

Dargay Eszter

Integritás, mint a korrupciómegelőzés eszköze a közigazgatásban

Integrity in Public Administration As a Means of Corruption Prevention



Összefoglalás

A jó kormányzás egyik eleme, hogy annak teljesítményét megfelelő mérési eszközökkel vizsgálat alá lehessen vonni. Egyik mérőeszköz a kormányzat iránti bizalom és a társadalom korrupcióval kapcsolatos vélekedése. Küzdelem a korrupció ellen, korrupciómegelőzés, integritás – mostanában sokszor használt fogalmak. Definíciók, amelyek közé nem tehetünk egyenlőségjelet. A korrupció elleni harc kiemelt célterülete a közszféra, azaz az állam saját szervezete és személyi állománya. A tanulmány arra vállalkozik, hogy elemzés alá vesse a korrupcióellenes szakpolitika közigazgatást érintő elemeit, tisztázzon egyes fogalmakat, javaslatokat fogalmazzon meg, és bemutassa a jövőbeni célkitűzéseket.¹

Summary

A main element of good governance achievement is that it can be put under investigation by appropriate measuring tools. A measuring instrument is the trust in government and the public opinion on corruption. Fight against corruption, corruption prevention, integrity – terms frequently used recently. However, these definitions must not be equated. The priority target of fight against corruption is the public sector,

DR. DARGAY ESZTER főosztályvezető, Belügyminisztérium, a Magyar Kormánytisztviselői Kar alelnöke, a Nemzeti Köszolgálati Egyetem doktorandusz hallgatója (eszter.dargay@bm.gov.hu).

namely the state institutions and their human resources. The aim of my study is to analyse anti-corruption policy regarding public administration, to clarify certain notions, to formulate proposals and to present future objectives.

SZEMLÉLETVÁLTÁS A KORRUPCIÓ ELLENI KÜZDELEMBEN

Az integritás, mint a korrupciómegelőzés korszerű eszköze

Az integritás fogalma, valamint az azon alapuló működési módszer az Állami Számvevőszék (ÁSZ) 2009-ben elindított Integritás Projektje révén került be az állampolgári és közigazgatási szakmai köztudatba.² Az ÁSZ projektjének eredményei 2012-től kezdődően a kormányzati döntéshozatalban is megjelentek.³ Az ekkor született dokumentumok megközelítésében az integritásfejlesztést a korrupció elleni küzdelem korszerű eszközének kell tekinteni, amelynek célja a korrupció megelőzése és a közigazgatás eredményes működése. Az integritás a közigazgatásban olyan működésmódot jelent, amely lehetővé teszi, hogy a közigazgatás és a közigazgatási szervezet a ráruházott hatalmat és erőforrásokat a hivatalosan elfogadott és igazolt közérdek megvalósítására eredményesen használja.⁴

Az integritás fejlesztése tehát nem azonos a korrupciómegelőzéssel. Annál jóval tágabb fogalom, hiszen a rendeltetészerű, hatékony és eredményes működést hivatott megvalósítani.⁵ Ezen értékeket veszélyeztető, ezek ellen ható helyzetek közül a korrupciós cselekmények csak egy csoportot képeznek, azaz az integritás a korrupció-megelőzés egyik eszköze.

A korrupció legáltalánosabb megfogalmazásban az erőforrások elosztása rendjének torzítása.⁶ A közigazgatás a közérdeket hivatott érvényre juttatni, melyhez a köz erőforrásait használja. Ebből eredően tehát esetünkben a közforrások rendeltetésüktől eltérő – adott esetben magáncélra történő – felhasználásáról van szó. Ebből kiindulva pedig a korrupciós cselekmények a közigazgatás eredményessége, hatékonysága, „eredendő célja” szempontjából a legkomolyabb veszélyeztető tényezőnek számítanak. Az integritási szemlélet fő elemei és lényege az alábbiak szerint foglalható össze:

– Szervezeti szinten – kockázatkezelés és megelőzés

A közhatalom gyakorlása, a közpénzek kezelése már önmagában komoly kockázati tényező. Erre vezethető vissza, hogy a közigazgatási szervek fejlett belső szervezeti szabályozással rendelkeznek, amelyekben részletesen megjelennek a működés pontos regulái. A szabályok megalkotói a „jó” és eredményes működést írják le, tehát már eleve egy bizonyos szintű kockázatelemzést elvégeztek: a jogszabályi rendelkezéseket oda összpontosítják, ahol az esetleges szabályszegés nagyobb kárt okozhat.

