

Doktori (PhD) értekezés

dr. Klotz Péter

2017

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola

dr. Klotz Péter

**Az integritás-szemlélet lehetőségei a korrupció elleni
fellépésben, különös tekintettel a munkaköri kockázatok
elemzésére**

Doktori (PhD) értekezés

Témavezető:

Dr. Gregóczy Etelka

.....

Budapest, 2017.

„Jót s jól. Ebben áll a nagy titok.”

(Kazinczy Ferenc)

TARTALOMJEGYZÉK

1. BEVEZETÉS	7
1.1. A témaválasztás indokolása, aktualitása	7
1.2. Fogalmi keretek	14
2. A TÉMA VIZSGÁLATÁNAK HIPOTÉZISE ÉS A KUTATÁSI TERV	24
2.1. A téma vizsgálatának hipotézise	24
2.2. A téma vizsgálata során alkalmazott módszerek és a kutatási terv	30
2.3. A kutatás korlátai	40
3. A KORRUPCIÓ MINT TÁRSADALMI JELENSÉG	43
3.1. A korrupció jelenségének humánétológiai háttere	43
3.2. A korrupció és a társadalom	47
3.3. A korrupció és az állam viszonya	51
3.4. A korrupció és a szervezet	54
3.5. A korrupció mérése vonatkozó törekvések	56
3.6. Fejezeti összegzés, részkövetkeztetések	60
4. A KORRUPCIÓ ELLENI FELLÉPÉS ÉS AZ INTEGRITÁS-SZEMLÉLET TÉRNYERÉSE	62
4.1. A korrupció elleni nemzetközi fellépés kezdetei és a korrupció elleni nemzetközi egyezmények	62
4.2. Szemléletváltás, az integritás-szemlélet térnyerése	72
4.3. A korrupció elleni fellépés Magyarországon	81
4.4. Fejezeti összegzés, részkövetkeztetések	89
5. A KOCKÁZATELEMZÉS ALKALMAZÁSA A KORRUPCIÓ VISSZASZORÍTÁSA ÉS AZ INTEGRITÁS ERŐSÍTÉSE ÉRDEKÉBEN	92
5.1. A kockázatelemzésre módszerei és alkalmazása	92

5.2. A kockázatkezelés kezdetei és megjelenése a nemzetközi dokumentumokban	100
5.3. A kockázatelemzés nemzetközi gyakorlatai	105
5.4. A kockázatelemzés hazai gyakorlatai	117
5.5. Fejezeti összesség, részkövetkeztetések	121
6. A MUNKAKÖRÖK ELEMZÉSE	123
6.1. A munkakörök szerepe a szervezetek működésében	123
6.2. Munkakörök elemzése és értékelése	124
6.3. A munkakör elemzési és értékelési rendszer felhasználása	128
6.4. Munkakörrel kapcsolatos kihívások a magyar közigazgatási gyakorlatban	129
6.5. Fejezeti összesség, részkövetkeztetések	133
7. A MUNKAKÖRI INTEGRITÁS KOCKÁZATOK ELEMZÉSÉRE VONATKOZÓ KÉRDŐÍV ELVI KERETEI ÉS GYAKORLATI KIALAKÍTÁSA	134
7.1. A munkakörök elemzésére vonatkozó törekvések a magyar közigazgatásban	134
7.2. A Hay-féle munkakörelemzés alkalmazásának lehetőségei az integritás-kockázatok elemzésére	138
7.3. A kockázatelemzési kérdőív kialakítása	141
7.4. Fejezeti összesség, részkövetkeztetések	146
8. A MUNKAKÖRI KOCKÁZATI KÉRDŐÍV GYAKORLATI ALKALMAZÁSA	148
8.1. Munkaköri integritás kockázatok elemzése a Pest Megyei Kormányhivatalnál	148
8.2. A munkakörökhöz kötődő integritás kockázatok	154
8.3. Vezetői és beosztotti munkakörök vizsgálata	157
8.4. A munkaköri kockázatok vizsgálata	163
8.5. A munkaköri pontértékek súlyozása és a kockázati csoportok meghatározása	167
8.6. A munkaköri kockázati kérdőív validálása	169

8.7. Fejezeti összegzés, részkövetkeztetések	175
9. JAVASLATOK A MUNKAKÖRI INTEGRITÁS KOCKÁZATELEMZÉS ÁTALAKÍTÁSÁRA ÉS A KOCKÁZATOK KEZELÉSÉRE	178
9.1. Javaslatok a munkaköri integritás kockázatelemzés átalakítására	178
9.2. Javaslatok a hatás elemének jobb megjelenítésére	187
9.3. Javaslatok a munkaköri integritás kockázatok kezelésére	190
9.4. Fejezeti összegzés, részkövetkeztetések	208
10. BEFEJEZÉS	210
10.1. Az értekezés tartalmának összegzése	210
10.2. Összegzett következtetések	213
10.3. Új tudományos eredmények	215
10.4. Javaslatok az új tudományos eredmények hasznosítására és felhasználására	217
11. KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS	220
12. FÜGGELÉK	221
13. MELLÉKLETEK	224
13.1. Felhasznált irodalom	224
13.2. Jogszabályok és egyéb jogforrások	244
13.3. Szabványok	246
13.4. Személyes interjúk	246
13.5. Az értekezés ábráinak jegyzéke	247
13.6. Az értekezés táblázatainak jegyzéke	248
14. SAJÁT PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE	249

1. BEVEZETÉS

1.1.A témaválasztás indokolása, aktualitása

A korrupció egyike azon társadalmi jelenségeknek, amelyek végigkísérik az emberi társadalmak modern kori történetét. Jelenlétét megtapasztalhatjuk a több ezer éves szövegekben, a múlt századi újságok címlapján, vagy a folyamatosan frissülő internetes portálokon egyaránt. Mégis mi az a jelenség, amely ennyire szívósan, látszólag kiirthatatlanul, újabb és újabb formában felbukkanva túlél minden társadalmi változást és rendszert? Van-e olyan belső szabálya, archimédeszi fix pontja, amelynél megragadva egyszer és mindenkorra meg lehet szabadítani tőle a világot?

Hadvezérek, politikusok és tudósok generációi gondolkoztak ezeken a kérdéseken, míg más hadvezérek, politikusok aktívan éltek a korrupció eszközeivel saját céljaik elérése érdekében.

Ahogy a karizmatikus vezetők mögül az évszázadok során felsejlett, majd egyre inkább kiépült a generációkon átívelő rendet fenntartó és megerősítő állam, egyre fontosabb szemponttá vált az állam működésének eredményessége, hatékonysága. A kezdeti időkben ez elsősorban a vezető társadalmi réteg – és maga az állam – túlélését szolgálta. A demokrácia és az emberi jogok kiteljesedésével az eredményesség és hatékonyság növelésének fő mozgatórugója a meglévő erőforrások jobb kihasználása, jobb közösségi szolgáltatások nyújtása, az államok közötti nemzetközi versenyképesség fokozása lett. Ehhez járult az államok egyre képzetesebb népsége felől érkező igény a közéletben való aktív szerepvállalásra, valamint a vezetők elszámoltathatóságára.

Ezek a társadalmi-gazdasági változások új megvilágításba helyezték a korrupció társadalmi jelenségét és a meginduló, tényeken és tapasztalatokon alapuló kutatások hozzájárultak a korrupció jelenségének pontosabb megismeréséhez. Elmondható, hogy az elmúlt három évtizedben a korrupció jelensége a társadalmi érdeklődés előterébe került: szinte nincs olyan jelentősebb nemzetközi szervezet, amely ne fogadott volna el nemzetközi egyezményt, stratégiát vagy szabályzatot a korrupció visszaszorítása érdekében. Kutatók százai vizsgálják a jelenséget és mind a nemzetközi közösség, mind az egyes országok komoly anyagi áldozatot hoznak annak érdekében, hogy a korrupciós jelenségek visszaszoruljanak. A kérdés inkább

az, hogy lehet-e ezen a területen újat mondani? A programok és kutatások vajon jobbra teszik-e az államot és intézményeit és van-e valós, pozitív hatásuk az emberek életére?

Meggyőződésem, hogy igen. Ha csak az elmúlt két évtizedre visszatekintünk, látványos változásoknak lehetünk tanúi. Nemzetközi antikorrupciós egyezmények elfogadásával kialakultak és egységessé váltak a korrupciós bűncselekmények büntetőjogi üldözésére vonatkozó nemzetközi követelmények, a politikai-gazdasági döntéshozatalban, illetve egy-egy ország demokratikus helyzetének megítélésekor fontos mérlegelési szemponttá vált a korrupció mértéke és kiterjedtsége, valamint az állampolgárok korábban ismeretlen mennyiségű és minőségű, az állam és intézményeinek működésére vonatkozó adathoz férhetnek hozzá.

Az elmúlt évtizedben a korrupció elleni fellépés területén jelentős szemléletváltás zajlott. A korábban szinte egyeduralkodó, a korrupció jelenségét büntetőjogi eszközökkel visszaszorítani igyekvő irányzat mellé felzárkózott a megelőzésre fókuszáló megközelítés is. Ez az irányzat olyan, büntetőjogi eszközökkel nem megfogható, de a menedzsment-szakirodalomból már ismert elemeket is képes magába foglalni, mint az értéktudatosság, a vezetői készségek, a szervezetfejlesztés vagy a kockázatelemzés. Ugyanakkor a szabályok és az értékek összehangolt alkalmazását hirdető integritás-megközelítés elveinek és szabályainak kialakítása még a kezdeti fázisban jár, azonban alkalmazásuk a korábbinál komplexebb, és vélhetően eredményesebb intézkedéscsomagok kialakítását teszi lehetővé.

Hazánk abból a szempontból is szerencsés helyzetben van, hogy európai uniós tagságunk egyik fontos feltétele volt a kialakuló nemzetközi antikorrupciós egyezmények elfogadása. A korán kialakuló jogi kereteknek, valamint elsősorban a rendszerváltást követően szerzett gyakorlati tapasztalatokon nyugvó széleskörű társadalmi igénynek köszönhetően a mindenkori kormányok lépéskényszerbe kerültek a korrupció elleni intézkedések kialakítása, illetve koherens antikorrupciós stratégia kidolgozása kapcsán. Ezen intézkedések már jelentős mértékben támaszkodtak a nemzetközi téren kibontakozó integritás-megközelítésre, így Magyarország jó jogi és módszertani keretekkel rendelkezik az integritás-szemlélet adaptálása és hatékony alkalmazása tekintetében.

Megtisztelőnek tartom, hogy jómagam 2011 és 2015 között e folyamat részese, sok esetben aktív alakítója lehettem az Állami Számvevőszék, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, a Belügyminisztérium, valamint a Nemzeti Védelmi

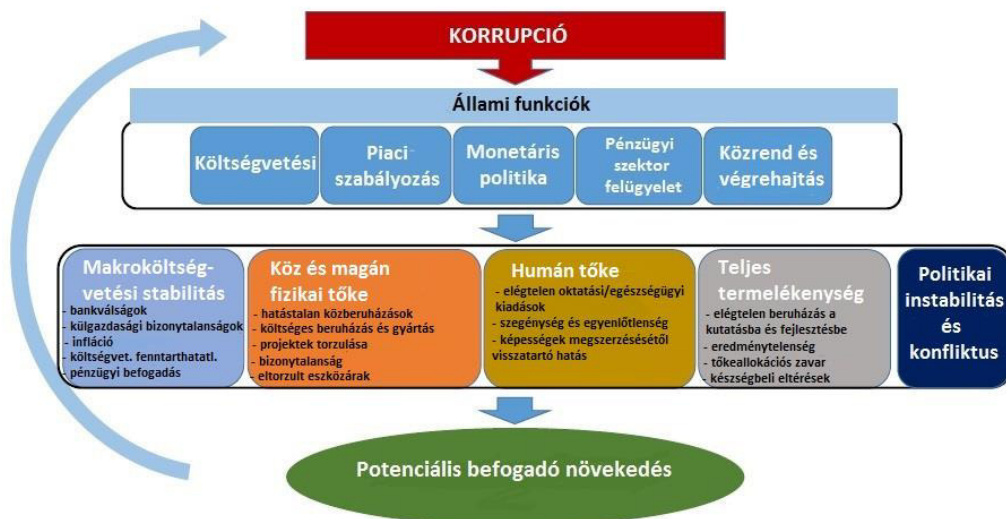
Szolgálat munkatársaként, illetve a Nemzeti Közszerológáti Egyetem kutatójaként, oktatójaként.

Az antikorrupciós intézkedések és programok ellenére a korrupció magyar és nemzetközi szinten továbbra is jelen van, és jelentős károkat okoz. A korrupció negatív hatásait a 2003-ban elfogadott Korrupció elleni Egyezmény (a továbbiakban: UNCAC) az alábbiak szerint foglalta össze: *„a korrupció súlyos gondot és fenyegetést jelent a társadalmak stabilitására és biztonságára, aláássa a demokrácia intézményeit és a demokratikus értékeket, az erkölcsi értékeket és az igazságosságot, továbbá veszélyezteteti a fenntartható fejlődést és a jogállamiságot”* (UNCAC, Preambulum).

A korrupció miatt bekövetkező közvetlen és közvetett károkat ugyanakkor rendkívül nehéz mérni, a különböző becslések módszerektől és az érintett államoktól függően igen nagy szórást mutatnak. Daniel Kaufmann, a Világbank szakértője a vesztegetés által okozott anyagi kárt (ideértve a háztartásoknak okozott kárt is) modellszámításai alapján 600 és 1500 milliárd dollár közé teszi (Kaufmann 2006, p. 96.). A Nemzetközi Valutaalap (IMF) legújabb, a korrupció költségeiről szóló tanulmánya ugyanakkor a vesztegetéssel okozott kárt 1500 és 2000 milliárd dollár közé, a világ GDP-e mintegy 2%-ra teszi (IMF, 2016. p. 5.). Az Európai Bizottság 2011-ben publikált közleményében található becslés szerint a korrupció mintegy 120 milliárd euró, azaz összesen az európai uniós GDP 1 százalékának megfelelő nagyságrendű kárt okoz évente (Európai Bizottság, 2011. p. 3.). A Világgazdasági Fórum (World Economic Forum) által készített becslés szerint a korrupció által okozott kár meghaladja a világ GDP-jének 5 százalékát, azaz 2 600 milliárd dollárt (Világgazdasági Fórum, 2012), egyben az egész világon a legnagyobb akadály a gazdasági és társadalmi fejlődésnek. A jelentések azt is megállapítják, hogy a gyengébb intézményekkel, más kulturális-gazdasági tradíciókkal rendelkező fejlődő államok jobban kitéttek a korrupció káros hatásainak és a korrupció is jelentősebb károkat okoz ezeknek a társadalmaknak (Világgazdasági Fórum, 2012). Az Európai Bizottság, valamint a Világbank által alkalmazott számítások alapján azt mondhatjuk, hogy a korrupció által Magyarországon okozott közvetlen gazdasági kár vélhetően meghaladja a GDP 1 százalékát, de valószínűsíthetően kisebb, mint a GDP 5 százaléka. Számokra lefordítva ez annyit tesz, hogy a mintegy 34 000 milliárd forintos 2015-ös bruttó hazai termék (KSH, 2016) legalább 1 százaléka, 340 milliárd forint veszett el korrupció következtében. A becslés adat nagyságát az is mutatja,

hogy 2014-ben Magyarország kormányzati szinten a GDP 0,6 százalékát költötte védelmi kiadásokra, 1,2 százalékát környezetvédelemre, 5 százalékát egészségügyre, valamint 5,2 százalékát oktatásra (Európai Statisztikai Hivatal, 2016).

Bár a korrupció okozta anyagi károk hatalmasak, a jelenség következményeinek társadalmi káira vonatkozóan becslések is alig vannak. Így nem tudhatjuk, a korrupció pontosan mennyivel veti vissza a versenyképességet, milyen mértékben rombolja a gazdasági élet szereplői közötti, valamint a társadalmi intézményekkel szembeni közbizalmat, illetve milyen károkat okoz a társadalom tagjainak igazságérzetében. A Nemzetközi Valutaalap hivatkozott tanulmányában található ábra ugyanakkor a növekedéssel összefüggésben jól érzékelteti a korrupció hatását az állam és a gazdaság működésére:



1. ábra: A korrupció hatása a gazdasági növekedésre (forrás: IMF, 2016. p. 6., saját fordítás)

A korrupció ugyanakkor nem csak a döntéshozókat aggasztja. A nemzetközi és hazai közvélemény-kutatások, felmérések azt mutatják, hogy a korrupciót az emberek igen jelentős része jelentős problémának tartja. Az Európai Bizottság 2014 februárjában nyilvánosságra hozott reprezentatív közvélemény-kutatása szerint (Eurobarometer 2014, p. 20.) a megkérdezett európaiak 76 százaléka úgy gondolja, hogy a korrupció elterjedt saját országában. Ez az arány Görögország esetében 99, míg Dánia tekintetében 20 százalék. A magyar válaszadók 89 százaléka mondta azt, hogy a korrupció jelensége elterjedt, míg csak 8 százalékuk, hogy ritka.

Ha csak az elmúlt évek eseményeit tekintjük, a világ számos országában találkozhattunk emberek tíz- és százazreit megmozgató tömegdemonstrációkkal, illetve több évtizedes diktatúrákat megdöntő forradalmakkal. Ezek oka szinte minden esetben a politikai vezetéssel szemben felmerülő és napvilágra kerülő korrupció volt. A korrupciónak ugyanakkor Magyarországon is súlyos politikai következményei vannak – legalábbis a választások idején. A rendszerváltás óta minden országgyűlési választási kampányban jelentős téma volt a korrupció és számos hazai példát tudunk arra is mondani, amikor egy-egy politikai erő a kitört korrupciós botrány(ok) miatt veszítette el hatalmát és a választópolgárok bizalmát.

Összességében elmondhatjuk tehát, hogy a korrupció olyan társadalmi jelenség, amely jelentős mértékben rontja a társadalmi intézmények hatékonyságát és eredményességét, továbbá jelentős anyagi, társadalmi és erkölcsi károkat okoz. Ebből következően a korrupció visszaszorításának nemcsak jelentős közvetlen, hanem közvetett pozitív hatásai is vannak, mondhatni a korrupció visszaszorítására fordított minden forint és erőfeszítés többszörösen megtérül. Talán nem túlzás azt állítani, hogy ez a befektetés multiplikátor hatással jár, hiszen a közvetlen anyagi előnyökön túl (felesleges kiadások elkerülése, többletbevételek generálása) a társadalmi intézményekbe vetett bizalmat erősíti. A bizalom ugyanakkor elengedhetetlen feltétele mind a társadalmi, mind a gazdasági együttműködésnek (Fukuyama, 2007).

Értekezésemben tehát azt kívánom vizsgálni, hogy a korrupció elleni fellépésnek a szabályokra és értékekre alapuló irányzata, vagyis az integritás-szemlélet milyen új eszközöket, lehetőségeket képes nyújtani a korrupció visszaszorítása, illetve a közbizalom erősítése érdekében. Témám kifejtése során elsősorban a munkaköri integritás kockázatok vizsgálatára fókuszálok és felvázolom azokat a lépéseket, amelyek módszertani szempontból pontosabbá tehetik a magyar közigazgatásban jelenleg is használt munkaköri integritás kockázati kérdőívet.

Témám kifejtése érdekében elsőként az értekezésben használt fogalmakat szükséges pontosítani. Ezek két csoportra bonthatóak. Az elsőbe a korrupció és az integritás fogalmát, a köztük lévő viszonyt határozom meg, kitérve azon fogalmakra is, amelyek hozzájárulnak e kategóriák pontosabb megértéséhez. Értekezésem fogalomtárának második elemét a kockázattal, a kockázatelemzéssel kapcsolatos fogalmak alkotják, továbbá ezekhez kapcsolódóan határozom meg a munkakör fogalmát is.

Értekezésem második fejezetében állítom fel az elvégzett kutatás hipotézisét és fogalmazom meg azokat a feltételezéseket, amelyeket a későbbiek során tudományos eszközökkel igazolni törekszem. Itt foglalom össze továbbá azokat a korrupcióra, illetve integritásra vonatkozó tudományos irányzatokat és jelentős szerzőket, amelyek, illetve akik jelentős hatással voltak e terület tudományos gondolkodására, illetve amelyek segítségével elhelyezhetem saját kutatásaimat a hazai és nemzetközi térben. A téma vizsgálata során alkalmazott tudományos módszerek bemutatása mellett szükségesnek látom a vizsgálat lehatárolását is annak érdekében, hogy elkerülhessem az értekezés túlterjeszkedését a kutatási kereteken.

A téma tartalmi kifejtése az értekezés harmadik fejezetében egy hagyományostól eltérő megközelítéssel kezdődik. Megítélésem szerint a korrupció jelenségének pontosabb megértéséhez más tudományterületek, különösen az emberi viselkedés biológiai alapjait vizsgáló humánétológia eredményeinek elemzése is szükséges. A korrupciót mint társadalmi jelenséget egyrészt a korrupció és a társadalom, illetve a korrupció és az állam viszonyrendszerében vizsgálva várakozásaim szerint tisztább képet nyerhetünk a jelenség összefüggéseiről. A fejezet záró, a korrupció mérésére vonatkozó része a kapcsolódó főbb hazai és nemzetközi trendeket, módszereket mutatja be, rávilágítva egyben hiányosságaikra is.

A fogalmak és a társadalmi összefüggések vizsgálatát követően a negyedik fejezet a korrupció elleni fellépés elmúlt közel fél évszázados, modern kori történetével foglalkozik. Ebben a fejezetben lesz szó arról, hogy a korrupció egy speciális válfaja, a nemzetközi viszonylatban elkövetett vesztegetések visszaszorításának egyetlen országban, az Amerikai Egyesült Államokban felmerülő politikai igénye hogyan hatott más országok gyakorlatára és vezetett végül széleskörű nemzetközi összefogáshoz, valamint nemzetközi egyezmények egész rendszeréhez. A nemzetközi szabványok és intézmények kiteljesedését követően ugyanakkor más, a büntetőjoginál cizelláltabb és eredményesebb megoldást kereső, értékalapú megközelítés térnyerésének is tanúi lehetünk, amelynek főbb jellemzőit is ugyanitt foglalom össze. A fejezet végül kitér a korrupció elleni fellépés magyarországi történetére is, különös tekintettel az integritásirányítási rendszer kiépítése érdekében tett erőfeszítésekre.

Az ötödik fejezet témája a kockázatelemzés. A módszertani háttérből kiindulva, gyakorlati példák segítségével vázolom fel a kockázatelemzés módszertanát, alapvetően azokra a területekre koncentrálva, amelyek a korrupciós és integritás

kockázatok elemzése során felhasználhatóak. A fejezet elsősorban a kockázatok elemzésére és értékelésére összpontosít, míg a kockázatok kezeléséről az értekezés későbbi részében, a javaslatok között lesz szó.

Értekezésem hatodik fejezetében – a kockázatelemzés elvi-módszertani alapjaira építve – a munkakörök jelentőségéről és a munkakörök elemzésének gyakorlati megoldásairól lesz szó. A fejezet első része szól a munkakörökről, a szervezetek alapvető építőelemeiről, valamint az emberi erőforrás menedzsment rendszerek által alkalmazott munkakör-elemzés módszereiről és felhasználásáról, különös tekintettel a magyar közigazgatásban alkalmazott munkakörelemzésekre, illetve a munkakörökkel kapcsolatos kihívásokra. E fejezet kapcsolja össze az integritás, a kockázatelemzés és a munkakör kapcsán korábban kifejtetteket és mutatja be azokat a – megítélésem szerint újszerű – ismereteket, amelyek más megvilágításba helyezik a korrupció kiküszöbölésére irányuló próbálkozásokat.

Az elvi-módszertani alapok lefektetése után a magyar közigazgatásban használt munkaköri kockázatelemzési rendszer szervezetközpontú bemutatását kísérli meg a hetedik fejezet, melynek alapjául a Hay-módszer alapján a központi közigazgatási szervek körében elvégzett munkakör-elemzések szolgálnak. A munkakör-elemzések és a Hay-módszer bemutatását követően bemutatom azt az integritás-kockázatok elemzésére szolgáló kérdőívet, amely a közigazgatási szervek kockázatelemzésének alapjául szolgál.

A kérdőív gyakorlati működését egy konkrét szervezet, a Pest Megyei Kormányhivatal adatai alapján vizsgálom. Ennek keretében külön elemzem a vezetői és beosztotti munkaköröket, az egyes munkaköri kockázati tényezőket, valamint a munkaköri kockázati csoportokat is. A kapott eredmények helyességét a Fejér Megyei Kormányhivatal adatainak segítségével validálom.

A munkaköri integritás kérdőív továbbfejlesztésének lehetőségeit a kilencedik fejezet taglalja, amely egyben bemutatja azon kockázatkezelési megoldásokat, amelyeket a munkaköri integritás kockázatok csökkentése érdekében szervezeti szinten alkalmazhatónak gondolok.

Értekezésem záró, tizedik fejezetében összefoglalom és összegzem az elért tudományos eredményeket, valamint javaslatokat teszek az új tudományos eredmények gyakorlati alkalmazására és hasznosítására.

Az értekezés végén található a felhasznált irodalom, a jogszabályok és egyéb források, az ábrák, a táblázatok, valamint megjelent publikációim jegyzéke.

1.2.Fogalmi keretek

1.2.1. Korrupció

Az értekezésben használt fogalmak közül a legnehezebb a korrupció fogalmának feltárása, illetve meghatározása. Olyan jelenségről van szó, amely korszakonként, kultúránként, de társadalmi csoportonként is változik. A fogalom e sajátosságára Báger Gusztáv is felhívta a figyelmet, kiemelve, hogy *„mivel nincs rá nemzetközi konszenzussal elfogadott definíció, a korrupció ún. «zsákfogalom».”* (Báger 2012, p. 5).

Ugyanakkor tekintettel arra, hogy a korrupció jelenségének pontos definiálása nélkül ingatag talajra építkeznének az értekezés további gondolatai, mégiscsak szükséges e kategória pontosabb körüljárása.

Az etimológiai értelmezés alapján (Tótfalusi 2001), a korrupció szó a latin *corrumpere*, *corruptus* igéből származik, melynek jelentése megront, megveszteget. A szó a „*con-*” (össze) előtagból és a „*rumpere*” (tör, repeszt) elemekből áll és a német nyelv közvetítésével került át a magyarba. A legkorábbi nyelvemlékek szerint a korrupció magyar megfelelője a vesztegetés volt, amelyet eredetileg az elront, leront értelemben használtak: *„A moly mindenféle szőtt matériát által-liggató és vesztegető férgecske.”* (Szarvas-Simonyi, 1893, p. 1098.) A kifejezés ugyanakkor megjelenik átvitt értelemben is: *„Nints olly dög-halál, melly az országokat annyira rontsa, vesztegesse mint a részegség.”* (Szarvas-Simonyi, 1893, p. 1098.) A korabeli magyar nyelv ugyanakkor ismerte a „megvesztegetődés” szót is, amit lényegében a mai passzív korrupciónak feleltethető meg: *„Más az ecclesiának a megvesztegetődése, mellyet corruptionnak mondunk.”* (Szarvas-Simonyi, 1893, p. 1099.).

A korrupció fogalmát több társadalomtudomány, így a szociológia, a politológia és a jogtudomány is használja. A magyar szerzők közül kiemelhető a szociológus Hankiss Elemér, aki szerint *„a korrupció olyan aktus, amely során a javak társadalmilag rögzített elosztásrendjét egy, az elosztásért felelős személy valaki javára megsérti, s ezért a kedvezményezettől valamilyen szolgáltatást kap vagy legalábbis vár cserébe”* (Hankiss, 1979 p. 91.). Szervezetszociológiai értelemben is beszélhetünk

korrupcióról, illetve korrump szervezetekről és rendszerekről. A korrupció fogalmának rendszerszintű vizsgálata során nem mehetünk el a Klitgaard által felvázolt képlet bemutatása mellett. Az egyenlet kevésbé a korrupció fogalmára, hanem inkább azokra az elemekre épít, amelyek a korrupció bekövetkezését lehetővé teszik. E szerint $C=M + D - A$, azaz a korrupció megegyezik a monopólium plusz a hivatalnokok diszkrecionális jogköre mínusz számonkérhetőséggel (Klitgaard, 1988; Klitgaard – Abaroa - Parris 2000, p. 32.). Bár a hivatkozott formula lényegesen leegyszerűsíti a korrupció összefüggéseit, fontos fogalmi összetevőinek segítségével mégis jól megragadja a jelenség lényegét.

A korrupciót szervezeti szinten vizsgálva Jávor István meghatározása szerint *„Korrupció a szervezeti erőforrások illegális és informális cseréje, egyéni vagy szervezeti haszon érdekében.”* (Jávor, 2014. p. 202). Egy másik, nemzetközi szinten is széles körben használt szervezetszociológiai szempontú megfogalmazás ugyanakkor már nagyon közel esik a korrupció politológiai fogalmához: *„Korrupció a hatalom kihasználása vagy az azzal való visszaélés személyes, csoport vagy szervezeti előnyökért.”* (Jávor és Jancsics, 2013, p. 2).

Politológiai értelemben a korrupció meghatározásában egységesebb a tudomány álláspontja. Az Egyesült Nemzetek Szervezete, illetve szakosított szerve, a bécsi székhelyű ENSZ Kábítószer és Bünt megelőzési Hivatala (UNODC) a korrupciót a következőképpen határozza meg: *„a köz- vagy magánpozícióval való visszaélés közvetlen vagy közvetett személyes előny érdekében”* (ENSZ, 2004, p. 23.). Az ENSZ definíciójával lényegében megegyezik a Világbank meghatározása (*„a közhivatallal való visszaélés személyes előny érdekében”* – Bhargava, 2006., p. 341.) és csak árnyalatban tér el a Transparency International által használt definíciótól (*„a rábízott hatalommal való visszaélés privát előny érdekében”* – Transparency International 2016a, p. 1.). A meghatározás elterjedtségét mutatja, hogy azt az Európai Bizottság is így használja a 2014-en kiadott Antikorrupciós jelentésében (Európai Bizottság 2014. p. 40.).

A nemzetközi szervezetek és a szakértők között a korrupció politológiai fogalomhasználatában meglévő összhang azonban csak látszólagos. A meghatározás egyik gyenge pontja a rábízott hatalommal/hatáskörrel, illetve pozícióval való visszaélés kérdése. Vajon korrump-e az, akire semmilyen formális pozíciót vagy hatáskört nem bízunk, mégis jogtalan előnyre tesz szert informális kapcsolatainak segítségével? Megítélésem szerint a privát előny meghatározása is képlékeny: a

legtágabb értelemben ide tartozhat bármily pozitív változás, amely alapján az egyén előnyösebb helyzetbe kerülhet. A nehézség itt az, hogy a jövőbeni pozitív változás bekövetkezte akár évekre, évtizedekre is kitolódhat és az ok-okozati összefüggés bizonyítása ekkora időtávban igencsak nehézkes. Ahogy arra az egyik idézett szervezetszociológiai definíció is rávilágít, az egyén sokszor nem feltétlenül saját maga jut előnyhöz a korrupciós cselekmény révén, hanem például egy csoportot, barátait, rokonait vagy pártját juttatja előnyösebb helyzetbe. Az egyéni előny realizálása ezért ebben az esetben csak közvetett úton (pl. a csoportban betöltött szerep, befolyás, pozíció) erősödéseként értelmezhető.

A korrupció büntetőjogi fogalmával kapcsolatban sokkal inkább érezhetőek azok a kulturális és történelmi különbségek, amelyek egy-egy társadalom fejlődését meghatározzák. Ugyanakkor a korrupció politológiai meghatározásában a nemzetközi szervezetek és szakértők részéről tapasztalható összhang alapján azt várnánk, hogy a korrupció visszaszorítását célzó nemzetközi büntetőjogi egyezmények előkészítése során könnyű volt konszenzusra jutni e fogalom tekintetében. A helyzet azonban pont ennek az ellenkezője. Egyik nemzetközi antikorrupciós egyezmény sem rögzíti, hogy mit ért korrupció alatt, ugyanakkor meghatározza, hogy mely cselekményeket tekinti bűncselekménynek, amelyeket az egyezmény alapján büntetőjogi eszközökkel üldözni kell. E megközelítés középpontjában a vesztegetés mint bűncselekmény áll. A Gazdasági Együttműködés és Fejlesztés Szervezete (a továbbiakban: OECD) által 1997-ben elfogadott, a Külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló egyezményhez főzött hivatalos kommentárja ugyanakkor segít feltárni a korrupció és a vesztegetés fogalmainak viszonyrendszerét. A hivatkozott dokumentum (OECD 2011, p. 14.) ugyanis rámutat, hogy egyes országok jogrendjében az aktív korrupció alatt aktív vesztegetést értenek. Sőt, ha az ENSZ hivatalos nyelveit (angol, arab, francia, kínai, orosz, spanyol) vizsgáljuk, akkor azt tapasztaljuk, hogy a latin nyelvcsaládba tartozó francia és spanyol esetében nincsen különbség a vesztegetés és a korrupció fogalma között, mivel mindkettőt „*corruption*”, illetve „*corrupción*” néven említik. A nemzetközi egyezményekben többek között vélhetően e nyelvi korlát miatt is maradt el a korrupció fogalmának – a korábbiakban említettek alapján viszonylag egyszerű feladatnak tűnő – definiálása és okoz nehézséget a korrupció pontos tartalmának meghatározása. A szakirodalomban használt „aktív” és „passzív” megfogalmazások ugyanakkor a latin nyelvű országokban nyújtanak segítséget a

korruptió általános fogalma és a konkrét bűncselekmény közötti különbségtételben. Azokban az országokban ugyanakkor, amelyek nyelve különbséget tesz az általános fogalom (korruptió) és a konkrét bűncselekmény (vesztegetés) között, az ENSZ egyezmény elnevezése okozhat némi félreértést.

A fentiekben kifejtettek alapján a büntetőjogi szempontból megkülönböztethetjük a korrupciót mint káros társadalmi jelenséget (hasonlóan a politológiai értelemben vett korrupciófogalomhoz), bűncselekmények egy csoportját (korrupciós bűncselekmények), illetve egy konkrét bűncselekményt, amelyet a latin nyelvekben korrupció, a magyarban, angolban, németben pedig vesztegetés, bribery, illetve Bestechung néven neveznek.

A hatályos magyar büntető törvénykönyv, a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény XXVII. fejezete határozza meg a korrupciós bűncselekmények körét. Ide tartozik a vesztegetés (Btk. 290. §), a vesztegetés elfogadása (291. §), a hivatali vesztegetés (293. §), a hivatali vesztegetés elfogadása (294. §), a vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban (295. §), a vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban (296. §), a befolyás vásárlása (298. §), a befolyással üzérkedés (299. §), valamint a korrupciós bűncselekmény feljelentésének elmulasztása (300. §). A hatályos magyar büntetőjog tehát egyaránt büntetni rendeli a vesztegetőt (aktív vesztegetés), illetve a vesztegetettet (passzív vesztegetés), a cselekmény pedig a gazdálkodó szervezettel, a hivatalos személlyel, illetve a bírósági, választottbírósági és hatósági eljárással kapcsolatosan egyaránt elkövethető.

A korrupcióval kapcsolatban feltétlen említést érdemel, hogy e jelenséghez számos non-verbális gesztus, metakommunikáció és sajátos nyelvezet kötődik, amely a vesztegetés megvalósulásához szükséges bizalmat létrehozza, illetve fenntartja, továbbá a bennfentesség érzetét kelti. Míg a kiegyezés utáni időkben a korrupciót igen gyakran panamaként emlegették utalva a Panama-csatorna építése körül felbukkant, a politika legfelsőbb köreit érintő vesztegetésekre (Cieger, 2011), addig napjainkban a napi sajtóban a korrupció szinonimájaként a „mutyi” kifejezést használják.

Az értekezés során korrupció alatt politológiai és a szervezetszociológiai megközelítés határán lévő, Jávor és Jancsics által is használt fogalmat veszem alapul: „*Korrupció a hatalom kihasználása vagy az azzal való visszaélés személyes, csoport vagy szervezeti előnyökért.*” (Jávor és Jancsics, 2013, p. 2). Megítélésem szerint ez a fogalom jobban rávilágít egyrészt a visszaélésszerű cselekmények

(kihasználás/visszaélés) széles körére, illetve túlmutat a nemzetközi szervezetek által elfogadott, ugyanakkor némi kiegészítő magyarázatra szoruló „privát előny” megfogalmazáson. E fogalom további előnye, hogy közelebb visz értekezésem témájához, a szervezeti szinten megjelenő integritás-kockázatok vizsgálatához.

1.2.2. Integritás

Az integritás fogalmának meghatározása során ugyancsak célszerű a szó etimológiai jelentését alapul venni. A szó a latin eredetű, az ellentétet kifejező „in-”, valamint a „teger” (érint) szavak összevonásából keletkezett. Jelentése sértetlen, ép, egész. Az „integritas” kifejezés használatára vonatkozóan értékes hadtörténeti feljegyzés maradt fenn, amelyek rávilágít a fogalom eredeti jelentésének módosulására, illetve a mai jelentés kialakulására.

E szerint (Krulak 2000, p 1.) Róma hivatásos katonái, a légiósok számára rendszeresített reggeli sorakozók során minden légiós köteles volt teljes felszerelésben megjelenni. Amikor a szemlét végző centurio elhaladt a katonák előtt, mindegyik ökölbe szorított jobb kezével ráütött a testét védő mellpáncélra és jól érthetően kiáltotta: „in-teg-ri-tas”. Ezzel jelezte, hogy fegyverzete – elsősorban a szívet védő mellpáncél – ép és kifogástalan állapotban van, míg a páncél döngő hangjából a felettese meg tudta állapítani, hogy az nem sérült-e, nincs-e rajta repedés. Ez a minden reggel ismétlődő rituálé segített egységbe kovácsolni a katonákat, továbbá egyszerűvé tette a fegyverzet és a harci morál gyors felmérését. Idővel az „integritas” szó helyébe az „in-te-ger” szó lépett, amely egyaránt vonatkozott a fegyverzet, valamint az azt viselő katona harci szellemének szerves egységére, teljességére.

A római császárság későbbi korszakában egyre nagyobb politikai szerephez jutott a lényegesen jobban felszerelt pretoriánus gárda. Az ő esetükben a mellpáncél minősége is jobb volt, szükségtelennek látszott annak napi ellenőrzése. Így pretoriánusok az „integritas/integer” helyett a császárhoz való hűségüket kifejező „Ave Caesar!”-t kiáltották a ritkuló szemlék alkalmával.

Az antikorrupciós szakirodalomban az integritás kifejezés azonban nehezen gyökerezett meg mai formájában. A nemzetközi áttörés az ezredfordulóra tehető, amikor is – elsősorban holland minták alapján – az OECD az etika kifejezés helyett kezdett áttérni a komplexebb jelentéstartalmú, egyúttal a korrupcióra összetettebb

válaszokat nyújtani képes integritás kifejezés használatára (OECD 2008, p. 9.). Az integritást van den Heuvel és Huberts (van den Heuvel és Huberts 2003. p. 19.) általánosan elfogadott értékek és normák napi alkalmazásaként határozza meg, míg Huberts (Huberts 2014). arra hívja fel a figyelmet, hogy az integritás tartalmi jelentésére vonatkozóan legalább nyolc elképzelés is jelen van. Az integritás fogalmára vonatkozóan a legnépszerűbb megfogalmazást C. S. Lewis-nek tulajdonítják, de ténylegesen Charles Marshalltól származik (O’Flaherty, 2015). E szerint *„Integritás a helyes dolgok cselekedete akkor is, amikor senki sem figyel.”*

Az integritás a magyar nyelvben egyes területeken régóta használt kifejezés, így a nemzetközi kapcsolatokban gyakran hallani egy-egy ország területi integritásáról, míg a pszichológiában integráns személyiségről beszélünk akkor, ha értékrendszere és cselekedetei összhangban vannak egymással.

A fogalmat a magyar nyelvben a korrupcióellenességgel összefüggésben csak viszonylag későn, alig egy évtizede kezdték használni és még napjainkban is gyakran összekeverik az egységesülést, beilleszkedést jelentő integráció szóval.

A magyarországi adaptáció nehézségei jól szemlélteti, hogy az ENSZ Korrupció elleni Egyezményében az „integrity” kifejezés a hivatalos magyar fordítással kihirdető 2005. évi CXXXIV. törvény Preambulumában közkerültséggé, az 1., az 5. és a 11. cikkben becsületességgé, a 4. és 9. cikkben (területi) sérthetlenséggé, a 8. és 12. cikkben feddhetlenséggé szerepel. Az Állami Számvevőszék ugyanakkor következetesen integritás formában használja a fogalmat és ebben a formában szerepel a később kiadott jogszabályokban és kormányzati dokumentumokban is. Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet 2. § a) pontja meg is határozza, hogy a rendelet mit ért integritás alatt: *„az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése”*.

Az integritás fogalma értelmezhető személyes, szervezeti és nemzeti szinten egyaránt (Pallai, 2014). A személyes integritás *„olyan emberre jellemző, akinek tudatos és konzisztens értékrendje van, és a döntéseit és cselekedeteit ezek az értékek vezetik.”* (Pallai, 2014, p. 182.). Szervezeti integritásról akkor beszélünk, ha a *„szervezet a rendeltetésének megfelelően látja el feladatait; működése átlátható, elszámoltatható, tisztességes, etikus, feddhetetlen, sebezhetetlen. A követett értékek, célok és az egyes személyek viselkedése összhangban áll, az szervezetek és munkatársaik minden*

szükséges lépést megtesznek, hogy a követett értékeknek megfelelően végezzék munkájukat” (Klotz-Sántha 2013, p. 13-14.). Nemzeti integritás alatt ebből következően az állam által vallott értékek gyakorlati megvalósítását értjük. A nemzeti integritáson belül elkülöníthetjük a közszféra, illetve a közigazgatás integritását, amely értelemszerűen a közszférára, illetve a közigazgatási szervekre vonatkozó elvek és értékek gyakorlati megvalósítását célozza. Az OECD megfogalmazása szerint *„általánosan elfogadott közszoigálati értékek és normák alkalmazása a közszférába tartozó szervezetek mindennapi gyakorlatában*” (OECD 2008, p. 9.).

Az integritást ugyanakkor indokolt különválasztani azoktól az eszközöktől, amelyek megvalósítását szolgálják. Míg egyéni szinten a személyiségfejlesztés lehet ennek eszköze, szervezeti szinten az integritás meghatározására, az ezzel kapcsolatos útmutatásra, a folyamat monitorozására, illetve kikényszerítésére alkalmas egész eszköztárról, azaz integritásmenedzsment rendszerről beszélhetünk (OECD, 2008). Nemzeti szinten az integritásmenedzsment folyamatok mintájára kialakított, több szektort átfogó, egységes integritásirányítási rendszer biztosíthatja az integritás érvényre juttatását. Ennek definíciója az 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet 2. § b) pontja szerint: *„az irányítási és vezetési rendszer funkcionális alrendszer, amely az államigazgatási szerv integritás alapú működésének megteremtésében részt vevő személyek és csoportok tevékenységének összehangolásával, a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (...) szerinti kontrollkörnyezethez illeszkedve biztosítja a szervezeti kultúra egységét az értékek, elvek, célkitűzések és szabályok meghatározása, a követésükhöz szükséges útmutatás és tanácsadás, a megfelelés nyomon követése és szükség esetén kikényszerítése útján*”.

Értekezésemben elsősorban a szervezeti szintű integritással foglalkozom, ezen belül is azon folyamatokkal, amelyek segíthetik az integritás, illetve az integritáshoz kapcsolódó kockázatok felmérését. Ebből fakadóan értekezésem során az integritást a hivatkozott kormányhatározatnak megfelelő tartalommal használom, elsősorban azért, mert a hozzá kapcsolódó, integritásirányítási rendszerre vonatkozó definícióval együtt ez a legalkalmasabb az értekezésemben tárgyalt terület komplexitásának megragadására. Az integritás általam használt fogalma lehetővé teszi továbbá, hogy elkerüljem azokat a hosszúra nyúló vitákat, amelyek az előre definiált értékek minősége körül zajlanak. A fogalom használata során abból az alapfeltevésekből

indulok ki, hogy az általánosan elfogadott értékek és normák pozitívak, a demokratikus jogállami elveket és emberi jogi értékeket tükrözik vissza és a társadalom tagjainak konszenzusos támogatását élvezik. Ez azért is tartom fontosnak hangsúlyozni, mivel a mögöttes értékek nélkül az értékeket deklaráló normák gyakorlati megvalósítása nem nyúlna túl a megfeleléségi (compliance) megközelítésen és így szem elől tévesztené valódi célját. Az alfejezet elején használt hasonlattal élve: a kiépített rendszer csak a páncél döntésére fókuszálna, kiüresítve a gyakorlat mögötti valódi tartalmat és az emberi tényezőt.

1.2.3. Kockázat

A kockázat fogalmának meghatározása során abból a körülményből indulhatunk ki, hogy életünk során mindannyiunknak számos döntést kell meghoznunk, amelynek során – tudatosan vagy tudattalanul – igyekszünk számba venni a döntési lehetőségeket annak érdekében, hogy az összességében a legkedvezőbb lehetőséget válasszuk, vagy elkerüljük a leghátrányosabbat. Mivel a döntéshez rendelkezésünkre álló információ nem teljes, illetve a kedvező vagy kedvezőtlen lehetőségek tekintetében sem lehetünk bizonyosak a végkimenetelben, döntéseink során tudatosan kockázatot vállalunk. Kockázat alatt így hétköznapi értelemben valamilyen negatív, nem kívánt hatás bekövetkezésének a lehetőségét értjük.

A kockázat fogalmának meghatározása során ugyancsak indokolt a bizonytalanság fogalmából kiindulni. Hubbard (2010) alapján a bizonytalanság a teljes bizonyosság hiánya, vagyis egynél több lehetőség fennállása valamely folyamat, eredmény kapcsán. A kockázat Báger Gusztáv alapján *„olyan bizonytalan állapot, amikor a lehetőségek közül néhány veszteséget, katasztrófát vagy más nemkívánatos eredményt okoz”* (Báger, 2012. p. 56.).

A bizonytalan, kockázattal járó helyzetek egységes kezelésére a Nemzetközi Szabványügyi Szervezet (International Organization for Standardization - ISO) ISO 31000:2009 néven egységes szabványt hozott létre. Ez a szabvány a kockázat fogalmát a célokra ható bizonytalanságok hatásaként fogalmazta meg (Purdy, 2010). Amint arra Benkő János rámutat, az ISO szabvány szerinti kockázat-fogalom középpontjában a szervezet célja áll, amelyhez képest nem csak negatív, hanem pozitív irányú eltérés is bekövetkezhet. A kockázatot tehát a veszély bekövetkezésének eseménye és következménye együttesen jelenti (Benkő, 2013).

Az ISO szabvánnyal összhangban a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 2. § m) pontja kockázatként a szervezeti célok elérését veszélyeztető tényezőként definiálja.

Értekezésem során kockázat alatt az ISO, illetve a hivatkozott jogszabályban foglalt definíciót használom. Ez amellet, hogy tömör megfogalmazása révén könnyen használható, könnyen beilleszthető értekezésem szervezetekre és szervezeti célokra fókuszáló keretébe. Ugyanakkor értekezésemben nem az ISO szabvány szerinti teljes kockázatfelméréssel és –kezeléssel (risk management), hanem a teljes folyamatnak csak egy részelemével, a kockázatok objektív módszerrel történő kiválasztását célzó kockázatelemzéssel foglalkozom.

1.2.4. Korrupció – integritás – kockázat: a kulcsfogalmak közötti kapcsolat

Értekezésem a korrupció, az integritás és a kockázat fogalmi köré épül, ezért indokolt a közöttük lévő kapcsolatot mélyebben is feltárni. Szervezeteket – a közzsférában és a magánszférában egyaránt – valamilyen cél (pl. elsőfokú hatósági ügyintézés, nyereség) elérése érdekében hoznak létre. Mindkét szervezettípus esetén az alapító határozza meg a szervezet célját, amelyet a szervezet számára kötelező formában (jogszabály, illetve alapító dokumentum) rögzítenek. Ezt a menedzserirodalom a szervezet jövőképeként (vízió) szokta meghatározni. Mit kíván a szervezet elérni? A modern, értéktudatos szervezetek ugyanakkor céljaikon túl azt is fontosnak tartják meghatározni, hogy a szervezet miért jött létre és e küldetését (misszió) milyen értékrend mentén, hogyan kívánja elérni.

Bár nem minden szervezet rendelkezik a célok meghatározásán túlmutató rögzített küldetéssel és értékrenddel, valamennyi szervezet hatással van környezetére és működésével maga is – pozitív vagy negatív értelemben – példát mutat. A szervezetek tehát a napi működésükön túl másodlagos célt is betöltenek: jogbiztonságot nyújtanak, betartják/betartatják a jogszabályokat, fenntartják a piaci versenyt. Ha e szervezetek szem elől tévesztik céljaikat, működésük leromlik, és ennek kárát látják azok az értékek is, amelyek fenntartásához másodlagos szerepükben hozzájárulnak.

A korrupció és az integritás fogalma között a kockázat az összekötő kapocs: egyaránt beszélhetünk integritás kockázatról, és ezen belül korrupciós kockázatról. Az 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet megfogalmazásában „*integritási kockázat: az*

államigazgatási szerv célkitűzéseit, értékeit, elveit sértő vagy veszélyeztető visszaélés, szabálytalanság, vagy egyéb esemény lehetősége” (2. § c) pont), míg „*korrupciós kockázat: olyan integritási kockázat, amely korrupciós cselekmény bekövetkezésének a lehetőségét jelenti.*” (2. § d) pont). E korrupciós (bűn)cselekményre utaló megfogalmazás, illetve annak 2016. október 1. előtt hatályos definíciója („*a jogtalan előny nyújtásának vagy megszerzésének a lehetősége*”) a Btk. vesztegetési tényállásának megfogalmazásához (Btk. 299. §) kapcsolja a korrupciós kockázatot, és nem zárja ki azokat a kockázatokat, amelyek más formában veszélyeztetik a szervezeti célok elérését. A kockázatok körének integritás kockázatokra vonatkozó, bővített meghatározása magában foglalja a közvetlen szervezeti célok veszélyeztetését is, amely azt eredményezi, hogy a vesztegetés másodlagos hatásait (pl. közbizalom megrendülése a szervezettel szemben, a szervezeti működés ellehetetlenülése) e definíció is kockázatnak tekinti. Nyilvánvaló, hogy a korrupciós kockázatok vizsgálata értekezésem témáját, valamint a kutatás során felhasznált eszközök körét lényegesen beszűkítené, illetve – a korrupció látens jellege miatt – jelentősen megnehezítené. Ugyanezen jogszabályhely c) pontja integritás kockázatként az államigazgatási szerv célkitűzéseit, értékeit, elveit sértő vagy veszélyeztető visszaélésként, szabálytalanságként, vagy egyéb esemény lehetőségeként definiálja. Egyrészt tehát lényegesen, a Btk. tényállásain túli, valamint a szervezet elsődleges és másodlagos céljaira vonatkozóan is kiterjeszti a kockázatok körét, másrészt ezt nem csak a sérülés bekövetkezésére, hanem ennek lehetőségére is vonatkoztatja.

Vagyis azt mondhatjuk, hogy bár a szervezeti célokat mind a korrupció, mind az integritás megsértése veszélyezteti, a korrupciós kockázatok sokkal szűkebb körűek az integritás kockázatoknál, amelyek magukban foglalják a szervezeti célok elérését a szervezeti értékek sérülése kapcsán veszélyeztető kockázatokat is.

Értekezésem témaválasztásának indokolását és a kulcsfogalmak tisztázást követően azt mutatom be, hogy mely feltételezéseket fogok dolgozatomban megvizsgálni, illetve a különféle tudományos módszerekkel alátámasztani.

2. A TÉMA VIZSGÁLATÁNAK HIPOTÉZISE ÉS A KUTATÁSI TERV

2.1.A téma vizsgálatának hipotézise

A korrupció elleni küzdelem, illetve a korrupciómentes jogi-szervezeti struktúrák kialakítása az elmúlt évtizedekben világviszonylatban is fontos politikai célkitűzés volt. A politikai-társadalmi igények által is ösztönzött tudományos és empirikus kutatások a korrupció jelenségének újabb és újabb sajátosságait vizsgálták, illetve tárták fel. A korrupció visszaszorítására irányuló nemzetközi törekvések leginkább a büntetőjogi rendelkezések területén értek el komoly eredményeket, ugyan-akkor a jelenség kizárólag büntetőjogi eszközökkel való kezelésére irányuló politika önmagában nem lehetett eredményes. A politikusok és a tudományos kutatók folyamatosan keresték annak a lehetőségét, hogy hatékonyabb és eredményesebb eszközöket alkalmazhassanak a korrupció visszaszorítása érdekében.

E törekvéseket számos kedvező jelenség támogatta. A Szovjetunió bukását követően kibontakozó demokratizálódási hullám jelentős mértékben növelte a liberális demokráciák számát („third wave of democratization” lásd: Huntington, 1991), egyben érvényre juttatva a korrupció visszaszorításában nélkülözhetetlen jogelveket (pl. emberi jogok biztosítása és védelme, számonkérhetőség, jogállamiság). A gazdasági-technikai fejlődés jelentősen egyszerűsítette a hatalom ellenőrzését (pl. internet, okostelefonok elterjedése), egyben felgyorsította az információ áramlását és kiszélesítette az információhoz való hozzáférést (pl. információs alapjogok térnyerése, illetve kereskedelmi televíziózás és hírsatornák elterjedése, online média megjelenése). E változások egyben megnövelték az állampolgárok elvárásait az állammal szemben, lehetővé tették a hatalom birtokosainak szorosabb ellenőrzését, valamint megnövelték a korrupciós botrányok okozta politikai kockázatot (pl. narancsos forradalom, „arab tavasz”). Az elmúlt évtizedekben e körülmények hatására jelentős változáson esett át az állam és az állampolgárok viszonya, az állam szerepének minimalizálásán („éjjeliőr állam”) át a piaci modellek átvételén („New Public Management”) át az értéktudatos kormányzási modellekig („good governance”). A fejlődés trendje a kormányzati intézmények rugalmasabb alkalmazkodása, az átláthatóság, a hatékonyság és az eredményesség növelése, a közszolgáltatások minőségének fejlesztése, valamint az állampolgárokkal, a

gazdasági élet szereplőivel való intenzívebb együttműködés irányába, egyben a korrupció mint „közrossz” visszaszorításának irányába hat.

A változások másik fontos aspektusa, hogy a korrupció elleni fellépés a központi kormányzat szintjéről továbbgyűrűzött és mára a területi, helyi (ön)kormányzatok, gazdasági szereplők, illetve civil szervezetek programjában is megjelent jelezve, hogy a korrupció visszaszorításában a központi kormányzaton kívül számos társadalmi szereplő is felelősséggel tartozik.

Az integritás-szemlélet térnyerésének legfőbb oka, hogy – a kizárólag büntetőjogi eszközöket használó irányzattal szemben – mind szemléletében, mind eszközrendszerében illeszkedik e megváltozott társadalmi-gazdasági környezethez. Eszközrendszere lehetővé teszi, hogy a büntetőjogi szabályok finomhangolásán túl speciális, szervezeti szintű válaszokat adjon a szervezet működését veszélyeztető – sok esetben a korrupció előszobájaként is kezelhető – jelenségekre. A mérésre, a kockázatelemzésre, a képzésre, valamint a szervezetfejlesztésre alapuló eszközrendszer jól illeszthető a modern menedzsment eszközök sorába, másrészt lehetővé teszi a szervezeti működés folyamatos, ciklikus fejlesztését is.

A felülről lefelé irányuló („top-down”) megközelítés hiányosságai jól érzékelhetőek a korrupció mérésére kialakított módszereknél. A korrupció megismerésére vonatkozó első és alapvető feladat ugyanis annak mérhetővé tétele volt. A kezdeti törekvések a mérhetővé tételre és a társadalmi tudatformálásra egyaránt törekedtek. Ennek látványos eredménye a Transparency International Korrupció Érzékelési Indexének (CPI) bevezetése és 1995-től folyamatos, évenkénti publikációja volt. Ezt követte más szervezetek (Világbank, World Economic Forum, IMD World Competitiveness Center) részben vagy egészben statisztikai módszereken alapuló elemzéseinek sora. A probléma ugyanakkor kettős természetű: míg ezek az adatok jól kommunikálható eszközt adnak mind a kormányzat, mind a mindenkori ellenzék kezébe a korrupciós helyzetre vonatkozó közbeszéd alakítására, adataik igen elnagyolt, leegyszerűsített képet közvetítenek a korrupció jellegéről, kiterjedtségéről. Mivel e mérések alapegysége az ország, nem alkalmasak például az országon belüli egyes régiók (pl. főváros vs. vidék) közötti különbségek érzékeltetésére, nem mutatnak rá az ágazatok korrupciós fertőzöttsége közötti különbségekre (pl. bányászat, egészségügy, kormányzat), illetve nem alkalmasak annak vizsgálatára, hogy az egyes szervezetek, szervezetrendszerek (pl. minisztériumok, ügyészség,

bíróság, multinacionális vállalatok) korrupciós fertőzöttsége között van-e lényeges különbség.

A korrupció mérésével kapcsolatos hiányosságokkal az indexek készítői is tisztában vannak. A Transparency International 2012-ben módosította a CPI készítésére vonatkozó módszertanát annak érdekében, hogy lehetővé váljon az adatok éves összehasonlítása (Európai Bizottság, 2012). A Világbank a Worldwide Governance Indicator részindexeként már nem a korrupciót, hanem – annak egyfajta pozitív ellentétpárjaként – a korrupciós kontrollt („control of corruption”) méri (Világbank, 2016). A felvetett problémát az Európai Bizottság azzal kívánja orvosolni, hogy részletes – többek között az egyes szektorokra, illetve szervezetekre vonatkozó – közvélemény-kutatási adatokat gyűjt a kétévente elvégzett Eurobarometer felmérések során.

A társadalmi-gazdasági-politikai trendek, illetve a korrupció mérésének fent taglalt hiányosságai miatt a tudományos kutatásban felértékelődött a szervezetek, illetve a szervezeten belüli belső viszonyok vizsgálata. Ezt – a korábbi felülről lefelé irányuló megközelítés ellentétéként – alulról felülre („bottom-up”) irányuló megközelítésnek is nevezhetjük, amely során az egyes részelemekből vonhatunk le az egészre vonatkozó megállapítást. Ez a megközelítés érzékelhető Jeremy Pope görög templomot idéző Nemzeti Integritás Rendszer (National Integrity System) modelljében is (Langseth, Stapenhurst, Pope, 1997, illetve Pope 2000), amelyben a rendszer egyes elemeit a korrupció visszaszorításában szerepet játszó állami intézmények (pl. ombudsman, ügyészség) vagy szervezetek csoportjai (pl. média, magánszektor, nemzetközi szereplők) alkotják. Jó magyar példaként említhető az Állami Számvevőszék évente elvégzett Integritás Felmérése, amely a költségvetési szervek által szolgáltatott adatok alapján készít szervtípusra, intézménycsoportra vagy területre vonatkozó összesített kockázatelemzést (Állami Számvevőszék, 2015). A korrupció szervezeti szintű vizsgálata azt mutatja, hogy a szervezetek szabályozottsága, az alkalmazott vezetési elvek és eszközök, a szervezeti kultúra, valamint a szabályok kikényszeríthetősége jelentős mértékben befolyásolja a szervezeten belüli korrupció mértékét. Szervezetszociológiai értelemben ezért is beszélhetünk felelős, illetve felelőtlen szervezetekről (Jávor, 2012), illetve a mérgező, toxikus szervezeti kultúrájú szervezetekről (Pallai, 2016, p. 4.). Ilyen, a szervezetszociológia és a hétköznapi szóhasználat fogalmi szerinti szervezetek esetében számos olyan tényező merül fel, amely növeli a ténylegesen is bekövetkező

visszaélések kockázatát. A szervezeti szintű korrupció, illetve az integritás vizsgálata során célszerű ezekre összpontosítani, mivel halmozott jelenlétük jelentősen megnöveli a korrupció, illetve – szélesebb értelemben véve – az integritás sérülésének lehetőségét. Azt is mondhatjuk, hogy e szervezetek a kockázati tényezők megszorodásával egyfajta negatív spirálba kerülnek és egyre nagyobb lesz az esélye, hogy e kockázatok közül egy vagy több bekövetkezik. Vagyis a szervezet céljait veszélyeztető negatív hatás nem csak közvetlen közelségbe kerül, de – előbbutóbb – következményeivel is számolni kell. Vizsgálódásaim szempontjából – a fogalom-meghatározásban foglaltak alapján – ugyanakkor nem csak a korrupció bekövetkezése releváns, hanem azon kisebb, a szervezeti normákat és értékeket sértő visszaéléseké is, amelyek utat nyitnak a súlyosabb jogsértések bekövetkezése előtt.

A korrupció helyett az integritás kockázatok vizsgálata egy további előnyt is rejteget: a kockázatok kezelése, csökkentése révén csökken a korrupció, illetve az integritás sérelmének bekövetkezésének az esélye is, azaz minél több kockázati tényezőt sikerül kiiktatni, annál kisebb az esélye a visszaélések bekövetkezésének. Ezen túl a szervezeti értékekre épülő integritásmenedzsment eszközök alkalmazása pozitív hatással lehet a szervezeti kultúrára is, vagyis a szervezeti működés a „felelőtlen” szervezeti mintától a „felelős”, a „toxikus” szervezetektől pedig az egészséges szervezeti kultúra irányába tolódik el.

A szervezeten belüli kockázatok vizsgálatának egyik fontos és régóta alkalmazott eleme a szervezetnél dolgozó munkatársakban rejlő személyi kockázatok vizsgálata. Magyarországon fontos és bizalmas munkakört betöltő, vagy ilyen munkakörre jelölt személyek részére nemzetbiztonsági ellenőrzés elvégzését írja elő a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény. Míg a nemzetbiztonsági ellenőrzés célja elsősorban a nemzetbiztonsági kockázatok feltárása, a korábbi súlyos jogsértéseket elkövetők és e miatt jogerősen elítélt személyek kiszűrésére az erre rendszeresített hatósági (erkölcsi) bizonyítvány szolgál. A jogalkotó álláspontja szerint a korábban jogerősen elítéltek esetén nagyobb a kockázata annak, hogy újabb bűncselekményeket követnek el, így indokolt lehet az alkalmazással járó kockázatokat egy generális tiltással kizárni, illetve megelőzni. Az általános tilalom másik – véleményem szerint ennél nyomósabb – indoka a közhatalmat gyakorló szervezetek jó hírnevének, a működésükbe vetett közbizalom megőrzése. A személyi kockázatok csökkentésének a szándéka mutatkozik meg a magánszféra szervezetei esetében is, amikor

alkalmazni kívánt munkavállalóiktól erkölcsi bizonyítvány bemutatását követelik meg.

A szervezeti kockázatok vizsgálatának másik eszköze a szervezeti folyamatok elemzése és azok kockázatainak feltárása. Ilyenkor a folyamat egyes elemeinek kockázati értékelése történik meg, amely rávilágíthat, hogy melyek a folyamat kockázatos részei, amelyek nagyobb eséllyel vannak kitéve a visszaéléseknek. Sokszor csak közvetett úton, más jelekből lehet következtetni a kockázat jelenlétére, ezeket a szakirodalom jelzéseknek („red flags”) nevezi. Ilyen, a korrupciós kockázatok vizsgáló rendszer például a Red Flags Projekt, amely a korrupciós kockázatok segít megtalálni a közbeszerzési dokumentumokból különféle közvetett jelzések alapján (Red Flags Projekt, 2016).

Bár mindkét kockázatelemzés a maga területén eredményes és hasznos, kevés közöttük az összekötő kapocs, lényegében egymástól függetlenül működnek. A személyi kockázatok vizsgálata alapvetően a múltbéli adatokban gyökerezik, és ebből próbál következtetéseket levonni a jövőre vonatkozóan. Ez azonban nem nyújt kellő garanciát arra vonatkozóan, hogy – ezt támogató feltételek esetén – ne valósuljon meg normasértés. A folyamatok vizsgálata viszont azt hagyja figyelmen kívül, hogy egy szervezeten belül egyszerre több folyamat is zajlik és ezek – a közreműködő személyek közötti átfedések, illetve az alá-fölrendeltségi viszonyok miatt – kölcsönhatásban is vannak egymással. A kétfajta kockázatelemzés között az összekötő kapocs az integrált kockázatelemzésen túl a munkakör, amely egyrészt a munkatárs tevékenységének a kereteit és feltételeit szabja meg, másrészt – a szervezet legkisebb építőelemeként – a munkakörhöz kapcsolódó valamennyi feladatot magába foglalja.

A munkakörhöz kapcsolódó kockázatok vizsgálata árnyalhatja, illetve új megvilágításba helyezheti a szervezet belső működéséről kialakult képet és hozzásegíthet a szervezeti kockázatok további csökkentéséhez. Így megítélésem szerint megalapozottabban dönthető el, hogy a személyi és munkaköri kockázatok kölcsönösen gyengítik vagy erősítik egymást, illetve a folyamatokhoz kapcsolódó kockázatok mely munkaköröknél halmozódnak a szervezeten belül.

E munkaköri szintű kockázatelemzésből olyan adatok állhatnak rendelkezésre, amely alapján megalapozottabbá válhatnak az integritás kockázatok csökkentésére irányuló szervezetfejlesztési elképzelések, továbbá kockázati szempontból előzetesen elemezhetőek a tervezett szervezeti változásokból (szervezeti egységek

megszüntetése, összevonása) eredő hatások. Ezen túl a munkakörök kockázati besorolása is elvégezhető, így meghatározhatóak a magas, közepes vagy alacsony integritás kockázattal rendelkező munkakörök. A munkakörök kockázati besorolása alapján elkészíthető a szervezet munkaköri kockázati organigramja, amely azt mutatja meg, hogy a különböző kockázati besorolású munkakörökből a szervezeten belül mennyi található. Az organigramon az is láthatóvá válik, hogy a kockázatosabb munkakörök a szervezeten belül hol helyezkednek el.

A munkaköri kockázati organigram jelentős segítséget nyújthat a szervezeti integritás kockázatok csökkentéséhez. Az adatok birtokában többek között pontosabban és célzottabban lehet megszervezni a munkatársak képzését, az ellenőrzési nyomvonalakat és eszközöket, valamint a későbbi szervezetfejlesztési intézkedéseket.

A nemzetközi példák alapján (Hong Kong, Egyesült Királyság, Kanada, Lengyelország) a magyar közigazgatásban is megkezdődött a munkakörök felmérése, illetve értékelése. Az „Új közszolgálati életpálya” (ÁROP-2.2.17) projekt keretében 2012-2014 között megtörtént a munkakör alapú rendszer szakmai-módszertani alapjainak lerakása (Petró és Stréhli-Klotz, 2015) és a közigazgatás, a honvédelem, valamint a rendvédelmi szervek körében elkészültek a munkakörök felméréséhez szükséges felmérések (Klotz, 2014b, p. 17.). Ezekhez kapcsolódva 2012-ben – részben közreműködéssel – elkészült egy olyan, a munkakörök felméréséhez kapcsolódó kombinált kérdőív, amely már tartalmazta a jelentősebb munkaköri integritás kockázati tényezőket. Ennek felhasználásával, az Állami Számvevőszék és a Nemzeti Védelmi Szolgálat által továbbfejlesztett kérdőív segítségével 2015-ben – összhangban a Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról szóló 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat rendelkezéseivel – széleskörű felmérés készül az államigazgatási szervek bevonásával. Ezen felmérés eredményeinek publikálására, illetve tudományos igényű feldolgozására mindeztidáig nem került sor.

Felmerül ugyanakkor a kérdés, hogy a fentiekben felvázolt, a munkaköri kockázatok vizsgáló módszer összhangban van-e az integritás-szemlélettel, illetve beilleszthető-e az integritásirányítási rendszer eszköztárába? Ha igen, az alkalmazott kockázati kérdőív alkalmas-e arra, hogy e kockázatokot feltárja? A fenti kérdések már csak azért is helytállóak, mivel a tudományos kutatás a munkaköri kockázatokkal leginkább foglalkozás-egészségügyi (lásd például Aktas és Esin,

2016; Otto és Scholl, 2013), illetve kiválasztási szempontból (lásd például: Office of Technology Assessment, 1990; Casillas et al., 2009; Berry et al., 2007) foglalkozik, a munkakörhöz kapcsolódó kockázatelemzés teljesen elhanyagolt területnek tekinthető.

A kutatásom fő célja tehát, hogy a munkaköri integritás kockázatok tudományos igényű elemzésével elősegítse az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszerének fejlesztését, valamint gyakorlati vizsgálatokkal hozzájáruljon a kockázatelemzés módszertani fejlesztéséhez és a korszerű kockázatkezelési eszközök szélesebb körű alkalmazásához az államigazgatásban.

A fentiek alapján kutatási célom elérése érdekében az alábbi hipotéziseket állítottam fel:

1. A munkaköri integritás kockázatok elemzése mint módszer beilleszthető az integritásirányítási rendszer eszköztárába.
2. A munkaköri integritás kockázatok elemzéséhez a magyar közigazgatásban alkalmazott ÁSZ-NVSZ kockázati kérdőív feltárja a munkakörhöz kapcsolódó kritikus integritás kockázatokat és továbbfejlesztve megalapozó eszközzel szolgálhat ezen kockázatok kezeléséhez.

2.2.A téma vizsgálata során alkalmazott módszerek és a kutatási terv

A hipotézisek bizonyítása során az első fejezetben meghatározott fogalmak alapul vételével és a társadalomtudományi kutatás kidolgozott elveit követve (Babbie, 1998) kívánok eljárni az alábbiak szerint:

- Célom a téma általános jellegű összehasonlító elemzése és vizsgálata, ennek érdekében
- a 2. fejezetben a hipotézis megfogalmazásán túl elvégzem a releváns hazai és nemzetközi szakirodalom, valamint a jogszabályi háttér dokumentumainak tartalomelemzését;
- a 3. fejezetben analízisre és szintézisre épülő helyzetelemzés készítek a korrupció jelenségéről;

- a 4. fejezetben történeti/összehasonlító elemzés keretében vizsgálom a korrupció elleni modern kori fellépés történetét és az integritás-szemlélet térnyerését, kitérve a korrupciós tárgyú nemzetközi egyezményekre és szabványokra, valamint a magyarországi fejlődés bemutatására;
- az 5. fejezetben, a 6. fejezetben és a 7. fejezetben az első hipotézis bizonyítása érdekében az analízis és a szintézis eszközeinek segítségével vizsgálom a kockázatelemzésre és integritásra, a munkaköri integritás kockázatok elemzésére, valamint a munkaköri integritás kockázati kérdőívre vonatkozó tudományos és gyakorlati ismereteket;
- a 8. fejezetben statisztikai módszerek alkalmazásával a munkaköri integritás kockázati kérdőív gyakorlati működésének vizsgálatára helyezem a hangsúlyt a Pest Megyei Kormányhivatal adatainak elemzésével és összehasonlításával;
- a 9. fejezetben az elvégzett kutatások alapján javaslatokat fogalmazok meg a munkaköri integritás kockázatelemzés átalakítására és a kockázatok kezelésére; végül
- a 10. fejezetben összefoglalom értekezésem tudományos eredményeit és javaslatot teszek hasznosításukra.

A tudományos követelményeknek való megfelelés mellett külön törekedtem olyan következtetések, javaslatok megfogalmazására, amelyek a gyakorlati életben is hasznosíthatóak a köz- és magánszféra szervezetei számára egyaránt.

A felállított hipotézisek bizonyítása érdekében felállított kutatási tervem első lépése a korrupcióra és az integritásra vonatkozó hazai és nemzetközi kutatások vizsgálata, elemzése annak érdekében, hogy célul tűzött feladataimat a tudomány jelen állása alapján tudjam végrehajtani. A korrupcióra és az integritásra vonatkozó tudományos kutatások feltárása arra is lehetőséget teremt, hogy saját kutatásaimat elhelyezzem a rendszerben, továbbá összekapcsoljam más tudományterületekkel.

Kutatásaim során elvégeztem a korrupcióra és integritásra vonatkozó irodalom szisztematikus elemzését és a téma szempontjából kulcsfontosságú, releváns források feldolgozását. A későbbiek során bemutatott okok miatt a korrupcióra vonatkozó hazai és nemzetközi szakirodalom az elmúlt három évtizedben rendkívüli mértékben megnövekedett, a korrupció jelensége a társadalomtudományi kutatás igen népszerű területévé vált (lásd: Serra – Wantchekon, 2012). Ebben az első időszakban a kutatók elsősorban a korrupciót mint társadalmi jelenséget próbálták megragadni és e

jelenségre valamifajta általános modellt felvázolni. Ilyen korai forrásnak tekinthető Klitgaard (1988) műve az első fejezetben bemutatott korrupciós formulával, Pope (2000) könyve a klasszikus görög templomot mintázó Nemzeti Integritás Rendszerről, illetve Johnston (2005) írása a korrupció rendszerszintű tüneteiről. Banfield (1975) és Klitgaard (1988) a korrupciót a megbízó-ügynök modell alapján írta le, amelyben a korrupciós magatartás objektív mérlegelés alapján meghozott, racionális döntéstől függ („rational choice theory”). Napjainkban – Olson (1965) műve alapján – egyre elterjedtebb korrupció kollektív cselekvési problémaként („collective action problem”) való azonosítása (lásd például: UN Global Compact, Integrity Action, illetve Kis-Pallai, 2012; Persson et al., 2012; Ostrom, 2014; Marquette – Peiffer, 2015; Pallai, 2016). Amint a szerzők rávilágítanak, a korrupció egy olyan csapdahelyzet, amelyben a közösség tagjai – még ha fel is ismerik valódi érdekeiket – mégsem cselekszenek ennek megfelelően, mivel egyéni szinten ellenérdekeltek a cselekvésben. A napjainkban felívelőben lévő korlátozott etikusság („bounded ethicality”) kutatói azt vizsgálják, melyek azok a körülmények, amelyek miatt egyesek pont a korrupciós viselkedést tekintik helyénvalónak (Chugh et al, 2005). A kutatók a jelenség feltárása során vizsgálják többek között a társadalmi normák szerepét (Persson et al., 2012, Jancsics, 2014), illetve a közvetlen környezet hatását az egyéni döntésekre (Mazar et al., 2008). Ez a kutatási irányzat különösen a nemzetköz fejlesztés és segélyezés területén népszerű, mivel megpróbált választ adni a nemzetközi fejlesztés keretében indított antikorrupciós programok alacsony hatásfokára. Az antikorrupciós programokra ugyanis az elmúlt évtizedekben több százmillió dollárt költöttek el, ezáltal egy sajátosan erre specializálódott tanácsadói „antikorrupciós ipar” is létrejött (Michael, 2004; Mungiu-Pippidi, 2006; Sampson, 2010), ugyanakkor alig néhány esetben sikerült egy-egy ország korrupciós helyzetét jelentősen javítani (Johnsøn et al., 2012).

A korrupcióra vonatkozó tudományos közlemények számának emelkedése mellett a témaválasztás diverzifikációja is megfigyelhető. A korrupció igen összetett társadalmi jelenség, így más társadalmi jelenségekkel való viszonyának feltárásában is komoly tudományos potenciál rejlik. A már említett nemzetközi fejlesztési programokkal való kapcsolat mellett – egy-egy jelentősebb szerzőn keresztül – kiemelhetőek a korrupció és a társadalmi szerepek (Swamy et al., 2001), a korrupció és a kormányzás (Mungiu-Pippidi, 2015), a korrupció és a sport (Brooks et al, 2013), a korrupció és a közgazdaságtan (Jain, 2001), a korrupció és a rendőrség (Kutnjak

Ivković, 2005), a korrupció és az üzlet (Lord, 2015), valamint a korrupció és az etika (Clark et al., 1997, Mazar et al., 2008) kapcsolatát vizsgáló irányzatok. E példaként említett specifikus kutatások mellett számos, egy-egy ország vagy régió korrupciós helyzetét vizsgáló elemzés is született az elmúlt évtizedekben (Európa Tanács, 2016b; OECD, 2016b).

A korrupciós kutatások mellett – többek között a korrupció szervezeti okaira vonatkozó kutatások hatására is – egyre nagyobb teret nyer az integritás szemlélete, amely a korrupció egyfajta ellentétpárjaként pozitív, értéktudatos szervezet, illetve rendszer megteremtésének lehetőségét vizsgálja. E kutatásokban alapforrás az OECD-nek az integritásmenedzsment rendszerek kialakítását segítő útmutatója (OECD, 2008), ugyanakkor az integritás területén is tapasztalható a kutatások diverzifikációjára vonatkozó tendencia. Az integritással kapcsolatos kutatások területén hangsúlyosan jelenik meg az integritás és a rendvédelem (Klockars et al., 2006), az integritás és a vezetés (Petrick, 2001), az integritás és az oktatás (Wankel, 2011), valamint az integritás és az vállalati kultúra (Brown, 2005). Mivel az integritás-szemlélet a hagyományos antikorrupciós megközelítéshez képest kevésbé tekinthető általánosan elterjedtnek, gyakorlati alkalmazásáról – a Transparency International Nemzeti Integritás Tanulmányaitól eltekintve – elsősorban az angolszász országokból (USA, Egyesült Királyság, Ausztrália), illetve Hollandiából vannak országspecifikus beszámolók (Huberts – Hoekstra, 2016).

A korrupcióra vonatkozó magyar szakirodalom áttekintése során azt tapasztalhatjuk, hogy a téma a szakirodalmi feldolgozás kezdeti időszakában elsősorban büntetőjogi szempontból keltette fel a kutatók érdeklődését (Angyal, 1943; Wiener, 1972). Ha mégis a korrupció okainak társadalmi-gazdasági elemzésére vállalkoztak, gyakran csak általános és moralizáló megállapításokig jutottak el. Erdélyi (1928) megfogalmazása („*A korrupció a polgári gazdasági rendnek épp annyira erkölcstelen, mint szükségszerű tényezője.*” – kiemelés tőlem) a következő évtizedekben a minden- napokban és politikában is általánosnak volt tekinthető. E szemlélet a nyolcvanas években, elsősorban Kránitz Mariann (1988) kutatásai nyomán kezdett megváltozni. A korrupciót ő már nem csak büntetőjogi oldaláról, hanem komplexen, társadalmi beágyazottságában is vizsgálta. Hasonlóan úttörő jellegűek voltak Hankiss Elemér (1979) társadalmi értékekre – pontosabban azok hiányára – vonatkozó kutatásai is, amelyek egyaránt előrelendítették a korrupcióval, illetve az integritással kapcsolatos tudományos nézetek fejlődését.

Egy évtized elteltével – a növekvő társadalmi és tudományos érdeklődésnek köszönhetően – Magyarországon is megszorodott a korrupcióval foglalkozó tudományos publikációk száma. Ebben az időszakban több tudományterület korrupcióval kapcsolatos kutatásait bemutató gyűjteményes kötet is megjelent (Gombár, 1998; Csefkó-Horváth, 2001; Kránitz, 2003; Berki, 2003; Transparency International Magyar Tagozata Egyesület, 2003; Csefkó-Horváth, 2009), illetve külön kiemelendő a Sólyom László köztársasági elnök által felkért Bölcsék Tanácsa tagjai által jegyzet Szárny és Teher című, az oktatás és a korrupció helyzetével foglalkozó és szakpolitikai ajánlásokat megfogalmazó tanulmánykötet (Bölcsék Tanácsa, 2009). A kétezres évek első évtizedének végére a korrupció kutatási témája mellett megjelent az integritás is és a tudományos kutatás is szakosodott. Ekkorra már Magyarországon is kialakultak a téma tudományos műhelyei, amely a korrupció, illetve az integritás egy-egy aspektusával foglalkoztak. A büntetőjogi és rendészeti megközelítésben kiemelhető Finszter Géza (2011), Hollán Miklós (2014) és Krémer Ferenc (2004) munkássága. Ez utóbbi szerző tevékenysége már átfedésben van a szervezetszociológiai kutatásokkal, amelynek területén különösen Jávor István (2014), Jancsics Dávid (2014) eredményei kiemelkedőek. Sente Zoltán (2007) az önkormányzati korrupció vonatkozásában, Hazafi Zoltán a hivatás-etika témájában (Soós-Hazafi, 2006), Kis Norbert és Pallai Katalin (Kis-Pallai, 2014), illetve Zsolt Péter (2015) pedig különösen az integritással kapcsolatos képzésekre vonatkozóan végzett értékes elméleti és empirikus kutatásokat. A korrupció és a rejtett gazdaság, illetve az Európai Unió forrásai viszonyáról Tóth István János és Fazekas Mihály publikációi (Fazekas-Tóth, 2014) kiemelkedőek, amelyeket a Budapesti Korrupciókutató Központ (Corruption Research Center Budapest) keretében publikáltak. Az Állami Számvevőszék szakmai műhelyében elsősorban az integritáshoz, illetve az évente végzett Integritás Felmérésekhez kötődő tudományos publikációk emelhetők ki (Kovács, 2003; Somogyvári, 2009; Klotz-Sántha, 2013; Szatmári-Kakatics-Szabó, 2014; Pulay, 2014), de találkozhatunk a korrupció és a média viszonyát elemző tanulmánnyal is (Németh-Körmendi-Kiss, 2011). Magyarországon népszerű kutatási terület továbbá az egészségügyi hálapénz kérdése is (Mihályi, 2004., Kincses, 2004). A kutatások sorában kiemelendő Báger Gusztáv Korrupció: Büntetés, integritás, kompetencia (2012) című műve, amely a tudományos elemzés igényével mutatja be a területre vonatkozó korszerű nemzetközi és hazai ismereteket, többek között a kockázatelemzés és a kompetencia területeit.

