

Nem elég büntetni, megelőzni kell – az integritás kultúrája

Klotz Péter¹

DOI: https://doi.org/10.35551/PFQ_2025_2_9

Báger Gusztáv: Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2012

A korrupcióról, a korrupciós jelenségekről szóló közbeszéd végig kíséri a rendszerváltás utáni évek történetét. Szinte mindenkinek van róla személyes élménye, tapasztalata, de biztosan ismer valakit, aki elképesztő, vad vagy éppen tragikus történetet mesélt a hazai korrupcióval összefüggésben. Amilyen szerтеагаzóak és mélyre nyúlóak a korrupciós jelenségekhez kapcsolódó kulturális szövedékek, annyira hiányos e társadalmi jelenség lényegét tudományos alapossággal feltáró, bemutató és rendszerező művek köre. Nehéz lenne e jelenség valós okát megragadni: a rövid, színes és életszagú sajtóhírekkel nem versenyezhetnek a tudományos igényességgel megírt munkák? Esetleg a tudomány embereit riasztja a kényes téma? Vagy kevés az objektív tényeken alapuló tudományos kutatás, amelyből a szakemberek modelleket, elméleteket és megoldási javaslatokat formálhatnak? Esetleg a világ és benne a korrupciós jelenségek változnak túl gyorsan ahhoz, hogy abból tudományos igényességgel, rendszerező művek születhessenek?

Bármi is legyen e jelenség oka, azt megállapíthatjuk, hogy a bár a magyar társadalom – fokozódó érintettsége okán is – jelentős érdeklődést mutat a korrupciós jelenségek iránt, a témával foglalkozó tudományos igényű szakkönyvek száma mindmáig igen csekély maradt. Ezért is van kiemelkedő szerepe azon műveknek, amelyek a korrupciós jelenségek mélyére hatolva azok okait, összefüggéseit vizsgálják, és nem ragadnak le a felszínen látható jelenségek bemutatásánál.

Recenziómban Báger Gusztáv Korrupció című művének bemutatására vállalkozom, amely az Akadémiai Kiadó gondozásában jelent meg 2012-ben és szemlélete, valamint az alkalmazott integritásirányítási módszertan bemutatása révén jelentős hatást gyakorolt a korrupció elleni hazai fellépés menetére és gyakorlatára.

A kötetet megelőzően mindenképpen indokolt kitérni a szerző, Báger Gusztáv bemutatására, akinek szerтеагаzó tudományos, közéleti és irodalmi munkásságát igen nehéz lenne összefoglalni. Témánkhoz kapcsolódóan így arra törekszem, hogy

1 Nemzeti Közszolgálati Egyetem, egyetemi docens

az életrajz azon elemeit emeljem ki, amelyek a vizsgált kötethez szorosan kapcsolódnak. Meggyőződésem, hogy Báger Gusztávot a nemzetközi pénzügyi területen, a tudományos pályán és a közigazgatásban eltöltött évtizedes szakmai tapasztalata irányította az ezredforduló időszakában a korrupció elleni fellépés területére. A nemzetközi viszonyokra való nyitottsága, nyelvismerete és a tudásvágygal párosuló intellektuális kíváncsisága vezette oda, hogy az Állami Számvevőszék Kutató Intézetének főigazgatójaként kiváló munkatársaival a korrupciós jelenségek okainak vizsgálatára vállalkozott.

Az ezredforduló korrupció elleni lendülete a témára vonatkozó nemzetközi egyezmények elfogadását követően gyengülni látszott. A sok országban érezhető formális elköteleződés mögül hiányzott az a tartalmi, módszertani plusz, ami tovább vihette volna a korrupció elleni fellépés kezdeti időszakának eredményeit és a közvélemény által megkövetelt érdemi eredményekhez vezetett volna. A helyzetet tovább élezte a 2008-as világgazdasági válság, amely korábban nem tapasztalható élességgel világított rá a korrupció elleni hatékony fellépés szükségességére nemzetközi szinten és Magyarországon egyaránt.

