

**Csaba Zágón, a ZMNE doktorandusza – Dr. Jászay Béla ny.ezredes,
egyetemi docens**

**Integritásfejlesztés és korrupciócsökkentés a védelmi szektorban – a
legjobb gyakorlatok összefoglalója**

Könyvajánló*

Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete és a Svájci Államszövetség védelmi minisztériuma támogatásával jelent meg egy nagyon érdekes kiadvány, amely egyelőre az angol nyelvű eredeti mellett még csak ukrán nyelven hozzáférhető, nyomtatott és elektronikus könyv formában egyaránt. Reményeink szerint mihamarabb olvasható lesz számos további – köztük magyar – nyelven is, mert a témát rendkívül jól foglalta össze a neves szerzőgárda.

Dirk Brengelmann nagykövet, a NATO politikai és a biztonságpolitikai ügyekért felelős főtítkárhelyettese szerint ez a publikáció az Euro-atlanti Partnerség Bizottsága (EAPC) 2008 áprilisában kezdődő integritás-építési kezdeményezés első fázisának megfelelő kiteljesedését jelenti.

Ez a kiadvány az utóbbi idők egyik legjobban megszerkesztett munkája, amely nem pusztán a társadalom korrupciós kérdéseivel, hanem azon belül ebben a tekintetben sajátos jellemzőkkel rendelkező védelmi szférával is foglalkozik. Ez utóbbi tekintetében pedig túlzás nélkül hiánypótlónak tekinthető az anyag, hiszen az állami rendszereknek e speciális részére vonatkozóan sem hazai, sem pedig a Szövetséget, illetve környezetének fegyveres szektorát vizsgáló mű nemigen található, legalábbis nem a bárki által hozzáférhető formában. A könyv a legjobb gyakorlatok különféle meghonosítási koncepcióira, illetve ennek eszközeire koncentrálnak és ezen belül az integritás megteremtésének, építésének lehetséges technikáit mutatja be, több országot példaként említve.

A szerzők a védelmi szférára jellemző körülményeket, adottságokat és módszereket is elemezték, és ennek eredményét ismertették a védelmi szektor számára. A világos szándék szerint a védelmi szektorral kapcsolatba kerülő demokratikus intézmények, és a civil társadalom számára is objektív képet mutatnak, illetve bepillantást nyújtanak a szektort érintő sajátos kihívások jellemzőibe, majd ötletekkel szolgálnak a szervezeteknek a korrupcióból vagy az integritás hiányából fakadó kihívásoknak a saját területükön történő megoldásához. Az átláthatóság hiánya és a korrupció kihívásai a védelmi szektorban nem csak az átalakuló államokat, hanem a megalapozott demokráciákat is érintik. Ennek az igazságnak a megfogalmazásával pedig nem csak a saját országaik védelmi szférái sebezhetőségét ismerik el, hanem azt is, hogy lehet és kell is tanulni egymástól ebben a témában.

* A könyv eredeti címe: Building Integrity and Reducing Corruption in Defence

Szerkesztő és vezető szerző: Todor Tagarev (Bulgaria)

Szerkesztőbizottság: Philipp Fluri (DCAF), Adrian Kendry (NATO), Simon Lunn (DCAF), Mark Pyman (TI-UK)

Kiadó: Procon Ltd. 2010., www.procon.bg

ISBN: 978-92-9222-114-0

e-book letöltés: <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=113983>

A téma társadalmi viszonyai

A védelmi szektor fokozottan korrupció veszélyes terület. A fegyveres erőt irányító politikai szervezetek és szakapparátusok, háttérintézmények, valamint a védelmi szektor egészére általánosan jellemző, hogy minden tekintetben nehéz biztosítani az átláthatóságot, a nyilvános illetve a független ellenőrizhetőség lehetőségeit, amelyek pedig korrupciós jelenségek kialakulásához vezethetnek, és egyben a szervezeti integritást gyengítik.

