

## **1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat**

### **a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról**

A tiszta közélet és a jó állam megteremtése érdekében a Kormány a következő határozatot hozza.

1. A Kormány, tudatában annak, hogy a korrupció visszaszorítása közös társadalmi ügyében az állami szervekre különös felelősség hárul, kinyilvánítja a korrupció visszaszorítása iránti elkötelezettségét. A Kormány egyetért azzal, hogy a korrupció visszaszorításából valamennyi állami szervnek ki kell vennie a részét, ennek elsődleges terepe a szervezet korrupcióval szembeni ellenálló képességének erősítése. A Kormány elkötelezi magát, hogy minden eddiginél határozottabban fellép a korrupció minden formája ellen. Így saját tevékenységével kíván példát mutatni a társadalom valamennyi tagjának a korrupció visszaszorítása közös munkájában való részvételre, és az azért való közös társadalmi felelősségvállalásra.

2. A Kormány elfogadja a korrupció elleni kormányzati cselekvés kereteinek meghatározására a határozat *Mellékletében* foglalt korrupció megelőzési programot.

3. A Kormány felhívja a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy tekintse át a bejelentővédelmi jogi szabályozást, és tegyen előterjesztést annak szükség szerinti korrekciójára, valamint részletes eljárási és szervezeti szabályokkal való kiegészítésére.

*Felelős: közigazgatási és igazságügyi miniszter*

*Határidő: 2012. szeptember 30.*

4. A Kormány felhívja a minisztereket, hogy a közigazgatási és igazságügyi miniszter koordinációja mellett, a minisztériumuk szervezetén belül hozzanak létre olyan mechanizmust, amely képes az általuk irányított szerveket érintő, korrupciós kockázatokra vagy eseményekre irányuló közvetlen bejelentések, valamint a központi bejelentővédelmi rendszerbe érkezett bejelentések alapján történő hivatalos megkeresések fogadására, feldolgozására és belső kivizsgálására.

*Felelős: miniszterek*

*koordinációért: közigazgatási és igazságügyi miniszter*

*Határidő: 2012. november 15.*

5. A Kormány felhívja a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy tegyen szabályozási javaslatot a részben vagy egészben magánérdeket képviselő, eljárásjogi értelemben ügyfélnek vagy panaszosnak nem minősülő államszervezetten kívüli személyek közszolgálati tisztviselők általi fogadásának szabályozására.

*Felelős: közigazgatási és igazságügyi miniszter*

*Határidő: 2012. május 31.*

6. A Kormány felhívja a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy – az összehangolt etikai szabályozás elősegítése érdekében – készítsen zöld könyvet az etikai kódexekben célszerűen szabályozandó területekről, illetve a lehetséges szabályozási tartalmakról.

*Felelős: közigazgatási és igazságügyi miniszter*

*Határidő: 2012. július 31.*

7. A Kormány felkéri a közszolgálati hivatásrendi köztisztviselőket, illetve azon jogviszonytípusok tekintetében, amelyeknél ilyen nincsen, a költségvetési szervek hivatali szervezeteinek vezetőit, hogy a korrupció megelőzési program, valamint az etikai kódexekről szóló zöld könyv figyelembevételével 2012. augusztus 31-ig készítsék el és adják ki hivatásrendi, illetve szervezeti etikai kódexeiket.

8. A kormány által megtárgyalandó előterjesztések, valamint a miniszteri rendeletek tervezeteinek előzetes hatásvizsgálatát ki kell egészíteni azok korrupciós kockázatainak vizsgálatával.

*Felelős: közigazgatási és igazságügyi miniszter*

*Határidő: a hatásvizsgálati rendszer felülvizsgálatához igazodóan*

9. A korrupciós kockázatok szempontjából át kell tekinteni a közbeszerzési törvény, valamint a nemzeti és közösségi költségvetési pénzügyi támogatások szabályrendszere alkalmazásának tapasztalatait, különös tekintettel az elektronikus információszabadsággal kapcsolatos jogszabályi rendelkezések betartására, és ennek eredményeiről jelentést, illetve beavatkozás szükségessége esetén előterjesztést kell tenni a Kormány számára. A szükséges beavatkozási területek között különös figyelmet kell fordítani a nyilvánosság lehetséges további növelésének formájára és tartalmára.

*Felelős: nemzeti fejlesztési miniszter*

*nemzetgazdasági miniszter*

*Határidő: 2013. január 31.*

10. A Kormány felhívja a közigazgatási és igazságügy minisztert, hogy szervezzen egyeztetéseket a korrupció visszaszorításáért különös felelősséget viselő állami szervek között, és segítse elő, illetve kormányzati körbe tartozó szervek esetén gondoskodjon arról, hogy valamennyi együttműködési területen részletes együttműködési megállapodások szabályozzák a szervezetek a korrupció visszaszorításában való együttműködést, továbbá a szervek tájékoztatása alapján értékelje a megállapodások teljesülését, és erről tegyen jelentést a Kormány számára.

*Felelős: közigazgatási és igazságügyi miniszter*

*Határidő: az együttműködési megállapodások megkötésére 2012. június 30.*

*jelentés elkészítésére első ízben 2013. január 31., majd évente*

11. A Kormány felhívja a korrupció elleni küzdelemért különös felelősséget viselő kormányzati szervezeteket, hogy az ezzel kapcsolatos tevékenységükről és együttműködésükről adjanak általános összefoglaló tájékoztatást a közigazgatási és igazságügyi miniszter számára.

*Felelős: belügyminiszter*

*honvédelmi miniszter*

*nemzeti fejlesztési miniszter*

*nemzetgazdasági miniszter*  
*koordinációért: közigazgatási és igazságügyi miniszter*  
*Határidő: évente május 31-ig*

12. A kormány felkéri a korrupció elleni küzdelemért különös felelősséget viselő független állami szervezeteket (vagyis az Állami Számvevőszéket, az Országos Bírósági Hivatal, a Gazdasági Versenyhivatal, a Közbeszerzési Hatóságot, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét, a Legfőbb Ügyészséget, valamint a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot), hogy ezzel kapcsolatos tevékenységükről és együttműködésükről számszerű adatokat is tartalmazó tájékoztatást adjanak a közigazgatási és igazságügyi miniszter számára minden év május 31-éig.

13. A Kormány felhívja a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy folytasson kísérleti projektet az integritásfelelős intézményének, valamint az erre támaszkodó integritás irányítási rendszernek az állami szerveknél történő bevezetésére az Állami Számvevőszék tapasztalataira támaszkodva, és a kísérleti projekt eredményétől függően tegyen javaslatot a rendszernek a teljes államigazgatási szervezetben történő bevezetésének módjára.

*Felelős: közigazgatási és igazságügyi miniszter*  
*Határidő:*  
*a kísérleti projektek megindításra: 2012. augusztus 31.*  
*a kísérleti projektek lefolytatására: 2013. április 30.*  
*a bevezetésre vonatkozó javaslatra: 2013. június 30.*  
*bevezetés megkezdésére: 2013. szeptember 30.*

14. A Kormány felhívja a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy gondoskodjon a közigazgatás központi integritás- és antikorrupciós képzéseinek megtartásáról.

*Felelős: közigazgatási és igazságügyi miniszter*  
*Határidő: folyamatos*

15. A Kormány felhívja az érintett minisztereket, hogy vizsgálják meg a nyomozó hatóságok és más rendvédelmi szervek korrupció visszaszorításában részt vevő egységei minőségi és mennyiségi megerősítésének lehetőségeit, ennek finanszírozási hátterét és tegyenek javaslatot a szükséges bővítések, fejlesztések – elsősorban belső átcsoportosítással történő – megoldására.

*Felelős: belügyminiszter*  
*nemzetgazdasági miniszter*  
*Határidő: 2012. október 31.*

16. A Kormány felhívja a közigazgatási és igazságügyi minisztert a jogi személyek büntetőjogi felelősségével kapcsolatos szabályozás felülvizsgálatára és a szükséges változtatásokra való javaslattételre.

*Felelős: közigazgatási és igazságügyi miniszter*  
*Határidő: 2012. december 31.*

17. Egységes elveken alapuló, de célcsoportonként differenciált tájékoztató kampányokat kell indítani a társadalom tagjai korrupciós jelenségekkel, és az azokkal szemben alkalmazható

magatartásformákkal és ellenlépésekkel kapcsolatos ismereteinek és tudatosságának növelése érdekében.

*Felelős: miniszterek*

*Határidő: 2012. október 31., majd folyamatos*

*koordinációért és az egységes elvek kialakításért: közigazgatási és igazságügyi miniszter*

*Határidő: 2012. június 30.*

18. A köznevelés területén gondoskodni kell a korrupciós jelenségekkel, és az azokkal szemben alkalmazható magatartásformákkal és ellenlépésekkel kapcsolatos értékeknek és ismereteknek a Nemzeti Alaptantervben történő megjelenítéséről.

*Felelős: nemzeti erőforrás miniszter*

*Határidő: 2012. május 31., majd folyamatos*

19. A külföldi tisztviselők megvesztegetése elleni egyezmény gyakorlati végrehajtása érdekében tájékoztatási programot kell indítani a magyar vállalkozások számára, a nemzetközi kapcsolatban elkövetett vesztegetéssel összefüggésben.

*Felelős: nemzetgazdasági miniszter*

*külügyminiszter*

*Határidő: folyamatos*

20. A külföldi tisztviselők megvesztegetése elleni egyezmény eredményesebb végrehajtása érdekében, a Magyarországról készült értékelő jelentések alapján, felül kell vizsgálni a vonatkozó szabályozást.

*Felelős: közigazgatási és igazságügyi miniszter*

*Határidő: 2012. december 31.*

21. A Kormány felhívja a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy tegyen előterjesztést az Amerikai Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Norvégia és további öt állam által 2011. szeptember 20-án aláírt, a nyílt kormányzásról szól nyilatkozatához (Open Government Declaration) való csatlakozásra, és hozza létre a nyilatkozathoz kapcsolódó intézkedések nyomon követésének rendszerét.

*Felelős: közigazgatási és igazságügyi miniszter*

*Határidő: 2012. május 31.*

22. A Kormány a korrupció elleni nemzetközi fórumokon képviselendő nemzeti álláspont kialakításának összehangolására a közigazgatási és igazságügyi minisztert jelöli ki.

*Melléklet .../2012. (...) Korm. határozathoz*

## **A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja**

**2012 – 2014**

*A korrupció a kormányzást és a társadalom egészének szövetét pusztító betegség, s ahogy a betegségek ellen is állandóan küzdenünk kell, úgy a korrupcióval szemben sem adhatjuk meg magunkat soha. Míg a betegségek többsége kívülről szakad ránk, addig a korrupciót mindig mi, emberek okozzuk, ami jogi és erkölcsi szempontból is döntő különbség. Ez a program a gyógyulás és megelőzés programja kíván lenni. Számba veszi a tüneteket, elemzi az okokat, tárgyilagosan számot vet azzal, hogy ezek közül mi és mennyiben változtatható meg két év alatt, kitűzi az elérendő célokat és meghatározza az ezek eléréséhez szükséges beavatkozásokat.*

*A korrupció elleni küzdelem közös, társadalmi ügy, eredményes végrehajtása hazánk sikerének egyik alapvető záloga. E fellépésben az államra kiemelkedő felelősség hárul, melynek elsődleges terepe az állami szervezetek korrupcióval szembeni ellenálló képességének erősítése, illetve annak példamutató szemléltetése, hogy a Kormány a korrupcióellenes program megvalósítását a kormányzati szerveknél kezdi.*

*Az állami szervek a köz szolgálatára hivatottak és hivatásukat csak akkor képesek betölteni, ha áthatják működésüket a köz szolgálatából következő értékek: a szakmai felkészültség, a pártatlanság és elfogulatlanság, az erkölcsi feddhetetlenség, valamint a közérdek előtérbe helyezése az egyéni érdekekkel szemben.*

*E dokumentum megjelentetését hosszú előkészítő munka előzte meg, amely keretében 2011. november 18-án az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a Legfőbb Ügyész és a közigazgatási és igazságügyi miniszter közös nyilatkozatot adott ki, amelyben kinyilvánították a korrupció elleni fellépés melletti elkötelezettségüket.*

*A Kormány antikorrupciós programja az elmúlt két évtizedben követett korrupció elleni fellépés meghaladása, hiszen a büntetőjogi eszközök alkalmazása mellett ugyanilyen súllyal jelenik meg benne a korrupció megelőzése is. E program olyan konkrét intézkedéseket tartalmaz, amelyek segítségével a közigazgatási szervezetek napi működésében fog megjelenni a korrupciós kockázatok elemzése, a gyanús esetek feltérképezése, kivizsgálása, illetve lehetőség szerinti megelőzése.*

*Hiszünk abban, hogy a korrupció elleni program pusztán léte és a benne foglalt intézkedések megvalósítása érdemi előrelépést fognak hozni a korrupció elleni küzdelemünkben. Egyúttal bízunk benne, hogy a program véglegzése és megvalósítása során támaszkodhatunk a társadalmi és gazdasági partnereink aktív támogatására.*

*Célunk a korrupció jelenségét felismerő, azt elítélő és elhárító közszféra kialakítása, továbbá egy társadalmi összefogás életre hívása etikai értékeink gyakorlatban való megszilárdításáért.*

## Kiindulási helyzet

### *A korrupció fogalma*

A korrupció szerteágazó fogalom, pontos, általánosan elfogadott meghatározása mindeztáig sem hazánkban, sem nemzetközi szinten nem létezik. A köznyelv sokféle értelemben, számos vetületi megközelítésből használja, ezen kívül kultúra-, tudományág- és korszakfüggő, hogy mi tekintendő korrupciónak.

