

## „Korrupciós kockázatok és veszélyhelyzetek a közigazgatásban” Egy közigazgatási szakkonferencia tanulságai

2009. január 21-én rendezte meg a győri Városháza dísztermében a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kara és a Magyar Közigazgatási Kar Győr-Moson-Sopron Megyei, illetve Komárom-Esztergom Megyei Tagozata a „Közigazgatási Reformprogramok Országos Szakmai Konferencia” sorozatának következő szakkonferenciáját. A nagy érdeklődéssel kísért rendezvény az Európai Unió és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség támogatásával jött létre. A konferencia fővédnökei Dr. Kondorosi Ferenc kormánybiztos és Dr. Bencze József rendőr-altábornagy, országos rendőrfőkapitány voltak.

A felkért előadók a korrupció jelenségének társadalomtudományi aspektusait elemezték, illetve a közigazgatás szervrendszerén belül tapasztalható korrupciós veszélyhelyzetek okaira világítottak rá. A tematika gazdagságát és az előadók sokoldalúságát jól tükrözi, hogy a jogalkotás, a jogalkalmazás és a jogtudomány képviselői egyaránt jelen voltak. Az előadások azonban nem kizárólag a korrupció jogi vonatkozásait érintették, hanem jóval tágabb kontextusban, a politika, a szociológia, a közgazdaságtan és pszichológia oldaláról egyaránt taglalták a kérdést. A rendezvény további sajátossága az előadások sorrendjében szintén kimutatható. Dr. Patyi András tudományos dékán-helyettes megnyitója után a védnöki köszöntőt és az első előadást Dr. habil. Kondorosi Ferenc kormánybiztos, az utolsó előadást pedig Dr. Házi Zoltán az országos rendőrfőkapitány helyettese tartotta. A délelőtti általános kérdéseket feszegető és a délutáni, egyes speciális szakterületeket felölelő előadásokat a kormánypolitika és a rendőrség korrupció ellenes programja, valamint konkrét lépései foglalták egységes keretbe. Kondorosi Ferenc kormányzati tervekről, lehetőségekről és elvárásokról beszélt. A korrupció jelenségét a kormány és a társadalom közös felelősségvállalásának viszonyrendszerében elemezte. Az előadás több volt, mint a jövőbeni kormányzati lépések egyoldalú felvázolása. Vitaindító kívánt lenni abban az értelemben, hogy felvetette: a korrupció nem kizárólag jogi eszközökkel kezelhető probléma. A jogalkotás mellett a társadalomnak is rendelkeznie kell korrupcióellenes programmal. Ebben a vonatkozásban a jogi ismeretek és jogi megoldások önmagukban nem elegendőek, a korrupció jelensége egyúttal etikai probléma. Kondorosi szerint az első lépés az etikai normarendszer rögzítése, amit a kormánybiztos „jog alatti réteg”-nek nevezett. Az erkölcsi normák a közigazgatás szervrendszerében dolgozó tisztviselők hivatásetikai kódexének kidolgozásában öltenek testet, amely rögzíti a munkavállalók jogait, kötelességeit és felelősségvállalásának erkölcsi alapjait. Itt különösen fontos a társadalom szerepe, a kormánybiztos maga is kiemelte a civil szervezetek

munkáját. A munkakör betöltéséhez nélkülözhetetlen szakmai ismeretek mellett pontosan rögzített erkölcsi kritériumrendszer szükséges, amely lehetővé teszi a közigazgatási feladatok megfelelő ellátását.

