

Báger Gusztáv

A holland integritási módszertan és alkalmazása

Dialóg Campus



A HOLLAND INTEGRITÁSI
MÓDSZERTAN
ÉS ALKALMAZÁSA

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST

A kiadvány a KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-00001 „Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében” című projekt keretében jelent meg.

Szerző

Prof. Dr. Báger Gusztáv

Szakmai lektor

Dr. Klotz Péter

© Dialóg Campus Kiadó, 2018

© Szerző, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

1. KORRUPCIÓNELLENES STRATÉGIAI ÚTKERESÉS A 2007–2012 KÖZÖTTI ÉVEKBEN	5
2. AZ INTEGRITÁSIRÁNYÍTÁSI KERETRENDSZER	9
2.1. A rendszer fogalma	9
2.1.1. Személyi integritás	10
2.1.2. Szervezeti integritás	10
2.1.3. Szervezetközi kapcsolatok integritása	10
2.1.4. Makroszintű integritás	10
2.2. Az integritásirányítási rendszer elemei	11
2.3. Az integritás szerepe, integritáspolitiká	11
2.4. Az integritásirányítási rendszer és integritáspolitiká holland tapasztalatai	12
3. KOCKÁZATELEMZÉS	14
3.1. A kockázatelemzés módszertana	14
3.2. Veszélyeztetett területek	15
3.2.1. Az állami, önkormányzati vagyon és közszolgáltatási jogok privatizációja	17
3.2.2. Állami beruházások	18
3.2.3. Állami támogatások	19
3.2.4. Közbeszerzések	20
3.3. A veszélyeztetettséget növelő körülmények	21
3.4. A holland kockázatelemzés intézményi szintű gyakorlata	23
3.4.1. A kockázatelemzés főbb jellemző vonásai	23
3.4.2. A kockázatelemzés gyakorlati folyamata	23
3.5. A veszélyeztetettség fokának meghatározása	25
3.6. Az integritásirányítási rendszer fejlettségi szintjének értékelése	25
3.6.1. A fejlettségi szint definíciója	25
3.6.2. Az intézkedések csoportjai	26
3.7. Az integritásirányítási rendszer működésének holland tapasztalatai	32
4. AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK INTEGRITÁSPROJEKTJE	33
4.1. Az első integritásfelmérés módszere	33
4.2. Főbb eredmények	35
5. SZERVEZETI KULTÚRA, SZERVEZETI ÉRTÉKEK	38
5.1. A szervezeti és személyi értékek kapcsolata	39

5.2. Szervezetfejlesztés és integritás	39
5.3. Szervezetfejlesztés az integritásirányítás rendszerében	40
5.4. A szervezetfejlesztés szereplői, rendszere	40
FELHASZNÁLT IRODALOM	43
JOGI HIVATKOZÁSOK JEGYZÉKE	44
1. MELLÉKLET A HOLLAND MÓDSZERTANBAN ALKALMAZOTT, 14 INTÉZKEDÉSCSOPORTBA TARTOZÓ INTÉZKEDÉSEK ÖSSZEFOGLALÁSA	45
2. MELLÉKLET INTEGRITÁS KÉRDŐÍV (2012)	50

1. KORRUPCIÓELLENES STRATÉGIAI ÚTKERESÉS A 2007–2012 KÖZÖTTI ÉVEKBEN

A magyar korrupcióellenes erőfeszítések a nemzetközi intézmények véleménye alapján, de a valós helyzetnek is megfelelően joggal sorolhatók a repressziót, a büntetőjogi eszközök használatát alkalmazó országok csoportjába. Ez az elmúlt évtized korrupcióellenes kormányzati stratégiáival, intézményi-szervezeti változásaival és a jogalkotás fejlődésével egyaránt illusztrálható, jóllehet a 2012. évi korrupciómegelőzési kormányprogram elfogadásával megkezdődött az integritási kultúra kiépítése Magyarországon.

Ami a kormányzati stratégiákat és az intézményi-szervezeti változásokat illeti, *elsőként a kormány 2001-ben dolgozott ki korrupcióellenes stratégiát* [1023/2001. (III. 14.) Korm. határozat], amely három csoportban foglalta össze az elhatározott tennivalókat, és amelynek a végrehajtásért az igazságügyi miniszter volt felelős. Az első csoport az általános jogi szabályozást, a második a büntetőjogi szabályozást, a harmadik a jogalkotást nem igénylő kérdéseket tartalmazta. Jóllehet a Korm. határozat 2002-ben, illetve 2003-ban valamelyest módosult, fő tartalmi részét és a benne előírt 27 pontból álló tennivaló együttes többségét 2007. június 18-ával hatályon kívül helyezték.

2003-ban – jogi és más szaktekintélyek részvételével, a miniszterelnök kezdeményezésére – megalakult a *Köztársasági Etikai Tanács*¹ azzal a feladattal, hogy őrködjön a politikusok és más, közügyeket intézők iránti közbizalom megóvása felett, és ezzel csökkentse a korrupció lehetőségét. E célokat a tanács tagjai egy kódex kidolgozásával kívánták elérni, amelyet a köztisztviselők és a törvényalkotás számára iránymutató normának szántak. E munka eredményeként elkészült a Köztársasági Etikai Kódex első tervezete, amelyet a 2003-as Köztisztviselői Etikai Kódexnek az összeállítása során felhasználtak. A tanács továbbá néhány állásfoglalást bocsátott ki (például a közpénzek átláthatóságáról), és közel egyéves működés után az alapszabályának megfelelően feloszlatta önmagát.

2002-ben a Miniszterelnöki Hivatalban külön politikai államtitkár felügyelete alá került a közpénzek felhasználásának ellenőrzésével összefüggő feladatok ellátása, köztük egy korrupcióellenes kormányzati cselekvési program kidolgozása. Ennek elősegítésére 2004-ben magas szintű tárcaközi egyeztető bizottság alakult *Tanácsadó Testület*

¹ A tanács tagjai voltak: Solt Pál legfelsőbb bírósági tanácselnök, a Legfelsőbb Bíróság korábbi elnöke (a tanács elnöke), Báger Gusztáv egyetemi tanár, az ÁSZ Kutató Intézetének főigazgatója, Berki Zolna, a Transparency International magyar tagozatának elnöke, Göncöl Katalin egyetemi tanár, miniszteri biztos, Györgyi Kálmán egyetemi docens, miniszteri biztos, korábbi legfőbb ügyész, Hankiss Elemér szociológus, Kilényi Géza egyetemi tanár, alkotmánybíró, Lévai Miklós kriminológus, Vértes András, a Gazdaságkutató Rt. elnök-vezérigazgatója, Zlinszky János egyetemi tanár, alkotmánybíró.

a *Korrupciómentes Közéletért*² [1011/2004. (II. 26.) Korm. határozat]³ elnevezéssel, amelynek feladatai a következők voltak:

- a korrupció mint társadalmi jelenség feltárásának elősegítése;
- kutatási irányok kijelölése;
- a korrupcióellenes tevékenység eredményeinek folyamatos értékelése;
- javaslatok benyújtása a hatékonyabb korrupcióellenes eszközök kiválasztásához a jelenség visszaszorítása érdekében;
- korrupcióellenes cselekvési program kidolgozása a kormány részére, és e cselekvési program folyamatos aktualizálása, valamint
- kapcsolattartás az UNODC-vel, az OECD-vel és a GRECO-val a testület ügykörébe tartozó kérdésekben.

Jóllehet a testület cselekvési programtervezete elkészült, de nem került a kormány napirendjére.

2007-ben a 1037/2007. (VI. 18.) Korm. határozat alapján *Antikorrupciós Koordinációs Testület* alakult azzal a feladattal, hogy egy olyan általános korrupcióellenes stratégiát dolgozzon ki a 2008–2014-es időszakra, amelyhez a 2008–2010 közötti évekre konkrét cselekvési program is társul. A stratégia kidolgozásával kapcsolatban az előző stratégiaalkotó munkával szemben új vonásként jelent meg, hogy kerüljön nagyobb hangsúly a *korrupció megelőzésére*.⁴

A testület feladatai a következők voltak:

- a korrupciós kockázatok elemzése;
- hatékony korrupcióellenes eszközök kidolgozása;
- a stratégia elkészítése;
- a stratégia végrehajtásának monitorozása és ellenőrzése, valamint
- beszámolás a kormánynak és a média tájékoztatása.

A testület hatékony munkával a stratégia tervezetét folyamatosan aktualizálta, és összességében hat változatban készítette el, amelyet azonban a kormány nem tűzött napirendre.

Ami a *jogalkotást* illeti, a 2001. évi kormányzati stratégia több célkitűzése megvalósult.

- A Büntető Törvénykönyv és a büntetőeljárási szabályok módosítása, ami által a korrupcióval összefüggő bűncselekmények büntetési tételei szigorodtak.
- Szélesedett az általános vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségek, illetve az egyes összeférhetlenségi előírások köre.
- A kormány előterjesztése alapján az országgyűlés elfogadta a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvényt („üvegseb-törvény”), amely elsősorban a közbeszerzések és a közpénzek felhasználásának átláthatóságát, ellenőrzését szolgálja.
- A 2004. évi L. törvénnyel sor került az Európa Tanács – Strasbourgban, 1999. nov-

² A Tanácsadó Testületben megfigyelőként az Állami Számvevőszéket a szerző képviselte.

³ A Tanácsadó Testület a *Korrupciómentes Közéletért* 1011/2004. (II. 26.) Korm. határozatot is hatályon kívül helyezték 2007. június 18-ával.

⁴ A testület az igazságügyi miniszter elnöklete mellett figyelemre méltó módon 18 tagból állt oly módon, hogy 6 tagját a kormányzati szervek, 6 tagot a független állami intézmények, és 6 tagot a civil és a szakmai szervezetek delegáltak. (Az Állami Számvevőszék által küldött képviselő a testületben a szerző volt.)

- ember 4-én kelt – Korruptióról szóló Polgári Jogi Egyezményének kihirdetésére.
- A Magyar Köztársaság aláírta az ENSZ Korruptió Elleni Egyezményét, amelyet az Országgyűlés a 2005. évi CXXXIV. törvényben hirdetett ki, és amely 2005. december 14-én lépett hatályba.

A repressziós intézkedések szempontjából fontos lépés volt, hogy a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény felhatalmazta a kormányt egy belső ellenőrző szolgálat, a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatának megalapítására. A szolgálat a belügyminiszter és az igazságügyi miniszter ellenőrzése alatt látta el a magyar rendvédelmi szervek korrupcióellenes szempontú felügyeletét és ellenőrzését.

2010-től több vonatkozásban új fejezet nyílt az állami korrupcióellenes tevékenység területén. Ez többek között a következőkben nyilvánul meg.

- A korrupció visszaszorítása érdekében a *Nemzeti Együttműködés Program* (NEP) az alábbi célokat határozza meg:
- az adminisztráció és bürokratikus terhek csökkentése;
- a közbeszerzési visszaélések felszámolása;
- az uniós és hazai források hozzáférhetőségének, felhasználásának szabályozottsága, nyomon követhetősége és
- a közérdekű adatok nyilvánossága.
- A korrupció visszaszorításával, kiküszöbölésével kapcsolatos feladatok, intézkedések, kormányzati tevékenység összehangolása a 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet szerint a *Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium hatáskörébe tartozott*. Az e tárgykörben hozandó kormányhatározat, valamint az ezt megalapozó koncepció előkészítése során széles körű egyeztetési folyamat indult meg, amelyben részt vett a Belügyminisztérium, a Nemzetgazdasági Minisztérium, a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, az Országos Rendőr-főkapitányság, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, valamint a nemzetbiztonsági szervek. Továbbá felkérték az együttműködésben való aktív szerepvállalásra az Állami Számvevőszéket, a Gazdasági Versenyhivatalt, valamint a Legfőbb Ügyészséget. Ennek az *együttműködési fórumnak* elsődleges célja volt az együttműködés formájának, tartalmának kialakulása a korrupció elleni küzdelem érdekében. Ennek keretében az alábbi alapelveket határozták meg:
- a korrupció össztársadalmi probléma, és ezáltal indokolt, hogy az egész társadalom részt vegyen a vele szembeni fellépésben;
- a kormánytól független társadalmi partnerek bevonásával olyan szegmensek is megközelíthetővé válnak, amelyekre a kormány nem rendelkezik ráhatással, továbbá
- szükséges a személyes felelősségvállalás megerősítése a társadalom tagjaiban, hogy a következő kérdés minél gyakrabban megfogalmazódjon: „mit tehetek én a korrupció ellen?”
- A korrupcióellenes bűncselekmények nagyobb felderítését tette lehetővé az az intézkedés, hogy a kormány megerősítette az ügyészség kapacitását: 2010 novemberétől az ügyészség erre a célra 988,8 millió forintot, illetve 55 új státuszt (30 ügyész, 20 nem ügyész) kapott. A korrupció elleni feladatok ellátására központi szinten került sor a Legfőbb Ügyészségen belül, azonban hosszú távon helyi szinten is kialakítják az ezen feladat ellátását szolgáló speciális szervezeti egységeket.
- 2011. november 18-án a korrupció elleni összehangolt, hatékony állami fellépésről – Domokos László ÁSZ-elnök kezdeményezésére – *együttműködési nyilatkozatot* írt alá Navracsics Tibor közigazgatási és igazságügyi miniszter Domokos Lászlóval, az Állami Számvevőszék elnökével, Baka Andrással, a Legfelsőbb

Bíróság elnökével és Polt Péter legfőbb ügyéssel. A nyilatkozat aláírói személyes erkölcsi felelősséget vállaltak az általuk vezetett állami szervezetek korrupcióval szembeni ellenálló képességének erősítéséért, *a rendelkezésre álló legkorszerűbb, integritásszemléletű eszközökkel történő fejlesztésért*. A nyilatkozat szerint a felek a *prevenció felé* kívánnak minél nagyobb mértékben elmozdulni. A nyilatkozathoz bármely állami szerv csatlakozhat aláírásával. A dokumentumban továbbá kifejezték azon szándékukat, hogy a jogszabályokban rögzített, illetve szükséges szervek közötti együttműködés hatékonyabbá tétele érdekében két- vagy többoldalú együttműködési megállapodásokat hozzanak létre kifejezetten a korrupció elleni küzdelem érdekében. A megállapodás példa nélküli volt mind Magyarországon, mind nemzetközi vonatkozásban. Ennek alapján a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium elkészítette és társadalmi vitára bocsátotta *a korrupciómegelőzési programot, amelyet a kormány elfogadott, és amely a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozatban jelent meg 2012. április 6-i hatállyal*. A program célja, hogy az állami szervezetek korrupcióval szembeni ellenálló képességének erősítésével a korrupció jelenségét felismerő, azt elítélő és elhárító közszféra jöjjön létre, továbbá olyan társadalmi összefogás valósuljon meg, amely elősegíti az etikai értékek, az értékalapú megközelítés gyakorlatban való megszilárdítását. Ily módon elérhető, hogy a közigazgatás és a közszolgáltatások egyfajta mintát tudnak adni a gazdasági szféra felé, és így, továbbá a kormányzat célzott tudatosítási programokkal fogja az üzleti szektoron belüli gazdasági visszaélések megelőzését elősegíteni, közvetve képesek a gazdasági korrupciót is csökkenteni. A program alapelvei lehetővé tették, hogy elérje legfontosabb céljait.

- Ehhez *a korrupciómegelőzés magyarországi jogszabályi alapjait teremtette meg – 2013. március 25-i hatállyal – az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekvérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet*. Hatálya a kormány irányítása vagy felügyelete alatt álló államigazgatási szervekre, valamint azok munkatársaira terjed ki – a rendvédelmi szervek kivételével – és az alábbi tevékenységeket szabályozza:
- *integritási és korrupciós kockázatok felmérése* minden év december 31-ig, majd ennek alapján *egyéves korrupciómegelőzési intézkedési terv kidolgozása* a feltárt kockázatok kezelésére;
- éves integritásjelentések készítése minden év december 31-ig a tárgyévi korrupciómegelőzési terv végrehajtásáról;
- új feladatként való előírása annak, hogy a hivatali szervezet vezetője köteles gondoskodni a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra és korrupciós kockázatokra vonatkozó *bejelentések* fogadásáról és kivizsgálásáról, amelyre vonatkozóan eljárásrendet is ki kell alakítania;

- *integritás tanácsadók*⁵ kijelölésének előírása az 50 főnél nagyobb államigazgatási szervek esetében;
- *módszertani segédletek* közzétételének előírása az integritási és korrupciós kockázatok felmérése, valamint a korrupciómegelőzési intézkedési terv és az integritásjelentés elkészítése vonatkozásában;
- integritás, korrupciómegelőzés és etikai témájú *képzések* tekintetében általános részvételi kötelezettség előírása minden tisztviselő és vezető számára.