A korrupció fogalma a latin *corruptio* szóból ered, ami romlást, rontást jelent. Eredetileg Niccolò Machiavelli Polübiosztól vette át a fogalmat, s a *corruzione* kifejezést általánosságban a kormányzás romlására használta, függetlenül annak okaitól. A kifejezést mások is átvették, majd a XIX. század elejétől már a megvesztegetés is a szó jelentési körébe került. Ma a fogalom alatt olyan törvénybe vagy közerkölcsbe ütköző cselekedetet értünk, amely során valaki pénzért vagy más juttatásért vagy annak kilátásáért cserébe jogosulatlan előnyhöz juttat másokat. Az előnyhöz juttató pozíciójától függően beszélhetünk politikai, közigazgatási, valamely közszolgáltatási (például egészségügyi) vagy gazdasági korrupciónról.

Jelen program tekintetében korrupciónak tekintjük azokat a cselekményeket, amelyek során a köz érdekében való eljárással megbízott és döntéshozatali felelősséggel felruházott személy a köz érdeke helyett önös vagy részérdekeket követve, mástól jogtalan vagy etikátlan előnyt elfogadva és őt jogtalan vagy etikátlan előnyhöz juttatva jár el (passzív korrupció). Korrupciónak tekintendő továbbá, ennek fordítottja, tehát amikor valaki a köz érdekében való eljárással megbízott és döntéshozatali felelősséggel felruházott személynek jogtalan vagy etikátlan előnyt nyújtva vagy felajánlva jogtalan vagy etikátlan előnyt kér (aktív korrupció). A korrupció fogalma tehát magában foglalja a közérdek sérelmét, és a politikai és közigazgatási mellett az egyéb közszolgáltatási szektorban jelentkező cselekményekre is kiterjed.

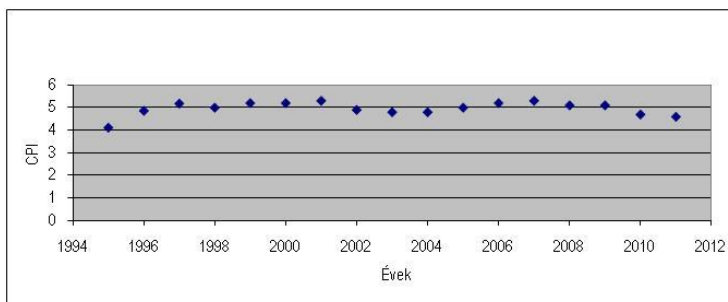
### *A korrupciós helyzet Magyarországon*

Az elmúlt években több nemzetközi és hazai kutatás is elemezte a magyarországi korrupciós helyzetet, ezek alapvető tapasztalatait összegezzük. Három nagyobb bontásban vizsgálódunk: a nemzetközi szervezetek magyar általános helyzetről készített elemzésében, a korrupciós jelenségek személyes megítéléséről készített felmérésekben<sup>1</sup>, továbbá az állami szereplők feladatleosztásában.

---

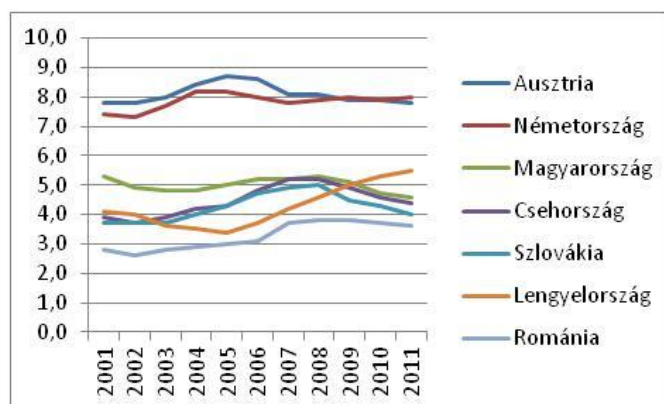
<sup>1</sup> Nem ismerünk olyan felmérést, ami átfogóan, minden részletre és csoportra kiterjedően vizsgálta volna a korrupciós helyzetet és annak társadalmi megítélését. E miatt az adatokat több felmérésből vettük, melyek különböztek egymástól mind adatfelvételi módjukban, mind az adatfelvétel időpontjában. Ezen hiányossága ellenére szükségünk van a társadalmi megítélés megismerésére, ezért alkalmazzuk ezt az elemzési módot.

A **Transparency International** által alkalmazott korrupció érzékelési index Magyarországra mért értéke 1995 óta kisebb hullámzást követően 2011-ben ismét közelített a kiindulási értékhez. A 2011. évi 4,6-os<sup>2</sup> érték az elmúlt 3 év legkedvezőtlenebb magyar adata, illetve a régiós összehasonlításban átlag alattinak tekinthető.



Forrás: Transparency International

*A magyar korrupció érzékelési index értékének alakulása*



Forrás: Transparency International

*A korrupció érzékelési index nemzetközi összehasonlításban*

A környező országok tapasztalatai alapján elmondható, hogy határozott antikorrupciós politika megvalósítása már 2-3 éven belül kimutatható eredményt hoz, mint azt Lengyelország példája szemlélteti.

A független kutatók, tudományos szakemberek és újságírók által készített **Global Integrity Report** az egyes országok antikorrupciós mechanizmusainak, eszközeinek és intézményi háttérének bemutatását szolgálja az átláthatóság jegyében. A jelentés több, az integritás szintjének mérése szempontjából fontos ismérvet vizsgál, ilyen például a civil szervezetek szerepe, a média, az igazságszolgáltatás, a köz- és politikai szféra átláthatósága és elszámoltathatósága, a szabályozási háttér, a közbeszerzések helyzete, a bejelentő-védelem. Ezek összesítéséből állapítható meg az adott ország integritás indexe, ami Magyarország esetében 2010-ben 73-as értéket vett fel (közepes) a 2008-as 77 után<sup>3</sup>. A 2010-es év értékelése szerint jónak mondható az integritás szabályozási, valamint civil szervezeti háttére, hiányosságokat mutatunk azonban többek között a hatékony antikorrupciós szervezeti háttér, a bejelentő-védelem, valamint a közbeszerzési szabályozás terén.

<sup>2</sup> A Transparency International osztályozása 1-től 10-ig terjed, amelynél az 10 jelenti az alacsony, a 1 pedig a magas érzékelt korrupciós szintet.

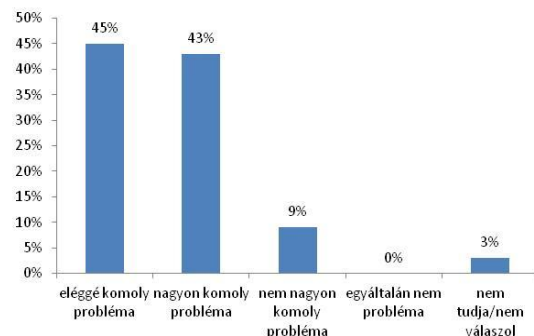
<sup>3</sup> Az értékelés 1-100-ig terjed, melyben a 60 alatti a nagyon gyenge, a 60-70 közötti a gyenge, a 70-80 közötti a közepes, a 80-90 közötti az erős, a 90 fölötti pedig a nagyon erős integritást fejezi ki.



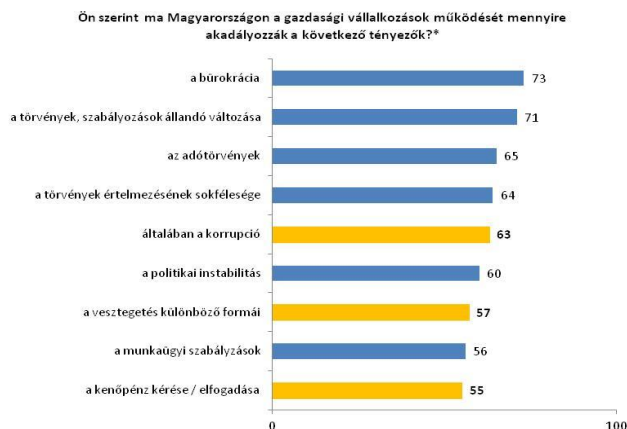
Hazánk tagja Az **Európa Tanács** Korrupcióellenes Államok Csoportjának (Group of States against Corruption, **GRECO**), amelynek célja elsősorban az államok korrupcióellenes tevékenysége hatékonyságának, a nemzetközi együttműködésnek, valamint az ismeretek, jó gyakorlatok átadásának-átvételének elősegítése. A GRECO legutóbbi magyarországi értékelése kiterjedt a büntetőjogi szabályozásra is, amely terén azt a következtetést vontta le, miszerint az általában véve számos, a korrupció különféle formáit lefedő rendelkezést tartalmaz, széleskörűen megfelel az Európa Tanács kívánalmainak, egyes helyeken túl is mutat azokon. Ellenben helyenként hiányossággal küzd, aminek orvoslására a következő főbb ajánlásokat tette:

- a külföldön, magánszektorban elkövetett passzív vesztegetést kifejezetten büntetni szükséges;
- az aktív befolyással üzérkedésre vonatkozó szabályozást teljes mértékben meg kell feleltetni az Európa Tanács Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezményének;
- biztosítani kell, hogy a Büntető Törvénykönyv rendelkezései a hazai választott bírák vesztegetését is lefedjék; valamint
- a vesztegetés és a befolyással üzérkedés esetében meg kell hosszabbítani a három éves minimális elévülési időt.

Több felmérés készült a társadalom korrupcióval kapcsolatos attitűdjéről. A **társadalom súlyos problémának ítéli a korrupció jelenségét**: az állampolgárok 88%-a (tehát tíz megkérdezettből kilenc) gondolja úgy, hogy hazánkban a korrupció komoly probléma, ahogy azt a Gallup Intézet felmérése kimutatta.



Forrás: Gallup



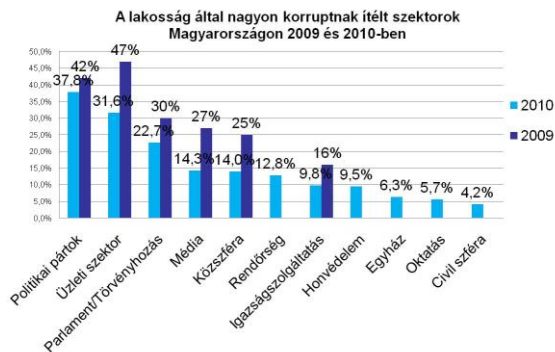
Forrás: Állami Számvevőszék

A gazdasági szereplők a működési környezetüket leginkább akadályozó tényezők között tartják számon a korrupciót: a megkérdezettek 63 %-a ítéli komoly hátráltató tényezőnek, s ezzel az ötödik leg súlyosabb gondnak látják.

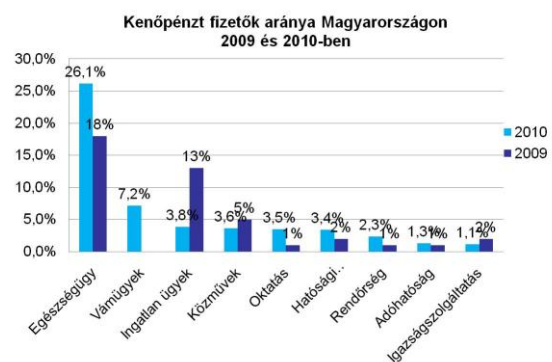
Nemzetgazdasági szinten is kimutatható a **korrupció gazdasági hatása**: minél fejletlenebb egy ország és minél magasabb a korrupció szintje, annál kisebb az adóráták adóbevételei.

növelő hatása. Magyarországon a Corvinus Egyetem Összehasonlító Gazdaságtan Tanszékének számításai szerint 2004-ben például a GDP 4%-át tette ki az erre visszavezethető adóbevétel-kiesés.

2010-es adatok alapján a lakossági megkérdezettek 38 %-a gondolta, hogy a politikai pártok, 32 %-a szerint a gazdaság, 23 %-a szerint pedig a Parlament volt a **leginkább korrupt szektor**. A közsféréről a megkérdezettek 14 %-a gondolta ezt, ráadásul ez volt az egyedüli szektor, ahol egy év alatt a vélt korrupciós fertőzöttség a felére csökkent.