Az üzleti világ és a korrupció hazai viszonyáról elsősorban empirikus kutatások állnak rendelkezésre, amelyek közül a legjelentősebb az EY tanácsadó cégnek a MKIK Gazdaság- és Vállalkozáskutató Intézettel immár ötödik éve elvégzett, a vállalati integritás és korrupciós kockázatokat elemző kutatása (EY, 2016).

Amilyen bőséggel állnak rendelkezésre a korrupcióra és integritásra vonatkozó tudományos és empirikus kutatások, annyira kevés a munkaköri integritás kockázatokkal foglalkozó publikáció. A munkakörök vizsgálata és elemzése Bengé, Burk és Hay (1941) alapműve megjelentésétől számítva általánosan elismert módszerek számít és az eltelt évtizedek alatt sokat fejlődött. A munkaköri kockázatok elemzésének egyik fő iránya a munkaegészségügyhöz kötődik: azt vizsgálja, hogy az egyes munkavállalók milyen egészségügyi kockázatoknak (pl. por, zaj, terhelés) vannak kitéve (lásd például Aktas és Esin, 2016; Otto és Scholl, 2013). Egy másik, szintén széles körben kutatott terület a személyi integritás kockázatait elemzi, vagyis hogy az adott munkavállalótól mennyire várható szabályszerű, etikus, integráns viselkedés feladatainak ellátása során. Ez a leginkább a kiválasztási eljárásához kapcsolódó módszer – egyfajta előretekintő megbízhatósági vizsgálatként – a viselkedésgyűjteményből, a pályázó személyiségéből próbál következtetést levonni a későbbi viselkedésre (lásd például Office of Technology Assessment, 1990; Casillas et al., 2009; Berry et al., 2007). Ugyanakkor a személyiségtől független, munkaköri integritás kockázatokat kutató tudományos publikációval – saját ez irányú kutatásaimon túl – csak a német szakirodalomban találkoztam. A német kutatások – illeszkedve hatályos német szabályozáshoz – munkakörök helyett munkaterületekre vonatkoznak (Bannenber – Schauensteiner, 2007; Mewes, é. n.; Hardtke-Kleinfeld, 2010), így hipotézisem bizonyítása és a tudományos eredmények összehasonlítása során leginkább ezekre a vizsgálatokra hagyatkozhatok.

Magyarországon a közigazgatási munkakörök elemzése csak az elmúlt néhány esztendőben kezdődött meg, a témában – saját kutatásaimon túl – tudományos szempontból elsősorban Szakács Gábor és Bokodi Márta (2012; Szakács, 2013), valamint a Stréhli-Klotz Georgina, Petró Csilla szerzőpáros (Petró és Stréhli-Klotz, 2015) foglalkozott behatóbban.

Kutatásaim során részletesen kívánok foglalkozni az írott normákkal, amely nem csak a jogszabályokat, de az államok részvételével megalkotott nemzetközi szerződéseket, valamint a magánszféra által létrehozott és önkéntesen követett szabványokat is magukban foglalják. A nemzetközi szerződések és a törvények

formailag lényegesen eltérnek egymástól, ugyanakkor törvényben való kihirdetésükkel Magyarországon a belső jogrendszer részévé is válnak, így egyben törvényi kötelező erővel rendelkeznek. Külön antikorrupciós törvény hiányában kutatási témámról elsősorban ilyen, a magyar jogrendszer részévé vált nemzetközi egyezmények tartalmazzak általános jellegű rendelkezéseket, különösen fontos ebből a szempontból az ENSZ 2003-ban elfogadott Korrupció elleni Egyezménye. Az alacsonyabb szintű jogszabályok, jogforrások közül külön kiemelendő az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet és a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet, valamint a munkaköri kockázatelemzést az államigazgatási szervek számára előíró 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat a Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról.

A felállított hipotézisek bizonyítását két lépcsőben tervezem elvégezni, mivel az első hipotézis bizonyítása jelentős segítséget nyújt a második hipotézisben foglalt állítás igazolásához. Általánosságban ugyanakkor mindkét hipotézis szakmai megalapozásához szükséges a korrupció társadalmi jelenségének alaposabb vizsgálata az egyéni viselkedés, az állam, a társadalom és a szervezet vonatkozásában egyaránt, továbbá ehhez kapcsolódóan a korrupció mérésére kialakított módszerek bemutatása.

Ez az elméleti megalapozás teremti meg annak lehetőségét, hogy bemutassam a korrupció elleni fellépés kapcsán az elmúlt másfél évtizedben végbement szemléletváltást, amely a szigorú büntetőjogi fellépés mellett a megelőzésre, valamint a szervezeti intézkedések megtételére is nagy hangsúlyt helyez. Itt a fő kérdés az, hogy az integritás-személet adaptálható-e a nemzeti és szervezeti szintű intézkedések mellett a szervezeten belüli legkisebb építőelemekre, a munkakörökre? Indokolt annak vizsgálata is, hogy milyen elemekből áll az integritásirányítási rendszer eszköztára, illetve a kockázatelemzés mint módszer megjelenik-e az eszközök között? Amennyiben igen, akkor – a többen a kevesebb benne van elve alapján – bizonyítható, hogy a kockázatelemzés egy speciális altípusa, a munkaköri integritás kockázatok elemzése is része lehet az integritásirányítási rendszernek. Ez azonban csak akkor lehet igaz, ha a munkaköri integritás kockázatok elemzése módszertanilag megfelel az integritás kockázatelemzésre vonatkozó elvi és módszertani követelményeknek, azaz nem csak nevében, de tartalmában is integritás

kockázatelemzésnek tekinthető. Megítélésem szerint ez az a kutatási terv, amely mentén haladva az első hipotézisre tudományos szempontból is megalapozott válasz adható.

Az integritásra, a kockázatra és a munkakörre vonatkozó kutatások során elsősorban a rendelkezésre álló magyar és nemzetközi szakirodalom, dokumentumok tartomelemzésére hagyatkozom, továbbá korlátozott terjedelemben, de lehetőségem nyílik történeti/összehasonlító elemzések elvégzésére is. Ezen alapvető kutatási módszerek mellett más kutatókkal folytatott konzultációk, javaslataik beépítése segít kiegészíteni a megszerzett információkat.

Sajnálatos módon a munkakörök integritás kockázataira vonatkozóan a munkakörök betöltőivel való strukturált vagy félig strukturált interjúk lefolytatása módszertani okok miatt nem volt megvalósítható. Annak érdekében, hogy egy több ezer fős szervezet vonatkozásában releváns adatokhoz lehessen jutni, legalább több tucat mélyinterjút kellett volna elkészíteni, amely szétfeszítette volna rendelkezésemre álló kereteket. Másrészt a rendkívüli változatosságot és sok egyedi jellegzetességet mutató munkakörökből igen nehezen lehetett volna olyan, még kezelhető méretű, de reprezentatív mintát választani, amely a szervezet egészére vonatkozóan releváns adatokkal szolgálhatott volna. E módszerrel szemben hatékonyabbnak, objektívebbnek, illetve megbízhatóbbnak kínálkozott a rendelkezésre álló kérdőíves statisztikák elemzése.

A második hipotézis vizsgálata jelentős mértékben épül az első hipotézis bizonyítása során feltárt tudományos összefüggésekre és kutatási eredményekre, ugyanakkor módszereit és eszközeit tekintve más tudományos megközelítést igényel. Kutatásaim fókuszában ebben az esetben az egyetlen, a magyar közigazgatásban használt és széles körben alkalmazott munkaköri integritás kérdőív áll, amelyet 2013-ban a Munkakör Alapú Rendszer (MAR) felmérés részeként, 2015-ben pedig attól függetlenül alkalmaztak. Ezen munkaköri kérdőív kidolgozásában 2012-ben aktív, kezdeményező szerepet vállaltam a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium munkatársaként. Az első hipotézisben foglalt feltevésből kiindulva, a MAR felmérés által biztosított kereteket felhasználva készítettem el a munkaköri integritás kérdőív első tervezetét, amelyet a szakértőkkel való egyeztetést követően, vezetői jóváhagyással bocsátottam a MAR felmérés szakmai irányítója, Szakács Gábor részére. A kérdőívek kitöltése megtörtént, ugyanakkor összesítésükre és értékelésükre mindezidáig nem került sor.

A Nemzeti Korrupcióellenes Program kidolgozásakor merült fel, hogy a munkaköri integritás kockázatok értékelését MAR felmérésbe bevont szervezeteknél szélesebb körben is szükséges lenne elvégezni. Ez két okból is indokoltnak tűnt: egyrészt a szélesebb, a közigazgatás egészére kiterjedő adatbázis megalapozottabb ismereteket biztosít a munkaköri kockázati tényezők előfordulása tekintetében, másrészt statisztikai módszerekkel kiküszöbölhetőek az átlagostól jelentős mértékben eltérő, hibás adatok. A munkakör alapú rendszer abból az alapfeltevésből indul ki, hogy az azonos besorolású munkakörök azonos típusú feladatokat foglalnak magukba, továbbá az azonos típusú feladatokat magukba foglaló munkakörök azonos besorolásúak. Ebből következően a munkaköri integritás kockázatok vizsgálata segítséget nyújthat a munkakörök egységesítésében, mivel az azonos besorolású munkaköröknek a kockázataik is azonosak kell, hogy legyenek.

A 2015-ös munkaköri integritás kockázatok feltérképezésére már a 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat rendelkezései alapján került sor a MAR kérdőív egy kis mértékben módosított változata alapján. A módosítás szakmai előkészítése, illetve a kérdőíves adatfelvétel ugyanakkor már a közreműködésem nélkül zajlott. Bár a kérdőíves felmérés eredményeiről a Belügyminisztériumban rövid vezetői összefoglaló készült, a módosított kérdőív értékeléséről, illetve az adatfelvétel eredményeiről mindeztáig nem készült tudományos igényű felmérés.

Értekezésem második hipotézisének igazolása során e hiány pótlására teszek kísérletet. Ennek első lépése a munkakörök elemzésének nemzetközi és hazai gyakorlatainak bemutatása a rendelkezésre álló dokumentumok tartalomelemzése és saját tapasztalataim alapján. Ezeket kiegészítettem a téma szakértőivel készített interjúkkal annak érdekében, hogy minél pontosabb képet kaphassak a folyamat egészéről, illetve ellenőrizhessem feltevéseim helyességét.

Annak érdekében, hogy a hipotézisben foglalt feltevést igazolni tudjam, mindenképpen szükséges a felmérés alapján kapott adatok elemzése. Ennek során elsősorban azokra a kérdésekre kerestem választ, hogy az egyes kockázati tényezők milyen gyakorisággal fordulnak elő a munkakörökben, van-e különbség a beosztotti és vezetői munkakörök között, és ha igen, milyen területeken, illetve milyen e kockázati tényezők eloszlása a teljes mintára vetítve?

Mivel a felmérés teljes adatbázisának vizsgálatára az adatgazdák teljes támogatása hiányában nem volt lehetőségem, vizsgálataim fókuszába a Pest Megyei Kormányhivatalban folytatott felmérés adatait állítottam. Ez a megoldás azért is

bizonyult előnyösnek, mivel így a kapott kutatási eredmények validálásához egy másik, hasonló feladat- és hatáskörökkel rendelkező kormányhivatal, a Fejér Megyei Kormányhivatal adatait használhattam fel. A vizsgálathoz felhasznált adatbázisokhoz mindkét esetben közérdekű adatigénylés segítségével jutottam hozzá.

A validálás eredménye alapján feltételezésem szerint megállapítható, hogy a munkaköri integritás kockázatok elemzésére kialakított módszertan hasonló eredményeket nyújt-e más szervezet esetében is, azaz a kialakított kockázatelemzési módszertan általánosan érvényesnek tekinthető-e.

Megítélésem szerint a bemutatott kutatási terv alapján sikerülhet alátámasztanom azt második feltevést is, hogy a munkaköri integritás kockázatok felmérésére a magyar közigazgatásban alkalmazott kérdőív feltárja a kritikus munkaköri integritás kockázatok. Mivel a kockázatok köre igen széles lehet és nem biztos, hogy valamennyi esetben szükséges kockázatkezelési intézkedés alkalmazása is, így céloom nem valamennyi, hanem csak a kritikus kockázatok azonosítása. Kritikus kockázat alatt azon kockázatokot értem, amelyek jelentősen meghaladják a közigazgatási szervek által meghatározott, az adott időszakra érvényes kockázattűrőképességét, ezért kezelésükre célzott intézkedések szükségesek.

Értekezésem végén nem szeretném megválaszolatlanul hagyni ez utóbbi felvetést sem. A közigazgatási szervek részére általam javasolt kockázatkezelési intézkedéseket – mivel azok alapvetően a munkaköröket kezelő szervezeti emberi erőforrás menedzsment feladatokhoz kapcsolódnak – a stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás Szakács Gábor által kialakított rendszermodellje alapján foglalom össze.

Amint látható, a felállított hipotézisek igazolására irányuló kutatásaim multidiszciplináris jellegűek és több tudományterületet érintenek. Vizsgálódásaim a társadalomtudományi kutatások körébe tartoznak és a szervezetszociológia, a menedzsment tudományok, az államtudomány, valamint a közigazgatás-tudomány határterületén helyezkednek el. Értekezésem során kisebb-nagyobb mértékben érintem továbbá a viselkedéstan, a jog, a statisztika, valamint a vállalatirányítás területét.

A kutatás gyakorlati megvalósításában a kockázati kérdőív első változatának összeállításán túl nagy segítségemre volt, hogy 2011-től szakértőként a közigazgatás különféle szerveinél, illetve oktatóként-kutatóként a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen belül is nyomon követhettem az integritással kapcsolatos szakmai-

tudományos párbeszéd alakulását. Munkám során szoros szakmai kapcsolatba kerültem egyrészt a politikai-közhatalmi döntéshozatalban és e döntések előkészítésében részt vevő vezetőkkel, másrészt a döntések megvalósításában közreműködő közigazgatási szakemberekkel, integritás tanácsadókkal. A kutatással kapcsolatos szemléletem és elképzeléseim formálásában jelentős szerepet játszottak az antikorrupciós témákkal foglalkozó civil szervezetek és tudományos kutatók által megfogalmazott nézetek és megállapítások.

Jelen értekezés az elmúlt három év tudományos kutatás eredményeit foglalja össze. Korrupciómegelőzéssel és integritással kapcsolatos kutatásaimat, részeredményeimet az elmúlt években több publikációban is megjelentettem (lásd különösen Klotz-Pulay, 2011; Klotz, 2012; Klotz-Sántha, 2013; valamint Klotz, 2015), továbbá több magyar és idegen nyelvű konferencián is előadtam. Ezen időszak alatt jelentős előrelépés történt a magyar integritásirányítási rendszer kiépítése és megszilárdítása területén, így a kutatás részben e változások egyfajta összegzésére, értékelésére is vállalkozhatott. E jelentős változások ugyanakkor utat nyitottak az integritásmenedzsment rendszerek tökéletesítése, továbbfejlesztése előtt. Megítélésem szerint ebben a helyzetben különösen fontos lehet, ha a gyakorlati szakemberek kezébe olyan elméleti és módszertani szempontból is kimunkált kockázatkezelési eszköz kerül, amely hozzásegíti őket az eredményesebb és hatékonyabb munkavégzéshez. Kutatásaim során tehát arra is törekedtem, hogy feltérképezzem a meglévő és alkalmazott eszközök továbbfejlesztésének lehetőségeit és olyan praktikus, költséghatékony megoldásokat dolgozzak ki, amelyek az eddigiekhez képest más szempontok alapján járulnak hozzá az integritással kapcsolatos kockázatok kezeléséhez.

2.3.A kutatás korlátai

A korrupció elleni fellépés olyan terület, amelyről az elmúlt évtizedekben jelentős mennyiségű tudományos közlemény látott napvilágot. A különféle kutatások, elemzések és szakmai viták kétségkívül előreviszik a tudományt, ugyanakkor nehéz helyzetet is teremtenek, amikor korlátozott terjedelemben kell ezek eredményeit összefoglalni.

Az elmúlt években gyorsan változott az integritásra vonatkozó jogszabályi és szakpolitikai környezet, valamint újabb és újabb kutatási eredmények láttak napvilágot. Ezek arra ösztönöztek, hogy kutatásom célját szem előtt nem tévesztve folyamatosan felülvizsgáljam, aktualizáljam a kutatás során tett megállapításaimat, valamint fejlesszem a kutatás módszertani hátterét.

Kutatásaim során elvégeztem az irodalom szisztematikus elemzését és a téma szempontjából kulcsfontosságú, releváns források feldolgozását. A források közül értekezésemben azokra hagytam, amelyek a kutatási terület pontos és szakszerű bemutatásához elengedhetetlenek, illetve specifikusan kapcsolódnak az általam választott területhez. Ebből következően a korrupcióra vonatkozó tudományos elméletek bemutatásakor a legrelevánsabbakra szorítkoztam, továbbá szándékosan kevés figyelmet szántam a korrupciós bűncselekmények tényállásainak, illetve a vonatkozó nemzetközi egyezmények egyes cikkeinek bemutatására. A korrupció kapcsán ugyanakkor értekezésemben igyekszem rávilágítani azokra a kutatásokra, melyek az emberi társadalom alkotta szabályokkal, illetve ezek megkerülésével kapcsolatosak. Megítélésem szerint a korrupció társadalmi gyökerei is itt keresendők, az emberi természet jobb megértése pedig közelebb visz minket a korrupció jobb megértéséhez.

Szükségszerűen rövidre kellett fognom a magyar integritásirányítási rendszer kialakulásával és bemutatásával foglalkozó részt, és inkább a megtorlásra és a megelőzésre összpontosító politikák összehasonlítására törekedtem. Mivel a korrupció egy-egy ügy kapcsán igen gyakran jelenik meg a politikában és a napi sajtóban is, ezek ismertetésétől, elemzésétől is tartózkodtam. Ennek legfőbb oka, hogy ezek az esetek távol állnak kutatásaim tárgyától, így érdemben nem járulnának hozzá a kutatás eredményéhez, ugyanakkor a rendelkezésre álló korlátozott és megbízhatatlan információk nem is teszik lehetővé a téma tárgyilagos, tudományos igényű vizsgálatát.

Kutatásaim során a korábban kifejtett okok miatt nehézséget jelentett a 2015-ös munkaköri integritás kockázati kérdőívek statisztikai adataihoz való hozzáférés, illetve az a körülmény, hogy az adatfelvételre a munkakörelemzésektől függetlenül, önállóan került sor. Megítélésem szerint az adatok további elemzéséhez nagy segítséget jelentett volna, ha a kérdőív kérdéseire adott válaszokat össze lehetett volna vetni a munkaköri felmérés többi kérdésére adott válaszokkal.

A munkakörök elemzése egy szélesebb, a közszolgálati életpályát megújítását célzó kormányzati kezdeményezés része, amely magába foglalja többek között az előmeneteli rendszer, az illetmények és juttatások, valamint az utánpótlási rendszer és a vezetőképzés átalakítását. Értekezésemnek nem lehet célja a tervezett, illetve részben megvalósult intézkedések bemutatása, viszont az általam felvázolt modell gyakorlati alkalmazása számos területen hatással lehet a közszolgálat területén alkalmazni tervezett stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodási rendszer (Szakács, 2014.) működésére. Ezen kapcsolatok bemutatására értekezésem végén térek ki.

3. A KORRUPCIÓ MINT TÁRSADALMI JELENSÉG

3.1.A korrupció jelenségének humánetológiai háttere

A korrupció társadalmi jelenségének vizsgálata során indokolt néhány sajátosságból kiindulnunk. Elsőként említhetjük, hogy a korrupció és a vesztegetés mint társadalmi jelenség nem csak a mai közbeszédben fordul elő, hanem írásos nyomát – amint a következő alfejezetben található példák is mutatják – több száz vagy ezer évre is visszakövethetjük.

Bár a korrupció megjelenési formája és intenzitása változik, mégis azt mondhatjuk, hogy politikai, társadalmi és gazdasági rendszerektől függetlenül meglepő állandóságot és alkalmazkodóképességet mutat. Megítélésem szerint ennek hátterében elsősorban az emberrel kapcsolatos viselkedésbeli sajátosságok állnak, amelynek hátterét a humánetológia tudományának segítségével tudjuk feltárni. A humánetológia a természettudományon belül az emberrel kapcsolatos tudományos ismeretek szintézisére törekszik a pszichológia, az antropológia, a szociológia és a biológia, ezen belül az etológia, a genetika és az idegtudományok közreműködésével (Csányi, 2000a).

A humánetológiai kutatások szerint az emberi nem fejlődése 30-40 000 évvel ezelőtt felgyorsult: számos olyan lelet került ebből a korból elő, amely egyrészt az emberi népesség jelentős növekedésére utal, másrészt megjelentek az első szimbolikus tárgyak, majd hihetetlen sebességgel fejlődött a tárgyi és szociális kultúra (Csányi, 2010, p. 82.). A kutatók ezt a jelenséget azzal magyarázzák, hogy az emberi fejlődés súlypontja a genetikai fejlődésről a gyorsabb és nagyobb változatosságot generáló csoportfejlődésre helyeződött át. A fejlődés alapja nem az egyén biológiai sikeressége, hanem az egyéneket 30-40 fős csoportokká szervező csoportselekciónak vált. E csoportok egyrészt csökkentették az egyedek közötti versenyt, másrészt konszenzuson alapuló döntési mechanizmusokat hoztak létre az ehhez kapcsolódó magatartási szabályokkal, valamint képesek voltak arra, hogy szankcionálják a közös szabályok megsértőit. A csoportok tehát sikeresen tompították a csoport tagjai közötti különbségeket, valamint markánsabbá is tették a csoportok közötti különbségeket. Ez a sajátosság tette őket alkalmassá, hogy az evolúció – az állatvilággal ellentétben – már ne az egyének, hanem a csoportok, illetve ezáltal a csoportok által elfogadott szabályok, szokások és kulturális minták alapján haladjon

előre. A csoportok adaptív képessége, az egyeztetési viselkedésnek nevezett jelenség ugyanakkor lehetővé teszi a más csoportokkal való szövetkezést, a sikeres szabályok adaptálását is. Ez tovább erősítheti a csoport befolyását és a törzsek, törzsszövetségek, illetve – intézményesített formában – államok kialakulásához vezet. Fukuyama (2012) szemléletesen mutatja be ezt a folyamatot a több ezer kínai királyság élethalál-harcán keresztül, amelynek csúcspontja a legfejlettebb és leghatékonyabb hadsereget, államigazgatást és szabályokat alkalmazó egységes kínai császárság létrejötte.

E bonyolult struktúrák létrehozását a csoportszelekció révén kialakult sajátos, az emberre jellemző rendszerszervező képesség tette lehetővé. „*[Az emberek] képesek csoportot választani, és ha már választottak elfogadnak szervező, csoportot, feladatot kijelölő eszméket, ezeket individuálisan is értékelik, ezek alapján másokkal is együttműködnek és ha kell, a csoport érdekében a saját érdekeiket is háttérbeszorítják.*” (Csányi, 2000c, p. 73.).

Az ember további biológiai sajátossága, hogy képes igen bonyolult szabályokat kialakítani és ezeket a mindennapi tevékenysége során reprodukálni, követni. Ilyen sajátos szabálygyűjteménynek tekinthető például a nyelv, de ugyanúgy szabályokat követünk a közlekedés, a vásárlás és a másokkal való kapcsolattartás során is. A legjellegzetesebb szabályok természetesen a jogszabályok, amelyek a bonyolult életviszonyok kezelésén túl arra is tartalmazznak rendelkezéseket, hogy milyen folyamat szerint jönnek létre vagy módosulnak a szabályok.

A szabályok kialakításának és követésének igen praktikus oka van, ugyanis lehetővé teszi a csoporton belül a konfliktusok és az agresszió csökkentését. Az a csoport ugyanis, amelyikben kevesebb, illetve kevésbé súlyos az agresszió, hatékonyabban tud együttműködni és erőforrásait képes a csoport érdekében kamatoztatni. Nem elhanyagolható szempont az sem, hogy a csoport tagjai is nagyobb biztonságban érzik magukat egy olyan közösségben, ahol az agresszív viselkedés háttérbe szorult. A szabályok követése azt is lehetővé teszi, hogy a közösség tagjainak ne kelljen minden alkalommal próbára tennie a szabály helytállóságát, megbízhatóságát. Elég, ha elfogadja a szabály létét és megpróbálja maga is alkalmazni azt. Ez a mechanizmus tovább erősítette a szabályok szerepét, mivel a komplex, szerteágazó szabályrendszerek elsajátítására a kevésbé tehetséges vagy képzett csoporttagok is képessé váltak. A kutatások arra is rávilágítottak, hogy szabályok elfogadásának képessége, valamint a szabályok tartalma további, egymásra ható biológiai, illetve

kulturális szelekciónak vált az alapjává, amely újabb csoportszelekciót eredményez. (Csányi, 2000b).

A szabályok elsajátítására minden társadalom nagy gondot fordít, amely elsősorban a családon belül zajlik, de az elmúlt évszázadokban komoly szerepet kaptak benne az erre létrehozott intézmények is (katonaság, oktatási intézmények). Az egyre hosszabb szocializációs folyamat megkönnyíti az egyre nagyobb, akár több milliós szervezetek kialakítását és működtetését, valamint kijelöli a társadalmon belüli pozíciók elérésének módját (pl. egyetemi végzettség, szakmai gyakorlat, illetve születési előjogok, nemesi cím). Amennyiben az egyén, illetve egy-egy társadalmi csoport szocializációja nem megfelelő, az adott szabály, illetve a szabályokon alapuló dominancia (szabálydominancia) megkérdőjeleződik, ami nyílt konfliktushoz, a társadalmi rend felbomlásához vezet. A szabálydominancia hiányosságait részben pótolni lehet olyan, az egyénre ható fenyegetésekkel, amelyek hátrányt helyeznek kilátásba a szabályok megszegőivel szemben. Ez, az ún. brutális dominancia rövidtávon képes elérni a megfelelő hatást, ugyanakkor – az érzelmi azonosulás és a megfelelő motiváció hiánya miatt – e mechanizmusok csak a magatartás korrekciójára képesek és nem helyettesíthetik a helyes szocializációt (Csányi, 2000c).

E fenti, az etológiában gyökerező tudományos eredményeket értekezésemre adaptálva azt állapíthatjuk meg, hogy az ember természeténél fogva képes egyrészt szabályalkotásra, valamint e szabályoknak való önzetlen engedelmességre. E szabályok igen bonyolult hálózatot alkotnak és folyamatosan fejlődnek és önmagában is tekintélyes és követendő rendszert hoznak létre. A szabályok megsértőivel szemben ugyanakkor lehetőség van olyan – ugyancsak szabályozott – eszközök bevetésére, amelyek végső soron biztosítják a szabály érvényesülését.

A fenti modell alapján már érthető, hogy hogyan és miért alakultak ki az életünk minden területét meghatározó szabályok, illetve milyen mechanizmusok hatnak az emberre annak érdekében, hogy betartsa a szabályokat. Ugyanakkor kérdésként merül fel, hogy ha az etológia által feltárt biológiai és szociológiai jellegzetességek ilyen hatékonyan képesek megszervezni a legkülönbébb embercsoportok életét, mégis mi az oka annak, hogy egyesek hajlamosak a szabályok megszegésére?

A kérdés megválaszolásához ismét a humánetológia nyújthat segítséget. Boehm (1999) a vadászó-gyűjtögető népek között végzett kutatásai arra világítanak rá, hogy ezekben a társadalmakban nem ismert az a fajta korrupció, amellyel a modern

társadalmakban találkozhatunk. Mivel e természeti népeknél nincsen magántulajdon, a csoport tagjai megtorolják a normák megszegésére vonatkozó törekvéseket. Erre lehetőségük is van, mivel a csoport tagjai szoros baráti és rokoni kapcsolatban vannak egymással, így az ellenőrzésre (illetve a csoportnormák szocializáció keretében történő tökéletes elsajátítására) tágabb lehetőség kínálkozik.

Bereckei Tamás és Tóth Péter (2008) tanulmányukban protokorrupciónak nevezik a törzsi társadalmakban sem ismeretlen jelenséget, amely során a csoport tagjai ajándékokkal igyekeznek elnyerni a csoport vezetőinek bizalmát. Ez a fajta egyoldalú vagy kölcsönös ajándékozás kétségkívül erősíti a csoport egyes tagjai közötti bizalmat, amely mind az abban résztvevők státuszára, mind a vezetők által hozott döntésekre kedvezően hathat. A szerzők ugyanakkor arra is rámutatnak, hogy a személyiségvonások és attitűdök egyéni különbségeiért mintegy 40-60%-ban felelősek a genetikai tényezők, vagyis a genetikai okoknál nagyobb súllyal esnek latba az elsajátított társadalmi normák és az egyéni döntések.

Más kutatások, így például Jancsics (2014) és Gaál (2004) a korrupció kényszer jellegét hangsúlyozzák, amely azokat is belekényszeríti a korrupciós cselekmények elkövetésébe, akiknek személyisége ettől igen távol áll.

De hasonló megállapításra juthatunk, ha a korrupció egy másik pszichológiai sajátosságára, a bizalomra utalunk. Ahhoz ugyanis, hogy a korrupciós tranzakció létrejöjjön (vagyis valaki kötelességét megszegje és ezáltal mást jogtalan előnyhöz juttasson), szükség van a felek közötti kölcsönös, feltétlen bizalomra. E bizalom kiépítése nagy kockázattal jár, hiszen az aktív vesztegetőt bármikor visszautasíthatják, adott esetben a vesztegetésre vonatkozó kísérletet az érintett (vagy más, aki arról tudomással bír) jelentheti a hatóságnak. Az aktív vesztegető abban sem lehet biztos, hogy az általa kínált juttatásért cserébe valóban azt kapja-e a megvesztegetettől, amiben megállapodtak, esetleg valami mást. (Megítélésem szerint a korrupcióhoz, illetve annak kezdeményezéséhez ezért is kapcsolódik annyi, a bizalmat erősítő gesztus, nyelvi lelemény és metakommunikáció, mivel a kezdeményező anélkül tesztelheti a passzív fél hajlandóságát, hogy az egyenes beszéddel komolyabb kockázatot vállalna.)

A korrupciót körülvevő pszichológiai tényezők közül meg kell még említenünk a viszonzásra vonatkozó belső kényszert, vagyis az emberek azon természetes hajlamát, hogy a nekik juttatott előnyt igyekeznek viszonzni. Az ilyen kölcsönös viszonzáson, előnynyújtáson alapuló kapcsolat tovább erősíti a felek közötti bizalmat

és a személyes kapcsolatok, jó viszony sérülésével jár, ha az egyik fél erre nem képes (Bereczkei-Tóth, 2008, p. 4.).

Amint a hivatkozott humánétológiai és pszichológiai kutatásokból is látható, a szabályalkotás és a szabályok követése az ember genetikai sajátossága. Ugyancsak evolúciós sajátosságunk, hogy igyekszünk elnyerni embertársaink jóindulatát, bizalmát különösen akkor, ha a kapcsolattól a jövőben valamilyen előnyt remélhetünk. Genetikai örökségünk ugyanakkor nem irányítja közvetett módon egyéni és csoportos viselkedésünket, ebben sokkal fontosabb szerepet játszanak a szocializáció során elsajátított szabályok, amelyek az adott társadalmi közeghez igazodva határozzák meg a helyes viselkedést. Ezen biológia, társadalmi adottságokon túl egyéni, pszichológiai tényezők is elősegíthetik a korrupció bekövetkezését. A társadalmi elvárások és az egyéni döntés között feszülő kognitív disszonancia (Festinger, 2000) okozta belső feszültséget az egyén magyarázó elméletek (vagyis újabb szabály) segítségével tudja csak feloldani és magával is elfogadtatni.

A korrupció tehát azért képes évezredekken keresztül rugalmasan alkalmazkodni a társadalmi változásokhoz, mivel az emberi törzsfajlás során kialakult szociális készségek (pl. szabályalkalmazás, rendszerszemlélet) ellentétben vannak más, a csoport helyett az egyént előtérbe helyező szociális készségekkel (pl. ajándékozás). Mivel a közös szabályok megszegőivel szemben – eltérő eszközökkel – valamennyi társadalom fellép, a továbbiakban célszerű áttekintenünk a társadalom és a korrupció viszonyát.

3.2.A korrupció és a társadalom

A korrupció és a társadalom viszonyára vonatkozóan az írásbeliség kezdetétől vannak megbízható adataink. A Bibliában számos helyen van utalás a korabeli társadalmi viszonyokra és számos példát találunk a korrupció különböző formáira vonatkozóan is. Ézsau egy tál lencséért adta el elsőszülöttségi jogát Jákobnak (Biblia, 1Móz 25,31), míg Ézsaiás próféta a következő szavakkal támadta a korabeli vezetőket: *„Fejedelmeid megátalkodottak és tolvajok társai. Mind szereti az ajándékot és vesztegetést hajhász, árvát nem pártolnak, az özvegyek ügye eléjük sem kerül.”* (Biblia, Ézs1,23). A Példabeszédek könyve érdekes hasonlatot használ a

megvesztegetés leírására: „*A megvesztegetés csábító ékszer, akárkihez fordul, megértésre talál.*” (Biblia, Péld 17). Ámósz próféta is kritikusan szól a korabeli viszonyokról: „*Tudom, hogy milyen sok a bűnötök, és mily nagyok vétkeitek: sanyargatjátok az igazat, elfogadjátok a megvesztegetést, elnyomjátok a szegényeket a kapuban.*” (Ám 5,12). Hahn István (1984) és Tóth (2015) tanulmányaikban ugyancsak számos antik példát idéznek a különféle vesztegetésekre, illetve a korabeli szabályozásra.

Általánosságban azt is elmondhatjuk, hogy a források elítélően szólnak a megvesztegetésekről, bár kétségkívül ennek különböző formái napi gyakorlatkén kétségkívül éltek és virultak.

A korrupció és a társadalom viszonyának intenzív vizsgálata a szociológia eszköztárának segítségével indult meg a néhány évtizeddel ezelőtt. Ennek részeként a kutatók (Anders és Nuijten 2008) abból indultak ki, hogy a korrupciót nem lehet önmagában, korrupciós cselekedetenként vizsgálni, hanem az szervesen illeszkedik az őt körülvevő társadalmi közegbe. Ez a közeg ugyanakkor visszahat az egyénre és a korrupció jellegére is, vagyis a társadalmi viszonyok és az egyén között egy dinamikus, folyton változó kapcsolat van. Jancsics tanulmányában (2014) a korrupció okaira és megjelenésére vonatkozóan számos, a társadalmi viszonyokra épülő elméletet csoportosít az alábbiak szerint:

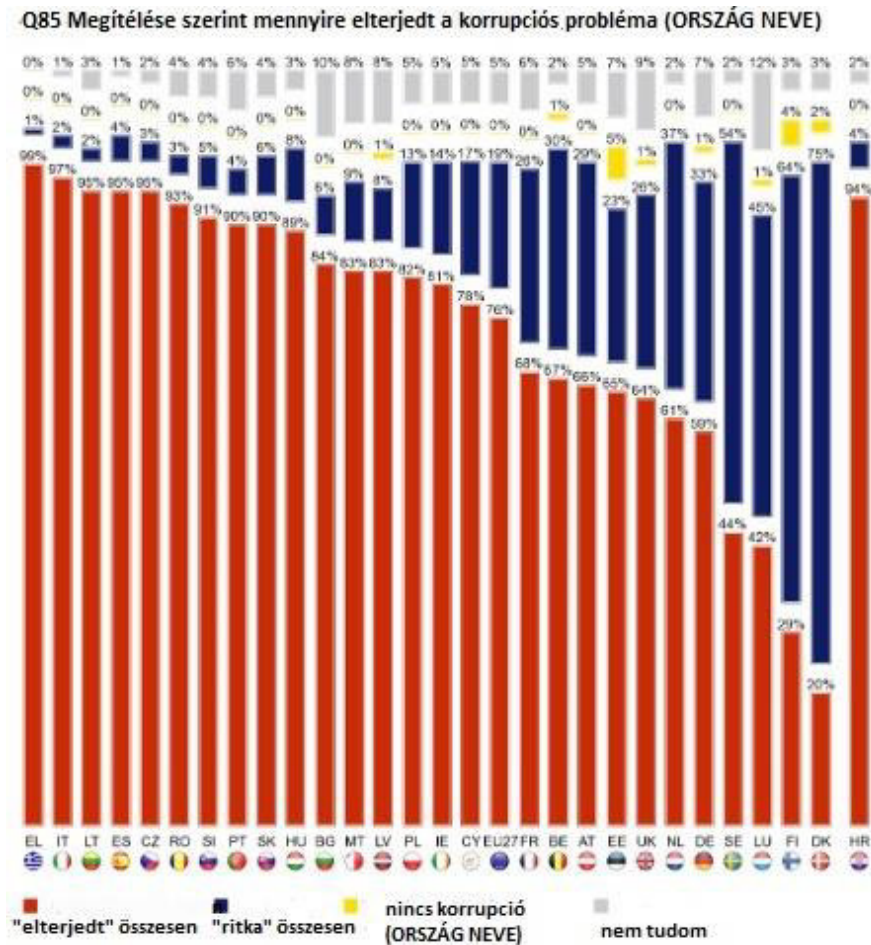
- Normatív magyarázatok: a korrupcióban való részvételi hajlandóságra nagy hatással vannak azok a társadalmi normák, amelyeken az egyének felnevelkedtek. Így az empirikus vizsgálatok azt igazolták, hogy a nagyon korrump országok lakói maguk is nagyobb mértékben hajlamosak a szabálysértésekre, a hierarchikus felépítésű vallást követő országokban nagyobb a korrupció, mint a protestáns országokban, valamint a társadalmon belüli kisebb csoportok saját normái jelentős hatással vannak a korrupciós hajlamra (ezen elmélet igen közel áll a szabályok elfogadására vonatkozó humánétológiai elméletekhez).
- Relációs megközelítés: az elmélet a korrupciót egyfajta társadalmi cserének tekinti, amelynek szereplői a társadalmi struktúrákkal párhuzamosan hoznak létre kölcsönösen előnyös cserekapcsolatokat.
- Horizontális hálózatok: az egyenrangú személyes viszonyokon alapuló informális, baráti hálózatok lehetővé teszik az egyének számára, hogy megbirkózzanak a formális társadalmi intézmények hiányosságaival és

kihívásaival. A hálózat tagjai a rendelkezésükre álló forrásokat osztják meg barátjukkal vagy annak barátjával, cserébe hasonló segítséget várnak el más területen.

- Vertikális hálózatok: az alá-fölérendeltségen alapuló hálózatok, amelyekben az informális, bizalmi viszony megmarad, ugyanakkor az alacsonyabb státuszú egyén jellemzően a szervezeti erőforrások biztosításával viszonyozza patrónusa támogatását és jóindulatát.

A korrupció és a társadalom viszonyának feltérképezéséhez készített közvélemény-kutatások közül kiemelkedik az Európai Bizottság megbízásából 2005 óta két évente készített és publikált, az EU tagállamaira kiterjedő Eurobarometer felmérés. Mivel a felmérésben használt korrupció-meghatározás („vesztegetés adása és elfogadása, valamint a hatalommal való visszaélés személyes előny érdekében”, Európai Bizottság, 2014, p. 22.) valamennyi tagállamban azonos volt, lehetővé vált a korrupció megítélésének és elterjedtségének vizsgálata és összehasonlítása az európai uniós tagállamok, valamint társadalmi csoportok szintjén egyaránt.

A felmérés egyik legfontosabb tanulsága, hogy az Európai Unió országaiban igen változó mértékben tekintik problémának a korrupció elterjedtségét. Míg az északi tagállamokban (Dánia, Svédország, Finnország) és a gazdaságilag legfejlettebb Luxemburgban a válaszadók ritka jelenségnek látják, a déli és közép-kelet európai tagállamokban lakó válaszadók túlnyomó többsége (82-99%-a) szerint a korrupció gyakran előfordul (Európai Bizottság, 2014, p. 22.). A válaszokat országokénti bontásban az alábbi ábra foglalja össze:



2. ábra: Mennyire elterjedt Ön szerint a korrupció problémája országunkban? (forrás: Európai Bizottság, 2014, p. 22., saját fordítás)

A felmérés eredményei alátámasztják azokat az emberi természetre vonatkozó megállapításokat, amelyek szerint az emberek hajlamosak vizsontszolgáltatást adni bizonyos közszolgáltatásokért akkor is, ha azok igénybevételére joguk van. A felmérésben a szíveség, az ajándék, illetve a pénz vonatkozásában vizsgálták a kérdést és európai összesítésben a válaszadók 26, 23, illetve 16%-a nyilatkozott úgy, hogy elfogadhatónak tartja ezeket abban az esetben, ha valamilyen közszolgáltatást vesz igénybe. A kérdés vizsgálatában itt is jelentős különbségeket tapasztalhatunk az országok között: míg a finnek mindössze 8%-a nyilatkozott egyetértően a szíveség kapcsán, a magyaroknál ez az arány 60% volt (Európai Bizottság, 2014, p. 15.). Európai szinten a megkérdezettek mindössze 12%-a nyilatkozott úgy, hogy személyesen ismer olyan személyt, aki vesztegetést fogad vagy fogadott el. Társadalmi státusukat tekintve 17%-uk vállalkozó, 15%-uk menedzser, míg a diákok aránya 9% (Európai Bizottság, 2014, p. 69). Ugyanakkor a válaszadók mindössze

4%-a nyilatkozott úgy, hogy az elmúlt 12 hónapban vesztegetést kértek vagy vártak tőle a kapott szolgáltatásért (Európai Bizottság, 2014, p. 79.).

A felmérés adatait még hosszasan lehetne sorolni, azonban az Eurobarometer megemlékezésével elsősorban azt kívántam hangsúlyozni, hogy a korrupció megítélésében országok, jövedelmi viszonyok vagy végzettség alapján is jelentős különbségek vannak.

Természetesen az Eurobarometer felmérésére is áll az az állítás, hogy a felmérés – a kutatók minden igyekezete ellenére – nem képes kisebb egységekre lebontott, részletes képet adni a korrupció társadalmi jelenségéről. Amíg a kisebb országok (pl. Málta, Luxemburg) esetében a minta kis darabszáma miatt nagyobb a torzítás esélye, addig a nagyobbak (pl. Németország, Spanyolország) esetében jelentős regionális különbségek lehetnek országokon belül is. Németország példájánál maradva elég, ha csak a protestáns északi és a katolikus déli tartományok közötti – a szakirodalom alapján feltételezhető – különbségeket utalunk.

A következő alfejezetben arról lesz szó, hogy az eltérő társadalmi-kulturális hagyományok ellenére hogyan próbáltak féket szabni az egyes államok a korrupció burjánzásának és – a büntetőjogi tilalmakon túl – hogyan próbálták biztosítani, hogy a hivatalnokok a rájuk bízott közhatalmat az állam, és ne saját rokonaik és barátaik érdekében használják.

3.3.A korrupció és az állam viszonya

A korrupció és az állam viszonyára vonatkozóan az első mélyrehatóbb elemzés Arisztoteléstől származik. Politika című művében nem csak korának mintegy másfélszáz városállamának működését írta le, de magyarázatot keresett a különbségek okaira is. Vizsgálódásaiban arra a következtetésre jutott, hogy a városállamok közül Spárta vezetői a leginkább megvesztegethetőek. Ennek okaként azt hozza fel, hogy a spártai vezetők, a felügyelők (ephoroszok) és a vének tanácsának tagjai (geron) a szegényebb – és kevésbé erkölcsös – közrendűek közül kerültek ki. A valós okok azonban jóval összetettebbek. A puritán életforma, a poliszok közötti kereskedelemben hasznavehetetlen vaspénz használata, a helóták révén elérhető szegényes anyagi javak éles ellentétben álltak más városállamok vezetőinek gazdagságával, amely komoly erkölcsi próbatétel elé állította a háborúban

részt vevő társadalmi csoportokat. Ezzel ellentétben Athénban korlátozottabb volt a lehetőség a vezetők megvesztegetésére, mivel a szélesebb nyilvánosság megnehezítette a közpénzekkel való visszaéléseket, míg a különösen nagy létszámú, 300-500 fős bírói testületek az igazságszolgáltatásban tették nehézkesé azt. Ugyanakkor Athénról is elmondható, hogy a katonai és külpolitikai sikerek esendőbbé tették a vezetőket a megvesztegetésekkel (korabeli kifejezéssel: dórodokhia) szemben és például – elődeivel ellentétben – Themisztoklész különösen rossz hírnévvel rendelkezett e tekintetben (Hahn, 1984).

Arisztotelész Politika című műve értekezésem szempontjából nem csak a városállamok szabályainak összehasonlítása okán fontos, hanem azért is, mert első ízben fogalmazza meg a közjót mint állam- és közösség-szervező ideát. *„Minthogy minden városállamban egy bizonyos fajta közösséget ismerhetünk fel, s minden közösség nyilván valami közjó megvalósítására alakult (mert hiszen az emberek mindent a jónak látszó cél érdekében tesznek), világos, hogy noha mindezek valami jó elérésére törekszenek, a legfőbb jó elérésére elsősorban mégis az a legfelsőbbrendű közösség törekszik, amely a többit mind magában foglalja. Ez pedig az, amit városállamnak nevezünk, vagyis az állami közösség.”* (Arisztotelész, 1994, p. 1.)

Ez a gondolat a későbbi évszázadok során fontos államcélá, illetve államszervezési ideává vált, amely – Gombár Csaba (1998) szavaival élve – a „közrossz”, vagyis a korrupció pozitív ellentétéként irányt mutatott és napjainkban is irányt mutat az állami működés számára. (Amint értekezésem későbbi részében látni fogjuk, az Arisztotelész által a közösség által az állam céljaként megfogalmazott „legfőbb jó” igen közel áll a modern korok államai elé célként állított közjóhoz, valamint a gazdasági társaságok által saját maguk által meghatározott szervezeti célhoz.)

Az állam fenntartható működése csak akkor biztosítható, ha a hivatalokat viselők körében érvényesül a közjó szolgálata és háttérbe szorul az egyéni előnyszerzés szándéka. Az állam által kívánatos magatartás visszaszorítására évezredek óta a büntetőjogi szabályok szolgálnak, amelyek súlyos következményeket helyeznek kilátásba e szabályok megsértőivel szemben. A vesztegetés tilalma is igen régi büntetőjogi szabály, amely elsősorban az ítélezés elfogulatlanságát volt hivatott biztosítani. Az ókori történész, Hérodotosz említi, hogy Kambüszész perzsa uralkodó egyik megvesztegethető főbíróját megnyúzatta és kifeszített bőrével vonatta be utódainak székét (Hahn, 1984).

Mivel a hivatalhoz kapcsolódó visszaélések visszaszorítására a szigorú, gyakran elrettentő törvények sem voltak alkalmasak, számos állam ezeken túlmutató, intézményi megoldásokat dolgozott ki a visszaélések megelőzésére. Francis Fukuyama (2012) kutatásai szerint a katolikus egyház által bevezetett papi nőtlenség egyik oka az volt, hogy a papi hivatást választók ne hagyományozhassák lezármazottaiknak az egyházi birtokokat. Ez a rendszer ugyanakkor csak korlátozottan volt képes gátat vetni a papi tisztségek pénzért való árusításának (simónia) és az egyház általános züllöttsége végül a reformáció előtt nyitotta meg az utat. Az Oszmán Birodalom kezdeti időszakában a szultánhoz leghűségesebb katonák, a janicsárok utánpótlását nagyrészt a meghódított tartományokra kivetett gyermekadó (devsirme - összegyűjtés) biztosította. A szüleiktől elszakítva janicsáriskolákban, török szokás szerint nevelt fiatalok szigorú fegyelemben éltek, de tehetségük és bátorságuk révén nyitva állt előttük a társadalmi felemelkedés lehetősége. Mivel a katonai vezetők egyben egy-egy tartomány közigazgatási vezetéséért is feleltek (adószedés, építkezések irányítása), a hivatali pálya is nyitva állt előttük. A „szultán fiainak” is nevezett janicsárok a XVI. század közepéig nem nőülhettek meg, birtokaik sem lehettek, így családjuk helyett egyedül a szultánt szolgálták. A házasságkötési tilalmat végül I. Szulejmán törölte el. Ezt követően a janicsárok fiai egyre gyakrabban maguk is janicsárnak álltak, így a korábban félelmetes hírű janicsár hadtest tagjait egyre inkább saját vagyonuk és privilégiumaik gyarapítása kötötte le. Ez az időszak egybeesett az Oszmán Birodalom katonai és gazdasági válságával, a legfelsőbb szintekig megvesztegethető hivatalnoki rendszer általánossá válásával.

Ezzel szemben Kínában a királyságok közötti kíméletlen, évezredes harcból végül egy egységes birodalom született, amelynek igazgatásához hatalmas hivatalnoksereg volt szükség. A hivatalnokok kiválasztása versenyvizsgákon történt, ahol a jelöltek a klasszikus művek ismeretéről adtak számot. Habár a versenyvizsga minden jelentkező számára nyitott volt, az akadályokat azok vehették sikerrel, akinek a családja biztosítani tudta a felkészüléshez szükséges anyagi áldozatot. A vizsgán sikeresen szereplő jelöltek – a jelentkezők mintegy 3-5 százaléka – hivatali kinevezést kaptak és később lehetősége nyílt magasabb pozíciókra pályázni. Bár a kínai mandarin-vizsga bevezetése és következetes alkalmazása között hosszú évszázadok teltek el, a rendszer biztosítani tudta, hogy a császári hivatalnokok kiválasztásában ne a rokoni kapcsolatok, hanem a szakmai

felkészültség és a tehetség legyen a döntő szempont. A modell annyira sikeresnek bizonyult, hogy nem csak az egységes kínai császárság fennmaradásához járult hozzá, de modern államok közigazgatása is hasonló elveken alapul.

Amint az utóbbi példák mutatják, a visszaéléseket tiltó szigorú normák önmagukban nem elégségesek ezek megakadályozására. Hatékonyabbak azok a szervezeti megoldások, amelyek úgy képesek elejét venni a visszaéléseknek, hogy egyúttal támogatják a szervezeti célok elérését. Értekezésem következő alfejezetében a korrupció és a szervezetek közötti viszonyt vizsgálom meg részletesebben.

3.4.A korrupció és a szervezet

A korrupció és a szervezet közötti összefüggésre vonatkozóan a kezdeti tudományos vélekedések abból indultak ki, hogy a korrupció egyedi jelenség, amelynek oka az egyén erkölcsi fogyatékosága (pl. kapzsiság, hatalomvágy). Ezen egyének – mint ahogy a rothadt almák megrontják a szomszédos épeket – a szervezetben rossz útra térítik munkatársaikat is, bevonva őket a korrupciós cselekedeteikbe. A korrupció leküzdéséhez tehát a legfontosabb a romlott személyek felismerése, illetve eltávolítás a szervezetből. Azonban a tapasztalatok azt mutatták, hogy változatlan feltételek mellett a korrupció új szereplőkkel újratermelődik. Erre a helyzetre született a „romlott hordó” hasonlaton alapuló magyarázat, amely szerint az egyéni visszaélésekért elsősorban a környezet felelős, amely – mint ahogy a rothadt hordó „megrontja” a benne tárolt almákat – tisztességtelen útra vezeti a szervezetben dolgozó munkatársakat.

Amint arra Silbey (2009, p. 3.) tanulmányában felhívja a figyelmet, a vizsgálandó kérdés nem az, hogy vajon az almák fertőzik-e egymást vagy a hordó az almákat, hanem az, hogy hogyan zajlik a fertőzés átadása, amely a hordóban egyre több alma megromlását idézi elő.

A kutatók érdeklődése tehát a társadalom és az államok helyett egyre inkább a szervezetek felé fordult. Amint a humánétológiai kutatások elemzésénél bemutattam, a társadalom kisebb csoportjai képesek saját normákat kialakítani és a csoporttagság fenntartása érdekében viselkedésüket – akár a társadalmi normákkal szemben is – e kisebb csoport normáihoz igazítani. Különösen igaz ez a megállapítás olyan

mesterségesen létrehozott szervezetek esetében is, mint az állami szervek és gazdasági társaságok.

E mesterséges szervezetek többféle célból jöhetnek létre: anyagi profit elérése, szolgáltatások nyújtása, vagy akár a szabadidő közös eltöltése. Működésüket írott és íratlan szabályok rögzítik és további közös jellemzőjük, hogy céljaik elérése érdekében erőforrásokkal rendelkeznek. A szervezetek működését, belső dinamikáját vizsgáló szervezetszociológusok ugyanakkor azt tapasztalták, hogy ezen szervezeti erőforrások mások számára is kívánatosak lehetnek, így fennáll a veszélye, hogy ezeket az erőforrásokat a szervezeti célokkal össze nem egyeztethető módon használják. Különösen nagy a szervezeti célok elérésére hatással lévő kockázat mértéke, ha a szervezet erőforrásai a szervezeten belüli vagy kívüli ún. korrupciós piacon (Jancsics-Jávor, 2012) értékesíthetőek. Mivel a korrupciós piacot is a kereslet-kínálat viszonyai határozzák meg, a nagy kereslet, az erőforráshoz való nehéz hozzáférés vagy annak korlátozott volta magasabb árakat generál. A magasabb árért cserébe viszont a szereplők hajlamosak nagyobb kockázatot is vállalni. A piaci logikát követve arra a következtetésre juthatunk, hogy a szervezeten belüli korrupciós piac jóval kisebb és korlátozottabb lehetőségeket nyújthat, mint a szervezeten kívüli. Jávor (2014, p. 202.) vizsgálatai alapján a korrupciós kapcsolat legalább két elemből tevődik össze: a szervezeti erőforrás kinyeréséből, valamint ezen erőforrás értékesítéséből.

A legfontosabb vizsgálandó kérdés tehát nem az, hogy a szervezeti erőforrások korrupciós kockázatnak vannak-e kitéve, hanem az, hogy a szervezet rendelkezik-e olyan kontrollokkal, amelyek az erőforrások egyedi vagy szervezett, visszaélészerű felhasználásának gátat szabnak, és ha igen, e kontrollokat milyen eredményességgel és hatékonysággal működtetik.

Jávor István (2004) tanulmányában felelőtlen szervezeteknek nevezi azon szervezeteket, amelyek saját érdekeiket követve vagy működésük közben más partnerek érdekeit úgy sértik meg, hogy azok nem képesek ezt kompenzálatni a szervezettel, vagy nem tudnak vizsontsérelemet okozni. Mivel e szervezetekben nem létezik valódi visszacsatolás, immunisak a környezeti jelzésekre. E szervezetek kontrolltevékenységével kapcsolatosan Jávor a következő megállapításokat teszi: *„Mivel az ilyen szervezet számára érdektelen a környezethez való alkalmazkodás minden formája, ezért a kontroll gyenge hatékonyságú. Sokkal fontosabb a kontroll számára a szervezet működési biztonságának, stabilitásának fenntartása. Ami ezen*

túlmege, azt a kontrollszervezetek inkább elnézik, jóváhagyják, amivel egyben legitimálják és legalizálják is azt. Így a sajátosan értelmezett jogszabályok, a nem átlátható működési megoldások, döntések is legálissá válnak azáltal, hogy a szervezetek immunisak a környezeti jelzésekre.” (Jávor, 2014, p. 204.).

E szervezetek leírására igen találó a „felelőtlen” kifejezés. Ez egyrészt plasztikusan utal a szervezet egész működésére, másrészt arra a belső rendezetlenségre, amely lehetővé teszi az egyéni felelősség elmosását és a problémák szőnyeg alá söprését. Egy felelőtlen szervezet működése még önmagában nem jelent egyet a korrupcióval, ugyanakkor minden belső feltétel adott ahhoz, hogy a korrupció bekövetkezzék. Azt is mondhatjuk, hogy a felelőtlen szervezetek különösen kedvező feltételeket nyújtanak az integritást sértő cselekedeteknek, közöttük pedig a korrupciónak mint a visszaélések leg súlyosabb változatának.

A felelőtlen szervezetekre vonatkozó megállapítások azt támasztják alá, hogy a szabályoknak való formális és szelektív megfelelés sajátos, torz működést eredményez, amely korrupciós veszélyt hordoz magában. E veszély valós kockázatainak felmérésére csak akkor nyílik mód, ha képesek vagyunk a korrupció nagyságának mérésére. Az erre irányuló törekvéseket a következő alfejezetben mutatom be.

3.5.A korrupció mérése vonatkozó törekvések

A korrupció pontos mérése, különösen a más társadalmi-gazdasági-kulturális háttérrel rendelkező országok összehasonlítása különösen nagy kihívás elé állítja a kutatókat. A feladat elvileg egyszerű lenne, hiszen a világ számos országában büntetik a vesztegetés különféle típusait, továbbá az ENSZ 2003-ban elfogadott Korrupció elleni Egyezménye meglehetősen pontos leírását adja a büntetendő cselekménynek.

A probléma azonban ott kezdődik, hogy a korrupciós jelenségek jóval túlmutatnak a vesztegetési tényállásoknál, hiszen ide tartoznak azok az egyes országokban igen elterjedt társadalmi gyakorlatok (pl. baksis, ajándékozás, hálapénz), amelyek büntetőjogi megítélése – erős társadalmi beágyazottságuk okán – nem egyértelmű. Ha viszont kizárólag a vesztegetési tényállásokra összpontosítunk, akkor azt látjuk, hogy ezek látenciája igen magas, a rejtve maradó bűncselekmények nagyságára,

arányára vonatkozó objektív módszer nem ismert, becslésére vonatkozóan megbízható eszköz nem áll rendelkezésünkre (Kanyó-Kardos, 2014, p. 12.). A vesztegetés kriminálstatistikai elemzését tovább nehezíti, hogy egyes esetekben (pl. határrendészet, parkolóórák ellenőrzése) a kis elkövetési értékű vesztegetések sorozatosan, szinte rutinszerűen következnek be, míg más vesztegetések (pl. közbeszerzéshez kapcsolódó vesztegetés) szervezettsége és tárgyi súlya össze sem hasonlítható ezekkel.

A vesztegetésre vonatkozóan rendelkezésre álló statisztikai adatokat az alábbi táblázat foglalja össze:

Regisztrált korrupciós és korrupciós jellegű bűncselekmények a 2012. évi C. tv. szerint – tényállásonként		2013	2014
Korrupciós bűncselekmények (2012. évi C. tv. XXVII. fejezet)	Vesztegetés		99
	Vesztegetés elfogadása	1	49
	Hivatali vesztegetés	20	49
	Hivatali vesztegetés elfogadása	41	27
	Vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban		9
	Vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban		2
	Befolyás vásárlása		3
	Befolyással üzérkedés	2	21
	Befolyással üzérkedés		3
	Összesen	64	262
Egyes korrupciós jellegű bűncselekmények (2012. évi C. tv.)	Gazdasági titok megsértése		1
	Hivatali visszaélés	9	156
	Hütlen kezelés	2	56
	Szolgálati visszaélés		10
Összesen	11	223	
Összesen	75	485	

1. táblázat: Regisztrált korrupciós és korrupciós jellegű bűncselekmények tényállásonként (2013-2014; forrás: Nemzeti Korrupcióellenes Program, p. 14.)

Amint az a statisztikai adatokból is látszik, a korrupciós, illetve korrupciós jellegű bűncselekmények száma az összes regisztrált (2013: 377 829, 2014: 329 575) bűncselekményhez képest elenyésző, vagyis a hatóságok az elkövetett korrupciós bűncselekmények csak igen kis százalékáról szereznek tudomást. Az adatok alapján az is elmondható, hogy a korrupciós cselekmények megoszlása is jelentős különbségeket mutat. Míg aktív („gazdasági”) vesztegetésből 2014-ben a statisztika 99 esetet regisztrált, befolyás vásárlása és befolyással üzérkedés alig fordult elő.

Mivel a kriminálstatisztika nem képes pontos és megbízható adatokat szolgáltatni a korrupció mértékére vonatkozóan, a kutatók más módszereket alkalmazva próbálják felmérni a korrupció nagyságát. Ezek közül az egyik legnépszerűbb típus a felmérés, amely lehet anonim közvélemény-kutatás vagy interjú. Az előző előnye, hogy nagy, egy-egy országot, társadalmi réteget reprezentáló mintán mutat összehasonlítható eredményeket, azonban – a téma sajátosságából adódóan – a válaszadók hajlamosak torzítani válaszaikat. Ilyen kérdőíves felmérésen alapul a korábban általam is idézett, az Európai Bizottság megrendelésére két évente készülő Eurobarometer felmérés a korrupcióról (Európai Bizottság, 2014b), vagy a Transparency International által legutóbb 2016-ban, 42 ország bevonásával készített Globális Korrupciós Barométer. (Transparency International Magyarország, 2016).

A szervezetszociológusok által előszeretettel használt interjú – bár időigényes, továbbá a kérdező és az interjúalany közötti nagyobb bizalmi kapcsolatot feltételez – alkalmas arra, hogy a korrupciós folyamatról, az egyén motivációiról, valamint a szervezeti sajátosságokról részletesebb információt nyújtson. Hátránya ugyanakkor, hogy az egyén meglátásai, tapasztalatai csak korlátozottan alkalmasak általános érvényű következtetések levonására.

A korrupció mérésére ezért gyakran használnak kumulatív módszereket, amelyek több forrásból generálnak egy vagy több, a korrupció nagyságára vonatkozó mutatószámot. A legismertebb és a leggyakrabban használt mutató a Transparency International által készített Korrupció Érzékelési Index (Corruption Perceptions Index – CPI). A CPI előnye, hogy egy-egy ország 0 és 100 közé eső pontszáma legalább három, legfeljebb 9 forrás felhasználásával készül, így az index megbízhatósága sokkal magasabb, mint más mutatóké. A CPI a 2012-es módszertani fejlesztés eredményeképpen ezen túl biztosított az adatok évenkénti összehasonlítása is. (A 2016-os adatok alapján Magyarország a 176 országot rangsoroló lista 57. helyén szerepel 48 ponttal, jelentősen rontva a 2012-es 55 ponthoz képest. Transparency International, 2017). Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy a CPI egyrészt kizárólag a közszférában tapasztalt korrupciót méri, vagyis a magánszektorban tapasztalható korrupcióval kapcsolatban nem használható. Ezen túl – amint a neve is mutatja – az index alapjául szolgáló források sok esetben szakértők, üzletemberek megkérdezésén alapulnak, így az index nem magáról a korrupcióról, hanem annak a válaszadók által tapasztalt szubjektív érzékeléséről ad képet.

Mivel a korrupció nagyságának, elterjedtségének közvetlen mérése – ahogy azt a fenti példákban is látható – komoly módszertani kihívások elé állítja a szakembereket, előtérbe kerültek azok a módszerek, amelyek a korrupció helyett egy vele együtt előforduló, de módszertani szempontból könnyebben megragadható és mérhető jelenségből vonnak le következtetéseket a korrupció nagyságára. Erre a logikára épül például az illegális cigarettapiac nagyságának meghatározása a legális cigaretta eladásának változásából, vagy az illegális cigarettamárkák piaci részesedésének meghatározása az eldobott cigarettacsikkre vonatkozó adatokból. A korrupció nagyságára vonatkozóan így kaphatunk közvetett adatokat például a korrupció közben tetten ért határrendészeknél talált forint és külföldi valuta (euró, USA dollár, román lej) összegéből. Ezen adatok tisztításával, súlyozásával (sávok száma, forgalom nagysága, váltás ideje) viszonylag pontosan meghatározható, hogy mekkora az adott határátkelőhely korrupciós kitettsége, illetve szervezetszociológia szempontból: az adott korrupciós piac.

E közvetett vizsgálati módszer különösen akkor lehet eredményes, ha a korrupció igen magas szervezettséggel megy végbe és a közreműködők törekednek a törvényes látszat fenntartására. A közbeszerzések korrupciós fertőzöttségének feltárására alkalmazzák például a jelzések („red flags”) módszerét, vagyis a közbeszerzési folyamat minden eleméhez olyan indikátorokat kapcsolnak, amelyek arra utalnak, hogy a közreműködők megpróbálják manipulálni az eljárást. Erre a logikára épül a magyar fejlesztésű Red Flags alkalmazás (<http://www.redflags.eu>), amely segít megtalálni korrupciós kockázatokat tartalmazó közbeszerzési dokumentumokat különféle algoritmusok, indikátorok alapján. A jelzések tehát nem a korrupciót bizonyítják, csupán a potenciális veszélyekre és kockázatokra utalnak, amelyek – különösen többszörös halmozódás esetén – erős korrupciós veszélyeztetettséget jeleznek. (Németh-Tátrai, 2015).

A korrupció helyett a korrupciós kockázatok mérésének – a fentebb ismertetett módszerekkel ellentétben – van egy további előnye. Míg az előbbiek a már megtörtént korrupciós cselekmények vizsgálatára, elemzésére összpontosítanak, a korrupciós kockázatok mérése projektív jellegű, vagyis a múlt helyett a jövőbeli korrupciós cselekményeket kísérli meg előre jelezni. Míg az előbbiek esetében a korrupció által okozott társadalmi-gazdasági kár már bekövetkezett és legjobb esetben is csak a kár mérséklésére nyílik lehetőség, addig a korrupciós kockázatok vizsgálata lehetőséget ad a korrupciós cselekmény bekövetkezésének megelőzésére.

Ha ismerjük továbbá a korrupciót megkönnyítő kockázati tényezőket, valamint a kockázat hordozóit, a korrupció bekövetkezésének esélyét is csökkenteni tudjuk.

A korrupció mérése kapcsán a korrupciós kockázati tényezők vizsgálatának módszere jelentős paradigmaváltást hozott a korrupció elleni küzdelemben. A múltbeli korrupció vizsgálata ugyanis csak némi fáziskéséssel hathat az antikorrupciós gyakorlatra, így az ellenintézkedések hatékonysága már a kezdetek kezdetén csökkenhet. A folyamat hasonló a befektetési alapok működéséhez, amelyekkel kapcsolatban az alapkezelők nem győzik eléggé hangsúlyozni, hogy a múltbeli hozam nem jelent garanciát a jövőbeli eredményekre.

3.6. Fejezeti összesség, részkövetkeztetések

A korrupció mint társadalmi jelenség vizsgálata során abból feltételezésből indultam ki, hogy a korrupció különféle formában, de valamennyi társadalomban megjelenik. E sajátos alkalmazkodóképességre a humánétológiai kutatásokból kaphatunk választ: egyes biológiai adottságainknak (pl. fajtársak segítése, szabályalkotás- és szabálykövetés, az embertársak bizalmának elnyerése) alkalmassá tették minket bonyolult társadalmi szervezet létrehozására. Ezen biológiai adottságaink erősödtek meg mintegy 30 000 évvel ezelőtt, amikor az emberi fejlődés súlypontja a biológiai evolúcióról a csoportevolúcióra helyeződött, így a csoport szervezését és alkalmazkodását lehetővé tevő szabályok fontos szelekciós kritériumokká váltak.

Az egyre bonyolultabb szabályok lehetővé tették komplexebb, nemzetségi és törzsi társadalmi struktúrák, majd állami szervezetek létrehozását. Ugyanakkor az ember biológiai adottságaiból fakadó visszaélések (így többek között a korrupció) az állami intézmények hatékonyságát jelentősen rontották. A kézenfekvő büntetőjogi szankciókon túl több állam is próbálkozott ezen túlmenő, rendszerszintű intézkedések bevezetésével, azonban hosszú távon ezek közül csak a kínai hivatalnok-rendszer tekinthető sikeresnek.

Az elmúlt évtizedekben az államon belüli szervezetek körében végzett szervezetszociológiai kutatások is tanulságos eredményeket hoztak a korrupció vizsgálatával kapcsolatban. A szervezetek ugyanis sajátos belső szabályaik alapján nem csak megkönnyíthetik a korrupciós cselekmények előfordulását, de – megfelelő külső és belső kontroll nélkül – az egész szervezeti működést korrupciós tranzakciók

lebonyolítására alakíthatják át a hosszú távú működés és a formálisan szabályszerű működés fenntartása mellett (felelőtlen szervezetek).

A korrupció tudományos vizsgálatának erősödésével, illetve a korrupció elleni küzdelem fellendülésével előtérbe került annak mérhetősége. Az igen magas látencia és a kriminálstatisztikai adatok megbízhatatlansága miatt gyakran alkalmazott eszköz a lakosság (Eurobarometer Survey) és a szakértők (Corruption Perceptions Index) körében készített kérdőíves felmérés, ugyanakkor ez sem képes kezelni a földrajzi régiók és ágazatok közötti különbségeket. A korrupciót ugyanakkor eredményesen lehet vizsgálni a korrupcióhoz vezető kockázatok mérésével, mivel a kockázatok halmozódása egyre közelebb visz a korrupció nagy valószínűséggel történő bekövetkezéséhez. A korrupciós kockázatok vizsgálatának módszere ugyanakkor nem csak azért előnyös, mivel proaktív módon lehetőséget nyújt a korrupció megelőzésére, hanem azért is, mert szervezeti szinten is rugalmasan alkalmazható, idomul a szervezeti sajátosságokhoz.

4. A KORRUPCIÓ ELLENI FELLÉPÉS ÉS AZ INTEGRITÁSSZEMLÉLET TÉRNYERÉSE

4.1.A korrupció elleni nemzetközi fellépés kezdetei és a korrupció elleni nemzetközi egyezmények

A korrupciót sokáig a politikai-gazdasági élet szerves részének tartották, amely – bár nem kívánatos – de a hatalmi döntések elkerülhetetlen velejárója (Erdélyi, 1928, Ciegler, 2011). Ez a szemlélet a hatvanas években, a gyarmatbirodalmak felbomlásával és számos afrikai, ázsiai állam függetlenné válásával annyiban módosult, hogy a korrupció bizonyos esetekben szükséges is, mivel a döntéshozóknak és hivatalnokoknak adott kenőpénz felgyorsítja a bürokratikus döntéshozatalt és „megalajozza” a nyikorgó közigazgatási gépezetet (erre utal az angol „grease” szó, illetve a magyarban is használt „lezsíroz”, illetve „megken” szavak).

A gyarmatok függetlenné válása azt is magával hozta, hogy ezen országok politikai-gazdasági döntéseik tekintetében függetlenné váltak korábbi gyarmattartóiktól, továbbá immár független országgént jelentős infrastrukturális beruházásokat (utak, hidak, repülőterek, kórházak építése) indítottak be. E beruházások elnyerése érdekében immáron nem csak korábbi anyaországaik versenyeztek, de – köszönhetően a világháborút követő gazdasági fellendülésnek – európai és amerikai versenytársaik, illetve ideológiai szempontok alapján a Szovjetunió is. Az újonnan függetlenné vált országok – amelyeknek sokszor a politikai stabilitás megteremtése is gondot okozott – ugyanakkor nem rendelkeztek olyan erős intézményekkel, amelyek gátat szabhattak volna az új döntéshozók mindinkább általánossá váló megvesztegetésének.

Az egyetlen kivétel talán Szingapúr volt, amely még gyarmatként, 1952-ben a világon elsőként hozta létre speciális antikorrupciós ügynökségét, a Korrupt Gyakorlatokat Nyomozó Irodát (Corrupt Practices Investigation Bureau – CPIB). A döntés indoka az volt, hogy a széles körben elterjedt korrupció a frissen függetlenné vált városállam gazdasági és politikai létét veszélyeztette, így annak szigorú büntetőjogi eszközökkel való visszaszorításához megvolt a kellő politikai akarat (Koh, 2011).

Míg Szingapúrnak következetes munkával sikerült visszaszorítania a korrupciót, a többi volt gyarmat esetében e káros jelenség továbbra is virágzott. A nyílt vagy burkolt vesztegetéssel szerzett üzlet annyira bevett gyakorlat volt, hogy számos ország (pl. Németország, Franciaország, Új-Zéland) adótörvényei lehetővé tették a vesztegetésre kifizetett költségek elszámolását is.

A nemzetközi üzleti kapcsolatok fejlesztésének ezen gyakorlatára akkor derült fény, amikor az Amerikai Egyesült Államokban az 1972-ben kitört és végül Richard Nixon elnök lemondásához vezető Watergate-botrányhoz kapcsolódóan az Értékpapír- és Tőzsdefelügyeleti Bizottság (Securities Exchange Commission – SEC) által folytatott vizsgálat ezt feltárta (SEC, 1976, p. 2-3.). A jelentés szerint a megkérdőjelezhető vagy törvénytelen kifizetésekre több mint 400 társaság – köztük a legjelentősebb tőzsdei vállalatok – esetében került sor összesen mintegy 300 millió dollár értékben. A kifizetések címzettjei külföldi hivatalos személyek, politikusok vagy politikai pártok voltak, amelyek az érintett társaságnak kedvező intézkedés biztosítása érdekében kapták juttatásukat. E praktikákban leginkább a gyógyszer- és egészségügyi, az olaj- és gázkitermelési, az élelmiszeripari, a repülőgép-ipari, a légitársasági és légi szolgáltatási, valamint a vegyipari cégek voltak érintettek, azonosan a napjainkban nagy korrupciós kitettségű iparágakhoz.

A jelentés alapján készült el a Külföldi Korrupciós Gyakorlatokról (Foreign Corrupt Practices Act – FCPA) szóló törvény, amelyet – köszönhetően a Watergate-botrányt követő általános, megtisztulásra vonatkozó társadalmi igényből táplálkozó politikai támogatásnak – végül 1977-ben fogadtak el. A törvény megtiltja a valamennyi, az USA tőzsdéin jegyzett társaság számára, hogy üzletszerzési célból vagy egy üzlet megtartása érdekében más ország hivatalos személyének fizetést teljesítsen. A törvényi tilalom nem csak a hivatalos személyekre, de a politikai döntéshozatal befolyásolni képes személyekre és szervezetekre (politikusokra, pártokra, a pártok tisztviselőire és a választáson induló jelöltjeire, közvetítőkre) is vonatkozik. A tilalom tárgya pedig minden előny, amely közvetlenül vagy közvetetten üzleti célt szolgál, vagy más törvényi kötelezettségeinek megszegéséhez vezet.

A törvény több szempontból is jelentős előrelépés volt a korrupció elleni küzdelem szempontjából. Egyrészt bezárta azt a jogi kiskaput, amely – hatékony helyi végrehajtás híján – büntetlenül hagyta a külföldön elkövetett vesztegetéseket. Ezzel lényegében egyoldalúan kimondta az USA hivatalos szerveinek – a végrehajtásért felelős tőzsdefelügyeletnek és az USA Igazságügyi Minisztériumának – joghatóságát

azokra az esetekre is, ha a vesztegetést amerikai cégek érdekében, de külföldön követték el. Másrészt az antikorrupciós intézkedések fókuszát jelentősen kiszélesítette. Míg a büntető törvénykönyvekben a vesztegetési tényállások alapvetően az aktív („vesztegető”) és passzív („vesztegetett”) félre, esetleg a közvetítőre („üzérkedő”) fókuszálnak, az FCPA – összhangban a fejlettebb, szervezetszociológiai megközelítéssel – lehetővé tette a mögöttük álló, illetve a végrehajtásban közreműködő szervezetek (gazdasági társaságok, pártok) szerepének vizsgálatát. Ez a megközelítés véleményem szerint jelentős szemléletbeli változást hozott még akkor is, ha a külföldi végrehajtók felelősségre vonására csak korlátozottak voltak a lehetőségek. Harmadrészt a törvény elég komoly fenyegetést jelentett a társaságok részére ahhoz, hogy felülvizsgálják üzleti gyakorlataikat és – lényeges újdonságként – szervezeti szintű intézkedéseket tegyenek a korrupciós kockázatok csökkentése érdekében.

Bár az FCPA komoly előrelépés volt a gazdasági életben uralkodó korrupció visszaszorítása érdekében, átütő sikerről a kezdeti időszakban nem beszélhetünk. Egyrészt a törvény továbbra is legalizálta az ún. egyszerűsítő és gyorsító fizetések („facilitating or expediting payment”) rendszerét, amely a rutinszerű kormányzati intézkedések (pl. engedélyezés, jóváhagyás) felgyorsítását szolgálták. A törvény továbbá csak az elfogadása után több mint tíz év elteltével, 1988. augusztus 23-át követő egy éven belül írja elő a főügyész számára az alkalmazást megkönnyítő irányelvek és eljárások elkészítését.

A törvény következetes és szigorú alkalmazását a kezdetekben egy külpolitikai körülmény is nehezítette: az Amerikai Egyesült Államok és a Szovjetunió által dominált kétpólusú világrendben egy-egy ország lojalitása, illetve a baráti rendszer fennmaradása nagymértékben függött a szuperhatalmak egyikétől kapott – közvetlen vagy közvetett – anyagi támogatástól is. Így a törvény elfogadását és végrehajtását sokáig ellenezte az amerikai külügyi apparátus attól való félelmében, hogy az az USA külpolitikai mozgásterének csökkenéséhez, illetve baráti országok támogatásának elvesztéséhez vezethet (Biegelman és Biegelman, 2010).

A törvény pontosítását célzó módosításokra két ízben (1988, 2001) is sor került, ugyanakkor a végrehajtás kezdeti gyengeségét mutatja, hogy 1978 és 2000 között mindössze 9 esetben indult vizsgálat a törvény alapján (SEC, 2016).

A Szovjetunió felbomlását (1991) követően a végrehajtást akadályozó egyik legfontosabb tényező megszűnt: a korábbi szovjet érdekszférába tartozó államok a

demokratikus fejlődés útjára léptek („third wave of democratization” lásd: Huntington, 1991), amely – a kilencvenes években beinduló gazdasági fejlődéssel párhuzamosan – új gazdasági lehetőségeket teremtett a nyugati országok vállalatai számára. A piaci versenynek ugyanakkor az USA vállalatai számára volt egy komoly gátja: míg őket kötötték az FCPA külföldi hivatalos személyek megvesztegetését célzó rendelkezései, addig Japánra és európai versenytársaikra ezek a megkötések nem vonatkoztak. Ráadásul a fennálló szabályozás mellett azt kockáztatták, hogy lemaradnak a délkelet-ázsiai térség egyre inkább fellendülő gazdaságai által kínált üzleti lehetőségekről.

