

Burai Petra

---

## „MUSZÁJ JOBBNAK LENNI”

*Kiutak a korrupcióból*

Magyarországon a korrupciónak és az ellene való fellépésnek sajátos történelmi hagyományai vannak. Bár a visszaélések súlyos társadalmi és gazdasági következményekkel járnak, a kapcsolatrendszerek kihasználása és az egyéni érdekek felülírják a károkat. A korrupció kultúrájának visszaszorítása nem lehetetlen, de jelentős kihívásokkal jár. Ahhoz, hogy a magyar társadalom kitörjön a járadékvadászatra épülő és közbizalomhiányos rendszerből, konszenzuson alapuló, széles körű társadalmi és intézményi összefogásra, valamint szakmai konzultációra épülő és átfogó szakpolitikára van szükség. A változásoknak a politikára, az államra, az egészségügyi és a szociális rendszerre, az oktatásra és nevelésre, valamint a gazdaságra is ki kell terjedniük. Ha viszont az érintettek ezeket nem tartják hitelesnek és hasznosnak, és nem bíznak a döntéshozókban és az intézkedéseket megvalósító intézményekben, a lépések hatástalanok maradnak.

### A HARANGOKRÓL – BEVEZETŐ GONDOLATOK

Senki sem születik korruptnak – a magyarok sem. De bárkinek nagyon könnyű azzá válnia.

A korrupcióhoz vezető út nem lassan csúszó lejtő, hanem meredek szakadék, főleg ha a lojalitás és a „kéz kezet mos” hozzáállás felülírja az emberek önmagukról alkotott képét és erkölcsi meggyőződését. Ehhez pedig Magyarországon minden feltétel adott.

Ennek az írásnak nem a vészharangok megkongatása a célja. A harangokat már lassan száz éve folyamatosan kongatják azok a tudósok, művészek, politikusok, civilek és az utca hétköznapi emberei, akik szerint ez a helyzet, és a megalkuvás nem természetes és nem magától értetődő. Ez az írás arról szól, hogy mi van és mi lehet a harangokon túl.

A korrupciónak és üldözésének régmúlt időkre visszanyúló, máig jelentős hagyományai vannak Magyarországon. Nagyon röviden: korrupció mindig létezett és számos formát öltött a magyar társadalomban. A vesztegetés, az ajándékok, kedvezmények és szívességek, a protekciózás, az ingatlanpanamák folyamatosan körüllejték a hatalmi és döntési pozíciók birtokosait. Rengeteg írás és parlamenti felszólalás született a 19. században és a 20. század első felében az országgyűlési választásokat jellemző itatásokról és erőszakról, a kollégáik döntéseinek befolyásolása érdekében megvesztegetett bírákról, az ügyeket csak baksis vagy szivaradó fejében elintézni hajlandó hivatalnokokról, valamint a kapcsolatrendszerükből anyagi hasznot húzó „kijárókról”.

Az Árpád-házi királyoktól kezdve szinte mindegyik uralkodó és politikai rendszer fellépett a korrupció ellen, hol több, hol kevesebb sikerrel. Mindközben Magyarország közel 450 évig török, Habsburg, német, majd szovjet befolyás alatt működött, polgárai pedig sajátos viszonyt alakítottak ki az idegen uralmat képviselő intézményekkel szemben. Az állam becsapása, az állam kárására történő csalások – így a korrupció is – többnyire nemhogy elítélendő magatartásként nem jelentek meg a közfelfogásban, de sok esetben szinte hazafias tettek is minősültek (HACK 2015).

A szocializmus ideje alatt a korrupció társadalmi megítélése még összetettebbé és viszonylagosabbá vált. A jogrendszer peremén működő, a hatalom által tolerált vagy éppen megtűrt rejtett (fekete és szürke) gazdaságban az emberek zárt tranzakciókban próbáltak szert tenni a mindennapi életükből hiányzó javakra. Hiány pedig volt jócskán: árucikkekéből, szolgáltatásokból és lehetőségekből egyaránt. A kapcsolatrendszerek kihasználása, az egyéni találékonyosság ebben a támogató közegben általánosan megbecsült értékévé vált, a lojalitás pedig új értelmet nyert. A dolgok megoldása okosba', a hiány legyőzése nagyon is tudatosan döntés volt. Nem egy bizonytalan ugrás a szakadékba, hanem jövedelmező lépés az élhető jelen és a szép új jövő felé.

Az idősebb generációk számára az ebben a rendszerben felhalmozott tudás máig velük élő és használt humántőke, amelyet gyakran nem is tekintenek korrupciónak. Ez a gondolkodásmód a fiatalok hozzáállására is rányomja a bélyegét. Egy 2015-ös felmérés szerint 85%-uk biztos benne, hogy sikeres lesz az életében, de ehhez szerintük még mindig inkább jó kapcsolatok, mint tudás és teljesítmény kell (BRIDGE BUDAPEST 2015).

A korrupció súlyos társadalmi következményekkel jár. A gazdaság mellett az emberi élet alapvető feltételeit is képes menthetetlenül megkárosítani, főleg egy olyan sérülékeny társadalomban, mint a magyar. Szociológiai kutatások rámutattak, hogy a magyarok zárt gondolkodású, magába for-

duló, alapvetően bizalomhiányos közegben élnek. Az emberek sem egymásban, sem pedig azokban a tisztségviselőkből és intézményekben nem bíznak, akik és amelyek kulcsfontosságúak a társadalom és az állam működése szempontjából, így többek között a parlamenti képviselőkből, a pénzügyi szakemberekből és az újságírókból sem. A magyarok többsége úgy véli, hogy „ő ugyan tisztességes, de a többiek nem” (TÓTH 2010, 268). Ez a széles körű bizalomhiány pedig bármikor könnyen válhat jogszegés kiindulópontjává, hiszen ki és miért lenne tisztességes, ha meggyőződése, hogy „kiterítik úgyis”.

