

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet globális integritásfejlesztési törekvései

Global efforts of the OECD to develop integrity

Dr. Szabóné dr. Gál Marianna LLM, társasági szakjogász, vállalati compliance szakjogász, OECD nemzeti szakértő (Senior Public Integrity Officials Working Party)

DOI: 10.37371/KEP.2022.11.3

Címszavak: Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, OECD, integritás, integritásfejlesztés, korrupció, Közgazdasági Bizottság, Vezető Integritás Tisztviselők Munkacsoportja, SPIO, integritás tanácsadó, közszféra, mesterséges intelligencia, MI, külföldi hivatalos személyek megvesztegetése, Integrity Toolkit, Integritás Eszköztár

Absztrakt

Sokak által ismert az OECD úttörő szerepe az integritás fejlesztése és a korrupció elleni harc terén. Az OECD volt az első nemzetközi szervezet, amely a korrupció és az integritás területét érintő olyan tárgykörökkel kezdett el foglalkozni, mint például a tisztességes és nyílt verseny torzításának megakadályozása vagy a jó kormányzás fontossága. E cikk célja, hogy áttekintést adjon az OECD integritásfejlesztési törekvéseiről mind globálisan, mind pedig hazánk vonatkozásában.

Abstract

The OECD is well known for its pioneering role in promoting integrity and in the fight against corruption, as the OECD was the first international organization to address issues such as the preventing the distortion of fair and open competition or the fight against corruption. The purpose of this article is to provide an overview of the OECD's integrity development efforts both globally and in relation to our country.

Bevezető gondolatok

A korunk „think-thank”-jaként és tudásközpontjaként számon tartott Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) tevékenységét akár a médián keresztül vagy éppen munkájukhoz kapcsolódóan sokan követik nyomon.

Mottója a „jobb politikák a jobb életért” híven tükrözi az általa kitűzött célokat. A kormányokkal, a politikai döntéshozókkal és az állampolgárokkal együtt olyan szakpolitikák kialakításán, nemzetközi normák kidolgozásán és bizonyítékokon alapuló megoldások felkutatásán dolgozik, amelyek választ jelenthetnek számos társadalmi, gazdasági és környezeti kihívás kezelésére. A gazdasági teljesítmény javításától, a munkahelyteremtéstől a magas szintű oktatás előmozdításáig vagy éppen a nemzetközi adócsalás elleni küzdelemig, egyedülálló fórumot és tudásközpontot kínál többek

között az elemzések, a tapasztalatcsere és a bevált gyakorlatok megosztása terén.¹

Számát tekintve 200 fölötti szakértői csoport működik az OECD égisze alatt, ezek a bizottságok kanalizálják a különböző kormányzati tisztviselők, a magánszféra és a tudományos élet képviselőinek a szaktudását. Porter és Webb szerint az egyes államok azért kapcsolódnak be jelentős mértékben az OECD munkájába, mert azonosulnak azokkal a normákkal és értékekkel, amelyet az képvisel, nem pedig hideg számításból.²

Magyarország mintegy 250 bizottságban képviselteti magát és aktívan részt vesz a szakértői csoportok munkájában is.

Írásommal szeretnék egy átfogó képet nyújtani az OECD integritásfejlesztési törekvéseiről mind globálisan, mind pedig hazánkat érintően. Áttekintem a jogi és

¹ <https://www.oecd.org/about/>.

² T. Porter - M. Webb (2007): The Role of the OECD in the Orchestration of Global Knowledge Networks, <https://www.cpsa-acsp.ca/papers-2007/Porter-Webb.pdf>, Letöltés:2022.09.03.

szervezeti kereteket, azokat a fő irányvonalakat és stratégiai célkitűzéseket, amelyek a közelmúltban meghatározták és napjainkban is meghatározzák az OECD integritás terén végzett tevékenységét. Kitekintést nyújtok a szervezet jövőbeli tevékenységének irányaira is. Teszem ezt mindazért, hogy felhívjam a témában elmélyülni vágyó szakemberek figyelmét azokra a jogi aktusokra, dokumentumokra és kezdeményezésekre, amelyeket tüzetesebben tanulmányozva értékes ismeretekkel gazdagíthatják tudásukat, illetve színesíthetik szakmai palettájukat akár a közszféra integritása, akár pedig az etikus üzleti magatartás terén.

Jogi keretrendszer

1960. december 14-én írta alá 20 alapító állam az OECD Konvenciót,³ mely a szervezet alapokmánya. A Konvenció célja az Európai Gazdasági Együttműködési Szervezet újjászervezése volt, melynek eredményeként létrejött az OECD. Az új szervezet a legmagasabb szintű fenntartható gazdasági növekedés és foglalkoztatás elérését, valamint az életszínvonal emelését tűzte zászlajára.

Az OECD-t létrehozó Konvenció felhatalmazza a szervezetet, hogy a céljai elérése érdekében határozatokat hozzon, ajánlásokat tegyen és megállapodásokat kössön. Az OECD Tanácsa fogadja el a kötelező erejű Határozatokat, és a jogi kötőerővel nem rendelkező Ajánlásokat. Az OECD hatvanéves fennállása alatt több mint 460 jogi instrumentumot alkotott meg. Ez a szám tartalmazza a határozatok és ajánlások mellett, a számos tagállammal és más országgal, valamint a nemzetközi szervezetekkel kötött megállapodásokat is.⁴

Az integritásfejlesztést célzó jogi aktusok tartalmuk szerint három csoportba sorolhatók.

Az első csoportba azok a standardok tartoznak, amelyek a közszolgálatban dolgozók magatartási szabályait

foglalják össze. Ennek egyik példája a Közszféra Integritásáról szóló 2017-ben, az OECD Tanácsa által kiadott Ajánlás.⁵

A következő csoportba a nemzetközi vesztegetés ellen fellépő jogi instrumentumok tartoznak: az OECD Vesztegetés elleni Egyezmény, és a Vesztegetés elleni Ajánlás.⁶

A harmadik csoportba a köz- és magánszféra interakciójára vonatkozó, Közbeszerzésekről szóló 2015-ben kiadott Ajánlás, illetve a végrehajtását segítő online közbeszerzési eszköztár sorolható.⁷ Ami azért érdemel figyelmet, mert a piaci szereplők, akár a kormányzati, akár üzleti oldalról nézzük őket, befolyással bírnak a gazdasági folyamatokra, és azok tisztaságára. Emiatt fontos azokra a területekre koncentrálni, ahol a közszféra és a magánszféra interakciója megvalósul, hangsúlyt kell fektetni az itt felmerülő korrupciós és integritási kockázatok kezelésére, az integritás célzott fejlesztésére. Ezen a területen az OECD továbbra is aktívan kíván fellépni, ahogy tette ezt már korábban a közbeszerzések kapcsán a körbenyeréses (bid rigging) közbeszerzési gyakorlatok elleni fellépést célzó 2012-es Ajánlásával is. A közbeszerzési témával kapcsolatban érdekes számokat tartalmaz az OECD külföldi hivatalos személyek megvesztegetése tárgyában készített jelentése.⁸ A 427 esetet elemző tanulmány szerint az esetek 57 %-ában a közbeszerzési szerződések megszerzése érdekében valósult meg vesztegetés. Az esetek 27 %-ában állami tulajdonú vagy irányítású gazdasági társaságok alkalmazottait vesztegették meg és az összes kifizetett vesztegetési pénz 80%-a ezen alkalmazottak zsebébe vándorolt. Az OECD által elemzett 427 esetből 304 esetben közvetítők útján valósult meg a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése. Négy megvesztegetéses esetből 3 közvetítőn keresztül bonyolódik le. A közvetítők az esetek 41%-ában valamilyen ügynökök voltak (kereskedelmi, tőzsdei, vagy szállítók), míg 35%-

³ Lsd.: A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) Konvenciójának, az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyveknek és a csatlakozási nyilatkozatnak a kihirdetéséről szóló 1998. évi XV. törvény.