A kockázatelemzések jellemzően a túlra összpontosítanak, és a már bekövetkezett események, kockázatok alapján vonnak le következtetéseket, tesznek javaslatokat. A hatékony kockázatkezelés kulcsa azonban a kockázatok bekövetkezésének megakadályozása, kivédése. A cél olyan kockázati tényezők kiválasztása, amelyek segítségével

azonosíthatók a potenciálisan magas kockázatú területek, és feltárhatók a valószínű problémák azok bekövetkezése előtt. A kockázatelemzés során éppen azokat a tényezőket kell azonosítani, amelyek megváltoztatása a kockázati kitettség mérsékléséhez vagy megszüntetéséhez vezet.⁷

Korrupciós kockázat alatt az ÁSZ által alapul vett holland integritáskonceptió az adott (állami vagy önkormányzati) szervezetnek külső egyénekkal vagy szervezetekkel való együttműködése során felmerülő olyan valós vagy vélt lehetőséget érti, amelyek a külső partner számára jogosulatlan előnyöket jelenthetnek; az intézmény vagy tágabb értelemben a közsféra számára pedig valamilyen kárt okozhatnak. Ez a kár lehet anyagi természetű, a szolgáltatások színvonalában jelentkező, bizalomvesztéssel járó kár.⁸

– Egyéni szinten – a közszolgálatban dolgozók integritásának erősítése

A hagyományos, büntetőjogi eszközök a megvalósult korrupciós cselekmények felderítése, az elkövetők megbüntetése útján komoly visszatartó erőt jelentenek. A közszolgálatban dolgozók a közjő szolgálatára esküdtek fel, és a közérdek szem előtt tartásával látják el feladataikat. „A közigazgatás a tisztviselőkön fordul meg” – írta Magyary Zoltán kormánybiztosként a közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása tárgyában a miniszterelnöknek írt javaslatában.⁹

Az integritásslélelet azt vallja, hogy mulasztás és hiba lenne az ebben rejlő lehetőségeket nem kihasználni. Ennek legmarkánsabban megjelenő eszköze a közszolgálati hivatás-etika erősítése, jogi alapokra helyezése, valamint a képzés.

– A felelősség kérdése

A fentiekben ismertetett elvek továbbvezetnek a felelősség kérdésének újragondolásához. Ki felelős a korrupció elleni küzdelemért? A szemléletváltás ebben is változást hozott. A törvényhozásra és a bűnüldözésre már nem hárítható a kizárólagos felelősség, hanem azt a szervezetek és azok tagjai közös ügyének kell tekinteni.

Az integritási szemlélet megjelenése a kormányzati dokumentumokban

A 2011-ben megjelent Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program célul tűzte ki az elszámoltathatóság megteremtését és a korrupció felszámolását. A program által meghatározott irányok mentén készült el és fogadták el a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programját¹⁰, amely a 2012 és 2014 közötti időszakra határozott meg kormányzati intézkedéseket. A stratégiai dokumentum a megelőzésre helyezte a hangsúlyt, és a célok elérésének eszközét az integritás fejlesztésében, valamint ennek érdekében egyes belső kontrollmechanizmusok megszilárdításában látta.

Magyarország kormánya 2012 júliusában döntött a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership, OGP) elnevezésű nemzetközi kezdeményezéshez való csatlakozásról.¹¹ Az OGP célja az állampolgárok és a civil szervezetek aktív együttműködésén alapuló, hatékony, transzparens és ellenőrizhető kormányzás megvalósítása, ami nem nélkülözheti bizonyos kérdések korrupciómegelőzési szempontú vizsgálatát. Az OGP Működési Szabályzata szerint az állampolgárokkal és a civil szervezetekkel való folyamatos konzultáció mellett kidolgozott első akciótervben¹² hazánk 16 vállalatot tett, amelyeket a 2013. július 1. és 2015. június 30. napja közötti első végrehajtási cik-

lusban kellett megvalósítani. Ezen vállalatok nagymértékben ráépültek a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjában megfogalmazott célkitűzésekre, így egyrészt kifejezetten az előírt feladatok végrehajtását szolgálták, másrészt – mintegy a korrupcióellenes intézkedéssorozat újabb lépéseként – elsősorban a közszolgáltatások fejlesztését, a közpénzek hatékonyabb felhasználását és az integritás fejlesztését célozták meg.