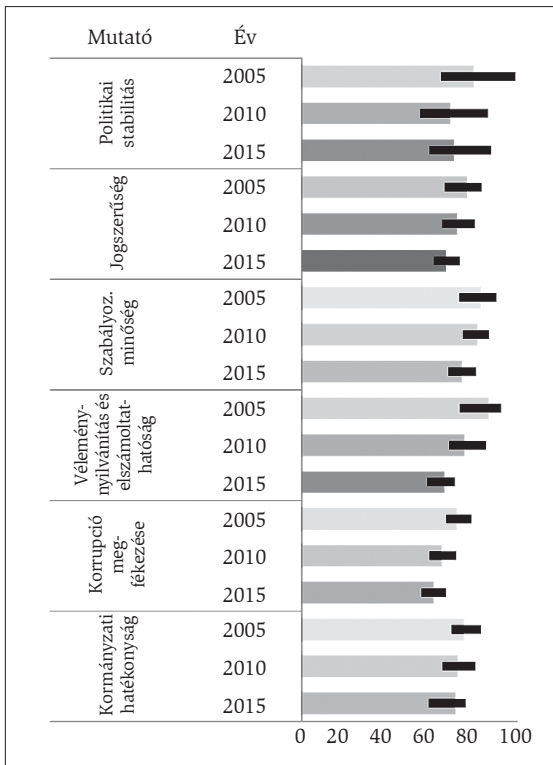
Ez a felemás viszony a korrupcióval szemben is jelen van: a magyarok általánosságban nem tartják korruptnak magukat, miközben a korrupciót széles körben érzékelik, sőt többnyire el is fogadják (KELLER-SÍK 2009). A társadalom ilyen szintű ambivalenciája jelentős veszélyeket hordoz magában. Megfelelő beavatkozás hiányában a gazdasági javakon túl könnyen olyan alapvető értékek válhatnak korrupt ügyletek tárgyává, mint a szabadságjogok, a félelemtől való mentesség, a biztonságérzet, az emberi lehetőségek és boldogulás, valamint az intézményekbe vagy emberek egymásba vetett, egyébként is gyenge hite (HANKISS 1983, TÓTH 2010).

A magyar társadalom passzivitása és lemondó hozzáállása a korrupcióval kapcsolatban leginkább a kilátástalanság érzésének – pontosan kimutatható – nagyságában mutatkozik meg. Az *Összefoglalás* tekintve a *Transparency International* (TI) 2016-os felmérése szerint a magyarok mindössze 14%-a gondolja azt, hogy a korrupció elleni harcban az egyes állampolgár sikert érhet el, és csupán minden ötödik polgár tenne bejelentést, ha korrupciót tapasztalna. Ez az Európai Unióban a legrosszabb arány.

#### „BÚS SORSOT MÉRTÉL” – A KORRUPCIÓ ÁRA

A korrupció összességében nem olyasmi, amiből kimarad az ember, mert a korrupcióból nemes egyszerűséggel nem lehet kimaradni. A korrupció azt az illúziót kelti a részes felekben, hogy mindenki nyer vele, hiszen beindulnak tőle a bürokrácia és a gazdaság kerekerei, könnyebben bonyolódik az ügyintézés és a beruházás, bekerül a gyerek a vágyott intézménybe, az orvosok és az ápolók is sokkal kedvesebbek. De ez a hatékonyság csupán látszólagos.

„A korrupció kockázata továbbra is magas, és a probléma kezelése érdekében hozott intézkedések igencsak hiányosak” – írta az Európai Bizottság Magyarországról 2017-es országjelentésében (EB 2017). A helyzet nem csupán az EU szerint súlyos. A német Bertelsmann Alapítvány mutatói a magyar intézményi teljesítmény minőségével kapcsolatban folyamatosan romló tendenciát jeleznek. Az OECD 2017-es reformprogramja az ország



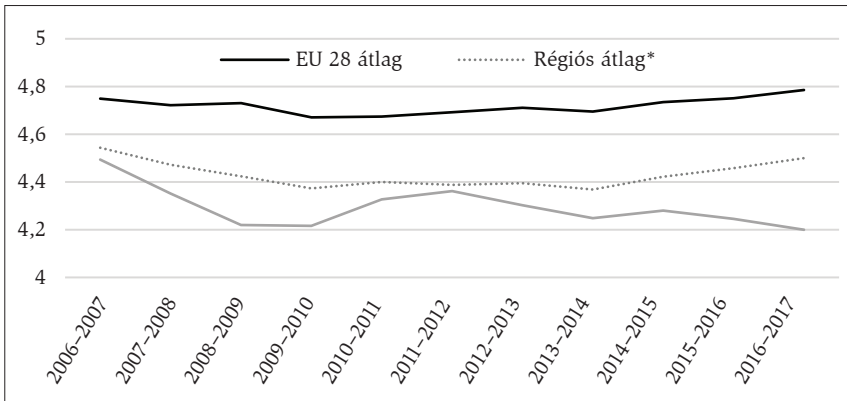
1. ÁBRA • A magyar intézményi teljesítmény minősége, 2005–2015

A magasabb értékek jobb teljesítményt jeleznek a 0–100-as skálán. A sötét oszlopok a 90%-os konfidenciaintervallumokat mutatják

Forrás: a Bertelsmann Alapítvány globális kormányzati mutatói (*Transformation Index*), valamint az Európai Bizottság 2017. évi országjelentése Magyarországról

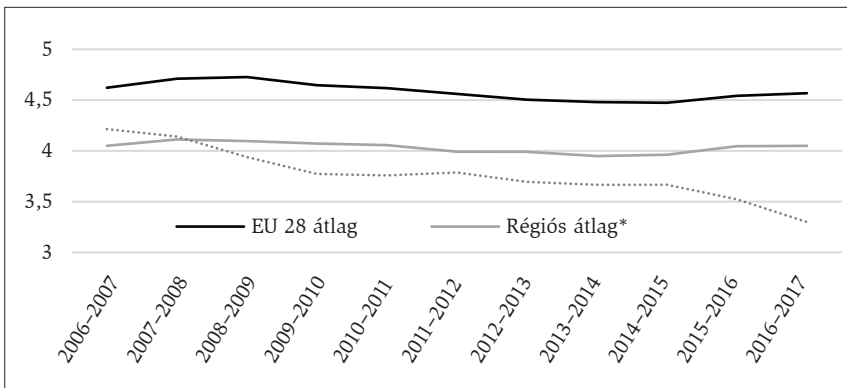
fejlődésének legfontosabb gátjai közé sorolta a jogszabályalkotás átláthatatlanságát, a bürokrácia nagyságát, az érdemi és szakmai véleményformálás, valamint a korrupcióval szemben valóban „elhivatott” állami szervezet hiányát (OECD 2017). Miközben a Világgazdasági Fórum szintén ez évi jelentése a témában Magyarországot a „lassan fejlődő” országok közé sorolta, a vizsgált tényezők közül a rossz korrupciós helyzetet találta az ország fejlődését gátló egyik legnagyobb problémának (WEF 2016). A *World Justice Project* ún. *Rule of Law*, a jogállam állapotát vizsgáló indexén Magyarország a korrupció tekintetében a fejlett államok (EU, EFTA és az USA) között az utolsó előtti helyen szerepel, elsősorban a jogalkotásban tapasztalható visszaélések kiugró mértéke miatt.