Ugyanakkor nem lehet megkerülni azt a kérdést, hogy mit tehet a kormány a korrupció visszaszorítása és leküzdése érdekében, illetve hogyan nyerheti meg a társadalom támogatását ebben a küzdelemben. A kérdés megválaszolásához először azt kell megvizsgálni, mely területek a leginkább veszélyeztetettek, hol a legnagyobbak a korrupciós kockázatok. A kormány álláspontja szerint: 1. a közbeszerzés feltételrendszerének kidolgozásában és a közbeszerzési eljárásokban, 2. az Európai Unió támogatásokhoz való hozzájutás területén, illetve 3. a hatósági eljárásokban a leggyakoribb a korrupció és a korrupció kialakulásának a kockázata. A kormány feladata, hogy szorgalmazza az átláthatósági szabályok növelését. A közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény (Ket.) módosítása révén az eljárásokat gyorsabbá, világosabbá és átláthatóbbá kell tenni. (Így pl. az iratok kiadása és az iratokról való másolatok készítése területén, az ügyfélkapu-rendszer tökéletesítése révén, illetve a nyilvánosság szélesebb körű biztosítása segítségével megfelelő garanciát nyújthatnának a korrupciós tendenciák megfékezéséhez.) Ezen túlmenően az előadás körvonalazta egy korrupció ellenes hivatal felállítását, ám ennek részleteire nem tért ki. A kormánybiztos beszámolt arról is, hogy az elmúlt években az élelmiszerbűnözés és a gyógyszerhamisítás területén a társadalom és a kormány összefogása már gyors és hathatós eredményeket hozott.

Dr. Sente Zoltán, az ECOSTAT Kormányzati Gazdaság- és Társadalom Stratégiai Kutatóintézet tudományos főmunkatársa két lezárt kutatási projekt eredményeit ismertette a szakkonferencia résztvevőivel. A kutatások a mélyinterjú és a reprezentatív mintavétel módszerei segítségével egyfelől az önkormányzati korrupció, másfelől a közbeszerzési eljárások területén vizsgálták meg a korrupciós tendenciák gyakoriságát, típusait és okait 2006-ban és 2007-ben. Az egyes önkormányzatok vizsgálata során a kutatás arra világított rá, az önkormányzati tisztviselők tisztában vannak azzal, hogy saját munkahelyükön, illetve más önkormányzatoknál egyaránt jelen van a korrupció. Sente Zoltán szerint a mélyinterjúk alkalmával arra derült fény, hogy az önkormányzati tisztviselők 2/3-a úgy nyilatkozott, hogy saját önkormányzatánál; 1/3-a pedig úgy, hogy más önkormányzatoknál tapasztaltak korrupciós tendenciákat. Ezek a jelenségek meghatározott területeken és konkrét ügyekben mutathatók ki. Kiemelten jelentős a korrupció a helyi önkormányzatoknál: 1. ingatlanügyek területén (pl. a külterületi földek belterületi földekké nyilvánítása), 2. az önkormányzati ingatlanok értékesítéséről rendelkező adásvételi szerződések megkötésénél, illetve 3. a hatósági eljárások (pl. építési-, vagy használatba vételi engedélyek kiadása) során.

A közbeszerzési eljárások területén a kutatási eredmények rávilágítottak arra, hogy a korrupció több típusa mutatható ki. Megfigyelhető az ún. nagy korrupció az autópálya építésknél, az *eseti/alkalmi* korrupció, amely a szervezetlenség következménye és az *intézményesített, hálózati korrupció*, amely megfelelő, rendszeres szolgáltatásért cserében fix, állandó összegek kifizetésében ölt testet. Akár az önkormányzatok, akár a közbeszerzési eljárások területén kimutatott korrupciós tendenciákat vizsgáljuk meg, az okok nagyjából azonosak. A közmegegyőződés ugyan

elítéli a korrupció jelenségét, „társadalmi rossznak” nevezi, de nem bízik abban, hogy képes rajta változtatni. A reprezentatív mintavétel eredményei azt igazolják, a korrupció a megkérdezettek döntő többsége szerint megváltoztathatatlan és leküzdhetetlen. Ennek a negatív sztereotípiának számos, egyaránt fontos oka van. A kedvezőtlen társadalmi és politikai környezet megléte, a pénzügyi-felügyeleti rendszer gyenge hatékonysága, illetve kapacitáshiánya, valamint az egységes és általános mérlegelési-méltányossági szempontok kidolgozatlansága oda vezet, hogy a 2006/2007-es adatok alapján egyre több területen jelenik meg a korrupció.