⁴ A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) Konvenciójának, az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyveknek és a csatlakozási nyilatkozatnak a kihirdetéséről 1998. évi XV. törvény, 5. Cikk.

⁵ OECD Legal Instruments. Letöltés: 2022.09.03.

⁶ Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0378>, Letöltés: 2022. 09.25.

⁷ <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411>,

<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0396>, Letöltés: 2022.09.04.

⁸ OECD Foreign Bribery Report, An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials.

ban pénzügyi közvetítők útján történt a vesztegetés. Ez utóbbiak helyi tanácsadó cégek, leányvállalatok, adóparadicsomokban bejegyzett off-shore cégek voltak. Ügyvédek az esetek 6%-ában, családtagok az esetek 3%-ában töltötték be közvetítői szerepet.

Testületek

Közkormányzási Bizottság

A testületek közül az OECD Közkormányzási Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) 1961 óta működik annak érdekében, hogy segítse a tagországokat és a partnereket a tényeken alapuló és innovatív politikák kidolgozásában és végrehajtásában. A Bizottság tevékenységének célja a közszféra intézményeinek megerősítése azáltal, hogy segít beazonosítani az aktuális stratégiai kormányzati kihívásokat, feltárja, illetve megismerteti a tagállamokkal azokat a legjobb gyakorlatokat, amelyek megoldást jelenthetnek a problémáikra. A Bizottság a közszféra integritási keretrendszerét úgy támogatja, hogy egyrészt útmutatást nyújt az intézmények iránti bizalom, nyitottság, átláthatóság és az integritás megerősítéséhez, másrészt erősíti a kormányok kockázatok kezelésére való képességét. Feltárja az egyes kormányzati eszközök alkalmazhatóságában rejlő lehetőségeket az egyes társadalmi célok (pl. nemek közötti egyenlőség, a fiatalok szerepvállalásának növelése, a Fenntartható Fejlődési Célok stb.) elérése érdekében. A Bizottság működésének mandátumát az OECD Tanácsa Állásfoglalásával állapítja meg, melyet folyamatosan aktualizál.⁹

Vezető Integritás Tisztviselők Munkacsoportja

Az OECD Vezető Integritás Tisztviselők Munkacsoportja (Working Party of Senior Public Integrity Officials, a továbbiakban: SPIO) 2002 óta működik. Elsődleges célja, hogy támogatást nyújtson a kormányoknak az integritásfejlesztési szakpolitikájuk megtervezésében és végrehajtásában. A tagállamok képviselői a SPIO keretein belül foglalkozhatnak a legújabb integritási kihívásokkal, illetve azok megoldásával. Megismerhetik az OECD által javasolt metodikákat, illetve a munkacsoport teret biztosít arra is, hogy

bemutassák egymásnak az általuk alkalmazott jó gyakorlatokat is. A SPIO tevékenysége során kiemelt cél az egyes problémák valós feltárása, a működő és kipróbált gyakorlatok bemutatása mellett a tagállamok képviselői lehetőséget kapnak arra, hogy prezentációikban bemutassák azokat a kezdeményezéseiket, amelyek nem vezettek kellő eredményre, felhívva ezzel a többi résztvevő figyelmét a negatív tapasztalatokra. A SPIO mindig szem előtt tartja azokat a területeket, ahol a köz-és magánszféra találkozik, így kiemelten fókuszál az összeférhetetlenségre vagy a lobbitevékenységre, emellett folyamatosan hangsúlyozza a kockázatkezelés, a belső és külső ellenőrzések fontosságát.

A SPIO azért fontos szerveződés, mert minden, az OECD-t érintő integritásfejlesztési kezdeményezésben érintett. Az összes, korrupciómegelőzéssel, integritásfejlesztéssel foglalkozó és a közszférát érintő dokumentum, Ajánlás, kezdeményezés, útmutató, gyakorlati eszközkészlet kidolgozása és véleményezése itt zajlik. A tagállami képviselők munkáját az OECD Közszféra Integritásával foglalkozó részlege szakértői támogatják a szükséges tényeken alapuló szakpolitikai elemzések, indikátorok kidolgozásával, rendelkezésre bocsátásával.

A SPIO elmúlt két évtizedes munkájának bemutatása külön cikk témája is lehetne, de a terjedelmi korlátok miatt csak a leglényegesebbeket szeretném most bemutatni.

A munkacsoport folyamatosan közreműködik a Kormányzati Körkép (Government at a Glance) tartalmának kialakításában a mandátumának megfelelő témákat érintően. A dokumentumban található mutatókhoz a munkacsoport úgy járul hozzá, hogy az OECD által kidolgozott felméréseket a tagállami munkacsoport tagok (SPIO delegáltak) segítségével töltik ki az adott országra vonatkozóan az illetékes kormányzati tisztviselők. A 2021-ben kiadott Kormányzati Körkép 12. fejezetében találhatóak az OECD Közszféra integritására vonatkozó megállapításai az integritási és anti-korrupciós stratégiákra vonatkozóan. Ezek szintén egy, a tagállami képviselők által 2020-ban kitöltött kérdőív válaszain alapulnak, melyekről később a Közszféra

⁹ Resolution of the Council revising the mandate of the Public Governance Committee approved at its 1423rd session held on 6-7 May 2021 [C(2021)61, Annex II and C/M(2021)10, item 104].

Integritási Indikátorokról szóló részben részletesebben is szó lesz.

A SPIO aktív szerepet játszott a Közsféra Integritására vonatkozó Ajánlás szövegezésében és tartalmi kialakításában. Ezen túl az Ajánlás hatályba lépése után monitorozza annak tagállamok általi végrehajtását. Az első monitoring jelentés kiadására a hatályba lépést követő ötödik év eltelte után kerül sor, ezt követően pedig rendszeres időközönként fog a SPIO beszámolni a tagállamok előre haladásáról.

Integritásfejlesztés

Sokak által ismert az OECD úttörő szerepe az integritás fejlesztése és a korrupció elleni harc terén. Az OECD volt az első nemzetközi szervezet, amely a korrupció és az integritás területét érintő olyan tárgykörökkel kezdett el foglalkozni, mint például a tisztességes és nyílt verseny torzításának megakadályozása vagy a jó kormányzás fontossága.¹⁰ Az OECD fennállása alatt kiadott több száz jogi eszköz közül számos nemzetközileg is elismert standarddó vált. E körben érdemes megemlíteni a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése tárgyában 1997-ben elfogadott OECD Egyezményt (a továbbiakban: OECD Vesztegetés elleni Egyezménye) vagy a Multinacionális vállalatokra vonatkozó irányelveket. Az irányelvek a felelős üzleti magatartás követelményeinek átfogó és széles körben elfogadott összegzésével nyújtanak segítséget a piaci szereplőknek a felelős üzleti magatartás elvárásainak való megfeleléshez.¹¹ A közsférára vonatkozóan pedig mind nemzetközi, mind pedig hazai szinten nagy hatással volt az OECD 2009-ben készült, integritási keretrendszerről szóló dokumentuma.¹² Ezen dokumentum figyelembe vételével született meg az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásáról szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet. Ezzel kezdődött meg a hatálya alá tartozó államigazgatási szerveknél az integritásirányítási rendszer működtetése és az integritás tanácsadói intézményrendszer kiépítése Magyarországon. 2017-

ben látott napvilágot az OECD Tanácsának Ajánlása a Közsféra Integritásáról.