Báger Gusztáv az Állami Számvevőszék Kutató Intézete az Állami Számvevőszékek Nemzetközi Szervezete (International Organization of State Audit Institutions – INTOSAI) nyújtotta együttműködés keretében ismerkedett meg a Holland Állami Számvevőszék által alkalmazott integritás szemlélettel és több twinning projekt keretében vizsgálta annak hazai meghonosításának lehetőségét. E sikeres együttműködés nem csak számos tudományos publikációt eredményezett, de ennek köszönhető az Állami Számvevőszék 2009-ben elindított, a költségvetési szervek integritáskontrolljainak erősségét felmérő Integritás Projektje, valamint az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet szellemi és szakmai előkészítése is.

Ha igaz, hogy az orosz realista írók valamennyien Gogol köpönyegéből bújtak elő, akkor – a Dosztojevszkijtől származó idézetet átformálva – az mondhatjuk, hogy valamennyi integritásmenedzsmenttel foglalkozó szakértő Báger Gusztáv köpönyegéből, pontosabban az Állami Számvevőszék Kutató Intézetéből bújt elő. Ez volt az a szellemi műhely, amely a magyar közigazgatásban újtárra indította a kockázatkezelésen, a szabályok és értékek kiegyensúlyozott alkalmazásán, valamint a belső kontrollrendszer logikáján alapuló integritás szemléletet. Ezen megközelítés alapjait foglalja össze Báger Gusztáv Korrupció című könyve, amely az újszerű szemlélet mellett tudományos szemléletet és magas szintű szakmai igényességet hozott a korrupció elleni fellépés hazai vizeire.

A könyv – ahogyan azt a szerző a bevezetésben is írja – nem kisebb célra vállalkozik, mint hogy

- ▶ segítsen megismerni a hazai mellett más országok és nemzetközi szervezetek jó, korrupcióellenes gyakorlatait;
- ▶ bemutassa a korrupció elleni küzdelem büntető jellegű, egyoldalú követése helyett ajánlott személyi és szervezeti integritás kultúráját; továbbá
- ▶ javaslatot tegyen az integritásmenedzsment személyi és szervezeti kompetencia alapú, új irányú fejlesztésére.

E törekvések nem csak új irányt mutattak a korabeli viszonyok között, de igen termékenyen hatottak a közigazgatási gyakorlatra is. A mű három fő része a felvázolt célok alapján logikusan követi egymást: az első a korrupció fogalmát és a vonatkozó elméleteket mutatja be, a második a holland integritási metodológiát és magyar alkalmazását, míg a harmadik rész az integritás kompetencia alapú erősítéséről szól. Jelen recenzióban jómagam is e logika mentén haladok és nyújtok áttekintést és értékelést a műről.

Az első fejezet arra a sokunkat érdeklő kérdésre keres választ a tudomány módszereivel, hogy mit is tekintünk korrupciónak? Bár a szerző már vizsgálódásai elején rögzíti, hogy a korrupcióra nincsen nemzetközi konszenzussal elfogadott definíció, az egyfajta „zsákfogalom”, mégis bőségesen merít azon szerzőktől és szervezetektől, akik, illetve amelyek mégis megpróbálták ezen időről időre változó formát öltő fogalmat meghatározni. A szerző tudatosan távol tartja magát a büntetőjogi korrupció-fogalmaktól és e helyett inkább a jelenség politológiai megközelítésére helyezi a hangsúlyt. A hazai szerzők közül Hankiss Elemér és Gombár Csaba, illetve Jávor István és Jancsics Dávid műveit emeli ki. Érdekesség, hogy a korrupcióval (is) foglalkozó nemzetközi szereplők (ENSZ, Transparency International) mellett megjelenik az INTOSAI által használt korrupció fogalom is, amely mintegy átvezetésként szolgál a korrupció forrásvidékét bemutató következő fejezethez.

Ebben a nemzetközi kitekintésen túl a szerző részletesen elemzi azokat az társadalmi-gazdasági viszonyokat, ahol a korrupciós jelenségek jellemzően előfordulnak. A kötet egyik tudományos és gyakorlati értéke, hogy az elsők között vizsgálta meg tudományos igényességgel ezeket a társadalmi-gazdasági helyzeteket. A vizsgálat eredményei visszaköszönek az Állami Számvevőszék egészen 2019-ig évente elvégzett Integritás Felmérésének eredményeiben. A korrupciós jelenségek bemutatása napjainkban is megállja a helyét még akkor is, ha az elkövetési magatartások az elmúlt években is jelentősen alakultak, módosultak.