A végrehajtás gyakorlata szempontjából fontos *garanciális szabály*, hogy az integritási és korrupciós kockázatok felmérése, továbbá az éves integritásjelentések elkészítése és a bejelentésekkel kapcsolatos eljárásrendek kidolgozása *a hivatali szervezet vezetőjének átruházhatatlan személyes felelőssége*.

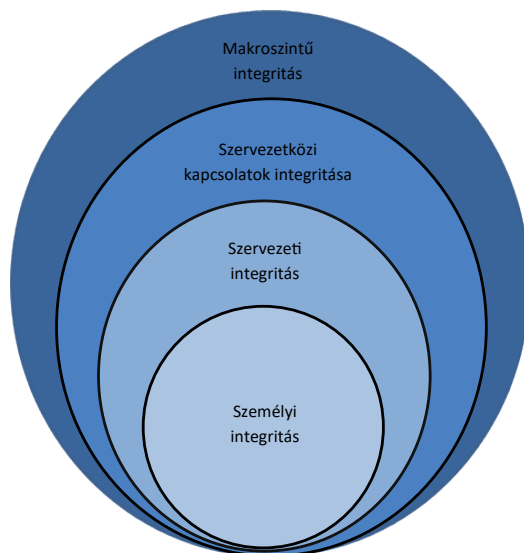
⁵ Az integritás tanácsadó közreműködik az államigazgatási szerv működésével kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatok felmérésében, az azok kezelésére szolgáló intézkedési terv, valamint az annak végrehajtásáról szóló integritásjelentés elkészítésében. Javaslatot tesz az államigazgatási szerv hivatásetikai és antikorrupciós témájú képzési megtartására, valamint közreműködik ezek végrehajtásában; tájékoztatást és tanácsot ad a hivatali szervezet vezetői és munkatársai részére a felmerült hivatásetikai kérdésekben. A hivatali szervezet vezetője általi meghatalmazása esetén, a hivatali szervezet vezetőjének nevében ellátja a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra, valamint integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásával és kivizsgálásával kapcsolatos feladatokat. Ezen túlmenően az integritás tanácsadó adatvédelmi felelősi, esélyegyenlőségi referensi és fegyelmi biztosí feladatot is elláthat. (A kiadó megjegyzése: a kifejezést a helyesírásnak megfelelő integritás-tanácsadó forma helyett az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. [II. 25.] Korm. rendelettel való összhang érdekében közöljük a fenti írásmóddal.)

2. AZ INTEGRITÁSIRÁNYÍTÁSI KERETRENDSZER

Az integritás ismert általános fogalmát empirikus, gyakorlati célokra úgy értelmezhetjük át, hogy az cselekvési egyetértés a megfelelő erkölcsi értékek, standardok, normák és jogszabályok alapján. Témánknak megfelelően az integritást mint cselekvési egyetértést természetesen a közszférára (személyekre, intézményekre és kapcsolatokra) értelmezzük. Ezért fontos az *integritási rendszer* fogalmának és elemeinek megismerése.

2.1. A rendszer fogalma

A személyi, szervezeti, szervezatközi és makroszintű integritási forma együtt integritás keretrendszert alkot (1. ábra). Az állami irányítás és közigazgatás hatékonysága nemcsak az egyes integritási formák létezésétől és működésétől függ, hanem attól is, hogy milyen mértékben működnek rendszerszerűen, illetve támogatják kölcsönösen egymást. Következésképpen, ennek elősegítése is az integritáspolitikai fontos feladatát képezi.



1. ábra

Integritás keretrendszer

Forrás: a szerző saját szerkesztése

2.1.1. Személyi integritás

A személyekre (köztisztviselőkre) akkor jellemző az integritás, vagyis akkor tekinthetik magukat feddhetetlennek, ha tiszteletben tartják a jó kormányzás elveit, valamint a közigazgatás értékeit és normáit. Az integritás nem csupán a megvesztegethetetlenség követelményét foglalja magában, hanem olyan értékeket is, mint a becsületesség, az őszinteség, a közvetlenség, a semlegesség, a megfontoltság, a megbízhatóság, az ügyfélcentrikusság, a tisztelet, az objektivitás és az illemtudás. A köztisztviselőknek törekedniük kell arra, hogy a rájuk ruházott felelősséggel, valamint a rendelkezésükre álló hatalommal, információval és forrásokkal az emberek javát, illetve az általuk szolgált közérdekre figyelemmel éljenek, és helyesen járjanak el mind munkatársaikkal, mind másokkal szemben.

2.1.2. Szervezeti integritás

Ugyanez vonatkozik a szervezetekre is azzal a különbséggel, hogy egy szervezet köteles mindent megtenni annak érdekében, hogy alkalmazottai ellenálljanak az integritásukat sértő kísértéseknek. A szervezetnél zajló folyamatokat úgy kell megtervezni, hogy a köztisztviselők ne legyenek kitéve kísértésnek; nem szabad túlzott vagy lehetetlen (egymásnak ellentmondó) követelményeket támasztani velük szemben, rendszeresen és érthetően emlékeztetni kell az alkalmazottakat az integritás fontosságára; biztosítani kell, hogy a vezetők jó példát mutassanak; továbbá nyitott és átlátható szervezetet kell működtetni, ahol szabad kritikát gyakorolni és hibákat elkövetni, és ahol a nehéz kérdéseket is meg lehet vitatni. Tömören fogalmazva: *a szervezeteknek eredményes integritáspolitikát kell alkalmazniuk.*

2.1.3. Szervezetközi kapcsolatok integritása

A személyi és szervezeti integritás mellett a hatékony közigazgatás működésének az is fontos feltétele, hogy az intézmények olyan intézményközi kapcsolatokat építsenek ki és tartsanak fenn, amelyekre szintén jellemző az integritás követelményrendszere. Ezért olyan integritáspolitikát szükséges alkalmazni, amely elősegíti a szervezetközi kapcsolatok integritásának erősítését is.

2.1.4. Makroszintű integritás

Amennyiben egy ország a közigazgatási intézmények mindegyike vagy többsége, illetve a köztük működő kapcsolatrendszer megfelel a szervezeti és szervezetközi kapcsolati integritás követelményeinek, lehetőség nyílik arra, hogy a nemzeti vagy a makroszintű integritás meglétét állapíthassuk meg.

2.2. Az integritásirányítási rendszer elemei

Az integritási rendszer célja az integritás megsértésének a megelőzése⁶. Az alkalmazott módszertant azzal a céllal dolgozzák ki, hogy *elősegítse az integritással kapcsolatos legfőbb gyengeségek és kockázatok azonosítását*, valamint – a szervezet ellenálló képességének erősítésével – *a szabályszegések jövőbeni megelőzését*.

Az irányítási rendszer alapját a kockázatokban⁷ és a veszélyeztetettségben⁸ való gondolkodás alkotja. Az értékelést végzők azonosítják a legfontosabb kockázatokat és veszélyeztetettségi pontokat, majd javaslatot tesznek ezek csökkentésére. A kockázatokban és veszélyeztetettségben gondolkodás képessége elengedhetetlen feltétele a kiegyensúlyozott integritáspolitikára létrehozásának. Ha egy szervezet tagjai viszonylag kevés tapasztalattal rendelkeznek e téren, az értékelésen keresztül megismerkedhetnek ezzel a szemlélettel. Később az értékelési módszer gondolatmenetét a szervezet továbbadhatja alkalmazottainak, és az elsajátított ismeretek többszöri ismétlésével egyre inkább fejlődhet a szervezet pozitív hozzáállása az integritás kérdéséhez.

Fontos követelmény az eddig alkalmazott irányítási rendszer értékelése⁹ abból a szempontból, hogy a szervezet mennyire ellenálló az integritással kapcsolatos szabálysértésekkel szemben. Értékelik, hogy a különböző intézkedések közül melyeket vezették be, hogy folyamatosan alkalmazzák és betartják-e azokat, illetve hogy az alkalmazott intézkedések mennyire bizonyultak hatékonyak. Ily módon megfelelő képet kaphatunk az integritásirányítási rendszer fejlettségéről, valamint arról, hogy a szervezet mennyire bizonyul ellenállónak az integritással kapcsolatos kihágásokkal szemben.

Az értékelés végterméke a *vezetői jelentés/akcióterv*¹⁰. Ez a jelentés világossá teszi az intézmény vezetése számára, hol van szükség haladéktalan intézkedésekre annak érdekében, hogy erősödjön a szervezet ellenálló képessége az integritással kapcsolatos kihágásokkal szemben. Az így meghatározott területekkel való kiemelt foglalkozás fokozza az általános integritáspolitikára hatékonyságát.

⁶ Az integritás megsértésének megelőzése azokat a cselekvéseket a rendszerbe foglalását és alkalmazását jelenti, amelyek elősegíthetik a cselekvési egyetértés fenntartását.

⁷ A kockázat általános fogalmát a bizonytalanság definíciójához kapcsolatosan mutatjuk be. Eszerint a bizonytalanság a teljes biztonság hiánya, tehát egynél több lehetőség létezése valamilyen állapotot vagy igazi eredményt illetően. Ennek mérése a valószínűség (százalékos) megállapítása bizonyos lehetőségekkel kapcsolatban. A kockázat olyan bizonytalan állapot, amikor a lehetőségek közül néhány veszteséget, katasztrófát vagy más nem kívánatos eredményt okoz. Mérése a veszteséget stb. okozó, azaz kockázatos lehetőségekre nézve a veszteségek valószínűségének százalékos vagy abszolút mértékben kifejezett nagyságával történik.

⁸ A veszélyeztetettség a nagyobb valószínűséggel fellépő kockázatokra vonatkozó jelenség. Ezért kiemelt figyelmet kell fordítani a veszélyeztetettségi területek megismerésére, feltárására, hiszen az integritás érvényesülése szempontjából nagyobb kockázatot jelentenek, mint más területek. Az adóbehajtás során például nagyobb a veszélye az integritással kapcsolatos szabályok megsértésének, mint az oktatás területén.

⁹ Az eddig alkalmazott irányítási rendszer értékelése az a tevékenység, amely kiindulópontját képezi az integritásirányítási rendszer javítását szolgáló intézkedéseknek.

¹⁰ A vezetői jelentés/akcióterv olyan javaslatok, intézkedések (intézkedéscsoportok) együttese, amelyek segítségével javítani lehet az integritásirányítási rendszer működését a szervezet ellenálló képességének növelése érdekében.

Az értékelés nem csupán feltárja az integritással kapcsolatos veszélyeztetettséget és gyengeségeket, illetve javaslatokkal szolgál az ellenállóképesség növelésére, hanem nagymértékben fokozza az integritásra való odafigyelést, az integritással kapcsolatos tudatosságot¹¹ is.

2.3. Az integritás szerepe, integritáspolitiká

Az integritás a közszeaktor hatékony és folyamatos működésének egyik előfeltétele. Az a személy, intézmény, kormányzat, amelyre nem jellemző az integritás, elveszíti az emberek bizalmát, majd végül a tekintélyét is. Fontos, hogy az állampolgárok bízni tudjanak az intézményekben és a kormányzatban, hiszen számos alapvető szolgáltatást – így például az útleveleket és engedélyeket kiadását, különféle támogatásokat – egyedül a kormányzat biztosíthatja számukra. E monopólium és függőségi helyzet következtében elengedhetetlen, hogy a közgazdaság feddhetetlen legyen, és minden gyanú felett álljon.

Az integritás azonban nem csupán törvények és jogszabályok összessége, hanem erkölcsi felelősség is, hiszen nem egyenlő pusztán a törvények és jogszabályok betartásával. A törvény betartása egyfajta alsó határ, amely erkölcsi szempontból kiindulópontnak tekintendő.

Nem lehetséges minden helyzetre vonatkozóan törvényeket és jogszabályokat alkotni. A feszültség akkor a legnagyobb, ha nincsenek vagy nem elég világosak a szabályok, mint például új, bonyolult vagy változó helyzetek esetén. A köztisztviselőknek az ilyen helyzetekben is képeseknek kell lenniük morálisan elfogadható vélemény kialakítására, illetve a jó közigazdaság értékeivel és normáival összhangban a felelősségteljes cselekvésre. Így kell tenniük azokban a helyzetekben is, ahol – a rájuk ruházott hatalomnál fogva – saját belátásuk szerint járhatnak el.

Az integritáspolitikának az *elfojtás és a megelőzés egyaránt szükséges* eleme. A szervezet egyfelől intézkedéseket hoz, amennyiben alkalmazottai helytelenül járnak el (elfojtás). Másfelől azonban mindent meg kell tennie mindazon kísértések kiküszöbölése érdekében, amelyek helytelen magatartásra készíthetik a köztisztviselőket (megelőzés). E kettő közül a megelőzésnek kell elsőbbséget élveznie. A megelőzés egyrészt hatékonyabb módszer, másrészt sokkal kisebb befektetést igényel, mint a helytelen viselkedés okozta károk helyrehozása.

Az integritás szerepe a közszeaktor korszerűsítésében, szervezetfejlesztésében is folyamatosan figyelmet kell, hogy kapjon.

Ha az integritáspolitikát kizárólag incidensekre adott válaszként gyakoroljuk, úgynevezett *reagáló politikáról* beszélhetünk. Amennyiben az integritáspolitiká problémamentes időszakokban kisebb figyelmet kap, *emelkedni fog az incidensek bekövetkezésének kockázata*. Más szóval, az integritásnak és az integritáspolitikának tartósan be kell ágyazódnia a szervezetbe, és állandó helyet kell kapnia a közszeaktor vezetésében, korszerűsítésében, szervezetfejlesztésében, a személyzeti politikájában és a minőségirányításban.¹²

¹¹ Az integritással kapcsolatos tudatosság annak felismerése, hogy a szervezet integritással kapcsolatos szabálysértésekkel szembeni ellenálló képességét – az integritáspolitiká alkalmazása mellett – a magasabb szintű tudatosság képzési programok megvalósításával is lehet növelni.

¹² Klotz Péter (2018): Integritás és munkaköri kockázatok elemzése. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.

Az integritás erősítését projektek összességéként lehet meghatározni, mivel számos területet érintenek, ugyanakkor – a megváltozott körülményekhez való alkalmazkodás biztosítása érdekében – ciklikusan ismétlődnek. Az integritás, az integritásmenedzsment a közgazdaság vezetési és irányítási rendszerének mindenkori alkotóelemét kell, hogy képezze.

Az integritás erősítésével a közintézmények fontos szerepet tölthetnek be a korrupció megelőzésében is, hiszen *a korrupció és a csalás* az integritás megsértésének két leggyakrabban előforduló kategóriája. Így az erkölcsileg megfelelő, sérthetetlen, helyes magatartás, feddhetetlenség olyan értékek, amelyek nemcsak erősítik a közszféra legitimitását, a közgazdaság iránti bizalmat, hanem *hosszabb távon csökkentik a korrupciós kockázatokat.*

2.4. Az integritásirányítási rendszer és integritáspolitikai tapasztalatai

E pontban a holland irányítási rendszer működésének és az alkalmazott integritáspolitikájának főbb tapasztalatait foglaljuk össze, amely jelentős hatással volt a magyar integritásirányítási rendszer kialakítására. Ennek során kiemelt figyelmet fordítunk

- a veszélyeztetett területek és a veszélyeztetettséget növelő körülmények feltárása,
- az irányítási rendszer fejlettségének értékelésére, valamint
- az ellenállóképességét növelő „kemény”, általános és „puha” intézkedések alkalmazására.

Hollandiában a '90-es évek elejéig nem fordítottak különösebb figyelmet a korrupció elleni küzdelemre. A kilencvenes éves elején azonban számos botrányt tört ki, amely ráirányította a figyelmet az átlátható és etikus közszolgálat szükségességére:

- A volt holland gyarmat, Suriname bukott katonai diktatúrájának számos katonája Amszterdamba menekült, és egy, a rendőrségnél dolgozó honfitársuk segítségével megpróbált beépülni az amszterdami rendőrségbe. A későbbi vizsgálat kiderítette, hogy összesen 16 főt vettek így állományba.
- A holland Dél-Limburg tartományban tapasztalható korrupcióról 1992-ben tényfeltáró könyv jelent meg „A barátok köztársasága” címmel, amely bemutatta a tartományban széles körben elterjedt korrupciós jelenségeket.
- 1995-ben a rendőrség nagy mennyiségű illegális kábítószer behozatalát fedezte fel. Az elkövetőket nem tartóztatták le, mert szerették volna a bűnszervezet vezetőjét is elfogni. Az akció azonban balul sült el, a kábítószer piacra került, a vezetőt pedig nem sikerült megtalálni.

Fordulatot a holland belügyminiszter, Ien Dales 1992-ben a Holland Önkormányzati Szövetség képviselői előtt tartott beszéde hozott, amelyben rámutatott a hatalommal való visszaélés veszélyeire és az integritás jelentőségére a közigazdaságban¹³.

