

AZ ÁTLÁTHATÓSÁGTÓL AZ INTEGRITÁSIG

Zsolt Péter

zsoltpeter@vnet.hu

DOI: 10.20520/JEL-KEP.2017.1.3

Absztrakt

Amellett szeretnénk érvelni cikkünkben, hogy a magyar társadalom számára az átláthatóság elvi szinten célként kell lebegnie. Főként a közszférában, de úgy véljük, hogy a piaci szektorban is a társadalmi felelősség letéteményese. Vitatkozni fogunk azzal a tézissel, mely szerint a rosszul működő rendszerek átláthatóvá válása sokszerű visszaesést hozna a magyar társadalom számára. Felvázolunk egy modellt, amely az egyén és annak az intézménynek a működése közt alakul ki, ahol az egyén dolgozik, és bemutatjuk, hogy amennyiben az átláthatóság biztosított, akkor az intézmény értékváltásra képes. Úgy véljük az integritásemleletekből az átláthatósági faktor nem kihagyható. Különösképp Európában nem, ahová mi is tartozni szeretnénk.

Kulcsszavak

átláthatóság, bizalom, integritás, kiszivárogtatás, korrupció, etika

FROM TRANSPARENCY TO INTEGRITY

Péter Zsolt

Abstract

The article is to show that on a conceptual level, transparency should be an aim to achieve for the Hungarian society. It is the safeguard of social responsibility primarily in the public sphere, but – we assume – in the market sector as well. We argue against the thesis that making poorly performing systems transparent would cause a shocking setback for the Hungarian society. We are developing a model between the individual and the operation of the institution the individual is affiliated with. It is suggested that the institution is able to change its values in case transparency is ensured. We are convinced that transparency is a key component of integrity theories, especially in Europe where we would like to belong.

Keywords

transparency, trust, integrity, leaks, corruption, ethics

AZ ÁTLÁTHATÓSÁGTÓL AZ INTEGRITÁSIG (vitaindító gondolatok)

Zsolt Péter

Ha a 90-es évek végétől egészen a gazdasági válság időszakáig az egyik legizgalmasabb téma a bizalom volt, akkor az ez utáni időszaké az átláthatóság. 2008 előtt jó néhány statisztika igazolta, hogy a magas bizalmi faktorral rendelkező országok – ehhez elegendő volt megkérni az embereket az utcán, mondják meg, megbíznának-e egy idegenben – együtt járt az ott élők boldogságérzetével, sőt nagyjából gazdasági sikerességükkel is (Inglehart–Baker 2000).

2008 kicsit megingatta az egyszerű képletet, mert a legnagyobb bizalommal bíró országokat használták ki a szélhámosok.¹ A pénzügyi válság a magas bizalommal bíró országokból indult ki, és rajtuk keresztül söpört végig, akár valami fertőzés. S bár a magas bizalmi szint újra előre jósolta a válságból való kitörés gyorsaságát, középpontba került az átláthatóság. Persze ez sem a 21. században kezdődött, a piaci szektor és a közigazgatás „integritás” fogalma, s így annak egyik legfontosabb eleme, az átláthatóság, visszanyúlik a 90-es évekre. A gazdasági válság után azonban az átláthatóságra való törekvések már csak azért is felpörögtek, mert a banki szféra állami ellenőrzésén túlmenően ezzel is látták biztosíthatónak a korrekt verseny fenntartását és a szélhámosok kiszűrését.

A szélhámosság legkülönbözőbb variánsai, a strómantartástól a kis korrupciós adokkapok viszonyokon keresztül egészen a közpénzekkel való visszaélésekig – az átláthatóság valóban nélkülözhetetlen ezen jelenségek korlátozására. A helyzet mégsem ilyen egyszerű. Ahogy a *vak bizalom* nem működhet ott, ahol sok a szélhámos, úgy az átláthatóság sem ér sokat ott, ahol a társadalom cinikus vagy tehetetlen.

Ahol például megmondják már a hivatalban, hogy kivel érdemes dolgoztatni, hogy hamarabb meglegyen az engedély, voltaképp nem is titkolják a korrupciót. A szakirodalomban ezt a variációt a megbízott-kliens kapcsolatban történő zsarolásnak nevezik, mely ráadásul sokszereplős és intézményi beágyazottságú. Itt a közérdekre való hivatkozással az átláthatóság mit sem javít a gyakorlaton. Vagy, ahol gyenge a jogrendszer, az átláthatóság az állam megvetését is eredményezheti, és az állam gyengülése járhat akár negatívabb következményekkel is, mint az eredeti állapot. Gondoljunk a demokrácia bevezetésének kudarcára az arab országokban, vagy arra a szituációra, amikor a korrupciókról való tudomásszerzés sokkolja a társadalmat, és szélsőséges politikai erőknek ad teret. Végül pedig, ahol az állam nincs intézményileg felkészülve az adatszolgáltatásra, miközben elviekben vállalja a nyitottságot, bele is

¹ Fukuyama *Bizalom* című könyvének tézisének ki kell egészíteni a túlzott bizalom kérdéseivel (Zsolt 2009).

fulladhat a kérvények áradatába. (Ezért is vezették be Angliában később az üvegzsébet, mint nálunk, mert előtte felkészültek a teljesíthetőségre.) Az átláthatóság ráadásul bizonyos alrendszereknél nem is elvárható. Mégis trendként jelenik meg, és aligha ok nélkül. Az átláthatóságot elvi szinten könnyebb elfogadtatni, mint mondjuk azt, hogy ne épüljön új atomerőmű.

Formális, civil és állami lépések az átláthatóságért

Azok a szervezetek, amelyek már korábban is az átláthatóságért dolgoztak, a 2008-as gazdasági válság után felértékelődtek, mert mintegy igazolta őket a történelem. Ilyen szervezetek közt jelentősek a civilek, mint a Transparency International vagy a WikiLeaks. Utóbbi 2006-os indulásakor még megoszlott a közvélemény atekintetben, hogy kell-e ez a nagy leleplezés, a titkosszolgálati munkák kiszivároztatása ugyanis biztonságpolitikai kérdéseket vetett fel. Néhány év után azonban már inkább úgy tűnt – gondoljunk csak a német politikusok amerikai lehallgatására –, hogy itt is erők és ellenerők kiegyensúlyozását végzi a nyilvánosság.

A WikiLeaks tulajdonképpen a kiszivároztatót biztonságban tartó platform, tehát alapvetően az a titka, hogy a forrás magasabb bizalmát szerzi meg, mint a hagyományos médiumok. Eredetileg nem is akart több lenni ennél, majd továbbfejlődött szerkesztőséggé, üzleti vállalkozássá, de például a belőle kiváló OpenLeaks már 2010-es megalakulásakor is azt deklarálta, hogy nem akar több lenni kiszivároztatók biztonságos levelesládájánál, s hogy nem az OpenLeaks kívánja majd értékesíteni az anyagokat, megállapítani a hírérték-sorrendet stb. Számos etikai kérdéssel kell megküzdeniük ahhoz, hogy megvédjék integritásukat. Az átláthatóságért küzdőknek finanszírozásukat és szerkezetüket illetően maguknak is átláthatóknak kell lenniük. S miközben a hatóságok le kívánnak csapni rájuk, épp olyanokká válnak, ami ezt megnehezíti. Az OpenLeaks például megalakulásakor elhatározta, hogy azt, hogy melyik anyag mely médiához kerülhet, nem ők döntenek majd el, hanem ez maga a kiszivároztató utasítása alapján történik. Ha a kiválasztott médium nem harap rá, a beküldő teljesen nyilvánossá teheti mindenki számára, vagy más médiumot jelölhet meg. A WikiLeaks ugyanis azzal vált üzleti vállalkozássá, hogy maga kezdett kereskedni a rendelkezésre álló anyagokkal és szerződött le médiapartnerekhez.²

Ezek a szervezetek már a végletekig feszítik azt az izgalmas kérdést, hogy a transzparencia mindenek fölött való érték-e. Jogilag azonban mindaddig nem támadhatók még az Egyesült Államokban sem, amíg nem lehet rájuk bizonyítani, hogy ők maguk kémkednének, vagy kémkedésre felbujtók volnának. Ha csak fogadják az anyagokat, biztosítják a források védelmét és ügyelnek arra, hogy ne kerüljenek nehéz helyzetbe azok se, akik egy adott történetben ártatlanok, de érintettek, akkor ezek a szervezetek sem tesznek mást, mint bármelyik média. Vagyis, ha őket le lehetne tartóztatni, az általuk továbbadott tartalmakat megjelenítő médiumok is letartóztathatókká válnának.