A helyzet megoldásának egyik iránya, az FCPA hatályon kívül helyezése bel- és külpolitikai okok miatt nem jelentett reális alternatívát, így a nemzetközi versenyképesség fenntartása érdekében az USA a szabályozás versenytársakra való kiterjesztésére törekedett. Ennek első lépéseként az Amerikai Államok Szervezete (Organization of American States – OAS) keretében sikerült tető alá hozni egy átfogó antikorrupciós egyezményt. A Korrupció elleni Amerikaközi Egyezmény (Inter-American Convention against Corruption) célja a korrupció megelőzésére, felderítésére, megbüntetésére és megszüntetésére szolgáló intézkedések támogatása és megerősítése, valamint az ilyen célú nemzetközi együttműködés erősítése (II. cikk). Az egyezmény a korrupció elleni intézkedések széles körét sorolja fel a megelőzéstől az igazságszolgáltatáson át az illegális vagyongyarapodás visszaszerzéséig. Ugyanakkor az egyezmény csak igen puha kötelezettségeket tartalmaz a büntető jogszabályok egységesítésére vonatkozóan („a részes államok kívánatosnak tartják és vállalják annak megfontolását, hogy büntetőjogukban bűncselekményként szabályozzák” – XI. cikk). Viszont a nemzetközi vesztegetés kapcsán az egyezmény egyrészt konkrét kötelezettséget ír elő a részes államok számára („tiltania és büntetnie kell”), másrészt rögzíti, hogy e cselekményeket korrupciós cselekménynek kell tekinteniük, továbbá segítséget és együttműködést kell nyújtaniuk (VIII. cikk), különös tekintettel az érintettek kiadatására (XIII. cikk). Az egyezmény azt is előírta, hogy a nemzetközi vesztegetést bűncselekménnyé nyilvánító részes felek körében ezt az egyezmény szerinti korrupciós cselekménynek kell tekinteni.

A korrupció elleni nemzetközi fellépés tehát az USA belpolitikai indokai okán bontakozott ki és első fontosabb eredménye a vele szoros politikai-gazdasági kapcsolatok ápoló OAS-tagállamok bevonásával kötött egyezmény volt. Az

egyezmény – legalább alapjaiban – megteremtette a közös platformot a későbbi együttműködéshez és lehetővé tette az FCPA szerinti bűncselekmények hatékonyabb üldözését, nemzetközi szintre emelve a korrupció témáját. Jelentősége ugyanakkor napjainkban is megmutatkozik: az OAS és Honduras között ezen egyezmény alapján indult el 2016-ban a hondurasi igazságszolgáltatási szervek antikorrupciós tevékenységét monitorozó és előmozdító program, a MACCIH (Hondurasi Támogató Misszió a Korrupció és a Büntetlenség ellen – Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras, OAS, 2016).

Bár a latin-amerikai országok kétségkívül fontos szerepet töltenek be az USA gazdasági kapcsolataiban, az amerikai gazdasági társaságok versenyhátrányának megszüntetéséhez szükséges volt a legfontosabb versenytársak antikorrupciós politikai elkötelezettségének növelésére is. Erre a legjobb eszköznek az eredetileg a Marshall-terv koordinálására létrehozott Gazdasági Fejlesztési és Együttműködési Szervezet (OECD) kínálkozott, amelynek a legfontosabb nyugat-európai gazdasági és politikai hatalmakon kívül tagja Japán, Ausztrália és Dél-Korea is. A szervezet 1996-ban ajánlást tett közzé a Külföldi hivatalos személyek megvesztegetésének adóból történő levonhatóságáról (Recommendation on the Tax Deductibility of Bribes to Foreign Officials), amelyet egy évre rá követett az Egyezmény a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről a nemzetközi kereskedelmi ügyletekben aláírása (Milliet-Einbinder, 2000).

Az egyezmény lényegében az amerikai FCPA mintáját követi és egyetlen bűncselekmény, a külföldi hivatalos személy megvesztegetésének büntetendővé tételét írja elő (1. cikk). Ezen túl rendelkezik olyan, az egyezmény végrehajtása érdekében szükséges intézkedésekről, mint a szankciók, a joghatóság, a számviteli kérdések rendezése vagy a kiadatás. Az egyezmény sajátossága, hogy meglehetősen hatékony ellenőrzési mechanizmus kapcsolódik hozzá, amely nem csak az OECD apparátusára, hanem a részes államok bevonására, a végrehajtás kölcsönös értékelésére (peer review) is épít (OECD, 2016b).

Mivel az egyezmény aláírása idején az Európai Közösségek tisztségviselői nem minősültek más állam hivatalos személyeinek (vagyis megvesztegetésük továbbra sem ütközött nemzetközi egyezménybe), így szükségessé vélt egy közös uniós egyezmény kidolgozása a helyzet orvoslására. Ekkor jött létre az Európai Közösségek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló, 1997. május 26-i egyezmény, amely mind az

aktív, mind a passzív korrupciót büntetni rendelte és intézkedéseket tartalmazott a vállalkozások vezetőinek büntetőjogi felelősségével kapcsolatban is. Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmére vonatkozó szakpolitika fejlődése a Santer-bizottság 1999-es lemondását követően kapott új lendületet. Mivel az Unió elsősorban az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme tekintetében rendelkezik hatáskörökkel, tevékenységének fókuszában a csalás elleni küzdelem áll. Ennek érdekében jött létre az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF), amelynek célja a pénzügyi visszaélésekkel kapcsolatos uniós és tagállami tevékenység koordinálása. Ugyanakkor az Európai Bizottság az elmúlt években saját antikorrupciós szakpolitikát dolgozott ki, amely mind a saját intézményi működésére, mind a tagállamok politikájára hatással van (lásd különösen az Európai Bizottság közleményét a korrupció elleni küzdelemről - Európai Bizottság, 2011). A szakpolitika kidolgozása mellett az Unió a tagállami kutatóintézetek és szakértők széles körét összefogó, több területet is vizsgáló kutatást is indított a korrupció jelenségének minél alaposabb tudományos megismerése érdekében (ANTICORRP, 2017).

Ebben az időszakban az emberi jogok védelmére létrejött Európa Tanács is saját korrupció elleni egyezmények kidolgozása mellett döntött. Az 1999-ben kelt Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezmény célja, hogy egységesítse az egyezményhez csatlakozó államok korrupciós bűncselekményekre vonatkozó büntetőjogi tényállásait. Ennek érdekében túllép a külföldi hivatalos személyek megvesztegetésére vonatkozó szabályozási szándékokon és vesztegetés aktív és passzív formáira, a hivatalos személyekre és a magánszférára, valamint a nemzetközi szervezetek tisztviselőire, választottbíráira vonatkozóan is rögzíti a büntethetőség feltételeit. A korrupció büntetőjogi eszközökkel való üldözését segítik elő a tanúkra, az információk átadására, a kiadatásra és a büntetőeljárás lefolytatására vonatkozó információk. Az egyezménnyel ugyanabban az évben elfogadott Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezmény a korrupciós cselekmények károsultjainak nyújt segítséget annak érdekében, hogy jogaikat hatékonyabban tudják érvényesíteni. Ennek megfelelően az egyezmény rendelkezik többek között a korrupciós cselekményeket jelentő alkalmazottak védelméről, a korrupció eredményeként létrejött szerződések semmisségéről, valamint a számviteli szabályokkal és társasági beszámolókkal kapcsolatos követelményekről egyaránt.

Az Európa Tanács hivatkozott egyezményeinek abból a szempontból van kiemelkedő jelentőségük, hogy hozzájárultak a korrupcióra vonatkozó büntetőjogi szabályozás egységesítéséhez, amelynek legfontosabb eszköze az egyezmény végrehajtásának ellenőrzésére létrejött Korrupcióellenes Államok Csoportja (Group of States against Corruption – GRECO) által lefolytatott ellenőrzési vizsgálat (Európa Tanács, 2016a). Annak, hogy a korrupció témája a kilencvenes évek közepére a nemzetközi szervezetek érdeklődésének középpontjába került, több oka van. Egyrészt a hidegháború vége új lendületet adott a gazdasági fejlődésnek, amelyet az infokommunikáció és technológia gyors és nagyarányú fejlődése is táplált. A világ országain demokratizálódási hullám söpört végig („third wave of democratization”) részben vagy teljesen eltüntetve a korrupciónak tekintett korábbi rendszereket és a gazdasági életben egyre nagyobb szerephez jutottak az országokon, kontinenseken átívelően tevékenykedő multinacionális vállalatok. Az élesedő piaci versenyben a korrupció költsége és a hozzá kapcsolódó egyéb veszteségek csökkentették a cégek versenyképességét, így politikai, társadalmi és gazdasági téren is új lehetőségek nyíltak a korrupció elleni fellépésre, amelyben minden nagyobb nemzetközi szervezet részt kívánt venni.

A Világbank (World Bank) fejlesztési beruházási tevékenységre révén régóta szembesül a korrupció problémájával (Gould - Amaro-Reyes, 1983). A gyors társadalmi-gazdasági változások, az intézményrendszer fejletlensége és az eltérő kulturális tradíciók miatt a szakértők azzal szembesültek, hogy a fejlesztési források és hitelek nagy százaléka különféle korrupciós csatornákon „elfolyik” és nem jut el a rászorulóknak részére. A bank – a Nemzetközi Valutaalappal (IMF) együtt – különösen oroszországi, kirgizisztáni, kazahsztáni és ukrán hitelekkel kapcsolatban kapott heves kritikákat, amely szerint ezek a hitelek elsősorban a helyi oligarchák meggazdagodását szolgálták (Global Policy Forum, 2000). A korrump fejlődő országok hitelezésével kapcsolatban komoly morális dilemmák is felmerültek: folytatódjék-e egy-egy fejlődő ország segítése és hitelezése akkor is, ha a források jelentős része (30-40, de akár 90%-a) a korrupció miatt nem jut el a rászorulókhhoz, vagy állítsák le azt, aminek következtében a támogatás fennmaradó része biztosan nem jut el hozzájuk és ennek következtében emberek ezrei, tízezrei betegedhetnek vagy halhatnak meg.

A gyakorlati tapasztalatok és a növekvő nemzetközi nyomás hatására a nemzetközi fejlesztéssel és hitelezéssel foglalkozó szervezetek (így a Világbank, az IMF, az

ENSZ intézményei vagy az USAID) egyre gyakrabban kezdték el feltételekhez kötni a hitel és segély folyósítását. E feltételek közül olyan elvek következetes alkalmazását említhetjük, mind a jogállamiság, az átláthatóság, a hatékonyság és eredményesség, vagy a részvétel elve. Ezen elvek összességét az ENSZ terminológiájában jó kormányzásnak (good governance) nevezik, és értelemszerűen ezek közé tartozik a korrupció elleni fellépés is.

E nemzetközi szervezetek gazdasági kényszerítő ereje és a segélyek és támogatások feltételekhez kötése világszerte komoly lökést adott a korrupció elleni küzdelemnek még akkor is, ha e törekvések jelentős sikert csak kevés ország tekintetében tudnak felmutatni (Johnsøn et al., 2012).

A közélet és a gazdasági megtisztításának széleskörű támogatásához vezettek az Amerikai Egyesült Államokban és Európában a kétezres évek elején kirobbanó vállalati csalási botrányok is. A texasi székhelyű Enron energetikai óriásvállalat csődje nem csak több tízezer befektetőt tett tönkre, de komolyan megkérdőjelezte a számvitelre és kockázatkezelésre vonatkozó belső szabályok és törvényi rendelkezések helytállóságát, egyben elvezetett az Arthur Andersen, a világ egyik legnagyobb könyvvizsgáló cégének bukásához is. Európában az olasz Parmalat élelmiszeripari konszernről csak 2003-ban derült ki, hogy könyvelésében – csalások, sikkasztások és korrupció miatt – 14 milliárd dolláros hiány van, amely a vállalat összeomlásához és 130 000 kisbefektető tönkremeneteléhez vezetett (World Finance, 2011). A vállalati botrányok (amelynek sorába tartozik továbbá a Worldcom, a Tyco, a HealthSouth, a Freddie Mac cégek csődje) alapjaiban kérdőjelezték meg a vállalati beszámolók hitelességét és a számviteli eredmények megbízhatóságát. Mivel ennek – különösen az USA gazdaságára – beláthatatlan következményei lettek volna, az amerikai törvényhozás a számviteli és vállalatirányítási szabályozás módosításáról döntött, amelynek mind a korrupció elleni fellépés, mind értekezésem szempontjából különös jelentősége van.

A 2002-ban elfogadott, betérjesztőiről Sarbanes-Oxley törvénynek (SOX) nevezett szabályozás célja a tőzsdei vállalatok működésébe vetett befektetői bizalom megerősítése volt. Ennek érdekében a törvény külön bizottságot hozott létre (Public Company Accounting Oversight Board – PCAOB) a könyvvizsgálói feladatokat végző társaságok felügyeletére, megerősítette a könyvvizsgálók szakmai függetlenségét és a vállalatvezetők személyes felelősségét a vállalati beszámolók valóságtartalmáért, valamint a vállalat adóbevallásának helyességéért. Ezek mellett

büntetendővé nyilvánította a vállalati dokumentumok meghamisítását (vállalati csalás) és védelmet kínált azon személyeknek, akik a társaságok visszaéléseinek feltárása érdekében együttműködnek a hatóságokkal (whistleblowerek). A törvény egyik legfontosabb rendelkezése a belső kontrollra vonatkozó rész, amely előírja a menedzsment és a külső könyvvizsgáló számára, hogy a tőzsdei társaságok éves beszámolója tartalmazzon a pénzügyi beszámoló belső kontrolljának megfelelőségére vonatkozó jelentést. A törvény ugyanakkor mindössze arról rendelkezik, hogy annak tartalmaznia kell egy, a belső kontroll szerkezetének és eljárásainak hatékonyságára vonatkozó értékelést is. Azt azonban nem határozza meg, hogy milyennek kell lennie a „megfelelő” belső kontrollnak, így a tőzsdei vállalatok előtt szabad tér nyílt a szervezeti szabályaiknak és kultúrájuknak leginkább megfelelő belső kontrollrendszer kialakítására. A rendszerrel szemben egyetlen minőségi kritériumot állítottak: alkalmasnak kell lennie a vállalati kockázatok minél szélesebb körű feltérképezésére és a vállalati csalások megelőzésére, feltárására. Abban az esetben, ha a független könyvvizsgáló vagy a menedzsment szándékosan vagy gondatlanságból hamisan nyilatkozik a belső kontrollrendszer megfelelőségéről, személyes felelősségre vonhatóak. A belső kontrollrendszer kiépítésére vonatkozóan a PCAOB először 2004-ben, majd 2007-ben is útmutatót adott ki, meghatározva a társasági kockázatelemzés főbb szempontjait és követelményeit (Public Company Accounting Oversight Board, 2007).

A Sarbanes-Oxley törvény – bár nem kifejezetten antikorrupciós céllal született – komoly előrelépést jelentett a tőzsdei társaságok átláthatóságának erősítése, a vállalati csalások felderítése, a vállalati közérdekű bejelentők (whistleblowerek) védelme, valamint a vállalati belső kontrollrendszerek és a kockázatkezelés fejlesztése irányában. Mivel a törvény eredménykötelmet határozott meg, a tőzsdei társaságok rákényszerültek arra, hogy belső kontrollrendszereiket folyamatosan fejlesszék és a változó társadalmi-gazdasági környezethez igazítsák, ezért a törvényi megfelelés vagy compliance biztosítása a SOX hatálybalépése óta komoly szakmai területté nőtte ki magát. Mivel a korrupció különféle fajtái (így a gazdasági vesztegetés vagy a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése) is komoly kockázatot jelentenek a vállalat pénzügyi beszámolóinak megfelelősége kapcsán, e cselekmények megelőzése és feltárása is – hasonlóan a versenyt korlátozó megállapodásokhoz – a compliance terület felelősségévé vált.

Nagyrészt a Sarbanes-Oxley törvény (valamint a mintájára születő német, francia, japán, kanadai, indiai, török stb. szabályozásoknak) köszönhetően a korrupció elleni küzdelem állami szintje mellett megjelent a gazdasági társaságok szintjén is mind nemzeti, mind nemzetközi viszonylatban. A hetvenes években jellemző üzleti gyakorlatokat egy sokkal felelősségteljesebb, átláthatóbb, a társadalmi környezetre érzékenyebb vállalati kultúra kezdte el felváltani, amely lehetőséget biztosít a szervezetszociológiai kutatásoknál bemutatott „felelőtlen” szervezeti kultúra visszaszorítására.

A gazdasági élet megtisztítására irányuló erőfeszítések mellett ebben az időszakban komoly előrelépés történt egy globális antikorrupciós egyezmény létrehozása irányába is. A korrupció elleni egyezmények rendszerének kiépítése a regionális, specifikus témájú egyezményektől az átfogó és általános érvényű egyezmények létrehozásáig ível. E folyamat – a nemzetközi egyezmények előkészítésétől szokatlan módon – rendkívül gyorsan, kevesebb, mint egy évtized alatt valósult meg.

A korrupció elleni legnagyobb szabású egyezmény az ENSZ keretein belül született meg, elfogadására 2003-ban a mexikói Meridában került sor. Az ENSZ Korrupció elleni Egyezménye (UN Convention against Corruption – UNCAC) már nem csak a büntetendő korrupciós bűncselekményekre vonatkozóan tartalmaz részletes rendelkezéseket, de külön fejezetben említi a korrupció megelőzésére vonatkozó intézkedések szükségességét, ezen belül is a korrupció megelőzésével foglalkozó testület vagy testületek működésének biztosítását. Az egyezmény átfogó jellegét az is alátámasztja, hogy a közsférán belül kiter mindazokra a kritikus területekre (így a közbeszerzésekre és a közpénzek kezelésére, a hivatalos személyek magatartási szabályzatára, az információk közzétételére és az ügyészi, bírói szervekre), amelyek napjainkban már minden korrupcióellenes stratégia elengedhetetlen részei. Az egyezmény ezen túl külön fejezetekben tárgyalja a bűncselekménnyé nyilvánítás eseteit, a nemzetközi együttműködés feltételeit, a vagyon visszajuttatásának módját, a részes államok közötti technikai támogatást és információcserét, valamint az egyezmény végrehajtásának mechanizmusát. Megállapíthatjuk, hogy míg az egyezmény számos rendelkezése a korábbi antikorrupciós egyezményekre épül, az UNCAC ezeket részletesebben és átfogó módon szabályozza. Értekezésem szempontjából külön kiemelendő, hogy az egyezmény

- javasolja olyan képzések tartását közalkalmazottak és más, nem megválasztott köztisztviselők számára, amelyek bővítik ismereteiket a

közigazgatási korrupció feladataik ellátásával járó kockázatairól [7. cikk 1. d) pont];

- előírja a közpénzek kezelésének nagyobb átláthatósága és számonkérhetősége érdekében hatékony és eredményes kockázatkezelési és belső szabályozó és vezérlő rendszer megtételére vonatkozó intézkedések meghozatalát [9. cikk 2. d) pont]; valamint
- előírja a korrupció közigazgatásban előforduló kockázatainak közzétételét [10. cikk c) pont].

E rendelkezésekből is látható, hogy az egyezmény nagy hangsúlyt helyez a korrupciós kockázatok megismerésére és közzétételére. Ennek értelemszerűen részét kell, hogy képezze a közigazgatáson belüli korrupciós kockázatok időszakonkénti felmérése és közzététele, a közigazgatási (egyéni szintű) feladatellátáshoz kapcsolódó korrupciós kockázatok felmérése és terjesztése, valamint – a közpénzek kezeléséhez kapcsolódóan – hatékony és eredményes belső szabályozó és vezérlő (az angol szövegben „management”) rendszer kialakítása.

4.2.Szemléletváltás, az integritás-szemlélet térnyerése

Az ENSZ Korrupció elleni Egyezményének elfogadásával befejeződött a korrupció elleni küzdelem egy fontos fejezete. Míg a kilencvenes években nagyrészt az egyes kormányokon múltott, hogy tesznek-e, és ha igen, milyen intézkedéseket a korrupció ellen, addigra egy évtizeddel később a nemzetközi szerződéseknek köszönhetően kialakultak azok a standardok, amelyek egyrészt irányt mutattak a kormányok számára, másrészt meghatározták ennek nemzetközileg elvárt szintjét. Az egyezményekhez kapcsolódó monitoring-rendszer hozzájárult a bűncselekmények fogalmának egységesítéséhez és a rendszeres értékelések politikai nyomás alá helyezték az egyes részes államokat annak érdekében, hogy a szükséges változások megtörténjenek.

Az egyezmények kidolgozását követően megkezdődött egy markáns intézményesedési folyamat is. Az egyezmények végrehajtásához kapcsolódóan valamennyi nemzetközi szervezet keretében (OECD, Európa Tanács, Európai Bizottság, ENSZ) olyan speciális szervezeti egységek és munkacsoportok jöttek létre, amelyek a felhalmozott tudás révén képesek voltak a technikai

segítségnyújtásra, megkönnyítve ezáltal a jó gyakorlatok cseréjét. A GRECO mint politikai csoport létrehozása egyfajta antikorrupciós ideológiai koalíciónak is tekinthető, míg specializált antikorrupciós oktatási intézményként 2011-ben jött létre a Nemzetközi Antikorrupciós Akadémia (International Anti-Corruption Academy – IACA). A nemzetközi jogalanyisággal rendelkező, laxenburgi (Ausztria) székhelyű szervezet fő célja a korrupció hatékony és eredményes megelőzése képzések, kutatás, technikai segítségnyújtás és a nemzetközi együttműködés elősegítése révén (International Anti-Corruption Academy, 2016).

Amint az előző alfejezetben hivatkozott példákban is látható, a korrupció elleni küzdelem immár nem csak a kormányok szintjén jelenik meg. A különféle külső és belső ösztönzők hatására a gazdasági társaságok is egyre komplexebb belső kontroll rendszereket dolgoznak ki a korrupció, a csalás és más visszaélések kockázatainak csökkentésére. A korrupció elleni társadalmi összefogás megszervezésére a világ számos országában alakultak civil szervezetek. Ezek közül a legrégebbi és legnagyobb hálózattal az 1993-ban alapított Transparency International rendelkezik, amely 1995-ben készítette el első Korrupció Érzékelési Indexét (Transparency International, 2016b). Az index közérthetősége és a pontszámok alapján generált országgrangsor nagymértékben hozzájárult ahhoz, hogy a korrupció mint társadalmi jelenség a hétköznapi emberek számára is könnyen megfoghatóvá váljon. A Transparency International és a hozzá hasonló társadalmi szervezetek (pl. Integrity Action, Corruption Watch, Integrity Watch, K-Monitor) szakpolitikailag is értelmezhető és kommunikálható keretbe foglalják a társadalmi igényeket, továbbá szemléletformáló tevékenységükkel hozzájárulnak a korrupcióval szembeni társadalmi érzékenység növeléséhez.

A megváltozott társadalmi-gazdasági környezet, a nemzetközi szervezetek és az állampolgárok részéről tapasztalható nyomás következtében egyre több kormány látta be, hogy a korrupció elleni fellépés több politikai és társadalmi hasznot eredményez, mint a probléma tagadása. Bár a nemzetközi egyezményeknek a büntető törvénykönyvek módosítására vonatkozó rendelkezései viszonylag könnyen megvalósítható intézkedések voltak, ugyanakkor a büntetőeljárások eredményes lefolytatása – a kriminálstatisztikáról szóló fejtegetésben részletezett okoknál fogva – sokkal kevesebb kézzelfogható eredménnyel járt. A korrupciós bűncselekmények felderítése és bizonyítása igen nagy kihívások elé állította, állítja a nyomozó hatóságokat világszerte. A probléma feloldására a jogalkotás és jogalkalmazás két

irányba indult el. Az egyik irányzat a büntetőeljárás nyújtotta keretek kiszélesítését, a technikai lehetőségek nyújtotta bizonyítási eszközök hatékonyabb és eredményesebb felhasználását célozta meg.

Ezen irányzat fő célja a korrupció (és természetesen a hozzá kapcsolódó más bűncselekmények) eredményesebb és hatékonyabb felderítése a bizonyítási eszközök körének szélesítésével, illetve a büntetőeljárás átalakításával, a nemzetközi bűnügyi együttműködés nyújtotta – egyezményekbe is foglalt – lehetőségeknek a kiaknázásával. Ez alapján napjainkra természetessé vált a telefonlehallgatások, hangfelvételek felhasználása a büntetőeljárásban. A korrupció felderítése érdekében folytatott nemzetközi együttműködés különösen a nemzetközi kapcsolatokkal rendelkező bűnszervezetek esetében lehet hatásos. A korrupció visszaszorítására alkalmazott új, ugyanakkor csak néhány országban elterjedt eljárás az úgynevezett megbízhatósági vizsgálat (integrity testing) végzése (Klotz, 2015). E megközelítés lényege, hogy speciális vizsgálattal, illetve szimulált élethelyzet során ellenőrzik az erre feljogosított szervek az érintettek – általában a hivatásos állományba tartozók – kötelességszerű magatartását.

Bár a bűnüldözési eszközök kiszélesítése eredményesebbé és hatékonyabbá teheti a korrupciós cselekmények felderítését, ezen eszközök alkalmazása több okból sem hozhat átütő eredményt:

- a lebukás kockázatainak csökkentése érdekében az elkövetők kiiktatják a kockázatos tevékenységeiket vagy más módon változtatják meg módszereiket (pl. telefonkapcsolatok mellőzése, strómanok alkalmazása);
- a szervezettebb korrupciós cselekmények többek között a technicizáltság (Jávor és Jancsics, 2016) magas foka miatt ezen eszközökkel nem vagy csak nagyon nehezen deríthetőek fel;
- a titkosszolgálati eszközök – emberi jogi aggályok miatt – csak feltételekkel és szigorú korlátok között alkalmazhatóak.

A büntetőjogi eszközök korlátozott alkalmazhatósága miatt a korrupció visszaszorításában érdekelt kormányok és szervezetek olyan módszereket, jó gyakorlatokat kerestek, amelyek a probléma orvoslásán túl fenntartható eredményeket is kínáltak.

Ezen másik irányzat a korrupció megelőzésére fókuszál elsősorban a modern szervezetfejlesztési és menedzsmenteszközök, a kockázatelemzés, valamint az értékekre alapuló (etikus) működés megoldásainak segítségével. Alapja, hogy a

korruptióhoz vezető bűnalkalmak csökkentésével, a szervezeti keretek és magatartási normák átalakításával is csökkenteni lehet a korruptió előfordulását.

A büntetőjogi és a megelőzésre összpontosító szervezetfejlesztési eszközök kombinációjára építő integritás-szemlélet kezdetei a kilencvenes évekbe vezetnek. Hollandiát a kilencvenes évek elején számos korruptió üggy rázta meg. A korábbi holland gyarmat, Suriname katonai diktatúrájának számos tagja egy honfitársuk közreműködésével eredménnyel szivárgott be az amszterdami rendőrség sorai közé, Dél-Limburg tartományban pedig a barátok és üzletfelek közreműködésével virágzó korruptió hálózat botránya okozott politikai felfordulást (Báger, 2012, p. 57.). A botrányok hatására az akkori holland belügyminiszter, Ien Dales cselekvésre szánta magát és nagy hatású beszédében a változás szükségessége mellett érvelt: *„A kormánynak vagy van integritása, vagy nincs. Nem lehet csak egy kis integritásod. A közigazgatás a kormány integritásával együtt áll vagy bukik; a kormány integritásának bármilyen csökkenése azt jelenti, hogy a kormányzat elveszíti a köz bizalmát és a köz bizalma nélkül a demokrácia sem működhet. Mert akkor nincs többé demokrácia. Ez az ijesztő helyzet.”* (Dales, 1992, p. 4.).

A beszédet követő társadalmi vitában csak lassan formálódott az integritásra épülő holland korruptióellenes modell, amelynek szemlélete és megoldásai nagy hatással voltak az integritás-szemléletet továbbfejlesztő OECD-re, illetve később a magyar megoldások kialakítására is. Bár a szervezetet eredetileg a Marshall-terv végrehajtására hozták létre, az elmúlt évtizedekben a kormányzással, közpolitikai programalkotással kapcsolatos szakmai kutatások és kormányközi együttműködés elismert központjává nőtte ki magát. Az OECD a közszféra eredményességét és hatékonyságát szem előtt tartva a közszolgálati hivatássetika irányából közelített a kérdéshez (OECD, 1998, OECD 1999), majd a szemléletet tágabb kontextusba helyezve készítette el az integritásmenedzsment rendszerek kialakítását segítő útmutatóját (OECD, 2008).

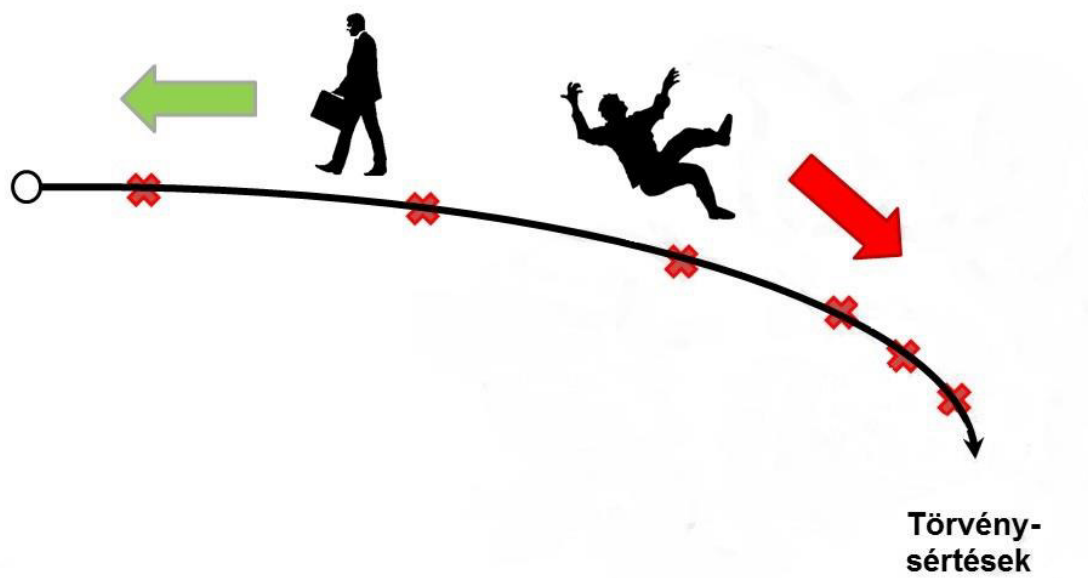
Az „Egy szilárd integritásirányítási rendszer felé: a megvalósítás eszközei, folyamatai és feltételei” (OECD, 2008) című útmutató célja, hogy egységes keretbe foglalja az integritásmenedzsmentre vonatkozó ismereteket, valamint gyakorlati tanácsokkal szolgáljon a megvalósítás számára. Az OECD megközelítésében az integritás – bár beszélhetünk személyi, szervezeti és nemzeti integritásról egyaránt – elsősorban szervezeti kategória. A szervezeten belüli integritásmenedzsment rendszer (integrity management framework) a környezettel összhangban alkotja az

integritás keretrendszert (integrity framework). Az integritásmenedzsment rendszer elsődleges, vagyis kifejezetten az integritás erősítése érdekében létrehozott eszközöket, folyamatokat és struktúrákat tartalmaz (pl. integritás szabályzatok, projektek, integritás tanácsadók), míg a kiegészítő eszközök, folyamatok és struktúrák a már meglévő elemekre épülnek és segítik az elsődleges elemek megvalósítását. A szervezet belső környezete (pl. értékek, vezetés, szervezeti kultúra) és a külső környezet (pl. nemzeti kultúra, társadalmi támogatás, bizalom) – az alább ismertetendő normaszocializációs folyamaton keresztül – erősíteni vagy gyengíteni tudja az integritásmenedzsment rendszer intézményesülését. Az OECD integritás keretrendszerének felépítését az alábbi táblázat szemlélteti:

Integritás keretrendszer							
Integritásmenedzsment rendszer						Környezet	
Elsődleges			Kiegészítő			Belső környezet	Külső környezet
Eszközök	Folyamatok	Struktúrák	Eszközök	Folyamatok	Struktúrák		

2. táblázat: Az integritás keretrendszer (forrás: OECD, 2008. p. 10.)

Az OECD hivatkozott dokumentuma rendszerszintű megközelítésével nem csak keretbe rendezi az integritási rendszer elemeit, de hozzájárul a korrupcióról szóló szakmai-társadalmi szemléletváltáshoz is. Az OECD értelmezésében a korrupció egy hosszú folyamat végpontja. Ha csak a végeredményre fókuszálunk, akkor jórészt csak büntetőjogi eszközök vannak a kezünkben. Az integritás szemlélete a korrupció helyett az integritást sértő cselekedetekre (integrity violations) fókuszál, amelynek sora a vallott értékek sérelmével kezdődik, a kisebb-nagyobb normasértésekkel folytatódik, majd végső esetben a szervezeten belüli korrupciós hálózatokig ér. A folyamat azonban nem lineáris: míg a kezdeti, kisebb integritás sérelmek időszakában jól kontrollálható, addig egy kritikus pont után a normasértések száma és súlya is megnövekszik. Miközben a szervezet elveszíti integritását és – Jávor kifejezésével élve – „felelőtlen szervezetté” válik, teljes széthullását csak az akadályozza meg, hogy az erőforrások kinyerését csak egy formálisan működő szervezet garantálhatja. Az általam erkölcsi lejtőnek nevezett folyamatot az alábbi ábra szemlélteti:



3. ábra: Az erkölcsi lejtő (forrás: saját szerkesztés)

Fontos hangsúlyozni, hogy az integritás nem csak egy új módszert hozott a korrupció elleni küzdelembe, de számos ponton szemléletbeli változást is megkövetel mind a befogadó ország, mind a közvélemény részéről. Maga az integritás szemlélete is két, látszólag egymásnak feszülő megközelítésre, a szabályközpontú (keményvonalas) és a megelőzésre összpontosító elemekre épül. Az ezek között feszülő ellentmondásokat jól érzékelteti az alábbi táblázat:

Szabálykövetésen alapuló megközelítés	Megelőzésen alapuló megközelítés
Negatív szemlélet	Pozitív szemlélet
Szabályokra épül: előírt normák (törvények és jogszabályok)	Alapelvekre épül: ismert normák és értékek (becsületesség)
„Kemény” irányítási módszerek	„Puha” irányítási módszerek
Vélemény: az emberek általában rosszak	Vélemény: az emberek általában jók
Középpontban: integritással kapcsolatos szabálysértések elleni küzdelem	Középpontban: a helyes magatartás előmozdítása
Fókuszban: a jog	Fókuszban: a vezetés
Elfojtás/reakció	Megakadályozás/megelőzés

3. táblázat: A szabálykövetésen és a megelőzésen alapuló megközelítés összehasonlítása (forrás: Báger, 2012. p. 59.)

A kifejtettekhez kapcsolódóan indokolt megvizsgálni azt is, hogy az integritás szemlélete mennyire alkalmazható az eltérő szervezetek, illetve szervezeti egységek viszonylatában. Előjáróban azt mondhatjuk, hogy a szemlélet alkalmazásának nehézségét nem elsősorban az eszközök szintjén kell keresni, hanem a szervezeti kultúra vonatkozásában. Az integritás szemlélete eltérő irányultságú elemeket foglal magában és ezek adaptálása, összeegyeztetése a szervezetek meglévő szervezeti kultúrájával – különösen akkor, ha a vezetői támogatás nem, vagy csak korlátozott mértékben van jelen – nehézséget okozhat. Amíg a szervezeti kultúra vonatkozásában fennállhatnak kisebb-nagyobb adaptációs nehézségek, addig a szervezeten belül, szervezeti egység vagy munkakör szintjén megítélésem szerint ilyenekkel kevésbé kell számolni. A munkakörök a szervezet legkisebb építőelemeként egyrészt integrálódnak a szervezet szervezeti kultúrájába, ugyanakkor közvetlenül általában nem szembesülnek az integritás-szemlélet eszköztárának valamennyi elemével, hanem csak annak egy-egy – munkakört érintő – részével. Ebből következően megállapítható, hogy az integritás-szemlélet rugalmassága révén nem csak a szervezet egésze, de a szervezeti egységekre és a munkakörökre vonatkozóan is adaptálható az alábbiakban kifejtett normaszocializáció eszközével.

Ugyanakkor az integritás szemléleten belül a szabálykövetésen és a megelőzésen alapuló megközelítés közötti látszólagos ellentmondás feloldható, ha a két szemléletet időben és térben egymáshoz képest helyezzük el: a szervezeteken belül a korrupció elleni küzdelem a megelőző intézkedésekkel kezdődik és a represszív eszközök alkalmazása csak a kisebb számú és súlyosabb esetekre korlátozódik. A súlyos korrupciós cselekményekkel terhelt szervezetek (államok) megtisztításának útja elsősorban a büntetőjog eszközeivel lehet eredményes, majd a szabályok tiszteletének helyreállítása, a helyzet konszolidálása után – erre épülve – kezdődhet a szervezeti normák megerősítése, új szervezeti megoldások kidolgozása, majd ezek folyamatos karbantartása és fejlesztése.

A tapasztalatok alapján az integritás elveire épülő kiegyensúlyozott megközelítésre való áttérés nem egyszerű folyamata – Báger, Pulay és Korbuly (2008, p. 17-18.) alapján – az alábbi életciklusokkal írható le:

1. *A korrupció figyelmen kívül hagyása és/vagy visszautasítása*

Ebben a fázisban a korrupció tabunak számít, sem a közbeszédben, sem szakpolitikai szinten nem jelenik meg. Ha mégis fény derülne a korrupcióra, azt – a rothadt almához hasonlóan – elszigetelt esetnek tekintik, és nem tartanak szükségesnek szakpolitikai változásokat.

2. *Tudatosulás*

A korábbi helyzet tarthatatlanságára egy-egy nagyobb botrány vagy az erős politikai nyomás kényszere ébreszti rá az érintetteket. Az incidens nyomán felsejlő, a nyilvánosság előtt megjelenő kép alapján világossá válik, hogy a korrupció nem csak jelen van a rendszeren belül, de a korábban gondoltnál mélyebbre ér és szervezettebben kapcsolódik a szervezetrendszer elemeihez. A tudatosulás eredményeként nyilvánvalóvá válik a szakpolitikai változások szükségessége.

3. *Keményvonalas (szabályközpontú) megközelítés*

A nyilvánvaló korrupciós fertőzőtségre adott elsődleges kormányzati válasz a korrupció büntetőjogi eszközökkel való elfojtása. A korrupciós bűncselekmények büntetése tételének szigorítása, a felelősök elszámoltatása, a „zéró tolerancia” meghirdetése mind azok az intézkedések, amelyek elsőként jelennek meg a kormányzati antikorrupciós eszköztárban.

4. *A szabályközpontú megközelítés korlátainak felismerése*

A szabályközpontú megközelítés során elsőként bevezetett intézkedések sokszor a kormányzat tehetetlenségét és türelmetlenségét tükrözik. Mivel a korrupció felderítése és a felelősök bíróság elé állítása komoly kihívások elé állítja az igazságszolgáltatást, a keményvonalas intézkedésektől várt gyors eredmények sokszor elmaradnak. Bár a politikai nyomás enyhülhet, a kormányzat számára világossá válik, hogy a szabályok szigorításával csak a probléma felszínét tudja kezelni, ezek az intézkedések mélyreható változások elérésére alkalmatlanok.

5. *A megelőzésre összpontosító szemlélet térnyerése*

A kormányzat felismeri, hogy ha valóban tartós változást szeretne elérni, akkor mélyrehatóbb szervezeti és szemléletbeli változások bevezetése szükséges. A büntetőjogi szabályok kiegészítéseként először olyan módszerek jelennek meg, amelyek a szabályokra építve hozzájárulnak a szervezeti kontrollok erősítéséhez, a tudatosabb szervezeti működés

megteremtéséhez. Ilyen megoldások lehetnek a belső kontrollrendszerre vonatkozó szabályok, a felelősök és határidők kijelölése, munkatervek megalkotása, etikai kódexek elkészítése. Ez utóbbiak már átvezetnek az értékekre és a pozitív szervezeti kultúrára ható eszközökhöz, a vezetői példamutatás és szemlélet formálásához.

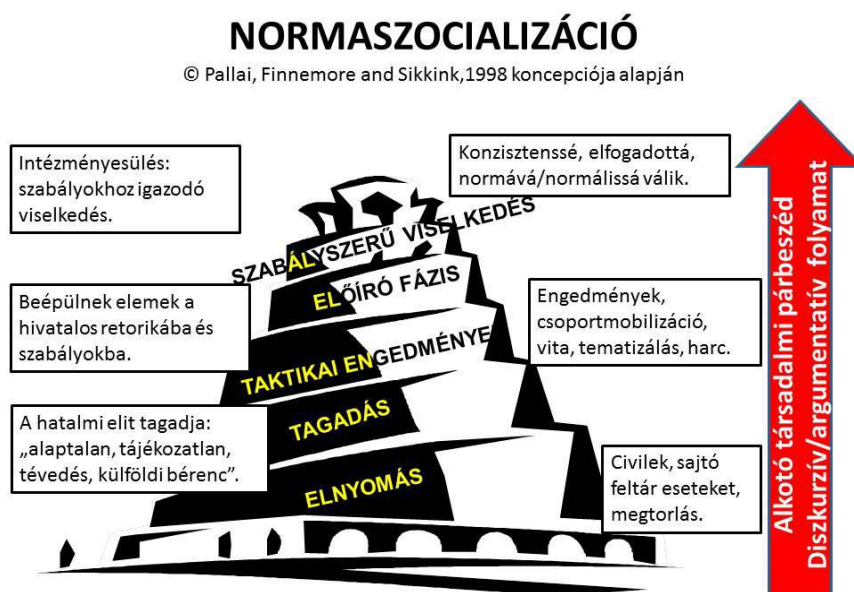
6. *Kiegyensúlyozott megközelítés (integritás)*

A megelőzésre összpontosító (puha) eszközök alkalmazása mellett nyilvánvalóvá válik, hogy a büntetőjogi (kemény) eszközök fenntartására és alkalmazására továbbra is szükség van a korrupció hatékony visszaszorítása érdekében. A hangsúly a radikális reformokról áthelyeződik a meglévő eszközök és intézmények továbbfejlesztésére, valamint működésük folyamatos értékelésére, elemzésére. Ebben a szakaszban különös jelentősége van a kockázatelemzésnek és a fejlesztési folyamatok ciklikusságának, amellyel a szervezet folyamatosan elemezheti és tökéletesítheti saját működését.

A szerzők ugyanakkor rámutatnak, hogy az életciklusok közötti váltás korántsem lineáris: egy-egy fázisban a kormányzatok, szervezetek hosszabb időre megragadhatnak, vagy – az alkalmazott módszerek eredményességének tagadásával – vissza is térhetnek egy régebbi életciklusba.

Pallai a nemzetközi (antikorrupciós) normák országon belüli adaptációját egyfajta normaszocializációs folyamatként írja le, amelyben nem csak a norma átvételére vonatkozó erős elvárás játszik szerepet, hanem az is, hogy van-e a norma átvételére vonatkozó argumentatív folyamat. A demokratikus normák átvételének folyamatát adaptálva a szerző abból indul ki, hogy a nemzetközi szervezetek részéről tapasztalható nyomás következtében, ha a helyi elit akár taktikai szinten is engedményeket tesz és kialakul a normát magáénak érző helyi közösség, a normaszocializáció megkezdődhet. A helyi elit és társadalmi gyakorlat ugyanakkor szemben állhat a normával, ami az ellentétes normát képviselők közötti összeütközéshez és a norma tagadásához vezet. Amennyiben a nyomás erős és a társadalmi párbeszéd fennmarad, a helyi elit taktikai engedménye révén néhány, a normát támogató eszközt bevezet, azonban ezek csak formálisan vannak jelen és a normák közötti konfliktus továbbra is fennáll. Ha a norma átvételét támogató argumentatív folyamat továbbra is működik, a norma a formális előírásokon átlépve

internalizálódik, vagyis képes betölteni eredeti rendeltetését (Pallai, 2012, p. 15-16.).
A normaszocializáció folyamatát az alábbi ábra szemlélteti:



4. ábra: A normaszocializáció folyamata (forrás: Pallai, 2010, p. 17.)

A korrupció elleni nemzetközi normák és standardok kialakulásának áttekintését követően vizsgáljuk meg, hogyan zajlott e normák átvétele Magyarországon az elmúlt évtizedben!

4.3.A korrupció elleni fellépés Magyarországon

A korrupció jelensége – más európai országokhoz hasonlóan – Magyarországon sem ismeretlen. Szent István I. törvénykönyve például a püspököknek az egyházi javak feletti hatalmával és a világiakkal való egyetértésével kapcsolatban így rendelkezett: „*És semmiképpen meg ne rontsák az igaz törvényt valamely részben, valakinek a hazugsága, hamis tanúbizonysága avagy esküszegése vagy megvesztegetése folytán.*” A többi európai országhoz hasonlóan Magyarország is elsősorban büntetőjogi eszközökkel törekedett a korrupció megfékezésére, meglehetősen mérsékelt sikerrel. A korrupció elleni modern kori fellépésben új fejezetet nyitott az 1990-es rendszerváltás, amelyet követően Magyarország parlamenti demokráciát és jogállami intézményeket épített ki és a Szovjetunió dominálta katonai-gazdasági szövetség helyett a NATO és az Európai Unió tagjává szeretett volna válni. Ez értelemszerűen megkövetelte egyrészt a nyugat-európai gazdasági és társadalmi intézmények és

normák átvételét, másrészt – különösen az Európai Unió esetében – a joganyag harmonizálását. Ugyanakkor mire a csatlakozási tárgyalások 1997 decemberében elindultak, már befejeződött, illetve javában folyt a különféle antikorrupciós nemzetközi egyezmények kidolgozása. Egyértelmű volt, hogy ha Magyarország az Európai Unió tagja kíván lenni, akkor csatlakoznia kell ezen egyezményekhez.

A magyar antikorrupciós szakpolitika első időszaka tehát ezen egyezményekhez való csatlakozás előkészítésével, illetve szükséges törvénymódosítások (leginkább a Büntető Törvénykönyvről szóló törvényre vonatkozó) kidolgozásával telt. Bár erre az időszakra esik a Transparency International első magyarországi szervezetének megalakulása, a korrupcióellenes közhangulatra elsősorban a Tocsik-ügyként elhíresült botrány volt nagy hatással, amely – az állami vagyon privatizációjához kapcsolódó visszaélésekkel együtt – jelentős mértékben hozzájárult az 1998-as kormányváltáshoz.

A következő kormányzati ciklus végére készült el az első kormányzati szintű antikorrupciós program, a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szóló 1023/2001. (III. 14.) Korm. határozat. E kormányhatározat azonban csak formálisan nevezhető stratégiának, lényegét tekintve inkább egy feladatokat meghatározó kormányhatározat volt, amely a végrehajtandó intézkedéseket büntetőjogi és jogi feladatokra osztotta. Előnye ugyanakkor, hogy e szabályozási feladatokat egyéb, megelőző jellegű intézkedések egészítették ki.

A kormányhatározatban hivatkozott törvények elfogadása azonban – néhány kivételtől eltekintve – a következő kormányokra maradt. Az OECD külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni egyezményét a 2000. évi XXXVII. törvény, az Európa Tanács Korrupció elleni Büntetőjogi Egyezményét a 2002. évi XLIX. törvény, az Európa Tanács Korrupció elleni Polgári Jogi Egyezményét a 2004. évi L. törvény, az Európai Közösségek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló egyezményt a 2005. évi CXV. törvény, míg az ENSZ Korrupció elleni Egyezményét a 2005. évi CXXXIV. törvény hirdette ki Magyarországon. E törvények mellett feltétlenül említést érdemel még a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény (a végrehajtásával kapcsolatos kritikákról lásd Klotz, 2014a), valamint a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. („üvegseb”)

törvény, amely különösen a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférés területén volt előremutató.

E törvényi rendelkezések kodifikálásával Magyarországon megteremtődtek a modern antikorrupciós szakpolitika kialakításának a feltételei, ugyanakkor némi elbizonytalanodás is érezhető a kormányzati antikorrupciós politika irányának és eszközeinek megválasztása tekintetében. Ehhez hozzájárulhatott, hogy Magyarország európai uniós csatlakozásának közeledtével jelentősen csökkent a kormányra nehezedő nemzetközi nyomás és hiányzott az – a korábbi alfejezetben bemutatott – argumentatív párbeszéd, amely az új, formálisan létrejött jogintézményeket tartalommal töltötte volna meg.

Az előző ciklus korrupciógyanús ügyeinek vizsgálatára az új kormányban 2002-ben közpénzügyi államtitkárság jött létre, amely – az antikorrupciós szakpolitikai feladatok ellátásán túl – belefolyt a napi korrupciógyanús ügyek vizsgálatába is. Azonban az államtitkárság tevékenysége nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, így az két év elteltével megszűnt.

Az útkeresés következő lépése a Köztársasági Etikai Tanács megalakulása volt 2003 májusában. A kilencfős testület célja az volt, hogy segítse a társadalmi és politikai életben az etikai normák érvényesülését. E nehéz feladat végrehajtására a tanács több állásfoglalást is kiadott, például a közpénzek átláthatóságának fontosságáról vagy a kedvezményes lakáshitelek igénybevételéről. A testület azonban a tagok jelentős részének távoztása után 2004 februárjában megszűnt, mivel létszáma a működéshez szükséges alá csökkent.

Ezt követően nem sokkal alakult meg 1011/2004. (II. 26.) Korm. határozat alapján a Tanácsadó Testület a Korrupciómentes Közéletért, amelynek feladatköre kiterjedt a korrupcióhoz mint társadalmi jelenséghez kapcsolódó körülmények feltárására, a korrupcióhoz kapcsolódó kutatások elvégzésére, az eredmények értékelésére, a jelenség visszaszorítása érdekében „más alternatívák” ajánlására, valamint a kormány érdekében egy korrupcióellenes cselekvési program kidolgozására és aktualizálására, ugyanakkor a testület működése – összefüggésben a közpénzügyi államtitkár távozásával – érdemi nyomot nem hagyott maga után.

Miközben a kormány a korrupció elleni fellépéshez megfelelő szervezeti kereteket kereste, a korrupció elleni nemzetközi fellépés első eredményei már Magyarországon is éreztették hatásukat. Az amerikai hatóságok az FCPA alapján 2006-ban vizsgálatot indítottak a New York-i tőzsdén is jegyzett Magyar Telekom (és anyavállalata, a

Deutsche Telekom) ellen. A Magyar Telekom a gyanú szerint montenegrói és macedóniai leányvállalatának üzletszerzése érdekében helyi tisztviselőket vesztegetett meg több millió dollár értékben. A mindmáig egyetlen magyar vonatkozású FCPA-ügy 2011-ben egyezséggel zárult, amely alapján a magyar társaság és német tulajdonosa összesen több mint 95 millió dolláros (mai árfolyamon közel 30 milliárd forint) büntetés befizetését és hatékonyabb compliance rendszer kiépítését vállalta (Department of Justice, 2011).

Talán az ügy kirobbanása is hozzájárult ahhoz, hogy újabb próbálkozásként a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatokról szóló 1037/2007. (VI. 18.) Korm. határozat alapján ezúttal egy paritásos testület, az Antikorrupciós Koordinációs Testület (AKT) jött létre a kormányzati döntés-előkészítő tevékenységet támogató, véleményező, illetve javaslattevő szervként, amely a korrupció elleni küzdelem tekintetében szakmai koordinációs szerepet kapott. Ez az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium felügyelete alatt működő, a kormányzati képviselők, az állami szervek és a külső partnerek közötti paritásra épülő szervezet 2008 februárjára hosszú távú antikorrupciós stratégiát és cselekvési tervet készített elő, azonban ennek elfogadására nem került sor, így számos tag – köztük a 2006-ban újjáalakult Transparency International Magyarország – kilépett a testületből. A végül el nem fogadott stratégia azonban mégis jelentős hatást gyakorolt a hazai korrupcióellenes szakpolitikára, mivel abban – az Állami Számvevőszék szakértőinek javaslatára – a korrupció elleni fellépés fő irányaként az integritás-szemléletet jelöli meg: *„Éppen ezért a Korrupció Elleni Stratégia az integritásra törekedő szemléletet érvényesíti, a fő hangsúlyokat pedig a szervezetekre, a felelős egyénekre és a rendszerek működésére és a jelenleginél színvonalasabb szervező (intézményvezető) tevékenységre helyezi.”* (Antikorrupciós Koordinációs Testület, 2008. p. 58.).

A kezdődő szemléletváltás előzménye az volt, hogy az AKT működésében is aktív szerepet vállaló Állami Számvevőszék a holland számvevőszék tapasztalatainak hasznosítására 2005-ben twinning light projektet indított és ennek eredményeként lehetőség nyílt a holland antikorrupciós módszerek tanulmányozására (Báger-Pulay-Korbuly, 2008). Az együttműködés eredményeként az Állami Számvevőszék – amely ekkora az integritás szemléletmód hazai úttörőjévé nőtte ki magát – Korrupciós kockázatok feltérképezése - integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése (ÁROP-1.2.4-09-2009-0002) néven saját projektet indított, amelynek

célja egyrészt a magyar költségvetési szervek korrupciós kockázatainak mérésére és térképen való megjelenítésére alkalmas módszertan kidolgozása, másrészt az integritás elvein alapuló közigazgatási kultúra terjesztése volt. Az ÁSZ Integritás Projekt keretében kidolgozott kockázatelemzésre értekezésem későbbi részén térek ki, itt csak arra utalok, hogy a projekt keretében adaptált megoldások és az OECD hivatkozott útmutatója (2008) jelentős hatást gyakoroltak a 2012-ben elfogadott Korrupció Ellenes Stratégiára.

Az integritás-szemlélet térnyerése – összhangban a hivatkozott életciklus-moddal – korántsem volt magától értetődő. A 2010-es választások után a kormány ismét a büntetőjogi megközelítést preferálta, így elszámoltatási és korrupcióellenes kormánybiztos(ok) kinevezése mellett döntött. A kormánybiztosok tevékenysége alatt a szakpolitikai munka helyett inkább a politikai-kommunikációs szempontok érvényesültek, így ennek kifulladására, valamint a kezdeményezett büntetőeljárások eredménytelensége miatt a pozíció megszűnt. A kormányzat ezt követően formálódó szakpolitikai programalkotását nagymértékben segítette az Állami Számvevőszék Integritás Projektje, amelynek eredményei be is épültek a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozatba. Ennek végrehajtásaként – többek között – 2013-ban új törvény készült a panaszokról és a közérdekű bejelentéséről (2013. évi CLXV. törvény), amely magában foglalta a gazdasági társaságok bejelentővédelmi rendszereivel kapcsolatos minimális követelményeket is, a nemzeti alaptantervbe beépültek a korrupciómegelőzéssel kapcsolatos ismeretek, továbbá zöld könyv készült a kormánytisztviselők hivatásetikai kódexének elfogadása érdekében.

A kormányhatározat elfogadásával a korábbi keményvonalas megközelítésről a kormány áttért az integritáson alapuló antikorrupciós politikára és – az OECD útmutatója alapján és aktív közreműködésével – megkezdte a közigazgatás integritásirányítási rendszerének kiépítését. Ennek okaként a stratégia rögzíti, hogy *„A korrupciós kockázatok szervezeteken belüli kezelése az eddiginél nagyobb tudatosságot és tervezettségét, valamint a szervezeten belüli egyértelmű felelősségi viszonyokat igényel.”* (A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja, 2012, p. 33.). A kockázatkezelés személetének erősödését jelzi, hogy a stratégia több területen is erre építve, nevesítve rögzíti a további feladatokat:

- korrupciós kockázatok kezelésére képes bejelentőrendszer kiépítése (Korm. határozat 4. pont);
- kormány-előterjesztések korrupciós kockázatainak vizsgálata (Korm. határozat 8. pont);
- közbeszerzési törvény és költségvetési támogatási szabályok kockázatainak vizsgálata (Korm. határozat 9. pont).

A közigazgatási szervek kockázatkezelésében az igazi áttörést mégis a stratégia alapján megalkotott, az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet elfogadása hozta. A kormányrendelet olyan belső kockázatkezelési rendszer alapjait fekteti le, amely a szervezetek belső ellenőrzésétől elkülönítetten, közvetlenül a szervezet elsőszámú vezetőjének alárendeltségében működik. A vezető e feladatainak ellátásában – a főszabály szerint kötelezően kijelölendő – integritás tanácsadó működik közre, a szervezeti kockázatkezelés pedig a korrupciós és integritás kockázatok felmérésére, az azok kezelésére szolgáló intézkedési tervre, valamint a végrehajtás tapasztalatait összegző integritás jelentésre épül. A feladatok éves ismétlődése lehetővé, illetve szükségessé teszi a végrehajtási tapasztalatok, illetve a kockázatok folyamatos értékelését, felülvizsgálatát. A korábbiakban hivatkozott, az integritással kapcsolatos ismeretek átadását és a szemléletformálást elősegítő normaszocializációt támogatta az ÁROP-1.1.21-2012-2012-0001 - Korrupció megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése című kiemelt projekt, amelynek keretében közel tízezer kormánytisztviselő vett részt 1-3 napos integritásmenedzsment képzésen. A program keretében készült el az a tananyag, amely alapján közel kétszáz integritás tanácsadó szerzett szakirányú végzettséget. E program nem csak új szemléletmóddal és szakmai ismeretek látta el a leendő integritás szakembereket, de lényegesen hozzájárult a magyar integritás szakmai közösség kialakításához és a téma hazai kutatásához (Gregor-Pallai, 2016).

A program befejezése ugyanakkor már a következő kormány időszakára esett. Az antikorrupciós szakmai politika végrehajtásában újabb változás következett be azzal, hogy a szakpolitika szakmai koordinálása a korábbi Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium megszűnését követően a Belügyminisztérium irányítása és felügyelete alá tartozó Nemzeti Védelmi Szolgálathoz (NVSZ) került. Mivel e szervezetet eredetileg a rendvédelmi szervek belső elhárításának, illetve a megbízhatósági vizsgálatok végrehajtásának biztosítására hozták létre, az antikorrupciós szakpolitika

ismét a büntetőjogi megközelítés irányába mozdult el. Az NVSZ Korrupciómegelőzési Főosztályának közreműködésével készült el a 2015-2018-as időszakra szóló új antikorrupciós stratégia, amelyet a Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról szóló 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat tett közzé.

A program elemzése kapcsán megállapíthatjuk, hogy abban kevésbé érződik a kormányzati szervezetváltás, inkább az integritás-szemlélet kiterjesztésének szándékára lehet következtetni az államigazgatási szervekről a magánszféra és a többi állami szerv irányába. A program leszögezi: *„A modern antikorrupciós mechanizmusok komoly hangsúlyt fektetnek a belső szervezeti működés vizsgálatára és a működési kockázatok feltárására, az értékalapú működés erősítésére, a tudatformálásra, a korrupciós lehetőségek szűkítésével járó megelőzési technikákra, valamint a hatékony ellenőrzési rendszerek bevezetésére. A Program tartalma és szakmai célrendszere is ezt a logikát követi.”* (Nemzeti Korrupcióellenes Program, p. 21.)

A rendelkezésekre álló hely nem teszi lehetővé a program rendelkezéseinek részletes ismertetését, ugyanakkor a kormányhatározat 4. pontja értekezésem szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír, így indokolt rá részletesebben is kitérni. A kormányhatározat szerint:

„4. Az államigazgatási szervek körében

a) fel kell térképezni azokat a munkaköröket és munkakörcsaládokat, amelyeket a korrupciós kockázatok fokozottan érintenek,

b) az ÁSZ tapasztalatainak figyelembevételével az ellenőrzési tevékenységek ellátása során érvényesíteni kell a korrupciómegelőzési kontrollokat, és az ellenőrzések eredményéről készített éves beszámolóokban külön értékelni kell e kontrollok érvényesülésének tapasztalatait,

c) a belső szabályzatokat a korrupciós kockázatok szempontjából felül kell vizsgálni,

d) meg kell teremteni a belső kontrollrendszer és a korrupciómegelőzést szolgáló belső intézkedések összhangját a szervezeti működés egészére vonatkozóan – beleértve a reál és gazdálkodási folyamatokat –, továbbá az ehhez szükséges jogszabályokat ki kell dolgozni.

E feladatok végrehajtásának támogatására módszertani útmutatót kell közzétenni, amelynek elkészítésével kapcsolatos tevékenységek koordinálására a Kormány az ÁSZ-t kéri fel.”

A kormányhatározat tehát egyrészt rögzíti a munkakörökre és munkakörcsaládokra vonatkozó kockázatok feltérképezésének feladatát, másrészt részletes iránymutatást nyújt a szervezeti belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer összehangolására a jogszabályok, a belső szabályzatok, a kontrollok, valamint a munkakörök szintjén egyaránt. E törekvések jogszabályi összhangját a hivatkozott kormányhatározat alapján az egyes kormányrendeleteknek a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztésével összefüggő módosításáról szóló 187/2016. (VII. 13.) Korm. rendelet teremtette meg. E kormányrendelet szélesebb szakmai koordinációs feladat- és hatásköröket biztosít az NVSZ számára, továbbá a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet módosításával az alábbi jelentősebb változásokat rögzíti:

- integrált kockázatkezelési rendszer létrehozása a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer összehangolásával;
- a kockázatok körének bővítése a „szervezeti integritást sértő események”, vagyis a jogszabályi rendelkezésektől való eltéréseken (szabálytalanság) túl ideértve a szervezeti célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működéstől való eltérést is;
- a belső ellenőr függetlenségének megtartása mellett a kockázatkezelési rendszerrel kapcsolatos feladatok koordinálása az integritás tanácsadó (ha ilyen nincs, a kijelölt szervezeti felelős) feladata.

A kormányrendelet módosítása ugyanakkor – véleményem szerint – messze túlmutat két kormányrendelet alkalmazásának összehangolásán. Mivel a 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet hatálya lényegében valamennyi költségvetési szervre kiterjed, az integritásirányítási rendszer elemeinek beemelése a belső kontrollrendszer elemei közé egyben az is jelenti, hogy 2016. október 1-től, illetve 2017. január 1-től valamennyi költségvetési szervnél alkalmazni kell az integritással kapcsolatos követelményeket. A korábbiakhoz képest jelentős változás, hogy a költségvetési szervek vezetői által tett teljességi nyilatkozat a szabályszerű, eredményes, gazdaságos és hatékony működésre vonatkozó követelményeken túl „soft” követelményekkel is kiegészült az alábbiak szerint: *„[az általam vezetett költségvetési szervnél] gondoskodtam olyan szervezeti kultúra kialakításáról, amely biztosítja az elkötelezettséget a szervezeti célok és értékek iránt, valamint alkalmas*

az integritás érvényesítésének biztosítására.” [370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 1. melléklet].

E kormányrendeleti szintű szabályozással teljessé váltak az integritás-szemlélet térnyeréséhez szükséges jogszabályi követelmények. A normaszocializációról szóló részben bemutatottak szerint az integritásra vonatkozó követelmények formai implementálása az 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelettel megtörtént. A 187/2016. (VII. 13.) Korm. rendelet elfogadása azt mutatta, hogy az integritás-szemlélet nemcsak hogy túllendült a normaszocializáció szempontjából kritikus kormányváltás időszakán, de lehetővé vált kiterjesztése, valamint működésének összehangolása a meglévő jogintézményekkel. Azt is megállapíthatjuk továbbá, hogy az alkalmazott jogintézmények a magánszférában és a közszférában igen hasonlóak (kockázatelemzés, értéktudatosság, kijelölt felelős, bejelentővédelem). Ez a hasonlóság különösen jól kézzelfogható a SOX-törvény vállalatvezetői nyilatkozata és a 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet által megkövetelt vezetői nyilatkozat között.

4.4. Fejezeti összegzés, részkövetkeztetések

E fejezetben azt vizsgáltam meg, hogy milyen elemekből áll az integritásirányítási rendszer eszköztára, illetve az integritás-szemlélet adaptálható-e a nemzeti és szervezeti szintű intézkedések mellett a szervezeten belüli legkisebb építőelemekre, a munkakörökre?

Annak érdekében, hogy e kérdésekre választ adhassak, szükséges volt áttekintennem a korrupció elleni fellépés kezdeteit, illetve az integritás-szemlélet térnyerését.

Ennek első lépéseként azt vizsgáltam, hogy milyen okok vezettek a korrupció elleni határozottabb fellépéshez az Amerikai Egyesült Államokban, majd a kilencvenes évektől a világ többi részén. A változás hajtómotorja kétségkívül a megváltozott gazdasági-társadalmi-politikai környezet volt, amelynek elemei egymást erősítve hatottak. A változás elsőként a vesztegetésre vonatkozó speciális és általános büntetőjogi nemzetközi egyezmények kidolgozásával kezdődött és végül ebből alakul ki az ENSZ Korrupció elleni Egyezménye által meghatározott antikorrupciós szakpolitikai keretrendszer, amely meghatározza a részes államok által végrehajtandó szakpolitikai feladatokat.

Bár a nemzetközi antikorrupciós keretrendszer tartalma tekintetében a részes államok – köszönhetően a kedvező politikai, gazdasági és társadalmi feltételeknek – könnyen

egyezségre jutottak, a büntetőjogi megközelítés korlátai is hamar kiütköztek. Egyre inkább előtérbe került a korrupció megelőzése, amely szemlélete, valamint az alkalmazott eszközök tekintetében a büntetőjogi megközelítés egyfajta ellenpárjaként is felfogható. A prevenció és a represszió egyensúlyára épülő integritás-szemléletet a holland közigazgatás eredményeire épülve az OECD integritás keretrendszer foglalta össze és tette szélesebb körben adaptálhatóvá. Amint bemutattam, az integritás-szemlélet a korrupciós bűncselekmények fogalmán túlmutató komplex szemléletmód, amelynek célja a szervezeti célok elérését befolyásoló körülmények megelőzése, illetve szankcionálása. Amint a hivatkozott Ian Dales idézetből is kitűnik, az integritás nem korlátozható bizonyos szervekre vagy szervtípusokra, az osztja a teljes szervezet sorsát. Nehézséget tehát nem a szervezeti szintek, hanem a szemléletnek a meglévő szervezeti kultúrához való illesztése jelent. Azonban amennyiben a szervezet megfelel az integritással kapcsolatban támasztott követelményeknek, úgy annak valamennyi szerve, szervezeti egysége és munkaköre is integráns módon kell, hogy működjön. Ez egyben azt is bizonyítja, hogy az integritás szemlélete alkalmazható a szervezeten belüli munkakörökre is, mivel az integritást sértő cselekedetek ezen a szinten is megjelenhetnek, illetve – ahogy azt a későbbiek során magyarországi példákon keresztül bemutatom – számos cselekedet kifejezetten ezen a szinten jelentkezik. Az integritás prevencióra és represszióra vonatkozó eszközei ugyanakkor nincsenek ellentmondásban egymással, hanem elsősorban időben és térben válnak el egymástól. A fejezetben magyar és nemzetközi példákon bemutatott preventív (integritás definiálása, szakpolitika meghatározása, kockázatelemzés, felelős kinevezése, vezetői elkötelezettség, átláthatóság) és represszív (büntetőjogi szankciók, nemzetközi egyezmények, nyomozás és felderítés hatékonyságának növelése) eszközök egyaránt részei az integritásirányítási rendszer eszköztárának. Amint bebizonyítottam, ezen eszközök rugalmasan alkalmazhatóak a nemzeti, a szervezeti, a szervezeti egység és a munkaköri szinten egyaránt, és alkalmazásukat a módszertani nehézségek helyett elsősorban a meglévő szervezeti kultúrához való adaptációjuk, valamint a hatékonyság és eredményesség kritériumai befolyásolják.

Értekezésem e fejezetében bemutattam, hogy más országokhoz hasonlóan a korrupció elleni szakpolitika megteremtéséhez Magyarországon is elsősorban külső tényezők, nevezetesen az ország európai uniós integrációja és a NATO-hoz való csatlakozás adta a legnagyobb külső támogatást, amely meg-megújuló impulzusokat

kapott a politika élet ismétlődő korrupciós botrányaiból. A szakpolitika (büntető)jogi kereteinek megteremtését követően a külső nyomás csökkenésével az ezredforduló utáni évtized a megfelelő intézményi megoldások megtalálásával telt, ugyanakkor az Állami Számvevőszék szakmai műhelyében már 2008-tól formálódtak az integritás-szemléletre épülő magyar antikorrupciós szakpolitika intézményi keretei. A büntetőjogi megközelítés 2012-re nyilvánvaló eredménytelenségének következtében a kormányzatban megteremtődtek a feltételei a szakpolitikai fordulatnak. Az integritás-szemlélet térnyerését jelzi a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat, valamint az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet elfogadása, valamint megvalósítása. Ugyanakkor – ahogyan az a bemutatott normaszocializációs elmélet is mutatja – a magyar viszonyok között könnyebben megtörtént a szabályok formális implementálása, míg a „soft” elemek, vagyis az új értékek, kulturális-szervezeti normák gyakorlatba történő átültetése, internalizálása hosszabb folyamat, amely további erőfeszítéseket követel meg, elsősorban a vezetők részéről.

5. A KOCKÁZATELEMZÉS ALKALMAZÁSA A KORRUPCIÓ VISSZASZORÍTÁSA ÉS AZ INTEGRITÁS ERŐSÍTÉSE ÉRDEKÉBEN

5.1.A kockázatelemzésre módszerei és alkalmazása

A kockázat fogalmát értekezésem második fejezetében a szervezeti célok elérését veszélyeztető tényezőként definiáltam. A témával kapcsolatos további gondolataim kifejtése előtt ugyanakkor indokoltnak tűnik, hogy egy szemléletes, hétköznapi példán keresztül mutassam be kockázatelemzés működését, illetve kapcsolódását a jogrendszerhez és mindennapi életünkhöz.

A gépjárművel való közlekedés manapság mindennapjaink része, de amikor kocsiba ülünk, ritkán merül fel bennünk, hogy akár balesetet is szenvedhetünk, sőt, az életünk is veszélybe kerülhet. Ez a magatartás egy tanult, de általában nem tudatosuló kockázatelemzés következménye, amely során az út megkezdése előtt elemezzük az utazásra negatívan ható körülményeket (pl. benzin ára, városi dugó, az autó műszaki állapota), majd ezeket összevetjük a várható előnyökkel (pl. gyors és kényelmes utazás, túlszűfolt tömegközlekedés elkerülése), és általában az autóhasználat mellett döntünk. A mérlegelésben kevésbé markánsan, de jelen vannak a szociológiai és pszichológiai elemek is, mint például a gépkocsihasználat társadalmi megítélése, az autózástól való félelem vagy a munkatársak/szerelmünk előtti imponálás szándéka. Minden elővigyázatosságunk ellenére azonban előfordulhat, hogy – saját vagy mások hibájából, illetve külső okok miatt – olyan közlekedési helyzetbe kerülünk, amely jelentős veszélyt hordoz magában: a kocsink kárt szenved, saját magunk vagy mások testi épsége, élete kerül veszélybe. Mivel az ilyen események előre nem látható, de mindenképpen negatív következményekkel járnak, e helyzeteket igyekszünk elkerülni. Mivel e kockázatok a gépkocsiforgalom tömegessé válásával társadalmi szinten is jelentkeznek, az állam számos intézkedéssel igyekszik mind a veszély bekövetkezését megelőzni, mind a negatív hatásokat csökkenteni.

Ezen intézkedések közül elsőként említhetőek a közlekedésre vonatkozó szabályok megalkotása. A hétköznapi nevén csak KRESZ-nek nevezett szabályrendszer részletesen meghatározza az előzésre, a kanyarodásra, a sebességre stb. vonatkozó

követelményeket. E szabályok érvényesülését az útra festett jelzések és az út menti táblák is segítik. A szabályok ismerete a gépkocsivezetés feltétele, ezek ismeretéről az állam felhatalmazott szervei hivatalos igazolást (vezetői engedély) állítanak ki. A vezetői engedéllyel nem rendelkező, vagy a szabályokat szándékosan megsértő, azokat figyelmen kívül hagyó autósok különösen nagy kockázatot jelentenek a közlekedés biztonságára. Ennél fogva a szabályok betartását a megszegésükhöz kapcsolódó enyhébb (szabálysértés) vagy súlyosabb (bűncselekmény) szankciók segítik, amelyek érvényre juttatásában a rendőrség kiemelt szerepet játszik. A szabályokat a közlekedők döntő többsége önként, saját jól felfogott érdekében követi és a közlekedési kultúra – enyhébb vagy drasztikusabb módszerekkel – szintén a normák betartására ösztönöz.

A közlekedési szabályok mellett számos más intézkedés is segíti a közlekedés biztonságát. Ilyen például a járművek technikai-műszaki kialakítása (pl. fényszórók, irányjelző lámpák, ablaktörlők, blokkolásgátló fékrendszer), amelyek megváltozott közlekedési viszonyok között (pl. esőben, hóban, éjszaka) is biztosítják a biztonságos haladás feltételeit. Vannak azonban olyan, a vezető fizikai állapotában és pszichéjében gyökerező körülmények, amelyek szintén hatással vannak a vezetés biztonságára. Ha a vezető nem lát, ez lényegében biztossá teszi a baleset bekövetkezését, így a vezető ebben az esetben ki van zárva a közlekedésből. Megnövekedett, de kezelhető a kockázat, ha a látás csak a vezető egyik szemére csökkent. A tudatmódosító szerek (pl. alkohol, kábítószer, gyógyszer) ugyancsak hatással vannak a vezető képességeire, így a kockázatok csökkentése érdekében alkalmazásuk esetén a vezető nem ülhet a volán mögé.

Más intézkedések célja a bekövetkező baleset hátrányainak csökkentése. A közlekedők számára a veszélyes útszakaszokon meghatározott sebességkorlátozások célja a sebesség csökkentése révén a gépjárművek kormányozhatóságának megőrzése, valamint az ütközések erejének tompítása. Ugyancsak ezt a célt szolgálja a kocsikba szerelt légzsák, valamint a biztonsági öv. Baleset helyszínére érve minden autós köteles megállni és a tőle elvárható segítséget nyújtani a balesetet szenvedetteknek, míg az egészségügyi tanfolyam és a gépkocsiban található elsősegélynyújtó csomag célja a balesetek sérültjeinek gyors és szakszerű ellátása annak érdekében, hogy a sérülések minél enyhébb kimenetelűek legyenek. A balesetet szenvedettek gyors ellátására létrehozott mentőszolgálat tevékenysége azonban részben már túl is mutat a közlekedési balesetek sérültjeinek ellátásán. A

balesettel okozott károk megtérítése, valamint a gépkocsik kötelező felelősség-biztosítása és a bonus-malus rendszer is azt szolgálja, hogy a közlekedési statisztikák szerint nagyobb baleseti kockázatot hordozó autósok (pl. kezdő vezetők, már balesetet okozók, nagyobb teljesítményű autóval rendelkezők) fokozott mértékben vegyenek részt a baleseti károk viselésében.

Azt is megállapíthatjuk, hogy a fentebb említett, a közlekedés biztonságára ható körülmények eltérő kockázatot hordoznak magukban. Az mindenki számára nyilvánvaló, hogy ha a vezető teljesen vak, akkor szinte biztos a baleset bekövetkezése, míg az egyik fényszóró működésképtelensége csak kis mértékben van hatással a baleseti kockázatra, különösen, ha a gépkocsi fényes nappal halad. A kockázatok sajátossága azonban, hogy egyrészt halmozódhatnak, másrészt a körülményektől függően (lásd: kiégett fényszóró hatása nappal, illetve éjszaka) eltérő hatás kapcsolódhat hozzájuk. Amennyiben valaki fényes nappal kopott fékekkel vezet, nem feltétlenül okoz balesetet, ez a körülmény mindössze a szokásos fékút meghosszabbodásával jár. A tudatos vezető ezt a kockázatot a sebesség ésszerű megválasztásával némileg ellensúlyozni is tudja. Azonban a kockázatok halmozódása miatt a baleset bekövetkezése szinte biztos, ha a vezető a kopott fékekkel, lámpa nélkül, sötétben, ittasan vezet egy szerpentinon. A baleset súlyossága ugyanakkor függ például a megválasztott sebességtől, a kocsiiban ülő személyek számától és attól, hogy a gépkocsiban ülők használták-e a biztonsági övet. A példához kapcsolódóan említést kell tennünk továbbá még egy elemről, amely némi bizonytalanságot hoz a kockázatok számításába. Ez a véletlen. A véletlenül múlik, hogy éjszaka a szerpentinon szembe találkozunk-e egy kivilágítatlan teherautót vezető ittas sofőrrel, vagy pont elkerüljük egymást és a mögöttünk haladó autó szenved balesetet. De abszolút kivédhetetlen, a jogi nyelvben vis maior-nak nevezett véletlenről beszélünk, ha egy hirtelen jött forgószél pont a mi autónkat kapja fel és borítja be az út menti árokba. Ebben az esetben a kockázatot hordozó magatartás és a ténylegesen bekövetkező káros esemény között nincs ok-okozati összefüggés, a véletlen körülmény bekövetkezése magatartásunktól teljesen független.

Amint a példa kapcsán láttuk, a kockázatok halmozódva egyre nagyobbá teszik a hátrányos következmény bekövetkezésének az esélyét. Ez a megállapítás ugyanakkor megfordítva is igaz: a kockázati tényezők csökkentésével csökken a hátrányos következmény bekövetkezésének az esélye, illetve az okozott hátrány nagysága.

Ha tehát a közlekedési balesetek súlyos következményeit szeretnénk csökkenteni, akkor egyszerre két területen is tehetünk intézkedéseket: csökkenthetjük a balesetek bekövetkezését elősegítő kockázati tényezőket, illetve csökkenthetjük a bekövetkezett balesetek által okozott káros hatásokat. Az előző kategóriába tartozik például a közlekedési szabályok felülvizsgálata, a balesetveszélyes kereszteződések átépítése vagy fokozott közlekedésbiztonsági ellenőrzés bevezetése a forgalmasabb hétvégéken. A káros hatások csökkentésére lehet jó példa a gépkocsiknál alkalmazott utas oldali légzsák bevezetése vagy a gépkocsi töréstesztje során minimális követelmények előírása a típus forgalomba helyezésének feltételeként.

A kockázatok csökkentése érdekében alkalmazott intézkedések bevezetésekor mindig figyelembe kell venni az intézkedések bevezetésének és alkalmazásának gazdasági-társadalmi hatását. Nyilvánvaló, hogy a gépkocsiforgalom teljes betiltása elméletileg nullára csökkentené a baleseteket és a balesetekhez fűződő károkat. Azonban egy ilyen intézkedés megoldhatatlan kihívások elé állítaná a közlekedni vágyókat, az autópark elértéktelenedéséhez, valamint az illegális gépkocsi használat ugrásszerű növekedéséhez vezetne. Elmondhatjuk, hogy ez az intézkedés nem váltaná be a hozzá fűzött célokat és vélhetően nagyobb kárt okozna, mint amekkora előnnyel járna. Ez a magállapítás a káros hatások csökkentése kapcsán is igaz. A bukósisak vagy a tűzálló öltözet kötelező használatának bevezetése valamennyi gépkocsiban ülő személy számára kétségtávolú csökkentené a súlyos fejsérülések, illetve égési sérülések bekövetkezésének kockázatát, a gyakorlatban mégsem lenne kivitelezhető. Az az intézkedés tehát, amely az autóversenyzők esetében a nagyobb sebesség és a balesetek nagyobb valószínűsége miatt bevett kockázatcsökkentő tényező, a mindennapi életben már túlságosan nagy ár lenne a kisebb kockázatok csökkentése érdekében.

A gépkocsiforgalomhoz kapcsolódó kockázatok csökkentését célzó intézkedések folyamatosan fejlődtek és reagáltak a technikai és társadalmi változásokra. Amíg a kezdetek kezdetén az automobil egy kis túlzással nem volt több, mint egy ló nélküli szekér és alig néhány tucat közlekedett az országban, a baleseti kockázatok elviselhető mértékűek voltak. A kocsik teljesítményének, számának növekedése szükségessé tette a közlekedésre vonatkozó alapvető szabályok rögzítését, az utak minőségének javítását, közlekedési táblák kihelyezését. Az idők folyamán változott a kockázatok jellege is. Míg a negyvenes években a lovaskocsi gyakori szereplője volt a közlekedésnek, mára szinte alig lehet találkozni velük. Ellenben a

mobiltelefonok megjelenése és elterjedése egyre nagyobb közlekedésbiztonsági kockázatot hordoz, így szükségessé vált a vezető figyelmét elvonó telefonálás és SMS írás korlátozása. Az okostelefonok nyújtotta navigációs szolgáltatások ugyanakkor hasznos segítséget nyújtanak a közlekedés gyorsabbá és biztonságosabbá tételében, míg a jelenleg már tesztüzemben, forgalmi környezetben működő önvezető autók lehetővé teszik az emberi tévedésből eredő hibák, illetve kockázati tényezők jelentős részének kiszűrését.