Bár a következő évek jórészt annak az eldöntésével teltek, hogy a korrupció ellen szervezeti vagy központi szinten kell-e fellépni, a változásoknak új lendületet adott a közigazgatási döntéshozatalban való feddhetetlenségéről szóló (BIBOB) törvény 2003. évi elfogadása. A törvény fő célja, hogy adminisztratív akadályokat gördítsen a bűnözésből

¹³ KLOTZ Péter 2018.

származó jövedelmek tisztára mosása elé. Ennek alapján a közigazgatási szervek megtagadhatják a támogatások kiutalását, a szerződések megkötését vagy az engedélyek kiadását, ha komoly kétségeik vannak az adott szervezet integritásával kapcsolatban. Így sikerült visszaszorítani az alvilág tulajdonában álló coffee shopokat, és szorosabb ellenőrzés alá vonni az amszterdami vöröslámpás negyedet.

A 2006-ban megalkotott új közszolgálati törvény saját magatartási kódexet határozott meg a köztisztviselők számára, a közigazgatási szerveknek pedig kötelezővé tette a saját integritáspolitiká kidolgozását. Ugyanebben az évben hozták létre a Nemzeti Etikai és Integritás Hivatalt (BIOS), amelynek kormánytól független szervezatként célja a kormányzaton belüli integritáspolitikák kidolgozásának elősegítése, integritással foglalkozó munkatársak képzése.

Az integritással foglalkozó holland szakértők dolgozták ki a SAINT (Self-Assessment of Integrity) nevű *szervezeti önértékelési módszert*, amely mintaként szolgált az Állami Számvevőszék *Integritási felmérése*nek kidolgozásához.

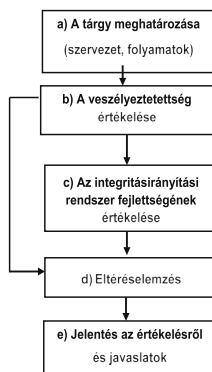
A kiépített irányítási rendszernek és a következetes integritáspolitikának köszönhetően Hollandia fejlett antikorrupciós módszertant fejlesztett ki, és Európában, de világméretekben is élen jár ezen a területen. Az eredményeket a társadalmi visszajelzések is igazolják. Egy 2017-es, az egész Európai Unióra kiterjedő felmérés szerint a hollandok 44%-a tartja a korrupciót elterjedtnek, Magyarország esetében ez az arány 86% volt.

3. KOCKÁZATELEMZÉS

3.1. A kockázatelemzés módszertana

A kockázatelemzés holland módszertana sokoldalúan rámutat a korrupciót elősegítő tényezőkre, valamint a szervezet eltökéltségének fontosságára a korrupció elleni küzdelem szempontjából. Kiemelten azokra az intézkedésekre koncentrál, amelyeket az intézmény megtehet azért, hogy megelőzze a korrupciós helyzetek kialakulását, erősítse saját integritását. A *metodológia öt lépésből áll* (2. ábra).

1. Az értékelés tárgyát képező szervezet vagy intézmény, illetve az ott zajló folyamatok meghatározása és értelmezése. Ezzel összefüggésben döntést igényel az a kérdés, hogy a szervezet egésze képezze-e az értékelés tárgyát, vagy csupán annak egy adott szervezeti egysége, osztálya.
2. A szervezet tevékenységében, folyamataiban rejlő olyan veszélyeztetettségi területek azonosítása és értékelése, amelyek a kormányzat és az állampolgárok (üzleti szféra) közötti szerződéskötési, okmánykiállítási, jogalkotási, jogalkalmazási stb. kapcsolatokban, valamint az állami tulajdon kezelésében jelentkeznek. Az elemzés során elvégzendő másik feladat a veszélyeztetettséget növelő tényezők (komplexitás növekedése, gyors változások, vezetés és személyzet) értékelése. A veszélyeztetettségi területek és a veszélyeztetettséget növelő körülmények együtt alkotják a szervezet veszélyeztetettségi profilját.



2. ábra

Az értékelési módszertan elemei

Forrás: a szerző saját szerkesztése

3. Az integritásirányítási rendszer fejlettségi szintjének értékelése, amely kimutatja, hogy mennyire ellenálló az adott intézmény, illetve annak valamely szervezeti egysége a jelentkező korrupciós kockázatokkal szemben.
4. E lépések folytatásaként úgynevezett eltéréselemzés elvégzése, amely feltárja, hogy kielégítő-e az egyensúly a 2. lépésben megismert veszélyeztetettségi profil és az integritásirányítási rendszer fejlettségi szintje (ellenálló képessége) között.
5. Az eltéréselemzés eredménye szolgáltató alapot annak megítéléséhez, hogyan célszerű kezelni a legveszélyesebb folyamatokat, és milyen konkrét intézkedések szükségesek a korrupciós kockázatokkal szembeni ellenállóképesség javítására.

E lépések eredményeként egy olyan kockázati térkép állítható össze, amely szemlélteti a korrupciós kockázatok, és segítheti a helyes cselekvési irányok kijelölését a közszférában. Erre először Magyarországon 2008-ban az ÁSZ Kutató Intézete tett kísérletet a minisztériumok bevonásával. A tárcák – kérdőív kitöltésével – a náluk jelentkező korrupciós veszélyeket és a veszélyeket fokozó tényezőket jelölték meg.

Az országos szintű korrupciós kockázati térkép létrehozását az Állami Számvevőszék 2011-es *Integritás felmérés* eredményeinek feldolgozása után tűzte ki célul. A térkép – a legfontosabb alapadatokon túl – tartalmazza a felmérésben részt vett költségvetési szervek eredendő, korrupciót növelő, valamint a kontrollok hiányából adódó kockázati indexeit. Az *Integritás felmérés* eredményeit később, a 4. fejezetben ismertetjük részletesen.

3.2. Veszélyeztetett területek

E területeket – a nemzetközi szakirodalom és a holland tapasztalatok alapján – az 1. táblázat mutatja be, megjegyezve, hogy a közszférán belül az egyes területek, tevékenységek és folyamatok jellegükből adódóan nem egyformán vannak kitéve a korrupciónak, a csalásnak és az egyéb, integritással kapcsolatos szabálysértések kockázatának.

A veszélyeztetettségi területek azonosításához hasznos kiindulópont lehet azoknak a *hazai konkrét típuseseteknek* a megismerése, amelyeket a korrupciós hatások során feltártunk. Ezek közül néhányat részletesen bemutatunk.

A korrupciónak általános okai mellett domináns szerepet játszanak azok a speciális jogszabályi, közigazgatási, társadalom- és gazdaságpolitikai feltételek, körülmények is, amelyek az egyes országokra jellemzőek. Ezek részben elősegíthetik a korrupciónak elleni küzdelmet, részben viszont növelik a korrupciós kockázatokat.

Közülük a legfontosabbakat az Állami Számvevőszék által az utóbbi években végzett ellenőrzések tapasztalatai alapján tekintjük át,¹⁴ és felhasználjuk azokat az elemzési tapasztalatokat is, amelyek a *Bölcsek Tanácsának*¹⁵ *szakértői műhelyéből* adódnak.

1. táblázat

Veszélyeztetett területek a közsférán belül

Veszélyeztetett területek/tevékenységek/folyamatok		
<i>Kapcsolat a kormányzat és az állampolgárok/vállalkozások között</i>	Beszedések	Adómegállapítás, adók, importvámok, jövedéki adók, díjak, illetékek beszédése
	Szerződések	Tenderek, megrendelések, megbízások, szerződések odaítélése, beszerzések
	Kifizetések	Támogatások, jutalmak, juttatások, segélyek kifizetése, szponzorálás
	Okmányok kiadása/kiállítása	Engedélyek, útlevelek, jogosítványok, személyi igazolványok, meghatalmazások kiadása
	Közszolgáltatások	Egészségügy, oktatás, hulladékgyűjtés, vízellátás
	Jogalkotás	Új jogszabálytervezetek megalkotása, szabályozási kritériumok meghatározása
	Felülvizsgálat és jogalkalmazás	Felügyelet, ellenőrzés, nyomozás, büntetőeljárás, felderítés, igazságszolgáltatás, büntetés
<i>Állami vagyon kezelése</i>	Információ	Nemzetbiztonsági és bizalmas információk, dokumentumok, akták, szerzői jogok
	Pénz	Pénztár, pénzeszközök, portfóliókezelés, készpénz/zsírügyletek, prémiumok, költségek, juttatások stb.
	Javak	Vétel/eladás (árverés), kezelés és felhasználás
	Ingatlanok	Vétel/eladás (épületek, föld)

Forrás: a szerző saját szerkesztése

¹⁴ Az Állami Számvevőszék korábbi korrupcióellenes tevékenységének szemléletéről és prioritásairól lásd például BÁGER–KOVÁCS 2005. Az állami számvevőszékek antikorrupciós tevékenységének nemzetközi tapasztalatairól lásd BÁGER–KOVÁCS 2011.

¹⁵ A Dr. Sólyom László köztársasági elnök által felkért Bölcsek Tanácsának tagjai: Csermely Péter, Fodor István, Eva Joly, Lámfalussy Sándor azt a feladatot vállalták, hogy ajánlásokat dolgozzanak ki a nevelés-oktatás rendszerének újjáépítésére, a korrupció megfékezésére. Az ajánlások kidolgozását 17 szakértő (Barlai Róbertné, Báger Gusztáv, Csovcics Erika, Farkas Anikó, Fábíán Zsolt, Héjj Tibor, Jávör András, Józsa Tamás, Lócsei Tamás, Monzpart Zsolt, Nagy Attila, Ónodi Szabolcs, Réti Mónika, Sótónyi Péter, Szebedy Tas András, Szilágyi Imréné, Villányi Györgyné) segítette (SÓLYOM–CSERMELY–FODOR–JOLY–LÁMFALUSSY 2009, 220).

3.2.1. Az állami, önkormányzati vagyon és közszolgáltatási jogok privatizációja

A hazai privatizáció közel húszéves története tele van érthetetlen mozzanatokkal, nehezen indokolható esetekkel. Talán a legnagyobb hiba volt a szakszerű korrekciós folyamatok helyett „az állam rossz gazda” elvből adódóan az állami vagyon elsiertetés, gyors privatizálása. Gyakran felrúgták azt a szabályt, amely szerint monopolhelyzetben lévő állami vállalatot – különös tekintettel, ha közszolgáltatást lát el – eladni tilos. Ez alól csak nagyon indokolt esetben és a társadalom szempontjából igen biztonságos szerződéssel szabad kivételt tenni. A piacon szereplő vállalatok privatizációját az esetek nagy százalékában – az indokolt értékesítési szándék előtt – a vállalat feljavításának, értéknövelésének kell megelőznie. Az állami tulajdonú vállalatokhoz, vagyonokhoz kapcsolódó szándékos értékcsökkentési akciók nyilvánvalóan korrupciós esetet jelentenek.

A korrupciós kockázatok főbb tipikus esetei a következők:

- *Az állam* úgynevezett vállalkozói vagyonának értékesítése. Jóllehet e vagyon szűkülésével mérséklődnek a visszaélések lehetőségei, de változatlanul fennáll a korrupciós szálakon futó érdekközösség kialakulása.
- *Az állam* úgynevezett *nem termelő vagyonának az értékesítése*. A vagyonelemek eladása ötletszerűen, a bejelentkezési igények és nem a megfelelően kidolgozott értékesítési tervek alapján történik. E körülményeket fokozzák még a vagyonértékelés nehézségei.
- *Az önkormányzati vagyon értékesítése*.
- Az önkormányzati ingatlanokkal kapcsolatos ügyletek: alacsony áron történő eladás vagy túl magas áron való vásárlás, illetve az az eset, hogy értékes ingatlant az önkormányzat apportként visz be egy vállalkozásba, amiért külön juttatást kap.
- Az önkormányzati közép- és hosszú távú rendezési tervek kialakítása során jelentkező korrupciós lehetőségek: a külterületi, mezőgazdasági ingatlanok jobban hasznosítható területté való minősítése, lakó-, vállalkozási terület kijelölése stb.

A korrupciós kockázatok főbb *kiváltó okaiként* a következőket említhetjük meg:

- A korábbi privatizációs gyakorlathoz hasonlóan továbbra is túlzott illúziók kapcsolódnak a könyvvizsgálat garanciákat adó szerepéhez, a világcégek tanácsadó munkájának elfogulatlanságához és szakmai felkészültségükhöz. Az állam védekező, adminisztratív mechanizmusai nem tudnak úrrá lenni a különféle egyéni és csoportérdekeken, az ezek érvényesítését szolgáló összefonódásokon.
- Az állam számára előnytelen szerződések kötését továbbra is lehetővé teszi a vagyonok valóságos, összehasonlítható értékelésének a nehézsége, az alacsonyabb beosztású köztisztviselők kisebb jövedelme és az érintett vállalati vezetők ragszkodása menedzseri pozíciójukhoz.
- A korrupciós kockázatot növeli, hogy még mindig nincs hiteles, teljes körű nyilvántartás a kincstári vagyonról, és gyakori jelenség a bevételi kényszer okozta kapkodás.
- Az önkormányzatok decentralizált intézményrendszerében a személyi-technikai felkészültség hiánya változatlanul kedvező táptalaj a korrupció számára. Fontos szerepet játszanak az értékebecslők és előkészítő tanulmányok szakértői is, akiknél szintén fennáll a veszély a megrendelő korrupciós igényeinek a teljesítésére. Felerősíti a korrupciós veszélyt az is, hogy e szférában különösen alacsony hatékonysággal működik a belső ellenőrzés.

A privatizáció által kiváltott korrupcióval kapcsolatban a *szereplők* magatartását nagymértékben meghatározza a privatizáció gazdaságpolitikai és jogi környezete, a privatizációt lebonyolító állami intézmények, önkormányzatok szervezete és működési szabályzatai. Fontos az a körülmény is, hogy a döntéshozatali eljárás milyen mértékben és hatékonysággal ellenőrzött, milyen mértékben válik külön a döntés-előkészítő és a döntéshozó személye, illetve hogy a döntéshozást testület vagy egy személy végzi-e. A szereplő célszemélyek – az állam (önkormányzat) részéről privatizálók, a vagyont szerzők és a szakértők – közül a privatizálók és a szakértők játszanak meghatározó szerepet a korrupció szempontjából. Nem hagyható figyelmen kívül a bankok vezető beosztású alkalmazottainak szerepe sem, hiszen a privatizációs ügyletekhez gyakran nyújtanak úgynevezett „lenyúlásos” bankhitelt¹⁶, vagy számítanak fel hitelkihelyezési jutalékot.

3.2.2. Állami beruházások

A főbb tipikus eseteknek a következőket tekinthetjük:

- *Nagy állami beruházások saját irányítású kivitelezésben.* Ebben az esetben a klasszikus korrupciós modell a leggyakoribb, amikor is a kivitelező válik korrupciós partnerré. Indikátorként, bizonyítékként a fajlagos beruházási költségeket lehet figyelembe venni. A nemzetközi költség-összehasonlítások, az érthetetlen megoldások, a túlfinanszírozások jelzik a korrupció feltételezett jelenlétét (az autópálya-, metróberuházások, jelentős közúti felújítások, intézményi beruházások esetében).
- *Koncessziók, PPP-beruházási konstrukciók.* Az eddigi tapasztalatok alapján valószínűsíthető, hogy hatékony antikorrupciós intézkedések hiányában az építésben (koncesszióban) való részvételi jog megszerzése érdekében tartósan is fennmaradhat a vesztegetés, illetve a kenőpénz adásának kockázata a hatalmi, politikai vezetők, az államigazgatási tisztségviselők és a pártok egyes szereplőinek a részvételével. A kezdeményezők között nagy szerepet játszanak a helyzetet kihasználni akaró nemzetközi vállalatok is. A lebonyolítás módszere az állam (költségvetés) számára előnytelen szerződések (koncessziós szerződések, illetve PPP-szerződések) megkötése.
- *A szociális, infrastrukturális, oktatási, sport, kulturális, igazságügyi intézmények létrehozása.* E beruházások korrupciós veszélyeztetettségének módja, módszere és szereplői az autópálya-beruházásoknál említettekhez hasonlóak. Fontosabb különbségként a külföldi vállalatok kisebb szerepe említhető. E területeken a korrupció veszélyét növeli a beruházások egyedi jellegéből adódó tapasztalathiány.

A saját kivitelezésű állami beruházásoknál az elterjedt reflexek és szándékok a *kiváltó okok*. Ebben a kategóriában leginkább az elterjedtség viszonylagos nagyságát kell megemlíteni. Az ellenőrzés, a számonkérés és a retorzió hiányosságai miatt jelentősen nőtt a korrupciós esetek, és így a résztvevők száma is.