A szerző a kötet harmadik fejezetében részletesen elemzi a korrupciós kihívásokat, valamint az erre adott integritás alapú választ. E szemléletes holland és hazai példákkal alátámasztott fejezet egyben segít megérteni a második részben részletesen elemzett holland integritás fogalom lényegét. Abban a mű kiadása óta eltelt tapasztalatok birtokában vitába szállhatunk a szerzővel, hogy a szabálykövetés központú szemlélet és az integritás alapú szemlélet élesen szembeállítható-e egymással, vagy az utóbbi magába foglalja a szabályalapú és az értékeken alapú megközelítést is, mindenesetre a fogalomhasználat különbségeitől eltekintve a szembeállítás alapjául szolgáló megállapítások napjainkban is helytállóak.

A negyedik fejezetet a szerző a korrupció elleni küzdelem színterei bemutatásának szenteli, kezdve a korrupció elleni nemzetközi egyezményekkel és az INTOSAI szerepével. A felsorolásból nem maradhatott ki az Európai Unió sem, és egy évtizednyi távlatból visszatekintve pont az uniós intézményi megoldások formálódásán keresztül látható nagyon jól, hogy milyen dinamikával fejlődik a korrupció elleni szakpolitika és intézményrendszer. Erre példaként elég, ha csak a szankciós politika kialakulását, az európai ügyészség létrehozását vagy a bejelentővédelmi irányelvet hozzuk fel példának. A kötetben ugyanakkor szemléletes leírásokat találhatunk egy-

egy ország (például Szingapúr, Lettország vagy az Egyesült Királyság) korrupció elleni gyakorlataira is. Mai szemmel érdekes és tanulságos évek múltán felidézni Magyarországon egy évtizeddel ezelőtti korrupció elleni intézkedéseit is.

A fogalmi, elvi, módszertani és nemzetközi kitekintés után az olvasó a második részben megismerkedhet a holland integritásirányítási rendszer törvényi és intézményi alapjaival, valamint a kockázatelemzés módszertanával. Az ötödik, hatodik és hetedik fejezetben kifejtettek egyrészt bemutatják a nemzetközileg is sikeres holland integritás megközelítést, másrészt részleteiben ismertetik mind a kockázatkezelés módszertanát, mind a Holland Számvevőszék integritás erősítésében játszott szerepét. E fejezetben vissza-visszaköszönnek az Állami Számvevőszék és a holland számvevőszék twinning projektjeinek kézzelfogható tapasztalatai. A holland példa ugyanakkor nem csak azt mutatja meg nekünk, hogy egy módszertant hogyan kell kidolgozni és folyamatosan fejleszteni, de ahhoz is irányt mutat, hogy az előrelépést nem adják ingyen. Ahhoz ugyanis a helyzet világos ismerete szükséges, a megvalósításhoz szándék, elkötelezettség és erőforrások. Hollandiában ezek rendelkezésre álltak, noha mind a kötetben részletesen bemutatott Dél-Limburg tartomány korrupciós ügyei, mind a szervezett bűnözői hálózatok pénzmosásának megakadályozására hozott BIBOB-törvény példája azt mutatja, hogy a napjainkban szinte makulátlannak tekintett Hollandia néhány évtizede is komoly korrupciós kihívásokkal küszködött. A holland szemlélet sajátossága, hogy az integritást bináris fogalomnak tekinti, amely vagy van, vagy nincs. A kötetben bemutatott 2008-as integritás felmérés, majd a 2009-ben induló Integritás Projekt megközelítése ennél kifinomultabb: abból indul ki, hogy az integritásnak szervezetenként eltérő szintje lehet és a cél e szint kontrollokkal, fejlesztésekkel történő erősítése. A kötet részletesen ismerteti az Állami Számvevőszék 2011-ben indult Integritás Felmérésének első két évi tapasztalatait, az ebből leszűrhető következtetéseket. Ez azért is jelentős, mivel az Állami Számvevőszék honlapján az Integritás Projekt dokumentumai már nem lelhetőek fel, így a kutatóknak nincs lehetőségük e területen megbízható és releváns adatokhoz jutni.

