellenőrzésére vonatkozó hatályos szabályok korrupciós kockázatot jelentenek, valamint nem segítik maradéktalanul a választási eljárási alapelvek érvényesítését.

Az ÁSZ visszatérően javasolta a kormánynak, hogy kezdeményezze az Országgyűlésnél a választási törvény oly módon való módosítását, amely biztosítja a kampányfinanszírozás átláthatóságát, ellenőrizhetőségét és egyértelműen meghatározza, hogy

- a választási költségek elszámolása szempontjából mely időszak, illetve tevékenység forrásait és ráfordításait kell figyelembe venni;
- a jelöltek száma alapján normatív módon juttatott állami támogatás felhasználása tekintetében mi a dologi költségek fogalma, a felhasználás elszámolásának formája, tartalma és kifizetőhelye;
- a választási költségek forrásai körében az egyéb anyagi támogatások között milyen formában nyújtott és kiktől származó juttatásokat kell figyelembe venni;
- milyen legyen az országgyűlési választásra fordított állami és más pénzeszközök, anyagi támogatások összegét, forrását és a felhasználás módját bemutató, a Magyar Közlönyben megjelentetett választási beszámoló formája és részletes tartalma;

- hogyan történjen az egyéni jelöltek választási költségei és azok forrásai ellenőrizhetőbb nyilvántartási kötelezettségének érvényesítése;
- mennyi legyen a költségvetési támogatáson felüli, egy jelöltre átlagosan fordítható kiadás reális értékhatára;
- milyen tartalmú írásos megállapodást köszenek a közös jelöltet állító szervezetek a kampányfinanszírozásra, a nyilvántartásra és az elszámolásra vonatkozóan;
- milyen szankciókkal járjon a határidős elszámolási és beszámolási kötelezettségek elmulasztása.

Annak ellenére, hogy a javaslatokról, a megoldási lehetőségekről az ÁSZ többszöri egyeztetést folytatott a jogalkotó szervezetekkel – amelyek azokat elfogadták, illetve a jogszabályi tervezeteknél figyelembe vették –, a mai napig politikai konszenzus hiányában nem született döntés a kérdés rendezésére.

KÖVETKEZTETÉSEK

A cikkben a korrupció elleni küzdelmet szolgáló integritásalapú irányítási rendszer kiépítéséhez szükséges korrupciós veszélyeztetettség feltáró és értékelő módszertan mindhárom elemét röviden bemutattuk. Ezek a felmérés, az önértékelés és az ellenőrzés voltak.

A *felmérés* – mint láttuk – sokat segíthet a korrupciós kockázatok azonosításában és értékelésében. A felmérésből azonban főként csak a korrupciós veszélyeztetettségéről és az azt növelő tényezőkről, az úgynevezett veszélyeztetettségi profilról kaphatunk eredményeket, a kockázati térkép összeállításához szükséges úgynevezett eltéréselemzésből adódó intézkedések teljes köréről azonban nem. Ugyanis ilyen módon az úgynevezett „puha” intézkedésekről (a követendő értékekről és normákról, az integritással kapcsolatos tudatosságról, a vezetés hozzáállásáról és a szervezeti kultúráról) na-

gyon nehéz információt szerezni szemben az olyan „kemény” intézkedésekkel, mint a jogszabályok módosítása, a hivatali szervezet, a belső kontrollok megváltoztatása és a felelőségek megosztása.

Az ismertetett felmérésünkéből adódó eredmények felhasználhatóságát korlátozza még annak átfogó, csak a minisztériumokra vonatkozó jellege is, amelyből hiányoznak az egyéb központi intézmények és az önkormányzatok. Ezért *szükséges a közszféra szélesebb körére a korrupció kockázatainak feltérképezését kiterjeszteni.*⁸

Az *önértékelésre* két példát mutattunk be. E szűk minta távol áll e módszer nagyságától a korrupciós kockázatelemzésben. 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 a vezetői akarat és elkötelezettség megléte, valamint a szükséges információ, ismeret az önértékelési módszerről. Nem hanyagolható el az sem, hogy az önértékelés megfelelő elvégzéséhez – 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 ké-

pet. A beszerzett dokumentumok segítségével és az interjúk során ugyanis nem ismerhetők meg teljes mértékben a szervezetben belül leginkább problémát okozó témák. A javaslatok – hasonlóan a felméréshez – itt is elsősorban a „kemény” intézkedésekre vonatkoznak. A tudatosságot lehetséges, a problémákkal kapcsolatos vezetői felelősségvállalást azonban különösen nehéz növelni az ellenőrzésen keresztül.

Az értékelési módszertan gyakorlati alkalmazásával rendszeresen és folyamatosan gyűjthetünk információt a közintézményeknél felmerülő korrupciós kockázatokról, s a korrupcióellenes intézkedések fejlettségi szintjéről. Arról, hogy ez hatékonyan felmérés, önértéke-

lés vagy ellenőrzés (esetleg ezek kombinációja) útján érhető el, a *megvalósítási stratégia* keretében kell dönteni.

