

Az integritásépítés pozitív példája: La Paz, egy bolíviai város¹

Robert Klitgaard--Ronald MacLean-Abaroa--H. Lindsey Parris: *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention* című könyve nyomán

Amikor valaki monopolhelyzetben van egy szolgáltatás tekintetében (de lehet ez áru is a piacon), s ráadásul az egyéni szabadsága nagy, a monopolhelyzettel való visszaélés kockázata pedig kicsi, akkor pusztán személyes érdekalapú racionális döntés, ha az ilyen helyzetben lévő el is csábul. Különösképp igaz ez, ha neki is vannak vágyai, amit valaki más tud kiszolgálni cserébe a szolgáltatásért. Ekkor már olyan egyensúlyi helyzet is jön létre, amelyben korrumpálónak és korrumpálnak is közös érdekei jelennek meg. A képlet igen bonyolult volna, ha mindent bele akarunk építeni, de igen egyszerű, ha csak a korrumpálható oldaláról és a moralitást félretéve kívánjuk megfogalmazni.

A Korrupció egyenlő a Monopólium és az Egyéni Mérlegelés (diszkréció) összegével, melyből kivonandó az Elszámoltathatóság, azaz: $K = M + EM - E$. S ha ezt a képletet elfogadjuk, akkor ebből az is következik, hogy ha a korrupciós helyzeten változtatni szeretnénk, az apparátus teljes kicserélése egy másik apparátusra semmiféle eredményt nem hoz, hiszen ha ugyanazok a monopóliumok, és ugyanolyan kontroll nélküliek az egyéni megítélés lehetőségei, akkor a következő apparátus is ugyanazokat a hibákat fogja elkövetni.

De ezzel párhuzamosan ugyanennyire fontos az is – amit a képlet már nem tartalmaz –, hogy a rendszert alkotó egyéneknek és az intézménynek magának legyen küldetéstudata és értékrendszere. Kevésbé várható az, hogy a korrupcióban érintettek morális megvilágosodáson esnek át, de remélhető közmegegyezés létrejötte arról, hogy egy-egy intézmény milyen célt is szolgál, s ebből a célból aztán felépítheti mindenki a maga hivatástudatát és integritását.

Mindenekelőtt érdemes körbenézni, jó példák után kutatni, kinek sikerült és hogyan megváltoztatni, jó irányba terelni a maga intézményét, például egy bizonyos közigazgatási szektort, vagy mint La Paz esetében 1985-től egy egész város működését. A sikertörténetekben alighanem találunk közös vonásokat.

La Paz 1985 előtt

Nem nehéz belátni, hogy a város helyzete egészen elszomorító volt 1985 előtt, mikor Ronald MacLean-Abaroa lett a polgármester. Nem csak egy rendszerváltás utáni helyzetről volt szó – itt is 40

¹ A mű szerzői jogilag védett. Készült az ÁROP-1.1.21-2012-2012-0001 számú „Korrupció megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése” című kiemelt projekt keretében. A tréninggel kapcsolatos további dokumentumok a www.korrupciomegelozes.kormany.hu honlapon érhetőek el.

év után először voltak szabad választások, mint a kelet-európai rendszerváltozásoknál –, hanem hozzánk képest még egy elszegényedett ország mély gazdasági válság utáni időszakáról is beszélhetünk, Európai mértékkel nézve elviselhetetlen a nyomor, melynek részese tulajdonképp néhány korrump személy kivételével maga a közigazgatás is.

Ahhoz, hogy egy konkrét adattal is megvilágíthatóvá váljon magának az önkormányzatnak a helyzete, elegendő, ha arra utalunk, hogy a város összbevételeinek 120 százaléka volt egyedül a város közalkalmazottainak a bérköltése. Ez több részről adódhatott. Részben az adómorál alacsony volta miatt (nem jöttek be a betervezett bevételek), másrészt túl sokakat és rossz hatékonysággal foglalkoztatott a város (bár többnyire igen alacsony – pl. egy mérnök 30 dollár/hó, a polgármester 100 dollár/hó – fizetésért), harmadrészt pedig kisebb-nagyobb korrupciós csatornákon mozgott a pénz jelentős része. A városnak 1985-ben 5700 alkalmazottja volt, ebből 4000 fizikai munkás az önkormányzati vállaltoknál.