¹⁶ A nagyobb összegű hiteleket néhány esetben a bankok vezető beosztású alkalmazottai nem adják ingyen. E jellességgel kapcsolatos a „lenyúlásos” bankhitel, amelyet a hitelfelvevő úgy kap, hogy a hitel összegének egy meghatározott részét (százalékát) a bankban hagyja.

3.2.3. Állami támogatások

E területen a főbb tipikus korrupciós esetek a következők:

- *A gazdaságfejlesztési támogatások odaítélése.* Tekintettel arra, hogy a támogatások eldöntése nem származtatható átfogó nemzetgazdasági tervből, e tevékenységet az elmúlt években a kormány által kijelölt fejlesztési politikaért felelős személy vagy bizottság irányította. Így a döntéshozatalt egyfelől nagymértékben befolyásolták a politikai szempontok, másfelől jelentős szerephez jutottak benne a személyes (vállalkozói) érdekérvényesítési törekvések. A korrupciós kockázat egyaránt vonatkozik az uniós és a hazai támogatásokra is.
- *A költségvetés fejezeteiben az úgynevezett szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználása.* Mivel a fejezeti kezelésű előirányzatok között a kiadásoknak szinte minden típusa (társadalmi szervezetek, fogyasztók támogatása stb.) megtalálható, és így nem teljesült az államháztartás működési rendjéről szóló hatályos jogszabályi előírás, miszerint ezek az előirányzatok a szakmai-ágazati, területfejlesztési célokat szolgálják. E körülmény, együtt az előbbi pontban említettekkel, igen nagy mértékben megnövelte a korrupciós kockázatot.
- *A fejlesztési fő irányok meghatározása.* Annak következményeként, hogy az állam nem rendelkezett az ország jövőképével, a fejlesztési fő irányok egyértelmű kijelölésével, a gyakorlatban érvényesítendő fejlesztési irányok meghatározásában az elfogadhatónál nagyobb szerepe volt a lobbizásnak.
- *A gazdaságfejlesztés rendszerében jelentkező diszfunkciók általános okforrása* a hosszú távú társadalmi-gazdasági stratégia hiánya, illetve ebből adódóan a gyakori koncepcióváltásokkal jellemezhető fejlesztési ingadozások, felgyorsulások és megtorpanások voltak. Ezért nem volt világos kép arról, hogy mit kell tennie az államnak, milyen kihívásokra milyen válaszok adhatók, és így tág tér maradt a politikai döntéshozatal „rögtönzése” számára.

A tervezési gyakorlatban nem alkalmazták a hatékony forrásfelhasználás korszerű eszközeit, például a programalapú költségvetési módszert. Többször előfordult, hogy a szakmai fejlesztési támogatások célszerű gyakorlatának kialakítását nehezítették az intézményi átalakulásokkal.

A fenti okok, körülmények magyarázzák az úgynevezett „fejlesztési korrupció” jelenségét, amelynek nagyságáról egy ÁSZ-ellenőrzés keretében végzett önkéntes alapú véleményfelmérés eredménye tájékoztat. Eszerint a válaszadók 20%-a az uniós, illetve 24%-a a hazai forrású támogatások esetében valamilyen szintű korrupcióra utaló jelenséget vélelmezett válaszában. A támogatásban részesült válaszadók 4%-kal magasabb arányban minősítették abszolút korrupciómentesnek az uniós (80%) támogatásokat a tisztán hazai (76%) támogatásoknál. A válaszadók 82%-a szerint közepes, illetve annál rosszabb a támogatások és az adó- és járulékkedvezmények összhangja a növekedési és foglalkoztatási célokkal.

E területen a korrupciós kockázatok mérséklését szem előtt tartó más szükséges irányítási és szabályozási változtatások mellett az Állami Számvevőszék javasolta, hogy a kormány készítse elő az állami fejlesztési feladatok tervezésének erősítését célzó átfogó törvényi szabályozást, amely magában foglalja a hazai és uniós források felhasználásának egységes tervezési módszertanát.

A fejlesztéspolitika törvényi háttérének kialakítása a hatalmi, politikai vezetők feladata lett volna. Vélelmezhető, hogy ennek elmaradásában, illetve a fejlesztési rendszer működési hiányosságainak kialakulásában jelentős szerepet játszottak az államigazgatási vezetők és köztisztviselők is. A jelzett „fejlesztési korrupciók” megvalósulásában – e két szereplőtípus mellett – jelentőségében kiemelkedik a pályázatkezelő szervezetek döntéshozóinak, valamint a mindenáron fejlesztési lehetőséghez jutni akaró vállalatvezetők szerepe is.

3.2.4. Közbeszerzések

A közbeszerzéseket érintően a korrupciós kockázat főbb területei a következők:

- *Az ajánlatkérők és az ajánlattevők összejátszása.* Ennek keretében gyakoriak a kiszivárogtatott információk, a testre szabott pályázati kiírások, amelyekért az ajánlatkérők anyagi előnyöket nyújtanak az ajánlattevőknek. Ennek egyik konkrét megnyilvánulása az, amikor a preferált ajánlattevő alacsonyabb árat ajánl, és ezért nyeri meg a pályázatot. Az összejátszás másik konkrét módja, hogy a pályázati feltételeket aszerint állapítják meg, hogy kedvezzen a kiszemelt ajánlattevőnek, így a többi pályázó eleve hátrányos helyzetből indul.
- *Az ajánlattevők kartellezése.* Az ajánlatot adó vállalkozók egymás között előre felosztják a közbeszerzési projekteket, ezáltal a megvalósítás költségei a versenyben kialakulóhoz képest emelkednek, mivel csak látszólagos a verseny.
- *A közbeszerzésre rendelkezésre álló forrás elvonása.* A korrupció megvalósul olyan formában is, hogy a nyertesnek látszó, de nemkívánatos ajánlattevő esetén az ajánlatkérő tudatosan elvonja a közbeszerzésre rendelkezésre álló forrást.
- *PPP-konstrukciók.* E projektek komplex jellegéből adódóan könnyen lehetőség nyílik arra, hogy egy-egy elemmel kapcsolatban indokolatlanul magas árat állapítsanak meg, és azt az államigazgatási, önkormányzati döntéshozók ne ismerjék fel, ezáltal elfogadják.
- *A helyi önkormányzatok alacsony részvétele a központosított közbeszerzésben.* Ezáltal nem tudják kihasználni a központosított közbeszerzés nyújtotta előnyöket, ami egyben mérsékelné a korrupciós kockázatot is.

A közbeszerzéssel kapcsolatos korrupciós kockázatok fennállásának legfőbb okai az átláthatatlan jogi túlszabályozottság és a politikai beavatkozások. A korrupciós kockázatot növeli az a körülmény is, hogy a közbeszerzési politika alakításában – amint arra az Állami Számvevőszék vizsgálatai is rámutattak – nem érzékelhető megfelelő mértékben a központi kormányzati irányítás.

Magyarországon a jogorvoslatok száma magas, ami az eljárás elhúzódásához vezet, és e jelenség a gyakran változó törvényi szabályozással is összefüggésbe hozható. A közigazgatási szakasz elhúzódása után a polgári kártérítési perek megindítása nem jellemző, mivel az időbeli elhúzódás gyakran érdekmúlást okoz. Ennek következtében tényleges jogorvoslatra már nincs lehetőség, mivel az ajánlatkérő és a nyertes között létrejött egy érvényes szerződés, amelyet utólag jogorvoslattal sem lehet megváltoztatni, így többnyire csak az ajánlatkérőt sújtják pénzbírsággal.

A közbeszerzések területéről – jogszabályi rendelkezés hiányában – az érintett szervezetek csak korlátozott körben közöltek információkat. Az intézményi közbeszerzésekről – amint az ÁSZ által készített ellenőrzési jelentésekből is látszik – nincs a felügyeleti

szervek számára felhasználható adatbázis, így a közbeszerzések reformfolyamatát sem tudták a megfelelő indikátorokkal támogatni.

A kormány és a Közbeszerzések Tanácsa együttműködésének hiányosságai is hozzájárultak ahhoz, hogy nem, vagy csak késve oldódtak meg többek között az olyan feladatok, mint

- a közbeszerzési rendszer hatékonyságának mérésére alkalmas monitoringrendszer megszervezése;
- a közbeszerzési szabálytalanságok és korrupciós kockázatok feltárását biztosító ellenőrző-jelző rendszer feltételeinek kialakítása, és
- az elektronikus közbeszerzés fejlesztése.

A közbeszerzési folyamatban fontos szereplők a központi költségvetési fejezetek gazdálkodását irányító felügyeleti szervek vezetői. E vezetők nem gyakran gondoskodtak kielégítő módon a felügyeleti és belső ellenőrzések hatékonyabbá tételéről, a közbeszerzési előírások megkerülésének és a szabálytalanságok feltárásáról a korrupciós veszélyek visszaszorítása érdekében, továbbá a szabálytalanságok esetében a felelősségre vonásról.

A korrupciós kockázatok szempontjából jelentős veszélyhelyzetet jelent, hogy nem kielégítően tisztázott a közbeszerzési tanácsadók feladatköre, illetve ehhez kapcsolódó felelőssége annak ellenére, hogy a bevonásuk kötelező a meghatározott összeghatár feletti közbeszerzési eljárásba.

3.3. A veszélyeztetettséget növelő körülmények

A veszélyeztetett területek mellett léteznek olyan körülmények, tényezők, amelyek tovább fokozhatják a veszélyeztetettség mértékét.

Az értékelési rendszer a veszélyeztetettséget növelő körülmények következő öt csoportját különbözteti meg:

- Komplexitás
- Változások/dinamikák
- Vezetés
- Személyzet
- A probléma háttere

Az egyes csoportokba tartozó, a veszélyeztetettséget növelő, a közszférára jellemző körülményekről részletesen a 2. táblázat tájékoztat, ahol rövid címszavakban is felhívjuk a figyelmet azokra a hazai szempontokra, amelyek kiemelt figyelmet érdemelnek.

2. táblázat

A veszélyeztetettséget növelő körülmények a közsférán belül

1. Komplexitás
Innováció/fejlett számítógépes rendszerek
Komplex vagy bonyolult jogszabályok
Speciális konstrukciók (jogi/pénzügyi)
Bürokrácia
Kapcsolatrendszerek
Lobbizás
Politikai befolyás/beavatkozás
Közérdek – magánérdek keveredése (kereskedelem/verseny)
Külső szakértők bevonásának szükségessége
2. Változások/Dinamikák
Fiatalkorú szervezet
Gyakran változó jogszabályok
Erőteljes növekedés vagy leépítés
Privatizáció/Vezetőség által történő kivásárlás
Kiszervezés
Krizis (átszervezés, komoly fenyegetések, a szervezet megszűnésének vagy a munka elvesztésének veszélye)
Külső nyomás (a teljesítményt, a kiadásokat érintő, időbeli vagy politikai nyomás, deficit, a feladatokhoz mért forráshiány)
3. Vezetés
Uralkodó
Manipulatív
Hivatalos/bürokratikus
Önálló működés
A javadalmozás nagymértékben függ a teljesítménytől
Beszámolási kötelezettség hiánya
Tanácsok/jelzések semmibevétele
Védekező álláspont a kritikákkal és panaszokkal szemben
4. Személyzet
Munkakörnyezet/Lojalitás
Teljesítményre gyakorolt nyomás/a jövedelem a teljesítménytől függ
Alacsony státusz/megbecsülés hiánya/csekély jutalmazás/rossz karrierkilátások
Rossz munkakörülmények/nagy munkateher
Csoportlojalitás
Munkatársak általi akadályoztatás
Egyén
Más érdekeltségek (mellékállás stb.)
Adósságok
Életmód (költekező)
Személyes titkok (például az illető zsarolás áldozata lehet)
Személyes fenyegetettség
Függőség (alkohol, kábítószer)
5. Probléma háttere
Panaszok
Pletykák, szóbeszéd
Jelzések/bejelentések
Korábbi incidensek (visszaesés)
Adminisztrációs problémák (hátralékok, belső ellentmondások, rendkívüli tendenciák stb.)

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A megnevezett körülmények vagy tényezők sok esetben lehetőséget kínálnak és/vagy indítékul szolgálnak a korrupcióhoz vagy egyéb, az integritással kapcsolatos szabálysértések elkövetéséhez.

Hangsúlyozni kell, hogy amennyiben egy vagy több körülménnyel találkozunk a fentiek közül, az még nem jelenti azt, hogy a szervezetben bárki is megszegné az integritással kapcsolatos elvárásokat. E körülmények fennállása pusztán arra utal, hogy az adott szervezetnél nagyobb fokú veszélyeztetettséggel kell számolni, s így magasabb az integritással kapcsolatos szabálysértések kockázata.

3.4. A holland kockázatelemzés intézményi szintű gyakorlata

3.4.1. A kockázatelemzés főbb jellemző vonásai

- A kockázatelemzés egy munkafolyamat vagy egy szervezeti egység elemzése és értékelése az integritás kockázatának szempontjából oly módon, hogy annak fókuszában a megelőzés álljon. A végrehajtásban szükséges, hogy az intézmény dolgozói és a menedzsment hatékonyan működjön együtt.
- A kockázatra egyrészt úgy irányuljon a figyelem, hogy az a személy, aki rosszat akar tenni, ne tehesse meg; másrészt az a személy, aki jót akar tenni, ne legyen hamisan vádolható azzal, hogy rosszat akar tenni. Természetesen fontos elérni, hogy az integritást sértő próbálkozás megghiúsuljon.
- Fontos törekvés az előtekintő javítás, és nem a megrovás vagy büntetés. Ezért célravezető módszerek az interjúk készítése és a „résztvevői megfigyelés”. A folyamat célszerűen bizalmas, az érintett személyek nevének közzététele nélkül történik. Az elkészülő beszámolókat területenként tartalmazzanak megoldási javaslatokat a nagyobb odafigyelésre, valamint a direkt és indirekt cselekvő beavatkozásra.
- A kockázatelemzési folyamatban a személyzet, a menedzserek és szükség esetén az érintett politikusok hatékonyan működjenek együtt az elemzést végző személyekkel. Alkalmanként előfordulhat, hogy a dolgozók nem tekintik az interjúkat hatékonyak, hasznosnak. Fontos ezért annak elérése, hogy az interjúk nyitottak legyenek, a dolgozók mindent elmondjanak, amit tudnak, és így nyújtsanak hasznos információkat a szervezeti működés jobbításához.

3.4.2. A kockázatelemzés gyakorlati folyamata

Első szakasz: a kockázatelemzés és -értékelés elkészítése

Az előkészítés kezdeményezése történhet az intézmény vagy külső szervezet (például a felügyelő hatóság) részéről. Az érintettek közötti kapcsolatfelvétel utáni feladatok: a résztvevői kör kijelölése, majd az intézményi (belső) szervezési előkészületek elvégzése és a szükséges információk összegyűjtése. Esetenként kisebb megalapozó kutatómunkára is szükség lehet.

A kockázatelemzés elindításának fontos követelménye a nyitottság, őszinteség, és hogy megindokolják, a közös munka során mit fognak elvégezni, illetve mivel nem kívánnak foglalkozni. Kiemelten célszerű hangsúlyozni, hogy a kockázatelemzés és -értékelés a munka-

helyi kollektíva érdekét fogja szolgálni. Amennyiben a tervezett projekttel kapcsolatban kritikai észrevételek hangzanak el, azokra szükséges megfelelő válaszokat adni.

Második szakasz: interjúk készítése

Az interjúkra kiválasztottak körének és idejének meghatározása az integritás tanácsadó vagy általa vezetett munkacsoport által. Az interjú programjának és szerkezetének (időrendjének) megtervezése, annak biztosítása is, hogy az interjúalany – indokolt esetben – később is rendelkezésre álljon.

Az interjú elején az integritás tanácsadó (vagy helyettesítője) tartson sokoldalú (az intézményi működés aktuális dilemmái, az elérni hivatott cél stb.) és teljes körű bevezetőt, amelyben biztosítja az interjúalanyt az általa elmondottak titkos jellegéről. A beszélgetést úgy irányítsa, hogy a szóban forgó munkafolyamatok és tevékenységek távlatos dimenziókban merüljenek fel, továbbá az interjúalany képes legyen arra, hogy a saját helyzetétől függetlenül, objektív módon mondja el a véleményét.

Harmadik szakasz: résztvevői megfigyelés

A felmerült veszélyeztetett személyekre és cselekedetekre vonatkozóan információgyűjtés biztonságos és bizalmas módon, amely teljesebb képet nyújthat az integritás tanácsadó (és/vagy szűkkörű munkacsoportja) számára.

Az interjúk készítésének idején gyakran előfordul, hogy az intézmény dolgozói közül azok, akik nem interjúalanyok, hasznos információkkal, dokumentumokkal segítik a kockázatelemzést és -értékelést. Ezt a lehetőséget célszerű ösztönözni és elismerni.

Ebben a munkaszakaszban fontos teendő az információk feldolgozása, körültekintő rendszerezése is.