Az integritás kultúra

Az integritás kultúrájának előmozdítása és a korrupció megelőzése során gyakran a legnagyobb akadály a változásokkal és az új gondolkodásmóddal szembeni ellenállás. A megelőző intézkedések hatékonyabbak lehetnek, ha új tudományterületeket is bevonnak, mint például a viselkedéstudomány vagy a társadalomtudományok. Mostanában előszeretettel alkalmazzák a viselkedési közgazdaságtan eredményeit a közsférában és az üzleti szférában egyaránt. A későbbiekben részletesen bemutatásra kerülő Stratégiai Megközelítés¹³ leszögezi, hogy az integritásfejlesztés és a korrupció elleni harc színterén van még mit kiaknázni a viselkedési közgazdaságtan hozadékait illetően. Ennek érdekében az OECD támogatja annak a megértését, hogy a „viselkedésértés” (behavioural insights) miként segítheti a jobb döntéshozatalt és a szakpolitikaalkotást. Ezt az új területet még intenzívebben szeretné bevonni az OECD az integritással és a korrupció elleni harccal kapcsolatos kezdeményezései során. rdemesnek tartja a korrupcióellenes és integritási keretrendszereket - amelyek egyébként is bizonyos magatartásformák kezelését vagy megváltoztatását célozzák - a viselkedési közgazdaságtan eredményeivel megtámogatni, illetve arra is figyelmet fordítani, hogy a vállalatok hogyan alkalmazhatnának hasonló megközelítéseket az üzleti modellek jobb megértése és a vállalati integritás kultúra fejlesztése érdekében.

Irányvonalak

Az OECD már a 2016-ban megrendezett Londoni Anti-korrupciós Csúcstalálkozón kiadott nyilatkozatban is kihangsúlyozta, hogy továbbra is élen kíván járni a korrupció elleni globális küzdelem terén, erősíteni szándékozik a már megkezdett korrupcióellenes fellépés hatékonyságát. Mindezt az általa nyújtott elemzések és indikátorok alapul vételével, a korrupció egymással

¹⁰ OECD Strategic Approach to Combating Corruption and Promoting Integrity. Letöltés 2022. 09.03.

¹¹ <https://oecd.kormany.hu/az-oecd-multinacionalis-vallalatokra-vonatkozoo-iranyelvei-iranyelvek>. Letöltés 2022. 09.03.

¹² [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1). Letöltés: 2022.09.03.

¹³ A Korrupció elleni küzdelmet és az integritás előmozdítását célzó OECD stratégiai megközelítés, OECD Strategic Approach to Combating Corruption and Promoting Integrity. Letöltés 2022. 09.03.

összefüggő dimenzióinak feltárásával kívánja támogatni. Főbb irányvonalként ekkor az OECD a segítségnyújtási szándékát fejezte ki a részes tagállamok felé a Vesztegetés elleni Egyezmény hatékonyabb végrehajtásához, illetve ösztönzésüket irányozta elő a szigorú nyomon követési mechanizmusának alkalmazásával.¹⁴

A nyilatkozat célul tűzte ki a „Pénzügyi Számlainformációk Cseréje – Közös Jelentési Szabványok” alkalmazásának támogatását is, elősegítve az egyes hatóságok közötti együttműködést az adózással összefüggő bűncselekmények, a korrupció és más gazdasági bűncselekmények elleni küzdelemben.

A szervezet a Bűnüldözési Szakemberek Globális Hálózatának létrehozásával és működtetésével ad teret a korrupciós bűncselekmények felfedésével és nyomozásával foglalkozó szakemberek tapasztalatcseréjéhez. Ennek keretében teszi lehetővé a nem kizárólag OECD tagállamok ügyészei és rendvédelmi szakértői számára, hogy a legújabb és leghatékonyabb nyomozási módszereket elsajátítsák.

Az OECD az üzleti szférát a multinacionális vállalatok etikus működésére vonatkozó iránymutatásokkal, a közszférát pedig az integritásszemlélet erősítésével, az elszámoltathatóság előmozdításával, a hatékony bejelentővédelmi rendszerek támogatásával és a közbeszerzésekre vonatkozó irányelvek kiadásával segíti. E körben példaként hozható fel a „Költségvetések átláthatóságát támogató eszköztár” kiadása, melynek hármas célja van. Egyrészt tartalmazza azokat a nemzetközi szabványokat, forrásokat és útmutatókat, amelyeket a költségvetési és pénzügyi átláthatóság terén eddig megalkottak. Másrészt segítséget kíván nyújtani az országoknak abban, hogy az eszköztárat a lehető legjobban használják fel. Harmadrészt pedig megfogalmazza a legfőbb üzeneteket és felhívja a figyelmet a prioritásokra.¹⁵

A londoni nyilatkozathoz képest továbblépést jelent az OECD Főtitkára Magasszintű Tanácsadó Testülete által 2017 márciusában kiadott 22 ajánlás, amelyben a szervezet tovább kívánja erősíteni a korrupció elleni

harc és az integritás erősítése terén végzett tevékenységét a köz- és a magánszférában egyaránt.¹⁶

Az *első négy ajánlás* a már meglévő OECD standardok végrehajtását és betartását célozta, illetve felhívta az OECD-ben nem részes államok figyelmét a Vesztegetés elleni Egyezmény, a hivatalos személyek integritására vonatkozó standardok, valamint a korrupciós kockázatok kezelésére vonatkozó dokumentumok fontosságára.

A következő 13 ajánlást tartalmazó csokor, olyan területeket ölelt fel, amelyeken új OECD standardok megalkotása vált szükségessé. A teljesség igénye nélkül ide tartozik a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése tárgyában 2009-ben kiadott ajánlás felülvizsgálata, a helyi önkormányzatok integritását elősegítő rendszerek kidolgozása, az állami tulajdonú gazdasági társaságok részére a korrupció megelőzését és annak felfedését elősegítő eszközök biztosítása.

A harmadik csoportba tartozó ajánlások a kitzűzött célok eléréséhez meghatározzák azokat a területeket, ahol a köz-és magánszféra közötti együttműködés elengedhetetlen. Az OECD ebben a körben támogatja a tudásmegosztást, illetve olyan koordinációs mechanizmust kíván kiépíteni, mely elősegíti az együttműködést a közszféra integritásfejlesztésében, a külföldi megvesztegetés és korrupció elleni fellépésben, a pénzügyi átláthatóság érdekében, a fejlesztési támogatások, az exporthitelek, a verseny, a közbeszerzések és a nyersanyag-kitermelés irányítása területén. Ezt a meglévő és jövőbeli eszközökkel, kezdeményezésekkel következetes és koherens fellépéssel kívánja biztosítani.

Stratégiai célkitűzések

Az OECD 2018-ban kiadta a „Korrupció elleni küzdelmet és az integritás előmozdítását célzó OECD stratégiai megközelítés” (a továbbiakban: Stratégiai Megközelítés) című munkaanyagát, mely az antikorrupciós és integritásfejlesztési tevékenységhez kíván iránymutatást adni, annak érdekében, hogy az ezt alkalmazó

¹⁴https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/522750/OECD.pdf . Letöltés: 2022.09.03.

¹⁵ OECD (2017), OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264282070-en>.

¹⁶ High-Level Advisory Group (2017), Report to the OECD Secretary-General on Combating Corruption and Fostering Integrity, <https://www.oecd.org/corruption/HLAG-Corruption-Integrity-SG-Report-March-2017.pdf>. 2022.09.04. letöltés.

államok korrupcióellenes és integritási politikái koherensebbek, globálisan relevánsabbak és hatásosabbak legyenek.

A dokumentum első része globális gazdasági és politikai kontextusban ismerteti a korrupció elleni küzdelem szerepét, bemutatja az OECD hozzájárulását ehhez a küzdelemhez. Kitér a globalizáció szerepére a társadalmi egyenlőtlenségek kialakulásában, és rámutat arra, hogy sokan a globalizációt nem eszközként, hanem olyan célként értékelik, amely kulcsként szolgál a társadalmak jólétéhez. Ebben a dinamikában az OECD felfedezni véli a korrupció sajátos szerepét is. A nyílt piacok, az áruk és személyek szabad áramlása, a technológiai fejlesztések egyrészt hozzájárulnak a növekedéshez és a szegénység csökkenéséhez, másrészt viszont ajtót nyitnak az olyan jogellenes cselekményeknek, mint a vesztegetés, a korrupció, az adóelkerülés, a pénzmosás vagy az emberkereskedelem. Amíg a globalizáció sötét oldalát képviselő jelenségek felszámolása nem valósul meg, addig a közbizalom gyengülésével kell számolni. A kormányzatok sorra ismerik fel a nemzetközi összefogás szükségességét, erről számos határon átívelő kezdeményezés tanúsodik.