AZ INTEGRITÁSI IRÁNYÍTÁSI RENDSZER

A rendszer működtetését jelentő feladatok

Az integritásirányítási rendszert az 50/2013. (II. 23.) Korm. rendelet vezette be.¹³ A jogszabály hatálya a kormány irányítása vagy felügyelete alatt álló államigazgatási szervekre és azok munkatársaira terjed ki, a rendvédelmi szervek és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat kivételével. Az integritásirányítási rendszer a kormányrendelet szerint a vezetési és irányítási rendszernek a szervezet integritásának biztosítására irányuló, a belső kontrollrendszerbe illeszkedő funkcionális alrendszere.¹⁴ A rendszer működtetése az államigazgatási szerv vezetője számára az alábbi feladatokat jelenti:

- a működéssel kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatok felmérése, és ez alapján egyéves korrupciómegelőzési intézkedési terv kidolgozása;
- a terv végrehajtásának és az eredmények év végéig nyilvános integritásjelentésben történő összefoglalása;
- a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra, integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadására és kivizsgálására általános eljárásrend kialakítása;
- az integritási és korrupciós kockázatok kezelésében való támogatásra integritás-tanácsadó kijelölése.¹⁵

A felelősök – azaz, kiken múlik a szervezet integritása?

A feladatok felelőse a hivatali szervezet vezetője, akit a végrehajtásban az integritás-tanácsadó támogat. Integritás-tanácsadói feladatok ellátására felsőfokú végzettségű, legalább hároméves közigazgatási szakmai gyakorlattal rendelkező, a feladatra személyisége és képességei alapján alkalmas és erkölcsileg méltó kormánytisztviselő jelölhető ki.¹⁶ Az integritás-tanácsadó kijelöléséhez és a kijelölés visszavonásához a felettes szerv vezetőjének és a rendészetért felelős miniszternek az előzetes, írásbeli egyetértése szükséges.¹⁷ Az integritás-tanácsadói feladatra való kijelölés további feltétele az integritás-tanácsadó szakképzettség.¹⁸ A tanácsadói tevékenységgel a belső ellenőri feladatok összeférhetetlenek.¹⁹

A rendelkezések jól tükrözik, hogy a jogalkotó a felelősség kérdését megkülönböztetetten kívánta kezelni. A jogszabály a vezető esetében kiemeli, hogy a feladatok teljesítése „átruházhatatlan személyi felelősség”. A megfogalmazásnak a jogi jelentőségnél erősebb az etikai üzenete, főleg ha azt is figyelembe vesszük, hogy a kormányrendelet a tanácsadót a vezető közvetlen irányítása alá helyezi.

Hivatásetika

A szemlélet tudatosítása érdekében fontos lépés volt a hivatásetika megerősítése. A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program a közigazgatás megreformálásának kiemelt területeként határozta meg a hivatásrendek megújítását. A dokumentum a köz szolgálatában állók létrejövő hivatásrendi köztestületei tevékenységének egyik fő területeként a hivatásetikai normák érvényesítését jelölte meg.²⁰ A jogviszonyokat szabályozó törvények felhatalmazása alapján, azok keretei között a Magyar Rendvédelmi Kar 2013 májusában, a Magyar Kormánytisztviselői Kar 2013 júniusában elfogadta a hivatásrendek etikai kódexét.²¹

Az etikai eljárások lefolytatására a jogszabály a karokat jogosítja fel, amely a tagok – azaz a kormánytisztviselők, valamint a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú tagjai és közalkalmazottai – által választott etikai bizottsági tagok útján látják el feladataikat. Az etikai szabályok megalkotásába való beleszólás lehetősége, azok választott tisztségviselők általi alkalmazása újfajta legitimitást biztosít, „közel hozza” a szabályokat a közszféra alkalmazottaihoz, ezzel is erősítve az integritás iránti elköteleződést.

A hivatásetika új alapokra helyezése az integritás személyi szintjét erősíti: segít fel tárni és megoldani az értékkonfliktusokat, ezáltal hozzájárul az egyén szintjén jelentkező korrupciós kockázatok kiküszöböléséhez.