Negyedik szakasz: az eredmények értékelése

Az eredmények első, kulcsmegállapítások formájában való közlése, amelyet az „első jelentés” formájában célszerű hasznosítani.

A következő lépésként a kockázatelemzés és -értékelés „jelentése” készül el, amelynek következtetéseit azonban rendszerint csak a hibás vagy pontatlan tények kijavítása után lehet véglegesnek tekinteni, illetve ismertetni az integritást veszélyeztető új jelenségeket, változásokat a dolgozókkal és a menedzsmenttel.

Ötödik szakasz: az eredmények hasznosítása

Az eredmények között megkülönböztethetők az intézményi kockázati területek és a személyeket érintő kockázatok. Kérdés, hogy a sajátos intézményi és személyes kockázatok enyhítése hogyan, milyen speciális intézkedések segítségével lehetséges?

E cél elérését szolgálják a *kidolgozott javaslatok*, amelyek *elősegítik az akciótervek összeállítását*.

3.5. A veszélyeztetettség fokának meghatározása

A veszélyeztetettség fokát nehéz, vagy csak szubjektív elemek alapján lehet meghatározni. A Hollandiában alkalmazott módszer egy viszonylag egyszerű és objektív megközelítést kínál: a veszélyeztetettség fokát alacsony, közepes és magas kategóriákba sorolja. Ez az eljárás pontozással határozza meg a veszélyeztetettség fokát a következőképpen:

a szervezet egy pontot kap, ha egy jellemzően kockázatos tevékenységet folytat (1. táblázat alapján);

- a szervezet két pontot kap, ha több mint egy jellemzően kockázatos tevékenységet folytat (1. táblázat alapján);
- a szervezet egy pontot kap, ha az öt veszélyeztetettséget fokozó körülménycsoport (2. táblázat alapján) egyikében felsorolt veszélyeztetettséget fokozó körülmény(ek) merül(nek) fel;
- a szervezet két pontot kap, ha a szervezetnél az öt veszélyeztetettséget fokozó körülménycsoport (2. táblázat alapján) közül egynél több csoportnál a felsorolt veszélyeztetettséget fokozó körülmény(ek) merül(nek) fel.

A szervezet veszélyeztetettségének mérése a pontok összeadásával és az alábbi 3. táblázat felhasználásával határozható meg.

3. táblázat

A szervezet veszélyeztetettségi fokának mértéke

Veszélyeztetettség	Pontok
Alacsony	1 vagy kevesebb
Közepes	2
Magas	3 vagy több

Forrás: a szerző saját szerkesztése

3.6. Az integritásirányítási rendszer fejlettségi szintjének értékelése

3.6.1. A fejlettségi szint definíciója

A módszertan másik kulcseleme az integritásirányítási rendszer „fejlettségi szintjének” értékelése. Az integritásirányítás rendszere az integritás megteremtésére, figyelemmel kísérésére és fenntartására irányuló intézkedésekből épül fel. A szakirodalomból és tapasztalataink alapján számos intézkedést ismerünk, amely alkalmas lehet egy rendszer fejlettségének értékelésére. Az értékelési módszertan kialakításakor ezek közül válogattunk, törekedve a helyes egyensúly megtalálására.

A rendszer fejlettségének értékelése bemutatja, mennyire ellenáll az adott szervezet az integritással kapcsolatos szabálysértésekkel szemben. Ideális helyzetben a rendszer fejlettségét a következő tényezők alapozzák meg:

- intézkedések megléte;
- az intézkedések kialakítása, alkalmassága és minősége;

- az intézkedések megismertetése, az alkalmazottak tudomása az intézkedésekről;
- az intézkedések elfogadása;
- az intézkedések beépítése a tervezési és az irányítási ciklusba;
- az intézkedések megvalósításának és végrehajtásának minősége;
- információszolgáltatás; elszámoltathatóság az intézkedések végrehajtásáért és az intézkedések hatása;
- az intézkedések értékelése és esetleges felülvizsgálata.

Tekintettel arra, hogy a fenti elemekre egyenként igen bonyolult lenne kitérni az értékelési módszer keretén belül, egy viszonylag egyszerű osztályzási rendszert állítottunk fel, amely négy fejlettségi szintből áll, s ezek mindegyikéhez meghatározott kritériumok tartoznak. Ezt mutatja be a 4. táblázat.

4. táblázat

Az integritásirányítási rendszer fejlettségi szintjei

Szint	Kritérium
0	Nincs intézkedés.
1	Van intézkedés. Az intézkedést nem alkalmazzák/nem tartják be.
2	Van intézkedés. Az intézkedést alkalmazzák/betartják. Az intézkedés nem működik/nem hatékony.
3	Van intézkedés. Az intézkedést alkalmazzák/betartják. Az intézkedés működik/hatékony.

A fenti kritériumok segítenek az eddig elért fejlettségi szint értékelésében. Általában a legmagasabb fejlettségi szint elérésére kell törekedni, de bizonyos szervezeteknél egyes intézkedések kevésbé lényegesek vagy egyáltalán nem alkalmazhatók. Ez nyilvánvalóvá válik a fejlettségi szint pontozásakor és az intézkedések fontosság szerinti rangsorolásakor.

A fejlettségi szint értékelésekor a szervezetnél felmerülő intézkedések összességét azok hatásaival együtt kell figyelembe venni. Amennyiben az értékelésre egy nagyobb szervezet valamely részlegénél kerül sor, a szervezetre mint egészre jellemző intézkedéseket, valamint az adott részlegnél alkalmazott speciális intézkedéseket együttesen kell figyelembe venni.

3.6.2. Az intézkedések csoportjai

A szervezet integritásirányítási rendszerét számos intézkedés együttesével lehet jellemezni, amelyek három fő blokkba (ügynevezett kemény, általános, puha irányítási intézkedések), és ezeken belül összesen – a hollandiai gyakorlat szerint – 14 csoportba sorolhatók. A 3. ábrán ezek az intézkedéscsoportok láthatók.

	„Kemény” intézkedések		Általános intézkedések		„Puha” intézkedések
1	Jogsabályok és egyéb szabályok			5	Értékek és normák
		9	Új alkalmazottak felvétele és kiválasztása		
2	Felelősségek			6	Integritással kapcsolatos tudatosság
		10	Integritással kapcsolatos szabálysértések kezelése		
3	Hivatali szervezet/belső kontrollok			7	Vezetés hozzáállása
4	Biztonság			8	Szervezeti kultúra
		11	Szabályozási keret		
		12	Veszélyeztetettség/ kockázat-elemzés		
		13	Elszámolási kötelezettség		
		14	Ellenőrzés és monitoring		

3. ábra

Az integritásirányítási intézkedések csoportjai

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A kemény intézkedések, amint arra elnevezésükből is következtetni lehet, főképp jogszabályokkal, eljárásrendekkel és technikai kérdésekkel kapcsolatosak. A puha intézkedések az intézményen belüli viselkedést, munkahelyi légkört és szervezeti kultúrát hivatottak befolyásolni. Az általános kategóriába eltérő intézkedéscsoportok tartoznak; az intézkedések kemény, illetve puha elemeket egyaránt tartalmaznak.

Az egyes intézkedéscsoportok tartalmát röviden a következő főbb ismérvek jellemzik:

1. Jogszabályok és egyéb szabályok

Ezek úgynevezett kemény irányítási intézkedések, amelyeket a szervezet egészének, valamennyi dolgozójának be kell tartania, valójában minimum normák. A pontos előírások attól függően változnak, hogy a közszféra mely részéről van szó.

2. Felelőségek

Ahhoz, hogy a szervezeten belül megerősödjön az integritásirányítás, világosan meg kell határozni a különböző beosztásokhoz tartozó és a beosztottakra (vezetőkre) háruló felelőségeket. Ennek hiányában nem lehet biztosan tudni, hogy ki vesz részt az integritásirányításban és ki felel érte. A felelőségeket a szervezeten belül meglévő beosztásokhoz kell hozzárendelni, de meghatározott feladat- és hatáskörrel járó munkakörök létrehozására is szükség lehet, amelyek kifejezetten az integritásirányításhoz kapcsolódnak (például tanácsadók, biztonságért felelős tisztviselők, koordinátorok stb.).

3. Hivatali szervezet és belső kontrollok

A hivatali szervezet és a belső kontrollok célja a folyamatok irányítása, továbbá az e folyamatokra vonatkozó megbízható (teljes, pontos és aktuális) információ szolgáltatása. Bár a hivatali szervezet nem kizárólag és nem kifejezetten az integritás megvalósítására irányul, a szervezeten belül számos folyamat és kontrolltevékenység összefügg az integritással. Éppen ezért fontos, hogy a hivatali szervezetet és a belső kontrollokat úgy alakítsák ki, hogy az megfeleljen az integritás követelményeinek, vagyis hogy biztosítsa a megelőzést (például a kísértés megszüntetése), a leleplezést (például leltárhány feltárása) és az elfojtást (például az elkövetők azonosítása).

A kötelezettségek szétválasztásának, elkülönítésének célja például a veszélyeztetett tevékenységek több résztvékenységre történő felosztása annak érdekében, hogy túl nagy hatalom és felelősség ne koncentrálódjon egyetlen személynél. Egy másik példa a „négy szem” vagy másképpen „két aláírás” elve, amely megakadályozza, hogy bizonyos feladatokat ellátó alkalmazottak felügyelet nélkül végezzék a munkájukat. A magas kockázatú területek és folyamatok esetében (például páncélszekrénykulcs birtoklása vagy tenderbontás) legalább két személynek kell együtt dolgoznia.

4. Biztonság

A biztonság fontos szerepet játszik egy szervezet integritásának megóvásában. A biztonsággal kapcsolatos feladatok – mint az integritáspolitikai általában – alapos átgondolást igényelnek, mert a szervezet csak így élvezhet kellő fokú védettséget. Az integritás szempontjából mind a fizikai biztonság (zárak, páncélszekrények stb.), mind az információ biztonsága (számítógépekhez való hozzáférés) nagy jelentőséggel bír.

Az információbiztonság bizonyos elemei szorosan kapcsolódnak az integritás kérdéséhez, mint például:

- Tiszta asztal szabály: az íróasztalok és az irodák rendezettsége, amivel megelőzhető, hogy jogosulatlan személyek is betekinthesseken nyitva hagyott dokumentumokba.
- Egyes információk „bizalmas” vagy „titkos” minősítése: a dokumentumokat és az aktákat bizalmasság tekintetében osztályozni kell, és megfelelő eljárásokat kell kialakítani a „bizalmas”-nak minősített információk megfelelő kezelése céljából.
- Iktatási rendszerek: szigorúan ellenőrzött iktatási rendszereket kell alkalmazni annak biztosítása érdekében, hogy a bizalmas vagy egyéb minősített információk ne kerülhessenek jogosulatlan személyek birtokába.

5. *Értékek és normák*

Az integritás fogalma szoros összefüggésben áll az értékekkel és normákkal. Egy cselekedet az integritás szempontjából úgy értékelhető, hogy az mennyire van összhangban a szervezeten belül uralkodó értékekkel és normákkal. Szükséges, hogy az értékek valóban fontosak legyenek a szervezet számára, a normáknak pedig általánosan elfogadottnak kell lenniük. Az értékeket és a normákat a küldetésnyilatkozatba is bele kell foglalni, és az etikai kódexben is meg kell fogalmazni. A köztisztviselők eskü- vagy fogadalomtételét megelőzően a köztisztviselőket tájékoztatni kell a szervezeten belül elfogadott normákról és értékekről.

6. *Integritással kapcsolatos tudatosság*

Nemcsak a szervezet, hanem az egyes alkalmazottak esetében is szükséges erőfeszítéseket tenni annak érdekében, hogy az integritással kapcsolatos szabálysértésekkel szembeni ellenálló-képességet növeljük. Az integritás, vagy egy cselekedet integritása az érintett személyek integritásán áll vagy bukik. Nagy figyelmet igényel ezért a köztisztviselők képzése és oktatása, mert a munkatársak csak így fognak megfelelően reagálni a magas kockázatú területeken, adott szituációban, vagy ha a munkahelyen nehéz döntéshelyzetbe kényszerülnek.

7. *A vezetés hozzáállása*

A szervezetek és a vezetési stílusok sok tekintetben különbözhetnek egymástól. A szervezet által alkalmazott vezetési stílus hatással van a szervezeten belüli integritásra. A vezetésnek jó példát kell mutatnia, és ténylegesen irányítania kell a mindenre kiterjedő integritáspolitiká megvalósítását. Ha a vezetés rossz példát mutat, az alkalmazottak könnyen követhetik a helytelen magatartást, és ugyanúgy nem fognak eleget tenni az integritás követelményének. Amennyiben a vezetés nem, vagy nem teljes mértékben tart be valamely, az integritással kapcsolatos előírást, azt az érzetet fogja kelteni, hogy az integritás nem elsődleges kérdés a szervezetnél.

8. Szervezeti kultúra

A szervezeti kultúra határozza meg, hogy a szervezetnél dolgozók milyen munkakapcsolatban állnak egymással (a szervezeten belül), valamint a harmadik személyekkel (a szervezeten kívül). A szervezeti kultúra olyan magatartásformák összessége, amelyek erőteljes hatást gyakorolnak a szervezeten belüli integritásra. A szervezeti kultúrába a kevésbé hivatalos viselkedési formák is beletartoznak, mint például a munkahelyi légkör, a vezetési stílus, a magánjellegű és egyéb problémák megbeszélésének képessége, a segítőkészség és a lojalitás, a kritikával szembeni nyitottság vagy a hibákkal szembeni tolerancia.

A szervezeti kultúra fontos jellemzője továbbá, hogy a vezetőség mekkora figyelmet szentel és milyen fontosságot tulajdonít az integritás kérdésének, illetve van-e lehetőség a téma nyílt megvitatására. A szervezeti kultúrához tartozik továbbá a más intézményekkel, harmadik személyekkel szembeni nyitottság, az integritás intézményesítése a konzultációkon és a teljesítményértékelő megbeszéléseken, illetve az integritással kapcsolatos szabálysértések kezelése. A szervezeti kultúra hozzájárulhat az integritás javításához, és ennek kulcsa a kommunikációban rejlik. A vezetőségnek ösztönöznie kell a problémák és dilemmák megvitatását, és gondoskodnia kell az integritással kapcsolatos tanácsadásról.

9. Új alkalmazottak felvétele és kiválasztása

Mínthogy az alkalmazottak képezik a szervezet „erkölcsi tőkéjét”, nekik kell állniuk az integritáspolitikai középpontjában. A humánerőforrás-menedzsment és a személyzeti politika számos lehetőséget kínál a szervezet számára az alkalmazottak integritásának előmozdítására.

10. Integritással kapcsolatos szabálysértések kezelése

Az integritással kapcsolatos szabálysértések megelőzésére irányuló intézkedések mellett az is fontos, hogy a szervezet teljes mértékben felkészült legyen az esetlegesen bekövetkező szabálysértésekre, illetve a szabálysértés gyanújának kezelésére. A (vélt vagy valós) szabálysértés hatékony kezelése a hasonló esetek jövőbeni megelőzésében is segítséget jelent. A határozott fellépés ismételten felhívja a figyelmet a szervezet által elfogadott normákra és értékekre, és arra ösztönzi az alkalmazottakat, hogy álljanak ellen a kísértésnek. Az integritással kapcsolatos szabálysértés gyanúja rövid időn belül nyugtalanságot és feszültséget vált ki a szervezeten belül. Kellő felkészültséggel megelőzhető a probléma továbbgyűrűzése, és helyreállítható a rend. A legfontosabb intézkedések a következők:

- bejelentések és panaszok kezelésére vonatkozó eljárások, amelyek célja a valós vagy lehetséges szabálysértések időben történő feltárása;
- rendszeres vizsgálati eljárások;
- világosan megfogalmazott szankciók (büntetések);
- jelentéskészítés a valós vagy lehetséges szabálysértésekről és büntetésekről.

11. Szabályozási keret

Az integritásmenedzsmentnek szabályokon kell alapulnia, és az integritással kapcsolatos szabályok összességének, az integritáspolitikának – minden más szabályozási kerethez hasonlóan – a szabályozási folyamat (ciklus) lépéseit kell követnie. A ciklus a jövőkép és a célok megfogalmazásával kezdődik, és a szabályozási célkitűzések kiértékelésével, szükség szerinti módosításával zárul. Az integritásszabályozási keret megfogalmazásának előfeltétele, hogy a vezetésnek határozott elképzelése legyen az integritásról, és világos irányt szabjon a szükséges intézkedések tekintetében. Továbbá a szabályozási keret azt is biztosítani hivatott, hogy az integritással kapcsolatos intézkedéseket kiegyensúlyozott és koherens módon alakítsák ki és hajtsák végre.