A hasonló tanulmányokban is feltárják az adott szektor szubjektív korrupciós helyzetét. Ez a megközelítés itt sem marad el, mindazonáltal szükséges hangsúlyozni, hogy ez szükségszerű szubjektivitás, illetve az adott szektorral szemben viseltetett társadalmi előítéletek miatt nem alkalmas messzemenő következtetések levonására. Mégis hasznos a védelmi szektort elhelyezni a széles társadalom korrupciós érzékelés skáláján, mert a korrupció elleni fellépés szükségességét mutatja.

Egy másik megközelítés lehet a közgazdasági szempontból értelmezett és gyakran az összegszerűen pénzre váltható károkat elemzi. Az integritás hiánya, vagy a korrupciós jelenségek által okozott károk felfogásához használt „közgazdasági” megközelítés az okozott és sokszor könnyen mérhető károkon keresztül igyekszik nyomon követni a jelenségek előfordulását, illetve a működést akadályozó, gátló tényezőket és közben azzal az illúzióval kecsegtet, hogy a számszerűsíthetőségből, ezáltal az összemérhetőségből fakadóan a jól mérhetőség mellett azt a látszatot is kelti, hogy a károkozással kapcsolatban kimutatott pénzösszeg megtérítésével a kár egyszerűen helyreállítható. Ez azonban nem igaz, hiszen ezzel a közbizalomban okozott kár nem állítható helyre, legfeljebb egyfajta pénzügyi kompenzációról eshet szó.

Kockázatok és sérülékenység

A NATO téma iránti elkötelezettségét is taglaló bevezetőt követően három további nagy fejezetre és azokon belül számos alfejezetre bontják a szerzők a téma tárgyalását. Az első és talán a legfontosabb, amelyben a korrupciós kockázatokat elemzik, illetve a védelmi szektor korrupciónak való kitettségét, sérülékenységét, igyekeznek igen érthető módon bemutatni. Itt tárgyalják a személyi (humán erőforrások gazdálkodásával) kapcsolatos dimenziókat, a költségvetési és pénzügyi vezetést, külön a beszerzéseket, illetve az olyan korszerű üzleti módszerek alkalmazási lehetőségeit, mint az ellentételezéses ügyleteket, a kiszervezéses (outsourcing), privatizációs és társfinanszírozott (PPP) beruházásokat. Szintén foglalkoznak a maradványok, készletek felhasználásának kérdésével, az ezekkel való gazdálkodást befolyásoló korrupciós kihívásokkal csakúgy, mint a védelmi szféra részvételével gazdasági (haszonszerző) tevékenységekben, a katonai műveletekkel kapcsolatos integritással, és a védelmi szektor korrupciós jelenségeivel olyan országokban, ahol az állam működését határviták, vagy idült konfliktusok akadályozzák.

Terjedelmi korlátok miatt az ismertetőben csak a humán erőforrás-gazdálkodással kapcsolatos kihívásokkal foglalkozunk részletesebben, mintegy kedvcsinálónak a könyv részletesebb tanulmányozásához, majd röviden a beszerzések jellemzőibe pillantunk be azzal a kiegészítéssel, hogy a kockázatok teljeskörű értelmezéséhez elengedhetetlenül szükséges a többi területen való elmélyülés is, amelyet a könyv a kényes kérdések ellenére szokatlanul nyílt fogalmazásával, problémaelemzésével rendkívüli módon elősegít.

Emberi erőforrás menedzsment

A személyzeti politikák vitathatatlanul elengedhetetlen részét képezik mindenfajta korrupcióellenes, illetve integritást növelő tevékenységnek. Szükséges, de nem elegendő a szervezetek erőforrás igényét és utánpótlását meghatározni, hanem maximalizálni kell az előre meghatározott feltételeknek való megfelelést. Ez szisztematikus erőfeszítéseket jelent, hogy vonzóvá tegyék, oktassák, motiválják, megállapítsák, népszerűsítsék és fenntartsák a szükséges hivatali kompetenciákat az adott személyi állomány számára, illetve egyben visszatartó erőt is képezzenek a negatív viselkedésminták, végső soron pedig a jogsértések elkövetésével szemben. A korrump személyekkel kapcsolatban ezek a szisztematikus erőfeszítések különösen érdekesek, hiszen a humánerőforrás-menedzsment döntései közvetlenül befolyásolják azon személyek életét, akik lényeges korrupciós kockázat lehetőségét hordozzák.