A képzések fontossága

Az integritásszemlélet befogadására képessé kell tenni a közszolgálat személyi állományát, így az eredményesség egyik záloga a képzésekben rejlik. A jogszabály ezért előírja, hogy az államigazgatási szervek vezetői és tisztviselői kötelesek részt venni az államigazgatási szerv integritásirányítási rendszere kialakítása és működtetése érdekében szervezett integritás, korrupciómegelőzés és etika témájú, központi és szervezeti szinten megtartandó képzéseken, továbbá kötelesek ezeken beosztott munkatársaik részvételét is biztosítani.²²

Gondolatok az integritásirányítás eddigi tapasztalatai alapján

A kormányrendelet hatálya a rendvédelmi szervekre nem terjed ki, azonban hiba lenne ezt úgy értelmezni, hogy velük szemben az integritás nem elvárás. Míg a kormánytisztviselők esetében az etikai eljárások lefolytatása 2012-ben nyert jogi alapokat, mindez a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai esetében már 1997-ben megtörtént.²³ A rendvédelmi szervek korrupciómentessége és a korrupciós kockázatok kivédése érdekében a szervezetrendszer sajátos, kifejezetten ezen jogviszony speciális jellemzőinek figyelembevételén alapuló mechanizmusokat működtet. 2011. január 1. óta hivatásos szolgálati jogviszony csak „kifogástalan életvitelű” személlyel létesíthető és tartható fenn. A kifogástalanság eleme, hogy az illető a szolgálat törvényes, befolyástól mentes ellátása követelményének megfelelően.²⁴ Másrészt szintén 2011-től bevezették a megbízhatósági vizsgálat jogintézményét. A vizsgálat célja annak megállapítása, hogy az azzal érintettek eleget tesznek-e a jogszabályban foglalt kötelezettségeiknek, mely-

nek keretében a vizsgálatot lefolytató szerv a munkakör ellátása során a valóságban is előforduló vagy feltételezhető helyzeteket hoz létre mesterségesen. A vizsgálat túlmutat a bűnmegelőzési célú ellenőrzés keretein. Az ugyanis nem szorítkozik személyi, deliktuális, illetve kriminális felelősség megalapozására vagy kizárására, hanem átfogja a közszolgálat, illetve a hivatásos szolgálat jogszerűségét, hivatásszerűségét, továbbá az ennek során tanúsított magatartást, az intézkedési, munkaköri kötelezettség teljesülését befolyásoló bármely személyi vagy szervezési körülményt.²⁵

Jelen tanulmány kereteit meghaladja annak vizsgálata, hogy a rendvédelmi szervek miért nem tartoznak a kormányrendelet hatálya alá. Láthatjuk azonban, hogy ezen körben is működnek az integritás biztosítását célzó sajátos mechanizmusok, amelyek azok jogi támogatottságát, szankció- és garanciarendszerét illetően igen fejlettnak tekinthetők.

A közszolgálat integritását tehát egységként kell kezelni. Ennek érdekében vizsgálandó, hogy az integritásirányítás bevezetését megelőzően már alkalmazott módszerek eredményei miként csatornázhatók be, és mindezzel a szemlélet hazai eszköztára hogyan gazdagítható.

A tanácsadónak a rendszer kulcsszerepet szán. A valós kulcsszerep viszont a szerv vezetőjénél van. A rendszer hatékonysága tehát nagymértékben attól függ, hogy a tanácsadót, aki a szakirányú képzés elvégzésével elméleti alapot kapott az integritás gyakorlatban történő érvényesítésére és annak szellemisége átadására, az állam miként tudja olyan helyzetbe hozni, hogy megkerülhetetlen szereplője legyen a szervezeti működésnek. Ennek egy része jogi kérdés, és a tanácsadó jogállására vonatkozó szabályok esetleges újragondolását feltételezi. Másrészt igényli azt a vezetői hozzáállást, amely lehetőséget lát a tanácsadóban, azt a személyt, aki a szervezete eredményes, jogszerű, integráns működésének előremozdítója.

A tanulmány bevezető gondolata a jó kormányzás azon elemére utalt, miszerint annak mérhetőnek kell lennie. Igaz ez a közszféra integritására is. Meg kell tehát teremteni azt az eszközrendszert, amely a fentiekben részletezett erőfeszítések eredményeit értékelhetővé teszi. Ehhez az ÁSZ felméréseinek módszertana nagymértékben támogatást adhat.

A KORRUPCIÓELLENES KORMÁNYZATI CÉLKITŰZÉSEK ÉS INTÉZKEDÉSEK

A kormány 2015 tavaszán fogadta el a Nemzeti Korrupcióellenes Programot.²⁶ A négy évre szóló, ám célkitűzései tekintetében ezen időszakon túlmutató szakpolitikai stratégiához tartozó intézkedési terv a 2015–2016-os évekre konkrét feladatokat is nevesít.