Forrás: Transparency International

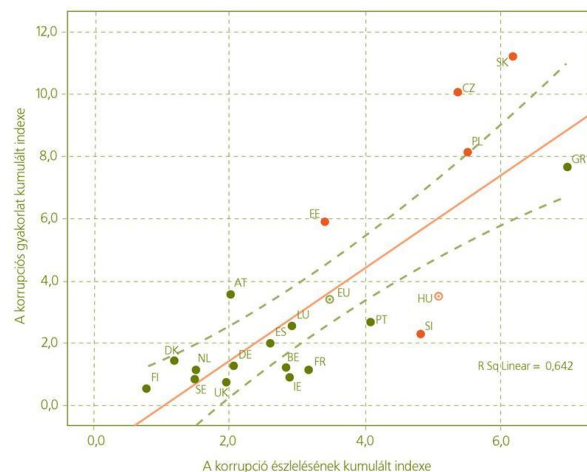


Forrás: Transparency International

A valós, a megkérdezettek által **tapasztalt korrupció** ezzel szemben kiugróan magas volt az egészségügyben (26%), ezt követték a vámügyek (7%). A hatósági ügyintézés terén száz főből pusztán 3 fizetett kenőpénzt, vagy legalábbis ennyien vallották be. Konkrét korrupciós jelenséget összességében minden tízedik megkérdezett tapasztalt egy másik felmérés alapján.

A **jelenség nehezen mérhetőségét, illetve összetettségét** érzékelteti, hogy több empirikus felmérés a fentieket árnyaló következtetésre jutott. A TÁRKI által a magyar társadalom értékstruktúrájáról 2009-ben készített felmérés azt támasztotta alá, miszerint a magyar társadalom korrupciós érzete nagyobb a lakossági adatfelvételekben bevallott korrupciós gyakorlatnál.

Erre a következtetésre jutott a második európai szintű társadalmi értékutatás 2005-ös adatait feldolgozó Keller és Sik is. Meglátásuk szerint a magyar lakosság átlagon felülnek érzi a korrupció szintjét, ellenben a korrupciós jelenségek mért valódi elterjedtsége megfelel az uniós tagállamok átlagának.



Forrás: Keller és Sik, 2009

## A magyar társadalom értékszerkezete

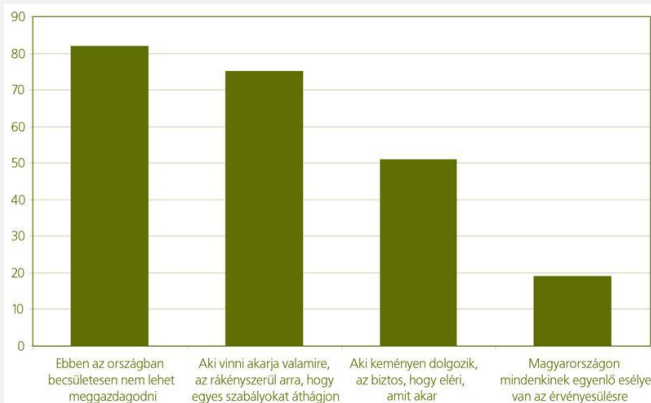
A TÁRKI 2009-ben vizsgálta a magyar társadalom értékszerkezetét. Ez alapján az európai országok átlagához viszonyítva kevésbé bízunk másokban. Miközben a más emberek iránti bizalom mértéke tekintetében a magyar a nyugati és a posztoszocialista társadalmak közötti köztes helyzetben van, az intézményi bizalom tekintetében egész Európában a sereghajtók közé tartozunk. Mindezek mellett Magyarországon alacsony a társadalmi részvétel szintje is.

A magyarok kétharmada úgy gondolja, hogy ő ugyan tisztességes, de a többiek nem. Ez azt jelenti, hogy a többség esetében nagyon sérülékeny egyensúly állhat fenn a saját viselkedésünk és a másokra vonatkozóan feltételezett viselkedés között. A magyar közvélemény nemzetközi összehasonlításban is megengedőbb a normaszegő viselkedésekkel szemben.

A „mi és mások” problematikához fontos adalékot ad, hogy míg például Csehországban, Szlovákiában és Észtországban a „részleges vakság” jelenségével találkozunk (a lakossági adatfelvételek nagyobb korrupciós gyakorlatot mutatnak, mint amekkora az általános korrupciós percepció), addig másutt a lakosság korrupciós érzete intenzívebb a lakossági adatfelvételekben bevallott korrupciós gyakorlatnál (ide tartozik Magyarország is). Másképpen: a lakosság által bevallott mindennapi korrupciós gyakorlat alatta marad annak, amint amit általában másokkal kapcsolatosan feltételezünk.

A világ több mint ötven országával összehasonlítva a magyarok vannak a leginkább meggyőződve arról, hogy a gazdasági tevékenység során az egyes szereplők csak egymás rovására érvényesülhetnek. Nálunk a legalacsonyabb a támogatottsága annak, hogy a gazdasági együttműködés a kölcsönös előnyök révén úgy is létrehozhat többletet, hogy az abból való részesedés nem jelent mások kárára történő érvényesülést.

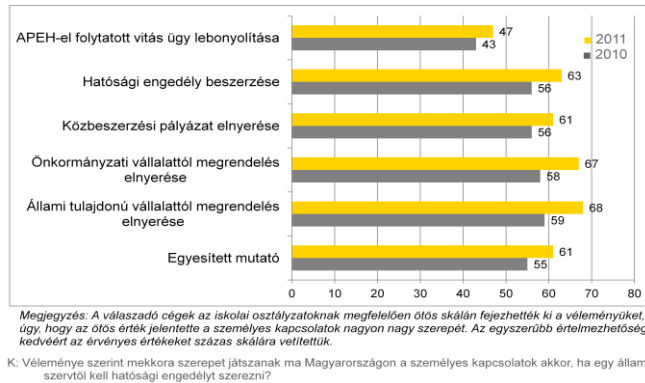
Makacsul jelen van a magyar társadalom tagjaiban az a vélekedés, hogy ma tisztességes úton nem lehet érvényesülni és a megkérdezettek között nagyon kevesen vannak azok, akik szerint ma mindenkinek egyenlő esélye lenne az érvényesülésre. Mindez visszahat az intézményekkel kapcsolatos bizalmatlanságra.



A bizalom felépülése és leépülése nem szimmetrikus folyamatok. Miközben a leépülés megindulásához néhány szórványos negatív tapasztalat elégséges, a bizalom felépüléséhez pozitív, egymást szisztematikusan megerősítő tapasztalatok tömege szükséges – s ez különösen igaz a kormányzatba vetett bizalomra.

Az üzleti élet szereplői körében az Ernst & Young és a MKIK Gazdaság és Vállalkozáskutató Intézet által végzett **Integritás és korrupciós kockázatok a magyar vállalati szektorban** című felmérésében 2011-ben a vállalkozások 49 %-a szerint túl sok a kiskapu a jogszabályi környezetben, ami a jogszabályok egyedi értelmezésére ad lehetőséget, ez 3 százalékpontos növekedés 2010-hez képest.

A megkérdezett cégek vezetői egy százpontos skálán 63 pontra értékelték a személyes kapcsolatok szerepét, vagyis ezen kapcsolatoknak jelentős szerepük van a közhivataloknál folyó ügyintézésben, az engedélyeztetésben, vagy állami megrendelések elnyerésében. A 63 pont ugyan közepes értékelés, de a szabályozási környezet kiszámíthatatlanságára, a hivatali ügyintézés szabályainak bizonytalanságára hívja fel a figyelmet.



Forrás: Ernst and Young

2010-ben a személyes kapcsolatok szerepének fontosságát kifejező mutató értéke 55 pont volt. Átlag feletti mértékben nőtt a személyes kapcsolatok szerepe az állami és önkormányzati vállalatoktól várt megrendelés elnyerése esetében, mindkét esetben közel 10 pontos mértékben.

Nőtt a feltételezett korrupciós helyzetekre adott expliciten pozitív reakciók aránya, a vezetők 32%-a válaszolta azt, hogy nem utasítana el egy korrupciós ajánlatot (2010-ben 30%). A válaszadók többsége az üzleti partnerek közötti korrupciós helyzetbe menne bele, a második legtöbbet említett helyzet a közbeszerzések elnyerése volt, ráadásul ez utóbbi esetben volt a legnagyobb mértékű emelkedés is. Viszonylag magas volt még az engedélykérések említése is.

Az érvényes válaszokat adó cégek 26 százaléka olyan eset(ek)ről tudott, amikor nyíltan kértek ajándékot vagy kenőpénzt, s a válaszadók harmada hallott olyan esetről, amikor a kért kenőpénz kifizetésének elmaradása következtében érte hátrányos megkülönböztetés a céget.

Összesen a válaszadók 6-12%-a jelentené a korrupciót a rendőrségen. A válaszadók megerősítik, hogy azon korrupciós esetek, melyek a rendőrség által feltárára kerültek, csak a töredékét jelentik a valós korrupciós eseteknek.

A válaszadók a közbeszerzések 57 százalékát tartották korrumptnak (a téma érzékenységet mutatja, hogy a kérdezettek több mint egyharmada nem válaszolt erre a kérdésre). A megkérdezettek 50 százaléka tud legalább egy olyan esetről, amikor hivatali ügyintézés során a versenyszféra szereplői korrumpálni próbálták a hivatalos szerv ügyintézőit. 39 százalékuk szerint egy üzleti csoport saját érdekeinek érdekében gyakorolt nyomást a szabályozási környezet kialakítóira. Ezekkel az arányokkal szemben csupán 32 százalék hallott már olyan eset(ek)ről, amikor korrupció miatt jogi útra terelődött az eset.

A vállalatvezetők becslése szerint korrupció esetén a közbeszerzésen nyert összeg 16 %-át kell csúszópénzként visszafizetni (13% volt 2010-ben).

## A gazdasági korrupció mértéke

Az Ernst & Young felmérése kitért a gazdasági korrupcióra is. A felmérésben megkérdezettek 39 %-ának volt tudomása etikai vétség előfordulásáról a vállalatánál. Az esetek 59 százalékában bejelentés vezetett a feltáráshoz, 47 százalékánál belső ellenőrzés és 23 százaléknál egyéb módon jutott az etikai vétség a felső vezetés tudomására (több választ is meg lehetett jelölni). A kutatásban résztvevő vállalatok pusztán 24 %-a rendelkezik anyavállalattal közös vagy saját etikai kódex-szel. Etikai forrádrót az etikai kódex-szel rendelkező cégek 36 %-a alkalmaz, ami közel 10 százalékos növekedés egy év alatt.

Az Ernst & Young 2011-es **Európai Visszaélési Felmérése** szerint a megvesztegetési és korrupciós kockázatok magasabbnak tűnnek Magyarországon, mint a többi európai országban. A megkérdezettek 75 %-a úgy gondolja, hogy a megvesztegetési és korrupciós praktikák széles körben elterjedtek a magyarországi üzleti életben szemben a 62 %-os európai átlaggal. A felsővezetők 50 %-a azt állítja, hogy a korrupciós kockázatok növekedtek a gazdasági visszaesés hatására (szemben a 40 %-os európai átlaggal) és 45 % állítja azt, hogy a saját szektorában általános a kenőpénzek kifizetése a szerződések elnyerése érdekében (szemben a 28 %-os európai átlaggal).

Az ország általánosan magas kockázati szintjét tükrözi, hogy a válaszadók 27 %-a állítja azt, hogy a vállalatnál tapasztalt jelentős visszaélést szemben a fejlődő piacok 20 %-os átlagával. Ezzel Oroszország után Magyarországon volt a második legtöbb visszaélés Európában (ez az arány a Baltikumban 21%, Lengyelországban 19%, Romániában 16%, Szlovákiában pedig 5%).

Az Ernst & Young 2011-es 25 európai ország nagyvállalataira kiterjedő **Európai Visszaélési Felmérésében** a magyarországi válaszadók 34% gondolja úgy, hogy a szabályozókban nincs meg a megfelelő szándék a megvesztegetéssel és korrupcióval kapcsolatos esetek kivizsgálására, és további 53% gondolja úgy, hogy a hatóságok nem képesek hatékonyan bizonyítani eljárásaik során a korrupciót, és a válaszadók 76 %-a gondolja, hogy a megvesztegetés és korrupció túlságosan elterjedt ahhoz, hogy kezelni lehessen.

A fenti adatok ismeretében nem véletlen, hogy a válaszadók 90 %-a gondolja úgy, hogy szigorúbb felügyeletre lenne szükség a szabályozó hatóságok és kormányzatok részéről a visszaélések, megvesztegetések és korrupció visszaszorítása érdekében. Meglepő, hogy a megkérdezettek 64 %-a a **vállalaton belüli visszaélések visszaszorítását** az államtól várják: ők sokkal biztonságosabban éreznék magukat a munkahelyen, ha tudná, hogy az állam alaposabban vizsgálná a vállalatot.