A sok munkás későn kezdett dolgozni, és korán abba is hagyták, ellenben a városi gépek alkatrészeinek lába kelt, és jó esetben kicserélődtek az újak használtakra, valamint az üzemanyagokat is kilopták a gépekből. De ugyanígy hétköznapi volt a minőségi előírások megszegése. A legbejártatottabb, magasabb szintű hivatali korrupció pedig az adóbehajtásból származott: csúszópénz ellenében alacsonyabbra értékelték bárki ingatlanát. Az ügyintézéseket és engedélyeztetési eljárásokat is áthatotta az átláthatatlan bürokrácia és a korrupció. Az önkormányzat beszállítóinak is kenőpénzt kellett fizetniük, hogy a munkájukat vagy termékeiket kifizessék. (Lásd ugyanerre hazai példaként Döge falu esetét, ahol a polgármester azért került börtönbe, mert ő is kenőpénzt követelt ahhoz, hogy a teljesítési igazolást aláírja.)

A közigazgatás minden szintjén a hanyagság (pl. könyvelések) és a szakmai szempontok figyelmen kívül hagyása volt jellemző (a személyzeti politikában nepotizmus, klientizmus, politikai pártfogások.)

La Paz 1985 után

Ahhoz, hogy a megfelelő stratégiát az új polgármester kialakíthassa, először is fel kellett tárnia a helyzetet, és megérteni a korrupciós folyamatok részleteit. Ehhez persze szakértőkre is szükség volt, de azokra a munkatársakra is, akik már régebb óta dolgoztak az önkormányzatnál, és pontosan ismerték a működésmódokat. Nemcsak a tudásukra, de a támogatásukra is szükség volt, hiszen velük lehetett csak megfordítani a folyamatokat.

Meghatározó jelentősége volt, hogy az apparátust nem csak engedelmességre kérte, hanem be is vonta az érdemi munkába. A helyzetfeltárásokat csoportmunkában végezték, amely során elkötelezettebbé váltak a támogató munkatársak. A feltárás emellett megalapozta közös jövőképük és az intézmény érdekeivel közös céljaik megtervezését. Csapatot épített a változtatáshoz.

Meghatározó jelentősége volt annak is, hogy hasonló módszertannal és áttekinthető feldolgozási módszerrel vizsgálta meg a közmunkák, az adóbevételek behajtása, az engedélyek kibocsátása, a közbeszerzés, az auditálás és értékelés stb. rendszereit. Miután ezek megvoltak, sor került az egyes területeken elvégzendő átalakítások megbeszélésére, elfogadtatására és aztán kiviteleztetésére.

- Közmunkák

Túl sok önkormányzati alkalmazott volt, s a város olyan feladatokat próbált elvégezni, amelyeket a piac is el tudott volna. Az építési alkalmazottak jó részét ezért elbocsátották. Egy ilyen lépés szintén nem történhetett volna meg anélkül, hogy meg ne fogalmazták volna, mi egy városvezetés valódi feladata. Az építőmunkák tekintetében – ha az közösségi pénzből megy – nyilván felügyelniük kell, de nem nekik kell az építőmunkát elvégezniük. Más közmunkákra természetesen nagyobb szükség volt, ám az igények összegyűjtését szintén szociológiai felmérések kellett megelőzzék.

- Elbocsátások és felvételek

A polgármesternek sikerült külföldi segílyt is szerezni a közmunka és a hivatali adminisztráció reformjára. A pénz egy részéből létre tudott hozni normális fizetésű státuszokat is, és a kulcspozíciókat így már meg tudták fizetni. Új, a változásban elkötelezett, jól képzett emberekre is szüksége volt.

- Adók

Az adók beszédésének kudarcát jól mutatta a korábbi gyakorlat, ahol a köztisztviselőket könnyűszerrel korrumpálták. A tisztviselők gyors megregulázása helyett az egyszerűbb megoldás az volt, ha az adóbeszedést is kiszervezi: bankokat bízott meg. Talán az egyik legszellemesebb megoldása az ingatlanok értékelési mechanizmusában alkalmazott változtatás volt. A tisztviselői felmérést – amelyben érdekeltté volt korábban az alacsonyan fizetett tisztviselő és az ingatlantulajdonos is az önkormányzat átverésében – felváltotta „önfelméréssel”. Az állampolgárok maguk határozták meg az ingatlan értékét, de ezután a város a tulajdonos által deklarált érték x-szereséért megvehette az ingatlant. Így ha valaki túl kevésre értékelte, azt kockáztatta, hogy el is veszíti. Az adóbevételek azonnal megnőttek.