A program a 2015–2018-as évekre a teljesség igényével tűzi ki a korrupcióellenes szakpolitikai célokat. Nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy az előkészítés és az elfogadás időszaka részben egybeesett az OGP második akciótervének kimunkálásával. 2015 júliusában hirdették ki Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés kezdeményezés keretében 2015–2017-as évekre tett vállalásairól szóló második akciótervet,²⁷ amely a program célrendszerébe illeszkedve a korrupciómegelőzés szempontjából szintén fontos kormányzati intézkedéseket határoz meg.

A korrupciómegelőzési szakpolitika beavatkozási területei

A program alapvetésként rögzíti, miszerint a korrupció elleni fellépés nem kizárólag a kormány feladata; a sikeres végrehajtás szempontjából kulcsfontosságú a minél szélesebb társadalmi összefogás, támogatás, elköteleződés és felelősségvállalás.²⁸

Ezen gondolatból egyértelműen következik, hogy a program hatókörét a kormány nem kizárólag a jelen tanulmány fókuszában álló közigazgatásban határozza meg, azaz a korrupcióellenes célkitűzések és intézkedések túlmutatnak a közigazgatás szervezetrendszerén.

Az integritási szemléletet tükrözve a stratégia a korrupció társadalmi jelenségének visszaszorítását mindenekelőtt az állami szervezetek működésébe vetett közbizalom erősítésével; a jogi személyek és a közpénzeket felhasználó szervezetek jogszabályi követelményeknek megfelelő, értékorientált működésének elősegítésével; az állampolgárok demokratikus értékek iránti elköteleződésének és a visszásságokkal, törvénytérsekekkel szembeni fellépésének támogatásával; az ország versenyképességének és nemzetközi megítélésének javításával; az Európai Unió és hazánk pénzügyi érdekeinek védelmével; a bünelkövetők elleni határozott és eredményes fellépés erősítésével látja megvalósíthatónak.²⁹

A program nagymértékben alapoz az Állami Számvevőszék Integritás Projektjének eredményeire. Az ÁSZ 2011 óta évente térképezi fel a hazai költségvetési szervek korrupciós és integritási kockázatait, mely felmérés tapasztalatai új perspektívákat nyitottak meg.³⁰ A kormányzati dokumentumokban foglalt intézkedések alapulvételével az alábbi beavatkozási területek azonosíthatók:

- Korrupciómegelőzés a közigazgatásban
- Az államszervezet egyéb területein jelentkező korrupciós kockázatok csökkentése
- A gazdasági szféra és a civil szektor integritásának erősítése
- Állampolgári szemléletformálás

A beavatkozási területek jól definiálhatók, azonban az intézkedések vizsgálata útján megállapítható, hogy hermetikus, határozott válaszvonal nem húzható közöttük. Az egyes területekhez tartozó célok egymást támogató, egymást segítő kapcsolatban állnak egymással, így egyes intézkedések eltérő intenzitással ugyan, de több cél megvalósulását is szolgálják, másrészt egymásra kölcsönhatással is vannak.

Fókuszban a közigazgatás

A tanulmány a továbbiakban a közigazgatást érintő beavatkozási területet vonja vizsgálat alá.

A 2012–2014-es évek Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja a tiszta közélet és a jó állam megteremtését célul tűzve elsősorban a közigazgatás és azon belül is az államigazgatás szervezetrendszerére vonatkozóan határozott meg intézkedéseket, és részben egyes közszolgálati korrupciós jelenségek visszaszorítását célozta meg. A program ezen beavatkozási területe a korábbi kormányzati stratégia hatókörében meghatározott és végrehajtott intézkedések továbbvitelére is hivatott.

A közigazgatás hatókörében a kormányzati korrupcióellenes célkitűzések az alábbiak:

a) Az államigazgatási szervek szervezeti integritásának fejlesztése

A cél megvalósítása érdekében a program végrehajtására kiadott Intézkedési Terv³¹ elsőként a belső szabályzatok és a belső kontrollrendszer, valamint az államigazgatási szervek viszonyrendszerében érvényesített ellenőrzések területén határoz meg intézkedéseket. Miután a hatósági eljárások korrupciós kockázatokkal különösen veszélyeztetettek, ezen területtel külön foglalkozik, úgyszintén kitér az érdekérvényesítőkké váló kapcsolattartás és a jogalkotásban való társadalmi részvétel biztosítása és átláthatósága témakörére.