Szente szerint az elmúlt két évben növekedett az ún. szürke zónák aránya, azaz a társadalom döntő többsége több szinten szembesült a különböző korrupciós tendenciákkal és törődött bele annak megváltoztathatatlanságába. A két kutatási projekt fő hipotézise abban foglalható össze, hogy Magyarországon a közeljövőben krízis korrupció várható. Ez azt jelenti, hogy minden országban, ahol a közjavak nagy mennyiségben, rövid idő alatt kerülnek eladásra, szükségszerűen kialakul egy másodlagos elosztási forrás, amely a korrupciós tranzakciók bázisa. A krízis korrupció Magyarországon két hullámban jelent meg. Első ízben az 1990-es évek elején, második periódus pedig az elkövetkező néhány évben lesz tapasztalható.

Dr. Marján Attila, az Európai Unió Bizottságának tisztviselője az Unió korrupció elleni küzdelmének jogi, intézményi és gyakorlati kérdéseit taglalta. Az előadó elsősorban az EU és a tagországok viszonyrendszerében mutatta be a korrupciós tendenciák okait és fő megjelenési területüket. A Bizottság feladata a korrupció leküzdésében az alapvetés, a tagországokra kiterjedő alapprogram kidolgozása. A tagállamok pedig a korrupció elleni küzdelem konkrét lépéseit dolgozzák ki a közösségi alapértékkel összhangban. A korrupció visszaszorítása tehát az egyes országok kötelessége. Az előadó kiemelte, hogy az Európai Unió saját költségvetésének 25%-át önállóan, a többi tagállamok közösen használják fel. Ez utóbbiból a költségvetés legnagyobb tételei elsősorban a mezőgazdasági- és környezetvédelmi politika, valamint a közös vám- és adópolitika. Ezekben a szektorokban sérülnek a leggyakrabban az Unió pénzügyi érdekei. Az Unió történetében nem egyszer fordult elő, hogy a tagállamoknak a közös költségvetésből kiutalt pénzüsszeget azért kellett visszafizetni, mert az adott ország felkészületlensége, a törvényi szabályozás hiánya, illetve a rossz management miatt nem tudott megfelelni az EU elvárásainak. A szabálytalanságok elleni legfőbb ellenszereket az előadó a személyi állomány erősítésében, a helyszíni ellenőrzések növelésében, a koordináció és kooperáció előmozdítása, és a büntetőjogi eszközök hatékonyabb alkalmazásában jelölte meg.

Dr. Somogyvári István az Állami Számvevőszék főtájtár-helyettese a közbeszerzések, a belső ellenőrzési funkciók, valamint a politikai pártok finanszírozása területén mutatta ki a korrupció fokozottabb kockázatát és jelenlétét. Ebben a küzdelemben a Számvevőszék nem rendelkezik hatékony, önálló jogosítványokkal. Az általa készített jelentések és az Országgyűlés elé terjesztett éves beszámolók csupán figyelemfelkeltőek, önmagukban nem vezetnek eredményre. Az előadó szemléletesen mutatta be, hogy a korrupcióellenes politika milyen életciklusokban, hogyan jelenik meg egy konkrét társadalmi és politikai közegben.

1. Amikor egy társadalom először szembesül valamilyen korrupciós tendenciával, törekszik a probléma figyelmen kívül hagyására és elutasítására.

2. Ezt követi a korrupció szükségszerű terjedése, amelynek során a társadalom kénytelen szembenézni saját korrupciós jelenségeivel. Ez a tudatosítás szakasza, ekkor vetődik fel a „hogyan reagáljunk” kérdés.

