

„AZ INTEGRITÁS INKÁBB EGY FOLYAMATOS ODAFIGYELÉST ÉS FEJLESZTÉST IGÉNYLŐ MINŐSÉG”

Interjú Domokos Lászlóval, az Állami Számvevőszék elnökével

Trautmann László – Vargha Bálint: Elnök úr, itt ülünk a repülön, amely Szöulba tart. A koreai számvevőszék rendezvényén az ÁSZ az integritás projektjét mutatja be. Mit keres a „magyar modell” Szöulban?

Domokos László: Hat éve az ARABOSAI konferenciáján a minket mentoráló hollandok ajánlólevelével szerezhettünk ismertséget a magyar Integritás Projektnek. Tavaly a thai számvevőszék meghívottai voltunk ebben a témában, ahol nagy érdeklődést keltett az általunk bemutatott modell. Az a kép alakult ki, hogy a korrupcióellenes fellépésnek számos országban a magyaréval közös pontjai vannak, így a magyar közsféra számára kifejlesztett megközelítés szélesebb körben is terjeszthető. A nemzeti környezetbe történő beillesztés kihívásaira azonban azoknak az országoknak kell választ adniuk, akik ennek átvételén gondolkodnak. Ez a mostani küldetés illeszkedik ebbe a sorba. A koreai számvevőszék kutatóintézete érdeklődését fejezi ki tehát a mostani meghívás.

T. L. – V. B.: Manapság sok szó esik a korrupciómentességről és ennek kapcsán az integritásról is. Mi a különbség a két megközelítés között?

D. L.: A korrupciómentesség idealisztikus és egy kissé utópisztikus elvárás. Ettől függetlenül természetesen célként megfogalmazható a korrupciómentes közállapotok elérése. Az integritás inkább egy folyamatos odafigyelést és fejlesztést igénylő minőség. Olyan, mint a japánkert, állandó gondozást igényel. Integritás alatt a projekt keretében a közsféra szervezeteinek korrupcióval szembeni ellenállóképességét értjük. Az integritással bíró szervezetben a korrupciós visszaélés lehetősége minimális. Az ilyen szervezet a korrupciómentességet nem tiltással, hanem elsősorban megelőzéssel igyekszik elérni, az a cél, hogy a korrupció lehetősége, és az arra való ösztönzők ne forduljanak elő. Jó lehetőség erre az automatizáció. Ma már nem képzelhető el, hogy a gyorsajtásért kiszabott közúti bírság alól valaki a kapcsolatai, vagy megvesztegetés útján mentesüljön, hiszen a rendszer „vízhatlan”, vagyis emberi döntés és részvétel nélkül működik. A mérlegelés és a méltányosság lehetőségének kizárása természetesen embertelen helyzeteket is eredményezhet, ezért mérlegelni kell, hogy mikor van helye a diszkrecionalitás kiiktatásának. Az integritás alapú megközelítés az ENSZ „jó állam” koncepciójának is fontos elve. Összességében az integritás nem más, mint egy *mismanagement* megelőzése a szervezet szintjén, és ebben nagy szerepe van az első számú vezető elköteleződésének is.

T. L. – V. B.: Sokszor hallhatjuk azt, hogy a „rendszer korrup”t. Mit jelent ez?

D. L.: Ez akár olyan megbélyegzésként is működhet, amelyet a kollektív büntetőjogi felelősség tilalma miatt el kell vetnünk. Ugyanakkor a „rendszer korrup”t bélyeggel általában azoknak a kormányoknak kell szembenézniük, amelyek azt sem képesek felmutatni, hogy fellépnek a korrupció ellen. Látni kell azonban a jelenség másik oldalát is. A korrupciós vád ugyanis politikai fegyverként is működik: az elmúlt tíz évben egyes

demokráciákban, Kelet-Európában, a Távols-Keleten, de másutt is, egyébről sem szólt a közbeszéd, mint a korrupciós vádakkal folytatott politikai konfliktusokról, kormányok bukását is okozva ezzel. Ám, amennyiben tudományos mérés alapján ítéljük meg a korrupciót, úgy azt találjuk, hogy intézményi és strukturális jellemzők mentén alakul; éppen ezeket a karakterjegyeket mérjük. Tehát, mint társadalmi jelenség, a korrupció valójában nem az egyének morális eltévedéseként írható le, sokkal inkább az ösztönzők és a lehetőségek eredőjeként.