Az átláthatóságért nemzetközi és hazai civil szervezetek küzdenek (Transparency, TASZ, K-Monitor, atlatszo.hu, helyi közösségi médiumok stb.), de képviselik e törekvéseket nemzetközi szervezetek, és szerződések is. Az OLAF az EU csalás elleni hivatala, vagy Magyarországon az Állami Számvevőszék szintén nagy hangsúlyt fektet arra, hogy a közbeszerzések dokumentálása megfelelő és nyilvános legyen. Az Open Government Partnership (OGP / Nyílt Kormányzati Együttműködés) aláírói – így Magyarország is – épp azt vállalták, hogy az állampolgárok belenézhetnek az állam ügyeibe. Vagyis nem csak a szabad média és néhány rámenős civil szeretné az átláthatóságot, ezzel szemben a közösség érdekeire hivatkozva a hatalom birtokosai meg nem szeretnék, noha ilyen ellenérdekeltség mindig fenn fog

² Domscheit-Berg (2011).

állni, melyet jól mutat az is, hogy az átláthatóság csökkentésével kapcsolatos hazai törvények következménye az lett, hogy Magyarország a nemzetközi eljárást elkerülendő inkább kilépett.

2008 után új erőre kaptak azok a nemzetközi egyezmények, melyekben az országok további átláthatósági garanciákat vállaltak, ettől remélve politikájuk népszerűsítését, de remélve azt is, hogy a tisztességes verseny során nem az viszi el az üzletet, aki több kenőpénzt fizet. Az IACA /Nemzetközi Korrupcióellenes Akadémia/ alakulása 2010, Magyarország alapító tag. A fentebb említett OGP 2011-ben alakult, Magyarország egy évvel később csatlakozott, 2016 végén kilépett.³ Az állandó mozgást jól mutatja, hogy a lengyelek be se léptek, az oroszok gyorsan kiléptek, a németek azután léptek be, hogy a magyarok ki, illetve hogy a Trump adminisztrációnál az OGP elveszítette jelentőségét. Ugyanakkor ezeknek a nemzetközi törekvéseknek a története visszavezethető egészen a Watergate botrányig, mikor is még nem volt szabályozva, hogy az elnöknek joga van-e titkosszolgálati eszközöket bevetni politikai ellenfelei lejáratására. Nem sokkal később az amerikaiak már minden amerikai állampolgárt büntettek, akik az országhatárain kívül is korrump módon jutottak üzlethez, s hogy ne maradjanak le a versenyben, érdekükben állt minél több korrupcióellenes vállalatot minél több országgal aláírni.⁴

Az átláthatóság mint érték nem csupán gazdasági műveletekre szorítkozik. Igaz ez bármilyen szakpolitikai tárgyú politikai döntésre, legyen az például az egészségügy, az oktatás vagy egy médiatörvény. Bizonyos országok, mint például Anglia, példaértékűek a törvényalkotásban. Évekig vitatkoznak, civilizáltan-formalizáltan jutnak el a társadalmi vitától a törvényalkotásig.⁵ Ezek alapja is a törvényi javaslatok átláthatósága. Az átláthatóság lehet az egyetlen esély arra, hogy kiderüljön, valamely döntés mögött nem magánérdek áll-e, de arra is jó, hogy előkerüljenek sérelmek és aggályok. Az átláthatóság a 21. században kezd általános erkölcsi normává válni. Az a tézis persze nem igaz, hogy mindaz, ami átlátható, az jó, és mindaz ami nem, az rossz, de az sincs kizárva, hogy a korszellem eljut egy ilyen vulgáris hitig. Egyelőre azonban még – s főleg a periférián – azért kell küzdeni, hogy egyáltalán elfogadtassék.

Az átláthatósággal szembeni adatvédelem érdekében, mely lehet magán, gazdasági vagy nemzeti, külön intézményeket hoztunk létre Magyarországon. Korábban az adatvédelmi biztosi hivatal, melynek elsődleges feladata a közérdekű adatok nyilvánossá tételének segítése volt, később, 2012-től pedig a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot (NAIH), mely állami függelme miatt inkább az adatok védelmével foglalkozik. De mindkettő mindkét oldal vizsgálatát is végezte, illetve végzi.⁶

A 2014-es választásokat megelőzően néhány magyar átláthatóságért küzdő civil szervezetnek az a remek ötlete támadt, hogy önkéntes alapon vállalhatnák polgármester- és képviselőjelöltek, hogy hatalomba kerülésük esetén küzdeni fognak néhány átláthatósági gyakor-

³ A Kormány 1719/2016. (XII.6.) határozatának okait bővebben ld.: http://k.blog.hu/2016/12/06/magyarorszag_kilep_az_egyik_legjelentosebb_nemzetkozi_antikorrupcios_egyuttmukodesbol, utolsó letöltés: 2017-03-28.

⁴ A fentiek kapcsán már érthetővé válik, hogy az olyan beutazási tilalommal való nyomásgyakorlás, melyet nálunk a NAV is megszervezett, s aztán elnöke 2015-ben le is mondott, azért is kerül politikai síkra, mert az amerikai vállalatoknak jogilag nincs lehetősége a helyi kultúra játékszabályait átvenni. Ha lefizetnék partnereiket vagy engedélyekért cserébe összejárásának az állammal, azzal tulajdonképp odahaza bíróság elé állíthatók volnának.

⁵ Alighanem bármelyik törvény megszületését tanulmányozhatjuk, nem csak a hálás média körüli törvényeket (Zsolt 2013).

⁶ Külön érdekesség, hogy mindkettő vezetője ugyanaz a személy, Péterfalvi Attila. <http://www.naih.hu/index.html>, utolsó letöltés: 2015-07-26.

latért. Az ilyen vállalásokat értelemszerűen könnyebb megszerezni még akkor, amikor valaki nincs hatalmon, hiszen ha a kampánya részévé teszi, azzal akár még szavazatot is szerezhet.

Pártoktól függetlenül lehetett jelentkezni az „Ez a minimum” programra.⁷ Ebben vállalták, hogy a képviselői vagyonynyilatkozatokat és az önkormányzati szerződéseket (az öt millió Ft alattiakat is) átláthatóvá, s a későbbiekben statisztikailag is könnyen kezelhető formátumúvá teszik. A projekt része az is, hogy maguk közül vezetőt választottak, s hogy monitorozzák elért eredményeiket. Olyan hálózati szerkezet jött így létre, mely a maga formális hierarchiájában átmetszhet más hierarchiákat, hogy a politikai elkülönülések átmetszésének fontosságát már ne is emeljük ki. Épp az ilyen konstrukcióknak volna esélye arra, hogy átalakítson kulturális beidegződéseket. Sajnos azonban itt elsősorban csak az ellenzéki pártok egyes jelöltjei találták meg a közös hangot, de a politikai váltógazdaságban ennek is van előremutató szerepe.

Számos magyar példát találhatunk már az ellenzéki ígéretre, melyek aztán kormányváltáskor realizálódtak is. A tűzijátékra költött pénz körüli titkolózás vezetett a következő ciklusban a 2003-as üvegzséb törvényhez, a végkielégítések magas összege azok 2010 utáni visszavételéhez (most mellőzve a törvénnyel kapcsolatos aggályokat), egy miniszter papíron ki nem vett szabadságolása utáni milliós összege ahhoz, hogy ma a közigazgatásban dolgozóknál különös figyelmet fordítanak arra, hogy a szabadságok ne halmozódhassanak fel.

A közpénzek jogszerű, de erkölcsstelen megcsapolásáról – például amikor valaki a BKV vezető pozíciójában felmondott, felvette a végkielégítést, majd rövidesen visszatért – még azt is érdemes elmondani, hogy egyrészt mindig fokozatosan váltak gátlástalanabbá a szereplők, másrészt a nyilvánosság, a közfelháborodás tudta csak elérni, hogy változás történjék. Az olyan kutatásoknak, mint amelyet például a Corvinus Egyetem Korrupciókutató Központja végez, az egyik tanulsága épp az, hogy amint nem sikerül megállítani egy korrupciós gyakorlatot, az hálózatosodáshoz vezet, mondhatni bünszervezetté válik.⁸ A sokkoló hatástól félőknek tehát azt mondhatjuk, ha ezek az esetek meg is döbentették a magyar közvéleményt, a reakciók mégis megállították a fertőzést.

A nemzetközi hatást és a kormányzati szándékok 2013-ig történt intézkedéseit az etikai kódexektől kezdve az Állami Számvevőszék munkáján keresztül a jogszabály-változtatásokon át az integritás oktatásáig jól összefoglalják a kormányzati portálok.⁹ E témában már csak azt szeretnénk kiemelni, hogy a korrupcióellenes oktatásba beszállt a felsőoktatás is, és lehetőséget kapott a Nemzeti Közszolgálati Egyetem integritás tanácsadók képzésére, és készült a nemzetközi gyakorlatban is ritkának számító, a tréningekkel kapcsolatos hatásvizsgálat is (Zsolt 2015).