3. A probléma tudatosítására adott első válaszkísérlet általában egy „ke-ményvonalas”, elfojtáson alapuló, szabálykövető szemlélet kialakulásához és ennek megfelelő jogalkotáshoz vezet.

4. A szabálykövető szemlélet kizárólagosságának kudarca után előtérbe kerülnek a különböző megelőzési technikák.

Az előadó szerint a korrupció hatékony ellenszere a komplex, kiegyensúlyozott megközelítés, amely egyaránt nagy hangsúlyt fektet a megelőzésre és az elfojtásra. Ez a szemlélet akkor vezethet eredményre, ha az állami intézmények maguk is hatékony eszközökkel rendelkeznek a korrupció elleni küzdelemben.

A délelőtti előadások sorát Dr. Németh Erzsébet, a Semmelweis Egyetem Magatartástudományi Intézetének főmunkatársa zárta. Az előadó a korrupció társadalom-lélektani okait elemezte Piaget francia pszichológusnak az erkölcsi fejlődés szakaszaira vonatkozó elmélete alapján. Rámutatott, a korrupciós veszélyhelyzetekben csak azok a személyek képesek a szabálykövetésre, akik erkölcsileg érettek. A túlzott egoizmus vagy a külső környezet értékítéletétől való egyoldalú függés arra figyelmeztet, hogy az egyén könnyen befolyásolható. Az előadás külön statisztikai adatokkal támasztotta alá, hogy a magyar társadalomban milyen motívumok játszanak szerepet a szabálysértő magatartásokban. A reprezentatív mintavétel módszerével felállított statisztika eredményei megdöbbentők és lehangolóak. A megkérdezett tizenkétezer személy 80–85%-a nyilatkozott úgy, hogy került már olyan élethelyzetbe, amikor szabálysértő módon viselkedett. Ennek oka, hogy az emberek 50–70%-a nem tud előre tervezni, 70–80%-a nem hisz semmiben, 65–70%-a pedig nem igazodik el a körülötte zajló folyamatokban, azaz nem létezik számára olyan biztos kritériumrendszer, amely alapján erkölcsileg helytálló és felelős döntést tudna hozni.

A délutáni előadások a közigazgatás egyes részterületeivel összefüggésben elemezték a korrupció jelenségét. Dr. Patyi András előadása a közigazgatásban érvényesülő összeférhetlenségi szabályokat taglalta. Elsősorban arra kereste a választ, hogy ezek a szabályok alkalmasak-e a korrupció megfékezésére, megfelelő korrupcióellenes eszközöknek tekinthetők vagy sem. Az előadó felhívta a figyelmet arra, hogy az összeférhetlenségi szabályok alapvetően kizárási szabályok: a közigazgatás döntéshozatali mechanizmusában olyan személy ne vehessen részt, akit a közérdeken kívül más érdekek is mozgatnak. Ez a jó közigazgatás („good administration”) egyik meghatározó jellemzője, alapértéke, amely egy másik alapértékből a jogállamiság (Rule of Law) eszméjéből vezethető le. A magyar jogi szabályozásban a közérdek kizárólagosságának jellemvonását lényegében valamennyi, az állam érdekében való munkavégzésre irányuló jogviszony ismeri, de jelen van a kamarai szabályozásban és kiterjed az állam nevében közhatalmi vagy tulajdonosi döntések meghozatalával járó pozíciókra is. Ugyanakkor a közigazgatás működése szempontjából kiemelkedően fontos a polgármesterek (Ötv. 33/A§), a helyi képviselők (Ökj. Tv. 5-8§), a köztisztviselők (Ktv. 21§) és a központi államigazgatási szervek szintje, (2006. évi LVII. tv 8§,) továbbá a közigazgatási hatósági eljárás