T. L. – V. B.: A korrupció elleni fellépés világtrend. A magyar korrupciós helyzet és korrupcióellenes politikák hol helyezhetőek el nemzetközi összehasonlításban? Hogyan értékeli az elmúlt évek hazai korrupcióellenes fellépéseit?

D. L.: Magyarország nemzetközi összehasonlításban, az Integritás Projekt elindulása óta és részben annak köszönhetően, ma már kiemelten tudatosnak mondható. Az integritás a közsférában alapfogalommá vált, és a társadalom e kritérium mentén is megítéli az állam működését. Ebben a tekintetben tehát állíthatjuk, hogy nemzetközi összehasonlításban is jól állunk. A projekt elsőszámú célja az integritás tudatos kultúra terjesztése volt. Azért tartottuk ezt fontosnak, mert csak azt lehet ellenőrizni, amit már gyakorolnak. Korábban nem lett volna lehetőség az integritás számonkérésére, hiszen a közsféra nem ismerte ezt a megközelítést. Az integritás kultúrájának sikeres elterjesztését követően tudunk fellépni akár az audit eszközeivel is. Egy nullán lévő kritériumrendszert egyetlen társadalmon sem méltányos, de nem is lehetséges számon kérni. Az integritás hazai felépítése tehát egy hosszú út, amelyen végig kell mennünk, és amely tudatos építkezést és azon belül is elsősorban edukációt kíván. Ezt az utat járjuk a felméréssel és az integritás-kultúra terjesztésével. A hazai erőfeszítések tekintetében úgy látom, jelentős az előrelépés a vezetői kontrollok elterjedése területén. Mindezt az ellenőrzéseink is megerősítik. A felmérés alapján megállapíthatjuk, hogy a közigazgatás meglehetősen jól teljesít. Olyan speciális státuszokban is elterjedt az integritás mint mérce, mint a bírói kar. Számos integritás kontrollt megtalálunk ma már jogszabályokban is. A vezetői béreket is részben ennek a szemléletnek megfelelően szabályozták újra. Az a tapasztalat, hogy amennyiben a jól irányított állam erősödik, a közbizalom is erősödik, és ez megerősíti vezetést is. Van elmozdulás és jó úton haladunk tehát, de még van tere a fejlődésnek.

T. L. – V. B.: Miben lehet tehát még előre lépni, és miben lehetünk mi magyarok irányadóak?

D. L.: Én egyfelől a képzést látom ilyen területnek. Az Országgyűlés határozatot fogadott el, mely szerint az államigazgatási vezetőképzés rendszerében minden szinten épüljön be az integritási eszközök alkalmazása, illetve a vezetői példamutatás, ezen keresztül pedig a példaadó szervezet kialakításának eszménye.

Amit mi adhatunk a világnak, abban a magyar modell például irányadó lehet. Látni kell ugyanis, hogy az integritásért folyó küzdelem, a digitalizáció és az automatizáció több szinten is összekapcsolódik. Magát a felmérést le sem tudnánk folytatni, ha nem rendelkeznenk az integritás információs rendszerrel, amellyel több ezer intézményt érünk el, elemezzük válaszaikat és megjelenítjük az eredményeket térképi információs

rendszeren. Abban, hogy a korrupció megelőzését ezen a technikai fronton visszük végbe, szerintem irányadók lehetünk, utat mutathatunk. Ezen a területen még Kelet-Ázsiában is innovátorként jelenhetünk meg.