A Stratégiai megközelítés második része azokat az új területeket vázolja fel, ahol további cselekvésnek van helye az integritásfejlesztés és a korrupció elleni fellépés terén, az OECD már meglévő eredményeire építve.

A dokumentum az OECD célkitűzéseit öt pillér köré csoportosítja.

Az *első pillér* a bizonyíték alapú megközelítés erősítése. A korrupció hatásait nehéz számszerűsíteni, azonban mennyiségi és minőségi elemzésekkel közelebb juthatunk a korrupció és az egyes gazdasági, társadalmi jelenségek közötti összefüggések megértéséhez. Ha sikerül rávilágítani mi áll az egyes jelenségek háttérében, az segítséget nyújthat a célzott intézkedések megfogalmazásához is.

E körben az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegeelőzési Hivatala (a továbbiakban: UNODC) is felhívja a figyelmet arra, hogy az egyes antikorrupciós politikák

és stratégiák mérése csak olyan indikátorok segítségével lehet hatékony, amelyek alkalmasak az évről-évre történő összehasonlításra. Az ENSZ Korrupció elleni Egyezményének 5. cikke szerint a részes államoknak törekedniük kell arra, hogy időszakosan értékeljék a közigazgatási intézkedéseik hatékonyságát és vizsgálják meg, hogy azok alkalmasak-e a korrupció megelőzésére és leküzdésére.

Nem az OECD az egyetlen nemzetközi szervezet, amely megállapítja, hogy az antikorrupciós politikák hatékonyságának méréséhez megfelelő indikátorokra van szükség. Az OECD viszont olyan szervezet, amely évtizedes adatgyűjtő, feldolgozó és elemző tevékenységének köszönhetően rendelkezik azzal az adat-, technikai és tudásbázissal, amely képessé teszi arra, hogy létre is hozza a megfelelő indikátorokat. Ha nem áll rendelkezésre olyan indikátor, amely alkalmas a korrupcióellenes politikák hatékonyságának megfelelő mérésére, akkor nehézkesen állapítható meg az előrelépés foka vagy éppen a szükséges források mértéke. Amennyiben sikerül olyan megbízható indikátorokat találni, amelyek mérni tudják a korrupciót és annak hatását, illetve a korrupcióellenes politikákat és azok hatékonyságát, akkor könnyebben megállapítható mely területekre és mekkora forrásbevonás szükséges. Az egyértelmű adatok egyben figyelemfelkeltő hatásúak is, az OECD mennyiségi és minőségi elemzéseit közelebb vihetnek a jelenség megértéséhez és pozitívan befolyásolhatják a szakpolitikák megalkotását.¹⁷

Az OECD útjára indította a SPIO keretében a Bizonyítékokon alapuló integritáspolitikák elnevezésű kezdeményezését is, amely a közszféra integritására vonatkozó indikátorokat, országokat összehasonlító adatokat tartalmaz és az OECD közszféra integritására vonatkozó felméréseiből származó mennyiségi adatokat használ fel és egy monitoring és értékelési keretrendszert is ajánl.

A későbbiekben részletezett Kormányzati Körkép is számos kulcsfontosságú indikátort tartalmaz a közszféra „teljesítményére” vonatkozóan például az integritás, a közbeszerzések, a költségvetési átláthatóság vagy a közbizalom értékelésére.

¹⁷ OECD Strategic Approach to Combating Corruption and Promoting Integrity, (2018) <https://www.oecd.org/corruption/OECD-Strategic-Approach-Combating-Corruption-Promoting-Integrity.pdf>, Letöltés: 2022.09.04.

A *második pillér* a korrupció elszigetelt kezelésének feloldására irányuló OECD törekvéseket testesíti meg és arra ösztönözi a kormányokat, hogy holisztikus módon az egész társadalmat átfogó szempontokat figyelembe véve találjanak megoldást a szakpolitikai kihívásokra. Ehhez nézete szerint olyan multidiszciplináris és koordinált válaszlépések szükségesek, amelyek túlmutatnak a tradicionális közszféra - magánszféra felosztáson és törekednek a fokozottabb tudásmegosztásra. Napjainkban az OECD több mint 40 000 nemzetközi szakértő részére teszi lehetővé a tapasztalatcserét 250 bizottságában és munkacsoportjában, amelyek más és más oldalról közelítik meg a korrupció kérdését és platformot biztosít arra, hogy a felhalmozódó tudás ne szeparáltan, hanem egymás között megosztva legyen jelen. Ezt közös bizottsági ülések összehívásával, és együttesen kidolgozott szakmai anyagok megalkotásával valósítja meg.

Ennek egyik élő példája a 2013 óta megrendezett Globális Korrupcióellenes és Integritás Fórum. Az Integritás Hét keretében évről évre más témát jár körül a szervezet a világ legnevesebb szakembereinek és a tagállamok magasrangú tisztviselőinek bevonásával.

A pandémia előtt a világ 120 országából évente több mint 2000 szakember látogatott el Párizsba, hogy részt vegyen az eseményen. A legutolsó személyes részvétellel 2019-ben megrendezett konferencia fókuszában az új technológiákból adódó korrupciós és integritási kockázatok szerepeltek. A digitális technológiák ugyanis óriási lehetőséget nyújtanak a korrupció elleni hatékonyabb fellépéshez, ezért a kormányoknak elől kell járniuk abban, hogy a digitális technológiákat az integritás és a széleskörű lehetőségek eszközévé alakítsák át.¹⁸A konferencián résztvevők között a témában kialakult párbeszéd folytatásaként került kiadásra az OECD Mesterséges intelligenciára vonatkozó Ajánlása, amely az első nemzetközi szabvány e tárgykörben. A MI Ajánlás célja az innovációba és a mesterséges intelligenciába (a továbbiakban: MI) vetett bizalom előmozdítása azáltal, hogy elősegíti a MI felelősségteljes irányítását, miközben biztosítja az emberi jogok és a demokratikus értékek tiszteletben

tartását. Az ajánlás öt, egymást kiegészítő, értékalapú alapelvet határoz meg a megbízható MI felelősségteljes kezelésére, és felhívja az MI szereplőit, hogy mozdítsák elő és hajtsák végre ezeket. Lényeges, hogy a MI-nak az emberek javát kell szolgálnia az inkluzív növekedés, a fenntartható fejlődés és a jólét előmozdításával. Emellett az MI alapú rendszereket úgy kell megtervezni, hogy tiszteletben tartsák a jogállamiságot, az emberi jogokat, a demokratikus értékeket és a sokszínűséget, és tartalmazniuk kell a megfelelő biztosítékokat - például lehetővé kell tenniük az emberi beavatkozást. Annak érdekében, hogy az emberek megértsék az MI alapú eredményeket a MI rendszereknek átláthatónak és közérthetőnek kell lenniük, biztonságosan kell működniük az életciklusuk során. Az alapelvekkel összhangban a MI rendszereket fejlesztő, telepítő vagy működtető szervezeteket és egyéneket felelőssé kell tenni a rendszerek megfelelő működéséért és a felmerülő kockázatok kezeléséért. Ezen kívül a MI Ajánlás az alapelvek mellett számos javaslatot is megfogalmaz a kormányzati döntéshozók számára.¹⁹

2020-tól évente virtuális formában rendezik meg a Fórumot, amelynek közelmúltbeli témái a COVID-19 miatt fellépő korrupciós és integritási kockázatok mérésének lehetősége, a pandémiából való felépülés, az integritással való megújulás tárgykörei voltak, melyet a résztvevők webinariumok és panelbeszélgetések keretében vitattak meg.