A lehetőségek kapcsán elkövetett tipikus cselekmények – a kötetben példaként elemzett országok eltérő büntetőjogi sajátosságaira is figyelemmel – a lopással, zsarolással megvalósuló cselekmények, a vesztegetés és a befolyással működtetett hálózatok. Áttekintve a haderőknek az ott szolgáló személyekkel kapcsolatos jellegzetességeit, ezek a cselekmények különböző, a szolgálati viszonyhoz kapcsolódó mozzanatokhoz kötődnek, úgy, mint felvétel és utánpótlás, oktatás (beleértve a kiképzést, szakképzést, de a felsőfokú képzést és külföldi ösztöndíjakat is), az illetményt és egyéb járandóságokat, valamint a karrier menedzsmentet.

Korrupció elleni stratégia

A humán erőforrások vonatkozásában alkalmazandó korrupció elleni stratégia három pilléren nyugszik: integritás – átláthatóság – elszámoltathatóság.

Az *integritás* megteremtésével, illetve fenntartásával kapcsolatban fogatosítandó teendők alatt a szerzők azt értik, hogy egyrészt előre meghatározzák a személyekkel kapcsolatban alkalmazandó aktuális és jövőbeli szabályokat. Másrészt az emberi erőforrások felhasználását és fejlesztését stratégia szerint tervezik, nyilvántartják a szervezetben munkát végzőket, továbbá bizottságokat hoznak létre, amelyekkel csökkentik az egyéni döntéshozatalban rejlő kockázatokat. Statisztikai és más módon is elemzik és értékelik a hatékonyságot, teret biztosítanak a parancsnokoknak, mint a humánerőforrások „végfelhasználóinak” és egyúttal elvárják a parancsnoki felelősség rendszerének érvényesülését is.

A másodikként említett pillér az *átláthatóság* biztosítása. Itt négy tényezőt érdemes kiemelni, amelyek a haderő szempontjából sajátosnak tekinthetők.

Először, hogy a tevékenységek jelentős része rutinszerű mozzanatok sorozatából áll, amelyek akár az egész rendszer működésére is kihatnak. Ezeket utasítások, parancsok hozzák működésbe, amelyek a szolgálati úton tett jelentések (információk) alapján születnek a különböző vezetői szinteken. A szolgálati úton felterjesztett jelentések azonban jellemzően igyekeznek kerülni a negatív tartalmú információk felterjesztését, amelyek értékelése így nem jelenik meg a döntéshozatalban. Automatizált, valós tartalmat kikényszerítő vezetői tájékoztatási rendszerekkel jórészt megelőzhető az említett információs űr kialakulása.

A másik kihívás, hogy a csapatok és a központi irányító szervezetek között kulturális ellentmondás feszül. A helyi devianciának tekinthető ügyeket a csapatoknál igyekeznek helyben megtartani és azokkal kapcsolatban az írott normák helyett jellemzően íratlan tradíciókat és viselkedési normákat alkalmazva eljárni. Ezekkel a tradíciókkal és íratlan normákkal kapcsolatban azt tartják, hogy segítenek, sőt a harcban szükségesek az egységnek a siker kivívásához és egyben elengedhetetlen elemei a katonai kultúrának. Ezek a szokások azonban megakadályozzák a

szabályszegő esetek felszínre kerülését és a megsértett szabályok kapcsán bekövetkező károk helyreállítását, ezzel az átláthatóság hiányához vezetnek. Szükséges minden körülmény között demonstrálni, hogy a szervezet minden tagjára szektor-semlegesen ugyanazok a szabályok vonatkoznak, nem alkalmaznak kettős mércét.

Végül pedig a szervezet tagjainak bármikor hozzá kell tudni férniük a saját teljesítményük mérésével, értékelésével kapcsolatos adatokhoz és legyen lehetőségük az abban foglalt valótlan, nem helytálló adatok kijavítását kezdeményezni anélkül, hogy emiatt retorzióktól kelljen tartaniuk.