Az átláthatóság mellett szóló pro és kontra érvek

Írásunknak nem célja, hogy összegyűjtsük a titkosítások és az adatvédelem körüli érvek és példák sokaságát, inkább egy általános morális hozzáállás mellé keressük a szociológiai érveket és az esettanulmányokat, de néhány szempontot azért kénytelenek vagyunk megemlíteni.

Az átláthatóság sérthet banki érdekeket – bár gyakran kiderül, hogy emögött is valami kényes ügy van –, politikai, katonai, stratégiai titkok kiszivárogtatása lehet éppen ártalmas,

⁷ <http://www.ezaminimum.hu/>, utolsó letöltés: 2015-07-26.

⁸ <http://www.crcb.eu/>, utolsó letöltés: 2015-07-26.

⁹ A Kormány korrupcióellenes intézkedései, 2013.
<http://korrupciomegelozes.kormany.hu/magyarorszag-eredmenyei>, utolsó letöltés: 2015-07-26.

noha itt is találunk szép számmal kényes titkosításokat.¹⁰ Lehet mondani, hogy amely technikák segítik a források elrejtését, azok segítik a terroristák nyomon követését is. Az átláthatóság sérthet személyiségi jogokat, sértheti a közösség gazdasági érdekeit. Például, ha egy önkormányzat területfejlesztési stratégiája kiszivárog, felveri az adott helyen az ingatlanárakat.

Bevezetőnkben már felvetettük, hogy még a közérdekű adatok átláthatóvá tétele sem egy egyszerű és mindenre alkalmazható recept, annak haszna is bizonyos előfeltételekhez kötött. Modern társadalomban kell élni hozzá, és modern értékeket kell vallani.

Az is igaz, hogy gyakran olvashatunk sommás és általános megközelítéseket, melyek az átláthatóságot éltetik. Például megbízni egy vezetőben – írják a vezetéselméleti könyvekben – még könnyebb, ha a vezetés átlátható.¹¹ Pedig a bizalom több elemből épül, ezek közül csak az egyik az átláthatóság. Kettejük fontos következménye – írják az e paradigmában gondolkodó szerzők – a gyorsaság, amely a magánszférában versenyelőnyt, a közszférában pedig a szolgáltatás minőségibb és olcsóbb voltát eredményezi. Ahol sok a titkolózás, elszaporodnak a védelmi mechanizmusok, az aggodás, elbonyolódnak a szerződések, nehezen és lassan születnek meg a döntések. Az ezzel szemben érvelők épp azt mondják, hogy a titkolózásnak épp az a célja, hogy az intézkedéssel szemben ne szerveződjenek meg az ellenállások. Erre viszont az az átláthatóság mellett érvelők válasza, hogy ha az egyeztetés miatt le is lassul valami, az nem véletlen, mert az intézkedés problematikus, nem eléggé átgondolt, nem kellőképp legitim.

Miközben az átláthatóság korszellem gyanánt mindent megoldó módszerként kezd terjedni, számos ellenlépést is láthatunk. Edward Snowden, aki kiszivárogtatta – mondhatni átláthatóvá tette – az amerikai lehallgatási technológiák létezését, 2013 után a világ legüldözöttebb emberévé vált a nyugati világban.

De kis ügyekben hazánkban is döcög az átláthatóság, például a testületi ülések napi-rendjének előzetes felrakása az internetre továbbra is számos kis önkormányzatnál lustaság miatt nem létező gyakorlat. Sok jegyző arra hivatkozva nem akar helyi rendeletet alkotni az átláthatóság garanciájára, mert azt központilag úgyis szabályozzák. Nagyobb országos ügyekben is történik visszalépés, mint például az Infotörvény esetében 2015-ben. Ettől kezdve az adatkikérésekhez nem csak az adathordozók költségeit kell kifizetni, de ha az adatbirtokos úgy ítéli meg, hogy abban neki aránytalanul sok munkát kell beleölnie, akkor a munkadíjat is. Ezek mögött a gyakran mondva csinált érvek mögött azonban szintén a hatékonyság, a gyorsaság és a gördülékenység áll, épp úgy, ahogy az átláthatóság mellett érvelőknél.

Jól bemutatható azonban, hogy az átláthatatlanságot biztosító szabályozások morális romláshoz vezetnek, ami aztán elindít a lejtőn. Minél rosszabb és nem elektronizált adatbázissal rendelkezik például egy intézmény, annál biztosabb, hogy bármilyen adatkikérés aránytalanul sok plusz munkát eredményez, és ha születik egy olyan törvény, ami ilyen esetben megnehezítheti az adatkikérő dolgát (ld. fentebb az Infotörvényre utalást), akkor az intézmény abban lesz érdekelt, hogy ne is csináljon korszerű adatkezelést. Sok civil adatkikérőt önmagában elriaszt, hogy fizetnie kell, a korrupciókockázat pedig csak növekszik, ha az átláthatóság csökken. Míg ha egy intézmény a skandináv modellt követi, és gyakorlatilag mindent azonnal felpakol az internetre, akkor az adatkeresésben maximum csak segíteni kell, de nem kell az adatokat előállítani, hordozót kifizettetni stb.

Ördögi kör persze nem alakul ki, ha másfelől szigorodnak az átláthatóságot garantáló szabályok. Lehet ilyenkor érvelni az átmenetiség mellett, de nem lehet érvelni az átláthatóság károsásával, és nem lehet mellőzni a párhuzamos szigorító törvényalkotást. Nem lehet érde-

¹⁰ Ld. a WikiLeaks svájci Julius Bar kajmán-szigeteki dokumentum kiszivárogtatását (2008), politikai témában az 1971-es Pentagon-papírokat, katonai példák pedig cikkünk későbbi részében olvashatók.

¹¹ Covey–Merill (2011).

keltté tenni közintézményeket abban, hogy szándékosan nehezen elérhetően kezeljék az adatokat. Az értékek területén végbemenő visszalépés már kilökné Magyarországot a fentebb felsorolt összes nemzetközi törekvésből.

A törött ablak hipotézise¹² szerint, ha valahol a környezet elhanyagolt, hamarosan mások is odaviszik a hulladékot, majd ha mindezt nem teszik rendbe, meg fognak jelenni a kéregetők, aztán az erőszakosan kéregetők, végül a bűnözés. A kaotikus adatkezelés is lépésről lépésre hozza maga után az újabb problémákat. Először csak a trehányóság terjed, aztán az olyan figyelmeztetések is a semmibe hullnak, mint például az ÁSZ-jelentések. Ha nincsen következménye a problémának, az megnyugtató lesz azok számára is, akik már lopni szeretnének a közösből. Ezután bosszankodni kezdenek azok, akik kimaradnak a fosztogatásból, mígnem ők is beletörődnek a helyzetbe, s így a lopás és a korrupciós megoldás normává válik.

A töröttablak-mechanizmus a közjavak fölött örökdő kapuőröknél is ugyanazt az utat járja be, mint a New York-i metró romlásánál, majd megjavulásánál a Malcolm Gladwell (2007) által emlegetett fordulópont esetében. A metrónál először csak a bliccelők száma kezdett el növekedni, mert átugrálták a mechanikus kapukat, később már néhányan elállták a kapukat, és maguknak gyűjtötték a pénzt. Csak akkor engedték be a többi utast, ha nekik fizettek, azaz maguk váltak „kapuórré”. Az utasoknak nem kellett többet fizetni a bűnözőknek, mintha a metrótársaságnak dobták volna be a pénzt, tehát legyintettek a helyzetre, meg aztán konfliktusba se akartak keveredni. A rendőrség ezeket a fiatalokat nem üldözte, mert ennél sokkal nagyobb bűncselekmények megoldásával is adós volt (a metrókban gyakoriak voltak a gyilkosságok).

Ám a töröttablak-elméletnek épp az az üzenete, hogy a leromló környezet magával hozza az újabb problémát. Azt már nem tudom, hogy bandaháborúk során mennyire vált megszerzetté, hogy hol kik szedhetik a pénzt, de nyilván ez lett volna a következő lépés, azaz a hálózatosodás és a szervezett bűnözés. Sikerült azonban visszabontani az elvadult állapotokat, és nem úgy, hogy a gyilkosokat fülelték le eredményesebben, hanem úgy, hogy elkezdtek odafigyelni a legapróbb problémákra. Olyanokra, mint a graffitik – összefirkált, rendetlen szelvényt sosem engedtek ki a végállomásra – vagy a bliccelők elfogása. Ezek után az önjelölt „kapuőrök” el is tűntek, különösen, miután velük is foglalkozni kezdett a metrórendőrség. A végső tapasztalat tehát az, hogy a leromlott környezet teszi a gyilkost, nem fordítva, mert a rendteremtés után az erőszakos bűncselekmény is ritkává vált.