Elgondolkodtató adat, hogy a felnőtt lakosságnak csak a negyede tudja, hogy korrupció esetén kinek, hol tehet bejelentést. A magasabb iskolai végzettségűek többnyire

	Nem szándékosnak kivizsgálni %	Nem hatékonyak %
Irország	51	24
Ukraina	51	16
Horvátország	44	52
Cseh Köztársaság	41	41
Oroszország	37	38
Görögország	36	43
Szlovákia	36	55
Magyarország	34	53
Portugália	34	38
Románia	34	51
Baltikum	31	42
Törökország	30	43
Hollandia	27	37
Teljes	26	42
Franciaország	24	39
Lengyelország	23	56
Spanyolország	18	44
Ausztria	14	43
Olaszország	13	67
Egyesült Királyság	12	30
Németország	10	41
Norvégia	10	35
Svájc	8	48
Svédország	7	31

Forrás: Ernst and Young



magabiztosabbak, de a felsőfokú végzettségűek közül is csak tízből négyen tudják, hová fordulhatnak. Többségük a rendőrséget nevezte meg illetékes hatóságként. Reménykeltő azonban, hogy a lakosság több mint fele tenne bejelentést, ha korrupcióval szembesülne. Nevének megadásával csak a válaszadók 30%-a vállalná a bejelentést, 27% pedig anonim módon tenné meg. A 30 évesnél fiatalabbak körében az átlagosnál nagyobb mértékben – háromból ketten – jelentenék az észlelt korrupciós esetet. A 60 év felettiek és a budapestiek körében viszont kisebbségben vannak azok, akik hajlandóak lennének bejelenteni az ilyen eseteket (44-47%).



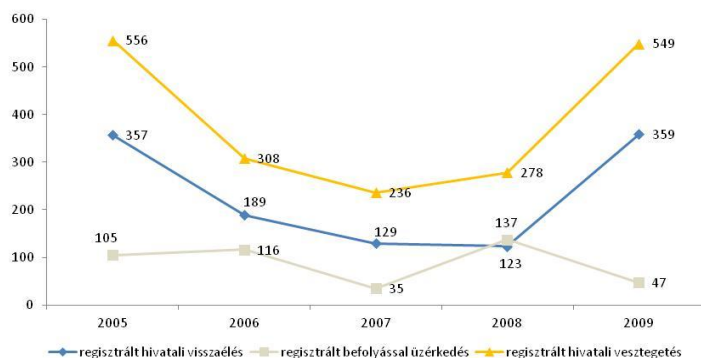
A megvesztegetés elvárását vélelmezők közül mindössze 6% jelentette az esetet, döntő részben a rendőrségen. A jelentők fele inkább elégedett volt azzal, ahogyan ügyét kezelték.

*Forrás: Gallup*

Különböző felmérések eredményei szerint a **hivatali korrupció legfőbb okai** a tájékozottsági és értékrendbeli problémák, az ügymenet és a különféle folyamatok átláthatatlansága, a közszféra foglalkoztatottjainak alacsony anyagi megbecsültsége, a szabályozó eszközök tökéletlensége, a nem jól működő ellenőrzési rendszerek, valamint a lebukás alacsony esélye.

A **közhatalmi intézmények alkalmazottai** nagyjából havonta találkoznak korrupciós cselekménnyel, azonban csak igen ritkán jelentik, többnyire csak akkor, ha nagy eséllyel bizonyítható. A korrupció főbb megjelenési formáiként az ajándékadást, a kölcsönös előnynyújtást, valamint a csúszópénz adását jelölték meg. Tipikusnak mondható a közszolgák egymás javára történő ügyintézése, a kapcsolati tőke mozgósítása.

A **kriminálstatisztika** több korrupciós jellegű cselekményt is mér, azonban módszertani okok miatt annak eldöntése nem lehetséges, hogy a regisztrált korrupciós jellegű cselekmények valóban korrupciót valósítottak-e meg. Emiatt a korrupciós bűnözés elemzésekor kizárólag a klasszikus korrupciós cselekményeket (vesztegetés, hivatali visszaélés, befolyással üzérkedés) vizsgálják. A bűnügyi statisztika adatainak vizsgálata során figyelemmel kell lenni a bűnüldöző hatóságok előtt láthatatlanul maradt cselekmények rendkívül magas mértékére.



A regisztrált hivatali vesztegetések száma az elmúlt években hullámzó tendenciát mutat: 2005-2007-ig csökkent, majd ismét visszaugrott a kiindulási szintre.

A regisztrált befolyással üzérkedések száma az utóbbi néhány évben igen hektikusan alakult, éves számuk 2005 és 2009

között 35 és 137 között ingadozott. A regisztrált hivatali visszaélések száma 2005-től 2008-ig csökkenő tendenciát mutatott, 2009-ben azonban megugrott.

A bűnügyi statisztika a hivatali korrupcióval okozott kár körében egyedül a vesztegetéssel okozottat rögzíti, ami a korrupciós cselekmények által okozott kár alsó határát jelentheti. A kár mértéke az elmúlt években 100 millió és 7 milliárd forint körül mozgott.

### *A korrupció kezelésének szervezeti keretei Magyarországon*

Magyarországon nincs kizárólag a korrupció jelenségével foglalkozó, arra szakosodott csúcsszerv, hanem több, különféle profilú, ám a témával valamilyen körben érintett szerv hatáskörébe tartoznak az ezzel kapcsolatos feladatok.

#### 1. Állami Számvevőszék (ÁSZ)

Az ÁSZ az állam legfőbb pénzügyi ellenőrző szerve, amely általános hatáskörrel végzi az államháztartás ellenőrzését. Az elmúlt 2-3 évben a magyar antikorrupciós gondolkodás elsőszámú műhelyévé vált.

#### 2. Bíróság

Megállapítja a jogsértéseket, bűncselekményeket és azok jogkövetkezményeit, kiszabja a büntetéseket.

#### 3. Gazdasági Versenyhivatal (GVH)

Általános versenyfelügyeleti feladatokat lát el minden olyan esetben, amely nem tartozik a bíróság hatáskörébe. Ennek keretében érvényt szerez a hatáskörébe tartozó versenyjogi rendelkezéseknek (különös tekintettel az üzleti döntések tisztességtelen befolyásolásának, a gazdasági versenyt korlátozó megállapodások, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmára), illetve versenypártolás keretében a rendelkezésére álló eszközökkel igyekszik a verseny érdekében befolyásolni az állami döntéseket.

#### 4. Közbeszerzési Hatóság

Alapvető feladata, hogy biztosítsa a közbeszerzések jogszerűségét, elősegítve a közpénzek nyilvános és átlátható módon történő elköltését. Ennek körében kialakítja és a honlapján közzéteszi a jogorvoslati határozatok nyilvános adatbázisát; elősegíti a közbeszerzési információk nyilvánosságát, az elektronikus közbeszerzési adatbázisok használatának elterjedését.

#### 5. Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete

Felügyeli a pénzügyi piacokat, azon belül érvényt szerez a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvénynek, továbbá a bennfentes kereskedelem, piacbefolyásolás, engedély vagy bejelentés nélküli tevékenység végzésének gyanúja és a vállalatfelvásárlásra vonatkozó szabályok ellenőrzése esetén piacfelügyeleti eljárást indít.

#### 6. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium

Kidolgozza az állam korrupció elleni szakpolitikáját, s Kormány általi elfogadását követően összehangolja és nyomon követi annak megvalósítását. Közvetlenül felel a büntetőjog kodifikációjáért és egyes antikorrupciós tárgyú nemzetközi szerződések gyakorlatba ültetéséért.

#### 7. Belügyminisztérium

Előkészíti a rendészeti és egyes nemzetbiztonsági szakpolitikai dokumentumokat, s ezen keresztül segíti elő az antikorrupció terén a felderítések eredményességét.

#### 8. Kormányzati Ellenőrzési Hivatal

A Hivatal a kormányzat egy fontos belső ellenőrzési szerve. A Hivatal ellenőrzési jogköre kiterjed továbbá a gazdálkodó szervezeteknek, a közalapítványoknak, a köztestületeknek, az alapítványoknak és – a pártok kivételével – a társadalmi szervezeteknek a központi költségvetésből, alapokból juttatott támogatások felhasználásának ellenőrzésére, s általában a tartósan állami tulajdonban lévő, valamint az olyan gazdasági társaságok ellenőrzésére, amelyekben az állam többségi befolyással rendelkezik.

#### 9. Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV)

A NAV végzi a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény rendelkezései betartásával kapcsolatos ellenőrzéseket, a jogszabályokban meghatározott adóellenőrzést, amit támogat a nyomozóhatósági jogköre.

#### 10. Alkotmányvédelmi Hivatal

A Hivatal felderíti és elhárítja a Magyarország gazdasági, tudományos-technikai, pénzügyi biztonságát veszélyeztető leplezett törekvéseket.



## 11. Nemzeti Védelmi Szolgálat

A rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatait végzi, továbbá ellenőrzést végez meghatározott bűncselekmények esetén akkor is, ha azt a védett állományba nem tartozó személy követte el. Elvégzi továbbá a hivatásos állományba jelentkezők és a már hivatásos állományú tagok kifogástalan életvitel ellenőrzését és megbízhatósági vizsgálatát.

## 12. Ügyészség

Fellép a jogszabályok megtartása érdekében, üldözi a tudomására jutott bűncselekményeket és részt vesz a jogsértések, a bűnözés megelőzésében.

## 13. Rendőrség

Legfontosabb feladata, hogy általános bűnügyi nyomozó hatósági jogkört gyakorol, végzi a bűncselekmények megelőzését és felderítését.

### *A korrupció kezelésének szervezeti keretei az Európai Unióban*

Az Európai Unió egyes intézményei tevékenységének közvetlen ráhatása van a magyar korrupciós jelenségek feltárására, ezért indokolt röviden felvillantani a kapcsolódó uniós szerveket. Eltérés a magyar intézményektől, hogy az Európai Uniónak van a korrupció jelenségének feltárására szakosodott szerve, mindazonáltal a témával más szervek is foglalkoznak.

#### 1. Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF)

Az OLAF feladta az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő illegális tevékenységek kivizsgálása és az Unió megóvása az érdekeit sértő, várhatóan közigazgatási és büntetőeljárásokhoz vezető szabálysértésekkel szemben.

#### 2. Európai Számvevőszék

Feladata az Európai Unió pénzügyeinek ellenőrzése. Mint az Unió pénzügyi érdekeinek független őre, külső ellenőreként elősegíti az Unió pénzügyi gazdálkodásának javítását. Három különböző típusú ellenőrzést végez: pénzügyi, szabályszerűségi és teljesítményellenőrzést. Emellett véleményt nyilvánít pénzügyi hatással járó új vagy módosított uniós jogszabályokról.

#### 3. Európai Rendőrségi Hivatal (EUROPOL)

A nemzeti bűnüldöző szerveket összefogó EUROPOL általános bűnüldöző feladatkörében látja el a korrupciós jellegű bűncselekmények üldözését. Célja, hogy segítse az uniós tagországok lehető legszorosabb és leghatékonyabb együttműködését a szervezett bűnözés elleni harcban.

#### 4. EUROJUST

Az EUROJUST általános igazságügyi feladatkörében jár el korrupciós jellegű ügyekben is. Célja a nemzeti hatóságok közötti koordináció ösztönzése és javítása a két vagy több uniós tagállamot érintő nyomozati és büntetőeljárások esetében.

#### 5. Európai Bizottság

A Bizottság meghatározza a saját magára és az általa felügyelt szervekre vonatkozó korrupció elleni intézkedéseket. Ezen felül figyelemmel kíséri a tagállamok büntetőjogi szabályozásának megfelelőségét a korrupcióellenes intézkedések szempontjából, továbbá figyelemfelhívó funkciót is betölt a tagállamok irányában.

A Bizottság 2011. június 6. napján korrupcióellenes csomagot fogadott el, amelynek elemei:

- „A korrupció elleni uniós küzdelem” című közlemény, amely ismerteti az uniós antikorrupciós jelentés célkitűzéseit és működésének gyakorlati szempontjait (a közlemény azt is kifejti, hogy az EU hogyan fokozhatná a korrupció elleni küzdelmet valamennyi releváns uniós külső és belső politikában);
- az uniós antikorrupciós jelentéstételi mechanizmus létrehozásáról szóló bizottsági határozat,
- a magánszektorban tapasztalható korrupció elleni küzdelemről szóló 2003/568/IB tanácsi kerethatározat végrehajtásáról szóló jelentés,
- az Európai Uniónak az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportjában (GRECO) való részvételének módozatairól szóló jelentés.

Az uniós antikorrupciós jelentés azonosítja a tendenciákat és a kezelendő hiányosságokat, továbbá ösztönzi az egymástól való tanulást és a bevált módszerek megosztását. E jelentést a Bizottság 2013-tól kezdődően kétévente adja majd ki; elkészítése során az információforrások széles körére támaszkodik, beleértve a meglévő nyomon követési mechanizmusokat (Európa Tanács, OECD, ENSZ), a független szakértőket, az érdekelt feleket és a civil társadalmat.