A *Transparency International* korrupcióérzékelési indexén (CPI) Magyarország 2016-ban, hét helyet zuhanva, a világ korrupciós rangsorán az



2. ÁBRA • Az EU-tagállamok, a régió államai és Magyarország versenyképességének összehasonlítása

Forrás: Transparency International Magyarország



3. ÁBRA • Az EU-tagállamok, a régió államai és Magyarország intézményrendszere hatékonyságának összehasonlítása

Forrás: Transparency International Magyarország

57. helyen állt, ez egyben az elmúlt hat év legrosszabb eredménye is (TI 2017). Míg a 2004-es uniós csatlakozást követő években Magyarország – Észtország és Szlovénia mögött – a régióban a harmadik legjobb helyezést érte el, a CPI adatai szerint ma már csak Bulgária korruptabb nála. A korrupciós mutatók romlása szorosan összefügg az ország versenyképességének és az intézményrendszer hatékonyságának a nemzetközi felmérések által jól jelzett romlásával is. A *Transparency International* és a Világgazdasági Fórum indexeinek (WEF 2017) eredményeit összevetve nyilvánvalóvá válik, hogy Magyarország a korrupció miatt az EU-ban és a szűkebb közép-európai régióban is leszakadóban van a többi államtól.

A korrupció rendkívül költséges, nem csupán a gazdaságban okozott károk miatt, hanem a hétköznapiakban is. A kereslet és a kínálat hamar felhajthatja az árakat, vagyis aki nem tud lépést tartani, könnyen kimaradhat, majd le is szakadhat a társadalom szerencsésebb, fizetőképes rétegeitől. Ha az ún. járadékvadászat, azaz a nem valós gazdasági teljesítményből származó jövedelmek, állami pénzek elérése és lefölözése válik a legfontosabb céllá, sérül a verseny és a gazdaság működése. Évente mintegy 1900 milliárd forintnyi közpént költ el a magyar állam közbeszerzési eljárások során egy olyan rendszerben, amely nemzetközi összehasonlításban a versenyerősség kirívóan alacsony és a korrupciós kockázatok rendkívül magas szintjével jellemezhető (TÓTH-HAJDU 2016). Az egyes beruházások átlagosan 15–25%-os túlárazása – elsősorban az uniós finanszírozású projektek esetében – tovább növeli a költségeket (KÁLLAY 2015). A túlárazásoknak köszönhetően a közbeszerzések során elpazarolt pénzeket végeredményben az adófizetők állják.

A Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint 2014-ben a kórházi orvosok 4,1 milliárd forint, a házi- és szakorvosok 2,5 milliárd, a fogorvosok 1,1 milliárd, az ápolók, orvosi asszisztensek, műtősök pedig összesen 508 millió forint hálapénzt kaptak, amelynek legnagyobb részét csak idősekből álló, nyugdíjból élő háztartások fizették ki (KSH 2015). A szélsőséges tarifákra jó példa egy internetes hálapénz-kalkulátor (egeszsegokosan.hu), amely gerincsérvműtét esetében 80–100 000 forint hálapénz fizetését javasolja, míg az átlagosan adott összeg – a honlap látogatói által szolgáltatott adatok alapján – 51 890 forint. Szülés esetén 60–150 000 forintot javasolnak, az átlag pedig 52 555 forint. (A KSH adatai szerint Magyarországon 2016 decemberében az átlagkereset bruttó 288 000 forint volt.)

A kiválasztottak számára remekül jövedelmező korrump rendszerekben a politikai és gazdasági szereplők kezében a hatalom átláthatatlan és ellenőrizhetetlen módon koncentrálódik. Az érintett hivatalnokok és egészségügyi dolgozók az eljárások és kezelések lassításában lesznek érdekeltek, hiszen éppen a folyamatok gyorsítása kedvéért fizetnek nekik az ügyfelek és a betegek. Egy ilyen állam rossz hatékonyságú apparátusa, a gazdaság strukturális problémái, működésképtelen egészségügyi rendszere mindenki életét közvetlenül befolyásolja – azokét is, akik nem fizetnek kenőpénzt.

„S MIT ÉR, HA JOBB VAGYOK?” – KIUTAK, LEHETŐSÉGEK, TEENDŐK

Magyarországon a korrupcióval kapcsolatban tapasztalható rendkívül magas tűréshatár és passzív hozzáállás változóban van. Az idősebbektől eltérően – a *Transparency International* adatait alapul véve – a 18–29 éves fiatalok túlnyomó többsége (84%) úgy véli, nem szabad beletörődni a kor-

rupcióba, kétharmaduk pedig – szemben a teljes lakosság négyötödével – feljelentést is hajlandó lenne tenni, ha visszaélést tapasztalna.

Kultúrát váltani tehát nem lehetetlen, de jelentős kihívásokkal és lemondással is jár. Ahhoz, hogy a magyar társadalom kitörjön ebből a járadék-vadászatra épülő és (köz)bizalomhiányos rendszerből, átgondolt, hosszú távú lépésekre van szükség.

A kérdés látszólag egyszerű: milyen országban szeretnénk élni?

A magyarok túlnyomó többsége demokráciában, ahol fontosak az alapvető jogok. Ennek támogatottsága a közvéleménykutatások alapján – főleg a fiatalok körében – egyre emelkedő értéket mutat (Magyar Ifjúság Kutatás 2016). De a hétköznapi döntéshelyezetei során a demokrácia iránti vágnál gyakran lényegesebb a korrupció által kínált pillanatnyi haszon. Ezért a változtatások céljának és a konkrét intézkedéseknek elég hitelesnek kell lenniük ahhoz, hogy ezt megfelelően ellensúlyozzák és valódi alternatívát kínáljanak. Ellenkező esetben a társadalom jelentős része érezheti úgy, hogy veszít azzal, ha váratlanul megfosztják a korrupció által ígért sikertől és önálló cselekvési képességtől – a politikai és a mindennapi korrupció tekintetében egyaránt.

A korrupció elleni sikeres fellépés egy olyan átfogó szakpolitika, amely a szűk értelemben vett (büntető)jogi és gazdasági intézkedéseken túl az élet számos területére kiterjed. Az alábbiakban a szükséges változások szempontjából legfontosabb kérdéseket és leginkább érintett intézményeket foglaljuk össze.