Hasonló korrupst kapuórré válhat és aztán zsarolóvá (extortion) minden közpénz vagy szolgáltatás fölött örökdő hivatalos személy vagy intézmény, mely úgy érzi, hogy nem a közösség, hanem a saját gyarapodása érdekében kell tevékenykednie. Már a közjavak fölötti örökedés privilegizálása is kockázati tényező. Ellenőrzési mechanizmusokat kell beépíteni az egyszerű ügyintézőnél, a minisztériumi osztálynál, a polgármesternél stb.¹³ Ennek fontos eleme lehet az átláthatóság.

Az elvadult esetekben – belátjuk – az átláthatóság önmagában már nem segít, hisz amúgy is mindenki tisztában van, kinek és mennyit kell fizetni, hogy hozzájusson ahhoz a szolgáltatáshoz, ami amúgy járna neki. Az intézményi beágyazottság vagy az állam foglyul ejtése (state capture) az egyedi harcok felvállalóit is kudarcra ítéli, de mint láttuk, van megoldás ebben az esetben is, csak ehhez a szervezeteknek meg kell felelniük a kis lépések és az értékek letisztítása feladatának. Ezt a célt szolgálja az integritás megközelítés.

¹² Kelling – Wilson (1982).

¹³ Jancsics Dávid gyűjtött „vámszedő kapuőrökről” esettanulmányokat.

http://hvg.hu/gazdasag/20120413_Jancsics_David_korrupcios_kenyiszerek, utolsó letöltés: 2015-07-26.

Ahogy a New York-i metró esetében nem számít a gyilkosságok halálbüntetéssel fenyegetése, ellenben az egész környezet átformálása, rendezetté tévése, az értékrendek helyrebillentése igen, úgy a közigazgatásban sem a nagy botrányok megoldásától érdemes várni az előrelépést.¹⁴ Az emberek ugyanis szívesen alkalmazkodnak kialakult játékszabályokhoz, és konzervatív módon követik is azokat, ragaszkodnak is hozzájuk. Az átláthatóság nem csak megőrzi és kondícióban tartja a jó intézményi működést, de ígéret is jövőre. Ugyanaz, mint a New York-i metróban, mikor az utasok azt láthatták, hogy megváltoztak a dolgok: mostantól kezdve nem a bliccelés a rend, a tisztaság nem másodlagos. A szociálpszichológia imádja a „környezet határozza meg az egyént” tézist, de lássuk be, ez rendre beigazolódik. A hivatalok számára az átláthatóság mértéke a környezet.

A jószándékú dilemma, melyre választ szeretnék adni, így szól: szabad-e akkor az átláthatóságot erőltetni, amikor még a közintézmény működése túlságosan problémás? Magyarországon már egy ilyen dilemmára adott engedékeny válasz rosszul védi az intézményt, ahogy az állampolgárt is a sokkhatástól, mert már az értékrendszert rombolja. Azt kell tudomásul venni, hogy az átláthatóságnak ott is, ahol nem praxis – s totalitásában sehol sem az –, érték-ként meg kell jelennie, mert máskülönben összezavarodik az intézmény identitása. Az már csak hab a tortán, ha elfogadjuk a betört ablak hipotézist, amely adaptálva a mi területünkre azt jelenti, hogy a kicsi dolgokban történő rendrakás kihat majd a legnagyobb korrupció visszaszorítására is.

Az átláthatóságra való állandó törekvés az, ami a feltétele annak, hogy az intézmény vagy az egyén ki tudja találni, mi a helyes és mi a helytelen. Az olyan közbeszerzés, melyben túl kevés időt adnak a pályázatra, vagy akár az elbírálásban telik el kevés idő, már önmagában is gyanúra ad okot, de ha ezek könnyen titkolható adatok volnának, akkor a kiírások legitimmé válnának akkor is, amikor eleve eldöntött a végeredmény. A kideríthetetlen csalásokat az emberek könnyen igazolják, viszont ahol az eredeti szándékok lelepleződésének megvan a veszélye, ott mindig történik gondolkodás arról is, hogy az eredeti szándékok igazolhatók-e, a nyilvánosság, és a versenytársak igazságosnak találják-e majd a végeredményt?

A világ szüntelen harcot folytat: „naiv”, humanista elméletalkotók bizalomról és átláthatóságról beszélnek, írják könyveiket, tartják sodró erejű előadásaikat,¹⁵ menedzserek, politikusok, nemzetbiztonsági szakértők, és mindenki, akinek van vesztenivalója, pedig ezzel ellentétes gyakorlatot folytat(na). Az információ hatalom, és miért is osztaná meg ezt a főnök a beosztottjaival, ha nem muszáj? A politikus az újságíróval, a tudós a rivális tudóssal, vagy kísérleti alanyával? S pláne miért adnánk át a titkokat az ellenségeinknek, hogy aztán ellenünk fordíthassák?

Az átláthatóság és átláthatatlanság nem csak fehér és fekete ellentét, nem csupán jó és rossz, angyali és ördögi, vagy valami pszichés adottság, melynek során aztán valaki a világnak ezen vagy azon felén jobban érzi magát. A titkosszolgálatok mindig az élet átláthatatlan területein mozognak, és aligha lehetnének meg nélkülik. Fukuyama (2015) szerint az átláthatóság akár hátráltathatja is bizonyos esetekben az államiságot és a nemzetépítést. Ő úgy véli, hogy a lemaradt országok esetében kontraproduktív is lehet.

Fukuyama (2014) kategóriáiból kiindulva létezik nagycsaládra, törzsiségre, patrimoniális államra és modern államra épülő közösség. A patrimoniális államban az uralkodó a ki-

¹⁴ Nem csak az állampolgárok, de a hivatalnokok első reakciója is az, hogy először a nagy dolgokat kéne megoldani. Egy publikálatlan kutatásunkban, ahol vezető tisztviselőket kerestünk meg, az egyik riportalanyom meg is fogalmazta, hogy az integritás tréningek az ő számára visszatetszők mindaddig, míg a legnagyobb korrupciók megtorlatlanul maradnak.

¹⁵ Ld. például Goleman – O’Toole (2008).

épülő intézményeket saját tulajdonaként kezeli, a modern államban már ez fel sem merül, illetve, ha megtörténik és kiderül, akkor azt a közvélemény, a jogi rendszer és a politikai egyaránt bünteti.¹⁶

Nyilvánvaló tehát, hogy az átláthatóság ebben a modern konstrukcióban igazán hatékonyságnövelő. Az arab világban, ahol a törzsi szerveződés, azaz egy értékalapon, a közös ősök iránti elkötelezettségre hivatkozva a vezetők bármilyen döntése igazolható, az átláthatóság maximum káoszt és megvetést eredményezhet, különösképp a törzsek közt, de nem kizárt, hogy a törzsi gondolkodásból kilépő állampolgárok és vezetők között is, hiszen meggyűlölhetik a vezetőket az igazságtalannak tartott allokációk miatt. Újabb törzsi identitások születnek a korábbiak riválisaként, melyek ugyanúgy lojalitás alapon osztoznak majd a megszerzett javakon, mint a korábbiak.

Nem lehetünk nagyon naivak, amikor a magyar helyzetet vizsgáljuk, mert itt is, mikor gazdasági csoportok egy politikai párt mögé állnak, ezt azzal a szándékkal teszik, hogy ha hatalomra juttatják, akkor majd ebből profitálnak. A korrupciókutatók megdöbbentően alá támasztják azt a tényt, hogy a politikai váltásokkor a legfontosabb gazdasági szereplők kicserélődnek és a közbeszerzéseknek új győztesei lesznek.¹⁷

A különbség azonban az, hogy a törzsi szerveződéseknel ezek a váltások etikailag is támogatottak, míg Magyarországon és a mi régióinkban ezek kényes kérdések, titkoltak, a közvélemény megvetését váltják ki – politikai bukáshoz vezethetnek –, sőt, akár a jogrendszer is talál benne kifogásolható elemeket. Itt tehát az átláthatóság mégiscsak demokratikus irányba provokál, ezt támasztja alá a nyilvánosság. Ha elfogadjuk Fukuyamától (2014), hogy a modern állam három pillére a jogállamiság, az erős központi állam (jól fejlett bürokrácia) és az elszámoltathatóság, akkor ahhoz, hogy az elszámoltathatóság működhessen, átláthatóságra is szükség van.