*A korrupció elleni fellépés nemzetközi keretei*

Több nemzetközi szervezet tevékenysége is kiterjed a korrupció elleni küzdelemre, közülük Magyarország az alábbiakban vesz részt tagként:

- az Egyesült Nemzetek Szervezete keretei között működő Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatal (UNODC) elősegíti és nyomon követi az ENSZ Korrupcióelleni Egyezményének tagállamok által végrehajtását;
- a Bécsben működő Nemzetközi Korrupcióellenes Akadémia (IACA) országok által létrehozott, de független központként vesz részt a korrupcióellenes ismeretek oktatásában, az országok közti együttműködés elősegítésében, valamint a tudományos kutatásban, a korrupció elleni küzdelem nemzetközi tudás- és gyakorlatbéli hiányosságainak felszámolása érdekében;

- az Európa Tanács keretei között működő Korruptió Elleni Államok Csoportja (GRECO) rendszeres időközönként felméri az abban részes országok korrupció elleni fellépését, s az alapján ajánlásokat fogalmaz meg;
- a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) Vesztegetés Elleni Munkacsoportja ország értékelések útján kíséri figyelemmel, hogy a tagállamok megfelelően átültették-e az OECD Vesztegetés Elleni Egyezményét a gyakorlatba.

#### *A kiindulási helyzet összegzése*

A felmérések alapján a magyar korrupciós helyzet jellemzői a következőkben foglalhatók össze:

- A társadalom és a vállalkozások magasnak ítélik a korrupció mértékét, ami szerintük a jólét növekedését akadályozza.
- A korrupcióval szembeni cselekvés iránti igény és annak a csendes elfogadása megközelítőleg ugyanolyan mértékben van jelen azzal, hogy a felmérések részletes adatai alapján a fiatalok körében nagy az eltökéltség a fellépésre, viszont a budapestiek inkább elfogadják a kialakult helyzetet.
- Van ugyan igény a korrupciós ügyek bejelentésére, ezzel szemben nagyon alacsony a bejelentések aránya, melynek az oka túlnyomórészt, hogy az emberek nem látták értelmét a bejelentésnek, – ahogy a megkérdezettek megfogalmazták – „nem érte meg bejelenteni”.
- A korrupció elleni feladatok sok állami intézmény között van elosztva, ami komoly koordinációs kihívást jelent. Ezt azért is fontos látni, mert a társadalomban nagyon alacsony általában a bizalom, s azon belül konkrétan az állami intézményekbe vetett bizalom szintje. Ez megnehezíti, hogy hitelesnek lássák az emberek az állami fellépést.
- Gyakorlatilag adott a korrupció elleni fellépés jogi háttere, ellenben nem megfelelő annak a gyakorlati átültetése („a jogszabályok kiléptetése a Közlönyből”), ráadásul annak eredményességét drasztikusan csökkenti az alkalmazott szűkös eszköztár.

## Céljaink

### *Kapcsolódás más kormányzati programokhoz*

A korrupció megelőzési program a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program keretei közé illeszkedik, így a jó állam céljának elérését szolgálja. A program nevesíti az átfogó feladatok között az elszámoltathatóság megteremtését és a korrupció felszámolását.



A Magyar Program egyik fő tétele, hogy a korrupció ellen elsősorban nem sajtókampánnyal kell küzdeni, hanem érdemi intézkedésekkel. Folyamatosan beazonosíthatóvá kell tenni a személyi felelősséget. A döntések ésszerűsége és következményeinek felmérése érdekében nélkülözhetetlen a megfelelő, még oly egyszerű, de érdemi hatásvizsgálat. A Magyar Program kiemeli, hogy az érintett szervezetek fokozatos együttműködése

szükséges, hogy az elkövetések feltárásra, a büntetések pedig kiszabásra kerüljenek.

A korrupció megelőzési program **elsődlegesen a közigazgatási, s részben egyes közszolgálati korrupciós jelenségek visszaszorítását célozza meg**. Ennek oka hármas:

- ✓ a kormányzat önmaga cselekedeteivel mintát akar mutatni a társadalom egészének, hiszen kizárólag ezáltal válhat hitelessé, s ez biztosíthatja, hogy az ebben a szektorban elért eredmények átcsorduljanak más területekre is, s valódi társadalmi mozgalom fejlődjön ki a korrupció megelőzéséhez;
- ✓ a Kormány ebben a szektorban rendelkezik közvetlen eszközökkel céljai eléréséhez;
- ✓ egyes hivatali és közszolgáltatási korrupciós jelenségeknek már a program érdemi megvalósításának kezdeti szakaszában történő visszaszorítása.

E keretek kijelölik a **program intézkedéseinek elsődleges címzettjeit** is, vagyis a kormányzatban és tágabban az államigazgatási szerveknél foglalkoztatott közel 60.000 tisztviselőt. A Kormány elősegíti, hogy minél több **önkormányzat** szándéka esetén bevezethesse a programban felvázolt intézkedéseket<sup>4</sup>. Több intézkedés pedig közvetlenül fog hatni a társadalmi attitűdök kedvező irányú változására.

<sup>4</sup> A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium valamennyi állami szervet meg fogja keresni az Állami Számvevőszékkel, a Legfelsőbb Bírósággal és a Legfőbb Ügyészséggel az állami szerveknek a korrupció elleni

A program sikeres végrehajtását támogatja a párt- és kampányfinanszírozás megújítása, amely azonban nem része a programnak. A párt- és kampányfinanszírozás valamennyi politikai erő által támogatott új szabályainak meghatározásához teljes politikai konszenzus szükséges a parlamenti pártok között, ezért annak tartalmát nem a Kormány javaslata, hanem – a már megkezdett – ötpárti egyeztetés fogja meghatározni.

Az igazságszolgáltatás korrupcióval szembeni ellenálló képességének fokozását az előkészítés alatt álló Moór Gyula Igazságügyi Fejlesztési Program fogja biztosítani. Az egészségügyi korrupció elleni intézkedések sem ennek a programnak a keretén belül, hanem az egészségügyi ellátórendszer átalakítása keretében kerülnek megvalósításra.

Az üzleti szféra korrupciós problémáinak kezelésének intézkedéseit a Kormány az érintett érdekképviselői szervek intenzív bevonásával kívánja kidolgozni, azt követően, hogy jelentős intézkedéseket tett a saját szervezetének korrupcióval szembeni ellenálló képességében javítása érdekében.

Áttekintve az elmúlt két évtized hazai és nemzetközi történéseit, **a korrupció elleni fellépés** alábbi **logikai lépcsőfokait** figyelhetjük meg:

1. *a probléma figyelmen kívül hagyása* – a döntéshozók nem szentelnek figyelmet a korrupció problémájának;
2. *tudatosulás* – egy esemény rátereli a figyelmet a problémára, melynek következtében annak léte tudatosul a döntéshozókban;
3. *„keményvonalas” megközelítés* – célja a korrupció elfojtása döntően büntetőjogi eszközökkel;
4. *a „keményvonalas” megközelítés korlátainak felismerése* – tudatosul, hogy megelőzés hiányában a korrupciós problémák újratermelik magukat;
5. *integritás-alapú megközelítés* – a megelőzés eszközkörén belül megnő az értékek melletti elköteleződés, az etikus szervezeti környezet szerepe, végső soron a szervezeti ellenálló képesség;
6. *kiegyensúlyozott megközelítés* – a megelőzési és büntetőjogi eszközök „begyakorolt” alkalmazása, kiegyensúlyozott aránya.

A magyar gyakorlat jelenleg szinte kizárólag a büntetőjogi eszközök használatán nyugszik. Mint arra a fenti helyzetelemzés rávilágított, e megközelítés elérte a határait, az eredményes továbblépéshez szükség van a nemzetközi gyakorlatban már bevált úgynevezett

#### **Az integritás megközelítés dióhéjban**

Az integritás szó a latin *in-tangere* fogalomból ered, melynek jelentése érintetlen, fedhetetlen, valamint egységes.

Szociológiai értelemben elvek, értékek, cselekvések összhangja, azaz meghatározott értékeknek megfelelő magatartásmód.

---

küzdelemben való együttműködéséről aláírt közös nyilatkozathoz való csatlakozás lehetőségével, és a Kormány.hu honlapon keresztül elérhetővé fogja tenni a közös nyilatkozathoz csatlakozók nevét, valamint az általuk bevezetett konkrét intézkedéseket.

integritás megközelítés elterjesztésére.

E program építeni kíván a korábbi antikorrupciós törekvések eredményeire és tanulni a korábbi tapasztalatokból. Fontos alapként tekintünk az Állami Számvevőszék által az integritás szemléletmód közigazgatáson belüli elterjesztése és a korrupciós kockázatok felmérése terén végzett munkára.

Etikailag az alábbi értékek melletti kiállás: pártatlanság, tisztességes és szakmai alapokon nyugvó feladatellátás, átláthatóság, felelősség, elszámoltathatóság, egyenlő esélyek biztosítása.

Miután ezen értékek érvényesítése alapvetően szervezeti működtetési keretek között történik, így a programban szervezeti elsősorban ellenálló képességként hivatkozunk az integritásra, de ide értjük a szervezetrendszer és az egyén szintjén értelmezett ellenálló képességet is.

A két megközelítés eltérő eszközökre és motivációs viszonyokra épít. Köztük a különbséget az alábbi táblázat mutatja be:

<b>Büntetőjogi, szabálykövetési megközelítés</b>	<b>Integritás alapú megközelítés</b>
➤ Jogi előírásokra épül	➤ Értékek követésére és alapelvekre épül
➤ Negatív, mert fenyeget	➤ Pozitív, mert egyértelmű elvárásokat rögzít, könnyen követhető
➤ Kiindulása: az emberek rosszak	➤ Kiindulása: az emberek jók
➤ Az elkövetőtől távol van a fenyegető, nincs kapcsolat	➤ Közvetlen kapcsolat a felettes személlyel
➤ Nehéz bizonyítani, összekacsintás a „tettetárssal”	➤ Helyben történik, több eszköz áll rendelkezésre a bizonyításra
➤ Alacsonyabb pszichológiai korlát, könnyebben teszi meg az első lépést	➤ Magasabb pszichológiai korlát, nehezebben teszi meg az első lépést
➤ Korrupciós jogszabálysértések megtorlása	➤ Helyes magatartás elősegítése
➤ Középpontban a jog	➤ Középpontban a vezetés

### *A program alapelvei*

A program az alábbi alapelvekre épül:

#### 1. Hitelesség, társadalmi bizalom kiépítése

Állami oldalról az elmúlt két évtizedben számos antikorrupciós törekvés indult el, melyek azonban nem tudták érdemben csökkenteni a korrupció szintjét. Erre visszavezethetően mind a társadalom, mind az üzleti élet szereplői kizárólag hihető program mögött fognak felsorakozni. Hitelesnek kell lennie a politikai támogatottsága, de a tervezett intézkedések végrehajthatósága és számon kérhetősége tekintetében. Jelen program ezt képviseli, mert alkotói tudatában vannak annak, hogy a program csak a megvalósítását szolgáló cselekedetekből merítheti a támogatottságát.

#### 2. Fokozatos, az egyes intézkedések érvényesüléséhez szükséges időre alapozott bevezetés

A program két évet ölel át, mely idő alatt nem ambicionálhatja a korrupció megszüntetését, hanem új útra kívánja állítani a korrupció elleni küzdelmet. Ezáltal megteremti az azt követő gyors előrelépés alapját. Belső logikája szerint először alacsony számú kísérleti projekteken vezeti be az új eszközöket, majd a tapasztalatok levonása után teszi meg a rendszerszintű átalakítás lépéseit. E lépéseknek viszont rendszerszinten kell hatniuk, vagyis el kell érni a kritikus tömeget, mely biztosítja a gyors tovaterjedését.

#### 3. Elsődlegesen közigazgatási és egyes közszolgáltatási korrupció ellen lép fel, s csak másodlagosan hat a gazdasági korrupció leküzdésére

A kormányzat közvetlen eszközökkel a közigazgatásra és egyes közszolgáltatásokra tud eredményesen hatni, s ezekkel élni is fog. Mindazonáltal magatartásával mintát kíván mutatni az üzleti szektor felé, továbbá célzott tudatosítási programokkal fogja az üzleti szektoron belüli gazdasági visszaélések megelőzését elősegíteni.

4. Partnerek bevonása

A kormányzat egyedül nem képes teljesíteni a program céljait. Az előkészítésbe, a megvalósításba és a nyomon követésbe is be kívánja vonni az érintett, illetve a célokkal azonosuló és cselekvésre kész hazai és nemzetközi partnereket.

5. A megelőzésben a szervezeti működés átalakítása és a szemléletformálás kerül a középpontba

A program egyik sarokköve a szervezeti és személyi ellenálló képesség növelése, ami nem a büntetőjogi eszközök kiváltását célozza, hanem azok kiegészítését. A személyi és a szervezeti változás együttesen képes elérni a rendszerszintű átalakulást.

6. A múltbéli korrupcióért való számonkérés

Minden múlt és jövőbeli korrupciós cselekmény hathatósan, gyorsan és teljes körűen kivizsgálásra és szankcionálásra kerül.