A harmadik pillér pedig az *elszámoltathatóság* biztosítása, amely lehetővé teszi, hogy utólag bizonyos kérdéseket ellenőrizzenek, megvizsgáljanak.

Itt is három tényezőre érdemes odafigyelni. Először arra, hogy a felső vezetés, a parancsnokok elszámoltathatók legyenek azzal kapcsolatban, hogy a humán erőforrás gazdálkodással kapcsolatos feladataikat a szerepüknek, feladatköröknek megfelelően látták-e el. Másodsorban arra, hogy a védelmi szektor politikai irányításáért felelős polgári döntéshozók számára elszámoltathatók legyenek a katonai HR vezetők intézkedései. Harmadrészt pedig, hogy a polgári döntéshozók felelősek legyenek a Parlament és a társadalom előtt.

Beszerezések

A jellemzően (de nem kizárólagosan) állami forrásokból finanszírozott védelmi szektor költségvetési hatékonyságát jelentősen befolyásoló terület a beszerzések köre, amelyből fakadóan ezen a gazdálkodási területen különösen jelentős a korrupciós kockázat is.

A beszerzések két elkülöníthető célt szolgálnak: egyrészt új képességek kifejlesztését teszik lehetővé (például modernebb fegyverrendszerek hadrendbe állításán keresztül), másrészt meglévő képességek fenntartását szolgálják. A könyv e fejezetében az elsőre koncentrál azért, mert ez általában és esetenként nagyobb összegű beruházás, mint a fenntartás, az új eszközök jellemzően csúcstechnikát képviselnek, melyek közt az eligazodás különös szakértelem meglétét feltételezi (amely csökkentheti az átláthatóságot), és az új eszközök kiválasztása, beszerzése, mint eljárás távol esik más utánpótlást szolgáló eljárásoktól.

Maga a beszerzés három lépcsőfoka, vagyis annak eldöntése, hogy mit szerezzünk be, majd annak meghatározása, hogy hogyan szerezzük be, végül maga a beszerzés jól alkalmazható modell a beszerzés sokszor bonyolult eljárási mozzanatainak elhatárolására és ezeken belül a felelősségi körök meghatározására. A könyv itt egy lengyel korrupció-megelőzési kérdőívet ismertet példaként, amely lehetővé teszi az egyes mozzanatokhoz kapcsolódó legfontosabb kérdések megfogalmazását és megválaszolását annak érdekében, hogy eldönthető legyen, a beszerzés folyamata megfelel-e az előírásoknak.

A fejezet ismerteti, hogy a NATO a beszerzések terén mely szabvány alkalmazása mellett döntött és miért, valamint arra is választ kapunk, hogy a szabvány szerint felállított beszerzési lépcsőfokok követésének elmulasztása milyen következményekhez vezethet.

A védelmi intézményekben rejlő korrupciós potenciál csökkentése és az integritásépítés

A könyv harmadik része a legjobb gyakorlatok áttekintésével, illetve ismertetésével foglalkozik. Mindenekelőtt indokolja az integritás építésének szükségességét és részleteiben megmagyarázza azokat a fogalmakat, amelyeket a

könyv, mint munkafogalmakat használ. Ezt követően egy keretrendszer felállítására sarkall, ahol érdemes a terület jogi szabályrendszerét összegyűjteni és rendszerezni, hogy azok az azonos és pontos értelmezés érdekében rendelkezésre álljanak. Erre a NATO tagállamain belül is szükség van, hiszen az államok jogrendszerei is jelentős, számos tekintetben pedig alapvető eltérést mutatnak. Ez különösen a korrupcióként értékelhető magatartások bűnügyi megítélésére vonatkozik. Az angol-szász és a kontinentális felfogás szerint maga a korrupció fogalma is jelentősen eltér, sőt e kategóriákon belül is vannak értelmezési eltérések.

A korrupció emberi dolog; ennek megfelelően, mint emberi viselkedés is felfogható, amelyet különféle – például pszichológiai, szervezeti, kulturális és egyéb – tényezők motiválhatnak. A szervezeti kulturális háttérrel gyakran elemzik a korrupciós helyzetek kialakulása szempontjából, különösen a megelőzéssel és a kockázatcsökkentéssel összefüggésben. A könyv az etnikai motiváló tényezőket is lehetséges szempontként veti fel, amit sokszor kényes témaként kezelnek.