- Bürokrácia

A bürokrácia átláthatóvá tétele – kis füzetecskék kibocsátása vállalkozóknak, hogy ismerjék a jogaikat, és ne lefizetniük kelljen a hivatalnokokat –, eljárásmenetek leegyszerűsítése, rövidítése (pl. közbeszerzések), nyilvántartási rendszerek összevonása, az ügyfélfogadást és az ügyintézészt szétválasztó „pultrendszer” kialakítása (ne a pult mögött ülő dönthesse el a kérelem engedélyezhetőségét) mind a rendszert mozdította el egy pozitív irányba. Minden változtatási tervet nem is sikerült végigvinni, így pl. ez az utolsó is megállt félúton, de a célok itt is egyértelműek és világosak lettek.

Összefoglalva

A képletből kiindulva egyszerre kellett változtatni a struktúrákon, az ellenőrzési rendszereken, és kialakítani új, meritokratikus értékeket (az utóbbit például fiataloknak szánt programokkal).

Az új értékrend kialakításához tartozott az is, hogy el kellett bocsátani a korábbi, gazdagságával kérkedő pénzügyest, de inkább támogató technikákkal maga mellé kellett állítani a hivatal egészét,

amelyet csak úgy lehetett, hogy nem magát a hivatalt támadta, hanem preventív stratégiával a korrupcióval szemben lépett fel.

Ösztönző rendszereket vezetett be, olyan terveket igyekezett megvalósítani, amelyeket a város fiókjában heverő hosszú távú stratégiák tartalmaztak, tehát egyfajta folyamatosságra is törekedett, és így is legitimálta a napi döntéseit.

„Három éven belül a város infrastrukturális beruházásai tízszeresére nőttek. A bevételek emelkedtek. Két év alatt az önkormányzati bérek versenyképessé váltak a magánszektor fizetéseivel. Minden jelentés azt erősítette meg, hogy csökkent a korrupció. És MacLean-Abaroa polgármestert kétszer újraválasztották”.²

² A könyvben az szerepel, hogy kétszer választották újra. Később harmadszor is, így összesen négy választási ciklusban volt polgármester. Később az ország pénzügyminisztere lett.

keretes anyag a könyvből

Ajánlott lépések, hogy meggátoljuk a korrupciót

1. A korrupció típusainak és mértékének diagnosztizálása.

- a. Partecipációs diagnózis: csoportmunka azok számára, akik korrupt rendszerben tevékenykednek.
- b. Az alkalmazottakról és az ügyfelekről rendszeres, név nélküli felmérés készítése.
- c. Meghatározott kérdésekre fókuszáló tanulmányok készítése, beleértve a „sebezhetőség mértékének felmérését” is.

2. Tervezzük meg a rendszerekre fókuszáló stratégiát! Használjuk fel a politikai elemzési rendszert, hogy felmérjük, milyen lehetőségeink vannak, melyek a lehetséges hatások, milyen közvetlen és közvetett költséggel járnak. Nagy vonalakban a következőképp:

- a. Válasszuk ki a megbízottakat!
- b. Határozzuk meg a jutalmat és a büntetést!
- c. Szerezzünk információt az eredményekről!
- d. Alakítsuk át az megbízó–ügynök–ügyfél kapcsolatrendszert: csökkentsük a monopolhelyzetet, tegyük világossá és jelöljük ki az egyéni megítélés határait, növeljük az elszámoltathatóságot!
- e. Emeljük a korrupció „morális költségeit”!

3. Dolgozzunk ki megvalósíthatósági stratégiát!

- a. Szervezzük meg a kormányzati erőfeszítéseket: koordináció és fókuszpont meghatározása.
- b. "A könnyebbik végén fogd meg": először viszonylag könnyen megoldható problémát válasszunk!
- c. Fogjunk össze a segítőkész tényezőkkel (országos, nemzetközi, magánszektorbeli, NGO)!
- d. Szakítsunk a büntetlenség hagyományával: „kapjuk el a nagykuttyákat”!
- e. A nyilvánosságot igénybe véve népszerűsítsük a korrupcióellenes erőfeszítéseket!
- f. Tegyük valami jót a köztisztviselőkért, mielőtt úgy tűnne, hogy támadjuk őket!
- g. Erősítsük meg az intézményi kapacitást, nem csupán „kínálat oldali” intézkedésekkel (több képzés, több szakértő, több számítógép), hanem inkább az információs és ösztönző rendszerek átalakításával.
- h. Vegyük fontolóra, hogy a korrupcióellenes harc mennyire képes mély és átfogó változásokat hozni az önkormányzat működésében (mint például ügyféltanácsadás, teljesítményalapú fizetés, igen magas minőségi előírások mellett zajló privatizáció).