A hivatkozott példákban a balesetek mindegyike veszélyeztette a biztonságos közlekedést, azaz negatív következményekkel járt. Csak a teljesség érdekében említem meg azt az esetet, amikor a vezető azért rántja el a kocsikormányát, hogy egy súlyosabb következményekkel járó balesetet elkerüljön. Ebben az esetben a vállalt kockázat vélhetően kisebb lesz, mint a be nem avatkozás esetén bekövetkező kár (pl. szembejövő kocsival való frontális ütközés, féktávolságon belül a jármű elé lépő gyalogos elgázolása).

A közlekedési kockázatok elemzése kapcsán fontos körülmény, hogy az elmúlt évtizedekben nagy mennyiségű, közlekedési balesetekkel kapcsolatos adat keletkezett, így ezek alkalmasak statisztikai adatfeldolgozásra. E statisztikai elemző munka eredményeként az is megállapítható, hogy mely kockázati tényezők fordulnak elő gyakrabban, illetve mely tényezők esetében lehet enyhébb vagy súlyosabb baleseti következményekkel számolni. Ezen adatok ismeretében számszerűsíteni is lehet a kockázati tényezőket, amelyek nagyság szerinti sorrendbe állítva kockázati sort alkotnak a legkisebbtől a legnagyobbig. Hasonló sorrend állítható fel a hatások vonatkozásában is az enyhétől a súlyosig, kihagyva azokat a kockázati tényezőket, amelyek bekövetkezése semmilyen hatással nem jár (pl. szúnyog felkenődése a szélvédőre). A veszélyek és hatások egy táblázatba rendezésével egy mátrixot alkothatunk, amely magába foglalja az egyes kockázati kategóriákat. A kockázati mátrix Csordás Endre (2012, p. 255.) szavaival „*egy táblázat, amelynek a sorai, illetve oszlopai »valószínűség« (máskor »bekövetkezési esély«, »gyakoriság«) és »súlyosság« (avagy »hatás«, »következmény«, »veszteség«) osztályközöket, illetve kategóriákat jelölnek, rendre növekvő sorrendben. A táblázat cellái az adott valószínűség – súlyosság (»gyakoriság – hatás« stb.) pároshoz rendelnek rangsor (vagy éppen »prioritás«, »sürgősség«, »összkockázat«, »tolerancia« stb.) értéket. Ezt gyakran színskálával is jelölik, jellemzően zöldtől pirosig a magasabbnak*

értékelt kockázat felé haladva. Felosztása általában 3×3 és 7×7 között változik.” Az alábbi táblázat egy kockázati mátrixot szemléltet:

	Valószínűség				
Hatás	Valószínűtlen	Csekély	Alkalmi	Gyakori	Valószínű
Katasztrofális					
Kritikus					
Jelentős					
Kisebb					
Elhanyagolható					

4. táblázat: Kockázati mátrix (saját szerkesztés)

Az ábrán jól láthatóak az azonos kockázatú, színkódokkal jelölt területek, amelyek közül a jobb felső sarokban találhatóak jelölik a kiemelten magas kockázatokat.

A veszélyek, illetve a hatások kapcsán indokolt lehet az időbeliséget is vizsgálni. A közlekedési balesetekkel kapcsolatban a legtöbb veszély azonnal jelentkezik, a vezetőnek másodpercek, tizedmásodpercek alatt kell reagálnia és meghoznia egy-egy döntést. Ugyanakkor komoly veszélyeket rejt magában egy-egy rosszul rögzült mozdulat, beidegződés is. Ezek a vezetői minták – mint például a gyorsajtás vagy az agresszív vezetői stílus – hosszú idő alatt alakulnak ki és jelentenek veszélyt a közlekedés biztonságára. A hatások kapcsán is beszélhetünk azonnali hatásról (pl. ütközés, vészfékezés), valamint hosszabb időtávon belül jelentkező, kockázatot eredményező hatásokról (pl. gumik, fékek kopása).

A fenti, a gépkocsivezetés kockázatait szemléltető példa segítséget nyújt a korrupciós kockázatok, illetve a kockázatkezelésre épülő antikorrupciós szakpolitikai intézkedések könnyebb megértéséhez. A kockázatok halmozódása, egymásra épülése, a kockázatok csökkentése a kockázati tényezőkre ható intézkedésekkel, a kockázatok statisztikai eszközökkel történő elemzése és mérése, valamint a kockázatok időbeli eltérése olyan törvényszerűségek, amelyek általános érvénnyel igazak a korrupciós kockázatokra is. Jávor (2012, p. 202.) megállapítása szerint „*Ha magas a szervezeti korrupciós kockázat, akkor annak a valószínűsége is igen nagy, hogy ez a kockázat realizálódik, és ez a valószínűség idővel növekszik is. Nem biztos, hogy a korrupció bekövetkezett, de igen nagy valószínűséggel állítható, hogy ez csak*

idő kérdése. Ha pedig a korrupciós kockázat alacsony, attól még lehet korrupció a szervezetben, de ez csak „véletlenszerűen” következhet be, vagyis a bekövetkezés valószínűsége kicsi, a felszínre kerülése viszont nagy.” Ez alapján tehát nem csak a korrupciós kockázatok csökkentésére vagy a bekövetkezett korrupció hatásainak mérséklésére tehet intézkedéseket egy szervezet, hanem annak érdekében is, hogy a korrupció ne maradjon következmények nélkül. Ez a kérdés már átvezet annak vizsgálatához, hogy mit lehet tenni a korrupciós kockázatokkal?

A kockázatokra való válaszadás kapcsán négy fő típust különböztethetünk meg: a kockázat áthárítását, elfogadását, kezelését és megszüntetését. Ezek közül egyedül a kockázat elfogadása nem igényel a szervezet részéről aktivitást, azonban a válaszadásnak e módja is csak akkor jöhet szóba, ha a kockázat nem haladja meg a meghatározott elfogadhatósági szintet, a szervezet kockázattűrő képességét. Annak elkerülésére, hogy az elfogadott kockázat ne okozzon váratlan helyzeteket, indokolt a kockázathoz egyfajta monitoring tevékenységet kapcsolni.

A kockázat áthárításának tipikus esete biztosítás vásárlása, amely alapján egy erre szakosodott külső szervezet anyagilag helytáll, illetve szolgáltatást nyújt meghatározott feltételek bekövetkezése esetén. Nyilvánvaló, hogy e külső szervezet (jellemzően biztosító) hatékonyabban és eredményesebben működhet közre annak érdekében, hogy a kockázatok csökkenthetőek, illetve a károk mérsékelhetőek legyenek.

A kockázat megszüntetése elvileg a legalkalmasabb eszköz kockázat csökkentésére, azonban itt is felmerülhet, hogy egyrészt ez a lehetőség sok esetben objektív okokból nem kivitelezhető, másrészt akár újabb, korábban nem mért kockázatokat generálhat (pl. szerződés felbontása informatikai szolgáltatóval, azonban megfelelő belső kapacitás nem áll rendelkezésre).

A kockázat kezelése többfajta, igen változatos tevékenység típusokat foglalhat magába. A kockázat kezelésének iránya mutathat egyrészt a bekövetkezés valószínűségére, másrészt a várható hatás csökkentésére. Az előbbi inkább a megelőzési intézkedéseket foglalja magába, ideértve például a kontrolltevékenység erősítését, biztonsági intézkedések bevezetését vagy a folyamatok monitoringját. A várható negatív hatások csökkentése megvalósulhat például a feladat- és hatáskörök szétválasztásával, külső szakértők alkalmazásával vagy éppen a köz- és magánszféra együttműködésével megvalósított projektek indításával. A kockázatokra adott szervezeti válaszokat az alábbi táblázat foglalja össze:

Módszerek		Jellemző példák
ÁTHÁRÍTÁS		<ul style="list-style-type: none"> • Biztosítás megkötése (elsősorban vagyónvédelmi)
ELFOGADÁS		<ul style="list-style-type: none"> • Kockázat tudomásul vétele, elfogadása
KEZELÉS	MEGELŐZÉS	<ul style="list-style-type: none"> • Kontrolltevékenység (például részletes belső szabályozás, négy szem elve, feladatok és hatáskörök szétválasztása, hozzáférési és döntési jogosultságok, engedélyezési és jóváhagyási eljárások, egyeztetés, igazolás) • döntés módosítása • eszközök védelme, védelmi rendszerek, biztonsági intézkedések • informatikai támogatás • hierarchikus szervezeti felépítés • testületi döntéshozatal • monitoring • minőségbiztosítás • integritás • felelősségre vonás és szankciók visszatartó ereje
	KOCKÁZATOK MEGOSZTÁSA (esetleges bekövetkezés esetén a hatás csökkentése, a károk mérséklése)	<ul style="list-style-type: none"> • biztosítások megkötése • feladat/tevékenység kiszervezése (a kockázatok kezelésének költségének beépítése a díjba) • PPP konstrukciók • külső szakértő alkalmazása (a kockázatok kezelésének költségének beépítése a díjba) • szankciók
MEGSZÜNTETÉS		<ul style="list-style-type: none"> • a bizonytalan kimenetelű (önként vállalt) kockázatos tevékenység felfüggesztése • a kockázatos tevékenység elkerülése

5. táblázat: A kockázatokra adható szervezeti válaszok (forrás: Domokos et al. 2015. p. 18., saját szerkesztés)

A kockázatok típusait vizsgálva beszélhetünk egyszerű kockázatról (pure risk), amelyek kárral, veszteséggel járnak és a legkedvezőbb esetben is csak azzal számolhatunk, hogy minden változatlanul marad. Ebbe a kategóriába tartoznak a gépek, eszközök meghibásodásai vagy a balesetek. Az összetett kockázat vagy üzleti kockázat (speculative risk) esetében több kimenetel is felmerülhet, így egyaránt keletkezhet kár, veszteség; fennmaradhat a korábbi helyzet, illetve nyereség, gyarapodás is bekövetkezhet. A kockázatokat a kiváltó okok alapján is csoportosíthatjuk. Ez alapján beszélhetünk természeti eredetű (pl. vihar, jégeső, földrengés), társadalmi eredetű (pl. emberek szándékos vagy gondatlan tevékenysége), gazdasági eredetű (pl. árak, bérek változása), műszaki eredetű (pl. technológiai fejlődés, új műszaki megoldások megjelenése), valamint biológiai eredetű (pl. vírusok, járványok, emberi életmód) kockázatokról (Sándor, 2011).

5.2.A kockázatkezelés kezdetei és megjelenése a nemzetközi dokumentumokban

Míg a kockázatok kezelésének különböző eszközei – így a kockázatok megosztása és biztosítás formájában történő áthárítása – már az ókorban is ismertek voltak, a kockázatelemzés csak a második világháborút követően vált a tudományos kutatás tárgyává. Az első tudományos igényű könyvek az ötvenes-hatvanas években születtek, de már ebben az időszakban megfigyelhető, hogy a hagyományos biztosítási terület mellett számos új területen is megjelent kockázatfelmérés és -kezelés eszköztára. Ezek közül kiemelkedő volt olyan új üzleti, származékos (derivatív) biztosítások megjelenése a hetvenes-nyolcvanas években, amelyek az alkalmazott áttételekkel lehetővé tették a korábban nem biztosított üzleti kockázatok áthárítását (Dionne, 2013).

Miközben a pénzügyi kockázatok kezelésének fejlődése korábban nem tapasztalt üzleti lehetőségek előtt nyitotta meg az utat, a korábban már bemutatott Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) is jelentős hatással volt a kockázatkezelés fejlődésére. A törvény belső kontrollról szóló része ugyanis előírja a tőzsdei társaságok számára, hogy olyan belső számviteli kontroll rendszert hozzanak létre és tartsanak fenn, amely alkalmas arra, hogy ésszerű biztosítékot szolgáltatasson a társaságok számviteli tranzakcióiról és nyilvántartásairól. Amint arra Biegelmann és Biegelmann (2010, p. 34-35.) rámutat, az intézkedés célja egyrészt az, hogy valamennyi tranzakció megjelenjen a vállalati számviteli nyilvántartásokban, másrészt ne legyen olyan tranzakció, amelynek a nyilvántartásban nincsen nyoma. A rendelkezés jelentős mértékben előmozdítja a vállalati nyilvánosságot és számonkérhetőséget, de fontos segítséget nyújt a vesztegetéshez kapcsolódó pénzügyi tranzakciók felderítéséhez is. A törvény elfogadása után azonban joggal merült fel a kérdés, hogy milyen módon kell kialakítani a belső számviteli kontroll rendszert, hogy az teljes mértékben megfeleljen a törvényi rendelkezéseknek?

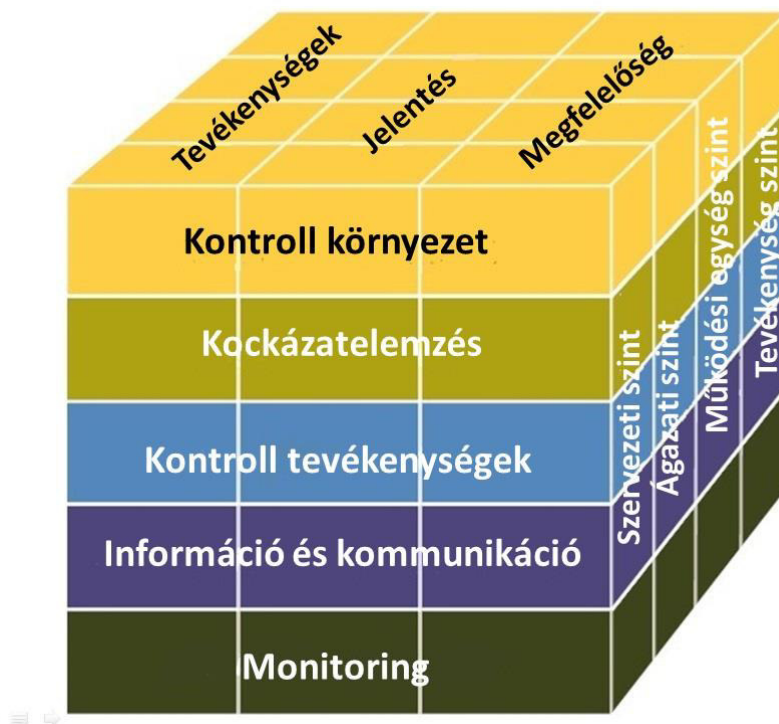
Az USA-ban öt, számvittel foglalkozó szakmai szervezet és intézmény kezdeményezésére jött létre a nyolcvanas években a Csalárd Pénzügyi Beszámolók elleni Nemzeti Bizottság (National Commission on Fraudulent Financial Reporting), vagy közkeletű nevén a Treadway-bizottság (Treadway Commission). A bizottság

tevékenységének segítésére a támogató szervezetek 1987-ben hozták létre a Treadway Bizottságot Támogató Szervezetek Bizottságát (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - COSO), amely 1992-re készítette el az Internal Control – Integrated Framework című ajánlását. Mivel a szakmai munkában minden jelentősebb, számvittel foglalkozó amerikai szervezet részt vett és az ajánlás alkalmazásával a törvényi követelményeknek megfelelő belső kontroll rendszert lehetett kiépíteni, a COSO 2013-ban aktualizált (COSO, 2013) ajánlásait széles körben követik az USA-ban és a világon egyaránt.

A COSO a belső kontrollt folyamatként fogja fel, amely segít a szervezetek számára a működésre, a jelentéstételre és a megfelelőségre vonatkozó fontos célok elérésében, valamint a teljesítmény fenntartásában és javításában. A COSO szerint a belső kontroll környezet öt, egymással összehangolt elemből (kontroll környezet, kockázatelemzés, kontroll tevékenységek, információ és kommunikáció, valamint monitoring) áll. Ezek közül a kockázatelemzésre részletesebben is kitérek, ugyanakkor a kontroll környezet megemlítése azért is fontos, mivel ide tartozik az integritás és a szervezet etikai értékei, amelyek a felügyeleten és számonkérésen, a munkatársak felvételén, megtartásán és javadalmazásán, a feladat- és hatáskörök kialakításán, valamint a teljesítmények értékelésén keresztül döntő hatással vannak a szervezet működésére.

Ebbe a kontroll környezetbe ágyazódik bele a kockázatelemzés, amelyet a COSO a célok elérése érdekében végzett, a kockázatok azonosítására és elemzésére vonatkozó dinamikus és ismétlődő folyamatnak ír le. Valamennyi kockázathoz elfogadhatósági szintek tartoznak, így a kockázatelemzés alapvetően meghatározza a kockázatokra adott szervezeti válaszokat. A kockázatelemzés alapvető feltétele ugyanakkor szervezet különféle szintjeihez kötődő célok meghatározása. A vállalat vezetésének a működésre, a jelentéstételre és a megfelelőségre vonatkozó célokat pontosan és egyértelműen kell meghatároznia annak érdekében, hogy azok alkalmasak legyenek a hozzájuk kötődő kockázatok azonosítására és elemzésére. A kockázatelemzés azt is megköveteli a menedzsment részéről, hogy figyelembe vegye a külső környezet, illetve saját üzleti modelljének lehetséges változásait is, amelyek hatástalaná tehetik a belső kontrollt (COSO, 2013. p. 4.).

A COSO belső kontroll modelljét, a célok és a kontrollrendszer elemei közötti kapcsolatot az alábbi ábra szemlélteti:



5. ábra: A COSO belső kontroll modellje (forrás: COSO, 2013, p. 6., saját fordítás)

A COSO szerinti belső kontrollrendszer következetes nagyvállalati alkalmazásának újabb lökést adott a korábban már tárgyalt Sarbanes-Oxley törvény elfogadása. Ennek 404. cikke ugyanis megköveteli a tőzsdén jegyzett társaságoktól, hogy éves beszámolójuk tartalmazzon olyan, a belső kontrollra vonatkozó részt, amelyben a menedzsment nyilatkozik a belső kontroll rendszer megfelelő működéséről. Ezt a nyilatkozatot a társaság könyvvizsgálójának is hitelesítenie kell. A SOX-törvény azért volt a belső kontroll rendszer fejlődése szempontjából fontos előrelépés, mivel – a korábbi szabályozásoktól eltérően – nemcsak annak meglétét írta elő, de követelményként fogalmazta meg a hatékonyságot, illetve ennek biztosítására a vezérigazgató személyes, büntetőjogi és kártérítési felelősségét is rögzítette. E feltételek komoly ösztönző erővel bírtak a valóban működőképes és hatékony belső kontroll rendszerek kiépítésére. Mivel a vezérigazgató nyilatkozatát a tőzsdei társaság könyvvizsgálójának kell hitelesítenie, a legnagyobb könyvvizsgáló szervezetek és intézetek szakértői által kidolgozott COSO általánosan elfogadott sztenderddé vált a belső kontroll rendszer kiépítésére vonatkozóan. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a COSO mellett – annak viszonylag magas költségei miatt – más, belső kontrollra vonatkozó szabványok is megjelentek, mint például az Auditing Standard No 5. (AS5), az SAS 55/78 vagy az elsősorban az informatikai területen használt COBIT 5 (Control Objectives for Information and Related Technologies).

A kockázatelemzés módszertanára vonatkozó szabványokat a Nemzetközi Könyvvizsgálati Standardok (International Standard on Auditing – ISA) keretében működő Nemzetközi Könyvvizsgálati és Biztosítási Standard Tanács (International Auditing and Assurance Standards Board - IAASB) dolgozta ki és 2009-től írta elő alkalmazását. Az ISA 315 „A lényeges hibás állítás kockázatának azonosítása és felmérése a gazdálkodó és környezetének megismerésén keresztül” (Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement through Understanding the Entity and Its Environment) elnevezésű, 2015-től alkalmazandó könyvvizsgáló standard a kockázatelemzés, valamint a belső kontroll kapcsolatára világít rá a könyvvizsgálat során tett hibás állítással összefüggésben.

A magánszférában alkalmazott kockázatelemzés alapjául szolgált a közszektor kockázatelemzési rendszereinek kiépítéséhez. A Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete (International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI) által kibocsátott nemzetközi szabványok meghatározzák az egyes országok legfőbb ellenőrző intézményei/számvevőszékei által követendő szakmai protokollokat. Az Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szabványai (International Standards of Supreme Audit Institutions – ISSAI) – az előbbi példánál maradva – ugyancsak átvette az ISA standardot és ISSAI 1315 néven beépítette saját ellenőrzési követelményei közé.

Az INTOSAI szabványai közül külön említést érdemelnek a jó kormányzással (INTOSAI GOV) összefüggésben kiadott szabványok, különösen az „Irányelvek a belső kontroll standardokhoz a közsférában” című ISSAI GOV 9100, a „Belső kontroll: A kormányzati elszámoltathatóság alapjainak megteremtése” című ISSAI GOV 9120, valamint a „További információk az intézményi kockázatkezelésről” című ISSAI GOV 9130 standard.

A nemzetközi szabványok tárgyalásának végén feltétlenül említést érdemel a 2016. október 15-én elfogadott „Megvesztegetés elleni irányítási rendszer” című ISO 37 001 szabvány (Czimer, 2016). A szabvány a megvesztegetés elleni irányítási rendszerrel kapcsolatos követelményeket határozza meg és nyújt útmutatást az ilyen rendszerek létrehozásához, adaptálásához, fenntartásához, áttekintéséhez és fejlesztéséhez, amely így önállóan és más menedzsment rendszerekhez kapcsolódva is képes lehet működni. A szabvány számos intézkedést és kontrollt ír elő, amely a vesztegetés megelőzését, felderítését és a rá adott választ is meghatározzák. Ezen intézkedések sorába tartozik például a vesztegetés elleni politika, az antikorrupciós

tréning, a kockázatelemzés és a folyamatos fejlesztés érdekében tett beavatkozások. A szabvány úgy kerül kialakításra, hogy az a szervezetek széles körében, így a kisvállalkozásoknál, közepes vállalkozásoknál és nagyvállalatoknál, illetve a köz- és magánszféra szervezeteinél egyaránt alkalmazható legyen (Ayres, 2016; ISO, 2016). A szabvány – amelynek előzménye a brit BS 10500 Vesztegetés Elleni Irányítási Rendszer (Anti-Bribery Management System) szabvány volt – értekezésem témája szempontjából azért is releváns, mivel 7.2.2.2. pontjában meghatározza a vesztegetési kockázatnak jobban kitett munkaköröket („*positions which are exposed to more than a low bribery risk*”, ISO, 2016, p. 16.), illetve azokat az eljárásokat, amelyeket e munkakörök betöltőivel kapcsolatban követni szükséges. Érdekes, hogy a szabvány a magasabb kockázatú munkaköröket betöltők mellett ugyanilyen eljárásokat rendel alkalmazni valamennyi, vesztegetés elleni megfelelési funkcióban tevékenykedő munkatársra („*to all personnel employed in the anti-bribery compliance function the organization*”, ISO, 2016, p. 16.). A nemzetközi szabvány tehát a kockázatelemzés feladatai között említi a vesztegetéssel kapcsolatos munkaköri szintű kockázatok elemzését és értékelését, egyben jelzi a munkaköri kockázatok elemzése, valamint a korrupció egyik válfaja, a vesztegetés közötti szoros kapcsolódási pontokat.

A kockázatkezeléssel kapcsolatos tehát elmondható, hogy nemzetközi követelményeket nem nemzetközi egyezmények, hanem nemzetközi szakmai standardok rögzítik, amelyek egyfajta „soft law”-ként vannak hatással az egyes országok szakmai szervezetein keresztül a mindennapi gyakorlatra. Amíg tehát a nemzetközi antikorrupciós követelményeket az egyes államok kormányai a nemzetközi egyezmények segítségével felülről lefelé irányulva kívánták érvényesíteni, a kockázatelemzés épp ezzel ellentétes pályát futott be és alulról felfelé, szakmai csatornákon szerveződve jelent meg az egyes országok gyakorlatában. Ez a megoldás a végrehajtást nem a nemzetközi monitoringra és a hozzá kapcsolódó szankciókra bízta, hanem képes volt olyan feltételeket teremteni, amelyben a szakmai szervezetek konszenzussal alakították ki és tették magukévá az egyes szabályokat. Ez a megközelítés ugyanakkor azt is lehetővé tette, hogy a kockázatelemzési elvek és szabályok sokkal részletesebbek legyenek, mint a nemzetközi egyezmények rendelkezései, továbbá lehetővé vált a szabványok szükség szerinti rugalmas felülvizsgálata és módosításai is, mint ahogy azt az ISA 315 esetében is bemutattam.

A nemzetközi antikorrupciós szakpolitika és a kockázatelemzési módszer a nemzetközi antikorrupciós egyezmények szintjén kapcsolódtak egymásba. A kockázatelemzés kidolgozott szakmai módszere megjelent a korrupciómegelőzés eszköztárában, míg a kockázatelemzés beemelése a nemzetközi egyezmények szövegébe hozzájárult a nemzetközi szakmai szabványkövetelmények terjedéséhez és kodifikációjához.

Az ENSZ 2003-ban elfogadott Korrupció elleni Egyezménye a 9. cikk 2. pontjában a közpénzek kezelésének átláthatósága és számonkérhetősége érdekében fogalmaz meg rendelkezéseket, kiemelve a „*d) hatékony és eredményes kockázatkezelési és belső szabályozó és vezérlő rendszer*” szükségességét, míg a 10. cikk c) pontja a közigazgatás korrupciós kockázatairól szóló információk időszakos közzétételéről szól. Ugyanakkor hazai szinten a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendeletben is jól nyomon követhetőek a belső ellenőrzésre vonatkozó nemzetközi könyvvizsgálói standardok főbb követelményei, ajánlásai.

5.3.A kockázatelemzés nemzetközi gyakorlatai

Az Amerikai Egyesült Államok kockázatelemzési gyakorlatairól az FCPA, illetve a SOX törvény elfogadása és hatásai kapcsán már részletesen szó volt. Míg a magánszféra kockázatkezelési rendszereit alapvetően meghatározzák a jogszabályok, valamint a COSO ajánlásaira épülő és nemzetközivé váló számviteli szabványok, az amerikai szövetségi szervek is beépítették működésükbe a kockázatelemzés eszköztárát.

Az Amerikai Egyesült Államok szövetségi Kormányzati Ellenőrzési Irodája (Government Accountability Office – GAO) két évente, minden új kongresszusi választást követően elkészíti a „Magas Kockázat Listát” (High Risk List), amely azon állami szerveket és programterületeket sorolja fel, amelyek csalásnak, pazarlásnak, visszaélésnek vagy rossz vezetésnek nagyobb mértékben vannak kitéve és ezért kockázatosabbak, vagy nagyobb mértékű átalakításuk szükséges.

A lista legutóbbi, 2015-ös frissítése összesen 32 kockázatos területet sorol fel (GAO, 2015), ebből nem kevesebb, mint 7 kapcsolódik az USA Védelmi Minisztériumához. A GAO szerint magas kockázatú területnek minősül például a NASA beszerzéseinek

menedzsmentje, az adójogszabályok végrehajtása, a szövetségi olaj- és gázerőforrások kezelése vagy a stratégiai humán erőforrás menedzsment.

Az 1990-ben kezdett High Risk program komoly segítséget nyújtott a szövetségi kormányzat különböző kockázatos programterületeinek azonosításában, amelyek egyben jelentős forrásokat emésztnek fel vagy kritikus közszolgáltatásokat nyújtanak. A GAO értékelése szerint a szövetségi kormány komoly erőfeszítéseket tesz a kockázatosnak minősített programterületek javítása érdekében és ennek eredményeképpen a kockázatok olyan szintre csökkentek, hogy a szerv vagy programterület le is kerülhetett a listáról.

A GAO módszere – egy ötágú csillag mintájára – öt kulcselemet határoz meg a kockázatok csökkentése érdekében:

- Vezetői elkötelezettség: bizonyított, erős elkötelezettség és felsővezetői támogatás;
- Kapacitás: a szerv kellő kapacitással (pl. személyzet és erőforrás) rendelkezik a kockázat(ok) kezelése érdekében;
- Akcióterv: rendelkezésre áll olyan akcióterv, amely meghatározza a probléma okait, a javasolt megoldásokat és az ehhez vezető érdemi korrekciós intézkedéseket, ideértve a GAO által ajánlott intézkedéseket is;
- Monitoring: olyan program, amely monitorozza és függetlenül validálja a korrekciós intézkedések hatásosságát és fenntarthatóságát;
- Bizonyított előrehaladás: bizonyított előrehaladás a korrekciós intézkedések gyakorlati megvalósításában és magas kockázatú területek csökkentésében

Minden kulcselemhez háromfokozatú értékelés (teljesült, részben teljesült, nem teljesült) kapcsolódik, így a kockázatelemzés pontos irányjelzést ad a szövetségi kormány, valamint a Kongresszus részére nem csak a kockázatos területekről, de a kockázatok mibenlétéről is (GAO, 2015). A döntéshozók számára tehát a magas kockázatú területek azonosítása a kiindulópont, amelyhez szervesen – kockázati tényezőkként – kapcsolódnak a vezetésre, a kapacitásra, az akciótervre, a monitoringra és az előrehaladásra vonatkozó elemek. A döntéshozók számára tehát a kockázatelemzés egyben a megoldás felé vezető útiterv is, amely lépésről lépésre elvezet a kockázati tényezők csökkentéséhez, vagyis a megoldáshoz.

Az Egyesült Királyság 2010-ben fogadta el a „Vesztegetéssel összefüggő bűncselekményekről és kapcsolódó intézkedésekről szóló törvény” (An Act to make

provision about offences relating to bribery; and for connected purposes) névre hallgató szabályozást, amelyet általában csak UK Bribery Act-ként emlegetnek. A törvény – amelyet sokan a világ legszigorúbb antikorrupciós törvényének is neveznek (Breslin – Ezickson – Kocoras, 2010. p. 362.) – a magán- és a közszférára egyaránt tartalmaz szabályokat, és fogalmi, tartalmi szinten továbbviszi a mind az OECD külföldi hivatalos személyek megvesztegetési elleni egyezményének, mind az Európa Tanács korrupció elleni egyezményeinek követelményeit. Igazi erőssége ugyanakkor, hogy túllép a hagyományos tagállami szuverenitáson és azon magánszemélyeket, szervezeteket is büntetni rendeli, akik, illetve amelyek a vesztegetés elkövetése során valamilyen kapcsolatba kerülnek az Egyesült Királysággal. A törvény nem nevesíti a kockázatkezelést, ugyanakkor – hasonlóan az FCPA kapcsán bemutatott eredménykötelekre irányuló megfogalmazáshoz – akkor mentesíti a kereskedelmi szervezeteket (commercial organizations) a joghátrányok alól, ha azok *„megfelelő eljárásokkal rendelkeznek annak érdekében, hogy megelőzzék e szervezetekhez kötődő személyek ilyen (ti. vesztegető) magatartását”* (UK Bribery Act, 7. cikk (2) bek). A törvény ugyanakkor előírja az igazságügyi miniszter számára, hogy útmutatót adjon ki a törvény alkalmazásának elősegítése érdekében. Ezen útmutató már részletes ajánlásokat tartalmaz a szervezeti kockázatok elemzésére és kezelésére: *„Amint azt az alapelvek világossá teszik, a kereskedelmi szervezeteknek kockázaton alapuló megközelítést kell alkalmazniuk a vesztegetési kockázatok kezelésére. Az eljárásokat azon kockázatokhoz kell mérni, amelyekkel a szervezet szembesül. A politikák és az eljárások nem képesek arra, hogy minden vesztegetést feltárjanak és megelőzzenek. A kockázaton alapuló megközelítés ugyanakkor arra szolgál, hogy az erőfeszítéseket oda összpontosítsa, ahol arra a legnagyobb szükség van és ahol az a legnagyobb hatással van. A kockázaton alapuló megközelítése elismeri, hogy a vesztegetés szervezetre ható fenyegetése joghatóságokként, üzleti ágazatokként, üzleti partnereként és tranzakciónként változik.”* (Guidance, 2010. p. 7.). Az útmutató hat rugalmas és eredményorientált alapelveket határoz meg a törvény alkalmazása során:

1. Arányos eljárások (Proportionate procedures)
2. Felsővezetői elkötelezettség (Top-level commitment)
3. Kockázatértékelés (Risks assessment)
4. Átvilágítás (Due diligence)
5. Kommunikáció, ideértve a képzéseket is (Communication, including training)

6. Monitorozás és felülvizsgálat (Monitoring and review)

Amint látható, ezen alapelvek nagy átfedést mutatnak a COSO által meghatározott belső kontroll modell elemeivel. Az egyes alapelvek részletes bemutatására terjedelmi korlátok között nincsen mód, ugyanakkor kiemelendő, hogy a szabályozás első alapelve – talán nem függetlenül az Egyesült Királyság piacbarát és az adminisztratív korlátok lebontására irányuló politikájától – az arányosság. Vagyis a kockázatok kezelésére „megfelelő eljárások” feltételei akkor teljesülnek, ha a magasabb kockázathoz arányosan nagyobb erőforrás-igénnyel járó kockázatkezelési intézkedések tartoznak. Ugyanez különösen igaz a kisebb kockázatokra is: ahol a kockázat mértéke nem teszi indokolttá, ott szükségtelen magasabb szintű kockázatkezelési megoldásokat alkalmazni. Ez az alapelv költségghatékonyabbá és piacbarátabbá teszi a szabályozást, nagymértékben segítve a szabályozási cél megvalósítását.

A kockázatelemzés alapelve a kockázatokat külső és belső kockázatokra osztja. Előbbi kategóriában tartoznak az országhoz, szektorhoz, tranzakciókhoz, üzleti lehetőségekhez, valamint az üzleti partnerekhez kötődő kockázatok. A belső kockázatok köre az útmutató szerint ennél szélesebb, de ide tartoznak az alkalmazottak képzésében, képességeiben és tudásában rejlő hiányosságok, a túlzott kockázatvállalásra ösztönző javadalmazási kultúra, a szervezeti politikák és eljárások hiányosságai egyes tranzakciók esetén (pl. adományozások, támogatások), a pénzügyi kontrollok gyengesége, illetve a felsővezetők vesztegetés elleni világos üzenetének hiányosságai is. (Guidance, 2010, p. 25.) Érdekesség, hogy az útmutató által nevesített belső kockázatok közül hiányoznak a munkakörhöz kötődő kockázati tényezők, és az útmutató csak országok (piacok) szintjén tesz különbséget a kockázatot hordozó szervezetek szerint, de ennél lejjebb, szervezeti egység, munkakör vagy személyi kockázatokra már nem tér ki.

A kontinentális szabályozás kapcsán Franciaország gyakorlatát vizsgálva azt tapasztalhatjuk, hogy a korrupció elleni küzdelem koordinálására viszonylag korán, 1993-ban külön szervezet jött létre az igazságügyi minisztérium alá rendelten. A Korrupciómegelőzés Központi Szolgálat (Service Central de Prévention de la Corruption – SCPC) létrehozásának célja, hogy a korrupcióval kapcsolatban rendelkezésre álló információkat a korrupció megelőzése és felderítése érdekében központosítsa és megossza az egyes közigazgatási szervekkel. Egyes közigazgatási,

illetve bírói szervek felkérésére állásfoglalást ad azon intézkedésekről, amelyek a korrupció megelőzés érdekében szükségesnek tűnnek, ugyanakkor ezen állásfoglalások nem nyilvánosak. Bár az SCPC feladat- és hatáskörei igen korlátozottak és elsősorban az egyes állami szervek antikorrupciós tevékenységére szorítkoznak, éves jelentésük fontos információforrás a francia korrupciós helyzet állásáról. A 2015-re vonatkozó éves jelentés (Service Central de la Prévention de la Corruption, 2014) szervezetekre vetítve, előre meghatározott szempontok alapján vizsgálja a korrupció megelőzése és leküzdése érdekében tett intézkedéseket. (Francia sajátosság, hogy a fogalmakra külön terminológiát használnak, amelyek azonban nagyrészt megfeleltethetőek a nemzetközi fogalmaknak. Pl. déontologie/professional ethics/hivatás-etika, conformité/compliance/megfelelőség, probité/integrity/integritás). A kérdések lefedik a büntetőjogi és etikai tárgyú képzéseket, a hivatás-etikai kockázatokra vonatkozó értékelések vagy auditok végrehajtását, vagy éppen azon a belső kontrollra vonatkozó rendelkezéseket, amelyek lehetővé teszik különösen az integritás sérülésének kockázata megakadályozását. Értekezésem témája szempontjából különösen érdekes, hogy az SCPC francia állami szervek bevonásával végzett felmérése rákérdez arra is, hogy *„készült-e elemzés vagy „térkép” az integritás sérülésének a feladat- és hatásköreikhez kapcsolódó kockázatairól”* („Réalisation d’une analyse ou d’une «cartographie» des risques d’atteintes à la probité liées à l’exercice de ses compétences.”; Rapport, 2014. p. 41.). Ilyen kockázati térképet például a Pénzügyminisztérium néhány főigazgatósága (Direction générale), az államkincstár (Agence France Trésor), az országos rendőr-főkapitányság (Direction générale de la police nationale), oktatási minisztérium főigazgatósága (Secrétariat général du ministère de l’Éducation nationale), valamint a Szociális, Egészségügyi és a Nők Jogainak Minisztériuma (Ministère des Affaires sociales, de la Santé et des droits des Femmes) készítette.

Az SCPC a munkakörhöz kötődő kockázatokat is ismeri, ugyanakkor a felmérés nem ezek vizsgálatára fókuszál, hanem az ezt betöltő személyek gondos kiválasztására (*„Sélection fine des agents affectés sur des postes à risques d’atteinte à la probité”* - Rapport, 2014. p. 41.). A kiválasztás módját, az alkalmazott technikákat a jelentés sajnos nem részletezi, ugyanakkor az ilyen eszközöket alkalmazó szervek száma lényegesen alacsonyabb, mint a kockázati térképet készítőké.

A jelentés készítői ugyanakkor arra is felhívják a figyelmet (Rapport, 2014, p. 296.) hogy Franciaországban jelenleg nincs olyan törvényi rendelkezés, amely előírná a vállalatok számára, hogy belső intézkedéseket hozzanak a korrupció megelőzése érdekében. A felelős vállalatvezetés (pontosabban annak hiánya) problémája régóta jelen van a francia közéletben, annak ellenére, hogy – amint arra de Bosses (2007) rámutat – a 2003-ban elfogadott Loi de la sécurité financière céljait tekintve nagyjából hasonlít az USA-ban elfogadott Sarbanes-Oxley törvényre. Míg a hetvenes években az FCPA elfogadása az USA vállalatai számára jelentett versenyhátrányt, a nemzetközi antikorrupciós törekvések hatására elfogadott, a korrupciós gyakorlatokat tiltó nemzetállami törvények számának növekedése alapvetően rendezték át a nemzetközi kereskedelmet. Amint a francia példán is láthatjuk, a kétezres évek második évtizedében már az antikorrupciós törvényi szabályozás hiánya okoz versenyhátrányt. Az amerikai és brit antikorrupciós törvények ugyanis szétfeszítették a területi hatályra vonatkozó hagyományos kereteket és az ezen országokkal kapcsolatba lépő vállalkozásoknak azzal kell számolniuk, hogy korrupciós ügyeik miatt az amerikai vagy brit hatóságok eljárást indíthatnak velük szemben. Ez különösen akkor jelent komoly jogkövetkezményt, ha az amerikai és brit bankok és pénzügyi intézmények, illetve leányvállalataik világkereskedelemben betöltött kiemelkedő szerepére gondolunk.

A kontinens legnagyobb gazdasági hatalma, Németország szövetségi állam. Alkotmányos berendezkedése következtében a korrupció megelőzése elsősorban a tartományok feladata, a szövetségi kormánynek e területen csak korlátozott hatáskörei vannak. A korrupció megelőzésére a szövetségi kormány 2004-ben irányelvet (Richtlinie, 2004) bocsátott ki, amely a szövetségi közigazgatási szervek számára határozza meg a szükséges tennivalókat. Az irányelv szerint a szövetségi szolgálati hely méretétől és az ellátott feladatoktól függően korrupciómegelőzési kapcsolattartót (Ansprechperson für Korruptionsprävention) kell kinevezni. Ő az elsődleges kapcsolattartó pont a munkatársak, a vezetők, valamint az állampolgárok számára a korrupcióval kapcsolatos ügyekben, tanácsot ad a munkatársak és a szervezet vezetése részére, közreműködik a továbbképzésekben, figyelemmel kíséri és értékeli a korrupcióra utaló jeleket, valamint közreműködik a nyilvánosság tájékoztatásában a fegyelmi- és büntetőjogi szankciókkal kapcsolatban. A korrupciómegelőzési kapcsolattartó nem vehet részt a fegyelmi eljárásban, a hivatali működésével összefüggő ügyekben titoktartásra kötelezett, összességében azonban

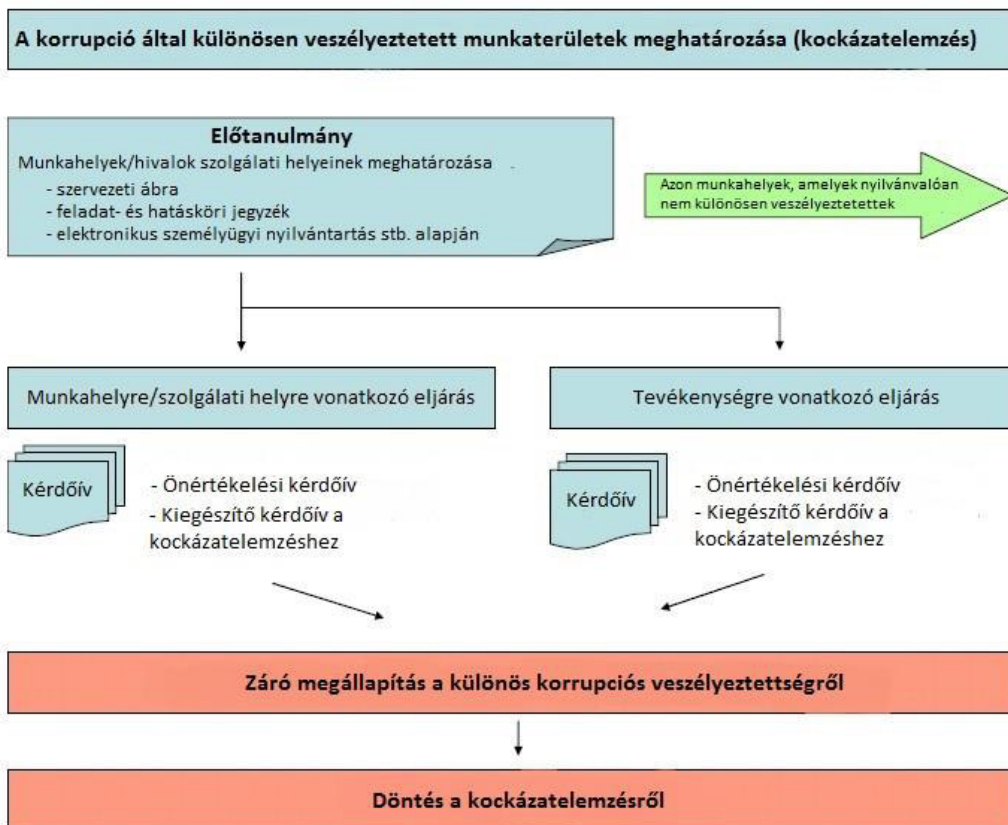
feladat- és hatáskörei nagyban hasonlítanak a magyar jogrendszerben is megtalálható integritás tanácsadó feladatköréhez. Az irányelv rögzíti továbbá, hogy ha a kockázatelemzés eredményei vagy más ok indokolja, a szervnél külön korrupciómegelőzési szervezeti egységet kell létrehozni. Az irányelv rendelkezik továbbá a munkatársak érzékenyítéséről és képzéséről, a négy szem elvről, a személyzetről, a munkatársak szolgálati és szakmai felügyeletéről, a szerződésekben alkalmazandó antikorrupciós záradékról, valamint a támogatások elfogadásáról és szponzorációról.

Értekezésem szempontjából az irányelv különösen fontos rendelkezése a korrupció szempontjából különösen veszélyeztetett munkaterületek („*besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete*”) kategóriájának bevezetése. Ezeket az irányelv szerint minden szövetségi szolgálati helyen (így az irányelv szervi hatálya alapján a szövetségi közigazgatási szerveknél, a bíróságoknál, a fegyveres erőknél, valamint a kizárólag szövetségi tulajdonban álló jogi személyeknél) meg kell határozni és rendszeresen értékelni kell. Ennek alapja a kockázatelemzés, amelynek eredménye alapján meg kell vizsgálni azt, hogy szükséges-e változtatni a szervezet felépítésén, a munkafolyamatok szervezésén vagy a személyzet munkabeosztásán.

A korrupció szempontjából különösen veszélyeztetett munkaterületek kapcsán az irányelv előírja, hogy garantálni kell a négy szem elvének alkalmazását és ahol ez nehézségekbe ütközik, a kontrollt más módszerekkel (pl. szűrőpróbaszerű ellenőrzés, vezetői ellenőrzés fokozása) kell biztosítani. E munkahelyeken különösen fontos az átláthatóság elveinek érvényesítése például a felelősségi szabályok pontos meghatározásával, az IT által támogatott eljárási kontrollokkal vagy a folyamatok pontos és teljes dokumentálásával.

A munkaterülethez kapcsolódó kockázatok csökkentésének egyik eszköze az irányelv szerint – hasonlóan a hivatkozott francia példához – a munkatársak gondos kiválasztása. A másik lehetséges megoldás a kiemelt kockázatú területen történő foglalkoztatás időbeli korlátozása, az ajánlás szerint legfeljebb öt éves időtartamra. Amennyiben az ezt meghaladó hosszabbítás szükségessé válik, azt az előírások szerint indokolni kell.

A korrupció szempontjából különösen veszélyeztetett munkaterületek meghatározására a szövetségi kormányzat útmutatót dolgozott ki (Handreichung, 2012). Az útmutató szerinti eljárásrendet az alábbi folyamatábra mutatja be:



6. ábra: Folyamatábra a korrupciónak különösen kitétt munkaterületek meghatározásáról (forrás: Handreichung, 2012, p. 8., saját fordítás)

A munkakörökre vonatkozó folyamat a munkakörök/szolgálati helyek azonosításával kezdődik, amely alapulhat a szervezeti ábra, a feladat- és hatásköri jegyzék, valamint a szövetségi közigazgatás elektronikus személyügyi és szervezeti nyilvántartási rendszerének adatain. Az adatok előzetes vizsgálata lehetőséget ad arra, hogy ki lehessen szűrni azokat a munkaköröket, amelyek korrupciós veszélyeztetettsége minimális, így a szervezeti erőforrások jelentős része a korrupciónak leginkább kitétt munkakörök vizsgálatára csoportosítható át. Amint arra az útmutató is rávilágít (Handreichung, 2012, p. 9.), az elemzés elvégzéséhez nélkülözhetetlen egy olyan adatbázis, amely részletesen tartalmazza a munkakör keretében ténylegesen végzett feladatokat. Minél általánosabb a munkakör leírása, annál nehezebb további információgyűjtés nélkül elvégezni a kockázatelemzést.

A vizsgálat következő lehetséges lépése a munkakörök elemzése, amelyhez az útmutató egy nyolc elemből álló szempontrendszer ad támpontul (Handreichung, 2012, p. 22.), amelyet a munkatársak saját maguk töltenek ki:

1. Költségvetési források felhasználása
2. Szerződésekről való döntés

3. Támogatásokról/juttatásokról való döntés
4. Intézmények támogatása
5. Jóváhagyások/engedélyek megadása
6. Gyakori külső kapcsolatok
7. Érzékeny, szervezeten belüli információk
8. Vizsgálatok és ellenőrzési tevékenységek

A kérdések természetesen a munkahely jellegéből adódóan tetszőlegesen bővíthetőek, illetve közöttük és/vagy kapcsolatok is létrehozhatóak. Amennyiben az igen/nem válaszok alapján a munkakör potenciálisan veszélyeztetett munkakörnek minősülhet (legalább egy igen válasz), úgy indokolt egy további, részletesebb kérdőív kitöltése.

A részletes kérdőív összesen 21 kérdésből áll, amelyeket 3 terület köré csoportosítottak:

- Kockázati potenciál (1-7. kérdés)
- Belső kontrollrendszer (8-19. kérdés)
- Érzékenyítés (20-21. kérdés)

Az igen/nem válaszok alapján területenként összesített válaszok alapján a munkakör csekély, közepes vagy magas korrupciós potenciállal rendelkezhet, ugyanakkor vannak olyan, úgynevezett KO kérdések, amelyekre adott igen válasszal az adott munkakör automatikusan korrupciós szempontból különösen veszélyeztetett munkakörnek minősül. Ilyen kérdések például a következők: „*Vannak vagy voltak-e a munkaterületen korrupciós esetek?*” (1. kérdés); „*Megkísérelte-e harmadik személy e munkaterület munkatársainak döntéseit (nem megengedett módon) befolyásolni?*” (2. kérdés); „*A munkaterületen a korrupció elleni akadályként csak a személyes integritás jelentkezik?*” (8. kérdés).

Az ismertetett folyamatábrára visszatérve a munkakörök elemzése mellett lehetőség van a tevékenységre vonatkozó korrupciós kockázatok vizsgálatára. Ehhez a hivatkozott nyolc szemponthoz nagyon hasonló kérdések szolgálnak, azonban ezek fennállását nem munkaköri, hanem tevékenység-elemek szintjén vizsgálják (pl. feladatok kiosztása, vélemények feldolgozása, tervezet előkészítése, szavazás, valamint végleges változat elkészítése).

A munkakörre, valamint a tevékenységre vonatkozó kockázatelemzés végén döntés születik arról, hogy az adott munkaterület korrupciós szempontból különösen veszélyeztetettnek minősül-e, illetve ez alapján milyen kockázatkezelési

intézkedéseket szükséges kezdeményezni. Megemlíthető még, hogy az útmutató lehetővé teszi a korrupciós kockázatok szervezeti egység szintű elemzését is abból kiindulva, hogy amennyiben a szervezeti egységnél nincsen korrupciós kockázatnak különösen kitett munkakör, úgy az egész szervezeti egység is alacsony korrupciós kockázatúnak minősül.

Megítélésem szerint a német szövetségi kormányzat által használt munkaköri kockázatelemzés különösen jó példája annak, hogy milyen eszközökkel lehet felmérni a munkaköri korrupciós kockázatokat, illetve ezeket hogyan lehet koherens rendszerbe foglalni, miközben a rendelkezésre álló szervezeti erőforrásokkal is takarékosan bánnak. Különösen kiemelendő, hogy a kérdőív a visszaélésben rejlő potenciál nagysága alapján is vizsgálja a munkaköröket, a kockázatelemzés össze van kötve a belső kontrollrendszerrel, valamint képzés (vezetők) és az érzékenyítés (munkatársak) területével. A bemutatott kockázatelemzés egyik hiányossága szerintem, hogy az alapvetően csak a korrupciós kockázatokat vizsgálja és így indokolatlanul leszűkíti a munkaköri kockázatelemzés fókuszát, továbbá az értékelés kezdeti fázisában tág lehetőséget biztosít az egyéni mérlegelésre és a kockázatelemzés teljes elvetésére (pl. *„nyilvánvalóan nem különösen veszélyeztetett munkakörök”*).

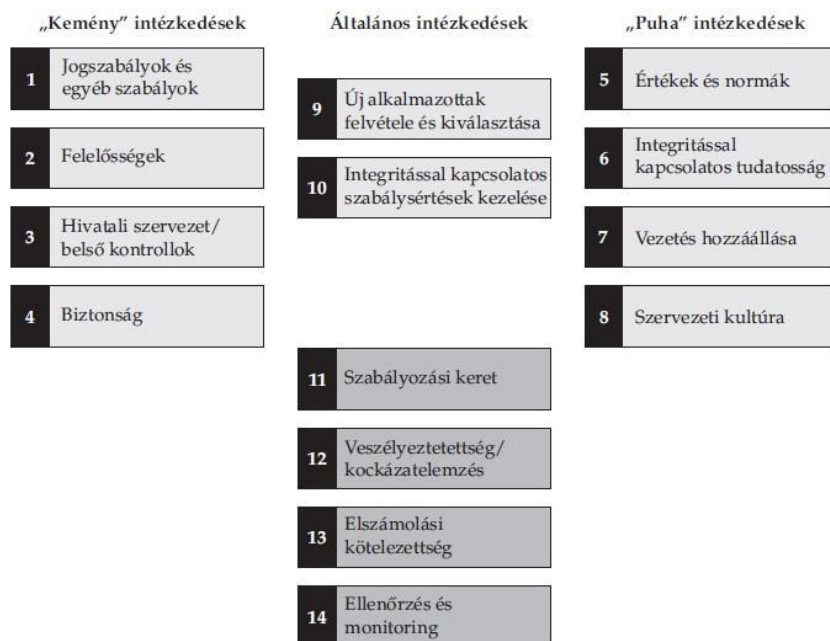
A korrupciós kockázatelemzés kontinentális példáit vizsgálva mindenképpen szükséges kitérnünk Hollandiára, valamint a holland szakértők által kidolgozott kockázatelemzési módszerekre. Ennek oka egyrészt az, hogy Hollandia régóta élvonalnak számít az integritás szemléletének meghonosításában és fejlesztésében, továbbá Magyarország az integritás tekintetében számos területen merített a holland gyakorlatból. Mindazonáltal egy nemrégiben megjelent holland elemzés (Huberts, 2016) arra hívja fel a figyelmet, hogy a jó gyakorlatok („best practices”) mechanikus másolása helyett hosszú távon eredményesen a helyi körülményekhez jobban illeszkedő („best fit”) megoldások kidolgozása.

Hollandiában az integritás-szemlélet térnyerését Ien Dales holland belügyminiszter 1992-es beszédéhez szokták kötni (Kolthoff, 2007, p. 2), amelyben az egymást követő önkormányzati és belbiztonsági botrányok közepette felhívta a figyelmet az integritás fontosságára.

Hollandiában az integritási kockázatelemzés legismertebb módszere a SAINT (Self Assessment Integriteit – Integritás Önértékelés), amelyet a holland számvevőszék (Algemene Rekenkamer), az Amszterdami Önkormányzat Integritás Hivatala

(Gemeente Amsterdam Bureau Integriteit – BI), valamint a Nemzeti Etikai és Integritás Hivatal (Bureau Integriteitsbevoeding Openbare Sector – BIOS) dolgozott ki (BIOS, 2016). A SAINT egy önértékelési kérdőív, amelyet az érintett szervezet a holland számvevőszék közreműködésével töltenek ki. Sajátossága, hogy nem audit, hanem az érintett szervezet saját maga tölti ki bevonva a munkatársak minél szélesebb körét. Nagy előnye, hogy a kollektív kitöltéssel az integritás témája szervezeti szintű témává válik és megindul az integritásról szóló szervezeti párbeszéd. Ezen kívül a több érintett bevonásával várhatóan pontosabb lesz a szervezetről felállított diagnózis, illetve javul a válaszok minősége. Az eszköz egyaránt méri a sérülékenységet, valamint az ezt ellensúlyozó integritás kontrollok milyenségét, ezáltal nem csak a szervezetről/folyamatról nyújt érdemi információt, de egyúttal jó alapként szolgál a sérülékenység csökkentését, valamint a kontrollok erősítését szolgáló cselekvési terv számára. A SAINT módszernek elkészült a nemzetközi adaptációja is (IntoSAINT), amely az INTOSAI közreműködése révén számos országba eljutott (Algemene Rekenkamer, 2016). Magyarországon az Állami Számvevőszék által készített Integritás Kérdőív is a SAINT módszertani alapjainak felhasználásával készült.

A kockázatelemzés alapján a szervezet a cselekvési terv keretében különböző intézkedések végrehajtását kezdeményezheti annak érdekében, hogy a feltárt kockázatok csökkenthetőek legyenek. Ezeket a holland gyakorlat három kategóriába (kemény, általános és puha), valamint 14 intézkedéscsoportba sorolja, amelyek összességében átfogják a szervezet integritásirányítási rendszerét. E csoportok összefoglalását az alábbi ábra tartalmazza:



7. ábra: A holland integritásirányítási rendszer intézkedéseinek csoportosítása (forrás: Báger, 2012. p. 119.)

Hollandiában hosszú belpolitikai küzdelmek után végül 2003-ban jelent meg az a közszolgálat és a rendőrség közszféra integritás politikájáról szóló közös dokumentum, amely – az egy évre rá elfogadott törvénymódosítás mellett – már egységes keretek között ír elő intézkedéseket, többek között magatartási kódex elfogadását, a mellékállások bejelentését, integritás tanácsadók kinevezését, illetve a sérülékeny munkaköröket betöltők rotációját. Jól mutatja a holland mentalitást, hogy 2007-ben a közigazgatási szervek közös megállapodást írtak alá a közszolgálati törvényből következő, integritásra vonatkozó alapkövetelmények érvényesítésére. Ezek közé tartozott a magas kockázatú beosztások meghatározása, valamint az ilyen beosztások betöltéséhez kapcsolódó kiválasztási eljárások és szűrések (Kolthoff, 2007, p. 4; Hagedoor-Hermus, 2016. p. 39.) rendszeresítése. A magas kockázattal rendelkező pozíciók szűrése a Holland Rendőrség Speciális Nyomozati Hivatala (Rijksrecherche) feladata. Kockázati szempontból értékelik a korrupciós incidenseket, amelyeket a kár nagysága szerint egytől ötig terjedő skálán helyeznek el.

	Kormányzati, közigazgatási hatás	Gazdasági hatás
	Káros hatás...	Káros hatás...
V.	... a törvényi szabályozásra	... a szabad versenyre a gazdaság egészére
IV.	... a kormány hatalomgyakorlására	... a szabad versenyre a gazdaság egyik főágazatában

III.	... egy kormányzati intézmény tevékenységére	... a szabad versenyre piacokon vagy helyi területeken
II.	... egy kormányzati intézmény tevékenységére egy időszakon keresztül	... a szabad versenyre néhány vállalaton keresztül
I.	... egy köztisztviselő tevékenységére	... a szabad versenyre a jövőben, ha nincs behatárolva

6. táblázat: A korrupciós kockázatok mérése a kár szerint (forrás: Báger, 2012. p. 119.)

A formális integritás politikák implementálásának vizsgálatára Hollandiában 2012-ben újabb felmérés készült. Ennek keretében a tisztviselők, a kinevezett és választott politikusok kapcsán vizsgálták az alaptörvények, illetve törvényi rendelkezések érvényesülését. A kapott kép igen vegyes volt, a központi kormányzati szervek eredményessége nagyobb volt, mint a helyi önkormányzatoké. Az érzékeny pozíciók és eljárások tekintetében a politikusok érintettségét nem vizsgálták, így eredmények csak a tisztviselők kapcsán elérhetőek. A feladatok és kötelezettségek korrupciós kockázatok szerinti elválasztására a válaszadó szervek 83%-nál került sor, az érzékeny pozíciók és eljárások kapcsán a válaszadó szervek 43%-a esetében történt meg a kockázatelemzés, míg az érzékeny pozíciók kapcsán a szervek 28%-a végzett áttekintő vizsgálatot (Lamboos – de Jong, 2016, p. 103.).

5.4.A kockázatelemzés hazai gyakorlatai

A korrupciós kockázatok tudományos-szakmai elemzése Magyarországon alig két évtizedes múltra tekint vissza. A korrupció elleni első kormányzati szintű feladat kijelölő kormányhatározat, a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szóló 1023/2001. (III. 14.) Korm. határozat még csak a korrupciós kockázat fogalmát használta (Korm. határozat 16/b) pont, 17. pont), de nem írt elő feladatokat a korrupciós kockázatok elemzésével összefüggésben. E területen az elmozdulás 2007-ben érzékelhető, amikor az Antikorrupciós Koordinációs Testület létrehozását megalapozó, a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatokról szóló 1037/2007. (VI. 18.) Korm. határozat 5/a) alpontja a testület számára előírta az általános korrupciós kockázatok elemzését. A testület által előkészített Korrupció Elleni Stratégia és Cselekvési Terv – bár már tartalmazott korrupciós kockázatelemzést – végül nem került elfogadásra, így a korrupciós kockázatok elemzése az Állami Számvevőszék tudományos műhelyében folytatódott.

Az Állami Számvevőszék 2007-ben indította el az Európai Unió Átmeneti Támogatás programja által finanszírozott „*A korrupció-ellenes intézkedések továbbfejlesztésének és a korrupcióellenes kormány-stratégia végrehajtásának elősegítése*” című twinning projektjét, melynek keretében módszertani képzésekre került sor, illetve holland számvevőszék mint twinning partner segítségével elkészülhetett egy első megközelítésű korrupciós kockázati térkép (Somogyvári, 2009). Mivel a kezdeti eredmények biztatóak voltak (ÁSZ, 2008), az ÁSZ 2009-ben indította el a „Korrupciós kockázatok feltérképezése - integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése” című ÁROP-1.2.4-09-2009-0002 kódszámú projektet, amelynek célja a holland kockázatelemzés alapján a magyar viszonyokra adaptált integritás kockázatelemzési módszer, az eredmények térinformatikai megjelenítésére alkalmas térkép, valamint az integritás kultúra terjesztését támogató elemek megvalósítása volt.

A hároméves projekt keretében készült el az a 144 kérdésből álló Integritás Kérdőív, amely a korrupciós (ténylegesen: integritás) kockázatokat három csoportba sorolta:

1. Eredendő veszélyeztetettség index (EVI)
2. Korrupciós kockázatot növelő veszélyeztetettségi index (KVNT)
3. Kontrollok hiányából eredő veszélyeztetettség (KHKT)

Míg az első részindex alapvetően a jogszabályi követelményekből fakadó kockázati tényezőket vizsgálja (pl. feladat- és hatáskörök, jogalkotás, jogalkalmazás), addig a második részindex elsősorban a szervezet működését, működtetését (pl. uniós támogatások, vagyongazdálkodás, szervezeti kultúra és humán erőforrások). A harmadik részindex a belső és külső kontrollok kiépítettségére világít rá és azt mutatja, hogy ezek hiányosságai milyen korrupciós kockázatokat rejtenek magukba (ÁSZ, 2012). A három részindexből összeálló szervezeti integritás kockázati mintázat jól mutatja az integritás kockázatok jellegét és hasonló szervezetek ágazati kockázatai indexeinek átlagával összehasonlítva rávilágít, hogy az adott szervezet átlagos, illetve annál kisebb vagy nagyobb integritás kockázatokkal rendelkezik-e. Mivel az integritás kockázatok felmérését – kisebb módszertani változtatásokkal – 2011 óta végzi az ÁSZ, az eredményekből hosszabb távú következtetéseket is le lehet vonni a feladat- és hatáskörök, a szervezet, valamint a kontrollrendszerek működése kapcsán. A 2016-os Integritás Felmérés során a kérdőívet visszaküldő szervezetek száma 3000 fölé emelkedett és a kérdőív módosításával ebben az évben

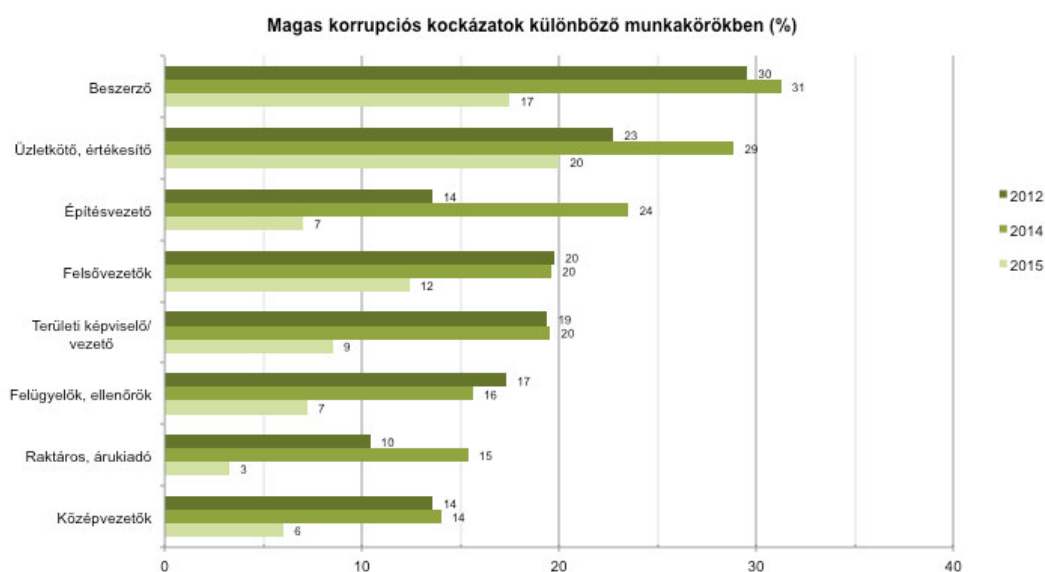
az ÁSZ megkezdte a többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok integritásának felmérését (ÁSZ, 2016).

Jelentős részben az ÁSZ önkéntes Integritás Felméréseinek köszönhetően a korrupciós kockázatok elemzésének szervezeti szintű megteremtése kiemelt célként szerepelt a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat céljai között. A program szerint *„Az integritás irányítási rendszer a kockázatokkal való szembenézésre, ezekkel szembeni konkrét intézkedések meghatározására, valamint azok eredményességének értékelésére készíti a szervezetet, ami érdeemben javítja a szervezet korrupcióval szembeni ellenálló képességét.”* (Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja, p. 33.). A kormány-előterjesztések, valamint a közbeszerzési törvény korrupciós kockázatainak vizsgálata mellett ekkor kezdődött a munkaköri kockázatok vizsgálata is, amely szorosan összekapcsolódott a közszolgálati életpálya kiépítésére irányuló törekvésekkel, valamint a közszolgálati munkaköri rendszer kialakításával.

Az Állami Számvevőszék által készített felmérések mellett indokolt kitérni egy fontos hazai kutatásra is, amely a magyar vállalati szektorban vizsgálja az integritás és korrupciós kockázatokat. Ezt a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Gazdaság- és Vállalkozáskutató Intézete, valamint az Ernst & Young nemzetközi tanácsadó cég magyar irodája készíti immár ötödik éve. A legutóbbi, 2015-ös kutatás során 305, legalább 50 főt foglalkoztató cég vezetőjét (felsővezetőjét, tulajdonosát) keresték fel a kérdezőbiztosok, így a minta reprezentatívnak tekinthető az egyes gazdasági ágakban alkalmazásban állók gazdasági ágak szerinti arányai szerint. A kutatás legfontosabb célja az volt, hogy feltárja a visszaélések és korrupció viselkedés elleni fellépés vállalati eszközeit, a korrupció elterjedtségét, a magyar vállalatvezetők ezzel kapcsolatos véleményét és várható viselkedését (MKIK GVI – EY, 2015, p. 10.).

A kutatás vizsgálta, hogy a cégvezetők véleménye szerint melyek a magas korrupciós kockázattal rendelkező munkakörök. E szerint *„A válaszoló cégek 13%-a (39 cég) fordít figyelmet arra, hogy azonosítsák azokat a kulcspozíciókat, amelyekben magas a korrupciós kockázat, 87% nem azonosítja ezeket a pozíciókat. 2012-ben a cégek 18%-a, 2014-ben 24%-uk fordított figyelmet a magas korrupciós kockázatú pozíciók azonosítására. A tőzsdén megjelenő cégek az átlagosnál gyakrabban azonosítják a korrupciós kockázattal járó kulcspozíciókat (27%).”*

(MKIK GVI – EY, 2015, p. 82.). A kapott eredményeket az előző évi kutatások adataival az alábbi ábra szemlélteti:



8. ábra: Korrupciós kockázatok értékelése különböző munkakörökben, 2012-2015 (forrás: MKIK GVI – EY, 2015, p. 83.)

A kutatás megállapítása szerint „*Nem minden munkakör esetében tételeznek fel a vállalatok korrupciós kockázatokat. A megkérdezett cégek a felsővezetők, beszerzők és üzletkötők esetében látták leggyakrabban e kockázatok megjelenését 2012-ben és 2014-ben is. A 2015-ös adatfelvételnél is e három munkakörnél észlelték a legnagyobb kockázatot, a kapott arányok azonban a korábbi évekhez képest jóval kisebbek. A megfelelő munkakörrel rendelkező vállalatok 20%-a észlelt magas kockázatot az üzletkötőkkel kapcsolatban, 17% a beszerzőknél és 12% a felsővezetőknél.*” MKIK GVI – EY, 2015, p. 82.). Érdekeség – és erre az ellentmondásra a kutatás sem tér ki –, hogy az egy évvel korábbi felméréshez képest a válaszadók megítélése szerint a korrupciós kockázatok jelentős mértékben csökkentek. Ez az esetenként akár 80%-ot is elérő csökkenés azért is nehezen megmagyarázható, mivel a vizsgált időszakban nem történt olyan jogszabály-változás és más olyan körülmény sem következett be, amely ilyen jelentős változást indokolna. Megítélésem szerint a válaszadók szubjektív értékelése változott meg a korrupciós kockázat vonatkozásában, amely körülmény viszont egyben az érzékelésen alapuló vizsgálati módszerek gyengeségére is utal.

5.5. Fejezeti összegzés, részkövetkeztetések

Ebben a fejezetben azt vizsgáltam, hogy a kockázatelemzés módszere milyen forrásból indult és hogyan kapcsolódott a korrupció jelenségéhez. Amint bemutattam, a kockázatelemzés módszere a magánszférából indult és alkalmazását, elterjedését jelentősen elősegítette az USA külföldi hivatalos személyek megvesztegetését tiltó törvényi szabályozása (FCPA), valamint a vállalatok átláthatóságát, a vezetők felelősségét erősítő, valamint a befektetői érdekeket védő SOX-törvény. Ezen impulzusokból és a szakmai szervezetek szakmai megállapodásaiból alakult ki az a belső kontroll-modell, amely már nem csak a szervezeti kockázatok elemzésére, kezelésére és ennek monitorozására terjed ki, de alkalmas arra is, hogy irányítúként utat mutasson a szervezeti kockázatok csökkentése felé.

Amint a kockázatelemzés fejlődését leíró résznél bemutattam, a kockázatelemzés módszere alulról felfelé irányuló pályán (bottom-up) hatott az egyes államok jogalkotására és gyakorlatára. Vagyis a kockázatkezelés a belső kontroll rendszer részeként elsőként a szakmai szervezetek keretein belül kristályosodott ki, majd e szakmai konszenzus alapján születtek meg azok az ajánlások (COSO) és szabványok, standardok (ISO, ISSAI), amelyek a könyvvizsgálattal és belső ellenőrzéssel foglalkozó szervezetekre vonatkozó szabályozáson keresztül nyertek jogszabályi formát. Ez a modell ellentétes az antikorrupciós szakmai követelmények kialakulása során tapasztalt folyamattal, ahol a konszenzus a speciális nemzetközi szerződéses rendelkezésektől vezetett el a részes tagállamokra kötelező, általános antikorrupciós követelményekig (top-down).

A korrupció elleni küzdelemben élen járó országok eltérő kockázatelemzési módszereket használnak korrupció elleni fellépés során, ugyanakkor Hollandia és Németország is felismerte a munkakörök/munkaterületek korrupciós szempontok szerinti elemzésének szükségességét. A Német Szövetségi Köztársaság által használt munkaköri kockázatelemzési modell nagy hangsúlyt helyez az erőforrásokkal való takarékos gazdálkodásra, ugyanakkor a többlépcsős értékelési módszer lehetővé teszi azt is, hogy a vélhetően kockázatosnak minősülő munkakörök esetében részletesebb kockázatelemzésre is sor kerüljön. Érdekesség, hogy a kockázatelemzés végén a vezetők képzésének, illetve a vezetők érzékenyítésének hiánya ugyanúgy kockázatot

növelő tényezőként szerepel, mint a magyar Állami Számvevőszék által használt Integritás Felmérés kérdőívében a belső és külső kontrollok hiányosságai.

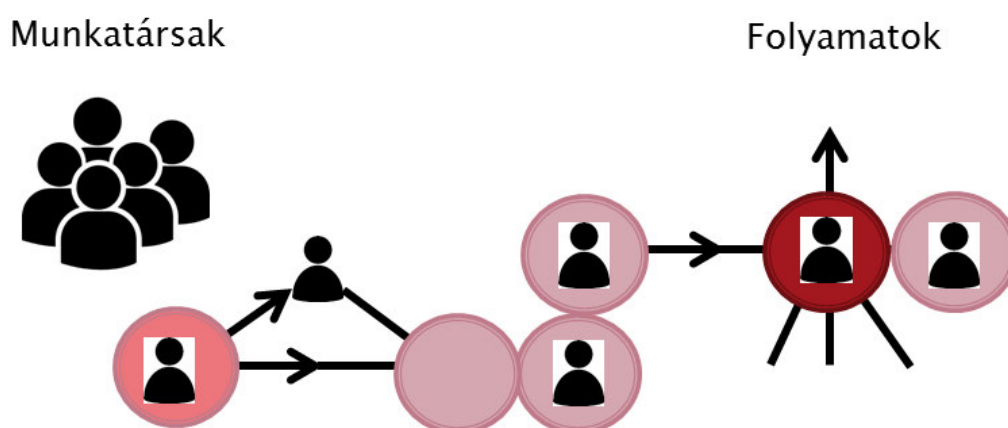
Ez utóbbi a legrégebben használt és legismertebb integritás kockázatokat mérő módszertannak számít Magyarországon, kidolgozásához a Holland Számvevőszék nyújtott módszertani segítséget. A különböző típusú állami szervezetek (pl. bölcsődék, iskolák, minisztériumok, rend- és honvédelmi szervek) által használt kérdőív azt mutatja, hogy a kockázatelemzés mint módszer rendkívül rugalmasan alkalmazható feladat- és hatáskörüket tekintve igen eltérő szervezetekre. Ezt támasztja alá az is, hogy – ahogyan az MKIK GVI és az EY kutatásai is mutatják – a munkaköri korrupciós és integritás kockázatok elemzését a magánszféra szervezeteinél is sikerrel alkalmazzák.

Értekezésem ötödik fejezetében tehát bebizonyítottam, hogy a kockázatelemzési módszer az adott szervezethez és a változó körülményekhez rendkívül rugalmasan alkalmazkodik, így alkalmas a nemzeti, a szervezeti és a szervezeti egység szintű kockázatokon túlmutatóan különféle kockázatformák – így a munkakörhöz kapcsolódó kockázatok – elemzésére is. A munkakörhöz kapcsolódó kockázatok elemzésére számos hazai és nemzetközi példa található, ugyanakkor kiemelendő, hogy a munkaköri korrupciós kockázatok elemzése mint módszer elsősorban Hollandia és Németország közszolgálati gyakorlatában jelenik meg. Ugyanakkor a 2016 októberében elfogadott ISO 37001:2016 Vesztegetés elleni irányítási rendszer szabvány (Anti-Bribery Management Systems Standard) kockázatelemzési eszköztárában már javasolja a munkakörhöz kötődő vesztegetési kockázatok vizsgálatát is. Mivel a szabvány az alkalmazott jogrendszerektől és szervezettípusoktól független megoldásokra kialakítására törekszik és a szabvány a köz- és magánszféra szervezetei számára egyaránt alkalmazható, bebizonyítottam, hogy a munkakörhöz kötődő (vesztegetési/korrupciós/integritás) kockázatok elemzése mint módszer elfogadott kockázatelemzési megoldásnak tekinthető.

6. A MUNKAKÖRÖK ELEMZÉSE

6.1.A munkakörök szerepe a szervezetek működésében

A munkakör szerepét vizsgálva rögzíthetjük, hogy az általános definíció szerint a szervezetek azon legkisebb azonosítható egysége, amelynek felelőse van. Ideális esetben a szervezet valamennyi tevékenysége hozzárendelhető egy munkakörhöz, illetve egyetlen olyan tevékenysége sincs, amely ne tartozna valamely munkakörhöz. A szervezet ez alapján felfogható munkakörök összességéként is, és valamennyi szervezeten belüli folyamat valamennyi eleme hozzárendelhető egy-egy munkakörhöz. Munkakörök tehát a szervezet azon egységei, amelyek visszatükrözik mind a szervezet felépítését, mind a szervezet munkafolyamatait. Ezt az összefüggést szemlélteti az alábbi ábra:



9. ábra: A szervezeti munkakörök, munkatársak és folyamatok közötti kapcsolat (forrás: saját szerkesztés)

Bokodi Márta definíciója szerint „A munkakör-elemzés, -értékelés az emberi erőforrás-gazdálkodás rendszerének egyik kiemelten fontos alapfunkciója, amelynek célja, hogy a szervezet rendelkezzen alapvető információkkal a munkakörökről és inputot adjon további HR funkciók és tevékenységek működtetéséhez.” (Bokodi, 2013. p. 5.)

A munkaköröknek tehát nem csak a szervezet felépítése és működtetése kapcsán van kiemelt szerepük, hanem abban is kulcsfontosságúak, hogy alapvetően meghatározzák további HR funkciók, így például a toborzás, kiválasztás,

teljesítményértékelés, képzés és javadalmazás működését. Ezen túl azt is megállapíthatjuk, hogy a munkakör az összekötő kapocs a szervezet, valamint a munkakört betöltő munkatárs között. Ez a kapcsolat kulcsfontosságú mindkét fél számára: ha a szervezetnek sikerül jól lehatárolnia az egyes munkaköröket, akkor könnyebben találja meg az adott munkakör betöltéséhez leginkább megfelelő munkatársat, míg ha a munkatárs képzettsége, képessége és személyisége illeszkedik a munkakörhöz, akkor jól fogja magát érezni a munkahelyén.

Ha viszont a munkakör a szervezet, a folyamatok és a munkatárs hármásának metszéspontjában áll, úgy szükségszerűen ezen elemek diszfunkcionális működése (ideértve különösen a korrupciót és a szervezeti integritás sérelmét) hatásainak is jelentkeznie kell ezen a szinten. Sőt, ha ezen elemeket alapvetően a munkakör kapcsolja össze, akkor a diszfunkcionális hatások is sok esetben ezen a szinten keresztül hatnak egymásra. Ebből következően, ha a diszfunkciókat orvosolni szeretnénk, akkor indokolt a munkakör szintjére is koncentrálnunk annak érdekében, hogy a lehető legjobb hatást érhessük el. Annak érdekében viszont, hogy eredményesen tudjunk közbeavatkozni, meg kell ismernünk magát a munkakört, azaz el kell végeznünk a munkakörök szervezeti szintű elemzését és értékelését.

6.2.Munkakörök elemzése és értékelése

A munkaköri korrupciós és integritás kockázatok megismerésének szándéka – amint azt az előző fejezetben bemutattam – viszonylag új keletű. Sokkal régebbre vezet vissza az a dilemma, hogy hogyan biztosítható a közfeladatok ellátása véges erőforrásokból úgy, hogy azt mind a közfeladatot ellátók, mind az állampolgárok igazságosnak tekintsék.

A közszolgálat által ellátott feladatok köre igen széles, a klasszikus közigazgatási feladatnak tekinthető hatósági jogalkalmazástól kezdve kiterjed a honvédelmi, rendészeti feladatok ellátásáig vagy akár az oktatási, egészségügyi, szociális gondoskodás nyújtásáig. E feladatok közös jellemzője, hogy azokat nem munkaviszonyban, hanem – többletjogokat és többletkötelezettségeket magába foglaló – speciális jogviszonyban (pl. kormánytisztviselői jogviszony, közalkalmazotti jogviszony, hivatásos szolgálati jogviszony) töltik be (György-Hazafi, 2013). E jogviszonyok további jellemzője, hogy betöltésük nem csak a

szakmai követelmények ismeretét követeli meg, hanem egyben elkötelezettséget az állampolgárok közössége, a közjó iránt, amely egyes területeken együtt járhat az emberi élet veszélyeztetésével, akár feláldozásával is.

A közösség felé irányuló elkötelezettség kifejeződik abban is, hogy a közszférában dolgozók gyakran tekintik hivatásnak munkájukat, amelyet embertársaik és a közjó iránti elkötelezettségük táplál. A közszférában dolgozók kapcsán ezért hatványozottan merül fel az igény arra vonatkozóan, hogy meghatározzuk az adott munkakör értékét, valamint az ahhoz kapcsolható fizetés mértékét. Amíg a magánszférában ez közvetlenül köthető az adott személy által előállított anyagi értékhez, addig a közszférában ez kevésbé alkalmazható, mivel a munkával létrehozott értékek igen gyakran nehezen mérhetőek (pl. jogbiztonság, közbiztonság, tudás). Ezen túl a rendelkezésre álló költségvetési források is végesek és a takarékos gazdálkodás elve is azt követeli meg, hogy az állami forrásokból csak annyi fordítódjon bérekre, amennyi indokolt. A munkakörök értékének meghatározása szubjektív döntés: vajon a fogvatartottakat őrző büntetés-végrehajtási őr, az építési engedélyeket kiadó hivatalnok, vagy a kórházi ápoló munkája ér-e többet? És akkor még nem esett szó a szubjektív értékelésnek további teret nyújtó egyéni képességekről, tapasztalatokról, készségekről.