### *A politika, az állam és a közigazgatás*

Bár jogi és tudományos szempontból a politika, az állam és a közigazgatás élesen elhatárolható fogalmak, az emberek nézőpontjából és a korrupció tekintetében ezek nagyon is összefonódó intézmények. Magyarországon az állam központi szerepet játszik. A magyarok többsége már-már hagyományosan az államra támaszkodik, attól várja a megoldást az élet számos területén. A magyar állam nemzetközi összehasonlításban sokféle és igen magas adót vet ki, közben jelentős nagyságrendű közpénzt költ el. Ezek a sajátosságok önmagukban is súlyos korrupciós kockázatokat hordoznak magukban. Ha emellett a jó állam – egyébként az Alaptörvénybe foglalt – feltételei és céljai sem teljesülnek, azaz az állam működése nem hatékony, a közszolgáltatások színvonala nem megfelelő, a közügyek nem átláthatók és az esélyegyenlőség nem biztosított, a korrupció szabad utat kap. Ugyan-ezek az alapelvek vonatkoznak a politikai életre, a pártok és az Országgyűlés, valamint az igazságszolgáltatás működésére is.

Az állam integritását segítő és a korrupció elleni intézkedések hosszú katalógusa közismert, Magyarország is számos megoldást jogszabályba ik-

tatott már. A kormány 2015-ben 17 pontból álló nemzeti korrupcióellenes programot fogadott el. Több intézmény méri és kutatja a közigazgatás hatékonyságát befolyásoló tényezőket és kockázatokat, többek között az Állami Számvevőszék (ÁSZ) és a Nemzeti Közszerződési Egyetem. Az ÁSZ, a Magyar Nemzeti Bank, a Közbeszerzési Hatóság, az Igazságügyi Minisztérium, a Belügyminisztérium, a Legfőbb Ügyészség és az Országos Bírósági Hivatal hivatalos megállapodás alapján működik együtt a korrupció ellen. Az egyes közigazgatási szervek vizsgálják saját korrupciós kockázataikat, szabályzatokat és etikai kódexeket alkotnak, integritásfelelősöket neveznek ki kiküszöbölésük érdekében. Az Európai Unió (az Európai Bizottságon keresztül), az OECD és az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportja (GRECO) különböző jelentésekben elemzi a magyar helyzetet, és ajánlásokat fogalmaz meg többek között a politikai pártokat, parlamenti képviselőket, bírákat, ügyészeket és kormánytisztviselőket veszélyeztető kockázatok kivédése céljából.

A sok intézkedés és javaslat hatása ugyanakkor alig érzékelhető, sem az elemzések, sem pedig a közvélekedés nem lát érdemi javulást. Ennek számos oka van, amiknek a felismerése és orvoslása egyben kiutat is jelenthet a jelenlegi helyzetből.

HIÁNYZÓ SZAKPOLITIKA • A rendszerváltást követően és főleg a 2004-es uniós csatlakozás körüli években az korrupció elleni intézkedések kiemelt helyet kaptak a kormányzati politikák között. A koncentrált nemzetközi figyelemnek köszönhetően Magyarország számos nemzetközi egyezményhez csatlakozott. Igyekezett az általánosan elfogadott sztenderdeket beépíteni a jogrendszerbe, például a döntéshozatal és a közpénzköltés átláthatóságát elősegíteni hivatott üvegsebtörvény keretében. Több-kevesebb sikerrel antikorrupciós kerekasztalok alakultak, amelyekben a kormány és a különböző szakmai és civilszervezetek képviselői is helyet kaptak. A jogszabályok elfogadását – a már nem létező jogalkotási törvény előírásai alapján – szakmai és társadalmi vita előzte meg, de legalábbis lehetőség nyílt a tervezetek megismerésére és észszerű időn belüli véleményezésre. A téma koordinációja a mindenkori igazságügyi miniszter feladata volt. Ennek a megoldásnak a következtében a korrupció elleni fellépés Magyarországon leginkább a szükséges jogszabályok megalkotását és elfogadását jelentette, aminek az előnye a jogszabályok megszületése, hátránya viszont az átfogó, a más szakpolitikai területeket is figyelembe vevő szemlélet hiánya volt.

2010 után a korrupció elleni fellépés koordinációja előbb a Belügyminisztériumhoz, majd 2012-ben a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) került. Az NVSZ feladata volt a nemzeti korrupcióellenes program megalkotása és egyben felel annak a 2018-ig történő végrehajtásáért is. Az NVSZ alapvetően bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv. Leg-



fontosabb feladatai közé az ún. megbízhatósági vizsgálatok tartoznak, amelyek során a közszolgálatban dolgozók megvesztegethetőségét vizsgálják. Ez természetesen fontos és komoly, bűnüldözési szakértelmet igénylő eleme a korrupciós kockázatok kivédésének. Ugyanakkor egyértelmű, hogy a korrupció elleni fellépés kormányzati fókusza még a korrábiaknál is sokkal inkább beszűkült, és aligha alkalmas az egész társadalmat átható kérdés kezelésére. A korrupció nem csupán a vesztegetésben és a közszférában nyilvánul meg, hanem a gazdaságban, az egészségügyben, a szociális ágazatban és az oktatásban tapasztalható problémákban is. A korrupció nem csupán az állami alkalmazottakat, hanem a cégeket, a médiát, a társadalom minden rétegét, de leginkább a – többek között ezért – leszakadó, illetve az országból inkább elvándoroló csoportokat befolyásolja.

Éppen emiatt széles körű, szakmai konzultációra épülő és átfogó szakpolitika, valamint az ennek végrehajtására érdemi hatáskörökkel rendelkező intézmény nélkül Magyarországon kevés az esély a helyzet tényleges javítására.

HIÁNYZÓ INTÉZKEDÉSEK • Magyarországon számos, a korrupció leküzdése érdekében elfogadott jogszabály van hatályban. Ezek közül viszont sok hatályban lévő jogszabály hatástalan vagy nem érvényesül, alapvető fontosságú rendelkezések hiányoznak. Hiányos például a közérdekű bejelentők védelmére hivatott törvény, amely egy külön erre hivatott szerv helyett az amúgy is korlátozott hatáskörökkel rendelkező ombudsmanra bízta a közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos vizsgálatok figyelemmel kísérését, meglehetősen gyenge védelmet biztosít a bejelentőknek, a sokszor szintén veszélybe kerülő családtagjaiknak pedig semmilyen. A közbeszerzési törvény sorozatos módosításai a hatékonyság elősegítésére hivatkoznak, miközben a gyakorlatban korlátozzák az eljárások nyilvánosságát. A közérdekű adatok megismerhetőségére vonatkozó szabályozás pedig évek óta egyre jelentősebb akadályokat állít a közpénzek elköltésére kíváncsi adatigénylők elé.