S bár Fukuyama szerint nincs bizonyíték arra, hogy ahol növelték az átláthatóságot, ott csökkent a korrupció, tekintve, hogy az elszámoltathatóság nem működik, ha például az állampolgári aktivitás nem magától értetődő.¹⁸ Mégis azt kell mondjuk, Magyarország már nem törzsi értékrendek alapján szerveződik, így az átláthatóság értéke nélkül komoly állapotromlás menne végbe. Érdemes hangsúlyozni, hogy más dolog az érték, és más a praxis. A demokráciákat nem annyira a gyakorlat veszélyezteti, mint inkább az, ha érték szintjén sem akarnak törekedni az átláthatóságra. Nincs olyan hivatal, ahol ne tetszene sokaknak, ha a dolgokról nem kell elszámolni, így aztán, ahol az átláthatatlanság érvei győzedelmeskednek, ott ezek az emberek kerülnek helyzetbe. Épp úgy, ahogy a betört ablaknál láttuk.

Tovább differenciálva az átláthatóság kialakításának következményeit, a józan ész alapján állíthatjuk, hogy van, ahol ez akár negatívan hat,¹⁹ másutt semleges, megint másutt meg pozitív az elmozdulás, ha az átláthatóságot kikényszerítik. Fukuyama is elismeri (2015), hogy az sem törvénytörő – s itt Huntigtonnal vitatkozik –, hogy „tekintélyelvű átmenetre” van

¹⁶ Magyar összefoglaló: <http://test.szazadveg.hu/foundation/kutatas/szazadveg-otletmuhely/francis-fukuyama-politikai-rend-es-politikai-hanyatlas-2-resz>, utolsó letöltés: 2015-07-26.

¹⁷ Politikai favoritizmus érvényesülése a magyar közbeszerzésekben – 2009–2011, Korrupciókutató Központ honlapja, letöltés: 2015.07.26. <http://kozpenzkereso.eu/>, <http://www.crcb.eu/>, utolsó letöltés: 2015-07-26.

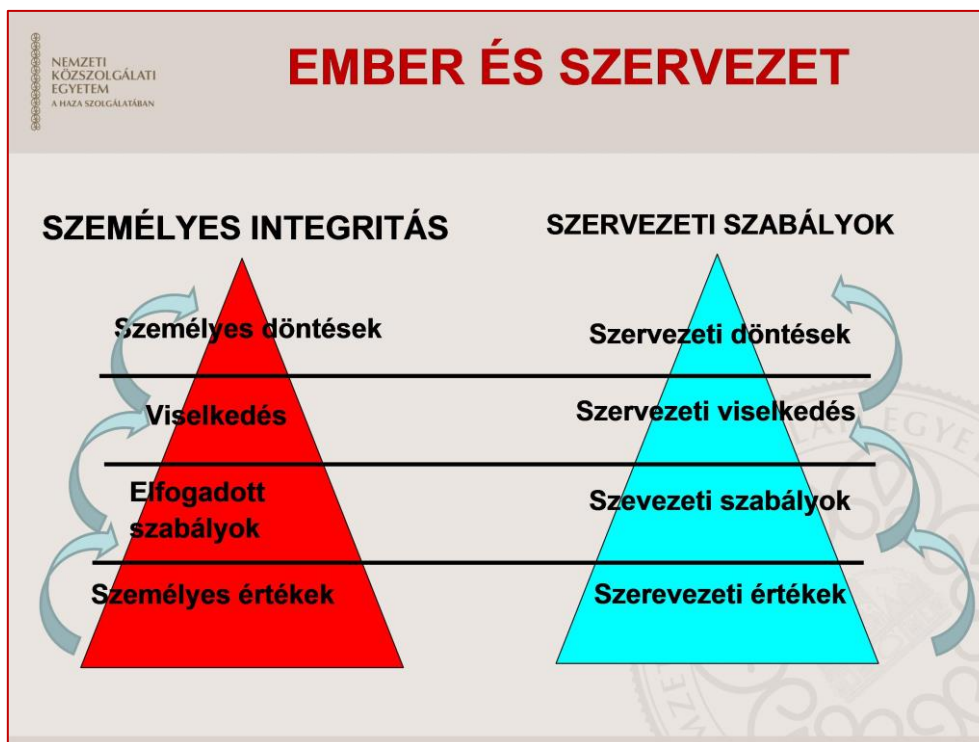
¹⁸ Fukuyama hivatkozása Kolstadra (2009).

¹⁹ Például egy rosszul működő rendszer új vezetője a pusztán a hivatal ügyes-bajos dolgainak átláthatóvá tételével még nem old meg semmit, csak az állampolgárok gyanúját teszi bizonyossá. Az átláthatóvá tétel helyzetbe hozhatja a nem demokratikus megoldásokat szorgalmazókat, a rendpártiakat, a szabadság ellenségeit.

szükség ma is pusztán csak azért, mert történetileg sok ilyen példát találhatunk. De itt mi nemcsak erről beszéltünk, hanem arról is, hogy tovább kell finomítani Fukuyama szkeptikus állítását, másképp igen kártékony átláthatóság-ellenes recept születik.

Az átláthatóság szocializációs szerepe – Esettanulmányok

A Közszolgálati Egyetemen létrejövő Integritás Tudásközpont által kifejlesztett modell szerint létezik egy statikus intézményi értékrendszer, valamint az arra ráakódó gyakorlat, és mindössze az a kérdés, hogy az az egyén, aki munkát vállal ebben az intézményben, mennyiben tud azonosulni ezzel az értékrendszerrel. Ezt a modellt fogjuk az alábbiakban kritizálni. Ebben a kora-weberianus megközelítésben ugyanis a munkavállaló tudatosan lemond autonómiájáról, amikor a szervezetbe lép. Weber szerint nincs is más lehetősége a bürokratának, mint belesimulni a rendszerbe, vagy ha nem kíván alkalmazkodni, felmondani. Pallai Katalin, a Tudásközpont vezetője számunkra nem meggyőző módon úgy fejlesztette tovább ezt a modellt (ld. az általa készített alábbi ábrát), hogy azt állította, léteznek demokratikus alapok, s ezen megkülönböztethetők a személyes és az intézményi piramisok. Ha a szervezet rosszul működik, akkor mérgező, de ha jól – azaz megfelel az integritás-kritériumoknak –, akkor csak az a kérdés, hogy az egyén mennyire képes ezzel összehangolódni.



Nem világos azonban, hogy mitől válik valami integritás szempontból jóvá, továbbá hiányzik annak felvetése, hogy az integritás szempontjai is változhatnak.²⁰ Nem kétséges, hogy az egyén hajlamos alkalmazkodni olyan szabályokhoz, melyeket korábban nem fogadott volna el. Például a New York-i metró alkalmazottai elfogadták, hogy szerelvény nem mehet ki az álló-

²⁰ Az integritás formállogikai megközelítését és meghatározását ld. Nagy Balázs Ágoston: Az integritás stratégiai keretei, Az integritás fogalmának összefüggései a stratégiai tervezéssel http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/5/ce/b0000/Nagy%20Balázs%20Ágoston_Az%20integritás%20stratégiai%20keretei.pdf, utolsó letöltés: 2015. augusztus 5.

másról összefestékezve, míg korábban ez lett volna az utolsó szempont, amire odafigyelnek. Az egyént könnyen változóként érdemes felfognunk, különösképp, ha hallgatunk a szociálpszichológiai kutatási eredményekre. S most továbbfejleszténk e statikus modellt azt állítva, hogy a szervezet is változhat, s e változás akkor lesz állításunk szerint az integritásnak megfelelő, ha az átláthatóságból vezetődik le az intézmény küldetése.

A szervezeti változásra ma már egyre több érv található (Gulyás 1997), így aztán a weberi-ánus „a bürokrata lemond vagy alkalmazkodik” tézis is megkérdőjeleződik, hiszen, ha a szervezet nem egy statikus valami, akkor miért is kéne felmondani, ha épp nem tudunk vele azonosulni?

Az egyik érv például az, hogy a szervezeti döntések sokszereplősek, és mindig lehet reménykedni abban, hogy fordul a politikai széljárás. A másik, hogy nem lehet cél, hogy a gerinces embereket elveszítse a szervezet, noha ha más lehetőség nem volna, mint a teljes lojalitás vagy felmondás, akkor ez következne be. Az is a felmondás elleni érvek közé tartozik, hogy ha elfogadjuk, hogy a szervezetek változhatnak, akkor azt is látnunk kell, hogy az ott dolgozó tehet ezekért a változásokért. Egy közszolga például speciális szakmai ismeretekkel bír, és ezt eljuttathatja a hivatali úton keresztül a szervezet vezetőihez, az pedig a törvényhozókhöz. A szervezet tehát a külső hatalmi harcok és a belső tudás következtében egy élő, változó organizmus. Ha ezek a változások olyan irányban történnek, hogy az átláthatóvá tétel nem okoz gondot, akkor a szervezet integritása, azaz etikai védhetősége, küldetésének identitása erősödni fog.