b) Az integritás erősítése a közigazgatásban dolgozók képzése révén

A korábbiakban leírt, az integritásirányítási rendszer bevezetésével megvalósított képzéssorozat az elmúlt évtizedek egyik legnagyobb közszolgálati továbbképzését valósította meg, melynek újszerűségét, a benne rejlő innovációt az Európai Bizottság is kiemelte a 2014-ben publikált Antikorrupciós Jelentésben.³² Mindezek folytatását és fenntarthatóságát célozzák azon intézkedések, amelyek a tananyagok és módszertanok folyamatos továbbfejlesztését és felülvizsgálatát, valamint azok önkormányzati szférával történő megismertetését írják elő.³³

c) Az államigazgatás személyi állománya tekintetében jelentkező integritási kockázatok csökkentése

Az államigazgatás személyi állományát közszolgálati tisztviselők, a rendvédelmi szerveknél foglalkoztatott hivatásos állományúak, illetve meghatározott körben közalkalmazottak és munkaviszonyban álló képezik. A sajátos jogokat és kötelezettségeket magukban foglaló jogviszonyok, illetve a személyi állomány által végzett feladat közhatalmi jellege elengedhetetlenné teszi az egyéni szinten jelentkező kockázatok külön vizsgálatát.

A közigazgatási munkakörök feltérképezését és értékelését a magyar közigazgatásban a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program irányozta elő azzal a céllal, hogy azokat munkakörcsaládokba, valamint karrierutakba rendezve, a közszolgálati életpályák (közigazgatás, rendvédelem, honvédelem) alapjául is szolgáljanak. Ezt követően az ÁSZ Integritás Felmérésének eredményeire alapozva az államigazgatásban történt munkakörelemzés és értékelési feladatok teljesítése során felhalmozódott tapasztalatok új gondolkodást indítottak el. Ezzel összhangban a kormány elrendelte a korrupciós kockázatokkal fokozottan érintett munkakörök és munkakörcsaládok feltérképezését.³⁴

Az összeférhetetlenség és a vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség szabályozása és vizsgálata egy fontos területe a személyi szinten jelentkező kockázatok kiküszöbölésének, mellyel a program külön foglalkozik.

d) A korrupcióellenes tevékenységet ellátó szervek erősítése

A korrupciós cselekmények felderítése tekintetében a megbízhatósági vizsgálat jogintézménye komoly eredményeket mutatott fel.³⁵ A megbízhatósági vizsgálatok a rendőrségről szóló törvény 2013. évi módosításától³⁶ kezdve már nem csupán a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományába tartozókra vonatkozóan,

hanem egyes kormánytisztviselői beosztásban lévőkre is lefolytathatók. A vizsgálatok lefolytatására hatáskörrel rendelkező Nemzeti Védelmi Szolgálat személyi és tárgyi erőforrásainak megerősítése révén³⁷ képes lesz arra, hogy több megbízhatósági vizsgálatot folytasson le, így annak korrupciómegelőzési hatása is hatványozottan jelentkezhet.

1. táblázat: Az egyes célkitűzések megvalósítására hivatott intézkedések

Célkitűzés	Intézkedések ³⁸
Az államigazgatási szervek szervezeti integritásának fejlesztése	<ul style="list-style-type: none"> – a belső szabályzatok korrupciós kockázatok szempontjából történő felülvizsgálata – a szervezeti működés egészére vonatkozóan a belső kontrollrendszer és a korrupciómegelőzést szolgáló belső intézkedések összhangjának megteremtése – az ÁSZ tapasztalatainak figyelembevételével az ellenőrzési tevékenységek ellátása során a korrupciómegelőzési kontrollok érvényesítése – azon hatósági eljárások felmérése, ahol automatizálható a döntéshozatal – olyan szabályozás kialakítása, amely biztosítja, hogy az irányítási, felügyeleti jogosítványokkal bíró szerv évenként felülvizsgálja a döntéseket azon jogorvoslattal nem érintett, jegyzői hatáskörbe tartozó államigazgatási ügyekben, amelyekben nincs ellenérdekű fél – az érdekvényesítőkkal való kapcsolattartásra útmutató kiadása – a jogszabályok és stratégiai tervdokumentumok teljes egyeztetési folyamatának nyomon követését lehetővé tevő, a társadalmi egyeztetéshez felhasználóbarát elektronikus felület kialakítása
Az integritás erősítése a közigazgatásban dolgozók képzése révén	<p>A közszférát érintő képzési rendszerben</p> <ul style="list-style-type: none"> – a korrupciómegelőzés, a hivatás-etika és az antikorrupció tárgyában induló, valamint a nemzetközi vesztegetés elleni képzések módszertanának folyamatos továbbfejlesztése – a közszolgálati tisztviselők, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vezetőképzési rendszereiben rendelkezésre álló tananyagok tartalmának felülvizsgálata – a közszolgálati tisztviselők számára annak kötelező előírása, hogy a továbbképzési időszakban legalább egy, a korrupciómegelőzés témakörét érintő képzésen részt vegyenek – a Nemzeti Közszolgálati Egyetem bevonásával a korrupciómegelőzés és integritás témáját népszerűsítő tréningcsomag kidolgozása az önkormányzatok számára
Az államigazgatás személyi állománya tekintetében jelentkező integritási kockázatok csökkentése	<ul style="list-style-type: none"> – a korrupciós kockázatokkal fokozottan érintett munkakörök és munkakörcsaládok feltérképezése – az összeférhetetlenség bejelentésével és ellenőrzésével kapcsolatban rendelkezésre álló munkáltatói jogosultságok bővítése, illetve a vagyonynyilatkozatok ellenőrzéséhez fűződő esetleges munkajogi szankciók bevezetése érdekében a hatályos jogszabályok felülvizsgálata
A korrupcióellenes tevékenységet ellátó szervek erősítése	<ul style="list-style-type: none"> – a megbízhatósági vizsgálatokat végző Nemzeti Védelmi Szolgálat személyi és tárgyi erőforrásainak megerősítése