12. Veszélyeztetettség/kockázatelemzés

A veszélyeztetettség elemzése mindazon tevékenységek, folyamatok és munkakörök szisztematikus elemzését jelenti, amelyknél felmerül az integritással kapcsolatos szabálysértés lehetősége.

13. Elszámolási kötelezettség

A szervezet integritása a szervezeten belül és azon kívül több érintett személy számára egyaránt nagy jelentőséggel bír. A vezetésnek ezért a szervezeten belül és azon kívül is számot kell adnia az integritásirányítási rendszer kialakításáról és működéséről, illetve esetleges átalakításáról. Az elszámolási kötelezettség fokozza a felelősségtudatot, amelyet a vezetőség a szervezet integritása miatt érez.

14. Ellenőrzés és monitoring

Az integritáspolitiká megvalósításának ellenőrzése jó lehetőséget kínál a vezetés számára annak megismerésére, hogy a szervezet milyen minőségű integritásirányítási rendszerrel rendelkezik. Az ellenőrzéseket belső ellenőrzési osztály vagy külső ellenőr is elvégezheti. Az ellenőrzések eredményesebbek, ha a vezetés értesül az ellenőrzési megállapításokról, javaslatokról, és következetesen reagál azokra.

*

Az egyes intézkedési csoportokhoz tartozó kulcskérdéseket a holland módszer szerint az 1. melléklet tartalmazza.

3.7. Az integritásirányítási rendszer működésének holland tapasztalatai

Hollandiában az ismertetett módszert azzal a céllal dolgozták ki, hogy az intézmények azt önértékelés keretében alkalmazzák, de lehetőség van a módszertan alkalmazására ellenőrzés vagy felmérés során is. Az alábbiakban röviden bemutatjuk mindhárom megközelítést.

Ezek mindegyike rendelkezik előnyökkel és hátrányokkal, ezért a megfelelő megközelítés kiválasztásához érdemes a különbségeket mérlegelni.

A *felmérés* – mint láttuk – sokat segíthet a korrupciós kockázatok azonosításában és értékelésében. A felmérésből azonban főként *csak a korrupciós veszélyeztetettségéről és az azt növelő tényezőkről*, az úgynevezett veszélyeztetettségi profilról kaphatunk eredményeket. Ily módon az úgynevezett „puha” intézkedésekről (a követendő értékekről és normákról, az integritással kapcsolatos tudatosságról, a vezetés hozzáállásáról és a szervezeti kultúráról) nagyon nehéz információt szerezni, szemben az olyan „kemény” intézkedésekkel, mint a jogszabályok módosítása, hivatali szervezet, a belső kontrollok megváltoztatása és a felelőségek megosztása.

Az önértékelés során az intézmények alkalmazottai a megbeszéléseken azokat a problémákat állítják a középpontba, amelyek – a holland tapasztalatok alapján – konkrét intézkedések (beleértve az úgynevezett „puha” intézkedéseket is) formájában öltenek testet, és alkalmasak a szervezet eltéréselemzéséből adódó fennmaradó kockázatoknak a mérséklésére, és így az integritásalapú rendszer erősítésére. Ezért javasolható, hogy az önértékelési módszer széles körű alkalmazásához a közintézmények – a kormány segítségével – teremtsék meg a *szükséges feltételeket*. Ezek közül a legfontosabbak az *elkötelezettség megléte, valamint a szükséges információ, ismeret az önértékelési módszerről*. Nem hanyagolható el az sem, hogy az önértékelés megfelelő elvégzésére – a számos feladat teljesítése mellett – időt kell szakítani, ami kapacitást és anyagi erőforrásokat is feltételez.

A korrupcióértékelési módszertan harmadik elemét, az *ellenőrzést* szakképzett független ellenőrök végzik. Jóllehet így az értékelés objektivitása magas fokú lesz, sokkal nehezebb valóságos képet kapni az integritásalapú irányítási rendszer tényleges működéséről, annak fejlettségéről. A belső információkról, a „puha” intézkedésekről itt sem kapunk megbízható képet. A beszerzett dokumentumok segítségével és az interjúk során ugyanis nem ismerhetők meg teljes mértékben a szervezeten belül leginkább problémát okozó kérdések. *A javaslatok itt is elsősorban a „kemény” intézkedésekre* vonatkoznak. A tudatosságot lehetséges, a problémákkal kapcsolatos vezetői felelősségvállalást azonban különösen nehéz növelni az ellenőrzésen keresztül.

4. AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK INTEGRITÁSPROJEKTJE

A korrupciós kockázatok kísérleti felmérésének tapasztalatai alapján az integritási kockázatelemzési módszertan első kiterjedt, nagyszabású magyarországi alkalmazására az Állami Számvevőszék *Integritás projektje* keretében került sor 2011-ben és a következő években. A 2009. december 1-jén indult, európai uniós finanszírozású kiemelt projekt általános célja a törvényes keretek között és szakmai alapon működő korrupciómentes közigazgatás megteremtésének elősegítése volt, továbbá az integritási megközelítés széles körű elterjesztésével a társadalmi szintű tudatformálás megalapozása. Ez a cél összhangban állt azzal az igénnyel, hogy a számvevőszékek az ellenőrzési feladatok mellett egy előremutató, a közpénzügyek felhasználásának folyamatában tapasztalt hibákat megelőző (preventív) szemléletet és gyakorlatot folytassanak.

Ennek érdekében az ÁSZ vállalta, hogy az *Integritás projekt* keretében 2011–2017 között – 7 éven keresztül – évente előre kiválasztott költségvetési szerv közreműködésével végez országos, önkéntességen alapuló adatfelvételt egy interneten feltölthető kérdőív alapján. A válaszokból olyan adatbázist hoz létre, amelynek segítségével meghatározhatók az állami intézmények korrupciós veszélyeztetettségi és belső kontroll indexei.

4.1. Az első *Integritás felmérés* módszere

A 2011. február 8. és március 31. között megvalósult első adatfelvételhez az ÁSZ a Magyarországon működő 14 409 költségvetési szervezet közül – arányosan rétegzett mintavétellel – választotta ki azt a 4111 költségvetési szervezetet, amelyeknek postai úton, illetve az úgynevezett Hivatali Kapu rendszeren keresztül megküldte a korrupciós kockázati jellemzők felmérésére szolgáló, 155 pontból álló elektronikus integritás-kérdőívet és a kitöltéssel kapcsolatos információkat. A kérdőívet a 2. melléklet tartalmazza, amelyet azzal a céllal közlünk, hogy az 1. mellékletben található *holland kérdőívvel való összevetés* alapján együtt tudják segíteni a hasonló hazai kérdőívek összeállítását.

A válaszadó költségvetési szervezetek által kitöltött kérdőívek az ÁSZ iratkezelő rendszerén keresztül az *Integritás projekt* keretében kifejlesztett elektronikus adatfelvevő, -feldolgozó és térképi megjelenítő rendszerbe érkeztek, amely – az előre meghatározott matematikai algoritmusok lefutásával – veszélyeztetettségi indexeket számolt. Ezek az *indexek azonban nem a korrupció meglétét, hanem a korrupciós veszélyeztetettséget jelzik, továbbá azt, hogy az intézmény milyen kontrollokat használ a fennálló korrupciós veszélyhelyzetek megszüntetése és kezelése végett*. Így három eredményközlő index értékének a meghatározása történt:

- Az *eredendő veszélyeztetettségi tényezők (EVT) index* a szervezetek jogállásától és feladatköreitől függő veszélyeztetettségi tényezőket teszi láthatóvá. Amennyi-

ben például egy szervezet hatósági bizonyítványokat, igazolványokat állít ki, szabálysértési jogkört gyakorol, bírságot szab ki, akkor azokat mint korrupciós kockázati tényezőket azonosítják, és ennek megfelelően emelkedik az index értéke.

- *A korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők (KVNT) index* az egyes intézmények működésétől függő – az eredendő veszélyeztetettséget növelő – összetevőket jeleníti meg. Ha a vizsgált időszakban a válaszadó intézmény például európai uniós támogatásban részesült, részt vett közbeszerzési eljárás előkészítésében, lebonyolításában, vagy hasznosította bármelyik ingatlanát, értékpapírokkal, vagyoni értékű jogokkal rendelkezett, akkor azokat mint korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezőket azonosítják.
- *A kockázatokat mérséklő kontrollok tényezője (KMKT) index* azt tükrözi, hogy az adott szervezetnél léteznek-e intézményesült kontrollok, illetőleg hogy ezek ténylegesen működnek-e, betöltik-e rendeltetésüket. Itt az olyan kontrollokat veszük górcső alá, mint az összeférhetlenségre, az ajándékok elfogadására vonatkozó szabályok, a közbeszerzésre, a külső szakértő igénybevételére vagy az új munkaerő kiválasztására vonatkozó kontrollok megléte.

Az azonosított eredendő veszélyeztetettségi és veszélyeztetettséget növelő tényezőkkel szemben – mint látjuk – a mérleg másik oldalán szerepelnek azok a kontrollok (KMKT-index), amelyekkel a szóban forgó intézmény képes lehet arra, hogy ellensúlyozza a korrupciós veszélyeztetettséget. Amennyiben ez a lehetőség nem áll fenn, a rendelkezésre álló kontrollok nem alkalmasak erre a célra, vagy a megfelelőek hiányoznak, akkor olyan tevékenységekkel és helyzetekkel kapcsolatos veszélyeztetettségi tényezőket azonosítottak, amelyek a korrupciós cselekmények elkövetéséhez vezethetnek. Így a felmérés módszere lehetővé teszi, hogy az alkalmazott indexek elemzésével megismerjük a kezelést igénylő biztonsági rések területeit. A velük kapcsolatos elemzés az úgynevezett *RÉS-elemzés*,¹⁷ amelynek lépései a következők (*Módszertani útmutató az államigazgatási szervek korrupció-megelőzési helyzetének felméréséhez, korrupció ellenes kontrolljai kiépítéséhez és érvényesítésük ellenőrzéséhez* 2015):

- A szervezet működésével összefüggő valamennyi felismert kockázat és az azok kezelésére alkalmas kontrollok azonosítása szervezeti szinten, illetve a szervezet vezetői szintjén (rendszerzés).
- Az adott szervezetnél alkalmazott, illetve nem alkalmazott, de lehetséges (célszerű és szükséges) kontrollokat¹⁸ tartalmazó szabályok meghatározása. Az elemzésnek ez a második lépése, amely feltárja az esetleges réseket
- a kockázatok és a kontrollok, valamint
- a kontrollok és azok szabályozásban való megjelenése között (értékelés).

Résként értelmezendő az olyan felismert kockázat, amelynek kezelésére vonatkozóan a szervezet nem rendelkezik megfelelő kontrollal.

- A feltárt rések megszüntetéséhez szükséges további szabályozások és a meglévők változtatási szükségességének meghatározása. Szabályozási szükségletet jelent, ha a felismert kockázat kezelésére alkalmas kontroll működésének feltételeit nem határozzák meg a szervezet szabályzatai.

¹⁷ RÉS = Rendszerzés + Értékelés + Szabályozás (szabályozási szükséglet megállapítása). A módszer a holland közigazgatási szervek integritási érettségi szintjének értékelésére kidolgozott eltéréselemzés adaptációja.

¹⁸ *Alkalmazott kontroll* alatt a szervezet által szabályozott és ténylegesen működtetett kontroll értendő. *Lehetséges kontroll* minden olyan célszerű és szükséges eszköz, amely alkalmas egy azonosított kockázat kezelésére, de a szervezet nem szabályozta azt, és nem teremtette meg az alkalmazás feltételeit.

4.2. Főbb eredmények

A 2015. évi ötödik *adatfelvételben a kérdőívet kitöltő intézmények száma* 2557 volt, szemben a 2011. évi felmérésben részt vevő 1095 intézménnyel.¹⁹ Így a válaszolók száma több mint kétszeresére nőtt, 2015-ben pedig az előző évhez képest 61%-kal bővült (4. ábra).

A felmérésben történő részvétel iránti érdeklődést eredményesen szolgálta, hogy 2013-ban létrehozták az Integritást Támogatók Körét. A körbe azok a közintézmények tartoznak, amelyek vállalták, hogy 2017-ig évről évre részt vesznek az *Integritási felmérésben*. A 2015. évi felmérés során 2172 intézmény tartozott közéjük, amely az összes válaszadó 84,9%-a volt. Az adatok kiértékelése segíti, hogy a minden évben válaszoló intézmények eredményei torzításmentesen összehasonlíthatók, a változások közvetlenül mérhetők legyenek (DOMOKOS et al. 2016). A *közintézmények szervezeti integritásának* 2013–2015. évi alakulását a három index felhasználásával – a jobb összehasonlítás végett – oly módon tekintjük át, hogy a korábbi évek felméréseiben részt vevő intézmények körére kiszámított indexek átlagos értékeit a 2015. évi részvételi adatokkal súlyozva határozzuk meg.



4. ábra

A válaszadó intézmények számának alakulása, 2011–2015

Forrás: DOMOKOS et al. 2016, 16.

Az 5. ábra alapján megállapítható, hogy a vizsgált három évben az EVT-indexek mintegy 10 százalékponttal magasabb kockázati szintet képviseltek, mint a KVNT-indexek, vagyis az eredendő veszélyeztetettségi tényezők szerepe a szervezeti integritás alakulásában nagyobb volt, mint a korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezőké. Megállapítható az is, hogy az EVT- és a KVNT-indexek egyaránt mind a három évben csökkenő tendenciát jeleztek, ami különösen jelentős az eredendő veszélyeztetettségi tényezők esetében, ahol a 2015. évi érték 3,3 százalékponttal kisebb volt, mint 2013-ban.

¹⁹ A 2017. évi felmérésben már 3346 szervezet szolgáltatott adatot, háromszor annyit, mint az induláskor.



5. ábra

A 2015. évi indexértékek, illetve a 2015. évi részvételi adatokkal súlyozott 2013. és 2014. évi mutatószámok

Forrás: DOMOKOS et al. 2016, 18.

A korrupciós veszélyeztetettség „ellensúlyozó” kockázatokot mérséklő kontrollok tényezője (KMKT) index azt tükrözi, hogy értéke az elmúlt három évben általánosan évente 1 százalékponttal emelkedett, jelezve a korrupció megvalósulása ellen ható eszköztár fokozatos bővülését. Ebből a szempontból különösen értékes az ÁSZ-nek az elmúlt két évben végzett felmérésen alapuló azon eredménye, hogy a 779 válaszadó szerint melyek voltak azok a kontrollok, amelyeket a leggyakrabban alkalmaztak (6. ábra).



6. ábra

A 2014. és 2015. évi felmérésben egyaránt részt vevő intézmények körében alkalmazott speciális korrupcióellenes rendszerek és eljárások (2014–2015)

Forrás: DOMOKOS et al. 2016, 19.

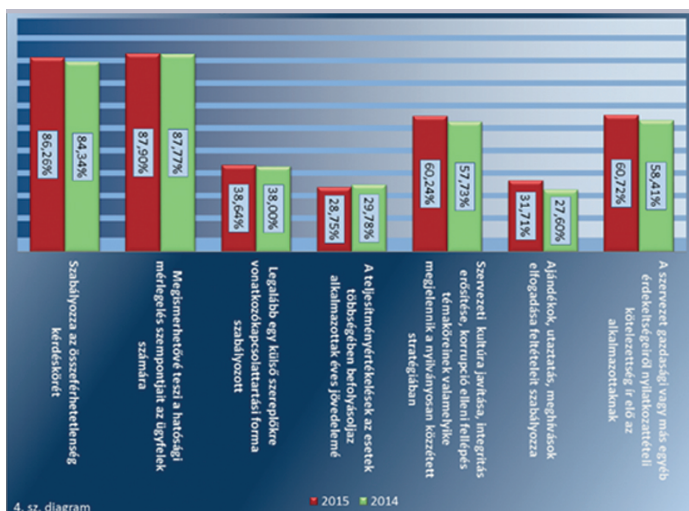
Eszerint a kiemelkedő gyakorisággal alkalmazott kontrolltényező az volt, hogy nyilvánosan hozzáférhetők a szervezet gazdálkodására vonatkozó adatok (94%). Ezt a négy szem elvét alkalmazó kontroll követte: 2014-ben 51,3%-kal, 2015-ben pedig 55,9%-kal. Ezt a kontrollt az etikai kódex, a külső panaszokat kezelő rendszer, a közérdekű bejelentéseket kezelő rendszer és az elmúlt három évben a munkatársak számára szervezett korrupcióellenes képzés követte. A felmérés eredménye arról is tájékoztat, hogy az intézmények csak alacsony arányban éltek a munkahelyi rotáció és a korrupciós kockázatelemzés lehetőségével. Különösen érzékeny hiányosság, hogy a korrupciós kockázatelemzést végző intézmények aránya igen alacsony, sőt 2015-ben még csökkent is az előző évhez képest. Ez arra hívja fel a figyelmet, hogy a korrupcióellenes képzések számát és színvonalát jelentősen szükséges emelni.