T. L. – V. B.: Milyen tervei vannak az ÁSZ-nak ezen a területen?

D. L.: Hogyan látjuk a folytatást? Azt kell eldöntenünk, hogy a 2017-ben lefolytatandó utolsó „kötelező” felmérést követően milyen irányt veszünk. Itt azt kell mérlegelni, hogy elértük-e a célt, mennyiben terjedt el az integritás alapú szemlélet? Azt kell mondanom, hogy szektoronként nagyon eltérő a kép. Van ahol száz százalékosnak is mondhatjuk az integritás tudatosságot, amely részben a szigorúbb szabályoknak is köszönhető. Az igazságügy, a rendvédelem, vagy a hagyományos közhatalmi funkciók szférájában a helyzet jónak mondható. Ugyanakkor a közszolgáltatók között vannak olyan intézmények, amelyek hátul kullognak. Azt látjuk, hogy az egészségügy, a felsőoktatás vagy a területi önkormányzatok olyan kör, ahol a méltányosság, vagy a túlkereslet kockázatait nem ellensúlyozzák ajándékozási szabályzattal. Egy másik terület, amelyet még csak az elmúlt évben szólítottunk meg a felméréssel, a köztulajdonban álló gazdasági társaságok világa. Megnövekedtek a követelmények az állam gazdasági társaságainak vezetőivel szemben. Az elmúlt évben mintegy 500 állami, vagy önkormányzati GT-t értünk el a felméréssel. Az integritás fogalma a legkevésbé talán a hazai magánszférában terjedt el, érte ez alatt a magyar és a külföldi tulajdont is. Ez utóbbi két területen tehát még a jövőben is akad tennivaló.

T. L. – V. B.: Az integritás szemlélet a közintézményekben már erőteljesen megjelenik, jelenléte érzékelhető a külvilág számára is. Hogyan lehet ezt a tapasztalatot közvetíteni a szélesebb gazdálkodói kör számára is?

D. L.: Az integritás követelmények elsősorban a közszférában fogalmazódtak meg, hiszen aki a köz szolgálatára vállalkozott, attól magasabb követelmények kérhetők számon, magasabb mércének kell megfelelnie. Ugyanakkor azt is tudjuk, hogy a korrupció fogalma nem korlátozódik a közszférára, magánszereplők között is létrejöhet a befolyásolás személyes előnyök felkínálása útján. Az integritás a magánszférában ma kevésbé tudatosult. A korrupció előfordulása pedig pont a köz- és a magánszféra érintkezési felületén a legvalószínűbb. Abban a mechanizmusban hiszünk, hogy, amennyiben az állam maga az integritást magas szinten képviseli, az kényszerként jelenik meg a magánszféra szereplői számára is. Ha a közszférában sikerül emelnünk az integritás szintjét, annak kisugárzó ereje van az ezen kívüli szereplők felé is. El kell érni, hogy mind a két fél egyszerre legyen érdekelt abban, hogy elkerüljék a rossz bekövetkezését. Ezzel kapcsolatban jó megoldási javaslattal éltek a szlovákok az OECD egyik rendezvényén. Legyen a feltétele az állammal, mint megrendelővel való kapcsolatnak, hogy a magánszereplő az állami partnerhez hasonló integritási szinten álljon.

T. L. – V. B.: Milyen eszközök állnak az ÁSZ rendelkezésére, hogy ez a tapasztalat benchmarkként tudjon működni?

D. L.: Idő kellett, mire rátaláltunk egy működőképes útra. Fontos látni, hogy többféle benchmarking lehetséges: országok között, országon belül és az egyes ágazatokon belül

is. Alapvető szabály, hogy ott lehet versenyt hirdetni, ahol azonosak a verseny feltételei. Ha van, aki a tananyagot sem ismeri, míg más tudja, hogy milyen tételt húz a vizsgán, ott nem beszélhetünk egyenlő esélyekről. Magát a felmérést 2011 óta végezzük és eredményeinket tanulmányok formájában is közzétettük, ám először csak 2013-ban készült az egyes ágazatokról intézménycsoportos elemzés. Számos szeminárium és workshop van már mögöttünk, és úgy látom, egyre inkább egy nyelvet beszélünk a közzféra szereplőivel. Ez megeremti a lehetőségét, hogy összehasonlítsuk az ágazatok teljesítményét, és az egyes intézmények is érzékenyebbek abban a tekintetben, hogy miként teljesítenek a saját szektoruk átlagához képest.