ZÁRSZÓ

A korrupció elleni harc csak úgy lehet igazán eredményes, ha az tudatos megelőzési tevékenységet is magában foglal. A megelőzés fő pillérei a kockázatok azonosítása és kiküszöbölése, valamint az egyéni szintű ellenálló képesség növelése. Mindennek korszerű keretet ad az integritásszemlélet, amelynek a korrupciómegelőzésen túlmutató célja a közérdek szolgálata, a közigazgatás rendeltetésszerű, hatékony és eredményes működésének biztosítása.

JEGYZETEK

- ¹ A jövőbeni feladatok tekintetében a tanulmány alapoz a szerző Nemzeti Közszolgálati Egyetem Korrupcióellenes Világnap alkalmából kiadásra került, *Antikorrupció és Integritás* című tanulmánykötetben (szerk.: Dargay Eszter, Juhász Lilla Mária) megjelent, *A jövő: új stratégiai tervek a korrupció elleni harcban Magyarországon* című munkájára.
- ² A Holland Királyság Számvevőszékének együttműködésével 2007 és 2008 között az ÁSZ egy európai uniós twinningprojekt keretében ismerte meg az integritásalapú közigazgatási működés követelményeit érvényesítő korrupciós kockázatelemzés és kockázatelemzés holland gyakorlatát.
- ³ Lásd a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat, Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 2012).
- ⁴ Pallai Katalin – Kis Norbert: „A teljesség felé”. *Integritásoktatás és kutatás a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen*. Pénzügyi Szemle, 2014/2., 167–181. o.
- ⁵ Az Állami Számvevőszék definíciója szerint az integritás „azon tulajdonságok, képességek, attitűdök és magatartásminták összességét jelenti, amelyek célja a közérdek szolgálata, a közigazgatás rendeltetésszerű, hatékony és eredményes működésének biztosítása”. Módszertani összefoglaló. *Korrupciós kockázatok feltérképezése – integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése (ÁROP -1.2.4-09-2009-0001)* című projekt. Állami Számvevőszék, 8. o.
- ⁶ Dr. habil. Báger Gusztáv *A korrupció fogalma, modelljei, valamint a megismerésével kapcsolatos nehézségek* című, az Állami Számvevőszék *Integritás és korrupció* kiadványában megjelent tanulmányában részletes elemzést ad a korrupció fogalmáról, és annak különféle megközelítéseit mutatja be. Hankiss Elemér (1983) szerint „a korrupció olyan aktus, amelynek során a javak társadalmilag rögzített elosztásrendjét egy, az elosztásért felelős személy valaki javára megsérti, s ezért a kedvezményezettől valamilyen ellenszolgáltatást kap vagy legalábbis vár cserébe”. Vagyis a korrupció nem más, mint „a javak társadalmi elosztásának torzulása”. (Hankiss Elemér: *Társadalmi csapdák – Diagnózisok*. Gyorsuló Idő sorozat, Magvető Kiadó, Budapest, 1983.) Jávor István és Jancsics Dávid (2011) szerint lényeges az a kérdés is, hogy a korrupcióban részt vevők milyen erőforrásokat használnak fel tisztességtelen módon. Ez alapján a jelenségnek a szerzők által kidolgozott és követett meghatározása a következő: „korrupciónak nevezzük az egyéni, csoport vagy szervezeti érdekek olyan követését, amelynek az eredménye a formálisan elosztott szervezeti erőforrások informális vagy illegális reallokációja.” (Jávor István – Janics Dávid: *Szervezeti korrupció: Empirikus vizsgálat és modell*. Kézirat, Budapest, 2011.)
- ⁷ *Javaslatok a korrupciós kockázatok kezelésére – kockázatelemzési és ellenőrzési módszertan*. Állami Számvevőszék, 42. o. http://integritas.asz.hu/uploads/files/asz_korrupcioellenes_kk_press-%20korr.pdf (Letöltés: 2015. november 12.).
- ⁸ *Integritás felmérés 2012 – Útmutató*. Állami Számvevőszék, 11. o. http://integritas.asz.hu/uploads/files/integritas_utmutato_2012.pdf (Letöltés: 2015. november 12.).
- ⁹ Magyary Zoltán: *A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása. A m. kir. miniszterelnök úr elé terjesztett javaslat*. Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.-T., Budapest, 1931, 14. o.
- ¹⁰ A korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat.