E probléma, vagyis az állami forrásoknak az állam szolgálatában állók közötti igazságos feloldásával hosszú idők óta küzdenek a vezetők és a szakemberek egyaránt. Mivel a mindenkinek azonos összegű juttatás nyilvánvalóan igazságtalan és igen negatív hatással van a teljesítményre, ezért a juttatásokat a kezdeti időszakban a szolgálatban töltött időhöz kötötték (seniorátus). Ennek gyökerei az első állandó hadseregekig nyúlnak vissza, ahol a szolgálati idő azonos volt a harci tapasztalattal, a kiképzett, harcedzett katonák ára pedig igen magas volt. Ez a rendszer az egyéni kiválóságot soron kívüli előléptetéssel vagy altiszti/tiszti kinevezéssel honorálta. Mivel az első polgári közigazgatásokat a rendkívül hatékonynak bizonyuló katonai minták alapján szervezték meg, a seniorátus elve a javadalmazás tekintetében is irányadó volt. Az államhatalom kiteljesedésével a seniorátus a polgári közigazgatásban is követendő minta lett a javadalmazási rendszer kialakítása során, miközben az államhatalom működése egyre komplexebbé vált.

A magánszférában – bár a munkakör, illetve az azt betöltő munkatárs által előállított anyagi értékek mindig is irányadóak voltak – hasonló kihívásokat generált az egyre

nagyobb vállalati méret, majd a tevékenységüket több országra kiterjesztő multinacionális vállalatok megjelenése. Az eltérő gazdasági háttérű országokban végzett tevékenység tovább nehezítette az adott munkakörök értékének, illetve az ahhoz kapcsolódó juttatások meghatározását. A gyors technológiai fejlődés, az új feladatkörök megjelenése ugyanakkor megkérdőjelezte a korábbi, szenioritáson alapuló fizetési rendszert is. Megnőtt ugyanis az igény az új, a vállalatok számára kulcsfontosságú ismeretek (pl. informatika, webdesign, szoftverfejlesztés) iránt, továbbá e tudás igen gyakran fordítottan arányos a munkában töltött évek számával. Az informatikai ismeretek ugyanis gyorsan elavulnak, így a vállalatok számára előnyösebb egy friss, használható tudással rendelkező szakember alkalmazása, mint egy tapasztaltabb, de esetleg elavult tudással rendelkezőé. A vállalati méret növekedése ugyanakkor a felelősségi- és munkakörök szigorú, a korábbinál egyértelműbb elhatárolását is megkövetelte.

A fenti indokok mellett egy igen fontos, esélyegyenlőségi szempontot is meg kell említenünk a munkakörök értékelési rendszerének kialakulásával kapcsolatban. A bérezésben meglévő szubjektív elemek kizárását, „az egyenlő munkáért egyenlő bért” elv gyakorlati megvalósítását az Amerikai Egyesült Államokban a hatvanas években kiteljesedő polgári jogi mozgalmak is zászlajukra tűzték. A férfiak és a nők közötti, az eltérő fizetésekből eredő diszkrimináció visszaszorítását az 1963-ban elfogadott egyenlő bérezésről szóló törvény (Equal Pay Act - EPA) írta elő. A törvény szerint a munkaköröket – azonos munkakörülmények mellett – a betöltésükhöz szükséges készségek, az erőfeszítés és a felelősség alapján kell összehasonlítani, hogy megállapítható legyen, egyenlő munkakörökről van-e szó (Pandey, 2012).

A korabeli gyakorlat szerint az összehasonlítás alapja a munkakörök párosítása volt, azonban a komplexebb szervezetekben – különösen a korábban említett társadalmi-gazdasági változások miatt – ez a módszer már nem volt fenntartható. A vállalatok számára az EPA ugyanakkor komoly ösztönző erővel is bírt, ugyanis ha el akarták kerülni, hogy férfi vagy nő munkavállalójuk beperelje őket az eltérő munkabér miatt, a törvényi szempontok alapján kellett bebizonyítaniuk, hogy a különbségtétel objektív szempontok szerint indokolt.

A probléma megoldása érdekében a szervezetek tehát olyan módszereket kerestek, amelyekkel valamennyi munkakört egységes, objektív szempontok szerint lehet

értékelni, ugyanakkor a rendszer kellőképpen rugalmas is ahhoz, hogy illeszthető legyen a különféle munkakörökhöz és vállalatokhoz.

A legelterjedtebb munkakör-elemzési módszer napjainkban a negyvenes években kifejlesztett Hay Guide Chart módszer, amely a munkakörök értékelése során azokhoz pontértékeket társít, így segítségével meghatározható nem csak a munkakör profilja, hanem a juttatásra konvertálható pontértéke is. A Hay Guide Chart módszert kialakítása óta több ezer szervezet használja világszerte, köztük a világ legnagyobb vállalatainak több mint fele (Hay Group, 2016), illetve a magyarországi vállalatok jelentős része. Ez a hálózatos szerveződés lehetővé teszi a módszert használó vállalatok számára, hogy a munkakörök értékes, illetve a munkakört betöltő munkatársak fizetésének meghatározása során egy további dimenziót, az iparági átlagokat (benchmark) is figyelembe vegyék. Vagyis statisztikai eszközökkel olyan viszonyítási pontokhoz jutnak, amelyek objektív eszközökkel mutatják meg az adott munkakör értékét.

A Hay módszer abból a feltevésből indul ki, hogy minden munkakört valamilyen célból hoztak létre, méghozzá azért, hogy a szervezet számára értéket hozzon létre. Ez a szemlélet adja az értékelés lényegét. Ha azt vizsgáljuk, hogy

- mi az az érték, amit létre kell hoznia (felelősség);
- ezt hogyan hozza létre (problémamegoldás);
- milyen készségekkel kell a munkakör betöltőjének rendelkeznie ahhoz, hogy az értéket létrehozza (tudás), illetve
- ezt milyen munkafeltételek mellett kell megtennie (munkafeltételek),

akkor lényegében a munkakör legfontosabb dimenzióit határoztuk meg (Hay Group, 2010).

A rendszer tudás alatt azon ismeretek és gyakorlatok összességét érti, amelyek elengedhetetlenek az elfogadható munkaköri teljesítményhez. Alkategóriaként vizsgálja a szakmai tudás szélességét és mélységét, a vezetési képességek szélességét, valamint az emberi viszonyok kezelésének képességét. A problémamegoldás dimenziója annak mértékét fejezi ki, hogy az adott munkakör betöltéséhez mennyire szükséges a problémák meghatározása, elemzése, illetve megoldása. E kategórián belül a gondolati szabadság fokát, illetve a feladat általi kihívás mértékét vizsgálják. A felelősség (vagy beszámoltathatóság) annak a befolyásnak vagy hatásnak a mértéke, amelyet az adott munkakör a vállalati célok

elérése érdekében kifejt. Alkategóriái a cselekvés szabadsága/függetlensége, a hatás vagy befolyás mértéke, illetve a nagyságrend. Fizikai munkavállalók esetében negyedik értékelési szempontként a munkakörölmények is megjelenhetnek (Juhász – Matiscsákné Lizák, 2014. p. 63-64.).

A munkakör sajátosságai a felelősség, a tudás és a problémamegoldás dimenzióihoz kapcsolódó értékek mentén foghatóak meg és jellemzőek az adott munkakörre. Amíg tehát egy szakértői munka profiljában a tudás dominál, addig a kutatói munka profiljában a problémamegoldás dimenziója van markánsabban jelen. A vezető pozíciókban ennek megfelelően inkább a felelősség mértéke, valamint a problémamegoldás milyensége a jellemző.

A munkakörök értékét a fentebb említett dimenziókhoz kötődő pontszámok összesítése határozza meg. Minél magasabb a pontszám, annál nagyobb mértékben járul hozzá a munkakör a szervezeti értékek létrehozásához, azaz annál nagyobb az elvégzett munkáért járó javadalmazás. Az azonos pontszám-kategóriákban tartozó munkakörök azonos értékűnek tekinthetők, így a munkavégzésért járó javadalmazás is – összhangban az erre vonatkozó törvényi előírásokkal – azonos.

6.3.A munkakör elemzési és értékelési rendszer felhasználása

Szakács Gábor és Bokodi Márta (2012, p. 2.) kutatásai nyomán az munkakör elemzési és értékelési rendszer igen sokféleképpen használható fel, elsősorban azzal a céllal, hogy inputot adjon a további HR funkciók működtetéséhez. A legfontosabb felhasználási területeket az alábbiak szerint foglalhatjuk össze:

- a munkakör betöltőjével szemben támasztható szakmai, képzési és magatartási követelmények meghatározása;
- az egyén, a szervezeti egység és a szervezeti teljesítménycélok meghatározása, növelése;
- a felelősséghez, problémamegoldó készséghez és tudáshoz illeszkedő juttatási rendszer kialakítása;
- karrierutak kialakítása a szervezeten belül;
- szervezetfejlesztési feladatok meghatározása és végrehajtása;
- a szervezeten belüli folyamatok feltérképezése, modellezése;
- a szervezet toborzási, kiválasztási programjainak meghatározása;

- a szervezet képzési, továbbképzési programjainak kialakítása;
- a tervezett szervezeti átalakítások modellezése, tervezése.

A felsorolt szempontok természetesen nem csak a magánszférában, hanem a közszférában is érvényesek, sőt, álláspontom szerint a közszférában sokkal inkább kihasználhatóak a munkakör elemzési és értékelési rendszerben rejlő lehetőségek. A közszférában ugyanis a szervezetek struktúrája sokkal hierarchikusabb, szabályozottabb, továbbá a weberi bürokratikus működési elvből következően jól lehatárolhatóak a feladat- és hatáskörök. Ezen túl a közigazgatás jelentős része – különösen a hatósági jogalkalmazói feladatokat ellátó szervezeti egységek – igen hasonló munkafolyamatokat végez, hasonló szervezeti keretek között.

Magyarországon az egységesített területi közigazgatási szervek (kormányhivatalok), illetve ügyfélszolgálati feladatokat ellátó szervezeti egységeik (kormányablakok) további lehetőséget kínálnak a munkakörök elemzésére és értékelésére. Az egész közigazgatásra vonatkozó munkaköri adatok összesítésével és feldolgozásával ugyanis mind a munkakörre, mind a munkakör-családokra – hasonlóan a Hay Group által felállított adatbázishoz – megállapíthatóak olyan mintázatok, amelyek jellemzőek az adott munkakörre, munkakör-családra. Ezek segítségével ugyanakkor kiszűrhetőek azok a munkakörök, amelyek jelentősen eltérnek az így meghatározott átlagtól. Az eltérésekhez kapcsolódó elemzések segítségével így egyrészt pontosabbá, megbízhatóbbá tehető a teljes rendszer, másrészt mélyebb ismeretek nyerhetőek a szervezetekről és a munkaszervezési folyamatokról. Előfordulhat ugyanis, hogy a munkakör a helyi igények és sajátosságok miatt hordoz az átlagostól eltérő sajátosságokat. Ebben az esetben ugyanakkor annak vizsgálata lehet indokolt, hogy a feltárt sajátosságok nem fordulnak-e elő esetleg más szervezeteknél, szervezeti egységeknél is.

6.4.Munkakörrel kapcsolatos kihívások a magyar közigazgatási gyakorlatban

Amint a korábbiakban bemutattam, a munkakör tekinthető a szervezetek legkisebb építőegységének, olyan feladat- és hatáskörök összességének, amelyet egy munkavállaló lát el. Ezen feladat- és hatáskörök, illetve felelősségi körök összességét

a munkaköri leírás foglalja össze. Ugyanakkor gyakran a szervezetnek ezen, a tényleges munkavégzés szintjén csapódnak le azok a strukturális hiányosságok és a kialakított szervezeti kultúrából adódó problémák, amelyek komoly konfliktusokkal és a szervezet teljesítményére, megítélésére vonatkozóan is jelentős kockázatokkal járnak. Az alábbiakban – leginkább saját HR-es tapasztalataimból kiindulva – ezekből gyűjtöttem össze néhányat. Meglátásaim alapvetően a magyar közigazgatásra szorítkoznak, mivel értekezésem témája szempontjából ez tekinthető relevánsnak, ugyanakkor biztos vagyok benne, hogy hasonló problémák a magánszféra szervezeteinél is előfordulhatnak.

- **A munkaköri leírás hiánya és hiányosságai**

Sok közigazgatási szervnél a munkaköri leírások sablonosak, elkészítésük csupán formalitás, alapjuk pedig a korábbi munkatárs munkaköri leírása. Mivel a munkaköri leírás meglehetősen könnyen ellenőrizhető, elkészítésére általában sor kerül, ugyanakkor átszervezések esetén – különösen, ha jelentősebb szervezeti átalakulásról van szó – aktualizálása jelentős késedelmet szenvedhet. Ennek gyakorlati következménye, hogy a munkatársak korábbi, munkaköri leírásban foglalt feladataikat már nem látják el, az újakat pedig már úgy látják el, hogy nincsen jóváhagyott munkaköri leírásuk.

A pontos és kellően részletes munkaköri leírás ugyanakkor kiemelkedően fontos, mivel ebből derül ki, hogy mi az adott munkatárs munkaköri kötelessége. Csak azok a feladatok kérhetőek a munkatársakon számon, amelyek nevesítve szerepelnek a munkaköri leírásukban. Bármilyen fegyelmi vagy büntetőeljárás alapja a munkaköri leírás, a vizsgálatot végző szervek elsőként azt fogják nézni, hogy a munkatársnak munkaköri feladat- és hatásköre volt-e az adott tevékenység ellátása, felelősségre vonható-e a tevékenység elmaradása, illetve feladatainak nem megfelelő ellátása miatt. Abban az esetben, ha a munkaköri leírás hiányzik vagy hiányos, a felelősségre vonás ellehetetlenül, illetve jelentős nehézségekbe ütközik. Így például a vesztegetés mint korrupciós bűncselekmény felderítése során is elsődleges kérdés, hogy a cselekmény a kötelesség megszegésével járt-e.

- **Gumiszabály a munkaköri leírásban**

Szinte valamennyi munkaköri leírás azzal a ponttal ér véget, hogy a munkavállaló ellátja továbbá a vezetője által rábízott eseti feladatokat. Ez egyrészt lehetővé teszi az újonnan felmerülő feladatok ellátását, ugyanakkor teret nyit a munkaköri feladatok rugalmas kibővítésének, mivel nincsenek arra vonatkozó konkrét előírások, hogy melyek az eseti feladatok jellemzői, illetve ezek a munkaidő legfeljebb mekkora százalékát foglalhatják el.

- **Túlterjeszkedő munkaköri feladatok és felelősség**

Az is gyakran előforduló probléma, amikor egy munkakörbe túl sok feladatot próbálnak belezsúfolni. Ez leterheli a munkatársakat és jelentősen meghosszabbítja a munkaidőt, továbbá növeli a munkahelyi stressz és kiégés lehetőségét. A túlterhelt és nyomás alatt lévő munkatárs egyrészt gyakrabban hibázik, másrészt kiszolgáltatottá válik: mindig ott lebeg a feje felett a számonkérés lehetősége, továbbá erős megfelelési kényszer esetén alkalmazkodik a vezetői elvárásokhoz és könnyebben belemegy kockázatos, a szervezet egészét veszélybe sodró megoldásokba. A kiszolgáltatott és függő helyzetben lévő munkatárs pedig ideális alany lehet a megbízó-ügynök típusú korrupciós kapcsolatok létrehozásához.

- **A munkaköri leírás és a ténylegesen végzett feladatok elválása**

A közszféra szervezeteinél alkalmazott létszámkorlát, valamint az egyes személyek megtartása, illetve felvétele kapcsán alkalmazott vezetői presszió gyakran vezet hibrid, a legalitás határát súroló szervezeti megoldásokhoz. Ilyenkor sokszor az a megoldás születik, hogy a szakmai tudása vagy kapcsolatai miatt foglalkoztatott munkatárs egy másik, be nem töltött munkakörbe nyer felvételt vagy további alkalmazást, miközben a ténylegesen ellátott feladatai egy másik szervezethez és munkakörhöz kötik. Mondani sem kell, hogy az ilyen kényszer szülte megoldások számos munkahelyi konfliktushoz, súrlódáshoz vezetnek, továbbá melegágyai az informális szervezeti függelmi viszonyok kialakulásának. Ezekben az esetekben megtörik a közigazgatás hagyományos hierarchiája és a munkatársak jogi és szervezeti szempontból is felelőtlen helyzetbe kerülnek, mivel formális munkahelyi felettesüknek nincs befolyása munkájukra, míg tényleges

felettesük formálisan nem gyakorolhatja utasítási és irányítási jogosítványait velük szemben.

Hasonló eset merül fel akkor is, ha az adott új munkatárs végzettsége vagy a megfelelő nemzetbiztonsági ellenőrzés hiánya miatt nem képes betölteni a neki szánt (kormánytisztviselői vagy vezetői) munkakört. Ebben az esetben egy alacsonyabb szintű, vagy a Munka törvénykönyve hatálya alá tartozó munkakörbe veszik fel, de informális befolyása a szervezetre megmarad.

Ugyancsak komoly szervezeti kockázatot jelent, ha a szakmai feladatok ellátására más, a Munka törvénykönyvének hatálya alá tartozó munkaszerződés keretében, európai uniós projekt keretében kerül sor. Ebben az esetben a foglalkoztatással kapcsolatos személyügyi költségeket a projektből fedezik, ugyanakkor a munkakört betöltő személy nem a projekttel, hanem a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozó szakmai feladatokkal foglalkozik. Ez a szervezeti megoldás abból a szempontból is kockázatos, hogy míg a kormánytisztviselőkre szigorú képzettségi, összeférhetlenségi és vagyonnyilatkozat-tételi szabályok vonatkoznak, a munkavállalókra vonatkozó előírások lényegesen enyhébbek, így a szigorú előírások más munkakörbe történő felvétellel megkerülhetőek.

Amint az a fenti gyakorlati példákból is látható, a munkakör pontos megfogalmazásának hiánya komoly szervezeti feszültségekhez vezet a szervezeti működés, valamint a személyi kapcsolatok tekintetében egyaránt. E feszültségek mellett a munkaköri leírások hiányából, pontatlanságából, illetve a túlterjeszkedő munkaköri feladatokból egyaránt olyan kockázatok következnek, amelyek károsan befolyásolják a szervezeti célok megvalósítását. Ezen megállapításból kiindulva azt is megfogalmazhatjuk, hogy a munkakörök, illetve a munkaköri leírások átlátható szabályozása, a tényleges és a formális állapot egymáshoz való közelítése jelentősen javíthatja a szervezeti teljesítményt és csökkentheti a működési kockázatokat, egyben az integráns szervezeti működés előszobája.

6.5. Fejezeti összegzés, részkövetkeztetések

E fejezetben értekezésem egyik központi elemét, a munkakörelemzés témáját jártam körbe. Első lépésként bemutattam a munkakör helyét és szerepét a szervezetben. Ezek alapján a munkakör a szervezetek legkisebb építőeleme, amely a szervezet, a munkafolyamatok és a munkakört betöltő munkatársak hármasszögében helyezkedik el. A fejezetben nyomon követtem a munkakörök elemzésére vonatkozó gyakorlatok kialakulását, illetve bemutattam a magyar közigazgatásban bevezetett munkakörelemzés és –értékelés alapjául szolgáló Hay Guide Chart módszert.

A munkakör elemzési és értékelési rendszer számos előnnyel jár az ez alkalmazó szervezetek számára. Ezek az előnyök a közigazgatási szervezetek számára is fennállnak és elsősorban a szervezetek emberi erőforrás rendszereinek fejlesztéséhez járulhatnak hozzá.

Ugyanakkor – amint azt gyakorlati példákon keresztül szemléltettem – a munkakörökhöz kapcsolódóan számos olyan strukturális, a végzett tevékenységeken túlmutató integritás kockázattal találkozhatunk a magyar közigazgatásban is, amelynek kezeléséhez a munkaköri integritás kockázatok feltárása és mélyebb elemzése is jelentős mértékben hozzájárulhat.

7. A MUNKAKÖRI INTEGRITÁS KOCKÁZATOK ELEMZÉSÉRE VONATKOZÓ KÉRDŐÍV ELVI KERETEI ÉS GYAKORLATI KIALAKÍTÁSA

7.1.A munkakörök elemzésére vonatkozó törekvések a magyar közigazgatásban

Míg Magyarországon a magánszféra a kilencvenes évektől megkezdte a munkakör-értékelési rendszerek bevezetését, addig a közszféra ágazati törvényei a közszolgálati javadalmazási rendszert továbbra is a szeniorátusra alapozták. Bár a közigazgatás meg-megújuló reformjai célul tűzték ki a személyügyi politika átalakítását, a munkakör alapú rendszer bevezetésére nem vállalkoztak és érdemi változásra csak kevés esetben került sor. Ebben hozott változást a 2011-ben elfogadott Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, amely a közszolgálati életpálya bevezetését tűzte ki célul. A program alapelemeinek meghatározásakor a program leszögezi, hogy *„olyan életpálya-modellre van szükség, amely megőrzi ugyan a karrierrendszer előnyeit, de lehetőséget nyújt a változásokhoz való rugalmas alkalmazkodásra is. A rugalmas alkalmazkodást pedig azzal lehet elérni, ha fokozatosan a munkakör kerül a személyzeti gondolkodás középpontjába.”* (Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0, 2011. p. 44.)

A program a stratégiai célok rögzítésén túl meghatározza azokat a munkakör-típusokat, amelyek a tervezett új közszolgálati életpálya gerincét alkotják. Ezek az alábbiak:

- vezető (vezetői munkakörök: felső- és középvezetők, irányítói feladatokat ellátók)
- katona (végrehajtói munkakörök: szakigazgatás, hatósági jogalkalmazás, informatika, kommunikáció, HR stb.)
- mérnök (tervezői munkakörök: stratégiaalkotás, programfejlesztés, kodifikáció/belső szabályozás stb.)
- ügyvéd (tárgyalói munkakörök: képviselő, külügyek és nemzetközi kapcsolatok, koordináció stb.)

A program meghatározza azokat a gyakorlati lépéseket, amelyek a munkaköri rendszer kialakításához vezetnek:

- A jelenlegi munkakörök számbavétele, csoportosítása után munkakör-családok kialakítása (pl. szakmai, pénzügyi, jogi, személyzeti munkakörök, stb.).
- Világos munkaköri rendszer kialakítása, majd munkakörönként a célok, a fő felelősségek, a követelmények és a szükséges tudás, tapasztalat, kompetenciák meghatározása
- A munkaköri rendszer kialakításával egyben az egyéni életpályák és karrierutak is felépíthetőek, amelyek az új életpálya modell alapjává válhatnak.
(Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, 2011. p. 46.)

A program útmutatásai alapján hamarosan megkezdődött a közszerológati munkakörök elemzése. Ennek első lépéseként a közszerológati életpályák összehangolásáról szóló 1207/2011. (VI. 28.) Korm. határozat 4. pontja munkakör-elemzési modell-kísérlet végrehajtását rendelte el a közigazgatási és igazságügyi miniszter által külön meghatározott ütemterv szerint, az általa kijelölt, illetve felkért szervek vonatkozásában. A kormányhatározat rendelkezései alapján a modell-kísérlet eredményeiről a Kormány számára 2012. március 31-ig előterjesztést kell készíteni, majd ennek tapasztalatai alapján fokozatosan ki kell alakítani a munkakör alapú rendszerre való áttérés feltételrendszerét.

A munkakörök elemzése a Hay Guide Chart átdolgozott, közigazgatásra optimalizált változatával kezdődött el 1000 munkakörre vonatkozóan az ÁROP-2.2.5. projekt keretében. A modellkísérlet kedvező tapasztalatai alapján végül a véglegesített munkaköri kérdőív alapján összesen közel 20 000 közszerológati tisztviselői, ezen belül mintegy 2500 vezetői és 16 000 beosztotti munkakör elemzésére került sor az ÁROP-2.2.17. projekt keretében (Bokodi, 2013. p. 14.). A véglegesített munkaköri kérdőívekben a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium javaslatára már szerepelt 10 speciális, a munkaköri integritás kockázatokat mérő kérdés is.

Az elvégzett felmérésre vonatkozó eredmények ismeretében végül a kormány a munkakör-elemzések általánossá tétele mellett döntött. Az új közszerológati életpálya bevezetéséről szóló 1846/2014. (XII. 30.) kormányhatározat 2. pont b) alpontja 2015. június 30-i határidővel az érintett miniszterek számára előírta, hogy a minisztériumokban és az általuk irányított államigazgatási szerveknél (ideértve a fővárosi és megyei kormányhivatalokat is) foglalkoztatott valamennyi vezetői és kormánytisztviselői munkakörben a munkakör-elemzéseket és értékeléseket végezzék el.

A munkakör-elemzések és a korrupciós kockázatelemzés összekapcsolására és összehangolására kormányzati szinten is komoly törekvés mutatkozott. A Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról szóló – az antikorrupciós intézkedésekről szóló fejezetben már bemutatott – 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozathoz kapcsolódó Nemzeti Korrupcióellenes Program jelentős terjedelemben foglalkozik a munkaköri kockázatok elemzésével és felvázolja a közigazgatás-fejlesztés más területeivel meglévő kapcsolódási pontokat is: *„A kockázatkezelési rendszer továbbfejlesztése érdekében – a BM Közszolgálati Személyzetfejlesztési Főigazgatósága, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem bevonásával – indokolt annak vizsgálata is, hogy az egyes kockázatok a szervezeteken belül milyen munkakörök esetében térnek el az átlagostól, így ezek kezelésére a rendelkezésre álló anyagi és személyi erőforrások koncentráltabban használhatóak fel. Ez a munkakör alapú kockázatértékelés különösen a komplex és nagy létszámú szervezetek esetében (pl. kormányhivatalok) lehet jelentős és elkészülte esetén további intézkedések (képzés, munkakör-rotáció, kiválasztás, vagyonynyilatkozat-tétel) kötődhetnek hozzá. A személyhez, a munkakörhöz és az eljárásokhoz kapcsolódó kockázatok összekapcsolása pedig további előrelépési lehetőségeket vetít előre például a személyi, munkaköri és eljárási kockázatok csökkentésével, illetve kizárásával. A munkakörhöz kapcsolódó kockázatok felmérése és szervezeti szintű elkészítése jól illeszkedik a közszolgálati életpálya rendszerek kiépítésének folyamatába, hosszabb távon pedig informatikai eszközök segítségével a kockázatelemzés legalább részben automatikussá tehető.”* (p. 23.). A visszaéléseknek különösen kitett hatósági eljárásokkal kapcsolatban a program rögzíti, hogy *„A hatósági eljárások integritás kockázatainak csökkentése szükségessé teszi egyrészt a kockázatos munkakörök, másrészt a kockázatos eljárások és eljárási szakaszok megismerését. E mellett fokozni kell a belső kontroll rendszerek hatékonyságát és eredményességét azáltal, hogy a kockázatelemzés eredményeinek beépítésével célzottabbá kell tenni őket.”* (p. 39.). A programban foglalt ezen célkitűzések gyakorlati megvalósítását a kormányhatározat 4. pont a) alpontja írta elő. E szerint *„fel kell térképezni azokat a munkaköröket és munkakörcsoportokat, amelyeket a korrupciós kockázatok fokozottan érintenek”*.

A 1336/2015. (V. 27.) kormányhatározatban foglalt feladatokat megítélésem szerint úgy célszerű végrehajtani, hogy

- azok a korábban elvégzett feladatok, munkakör-felmérések eredményeire épüljenek;
- biztosított legyen az adatok költséghatékony, informatikai eszközökkel történő feldolgozása és kezelése;
- a felmérés elvégzése ne okozzon felesleges adminisztratív terheket;
- módszertani szempontból illeszkedjenek az Állami Számvevőszék által azonosított kockázatokhoz;
- a kialakított módszertan tudományos szempontból megalapozott és nemzetközi színvonalú legyen;
- azok lefedjék mind a spontán (kis) korrupcióból, mind a szervezeti működés hiányosságaiból fakadó munkaköri korrupciós kockázatokat;
- lehetőséget biztosítsanak a munkaköri kockázatok nagysága alapján történő differenciálásra;
- biztosított legyen a közigazgatás, a honvédelem és a rendvédelem területén belüli alkalmazhatósága egyaránt;
- jelezzék a munkaköri kockázat típusát is.

A munkaköri integritás kockázatok felmérése tehát a korábbi előkészítő munka alapján, e kormányhatározati rendelkezések, valamint szakmai szempontok figyelembevételével kezdődött meg.

A fentiek alapján a munkaköri integritás kockázatok elemzésének folyamata az alábbi részelemekből áll:

1. Munkaköri kockázatelemzési kérdőív véglegesítése
2. Munkakörök és munkaköri integritás kockázatok felmérése
3. Adatok elemzése
 - a. Elsődleges adatok elemzése (a kérdőív 10 specifikus kérdésére adott válaszok értékelése)
 - b. Az elsődleges adatok súlyozásának vizsgálata (a kockázatok mértékéhez illeszkedően)
4. A munkakörök kockázati csoportokba és kockázat-típusba rendezése
5. Az eredmények validálása
6. Javaslatok megfogalmazása az eredmények alapján

A továbbiakban értekezésemben is e logikai sorrend szerint folytatom vizsgálódásaimat.

7.2.A Hay-féle munkakörelemzés alkalmazásának lehetőségei az integritás-kockázatok elemzésére

A munkakörök felmérése és elemzése a tudatos emberi erőforrás stratégia fontos részeleme. Szemléltetésére kiváló példát nyújt a hadsereg, ahol minden szolgálati helyhez, beosztáshoz pontos feladat- és hatáskör társul és – ideális esetben – a meglévő munkakörökhöz választják ki a legmegfelelőbb munkaerőt. A munkakörök jelentősége az akár több tízezer főt is foglalkoztató, több országban tevékenykedő multinacionális vállalatok megjelenésével nőtt meg és alkalmazásuk hamarosan a közszolgálatban is megjelent.

A munkakörök elemzésének célja a munkakörökhöz kapcsolódó feladatok és felelőségek felmérése és ez alapján a munkakör – pénzben is kifejezhető – értékének meghatározása. Az adatok birtokában hatékonyabbá és eredményesebbé tehető a munkatársak toborzása, valamint a munkavégzéshez szükséges kulcskompetenciák meghatározása. Az integritás kockázatok csökkentése, valamint az erre irányuló vezetői elköteleződés jelentős mértékben visszahat a szervezeti kultúrára, a szervezetnek önmagáról alkotott képére, valamint a tevékenységét övező közbizalomra. A közbizalom növekedése – összhangban a Fukuyama által kifejtettekkel (Fukuyama, 2007) – növeli a szervezet eredményességét és hatékonyságát.

A munkakörök felméréséhez a világon több ezer szervezet, köztük a legnagyobb társaságok több mint fele használja a Hay Group által kifejlesztett munkakör-értékelési rendszert (Hay Group, 2016). A munkakörök értékelésének alapjául egységes kérdéssorok szolgálnak, az így nyert adatok egy táblázatba foglalt pontszámítási rendszer („Hay Group Guide Chart-Profile Method”) segítségével konvertálhatóak át munkakör-értékekre. A módszer a tudás („know-how”), a problémamegoldás („problem solving”), a felelősség („accountability”), illetve – esetenként – a terhelés („working conditions”) elemei mentén értékeli az egyes munkaköröket, illetve rendeli hozzájuk a megfelelő pontértékeket, valamint fizetési fokozatokat (Yukon Government, 2016).

Bár a felmérés alapvetően az igazságosabb, a munkakör értékéhez jobban illeszkedő bérezés kidolgozását szolgálja, a felmérés adatai, illetve azok kiegészítése hasznos információval szolgálnak a munkakörhöz kapcsolódó kockázatok felméréséhez is. A

tudás, a problémamegoldás milyensége, a terhelés, de különösen a felelősség mind hatással vannak a munkakörhöz kapcsolódó integritás kockázatokra, és ez a kapcsolat specifikus vizsgálattal konkrétabbá is tehető.

A Hay Guide Chart munkakörök elemzésére használt módszere és a munkaköri integritás kockázatok elemzése látszólag távol állnak egymástól, de megítélésem szerint a kapcsolat sokkal szorosabb közöttük, mint gondolnánk. Az első azonosság, hogy Hay-féle munkakörelemzés valamifajta érték létrehozásához köti munkakört, ehhez viszonyítja annak szervezetén belüli értékét. A belső kontroll rendszerek elemzésénél bemutattam, hogy a kockázatot – összhangban a hatályos magyar szabályozással és a nemzetközi szabványokkal – a szervezeti célok elérését veszélyeztető tényezőként határoztuk meg. Ha tehát a munkakörre úgy tekintünk, mint amelynek célja olyan érték létrehozása, amely a szervezeti cél elérését szolgálja, akkor a két fogalom között megteremthető a fogalmi kapcsolat. A munkakör és a szervezet – e meghatározás szerint és a valóságban egyaránt – hierarchikus kapcsolatban vannak egymással, amelyben a munkakörök a szervezeti célok elérését szolgálják. A munkakörök által létrehozott értékek nem lehetnek ellentétben a szervezet céljaival, hiszen így arra a következtetésre kellene jutnunk, hogy vannak olyan munkakörök, amelyek kifejezetten a szervezeti célok elérését akadályozzák, azok ellenében léteznek. Amennyiben a munkakörök elemzése és értékelése során mégiscsak ilyen eredmény születne, akkor annak egyenes következménye kell, hogy legyen a munkakör megszüntetése, illetve átalakítása.

Ezzel máris elérkeztünk az integritás kockázatok elemzéséhez. Kockázatként a szervezeti célok elérését veszélyeztető tényezőket határoztuk meg, ugyanakkor a fentiek alapján a munkakörök által létrehozandó értékek között lehetnek olyan – járulékos vagy nem kívánt – eredmények is, amelyek veszélyeztetik a szervezeti célok elérését. Ideális lenne, ha a munkakörök kizárólag pozitív eredményeket hoznának létre, de el kell ismernünk, hogy inkább eredmények halmazáról van szó. Amikor a például egy munkatárs az általa betöltött munkakörnek megfelelően elkészít egy számlát, akkor egyértelműen pozitív eredményt hoz létre, de egyben – mintegy járulékos költségként – egy másik munkatárs számára többletfeladatot is generálhat (pl. a számla postázását). Ezt a többletfeladatot már inkább negatív hatásnak tekinthetjük, mivel ellátása erőforrást von el a szervezettől és kockáztatja a szervezeti cél elérését. Még markánsabb a kapcsolat, ha a tevékenységet egy jogalap nélkül kiállított számlával helyettesítjük, mivel ebben az esetben a negatív hatás,

egyben a szervezeti célok elérésének veszélyeztetése sokkal nagyobb. Különösen így van ez egy olyan szervezet esetében, amely a valótlan számlák kiszűrését nem képes megoldani.

Ha tehát elfogadjuk azt, hogy a munkakörök esetében felléphetnek olyan tényezők, amelyek – járulékosan vagy szándékosan – a negatív hatások keletkezéséhez vezethetnek, akkor modellünkben tudjuk értelmezni a kockázat, illetve ezen belül a korrupciós és az integritás kockázat fogalmát.

Ebből eredően a munkaköri kockázatok elemzése nem más, mint a munkaköri szinten jelentkező, potenciálisan negatív hatások meglétének vizsgálata, elemzése. A munkaköri integritás kockázatok elemzésére kialakított modellben így kapcsolódnak össze a munkakörelemzés és a kockázatelemzés tényezői. E felvázolt modell megítélésem szerint hozzásegít a korrupció és a szervezet közötti kapcsolat leírására használt „felelőtlen szervezetek” (Jávor, 2014) fogalmának jobb megértéséhez, mivel e szervezetekben egyes munkakörök által generált negatív hatások potenciálisan veszélyeztetik a szervezeti célok elérését. E negatív hatások egymáshoz kapcsolódása, egymásra hatása ugyanakkor képes új, negatív szervezeti célok létrehozására is, így eltérítve az egész szervezetet eredeti céljaitól. E modell alapján – összhangban a munkakör szervezetet és munkatársat összekapcsoló jellegével mondottakkal – a túlnyomórészt negatív hatásokat generáló munkakör hat annak betöltőjére is. Vagy nem tud azonosulni az elvárt követelményekkel és távozik, vagy véghezviszi azt, amit elvárnak tőle. Ebben az esetben jó eséllyel torzul a személyisége és meg hasonlottságát a kognitív disszonancia eszközeivel próbálja elfedni, esetleg „toxikus vezetővé” válik (Whicker, 1996).

Az elméleti modell gyakorlati kipróbálására jó lehetőséget kínált a közigazgatási szerveknél indított munkakörelemzés. A munkakörelemzés, valamint a munkaköri integritás kockázatok összekapcsolása az alábbi okok miatt is ígéretesnek mutatkozott:

- a két felmérés egyidejű lebonyolítása jelentős költségmegtakarítással járt (szervezési- és utazási költségek, kérdezőbiztosok felkészítése, juttatásai stb.);
- munkakörre vonatkozó adatok és a kockázati kérdőív összekapcsolása lehetővé teszi a további elemzések lefolytatását;
- a kérdőív munkakörhöz kapcsolása lehetővé teszi a kockázatelemzés hosszútávú fenntarthatóságát.

Mivel a Hay-féle munkakörelemzés eredetileg nem tartalmazott specifikus, integritás kockázatra vonatkozó kérdéseket, szükségesnek látszott a kérdőív ilyen irányú kiegészítése, illetve a kérdőív módszertanához illesztése.

7.3.A kockázatelemzési kérdőív kialakítása

Amint azt a Hay Guide Chart bemutatásakor felvázoltam, a munkaköri kérdőív elsősorban a felelősség, tudás és problémamegoldás dimenziói mentén értékeli az adott munkakört. Az integritás kockázatok mérésére vonatkozó kérdőív kialakítását – amelyben szakértőként személyesen is részt vehettem – ezen dimenziókra építve terveztük meg. A kérdőív kérdéseinek újrafogalmazása ugyanakkor együtt járt volna a Hay Guide Chart belső koherenciájának megbontásával, így az egyetlen járható megoldás az integritási kockázatra vonatkozó kérdések egységes tömbben való kezelése volt a munkakörelemzési kérdőívben belül.

A következő nehézséget az integritásra vonatkozó kérdések megfogalmazása jelentette. A kérdőív kérdéseiben kerülni kellett a szubjektív elemeket („Megítélése szerint...”), a korrupcióra vonatkozó utalás pedig számos félreértésre adhatott volna okot. Ezért – összhangban a német szövetségi közigazgatás, illetve a magyar Integritás Felmérés tapasztalataival – olyan objektív, a munkakörhöz kapcsolódó tevékenységekre vonatkozó kérdések feltevése látszott indokoltnak, amelyeknél a tapasztalatok szerint magas az esélye az integritás sérülésének. Vagyis az integritás sérülésének vizsgálata helyett a kérdőív a munkakör kockázatot hordozó tevékenységeleleit vizsgálta.

Mivel a munkakör-értékelési kérdőív önmagában is hosszú volt, ezért az integritásra vonatkozó kérdések számát úgy kellett meghatározni, hogy az ne terhelje túl a kérdőív kitöltőjét, ne borítsa fel a kérdőívben belüli arányokat, ugyanakkor alkalmas legyen az integritásra vonatkozó kockázatok kellő mélységű mérésére.

Mivel a Hay munkakörelemzés kérdőíve általában háromelemű válaszlehetőséggel operál két szélső és egy középértékkel, ennek átvétele az integritás kockázatokra vonatkozó kérdőívben is valós lehetőségként merült fel. Az egyszerű, igen/nem válasz helyett egy középérték beillesztése lehetővé tette, hogy ne csak az adott tevékenység meglétére, hanem annak gyakoriságára vonatkozóan is nyerjünk információkat, így is közelítve a kockázatelemzés során alkalmazott módszerekhez.

A kérdőívben tehát az igen/nem kérdés helyett a „nem fordul elő/esetenként fordul elő/rendszeresen előfordul” kategóriák alkalmazása mellett döntöttünk.

Ennek megfelelően az ÁROP-2.2.5. modellfelmérés kérdőíve egy új, 31. kérdéssel bővült a munkakör korrupciós kockázataira vonatkozóan. A kérdőív vonatkozó részét az alábbi táblázat foglalja össze:

31.	Munkakör korrupció általi veszélyeztetettségét vizsgáló kérdések	nem fordul elő	esetenként fordul elő	rendszeresen előfordul
31.1.	Hatósági eljárásokban való részvétel (engedélyek, igazolások, igazolványok kiadása; segélyezési és támogatási eljárásokban való közreműködés; ellenőrzések lefolytatása)			
31.2.	Diszkrecionális (szabad mérlegelésen alapuló) döntési hatáskör gyakorlása			
31.3.	Részvétel beszerzésben vagy közbeszerzési eljárások lefolytatásában			
31.4.	Közreműködés külső személyekkel/szervezetekkel való szerződéskötésben vagy alárendelt szerv/háttérintézmény ilyen jellegű tevékenységében			
31.5.	Gazdasági tevékenység közvetlen ellenőrzése, vizsgálata vagy ezzel kapcsolatosan intézkedés foganatosítása			
31.6.	Közreműködés európai uniós pályázat elbírálásában vagy projekt végrehajtásában			
31.7.	Készpénz vagy más értékes javak kezelése, nyilvántartása (ideértve az ingatlanokkal kapcsolatos vagyonkezelést is)			
31.8.	Minősített vagy bizalmas információk birtoklása (ideértve másokra vonatkozóan hátrányos megítélést vagy gazdasági előnnyel/hátránnyal járó információkat is)			
31.9.	A munkakör ellátásával összefüggő közvetlen kapcsolat büntetett előéletű személyekkel/bűnözőkkel			
31.10.	Az ellátott tevékenység külső szerv általi, véletlenszerű ellenőrzése			

7. táblázat: A munkaköri integritás kockázatokat mérő kérdőív (forrás: BM KSZF, 2015)

A kérdőív első kérdése a munkakörhöz kapcsolódó – a közigazgatásban tipikusnak mondható – hatósági eljárásokra kérdez rá. Az ilyen eljárások gyakran kötődnek gazdasági tevékenységhez, ahol a jelentős anyagi érdek, illetve a bevétel csökkenésének esélye arra ösztönözheti a hatósági eljárás alanyát, hogy érdekeinek érvényesítése érdekében tisztességtelen eszközökhöz nyúljon. Gazdasági szempontból közelítve – legalábbis a Klitgaard kapcsán már bemutatott racionális döntések elmélete szerint – a hatósági eljárás eredménye szolgáltatásként megjelenhet a korrupciós piacon is, így a korrupció ára arányban áll a törvényszegéssel elérhető haszonnal, illetve a lebukás kockázatával.

A második kérdésben szereplő diszkrecionális (szabad mérlegelésen alapuló) jogkör esetében annak jogosultja – a törvényes keretek között – maga dönthet az elé kerülő kérdésben, így más hatósági döntésekhez képest korlátozottabban érvényesülnek a döntésre vonatkozó törvényi megszorítások. Mivel a döntés mérlegelésen alapul, és a döntéshozó egyéni felelőssége kisebb, a tisztességtelen befolyásolás lehetősége az átlagosnál nagyobb.

A harmadik kérdésben szereplő közbeszerzési eljárások kiemelt kockázatot jelentenek, mivel ezekben az állami, önkormányzati szervek közpénzen szereznek be sokszor komplex termékeket, szolgáltatásokat. E kockázat – ha csökkentett mértékben is – de fennáll a kisebb értékű beszerzések esetében is.

A szerződéskötések kapcsolódhatnak beszerzésekhez, de szerződéses viszonyok szabályozzák a közösségi erőforrások használatát is. Ebből következően a negyedik pontban nevesített, külső személyekkel, szervezetekkel való szerződéskötés magas integritás kockázatú cselekmény, ideértve különösen a szerződéses feltételek kialakítását, illetve a szerződéses kötelezettségektől való mentesítést is.

Az ötödik pontban említett gazdasági tevékenység ellenőrzése vagy ezzel kapcsolatos intézkedés a közszféra és a magánszféra határterületén helyezkedik el, így az integritás kockázatok szempontjából kiemelten kockázatosnak számít. Érdeemes kiemelni, hogy ebben az esetben nem az első kérdésben szereplő hatósági, hanem felügyeleti jellegű ellenőrzésről beszélhetünk.

A hatodik pont szerinti európai uniós pályázatok bírálata, illetve a pályázatok végrehajtásával kapcsolatos projektek jelentős anyagi erőforrásokat érintenek, ezen felül sokszor kívül esnek a közigazgatás viszonylag jól kontrollált döntéshozatali mechanizmusán, ezért ezen kockázatok miatt indokolt bevonásuk a kockázatelemzési kérdőív elemei közé.

Hetedikként a kérdőív az ingó- és ingatlan vagyontárgyak kezelését, nyilvántartását emeli ki. Ezek esetében a nyilvántartás hiányosságai hordozhatnak olyan kockázatot, amely e munkaköröket különösen kockázatosná teszi.

A kérdőívben nyolcadikként említett szempont az olyan információk birtoklása, vagy az azokhoz való hozzáférés, amelyek a külső vagy belső korrupciós piacon privát előny biztosítására jól használhatóak. Ezen információk köre igen széles lehet kezdve a büntetőeljárásra vonatkozó információktól a személyi adatokhoz való hozzáféréseken át egészen a döntés-előkészítő dokumentumokhoz való hozzáférésig.

A kérdőív kilencedik kérdése a büntetett előéletű személyekkel, bűnözőkkel való közvetlen kapcsolatra kérdez rá. Bár a büntetett előletről a munkakör betöltőjének nem feltétlenül van megbízható információja, a bűnözői életforma sok esetben könnyebben felismerhető. Az ilyen személyek közös jellemzője, hogy részükről a társadalmi normák elfogadása és követése sok esetben nem magától értetődő és – családi vagy börtönbéli szocializációjuk okán – céljaik elérése érdekében hajlamosabbak az integritást sértő törvénytelen eszközökhöz nyúlni.

A kérdőív utolsó, tizedik kérdése a korábbiaktól eltérő, fordított logikát követ. Itt az integritási kockázat nem a tevékenységhez, hanem a tevékenységhez kötődő külső, véletlenszerű ellenőrzés hiányosságaiban ragadható meg. Ha tehát az adott tevékenységet külső szerv nem ellenőrzi, akkor nagyobb az esélye visszaélés elkövetésének, illetve a visszaélés rejtve maradásának.

A kérdőív sajátossága, hogy a kockázati tényezők közül 5 jelentős mértékben, míg 2 kisebb mértékben megegyezik a német szövetségi szervek által használt kérdőívben szereplő kockázati tényezőkkel. A három kivétel a hatósági eljárásban, valamint az európai uniós pályázatban vagy projektben való részvétel, míg a harmadik a külső szerv általi ellenőrzés. A munkaköri integritás kockázati kérdőív továbbá nagy átfedéseket mutat az Állami Számvevőszék Integritás Kérdőívében azonosított integritás kockázati tényezőkkel is, mivel a munkaköröknél vizsgált 10 kockázati tényező közül – a büntetett előéletű személyekkel való közvetlen kapcsolat kivételével – valamennyi megtalálható az ÁSZ Integritás Kérdőívében is.

A fent bemutatott kérdések mellett természetesen számos olyan kockázati tényező van, amely helyet kaphatna a kérdőívben. Ilyen például az állami támogatásra, juttatásra vonatkozó javaslattevés vagy az ebben való részvétel, illetve a korábban felmerült korrupciós bűncselekmények vagy vesztegetési kísérletek száma, gyakorisága. Bár az elvi lehetőség a kérdőív bővítésére fennáll, a túl részletes

adatfelvétel indokolatlanul megnehezítené a kérdőív gyakorlati használhatóságát, továbbá a feladatok közötti gyakoribb átfedésekhez vezetne. A munkakörhöz kapcsolódó korábbi vesztegetési esetek/kísérletek kiemelt kockázatával kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy ezek igen nagy látenciát, valamint szórást mutatnak. A vesztegetési kísérletek jelentős számban maradnak felderítetlenül, így a néhány napvilágra került eset nagy valószínűséggel torzulást okozna az értékelés során. Ahol viszont bizonyíték van korrupciós bűncselekmény elkövetésére, ott igen gyakori a sorozatban történő elkövetés, így a néhány és az akár több száz esetszám között – a kérdőív és módszertani korlátok miatt – nem lehetne érdemi különbséget tenni. Végezetül pedig arra érdemes kitérni, hogy a kérdőív nem a korrupciós, hanem a munkaköri integritás kockázatokat vizsgálja, így a vesztegetési tényállások mellett indokolt lehetne más súlyos bűncselekmények (pl. csalás, sikkasztás, hivatali visszaélés, bántalmazás hivatalos eljárásban) nevesítése is.

A kockázatelemzési kérdőívre kapott válaszok számszerűsítésével mérhetővé tehető az egyes kockázati tényezők előfordulása, illetve gyakorisága. Mivel a kérdésekre – a kérdés meg nem válaszolásától, vagyis az adathiánytól eltekintve – háromféle válasz adható, a válaszok értékelése is ennek megfelelően történhet. E szerint a „nem fordul elő” válaszra, mivel ebben az esetben integritás kockázat nem merül fel, 0 pont adható, az „esetenként fordul elő” válaszra 1, a „rendszeresen előfordul” válaszra pedig 2 pont adható. Mivel a 10. kérdés az ellátott tevékenység véletlenszerű, külső ellenőrzésre vonatkozik, itt a pontozás során indokolt fordítva eljárni és a „nem fordul elő” válaszra 2 pontot, míg a „rendszeresen előfordul” válaszra 0 pontot adni.

A fentiek alapján a tíz elemből álló kérdőív során az értékek 0 és 20 pont között szóródhatnak, ahol a 0 esetén a kérdésekben szereplő korrupciós kockázat nem fordul elő és a véletlenszerű, külső ellenőrzés rendszeres, míg 20 pont esetén minden korrupciós kockázati tényező rendszeresen előfordul és külső, véletlenszerű ellenőrzés nem fordul elő.

Módszertani szempontból megfontolandó lehet eltérő súlyozású pontszámok alkalmazása is abban az esetben, ha valamelyik kockázati tényező megítélésünk szerint magasabb vagy alacsonyabb kockázattal jár. Ha például a 6. kérdés („Közreműködés európai uniós pályázat elbírálásában vagy projekt végrehajtásában”) megítélésünk szerint nagyobb kockázattal jár, akkor ezt felülsúlyozhatjuk az értékelés során, így az „esetenként fordul elő” válaszra 2 helyett 3, a „rendszeresen előfordul” válaszra pedig 4 pontot is adhatunk. A súlyozás során

ugyanakkor arra mindenképpen indokolt figyelni, hogy a választott súlyok (1,5-; 1,75-; 2-szeres stb. szorzók) arányosak legyenek a kockázat mértékével, illetve ne tegyék átláthatatlanná és követhetlenné a rendszert. Megítélésem szerint a kérdőívben belül felül- vagy alulsúlyozás akár indokolt is lehet, azaz a kérdések között lehetnek olyanok, amelyek a többihez képest kiemelkedően magas integritás kockázatot jelentenek.

A fentiekből kiindulva – a németországi mintához hasonlóan – megfontolhatjuk úgynevezett KO-kérdések használatát. Ennek során egy-egy kiemelkedő kérdésre adott válasz automatikusan, minden további elemzés vagy értékelés nélkül együtt járna az adott munkakör korrupciós szempontból kiemelt kockázatú munkakörre nyilvánításával. A hivatkozott német példában ilyen a korábbi vagy jelenlegi korrupciós ügy (1. kérdés), a döntéshozó meg nem engedett módon való befolyásolásának kísérlete (2. kérdés), a korrupció elleni szervezeti kontrollok hiánya (8. kérdés), a döntéshozatali átláthatóságra vonatkozó kötelezettség hiánya (18. kérdés), valamint a döntéshozatal aktaszerűségére vonatkozó kötelezettség hiánya (19. kérdés) (Handreichung, 2012, p. 18, 20.). Véleményem szerint az úgynevezett KO-kérdések alkalmazása esetén fennáll a veszélye az adott munkakör egyetlen szempont szerinti, nem kellően körültekintő módon való értékelésének, továbbá lehetlenné válik a munkaköri kockázatok további szempontok szerinti elemzése, értékelése. Ezek alapján – bár módszertanilag e probléma például a kérdés extrém felülsúlyozásával is megoldható – megítélésem szerint ilyen megoldás alkalmazása a munkaköri kockázatelemzés során nem szükséges.

7.4. Fejezeti összesség, részkövetkeztetések

E fejezet során azt vizsgáltam meg, hogy a nemzetközi példák alapján milyen törekvések voltak a magyar közigazgatásban a munkakörök elemzésére és értékelésére vonatkozóan, illetve ezek megfelelnek-e a kockázatelemzésekre vonatkozó módszertani követelményeknek?

Amint bemutattam, a munkakör érték létrehozására irányul, az értékek hierarchiába rendeződve pedig – a felsővezetők által meghatározott – szervezeti célokat hoznak létre. E szervezeti célok elérését veszélyeztető tényezők a kockázatok, amelyek

rendkívül szerteágazóak lehetnek. E kockázatok mindegyike – a munkakör által járulékosan okozott negatív hatásokon keresztül – köthető legalább egy munkakörhöz is, így szervezeti célok kockázatai megjelennek munkaköri kockázati szinten is.

A magyar közigazgatás 2013-ban olyan, a Hay Guide Chart alapján készült nemzetközi szintű munkakörelemzést végzett, amelyhez kiegészítésül munkaköri integritás kockázatokat vizsgáló kérdések is kapcsolódtak. Amint bemutattam, e kérdőív a hazai és nemzetközi gyakorlat és tapasztalatok alapján integritás szempontból kiemelt kockázatú tevékenységek vizsgálatára alapult, így felépítése és kialakítása alapján alkalmas volt arra, hogy adatokat biztosítson a munkaköri integritás kockázatok elemzésére vonatkozóan.

Amint azt a kérdőívvel kapcsolatban ismertettem, az integritás kockázatokra vonatkozó kérdéseken túl széles tér mutatkozik a kapott válaszok értékelésére is. A munkakörelemzési módszertan által alkalmazott háromfokozatú értékelő skála lehetővé teszi, hogy ne csak az adott, kockázatos tevékenység meglétét, hanem a tevékenység végzésének gyakoriságát is vizsgálhassuk. Ezen túl további lehetőségeket rejt magába az egyes kérdések értékének súlyozása, valamint kiemelt kockázatok esetén az ún. KO-kérdések beépítése.

E fejezetben tehát rávilágítottam, hogy a munkaköri kockázatok elemzése lehetséges a Hay-féle munkakörelemzési kérdőív segítségével és ez – mivel olyan, a jövőre irányuló bizonytalan és negatív következményre vezető körülmény feltárására irányul, amely egyben veszélyezteti a szervezeti célok elérését – megfelel a kockázatelemzéssel szemben támasztott módszertani követelményeknek.

8. A MUNKAKÖRI KOCCÁZATI KÉRDŐÍV GYAKORLATI ALKALMAZÁSA

8.1. Munkaköri integritás kockázatok elemzése a Pest Megyei Kormányhivatalnál

Amint már utaltam rá, a Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015-2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról szóló 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat 4. a) pontja alapján az államigazgatási szervek körében fel kell térképezni azokat a munkaköröket és munkakörcsaládokat, amelyeket a korrupciós kockázatok fokozottan érintenek. A feladat végrehajtásának felelősei az érintett miniszterek, a végrehajtás határideje 2015. december 31. A kormányhatározat 4. pontja szerint a feladat végrehajtásának támogatására módszertani útmutatót kell közzétenni, amelynek elkészítésével kapcsolatos tevékenységek koordinálására a Kormány az Állami Számvevőszéket kéri fel.

A „Módszertani útmutató az államigazgatási munkakörök korrupciós kockázatainak felméréséhez” (ÁSZ-NVSZ, 2015) az Állami Számvevőszék és a korrupció megelőzési feladatokért felelős Nemzeti Védelmi Szolgálat közreműködésével 2015 végére készült el. Az útmutató rögzíti, hogy *„az elemzésnek nem a munkakört betöltő személyre kell irányulnia, hanem magára az állománytáblában rögzített munkakörökre”* (ÁSZ-NVSZ, 2015. p. 2.), továbbá előírja, hogy a kérdőív kitöltése a szervezeti integritás tanácsadója közreműködésével/bevonásával történjen, mivel e munkatársra fontos szerep hárul a költségvetési szervek kockázatelemzése során is. Ezen rendelkezés lényegében a munkaköri kockázatok elemzését, az 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet alapján előírt integritás menedzsment feladatokat, továbbá a belső kontroll rendszerhez kapcsolódó szervezeti kockázatelemzést integrálja.

A kérdőív fejlécén *„A munkakör korrupció általi veszélyeztetettségét vizsgáló kérdések”* cím szerepel, azonban az elnevezés ellenére indokolt rögzíteni, hogy az – a megfogalmazástól eltérően – a korrupciós kockázatoknál szélesebb körben vizsgálódik, így helyesebb, ha a munkaköri integritás kockázatok mérő kérdőívként tekintünk rá.

Ennek oka, hogy a korrupció, illetve a korrupciós bűncselekmények szándékos cselekmények, azokat „véletlenül” vagy gondatlanságból nem lehet elkövetni. Ez azonban nem igaz az integritást sértő cselekedetekre, amelyek esetében a hanyagságnak, gondatlanságnak – még ha bűncselekmény nem is valósul meg – komoly hatása lehet egy szervezet integritására, megítélésére. Ezért a kérdőív kérdései sem csak Btk. szerinti korrupciós bűncselekményeket vizsgálják, hanem – ennél jóval szélesebb körben – azokat a tényezőket, amelyekkel kapcsolatban potenciálisan nagyobb a szervezeti integritás sérülésének esélye. A hatósági vagy közbeszerzési eljárásban való részvétel vagy bizalmas információk birtoklása önmagában még nem korrupciós bűncselekmény, viszont elmondhatjuk, hogy a visszaélések elsősorban ezeken a területeken összpontosulnak és szervezet megítélése is elsősorban e területek szabályszerű és értékalapú működésétől függ.

Ezt támasztja alá, hogy korrupciós bűncselekmény (jellemzően vesztegetés) minden kérdés kapcsán felmerülhet, de a tevékenységhez potenciálisan kapcsolódó – a 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 2. § u) pontja szerinti – szervezeti integritást sértő esemény előfordulása és gyakorisága ennél sokkal valószínűbb. Ilyen lehet például a hatósági eljárás pártatlanságának hiánya, a beszerzési/közbeszerzési eljárási szabályok megsértése, a vagyonkezelésre vonatkozó nyilvántartási, számviteli szabályok megsértése stb. Ezek adott esetben akár nagyobb társadalmi/gazdasági kárt is okozhatnak, mint egy kisebb tárgyi súlyú vesztegetés. Ezek alapján félrevezető lenne a korrupciós kockázati kérdőív kifejezés használata, mivel a vizsgált tényezők elsősorban a szervezeti integritás kockázataira keresik a választ.

A módszertani útmutatóhoz kapcsolódó kérdőív alapvetően követi a 2013-as MAR-felmérés során használt kérdések logikáját, ugyanakkor néhány esetben attól eltér. A legjelentősebb változás az 1. kérdés kapcsán figyelhető meg, ahol a hatósági jogkörök gyakorlása mint kockázati tényező jelentősen kibővül. Terminológiai szempontból aggályos a hatósági jogkörök gyakorlása közé sorolni a szabálysértési eljárást, amely a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 13. § (1) bekezdése alapján a törvény hatálya alól kivett eljárások közé tartozik. Ugyancsak problémás e kategórián belül szerepeltetni a jogalkotással közvetlenül összefüggő hatásköröket, mivel ezek – hasonlóan a szabálysértési eljárásokhoz – hordoznak integritás kockázatot, de közjogi szempontból teljesen más kategóriában sorolhatóak.

Ezen túl a kérdőív 7. kérdése egészült ki a „Pénzügyi területhez kapcsolódó – kötelezettségvállalási, ellenjegyzési, teljesítés igazolási, - jogkörök gyakorlása” szövegrésszel. Megítélésem szerint ezen újabb kockázati tényező beillesztése nehezen egyeztethető össze a készpénz és más értékes javak kezeléséhez kapcsolódó feladatokkal, így e kérdés lényegében egy helyett két kockázati tényezőt is mér. További bonyodalmakat okoz, hogy e terület szorosan illeszkedik a 4. kérdésben megfogalmazott, a szerződéskötéshez kapcsolódó kockázatokhoz. A szerződéskötésben való közreműködés ugyanis megítélésem szerint magába foglalja a szerződés kezdeményezését, a kötelezettségvállalást, a szerződés ellenjegyzését, valamint – teljesítés esetén – a teljesítés igazolását is. Vagyis a szerződéssel kapcsolatos integritás kockázatok a kérdőívben duplikáltan jelennek meg, a 4. kérdés kapcsán egy gyűjtőfogalom alatt, míg a 7. kérdés kapcsán annak lényegi elemein keresztül, példászerű felsorolásban. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy ugyanaz a tevékenység a 7. kérdés kapcsán – más kockázati tényezőkkel együtt – a módszertani útmutatóban súlyozva szerepel.

A kérdőív ezen túl még három esetben (a 2., a 3. és 10. kérdés kapcsán) súlyozottan értékeli az adható válaszokat abból kiindulva, hogy azok bekövetkezése lényegesen nagyobb kockázatot hordoz magában. A 2015-ös kockázati kérdőívet az alábbi táblázat szemlélteti:

	A munkakör korrupció általi veszélyeztetettségét vizsgáló kérdések	nem fordul elő	esetenként fordul elő	rendszeresen előfordul
1	<i>Hatósági eljárásokban való részvétel, hatósági jogkörrel rendelkezés (engedélyek, igazolások, igazolványok kiadása, segélyezései és támogatási eljárásokban való közreműködés, kötelezésre irányuló hatáskör, szabálysértési eljárásoknál büntetési hatáskör gyakorlása, szakhatósági véleményezés, hatósági ellenőrzések lefolytatása, jogalkotással közvetlenül összefüggő hatáskörök gyakorlása (jogszabályok kezdeményezése, jogszabálytervezetek kidolgozása, szakmai egyeztetése)</i>	0	1	2
2	<i>Diszkracionális (szabad mérlegelésen alapuló) döntési hatáskör gyakorlása</i>	0	2	4

3	<i>Részvétel beszerzésben vagy közbeszerzési eljárások lefolytatásában</i>	0	2	4
4	<i>Közreműködés külső személyekkel/szervezetekkel való szerződéskötésben vagy alárendelt szerv/háttérintézmény ilyen jellegű tevékenységében</i>	0	1	2
5	<i>Gazdasági tevékenység közvetlen ellenőrzése, vizsgálata vagy ezzel kapcsolatosan intézkedés foganatosítása</i>	0	1	2
6	<i>Közreműködés európai uniós pályázat elbírálásában vagy projekt végrehajtásában</i>	0	1	2
7	<i>Kézpénz vagy más értékes javak kezelése, nyilvántartása (ideértve az ingatlanokkal kapcsolatos vagyongazdálkodást is). Pénzügyi területhez kapcsolódó – kötelezettségvállalási, ellenjegyzési, teljesítés igazolási, - jogkörök gyakorlása</i>	0	2	4
8	<i>Minősített vagy bizalmas információk birtoklása (ideértve másokra vonatkozóan hátrányos megítélést vagy gazdasági előnnyel/hátránnyal járó információkat is)</i>	0	1	2
9	<i>A munkakör ellátásával összefüggő közvetlen kapcsolat büntetett előéletű személyekkel/bűnözőkkel</i>	0	1	2
10	<i>Az ellátott tevékenység rendszeres, külső szerv általi ellenőrzése (figyelem, a logika megfordul!)</i>	4	2	0

8. táblázat: A munkaköri integritás kockázatokat mérő 2015-ös kérdőív (forrás: ÁSZ-NVSZ, 2016. p. 3.)

A hivatkozott kormányhatározati pont végrehajtására a Miniszterelnökség és a Belügyminisztérium koordinálásával 2015 novemberében és decemberében került sor. Rövid idő alatt az államigazgatási szervek jelentős részénél megtörtént a munkakörök kockázati felmérésre, amely – Lóczy Péter tájékoztatása szerint – mintegy 62 000 kormánytisztviselőt érintett.

Értekezésem témája szempontjából ugyanakkor nem elsősorban a potenciálisan rendelkezésre álló adatok mennyisége az érdekes, hanem annak a lehetősége, hogy az adatok alapján következtetéseket lehet levonni a munkaköri integritás kockázatok jellegére, valamint vizsgálni lehet ezen kockázatok eloszlását, milyenségét. Ezen vizsgálatok alapján pedig értékelni lehet az alkalmazott kérdőív használhatóságát, valamint javaslatokat lehet megfogalmazni a mind a kérdőív továbbfejlesztése, mind a felmérés alapján kinyert adatok felhasználhatósága irányában.

Ebből következően az adatok sokaságából indokolt kiválasztani egy olyan jól körülhatárolható adatbázist, amelyen a szükséges vizsgálatok és elemzések elvégezhetőek. Amennyiben a vizsgált adatok köre egyetlen, de tipikusnak mondható szervezetre vonatkozik, úgy lehetőségem nyílik a szervezet egészére vonatkozó kockázati térkép elkészítésére és a szervezeti kockázatok grafikus ábrázolására.

Mivel a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény alapján az autonóm államigazgatási szervek, valamint a központi hivatalok, a rendvédelmi szervek és az önálló szabályozó szervek feladat- és hatásköreiket tekintve rendkívül heterogének és specializáltak, így az összehasonlítás szempontjából elsősorban a minisztériumok és a területi közigazgatás alapegységei, a fővárosi és megyei kormányhivatalok jöhetnek szóba.

A minisztériumok vizsgálata ellen szólt, hogy jelentős létszámbeli eltéréseik mellett leginkább jogszabály-előkészítéssel, szakpolitika-alkotással, irányítással és felügyelettel foglalkoznak, így munkaköreik meglehetősen homogének tekinthetőek. A megyei kormányhivatalok azonban mind létszámban, mind feladat- és hatásköreik kiterjedésében felülmúlják a minisztériumokat. Ezen túl feladat- és hatásköreik vonatkozásában csak a fővárosi és megyei kormányhivatalok között találunk eltérést, így egy kormányhivatal kiválasztásával lényegében a területi közigazgatás egészére, valamint több száz munkakörre vonatkozóan fogalmazhatunk meg általános érvényű megállapításokat.

A fentiek alapján egy kormányhivatal, a Pest Megyei Kormányhivatal adatainak elemzése mellett döntöttem, amelyet közérdekű adatigénylés keretében a Pest Megyei Kormányhivatal integritás tanácsadója, Dobos Csaba bocsátott rendelkezésemre elektronikusan feldolgozható .xls formátumban. (Pest Megyei Kormányhivatal, 2016).

A Pest Megyei Kormányhivatal a megreformált területi közigazgatás legnagyobb szervezete, összesen 18 járási hivatal tartozik alá Váctól Ceglédig. A felméréshez legközelebb eső, 2015. IV. negyedévére vonatkozó adatok szerint a Pest Megyei Kormányhivatalban a betöltött létszám szerint 2786 fő kormánytisztviselő és 165 fő munkavállaló dolgozott, ebből 174 fő volt vezetői munkakörben (Pest Megyei Kormányhivatal, 2015). A kormányhivatal teljes betöltött létszáma tekintetében tehát összesen 2951 fővel számolhatunk, vagyis a rendelkezésre álló adatbázis lefedi a

kormányhivatal valamennyi munkakörét és a teljes munkatársi létszám mintegy 47%-át.

A felmérés alapján a Pest Megyei Kormányhivatalban 380 munkakörrel állnak rendelkezésre adatok. Ez a szám magába foglalja a törzshivatal valamennyi szervezeti egységét, valamint egy járási hivatalt. A szervezeti egységeket, valamint a hozzájuk tartozó munkaköröket és létszámokat az alábbi táblázat foglalja össze:

		Munkakörök	Létszám
1.	Belső Ellenőrzési Osztály	4	7
2.	Élelmiszerlánc-biztonsági, Növény- és Talajvédelmi Főosztály	23	62
3.	Földhivatali Főosztály	14	40
4.	Földművelésügyi és Erdőgazdálkodási Főosztály	17	50
5.	Kormány megbízotti Kabinet	15	24
6.	Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály	16	74
7.	Jogi és Koordinációs Főosztály	19	76
8.	Műszaki Engedélyezési és Fogyasztóvédelmi Főosztály	31	155
9.	Pénzügyi és Gazdálkodási Főosztály	32	121
10.	Járási Hivatal (Vác)	117	406
11.	Védelmi Bizottság Titkársága	1	2
12.	Építésügyi, Hatósági, Oktatási és Törvényességi Felügyeleti Főosztály	25	84
13.	Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztály	35	188
14.	Foglalkoztatási Főosztály	31	96
	Összesen	380	1385

9. táblázat: A Pest Megyei Kormányhivatal szervezeti egységei, munkakörei és létszámadatai (forrás: Pest Megyei Kormányhivatal, 2016)

A rendelkezésre álló adatok alapján a Pest Megyei Kormányhivatal törzshivatala összesen 13 szervezeti egységből áll, ezen túl a feladatok ellátásában 18 járási hivatal működik közre. A kormányhivatal legkisebb szervezeti egysége a Védelmi Bizottság Titkársága egy munkakörrel és két munkatárssal, míg a legnagyobb a Váci Járási Hivatal 117 munkakörrel és 406 munkatárssal. A kormányhivatalban a vizsgált

szervezeti egységeknél összesen 380 munkakör integritás kockázatainak elemzésére került sor, amely 1385 munkatársat érintett. A törzshivatal munkaköreinek száma 263 darab (69,21%), míg a Váci Járási Hivatalé 117 darab (30,79%). A munkatársak elosztása is nagyon hasonló arányokat mutat: a törzshivatalban a vizsgált munkakörökre 979 fő jut (70,69%), míg a járási hivatalban ez 406 fő (29,31%).

Ha az egy munkakörre eső munkatársakat vizsgáljuk, akkor azt tapasztaljuk, hogy ez az arány 3,64; vagyis egy munkakört átlagosan négy ember tölt be. Az adatokat elemezve arra a következtetésre jutunk, hogy minél nagyobb a szervezeti egység, annál kevésbé változatosak a munkakörök és annál több ember jut egy munkakörre. Az arány a legnagyobb létszámú Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztály esetében 5,37-re emelkedik.

A kormányhivatalnál dolgozók foglalkoztatási jogviszonyait nézve 2015-ben a vizsgált szervezeti egységeknél döntő többségük, 1287 fő (92,92%) kormánytisztviselőként dolgozik, míg 98 fő (7,08%) munkavállaló. A 380-ból a kormánytisztviselői munkakörök száma 344 darab volt, míg a munkavállalók összesen 36 különböző munkakört töltöttek be. A legnépesebb kormánytisztviselői munkakör a Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztály felügyelői munkaköre, amelyet 67 fő tölt be, de sok kormánytisztviselő tölt be pénzügyi referens (25 fő), humánpolitikai referens (23 fő), műszaki vizsgabiztos (22 fő), valamint pártfogó felügyelői (21 fő) és általános igazgatási ügyintéző (21 fő) munkakört. A munkavállalók közül a legnépesebb munkaköri kategóriáknak az állategészségügyi szaksegéd (27 fő) és az informatikus (13 fő) számítanak. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az időközben hatályba lépett törvényi változások miatt a járási hivatalban dolgozó kormánytisztviselők 2016. július 1-jétől, míg a törzshivatalban dolgozók 2017. január 1-jétől állami tisztviselői szolgálati jogviszonyban állnak.

8.2. A munkakörökhöz kötődő integritás kockázatok

A vizsgált munkakörök kockázati tényezőinek elemzése alapján megállapítható, hogy a legmagasabb kockázati tényező a hatósági tevékenységben való részvétel (1. kérdés), amely a 380 munkakörből 139 munkakör esetében fordul elő rendszeresen

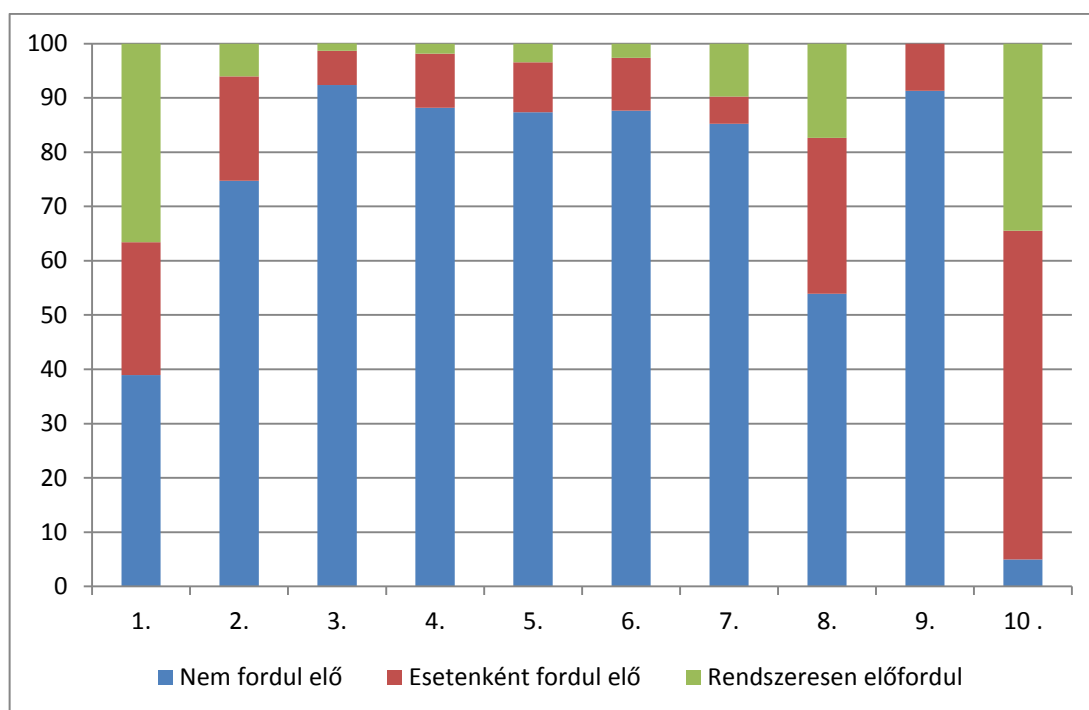
(36,58%). Ugyancsak magas kockázatot jelez a 10. kérdés esetében az ellátott tevékenység rendszeres, külső szerv általi ellenőrzésének hiánya, amely 131 munkakör jellemzője (34,47%). Ezen arányoknál kisebb kockázatot jelez a bizalmas vagy minősített információ birtoklása (8. kérdés), amely összesen 66 munkakör esetében fordul elő rendszeresen (17,37%). A munkakörök közel tizedénél, 37 munkakör esetében jelent kockázatot az, hogy rendszeresen előfordul a készpénz vagy más értékes javak kezelése, illetve a pénzügyi kötelezettségvállalás (7. kérdés). A többi kockázati tényező viszonylag alacsony rendszerességgel fordul elő, arányuk a munkakörök többségénél 10% alatt marad. A külső szervezetekkel való szerződéskötésben való közreműködés (4. kérdés) mindössze 7 munkakör esetében fordul elő rendszeresen (1,84%), míg a beszerzésben vagy közbeszerzési eljárásokban való részvétel (3. kérdés) még ennél is ritkábban, mindössze 5 munkakör kapcsán fordul elő rendszeresen (1,32%). Meglepő, de a vizsgált 380 munkakör esetében a büntetett előéletű személyekkel vagy bűnözőkkel való kapcsolat egyetlen egy munkakör esetében sem fordul elő rendszeresen (0%), miközben megítélésem szerint ez a pártfogó felügyelők vagy a szociális/gyermekjóléti ellátórendszerben dolgozó munkatársak esetében igen jellemző tevékenységnek számít.

Ha az esetenként előforduló kockázati tényezőket vizsgáljuk, ugyancsak érdekes következtetésekre juthatunk. Ebben a kategóriában az ellátott tevékenység külső szerv általi ellenőrzése (10. kérdés) fordul elő a leggyakrabban, összesen 230 munkakörnél a 380-ból (60,52%), míg a második leggyakoribb esetenként előforduló kockázati tényező a minősített vagy bizalmas információk birtoklása (9. kérdés) összesen 109 munkakörnél (28,68%). A gyakorisági sorrendben nem sokkal marad el ettől a hatósági eljárásokban való részvétel (1. kérdés) 93 munkakörrel (24,47%). A kockázati kérdőív többi kérdése esetén a válaszok gyakran harminc és negyven munkakör között helyezkednek el, ez alól a legmarkánsabb kivétel a készpénz és más értékes javak kezelése, nyilvántartása, amely tevékenység mindössze 19 alkalommal fordul elő esetenként (5%).

A rendelkezésre álló munkaköri kockázatelemzés alapján az állapítható meg, hogy a legritkábban előforduló integritás kockázatot a közbeszerzésben vagy a közbeszerzési eljárás lefolytatásában való részvétel (3. kérdés) jelenti. Ez a vizsgált 380 munkakörből 351-nél egyáltalán nem fordul elő (92,37%). Ezen értéktől csak kissé marad el a külső személyekkel, szervezetekkel való szerződéskötésben való

közreműködés (4. kérdés) összesen 335 munkakörrel (88,16%), az európai uniós pályázat elbírálásában vagy projekt végrehajtásában való közreműködés (6. kérdés) 333 munkakörrel (87,63%), a gazdasági tevékenység közvetlen ellenőrzése vagy vizsgálata (5. kérdés) 332 munkakörrel (87,37%), illetve a készpénz vagy más értékes javak kezelése (7. kérdés) 324 munkakörrel (85,26%).

A munkakörökhöz kötődő integritás kockázatok tevékenységek szerinti százalékos elosztását az alábbi ábra szemlélteti:



10. ábra: Kockázati tényezők százalékos megoszlása a Pest Megyei Kormányhivatalnál (forrás: saját szerkesztés)

Amint az az ábrán is jól látható, a kockázatok tevékenységtípusok szerinti elosztása a Pest Megyei Kormányhivatalnál igen változatos képet mutat. A munkakörök jelentős részénél magas kockázatot hordoz, hogy a munkakör külső ellenőrzése esetenként vagy egyáltalán nem fordul elő (65,52%), vagy a munkakör részt vesz a hatósági eljárásokban (61,05%). A többi kockázati tényező relatív alacsony szintje megítélésem szerint arra utal, hogy a területi közigazgatási feladatokat ellátó kormányhivatalban a vizsgált tevékenységtípusok koncentráltan, egy-egy munkakörhöz kötődően fordulnak elő.

8.3. Vezetői és beosztotti munkakörök vizsgálata

További érdekes vizsgálódásra ad lehetőséget a beosztottak és a vezetők munkaköri integritás kockázatainak összevetése. Ennek elvégzése érdekében különválasztottam a vezetői és beosztotti munkaköröket. Az előbbi kategóriába soroltam mindazokat, amelyek az ágazati jogállási törvények alapján vezetői munkakörnek minősülnek (pl. főigazgató, igazgató, főosztályvezető, főosztályvezető-helyettes, osztályvezető, hivatalvezető, hivatalvezető-helyettes), továbbá ebbe a kategóriába kerültek azok a munkakörök, amelyek vezetői-irányítói feladat- és hatásköröket foglalnak magukba (pl. biztonsági vezető, sajtófőnök, bányakapitány, csoportvezető). A nem egyértelműen besorolható munkakörök kapcsán Dobos Csaba, a Pest Megyei Kormányhivatal integritás tanácsadója volt segítségemre. A kormányhivatal vezetőivel kapcsolatban megjegyzést érdemel, hogy a szervezet legfőbb vezetője, a kormány megbízott munkakörének integritás kockázatok szerinti elemzése nem volt része a 2015-ös felmérésnek, így az – adatok hiányában – a vezetői kockázati értékelések kapcsán az általam végzett elemzésekből is kimaradt. A vezetői munkakörök közül ugyancsak kimaradtak azon járási hivatalok adatai, amelyek munkaköreinek felmérésére nem került sor.