*A program célkitűzése*

**A program fő célja a közigazgatási és egyes kapcsolódó közszolgáltatási korrupciós jelenségek visszaszorítása az ellenálló képesség növelése, mint új eszköztár bevezetésével.**

E cél teljesülését a következő, közvélemény kutatásokon, illetve az állam szervezeten belüli statisztikákon mutatókkal kívánjuk mérni:

	<b>Mutató elnevezése</b>	<b>Kiindulási érték</b>	<b>Célérték 2014</b>
1.	A teljes államigazgatási szervezetrendszerben bevezetésre kerül az integritásirányítási rendszer		
	Az integritásirányítási rendszert alkalmazó államigazgatási szervek aránya	0%	100%
2.	Ötödével csökkenjen azok aránya, akik szerint a személyes kapcsolatoknak jelentős szerepük van a közhivataloknál folyó ügyintézésben, az engedélyeztetésben, vagy állami megrendelések elnyerésében		
	Csökkenjen azok aránya, akik szerint a személyes kapcsolatoknak jelentős szerepük van a közhivataloknál folyó ügyintézésben, az engedélyeztetésben, vagy állami megrendelések elnyerésében	63%	50%
3.	Negyedével csökkenjen a korrupcióval érintett közbeszerzések vállalkozások által becsült aránya		
	Csökkenjen a korrupcióval érintett közbeszerzések vállalkozások által becsült aránya	57%	45%

## Eddigi eredményeink

Az elmúlt másfél évben több intézkedés történt a korrupció elleni fellépés érdekében. Közülük a fontosabbak a következők:

### *Állami vezetői elköteleződés a korrupció elleni fellépésben*

2011 novemberében a korrupció elleni összehangolt állami fellépésről szóló nyilatkozatot írt alá Domokos László, az Állami Számvevőszék elnöke, Baka András, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, Polt Péter legfőbb ügyész és Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszter, miniszterelnök-helyettes. A nyilatkozat – az együttműködés javítása mellett – egyértelmű vezetői elköteleződést jelenít meg a korrupciós jelenségek elítélésében.

#### **Az állami szerveknek a korrupció elleni küzdelemben való együttműködéséről szóló közös nyilatkozat tartalma**

Tudatában annak, hogy a korrupció elleni küzdelem közös társadalmi ügyében az állami szervekre különös felelősség hárul, e nyilatkozat aláírásával kinyilvánítjuk a korrupció elleni küzdelem iránti elkötelezettségünket.

Az állami szervek a köz szolgálatára hivatottak és hivatásukat csak akkor képesek betölteni, ha áthatják működésüket a köz szolgálatából következő értékek: a szakmai felkészültség, a pártatlanság és elfogulatlanság, az erkölcsi fedhetetlenség, valamint a közérdekek előtérbe helyezése az egyéni érdekekkel szemben. Mi ezen értékek mellett hivatali eskünk letételével is elköteleztük magunkat, és minden erőnkkel azon vagyunk, hogy az általunk vezetett szervezet működésében érvényre juttassuk ezeket.

A korrupció elleni küzdelemből valamennyi állami szervnek ki kell vennie a részét, ennek elsődleges terepe a szervezet korrupcióval szembeni ellenálló képességének erősítése.

E nyilatkozat aláírásával személyes erkölcsi kötelezettséget vállalunk az általunk vezetett állami szerv korrupcióval szembeni ellenálló képességének erősítésére, és a rendelkezésre álló legkorszerűbb eszközökkel történő fejlesztésére és felhívjuk a többi állami szerv vezetőjét is a csatlakozásra.

A korrupció elleni állami fellépés hatékony információs és koordinációs mechanizmusainak létrehozása érdekében – az általunk vezetett állami szerv alkotmányos jogállásának megfelelő módon és tartalommal – szándékunkban áll részletes együttműködési megállapodást kötni a korrupció elleni küzdelemben kiemelt felelősséget viselő más állami szervek vezetőivel.

### *Megbízhatósági vizsgálat*

A Nemzeti Védelmi Szolgálat ügyészi felügyelet mellett, ügyész által jóváhagyott eszközzel megbízhatósági vizsgálatokat folytat a közszolgalat és a hivatásos szolgalat ellátásának szabály- és jogszerűsége, a feladatellátás során tanúsított magatartás megfelelosége és az intézkedési és munkaköri kötelezettség teljesülése szempontjából. A vizsgálatot végzők mesterséges helyzeteket hoznak létre annak érdekében, hogy

kiderüljön, az ellenőrzés alá vont személy eleget tesz-e intézkedési kötelezettségének, illetve nem tanúsít-e olyan magatartást, amely jogszabályba ütközik.

A vonatkozó normák alapján a Nemzeti Védelmi Szolgálat – nyílt eljárás vagy titkos információgyűjtés keretében – a megbízhatósági vizsgálatok mellett további két alapvető feladatkört lát el: felderíti a hatáskörébe tartozó bűncselekményeket és ellenőrzi a hivatásos állomány tagjai kifogástalan életvitelét. A Nemzeti Védelmi Szolgálat az elmúlt évben 116 esetben tett feljelentést az ügyészségen, ebből 21 esetben vesztegetés elkövetésének alapos gyanúja miatt. Megállapítható azonban, hogy a fennmaradó ügyek 90 százalékában hivatali visszaélés miatt folyik az eljárás, ahol a korrupciós cselekmények a háttérben jelen vannak, de bizonyítási nehézségek miatt azokat nem sikerült felderíteni.

#### *Az ügyészség kapacitásbővítése*

Az elmúlt másfél évben többlet létszám került jóváhagyásra az ügyészség számára, amely eredményeként a korrupció elleni feladatokat ellátó ügyészségi alkalmazottak létszáma 55 főre emelkedett. A korrupció elleni szervezeti egységek kialakítása a teljes ügyészi szervezet tekintetében megtörtént, illetve folyamatban van.

#### *Az Állami Számvevőszék korrupciós kockázati térképei és antikorrupciós tréningjei a közigazgatás részére*

Ugyan az Állami Számvevőszék (ÁSZ) nem kormányzati szerv, így közvetlenül nem tartozik jelen program hatálya alá, mindazonáltal kiemelendő az ÁSZ aktív szerepvállalása a korrupció elleni fellépésben. Két tevékenységével közvetlenül segíti a hivatali korrupció megelőzését:

- az ÁSZ által kifejlesztett egységes kérdőív segítségével kockázati térképek készültek a közigazgatási szervek önkéntes adatszolgáltatása alapján a szerveknél felmerülő korrupciós kockázatok mértékéről; továbbá
- az ÁSZ képzéseket tartott és tart köz- és kormánytisztviselők részére a korrupcióval kapcsolatos általános tudásanyag átadására, az integritás-szemlélet széles körű elterjesztésére és a gyakorlatba történő átültetésére.

A Kormány korrupció megelőzési programja sok tekintetben támaszkodik az ÁSZ e munkájára.

#### *A büntetőjogi szabályozás felülvizsgálata*

2011 őszén a nemzetközi ajánlásoknak (OECD, GRECO) megfelelően módosításra került a Büntető Törvénykönyv. A közélet tisztasága elleni és a nemzetközi közélet tisztasága elleni bűncselekmények esetében a Btk. ezen túl hosszabban határozza meg az elévülés legrövidebb idejét (5 év). A Btk.-ba befolyás vásárlása elnevezéssel új tényállás került beiktatásra. A hazai és a nemzetközi kapcsolatokban elkövetett passzív befolyással üzérkedés (jogtalan előny kérése vagy elfogadása) bűncselekménye mellett így egy új tényállásban büntetendővé válnak az aktív befolyással üzérkedést (jogtalan előny adása vagy ígérese) megvalósító bűncselekmények is. A Btk. a büntetés korlátlan enyhítésére ad lehetőséget a vesztegetési cselekmények felderítésében a hatóságokkal érdemben

együttműködő elkövetőkkel szemben, így az eddigi automatikus és teljes büntetlenséget biztosító szabályokhoz képest a hatályos szabályok értelmében a bíróság mérlegelésén múlik a büntetés enyhítése, azaz a bíróságnak lehetősége van az egyedi körülmények értékelésére. A nemzetközi kapcsolatban elkövetett gazdasági vesztegetés tényállását továbbá az őszi módosítás kiegészítette azzal az esettel, ha a magánszektorban a bűncselekményt a külföldi gazdálkodó szervezet dolgozója vagy tagja követi el (jogtalan előnyt kér vagy elfogad).

#### *A Nemzeti Közigazgatási Intézet antikorrupciós tevékenysége*

A Nemzeti Közigazgatási Intézet oktatási tevékenysége keretében „A korrupció elleni küzdelem elvei és módszerei, a közszolgálati etika érvényesítése” címmel saját fejlesztésű képzést nyújt tisztviselők részére. A korrupció jogi, etika, pszichológiai értelmezése mellett bemutatja a korrupció fő formáit és azok felismerésének lehetőségeit, továbbá megoldásokat kínál a korrupciós helyzetek etikus és jogszerű kezelésére.

#### *Informatikai ellenőrző eszközök alkalmazása a Belügyminisztériumban*

a) Az *Építésügyi Monitoring* projekt célja olyan térinformatikai alkalmazás kialakítása, amely az építésügyi hatóságok ellenőrzési feladatait támogatja távérzékelési adatok (légifelvételek) segítségével. A távérzékelési adatokra épített ellenőrzési rendszerek hatékonyságát – többek között az agrártámogatások ellenőrzésére – Európa szerte bevezetett rendszerek már széles körben bizonyították, mivel bevezetésük óta a visszaélések jelentősen visszaszorultak.

Az *Építésügyi Monitoring Rendszer* - az Országosan Egységes Építésügyi Nyilvántartás Részeként - az építésügyi hatóságok számára szolgáltat információkat a különböző időpontban készült légi felvételek, az ingatlan nyilvántartás, a rendezési tervek és az építmény adatbázis adatainak összehasonlításával az engedély nélküli építések és bontások „gyanújának” felkeltéséhez, feltárásához.

Az építésügyi hatósági engedélyezési folyamat egységes rendszerben történő kezelése és visszakövethetősége lehetővé teszi, hogy az engedélyezés folyamatában kiszűrhetőek legyenek a szabálytalan építmények engedély-kérelmei, a helyszíni szemle folyamán tapasztalt elemek elferdítése, elhallgatása, már elkezdett, vagy elkészült épület engedély-kérelme, a helyszíni szemle, illetve az intézkedés mellőzése. Nyomon követhető az építésügyi hatósági kötelezések meghozatala, illetve e kötelezettségek elmaradásának indokolása. A korábbi időpontban készített felvételek összehasonlításával a tényállás tisztázásának keretében kiszűrhető az építés idejének elferdítése. A kirótt kötelezések teljesítésének ellenőrzése nyomon követhető és a vizsgálható a kötelezések végrehajtásának „elévültetése.”

A rendszer kiegészítő adatainak segítségével – pl. digitálisan feldolgozott szabályozási tervadatok – közös felületen keresztül segítséget nyújt az építésügyi hatósági engedélyezés megalapozásához és ellenőrzéséhez.

A rendszer lehetőséget biztosít annak ellenőrzésére, hogy a területrendezési tervek előírásai hogyan jutnak érvényre a településrendezési tervekben, illetve a hatályba lépett településrendezési eszközök területfelhasználási előírásai hogyan valósulnak meg.

b) Az „Egy járőr – egy gépkocsi program” lényege, hogy a járőr a szolgálati gépjárműbe telepített kezelőpanelen egy gomb megnyomásával aktiválja a ruházatára szerelt micro-port hangfelvevő berendezést és Egységes Digitális Rendszeren keresztül a rendőri korrupció megelőzésével, a személyi állomány fegyelmi helyzetének javításával kapcsolatos feladatokról szóló 22/2007. (OT 15.) ORFK utasításban meghatározottak szerint jelenti a rendőri intézkedés megkezdését.

A Bevetés-irányítási Központban szolgálatot teljesítő ügyeletes a rendőri intézkedést a fedélzeti kameravégpontok alapján közvetített kép- és micro-port hangfelvételek alapján köteles figyelemmel kísérni.

#### *Jogszabály- és folyamategyszerűsítési és szervezetfejlesztési programok*

A Nemzetgazdasági Minisztérium a vállalkozások tekintetében az Egyszerű Állam Program keretében, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium pedig a lakosság és a közigazgatási szervek tekintetében a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program keretében adminisztratívteher-csökkentési programot valósít meg. Az adminisztratív terhek csökkentését szolgáló jogszabály-és folyamategyszerűsítési intézkedéseket szervezetfejlesztési intézkedések is kiegészítik. Az adminisztratív terhek alacsonyabb szintje egyúttal alacsonyabb korrupciós kockázatot is jelent.

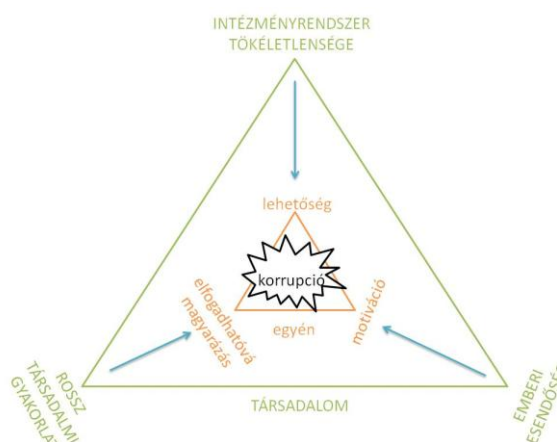
## A céljaink eléréshez vezető út

*A korrupció okainak hármas magyarázata és erre épülve visszaszorításának alapvető logikája*

A korrupcióra való hajlam alapvető emberi jellemvonás, így magát a jelenséget lehetetlen teljes mértékben megszüntetni, de korántsem mindegy, hogy szinte észrevétlenül, kockázatok formájában elhalóan parázslik, vagy lángra kapva, elharapódzva pusztítja a társadalmi rendet és a közpénzeket.