A fentebb említett 779 válaszadó véleménye alapján – az említett kontrollok mellett – az ÁSZ megvizsgálta az úgynevezett „lány” kontrollok alkalmazási arányának alakulását is. A puha kontrollok (intézkedések) az intézményen belüli viselkedést, munkahelyi légkört és szervezeti kultúrát hivatottak befolyásolni, szemben a kemény kontrollokkal, amelyek főképp a jogszabályokkal, eljárásrendekkel és technikai kérdésekkel kapcsolatosak.

A lány kontrollok alkalmazási arányáról az ÁSZ szakértői (DOMOKOS et al. 2016) megállapították, hogy emelkedett

az ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának feltételeire vonatkozó szabályozással rendelkező,

- az alkalmazottak gazdasági vagy – a szervezet szempontjából releváns – egyéb érdekeltségeire vonatkozó nyilatkozattételi kötelezettséget előíró,
- a szervezeti kultúra javítását, az integritás erősítését, a korrupció elleni fellépés témakörét tartalmazó, nyilvánosan közzétett stratégiával rendelkező, valamint
- az összeférhetetlenség kérdéskörét szabályozó
- intézmények aránya (lásd 7. ábra).



7. ábra

„Lány” kontrollok alakulása 2014–2015 között

Forrás: DOMOKOS et al. 2016, 20.

5. SZERVEZETI KULTÚRA, SZERVEZETI ÉRTÉKEK

A korrupció elleni hatékony küzdelem – mint eddig láttuk – szorosan összekapcsolódik a szervezeti kultúra állapotával. E kultúra magasabb színvonala eredményessé teszi ezt a korrupció elleni küzdelmet. Az integritás szemlélete, értékei azonban a korrupció elleni fellépéstől *függetlenül is* nagymértékben tudják szolgálni a közigazgatás szervezeti kultúrája színvonalának emelését.

Ebből a szempontból jelenleg különösen fontos meghatározó tényező, hogy az állampolgárok véleménye és a tudományos felmérések eredményei szerint is a magyar közigazgatás teljesítménye és eredményessége az utóbbi két évtizedben nem fejlődött kielégítő mértékben.

A kormány ezért indította útjára a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programot, amely a hatékony nemzeti közigazgatás megvalósítását tűzi ki célul

- az állami feladatok megújításán;
- a közigazgatási szervezeten;
- a közigazgatási eljáráson és
- a köztisztviselőkön keresztül.

Elsődleges cél az állami feladatok koncepciózus újradefiniálása, amely elengedhetlen feltétele a hatékony és eredményes szervezeti működésnek. A Magyar Program kiemelten kezeli a közigazgatási eljárás felülvizsgálatát, amely során mind a belső eljárások megalapozása és racionalizálása, mind az ügyfélkapcsolatok javítása feltétlenül szükséges. Mindezen változások oka és egyben következménye a kiszámítható köztisztviselői életpálya megteremtése és a személyzeti igazgatás fejlesztése.

E keretben – a nemzetközi fejlesztési tendenciákkal összhangban – olyan közigazgatási kultúra létrehozására van szükség, amely kielégíti az alábbi követelményeket:

- kifejleszti a köztisztviselők elszámoltathatóság iránti elkötelezettségét;
- növeli a bizalmat a szervezeten belül és a lakossági csoportokkal;
- elősegíti a köztisztviselők aktív részvételét a szervezeti döntéshozatalban;
- segíti az állami intézményt körülvevő támogató környezet és partnerségek kialakítását;
- támogatja a szervezeten belüli kohéziót és a szervezet integritását, valamint
- olyan szabályozási rendszert működtet, amely elősegíti a kockázatelemzéssel megalapozott innovációkat.

E követelményekhez kapcsolódó főbb szervezeti értékeknek a következőket tekinthetjük:

- szakmaiság,
- objektivitás,
- átláthatóság,
- belső kontrollok erősítése,

- elköteleződés,
- együttműködés,
- etikai értékek megjelenítése, és
- társadalmi felelősségvállalás.

5.1. A szervezeti és személyi értékek kapcsolata

Az értékekre épülő szervezetfejlesztés akkor lehet sikeres, ha a munkatársak maguk is elfogadják, magukénak vallják a szervezet által vallott értékeket, érvényesül az érték-köz-pontú közigazgatás hierarchiája, ahol a személyi oldal csúcán találhatóak a büntetőjog által is védett értékek, amelyeknek a megsértése felelősségre vonáshoz és szankciókhoz vezet. A köztisztviselők, valamint a szervezetek viselkedését, döntését a jogi előírásokon túl számos körülmény befolyásolja (például egyén belső értékei, vezetői döntések, a szervezeti kultúra), amelyek akkor kerülnek előtérbe, ha a viselkedésre, az elvárt magatartásra nincs jogszabályi előírás. Mivel az életkörülmények folyamatos változása miatt nem lehet minden helyzetet szabályozni, továbbá a túlszabályozás merevvé teszi a munkafolyamatokat, a problémára megoldást kell találni.

A személyi és a szervezeti oldal közös halmazában található *közszolgálati etika* erre a helyzetre ad választ az értékalapúság középpontba állításával. Az elvek és értékek segítségével a közigazgatási szerv és a közigazgatás személyi állománya jobban képes eleget tenni a társadalmi elvárásoknak, nő a szervezetsége, átláthatósága, és javul a hatékonysága. Ennek következtében a közigazgatás működésébe vetett bizalom javul, nő mind a közigazgatás, mind a közigazgatási döntések elfogadottsága.

Az értékalapú szervezetfejlesztés célja, hogy a szervezeti és a személyi értékek minél inkább fedésbe kerüljenek (növekedjen a közös halmazuk), vagyis csökkenjen a szervezeten belüli érték-konfliktusok száma és mélysége, a munkatársak ne kerüljenek számukra erkölcsileg vállalhatatlan helyzetbe, ugyanakkor számíthassanak a szervezet és munkatársaik támogatására.

5.2. Szervezetfejlesztés és integritás

A nemzetközi felmérések tapasztalatai alapján is állítható, hogy *a szervezetfejlesztés és az integritás érvényesítése szorosan összefügg egymással*. Ezt jól illusztrálják azok a felmérési eredmények, amelyek szerint az integritást a korrupció és a csalás mellett még a következő területeken is rendszeresen megsértik:

- Nepotizmus és más jellegű indokolatlan, egyes személyeket érintő előnyben részesítés, amelyet leggyakrabban a vezetők követnek el.
- A magán- és közérdek közötti konfliktusok nem megfelelő kezelése (ígéreteken, ajándékokon, külső megbízásokon keresztül).
- Hatalommal való visszaélés az állampolgárokkal, munkatársakkal szemben.
- Nem korrekt, átlátható munkahelyi viszonyok.
- Az információk, a bizalmi értesülések átadása.
- A faji és nemek szerinti megkülönböztetés.
- A szervezeti, állami tulajdon gondatlan kezelése.

- A köztisztviselők elítélendő magánéleti viselkedése (ittas vezetés, kábítószeres fogyasztása stb.).

Könnyen belátható, hogy a felsorolt integritást sértő esetek megszüntetése egyúttal a szervezeti kultúra színvonalának emelését is hatékonyan szolgálja.

5.3. Szervezetfejlesztés az integritásirányítás rendszerében

A szervezetfejlesztésben fontos szerepet játszik az integritásirányítási rendszer (IIR). Ennek az OECD által összefoglalt modellje (integritás keretrendszer) megjeleníti az elsődleges integritás-menedzsment eszközöket, folyamatokat és struktúrákat, amelyek fő célja az integritás szervezeten belüli biztosítása, erősítése.²⁰

Ezen elemek megvalósítását, működését támogatják azok a kiegészítő integritás-menedzsment-eszközök, -folyamatok és -struktúrák, amelyek elsődleges célja nem az integritás szervezeten belüli megteremtése, de közvetett módon hozzájárulhatnak az előbbi sikerességéhez.

Konkrét példával élve ilyen lehet az adott közigazgatási szerv személyügyi politikája is. A rendszer működhet úgy is, hogy csupán a szűk értelemben vett jogszabályi követelményeknek tegyen eleget, azonban a közigazgatási szerv egész személyügyi politikájában érvényesíthet ezen túl olyan, a szervezet által vallott értékekhez kötődő elveket (transzparencia, szakmaiság követelményének érvényre juttatása stb.), amelyek elősegítik az integritásalapú szervezeti működést.

A keretrendszer az integritásra ható tényezőként említi az a *belső környezetet*, amely részben adott, részben – vezetői közreműködéssel, példamutatással – alakítható. Nem mondható ez el a *külső környezetről*, amely – bár az idővel alakul, módosul – meghatározottságot, külső kényszert is jelent a szervezet számára.

Az (integritás-keretrendszer) elsősorban a szervezetre összpontosít. A keretrendszer azonban értelmezhető egyéni szinten és a közigazgatás egészét átfogó rendszer szintjén egyaránt. Míg előbbi esetében az eszközök helyett inkább az elvek, értékek és az ezekkel összhangban álló egyéni cselekvés kerül előtérbe (közszolgálati etika), addig a közigazgatás egészét átfogó (integritás-keretrendszer) a szervek, folyamatok és struktúrák sokfélesége, a különféle társadalmi szintek eltérő értékei és viselkedésmintái teszik rendkívül bonyolult rendszerré.²¹

5.4. A szervezetfejlesztés szereplői, rendszere

Egy ország közigazgatása számtalan különböző státuszú, hatáskörű és illetékességű intézményből épül fel, amelyek között mindig létezik valamilyen alá-fölé rendeltségi vagy

²⁰ Lásd: MAESSCHACK, Jeroen – BERTÓK János (2009): *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*. Paris, OECD Conference Centre.

²¹ Az integritás-menedzsment keretrendszer elemeit egy másik OECD-tanulmány is sokoldalúan tárgyalja. Lásd: *Building a Clear World Tools and Good Practices for Fostering a Culture of Integrity* (2009). OECD in cooperation with the Dutch National Integrity Office.

mellérendeltségi viszony. Az integritás jelentette értékek csak akkor érvényesülhetnek teljeskörűen az egész társadalom hasznára, ha azok az értékek minden egyes intézményben érvényre jutnak. A kívánatos értékek érvényre juttatásához *szükség van a központi hatalom, a kormányzat akaratára.*

Az integritás fokának növeléséhez a közigazgatás szervezetfejlesztése során elsősorban a következőket kell szem előtt tartani:

- A közigazgatási rendszer céljának tudatosítása az egyes intézményekben.
- Az egyes intézmények számára konkrét részcélok megfogalmazása, valamint annak tudatosítása az adott intézmény munkatársaiban.
- Az egyes intézmények közötti viszonyok (hatáskör, illetékesség) egyértelműségének, átláthatóságának megvalósítása.
- A közigazgatási rendszer intézményei között hatékony kommunikációs, információs csatornák kialakítása.
- Egységes, minden szervezetre kiterjedő professzionális HR-politika kialakítása az integritás jegyében. Olyan új HR-politikát jelentsen ez, amelyben nem csupán az objektív kritériumoknak való megfelelés a döntő, hanem fontos szerepet kap benne a munkatársak elkötelezettsége, hivatástudata is.
- Az intézmények mindegyikére kötelező etikai normákat tartalmazó kódex létrehozása, valamint az abban foglaltaknak következetes betartatása, az értelmezési kérdések közös feloldása.
- A rendszer egészén belül, de az egyes intézményektől elkülönült ellenőrző szerv megerősítése, hatékonyságának fokozása.

A közigazgatásban dolgozók alapvetően befolyásolják az adott szervezet kultúráját, és a vezetőknek a közigazgatás hierarchikus felépítésénél fogva az eszközeik is megvannak a szervezeti működés alakítására. Az integritásmenedzsment-eszközök bevezetésére csak ott van reális esély, ahol a *munkatársak felismerik a célok fontosságát, és vezetőik támogatják* a projektek megvalósítását még akkor is, ha azok első időszakban nem hoznak látványos és jól kommunikálható eredményeket.

Az elköteleződés mellett kulcsfontosságú tényező a *szervezeti kultúra*, a szervezet saját működésének megváltoztatásában való érdekeltisége. A munkatársak ugyanis kisebb-nagyobb módon kötődnek ahhoz a szervezethez, ahol dolgoznak – saját egyéniségükkel, viselkedésükkel maguk is alakítják azt.

Pszichológiai szempontból káros eredményre vezet, ha a projektek a korábbi szervezeti működés teljes tagadásával indulnak („Mostantól minden másként lesz!”). Ennek oka, hogy a munkatársak ezt nagyrészt saját korábbi munkájuk, áldozataik (és egyéniségük) tagadásaként értelmezhetik, és eleve ellenérzésekkel fogják szemlélni a változásokat. Másrészt a kijelentés önmagában ellentmondásos: vannak olyan megoldások, amelyek évtizedes gyakorlás során csiszolódtak és váltak be: ezek önkényes, valós indok nélküli eltörlése nagy károkat okozhat a szervezet működésében, a visszalépés pedig az egész változtatási projektet teszi hiteltelenné.

A munkatársak bevonásával tehát *világosan kell kommunikálni*, hogy a változásokat milyen okok, jelenségek teszik szükségessé, a kívánt változtatások milyen területeket, milyen működési elveket, módszereket érintenek, és melyek az elvárt, új megoldások, viselkedésminták. A munkatársak így meggyőzésük, elköteleződésük révén maguk is a szervezetfejlesztési projektek támogatóivá válnak, és segíthetik megvalósításukat.

A projektek megvalósítása során fontos a *pozitív, támogató szemlélet*. Sokan kételkednek benne, de véleményünk szerint az emberek nagy része idealista, törekszik a jóra. A projekteket nem fenyegetéssel, büntetéssel és represszióval lehet sikerre vinni, hanem az ilyen pozitív szemléletet erősítve, az ingadozókat meggyőzve és a passzívokat cselekvő közreműködésre ösztönözve. A pozitív hozzáállással és az első sikerek közös sikerként való kommunikálásával erősödhet a munkatársak elkötelezettsége, láthatatlanul is változik a szervezeti kultúra.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BÁGER Gusztáv – KOVÁCS Árpád (2005): Corruption and the Options of the Activities of the State Audit Office. *Fejlesztés és Finanszírozás*, 2005/3. sz. 40–48.
- BÁGER Gusztáv – KOVÁCS Richárd (2011): *Az Állami Számvevőszék antikorrupciós tevékenységének nemzetközi tapasztalatai*. Budapest, Állami Számvevőszék Kutató Intézete. Elérhető: www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3%A1s/2011/t339.pdf?ctid=741 (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)
- Building a Clear World Tools and Good Practices for Fostering a Culture of Integrity* (2009). OECD in cooperation with the Dutch National Integrity Office.
- DOMOKOS László – PULAY Gyula – SZATMÁRI László – GERGELY Szabolcs – SZABÓ Zoltán Gyula (2016): *Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közszférában*. Budapest, Állami Számvevőszék.
- KLOTZ Péter (2018): *Integritás és munkaköri kockázatok elemzése*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- MAESSCHALCK, Jeroen – BERTÓK János (2009): *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*. Paris, OECD Conference Centre.
- Módszertani útmutató az államigazgatási szervek korrupció-megelőzési helyzetének felméréséhez, korrupció ellenes kontrolljai kiépítéséhez és érvényesítésük ellenőrzéséhez* (2015). Budapest, Állami Számvevőszék – Belügyminisztérium. Elérhető: <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/3/70/41000/M%C3%B3dszertani%20%C3%BAtmutat%C3%B3.pdf> (A letöltés dátuma: 2018. 09. 21.)
- SÓLYOM László – CSERMELY Péter – FODOR István – JOLY, Eva – LÁMFALUSSY Sándor (2009): *Szárny és teher*. Budapest, Bölcsék Tanácsa Alapítvány.

Ajánlott irodalom

- BÁGER Gusztáv – KOVÁCS Árpád (2004): *Privatizáció Magyarországon*. Budapest, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézete.
- OFFE, Claus (2005): Politikai korrupció: fogalmi és gyakorlati kérdések. In KORNAI János – ROSE-ACKERMAN, Susan (szerk.): *A bizalmat érdemlő állam építése a poszt-socialista átmenet időszakában*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 97–119.