(Ket) folyamata. Ezekben a tisztségekben és eljárásokban kell megvizsgálni, hogyan működnek a kizárási szabályok és mennyiben alkalmasak a korrupció megfékezésére. Patyi András külön kiemelte a köztisztviselői törvény indoklását, amely szerint az összeférhetlenségi szabályok célja a közigazgatási, valamint a gazdasági és politikai funkciók nemkívánatos összefonódásából eredő veszélyek megelőzése és elhárítása: a köztisztviselő egyidejű foglalkoztatása több munkáltatónál sértheti a közigazgatás érdekeit, így a köztisztviselői munkavégzéssel járó más munkaviszonyt csak engedéllyel létesíthet. Patyi András szerint ez a példa azt bizonyítja, hogy a jogalkotó egy rejtett korrupciós helyzetet feltételez, azaz meghatározott jogi helyzetek egyidejű betöltése szükségképpen ahhoz vezet, hogy közhatalmat vagy közjavak feletti döntési jogot cserélnek egyéb egyéni vagy pártelőnyökre. Ebből következően az összeférhetlenségi szabályok nem korrupcióellenes, hanem korrupciós kockázat és veszélyelhárító szabályok, rendészeti szabályok.

A délutáni előadások közül kettő fiatal kutatók tudományos eredményeit foglalta össze. Dr. Szántó Dénes előadása a közigazgatási korrupció és a gazdasági versenyképesség kapcsolatát feszegette. A Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karának tanársegéde öt élethelyzetre hívta fel a figyelmet. A politikai semlegesség hiánya, a hatalmi pozíciók kényszerítő helyzetének megléte, a mennyiségi és minőségi normák hiánya, a túlszabályozottság és az alulfizettség egyaránt okai a korrupció magyarországi jelenlétének. Dr. Török Ágota PhD hallgató, közbeszerzési tanácsadó a közbeszerzési törvény módosításának néhány aktuális problémájára világított rá. Az előadás meghatározó volta abban ragadható meg, hogy a konferencia előadói valamennyien a közbeszerzést látták a korrupció szempontjából a legkritikusabb területnek. Az előadás a 2003. évi CXXXIX. közbeszerzési törvény módosításának egyes kérdéseit tárgyalta az alapelvek és a közbeszerzési eljárás részletszabályai tekintetében.

A konferencia záró előadásában Dr. Házi Zoltán a rendőrség helyét és szerepét vizsgálta meg a korrupció leküzdésében. A délelőtti felszólalásokhoz hasonlóan a korrupcióval szembeni fellépést és a megelőzést egyaránt fontosnak tartó előadó számos nehézségre hívta fel a figyelmet. A rendőrség a közigazgatás szervrendszerének részeként nem csak üldözi a korrupciót, hanem maga is kiszolgáltatót a saját szervezetén belüli korrupciós veszélyhelyzeteknek. A hatékony ellenőrzés hiánya, illetve a lebukás veszélyének minimális kockázata a rendőrségen belül növeli a korrupció kockázatát. A Btk. számos konkrét bűncselekményt – mint pl. a vesztegetés, a befolyással üzérkedés, a jogosulatlan gazdasági előny megszerzése, vagy a hivatali visszaélés stb. – nevesít, ezek felderítése azonban jelentős nehézségekbe ütközik. Az előadó elsősorban a rendőrség személyi állományának megerősítésére, a felső és középszintű vezetők kinevezésének rendjére, valamint a belső ellenőrzés hatékonyabbá tételére helyezett különös hangsúlyt.

Az egynapos konferencia előadásai komplex képet nyújtottak a korrupció közigazgatásban játszott szerepéről. A résztvevők megismerhették a kormány, a közigazgatás területén dolgozó gyakorló jogászok és a társadalomtudomány képviselőinek álláspontját. A rendezvény jelentős mértékben járult hozzá a győri jogászképzéshez, valamint az Egyetem és a Magyar Közigazgatási Kar helyi tagozatai közötti kapcsolat elmélyítéséhez.