Hatástalan például a vagyonbevallásokra vonatkozó szabályozás. A jelenlegi rendszerben az állami alkalmazottaknak gyakorlatilag áttekinthetetlen mennyiségben és formában kell nyilatkozatot tenniük. A parlamenti képviselők információtechnológiai szempontból elavult, a nyilvánosság számára gyakorlatilag kereshetetlen (kézzel kitöltött, majd visszaskennelt pdf) formátumban, és gyakran általuk sem értelmezhető kérdések alapján nyilatkoznak. (Csak összehasonlításképpen: a román állami tisztviselők vagyonbevallásait 2008-tól tartalmazó, angol és román nyelvű honlap adatbázisában jelenleg összesen közel hétmillió szabadon kereshető nyilatkozat található, lásd [declaratii.integritate.eu](http://declaratii.integritate.eu).) Ha pedig a magyar képviselők hibásan vagy nem töltik ki a nyilatkozataikat, gyakorlatilag semmilyen szankció nem éri őket, hiszen az Országgyűlés mentelmi bizottsága szinte soha nem

kezdeményez ilyen ügyben eljárást. Magyarországon nincsen átfogó lobbizótörvény, csupán néhány elszórt rendelkezés egy kormányrendeletben. Így átláthatatlan, hogy ki, mikor és milyen formában befolyásolja a közhatalmi döntéshozatalt. Szintén nem született szabályozás a közszféra és a gazdasági szektor közötti, általában nagyon is jövedelmező pozícióváltásokra (ún. forgóajtó jelenség), amikor az érintettek jelentős anyagi előny fejében hasznosítják az egyik vagy a másik területen szerzett kapcsolataikat, információikat és hatalmukat.

Az említett példák csupán a jéghegy csúcsát jelentik. Önmagukban természetesen ezek a jogszabályok sem oldják meg a korrupció problémáját, de hiányuk vagy éppen hatástalanságuk miatt a visszaélések száma és kockázata érdemben nem mérsékelhető. Az állami és politikai korrupció csökkentését célzó intézkedésekre szép számmal akadnak viszont külföldi példák. A *Transparency International* indexén 2016-ban jobb helyezést elérő országok közül többnek új intézményi megoldások bevezetésével sikerült feljebb kerülnie a listán. A nyolc helyet javító (a 103-ról a 95. helyre kerülő) Koszovóban a köztársasági elnök és a miniszterelnök vagyonynyilatkozatát a független korrupció elleni ügynökség ellenőrzi, amely meghatározott esetben feljelentést is tehet. A hét helyezéssel jobb pozícióba kerülő Paraguay (a 130. helyről a 123-ra ugorva) pedig minden választott és kinevezett állami tisztségviselőjétől megköveteli, hogy 15 nappal az állás betöltése és elhagyása után is vagyonynyilatkozatot tegyen. Ezek ugyan kis lépésnek tűnhetnek a probléma nagyságához képest, de következetes végrehajtásukkal – mint a példák is mutatják – fontos eredmények érhetőek el.

HIÁNYZÓ HITELESSÉG • A korrupció elleni fellépés sikerének egyik alapvető feltétele, hogy az állampolgárok hitelesnek és követésre érdemesnek tartásuk ne csupán az egyes az intézkedéseket, de a rendelkezések megalkotóit és végrehajtóit is. Ma Magyarországon a döntéshozók érdekei javarészt átláthatatlanok. Az érdek- és vagyonszefonódásokra nem az integritást elősegíteni hivatott jogszabályok által, hanem a média segítségével derül fény. A felelősségre vonás ritka, az érdemi következmények elenyészők, az ügyekkel kapcsolatos megnyilvánulásokban gyakran természetesnek vagy akár pozitív színben tüntetik fel a korrupciót. A társadalomban mindez együttesen táplálja azt a közkeletű meggyőződést, hogy Magyarországon tényleg a fejtől búzlik a hal, azaz a korrupció elsősorban politikai jellegű.

A *Transparency International* ún. globális korrupciós barométere alapján a magyarok közel harmada szerint a parlamenti képviselők (32%), a miniszterelnök (29%) és a kormánytisztviselők (28%) egyaránt érintettek korrupciós ügyekben. Hasonló a közvélekedés az üzleti szektor vezetőivel (27%) és az adóhatóság munkatársaival (23%) kapcsolatban is. Ez a kép egyrészt a médiában napi rendszerességgel nyilvánosságot kapó ügyek

miatt alakult ki, és a társadalmi tudatosság jeleként is értelmezhető a korrupció elutasításával kapcsolatban. Ugyanakkor kockázatos is, mert a korrupció ezáltal könnyen a „hatalmasok” meglehetősen távoli és absztrakt bűnévé válik, amihez napi szinten a társadalom és a gazdasági élet más szereplőinek – legalábbis saját véleményük szerint – nincs közük. Így viszont a korrupcióval kapcsolatos személyes felelősségvállalás mindennapi terhét a hatalmi pozícióban lévők, valamint a társadalom egyéb csoportjai és tagjai egyaránt leveszik a vállukról.

Szintén nem segíti a helyzetet az ügyészség folyamatosan vitatott és sokat bírált vádemelési gyakorlata korrupciós ügyekben. A bíróságok elé többnyire csupán a kisebb értékű esetek kerülnek, átlagértékük a kutatások alapján kb. 200 000 forint (KEREZSI–INZELT–LÉVAY 2014). A nagy port kavaró, rendkívül bonyolult, milliárdos értékű ügyek – ha egyáltalán bírósági szakba érnek – jogtechnikai okok miatt hosszú évekig elhúzódnak, míg végül sok esetben kellő bizonyítottság hiányában felmentéssel vagy enyhe büntetéssel zárulnak.

A korrupció esetében szinte közhely, hogy nem is annyira a várható büntetés súlya, mint annak elkerülhetetlensége határozza meg, hogy valaki elkövetővé válik-e. Ezért bármilyen szakpolitikai intézkedés első és legmeghatározóbb lépése, hogy maga az állam és annak képviselői határolódjanak el nem csupán a korrump ügyektől, hanem az integritásukat megkérdőjelező esetektől is. A kettős mérce és a következmények hiánya visszaüthet. Ha a normák bárki számára kikerülhetők, nem csupán a korrupció elleni intézkedések lesznek sikertelenek, de a döntéshozók által más kérdésekben hozott szabályok várt hatása – a társadalom érdeklődésének és bizalmának hiányában – hasonlóképpen elmaradhat.