Kezdjük egy negatív példával. A rendőrség számára célként jelenik meg, hogy a büntetésekből saját működésére megfelelő összegű pénzt gyűjtsön. A költségvetésben benne is szerepel, hogy ez tételesen is körülbelül mennyi kell, hogy legyen. Ám ha ez az összeg átláthatóvá válik, valamint az állampolgárok azt is tudhatják, hogy a központi költségvetés csökkentette a rendőrség pénzét, akkor világossá válik, hogy a büntetési tételek emelkedni fognak. Olykor még az is előfordul, hogy egy-egy politikus elszólja magát. A nyilvánosság azonban nem fogja tolerálni az önfenntartásból büntető rendőrt, mert ezt – ha nem is így fogalmazza meg – intézményi állami korrupciónak tekinti. S valóban, ilyenkor a rendőrség etikai magabiztossága megroppan, hiszen nem egy társadalmilag támogatott célért dolgozik, hanem önmagáért. Ha a folyamat átlátható, a társadalom szolgálatának értékpiramisa hamar újraépül, és ez, mármint a társadalom által elfogadható értékpiramis és az aszerinti működés, az integritás felé való elmozdulás feltétele.

Amiképpen elfogadjuk, hogy mind a munkavállaló, mind a munkaadó piramisa lehet a közösségi értékeknek megfelelően jó is, illetve rossz is, és hogy ezek változhatnak is egy nyilvános vitában attól függően, ahogy változik az elképzelés a helyességről, akkor ilyen formán négy szélsőséges helyzet vethető fel: 1. jó munkatárs, jó intézmény; 2. rossz munkatárs, jó intézmény; 3. rossz munkatárs, rossz intézmény; 4. jó munkatárs, rossz intézmény.

Ad.1. Nincs vele gond, optimális, integritás szempontjából paradicsomi helyzet.

Ad.2. Itt nincs min dolgozni jogi értelemben, a kultúrát, az emberek hozzáállását kell megváltoztatni. (Voltaképp ennek a helyzetnek köszönhető az egész integritás-szemlélet kialakulása, mert például a hollandok úgy ítélték meg, hogy az építési engedélyek kiadásában a jogi rendszeren nincs mit csiszolni, ám hogy az elharapódzó korrupciót visszaszorítsák, ahhoz a hivatalnokok etikai képzése szükséges.)

Ad.3. A rossz munkatárs a rossz intézményben lehet egy igen konfliktusmentes helyzet. Ebben a romlott intézményi légkörben a gazemberként viselkedő alkalmazott otthonra lel. Ezek a rendszerek viszont az állampolgárok kihasználására, kifosztására épülnek, s noha lehet-

séges, hogy a bennszülött kiigazodik ebben a világban, és eléri, amit akar, a rendszer voltaképp instabil a felfokozott társadalmi elégedetlenség miatt.²¹

Ad.4. Ez a mérgező intézmény, ahol az alkalmazott, ha nem tudja maga megreformálni az intézményt, pszichoszomatikus betegségekkel fogja felkeresni orvosát.

Mivel az intézmény – ahogy az egyén sem – nem lehet tökéletes, ezért folyamatos tréningezésre, az integritásmenedzsment működtetésére van szükség.

Végezetül esettanulmányként Abu Ghraib-el szeretnénk foglalkozni. Abu Ghraib előtt ugyanis a katonai doktrína a parancs végrehajtásából indult ki. A Bin Laden utáni hajsza szép fokozatosan a terrorista gyanús személyek kínzását hallgatólagosan elfogadta.²² Később a teljesítményelvárás következtében elkezdtek az utcán összefogdosni arab férfiakat, akik ellen semmilyen gyanú nem merült fel. Miután azonban a kínzások napvilágra kerültek, a katonai doktrína megváltozott, és polgárbarát lett.

Egy integritásos tréninggyakorlaton kollégáimmal ismertetni szoktuk az afganisztáni katonák kontra kecskepásztor dilemmát.²³ E dilemma lényege, hogy ellenséges területen a véletlenül a katonák karjaiba futó civilekkel (kecskepásztorokkal) mit tehet a katona? A gond az, hogy a kecskepásztorok halált is hozhatnak a katonákra, és a küldetés akadályává is válhatnak, ha életben hagyják őket. A kecskepásztorokat a valóságban nem lötték le a katonák, de ezért súlyos árat fizettek, mert a szakaszvezetőn kívül mindenki meghalt, miután a kecskepásztorok értesítették a faluban lévő tálibokat. A gyakorlat felénél meg szoktuk kérdezni, hogy mit gondolnak, a katonák miként viselkedtek, és miként viselkednének ők. A résztvevők többsége azt mondta, hogy ő nem lőné le a kecskepásztorokat, de a katonák valószínűleg megtették (ekkor még senki sem tudja a végkimenetelt). Ezek a válaszok jól mutatják, hogy mennyire az értékrendszerből vezetnek le az emberek a gyakorlati cselekvéseket. A saját környezetük értékrendje szerint a szituációba véletlenül belekeveredő civil embert védelmezni kell, hiszen maguk is kívülállók és civilek, míg a katonák világa az ölés, meg a küldetés-végrehajtás, tehát a katonákkal kapcsolatos sztereotípiák vélt értékrendszerből állnak össze.

Valójában azonban épp Abu Ghraib miatt akkoriban változott meg az amerikai katonaság központi irányelve, és ez az, ami befolyásolhatta a szakaszvezető döntését is.²⁴ Az intézményi értékátrendeződés a nyilvánosság hatására ment végbe, s valószínű, hogy ha a katonaság átláthatóan működött volna, soha nem is következtek volna be az Abu Ghraib börtönében a szégyenletes kínzások, és mindig stabil maradt volna a civilek védelmének doktrínája is (Zimbardo 2012). Tehát a szakaszvezető vagy egyéni, a katonaságtól eltérő vélekedése miatt nem akarta lelőni a civileket, vagy pedig (amit a tréningen résztvevők általában nem tudnak) a katonai központi értékátrendeződés miatt. Számunka e történetben az az igazán érdekes, hogy létezik intézményi teljes újrendeződés, lehet érvelni a küldetés szentsége és a civilek iránti

²¹ A közigazgatásban dolgozók integritásképzésében erre a variációra egy indiai esetet használtunk. Gujaratban alkoholtilalmat vezettek be, ami kialakította a rendőrség-politika-csempészek korrupciós háromszögét. Az 1985-2002-ig tartó történet vége etnikai pogrom lett (Shani 2009).

²² Az amerikai társadalom képes feldolgozni filmjeivel ezeket a történeteket. Így például a *Bin Laden hajsza* (*Zero Dark Thirty*) című film pontosan bemutatja mind a hálózatelméleti kutatási módszer praktikus hasznát, mind az etikai problémákat. De a később általunk tréningen használt afganisztáni dilemma is megfilmesítésre került (*A túlélő*, *Survivor* 2013). Felismerve a filmeknek a társadalom kohéziójában játszott szerepét, a Méltányosság Politikaelemző Központ külön filmes blogot indított. Ld. <http://meltanyossag.blog.hu/>

²³ A dilemma etikai leírását ld.: (Sandel 2012).

²⁴ Bár ezt nem tudhatjuk pontosan, mert Sandel elfelejti megemlíteni, hogy a katonai központi irányelv megváltozott, de a később elkészült film sem tér ki erre az aspektusra.

védelem mellett is, és a nyilvánosság könnyen átformálja a korábban meglévő szakmai etikát. Különösen akkor, ha a korábbi szakmai etika bizonyos szituációkban – például Abu Ghraiban – csődöt mondott.