T. L. – V. B.: Milyen technikai és egyéb ösztönzőkkel lehet elérni a korrupció és általában a feketegazdaság további csökkenését Magyarországon?

D. L.: Ilyenek a hagyományos integritási eszközök, amelyek építését az elmúlt években igyekeztünk elősegíteni: a belső kontrollok, a transzparencia, a humánerőforrás rotáció, az ajándékozás szabályozása, az összeférhetetlenség szabályozása, a vagyonynyilatkozat megkövetelése, az etikai kódexek elfogadása, a szervezeti kultúra fejlesztése stb. Mindezek fölött pedig a „személytelen” közigazgatás erősítése, amely utóbbi persze kulturálisan nehéz lehet, hiszen részben előzménytelen hazánkban. Végezetül az egyik legfontosabb maguknak a korrupciós kockázatoknak a szervezet által történő felmérése, amely elsősorban a vezetés feladata. Fontos továbbá a szürke- és a feketegazdaság méretének csökkentése, amiben az elmúlt években hatékony eszköznek mutatkozik a digitalizáció, nevezetesen az EKÁER, azaz az online pénztárgépek bevezetése. Fontos, mint említettem, a képzés. Az ellenőrzésnek is megvan a maga szerepe és jelentősége. Azt tapasztaljuk, hogy ha egy szabály betartását nem ellenőrizzük, azt nem is tartják be. Ezért is fontos, hogy a NAV-hoz is rendszeresen ellátogasson az ÁSZ. Mindenekfölött azonban a legfontosabb egy hatékony motivációs keret kialakítása. Erősebb ösztönzők kell, hogy támogassák az integritásnak megfelelő magatartást, mint a korrump viselkedést.

T. L. – V. B.: Az ÁSZ az elmúlt években kiemelkedő szerepet vállalt a közvélemény formálásában is. Milyen megfontolások alapján döntöttek az aktív kommunikáció mellett?

D. L.: Ezen a téren a legnevesebb nemzetközi szervezet a korrupció érzékelését méri. Ez azt a paradoxont hordja magában, hogy minél több korrupciós cselekményt derítenek fel, annál inkább nő a korrupció társadalmi szintű érzékelése, és ez éppen arra kormányra vet rossz fényt, amely kezdeményezőként lép föl. Látszik, hogy az érzékelés és a tényleges integritási teljesítmény kapcsolata összetett. Ez tehát egy kommunikációs harc is. Mi azt kívántuk elérni, hogy a tényleges korrupciós védekezőképesség a rendszer mélységében épüljön ki, és így a tényleges védettséget mérhessük, illetve ellenőrizhessük. Ezért kellett transzparensnek lennünk, ezért kellett folyamatosan kommunikálnunk. Az a minimum elvárás, hogy a vezető ne igyon, legyen jogosítványa, engedélye a tulajdonostól, mindez valóban az egyén felelőssége. Ezt ellenőrizni is tudjuk. A rendszer egészéért is felelősséget kell azonban valakinek vállalnia. Itt jövünk mi a képbe. Ha az ellenőrző, értékelő szervezet kommunikációja hiteles, ha van integritási rendszere, az

bizalmat szül. Ezzel a háttérrel és a munkával a korrupcióellenességet már nem lehet politikai haszonszerzésre használni, illetve több lehet üres szólamnál is.

A vezetést érő kihívások egyik allegóriája az elefánt a sötét szobában. Amíg sötét van, a szobában tapogatózóok közül van, aki a nagy testű állatot porszívócsőnek vélheti, míg más, egy másik részlet alapján, legyezőnek. Az ÁSZ-nak kell lennie annak, aki fölkapcsolja a villanyt a szobában, a részleges és téves tapasztalatokat kijavítja és összerendezi. A megoldáshoz ugyanis az visz közelebb, ha ugyanarról és közösen tudunk beszélni.

T. L. – V. B.: Köszönjük a beszélgetést!

TRAUTMANN LÁSZLÓ – VARGHA BÁLINT