Többféle magyarázat született a korrupciós tényezők értelmezésére. Közülük talán legelterjedtebb a **visszaélési háromszög modellje**, amit az 1950-es években Donald R. Cressey amerikai kriminológus dolgozott ki (úgynevezett *fraud triangle*). Ennek értelmében minden visszaélés elkövetésénél a következő három tényező van jelen: lehetőség, motiváció/nyomásgyakorlás és önigazolás (a szabályszegés személyes elfogadhatóvá magyarázása).

A motiváció, késztetés az emberi jellemből, a bizonyos mértékig természetesnek tekinthető előny- vagy haszonszerzési igényből fakad. Az önigazolás alapja a rossz, az elfogadhatóvá magyarázást lehetővé tevő és azt megtűrő rossz társadalmi gyakorlat. A lehetőséget pedig elsősorban az intézményen belüli, azt kiegészítésként pedig a rendszerszintű ellenőrzés, felügyelet tökéletlensége teremti meg.



*A szándékos szabályszegés modellje*

A visszaélések elméleti megelőzéséhez elég csupán a visszaélési háromszög egy alkotóelemét eltávolítani. Mivel ez a gyakorlatban kivitelezhetetlen, így célszerű a három alkotóelem egységes kezelése (*policy-mix* alkalmazása).

A motiváció és önigazolás megszüntetéséhez elengedhetetlen a megfelelő felső vezetői iránymutatás szervezeti kultúrába történő beépítése. A lehetőség megszüntetése, bár a leghatékonyabb megoldás a visszaélések megelőzésére, egyben a legnehezebben megvalósítható is, hiszen nincs olyan ésszerűen és a kialakítás és üzemeltetés költségeinek figyelembe vételével megvalósított ellenőrzési környezet, amely az összes létező kockázati tényezőt teljesen kezelni tudná.

A nemzetközi, illetve az üzleti világból származó tapasztalatok szerint a korrupció visszaszorításában sokkal nagyobb eredményeket lehet elérni a sokáig háttérbe szorult motivációs és önigazolási tényezők puha, „humán” eszközökkel való kedvező irányba történő befolyásolásával, mint az objektív lehetőség, már régóta folyó, egyre keményebb

és keményebb intézményi ellenőrzési eszközökkel történő szűkítésének még további fokozásával.

A magyar közigazgatás működési gyakorlata ettől némileg eltér abban, hogy nem működnek megfelelő ellenőrzési mechanizmusok: ahol nem kellene, ott túlzott az ellenőrzés, ahol pedig kellene, ott gyakorlatilag hiányzik.

Ennek megfelelően a program erőforrásait meg kívánjuk osztani a visszaélési háromszög mind a három tényezője között:

- ✓ a lehetőségeket jobb intézményi működésen keresztül új ellenőrzési és az etikai elveket támogató működési modellek bevezetését kívánjuk csökkenteni;
- ✓ a motivációt és az önigazolást pedig a „humán” oldalra ható beavatkozásokkal kívánjuk visszaszorítani.

Minden tényezőre több intézkedéssel szeretnénk hatni, egyúttal közülük 1-1 **prioritást élvező intézkedés** emelhető ki.

1. A **Hivatásetikai Kódex bevezetése** elsődlegesen a motivációt kívánja csökkenteni, de kihatással lesz a másik két tényezőre is (személyi ellenálló képesség növelése).
2. Az **alapvető etikai normáknak, illetve a korrupcióval szembeni értékeknek és ismereteknek a Nemzeti Alaptantervbe történő beépítése, valamint a lakosság korrupcióellenes ismereteinek tájékoztatási programokkal való növelése** az önigazolás beszűkítését kívánja közvetve elérni hosszabb távon a társadalmi gyakorlat jobbá tételén keresztül. Az állami szervek mind szélesebb körének a korrupcióval szemben nyilvános elköteleződése, valamint az állami szervek közötti együttműködés látható javítása a tényleges társadalmi gyakorlat állam általi befolyásolásának, vagyis a példamutatásnak a legfontosabb eszközeit képezik (társadalmi ellenálló képesség növelése).
3. A **bejelentés fogadási és bejelentő-védelmi intézményrendszer tényleges kialakítása, valamint a jogszabályok korrupciós kockázatok szempontjából történő előzetes vizsgálata** a lehetőségeket fogják korlátozni a jobb intézményi működésen keresztül. Ezen intézkedésektől egyúttal várható, hogy „túlcseresznye” hatásai kedvező irányba befolyásolhatják a másik két tényező alakulását is. A jobb intézményi működést segíti elő továbbá az integritás irányítási rendszer bevezetése (szervezeti ellenálló képesség növelése).

### Intézkedések a személyi ellenálló képesség növelésére

Cél a közérdeket előtérbe helyező magatartás és gondolkodásmód, részben e program keretein kívül megvalósítandó intézkedésekkel történő megerősítése az alábbiak mentén:

- értékalapú szervezeti éthosz kialakítása, amihez képesek igazodni az egyes tisztviselők a magatartásukkal;

- a közszolgálatban dolgozó emberekben annak a tudatnak a kialakítása, hogy ők a köz szolgálatában működnek és személyükben felelnek a közösség előrejutásáért, értékeiért és közös vagyonáért;
- a képviselt szervezet értékrendjéhez való alkalmazkodás segítése;
- alkalmazkodás segítése a közszolgálati értékekhez, amiket az Alaptörvény, a közszolgálatra vonatkozó jogszabályok és a belső szervezeti és etikai normák határoznak meg;
- a fentieket szolgáló képzések tartása;
- a szervezeti stratégiai célok és az ebből levezetett teljesítmény elvárások hozzáigazítása a szervezeti értékekhez.

Ezeknek az eszközöknek a többsége nem jelenik meg külön intézkedésként, hanem beépülnek az egyes állami szervekre ható intézkedésekbe.

Kifejezetten a személyi ellenálló képességre ható intézkedés:

**Hivatásetikai Kódexet kell kiadni** a közigazgatási szervek munkatársai számára annak érdekében, hogy egyértelműen és világosan meghatározásra kerüljenek a korrupciónak, illetve a közszolgálati értékekkel ellentétesnek minősülő magatartások. A speciális, vagy összetett, többféleképpen értelmezett helyzetek megítélésének egyértelművé tétele lehetővé teszi az állami tisztviselők számára, hogy egységesen ahhoz igazíthassák magatartásukat.

#### Intézkedések a szervezeti ellenálló képesség növelésére

A szervezeti ellenálló képesség két kritériumon múlik: a korrupción kívüli általános gazdaságos és eredményes szervezeti működés elérésén, ami jelen programon kívüli eszközökkel kerül elérésre, továbbá a korrupció elleni fellépés specifikus eszközein.

Jelen programon kívüli, de a korrupció megelőzését is támogató eszközök például:

- a rendeltetésszerű működést térben és időben leképező szervezeti stratégia kialakítása (stratégiai menedzsment);
- áttekinthető és ésszerű, de az ésszerű kontrollmechanizmusokat megőrző belső folyamatok kialakítása (folyamatok egyszerűsítése);
- vezetői kompetenciák fejlesztése, többek közt az értékek mentén történő vezetés érdekében (vezetői képzések).

Jelen program során a következő intézkedések kerülnek alkalmazásra.

Az egyes állami szervekre ható intézkedések:

- a) A jó kormányzás és az értékalapú szervezeti működés elveit szem előtt tartva **az integritás irányítási rendszer bevezetése**. 2012-ben 2 szerv esetében kísérleti jelleggel, majd 2012 végétől fokozatosan először minden minisztériumban, majd az általuk felügyelt intézményeknél.



A korrupciós kockázatok szervezeteken belüli kezelése az eddiginél nagyobb tudatosságot és tervezettségét, valamint a szervezeten belüli egyértelmű felelősségi viszonyokat igényel. Az integritás irányítási rendszer a kockázatokkal való szembenézésre, ezekkel szembeni konkrét intézkedések meghatározására, valamint azok eredményességének értékelésére készíti a szervezetet, ami érdemben javítja a szervezet korrupcióval szembeni ellenálló képességét. Ennek megfelelően az integritás irányítási rendszer főbb elemei:

- Minden önálló állami szervnél egy személy kijelölése, aki – az adott szervezet nagyságának és korrupciós kockázati szintjének megfelelően – teljes vagy rész munkakörben felel az integritás irányítási rendszer működtetéséért. A kijelölendő személynek közvetlenül a szerv vezetőjének, meghatározott esetekben a felügyeleti szervnek kell beszámolni e tevékenységében, s ez a személy nem tartozhat a belső ellenőrzési egységhez (mert a két pozíció összeférhetetlen).
  - Szervenként stratégiai és éves szintű integritás célokat kell meghatározni, és az azok teljesülését mérő mutatószámrendszer kell kidolgozni.
  - Az állami szervezeteknek a szervezetüket érintő korrupciós kockázatok (is) rendszeresen fel kell mérniük, valamint az ezek kiküszöbölésére is hivatott belső kontrollrendszerek állapotát és ez alapján évente szervezeti szintű intézkedési terveket kell készíteniük a feltárt hiányosságok orvoslása érdekében.
  - Az intézkedések eredményeit nyomon kell követni, és kommunikálni a szervezeten belül.
  - A feltárt kockázatok, valamint az intézkedési tervek és a megtett intézkedések alapján az állami szervezeteknek évente integritásjelentést kell készíteniük, amelyet kötelező nyilvánosságra hozni.
  - A közigazgatási és igazságügyi miniszter felel a kormányzati szintű integritási irányítási rendszer kidolgozásáért és a helyi integritás irányítási rendszerek központi összehangolásáért.
- b) **Központi integritás- és antikorrupciós képzések nyújtása** a programból fakadó célok és intézkedések teljesítése érdekében, igazodva az egyes képzési célcsoportok igényeihez.

Az intézményrendszer egészére ható intézkedések:

- a) A kormány által megtárgyalandó előterjesztések, valamint a miniszteri rendeletek **hatásvizsgálatát ki kell egészíteni a korrupciós kockázatok vizsgálatával**, amihez az Állami Számvevőszék ajánlásait figyelembe vevő módszertani útmutatót kell kibocsátani. A jogi szabályozás a korrupció megelőzésében hosszú távon csak akkor válhat hatékonyabbá, ha a jogszabályok megalkotása során a döntéshozók számot vetnek a tervezett szabályozásnak a korrupciós kockázatok növekedésére vagy csökkenésére gyakorolt hatásaival. A korrupciós kockázatok értékelésénél figyelemmel kell lenni azok vállalkozói adminisztratív-teher, valamint költségvetési kiadásnövelő hatásaira is.

- b) A korrupció visszaszorításának egyik legfőbb akadálya a korrupciós cselekményeknek a potenciális bejelentők retorzióktól való félelmére visszavezethető nagyfokú látenciája. Ennek megszüntetése érdekében **ki kell egészíteni a bejelentő védelmi jogi szabályozást**<sup>5</sup>. A szabályozásnak ki kell terjednie a bejelentők anonimitásának és esetleges díjazásának biztosítására. Javaslatot kell tenni a bejelentők anonimitása és a bejelentések kivizsgálása pártatlanságának biztosítása szervezeti bázisának az Országgyűlés alá rendelt független szerv keretében történő kialakítására, a takarékos költségvetési gazdálkodás szempontját figyelembe véve új állami szerv létrehozása nélkül.

A korrupciós esetek bejelentése a kulcsa a korrupció táptalajául szolgáló alacsony lebukási kockázat megnövelésének és ezáltal ez lehet a megelőzés és az aktív antikorrupciós társadalmi részvétel egyik legfontosabb eszköze. Amennyiben a lehetséges bejelentők kellő biztosítékot éreznek arra, hogy nem éri őket retorzió, és a bejelentett ügyeket érdemben ki fogják vizsgálni, nőni fog a korrupciós cselekményekre vonatkozó bejelentések száma, ami a felderítési arány javulásán keresztül jelentősen növelni fogja a korrupciós cselekmények jogkövetkezményeinek visszatartó hatását.