### *Az egészségügyi és a szociális rendszer*

Magyarországon az átlagpolgárok a hétköznapokban leginkább az egészségügyben találkoznak visszaélésekkel. Az Eurobarometer 2013-as adatai szerint az uniós átlaghoz képest kétszer annyi magyar betegnek vagy hozzátartozónak kellett fizetséget vagy értékes ajándékot adnia az orvosoknak, nővéreknek, vagy adományt juttatnia a kórháznak. Ugyanakkor a közgondolkodás ezen a téren is változóban van. Egy friss felmérés szerint az orvosok 94%-a elutasítja a hálapénzrendszert, bár 61%-uk szerint hiába határolódnak el magától a jelenségtől, a jelenlegi fizetéssel és anyagi helyzetben kénytelenek elfogadni a hálapénzt (SZINAPSZIS 2017). A kutatás még érdekesebb eredménye, hogy az orvosok harmadának az a meglátása: a hálapénz a betegek meggyőződése szerint a megfelelő ellátás megváltásának az eszköze. 29%-uk tapasztalatai szerint a betegek úgy gondolják, hogy a

pénzzel szolgáltatást vásárolhatnak és előnyt szerezhhetnek. Három évvel ezelőtt a válaszadó orvosok még leginkább úgy vélték, a hálapénz ténylegesen a hála kifejezése (SZINAPSZIS 2013).

Ez a lassú fordulat azonban nem tudatos politikai és jogszabályi változtatásoknak köszönhető. Bár a különböző informális juttatások adását és elfogadását a büntető törvénykönyv általánosságban vesztegetés címén bünteti, a joggyakorlat – az utólag adott hálapénz esetében – ennél sokkal megengedőbb. A Kúria 2015-ös elvi jelentőségű döntésében egyenesen kimondja, hogy a hálapénz az, amit „az egészségügyi szolgáltatás igénybevételét követően a beteg vagy hozzátartozója hálája, köszönete jeléül a szolgáltatásban közreműködő egészségügyi dolgozónak nyújt” (KÚRIA 2015). A Magyar Orvosi Kamara etikai kódexe szintén az utólagos hála önkéntes kifejezéseként határozza meg ezeket a juttatásokat.

A gyakorlatban viszont a helyzetek korántsem ennyire egyszerűek és tiszták. A szívességek és a követelések bonyolult viszonyrendszerekké alakulhatnak, és ahogyan ezt az orvosok véleménye is jelzi, a szolgáltatás-, de legalábbis a befolyásvásárlás eszközévé válhatnak. Az utólagosan adott juttatás időbelisége is relatív, mivel az orvos-beteg kapcsolatok évekig tarthatnak. Az egészségügyi rendszerben tapasztalható állapotoknak köszönhetően ráadásul mára kialakult a hálapénz egy régi-új formája is. A kijárásért, befolyással üzérkedésért, a betegeket a megfelelő orvosokkal összekötő vagy a várólisták megrövidítéséért járó kenőpénzzel kapcsolatos problémák egyelőre teljesen kívül esnek a döntéshozók fókuszán.

A hálapénz nem csupán korrupciós kérdés, hanem az egészségügy rendszerszintű problémáinak az egyik akut tünete. Az egészségügy pedig a korrupcióval kapcsolatos általános társadalmi hozzáállás szempontjából kulcsfontosságú. Hatékony működése és az ezzel kapcsolatos társadalmi elégedettség az államba vetett bizalom egyik legfontosabb fokmérője és egyben jelképe is. Hasonló a helyzet a korrupció kultúrájának és veszélyének szempontjából ritkán elemzett szociális ágazattal is. A szolgáltatások és az ellátórendszer szűkítése, a hiányzó szakembergárda, a különböző ellátásokra való várakozási idő folyamatos növekedése hasonló problémákat és kockázatokat okoz, mint az egészségügyben, és egyben jelentősen befolyásolja az állam integritásába és az élet kiszámíthatóságába vetett hitet. A szükséges reformokról mindkét szektorban számos átfogó szakmai javaslat készült. Csak értő fülekre kellene találniuk a döntéshozók, jogalkotók és jogalkalmazók körében egyaránt.

### *Oktatás, nevelés és tájékozódás*

A társadalom gondolkodása nem változtatható meg a napi döntésekhez szilárd alapot nyújtó tudás és az ezt biztosító oktatás nélkül. Fontos, hogy minden diák megfelelő ismeretekkel rendelkezzen a korrupció természetéről és következményeiről. De még ennél is fontosabb, hogy mindenki átlássa a demokrácia jelentőségét, a pozitív politikai és vitakultúrában rejlő lehetőségeket, valamint azokat a veszélyeket, amelyeket a korrupció ezekre nézve jelent. A kritikus gondolkodás és az értékválasztás olyan készség, amelyre bárki támaszkodhat azokban a helyzetekben, amikor bátorságra, önbizalomra és következetességre van szüksége. A ma még hiányzó gazdasági és üzleti tudás elsajátításával könnyebben megérthetők a rövid távú döntések és a korrupció hosszú távú következményei, javítható a vállalkozókedv mértéke, valamint a kitartás és a tisztességes verseny előnyeivel kapcsolatos közvélekedés.

Az oktatásban tehát szintén átfogó szemléletre van szükség. Egy-egy tanóra a témában meghatározó lépés, de önmagában még nem változtatja meg a gondolkodást, főleg ha a diákok a kiábrándult és túlterhelt tanároktól és a családtagjaiktól mást hallanak, vagy az iskola falain kívül az órán elhangzottnak éppen az ellenkezőjét tapasztalják. Olyan tananyagokra van szükség, amelyek figyelembe veszik a diákok kreativitását, őszinteségét, és a helyi sajátosságokhoz alakíthatók. A szülőknek, nagyszülőknek pedig könnyen hozzáférhető módon kell támogatást nyújtaniuk, hogy otthon is nyíltan tudjanak beszélgetni erről a kérdésről. Hallgatás és hümmögés helyett mesék, könyvek, a gyerekek számára érthető, illusztrált magyarázatok kellene, amelyek segítik a jó és a rossz közötti választást, hozzájárulnak az egyes döntések hatásainak megértéséhez, továbbá körüljárják, hogy milyen is a tisztességes viselkedés, ami másoktól és önmaguktól is elvárható.

A korrupcióval kapcsolatos kultúraváltásban, a közgondolkodás befolyásolásában a média és a civilszervezetek szerepe és felelőssége egyaránt jelentős. Kiegészítő, sokszínű és hiteles tájékoztatás nélkül sem társadalmi vita, sem pedig konszenzus nem alakulhat ki.