A munkaköröket vizsgálva a 380-ból összesen 60 munkakör (15,79%) tekinthető vezetőinek, így a munkakörök túlnyomó többségét a 320 beosztotti munkakör teszi ki (84,21%). A vezetői munkakörök közül a legnépesebb kategória az osztályvezetőké 15 munkakörrel, amelyet a főosztályvezetőké (10 munkakör) és a főosztályvezető-helyetteseké (10 munkakör) követ. Természetesen ezekhez még hozzájönnek azon munkakörök, amelyek bár besorolás szerint osztályvezetőinek vagy főosztályvezetőinek minősülnek, de az összesítésben más elnevezéssel szerepelnek (pl. bányakapitány).

A vizsgált szervezeti egységek munkatársai közül összesen 96 fő (6,93%) tölt be vezetői munkakört, amelyből 4 munkakör és összesen 7 munkavállaló tartozik a Munka Törvénykönyvének hatálya alá, míg a beosztottak száma 1289 fő (93,07%).

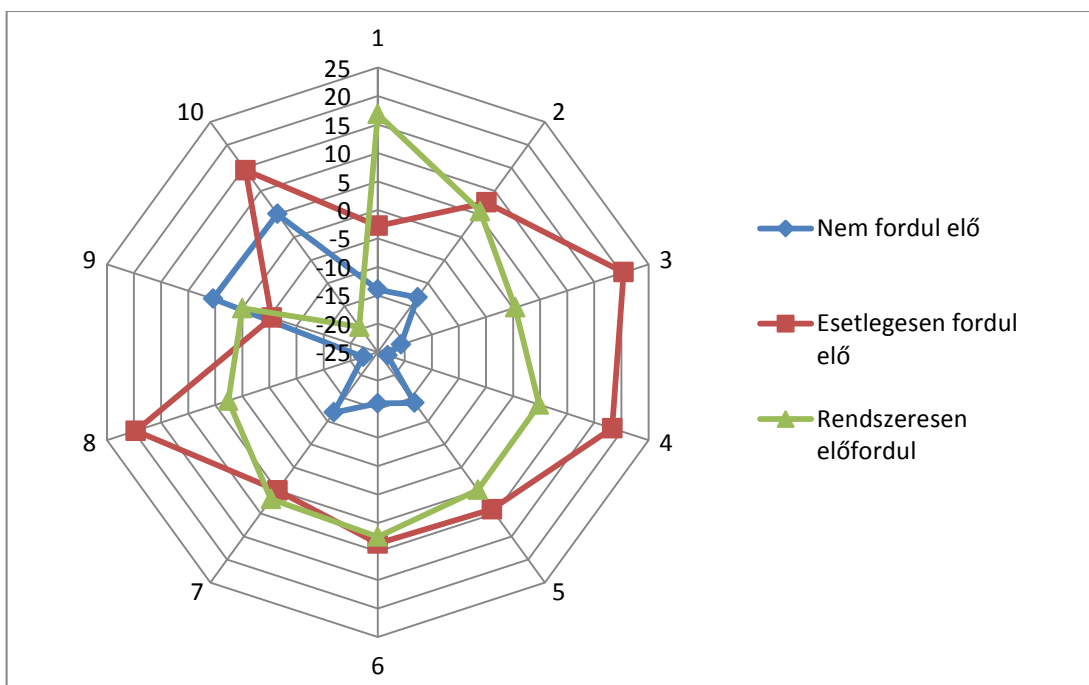
A vezetői munkaköröket vizsgálva azt tapasztaljuk, hogy a leggyakoribb kockázati tényező a hatósági eljárásokban való részvétel (1. kérdés), amely az 60 munkakörből 32 esetében rendszeresen előfordul (53,33%). Ezt követi a minősített vagy bizalmas információk birtoklása (8. kérdés) 12 munkakör esetében (20%), valamint a készpénz

vagy más értékes javak kezelése, illetve pénzügyi jogkörök gyakorlása (7. kérdés), összesen 10 munkakör kapcsán (16,67%) fordul elő rendszeresen. A vizsgált vezetői munkakörök esetében jellemzőnek mondható, hogy a tevékenységük külső szerv általi ellenőrzése (10. kérdés) esetenként fordul elő. Ez a vezetői munkakörök kapcsán 45 munkakörre igaz (75%). A vezetői munkakörök esetén a legkisebb kockázati tényezőnek egyértelműen a büntetett előéletű személyekkel való kapcsolat (9. kérdés) bizonyult: ilyen kockázattal a vezetői munkakörök közül mindössze 2 esetében kell esetenként számolni, míg rendszeresen előforduló kapcsolat nincsen. (E két kockázatosabb munkakör a belső ellenőrzési osztály osztályvezetője, illetve az okmányiroda osztályvezetője.) A kockázattípusokat a „rendszeresen előfordul”, illetve az „esetenként fordul elő” értékek alapján vizsgálva elmondhatjuk, hogy a vezetői munkakörök leginkább a hatósági eljárásokban való részvétel (1. kérdés), valamint a tevékenység külső ellenőrzése (10. kérdés) kapcsán érintettek. Míg az 1. kérdés esetén e két kategóriába az 60-ból 45 munkakör sorolható (75%), addig a 10. kérdés kapcsán az ellenőrzés hiánya tízből egy munkakörre (90%) helytálló megállapítás, vagyis a vezetői munkakörök tizedéről mondhatjuk el, hogy tevékenységüket külső szerv rendszeresen ellenőrzi. Ennek vélelmezhető oka az, hogy tevékenységüket elsősorban közvetlen, felettes vezetőjük ellenőrzi.

Ha a vezetői munkakörökhöz kapcsolódó kockázatokban bekövetkező változást a teljes mintához képest vizsgáljuk, akkor azt tapasztaljuk, hogy egyes kockázati területeken a vezetői integritás kockázatok lényeges elérést mutatnak. A legmarkánsabb különbség, hogy a „nem fordul elő” kategória a közvetlen kapcsolat büntetett előéletű személyekkel (9. kérdés) és a tevékenység külső ellenőrzésének hiánya (10. kérdés) kivételével minden kérdés esetében jelentősen, átlagosan 16,9%-kal csökken. A legmarkánsabb csökkenés a külső szervezetekkel való szerződéskötés (4. kérdés) kapcsán jelentkezik közel 25 százalékponttal (-23,2%), de hasonló mértékű csökkenés tapasztalható a 3. kérdés (beszerzésben, közbeszerzési eljárásban való részvétel), valamint a 8. kérdés (minősített vagy bizalmas információk birtoklása) kapcsán. Ez az átrendeződés leginkább az „esetenként előfordul” kategóriákban érezteti hatását, az említett kérdések mindegyikénél igen jelentős, 20% körüli növekedést tapasztalhatunk. Az említett 8 kockázati tényező „nem fordul elő” válaszainak csökkenése egyúttal együtt járt az „esetenként előfordul” és a „rendszeresen előfordul” kategóriák növekedésével. A százalékos eloszlásban a legjelentősebb változás, 16,8 százalékpontnyi a hatósági eljárásokban való

részvétellel (1. kérdés) kapcsolatosan mutatható ki, amely részben az „esetenként fordul elő” kategória csökkenésének tudható be. Ez megítélésem szerint azzal magyarázható, hogy a vezetők kiadmányozóként rendszeresen részt vesznek a hatósági döntések meghozatalában, míg a teljes mintában található munkakörök esetében nagyobb annak az esélye, hogy a munkatárs beosztottként egyáltalán nem vagy csak esetenként vesz részt a hatósági eljárásokban. Érdekesség, hogy a büntetett előéletű személyekkel való közvetlen kapcsolat kockázati tényezőként alig merül fel a vezetők kapcsán, bár megjegyzendő, hogy ez a fajta kockázat a teljes minta kapcsán is a legalacsonyabb értékek között szerepelt. A vezetők külső ellenőrzésére (10. kérdés) az esetenkénti előfordulás a gyakoribb, rendszeres előfordulás gyakoriságának jelentős (19,5), valamint a külső ellenőrzés hiányának kis mértékű (5) növekedése mellett. A munkaköri integritás kockázati tényezőkre vonatkozó adatok elemzése alapján az állapítható meg, hogy a vezetők esetében szinte minden kockázati tényező kapcsán az integritás kockázatok jelentősen növekedtek, azonban ezek eloszlása kockázati típusonként elérő jellegzetességeket mutat.

A munkaköri kockázati tényezőkben a teljes minta és a vezetői adatok százalékos értékeiben tapasztalható eltéréseket az alábbi ábra szemlélteti:



11. ábra: A munkaköri kockázati tényezők százalékaiknak eltérése a teljes mintától vezetői munkakörök esetén (forrás: saját szerkesztés)

A vezetői munkakörök elemzését követően joggal merülhet fel a kérdés, hogy milyen eléréseket tapasztalhatunk a vezetőkhöz képest a beosztottak kockázati tényezőinek megoszlásában? Ennek tisztázására a vezetői munkakörök elemzése kapcsán alkalmazott módszert használtam.

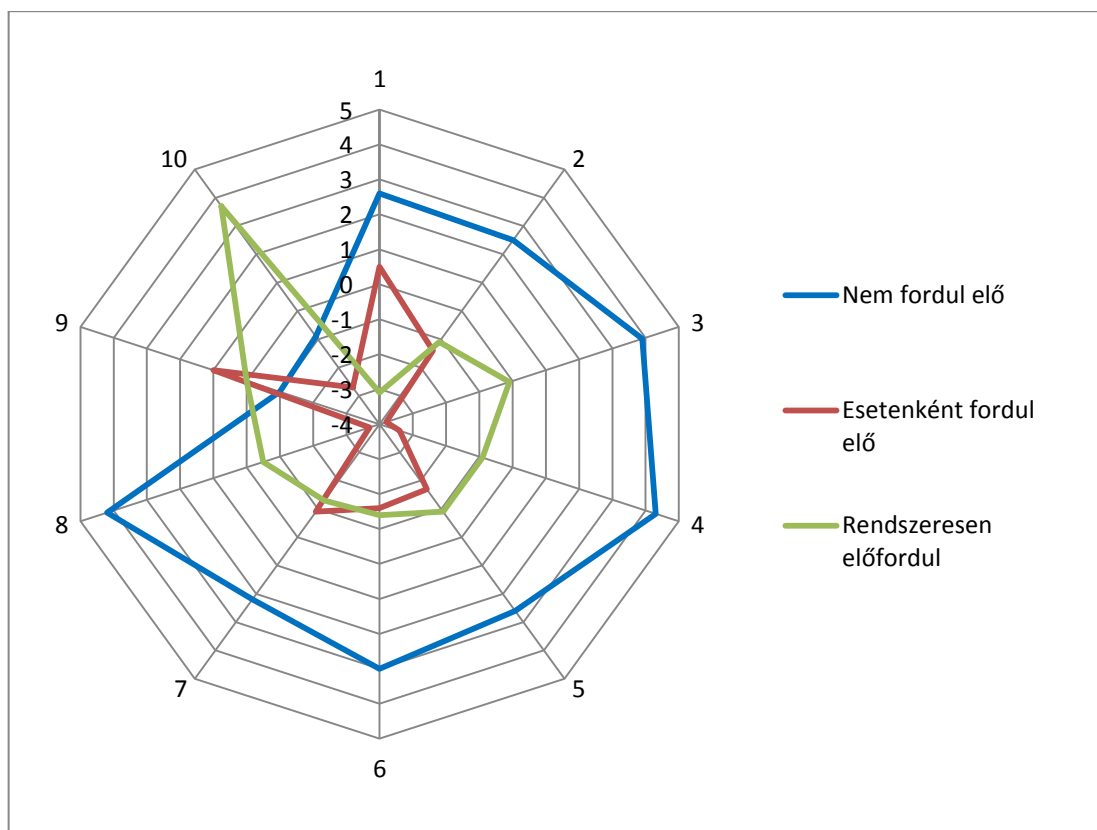
A beosztotti munkakörök vizsgálata során abból az alapfeltevésből indultam ki, hogy a Pest Megyei Kormányhivatalnál minden olyan munkakör beosztotti munkakörnek számít, amelyet korábban nem soroltam a vezetői munkakörök közé. Ebből következően 320 munkakör tartozik ebbe a kategóriába (84,21%), összesen 1289 munkatárssal, ami a teljes vizsgált létszám 93,07%-a. Ahogyan tehát azt előzetesen sejteni lehetett, a vezetői munkakörök sokkal specifikusabbak, mivel a 60 munkakörre 96 munkatárs jut, azaz egy munkakörre átlagosan 1,6 vezető. A 320 beosztotti munkakörre ugyanakkor 1289 munkatárs jut, vagyis átlagosan 4,03. A beosztottaknál tehát sokkal jellemzőbb, hogy több munkatárs is ugyanazt a munkakört tölti be, vagyis többen is ugyanazt a munkát végzik.

A beosztotti munkakörök esetében a leggyakrabban rendszeresen előforduló kockázati tényező a külső szerv általi ellenőrzés hiánya (10. kérdés), amely a 320-ból 122 munkakör jellemzője (38,13%). Ezt követi a hatósági eljárásokban való részvétel (1. kérdés) 107 munkakörrel (33,44%). A beosztottak esetében a harmadik leggyakoribb rendszeresen előforduló kockázati tényező a minősített vagy bizalmas információk birtoklása (8. kérdés) már csak 54, azaz minden hatodik munkakör esetében fordul elő (16,88%). A rendszeresen előforduló kockázatos tevékenységek aránya ettől az értéktől számítva rendkívül lecsökken és általában jóval a munkakörök tíz százaléka alatt marad. A legalacsonyabb kockázati tényező – a vezetői munkakörökhöz hasonlóan – a büntetett előéletű személyekkel való közvetlen kapcsolat (9. kérdés).

A rendelkezésre álló adatok alapján a beosztotti munkakörök legjellemzőbb sajátossága a külső ellenőrzés hiánya: a 320 munkakörből mindössze 13 munkakörnél fordul elő rendszeresen (4,06%), míg a kockázati tényezők jelentős része a munkakörök kevesebb, mint 10%-nál jelentkezik. Érdekes ugyanakkor, hogy az általam elsősorban a vezetői munkakörhöz kötődő kockázatnak gondolt diszkrecionális jogkörben való döntés (2. kérdés) milyen nagy mérték jellemző a beosztotti munkakörökre. Ez a fajta kockázati tényező a beosztott munkakörök 5%-a esetében „rendszeresen előfordul”, míg 17,81%-a kapcsán „esetenként fordul elő”.

Az egyes kockázati tényezők hiánya kapcsán már volt róla szó, ugyanakkor az „esetenként fordul elő” kategóriával összevetve különösen feltűnő a beszerzési, közbeszerzési eljárásban való részvétel alacsony százalékos aránya. A 320 munkakörből mindössze 4 munkakörnél fordul elő ez a tevékenység rendszeresen (1,25%), míg 8 munkakörnél esetlegesen (2,5%). Megítélésem szerint ez is azt mutatja, hogy a területi közigazgatási szerveknél csak egy maroknyi ember foglalkozik beszerzéssel, közbeszerzéssel: a mintában a beosztotti munkakörök közül 4 munkakörben összesen 5 fő rendszeresen, 21-en pedig eseti jelleggel (jellemzően jogi előadók és jogtanácsosok). Ez a megállapítás is arra világít rá, hogy – bár a beszerzési, közbeszerzési eljárások jelentős integritás kockázattal járnak – ezek egy hatalmas méretű szervezetben is alig két tucat embert érintenek.

A munkaköri kockázati tényezőkben a teljes minta és a beosztotti adatok százalékos értékeiben tapasztalható eltéréseket az alábbi ábra szemlélteti:

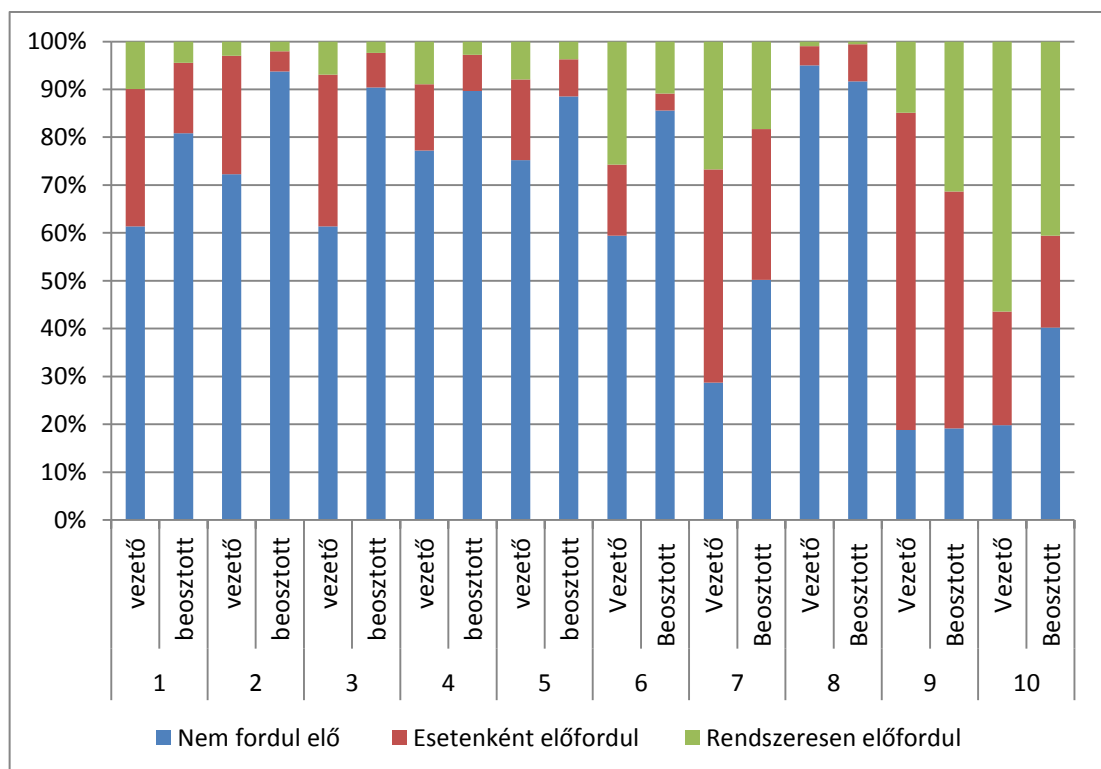


12. ábra: A munkaköri kockázati tényezők százalékainak eltérése a teljes mintától beosztotti munkakörök esetén (forrás: saját szerkesztés)

Ahogy az az ábra alapján is látszik, a beosztotti munkakörök jelentős részénél – a teljes mintához viszonyítva – csökkent az integritás kockázati tényezők aránya. Erre

utal a „nem fordul elő” kategóriák növekedése, valamint az „esetenként fordul elő” és a „rendszeresen előfordul” kategóriák tendenciózus csökkenése. Az ábra másik sajátossága, hogy a beosztotti munkakörök százalékos arányai csak kis mértékben változnak a teljes mintához képest. Míg a vezetői munkakörök esetében nem ritkaság a 20 százalékpontot is meghaladó eltérés, a beosztotti munkaköröknél a változás alig néhány százalékbán mérhető. Ez is azt mutatja, hogy markáns eltérés van a vezetői és beosztotti munkakörök integritás kockázata között, amely nem is elsősorban a „rendszeresen előfordul”, hanem az „esetenként fordul elő” kategóriákban mutatkozik meg.

Végezetül foglaljuk össze a vezetői és a beosztotti munkakörök integritás kockázati tényezői közötti legnagyobb eltéréseket. Az alábbi ábra a kockázati tényezők százalékos előfordulása közötti eltéréseket mutatja:



13. ábra: Vezetői és beosztotti munkakörök integritás kockázatainak összehasonlítása a Pest Megyei Kormányhivatalnál (forrás: saját szerkesztés)

Az ábra alapján a leginkább vezető-specifikus kockázat tényezők a hatósági eljárásban való részvétel (1. kérdés), a beszerzésben, közbeszerzési eljárásban való részvétel (3. kérdés), a közreműködés a külső szervezetekkel való szerződéskötésben (4. kérdés), valamint a minősített vagy bizalmas információk birtoklása (8. kérdés).

Ugyancsak jellemző a vezetői munkakörökre a rendszeres külső ellenőrzés hiánya (10. kérdés). A beosztotti munkakörök esetén a leginkább specifikus kockázati tényezőnek a büntetett előéletű személyekkel való közvetlen kapcsolat (9. kérdés) tekinthető.

8.4. A munkaköri kockázatok vizsgálata

A Pest Megyei Kormányhivatal által rendelkezésemre bocsátott adatbázis azt is lehetővé teszi, hogy ne csak az egyes kockázattípusokat, hanem a munkakörök kockázati eloszlását is vizsgálhassam és azokból – összhangban az értekezésem hipotézisében foglalt célkitűzéssel – a szervezet egészére vonatkozó következtetéseket vonhassak le.

Mielőtt azonban az adatok elemzésébe fognék, néhány gondolat erejéig mindenképpen érdemes kitérni arra a módszertani útmutatóra, amelyet az Állami Számvevőszék és a Nemzeti Védelmi Szolgálat 2015 végén készített az államigazgatási munkakörök korrupciós kockázatai felmérésének elősegítésére (ÁSZ-NVSZ, 2015).

Amint azt korábban ismertettem, ezen útmutatóban található kockázati kérdőív (ÁSZ-NVSZ, 2015. p. 3.) illeszkedik a Hay Guide Chart és az ez alapján készített 2013-as MAR-felmérés módszertanához azzal a különbséggel, hogy a kérdésekre adható válaszoknál kétféle – szimpla és súlyozott – értékelés is szerepel (0-1-2, illetve 0-2-4, utóbbi a 2., 3., 7. és 10. kérdés kapcsán). Az adatok elemzésének első fázisában a súlyozástól eltekintek, mivel így lehetőségem van a kérdésekre adott primer adatok elemzésére, továbbá ezen adatok birtokában következtetéseket is levonhatok arra vonatkozóan, hogy az adatok értékelése során a súlyozás indokolt-e. A módszertani útmutató szerint egy konkrét munkakör kockázati pontszáma – a súlyozást is figyelembe véve – minimum 0 és maximum 28 pont közé eshet. Ez alapján a korrupcióval való érintettség alapján az útmutató javaslatot tesz egy 4 szintű kockázati rendszer felállítására, amelyben a kockázati csoportok az alábbi pontértékek szerint határozhatóak meg:

	Kockázati csoportok	Pontérték
1.	nem érintett	0-4
2.	kis mértékben érintett	5-10
3.	fokozottan érintett	11-20
4.	veszélyeztetett	21-28

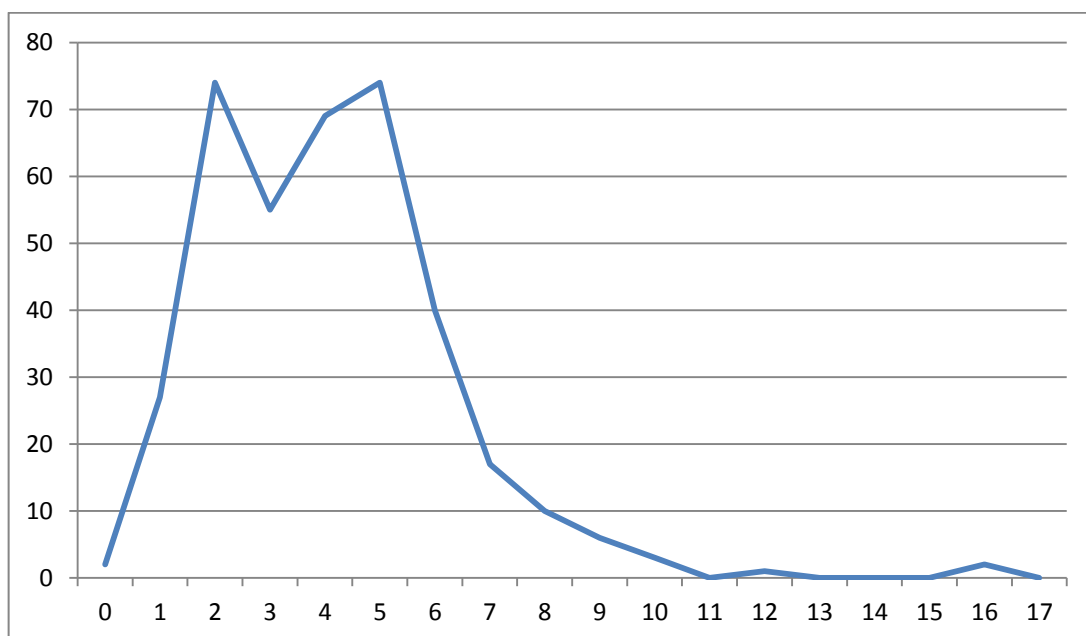
10. táblázat: A munkaköri kockázati pontértékek alapján felállított kockázati rendszer (forrás: ÁSZ-NVSZ, 2015. p. 4.)

A munkaköri kockázati pontértékek vizsgálata során arra is lesz lehetőségem, hogy vizsgáljam e fenti kockázati csoportok kialakításának helytállóságát, a kockázati csoportok megoszlását, valamint – szükség esetén – javaslatot tegyek a kockázati csoportok felülvizsgálatára.

A munkaköri kockázati pontértékek vizsgálatakor ismét a rendelkezésre álló teljes munkaköri adatbázissal, azaz 380 munkakörrel dolgoztam. Először azt vizsgáltam, hogy a „nem fordul elő”, „esetlegesen előfordul”, illetve „rendszeresen előfordul” kategóriák milyen gyakorisággal jelennek meg a teljes sokaságon belül. A munkakörönként nyert értékeket összesítve azt az eredményt kaptam, hogy a „nem fordul elő” a 380 munkakör esetében 2678 alkalommal (70,47%), az „esetlegesen előfordul” 691 alkalommal (18,18%), míg a „rendszeresen előfordul” kategória 431 alkalommal (11,34%) jelentkezik. Ebből azt a következtetést lehet levonni, hogy munkakörönként átlagosan hét (7,05) kockázati tényező nem fordul elő, míg esetlegesen átlagosan kettő (1,82), rendszeresen pedig egy (1,13) kockázati tényezővel lehet számolni. Mivel ezek átlagértékek, és a vezetői értékek vizsgálata során azt tapasztaltuk, hogy azok mind a teljes mintához, mind a beosztotti mintához képest magasabbak, helytálló lehet az a következtetés, hogy a vezetői mintában ennél gyakoribb a kockázati tényezők előfordulása.

Ezt igazolják a vezetői munkakörök esetében elvégzett elemzések is. A vezetők esetében ugyanis a „nem fordul elő” kategória lényegesen ritkább, 348 esetben fordul elő (58%), míg az „esetlegesen fordul elő” 166 alkalommal (27,66%), a „rendszeresen előfordul” pedig 86 alkalommal (14,33%). Ezek a számok a beosztottak esetében a következőképpen alakulnak: „nem fordul elő” 2330 alkalom (72,81%), „esetenként fordul elő” 525 alkalom (16,41%), „rendszeresen előfordul” 345 alkalom (10,78%).

Ha a kockázattípusokhoz pontértékeket rendelünk (0-„nem fordul elő”, 1-„esetenként fordul elő”, 2-„rendszeresen előfordul”), akkor a munkaköri integritás kockázatokat számszerűsíthetjük is. Ezen pontszámítás elvégzése után a teljes mintában 0 és 16 pont között szóródtak a kockázati értékek. Amint azt előzetesen sejteni lehetett, a szélsőértékek kevés munkakörnél fordultak elő: a 0 összesen 2, a 16 ugyancsak 2 munkakör esetében. A leggyakoribb pontszám a 2 és az 5 volt egyaránt 74 előfordulással, így azt tapasztaljuk, hogy a munkaköri kockázati görbe egy kettős csúcsot formáz. Az értékek egy hirtelen emelkedést követően gyorsan érik el csúcspontjukat, majd csökkenést követően ismét emelkednek, végül fokozatosan csökkennek. A munkaköri kockázati pontértékek gyakoriságát szemlélteti az alábbi ábra:



14. ábra: Munkakörök kockázati pontértékeinek megoszlása a Pest Megyei Kormányhivatalnál (forrás: saját szerkesztés)

A rendelkezésre álló munkaköri kockázatelemzésekben végzett vizsgálataim alapján a Pest Megyei Kormányhivatal integritás szempontból legkevésbé kockázatos munkakörei az Építésügyi, Hatósági, Oktatási és Törvényességi Felügyeleti Főosztály jogi előadói munkaköre, valamint a Kormány megbízotti Kabinet integritás tanácsadói munkaköre. Ez utóbbi eredmény azért is érdekes, mivel munkakör kulcsfontosságú a szervezeti integritás erősítésében, ugyanakkor – mivel a kockázati

kérdőívben szereplő tevékenységek munkakörében nem szerepelnek – a kérdőív nem jelez a munkakörrel összefüggésben integritás kockázatot.

Az integritás szempontból legkockázatosabb munkaköröknek 16-os pontértékkal a Foglalkoztatási Főosztály vezetői és helyettesi munkaköre bizonyult. E két munkakör esetében halmozóan a kockázati tényezők: a tizből hét rendszeresen előfordul. A fennmaradó három kockázati tényezőtől a beszerzésben, közbeszerzési eljárásban való részvétel (3. kérdés) és tevékenység külső szerv általi ellenőrzése (10. kérdés) esetenként fordul elő, míg a büntetett előéletű személyekkel való közvetlen kapcsolat nem fordul elő.

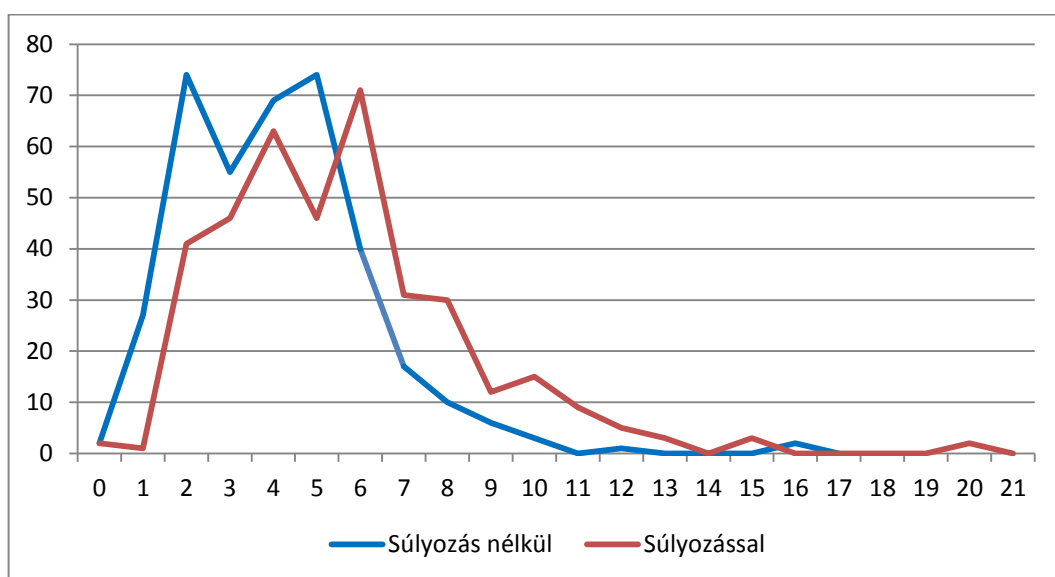
A kockázati tényezők ilyen szélsőséges mértékű halmozódása meglehetősen ritka. A kockázati sorrendben következő projektvezetői munkakörnek ennél jóval kevesebb, összesen 12 pontértéke van.

A kockázati pontértékek átlagát vizsgálva azt az eredményt kapjuk, hogy a teljes mintán ez az érték 4,06 pont, vagyis egy munkakörre vonatkoztatva az átlagos integritás kockázat alig valamivel több, mint 4 pont. Ugyanezen érték a vezetői munkakörök kapcsán 8,68 pont, a beosztotti munkakörök kapcsán pedig 3,8 pont. Vagyis egy átlagos vezetői munkakör több mint kétszer akkora integritás kockázatnak van kitéve, mint egy beosztotti. Természetesen ezen adatokat célszerű némi távolságtartással kezelni, mivel a vezetőkre vonatkozó adatok viszonylag kis, összesen 60 munkakört magába foglaló mintából származnak és sok esetben nem éles a határvonal az esetenként és a rendszeresen előforduló tevékenységek között.

A kapott értékeket az ÁSZ-NVSZ módszertani útmutató táblázatába súlyozás nélkül behelyettesítve azt az eredményt kaptam, hogy a „fokozottan érintett” kategóriába mindössze három, a „veszélyeztetett” kategóriába pedig egyetlen egy munkakört sem lehetne besorolni. E mellett a munkakörök 99%-a a „nem érintett”, illetve a „kis mértékben érintett” kategóriákba tartozna. Biztosra mondhatjuk, hogy ez a munkaköri kockázati eloszlás szélsőségesen torzít, és nem tükrözi a tényleges munkaköri integritás kockázatokat. Ez alapján indokolt megvizsgálni, hogy a kockázati csoportok hogyan változnak a módszertani útmutató által javasolt súlyozás elvégzése után. Megítélésem szerint így a kockázatok mértékéről realisabb képet kaphatunk, egyben ez hatással lehet a kockázati csoportok javasolt kialakítására is.

8.5.A munkaköri pontértékek súlyozása és a kockázati csoportok meghatározása

A fenti megállapítások alapján elvégeztem a munkaköri pontértékek módszertani útmutató alapján történő súlyozását, majd ez alapján elkészítettem azt az összesítést, amely alapján lehetővé vált a munkakörök kockázati csoportokba rendezése. A munkakörök súlyozás nélküli és súlyozott kockázati pontértékeinek megoszlását az alábbi ábra foglalja össze:



15. ábra: Munkakörök súlyozás nélküli és súlyozott kockázati pontértékeinek megoszlása a Pest Megyei Kormányhivatalnál (forrás: saját szerkesztés)

Várakozásommal összhangban az eredményekből az látható, hogy a súlyozás után a munkaköri kockázati pontértékek nőttek és azok eloszlása kevésbé maradt koncentrált. Ugyanakkor a grafikon jobbra tolódása mellett jellegzetes formája továbbra is megmaradt. A pontértékek súlyozását követően a leggyakoribb érték a 2 és az 5 helyett a 4 és a 6 lett, amelyek 63, illetve 71 munkakörre jellemző. Miközben a súlyozás nélküli rendszerben 0 pontértéket kapott és korábban már tárgyalt két munkakör továbbra is megmaradt, feltűnő az 1 ponttal rendelkező munkakörök radikális csökkenése: a 27 ilyen munkakör helyett a súlyozott pontszámítási rendszerben már csak egyetlen egy szerepel 1 ponttal. Ugyanilyen radikális változásnak tekinthető a 2 ponttal rendelkező munkakörök számának csökkenése. Míg a korábbi számítás alapján ez a kategória volt a két legmagasabb gyakoriságú egyike, a súlyozást követően az ide tartozó munkakörök száma 74-ről 41-re

csökkent. Hasonló változást láthatunk a másik leggyakoribb kockázati pontérték esetében is. Az 5 ponttal rendelkező munkakörök száma a korábbi 74-ről 46-ra csökkent. A csökkenés mellett más kockázati pontszámok gyakorisága jelentősen emelkedett. Ilyen például a 6 ponttal rendelkező munkakörök száma, amely 40-ről 71-re nőtt. E mellett az is jellemző, hogy a pontértékek sokkal szélesebb skálán szóródnak, mint a súlyozás elvégzése előtt. Míg korábban a legmagasabb kockázati érték 16 pont volt, ez a súlyozás elvégzése után 20-ra változott és a magasabb pontértékek száma is nőtt, bár nem számottevő mértékben. A pontértékek súlyozás utáni növekedése visszatükröződik az átlagos pontértékek növekedésében is: míg az átlagos munkaköri kockázati pontérték 4,09 volt, ez másfél ponttal, 5,6-re nőtt. A súlyozás elvégzése után lehetővé válik a munkakörök módszertani útmutató szerinti kockázati csoportokba sorolása is. Ezt – a súlyozás előtti és utáni kockázati pontértékeinek összehasonlításával együtt – az alábbi táblázat szemlélteti:

Pontérték	Gyakorisága súlyozás előtt	Gyakorisága súlyozás után	Változás	Kockázati csoport	Százalék	Százalék összesen
0	2	2	0	Nem érintett	0,52	40,26
1	27	1	-26	Nem érintett	0,26	
2	74	41	-33	Nem érintett	10,79	
3	55	46	-9	Nem érintett	12,11	
4	69	63	-6	Nem érintett	16,58	
5	74	46	-28	Kis mértékben érintett	12,11	53,95
6	40	71	+31	Kis mértékben érintett	18,68	
7	17	31	+14	Kis mértékben érintett	8,16	
8	10	30	+20	Kis mértékben érintett	7,89	
9	6	12	+6	Kis mértékben érintett	3,16	
10	3	15	+12	Kis mértékben érintett	3,95	5,79
11	0	9	+9	Fokozottan érintett	2,37	
12	1	5	+4	Fokozottan érintett	1,32	
13	0	3	+3	Fokozottan érintett	0,79	
14	0	0	0	Fokozottan érintett	0,00	
15	0	3	+3	Fokozottan érintett	0,79	
16	2	0	-2	Fokozottan érintett	0,00	
17	0	0	0	Fokozottan érintett	0,00	
18	0	0	0	Fokozottan érintett	0,00	
19	0	0	0	Fokozottan érintett	0,00	
20	0	2	+2	Fokozottan érintett	0,52	

21	0	0	0	Veszélyeztetett	0,00	
22	0	0	0	Veszélyeztetett	0,00	
23	0	0	0	Veszélyeztetett	0,00	
24	0	0	0	Veszélyeztetett	0,00	
25	0	0	0	Veszélyeztetett	0,00	
26	0	0	0	Veszélyeztetett	0,00	
27	0	0	0	Veszélyeztetett	0,00	
28	0	0	0	Veszélyeztetett	0,00	
	380	380	0		100,00	100,00

11. táblázat: A Pest Megyei Kormányhivatal munkaköreinek kockázati csoportjai és százalékos megoszlásuk (forrás: saját szerkesztés)

A táblázat alapján megállapítható, hogy a súlyozás eredményeként az 1-től 5 kockázati pontértékű munkakörök száma csökkent, míg a 6-11 közöttieké jelentősen emelkedett. Az útmutató alapján elvégzett súlyozás ugyanakkor alig volt hatással a munkakörök kockázati csoportokon belüli eloszlására. A módszertani útmutató alapján készített kockázati rendszerben a munkakörök 40,26%-a korrupciós kockázattal nem érintett, további 53,95%-a pedig kis mértékben érintett. A 380 munkakörből álló mintában mindössze 22 olyan munkakör van, amely fokozottan érintett, és nincs olyan, amely veszélyeztetett lenne. A rendelkezésre álló adatok alapján tehát azt mondhatjuk, hogy a kockázati csoportok eloszlása nem egyenletes, a munkakörök túlnyomó része a kockázatmentesnek vagy kis kockázatúnak tekinthető kockázati csoportba tartozik. Ez alapján helytálló lehet az a megállapítás, hogy indokolt lehet a kockázati csoportok meghatározásának felülvizsgálata, és a kockázatokhoz jobban illeszkedő kockázati csoportok kialakítása.

8.6.A munkaköri kockázati kérdőív validálása

Annak érdekében, hogy a kockázati kérdőív alkalmazhatóságáról meggyőződhessünk, szükséges annak hitelesítése (validálása), vagyis annak igazolása, hogy a módszer a kívánt eredményre vezet (Pór, 2013).

A munkaköri integritás kockázati kérdőív validálásához egy másik, a Fejér Megyei Kormányhivatal adataival kitöltött adatbázist vettem alapul, amelyet közérdekű adatigénylés keretében dr. Halmainé dr. Takács Rita integritás tanácsadó közreműködésével a kormányhivatal bocsátott rendelkezésemre .xls formátumban

(Fejér Megyei Kormányhivatal, 2016). Mivel az adatfelvétel tárgya, eszköze és ideje megegyezik a Pest Megyei Kormányhivatalnál végzett adatfelvétellel, módszertani szempontból elfogadható, ha a validáláshoz a Fejér Megyei Kormányhivatalnál végzett felmérés eredményeit használom fel. Az adatok szerint a Fejér Megyei Kormányhivatal 376 munkakörében összesen 1390 fő dolgozik, ami némileg elmarad a létszámtábla szerint engedélyezett 1513 főtől (Fejér Megyei Kormányhivatal, 2015). Az eltérés egyik oka, hogy a kormányhivatal számos betöltetlen álláshellyel rendelkezik, továbbá a munkavállalókra, illetve – hasonlóan a Pest Megyei Kormányhivatalhoz – a kormány megbízottra vonatkozó adatok a kockázatfelmérésben nem szerepelnek. Dr. Halmainé dr. Takács Rita tájékoztatása szerint a Fejér Megyei Kormányhivatalnál a munkavállalók száma mintegy húsz fő, akik leginkább sofőrként, titkárnőként, sajtósként és projekt munkatársként dolgoznak. Megítélésem szerint ez a körülmény befolyásolhatja a szervezeti munkaköri kockázati értékeket, ugyanakkor – mivel az érintett munkavállalók száma a teljes létszám mintegy 1,5%-ra tehető – ez a hatás elhanyagolható mértékű.

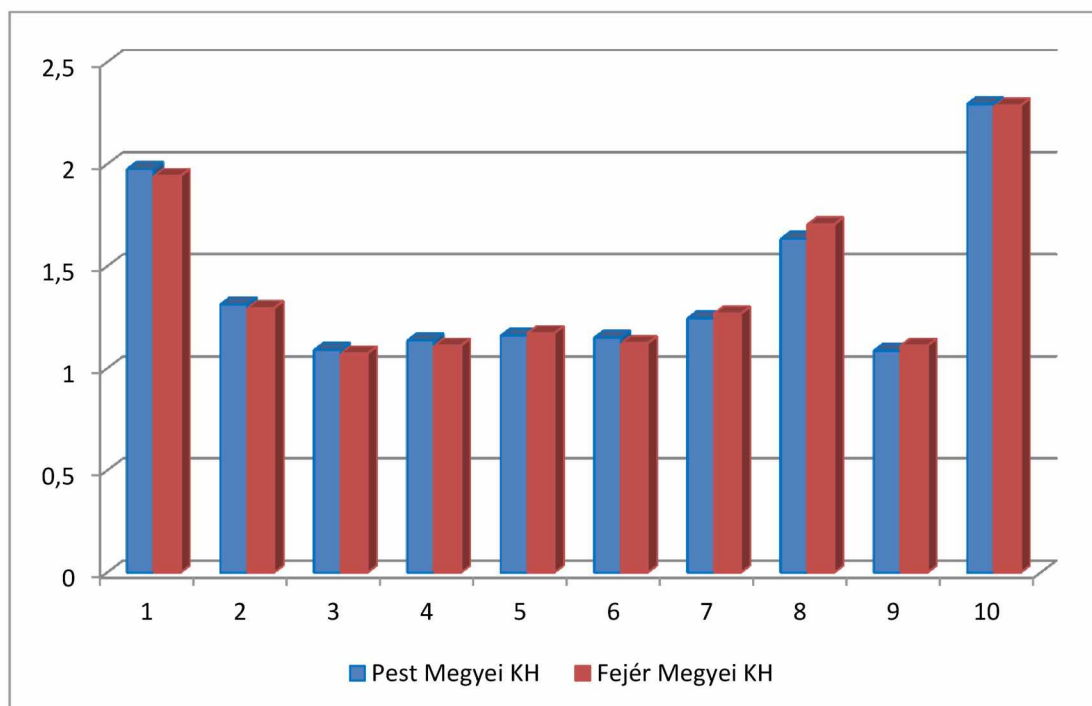
A Pest Megyei Kormányhivatal és a Fejér Megyei Kormányhivatal azonos jogállással rendelkezik, feladat- és hatásköreiket tekintve nincs eltérés közöttük. A Pest Megyei Kormányhivatal szervezeti kereteibe összesen 18 járási hivatal tartozik, míg Fejér megyében ez a szám 8. Annak érdekében, hogy a rendelkezésre álló minták közötti eltérés ne vezessen torzításokhoz az eredményben, szükséges a minták egymáshoz való közelítése, tisztítása.

A Pest Megyei Kormányhivatalra vonatkozó, ebből a szempontból releváns adatok a teljes létszám (1385 fő), a vezetői és beosztotti munkakörök aránya (15,79% - 84,21%), a törzshivatal és a járási hivatal munkatársainak aránya (70,69% - 29,31%). Az összehasonlíthatóság megteremtése érdekében tehát a Fejér Megyei Kormányhivatal rendelkezésre álló adatait úgy kell tisztítani, illetve – szükség esetén – súlyozni, hogy azok eloszlása minél inkább közelítsen a fenti értékekhez, illetve arányokhoz.

A kormányhivatal törzshivatalában a szervezeti egységek elnevezése azonos a Pest Megyei Kormányhivatal szervezeti egységeinek elnevezésével, a 185 munkakörben összesen 760 munkatárs dolgozik. A Pest Megyei Kormányhivatalnak megfelelő arányok kialakításához a Fejér megyei mintába mintegy 315 járási hivatali munkatársak szükséges bevonni. Ez a 228 fős székesfehérvári járási hivatal mellett az 57 fős móri és a 35 fős martonvásári járási hivatal bevonásával oldható meg a

legcélravezetőbben, mivel így a mintában a Fejér megyei munkatársi létszám 1080 főre emelkedik. A mintában a vezető munkakörök száma összesen 56 darab volt, így annak érdekében, hogy közelíteni lehessen a referenciamintában szereplő 15,79%-hoz, a vezetői munkakörökből elsősorban azokat a vezetői munkaköröket hagytam el, amelyek a több járás bevonásával duplikálódtak (pl. martonvásári és móri járási hivatal hivatalvezetője és helyettese, osztályvezetők). Az így kialakított 1065 fős mintában a törzshivatal és a járási hivatal munkatársainak (71,07% - 28,93%), illetve a vezetői és a beosztotti munkakörök aránya (15,96% - 84,04%) a lehető legnagyobb mértékben megközelíti a Pest Megyei Kormányhivatal adatainál tapasztalható arányokat, így az adatbázis immár alkalmas a további összehasonlító vizsgálatok elvégzésére. Az adatok súlyozását – mivel az alapadatbázishoz hasonló minta e nélkül is kialakítható volt – nem tartottam szükségesnek.

A két kormányhivatal munkaköri integritás kockázati adatainak összehasonlításakor megvizsgáltam az egyes kockázati tényezőkre adott válaszok átlagát, a vizsgálatokat SPSS program segítségével végeztem el. A kérdőív eredményeinek összehasonlítását a munkakör és a szervezet szerinti bontásban is elvégeztem, a továbbiakban ezen kereszt táblák elemzését mutatom be. Amint az alábbi ábrán is látható, az eredmények a két szervezet esetében nagy hasonlóságot mutatnak:

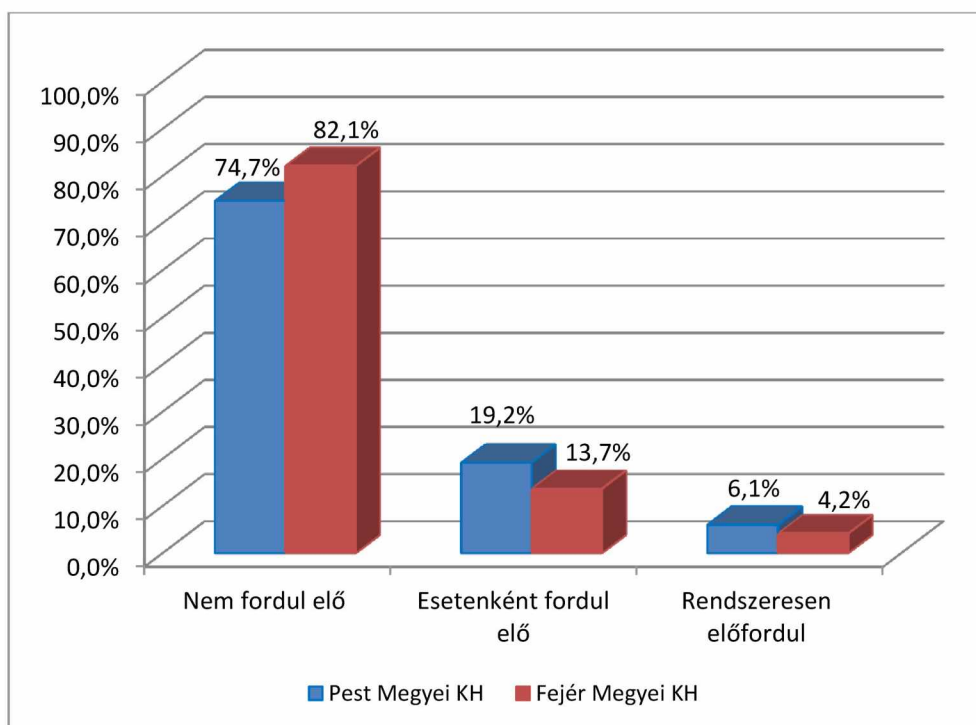


16. ábra: A Pest Megyei és Fejér Megyei Kormányhivatal munkaköri kockázati értékeinek átlaga kockázati tényezőként (forrás: saját szerkesztés)

Az ábrán egyértelműen látható, hogy az 1. kérdés, a 8. kérdés, valamint a 10. kérdés esetében fordul elő rendszeresen kockázat. Az ábrán az is megfigyelhető, hogy az értékek a két szervezet esetében nagy hasonlóságot mutatnak. Ezen tendenciákat a továbbiakban részletesen is vizsgálom, ugyanakkor értekezésemben csak azokat az ábrákat jelenítem meg, melyek az eredmények bemutatásának szempontjából feltétlenül szükségesek.

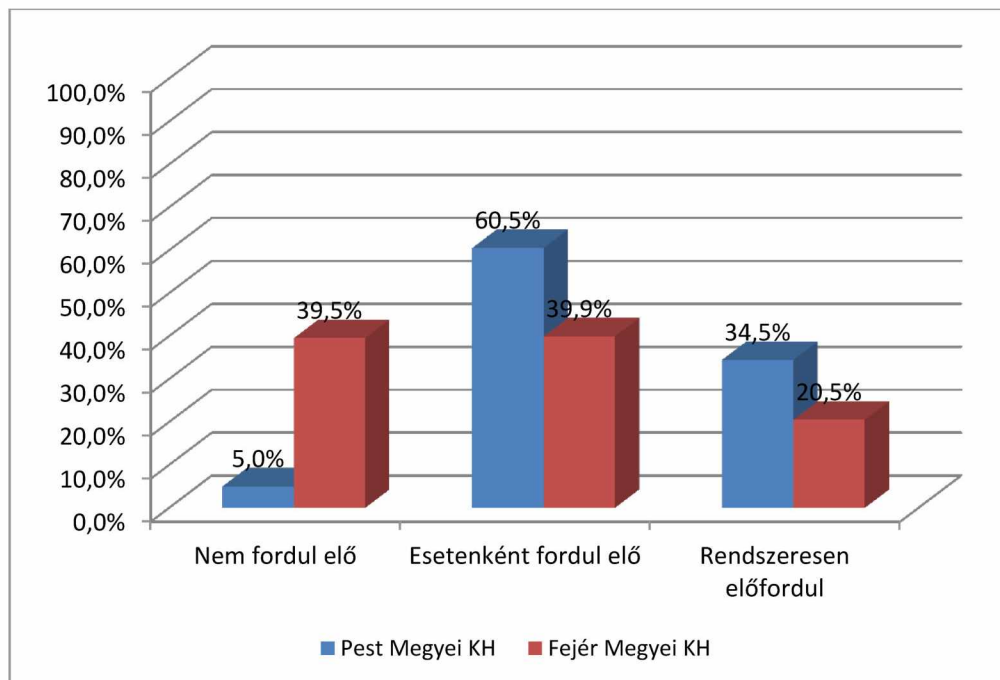
Mint ahogy a korábbiakban rámutattam, a kérdésekre adott válaszok tendenciájában nagy hasonlóság figyelhető meg, de ugyanez mutatható ki a szervezetek összehasonlítása kapcsán is.

A validálás ráerősített a vizsgált szervezetek eredményeire abból a szempontból is, hogy ahol a kockázati tényezők átlagos értékei alacsonyak, az eredmények a Pest Megyei Kormányhivatalnál és a Fejér Megyei Kormányhivatalnál egyaránt hasonló eloszlásokat eredményeznek. A „nem fordul elő” kategóriára adott válaszok 80% körüli értéket mutatnak, míg az „esetenként fordul elő” 15-20% százalékot, a „rendszeresen előfordul” pedig jellemzően 10% alatt maradnak. A válaszok eloszlását a diszkrecionális jogkörök gyakorlásáról (2. kérdés) az alábbi ábra szemlélteti:



17. ábra: A diszkrecionális jogkörök eloszlása Pest Megyei és Fejér Megyei Kormányhivatalban (forrás: saját szerkesztés)

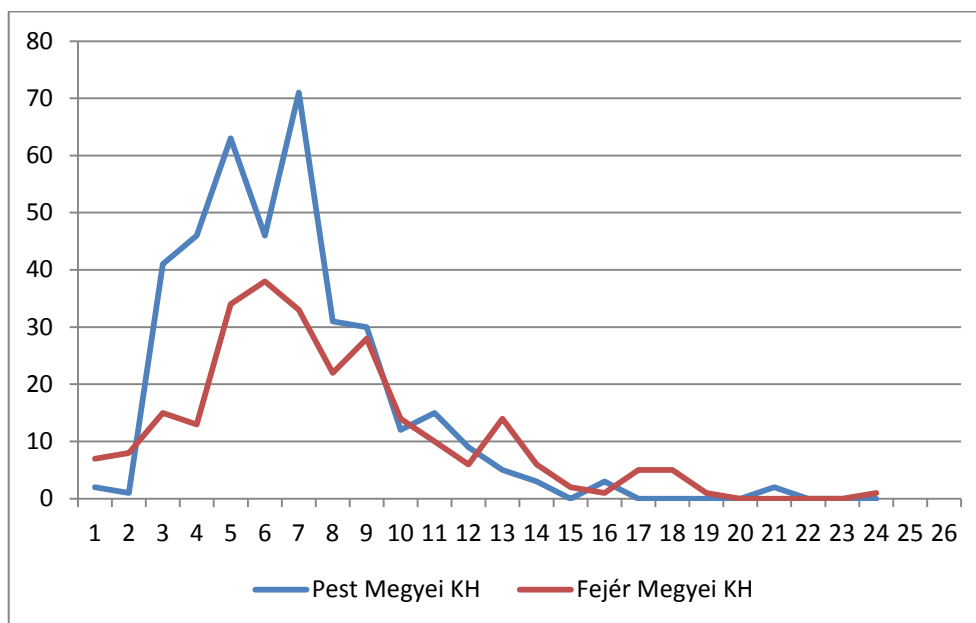
Ezzel szemben azon kérdésekre adott válaszok esetében, ahol az előzőtől eltérően nagyobb arányban jelenik meg a kockázat, igen érdekes képet mutat a szervezet összehasonlítása. Mint ahogy az a külső ellenőrzés hiánya kapcsán (10. kérdés) az alábbi ábrán is jól látható, a válaszok száma megoszlik és jóval nagyobb szórást mutat. A Pest Megyei Kormányhivatal esetében a válaszok száma megoszlik az „esetenként előfordul” (60,5%) és a „rendszeresen előfordul” (34,5%) kategória között. Ez esetben a „nem fordul elő” kategória kapta a legkisebb értéket, 5%-ot. Az eredmények nagyobb szórásán felül azonban az is kitűnik, hogy e kérdés tekintetében az együttjárások már korántsem valósulnak meg olyan egységesen, mint azokban az esetekben, amikor a kockázat az adott munkakörben nem jelent meg egyértelműen. A Fejér Megyei Kormányhivatal esetében közel 40-40% a „nem fordul elő” vagy „esetenként fordul elő” válaszok megoszlása és csak a maradék 20% válaszolta a „rendszeresen előfordul” kategóriát. Ez a középső kategória esetében több mint 20%-os eltérést jelent a két kormányhivatal között. Ez alapján közel sem mondható szignifikánsnak a két változó közötti együttjárás. A két kormányhivatal válaszai közötti viszonyt az alábbi ábra szemlélteti:



18. ábra: A külső ellenőrzés hiányának eloszlása Pest Megyei és Fejér Megyei Kormányhivatalban (forrás: saját szerkesztés)

A válaszokat vizsgáltam a súlyozott munkaköri integritás kockázati értékek gyakorisága szempontjából is. Ebben az esetben – bár az eltérő elemszámból eltérő

különbségek jól látszanak az ábrán – a két gyakoriság hasonló eloszlást mutat. Mindkét kormányhivatalban a munkakörök jelentős hányada a 3-9 kockázati értékek között található, és a kockázati értékek gyakorisága a kockázati érték növekedésével csökken. A Pest Megyei és a Fejér Megyei Kormányhivatal súlyozott munkaköri kockázati értékeinek gyakoriságát az alábbi ábra foglalja össze:



19. ábra: A Pest Megyei és Fejér Megyei Kormányhivatal súlyozott munkaköri kockázati értékeinek gyakorisága (forrás: saját szerkesztés)

A Pest Megyei, valamint Fejér Megyei Kormányhivatal adatainak összehasonlítása kapcsán az állapítható meg, hogy jóllehet két különböző adatbázisról van szó, a kérdőív alapján kapott eredmények igen nagy hasonlóságot mutatnak. A kockázati értékek átlagának vizsgálata kapcsán az egyes kockázati tényezők átlaga között alig volt némi különbség felfedezhető. Ugyanakkor az adatok mélyebb elemzése azt mutatta, hogy bár az átlagok szintjén az értékek nagyon hasonlóak, a kockázati tényezők szintjén néhány esetben mégis markáns különbségek találhatóak a Pest Megyei Kormányhivatal és a Fejér Megyei Kormányhivatal adatai között. A leglényegesebb eltérés a külső ellenőrzés hiányához (10. kérdés) kapcsolódott, és jelentősebb, 10% fölötti eltérés volt tapasztalható a hatósági eljárásban való részvétel (1. kérdés), valamint a minősített vagy bizalmas információk birtoklása (8. kérdés) kapcsán. Az összes többi esetben a két adatbázis közötti különbség nem érte el a 10%-ot, az adatok túlnyomó többsége esetén alig néhány százaléknyi volt (a többi kérdésre vonatkozó adatokat a Függelék tartalmazza). Mivel az eltérések a Fejér

megyei munkavállalók hiányából fakadóan nem magyarázható meg, azok feltárására további kutatások szükségesek.

A fentiek alapján az állapítható meg, hogy a munkaköri integritás kérdőív két különböző adatbázis esetében is hasonló eredményeket mutat mind a munkaköri integritás kockázatok átlaga, mind a munkaköri integritás kockázatok gyakorisága tekintetében. Ugyanakkor a tízből három kockázati tényező esetén olyan eloszlásbeli különbségek tapasztalhatóak a két minta között, amely biztonsággal csak a valamennyi felmért munkakörre vonatkozó, teljes munkaköri adatbázis vizsgálatával oldhatóak fel.

8.7. Fejezeti összegzés, részkövetkeztetések

Értekezésem e fejezetében azt vizsgáltam, hogy a munkaköri integritás kockázatok elemzésére a Hay Guide Chart mintájára megalkotott kockázati kérdőív mennyire alkalmazható a gyakorlatban, illetve az Állami Számvevőszék és a Nemzeti Védelmi Szolgálat együttműködésével készített módszertani útmutató alapján milyen munkaköri kockázati csoportok állíthatóak fel.

A munkaköri korrupciós kockázatok elemzését a Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015-2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról szóló 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat 4. a) pontja írta elő. Ennek végrehajtására – a 2013-ban készített hasonló munkakör-elemzés alapján – 2015 novemberében és decemberében nagyszabású, a központi és területi közigazgatási szerveket lefedő felmérés készült. Mivel a felmérés eredményeinek tudományos igényű vizsgálatára mindezidáig nem került sor, értekezésemben egy jellegzetesnek mondható területi közigazgatási szerv, a Pest Megyei Kormányhivatal adatait vettem górcső alá.

A kormányhivatal által rendelkezésemre bocsátott adatbázis – a kormány megbízott munkaköre kivételével – tartalmazta a törzshivatal valamennyi munkakörét, továbbá a 18-ból egy járási hivatal munkaköreit, így az adatok mennyiségét és minőségét tekintve egyaránt alkalmasak voltak az általános érvényű következtetések levonására. Az 1385 munkatársra feladatait összefoglaló 380 munkakör elemzése azt mutatta, hogy a munkaköri integritás kockázatok között lényeges eltérések vannak. A leggyakoribb kockázati tényezőnek a rendszeres külső ellenőrzés hiánya tekinthető,

amely a vizsgált munkakörök mintegy 95%-ra jellemző. Ugyancsak komoly kockázatot hordoz a hatósági eljárásokban való, esetenként vagy rendszeresen előforduló részvétel, amely a munkakörök 60%-ra jellemző. A teljes mintán belül a kockázati tényezők aránya általában 10-15% körül alakul, a legkisebb kockázati tényezőnek a büntetett előéletű személyekkel való közvetlen kapcsolat tekinthető. Ennek aránya a teljes minta esetében közel 92%.

A vizsgálódásaim további fontos eredménye, hogy sikerült olyan kockázati tényezőket azonosítanom, amelyek kifejezetten a vezetői munkakörök sajátjai. A leginkább vezető-specifikus kockázati tényezőnek a hatósági eljárásban való részvétel, a beszerzésben, közbeszerzési eljárásban való részvétel, a közreműködés a külső szervezetekkel való szerződéskötésben, valamint a minősített vagy bizalmas információk birtoklása. Ugyancsak jellemző a vezetői munkakörökre a rendszeres külső ellenőrzés hiánya. Ezeknél a kérdéseknél a vezetői és beosztotti értékek százalékos arányai között gyakran több mint húsz pontos eltérés volt tapasztalható. Ugyanakkor azt is mondhatjuk, hogy a vezetői munkakörök esetében a kockázatok nem elsősorban a kockázati tényezők rendszeressé válásával, hanem esetleges, alkalmankénti előfordulásával jelentkeznek. A beosztotti munkakörök esetén a leginkább specifikus kockázati tényező a büntetett előéletű személyekkel való közvetlen kapcsolat, bár itt a vezetői és beosztotti minta közötti eltérés nem annyira markáns.

E fejezetben összegeztem a munkaköri kockázati tényezők gyakoriságát is, külön vizsgálva az ÁSZ-NVSZ módszertani útmutatója által javasolt súlyozás elvégzése előtti és utáni pontértékeket. A lehetséges 0 és 28 pont közötti sávban a pontértékek végül 0 és 20 pont között szóródtak, a leggyakoribb érték a 6 pont, míg az egy munkakörre eső átlagos pontérték 5,6 pont volt.

A kockázati csoportok meghatározása kapcsán kutatásaimban arra a következtetésre jutottam, hogy a módszertani útmutató alapján készített kockázati rendszerben a munkakörök 40,26%-a korrupciós kockázattal nem érintett, további 53,95%-a pedig kis mértékben érintett. A 380 munkakörből álló mintában mindössze 22 olyan munkakör van, amely fokozottan érintett, és nincs olyan, amely veszélyeztetett lenne. A rendelkezésre álló adatok alapján tehát azt mondhatjuk, hogy a kockázati csoportok eloszlása nem egyenletes, a munkakörök túlnyomó része a kockázatmentesnek vagy kis kockázatúnak tekinthető kockázati csoportba tartozik. Annak érdekében, hogy a kapott eredményekről meg lehessen állapítani, hogy azok

helytállóak-e, szükséges volt a munkaköri kockázati kérdőív validálása. Ezt a Fejér Megyei Kormányhivataltól kapott adatok segítségével végeztem el.

Ez alapján a munkaköri integritás kérdőív két különböző adatbázis esetében is hasonló eredményeket mutatott mind a munkaköri integritás kockázatok átlaga, mind a munkaköri integritás kockázatok gyakorisága tekintetében. Ugyanakkor a tízből három kockázati tényező esetén olyan eloszlásbeli különbségek tapasztalhatóak a két minta között, amelyek biztonsággal csak a valamennyi felmért munkakörre vonatkozó, teljes munkaköri adatbázis vizsgálatával oldhatóak fel.

9. JAVASLATOK A MUNKAKÖRI INTEGRITÁS KOCKÁZATELEMZÉS ÁTALAKÍTÁSÁRA ÉS A KOCKÁZATOK KEZELÉSÉRE

9.1. Javaslatok a munkaköri integritás kockázatelemzés átalakítására

A Pest Megyei Kormányhivatal munkaköreinek részletes elemzése alapján lehetőségem volt megismerni az integritás kockázati kérdőív elméleti és gyakorlati működését. Ez, valamint a gyakorlati szakemberekkel, különösen Bokodi Mártával, a munkakörelemzés szakértőjével, Lóczy Péterrel, a Belügyminisztérium szakmai tanácsadójával, valamint Dobos Csabával, a Pest Megyei Kormányhivatal integritás tanácsadójával folytatott egyeztetések lehetővé tették, hogy összefüggéseiben is lássam a munkaköri kockázatelemzések működését, valamint javaslatokat fogalmazhassak meg a munkaköri integritás kockázatok vizsgálatok hatékonyabbá tételére.

Javaslataimat a jobbítás szándékától vezérelve alapvetően három területre, a kérdőívre, a kockázatelemzés rendszerére, valamint a kockázati csoportokra vonatkozóan fogalmazom meg.

9.1.1. A kérdőívre vonatkozó javaslatok

A kérdőívre vonatkozó javaslatok megfogalmazásakor abból a feltevésből indultam ki, hogy a kérdőív jelenlegi terjedelmének bővítésére nincsen lehetőség, továbbá nem áll rendelkezésre további, második kérdőív, amely lehetővé teszi a kockázatok mélyrehatóbb elemzését.

- a) A kockázatelemzési kérdőívet mind a Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015-2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról szóló 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat 4. a) pontja, mind az Állami Számvevőszék és a Nemzeti Védelmi Szolgálat által közösen előkészített módszertani útmutató következetesen korrupciós kockázatként, illetve korrupciós kockázati kérdőívként említi. Ez a megnevezés szerepel a 2015-ben kitöltött kockázati kérdőíveken is. Ahogy azt a korábbiak során már részletesebben kifejtettem, a kérdőív kérdései túlmutatnak a korrupciós

kockázati tényezőkön és leginkább a szervezeti integritás kockázatokkal kapcsolatban nyújtanak információkat. A módszertani kérdéseken túl komoly pszichológiai érvek is szólnak amellett, hogy a kérdőívet korrupciós kockázati kérdőív helyett integritás kockázati kérdőívnek nevezzük. Megítélésem szerint a kérdőívet kitöltők fenntartásokkal fogadják a korrupcióra vonatkozó kérdéseket és sokszor nem tesznek különbséget a „korrupció” és a „korrupciós kockázat” fogalmi között. Ebből eredendően véleményem szerint a jelenlegi elnevezés fenntartása esetén nagyobb az esélye az adatszolgáltatásban bekövetkező torzulásnak, illetve a kérdőívet kitöltők kevésbé tényszerű adatszolgáltatásának. Személyes meggyőződésem szerint indokolt ezért a kockázati kérdőívet munkaköri integritás kockázati kérdőívnek nevezni.

b) A hatósági eljárásokban való részvétellel kapcsolatos kérdés átalakítása

A kockázati kérdőívnek a hatósági eljárásokban való részvételre, hatósági jogkörrel való rendelkezésre vonatkozó 1. kérdése jelenlegi formájában ellentmondásos és nehezen értelmezhető. Amellett, hogy a kérdés indokolatlanul hosszú (közel akkora terjedelmű, mint a négy utána következő összesen), a szabálysértési eljárásra és a jogalkotásra vonatkozó részek jelenlegi elhelyezkedése módszertani ellentmondásokhoz is vezet. Megítélésem szerint e területek szerepeltetése indokolt lehet, de a kérdés egyszerűsítése szükséges. Erre vonatkozó javaslatom a következő: *„Hatósági, szabálysértési eljárásokban való részvétel, hatósági jogkörrel rendelkezés, illetve jogalkotással közvetlenül összefüggő hatáskörök gyakorlása”*.

c) Amint azt korábban részletesebben kifejtettem, a 7. kérdés egyszerre kívánja mérni a készpénzt vagy más értékes javak kezelését, nyilvántartását, valamint a pénzügyi területhez kapcsolódó kötelezettségvállalási, ellenjegyzési teljesítésigazolási jogkörök gyakorlását. A kérdés második fele lényegében duplikálja a külső személyekkel, szervezetekkel való szerződés-kötésre vonatkozó kockázatokat. Véleményem szerint indokolt törölni a 7. kérdés második részét, illetve – alternatív megoldásként – elfogadhatónak tartom a 4. kérdés ilyen jellegű pontosítását, kiegészítését.

d) A feldolgozott adatok azt mutatják, hogy a munkakör ellátásával összefüggő közvetlen kapcsolat büntetett előéletű személyekkel/bűnözőkkel viszonylag

csekély számú munkakört érint: rendszeresen előforduló kapcsolat a vizsgált 380 Pest megyei munkakör egyikében sem merült fel, míg a 263 Fejér megyei munkakör kapcsán is mindössze 4 esetben. E mellett sokszor nem egyértelmű annak megállapítása, hogy az a személy, akivel a szerv munkatársa közvetlen kapcsolatba kerül, volt-e már büntetve vagy mi alapján tekinthető bűnözőnek. Ezen túl kockázati szempontból lényeges különbségek vannak az egyes bűncselekmények társadalmi veszélyessége (pl. emberölés vs. tartási kötelezettség elmulasztása) között. Ezek alapján indokoltnak tűnik a kérdés törlése és helyette az integritás kockázatok szempontjából relevánsabb kérdés használata. Ilyen lehet például az állampolgárokkal/gazdasági társaságokkal való közvetlen kapcsolat. Ez a megoldás azzal az előnnyel járna, hogy lehetővé tenné a közszféra és a magánszféra kapcsolódási pontjainak közvetlen detektálását. A jelenlegi közigazgatási gyakorlat még nem ebbe az irányba mutat, de indokolt lehet itt szerepeltetni az érdekérvényesítőket (lobbistákat), akiknél az integritás megsértésének a kockázata különösen magas lehet. Javaslatom az új kérdésre a következő: *„A munkakör ellátásával összefüggő közvetlen kapcsolat állampolgárokkal, gazdasági társaságok képviselőivel vagy érdekérvényesítőikkel (lobbistákkal).”* Álláspontom szerint a kockázat mértéke azt is indokolja, hogy a kockázati tényező kiemelt súllyal szerepeljen a kérdőívben.

- e) Az utolsó, 10. kérdés a munkakör rendszeres, külső ellenőrzésére vonatkozik. Megítélésem szerint a kérdést indokolt kiegészíteni a külső ellenőrzés mellett a belső ellenőrzéssel is, mivel az előbbi csak az Állami Számvevőszék, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal és néhány más szerv tevékenységét fedi csak le. Ebből következően a pénzügyi, költségvetési területen dolgozókon kívül a munkakörök jelentős részében nincs ilyenfajta ellenőrzés. A kérdőív könnyebb feldolgozhatósága érdekében indokolt lehet a kérdés logikájának megfordítása, vagyis a külső, belső szerv általi ellenőrzés helyett annak hiányát vizsgálni. Ebben az esetben a kérdés fordított logikájára vonatkozó rész el is hagyható.
- f) A kérdőívre adott válaszok értékelésében pozitív válasz esetén két opció lehetséges: „esetenként fordul elő” és „rendszeresen előfordul”. Ugyanakkor megítélésem szerint a kérdőív kitöltői számára nem teljesen egyértelmű a két

lehetőség elhatárolása. Erre jó példa a büntetett előéletű személyekkel/bűnözőkkel való közvetlen kapcsolatra vonatkozó kérdés. Megítélésem szerint például a pártfogó felügyelők rendszeresen tartanak kapcsolatot ilyen személyekkel, ugyanakkor a Pest Megyei Kormányhivatalnál megjelölt válaszok kapcsán sem az ő munkakörükénél, sem más munkakörükénél nem szerepel ilyen értelmű válasz. Megítélésem szerint a kérdésekre adott válaszoknál a tevékenység gyakoriságából kell kiindulni. Ha tehát a munkakör ellátásával kapcsolatban az adott tevékenység meghatározott időszakonként felmerül, akkor az rendszeresen előfordulónak minősíthető. Ha azonban a tevékenység előre nem látható módon jelentkezik egy hosszabb időszakon belül, akkor esetenkénti előfordulásról beszélhetünk. Ezzel kapcsolatban irányadó lehet a legalább havi egyszeri, éves átlagban pedig a legalább tizenkétszeri előfordulás. Ha tehát egy tevékenység ennél ritkábban következik be, akkor esetenként, ha e fölött, akkor rendszeresen fordul elő. Egyes kérdések – így például a beszerzési, közbeszerzési eljárásban való részvétel vagy a minősített vagy bizalmas információk birtoklása – állapotot vizsgálnak. Itt a fennálló állapotra vonatkozóan a havi 2 hét, évi 6 hónap lehet a vízvonal az esetenként vagy rendszeresen előforduló tevékenység között. Bár a munkaköri kérdőív formai keretei nem biztos, hogy lehetővé teszik, de az egyértelműsítés érdekében megfontolható a „rendszeresen előfordul” megfogalmazás helyett a „gyakran előfordul” kategória használata. Véleményem szerint ez tovább erősítené a tevékenység megítélésében a gyakoriságra vonatkozó nézőpontot a rendszerességgel szemben. Ezen túl a fogalmi kategóriák könnyebb kezelése kapcsán indokolt lehet az „esetenként fordul elő” megfogalmazás helyett az „esetenként előfordul” használata.

- g) A kérdőívre adott válaszok súlyozása alapvetően helytálló és indokolt, ezzel ugyanis egyrészt a pontértékekben is ki lehet fejezni az adott tevékenység eltérő kockázatát, másrészt markánsabbá lehet tenni az egyes munkakörök közötti különbségeket. Azonban megítélésem szerint a készpénz vagy más értékes javak kezelése, nyilvántartása nem hordoz akkora integritás kockázatot, amely a súlyozást indokoltá tenné. Ugyanakkor a kockázati tényezők között szerepel jónéhány olyan, amely esetében a súlyozott pontértékek használata indokolt lehet. Megítélésem szerint a készpénz vagy

más értékes javak kezelése helyett a súlyozást tanácsosabb lehet az európai uniós pályázat elbírálásában vagy projekt végrehajtásában való közreműködésre alkalmazni.

- h) A német szövetségi kormányzat által használt, a munkaterületek korrupciós kitétségét vizsgáló kérdőív kapcsán már bemutattam az ún. KO-kérdéseket. Ezek olyan kérdések, amelyekre adott igenlő válasz esetén a munkakör – további vizsgálattól függetlenül – automatikusan korrupciónak kitétt munkakörnek minősül. Ilyen kérdés például a korábbi vagy jelenlegi korrupciós ügy felmerülése, a döntéshozó meg nem engedett módon való befolyásolásának kísérlete vagy a döntéshozatali átláthatóságra vonatkozó kötelezettség hiánya. Joggal merülhet fel tehát a kérdés, hogy a magyar kérdőívben szükséges-e ilyen kérdések beillesztése. Megítélésem szerint az ilyen kérdésekkel nagyon hamar épp a kívánttal ellentétes hatást lehetne elérni. Ha az „igen” válasz a munkakör betöltője számára automatikusan többletkötelezettségeket, szorosabb kontrollt jelentene, hamar megnőne a hajlandóság a kevesebb kötelezettséggel járó „nem” válaszra még akkor is, ha ez ténylegesen nem állná meg a helyét. Ezen felül e kérdések mintegy felülírnák a többi kockázati tényezőt és a munkaköri kockázatértékelési rendszert lényegében egyetlen igen/nem válaszra redukálnák. A probléma lényege véleményem szerint tehát nem az, hogy alkalmazunk-e úgynevezett KO-kérdéseket, hanem hogy vannak-e olyan munkakörök, amelyek a kockázatértékelés alapján magasabb integritás biztosítékokkal (pl. kiválasztás, képzés, kontroll) kell védeni. Megítélésem szerint ilyen munkakör például az integritás tanácsadóé, amely nem hordoz magában magas integritás kockázatokat, zavartalan tevékenysége és szakmai autonómiája mégis kulcsfontosságú a szervezet hatékony, eredményes és fenntartható működése szempontjából. Ezt a megoldást alkalmazza egyébként az ISO 37001:2016 szabvány is a szervezet megvesztegetés elleni megfelelőséggel foglalkozó valamennyi munkatársára vonatkozóan.

9.1.2. A kockázatelemzés rendszerére vonatkozó javaslatok

Amint azt értekezésemben bemutattam, létezik módszer az integritás sérülésének fokozottan kitétt munkakörök empirikus azonosítására, valamint ezek kockázatainak

számszerűsített mérésére, elemzésére. Minden rendszer hátránya azonban, ha fenntartása jelentős adminisztratív terhekkel jár, különösen, ha a rendszerből nyerhető információk nem, vagy csak alig hasznosulnak a gyakorlati életben. A munkaköri integritás kockázatok elemzésének tehát a szervezeti belső kontrollrendszer részeként, az integritásirányítási rendszer elemeként kell funkcionálnia.

- a) Az általam vizsgált munkaköri kockázati kérdőív nagy előnye, hogy biztosított az államigazgatási szervek munkakör-elemzési kérdőívével való összhangja. Alkalmazásához csak korlátozott anyagi és személyi erőforrásokat kell biztosítani, hiszen a munkakörhöz kötődő integritás kockázatok elemzése elvégezhető a munkakör-elemzés részeként. Ennek feltétele, hogy a munkakörök elemzését végző személyek kellő felkészítésben részesüljenek az integritás kockázatok elemzésével összefüggésben és legalább tisztában legyenek a kérdőív céljával és az egyes kérdések jelentőségével. A munkaköri integritás kockázatok elemzésének szervezetenként egyetlen folyamatgazda kezében kell összpontosulnia, ez pedig megítélésem szerint a szervezet integritás tanácsadója kell, hogy legyen.
- b) A munkaköri integritás kockázatok elemzése akkor lesz megbízható, ha az ezzel járó feladatokat az integritás tanácsadó nem egyedül, hanem munkacsoportban, a ténylegesen ellátott feladatokat ismerő munkatársaival együtt látja el. A munkacsoport keretében való működés másik előnye, hogy a kockázatok és a szervezeti sajátosságok ismeretében könnyebben meghatározható a szervezet kockázattűrő képessége, valamint a legfontosabb kockázatok kezelésére vonatkozó intézkedések köre.
- c) Ugyancsak fontos szempont, hogy kérdőív adatai egységes rendszerben, az államigazgatási szervek elektronikus személyügyi alapnyilvántartásában legyenek tárolva. Megítélésem szerint ez biztosíthatja, hogy a kockázati kérdőív eredményei „élővé”, vagyis könnyen elérhetővé és az illetékes személyek számára hozzáférhetővé váljanak. A kérdőív kérdései és az arra adott válaszok könnyen digitalizálhatóak és egy egyszerű parancssor segítségével automatizálni lehet a munkakör kockázati csoportokba való besorolását. A folyamat egyszerűségét az is mutatja, hogy a 2015-ös

kockázati felmérés keretében is biztosított volt a folyamat informatikai támogatása (ÁSZ-NVSZ, 2015., p. 4.).