- c) A minisztériumuk szervezetén belül létre kell hozni olyan mechanizmusokat, amelyek képesek a minisztériumot, illetve az alárendelt szerveket érintő, korrupciós kockázatokra vagy eseményekre irányuló közvetlen bejelentések, valamint a központi **bejelentő védelmi rendszerbe érkezett bejelentések alapján történő hivatalos megkeresések fogadására, feldolgozására és belső kivizsgálására**, valamint **a bejelentőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetés megelőzésére**. A kormányzat korrupcióellenes elkötelezettsége hitelességének növelése érdekében szükséges, hogy saját maga is rendelkezzen bejelentés-kezelési infrastruktúrával. Mivel bizonyos külföldi tapasztalatok alapján a bejelentők előnyben részesítik a szervezeten belüli bejelentési lehetőségeket, ez az intézkedés a korrupciós cselekményekről való tudomásszerzés arányát is érdemben javíthatja.
- d) Meg kell határozni a részben vagy egészben **magánérdeket képviselő**, eljárásjogi értelemben ügyfélnek vagy panaszosnak nem minősülő államszervezeten kívüli **személyek közszolgálati tisztviselők általi fogadásának szabályait**. A szabályozásnak tartalmaznia kell, hogy tisztviselők csak előzetes engedéllyel fogadhassanak ilyen személyeket, és akkor is csak a találkozó, azok témája, valamint az azokon részt vevő személyek és az általuk képviselt szervezetek név szerinti nyilvántartása és nyilvánosságra hozatala mellett. Amennyiben a külső személyek a találkozó előtt ehhez nem adják hozzájárulásukat, fogadásukat el kell utasítani.

Magyarországon az érdekérvényesítés – az amerikai vagy a nyugat-európai helyzettel összehasonlítva, és alapvetően nem a jogi szabályozás különbözősége miatt – kevésbé formalizálódott, professzionalizálódott, ugyanakkor, mint

---

<sup>5</sup> 2009. évi CLXIII. törvény a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról

tevékenység kétség kívül létezik és jelentőséggel is bír. Ebben a helyzetben – a nehezen megragadhatóság miatt – kevésbé célszerű az érdekérvényesítők tevékenységét szabályozni, sokkal inkább az őket fogadó állami tisztviselőkét. Ezen keresztül megteremthető az a fajta átláthatóság, amely az érdekérvényesítés jogellenes formáit könnyebben felderíthetővé, és így kevésbé kifizetődővé teszi.

- e) A **korruptió kockázatok** szempontjából át kell tekinteni a közbeszerzési törvény, valamint a nemzeti és közösségi költségvetési pénzügyi támogatások szabályrendszere alkalmazásának tapasztalatait, és meg kell tenni az esetleg szükséges korrekciókat. A korruptió kockázatoknak leginkább kitett szabályozási területeken a szabályozás – gyakorlati tapasztalatokon alapuló – áttekintésével külön is meg kell vizsgálni, hogy a jelenlegi szabályozás a legmegfelelőbb válaszokat adja-e a feltárt kockázatokra. Amennyiben ezeken a kiemelt területeken szabályozási problémák maradnának fenn, az nagyon jelentős mértékben lenne képes hátráltatni a korruptió visszaszorítását. Különösen fontos ezen a területen az elektronikus információszabadsággal kapcsolatos vonatkozó jogszabályi rendelkezések betartásának biztosítása, a nyilvánosság lehetséges formai és tartalmi értelemben vett további növelése.
- f) Felül kell vizsgálni a **jogi személyek büntetőjogi felelősségével kapcsolatos hazai szabályozást** (természetes személy büntetőjogi felelősségének megállapítása, mint előfeltétel; jogi személy javára előny megszerzése stb.), a lefolytatott vizsgálat fényében javaslatokat kell tenni a szükséges változtatásokra. Kiemelt hangsúlyt kell fektetni a hatályos büntető jogszabályok megfelelő alkalmazására, ideértve a korruptióból származó anyagi előnyök valódi, tényleges elvonását, annak érdekében, hogy a korruptió cselekmények visszaszorítása eredményes legyen. Kiemelt figyelmet kell fordítani továbbá a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvényben meghatározott kiemelt közszereplő kategória felülvizsgálatára, annak érdekében, hogy e kategória kiterjesztésre kerüljön a hazai közszereplőkre.
- g) Az OECD **külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló egyezményének eredményesebb végrehajtása** érdekében, a Magyarországról készült értékelő jelentések alapján felül kell vizsgálni az ezzel kapcsolatos hazai jogi szabályozást, és elő kell segíteni a jogszabályok megfelelő gyakorlati alkalmazását, elsősorban a nemzetközi kapcsolatban elkövetett vesztegetéssel összefüggő figyelemfelhívó programokkal, tájékoztatókkal kapcsolatban. Mivel a korruptió nem áll meg az államhatárokon, Magyarországnak érdeke, hogy külföldi jogrendszerek és államok is törekedjenek arra, hogy állampolgáraik ne kövessenek el nálunk korruptió bűncselekményeket. Mivel az ő érdekeik is hasonlóak velünk kapcsolatban, a viszonyosságon alapuló együttműködés Magyarországtól is megköveteli, hogy minden tőle telhetőt megtegyen ezen a területen.
- h) Meg kell vizsgálni a **nyomozó hatóságok és más rendvédelmi szervek korruptió visszaszorításában részt vevő egységei minőségi és mennyiségi megerősítésének lehetőségeit**, ennek finanszírozási hátterét és – lehetőség szerint, elsősorban belső átcsoportosítással – végre kell hajtani a szükséges fejlesztéseket. A korruptió

cselekményekkel szembeni szankciórendszer tényleges visszatartó ereje döntő mértékben függ a cselekmények felderítésének valószínűségétől, amit pedig jelentősen befolyásolnak a felderítésre hivatott szervek erre a célra rendelkezésre álló kapacitásai.

- i) El kell érni, hogy a korrupció visszaszorításáért különös felelősséget viselő állami szervek között valamennyi együttműködési területen **részletes együttműködési megállapodások jöjjenek létre az érintett szerveknek korrupció visszaszorításában való együttműködésről**, és nyomon kell követni az együttműködési megállapodások gyakorlatba való átültetését. Az összehangoltabb állami tevékenység növeli a korrupcióval szembeni fellépés hatékonyságát és példát mutat az egyéni és szervezeti önérdeken való, a köz érdekét szolgáló felülemelkedésben, ami növeli az állam korrupcióellenes értékek melletti elkötelezettségének hitelességét.
- j) Lehetőséget kell teremteni arra, hogy **valamennyi állami szerv, egy a nyilvánosság számára nyitott fórumon keresztül kifejezhesse a korrupció visszaszorítása és a korrupcióval szembeni ellenálló képesség fejlesztése iránti elkötelezettségét**. Ennek érdekében valamennyi állami szervet meg kell keresni a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, az Állami Számvevőszék, a Legfelsőbb Bíróság és a Legfőbb Ügyészség által az állami szerveknek a korrupció elleni küzdelemben való együttműködéséről aláírt közös nyilatkozathoz való csatlakozás lehetőségével, és a Kormány.hu honlapon keresztül elérhetővé kell tenni a közös nyilatkozathoz csatlakozók nevét. Az állami szervek vezetői elköteleződése nélkül nem lehet sikeres jelen program.

### Intézkedések a társadalmi ellenálló képesség növelésére

A társadalmi ellenálló képességet a következő eszközök szolgálják:

- a) A háttérbe szorult, a **korrupciós jelenségeket visszaszorító értékek hirdetésére tájékoztatási programokat kell indítani**. Ebben komoly lehetőséget, ugyanakkor hitelességi kockázatot is jelent az állam társadalom által érzékelt működése, illetve az állami tisztviselők viselkedése, tekintettel arra, hogy az példaképpé válhat a társadalom számára.
- b) Az állam értékek melletti elkötelezettségének hitelessége a társadalom szemében jelenleg a korábbi időszakok rossz tapasztalatai miatt kérdéses. A **hitelesség** folyamatos, következetes, a kinyilvánított értékeknek megfelelő állami működéssel és tisztviselői viselkedéssel **fokozatosan visszaszerzendő**.
- c) A **Nemzeti Alaptanterv kiegészítésével** biztosítani kell a felnövekvő nemzedékek etikai elvek szerinti nevelését és a korrupció elleni elköteleződését.
- d) A külföldi tisztviselők megvesztegetése elleni egyezmény gyakorlati végrehajtása érdekében **tájékoztatási programot kell indítani a magyar vállalkozások számára**. – Magyar vállalkozások külföldön ne korrumpálják a helyi állami tisztviselőket, aminek összefüggésrendszeréről és a lehetséges jogkövetkezményeiről az államnak tájékoztatni kell a vállalkozásokat, hogy azok erőforrásaik javát értékteremtő tevékenységre fordíthassák.

Mint látjuk, szoros átfedések és kapcsolatok vannak a személyi, szervezeti és társadalmi ellenálló képesség növelése között. Minden egyes intézkedés megtervezésénél és megvalósításánál törekedni kell arra, hogy ezek a kölcsönhatások egymást erősítsék.

Mivel az állam lehetőségei a társadalmi ellenálló képesség növelésénél korlátozottak, így lehetőleg olyan hatássokszorozó megoldásokat kell alkalmazni, amelyek minél több társadalmi erőforrást vonnak be a korrupcióellenes tevékenységekbe. A polgárok tevőleges közreműködése mindenképp szükséges ahhoz, hogy valódi eredményeket érhessünk el a korrupció visszaszorításában.

#### *A végrehajtás finanszírozása*

A program uniós támogatások felhasználásával, az Államreform Operatív Program keretei között kerül finanszírozásra.

#### *A program végrehajtásának nyomon követése*

A program intézkedéseinek nyomon követése a közigazgatási és igazságügyi miniszter feladata. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium szervezetében létrejön a program végrehajtásának és nyomon követésének rendszere, amely a program végrehajtásában érintett szervek időközi, előrehaladásról szóló beszámolóit alapján jelzi a miniszter, illetve a Kormány felé a program megvalósításában felmerülő fennakadásokat. A program előrehaladásáról a nyilvánosság is rendszeresen tájékoztatást kap. A program végrehajtásának 2013 őszén történő, közbülső értékelésére az OECD kerül felkérésre.

## Intézkedési tervünk

### A korrupció megelőzési program intézkedési terve

Cél	Szám	Intézkedés	Felelős	Határidő
A személyi ellenálló képesség növelésére ható intézkedések	1	Hivatásetikai Kódex kiadása a költségvetési szervek munkatársai számára	MKK	2012. július 31.
Az egyes állami szervekre ható intézkedések	2	Kísérleti program indítása az integritás felelősi és integritás irányítási rendszer bevezetésére az államigazgatási szerveknél	KIM	2012. augusztus 31.
	3	Központi integritás- és antikorrupciós képzések nyújtása	KIM	folyamatos
Makroszintű intézményrendszerre ható intézkedések	4	A jogszabályok hatásvizsgálatának a korrupciós kockázatok vizsgálatával történő kiegészítése	KIM	a hatásvizsgálati rendszer esedékes felülvizsgálatakor
	5	A korrupciós cselekmények bejelentések kivizsgálásának és a bejelentők védelmének Kormánytól független rendszerének megteremtése	KIM	2012. szeptember 30.
	6	A minisztériumok belső korrupcióellenes bejelentés-kezelő rendszerének kialakítása	miniszterek	2012. szeptember 30.

7	A magánérdeket képviselő külső partnerek tisztviselők általi fogadásának engedélyezése és nyilvánosságra hozatala eljárásrendjének kialakítása	KIM	2012. május 31.
8	A közbeszerzési és támogatási rendszer korrupciós kockázatainak gyakorlati tapasztalatok alapján történő áttekintése	NFM	2013. január 31.
9	A jogi személyek büntetőjogi felelősségével kapcsolatos szabályozás felülvizsgálata a korrupció hatékony visszaszorítása érdekében	KIM	2012. december 31.
10	A jogi szabályozás felülvizsgálata a Magyarországról készült értékelő jelentések alapján a magyar vállalkozások külföldi hivatalos személyekkel szembeni korrupciós cselekményeinek hatékony megelőzése érdekében	KIM	2012. december 31.
11	A nyomozó hatóságok és más rendvédelmi szervek korrupció-ellenes egységei – lehetőség szerinti – megerősítése	BM	2012. október 31.
12	A korrupció visszaszorításáért felelős állami szervek együttműködési rendszerének javítása	KIM	folyamatos

	13	A korrupcióellenes értékek melletti nyilvános elköteleződés valamennyi állami szerv számára nyitott egységes, áttekinthető felületének kialakítása	KIM	2012. május 31.
Társadalmi gyakorlatra ható intézkedések	14	Tájékoztató program a társadalom korrupcióval szembeni tudatosságának növelésére	KIM	folyamatos
	15	Az állami szervek korrupcióval szembeni értékek melletti elkötelezettségének rendszeres kinyilvánítása és azoknak a gyakorlatban történő következetes érvényesítése	érintett szervek	folyamatos
	16	A korrupcióval szembeni ellenállást szolgáló értékek és ismeretek beépítése a Nemzeti Alaptantervbe	NEFMI	2012. május 31.
	17	Tájékoztató program a külföldön tevékenykedő magyar vállalkozások korrupciós cselekményeinek megelőzésére	NGM	folyamatos



[illegible]

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.

42

[illegible]

Az előterjesztést a Kormány nem tárgyalta meg, ezért az nem tekinthető a Kormány álláspontjának.