### *Gazdaság*

A képlet látszólag egyszerű: ha a cégeknek megéri tisztességesnek lenni, a korrupció radikálisan csökkenhet. De az ok, hogy pontosan miért is éri meg tisztességesnek lenni, már cégenként változó lehet. A vállalkozásokat segítő Bridge Budapest szervezet gyűjtése szerint az internet korában szinte elkerülhetetlen, hogy gyorsan kiderüljön és elterjedjen a visszaélés, így könnyen romba dőlhet a cég jó hírneve – Magyarország határain kívül is.

A tisztesség szó szerint is kifizetődő, mert stabilabb, kiszámíthatóbb lesz a kapcsolat az alkalmazottakkal, a beszállítókkal, az üzleti partnerekkel és az ügyfelekkel, könnyebb befektetőket és tőkét, sőt – a jelenlegi munkaerőhiányos feltételek között – új munkatársakat találni. Ha az üzleti élet szereplői tényleges felelősséget vállalnak és tisztességesebb feltételek között versenyeznek egymással, nem lejt a pálya másoknak. És ha ennek következtében valódi piaci verseny alakul ki, csökken a járadékvadászat mértéke, nő a vállalkozások értékteremtő képessége, ami az ország gazdaságát és a fejlődés fenntarthatóságát is erősíti.

A cégek önálló erőfeszítései – legyenek akár multinacionális vállalatok, akár kis- és középvállalkozások – ugyanakkor szinte hiábavalók, ha a működésüket nem segítik a hosszú távú stabilitást lehetővé tevő, átlátható kormányzati intézkedések és garanciák. Számon kérhető, kiszámítható és legfőképpen pártatlan intézményi infrastruktúrára van szükség a beruházások és a gazdaság egészének fejlesztéséhez. Radikális és következetes jogszabályi és intézményi reformok kellenek a cégeket terhelő bürokrácia, a szelektív adórendszer, valamint a közbeszerzéseket jellemző magas korrupciós kockázatok csökkentése érdekében.

A konkrét intézkedések sora mellett alapvető szemléletváltásnak is be kell következnie. Az érdemen és teljesítményen alapuló előrejutás társadalmi támogatottságának növelését szorgalmazó programok indítására van szükség. A sikereket, a tisztességes versenyben tehetséggel és tudással elért eredményeket, megoldásokat széles körben és tudatosan kell támogatni és terjeszteni. Ez a cégek számára azt is jelenti, hogy túl kell lépniük a hagyományosnak tekinthető, a jogszabályi előírásoknak való megfelelésre összpontosító „*compliance*” szemléleten. Ha az üzleti szektor a korrupcióval szembeni lépéseket a társadalom szélesebb rétegeit érintő vállalati felelősségvállalás (*corporate social responsibility*) körében stratégiai szinten értelmezi újra, jóval többet tehet nem csupán a versenyképes piacok, hanem a társadalom egészének demokratikus működése érdekében.

### *Technológia és innováció*

Az internetben rengeteg lehetőség rejlik, amely segítheti a korrupció elleni fellépést és a kultúra megváltozását. Az ún. információs és kommunikációs technológiák a közszolgáltatások minőségének javítása mellett az egyes polgárok számára is kézzelfogható lehetőséget teremtenek, hogy átlássák a közügyeket és beleszólhassanak a döntésekbe. A megfelelően kialakított és használt technikák, platformok és telefonos applikációk megkönnyítik az információkhoz való hozzáférést, csökkentik a bürokratikus terheket és felfedek a korrupciót vagy más visszaéléseket (U4 2016).

A különböző, már-már klasszikusnak tekinthető korrupcióbejelentő felületek – mint például Indiában az *I Paid a Bribe* (ipaidabribe.com) vagy Romániában a *Piața de șpagă* (piatadespaga.ro) – mellett egyre több kezdeményezés a demokrácia megerősítését szolgálja központi és helyi szinten egyaránt. Ezek az alkalmazások összekötik a választókat a politikusokkal (mysociety.org), figyelemmel kísérik, rendszerezik és megismerhetővé teszik a parlamenti (info.mzalendo.com), kormányzati és önkormányzati munka során keletkező dokumentumokat és a szavazások eredményeit (manoseimas.lt), valamint egyszerűsítik a közérdekű adatigényléseket. Az innovatív platformok többnyire civilszervezetek munkájának az eredményei (lásd például a már említett *mySociety* és a *The Engine Room* – theengineroom.org – tevékenységét). Magyarországon az Átlátszó, a *Transparency International* és a K-Monitor dogozott ki hasonló megoldásokat. Míg az Átlátszó alkalmazása az adatigényléseket támogatja (kimitud.atlatszo.hu), a TI és a K-Monitor *Red Flags* adatbázisa (redflags.eu) korrupciós kockázatokat tartalmazó közbeszerzési dokumentumokat segít megtalálni.

Magyar kezdeményezések tehát léteznek, de a lehetőségek még mind a közigazgatás, mind pedig a civilszervezetek és a társadalom tagjai számára kiaknázatlanok. Időközben egyre több állam, intézmény és cég ismeri fel a digitális technológiák jelentőségét, alkalmazza és támogatja az újításokat ezen a téren, elsősorban mert növelni szeretné a társadalom bizalmát. A jó megoldások fontos fóruma az ún. *Open Government Partnership* nemzetközi együttműködés, amelynek a keretében a tagországok megosztják egymás között a vállalásaikat és a vívmányaikat. (Ebből a szervezetből Magyarország 2016-ban lépett ki.) Az infokommunikációs megoldásokhoz hasonló szerepet játszhat a korrupció elleni fellépésben az ún. *big data*, azaz az intelligens hálózatok, az üzleti szektor és az egyéni felhasználók által napi szinten előállított hatalmas adatmennyiség elemzése is.

„HISZEN, JÓ, JÓ: NEM VAGYOK SEMMI” – ZÁRÓGONDOLATOK

A lehető legtágabban megfogalmazva: a mai korrupciót hosszú távon csak egy fenntartható, stabil, kiszámítható, bizalomra és jólétre alapozott élet és az abba vetett hit válthatja ki.

De ezt a hitet az általános életfeltételek, az oktatás, az egészségügyi és szociális szolgáltatások, a politika, a közhatalom, valamint az üzleti szektor hatékony és átlátható működése és együttműködése hiányában, csupán jogszabályokkal és papíron létező stratégiákkal nem lehet megteremteni. A korrupció megállításához, de legalábbis csökkentéséhez felelősségvállalásra és konszenzusra van szükség a döntéshozók és az egyes állampolgá-



rok részéről. Ez persze nem következik be azonnal, de ha az egyes intézkedések kellően átgondoltak, valódi szakpolitikákon (azaz szakmai érveken) alapulnak és sikeresek, egyre többen látják be, hogy a korrupció valójában nem éri meg.