Az etika belső fejlődésének logikája külön elemzés tárgya lehetne, mert nem egyszerűen arról van szó, hogy a közvélemény elvárását követi – gondoljunk csak a halálbüntetés jogi szakmai megítélésére és gyakorlatára, mely ellentmond a közvéleménynek –, de tény, hogy a közösség és a szakma interakciójában alakul.²⁵

Az integritás másik összetevője a szakmaiságon és a szakmai etikán túl épp az átláthatóság. Ezek specifikus aránya – mert például kevesebb átláthatóság, és több hierarchiatizsület várható el egy rendőrtől, mint egy közszolgától – képezi az integritást, melyből ki kell szűrni jogi eszközökkel is a korrupciót. A korrupció hagyományos kezelése büntetőjogi, a modern integritásmegközelítés viszont megelőző jellegű, a helyes viselkedés iránti elköteleződést megerősítő. Mindez azt jelenti, hogy a korrupció ellen többféleképpen is lehet harcolni, de integritást építeni az átláthatóság értéke nélkül nem lehet.

$$I = \ddot{o} (C, E, \acute{A}) - K$$

ahol *I* az integritás, *ö* összerendezés, *C* a kompetencia, *E* az etika, *Á* az átláthatóság, és *K* a korrupció.²⁶

Az integritásmetaforák és az átláthatóság hasznos következményei

Számos metaforája született már az integritásnak. Úgymint a görög panteon, ahol az oszlopok az intézmények, az alap a társadalom, és mindez tartja az integritás rendszerét. De szép és beszédes kép a „Buddha a gömbben”, mely gömbről lepattannak a kísértés nyilai. Ez a metafora utal arra, hogy az integritás nem egy statikus állapot. Hogy a szervezet folyamatosan eleget tudjon tenni a közösség szolgálatának, állandóan küzdenie kell a kísértésekkel, és mindig kell „meditálni” (azaz integritás-menedzsmentet végezni) ahhoz, hogy a sérthetlenség (integritás = sérthetlenség) állapota megmaradjon.

Egy következő metafora az egészség, ahol a gyógyszeres kezelés az akut problémákra reagál (ez a korrupcióra adott bűnüldözői hatósági válasz), míg az életmódváltással történő betegségmegelőzés az integritásnak felel meg. A legizgalmasabb megközelítés a hálózatelméletekből kinövő fészekmetafora, ahol a kapcsolatok egymást segítik a közös cél elérésében. Konkrétan ez úgy néz ki a közigazgatásban, hogy a közigazgatási szervek dolgozói nem elhárítják a feladatokat – mondván ez nem a mi részlegünk dolga –, hanem végigviszik az ügyeket és átlátható módon kezelik. Ehhez persze szükség van arra, hogy maguk is ismerjék az egész rendszert, és ne csak alá-fölé rendelési viszonyok legyenek, hanem intézmények közöttiek is. A fészekmetafora arra utal, hogy középen a tojás – az állampolgár – biztonságban érezheti magát, mert minden intézmény érte dolgozik, ahogyan a fészek minden ágacskája is együtt alkot erős védelmet a tojás számára.²⁷

²⁵ A *Médiaetika* című könyv fő kérdése (Zsolt 2003) épp ennek a folyamatnak a funkcionális megközelítése, azt taglalja, hogy a szakmai etikák hogyan fejlődnek a közönséggel való találkozás során.

²⁶ A leginkább elfogadott formula forrását ld.: <http://integrityaction.org/index.php/what-integrity>, utolsó letöltés: 2017-03-28.

²⁷ A panteon és az egészségügyi metafora forrása a Transparency International. A Buddha-hasonlat Molnár Katalin, az ÁROP-1.1.21. projekt egyik trénerének közlése, végül a fészekmetafora forrása (Sampford et al. 2005).

Végül, de nem utolsó sorban az Állami Számvevőszék is rendelkezik egy saját integritás-metáforával, melyre kutatási részeket is épít, ez a „három kutya”. Az első figyel, a második keres, a harmadik pedig terel.²⁸ Különösképp a *terel* jelzi jól, hogy az integritás filozófiájába nem fér bele az erőszakos autoriter gyakorlat, ám a figyelésbe és a keresésbe partnerként kellene szerepeltetni a médiát, a nyilvánosságot, az átláthatóságot és a civil szervezeteket.²⁹

A bezárkózás és a nyitottság konfliktusos voltát nagyban befolyásolja az internetes világ kialakulása. A facebook használatától például különösen ódzkodik a közigazgatás, mivel itt nem uralhatók az üzenetek, hanem továbbgördülnek, átalakulnak (McQuail 2011). Van, aki szerint viszont az események már régen kicsúsztak a hatalom kezéből, ezért is egyszerűbb beletörödni abba, hogy a dolgok átláthatóvá váljanak, mint hogy pletykák fröccsenjenek szét pillanatok alatt a közösségi hálón. Bár ezek az érvek már a tömegkommunikáció kialakulásakor is megjelentek, nem kétséges, hogy az intézmények nyitására hatással vannak.

Az állami intézmények bezártságra és döntéseik rejtegetésére, illetve a civilek átláthatóságra való törekvése közötti harcban a civilek állnak nyeresre, még ha ez Magyarországról nézve pillanatnyilag esetleg másként is látszik. Hadd említsek egy olyan külföldi példát, amelyben a zárt intézménystruktúra váltásra kényszerült, miközben hajdani filozófiáját a régi épülete még ma is őrzi: a BBC még egy vastag falú erődítmény, az új televízió-stúdiók székházai (például a Chanel 4 épülete) átlátható üvegpalota. Az átláthatóság értékének térnyerése voltaképp evolúciós is: sikeresek azok, amelyek átláthatók, és ha egy intézmény nem akar lemaradni a versenyben, át kell vennie ezeket a megoldásokat.

Az intézmények azért is próbáltak, és ma is próbálnának bezárkózni, ha tehetnék, mert működésük során hibáznak, és e hibák csak akkor rejthetők, ha nem átláthatók. A hibák elrejtésének lehetetlensége viszont hosszú távon kockázati tényező. Rövidtávon talán jobban jár, aki rejtegethet, hosszabb távon viszont elkényelmesedik és lemarad a teljesítménye.

Míg Magyarországon sok tekintetben úgy tűnik, a szervezeti autonómiák elvéreznek a központosítás során, az átláthatóság mozgólépcsőjén mi is rajta vagyunk, és a sajtó kíméletlenül tár fel, beszél át mindent, a jogvédő szervezetek bíróságon perelik ki a nekik fontos információkat, az EU pedig behajtja tagállamain ezeket az értékeket. Egyre erősebbé válnak idehaza is a kiszivárogtató platformok, amelyek változatlanul fontosabbak, mint a bejelentővédelem, a whistleblowing jogszabályok.³⁰

Amiben a Nyugat nem veszi észre a mi korrupcióellenes intézkedéseink rafináltságát, az az átszervezések kérdése. A nyugati közigazgatásban ugyanis az átszervezés inkább a korrupció ellenszereként jelenik meg, mert a tartós szálakat – melyek kockázatonövelő tényezők – szétvágja. Nem érhető a számukra, hogy miként is lehet olyan könnyen átszervezni, miért nem áll ki ezek ellen a szakszervezet vagy a jogrendszer. Ezzel szemben nálunk a közintézményeknél is ugyanaz figyelhető meg a politika zsákmányszerű működése miatt, ami a nagyvállalatoknál, vagyis, hogy az átszervezések kiváló eszközei a kellemetlen dolgok eltüntetésének.

A nyugati jogbiztonságból nézve a magyarországi gyors jogalkotás negatív mellékhatása sem ismert. A gyors jogalkotás több hibás vagy hiányos jogszabályt is eredményez, amit aztán az emberek kénytelenek magánmegoldásokkal kiegészíteni, s ez mind növeli a korrupció kockázatát.

²⁸ <http://www.domokoslaszlo.com/hirek-domokos-laszlo/integritas-felsofokon>, utolsó letöltés: 2015-07-26.

²⁹ A civil szervezetek épp arra panaszkodnak, hogy konkrét megfigyeléseikre, mint például a kamupártok működésének leleplezésére az ÁSZ nem mutatkozott partnernek arra hivatkozva, hogy saját tematikát követnek. Itt a konkrét esetről talán fontosabb, hogy hiányzik még az együttműködési készség.

³⁰ Panaszokról és közérdekű bejelentésekről szól a 2013. évi CLXV. Törvény.

Hivatalnokok, egészségügyi alkalmazottak vagy bármilyen vállalat beosztottjai sokszor engedelmesen falaznak főnökeiknek, mert azt hiszik, nekik tartoznak lojalitással, és közben nem veszik észre, hogy olyan feladatot végeznek, mely nem a hivatásuk, szakmájuk.³¹ Jávor István a „közbeszerzési kiírás technizálásának” nevezte azt a folyamatot, ahol az egész közép-szint azon dolgozik, hogy a vezetők a korrupció során előnyt élvezhessenek és az legyen a nyertes, akit ők szeretnének.³²

Bár a középszinten is nyűg az átláthatóság biztosítása, mert plusz feladatokat ró az intézmény alkalmazottaira, az integritásszemlélet terjesztésével meggyőzhető az itt dolgozók, hogy végső soron az átláthatóság számukra is védelmet jelent, épp vezetőikkel, később pedig az intézményesített korrupcióval szemben. Az átláthatóság azért védi a beosztottat, mert a vezetők kénytelenek vállalható társadalmi célok irányába orientálódni, és nem terhelhetik alkalmazottaikat magánérdekeikkel. Egy közbeszerzési kiírás bőbeszédűségét ma már az OLAF is gyanúsnak tekinti, ez ugyanis specifikálja az eleve lehetséges győztest. A konkrét munkát – specifikálást – a középszint végzi el anélkül, hogy neki ebből bármilyen haszna volna. Csak plusz feladatok keletkeznek e beosztottak számára, mert fel kell deríteni a kinézett győztes specifikumait.