A Globális Korrupcióellenes és Integritás Fórum, mint a tudásmegosztás egy jó példájának bemutatása után térjünk vissza a Stratégiai Megközelítés *harmadik pilléréhez*, amely az OECD korrupcióellenes és integritási standardjainak globális szintű alkalmazását igyekszik előmozdítani olyan nemzetközi fórumokon, mint a G7, a G20 vagy az APEC (Ázsiai és Csendes-óceáni Gazdasági Együttműködés). Emellett szakértői hálózatai (pl. DAC GovNet)²⁰ és kezdeményezései (pl. SIGMA, MENA) aktivitásának növelésével kívánja elérni a korrupció elleni harchoz szükséges kapacitásfejlesztést és ismeretbővítést.

A Stratégiai Megközelítés *negyedik pillére* mikroszintre tervezi levinni a szervezet által megalkotott szabvá-

¹⁸2019 OECD Global Anti-corruption and Integrity Forum, Angel Gurría, Secretary General, <https://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/Highlights-2019-WEB.pdf>

¹⁹ A MI Ajánlás szövege elérhető: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>.

²⁰ Bővebben: <https://www.oecd.org/dac/accountable-effective-institutions/about-govnet.htm>. Letöltés: 2022.09.04.

nyokat és elsősorban a helyi önkormányzatokra, illetve szektorspecifikus (pl. kitermelőipar, sportkorrupció, nagyberuházások korrupciós kockázatai) megoldásokra fókuszál.

Az *ötödik pillér* a civil társadalom (civil szervezetek, média, oktatási intézmények, állampolgárok) hathatósabb bevonását irányozza elő. Ez a törekvés köszön vissza a Közsféra Integritására vonatkozó Ajánlásban is. Az Ajánlás egyik fő eleme egy olyan integritáskultúra kialakítása, amely a társadalom összes szegmensére kiterjed. Ennek jó eszköze lehet olyan etikai normák megalkotása, amelyek minden állampolgár számára egyaránt mérvadóak és a helyes út felé terelik őket. Az átláthatóság támogatása, az információk elérhetőségének fokozása, a szemléletformálás és az oktatás mindmind olyan, az Ajánlás által javasolt eszközök, amelyek sikeresen előmozdíthatják a társadalmak integritásának fejlesztését és a korrupció elleni sikeres fellépését.

A Stratégiai megközelítés öt pilléréen keresztül is tisztán látható az OECD jelenlegi tevékenysége és jövőbeli víziója. A következőkben azt a két fő vonalat mutatom be, amelyekkel az OECD a globális antikorrupciós és integritási kezdeményezések meghatározó elemévé vált: a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése, valamint a közsféra integritása.

A külföldi hivatalos személyek megvesztegetése

Az OECD Vesztegetés elleni Egyezménye az első és egyetlen olyan nemzetközi korrupcióellenes jogi eszköz, amely a vesztegetési ügyletek „kínálati oldalára” összpontosít, arra a természetes vagy jogi személyre, aki jogtalan pénzbeli vagy egyéb előnyt ajánl, ígér vagy ad. Az egyezmény preambulumban is olvasható, hogy „a vesztegetés a nemzetközi üzleti tranzakciókban, ideértve a kereskedelmet és a beruházásokat, széles körben elterjedt jelenség, amely súlyos erkölcsi és politikai következményekkel jár, aláássa a jó kormányzást és a gazdasági fejlődést, és torzítja a nemzetközi verseny feltételeit”.

A Vesztegetés elleni Egyezmény részes felei megállapodtak abban, hogy törvényeik alapján bűncselekménynek tekintik a külföldi hivatalos személyek megvesztegetését, és kötelezettséget vállalnak arra, hogy ezen bűncselekményeket kivizsgálják, üldözik és

szankcionálják. Az egyezmény kiindulópontja, hogy minden ország felelős a nemzetközi üzleti tranzakciókkal kapcsolatos vesztegetés elleni fellépésért.

A Vesztegetés elleni Egyezmény 1. cikke a következőképpen határozza meg, hogy mit ért a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése alatt:

„Külföldi hivatalos személynek a maga vagy harmadik személy számára – közvetlenül vagy közvetítők útján – bármely személy által bármilyen jogtalan pénzbeli vagy egyéb előny felajánlása, ígérete vagy adása azért, hogy a hivatalos személy hivatali kötelezettségei gyakorlásával kapcsolatban valamit megtegyen vagy attól tartózkodjon azért, hogy a nemzetközi kereskedelemben, valamilyen üzlet vagy más, őt meg nem illető előny megszerzése vagy megtartása lehetővé váljék.”

A meghatározásból kitűnik, hogy a közvetítőkön vagyis pl. leányvállalatokon, illetve egyéb harmadik személyeken keresztül történő megvesztegetés is illegális tevékenység.²¹

Maga a Vesztegetés elleni Egyezmény értelmező rendelkezése ad útmutatást abban a kérdésben, hogy mit jelent pontosan a hivatali kötelezettség gyakorlása tekintetében a tevé vagy a nem tevé: „ez magába foglalja a hivatalos személy tiszttségének bármilyen felhasználását, tekintet nélkül arra, hogy hivatali hatáskörén belül vagy azon kívül jár el”.

A 1. cikk 4. a) alpontja segítséget nyújt annak értelmezésében, hogy ki tekinthető a Vesztegetés elleni Egyezmény alkalmazása során külföldi hivatalos személynek. E szerint külföldi hivatalos személy „a jogalkotási, közigazgatási vagy igazságszolgáltatási tiszttséget viselő, akár kijelölt akár választott személy egy külföldi országban; külföldi országban közhatalmi tiszttséget ellátó személy, ideértve a köztisztületben vagy az állami vagy önkormányzati vállalkozásban tevékenykedő személyt; valamint a közcélú nemzetközi szervezetek tisztviselői, illetve ügynökei.”

Az egyezmény rendelkezései kitérnek az alkalmazható szankciókra (arányos, hatékony, visszatartó erejű büntetések), a jogi személyek felelősségre vonhatóságára külföldi hivatalos személy megvesztegetése esetén, tartalmazzák a Szerződő Felek azon kötelezettségét is, hogy gyors és hatékony jogsegélyt nyújtsanak egymásnak a Vesztegetés elleni Egyezmény hatálya alá

²¹ <http://www.oecd.org/corruption/Fighting-the-crime-of-foreign-bribery.pdf>. Letöltés: 2022.09.04.

tartozó bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozások, és a Szerződő Felek által kezdeményezett büntető-eljárások során. Az egyezmény a számvitel területét érintően tilalmazza a könyvelésen kívüli számlák létrehozását; a könyvelésen kívüli vagy nem megfelelően azonosítható tranzakciókat; a nem létező kiadások feltüntetését; a tartozások tárgyának helytelen feltüntetését, valamint hamis okiratok használatát annak érdekében, hogy külföldi hivatalos személyt megvesztegessenek, illetve az ilyen vesztegetés tényét elrejtésük.

Az egyezmény a 12. Cikkében olyan ellenőrző mechanizmus létrehozásáról rendelkezik, aminek célja a Vesztegetés elleni Egyezmény alkalmazásának elősegítése és betartásának ellenőrzése. Az OECD a monitoring feladatok végrehajtásához rendelte a Vesztegetés a Nemzetközi Üzleti Tranzakciókban nevet viselő Munkacsoportot (a továbbiakban: Vesztegetés elleni Munkacsoport, vagy OECD WGB).

Eddig összesen 44 ország csatlakozott a Vesztegetés elleni Egyezményhez, a 36 OECD tagállamon kívül Argentína, Brazília, Bulgária, Kolumbia, Costa Rica, Peru, Oroszország és Dél-Afrika.

Magyarország az egyezményt 1997. december 17-én írta alá, a ratifikációs eljárás 1998. szeptember 29-én befejeződött, a megerősítő okirat letétbe helyezése 1998. december 4-én történt meg.