- ¹¹ Magyarország Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership) elnevezésű nemzetközi kezdeményezéshez történő csatlakozásáról szóló 1227/2012. (VII. 6.) Korm. határozat.
- ¹² Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership) elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő vállalásairól szóló akcióterv jóváhagyásáról szóló 1080/2013. (II. 25.) Korm. határozat.
- ¹³ Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet.
- ¹⁴ 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet 2. § b) pont.
- ¹⁵ Uo. 3–5. §.
- ¹⁶ Uo. § (1) bekezdés.
- ¹⁷ Uo. § (3) bekezdés.
- ¹⁸ Uo. 7. § (2) bekezdés; a szakképzettség a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen szerezhető meg.
- ¹⁹ Uo. 6. § (5) bekezdés
- ²⁰ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0). 45. o. <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf>
- ²¹ A hivatásetikai kódex a köztestületek honlapjain érhető el.
- ²² 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet 9. §.
- ²³ Lásd a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek, valamint az önkormányzati tűzoltóság szolgálati viszonyban álló tagjai szolgálati viszonyának egyes kérdéseiről és a személyügyi igazgatás rendjéről szóló 9/1997. (II. 12.) BM rendeletet.
- ²⁴ A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény 42. § (4) bekezdése.
- ²⁵ Az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVII. törvény indokolása.
- ²⁶ A Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat.
- ²⁷ Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés kezdeményezés keretében a 2015–2017. évekre tett vállalásairól szóló második akciótervről szóló 1460/2015. (VII. 8.) Korm. határozat – második OGP akcióterv.
- ²⁸ Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015–2018). 6. o. www.kormany.hu/download/5/e8/50000/Nemzeti%20Korrupci%C3%B3ellenes%20Program.pdf (Letöltés: 2015. november 12.).
- ²⁹ Uo.
- ³⁰ 2015-ben minden eddiginél több – összesen 2557 – intézmény vett részt a 2015. évi, sorrendben ötödik Integritás Felmérésben. A felmérések hasznosulását az ÁSZ azzal is elősegíti, hogy a beérkezett kérdőívek adataiból összefoglaló elemzést készít, így kirajzolódnak a közszféra korrupcióval veszélyeztetett tevékenységei és a korrupciós kockázatok kezelésére kiépült kontrollok. <http://integritas.asz.hu/index.php?page=hirek&id=199>
- ³¹ Lásd 26. számú lábjegyzet.
- ³² *Az Európai Unió Antikorrupciós Jelentése. Magyarország.* Európai Bizottság, Brüsszel, 2014, 2. 3., 3. o. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_hungary_chapter_hu.pdf (Letöltés: 2015. november 12.).
- ³³ 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat 15. pont és második OGP-akcióterv 7/a. pont.
- ³⁴ 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat 4/a) pont.
- ³⁵ A vizsgálatok eredményeként az elmúlt időszakban több személy ellen indult büntetőeljárás, továbbá a tapasztalatok azt mutatják, hogy a jogintézménynek komoly visszatartó hatása van.
- ³⁶ A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 7. § (1a) bekezdése.
- ³⁷ 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat 17. pont.
- ³⁸ A 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat és a második OGP-akcióterv alapján.