- d) Megítélésem szerint az integritás kockázatelemzési feladatok ellátása nem egyszeri, kampány jellegű feladat, hanem a belső kontrollrendszer működésének, működtetésének folyamatába illeszkedő tevékenység. Ebből a szempontból a munkaköri kockázatok elemzését előíró 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat 4. pont a) alpontja csak részben volt helytálló, mivel folyamatos felmérés helyett csak egyszeri feladatot írt elő. A munkakörök integritás kockázatait tehát minden szervezeti, illetve feladat- és hatásköri változás esetén, de legalább évente felül kell vizsgálni és aktualizálni kell annak érdekében, hogy az abban foglalt információk naprakészek és helytállóak legyenek.
- e) A munkaköri kockázatokat azonban nem csak szervezeti, de önkormányzati szinten is folyamatosan értékelni, elemezni kell. Amennyiben egy-egy szervezet belső védelmi rendszere jól működik és már a hivatali visszaélésre vonatkozó apróbb megkeresések is visszautasításra kerülnek, a vesztegetők más, sérülékenyebbnek tűnő szervnél próbálkoznak. Ez a jelenség jól nyomon követhető volt például az egyszerűsített honosítási eljárásokkal kapcsolatban, amikor az állampolgárság megszerzésének egyik szükséges feltétele a magyar nyelvtudás igazolása volt. Néhány esetben a vesztegetők sikerrel jártak és a honosítási eljárásban közreműködők anyagi ellenszolgáltatás fejében szemet hunytak a nyelvtudás hiánya felett. Amint a honosítással leginkább érintett ukrán határszakasz közelében megszorodtak a nyomozások és nőtt a lebukás veszélye, a vesztegetők távolabbi megyékben (pl. Tolna, Pest) is kiépítették kapcsolataikat. A munkaköri kockázatelemzésben közreműködő személyek és szervek közötti aktív együttműködés, a hálózatként végzett munka támogatása nagyon gyakran elejét veheti az ilyen kísérleteknek és jelentősen hozzájárulhat a megelőzés hatékonyságához.

9.1.3. A kockázati csoportokra vonatkozó javaslatok

A kockázati csoportok kialakítása a magyar munkaköri kockázatelemzési rendszer egyik kulcseleme. Ellentétben a német módszerrel, amelyben két kockázati csoport létezik (korrupció által veszélyeztetett, illetve nem veszélyeztetett munkakör), a

munkaköri kockázatelemzési kérdőív lehetővé teszi több kockázati csoport kialakítását is. Ennek előnye, hogy a kockázatok mértékének és jellegének pontosabb meghatározásával jobban és hatékonyabban testre lehet szabni a kockázatok kezelésére vonatkozó eszközöket.

- a) A kockázati csoportokat megítélésem szerint úgy kell kialakítani, hogy azok alapján elkülöníthetők legyenek az eltérő kockázatú és eltérő kockázatkezelést igénylő munkakörök. Ebből következően – ideális esetben – az eltérő kockázatú munkaköri csoportok eloszlását a szervezet kockázattűrő képessége, valamint kockázatkezelésre mozgósítható erőforrásai alapján lehet meghatározni. A szervezetekre szabott kockázati elosztás lehetővé teszi, hogy a szervezetek a kockázatkezelésre rendelkezésre álló erőforrásait célzottan és hatékonyan használhassák fel: a kis kockázatú munkaköröknél nem szükséges ráfordításaikat így átcsoportosíthatják a magasabb kockázatú munkakörökre. Az értekezésemben elvégzett kutatások arra világítottak rá, hogy a módszertani útmutató által meghatározott kockázati csoportok és a munkakörök kockázati szintjei között nincs meg a kellő összhang. A munkakörök mintegy 40 százaléka korrupciós kockázattal nem érintett, míg 54 százaléka a kis mértékben érintett kategóriába tartozik. Ez kockázatkezelésre lefordítva annyit tesz, hogy az előbbi kategóriában semmilyen, míg a második kategóriában csak kismértékű kockázatkezelésre van szükség. A fokozottan érintett munkakörök kis száma, valamint a veszélyeztetett munkakörök hiánya megítélésem szerint hamis illúziókba kergetheti a szervezet vezetőit, elhanyagolva a kockázatkezelési feladatok ellátását. A kockázatok ilyen eloszlása indokolatlanul magasan tartja a szervezet kockázati szintjét és nehézkessé teszi a magasabb kockázatot hordozó munkakörök azonosítását.
- b) Ugyanezt a veszélyt hordozza magában a „nem érintett” kockázati csoport elnevezése. Megítélésem szerint akkor sem beszélhetünk az integritás kockázat teljes hiányáról, ha a kockázatok egy-egy területét mérő kérdőív nemleges eredményt mutat. A szervezeten belül folyamatosan jelen vannak, egyben dinamikusan változnak a kockázatok, így e jelenséget a kockázati csoportok elnevezésének is tükröznie kell. A kockázati csoport elnevezését javaslom „csekély kockázat”-ra változtatni.

- c) A munkaköri kockázati csoportok vizsgálatánál láttuk, hogy az átlagos munkaköri kockázati pontérték 5,6. Ez az érték azért is fontos, mert megmutatja, hogy hol található a szervezeten belüli átlagos kockázat. Mivel az átlag a 0-tól 28-ig terjedő skála alsó értékéhez áll közel, az átlag alatti kockázati csoportok „összetorlódnak”. Ez a jelenség káros, mivel már néhány pontnyi eltérés is könnyen a munkakör más kockázati csoportba sorolását eredményezheti. Az alacsony kockázati értékek összetorlódása ellen hat, hogy a központi közigazgatási (minisztériumi) munkakörök esetében – a több jogalkotási, közbeszerzési, EU-s projekthez kapcsolódó és gazdasági felügyeleti feladat- és hatáskör miatt – vélhetően magasabb kockázati értékekkel kell számolni. Ugyancsak a kockázati értékek növekedését eredményezik az általam korábban, a súlyozás módosítása kapcsán javasolt változások, amely az átlagos kockázati pontértékeket átlagosan 1,5-2 kockázati ponttal is megemelik.
- d) A fentiekben kifejtettek alapján tehát indokoltnak látom a kockázati csoportok számának növelését, valamint a kockázati pontértékek újragondolását. Javaslatom hangsúlyozottan a Pest Megyei Kormányhivatal munkaköri adatainak elemzése alapján készült, így validálásához a jelenleginél szélesebb körű, lehetőleg valamennyi államigazgatási szerv adatainak elemzése szükséges. Ez az eljárás már csak azért is indokolt, mivel így meghatározhatóak az államigazgatási szervek munkaköri kockázatainak egymáshoz való viszonya mind szervezeti, mind munkaköri szinten. Az általam javasolt kockázati csoportokat az alábbi táblázat foglalja össze:

	Kockázati csoportok	Pontérték	Munkakörök százaléka
1.	csekély kockázatú	0-2	11,57
2.	alacsony kockázatú	3-4	28,69
3.	közepes kockázatú	5-7	38,95
4.	magas kockázatú	8-10	15,00
5.	fokozott kockázatú	11-28	5,79

12. táblázat: Javasolt új munkaköri kockázati csoportok (forrás: saját szerkesztés)

Amint az a táblázatból is jól látható, az új kockázati csoportok felállításával sikerült a korábnál egyenletesebb eloszlású munkaköri kockázati csoportokat létrehozni. Hangsúlyozottan nem csupán a korábbi kockázati csoportok „szétdarabolásáról” van szó, hanem olyan rendszer kiépítéséről, amely a munkakörök zömét a közepes kockázati csoportba sorolja, ugyanakkor különbséget tesz a magas, illetve a fokozott kockázatú munkakörök között. A csekély és alacsony kockázati csoportok meghatározásával ugyanakkor lehetővé válik az átlagnál kisebb integritás kockázatok definiálása, valamint az ezekhez a kategóriákhoz kapcsolódó, testreszabott kockázatkezelési megoldások alkalmazása.

9.2. Javaslato k a hatás elemének jobb megjelenítésére

A munkaköri kockázatelemzés német és magyar modellje abból az alapfeltevésből indul ki, hogy a munkaköri kockázatok alapvetően a kockázati tényezők száma határozza meg, amelyet a tényezőkhoz rendelt súlyozás befolyásol kisebb mértékben. Kockázatelemzési szempontból így a hatás állandónak tekinthető, vagyis a kockázatelemzés elsősorban a kockázatosnak ítélt tevékenységek gyakoriságát, és kevésbé a munkakör, illetve a betöltője által kiváltható hatást méri.

Ugyanakkor a szervezetszociológiai kutatások (Jávor, 2004, Brown, 2005, Jávor – Jancsics, 2013) abba az irányba mutatnak, hogy a szervezeten belüli befolyás egyenlőtlenül oszlik el és a nagyobb – formális vagy informális – befolyással rendelkező személyek nagyobb hatással vannak nem csak a szervezeti célok elérésére, de az integritást sértő cselekedetek elkövetésére is. Megítélésem szerint ezért a munkaköri integritás kockázatok esetében a munkakör súlyát, vagy más megfogalmazásban az egyéntől független befolyásolási potenciált a jelenleg rendelkezésre álló modellhez képest hangsúlyozottabban kell megjeleníteni.

Ennek legkézenfekvőbb eszközét a magyar közigazgatásban is használt munkakörelemzési kérdőív nyújtja (SZAKÁCS Gábor, BOKODI Márta, 2012), amely – igazodva a Hay Guide Chart által lefektetett elvekhez – 5 szempont, ezen belül pedig további három alszempont alapján határozza meg a befolyás/hatás nagyságát az anyagi javakra, emberre, munkavégzésre és eredményre egyaránt. A

munkakörelemzési kérdőív releváns, 23. pontjának kérdéseit a következő táblázat mutatja be:

23.	Befolyás/hatás nagysága (anyagi javakra, emberre, munkavégzésre, eredményre). Csak egyetlen válaszlehetőség van!	
23/1.	Minimális befolyása van a szervezeti működésre, vagy a szervezet által elért eredményre (emberi erőforrásra, anyagi javakra, munkavégzésre, munkafegyelemre)	
	<i>anyagi javak felhasználására és/vagy elosztására minimális befolyása van</i>	
	<i>emberek kis csoportjára (csoportméret 12 fő) munkájára, életére és minimális anyagi javak felhasználására van hatása</i>	
	<i>szervezeti működés tekintetében egy szervezeti csoport működésére (emberre és anyagi javakra) és az elérni kívánt eredményekre van befolyása</i>	
23/2.	Kevés befolyása van a szervezeti működésre, illetve a szervezet által elért eredményre	
	<i>anyagi javak felhasználására kis mértékben is van befolyása</i>	
	<i>emberek munkájára/közösségére és az azt befolyásoló anyagi javak felhasználására (csoportméretet meghaladó nagyságban) van hatása</i>	
	<i>szervezeti működésre (osztály jogállású szervezet munkájának tervezésére, szervezésére), vagy az osztály profiljába tartozó tevékenységnek a társadalom bizonyos közösségére van hatása</i>	
23/3.	Közepes befolyása van a szervezeti működésre, illetve a szervezet által elért eredményekre	
	<i>anyagi javak felhasználására, elosztására közepes mértékben van befolyása</i>	
	<i>emberek közepes méretű csoportjára, több szervezeti egységhez tartozó ember munkájára/életére anyagi javak felhasználására van hatása.</i>	
	<i>szervezeti működésre (főosztály jogállású szervezeti egységre, emberi erőforrásra, anyagi javakra, és a szervezeti egység által elérni kívánt eredményekre is van hatása)</i>	
23/4.	Nagy befolyása van a szervezeti működésre, vagy a szervezet által elért eredményekre	
	<i>anyagi javak felhasználására, elosztására nagy mértékű befolyása van</i>	
	<i>emberek nagyobb csoportjára, esetleg az egész szervezet/szakághoz tartozó emberi erőforrásra, vagy az általa irányított szakterület hatásaként érintett emberek nagyobb csoportjára, és anyagi javak felhasználására van hatása.</i>	
	<i>szervezeti működésre (több főosztály jogállású szervezeti egységre, emberi erőforrásra, anyagi javakra, és a szervezet által elérni kívánt eredményekre is van hatása)</i>	
23/5.	Nagyon nagy befolyása van a szervezeti működésre, vagy a szervezet által elért eredményekre	

	<i>egy adott ágazat által rendelkezésre álló anyagi javak felhasználására és elosztására nagyon nagy mértékű befolyása van</i>	
	<i>egy adott ágazathoz, szervezethez tartozó erőforrásra, vagy tevékenység hatása által érintett emberre és anyagi javak felhasználására van hatása</i>	
	<i>ágazati működésre (emberi erőforrásra, anyagi javakra, és a szervezet/ágazat által elérni kívánt eredményekre is van hatása.</i>	

13. táblázat: A közigazgatási munkakörelemzési kérdőív befolyás/hatás nagyságára vonatkozó kérdése (forrás: BM KSZF, 2015)

A táblázat részletesen kitér azokra a körülményekre, amelyek relevánsak lehetnek egy-egy munkakör szervezetén belüli hatásának megállapítása során. Ezen túl a kérdőív következő, 24. kérdése tovább részletezi a befolyás/hatás jellegét mikor az első két kategóriához (minimális, kevés) további elemeket (minimális, korlátozott, fontos, döntő) rendel. Ugyanígy lehetőség van a nagyobb (közepes, nagy, nagyon nagy) hatások további mérésére is a következő négy kategória alapján: távoli (közvetett), hozzájáruló (közvetett), megosztott (közvetlen), döntő (közvetlen) (BM KSZF, 2015).

Ezek a kategóriák természetesen tovább pontosíthatók akár a holland kockázatelemzési módszernél megismert kormányzati, gazdasági káros hatások dimenziói mentén (Báger, 2012. p. 119.), akár a folyamatokhoz kapcsolódóan felállított kategóriákkal (hatás/befolyás: egy vagy több folyamat részlemére, több folyamat részlemére, egy folyamat egészére, több folyamat egészére, egy folyamat kialakítására, több folyamat kialakítására vagy folyamatok rendszerére). Megítélésem szerint e kategóriák felállítása jól illeszkedik a szervezeti erőforrások és a korrupciós piac közötti összefüggéseket tárgyaló elméleti munkákhoz (Jávor, 2014).

Bár a hatás/befolyás mértékére vonatkozó skálák megfeleltethetők a közigazgatásban megtalálható hivatali pozícióknak, mégsem lenne helyénvaló automatikusan egymáshoz rendelni őket, mivel bizonyos szereplők (például politikai tanácsadók, szakmai tanácsadók) hivatali beosztásukból függetlenül jelentős hatást gyakorolhatnak a szervezeti folyamatokra. Ugyanakkor a munkakörök hatás és befolyás szerinti csoportokba rendezését megkönnyítheti a 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső

ellenőrzéséről, mivel ez a költségvetési szervek tekintetében folyamatgazdák kijelölését írja elő a szervek vezetői számára.

Amennyiben az adott munkakört sikerült a hatás/befolyás alapján csoportba sorolni, akkor elkészíthető az alábbi munkaköri integritás kockázati mátrix:

	Hatás/befolyás				
Gyakoriság	Minimális	Kevés	Közepes	Nagy	Nagyon nagy
Fokozott					
Nagy					
Közepes					
Kis					
Csekély					

14. táblázat: Munkaköri integritás kockázati mátrix (saját szerkesztés)

A munkaköri integritás kockázatok pontértékeinek táblázat szerint meghatározásához kézenfekvőnek tűnik a kockázati tényezők előfordulási gyakoriságának és a munkakörhöz kötődő hatásnak/befolyásnak a szorzatával számolni. Ez ugyanakkor megítélésem szerint felülsúlyozná a nagyobb hatású, de viszonylag csekély kockázati tényezővel rendelkező munkaköröket, ellenben alulsúlyozná a kis hatású, de magasabb kockázati tényezővel rendelkező munkaköröket. Megítélésem szerint a helyes eljárás ebben az esetben a szorzás helyett az összeadás a hatás pontértékének kétszeresével. Ugyanakkor hangsúlyozni szeretném, hogy a hatás/befolyás szempontjainak jobb megjelenítésére vonatkozó elvi modell gyakorlati helytállóságának megállapítására további tudományos kutatások és vizsgálatok szükségesek.

9.3.Javaslatok a munkaköri integritás kockázatok kezelésére

Valamennyi kockázatelemzés célja a feltárt kockázatok alapján olyan intézkedések megvalósítása, melyek a szervezeti célok elérését veszélyeztető kockázatok csökkentését célozzák. Ezen intézkedések összessége irányulhat a kockázat áthárítására, elfogadására, kezelésére és megszüntetésére (Domokos et al, 2015).

Ugyanezen tevékenységek merülhetnek fel a munkaköri integritás kockázatokkal kapcsolatban is, ugyanakkor látható, hogy a közszférát szabályozó jogi környezet, valamint egyes szervek alkotmányos jogállásából fakadó speciális feladat- és hatáskörök (pl. kényszerintézkedések alkalmazása, közérdek érvényesítése) a kockázatokra adható szervezeti válaszok körét jelentősen szűkítik. Sőt, azt is mondhatjuk, hogy bizonyos tevékenységeket – a közérdekre való tekintettel – akkor is el kell látni, ha az az átlagosnál jóval nagyobb kockázatot jelent. Megállapíthatjuk tehát, hogy egyes az állami, közfeladatokat ellátó szervek kockázattűrő képessége, kockázati étvágya – feladat- és hatáskörük következtében – magasabb, mint a magánszervezeteké. Erre példa lehet a tűzoltók tevékenysége a balesetet szenvedettek jeges folyóból való mentése érdekében, vagy a fegyveres bűnözők ellen foganatosított rendőri intézkedések.

A kockázat áthárítása a közszolgálatban egyfajta felelősségbiztosítás megkötését jelentené. Vagyis abban az esetben, ha a közszféra kárt okoz, a károsult kártérítésre lenne jogosult a közszféra által kötött felelősségbiztosítás terhére. Mivel a közszféra tevékenysége rendkívül kiterjedt és a potenciálisan okozható kár is rendkívüli nagyságú lehet, a kockázatok ilyenfajta általános áthárítása a közszféra számára nem reális lehetőség. Fontos megjegyezni azonban, hogy a jövőben ez a terület jelentős fejlődés előtt állhat, mivel a közigazgatási jogkörben okozott kárra vonatkozó igény érvényesítését az új Polgári Törvénykönyv lehetővé teszi, és e károkkal kapcsolatban felelősség-biztosítás megkötésére is lehetőség van (OrientPress Hírügynökség, 2015).

A kockázat megszüntetése szintén olyan terület lehet, amely sikeresen alkalmazható a munkaköri kockázatok kivédésére. Ez a gyakorlatban annyit jelentene, hogy a kockázat hordozójának, vagyis a kockázatos tevékenységnek a megszüntetésével vagy az adott munkakörnek a felszámolásával megszűnne a kockázat is. Ez módszer azonban a közszféra vonatkozásában ugyancsak korlátozottan alkalmazható. Egyrészt a közszféra feladatait törvények és egyéb jogszabályi rendelkezések szabályozzák, így a tevékenység megszüntetéséről nem a szervezet vezetése, hanem gyakran egy külső vagy felettes szerv, illetve hatalmi ág dönt. Amennyiben mégis a kockázatosnak ítélt feladat megszüntetéséről születne döntés, úgy annak – a tapasztalatok szerint – elsősorban anyagi vagy (szak)politikai indokai vannak és a döntéshozókat elsődlegesen nem a kockázatok megszüntetésének szándéka vezérli. Bár a munkakörök megszüntetése a közszférában gyakoribb jelenség, a

munkakörökhöz kapcsolódó feladat- és hatásköröket – ilyen értelmű jogszabálymódosítás hiányában – az átszervezés után más munkakörök keretében látják el. Ez a szervezeti változás ugyanakkor nem szünteti meg a kockázatokat, mivel csak a kockázat viselőjében történik változás.

A kockázat megszüntetése mint szervezeti válasz tehát elsősorban azokon a területeken valósítható meg, amelyet a közszféra önként vállalt, arra vonatkozóan ellátási kötelezettsége nincs. Azonban e megoldással kapcsolatban érzékelhető némi ellentmondás: a közszféra szervezetei a főszabály szerint csak olyan többletfeladatokat vállalnak, amelyek ellátása összhangban van a szervezeti célokkal, és amelyek ellátására valós társadalmi igény mutatkozik. Ezen többletfeladatok megszüntetése ugyanakkor pont a szervezeti célok elérése és a magas színvonalú közszolgáltatások biztosítása ellenében hat.

A kockázat elfogadása – ellentétben az áthárítással és a megszüntetéssel – számos szervezet, így a közszféra szervezetei által is általánosan alkalmazott válasznak tekinthető. Ennek oka, hogy a kockázatok, így a munkahelyi integritás kockázatok túlnyomó része olyan kismértékű, hogy csökkentésüket célzó külön intézkedés nem szükséges. A szervezet tehát egyszerűen elfogadja, hogy bizonyos munkaköri kockázatok léteznek, de azokat ignorálja, és nem tesz külön intézkedéseket a kockázatok csökkentésére. Ennek oka egyrészt az ilyen kis kockázatot hordozó tényezők nagy száma, másrészt az arányosság követelményéből fakadó költséghatékonyság. Ha ugyanis a szervezet valamennyi munkaköri kockázathoz külön intézkedést rendelne, az megbénítaná és lehetetlenné tenné a mindennapi munkavégzést, másrészt aránytalanul költségessé tenné a kockázatkezelést. Ez különösen igaz akkor, ha a szervezet az arányosan nagyobb kockázathoz arányosan nagyobb kockázatkezelési forrást kíván rendelni.

A fentiek alapján a kérdés csak az, hogy mekkora a szervezet kockázati étvágya, azaz hol húzható meg a kockázat elfogadásának és kezelésének határa? Az előzőek során már megállapítottam, hogy a közszféra egyes szervezeteinek kockázattűrő képessége a magánszféra szervezeteihez képest magasabb, ugyanakkor ez az érték szervezetenként, illetve időben is változik. Ennek alátámasztására példaként a korrupció elleni fellépés 4. fejezetben bemutatott fejlődéstörténete hozható fel: míg korábban a korrupciót a gazdasági rend szükségszerű tényezőjének tekintették, addig ez hozzáállás az elmúlt három évtizedben megváltozott. Ebben az időszakban a

közsféra szervezetei is egyre több olyan intézkedést léptettek életbe, amelyek a közsféra megváltozott kockázattűró képességére utalnak.

Amint látható, a kockázatra adott szervezeti válaszok közül a közsféra tekintetében az áthárítás és a megszüntetés csak korlátozottan alkalmazható, míg a kockázat elfogadása nem tekinthető minden esetben alkalmazható, reális alternatívának. Ezek alapján indokolt annak vizsgálata, hogy a munkaköri integritás kockázatok kezelésére milyen megoldások merülhetnek fel.

A kockázatkezelési intézkedések köre kétirányú lehet: egyrészt beszélhetünk a várható negatív esemény bekövetkezési valószínűségének csökkentéséről (prevenció), illetve a bekövetkező negatív esemény káros hatásának mérsékléséről (korrekció). Domokos et al. (2015) ez utóbbit a kockázat megosztásaként határozza meg.

Ezen elvi-módszertani bevezetés után indokolt megismerkedni a stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás közszolgálati rendszermodelljével (Szakács, 2014), mivel ez a jól strukturált rendszer megkönnyíti az egyes – gyakran a HR feladataihoz kapcsolódó – kockázatkezelési intézkedések számbavételét, rendszerezését. További kapcsolódási pont, hogy a 6. fejezetben ismertetettek szerint a munkakörök elemzésének és értékelésének egyik fő célja, hogy segítséget nyújtson a szervezet HR stratégiájának megvalósításához, illetve további szervezetfejlesztési intézkedések, politikák megalapozásához. A munkakörök integritás kockázatainak elemzéséből leszűrhető eredmények tehát egyaránt hatással vannak a szervezet HR politikájára, illetve szervezetfejlesztési céljainak megvalósítására. Ami tehát a kockázatra adott szervezeti válasz szempontjából kockázatkezelés, az más megközelítésben szervezetfejlesztési intézkedés. Bárhogyan is értékeljük, ezen intézkedések egy irányba, a szervezeti célkitűzések megvalósításának segítése irányába mutatnak.

A stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás közszolgálatra érvényes fogalma szerint az *„A környezetből, valamint a személyi állomány részéről érkező kihívások megértésén alapuló és a proaktív befolyásolására törekvő humánfolyamatok, humán funkciók integrált tervezése, működtetése, értékelése, valamint permanens fejlesztése, amely támogatja a közszolgálat, illetve valamennyi közszolgálati szervezet stratégiáját, versenyelőnyének biztosítását, professzionális működését.”* (Bakacsi et al., 2000. p. 47-48.).

A modell valamennyi, az emberi erőforrás gazdálkodásra vonatkozó humán funkciót magába foglal a stratégiai tervezéstől és rendszerfejlesztéstől a személyügyi szolgáltatásokig. Ezeket az alábbi ábra foglalja össze:



20. ábra: A stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás közszolgálati rendszermodelljét felépítő humánfolyamatok (forrás: Szakács, 2014, p. 33.)

Sajnos az értekezésemben rendelkezésre álló szűkös keretek nem teszik lehetővé a modell részletes bemutatását, így a továbbiakban csak azokra az elemekre térek ki, amelyek a munkaköri integritás kockázatkezeléshez közvetlenül kapcsolódnak. Amint látni fogjuk, ezek az elemek elsősorban az emberi erőforrás áramlás és fejlesztés humánfolyamataihoz kötődnek.

A) Stratégiai tervezés és rendszerfejlesztés

A munkaköri kockázatelemzés eredményeit be kell építeni a HR stratégiai tervezésbe és a HR rendszerek (pl. kiválasztás, képzés, vezetéstámogató rendszerek) fejlesztése során figyelemmel kell lenni a kockázatkezelés és az integritás szempontjaira (Szakács, 2014, p. 34.). E stratégiai szemlélettel érhető el, hogy a kockázatkezelési intézkedések ne egymástól függetlenül, hanem egymással összehangoltan, rendszerszinten, ezáltal hatékonyan és eredményesen érvényesüljenek a szervezet egészében.

B) Munkavégzési rendszerek

A munkavégzési rendszerek kategóriájába tartozik a munkakörök kialakítása, amely során indokolt lehet a magas vagy fokozott kockázattal rendelkező munkakörök egyes feladatainak átcsoportosítása, az integritás kockázatok több munkakör közötti megosztása.

Ebbe a feladatcsoportba tartozik a munkaköri leírások elkészítése és naprakészen tartása. Amint azt a 6.4 fejezetben bemutattam, a munkakörök és a ténylegesen végzett munka megfeleltetése kritikus a szervezeti integritás egésze szempontjából.

Számos munkakörhöz tartoznak olyan, a munkavégzéshez szükséges okiratok, nyomtatványok, jelszavak (pl. belépőkártyák, igazolványok, számítógépes azonosítók), amelyek nem csak a munkavégzés elengedhetetlen feltételei, de illetéktelen kezekbe kerülésük komoly visszaélésekre adhat okot. E tevékenység során értelemszerűen fokozott figyelemmel kell eljárni azon munkakörök esetén, amelyek magasabb integritás kockázattal rendelkeznek.

A munkavégzési rendszerekhez tartozik annak vizsgálata, hogy mely munkakörök tartozhatnak az atipikus (pl. részmunkaidő, távmunka, közfoglalkoztatás, alkalmi munkavégzés) munkavégzési rendszerek körébe. Ennek vizsgálata során értelemszerűen figyelemmel kell lenni a munkakörhöz tartozó integritás kockázatok mértékére is. Így például a csekély vagy alacsony kockázatú munkakörök esetében előnyben részesíthető a közfoglalkoztatás és az alkalmi munkavégzés, míg a magas és fokozott kockázatú munkakörök esetében indokolt a teljes munkaidő preferálása és a távmunka szigorúbb feltételekhez kötése. Mivel a szabadságok kiadásához specifikus integritás kockázatok köthetőek, indokolt külön figyelmet fordítani e területekre is. A hosszú idő óta ki nem vett szabadságok ugyanis önmagukban – egyfajta red flagként – integritás kockázatot jelezhetnek. Ennek magyarázata, hogy az integritást sértő tevékenységet végző munkatársak gyakran nem szívesen vesznek ki szabadságot és hagyják el munkahelyüket, mivel attól tartanak, hogy e tevékenységükre így könnyebben fény derül. A szabadságok szabályos nyilvántartásának és kiadásának így integritást erősítő hatása van, nem is beszélve a munkahelyi stresszt csökkentő következményekről.

A munkavégzési rendszerek közé tartozik annak meghatározása, hogy mely magas és fokozott integritás kockázatú munkakörök esetében indokolt és lehetséges a munkatársak rendszeres időközönkénti rotációja, illetve annak meghatározása, hogy erre milyen időközönként kerüljön sor. A német szövetségi szervek számára kibocsátott korrupciómegelőzési irányelv a korrupciónak különösen kitett munkakörök esetében a rotációt 5 év elteltével javasolja. Az áthelyezés elmaradása csak különös esetben, írásbeli indokolással ellátott javaslat alapján lehetséges, ugyanakkor a fokozott vezetői felügyelet melletti munkavégzés kiegészítésül az irányelv javasolja a munkatársak irodák közötti rendszertelen cseréjét is (Richtlinie, 2004, p. 7.).

C) Emberi erőforrás áramlás és fejlesztés

Az emberi erőforrás áramlás és fejlesztés kategóriája magába foglalja a munkaerő felvételével, foglalkoztatásával, képzésével, illetve a jogviszony megszüntetésével kapcsolatos tevékenységeket. Amint azt a korábbiak során hangsúlyoztam, itt összpontosulnak a kockázatos tevékenységeken túl a kockázatok csökkentésére irányuló intézkedések is, ezért a kockázatkezelési intézkedések részletesebb bemutatása indokolt.

a) Toborzás

A toborzás célja, hogy a felkeltse a potenciális érdeklődők figyelmét a szervezet által kínált foglalkoztatási lehetőség iránt. Bár ez a tevékenység a munkaköri integritás kockázatok szempontjából kevésbé tűnhet relevánsnak, mégis kritikus jelentősége van az integritás szempontjából. Az üres állások nyílt pályáztatása megnehezíti az állásokkal való visszaélést, növeli a jelentkezők számát és a versenyt, valamint megkönnyíti az állásra jelentkezők összehasonlítását, a képzetesebb és felkészültebb jelölt kiválasztását. A munkaköri integritás kockázatok csökkentése szempontjából tehát főszabályként indokolt valamennyi üres munkakör internetes felületen való meghirdetése.

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban Kttv.) 45. § (1) bekezdése szerint a közszolgálati tisztviselők kiválasztása – jogszabály vagy az államigazgatási szerv

döntése alapján – meghívásos vagy pályázati eljárás útján történhet. A törvény tehát – ha csak a jogszabály másként nem rendelkezik – az államigazgatási szerv vezetőjéhez delegálja a pályázat kiírásáról vagy mellőzéséről szóló döntést. Mivel a szabályozás nem nyújt részletes útmutatást arra vonatkozóan, hogy a szerv (vezetője) mi alapján hozza meg döntését, ez a szabad mérlegelés lényegében komoly integritás kockázatot hordoz magában. A szervezet vezetője ugyanis bármikor dönthet úgy is, hogy valamely ismerősét, hozzátartozóját „hívja meg” az üres munkakör betöltésére.

A munkaköri integritás kockázatok növekedésével indokolt a potenciális jelentkezők számát növelni, másrészt olyan technikákat alkalmazni a toborzás során, amelyek elősegítik e cél elérését. Ilyen megoldás lehet a nyílt pályázat kizárólagosságának előírása az átlagos, magas és fokozott munkaköri kockázatok esetén, továbbá hosszabb pályázati jelentkezési határidő előírása (pl. 15 nap helyett 20 vagy 30 nap). Az is a kockázatok csökkentése irányába hat, ha a magas és fokozott integritás kockázatú munkakörök esetében a munkáltatói jogkör gyakorlója a meghívásos eljárás és pályáztatás helyett belső forrásból, előléptetéssel oldja meg az üres munkakör betöltését. Mivel a hosszabb idő óta a szervezetben dolgozó munkatársak már otthonosan mozognak a szervezeti kultúrában és ismerik a munkakör támasztotta szakmai és etikai követelményeket, beillesztésük könnyebben és kisebb kockázatok mellett valósítható meg.

A pályázati felhívás fontos követelménye valamennyi, a munkakörre vonatkozó releváns információ rögzítése, különösen a munkakörhöz kapcsolódó feladatok és végzettségi követelmények leírása.

A toborzással kapcsolatban feltétlenül említést érdemel, hogy annak gyakorlati megvalósítása pozitív és negatív értelemben egyaránt jelentősen befolyásolhatja a szervezet megítélését. Ebből eredően fontos, hogy a pályázat felhívásban szerepeljenek a munkáltató emberi erőforrás politikájára vonatkozó követelmények (pl. egyenlő bánásmód, védett tulajdonságú jelentkezők előnyben részesítése), illetve a kiválasztás menetére vonatkozó információk is.

b) Kiválasztás

A kiválasztási folyamat során az adott munkakörre jelentkező jelöltek közül határozza meg a munkáltató azt, aki a munkakör betöltésére – személyes készségei, képességei és tapasztalatai alapján – a leginkább alkalmas lehet. A kiválasztás tehát egyfajta jövőre vonatkozó előrejelzés, hogy a jelentkezők közül ki felelhet meg leginkább a munkakör támasztotta követelményeknek. A kiválasztást ugyanakkor felfoghatjuk egyfajta kockázatelemzésnek is, amelynek célja a leendő munkavállaló foglalkoztatásához kapcsolódó potenciális kockázatok (veszélyek és lehetőségek) feltárása, kezelése.

A beválási kockázatok csökkentése érdekében valamennyi munkáltató igyekszik információkat beszerezni a jelentkezők szakmai tapasztalatairól, előéletéről. Bár ezen információgyűjtés mértéke szervezetenként és munkakörönként eltérő lehet, kiindulópontja minden esetben a pályázó által benyújtott szakmai önéletrajz. Az ebben foglaltak hitelességét, megbízhatóságát indokolt ellenőrizni, magas vagy fokozott integritás kockázatú munkakörök esetében ezen ellenőrzés elvégzése elengedhetetlen. A korábbi munkáltatók hivatalos megkeresésével – ajánlólevelek, referenciák bekérésével – vizsgálni lehet, hogy a pályázó tevékenysége során merültek-e fel szervezeti integritást sértő cselekedetek, indult-e ellene etikai, fegyelmi vagy büntetőeljárás, és ha igen, az milyen eredménnyel zárult, illetve mi volt a jogviszony megszűnésének oka. Ezen többletinformációk birtokában megalapozottabban lehet állást foglalni a pályázó szakmai, munkahelyi magatartására vonatkozóan, valamint ki lehet szűrni a nyilvánvalóan alkalmatlan jelölteket. A negatív kockázatok mellett természetesen komoly szerepük lehet a korábbi munkáltatók pozitív nyilatkozatainak, elismeréseinek is. A személyes meghallgatásra behívott jelentkezők esetében lehetőség nyílik az információk kiegészítésére, az esetleges ellentmondások szóbeli feloldására. Megítélésem szerint a jelentkezőkre vonatkozóan csak e források összességének értékelése útján nyerhető megalapozottabb, de korántsem teljes körű információ. Mivel a pályázókra vonatkozó információk begyűjtése komoly szervezeti

erőforrásokat köt le, alkalmazásuk elsősorban a magas és fokozott integritás kockázatú munkakörök esetében indokolt.

Ezen erőforrások megtakaríthatóak, ha a munkáltató a magas és fokozott integritás kockázatú munkaköröket nem külső, hanem belső forrásból, előléptetéssel, áthelyezéssel tölti be. Ilyenkor nem csak a beillesztéssel járó kockázatokat lehet lecsökkenteni, de a szervezetnél eltöltött hosszabb idő alapján megbízhatóbban lehet előre jelezni az újonnan kinevezett munkatárs várható viselkedését is.

Ugyancsak alapos vizsgálatot érdemelnek a benyújtott, végzettséget igazoló dokumentumok. Ezek elmaradása például ahhoz vezethet, hogy a munkatársak jogtalanul vesznek igénybe végzettséghez kapcsolódó pótlékokat. Mivel az így kifizetett pótlékok illetményhez viszonyított aránya szervezetenként eltérő lehet, a dokumentumok (diplomák, nyelvvizsga-bizonyítványok stb.) formai és sorszám szerinti ellenőrzésének mélységét megítélésem szerint nem a munkakörhöz, hanem a szervezet kockázattűrő képességéhez viszonyítva kell meghatározni.

A közszférában általános foglalkoztatási követelményként jelentkezik a büntetlen előélet, amelyet hatósági bizonyítvánnyal (ún. erkölcsi bizonyítvány) kell igazolni. Ugyancsak alkalmazási feltétel, hogy a jelentkező, illetve a kormánytisztviselő ne álljon a Kttv.-ben meghatározott bűncselekmény miatt büntetőeljárás hatálya alatt, illetve a vele szemben kiszabott büntetés, intézkedés esetén nem telt el a Kttv.-ben meghatározott időtartam. Bár a Kttv. 42. § (4) bekezdése alapján a munkáltató indokolt esetben felszólíthatja a kormánytisztviselőt e körülmények igazolására, a körülmények fennállásának rendszeres vizsgálatára az államigazgatási szervek körében általában nem kerül sor. Mivel a kormánytisztviselő ezen információk államigazgatási szervvel való megosztásában ellenérdekelt, e szerv a büntetőeljárás megindításáról, jogerős befejezéséről csak esetlegesen szerez tudomást. Ebből következően megítélésem szerint a szervezeti kockázatok csökkentése érdekében indokolt lehet e körülmények fennállására vagy hiányára vonatkozóan a munkáltató rendszeres tájékoztatása. Amennyiben a bűnügyi nyilvántartás és a kormányzati személyügyi nyilvántartás közötti

automatikus adatkapcsolat megteremtésével az információáramlás biztosítható, ez valamennyi kormányzati szolgálati jogviszonyban álló esetben az integritás kockázatok jelentős csökkenéséhez vezet. Vagyis ezáltal automatizált eszközökkel biztosítható, hogy valamennyi kormányzati szolgálati jogviszonyban álló személy megfeleljen a törvényi elvárásoknak. Ha azonban az adatkapcsolat nem automatikus, akkor a kormányzati szolgálati jogviszonyban állók számára kell előírni e körülmények hiányának igazolását. Ez a gyakorlatban azt jelentheti, hogy az alacsony és csekély integritás kockázatú munkakörben foglalkoztatott közszolgálati tisztviselőnek két évente, a közepes integritás kockázatú munkakörben foglalkoztatott közszolgálati tisztviselőnek évente, míg a magas vagy fokozott kockázatú munkakörben foglalkoztatottak esetén fél évente hatósági bizonyítvánnyal kellene igazolnia azt, hogy megfelelnek a törvény által előírt foglalkoztatási követelményeknek.

A kiválasztáshoz kapcsolódóan már szó volt a személyes interjú jelentőségéről. Szakmai véleményem szerint ennek alkalmazása valamennyi munkatárs kiválasztása során szükséges annak érdekében, hogy a potenciális új munkatárs szakmai kvalitásairól és személyiségéről közvetlen tapasztalatokat lehessen szerezni. A személyes interjúkat legalább kétfős bizottság előtt kell lefolytatni annak érdekében, hogy az elhangzottak értékelése objektívebb legyen, továbbá könnyebben ki lehessen szűrni a jelölt megítélését torzító személyes elemeket. Indokolt, hogy a bizottság egyik tagja a munkakör leendő betöltőjének közvetlen felettese legyen, másik tagja pedig a szervezetben toborzással és kiválasztással foglalkozó HR munkatárs. Az objektív értékelést segítheti, ha a személyes interjú bizottsági tagként a szervezet egy másik szervezeti egységének munkatársa is részt vesz. Amennyiben a munkakör magas vagy fokozott integritás kockázattal rendelkezik, a háromtagú bizottságban indokolt a szervezet integritás tanácsadójának aktív bevonása is. Ő szakmai tapasztalatai alapján elsősorban a jelentkező személyes integritására, egyéniségére és vezetői képességeire kell, hogy fókuszáljon.

c) Beillesztés

A beillesztés során az új munkatársak szervezetbe való integrálása történik meg a szervezetre vonatkozó ismeretek átadásával. Célja, hogy az új munkatárs gyorsabban lássa át a szervezeti struktúrát és ez által gyorsabban váljék a szervezet hatékony tagjává (Szabó – Stréhli-Klotz, 2014, p. 34.). A beillesztés tehát nagyon hasonlít a Pallai (2010) segítségével bemutatott normaszocializációs folyamatra azzal a különbséggel, hogy a szervezeti beillesztés nem spontán, hanem nagyon is tudatosan, előre megtervezetten megy végbe és célja a leendő munkatársak munkavégzésre való felkészítése a szervezet működéséhez kapcsolódó írott és íratlan normák átadásával.

Megítélésem szerint a beillesztés akkor hatékony, ha a résztvevők nem csak a szervezet egészéről kapnak átfogó képet, hanem a folyamat minél jobban illeszkedik az egyes munkakörök sajátosságaihoz. A beillesztés során természetesen az új munkatársnak tisztában kell lennie azzal, hogy az a munkakör, ahová felvételt nyert, milyen integritás kockázatokkal rendelkezik, melyek azok a sajátosságok, amelyre különösen oda kell figyelnie és fel kell készülnie. Ez a felkészítés értelemszerűen a csekély és az alacsony kockázatú munkakörök esetében inkább általános és csoportos jellegű, azonban a kockázat növekedésével egyre inkább eltolódik a speciális, egyéni és hosszabb felkészítés irányába. E felkészítést a magas és kiemelkedő kockázatú munkakörök esetében indokolt a szervezet integritás tanácsadójára bízni. Szaktudásán túl azért is, mert az integritás tanácsadónak a jövőben a szervezeti integritás erősítése érdekében e munkakörök betöltőivel intenzíven együtt kell működnie, és így már a munkába állás kezdeti fázisában kialakítható a sikeres együttműködéshez feltétlenül szükséges bizalmi viszony.

d) Előrehaladás, áthelyezés, szervezeti átalakítás

Ezen kategóriák közös sajátossága, hogy a kormányzati szolgálati jogviszony dinamikáját ragadják meg és írják körül. A munkaköri integritás kockázatokkal kapcsolatban elsősorban azt emelem ki, hogy a közszolgálati életpályán való előrehaladással, áthelyezéssel kapcsolatban – amely gyakran egyben egy új munkakör betöltésével is együtt jár –

fokozott figyelmet kell szentelni a munkaköri integritás kockázatok változásából eredő hatásokra is. Abban az esetben, ha valaki egy nagyobb kockázatú munkakörből kerül át egy alacsonyabb kockázatúba, a szervezetnek csak a kockázat eltérő jellegére kell figyelemmel lennie. Ellenkező esetben ezen túl azt is vizsgálni kell, hogy a magas munkaköri kockázat nem fog-e együtt járni magas személyi kockázattal is. Ha ez így lenne, a megfelelő kockázatkezelési intézkedések alkalmazásáról (pl. képzés, munkaköri feladatok szűkítése, ellenőrzés erősítése) gondoskodni szükséges.

A szervezeti átalakítások ugyancsak jelentős mértékben hatással lehetnek a szervezeten belüli munkakörökre. A munkaköri kockázatok elemzése során egyrészt modellezni lehet ezen átalakítások hatását, másrészt az átalakításokat úgy lehet megtervezni, hogy az a munkaköri integritás kockázatok egyenletesebb elosztásához, erősebb belső kontrollrendszer kiépítéséhez is vezessen.

e) Fejlesztés (oktatás, képzés)

A munkaköri integritás kockázatok kezelésében különös jelentőséggel bír a munkatársak fejlesztése, integritás témájú oktatása és képzése, amely többcélú folyamat. Egyrészt szükséges valamennyi munkatárs érzékenyítése annak érdekében, hogy tisztában legyenek az integritás sérülésével járó kockázatokkal, másrészt a – leginkább 20 fő alatti kiscsoportokban zajló – képzésnek jelentős szerepe van a szervezeti kultúra formálásában, a normaszocializációban. Az oktatás és képzés harmadik céljaként azt határozhatjuk meg, hogy konkrét ismereteket és cselekvési mintákat adjon át az integritást sértő cselekedetek felmerülése esetén.

A költséghatékonyság, illetve a hatás maximalizálása érdekében az integritás témájú képzéseknek arányosaknak kell lenniük a kockázatokkal, vagyis a csekély vagy alacsony integritás kockázatú munkakörök esetén általános és kevésbé személyre szabott képzések szükségesek, míg a magas és fokozott kockázatú munkakörök esetében inkább hosszabb időtartamú, mélyebb és specifikus képzésekkel érdemes számolni.

E helyen érdemes kitérni a képzés speciális formáira, a mentorálásra és a coachingra. Míg az első kategória elsősorban a fiatal munkatársak segítségét célozza, a másodikat már a tapasztalattal rendelkező – sokszor vezető vagy vezetői szerepkört betöltő – munkatársak fejlesztésére használják. Az integritás értékkelvű megközelítéséből következően a mentorálás segítséget nyújthat a helyes magatartás elsajátításában, a coaching pedig a megfelelő (vezetői) szerepek és minták kialakításában. Bár humánpolitikai szempontból indokolt, hogy valamennyi új munkatárs beillesztését mentor segítse, a coaching elsősorban a magas integritás kockázatú munkaköröket betöltők számára nyújthat hasznos segítséget.

f) Kiáramlás

A kormányzati szolgálati jogviszony megszűnésekor az érintett munkakör betöltetlenné válik. Integritás szempontból előnyös, ha a volt tisztviselő és az állami szerv rendezett körülmények között válnak el egymástól. A személyes sértettség, a megbecsültség érzésének hiánya ugyanis komoly kockázati tényező lehet. A jogviszony rendezett megszűnését, az esetleges félreértések tisztázását, kibeszélését segítheti a kilépési (exit) interjú, amely során a szervezet képviselője (jellemzően HR munkatársa) és a munkatárs közösen tárják fel a jogviszony megszűnésének okait. A kilépési interjú szervezeti szempontból is fontos eredménye lehet, mivel a szervezet visszajelzést kaphat a távozást motiváló egyéni és szervezeti tényezőkről, a szervezeti integritás állapotáról. Ennek eredménye további segítséget nyújt a maradó munkatársak megtartásában, a szervezeti integritás erősítésében (Szabó – Stréhl-Klotz, 2014, p. 56.). A munkaköri integritás kockázatok kezelése szempontjából elsősorban a magas és fokozott integritás kockázatnak kitett munkakörök betöltői tudnak értékes információval szolgálni a szervezet integritásának helyzetéről még akkor is, ha a kilépő munkatársak sok szempontból elfogultak lehetnek.

g) Különleges eljárások

A különleges eljárások gyűjtőfogalom, amely magában foglalja az összeférhetetlenséggel, a vagyonyilatkozattal, a vagyongyarapodás

vizsgálatával, az együttfoglalkoztatás tilalmával, valamint a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel kapcsolatos feladatköröket.

Amint a felsorolásból is látható, a különleges eljárások köre igen széles, amelyek közül számos kategória lehatárolása igencsak gyenge lábakon áll. A Kttv. 88. §-a például a vagyongyarapodás vizsgálatával kapcsolatban meghatározza a *„közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörben foglalkoztatott kormánytisztviselő”* fogalmát. Ezen személyek és a velük egy háztartásban élő hozzátartozójuk esetében a munkáltatói jogkör gyakorlója 5 évente, illetve a jogviszony megszűnését követően haladéktalanul kezdeményezi a vagyongyarapodás vizsgálatát az adóhatóságnál. Bár értekezésem szempontjából ez különösen fontos lenne, sajnálatos módon a jogalkotó elmulasztotta annak meghatározását, hogy mely munkakörök tartoznak e kategóriába. Bár a Kttv. 259. § (1) bekezdés 13. pontja erre vonatkozóan felhatalmazást ad a Kormány részére, e kormányrendelet megalkotására mindezidáig nem került sor. Ennek hiányában arra sincsen semmilyen rendelkezés, hogy *„a közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakör”* milyen módszerekkel határozható meg, melyek e kategória kritériumai. A jogszabályok értelmezése során általában mellőzött és a tudományos bizonyosság kritériumainak sem megfelelő sejtés alapján e munkakörök akár a magas integritás kockázattal rendelkező munkaköröknek is megfeleltethetőek lennének. Ebben az esetben lehetővé válna a munkaköri integritás kockázatok és a vagyonosodási vizsgálatok objektív kritériumok alapján történő összekapcsolása.

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 78. § (1a) bekezdésében felhatalmazást kapnak a miniszterek, hogy rendeletben határozzák meg a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső munkaköröket. A törvény 68. § (1) bekezdése szerint *„a nemzetbiztonsági ellenőrzés célja annak vizsgálata, hogy az állami élet és a nemzetgazdaság jogszerű működéséhez szükséges, valamint - amennyiben indokolt - a nemzetközi kötelezettségvállalásokból fakadó biztonsági feltételekkel összefüggésben, a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személlyel kapcsolatosan nemzetbiztonsági kockázat megállapítható-e.”* A nemzetbiztonsági

ellenőrzés tehát egy személyi szintű kockázatelemzés, amelyet a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső munkakört betöltővel szemben rendelnek el. Az ágazati végrehajtási rendeletek ugyanakkor csupán annak felsorolását tartalmazzák, hogy mely munkakörök tartoznak a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá, azt már nem rögzítik, hogy a munkaköröket milyen szempontok – például kockázatelemzés alapján – sorolják ebbe a kategóriába. Megítélésem szerint a nemzetbiztonsági ellenőrzés különböző (A, B és C) típusainak megszüntetése a kockázatelemzés módszere ellen hatott, mivel így kockázattól függetlenül valamennyi munkakörhöz a legszigorúbb ellenőrzés kapcsolódik, jelentősen leterhelve az ellenőrzést végző szerveket. A végrehajtási rendeletekre szemléletes példa lehet a belügyminiszter feladat- és hatáskörét érintően a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyek meghatározásáról 15/2015. (IV. 10.) BM rendeletet, bár megjegyzendő, hogy a rendelet címe tévesen személyekre vonatkozik, miközben a törvényi felhatalmazó rendelkezés – helyesen – a munkakörök meghatározását írja elő.

Meggyőződésem, hogy a jogszabályokban rögzített társadalmi célokat jobban szolgálná, ha a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség, a vagyongyarapodás ellenőrzése, a nemzetbiztonsági ellenőrzés vagy az összeférhetetlenség szabályozása kapcsán érintett munkaköröket a kockázatelemzés segítségével határoznák meg. Ez a jogszabályok módosítása nélkül tenné lehetővé a valóban kockázatos munkakörök, illetve betöltőik ellenőrzését, egyben költséghatékonnyá és vélhetően eredményesebbé tenné az ellenőrzést végző szervek munkáját, ugyanakkor az eltérő kockázati szintekhez a szervezet kockázatviselő képességéhez illeszkedő, testre szabottabb kockázatkezelési intézkedések segítségével jelentősen javítaná a kockázatkezelési intézkedések eredményességét és hatékonyságát.

D) Teljesítménymenedzsment

Bár a munkaköri kockázatok és a teljesítménymenedzsment között nehéz lenne közvetlen kapcsolatot találni, mégis fontos, hogy az integritás szempontjai megjelenjenek a teljesítményértékelés folyamatában. A

közszolgálatban meghonosodott teljesítmény elsősorban a jól mérhető, kézzelfogható („hard”) célok elérésére összpontosít, és kevésbé nyújt teret a szervezeti kultúrához, személyiséghez kötődő („soft”) elemeknek. Vagyis a teljesítményértékelés során a fő cél az – és a teljesítményértékelési rendszer is sokszor ezt támogatja – hogy a mérhető célok tekintetében történjen lényeges előrelépés, a szervezeti kultúra megőrzése, fejlesztése, esetleg a szervezeti integritás erősítéséhez való személyes és kollektív hozzájárulás kívül esik a teljesítménymenedzsment hatókörén. Ugyanakkor a szervezet közép- és hosszútávon csak akkor képes minőségi teljesítményt nyújtani, ha ezek a szempontok a szervezeti és egyéni teljesítmények értékelése során is megjelennek. Értelemszerűen az integritás sérülésének jobban kitett munkakörök jelentős mértékben hozzá tudnak járulni e célok eléréséhez.

E) Ösztönzésmenedzsment

Az ösztönzési rendszer kialakítása során kérdésként merülhet fel, hogy munkaköri integritás kockázatoknak van-e, lehet-e hatása az illetményekre? Vagyis más megfogalmazásban: többet keressen-e, aki integritás kockázatnak jobban kitett munkakörben dolgozik? Bár kézenfekvőnek tűnik az egyenes arányú összefüggés a fizetések mértéke és a korrupció elterjedtsége között, megítélésem szerint a két elem közötti kapcsolat sokkal komplexebb. Számptalan példát idézhetnénk, amikor egyesek hatalmas jövedelem mellett is korrumpálódtak, míg mások szerény körülmények között sem sértik meg a rájuk irányadó társadalmi és szakmai normákat. Az állítást – anélkül, hogy a részletekbe belemennénk – inkább úgy fogalmazhatjuk meg, hogy mindenkinek problémamegoldó képessége, tudása és felelőssége szerinti juttatás jár, amelynek egyben biztosítania kell a tisztességes megélhetés feltételeit.

F) Személyügyi szolgáltatások és tevékenységek

E kategória valamennyi, stratégiai integrált emberi erőforrás menedzsment feladat támogatását ellátja, legyen szó akár adminisztrációról, akár a HR informatikai rendszerek fejlesztéséről, kialakításáról. A szervezet HR tevékenysége azonban csak akkor lehet

hosszú távon is sikeres és eredményes, ha azt – hasonlóan a többi szervezeti tevékenységhez – áthatja az integritás szemlélete. Ezért a HR-es munkatársaknak is tisztában kell lenniük nem csak a rájuk bízott feladatokkal, de személyes felelősségükkel is (Klotz, 2014b).

A munkaköri integritás kockázatok kezelésére javasolt intézkedéseket a stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás közszolgálati rendszermodelljébe illesztve számos konkrét kockázatkezelési feladatra tettem javaslatot. Ezeket – kockázatkezelési csoportokra bontva – az alábbi kockázatkezelési táblázat foglalja össze:

		csekély	alacsony	közepes	magas	fokozott
1.	Biztonsági rendszerek védelme	alap	alap	alap	kiegészítő	kiegészítő
2.	Szabadság kiadás ellenőrzése	évente	évente	évente	félévente	félévente
3.	Munkaköri leírás felülvizsgálata	évente	évente	évente	évente	félévente
4.	Teljes munkaidős foglalkoztatás	indokolt esetben	indokolt esetben	indokolt esetben	javasolt	kötelező
5.	Táv munka	javasolt	javasolt	indokolt esetben	szűk keretek között	nem javasolt
6.	Rotáció	10 évente	10 évente	5 évente	3 évente	2 évente
7.	Irodán belüli rotáció	5 évente	3 évente	2 évente	évente	rendszeretlen időközönként
8.	Toborzás	meghívásos, pályázati	meghívásos, pályázati	pályázati, 20 napos határidővel	szervezetben belüli vagy pályázati	szervezetben belüli
9.	Előzetes ellenőrzés	Dokumentumok	Dokumentumok, referenciák	Dokumentumok, referenciák, korábbi munkáltató véletlenszerűen	Dokumentumok, referenciák, korábbi munkáltató	Dokumentumok, referenciák, korábbi munkáltató
10.	Erkölcsei bizonyítvány	kétévente	kétévente	évente	félévente	félévente

11.	Interjú	min. 2 fő	min. 2 fő	min. 3 fő	3 fő + int. tanácsadó	3 fő + int. tanácsadó
12.	Képzés módja	online	online + tréning	tréning	tréning + coaching	tréning + coaching
13.	Nemzetbiztonsági ellenőrzés	Jogszabály szerint	Jogszabály szerint	Jogszabály szerint	Kötelező	Kötelező
14.	Vagyon- nyilatkozat	Jogszabály szerint	Jogszabály szerint	Jogszabály szerint	Kötelező	Kötelező
15.	Képzés ideje	4 óra	8 óra	12 óra	20 óra	20 óra
16.	Kilépő interjú	Javasolt, HR	Ajánlott, HR	Ajánlott, HR	Kötelező, integritás tanácsadó	Kötelező, integritás tanácsadó

15. táblázat: Javasolt kockázatkezelési intézkedések munkaköri integritás kockázatok szerint (forrás: saját szerkesztés)

A táblázattal kapcsolatban ugyanakkor fontos rögzíteni, hogy az az intézkedések vonatkozásában korántsem jelent sem kizárólagosságot, sem kötelező jelleget. Fontos hangsúlyozni, hogy a munkaköri integritás kockázatok ismeretében valamennyi szervezetnek saját magának kell meghatároznia kockázattűrő képességét, valamint azon intézkedések körét, amelyeket az azonosított és fontosnak gondolt kockázatok kezelésére alkalmazni kíván. A fenti táblázat – reményeim szerint – ehhez nyújt segítséget.

9.4. Fejezeti összegzés, részkövetkeztetések

Az értekezésben foglalt elemzéseim, valamint a szakértőkkel folytatott egyeztetés alapján körvonalazódtak azok a munkaköri kockázatelemzéssel kapcsolatos javaslataim, amelyek lehetővé teszik a munkaköri kockázatelemzési módszer javítását, továbbfejlesztését. Ezeket e fejezetben foglaltam össze a kérdőívvel, a kockázatelemzési rendszerrel, valamint a kockázati csoportok kialakításával kapcsolatos javaslatokként. A kérdőívvel kapcsolatban megítélésem szerint szükséges a jelenlegi kérdések letisztázása, a jelenleg bennük rejlő kisebb ellentmondások feloldása, a szövegtechnikai módosítások elvégzése. A kérdések kapcsán csak egyetlen esetben látok indokot a cserére: a kis kockázati elemszám miatt javasolt „a munkakör ellátásával összefüggő közvetlen kapcsolat bűntetett előéletű személyekkel” tényező helyett inkább a külső kapcsolatokra fókuszálni,

különösen az állampolgárok, a gazdasági társaságok, illetve – némileg előremutató módon – az érdekérvényesítők kapcsán. Indokolt lehet a súlyozás módosítása mind ezen, mind az uniós pályázat elbírálása, projekt végrehajtása kérdés kapcsán a készpénz vagy más értékes javak kezelése kérdés súlyozásának elhagyásával. A munkaköri kockázatértékelés rendszere kapcsán indokoltnak tartom hangsúlyozni, hogy a folyamat csak akkor válhat a szervezet belső kontrollrendszerének szerves részévé, ha ahhoz megfelelő informatikai támogatás társul, amely egyben lehetővé teszi a kockázatkezelés automatizálását is. A kockázati csoportok kialakítását pedig úgy kell elvégezni, hogy azok egyenletesen helyezkedjenek el, lehetővé téve a szervezeti erőforrások arányos felhasználását. Az ÁSZ-NVSZ módszertani útmutatóhoz képest négy helyett öt kockázati csoportra tettem javaslatot, amelyeken belül a munkakörök eloszlása arányosabbá vált. Ismételten hangsúlyozom, hogy a kockázati csoportok meghatározása kizárólag a Pest Megyei Kormányhivatal rendelkezésre álló adatai alapján történt, ugyanakkor a kockázati csoportok megalapozottabb definiálásához további kutatások, illetve az államigazgatási szervek munkaköreinek minél szélesebb körű elemzése szükséges.

E fejezetben javaslatot tettem továbbá a munkakörhöz köthető hatás/befolyás markánsabb megjelenítésére a munkaköri integritás kockázatértékelésben. Ehhez a közigazgatási munkakör elemzési kérdőívet használtam, majd ez alapján fogalmaztam meg javaslataimat a munkaköri integritás kockázati mátrix kialakítására.

E fejezet harmadik részében foglaltam össze azon javaslataimat, amelyek a munkaköri integritás kockázatok kezelésére vonatkoznak. Megítélésem szerint a kockázatok kezelése akkor lehet hatékony és eredményes, ha az illeszkedik a szervezet meglévő rendszereihez és folyamataihoz, különösen az emberi erőforrás menedzsment rendszerekhez. Ennek bemutatására a stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás menedzsment közszolgálati rendszermodelljét vettem alapul és az egyes HR tevékenységekhez kötődően mutattam be konkrét példákon keresztül.

10. BEFEJEZÉS

10.1. Az értekezés tartalmának összegzése

Értekezésem elkészítésekor azt a célt tűztem magam elé, hogy feltérképezzem az integritás-szemlélet alkalmazásának lehetőségeit a korrupció elleni fellépés területén. Mivel a téma ebben a megfogalmazásban túlságosan is tágnak bizonyult, szükségesnek láttam szűkítését egy olyan területre, amely egyrészt tudományos szempontból még kevésbé kutatott, ugyanakkor komoly szakmai és gyakorlati továbbfejlesztési lehetőségekkel is kecsegtet.

Értekezésem témájául így a munkaköri integritás kockázatok elemzését választottam, amely az integritás, a kockázatelemzés és a munkakör fogalmainak metszéspontjában helyezkedik el. Az integritással kapcsolatban megállapítottam, hogy ez a szemlélet a korrupció elleni fellépés egy későbbi fázisában jelent meg, amikor a tisztán büntetőjogi eszközökre alapozott szemléletmód elérte lehetőségeinek korlátait. Ezzel párhuzamosan – a társadalmi-gazdasági környezet változásával – a megelőzési szemlélet is előtérbe került, így a prevenció és a represszió elemeinek kiegyensúlyozott használatára törekvő integritás-szemlélet alkalmazása előtt tágas tér nyílt. Amint értekezésemben kifejtettem, az integritás-szemlélet számos, egymással összehangolt intézkedést foglal magában, amelyek integritásirányítási rendszert alkotnak. Ennek jellemzőit az OECD integritás keretrendszerként, a holland gyakorlat integritás rendszerként, az ISO 37001 szabvány – a vesztegetés elleni cselekményekre szűkítően – vesztegetés elleni irányítási rendszerekként, az 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet pedig integritásirányítási rendszerként írja le. Valamennyi integritásirányítási rendszer közös sajátossága, hogy a COSO belső kontroll rendszer modelljét veszi alapul, továbbá elengedhetetlen része a kockázatelemzés.

A kockázatelemzés jellegzetessége, hogy valamilyen jövőben bekövetkező bizonytalan (és várhatóan hátrányos) körülményt vizsgál a bekövetkezés valószínűsége és a várható hatás alapján, majd ehhez rendel olyan kockázatkezelési intézkedéseket, amelyek egyrészt arányosak a kockázattal, másrészt alkalmasak a kockázat csökkentésére. Ezt kétféleképpen érheti el: a bekövetkezés valószínűségének vagy gyakoriságának csökkentésével, másrészt a várható hatás mérséklésével. A kockázatelemzés és -kezelés alkalmazásával így csökkenthető a

szervezetek működéséhez kapcsolódó bizonytalanság, amely különösen a komplex szervezetek és folyamatok kapcsán jelent (verseny)előnyt.

A kockázatelemzés rendkívül rugalmasan alkalmazható nagy rendszerek, szervezetek és szervezeti egységek vizsgálata során, illetve – összhangban a COSO által preferált nézőponttal – folyamatok elemzésére. A szervezeti szintű kockázatelemzések során ugyanakkor – véleményem szerint – kevés figyelmet kapott annak vizsgálata, hogy milyen módon hat egymásra a szervezet, illetve a szervezeti folyamatok. A folyamatok kockázatelemzéséből ugyanis csak nehezen lehetett következtetni a szervezetre, illetve szervezeti egységek kockázataira. Ezen túl az egyes folyamatok kockázataira fókuszáló megközelítés nehezen kezelte a folyamatok többszöröződését, egymásra hatását.

E problémára jelenthet részleges megoldást a munkaköri kockázatok elemzése, amellyel a HR-es szakemberek már korábban is foglalkoztak. Ezen kutatások elsősorban a munkaegészségügyi, illetve a kiválasztással kapcsolatos pszichológiai kockázatokot mérték. Ez utóbbi irányzat közel áll a kockázatelemzés másik végpontjához, a személyi kockázatok vizsgálatához, amely – Magyarországon is – elsősorban biztonsági megfontolások miatt kiemelkedő jelentőségű.

A munkakörök vizsgálata azonban – ahogyan értekezésemben bemutattam – kiterjeszhető más típusú kockázatokra, nevezetesen integritás kockázatokra is. Ennek feltétele, hogy meg kell határozni azon kockázati tényezőket, amelyek az integritás szempontjából relevánsak, majd ezeket kell mérhetővé tenni, illetve objektív eszközökkel mérni. Amint azt értekezésemben bemutattam, az integritás kockázati tényezők elemzése, illetve értékelése széles körben elterjedt módszer, e helyen elég, ha csak a Hollandiában kifejlesztett IntoSAINT módszerre (Algemene Rekenkamer, 2016), illetve az Állami Számvevőszék által kidolgozott, illetve továbbfejlesztett Integritás Felmérésre utalok (Állami Számvevőszék, 2015). A munkakörök korrupciós szempontú vizsgálatára elsősorban Németországban, a német tartományi és szövetségi szervek gyakorlatában találhatunk példát (Richtlinie, 2004), jóllehet a német gyakorlat nem a konkrét munkakörre, hanem a hasonló tevékenységeket magába foglaló munkaterületekre vonatkozik. A munkaköri kockázatok elemzése kapcsán feltétlenül említést érdemel a 2016 októberében elfogadott megvesztegetés elleni ISO 37001:2016 szabvány, amely a kockázatelemzéshez kapcsolódóan egyrészt azonosítani rendeli azon munkaköröket, amelyek az alacsonynál nagyobb vesztegetési kockázatnak vannak kitéve, másrészt

ezekhez kapcsolódóan különféle intézkedéseket rendel. Megjegyzendő, hogy bár a szabvány elsősorban a vesztegetésre fókuszál, a szervezet döntésétől függően hatálya kiterjeszhető más, a korrump gyakorlatokhoz kapcsolódó tevékenységekre is (pl. pénzmosás, kartell, csalás).

Ahhoz, hogy a munkakörökhez kapcsolódó kockázatokat mélyrehatóbban is vizsgálhassam, szükséges volt a munkakörre vonatkozó tudományos és gyakorlati kutatások megismerésére. Értekezésemben abból a tényből indultam ki, hogy a munkakör a szervezetek legkisebb építőeleme, amelyhez több, a szervezeti célok megvalósítására irányuló feladat- és hatáskör társul. A szervezetet alkotó munkakörök vizsgálata elsősorban Edward N. Hay kutatásai nyomán (Benge – Burk – Hay, 1941) nyert teret, ugyanakkor szélesebb körű elterjedése a nemek közötti egyenlő bérezést előíró amerikai szabályozásnak is köszönhető. Napjainkban a munkakörök elemzésének elsődleges célja a felelősséghez, a tudáshoz és a problémamegoldáshoz illeszkedő bérezés meghatározása. Magyarországon a magánszféra a multinacionális vállalatok megjelenésével egyidejűleg kezdte használni a munkakör-elemzést elsősorban a Hay Group által kialakított módszerek alapján. A közszférában a közszoigálati életpályák kialakításához kapcsolódóan merült fel a munkakörök felmérésének és értékelésének szükségessége, amely egyben magával vonta a korábban általános, a közszoigálatban eltöltött idővel arányos illetményrendszer felváltását is egy, a felelősséghez, a tudáshoz és a problémamegoldó képességhez kapcsolódó új illetményrendszerrel.

A 2012-ben megkezdődött munkakör felméréshez és értékeléshez jól illeszkedett az – a részben általam kidolgozott – koncepció, hogy a munkakörök felmérését célszerű összekapcsolni a munkaköri integritás kockázatok felmérésével. Ennek gyakorlati megvalósítását Korm. határozat írta elő, támogatására az Állami Számvevőszék és a Nemzeti Védelmi Szolgálat módszertani útmutatót készített (ÁSZ-NVSZ, 2015). A munkakörök integritás kockázatainak széles körű felmérésére 2015 novemberében és decemberében került sor az NVSZ által átdolgozott kérdőív alapján, azonban a felmérés adatainak tudományos igényű feldolgozására mindezidáig nem került sor.

Értekezésem további részében ezért azt vizsgáltam, hogy a munkaköri integritás kockázati kérdőív segítségével nyert adatbázisból milyen következtetések vonhatóak le a munkakörök kockázataira, illetve az egyes kockázati tényezőkre vonatkozóan. Mivel a közszféra teljes adatbázisához nem volt hozzáférésem, vizsgálódásaim tárgyául a Pest Megyei Kormányhivatalt választottam, amelynek feladat- és

hatáskörei azonosak a többi megyei kormányhivatallal. A rendelkezésre álló adatok alapján elvégeztem a kormányhivatal munkaköreinek kockázatelemzését, külön vizsgálva az Állami Számvevőszék és a Nemzeti Védelmi Szolgálat által készített módszertani útmutatóban szereplő egyes kockázat tényezőket, valamint a vezetői és beosztotti munkakörök kockázati jellemzőit. Az útmutató alapján elvégeztem a munkaköri pontértékek súlyozását és a kormányhivatal munkaköreinek kockázati csoportokba sorolását. Annak érdekében, hogy a kapott eredményekről meg lehessen állapítani, hogy azok helytállóak-e, szükséges volt a munkaköri kockázati kérdőív validálása. Ezt a Fejér Megyei Kormányhivataltól kapott adatok segítségével végeztem el és mutattam rá, hogy a két kormányhivatal adatainak eloszlása nagy hasonlóságot mutat.

Értekezésem végén foglaltam össze azokat a javaslataimat, amelyek a munkaköri integritás kockázatelemzés átalakítására és javítására irányulnak. Ezeket a kérdőívre, a kockázatelemzés rendszerére, valamint a kockázati csoportok kialakítására vonatkozóan fogalmaztam meg, alapjukat a kockázati kérdőívek elemzéséből levont következtetéseim és gyakorlati meglátásaim adják, és azt célozzák, hogy a későbbiek során elvégzendő munkaköri kockázatelemzés hatékonyabb és eredményesebb lehessen.

Javaslataim második része a kockázatelemzés eredményeinek gyakorlati alkalmazására vonatkozik, vagyis azt taglalja, hogy a munkaköri integritás kockázatok elemzésének segítségével nyert információt hogyan lehet hasznosítani a munkaköri integritás kockázatok csökkentése érdekében. Ennek során a stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás közszolgálati rendszermodelljére (Szakács, 2014) támaszkodtam, mivel ez a jól strukturált rendszer megkönnyíti az egyes – gyakran a HR feladataihoz kapcsolódó – intézkedések számba vételét, rendszerezését. A modell keretei között, a munkakörök integritás kockázataihoz igazodóan tettem javaslatot azokra a kockázatkezelési intézkedésekre, amelyek alkalmazásával csökkenteni lehet az egyes kockázatok szintjét.

10.2. Összegzett következtetések

Értekezésem elején azt a célt tűztem magam elé, hogy megvizsgálom az alábbi hipotézisek helytállóságát:

1. A munkaköri integritás kockázatok elemzése mint módszer beilleszthető az integritásirányítási rendszer eszköztárába.
2. A munkaköri integritás kockázatok elemzéséhez a magyar közigazgatásban alkalmazott ÁSZ-NVSZ kockázati kérdőív feltárja a munkakörhöz kapcsolódó kritikus integritás kockázatokat és továbbfejlesztve megalapozó eszközzel szolgálhat ezen kockázatok kezeléséhez.

A hipotézisek bizonyítása érdekében egyenként vizsgáltam meg az integritás, a kockázat és a munkakör fogalmait és világítottam rá, hogy az integritás szemlélethez hasonlóan a kockázatelemzés is a jövőre irányul és a megelőzést szolgálja, továbbá a kockázatelemzés az integritásirányítási rendszerek – ideértve az OECD, Hollandia, az ISO vagy akár a magyar rendszereket egyaránt – szerves részének tekinthető. Bebizonyítottam, hogy a szervezet legkisebb egységéhez, a munkakörhöz kötődő kockázatok felmérhetőek és számszerűsíthetőek, továbbá nem csak a hagyományos foglalkozás-egészségügyi vagy kiválasztási célból használhatóak, hanem ezen túlmutatóan a korrupciós, illetve integritás kockázatok mérésére is. A munkakörhöz kötődő ilyen jellegű kockázatokat a holland, illetve a német szövetségi közigazgatás is kérdőíves eszközökkel méri. Ezzel bebizonyítottam az első hipotézist.

Értekezésem második hipotézisének bizonyítása érdekében áttekintettem a munkakörök elemzésére vonatkozó hazai és nemzetközi gyakorlatokat, különös tekintettel a magyar közigazgatásban a közszolgálati életpálya rendszer bevezetésének kapcsolódóan kidolgozott munkaköri integritás kockázati kérdőívre. A kérdőív gyakorlati működését a Pest Megyei Kormányhivatal adatai alapján vizsgáltam meg és megállapítottam, hogy az alkalmas a munkakörhöz kapcsolódó kritikus integritás kockázatok felmérésére. A kockázati kérdőív validálása azt mutatta, hogy a Pest Megyei Kormányhivatal vizsgálata során kapott eredmények – kisebb eltérésekkel – a Fejér Megyei Kormányhivatalra is helytállóak, így a kockázatelemzési módszer eredményei általánosíthatóak. Ezen túl meghatároztam a kérdőívre vonatkozó és azon túlmutató lehetséges fejlesztési irányokat alátámasztva, hogy a kérdőív finomítható, továbbfejleszhető és az integritás kockázatok kezelésére a gyakorlatban is alkalmazható. Ezzel bebizonyítottam a második hipotézist is.

10.3. Új tudományos eredmények

Értekezésem elkészítése, illetve a munkakörök kockázati tényezőinek elemzése során számos olyan eredményre, következtetésre jutottam, amelyek mindennapi közigazgatási gyakorlat, illetve a tudomány számára is hasznosíthatóak. Ezek az alábbiak szerint foglalhatóak össze:

A) Az első tudományos igényű munkaköri integritás kockázatelemzés elkészítése

Értekezésem az első olyan tudományos igényű elemzés, amely a 2015-ben elvégzett munkaköri integritás felmérés adataiból készült, így e területen tudományos szempontból úttörőnek tekinthető.

B) A kockázati tényezők eloszlásának feltárása

Kutatásom során feltártam, hogy az egyes integritás kockázati tényezők eloszlása markáns eltéréseket mutat: a leggyakoribb kockázati tényező mindkét általam vizsgált mintában a hatósági tevékenységben való rendszeres részvétel, a legritkábban előforduló a büntetett előéletű személyekkel vagy bűnözőkkel való rendszeres kapcsolat.

C) Vezetői és beosztotti munkakörök kockázatainak markáns eltérése

Bebizonyítottam, hogy jelentős különbségek figyelhetők meg a vezetői és beosztotti munkakörök kockázatai között. Ez azt jelzi, hogy a vezetők – a várttal ellentétben – nem rendszeresen, hanem eseti jelleggel vesznek részt például a külső szervezetekkel való szerződés-kötésben, illetve beszerzésben, közbeszerzési eljárásban. Ezt a körülményt a kockázatkezelés során indokolt figyelembe venni.

D) Vezetői munkakörök kockázati jellemzőinek azonosítása

Vizsgálódásaim fontos eredménye, hogy sikerült a vezetői munkakörökre jellemző kockázati tényezőket azonosítanom. A leginkább vezető-specifikus kockázati tényezőnek a hatósági eljárásban való részvétel; a beszerzésben, közbeszerzési eljárásban való részvétel; a közreműködés a külső szervezetekkel való szerződés-kötésben; valamint a minősített vagy bizalmas

információk birtoklása volt tekinthető. A vezetői munkakörök esetében a kockázatok nem elsősorban a kockázati tényezők rendszeressé válásával, hanem esetleges, alkalmankénti előfordulásával jelentkeznek.

E) A beosztotti munkakörök kockázati jellemzőinek azonosítása

A rendelkezésre álló adatok alapján igazoltam azt a sejtést, amely szerint a beosztotti munkakörök összességében kisebb integritás kockázatot hordoznak, mint a vezetőiek. A vizsgált beosztotti munkakörök jelentős részénél – a teljes mintához viszonyítva – csökkent az integritás kockázati tényezők aránya. A beosztotti munkakörök esetén a leginkább specifikus kockázati tényezőnek a büntetett előéletű személyekkel való közvetlen kapcsolat tekinthető.

F) A munkaköri integritás kockázatok koncentrációja

Rávilágítottam, hogy míg számos kockázati tényező – például a beszerzési, közbeszerzési eljárások – jelentős integritás kockázattal jár, ezek egy megyei kormányhivatal méretű szervezetben alig két tucat munkakörre koncentrálnak.

G) Az ÁSZ-NVSZ módszertani útmutató hiányosságainak feltárása

Statisztikai módszerekkel bizonyítottam, hogy az ÁSZ-NVSZ módszertani útmutató által javasolt kockázati csoportok eloszlása aránytalan és kevésbé alkalmas megalapozott kockázatkezelési feladatok ellátására, mivel a munkakörök közel 95%-a a kockázatmentes vagy kis kockázatú kockázati csoportokba tartozik.

H) Javaslatok megfogalmazása a munkaköri kockázatértékelés továbbfejlesztésére

Értekezésemben javaslatokat fogalmaztam meg arra vonatkozóan, milyen eszközökkel lehet pontosabbá tenni a munkaköri integritás kockázatok elemzésére használt kérdőívet, illetve hogyan lehet növelni a felmérés során nyert adatok megbízhatóságát, különös tekintettel a hatás és befolyás dimenzióinak markánsabb megjelenítésére.

D) Javaslatok megfogalmazása a munkaköri integritás kockázatok kezelésére

Értekezésemben új szempont szerint, a munkaköri kockázatok oldaláról megközelítve tettem javaslatot a stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás menedzsment közszolgálati rendszermodelljéhez kapcsolódó, integritás kockázatokat csökkentő intézkedésekre.

10.4. Javaslatok az új tudományos eredmények hasznosítására és felhasználására

Értekezésem során nem csak új tudományos eredményeket tártam fel, de lehetőségem nyílt ezek továbbgondolására is annak érdekében, hogy hasznosításukra sor kerülhessen. Meggyőződésem, hogy alkalmazásukkal hatékonyabbá és eredményesebbé tehető nem csak a munkaköri integritás kockázatok kezelése, hanem a közsféra szerveinek működése is.

A) A munkaköri integritás kockázatokra vonatkozó teljes adatbázis tudományos feldolgozása

Amint azt értekezésem során kifejtettem, 2015-ben szinte a teljes közigazgatást érintő munkaköri integritás kockázati felmérés készült, azonban az eredmények teljes feldolgozására mindezidáig nem került sor. Értekezésemben a Pest Megyei Kormányhivatal teljes, illetve a Fejér Megyei Kormányhivatal tisztított adatbázisainak elemzésére szorítkoztam, illetve vontam le belőlük általános következtetéseket. Ugyanakkor szinte a teljes magyar közigazgatás, illetve mintegy 62 000 ember munkakörének vizsgálatából kinyerhető adatok páratlan lehetőséget nyújtanak a meglévő tudományos eredmények ellenőrzésére, illetve továbbfejlesztésére. Fontos eredményre vezethet az adatok elsődleges vizsgálata, felvázolva többek között az egyes közigazgatási szervek kockázattípusait, a kockázatok eloszlását, a vezetői és beosztotti kockázatok jellegét. E lehetővé tenné közigazgatási benchmarkok létrehozását, valamint az átlagos értékektől való eltérés további vizsgálatát. Az így kapott tudományos eredmények egyrészt

az adatbázis minőségének javításához, másrészt a további, részletes kutatásokhoz nyújtanának további impulzusokat.

B) A munkaköri integritás kockázatok empirikus vizsgálata

A szervezeti integritást sértő cselekedetek – különösen a korrupciós bűncselekmények – szervezeti szintű vizsgálata igen nagy kihívást jelentő feladat. Egyrészt a magas látencia miatt a kriminálstatisztikai adatok kevésbé megbízhatóak, másrészt az egyes integritást sértő cselekedetek súlyuk és gyakoriságuk tekintetében szervezetenként is igen nagy változatosságot mutatnak. Annak érdekében, hogy a kockázatelemzési kérdőív által mért kockázati tényezők összhangban legyenek a ténylegesen is előforduló veszélyekkel, indokolt empirikus kutatásokat végezni szervezeti, illetve országos szinten egyaránt. Ebben nagy segítséget nyújthatnak a szervezeteknél tevékenykedő integritás tanácsadók, akik egyben felelősek a szervezeti integrált kockázatkezelési rendszer működtetéséért, az integritás kockázatok évenkénti felülvizsgálataért.