Báger Gusztáv munkájában azonban nem csupán a változó világ jelenségeinek tudományos igényű elemzője, hanem a nemzetközi tapasztalatok alapján – elsősorban Hollandia és az OECD tapasztalataira támaszkodva – a kötet kilencedik fejezetében javaslatot is tesz az magyar integritásirányítási rendszer kialakítására, valamint ismerteti a 2012-be elfogadott korrupció megelőzési program fő elemeit, amely – nem kis részben az Állami Számvevőszék, illetve a szerző munkájának köszönhetően – már egyértelműen az integritás szemléletét tükrözi vissza.

A kötet harmadik részében a szerző érdeklődésének középpontjában a kompetencia áll. A tizedik fejezetben a szakirodalom széleskörű használatával járja körül és mutatja be a kompetencia fogalmát és a kompetenciára vonatkozó elvi modelleket, különös tekintettel a kompetencia és a közigazgatás-fejlesztés kapcsolataira. Ezt követi a kötet egyik leginnovatívabb fejezete, amely a kompetencia és az integritás kapcsolatának megteremtéséről szól. E fejezetben a szerző levezeti, hogy a kompetenciákon keresztül milyen intézkedésekkel lehet megelőzni, illetve csökkenteni az integritás megsértésének lehetőségét. A szerző e javaslatokat személyi és szervezeti szinten is bemutatja és integritási kompetenciamodellekké formálja. A felvázolt mo-

dellekhez kapcsolódóan a szerző az Állami Számvevőszék Kutató Intézete által 2008-ban lefolytatott empirikus kutatást mutatja be. A kutatás célja két megyei jogú város, Eger és Szombathely önkormányzati igazgatása kompetenciaszerkezetének feltárása és megértése volt. A vizsgálat abból az alapfelvetésből indult ki, hogy a közigazgatás eredményesebben működik, ha kulcskompetenciákkal ruházzák fel. A városok igazgatásának elemzése érintette többek között az ügyfelek elégedettségét, egyéni kompetenciáit, valamint a valamint a köztisztviselők önképét. A hipotézis alátámasztása mellett fontos kutatási eredmény volt, hogy a köztisztviselők körében mért „kreativitási készségek, de különösen a kommunikációs képességek alacsonyabb értékelése kedvezőtlen körülmény az integritás erősítése szempontjából”. Ugyancsak fontos megállapítás, hogy „a köztisztviselők a gyakorlatiasabb, instrumentális kompetenciákat fontosabbnak értékelték, mint az integritási, úgynevezett puha intézkedésekkel kapcsolatos kompetenciákat”. Úgy gondolom, hogy napjainkban is nagy szükség lenne ilyen mélyreható, a közigazgatási kompetenciákat mérő rendszeres tudományos vizsgálatokra, amelyek elősegíthetnék nem csak a szervezeti integritás erősítését, hanem a közigazgatás hatékonyságának és eredményességének fejlesztését is.

A szerző a kötet utolsó fejezetében pont erre tesz javaslatot annak érdekében, hogy reaktivitás helyett a proaktivitásra, vagyis a kezdeményezőkézségre épülő szemlélet (és kompetenciák) kerüljenek túlsúlyba a közigazgatásban. A közigazgatási szakemberek képzésén túl a szerző javaslata szerint az integritást a Nemzeti Alaptantervben duális fogalomként kell értelmezni, egyrészt attitűdként, másrészt oktatási feladatként. Ez teszi lehetővé, hogy a közoktatásban résztvevők ne csak megismerjék a szabályok megsértésének veszélyeit és következményeit, de a feladatokba való bevonásukkal az saját énképükbe, személyiségükbe is beépüljön és így hasson élet-szemléletük egészére.

Báger Gusztáv *Korrupció* című munkája nem csak jelentős korszakhatárt jelez a korrupció elleni fellépés tekintetében, de a tudományos eredmények összegzésével, előremutató és megvalósítandó javaslatok megfogalmazásával napjaink szakemberei számára is fontos iránymutatásul szolgál. E kötetet azonban nem csak az egyetemi hallgatók vagy a szakemberek forgathatják haszonnal, de mindazok, akik szeretnének többet tudni a korrupciós jelenségekről és azok leküzdésének eszközeiről. A munka fontos üzenete, hogy nem elég a korrupciót megismerni, elemezni, hanem korszerű tudományos módszerek alkalmazásával hatékonyan és eredményesen fel is kell lépünk ellene. József Attila szavaival élve:

„s rendezni végre közös dolgainkat,
ez a mi munkánk; és nem is kevés”.