A Vesztegetés elleni Egyezmény végrehajtását az OECD WGB szigorú, szakértői értékelésen alapuló nyomon követési rendszer révén ellenőrzi. Az Egyezmény értékelés alatt álló Résztes Feleit a Munkacsoport szakértői vizsgálják felül. Az ellenőrzési folyamat minden Résztes Fél számára kötelező, és magában foglalja a nem kormányzati szereplőkkel való találkozókat is. Az értékelt országnak nincs joga megvétózni a zárójelentést és az ajánlásokat. Az OECD minden értékelő jelentést közzétesz a honlapján. Az értékelő jelentés elfogadását követően az OECD WGB figyelemmel kíséri az értékelt ország által tett – a munkacsoport Ajánlásainak végrehajtására irányuló – erőfeszítéseket. Abban az esetben, ha az ország nem tesz lépéseket ezen Ajánlások hatékony végrehajtása érdekében, az OECD WGB további intézkedéseket alkalmazhat a nem megfelelő végrehajtás, illetve a végrehajtás folyamatos elmulasztásának kezelésére.

Amennyiben a tagállamok nem vagy nem kielégítően teljesítik a WGB ajánlásait, az OECD 12 féle eljárásrend

közül választhatja ki a legmegfelelőbbet. Az ügynevezett „bis evaluation eljárás”-t akkor alkalmazza, ha egy ország nem hajtotta végre megfelelően az egyezményt, vagy nem szervezett kielégítő helyszíni látogatást az első értékelésekhez. Ilyenkor a munkacsoport dönthet úgy, hogy ismételt értékelést végez.

Másik intézkedéstípus a soron kívüli kiegészítő jelentések bekérése. Ekkor az értékelt országot kötelezik arra, hogy a Vesztegetés elleni Egyezmény és a 2009-es ajánlások végrehajtása terén elért előrehaladását bemutatandó rendszeres jelentéseket nyújtson be. Az értékelt országot ilyenkor arra is fel lehet kérni, hogy a munkacsoport minden ülésén számoljon be az előrehaladásról, és várhatóan meghatározott időn belül jelentős előrelépést érjen el. A jelentéseket az elért eredmények rövid elemzése kísérheti, amelyet a munkacsoport a jóváhagyását követően online közzé is tehet.

Lehetséges intézkedés a monitoring almunkacsoport létrehozása az előrehaladás felülvizsgálatára, amelynek az adott országgal való személyes találkozók megtartására, valamint további meghozandó lépésekre vonatkozó ajánlások megtételére is van felhatalmazása.

A Vesztegetés elleni Munkacsoport elnöke az egyezményben megfogalmazott célok elérése érdekében a tagállam mulasztására való felhívást tartalmazó levélben megkeresheti az adott ország kormányának illetékes minisztereit, vagy technikai missziót küldhet a helyszínre, hogy az megvitassa az egyezmény végrehajtásával kapcsolatos aggályokat és a vonatkozó ajánlásokat az illetékes tagállami szervekkel. Ha ez nem elegendő, az OECD magas szintű missziót is küldhet a nem megfelelően teljesítő tagállamba.

Lehetősége van még az OECD-nek a honlapján való publikus nyilatkozattal felhívni a nem teljesítő tagállam figyelmét az elmaradására, új cselekvési terv készítésére vagy átvilágítási figyelmeztetés kiadására. Ez utóbbi eljárás alkalmazása során a munkacsoport nyilvános nyilatkozatot adhat ki, amelyben kiemeli, hogy a Vesztegetés elleni Egyezmény értékelt ország általi nem megfelelő végrehajtása indokolhatja az adott ország vállalataival szembeni fokozott átvilágítás alkalmazását.

További eljárás típus lehet a nem vagy nem megfelelően teljesítővel szemben a diplomáciai szerepvállalás kérése is. A munkacsoport felkérheti az értékelt országot,

hogy nagykövete vagy más diplomáciai képviselője vegyen részt egy plenáris ülésen, ahol megvitatják a munkacsoport aggályait, valamint a Vesztegetés elleni Egyezmény végrehajtására vonatkozó lehetséges megoldásokat.

A magas prioritású, nem végrehajtott ajánlások nyilvánosságra hozatala vagy a következő értékelési fázisba lépés felfüggesztése szintén alkalmazható intézkedések.

Az egyezmény végrehajtását eddig az OECD négy fázisban értékelte. Az első fázis volt a jogi keretrendszer megfelelőségének értékelése a Vesztegetés elleni Egyezmény vonatkozásában. A második fázisban azt vizsgálták, hogy megtörtént-e a vonatkozó jogszabályok alkalmazása. A harmadik fázisban a végrehajtás és a második fázis során tett Ajánlások előre haladását ellenőrizte a Vesztegetés elleni Munkacsoport. A negyedik fázisban a WGB országspecifikusan vizsgálta az Vesztegetés elleni Egyezmény és a harmadik fázis Ajánlásainak a teljesülését.²²

Az OECD Magyarország legutóbbi monitoring jelentését 2019 nyarán fogadta el és tette nyilvánossá. A jelentés tartalmazta a teljesített ajánlások és beazonosított jó gyakorlatok mellett a Magyarországnak tett további Ajánlásokat is.

A Közsféra Integritásáról szóló Ajánlás

Az Ajánlást 2017. január 26-án fogadta el az OECD Tanácsa azzal a szándékkal, hogy irányt mutasson a közsféra integritására vonatkozó stratégiák megalkotásához. A szervezet a dokumentum kibocsátásával nyilvánította ki azt a célkitűzését, hogy az elszigetelt integritási kezdeményezések, szakpolitikák helyett egy egész társadalmat átfogó, kockázatalapú megközelítést támogató, valamint az integritás kultúra széleskörű elterjesztését. Az OECD Tanácsának Ajánlásai ugyan nem kötelező erejűek, azonban elvárják a csatlakozó tagállamoktól, hogy megtegyenek minden tőlük telhetőt annak végrehajtására.

Az Ajánlás alkalmazásában meghatározásra került a közsféra integritásának fogalma, mely alatt a szervezet a közsférában a közös etikai értékek, alapelvek és normák következetes alkalmazását és összehangolását, valamint a közérdeknek a magánérdekkel szembeni érvényesítését és előtérbe helyezését érti. Az Ajánlás az

értelmező rendelkezésekben megfogalmazza a közsféra fogalmát. Ide tartoznak a törvényhozó, a végrehajtó, a közigazgatási és a bírósági szervek, valamint azok központi, területi vagy helyi szinten alkalmazott tisztviselői függetlenül attól, hogy kinevezett vagy választott tisztviselők, díjazásért vagy anélkül dolgoznak, illetve határozott vagy határozatlan ideig látják el a feladatukat.

Az Ajánlás 3 integritási pillér köré szerveződik, amely összesen 13 alapelvet ölel fel.

Első pillér: A rendszer

Az Ajánlás egy olyan koherens és átfogó integritási keretrendszer meglétét tartja szükségesnek, amely lehetővé teszi az intézmények ellenállóképességének növelését a korrupcióval szemben, emellett lecsökkenti annak a lehetőségét, hogy a jogellenes cselekedetek, gyakorlatok megvalósulhassanak. Ez a pillér négy alapelvet tartalmaz: az *elkötelezettséget*, a *felelősséget*, a *stratégiát* és a *normákat*.

Az *elkötelezettség alapelve* alatt azt várja el az Ajánlás, hogy a közsféra legmagasabb szintjein mutassák ki a vezetők az elkötelezettségüket az integritás közsférában való erősítése és a korrupció mérséklése irányában. Erre példaként említi a megfelelő jogszabályi és intézményi keretek biztosítását annak érdekében, hogy a közsféra szervezetei felelősséget vállalhassanak tevékenységeik, valamint az e tevékenységeket végző köz-tisztviselők integritásának hatékony kezeléséért.

A *felelősség alapelve* nemcsak azt jelenti, hogy a hatékonyabb közsféra érdekében szükséges az egyes intézmények felelősségének tisztázása, hanem az egyúttal az integritási rendszerek működtetéséért felelős hatóságok széleskörű együttműködését is lefedi.