Kevés országban figyelnek arra, hogy a közbeszerzés szempontjainak összegyűjtése is nyilvánosan történjék, és a potenciális pályázók mindegyike megtehesse a javaslatát már a kiírás előtt. Tóth István János korrupciókutató pozitív példaként Chilét és Dél-Koreát szokta emlegetni. Ezekben az országokban fel sem merül, hogy egy pályázat érvényes lehet, ha csak egy pályázó van.³³ Valószínűleg soha nem jelentek volna meg ezek a mechanizmusok, ha nem jelent volna meg korábban az átláthatóság mint érték.

De pozitív példa Észtország is, ahol magas fokú az elektronikus közigazgatás, ezért jól kutathatók a közbeszerzési eljárások. Ahol egy közbeszerzés kiírás feltételei is vita tárgyát képezhetik, ahol az érvényességhez több pályázó kell, ahol figyelnek az összejátszások kiszűrésére, ott majd minden úgy működik, mint a vaterán a használt tárgyakra való licitálás esetében, csak épp fordítva: a célnak egyre jobb ajánlatokat fognak tenni, és a versenyzők lefelé licitálnak, hogy a munkát megkaphassák. A vállalatok teljesítését nem a kapcsolatok megtartásának fontossága, hanem a jogrendszer fogja garantálni.

Az átláthatóság melletti érvelés, ezt tettük mi is, nyitott kapuk döngetésének is tűnhet, hiszen empirikus adatfelvételekben, például az ÁSZ integritásfelmérésében is a nyilvánosság tételel elmulasztása korrupciós kockázati tényezőként kódolódott.³⁴ Vagyis ezek az összefüggések egyfelől evidenciának tűnnek. Másfelől, és talán ezt is sikerült kifejtenünk, egyáltalán nem vagyunk még az út végén. Számos körülmény és érv – melyek lehetnek igen jogosak is – megkérdőjelezi ezt az evidenciát. Hovatovább az átláthatóság még világviszonylatban sem fejtette ki az összes lehetséges hasznát, és az sem biztos, hogy minden társadalmi struktúrában hasznos.

Az átláthatóságnak azonban ma már globális szerepe is van. Pozitív következménye, hogy jobban megértjük a folyamatok valódi természetét, hiszen nem elidegenedve csak egy

³¹ Az amerikai egészségügyben például fordulópontot jelentett, mikor a nővérek létrehozták szakmai szervezeteiket, és kimondták, hogy nem az orvosnak, hanem a betegnek tartoznak elkötelezettséggel. (Zsolt 2002)

³² http://magyarnarancs.hu/belpol/tudatos_dontesek_kovetkezmenye_-_javor_istvan_szociologus_a_korrupcios_szolgaltatasrol-76311, utolsó letöltés: 2015-07-26.

³³ Nálunk 2010–11 közt az összes érvényes közbeszerzési eljárás 48-50 százalékánál egyetlen ajánlatot nyújtottak be http://hvg.hu/gazdasag/20120410_korrupcio_Toht_Istvan_Janos_interju, utolsó letöltés: 2015-07-26.

³⁴ <http://integritas.asz.hu/>, utolsó letöltés: 2015-07-26.

szeletét ismerjük a jelenségeknek, hanem az ok-okozati láncolatokat is. Ma még hiába gyűjtjük a szemetet szelektíven, mert nem is tudjuk, hogy ezzel milyen keveset is érünk el, mikor a legnagyobb szennyező nem a végtermék, hanem a gyártási folyamat. Ha akarjuk, se tudjuk büntetni a szennyezőt, és így szelektíven nem is tudunk még vásárolni, hiszen ehhez sokkal jobban kellene ismernünk azt, hogy melyik cég miként állítja elő a termékét. A jövő a Föld nevű bolygó megmentésében a szelektív vásárlás, ehhez azonban átláthatóságra kellene kényszeríteni a gyártókat (Goleman 2009).

Vállalatok gyakran üzleti titkokra hivatkozva rejtegetik technológiáikat, mondván, hogy sokba került a kifejlesztésük. Valójában viszont élhetünk a gyanúperrel, hogy sokkal többször a titkolózásnak az az oka, hogy kényes dolgok vannak a háttérben. Ha a szabályok olyanok volnának, hogy bizonyos technológiát mindenkinek el kell árulnia, és csak akkor mehet a piacra, ha a technológia, melyet alkalmaz, nem káros, megint tisztességes lehetne a verseny³⁵.

Az átláthatóság filozófiájára épülő szabályozások, a közhangulat, az új értékek és érdeklődések az elkövetkező évtizedet az átláthatóság évtizedévé tehetik. Ha ebben Magyarország nem marad le, akkor – Fukuyama kifejezésével – a modern államok sorába kerülhetünk.

Irodalom

- Covey, Stephen – Merrill, Rebecca (2011) *A bizalom sebessége*. HVG Könyvek, Budapest.
- Domscheit-Berg, Daniel (2011) *Wikileaks a leleplezés*. Budapest, Nyitott Könyvműhely.
- Fukuyama, Francis (2014) *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. Profile Books, London.
- Fukuyama, Francis (2015) Why Is Democracy Performing So Poorly? *Journal of Democracy*, 2015. január, 11–20.
<http://www.journalofdemocracy.org/article/why-democracy-performing-so-poorly>
<https://doi.org/10.1353/jod.2015.0017>
- Gladwell, Malcolm (2007) *Fordulópont*. HVG Kiadó, Budapest.
- Goleman, Denis – Bennis, Warren – O’Toole, James (2008) *Transparency: How Leaders Create a Culture of Candor*. San Francisco, Jossey-Bass.
<https://doi.org/10.1177/0170840610374134>
- Goleman, Denis (2009) *Zöld út a jövőbe*. Nyitott Könyvműhely Kiadó, Budapest.
- Gulyás Gyula (1997szerk.) *Közszolgálat és etika*. Helikon Kiadó, Budapest.
- Inglehart, Ronald – Baker, Wayne (2000) Modernisation, Culture and the Persistence of Traditional Values. In: *American Sociological Review*, vol 65, February: 19–51.
<https://doi.org/10.2307/2657288>
- Kelling, George – Wilson, James (1982) Broken Windows. *The Atlantic*, 1982. márcs.
http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/?single_page=true
- Kolstad, Ivar – Wiig, Arne (2009) Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries? *World Development* 37 (March 2009): 521–32.
<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2008.07.002>

³⁵ Például a palagáz-fűrészek engedélyeztetése köthető a fűrés során a mélybe pumpált vegyi anyagok nyilvánossá tevéséhez. Egy ilyen szabályozás létrehozását 2015-től tervezik az EU-ban.

- McQuail, Denis (2011) *Mass Communication Theory*. Sage Publications, London.
- Sampford, Charles – Smith, Rodney – Brown, A.J. (2005) From Greek Temple to Bird's Nest: Towards A Theory of Coherence and Mutual Accountability for National Integrity Systems, *Australian Journal of Public Administration* Vol. 64, No. 2.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2005.00445.x>
- Sandel, Michael (2012) *Mi igazságos?* Corvina Kiadó, Budapest.
- Shani, Ornit (2009): *Communalism, Caste and Hindu Nationalism: The Violence in Gujarat*, *The Journal of Asian Studies*. Vol. 68, No. 3 (Aug., 2009), pp. 1017–1019.
- Zimbardo, Philip(2012) *Lucifer-hatás*. Ab Ovo, Budapest.
- Zsolt Péter (2003) *Médiaetika*. Eu-Synergon, Budapest–Vác.
- Zsolt Péter (2009) Bizalom a kapitalizmusban I–III.
<http://meltanyossag.hu/files/meltany/imce/doc/kp-bizalom3-090922.pdf>
- Zsolt Péter (2013) Az angol médiaszabályozási folyamat bemutatása. *Pro Publico Bono* 2013. 3. 159–167.
http://uni-nke.hu/uploads/media_items/zsolt-peter-az-angol-mediaszabalyozasi-folyamat-bemutatasa.original.pdf
- Zsolt Péter (2015) A magyar közszolgálati „Etika és integritás”, valamint az „Integritás-menedzsment” tréningek hatásvizsgálata, *Pro Publico Bono*, 2015.1. 150–166.
http://uni-nke.hu/uploads/media_items/a-magyar-kozszoctalati-etika-es-integritas--valamint-az-integritasmenedzsment-treningek-hatasvizsgalata.original.pdf