Ezen a szinten összekapcsolhatóak az integritás tanácsadók által vizsgált szervezeti folyamatok, a ténylegesen előforduló integritást sértő cselekedetek, valamint a munkaköri integritás kockázatok. A rendelkezésre álló információk egybevetése nem csak az integrált kockázatkezelési rendszer javításához nyújthat segítséget, de az egyes kockázatkezelési intézkedések finomhangolását is segítheti.

A munkaköri integritás kockázatok jobb megértését segítheti azon statisztikai adatok és esetek elemzése, amelyek különféle rendszerekben (Egységes nyomozó hatósági és ügyészségi bűnügyi statisztika, Bírósági Határozatok Gyűjteménye, Kormánytisztviselői Döntőbizottság, Magyar Kormánytisztviselői Kar hivatásetikai eljárásai) hozzáférhetőek. Az ezekből kinyerhető, több évre visszavezethető adatok hasznos segítséget nyújthatnak a munkaköri integritás kockázatok vizsgálatához.

C) A közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörök meghatározása kockázatelemzéssel

Amint azt értekezésemben kifejtettem, a Kttv. 88. §-a előírja, hogy „a közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörben”

foglalkoztatott kormánytisztviselő (és vele egy háztartásban élő hozzátartozója) vagyongyarapodását vizsgálni kell. Bár a Kttv. felhatalmazást ad a Kormány számára a közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörök megállapítására, erre a Kttv. hatálybalépése óta eltelt 5 év alatt sem került sor. Mivel megítélésem szerint az ilyen munkakörök meghatározása alapvetően objektív követelmények szerint kell, hogy történjen, ennek alapjául célszerű a kockázatelemzés módszertanát alkalmazni. Megítélésem szerint az értekezésemben bemutatott, illetve továbbfejleszteni javasolt kérdőív alkalmas lehet a Kttv. szerinti, „a közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörök” meghatározására.

Amennyiben e munkakörök megállapítására vonatkozó kormányrendelet, elkészül, azt a vagyonosodási vizsgálatokon túlmutatóan is számos területen hatékonyan és eredményesen lehet alkalmazni. Ide tartozhat például a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső, a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségben érintett, vagy az összeférhetetlen munkakörök kockázatelemzéssel történő meghatározása, vagy – korábban tett javaslataim alapján – a kockázatkezelés érdekében tett intézkedések előírása.

D) A kockázatelemzés eredményeinek összehangolása a közszolgálati emberi erőforrás menedzsment fejlesztésére irányuló intézkedésekkel

Értekezésemben bemutattam, hogy a munkaköri kockázatelemzés és a közszolgálati emberi erőforrás menedzsment fejlesztésére irányuló intézkedések a szervezeti célok elérésének irányába hatnak, ezért egymással könnyen összehangolhatóak. Ennek módjaira – elsősorban a kockázatkezeléshez kapcsolódóan – több javaslatot is tettem, ugyanakkor megítélésem szerint indokolt lehet további tudományos kutatásokat folytatni annak vizsgálatára, hogy a munkaköri integritás kockázatok elemzésének módszere hogyan építhető be a közigazgatási szervek HR gyakorlatába.

11.KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

Értekezésem végén szeretnék köszönetet mondani témavezetőmnek, dr. Gregóczy Etelkának kutatásaim támogatásáért, valamint dolgozatom elkészítéséhez nyújtott értékes szakmai segítségéért.

Külön köszönet illeti Prof. Dr. Báger Gusztávot, aki az integritás témájával való első találkozásom óta nyomon követi szakmai pályafutásomat és tanácsaival, meglátásaival nagyban segítette értekezésem elkészítését.

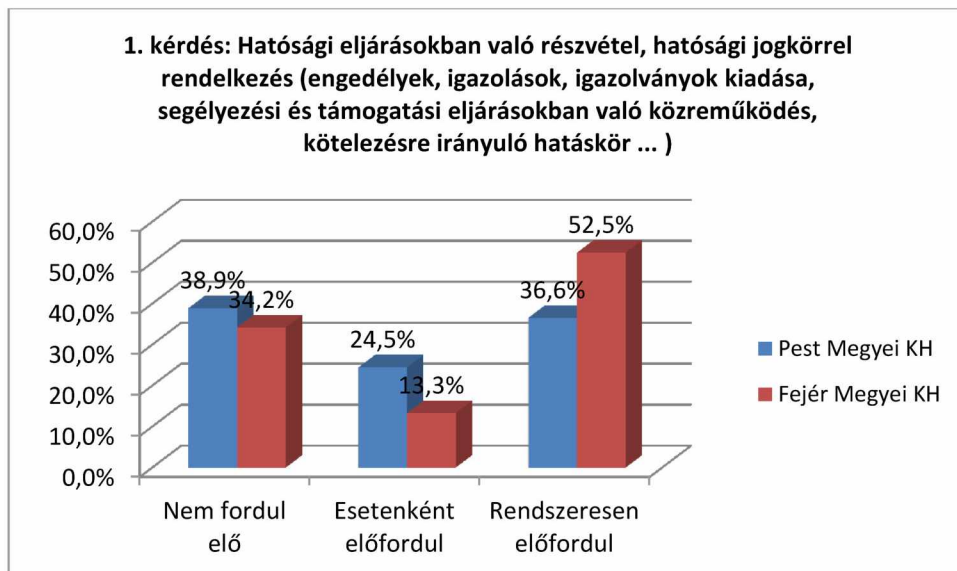
Nagyon köszönöm továbbá dr. Pallai Katalinnak, hogy idejét és energiáját nem kímélve javaslataival és építő kritikájával elősegítette értekezésem tudományos értékének emelését. Támogatása nélkül számos fontos körülmény nem, vagy nem kellően kidolgozva került volna értekezésembe.

Hálával tartozom továbbá mindazoknak, akik értekezésem elkészítése során szóban vagy írásban megosztották velem gondolataikat az integritás, a kockázatelemzés vagy az emberi erőforrás menedzsment témájában. A teljesség igénye nélkül szeretném kiemelni dr. Benkő János, Bokodi Márta, dr. Dobos Csaba, dr. Halmainé dr. Takács Rita, dr. Hazafi Zoltán, dr. Jenei Ágnes, Prof. dr. Kovács Árpád, Prof. Dr. Nagy Árpád, dr. Nagy Balázs Ágoston, dr. Sántha György, dr. Bert Spector, dr. Szakács Gábor, dr. Váradi Piroska, dr. Zsolt Péter szakmai segítségét és támogatását.

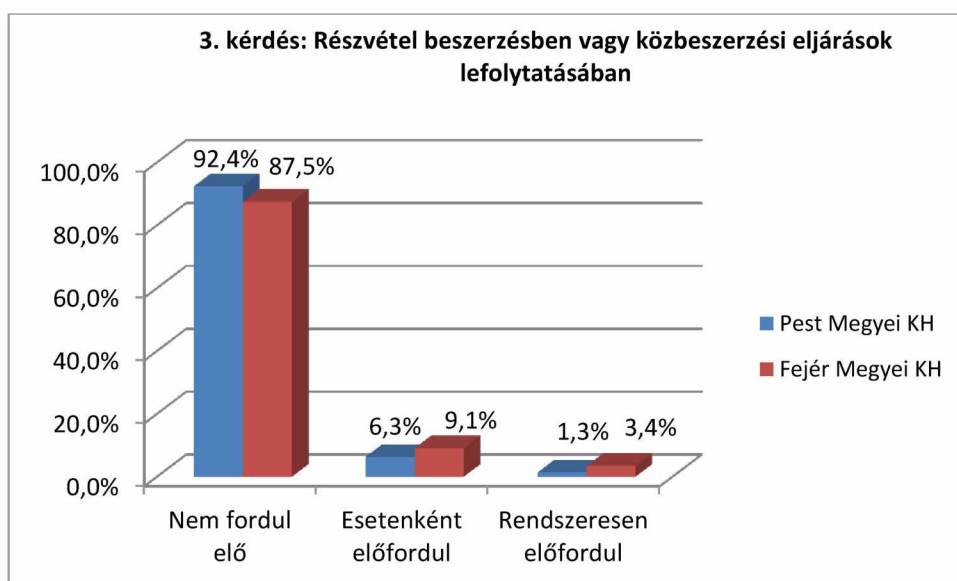
Mindenekelőtt azonban leginkább családomnak tartozom köszönettel és hálával, hogy tudományos kutatásaim során mindvégig ösztönöztek és támogattak, továbbá nem csak türelemmel viselték tudományos meglátásaim kifejtését, de javaslataikat, gondolataikat is megosztották velem annak érdekében, hogy így is segítsék munkámat.

12. FÜGGELÉK

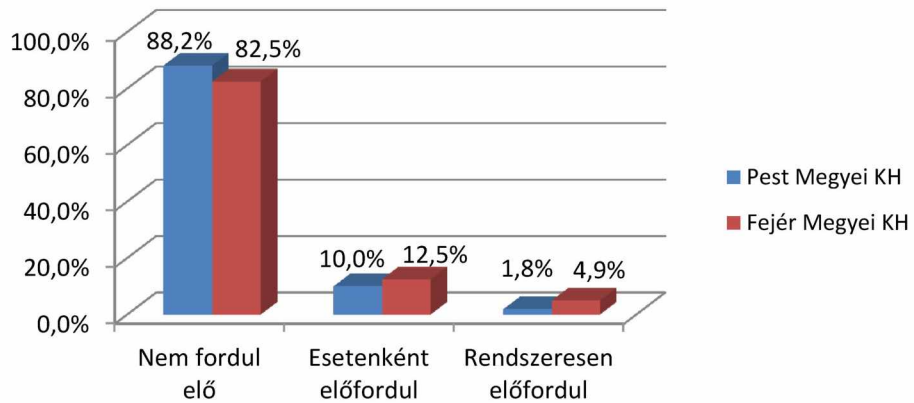
A Pest Megyei és Fejér Megyei Kormányhivatal munkaköri integritás kockázati adatainak összehasonlítása



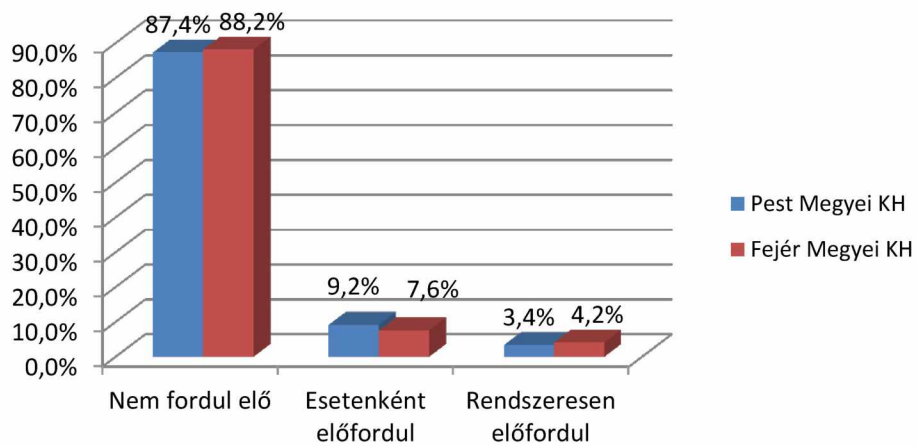
A 2. kérdésre vonatkozó táblázat az értekezés 172. oldalán található.



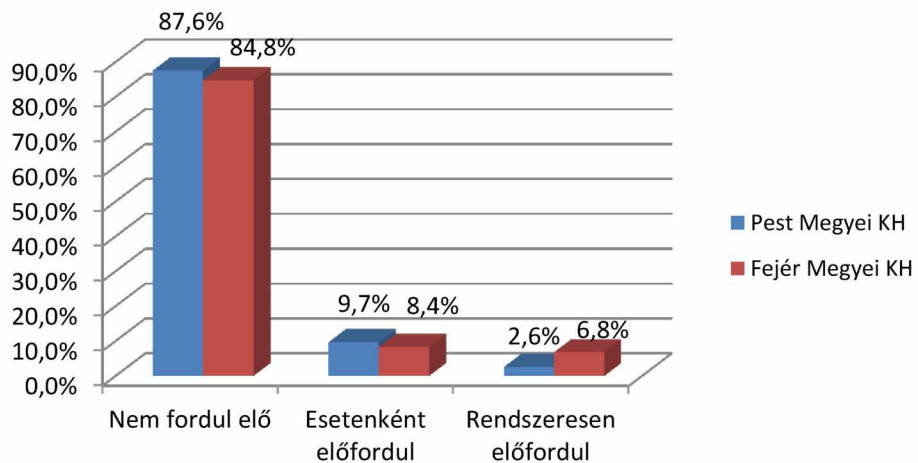
4. kérdés: Közreműködés külső személyekkel/szervezetekkel való szerződéskötésben vagy alárendelt szerv/háttérintézmény ilyen jellegű tevékenységében



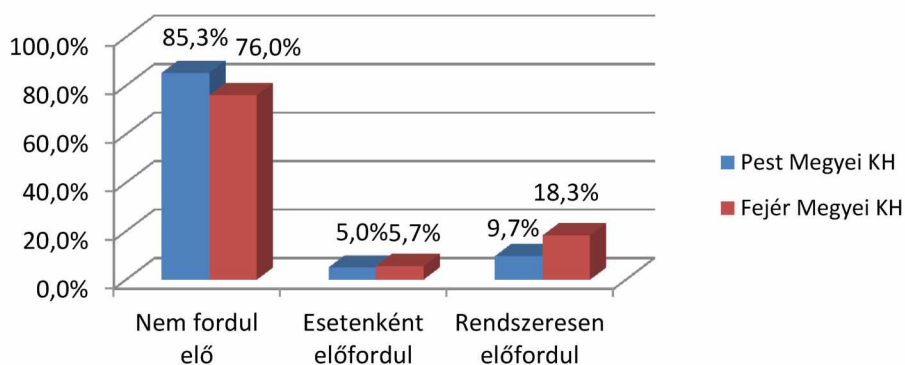
5. kérdés: Gazdasági tevékenység közvetlen ellenőrzése, vizsgálata vagy ezzel kapcsolatosan intézkedés foganatosítása



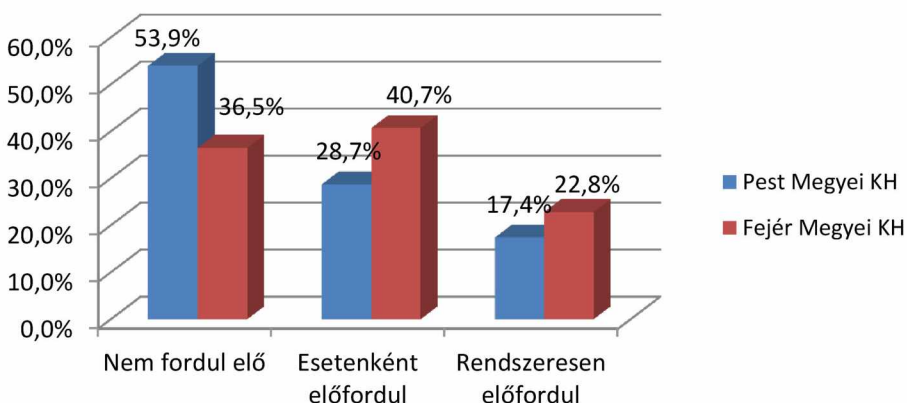
6. kérdés: Közreműködés európai uniós pályázat elbírálásában vagy projekt végrehajtásában



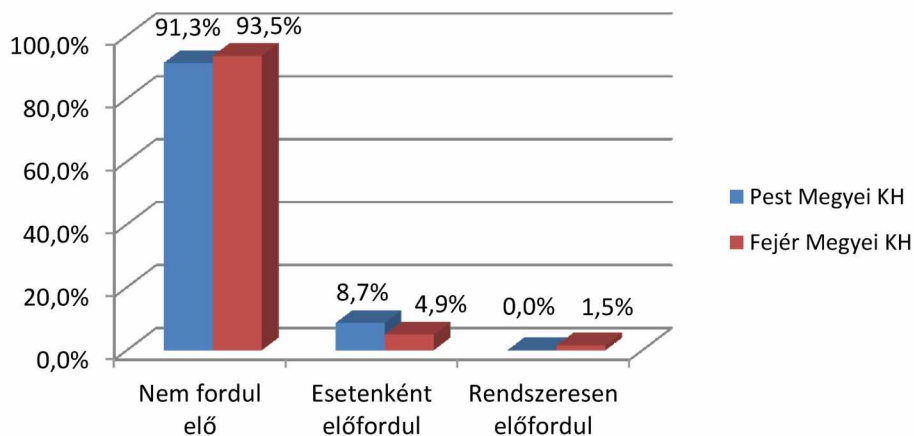
7. kérdés: Készpénz vagy más értékes javak kezelése, nyilvántartása (ideértve az ingatlanokkal kapcsolatos vagyonezelést is) Pénzügyi területhez kapcsolódó – kötelezettségvállalási, ellenjegyzési, teljesítés igazolási, utalványozási – jogkörök gyakorlása



8. kérdés: Minősített vagy bizalmas információk birtoklása (ideértve másokra vonatkozóan hátrányos megítélést vagy gazdasági előnnyel/hátránnyal járó információkat is)



9. kérdés: A munkakör ellátásával összefüggő közvetlen kapcsolat büntetett előéletű személyekkel/bűnözőkkel



A 10. kérdésre vonatkozó táblázat az értekezés 173. oldalán található.

13. MELLÉKLETEK

Az értekezés elkészítése során felhasznált irodalom, jogszabályok és források jegyzéke

13.1. Felhasznált irodalom

1. AKTAS, E., ESIN, M. N. (2016): *Skin disease symptoms and related risk factors among young workers in high-risk jobs.* – In: *Contact Dermatitis*, 75(2), p. 96-105.
2. ALGEMENE REKENKAMER (2016): *IntoSaint – A Tool to Assess the Integrity of the Supreme Audit Institutions* <http://www.courtofaudit.nl/english/-Publications/Topics/IntoSAINT> (letöltés dátuma: 2016. október 17.)
3. ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK (2015): *Összefoglaló tanulmány a 2015. évi Integritás felmérés eredményeiről*, Állami Számvevőszék, Budapest, 2015. [http://integritas.asz.hu/uploads/files/%C3%96sszefoglal%C3%B3%20tanulm%C3%A1ny%20a%202015_%20%C3%A9vi%20Integrit%C3%A1s%20felm%C3%A9r%C3%A9s%20eredm%C3%A9nyeir%C5%91l\(1\).pdf](http://integritas.asz.hu/uploads/files/%C3%96sszefoglal%C3%B3%20tanulm%C3%A1ny%20a%202015_%20%C3%A9vi%20Integrit%C3%A1s%20felm%C3%A9r%C3%A9s%20eredm%C3%A9nyeir%C5%91l(1).pdf) (letöltés dátuma: 2016. 05. 26.)
4. ANAND, V., ASHFORTH, B. E., JOSHI, M., MARTINI, P. J. (2004): *Business as usual: The acceptance and perpetuation of corruption in organizations.* - In: *The Academy of Management Executive*, 18, p. 39-55.
5. ANGYAL Pál (1943): *Hivatali és ügyvédi büntettek és vétségek.* Attilanyomda Részvénytársaság Kiadása, Budapest, 1943.
6. ANTICORRP (2017): *Anticorruption Policies Revisited* <http://anticorrrp.eu/> (letöltés dátuma: 2017. 02. 01.)
7. ANTIKORRUPCIÓS KOORDINÁCIÓS TESTÜLET (2008): *Korrupció Elleni Stratégia és Cselekvési Terv* (kézirat), 2008.
8. ARISZTOTELÉSZ (1994): *Politika.* Budapest, Gondolat Kiadó, 1994.

9. ÁSZ (2008): *Korrupciós kockázatok feltérképezése a magyar közszférában.* (szerk. Báger Gusztáv) <https://www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutatás/2008/t230.pdf> (letöltés dátuma: 2016. október 17.)
10. ÁSZ (2012): *A 2012. évi Integritás Felmérés eredményeinek összefoglalója* http://integritas.asz.hu/uploads/files/2012es%20eredm%C3%A9nyek_%C3%B6sszefoglal%C3%B3.pdf (letöltés dátuma: 2016. október 17.)
11. ÁSZ (2016): *Közel 400 önkormányzati cég vesz részt az integritás felmérésben* <http://integritas.asz.hu/index.php?page=hirek&id=243> (letöltés dátuma: 2016. október 17.)
12. ÁSZ-NVSZ (2015): *Módszertani útmutató az államigazgatási munkakörök korrupciós kockázatainak felméréséhez* (kézirat)
13. AYRES, Carlos (2016): *ISO 37.001 (Anti-Bribery Management System)* <http://fcamericas.com/english/anti-corruption-compliance/iso-37-001-sistema-de-gestion-anti-sobornos-se-espera-sea-publicado-finales-del-2016/#> (letöltés dátuma: 2016. 09. 28.)
14. BABBIE, Earl (1998): *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata.* Budapest, Balassi Kiadó, 1998.
15. BÁGER Gusztáv (2012): *Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2012.
16. BÁGER Gusztáv, PULAY Gyula, KORBULY Andrea (2008): *Korrupciós kockázatok feltérképezése a magyar közszférában.* Állami Számvevőszék Fejlesztési Módszertani Intézet, 2008. augusztus <https://www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3%A1s/2008/t230.pdf> (letöltés dátuma: 2016. 07. 28.)
17. BAKACSI Gyula, BOKOR Attila, CSÁSZÁR Csaba, GELEI András, KOVÁTS Klaudia, TAKÁCS Sándor (2000): *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment.* KJK- KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. 2000.
18. BANFIELD, E. C. (1975): *Corruption as a feature of governmental organization.* Journal of Law and Economics, 18(3), p. 587-605
19. BANNENBERG, Britta, SCHAUPENSTEINER, Wolfgang (2007): *Korruption in Deutschland – Portrait einer Wachstumsbranche.* München, Verlag C. H. Beck, 2007.

20. BHARGAVA, Vinay (2006): *Curing Corruption*. - In: Global Issues for Global Citizens – An Introduction to Key Development Challenges – Washington, DC, 2006.
21. BÉKEFY Lajos (2015): *Kálvin szellemében a korrupció ellen*. In: Polgári Szemle 2010. április 6. évfolyam 2. szám
22. BENGE, E. J., BURK, S. L. H., HAY, E. N. (1941): *Manual of Job Evaluation*. New York: Harper, 1941.
23. BENKŐ János (2013): *Megelőzésen alapuló kockázatkezelés – Korrupciós kockázatelemzés és kezelés*. 2013. [http://vtki.uni-nke.hu/uploads-media_items/dr_-benko-janos-megelozesen-alapulo-kockazatkzezes-korrupcios-kockazatelemzes-es-kezeles.original.pdf](http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/dr_-benko-janos-megelozesen-alapulo-kockazatkzezes-korrupcios-kockazatelemzes-es-kezeles.original.pdf).. (letöltés dátuma: 2016. 05. 06.)
24. BEREZKEI Tamás, TÓTH Péter: *A korrupció kialakulása és fennmaradása: evolúciós-etológiai szempontok* http://mek.oszk.hu/07900/0-7999/pdf/berez-kei-toth_p.pdf (letöltés dátuma: 2016. 07. 08.)
25. BERKI Zolna szerk. (2003): *Korrupció Magyarországon II*. Transparency International Magyarországi Tagozata, Budapest, 2003.
26. BERRY, C. M., SACKETT, P. R., WIEMANN, S. (2007): *A review of recent developments in integrity test research*. – In: *Personnel Psychology*, 60(2), p. 271-301.
27. BIBLIA: *Biblia – Ószövetségi és Újszövetségi Szentírás*. Budapest, Szent István Társulat, 2010.
28. BIEGELMAN, Martin T. , BIEGELMAN, Daniel T. (2010): *Foreign Corrupt Practices Act Compliance Guidebook: Protecting Your Organization from Bribery and Corruption*. Hoboken, John Wiley & Sons Inc. 2010.
29. BIOS (2016): *A new integrity instrument* http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Factsheets/BIOS-FS-Saint_klein_.pdf (letöltés dátuma: 2016. 10. 17.)
30. BM KSZF (2015): *Közigazgatási munkakör elemzési kérdőív* http://bmkszf.hu/dokumentum/225/53_Masolat_eredetijeKerdoiv2015.xlsx (letöltés dátuma: 2016. 10. 23.)
31. BOEHM, Christopher (1999): *Hierarchy in the Forest. The Evolution of Egalitarian Behavior*. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

32. BOKODI Márta (2013): *Munkavégzési rendszerek humánfolyamatáról – Közszolgálati Humán Tükör 2013 résztanulmány*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest http://magyaryprogram.-kormany.hu/download/4/0b/a0000/06_HR_Munkavegzesirszek_HRfolyamatai_AROP2217.pdf.
(letöltés dátuma: 2016. 10. 21.)
33. BÖLCSEK TANÁCSA ALAPÍTVÁNY (2009): *Szárny és Teher – Ajánlás a nevelés-oktatás rendszerének újjáépítésére és a korrupció megfékezésére*. Budapest, Bölcsék Tanácsa Alapítvány, 2009.
<http://mek.oszk.hu/07900/07999/pdf/> (letöltés dátuma: 2017. 01. 17.)
34. BRESLIN, Brigid, EZICKSON, Doron, KOCORAS, John (2010): *The Bribery Act 2010: raising the bar above the US Foreign Corrupt Practices Act*. Company Lawyer, Sweet & Maxwell. 31 (11)., 2010.
35. BROOKS, G., ALEEM, A., BUTTON, M., (2013): *Fraud, corruption and sport*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.
36. BROWN, M. T. (2005): *Corporate integrity: Rethinking organizational ethics, and leadership*. Cambridge; New York;: Cambridge University Press. 2005
37. CASILLAS, A., ROBBINS, S., MCKINNISS, T., POSTLETHWAITE, B., OH, I. (2009): *Using narrow facets of an integrity test to predict safety: A test validation study*. International Journal of Selection and Assessment, 17(1), p. 119-125.
38. CHUGH, D., BAZERMAN, M. H., BANAJI, M. R. (2005): *Bounded Ethicality as a Psychological Barrier to Recognizing Conflicts of Interest*. Harvard University. http://pages.stern.nyu.edu/~dchugh/articles/2005_-_CMU.pdf (letöltés dátuma: 2017. 01. 16.)
39. CIEGER András (2011): *Politikai korrupció a Monarchia Magyarorszáján*. Budapest, Napvilág Kiadó, 2011.
40. COSO (2013): *Internal Control – Integrated Framework* <http://www.coso.org/documents/internal%20controlintegrated%20framework.pdf>. (letöltés dátuma: 2016. 09. 22.)
41. COX, R. W. (2009): *Ethics and integrity in public administration: Concepts and cases*. Armonk, N.Y: M.E. Sharpe, 2009.

42. CZIMER Gáborné (2016): *Az ISO új eszközzel lép fel a megvesztegetés ellen*
<http://www.mszt.hu/web/guest/az-iso-uj-eszkozzel-lep-fel-a-megvesztegetes-ellen> (letöltés dátuma: 2016. 11. 22.)
43. CSÁNYI Vilmos (2000a): *Humánétológia*. In: Magyar tudomány, 2000. (45. (108.) évf.) 4. sz. 397-416. old.
44. CSÁNYI Vilmos (2000b): *A kognitív funkciók fejlődése: rítus, szabály, idő*. - In: Replika, 40. szám 2000. június, p. 145-164.
45. CSÁNYI Vilmos (2000c): *Van ott valaki? Válogatott írások*. Budapest, Typotex Kiadó, 2000.
46. CSEFKÓ Ferenc, HORVÁTH Csaba szerk. (2001): *Korrupció Magyarországon*, Pécs, Friedrich Ebert Alapítvány és a Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, 2001.
47. CSEFKÓ Ferenc, HORVÁTH Csaba szerk. (2009): *Politika és korrupció - A törvényesség és a törvénytelenység határai*. Pécs, Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, 2009.
48. CSORDÁS Endre (2012): *Fogalmi és értelmezési zavarok a kockázati mátrixok és kockázati térképek körül*. – In: Hitelintézeti Szemle, 11. évf. 3. sz. / 2012, pp. 254-271.
49. DALES, Ien (1992): *Om de integriteit van het Openbaar Bestuur*
<http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Speeches%20en%20presentaties/speechministerdalescongresvngjuni1992.pdf> (letöltés dátuma: 2016. 07. 28.)
50. DEPARTMENT OF JUSTICE (2011): *Magyar Telekom and Deutsche Telekom Resolve Foreign Corrupt Practices Act Investigation and Agree to Pay Nearly \$64 Million in Combined Criminal Penalties*
<https://www.justice.gov/opa/pr/magyar-telekom-and-deutsche-telekom-resolve-foreign-corrupt-practices-act-investigation-and> (letöltés dátuma: 2016. 07. 29.)
51. DIONNE, Georges (2013): *Risk Management: History, Definition and Critique*. In: Risk Management and Insurance Review Volume 16, Issue 2, Fall 2013, p. 147–166.
52. DOMOKOS László, NYÉKI Melinda, JAKOVÁC Katalin, NÉMETH Erzsébet, HATVANI Csaba (2015): *Kockázatelemzés és kockázatkezelés a*

- közsférában és a közpénzügyi ellenőrzésben.* – In: Pénzügyi Szemle, 60. évfolyam 2015/1. p. 7-28.
53. DOMOKOS László, PULAY Gyula, SZATMÁRI János, GERGELY Szabolcs, SZABÓ Zoltán Gyula (2016): *Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közsférában*
https://www.asz.hu/storage/files/files/a_jo_kormanyzas_epitokovei/6.pdf
(letöltés dátuma: 2016. 10. 25.)
54. EGYESÜLT NEMZETEK SZERVEZETE (2004): *UN Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*
Wien, 2004. <https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf>
(letöltés dátuma: 2016. 04. 29.)
55. ERDÉLYI Kálmán (1928): *A korrupció, mint nemzetgazdasági tényező.*
Korunk, 1928. 12. szám, Kolozsvár
56. EURÓPA TANÁCS (2016a): *Group of States against Corruption*
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/3.%20What%20is%20GRECO_en.asp (letöltés dátuma: 2016. 07. 27.)
57. EURÓPA TANÁCS (2016b): *Fourth Evaluation Round (launched in 2012)*
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/ReportsRound4_en.asp (letöltés dátuma: 2017. január 16.)
58. EURÓPAI BIZOTTSÁG (2011): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak – A korrupció elleni uniós küzdelem (2011)*, Brüsszel <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:HU:PDF> (letöltés dátuma: 2016. 04. 26.)
59. EURÓPAI BIZOTTSÁG (2012): *Corruption Perceptions Index 2012 – Statistical Assessment*, Brüsszel http://files.transparency.org/content/download/534/2217/file/JRC_Statistical_Assessment_CPI2012_FINAL.pdf
(letöltés dátuma: 2016. 05. 26.)
60. EURÓPAI BIZOTTSÁG (2014a): *A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – Az Európai Unió antikorrupciós jelentése (2014)*, Brüsszel http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/elibrary/documents/policies-organized-crime-and-human-trafficking/corrupti-on/docs/acr_2014_hu.pdf
(letöltés dátuma: 2016. 04. 26.)

61. EURÓPAI BIZOTTSÁG (2014b): *Special Eurobarometer 397: Corruption – Report* http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf (letöltés dátuma: 2016. 04. 26.)
62. EURÓPAI STATISZTIKAI HIVATAL (2016): *Government expenditure by function – COFOG* <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/-submitViewTableAction.do> (letöltés dátuma: 2016. 04. 26.)
63. EY (2016): *Integritás és korrupciós kockázatok a magyar vállalati szektorban – 2015* [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_GVI_kutatas_2015/\\$FILE/GVI_EY_kutatas_2015.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_GVI_kutatas_2015/$FILE/GVI_EY_kutatas_2015.pdf) (letöltés dátuma: 2017. 01. 19.)
64. FAZEKAS Mihály, TÓTH István János (2014): *From corruption to state capture: A new analytical framework with empirical applications from Hungary. Working Paper Series: CRCB-WP/2014:01.* http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2014/11/Fazekas-Toth_State_capture_PP_2014Nov.pdf (letöltés dátuma: 2017. 02. 02.)
65. FEJÉR MEGYEI KORMÁNYHIVATAL (2015): *A Fejér Megyei Kormányhivatal létszámtáblája 2015. 04. 01-től* http://www.kormanyhivatal.hu/download/7/a2/42000/3_3_I_FMKH_1%C3%A9tsz%C3%A1mt%C3%A1bl%C3%A1ja_2015_04_01_t%C5%91l.docx#!DocumentBrowse (letöltés dátuma: 2017. 01. 31.)
66. FEJÉR MEGYEI KORMÁNYHIVATAL (2016): *Munkakör-felmérés táblázat.* iktatószám: FE/04/5844-2/2016. (kézirat)
67. FESTINGER, Leon (2000): *A kognitív disszonancia elmélete.* Budapest, Osiris Kiadó, 2000.
68. FINSZTER Géza (2011): *A korrupció nyomozása.* – In: Belügyi szemle, 2011. (59. évf.) 11. sz. p. 75-97.
69. FUKUYAMA, Francis (2007): *Bizalom.* Budapest, Európa Könyvkiadó Kft, 2007.
70. FUKUYAMA, Francis (2012): *A politikai rend eredete - Az ember előtti időktől a francia forradalomig.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2012.
71. GAÁL Péter (2004): *Hála-pénz?: hála-kényszer* - In: Egészségügyi Gazdasági Közlöny, 2004. 42. évf. ksz. (máj.), p. 22-33.
72. GAO (2015): *High Risk List* <http://www.gao.gov/highrisk/ove-rview#t=0> (letöltés dátuma: 2016. 09. 28.)

73. GLOBAL POLICY FORUM (2000): *IMF, World Bank Face Tough Questions on Corruption* <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/209-bwi-wto/42926.html> (letöltés dátuma: 2016. 07. 27.)
74. GOMBÁR Csaba (1998): *A korrupció mint közrossz* - In: GOMBÁR Csaba, HANKISS Elemér, LENGYEL László: *Írások a korrupcióról*. Budapest, Helikon Kiadó, 1998.
75. GOMBÁR Csaba, HANKISS Elemér, LENGYEL László (1998): *Írások a korrupcióról*. Budapest, Helikon Kiadó, 1998.
76. GOULD, David. J., AMARO-REYES, Jose A. (1983): *The effects of corruption on administrative performance: illustrations from development countries*. Staff working paper; no. SWP 580. Management and development series; no. 8. Washington, D.C. : The World Bank (1983)
77. GREGOR Anikó, PALLAI Katalin (2016): *Assessment of effectiveness of public integrity training workshops for civil servants – A case study*, Teaching Public Administration July 1, 2016.
78. GUIDANCE (2010): *The Bribery Act 2010 – Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put into place to prevent persons associated with them from bribing* <https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf> (letöltés dátuma: 2016. 09. 28.)
79. GYÖRGY István, HAZAFI Zoltán szerk. (2013): *Közszolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013.
80. HAGEDOORN, Richard, HERMUS, Melanie (2016): *Integrity in public administration – Responsibilities of the Minister of the Interior and Kingdom Relations*. - In: Leo HUBERT and Alain HOEKSTRA eds.: *Integrity and integrity management in the Netherlands* p. 33-52. The Hague: Dutch National Integrity Office (BIOS).
81. HAHN István (1984): *Antikvitás és korrupció*. – In: *História* 1984.
82. HANDREICHUNG (2012): *Handreichung der AG Standardisierung zur Feststellung besonders korrupsionsgefährdeter Arbeitsgebiete* http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Korruption_Sponsoring/handreichung_korrupsionsgefahrdete%20Arbeitsgebiete.pdf;jsessionid=9BD203BF4333B61E742240C9679F95F9.2_cid287?__blob=publicationFile (letöltés dátuma: 2016. 10. 16.)

83. HANKISS Elemér (1979): *Társadalmi csapdák és diagnózisok*. Budapest, Magvető kiadó, 1979.
84. HARDTKE, Arnd, KLEINFELD, Anette eds. (2010): *Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen – Von der Idee der Corporate Social Responsibility zur erfolgreichen Umsetzung*. Wiesbaden, Gabler Verlag, 2010.
85. HAY GROUP (2010): *Hay Group Guide Chart – Profile Method for Job Evaluation* https://www.haygroup.com/downloads/au/Guide_ChartProfile_-_Method_of_Job_Evaluation_Brochure_web.pdf. (letöltés dátuma: 2016. 10. 21.)
86. HAY GROUP (2016): *Job evaluation* <http://www.haygroup.com/hu/-services/index.aspx?id=4561> (letöltés dátuma: 2016. 10. 21.)
87. HOLLÁN Miklós (2014): *Korrupciós bűncselekmények az új büntetőkódexben*. Budapest, HVG Orac Lap- és Könyvkiadó, 2014.
88. HUBERTS, L. W. J. C. (2014): *The Integrity of Governance. What It Is, What We Know, What Is Done and Where To Go*. Basingstroke, Palgrave Macmillan, 2014.
89. HUBERTS, Leo (2016): *Dutch approach to integrity of governance inncontext* - In: Leo Huberts and Alain Hoekstra eds.: *Integrity and integrity management in the Netherlands*. 202-214. The Hague: Dutch National Integrity Office (BIOS).
90. HUBERTS, Leo, HOEKSTRA, Alain eds. (2016): *Integrity management in the public sector. The Dutch approach*. The Hague: Dutch National Integrity Office (BIOS).
91. HUNTINGTON, Samuel P. (1991): *The Third Wave: Democratization in The Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press, 1991.
92. IMF (2016): *Corruption: Costs and Mitigating Strategies*. -In: IMF Staff Discussion Note, 2016. május www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1605.pdf (letöltés dátuma: 2016. 06. 01.)
93. INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION ACADEMY (2016): *About us* <http://iaca.int/about-us/general-information.html> (letöltés dátuma: 2016. 07. 28.)
94. INTOSAI (2004): *INTOSAI GOV 9100 – Irányelvek a belső kontroll standardokhoz a közzférában* <http://docplayer.hu/363435-Iranyelvek-a>

- [belso-kontroll-standardokhoz-a-kozszferaban.html](#) (letöltés dátuma: 2016. 09. 22.)
95. ISO (2016): *ISO 37001 Anti-bribery management systems* <http://www.iso.org/iso/iso37001> (letöltés dátuma: 2016. 09. 28.)
 96. JAIN, A. K. (2001). *The political economy of corruption*. New York; London;: Routledge, 2001.
 97. JANCSICS, David. (2014): *Interdisciplinary Perspectives on Corruption*. In: *Sociology Compass*. 2014. 8/4 p. 358-372.
 98. JÁVOR István (2004): *Felelőtlen szervezetek*. – In: *Szociológiai Szemle* 2004. 1. évfolyam p. 66-87.
 99. JÁVOR István (2014): *Korrupció az állam csapdájában. Felelőtlen szervezetek – korrupciós mechanizmusok* - In: *Társadalomkutatás*, 2014. 32. évfolyam 3. szám p. 201-234.
 100. JÁVOR István, JANCSICS Dávid (2013): *The Role of Power in Organizational Corruption: An Empirical Study*. - In: *Administration & Society* 2013, Volume XX(X) p. 1-32.
 101. JOHNSØN, J., TAXELL, N., ZAUM, D. (2012): *Mapping evidence gaps in anti-corruption. Assessing the state of operationally relevant evidence in donors' actions and approaches to reducing corruption*. – In: *U4 Issues Paper No. 2012:7*. Bergen: U4, Chr. 2012.
 102. JOHNSTON, M. (2005). *Syndromes of corruption: Wealth, power, and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
 103. JUHÁSZ István, MATISCSÁKNÉ LIZÁK Marianna (2013): *Emberi erőforrás-gazdálkodás*. Eszterházy Károly Főiskola, Eger, 2013.
 104. KANYÓ Mária, KARDOS Sándor István (2014): *Latencia és kutathatóság – Csökkenthető-e parancsnoki eszközökkel a rendőri korrupció latenciája?* – In: *Társadalom és Honvédelem*, 2014. XVIII. (1. szám), p. 5-24.
 105. KAUFMANN, Daniel (2005): *Myths and Realities on Government and Corruption*. Global Competitiveness Report, 2005-2006 http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/2-1_Governance_and_Corruption_Kaufmann.pdf. (letöltés dátuma: 2016. 04. 26.)

106. KINCSES Gyula (2004): *A paraszolvencia kérdéséről*
http://www.eski.hu/new3/politika/zip_doc_2004/paraszolv_20040213.pdf
 (letöltés dátuma: 2017. 01. 26.)
107. KIS Norbert, PALLAI Katalin (2014): *A teljesség felé: Integritásképzés és - kutatás a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen.* – In: Pénzügyi Szemle, 2014, 59:(2) p. 167–180.
108. KLITGAARD, Robert (1988): *Controlling corruption.* Berkeley: University of California Press.
109. KLITGAARD, Robert, MACLEAN ABAROA, Ronald, PARRIS, H. Lindsey (2000): *Corrupt Cities – A Practical Guide to Cure and Prevention.* Washington DC, The World Bank Institute, 2000.
110. KLOCKARS, C. B., KUTNJAK IVKOVIĆ, S., HABERFELD, M. R., (2006): *Enhancing police integrity.* Dordrecht: Springer. 2006.
111. KLOTZ Péter (2012): *Közszolgálati értékek és integritás: kérdőíves felmérés a közszolgálatban dolgozók körében.* – In: Magyar Közigazgatás 2:(2) p. 70.
112. KLOTZ Péter (2014a): *Büntelenség vagy büntetlenség?: a jogi személlyel szembeni büntetőjogi intézkedések.* - In: Magyar Rendészet 14: (2). p. 19-27. 2014.
113. KLOTZ Péter (2014b): *Integritás az emberi erőforrás gazdálkodásban.* Budapest, 2014. http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/integritas-az-emberi-eroforras-gazdalkodasban.original.pdf. (letöltés dátuma: 2016. 05. 31.)
114. KLOTZ Péter (2015): *Az integritás próbája – a megbízhatósági vizsgálatok hazai gyakorlata* (kézirat)
115. KLOTZ Péter (2015): *Szervezeti integritás kockázatok csökkentése munkaköri kockázatelemzés segítségével.* - In: SEBŐK István (szerk.) Tavaszi szél: Absztraktkötet 2015. Budapest: Publio Kiadó, 2015. p. 276.
116. KLOTZ Péter, PULAY Gyula (2011): *Térképen a korrupciós kockázatok - Integritás Felmérés 2011.* – In: Magyar Közigazgatás 1 (61. évf.):(2) p. 66. 2011.
117. KLOTZ Péter, SÁNTHA György (2013): *Integritásmenedzsment.* Budapest, 2013. p. 1-74. <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/7/->

- de/b0000/Klotz%20P%C3%A9ter_S%C3%A1nth%C3%A1%20Gy%C3%B6rgy_Integrit%C3%A1smenedzsment_tananyag.pdf. (letöltés dátuma: 2016. 05. 06.)
118. KOH, Teck Hin (2011): *Corruption control in Singapore*. United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (UNAFEI) Resource Material Series No. 83 p. 122-131.
119. KOLTHOFF, Emile (2007): *Preventing Corruption in Local Governments: The Netherlands* www.oecd.org/netherlands/39253765.pdf (letöltés dátuma: 2016. 10. 16.)
120. KOVÁCS Árpád (2000): *Gondolatok a korrupcióról és visszaszorításának lehetőségeiről*. – In: Pénzügyi szemle, 2000. (45. évf.) 8. sz. 671-684. old.
121. KÖZIGAZGATÁSI ÉS IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM (2014): *Módszertani útmutató az államigazgatási szervek részére a munkaköri pótlék meghatározásához* <http://kih.gov.hu/documents/10179/824296/m%C3%B3dszertani%20%C3%BAtmutat%C3%B3%20munkak%C3%B6ri%20p%C3%B3tl%C3%A9k%20meg%C3%A1llap%C3%ADt%C3%A1s%C3%A1hoz.pdf> (letöltés dátuma: 2016. 10. 27.)
122. KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL (2016): *Egy főre jutó GDP (1995-2015)*, https://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tab1/tsdec100.html (letöltés dátuma: 2016. 04. 26.)
123. KRÁNITZ Mariann (1988): *A korrupciós bűnözés*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1988.
124. KRÁNITZ Mariann szerk. (2000): *Korrupció Magyarországon I.*, Transparency International Magyarországi Tagozata, Budapest, 2000.
125. KRÉMER Ferenc (2004): *Police Integrity in Hungary: How the Police Have Adapted to Political Transition*. – In: *The Contours of Police Integrity*, Eds.: KLOCKARS, KUTNJAK-IVKOVITCH, HABERFELD, Sage Publication, Thousand Oaks – London – New Delhi, 2004, p. 116-129.
126. KRULAK, Charles C. (2000): *Remarks at Joint Services Conference on Professional Ethics* http://www.appleseeds.org/krulak_integrity.htm (letöltés dátuma: 2016. 05. 05.)
127. KUTNJAK IVKOVIĆ, Sanja (2005). *Fallen blue knights: Controlling police corruption*. Oxford;New York;: Oxford University Press, 2005.

128. LAMBOO, Terry, DE JONG, Jessica (2016): *Monitoring Integrity. The development of an integral integrity monitor for public administration in the Netherlands.* - In: HUBERT, Leo and HOEKSTRA, Alain eds.: *Integrity and integrity management in the Netherlands* p. 98-112. The Hague: Dutch National Integrity Office (BIOS).
129. LANGSETH, P., STAPENHURST, R., POPE, J. (1997). *The role of a national integrity system in fighting corruption.* Commonwealth Law Bulletin, 23(1-2), p. 499-528.
130. LORD, N., (2014): *Regulating corporate bribery in international business: Anti-corruption in the UK and Germany.* Burlington, Vermont; Farnham, England;: Ashgate, 2014.
131. MAGYARY ZOLTÁN KÖZIGAZGATÁS-FEJLESZTÉSI PROGRAM 11.0 (2011): Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0 <http://magyaryprogram.kormany.hu/magyary-program-11-0>. (letöltés dátuma: 2016. 10. 21.)
132. MARQUETTE, Heather, PEIFFER, Caryn (2015): *Corruption and Collective Action,* - In: U4 Anti-Corruption Resource Centre, Research Paper No. 32 January 2015 <http://publications.dlprog.org/-CorruptionandCollectiveAction.pdf> (letöltés dátuma: 2017. január 16.)
133. MEWES, Lothar F. (é.n.): *Grün, Gelb, Rot ist nicht nur die Ampel! Gefährdungsanalyse der Verwaltungsstrukturen* http://agree-europe.de/images/Expertenbeitraege/Expertenbeitrag_Mewes_DE.pdf. (letöltés dátuma: 2017. 01. 19.)
134. MICHAEL, Bryane (2004): *Explaining organizational change in international development: the role of complexity in anti-corruption work.* – In: Journal of International Development. 16: p. 1067-1088., 2004.
135. MIHÁLYI Péter (2004): *A hálapénzről - talán utoljára.* -In: Egészségügyi Gazdasági Szemle, 42. évf. Különszám. 2004. május p. 5-24. http://www.allamreform.hu/letoltheto/egeszsegugy/hazai/Mihalyi_Peter_A_halapenzrol_talan_utoljara.pdf (letöltés dátuma: 2017. 01. 26.)
136. MILLIET-EINBINDER, Martin (2000): *Writing off tax deductibility.* – In: OECD Observer No 220, 2000. április

137. MKIK GVI – EY (2015): *Integritás és korrupciós kockázatok a magyar vállalati szektorban* http://gvi.hu/files/researches/464/korrupcio_2015_-_tanulmany_151103_.pdf (letöltés dátuma: 2017. 02. 21.)
138. MUNGIU-PIPPIDI, Alina (2006). *Corruption: Diagnosis and Treatment*. Journal of Democracy. 17 (3): p. 86-99. 2006.
139. MUNGIU-PIPPIDI, Alina (2015): *The Quest for Good Governance – How Societies Develop Control of Corruption*. Hertie School of Governance, Berlin, 2015.
140. NÉMETH Anita, TÁTRAI Tünde (2015): *Red Flags projekt – Új jelzőrendszer a Red Flag-ek azonosítására a közbeszerzésekben* <http://www.redflags.eu/files/redflags-summary-hu.pdf> (letöltés dátuma: 2016. 07. 22.)
141. NÉMETH Erzsébet, KÖRMENDI Gábor, KISS Beatrix (2011): *Korrupció és nyilvánosság*. – In: Pénzügyi Szemle, 2011. év 56. évf. 1. sz. p. 57-65.
142. NEMZETI KORRUPCIÓELLENES PROGRAM (2016): *Nemzeti Korrupcióellenes Program* <http://www.kormany.hu/download/5/e8/50000/-Nemzeti%20Korrupci%C3%B3ellenes%20Program.pdf>.
143. NEMZETI VÉDELMI SZOLGÁLAT MÓDSZERTANI SEGÉDLET (2014): *Módszertani segédlet az integritási és korrupciós kockázatok felméréséhez, valamint a korrupciómegelőzési intézkedési terv és az integritásjelentés elkészítéséhez* <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download-/a/a9/90000/M%C3%B3dszertani%20seg%C3%A9dlet%20integrit%C3%A1s%20tan%C3%A1csad%C3%B3knak.pdf> (letöltés dátuma: 2016. 12. 02.)
144. O’FLAHERTY, William (2015): *Confirming Quotations – (CCSLQ-13) Right Thing* <http://www.essentialcslewis.com/2015/11/22/ccslq-13-right-thing/> (letöltés dátuma: 2016. 05. 05.)
145. OAS (2016): *About the Mission* <http://www.oas.org/en/spa-/dsdsm/maccih/new/mision.asp> (letöltés dátuma: 2016. 07. 26.)
146. OECD (1998): *Council Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service* <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrument-View.aspx?InstrumentID=129&Lang=en> (letöltés dátuma: 2016. 07. 28.)

147. OECD (1999): *Principles for Managing Ethics in the Public Service* <http://www.oecd.org/gov/ethics/Principles-on-Managing-Ethics-in-the-Public-Service.pdf> (letöltés dátuma: 2016. 07. 28.)
148. OECD (2008): *Towards a Sound Integrity Management Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*. Paris, 2009. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF(2009)1&doclanguage=en) (letöltés dátuma: 2016. 05. 05.)
149. OECD (2011): *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and Related Documents* <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm> (letöltés dátuma: 2016. 05. 02.)
150. OECD (2016a): *Draft Recommendation on Public Integrity* <http://www.oecd.org/governance/ethics/OECD-Public-Consultation-Draft-Recommendation-on-Public-Integrity.pdf>. (letöltés dátuma: 2016. 05. 06.)
151. OECD (2016b): *Country reports on the implementation of the OECD Anti-Bribery Convention* <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/country-reports-on-the-implementation-of-the-oecd-anti-bribery-convention.htm> (letöltés dátuma: 2016. 07. 26.)
152. OFFICE OF TECHNOLOGY ASSESSMENT (1990): *The use of integrity tests for pre-employment screening*. Washington, D.C: Congress of the United States, Office of Technology Assessment
153. OLSON, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Revised ed.). Harvard University Press, 1965.
154. ORIENTPRESS HÍRÜGYNÖKSÉG (2015): *Felelősségbiztosítási háló: Védőernyő a közigazgatási dolgozók felett* <http://www.orientpress.hu/cikk/felelossegbiztositasi-halo-vedoernyo-a-kozigazgatasi-dolgozok-felett> (letöltés dátuma: 2017. 02. 16.)
155. OTTO, A., SCHOLL, A. (2013): *Reducing ergonomic risks by job rotation scheduling*. – In: OR Spectrum, 35(3), p. 711-733.
156. PALLAI Katalin (2010): *Párbeszéd, normák és az argumentatív módszer*. Az értékalapú kormányzás című tárgyhoz az integritás tanácsadó szakirányú továbbképzés keretében http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/pallai-

- [jegyzet-parbeszed-normak-es-argumentativ-eszkozok.original.pdf](#) (letöltés dátuma: 2016. 07. 28.)
157. PALLAI Katalin (2014): *Bevezető gondolatok a közigazgatási integritás és integritásmenedzsment témájához.* - In: Pro Publico Bono 2014. 1. szám p. 181-193.
158. PALLAI Katalin (2016): *The Need for a New Expertise Profile in Anticorruption.* Paper prepared for the Anticorruption Collective Action Conference, Basel, Switzerland. 21-22. October 2016 [collective-action-conference-2016-katalin-pallai](#) (letöltés dátuma: 2017. 01. 16.)
159. PALLAI Katalin (2016a): *The Stretched Tangle – A Methaphor for Corruption in Hungary and explaining a new approach to curbing corruption through openness, participation and transparency* [www.pallai.hu/wp-content/uploads/2010/11/Pallai-TED9-paper.pdf](#) (letöltés dátuma: 2016. 05. 26.)
160. PANDEY, Jatin (2012): *A Study on Job Evaluation – Point Factor Analysis in SME's* https://www.researchgate.net/publication/256198164_A_STUDY_ON_JOB_EVALUATION_-_POINT_FACTOR_ANALYSIS_IN_SME'S (letöltés dátuma: 2016. október 21.)
161. PERSSON, A., ROTHSTEIN, R., TEORELL, T. (2013): *Why Anticorruption Reforms Fail. Systemic Corruption as a Collective Action Problem.* – In: Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 26, No. 3, July 2013, p. 449–471
162. PEST MEGYEI KORMÁNYHIVATAL (2014): *Foglalkoztatottak létszámára és személyi juttatásaira vonatkozó adatok 2013.* <http://www.kormanyhivatal.hu/download/1/a5/11000/K%C3%B6zz%C3%A9tel%202013.xlsx#!DocumentBrowse> (letöltés dátuma: 2016. 10. 27.)
163. PEST MEGYEI KORMÁNYHIVATAL (2015): *Foglalkoztatottak létszámára és személyi juttatásaira vonatkozó adatok 2015.* <http://www.kormanyhivatal.hu/download/0/93/62000/k%C3%B6zz%C3%A9tel%2015%20IV%20negyed%C3%A9v.xlsx#!DocumentBrowse> (letöltés dátuma: 2016. 11. 12.)

164. PEST MEGYEI KORMÁNYHIVATAL (2016): *Járási hivatalok* <http://www.kormanyhivatal.hu/hu/pest/pest-megyei-kormanyhivatal-jarasi-hivatalai> (letöltés dátuma: 2016. 10. 27.)
165. PEST MEGYEI KORMÁNYHIVATAL (2016): *Munkakör-felmérés táblázat*. iktatószám: PE/022/28-2/2016. (kézirat)
166. PETRICK, J. A., QUINN, J. F. (2001). *The challenge of leadership accountability for integrity capacity as a strategic asset*. – In: Journal of Business Ethics, 34(3/4), p. 331-343.
167. PETRÓ Csilla, STRÉHLI-KLOTZ Georgina (2015): *Formálódó új közszolgálati életpálya, különös tekintettel a munkaköralapú rendszer bevezetése irányába tett hazai kísérletekre*. -In: Polgári Szemle, 2015. december 11. évfolyam 4-6. szám
168. POPE, Jeremy (2000): *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System (The TI Source Book)*. Berlin & London, Transparency International, 2000.
169. PÓR Gábor (2013): *Méréstechnika* http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/-tamop412A/20100013_merestechnika/1_a_meres_fogalma_es_celja.html (letöltés dátuma: 2017. 01. 24.)
170. PUBLIC COMPANY ACCOUNTING OVERSIGHT BOARD (2007): *Auditing Standard No. 5 An Audit of Internal Control Over Financial Reporting That Is Integrated with An Audit of Financial Statements* https://pcaobus.org/Standards/Auditing/pages/auditing_standard_5.aspx (letöltés dátuma: 2016. 05. 27.)
171. PULAY Gyula (2014): *A korrupció megelőzése az integritás erősítése által*. – In: Pénzügyi szemle, 2014. (59. évf.) 2. sz. p. 151-166.
172. PURDY, Grant (2010): *ISO 31000:2009 – setting a new standard for risk management* - In: Risk Analysis 2010 Jun. 30(6) p. 881-886.
173. RED FLAGS PROJEKT (2016): *A projektről*. 2016. <http://www.redflags.eu/> (letöltés dátuma: 2016. 05. 27.)
174. RICHTLINIE (2004): *Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung* http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Korruption_Sponsoring/Richtlinie_zur_Korruptionspraevention_in_der_Bundesverwaltung.pdf

- [fjsessionid=F3A42640B5DE5E610AB282FC6319B1F8.2_cid287?_blob=publicationFile](http://www.kkf.hu/elib/edip/D_15929.pdf) (letöltés dátuma: 2016. 09. 28.)
175. SAMPSON, Steven. (2010): *The anti-corruption industry: from movement to institution.* – In: Global Crime. 11(2): p. 261-278., 2010.
176. SÁNDOR Barbara (2011): *A kockázatkezelés jelentősége – Kockázatkezelési hiányosságok egy választott közép vállalat gyakorlatában.* Budapest, 2011. http://elib.kkf.hu/edip/D_15929.pdf (letöltés dátuma: 2016. 09. 22.)
177. SEC (1976): *Report of the Securities and Exchange Commission on Questionable and Illegal Corporate Payments and Practices.* Number 353, 1976. május 19. http://3197d6d14b5f19f2f4405e13d29c4c016cf96cbbfd197c579b45.r81.cf1.rackcdn.com/collection/papers/1970/1976_0512_SEC_Questionable.pdf (letöltés dátuma: 2016. 07. 25.)
178. SEC (2016): *SEC Enforcement Actions: FCPA Cases* <https://www.sec.gov/spotlight/fcpa/fcpa-cases.shtml> (letöltés dátuma: 2016. 07. 25.)
179. SERRA, D., WANTCHEKON, L., (2012). *New advances in experimental research on corruption.* (1st ed.). Bingley, U.K: Emerald.
180. SERVICE CENTRAL DE LA PRÉVENTION DE LA CORRUPTION (2014): *Rapport pour l'année 2014 - La prévention de la corruption en France : état des lieux, chiffres clés, perspectives, jurisprudence; La protection des lanceurs d'alerte, La prévention de la corruption : un impératif pour les entreprises françaises.* www.justice.gouv.fr/art_pix/rapport_scpc_2014.pdf (letöltés dátuma: 2016. 07. 25.)
181. SILBEY, Susan S. (2009): *Rotten Apples or a Rotting Barrel* http://web.mit.edu/ssilbey/www/pdf/Silbey_Ethics_Education_Comments2.pdf. (letöltés dátuma: 2016. 07. 20.)
182. SOMOGYVÁRI István (2009): *Korrupciós kockázatokról és veszélyhelyzetekről az Állami Számvevőszék nézőpontjából.* – In: Új Magyar Közigazgatás 2. évfolyam 2. szám p. 17-22.
183. SOÓS István, HAZAFI Zoltán (2006): *A korrupció elleni küzdelem elvei és módszerei, a közszolgálati etika érvényesítése.* Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2006.

184. SWAMY, A., KNACK, S., LEE, Y., AZFAR, O. (2001): *Gender and corruption*. Journal of Development Economics, 64(1), p. 25-55.
185. SZABÓ Szilvia, STRÉHLI-KLOTZ Georgina (2014): *Közzolgálati életpályák – Emberi erőforrás áramlás* http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/emberi-eroforras-aramlas.original.pdf (letöltés dátuma: 2017. 02. 20.)
186. SZAKÁCS Gábor (2013): *Munkaköralapú rendszer, javadalmazási alternatívák, integritás*. – In: Pro publico bono – Magyar Közigazgatás, 2013. 4. sz. p. 25-35.
187. SZAKÁCS Gábor (2014): *Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közzolgálatban* „Közzolgálati Humán Tükör 2013” (Ágazati összefoglaló tanulmány), 2014.
188. SZAKÁCS Gábor, BOKODI Márta (2012): *Munkakör elemzési kézikönyv – ÁROP-2.2.5. Közigazgatási munkakör elemzési pilot program (1.0 verzió)* (kézirat)
189. SZARVAS Gábor, SIMONYI Zsigmond (1893): *Magyar Nyelvtörténeti Szótár – A legrégebb nyelvemlékektől a nyelvújításig*. Harmadik kötet (Sz-Zs), Budapest, Hornyányszky Viktor Akadémiai Könyvkereskedése, 1893.
190. SZATMÁRI János, KAKATICS Lili, SZABÓ Zoltán Gyula (2014): *A 2011–2013. évi integritásfelmérések céljai, módszertana és eredménye*. – In: Pénzügyi Szemle, 2014, 2., p. 181–203.
191. SZENTE Zoltán szerk. (2007): *Korrupciós jelenségek az önkormányzati közigazgatásban*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2007.
192. TÓTFALUSI István (2001): *Magyar etimológiai nagyszótár*. Budapest, Arcanum Adatbázis, 2001.
193. TÓTH Dávid (2015): *A korrupciós bűncselekmények szabályozásának története Magyarországon*. – In: Büntetőjogi Szemle 2015/3. szám, p. 107-112.
194. TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2015): *Corruption Perceptions Index 2015: Technical Methodology Note* http://files.transparency.org/content/download/1950/12812/file/2015_CPI_DataMethodologyZIP.zip (letöltés dátuma: 2016. 07. 21.)

195. TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2016a): *FAQS on Corruption*
http://www.transparency.org/howeare/organisation/faqs_on_corruption
(letöltés dátuma: 2016. 04. 29.)
196. TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2016b): *Our history*
<https://www.transparency.-org/howeare/history> (letöltés dátuma: 2016. 07. 28.)
197. TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2017): *Hungary*
<https://www.transparency.org/country/HUN> (letöltés dátuma: 2017. 02. 23.)
198. TRANSPARENCY INTERNATIONAL MAGYAR TAGOZATA (2003): *Korrupció Magyarországon III.* Budapest, Transparency International Magyarországi Tagozata, 2003.
199. TRANSPARENCY INTERNATIONAL MAGYARORSZÁG (2016c): *Globális Korrupciós Barométer* <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/11/Globalis-Korrupcios-Barometer-2016-Jelentes.pdf>
letöltés dátuma: 2016. 11. 20.)
200. UN GLOBAL COMPACT (2016): *Anti-Corruption Collective Action*
<https://www.unglobalcompact.org/take-action/action/anti-corruption-collective-action> (letöltés dátuma: 2017. 01. 16.)
201. VAN DEN HEUVEL, J. H. J., HUBERTS, L. W. J. C. (2003): *Integriteitsbeleid van gemeenten.* Utrecht, Lemma, 2003.
202. VILÁGBANK (2016): *Control of Corruption.* Washington, DC, 2016
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc> (letöltés dátuma: 2016. 05. 26.)
203. VILÁGGAZDASÁGI FÓRUM (2012): *Global Agenda Council Reports – Anti-Corruption,* 2012 <http://reports.weforum.org/global-agenda-council-2012/councils/anti-corruption/> (letöltés dátuma: 2016. 04. 26.)
204. WANKEL, C., STACHOWICZ-STANUSCH, A., (2011): *Management education for integrity: Ethically educating tomorrow's business leaders* (1st ed.). Bingley, U.K: Emerald. 2011.
205. WHICKER, Marcia Lynn (1996): *Toxic Leaders. When Organizations Go Bad.* Westport, Connecticut, Quorum Books, 1996.
206. WIENER A. Imre (1972): *A hivatali büntettek.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1972.

207. WORLD FINANCE (2011): *The Parmalat schandal – Suing over spilt milk*
2011. június 24. <http://www.worldfinance.com/home/special-reports-home/the-parmalat-scandal> (letöltés dátuma: 2016. 07. 27.)
208. YUKON GOVERNMENT (2016): *Job evaluation*, 2016.
<http://www.psc.gov.yk.ca/-chrs/jobevaluation.html> (letöltés dátuma: 2016. 05. 31.)
209. ZSOLT Péter (2015): *A magyar közszolgálati „Etika és integritás”, valamint az „Integritásmenedzsment” tréningek hatásvizsgálata.* – In: *Pro publico bono – Magyar Közigazgatás*, 2015. 1. sz. p. 150-166.

13.2. Jogszabályok és egyéb jogforrások

1. 1023/2001. (III. 14.) Korm. határozat a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról
2. 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról
3. 1207/2011. (VI. 28.) Korm. határozat a közszolgálati életpályák összehangolásáról
4. 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat a Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról
5. 1846/2014. (XII. 30.) kormányhatározat az új közszolgálati életpálya bevezetéséről
6. 187/2016. (VII. 13.) Korm. rendelet a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztésével összefüggő módosításáról
7. 1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról
8. 2000. évi XXXVII. törvény a Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) tagállamai, valamint Argentína, Brazília, Bulgária, Chile és Szlovákia által Párizsban, 1997. november 21-én elfogadott - a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló - Egyezmény kihirdetéséről

9. 2001. évi CIV. törvény a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről
10. 2002. évi XLIX. törvény az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. január 27-én kelt Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezményének kihirdetéséről
11. 2003. évi XXIV. törvény közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról
12. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
13. 2004. évi L. törvény az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. november 4-én kelt, Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezményének kihirdetéséről
14. 2005. évi CXV. törvény az Európai Közösségek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló, 1997. május 26-án kelt egyezmény kihirdetéséről
15. 2005. évi CXXXIV. törvény az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt Korrupció elleni Egyezményének kihirdetéséről
16. 2011. évi XXV. törvény a Nemzetközi Korrupcióellenes Akadémia nemzetközi szervezetként való létrehozásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről
17. 2011. évi CXCIX. törvény a közszerzési tisztviselőkrl szl
18. 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
19. 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
20. 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről
21. 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek bels
22. 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről
23. Bribery Act, 2010.
24. Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) of 1977 (15 U.S.C. § 78dd-1, et seq)
25. Loi n° 2003-706 du 1er août 2003 de sécurité financière
26. Loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques
27. Sarbanes–Oxley Act of 2002 (Pub.L. 107–204, 116 Stat. 745)

28. Szent István I. törvénykönyve
29. The Equal Pay Act of 1963 (*Pub. L. 88-38*)
30. 15/2015. (IV. 10.) BM rendelet a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyek meghatározásáról

13.3. Szabványok

1. Auditing Standard No. 5
2. BS 10500:2011 Vesztegetés elleni irányítási rendszer
3. COBIT 5 – Kontroll célok az információs és kapcsolódó technológiák számára
4. INTOSAI GOV 9100 – Irányelvek a belső kontroll standardokhoz a közszférában
5. ISA 315 – A lényeges hibás állítás kockázatának azonosítása és felmérése a gazdálkodó és környezetének megismerésén keresztül
6. ISO 37000:2009 Kockázatfelmérés és -kezelés. Alap- és irányelvek.
7. ISO 37001:2016 – Megvesztegetés elleni irányítási rendszerek
8. ISSAI 1315 – A lényeges hibás állítás kockázatának azonosítása és felmérése a gazdálkodó és környezetének megismerésén keresztül
9. ISSAI GOV 9120 – Belső kontroll: A kormányzati elszámoltathatóság alapjainak megteremtése
10. ISSAI GOV 9130 – További információk az intézményi kockázatkezelésről

13.4. Személyes interjúk

1. Bokodi Márta főiskolai adjunktus, tréner (interjú időpontja: 2016. 11. 24.)
2. Dobos Csaba biztonsági vezető, integritás tanácsadó, Pest Megyei Kormányhivatal (interjú időpontja: 2016. 11. 2.)
3. Lóczy Péter szakmai tanácsadó, Belügyminisztérium (interjú időpontja: 2016. 11. 2.)
4. Dr. Pallai Katalin egyetemi docens, NKE (interjú időpontja: 2017. 02. 23.)

13.5. Az értekezés ábráinak jegyzéke

1. ábra: A korrupció hatása a gazdasági növekedésre (forrás: IMF, 2016. p. 6., saját fordítás)
2. ábra: Mennyire elterjedt Ön szerint a korrupció problémája országunkban? (forrás: Európai Bizottság, 2014, p. 22., saját fordítás)
3. ábra: Az erkölcsi lejtő (forrás: saját szerkesztés)
4. ábra: A normaszocializáció folyamata (forrás: Pallai, 2010, p. 17.)
5. ábra: A kockázatokra adható szervezeti válaszok (forrás: Domokos et al. 2015. p. 18., saját szerkesztés)
6. ábra: A COSO belső kontroll modellje (forrás: COSO, 2013, p. 6., saját fordítás)
7. ábra: Folyamatábra a korrupciónak különösen kitett munkaterületek meghatározásáról (forrás: Handreichung, 2012, p. 8., saját fordítás)
8. ábra: A holland integritásirányítási rendszer intézkedéseinek csoportosítása (forrás: Báger, 2012. p. 119.)
9. ábra: Korrupciós kockázatok értékelése különböző munkakörökben, 2012-2015 (forrás: MKIK GVI – EY, 2015, p. 83.)
10. ábra: A szervezeti munkakörök, munkatársak és folyamatok közötti kapcsolat (forrás: saját szerkesztés)
11. ábra: Kockázati tényezők százalékos megoszlása a Pest Megyei Kormányhivatalnál (forrás: saját szerkesztés)
12. ábra: A munkaköri kockázati tényezők százalékainak eltérése a teljes mintától beosztotti munkakörök esetén (forrás: saját szerkesztés)
13. ábra: Munkakörök integritás kockázatai a Pest Megyei Kormányhivatalnál (forrás: saját szerkesztés)
14. ábra: Vezetői és beosztotti munkakörök integritás kockázatainak összehasonlítása a Pest Megyei Kormányhivatalnál (forrás: saját szerkesztés)
15. Munkakörök súlyozás nélküli és súlyozott kockázati pontértékeinek megoszlása a Pest Megyei Kormányhivatalnál (forrás: saját szerkesztés)
16. ábra: A Pest Megyei és Fejér Megyei Kormányhivatal súlyozott munkaköri kockázati értékeinek gyakorisága (forrás: saját szerkesztés)
17. ábra: A diszkrecionális jogkörök eloszlása Pest Megyei és Fejér Megyei Kormányhivatalban (forrás: saját szerkesztés)

18. ábra: A külső ellenőrzés hiányának eloszlása Pest Megyei és Fejér Megyei Kormányhivatalban (forrás: saját szerkesztés)
19. ábra: A Pest Megyei és Fejér Megyei Kormányhivatal súlyozott munkaköri kockázati értékeinek gyakorisága (forrás: saját szerkesztés)
20. ábra: A stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás közszolgálati rendszermodelljét felépítő humánfolyamatok (forrás: Szakács, 2014, p. 33.)

13.6. Az értekezés táblázatainak jegyzéke

1. táblázat: Regisztrált korrupciós és korrupciós jellegű bűncselekmények tényállásonként (2013-2014, forrás: Nemzeti Korrupcióellenes Program, p. 14.)
2. táblázat: Az integritás keretrendszer (forrás: OECD, 2008. p. 10.)
3. táblázat: A szabálykövetésen és a megelőzésen alapuló megközelítés összehasonlítása (forrás: Báger, 2012. p. 59. alapján)
4. táblázat: Kockázati mátrix (saját szerkesztés)
5. táblázat: A kockázatokra adható szervezeti válaszok (forrás: Domokos et al. 2015. p. 18., saját szerkesztés)
6. táblázat: A korrupciós kockázatok mérése a kár szerint (forrás: Báger, 2012. p. 119.)
7. táblázat: A munkaköri integritás kockázatok mérő kérdőív (forrás: BM KSZF, 2015)
8. táblázat: A munkaköri integritás kockázatok mérő 2015-ös kérdőív (forrás: 2016. p. 3.)
9. táblázat: A Pest Megyei Kormányhivatal szervezeti egységei, munkakörei és létszámadatai (forrás: Pest Megyei Kormányhivatal, 2016.)
10. táblázat: A Pest Megyei Kormányhivatal munkaköreinek kockázati csoportjai és százalékos megoszlásuk (forrás: saját szerkesztés)
11. táblázat: A munkaköri kockázati pontértékek alapján felállított kockázati rendszer (forrás: ÁSZ-NVSZ, 2015. p. 4.)
12. táblázat: Javasolt új munkaköri kockázati csoportok (forrás: saját szerkesztés)
13. táblázat: A közigazgatási munkakörelemzési kérdőív befolyás/hatás nagyságára vonatkozó kérdése (forrás: BM KSZF, 2015)
14. táblázat: Munkaköri integritás kockázati mátrix (saját szerkesztés)
15. táblázat: Javasolt kockázatkezelési intézkedések munkaköri integritás kockázatok szerint (forrás: saját szerkesztés)

14.SAJÁT PUBLIKÁCIÓK JEGYZÉKE

Megjelenés alatt:

Klotz Péter, Pallai Katalin

The power of dialogue in public integrity and curriculum development – Lessons learned from the training of integrity advisers in Hungary
CEPOL POLICE SCIENCE AND RESEARCH BULLETIN

Klotz Péter

Rendvédelmi szervek: Integritas ante portas
MAGYAR RENDÉSZET 2017/1.

Klotz Péter

Az integritás próbája – a megbízhatósági vizsgálatok hazai gyakorlata
MAGYAR RENDÉSZET 2017/2.

Klotz Péter

Új eszköz a korrupció ellen: a megvesztegetés elleni irányítási szabvány - a szabvány kidolgozása és bemutatása
MAGYAR MINŐSÉG 2017

Klotz Péter

Új eszköz a korrupció ellen: a megvesztegetés elleni irányítási szabvány - a szabvány magyarországi bevezetése
MAGYAR MINŐSÉG 2017

Klotz Péter

Értékalapú működés és vezetői kihívások
VIII. Nemzetközi Tanácsadó Konferencia - konferenciakötet

Klotz Péter

With Standards against Bribery
Tavaszi Szél 2017 / Spring Wind 2017 konferenciakötet

2017

1. Klotz Péter

Új eszköz a korrupció ellen: a megvesztegetés elleni irányítási szabvány - a szabvány kidolgozásának okai és jelentősége
MAGYAR MINŐSÉG 2017:(2) pp. 21-24. (2017)
Folyóiratcikk /Szakcikk /Tudományos

2015

2. Ifi-Valde Orsolya, Klotz Péter, Váradi Piroska, Végh Viktória
Az új irány: korrupciómegelőzés a Nemzeti Védelmi Szolgálatnál
BELÜGYI SZEMLE: A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI
TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA (2010-) 63:(10) pp. 5-16. (2015)
3. Klotz Péter
Szervezeti integritás kockázatok csökkentése munkaköri kockázatelemzés
segítségével
In: Sebők István (szerk.)
TAVASZI SZÉL: Absztraktkötet 2015. 485 p.
Konferencia helye, ideje: Eger, Magyarország, 2015.04.10-2015.04.12. Budapest: Publio Kiadó,
2015. p. 276.
(ISBN:[978-963-397-702-6](#))

2014

4. Kis Norbert, Szenes Zoltán, Vajda András, Tóth Péter, Schweickhardt Gotthilf,
Fejes Zsuzsanna, Klotz Péter, Csóka Gabriella
Biztonság és bizalom a kormányzásban
In: Kaiser Tamás, Kis Norbert (szerk.)
A Jó Állam mérhetősége: Jó Állam Kutatóműhely : ÁROP-2.2.21-001 „Tudásalapú Közzolgálati
Előmenetel” : tanulmányok. 294 p.
Budapest: Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., 2014. pp. 13-47.
(ISBN:[978-615-5305-78-8](#))
Független idéző: 1 Összesen: 1
5. Klotz Péter, Siklaki István, Pallai Katalin, Kovács Tamás, Sándorfi György, Harai
Dénes, Krizsbai János, Czuprák Ottó
Ujházy László (szerk.)
Az integritás szerepe a honvédelem területén: szinopsziszfüzet
Konferencia helye, ideje: Budapest, Magyarország, 2014.06.05.
Budapest:Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2014. 10 p.
Független idéző: 1 Összesen: 1
6. Klotz Péter, Orbán Anna
A tavaszi szél tudást áraszt: Országos Doktorandusz Konferencia Debrecenben
ÚJ MAGYAR KÖZIGAZGATÁS 2014:(2) pp. 100-102. (2014)
7. Klotz Péter
Büntelenség vagy büntetlenség?: a jogi személlyel szembeni büntetőjogi
intézkedések
MAGYAR RENDÉSZET 14:(2) pp. 19-27. (2014)
8. Klotz Péter
Hungary: In quest of an appropriate legal framework for lobby regulation
(Chapter 11)
In: OECD
Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for
Transparency and Integrity in Lobbying. Paris: OECD Publishing, 2014. pp. 157-167.
(ISBN:[978-92-64-21421-7](#))
9. Klotz Péter
Tapasztalatok a közérdekű bejelentések új szabályaival kapcsolatban =
Experiences on the new rules on whistleblowing

In: Kiss Dávid, Orbók Ákos (szerk.)

A haza szolgálatában 2014 konferencia rezümékötet. 170 p.

Konferencia helye, ideje: Budapest, Magyarország, 2014.10.31 Budapest: Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2014. pp. 82-83.

(ISBN:[978-615-5491--88-7](#))

10. Klotz Péter

Integritás és korrupció a közszférában

In: Bende Zsófia (szerk.)

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI KAR
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLÁJA 2013/2014-ES TANÉVÉNEK
KUTATÓI FÓRUMA: tanulmánykötet. 132 p.

Konferencia helye, ideje: Budapest, Magyarország, 2014.05.15 Budapest: Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Közigazgatástudományi Kar, 2014. pp. 78-84.

(ISBN:[978-615-5305-52-8](#))

11. Klotz Péter

The EU Anti-Corruption Report: Risks and New Challenges

In: Csiszár Imre, Kőmíves Péter Miklós (szerk.)

Tavaszi Szél 2014 / Spring Wind 2014 II. kötet: állam- és jogtudomány, közigazgatás tudomány, had- és rendészettudomány. Konferencia helye, ideje: Debrecen, Magyarország, 2014.03.21-2014.03.23. Debrecen: Doktoranduszok Országos Szövetsége, 2014. pp. 382-388.

(ISBN:[978-963-89560-6-4](#))

2013

12. Klotz Péter

Korrupciómegelőzés a közigazgatásban: korrupció elleni kormánystratégia végrehajtásának eddigi tapasztalatai és a továbblépés lehetséges irányai

PRO PUBLICO BONO: MAGYAR KÖZIGAZGATÁS; A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA 1:(3) pp. 89-102. (2013)

13. Klotz Péter

Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia: Báger Gusztáv: Korrupció c. könyvről

PÉNZÜGYI SZEMLE/PUBLIC FINANCE QUARTERLY 58:(4) pp. 500-504. (2013)

14. Klotz Péter

A korrupció mint biztonsági kihívás

TÁRSADALOM ÉS HONVÉDELEM 17:(3-4) pp. 580-588. (2013)

A Haza szolgálatában. Budapest, Magyarország: 2013.10.25 -2014.10.25.

2012

15. Klotz Péter

Közzolgálati értékek és integritás: kérdőíves felmérés a közzolgálatban dolgozók körében

MAGYAR KÖZIGAZGATÁS 2:(2) p. 70. (2012)

2011

16. Klotz Péter, Pulay Gyula
Térképen a korrupciós kockázatok - Integritás Felmérés 2011
MAGYAR KÖZIGAZGATÁS 1 (61. évf.):(2) p. 66. (2011)

2010

17. Klotz Péter
Súlyponti változások a minisztériumi struktúrában 2006-2010 között
JOGI TANULMÁNYOK 14:([2]) pp. [211]-223. (2010)
18. Klotz Péter
La Présidence du Conseil de l'UE: un moteur de la politique européenne:
L'exemple de la présidence allemande en 2007
Saarbrücken: Éditions Universitaires Européennes, 2010. 50 p.
(ISBN:[978-613-1-54411-8](#))

2009

19. Klotz Péter
Érdekérvényesítés és a 2011-es soros magyar elnökség: a ki nem mondott
lehetőség?
In: Bayer József, Kéglér Ádám
Kormányzati, gazdasági és civil érdekérvényesítés az Európai Unióban. 331 p.
Budapest: MTA Politikatudományi Intézet, 2009. pp. 211-230.
(ISBN:[978-963-7372-66-7](#))

2008

20. Klotz Péter
A soros elnökség logisztikai előkészítése Franciaországban
EURÓPAI TÜKÖR: AZ INTEGRÁCIÓS STRATÉGIAI MUNKACSOPORT
KÉTHAVONTA MEGJELENŐ FOLYÓIRATA (1996-2011) 13:(10) pp. 46-66.
(2008)

2006

21. Klotz Péter
Fenntartható fejlődés - fenntartható jogállam: tanulmánykötet a „Fenntartható
fejlődés és az emberi jogok” címmel megrendezett konferencia előadásából
MAGYAR KÖZIGAZGATÁS 56:(1) pp. 59-61. (2006)