A döntéshozók részéről éppen ezért pontos és figyelmes tervezést kíván annak a feltérképezése, hogy a társadalom egésze és az egyes csoportjai mit nyernek és veszítenek az adott intézkedésekkel. Egyúttal pedig arra is törekedniük kell, hogy csökkentsék a szakadékot azok között, akik hasznot húznak a korrupcióból és akik nem képesek vagy nem akarnak a korrupcióból profitálni. Ha ugyanis az érintettek nem érzik az intézkedéseket megfelelően jövedelmezőnek és hasznosnak a saját maguk számára, valamint nem bíznak a döntéshozókban és az intézkedéseket megvalósító intézményekben, akkor továbbra is az állam ellenőrzésén kívül eső, olyan zárt ügyletekre fognak támaszkodni, amelyekről feltételezik, hogy befolyásolni tudják a kimenetelüket.

Összehangolt és átgondolt, egymással összefüggő szakpolitikai eljárásokkal az emberek önmagukba és az intézményekbe vetett hite eleinte apró lépésekkel, majd egyre nagyobb léptékben változhat meg. Ha a korrupcióval szemben végül minden összeáll egy képpé, Magyarország is olyan helylyé válhat, ahol jó és érdemes élni. Ahol – Ady Endre versére rációfolva – nem kell „önnön valónktól félve félni”.

#### HIVATKOZOTT SZAKIRODALOM

- BRIDGE BUDAPEST 2015 Kutatások, Bridge Budapest, 2015, [hu.bridgebudapest.org](http://hu.bridgebudapest.org) = [goo.gl/dDvs1z](http://goo.gl/dDvs1z)
- EB 2017 *Az Európai Bizottság 2017. évi országjelentése Magyarországról. 2017. évi európai szemeszter: Az 1176/2011/EU rendelet szerinti értékelés a strukturális reformok terén elért haladásról, a makrogazdasági egyensúlyhiány megelőzéséről és korrupciójáról, továbbá a részletes vizsgálat eredményeiről*, 2017, [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu) = [goo.gl/qWJj34](http://goo.gl/qWJj34)
- HACK 2015 A szerző interjúja Hack Péterrel, 2015, Budapest.
- HANKISS 1983 HANKISS Elemér: *Társadalmi csapdák*, Budapest, Magvető, 1983.
- KÁLLAY 2015 KÁLLAY László: *Az uniós források korrupciós kockázata Magyarországon*, Transparency International Magyarország, 2015, [transparency.hu](http://transparency.hu) = [goo.gl/NqRLHu](http://goo.gl/NqRLHu)
- KELLER–SÍK 2009 KELLER Tamás – SÍK Endre: „A korrupció észlelése, elfogadása és gyakorlata” in TÓTH István György (szerk.): *TÁRKI Európai társadalmi jelentés*, Budapest, TÁRKI, 2009, 167–182, [tarki.hu](http://tarki.hu) = [goo.gl/HKcEr2](http://goo.gl/HKcEr2)



- KEREZSI–INZELT–LÉVAY 2014 KEREZSI Klára – INZELT Éva – LÉVAY Miklós: „Korrupciós bűncselekmények a büntető igazságszolgáltatás tükrében”, *Kriminológiai tanulmányok 51.*, Országos Kriminológiai Intézet, 2014, 26–49, *okri.hu* = [goo.gl/RYGgmO](http://goo.gl/RYGgmO)
- KSH 2015 Borralaló és hálapénz, *Statisztikai Tükör*, 2015/16., *ksh.hu* = [goo.gl/7bESOu](http://goo.gl/7bESOu)
- KÚRIA 2015 Tájékoztató a Bhar.III.6/2015. számú büntetőügyben hozott, az orvosi hálapénzhez kapcsolódó elvi jelentőségű döntésről, Kúria, *lb.hu* = [goo.gl/BmOQok](http://goo.gl/BmOQok)
- OECD 2017 *Going for Growth – Reform Agenda for 2017: Overview and Country Notes. Hungary*, 2017, *oecd.org* = [goo.gl/WRx58H](http://goo.gl/WRx58H)
- SZINAPSZIS 2013 *Azonnali beavatkozást sürget a hálapénz problémájának megoldása*, Szinapszis Piackutató és Tanácsadó Intézet, 2013, *szinapszis.hu* = [goo.gl/orX6wo](http://goo.gl/orX6wo)
- SZINAPSZIS 2017 *Végleg eltűnhet a hálapénz*, Szinapszis Piackutató és Tanácsadó Intézet, 2017, *szinapszis.hu* = [goo.gl/rt1N5G](http://goo.gl/rt1N5G)
- TI 2017 *A Korrupció Érzékelési Index és a korrupció jellemzői Magyarországon 2016-ban. A Transparency International Magyarország jelentése*, 2017, *transparency.hu* = [goo.gl/WATNPU](http://goo.gl/WATNPU)
- TÓTH 2010 TÓTH István György: „A társadalmi kohézió elemei: bizalom, normakövetés, igazságosság és felelősségérzet – lennének...” in KOLOSI Tamás – TÓTH István György (szerk.): *Társadalmi riport 2010*, Budapest, TÁRKI, 2010, 254–287, *tarki.hu* = [goo.gl/C6FyeV](http://goo.gl/C6FyeV)
- TÓTH–HAJDU 2016 TÓTH István János – HAJDU Miklós: „Korrupciós kockázatok, átláthatóság, közbeszerzések. Magyar közbeszerzések 2009–2015 közötti adatainak elemzése” in KOLOSI Tamás – TÓTH István György (szerk.): *Társadalmi riport 2016*, Budapest, TÁRKI, 2016, 33–53, *tarki.hu* = [goo.gl/6TXb72](http://goo.gl/6TXb72)
- U4 2016 *Technology against corruption: the potential of online corruption-reporting apps and other platforms*, U4 Anti-Corruption Resource Centre, 2016, *u4.no* = [goo.gl/AzdFv2](http://goo.gl/AzdFv2)
- WEF 2016 *The Global Competitiveness Report 2016–2017*, World Economic Forum, 2016, *weforum.org* = [goo.gl/ASdAjJ](http://goo.gl/ASdAjJ)
- WEF 2017 *The Inclusive Growth and Development Report*, World Economic Forum, 2017, *weforum.org* = [goo.gl/l8ugkJ](http://goo.gl/l8ugkJ)