A koherens és átfogó integritási rendszer kialakításához javasolja az Ajánlás a tényeken alapuló, a közsféra integritási kockázatainak mérséklését célzó *stratégia* kidolgozását a közsféra számára. Ez magába foglalja egyrészt a stratégiai célkitűzések és prioritások megfogalmazását, másrészt referenciaértékek és mutatók kidolgozását, valamint hiteles és releváns adatok meglétét a célkitűzések végrehajtásának szintjéről, teljesítményéről és általános hatékonyságáról.

²² <https://www.oecd.org/corruption/countrymonitoringoftheoecdanti-briberyconvention.htm>. Letöltés 2022.09.04.

A köztisztviselők részére magas szintű magatartási *normák* megalkotását tartja szükségesnek az Ajánlás, amelyek célja az olyan magatartásmódok erősítése, amelyek a közérdeket helyezik előtérbe és a közszféra értékeit erősítik.

Második pillér: A kultúra

Az Ajánlás második pillére azokat az alapelveket tartalmazza, amelyek az integritás kultúra terjedését erősítik a társadalomban.

Az egész társadalmat átfogó integritás kultúra alatt azt érti, hogy a társadalom egésze: a civil szféra, a magán-szféra és a közszféra interakcióik során tartásuk szem előtt és tartásuk tiszteletben a közszféra értékrendszerét. Ezt segíthetik elő a társadalmi tudatosító kampányokkal az állampolgárok, illetve oktatási intézmények körében, vagy az integritást sértő cselekményekkel szembeni tolerancia csökkentésével.

A kultúra második alapelve az integritás alapú vezetés. Ez alapján az integritás alapú vezetés része kell, hogy legyen a vezetői követelményeknek egy adott szervezet minden vezetői szintjén. Ennek elérésére a szervezet mind képzéssel, útmutatással, mind pedig a belső kontrollrendszerrel, jogi tanácsadással vagy humán erőforrással kell, hogy támogassa a vezetőket.

A teljesítményközpontúság elve azt jelenti, hogy a közszférában dolgozók hozzáértésük és tapasztalatuk alapján töltsék be a beosztásukat. Objektív kritériumokon és formalizált eljárásokon alapuló, tisztességes és nyílt felvételi, kiválasztási és előléptetési rendszer, valamint az elszámoltathatóságot és a közszolgálati ethoszt támogató értékelési rendszer vonatkozzon rájuk.

A kapacitásfejlesztés elve szerint a köztisztviselők a közszférába, egy adott szervezethez történő belépésükkor integritás képzésben részesülnek, illetve a pályafutásuk során rendszeresen olyan oktatásokon kell részt venniük, amelyek gyakorlati problémamegoldásokat, etikai dilemmák feldolgozását foglalják magukban. Lehetővé kell tenni számukra az olyan mindennapi útmutatást vagy konzultációt, amely segíti őket a problémás helyzetekben, például támogatja az összeférhetlenségi esetek elkerülését, feloldását.

A nyitottság elve egy olyan szervezeti kultúrát takar, amelyben az etikai dilemmákat vagy éppen egy feltételezett integritás sértést meg lehet vitatni, illetve a

vezetés rögtön reagál ezekre, és elkötelezett a problémák megoldása mellett.

A harmadik pillér: az elszámoltathatóság

Az utolsó pillér a kockázatkezelés, az érvényesítés, a felügyelet és a részvétel elvén nyugszik.

Mind a négy alapelv a hatékony felelősségre vonást szolgálja, azt hogy mindenkit felelőssé kell tenni a tetteiért.

A kockázatkezelés elve, olyan belső ellenőrzési és kockázatkezelési keretrendszer alkalmazását várja el, amely biztosítékot nyújt a szervezet hatékonyságára, teljesítményére, a jogszabályoknak és gyakorlatoknak való megfelelésére vonatkozóan. Emellett figyelmet fordít az integritási kockázatok feltérképezésére, értékelésére és kezelésére.

Az érvényesítés elve alatt a korrupció és az integritást sértő események felderítését, kivizsgálását, és szankcionálását érti az Ajánlás. Ezt az érintett szervek és tisztviselők közötti (szervezeti, szubnacionális vagy nemzeti szintű) együttműködés és információcsera támogatja. Ide tartozik az átláthatóság ösztönzése a közszféra szervezetein belül és a nyilvánosság számára a végrehajtási mechanizmusok hatékonyságával és az ügyek kimenetelével kapcsolatban, vagy az ügyekre vonatkozó releváns statisztikai adatok kidolgozása.

A felügyelet elve azt fejt ki, hogy a külső felügyeleti szervek (pl. a számvevőszékek, az ombudsmanok, a közigazgatási bíróságok) és a szabályozó hatóságok miként járulnak hozzá az elszámoltathatóság érvényesüléséhez.

A részvétel elve az átlátható és nyílt kormányzást támogató javaslatokat tartalmaz, így a politikai döntéshozatali folyamatban való részvétel elősegítését, a nyílt kormányzást, az információkhoz való hozzáférést és az érdekelt felek bevonását. Itt említi meg a befolyásolás megelőzéséhez szükséges eszközök alkalmazását, például az összeférhetlenségi helyzetek megelőzésére és kezelésére szolgáló eljárások kialakítását, valamint a lobbizás megfelelő szabályozását.

A fent ismertetett Közszféra Integritásáról szóló Ajánlás 3 pillérét alkotó 13 alapelv gyakorlati alkalmazásához az OECD készített egy online felületet is, amely az Integrity Toolkit (Integritás Eszköztár) elnevezést kapta. Ez a Toolkit témák szerint tartalmazza az OECD

és a tagállamok integritási tárgyú „fejlesztéseit”, legyen az egy online felület, lobbiregiszter, mobilapplikáció, e-learning, vagy nemzetközi vesztegetéssel kapcsolatos tananyag.²³ Emellett egy gyakorlati kézikönyv is napvilágot látott az OECD égisze alatt, amely arra hivatott, hogy az alapelveket a mindennapi életbe átültethetővé tegye. Az Integritás Kézikönyv²⁴ célja, hogy útmutatást adjon egy jól működő integritás stratégia megvalósításához.

Közsféra Integritás Indikátorok

A SPIO nevéhez is köthető az OECD azon egyedülálló kezdeményezésének megvalósítása, mely kidolgozta és véglegesítette a Közsféra Integritás Indikátorokat (Public Integrity Indicators). Az indikátorokat azért hozták létre, hogy egységesen mérhetővé tegyék az Ajánlás rendelkezéseit, illetve annak végrehajtását. Az indikátorok megmutatják az ehhez kapcsolódó kérdőíveket kitöltő tagállamok részére, hogy milyen eredményeket értek el az integritásfejlesztési vagy antikorrupciós törekvésekkel.

Az eddig befejezett felmérés, amely az antikorrupciós és integritási stratégiai keretrendszer minőségét mérte, egyértelműen megmutatja azokat a területeket, amelyekben eredményes az adott tagállam, illetve felhívja a figyelmet azokra a még fejlesztendő tárgykörökre, ahol további erőfeszítések megtétele szükséges. Az országokra vonatkozó már meglévő összesítés százalékos arányban adja meg az egyes indikátorok teljesítésének mértékét. A tagállamok eredménye összehasonlítható, de az indikátorok nem rangsorolnak. Elsődleges céljuk, hogy bemutassák az elért eredményeket és azzal, hogy feltárják a hiányosságokat, fejlődésre ösztönözzenek. Az eddigi tapasztalat szerint a kitöltőket nem állítja teljesíthetetlen kihívások elé az OECD szakértői által kidolgozott online kérdőív. A válaszok alátámasztását publikus forrásból elérhető jogszabályok, statisztikák, stratégiák és intézkedési tervek szolgálják.