Nem megkerülhető a kormányzat szerepe a korrupció kérdésében, amelyet szintén alaposan elemeznek a szerzők az integritás építésétől és megszilárdításától a konfliktus- és érdekütközés kezelésén keresztül az antikorrupciós szervezetekig, vagy az ezekkel kapcsolatos stratégiáig. Olyan, látszólag marginális kérdéseket is kiemel az anyag, hogy nem elegendő a hivatásos, vagy szerződéses katonák integritásával foglalkozni, hanem a polgári alkalmazottakéval is épp úgy szükséges, hiszen a haderő számos szakfeladatot ellátó beosztásában ők dolgoznak.

A Parlament és annak szakbizottságai, az Állami Számvevőszék, valamint a média szerepe sem elhanyagolható (ez utóbbival és a civil szervezetekkel, jelentőségükre tekintettel, külön alfejezet is foglalkozik) az ellenőrzés, az egyes anomáliák, rendellenességek feltárása, vagy a levont tanulságok kommunikálása terén. Éppen ennyire fontos a panasztestületek, mint például az országgyűlési biztosok (ombudsmanok) szerepe, amely olyan problémakezelési fórumot teremt, amelyre a korrupciós esetek kezelésében, vagy megelőzésében a rendelkezésre álló egyéb intézmények nem kielégítő módon lennének alkalmasak. Itt, az ombudsmanok lehetséges jogkörei szerint, többféle megoldási modellt is felvázolnak.

A korrupciós jelenségek megoldásában maga a védelmi szektor egésze is partnerként jöhet szóba a kockázatok csökkentésében és az integritás építésében. Itt is számos megoldási lehetőséget, mint helyes gyakorlatot mutatnak be a szerzők, mint például az etikai szabályokat tartalmazó kódex készítését, ilyenek megtartása felett örökös szervezet létrehozását, vagy az ügyek eltitkolását megnehezítő anonim „zöld szám” alkalmazását, de más megoldásokat is.

Végül a nemzetközi szervezetek szerepéről sem feledkezhetünk meg e kérdések felvetésekor, amelyek intézményeik vagy programjaik kapcsán juthatnak olyan szerephez, amelyek közvetlenül vagy közvetve a kívánt irányba hathatnak, vagy hatékony megoldások alkalmazását elősegíthetik.

A könyv utolsó fejezetében az integritást építő programok végrehajtásával, azok megvalósításával foglalkoznak a szerzők. Itt két szempontra hívják fel a figyelmet. Az egyik, hogy nem elég helyesen megtervezni a változtatást, előrelépést szolgáló intézkedéseket, hanem azok végrehajtása is legalább ennyire fontos. A legjobb terv sem ér semmit megvalósítás nélkül. Másrészt pedig arra hívja fel a figyelmet, hogy a kulturális különbségek, sajátosságok országonként eltérő módon történő megvalósítást tehetnek szükségessé, amely szintén lehet siker vagy kudarc kérdésében döntő tényező.

A könyv szerzőivel messzemenőig egyetértve végül vissza kell térjünk a bevezetőben is szereplő oktatás, és képzés szükségességére. Ez a munkaanyag alaposágában, szakszerűségében és színvonalában egyaránt alkalmas arra, hogy az oktatásban felhasználják. Meggyőződésünk szerint integritásépítési, illetve korrupció elleni tudatosságnövelő képzések során a tágabb értelemben vett védelmi szektorban, a könyvben ismertetett kérdéseket célszerű oktatni, illetve az abban foglaltakat ilyen képzésekhez felhasználni. Ezt nem csak a Nemzetvédelmi Egyetem katonai és a védelmi szektorhoz kapcsolódó szakokon tanuló polgári hallgatói számára javasoljuk, hanem a Magyar Honvédség vagy a fegyveres rendvédelmi szervek különböző képzéseihez is jól illeszthetőnek tartjuk.