A megvalósítási stratégia kidolgozásához két fontos tényezőt szükséges alaposan mérlegelni. Az egyik, hogy a közigazgatás kulcsterületeihez – mint azt a leírtakból is láttuk – nagyon sok, sajátos jellemzőkkel, egyedi veszélyeztetettséggel, kockázatokkal és az integritásirányítási intézkedések különböző fejlettségi szintjével rendelkező szervezet, intézmény tartozik. A másik, hogy a *közszféra integritásprofiljának* sokoldalú elemző áttekintésére van szükség ahhoz, hogy a korrupció szintjét érezhetően csökkenteni tudjuk.

JEGYZETEK

¹ Az index 1–10 pontos skáláján a 10-es érték a korrupciómentesség.

² Az Állami Számvevőszék Kutató Intézete (2008. december 31-ig Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, röviden ÁSZ FEMI) és a Holland Számvevőszék az Európai Unió Átmeneti Támogatása keretében Twinning Light típusú projektet valósított meg 2007–2008-ban, amelynek célja egy olyan kockázatelemzési módszer kidolgozása volt, aminek segítségével a magyar közszférában azonosítani lehet a korrupciós kockázatok típusát, helyét és természetét.

³ Részletes bemutatását lásd Báger, Pulay, Korbuly, 2008 és Báger, Korbuly, Pulay et al, 2008

⁴ A Dr. Sólyom László köztársasági elnök által felkért Bölcsék 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. (Lásd Csermely, Fodor, Joly et al., 2009). Az ajánlások kidolgozását 17 szakértő (köztük a cikk szerzője) segítette.

⁵ Az Állami Számvevőszék korábbi korrupcióellenes tevékenységének szemléletéről és prioritásairól

lásd például Báger – Kovács, 2005, 40–48. oldal. Az állami számvevőszékek antikorrupciós tevékenységének nemzetközi tapasztalatairól lásd Báger – Jánossy – Kovács, 2010

⁶ Tekintve, hogy az utóbbi szempont a Pénzügyi Szemle jelen számában Fodor István és Héjj Tibor cikkének tárgyát képezi, tanulmányunkban azt csak érintőlegesen említjük.

⁷ Erről lásd részletesebben Báger – Kiss – Kovács – Vigvári, 2010, 92. oldal

⁸ Erre tesz kísérletet az Állami Számvevőszék oly módon, hogy 2011-ben 4200 közintézménynek küld ki körülbelül 150 kérdésből álló kérdőívet, amellyel – az ismertetett módszer szemléletét követve – felméri és elemzi a korrupciós kockázatot.

A válaszok alapján elkészül a veszélyeztetettségi profil minden adatszolgáltató intézményről, és ezeknek megfelelően – komplex mutatószámok felhasználásával – kerül sor az egyes intézmények eredményeinek internetes publikálására térinformatikai eszközök (kockázati térkép) segítségével. Az elfogadott program szerint 2017-ig az adatfelvételeket évenként megismétlik.

IRODALOM

- BÁGER, G. – KOVÁCS, Á. (2005): Corruption and the Options of the Activities of the State Audit Office. *Fejlesztés és finanszírozás*. 3. szám. pp. 40–48
- BÁGER G. – PULAY GY. – KORBULY A. (2008): Korruptiós kockázatok feltérképezése a magyar közszférában. Állami Számvevőszék Kutató Intézete
- BÁGER, G. – KORBULY, A. – PULAY, GY. – BENNER, H. – DE HAAN, I. – VOS-SHELLEKENS, J. – VAN EST, D. (2008): Corruption risk mapping in Hungary: Summary of the twinning light project of Netherlands Court of Audit and State Audit Office of Hungary. EUROSAI 14. pp. 78–83
- BÁGER G. – JÁNOSSY D. – KOVÁCS R. (2010): Tájékoztató az állami számvevőszékek antikorrupciós tevékenységének nemzetközi tapasztalatairól, Állami Számvevőszék Kutató Intézet
- BÁGER G. – KISS D. – KOVÁCS R. – VIGVÁRI A. (2010): A nemzetgazdasági tervezés megújítása – Nemzeti igények, uniós követelmények. Állami Számvevőszék Kutató Intézete
- CSERMEY P. – FODOR I. – JOLY, E. – LÁMFALUSSY S. (2009): Szárny és teher. Bölcsék Tanácsa Alapítvány. Budapest
- Állami Számvevőszék (2008a) (0802): Jelentés a gazdaságfejlesztés állami eszközrendszere működésének ellenőrzéséről
- Állami Számvevőszék (2008b) (0831): Jelentés a közbeszerzési rendszer működésének ellenőrzéséről