A kérdőívek OECD általi feldolgozása után lesz értékelhető az adott ország előrehaladása. Az indikátorokkal kapcsolatban az OECD arra is felhívja a figyelmet, hogy „nem szakértői értékeléseken vagy jelentéseken alapulnak ezek a mutatók, hanem elsődleges és számszerű adatokon.”²⁵

A kidolgozott indikátorok hat területet ölelnek fel: az antikorrupciós és integritási stratégiai keretrendszer minősége, a közpolitikai döntéshozatal elszámoltathatósága, a külső felügyelet és ellenőrzés erőssége, a belső ellenőrzés és a kockázatkezelés hatékonysága, a végrehajtási mechanizmusok igazságossága, időszerűsége és nyitottsága, valamint a közsféra teljesítményelvűsége.²⁶

Az OECD eddig eredményeket az elsőként befejezett antikorrupciós és integritási stratégiai keretrendszer minősége nevet viselő indikátor tekintetében publikált a 2021-ben elindított Közsféra Integritás Indikátorok Portálon.²⁷

Az antikorrupciós és integritási stratégiai keretrendszer minősége indikátorhoz kapcsolódóan további 8 alindikátoron keresztül mutatja be a közsféra integritási rendszerének eredményességét a Portál. Először is megtekinthetjük a felmérésben résztvevő OECD tagállamok átlagértékét az összes alindikátor tekintetében, majd összehasonlítást is végezhetünk az adott országra vonatkozóan az OECD átlaghoz mérten. A magyar eredményeket tekintve az összes alindikátort figyelembe véve Magyarország az OECD átlaghoz igazodik, vagy az átlag felett van, egy kivétellel, ami pedig a gyakorlati konzultációk. A Portál szerint ez az alindikátor azt méri, hogy a közsféra integritási stratégiák mennyire inkluzívan és átláthatóan készülnek. Bertók János két területet emel ki, amelyben Magyarország a legjobbak között teljesít, ez a lefedettség és a végrehajtási arány.²⁸

Az Ajánlás Stratégiára vonatkozó alapelveknek teljesülését mérő mutató kapcsán az OECD felhívja a figyelmet

²³ <https://www.oecd.org/governance/ethics/public-integrity-toolkit.htm> Letöltés: 2022.09.17.

²⁴ Elérhető: www.oecd.org/corruption-integrity/reports/oecd-public-integrity-handbook-ac8ed8e8-en.html Letöltés: 2022.09.17.

²⁵ Lásd még: About - OECD - Public Integrity Indicators (oecd-public-integrity-indicators.org). Letöltés: 2022. 09.04.

²⁶ Bővebben: About - OECD - Public Integrity Indicators (oecd-public-integrity-indicators.org). Letöltés: 2022. 09.04.

²⁷ Strategy - OECD - Public Integrity Indicators (oecd-public-integrity-indicators.org) Letöltés 2022. 09.04.

²⁸ Dr. Bertók János – Közbeszerzési integritás - Az OECD alapelvei és gyakorlata „a Közbeszerzési Hatóság „Közbeszerzési integritás a gyakorlatban” címmel 2022. június 22-én rendezett nemzetközi konferenciája. PowerPoint Presentation (kozbeszerzes.hu). Letöltés: 2022. 09.17.

arra, hogy „a bizonyítékokon és kockázatokon alapuló stratégiai megközelítés elengedhetetlen a közszféra integritásával kapcsolatos kockázatok mérsékléséhez. A stratégiai keretnek megfelelő lefedettséggel kell rendelkeznie, és olyan stratégiákból kell állnia, amelyeket adatok és bizonyítékok alapján, inkluzív módon dolgoztak ki, megfelelően hajtottak végre és értékelték, valamint pénzügyileg fenntarthatóak.”²⁹

Kiadványok

Az OECD szerteágazó tevékenységéről számos kiadványt jelentet meg. Magyarország OECD-hez való csatlakozásának 25. évfordulója alkalmából – 2021 júliusában – mutatta be a nemzetközi szervezet a magyar gazdaságról szóló országjelentését.³⁰ Az OECD a gazdasági országjelentéseket két évente készíti el. A jelentések az elemzett országok gazdasági eredményei mellett kiemelik azokat a területeket, ahol további fejlesztések szükségesek. A sikeres kormányzati fellépés érdekében a tapasztalt hiányosságok orvoslására az OECD szakpolitikai javaslatokat is megfogalmaz.

2021 nyarán látott napvilágot az OECD Kormányzati Körkép sorozatának legújabb száma.³¹ A 2009-től két évente megjelenő kiadvány nemzetközi összehasonlító adatokat tartalmaz a kormányok tevékenységéről, eredményeiről, kitér többek között az intézményekre, a költségvetési gyakorlatokra, a közbeszerzésekre és a digitális kormányzásra.

A Kormányzati Körkép nyolcadik fejezete tartalmazza a közbeszerzésekre vonatkozó megállapításokat. Érdekes eredményre jutott a 22 tagállamot vizsgáló felmérés, míg 2019-ben az államok közbeszerzései a GDP-jük 13, 7 %-át tették ki, addig ez a szám 2020-ra 14, 9 %-ra nőtt.³² A COVID-19 hatása a közbeszerzésekben is megmutatkozott, mivel az egészségügyi kiadások tették ki a közbeszerzési kiadások nagyobb részét – átlagosan

29,3%-át – az OECD-országokban.³³ A kiadvány az ENSZ 2030-ig tartó fenntartható fejlődési menetrendhez kapcsolódva megállapítja azt is, hogy „stratégiaileg alkalmazva a közbeszerzések hozzájárulhatnak a gazdasági erőforrások hatékonyabb felhasználásához, az innováció ösztönzéséhez, a kis- és középvállalkozások támogatásához és a társadalmi értékek előmozdításához.”³⁴ Az OECD felelős üzleti magatartás keretében 29 országban végzett felmérése során arra a következtetésre jutott, hogy a megfelelően kialakított közbeszerzési keretrendszer – stratégia, szabályozás – elősegítheti a felelős üzleti magatartást.³⁵

Összegzés

Megállapítható, hogy az integritásfejlesztés területét illetően az OECD gazdag tárházzal rendelkezik elméleti és gyakorlati szinten egyaránt. Írásommal igyekeztem bemutatni az OECD integritásfejlesztési tendenciáit, iránymutatásait, ajánlásait. Emellett kitértem a tárgykörben az OECD által végzett felmérésekre, elemzésekre és kidolgozott mutatókra, amelyek hasznos információkkal szolgálhatnak nemcsak a múltbeli tevékenységekkel kapcsolatos következtetések levonásához egy-egy szakterület vonatkozásában, hanem a jövőbeli fejlesztési irányokhoz is támpontot nyújthatnak.

Az OECD jövőbeli tendenciáit illetően a 2021-ben megválasztott OECD főtitkár – Mathias Cormann – kiemelte, hogy az OECD a mandátumán belül továbbra is folytatni kívánja az olyan standardok kidolgozását, amelyek hozzájárulnak a társadalmi jóléthez. Hangsúlyozta, hogy az OECD-szabványok globális referenciává váltak a tőkeáramlás, az adózás, a vesztegetés és korrupció elleni keretrendszerek, a felelős üzleti magatartás, a vállalatirányítás, a fejlesztési támogatás, az oktatás és – legújabban – a mesterséges intelligencia területén.³⁶

²⁹ Strategy - OECD - Public Integrity Indicators (oecd-public-integrity-indicators.org) Letöltés 2022. 09.04.

³⁰ <https://oecd.kormany.hu/oecd-orzagtanulmany-eros-gazdasagi-novekedes-hosszutavu-kihivasokkal>. Letöltés: 2022.09.03.
https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-hungary-2021_1d39d866-en#page1, Letöltés: 2022.09.03.

³¹ A kiadvány elérhető: <https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-22214399.htm>.

³² OECD (2021), Government at a Glance 2021, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>. 164. o.

³³ OECD (2021), Government at a Glance 2021, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>. 165. o.

³⁴ OECD (2021), Government at a Glance 2021, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>. 166. o.

³⁵ OECD (2020), Survey on Leveraging Responsible Business Conduct through Public Procurement,

³⁶ https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1110_1110970-guiac5g3aj&title=MCM-oct-2021-Trust-in-global-co-operation-Mathias-Cormann. Letöltés: 2022.09.04.