JOGI HIVATKOZÁSOK JEGYZÉKE

1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
2003. évi XXIV. törvény a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról
2005. évi CXXXIV. törvény az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt Korrupció elleni Egyezményének kihirdetéséről
2004. évi L. törvény az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. november 4-én kelt, Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezményének kihirdetéséről
- 1011/2004. (II. 26.) Korm. határozat a Tanácsadó Testület a Korrupciómentes Közéletért létrehozásáról
- 1023/2001. (III. 14.) Korm. határozat a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról
- 1037/2007. (VI. 18.) Korm. határozat a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatokról
- 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról
- 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről
- 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről

1. MELLÉKLET

A HOLLAND MÓDSZERTANBAN ALKALMAZOTT, 14 INTÉZKEDÉSCSOPORTBA TARTOZÓ INTÉZKEDÉSEK ÖSSZEFOGLALÁSA

Csoport	Intézkedés	
1.	Jogszabályok és egyéb szabályok (Vannak-e – akár jogszabályok, akár egyéb szabály formájában megfogalmazott – előírások a következő területekre vonatkozóan)	
	Összeférhetetlenség	
	1.1.	Másodállások/anyagi érdekeltségek
	1.2.	Ajándékok/meghívások elfogadása
	1.3.	Titoktartás
	1.4.	„Forgóajtó megállapodások” megakadályozása
	1.5.	A vállalkozó és/vagy az engedélyért folyamodók külső átvilágítása
	1.6.	Lobbizás
	1.7.	Politikusok köztisztviselőkre gyakorolt befolyása
	<i>Integritás a szervezeten belül</i>	
	1.8.	Nemkívánatos magatartás (például diszkrimináció és megfélemlítés) elleni küzdelem, annak kezelése
	1.9.	Költségtérítési igények
	1.10.	E-mail, internet- és telefonhasználat
	1.11.	A munkáltató tulajdonának használata
2.	Felelősségek	
	2.1.	Meghatározásra kerültek az integritással kapcsolatos kötelezettségek (feladatok)?
	2.2.	Rendszeresen konzultálnak-e egymással az integritásért felelős tisztviselők?
	2.3.	Van-e integritás tanácsadó (aki az integritással kapcsolatos kérdéseket illetően tanácsokat ad a szervezet dolgozóinak)?
	2.4.	Beszélhetünk-e rendszeres koordinációról a szervezet, valamint más szervezetek és érintett intézmények között?
	2.5.	Kijelöltek-e valakit az integritáspolitikai kormányzati szintű koordinálására?

3.	Hivatali szervezet és belső kontrollok	
	3.1.	Meghatározásra kerültek-e a veszélyeztetett tevékenységek és beosztások?
	3.2.	Meghatároztak-e veszélyeztetett tevékenységek végzésekor alkalmazandó külön eljárásokat?
	3.3.	Minden alkalmazott rendelkezik-e munkaköri leírással?
	3.4.	Szétválasztották-e, elkülönítették-e a kötelezettségeket?
	3.5.	Alkalmazza-e a szervezet a „négy szem elvét”?
	3.6.	Vannak-e a kinevezésre vonatkozó előírások?
	3.7.	Működik-e a szervezetnél munkahelyi rotáció?
4.	Biztonság (történtek-e intézkedések)	
	4.1.	A fizikai biztonság megteremtése érdekében (zárak, ablakok, ajtók, páncélszekrények stb.)?
	4.2.	Az információk biztonsága érdekében (informatikai biztonság, „tisztasztal” szabály, bizonyos információk „bizalmas”, „titkos” minősítése, hozzáférési jogosultságok, iktatási rendszerek)?
5.	Értékek és normák	
	5.1.	Szerepel-e az integritás a szervezet küldetésnyilatkozatában?
	5.2.	Meghatározásra kerültek-e a legfontosabb értékek (például pártatlanság, szakértelem stb.)?
	5.3.	Rendelkezik-e a szervezet etikai kódexszel?
	5.4.	Tesznek-e az alkalmazottak esküt vagy fogadalmat?
	5.5.	Ünnepélyes keretek között zajlik-e az eskü vagy fogadalomtétel?
6.	Integritással kapcsolatos tudatosság	
	6.1.	Kifejezett követelmény-e az integritás minden beosztásban?
	6.2.	Biztosít-e a szervezet rendszeres képzést az integritás témájában?
	6.3.	Felhívja-e a szervezet a veszélyeztetett beosztásban dolgozó alkalmazottak figyelmét a jellemző kockázatokra és a kockázatokat megelőző intézkedésekre?
	6.4.	Kapnak-e az alkalmazottak szakmai segítséget és/vagy tanácsot az integritást érintő kockázatok kezeléséhez?
7.	A vezetés hozzáállása	
	7.1.	A gyakorlatban is hangsúlyozza-e a vezetés az integritás fontosságát?
	7.2.	Törekszik-e a vezetés az integritáspolitikára és az arra vonatkozó intézkedések végrehajtására?
	7.3.	Mindig megfelelően reagál-e a vezetés az integritással kapcsolatos kérdésekre?
	7.4.	Betartja-e a vezetés az integritásra vonatkozó előírásokat és/vagy az etikai kódexet?

8.	Szervezeti kultúra	
	8.1.	Folyamatos figyelmet kap-e az integritás kérdése?
	8.2.	Bátran meg lehet-e vitatni integritással kapcsolatos kérdéseket?
	8.3.	Elegendő lehetőség nyílik-e a kritika kifejezésére?
	8.4.	Világosan kommunikálja-e a szervezet más intézmények, harmadik személyek felé az integritás fontosságát?
	8.5.	Nyíltan esik-e szó az integritással kapcsolatos szabálysértésekről és ezek kezeléséről?
	8.6.	Természetesnek számít-e, hogy az egyes személyek felelősséggel tartoznak viselkedésükért?
	8.7.	Elegendő figyelmet kap-e a munkahellyel való megelégedettség?
9.	Új alkalmazott felvétele és kiválasztása	
	9.1.	Meghatározott eljárás szerint folyik-e valamennyi alkalmazott elbírálása?
	9.2.	Van-e felvételi bizottság, amely véleményt mond a felvételi döntésekről?
	9.3.	Megtekintésre kerülnek-e az önéletrajzok, diplomák, ajánlólevelek stb. a felvételi eljárás során?
	9.4.	Sor kerül-e valamilyen formában felvétel előtti átvilágításra ott, ahol szükséges?
	9.5.	Része-e az integritás az új alkalmazottak számára kialakított képzési programnak?
	9.6.	Aláíratnak-e az alkalmazottakkal titoktartási nyilatkozatot ott, ahol szükséges?
	9.7.	Rendszeresen napirendre kerül-e az integritás kérdése a munkamegbeszélések és teljesítményértékelő megbeszélések során?
	9.8.	Fontos szerepet kap-e az integritás kérdése határozott idejű foglalkoztatásnál és külső munkatársak megbízásánál?
	9.9.	Megvizsgálják-e az integritással kapcsolatos kérdéseket, amikor egy alkalmazott távozik a szervezettől, illetve a kilépéskor alkalmazott interjúk során tekintettel vannak-e az integritás kérdéseire?

10.	Integritással kapcsolatos szabálysértések kezelése	
	10.1.	Alkalmaz-e a szervezet meghatározott eljárást, amelynek segítségével az alkalmazottak jelenthetik, ha szabálysértés gyanúját érzélik („whistleblower” eljárás)?
	10.2.	Lehetőség van-e arra, hogy az alkalmazottak jelentsék a vezetőiknek a szabálysértés gyanúját?
	10.3.	Részt vesz-e integritás tanácsadó a bejelentési eljárásban?
	10.4.	Van-e külön eljárás a külső forrásokból érkező jelzések és panaszok kezelésére?
	10.5.	Meghatározott szabályok szerint történik-e az integritással kapcsolatos szabálysértések kivizsgálása?
	10.6.	Rögzítik-e központilag az integritással kapcsolatos szabálysértéseket?
	10.7.	Minden esetben reagál-e a szervezet az integritással kapcsolatos szabálysértésekre?
10.8.	Minden esetben jelentik-e az ügyészségnek vagy a rendőrségnek, ha bűncselekmény gyanúja forog fenn?	
11.	Szabályozási keret	
	11.1.	Az integritással kapcsolatos intézkedéseknek van-e egységes szabályozási rendszere?
	11.2.	Megfogalmaztak-e konkrét célokat az integritásirányítási rendszeren belül?
	11.3.	Van-e idő és elkülönült pénzügyi eszköz az integritással kapcsolatos intézkedések megvalósításához?
	11.4.	Megismerhetők az integritással kapcsolatos intézkedések?
11.5.	Rögzítésre került-e az integritáspolitikát az átfogó szabályozási terv keretén belül?	
12.	Veszélyeztetettség/kockázatelemzés	
	12.1.	Rendszeresen sor kerül-e általános veszélyeztetettség-/kockázatelemzésre?
12.2.	Készül-e mélységi elemzés a veszélyeztetett területekről és munkakörökről?	
13.	Elszámolási kötelezettség	
	13.1.	Kapnak-e jelentést a felsővezetők az integritáspolitikát megvalósításáról?
	13.2.	Kapnak-e jelentést az alkalmazottak képviselői az integritáspolitikát megvalósításáról?
	13.3.	Kapnak-e jelentést a demokratikusan megválasztott intézmények (parlament, önkormányzatok stb.) az integritáspolitikát megvalósításáról?
13.4.	A jelentések felépítése szabályozott-e, és tartalmazznak-e a jelentések egyértelmű mutatószámokat?	

14.	Ellenőrzés és monitorozás	
	14.1.	Rendszeres időközönként ellenőrzi-e az integritásirányítási rendszer működését belső ellenőr?
	14.2.	Rendszeres időközönként ellenőrzi-e az integritásirányítási rendszer működését külső ellenőr és/vagy felügyeleti szerv?
	14.3.	Folyamatosan figyelemmel kíséri-e vagy értékeli-e a vezetőség az integritásirányítási rendszer működését?

2. MELLÉKLET INTEGRITÁS KÉRDŐÍV (2012)

A kérdések kitöltésénél, kérjük, ügyeljen arra, hogy a kérdőív főkérdéseket (i), alkérdéseket (ii) és alkérdések alkérdéseit (iii) tartalmazza. Amennyiben a főkérdésre igennel válaszolt, csak abban az esetben kell kitölteni az alkérdést, illetve amennyiben az alkérdésre válaszolt igennel, abban az esetben kell az alkérdés alkérdését kitölteni.

I/1. Európai uniós támogatások

- (i) Az elmúlt 3 évben Szervezetük részesült-e európai uniós támogatásban?
- (ii) Ha Szervezetük részesült uniós támogatásban, mekkora volt ennek összesített összege az elmúlt 3 évben?
- (ii) Ha Szervezetük részesült uniós támogatásban, az uniós támogatások megszerzésére irányuló pályázat (beleértve a kiemelt projekt kezdeményezését is) elkészítésekor alkalmazott-e szervezetük külső tanácsadót az elmúlt három évben?
- (ii) Ha Szervezetük részesült uniós támogatásban, indult-e európai bizottsági vizsgálat a Szervezettel szemben az elmúlt 3 évben?
- (iii) Ha indult európai bizottsági vizsgálat, annak eredménye elmarasztaló volt-e?
- (ii) Ha Szervezetük részesült uniós támogatásban, az uniós támogatások felhasználásával kapcsolatban indult-e bármilyen okból szabálytalansági eljárás a Szervezettel szemben a támogatások felhasználásával kapcsolatban az elmúlt 3 évben?
- (iii) Ha indult szabálytalansági eljárás, annak eredménye elmarasztaló volt-e?

I/2. Közbeszerzések

- (i) Az elmúlt 3 évben Szervezetük részt vett-e közbeszerzési eljárás előkészítésében, lebonyolításában?
- (ii) Ha Szervezetük részt vett közbeszerzési eljárás előkészítésében, lebonyolításában, hány közbeszerzést fejezett be eredményesen a Szervezet az elmúlt naptári évben?
- (i) Az elmúlt 3 évben Szervezetük részt vett-e olyan közbeszerzési eljárás előkészítésében, lebonyolításában, amelyben a közbeszerzés értéke elérte az európai uniós értékhatárt?
- (i) Az elmúlt 3 évben Szervezetük beszerző intézmény volt-e központosított közbeszerzés keretében?

I/3. Hatósági hatáskörök

- (i) Szervezetük – illetve szervezetük vezetője – gyakorol-e jogalkotással közvetlenül összefüggő hatásköröket?
- (ii) Ha gyakorol jogalkotással közvetlenül összefüggő hatásköröket, Szervezetük feladatkörébe tartozik-e jogszabályok kezdeményezése?
- (ii) Ha gyakorol jogalkotással közvetlenül összefüggő hatásköröket, Szervezetük feladatkörébe tartozik-e jogszabálytervezetek kidolgozása?
- (ii) Ha gyakorol jogalkotással közvetlenül összefüggő hatásköröket, Szervezetük feladatkörébe tartozik-e jogszabálytervezet igazgatási úton történő egyeztetése?
- (ii) Ha Szervezetük gyakorol jogalkotással közvetlenül összefüggő hatásköröket, Szervezetük feladatkörébe tartozik-e jogszabálytervezet társadalmi egyeztetése?
- (ii) Ha Szervezetük gyakorol jogalkotással közvetlenül összefüggő hatásköröket, Szervezetük feladatkörébe tartozik-e jogszabálytervezet szakmai egyeztetése?
- (ii) Ha gyakorol jogalkotással közvetlenül összefüggő hatásköröket, a jogszabály előkészítése során előfordult-e az elmúlt 3 évben, hogy Szervezetük igénybe vett külső szakértői támogatást?
- (i) Szervezetük végez-e igazságszolgáltatási tevékenységet, vagy vannak-e egyedi hatósági jogkörei, folytat-e hatósági jogalkalmazást?
- (ii) Ha Szervezetük végez igazságszolgáltatási tevékenységet, vagy egyedi hatósági jogkörei vannak, illetőleg hatósági jogalkalmazást folytat, ezek között vannak-e engedélyezési típusú hatáskörök?
- (ii) Ha Szervezetük végez igazságszolgáltatási tevékenységet, vagy egyedi hatósági jogkörei vannak, illetőleg hatósági jogalkalmazást folytat, ezek között vannak-e hatósági bizonyítvány vagy igazolvány kiadására irányuló hatáskörök?
- (ii) Ha Szervezetük végez igazságszolgáltatási tevékenységet, vagy egyedi hatósági jogkörei vannak, illetőleg hatósági jogalkalmazást folytat, ezek között vannak-e szabálysértési hatósági hatáskörök?
- (ii) Ha Szervezetük végez igazságszolgáltatási tevékenységet, vagy egyedi hatósági jogkörei vannak, illetőleg hatósági jogalkalmazást folytat, ezek között vannak-e kötelezésre irányuló hatáskörök?
- (ii) Ha Szervezetük végez igazságszolgáltatási tevékenységet végez, vagy egyedi hatósági jogkörei vannak, illetőleg hatósági jogalkalmazást folytat, Szervezetük vezet-e hatósági nyilvántartást?
- (ii) Ha Szervezetük végez igazságszolgáltatási tevékenységet, vagy egyedi hatósági jogkörei vannak, illetőleg hatósági jogalkalmazást folytat, Szervezetük végez-e hatósági ellenőrzéseket?
- (ii) Ha Szervezetük végez igazságszolgáltatási tevékenységet, vagy egyedi hatósági jogkörei vannak, illetőleg hatósági jogalkalmazást folytat, Szervezetük végez-e szakhatósági véleményezést?
- (ii) Ha Szervezetük végez igazságszolgáltatási tevékenységet, vagy egyedi hatósági jogkörei vannak, illetőleg hatósági jogalkalmazást folytat, Szervezetük köt-e hatósági szerződéseket?
- (ii) Ha Szervezetük végez igazságszolgáltatási tevékenységet, vagy egyedi hatósági jogkörei vannak, illetőleg hatósági jogalkalmazást folytat, Szervezetüknek vannak-e mérlegelésen alapuló hatáskörei?
- (ii) Ha Szervezetük végez igazságszolgáltatási tevékenységet, vagy egyedi hatósági jogkörei vannak, illetőleg hatósági jogalkalmazást folytat, határozatainak hány százalékát semmisítette vagy változtatta meg felettes bíróság és/vagy hatóság az elmúlt 3 évben?

- (ii) Ha Szervezetük végez igazságszolgáltatási tevékenységet, vagy egyedi hatósági jogkörei vannak, vagy hatósági jogalkalmazást folytat, az azok gyakorlása során a szervezet szokott-e méltányosságot alkalmazni?
- (iii) Ha Szervezetük szokott méltányosságot alkalmazni, a mérlegelés szempontjai előre megismerhetők-e az ügyfelek számára?

I/4. Közvagyonnal gazdálkodás, közpénzek kezelése

- (i) Szervezetük gazdálkodási tevékenysége során milyen jogosítványokat gyakorol?
- (i) Szervezetük az elmúlt 3 évben hasznosította-e bármely ingatlanát?
- (i) Szervezetük az elmúlt 3 évben rendelkezett-e értékpapírok felett?
- (i) Szervezetük az elmúlt 3 évben rendelkezett-e az alábbi vagyoni értékű jogok bármelyikével: vételi jog, elővásárlási jog?
- (i) Szervezetük az elmúlt 3 évben részt vett-e koncessziós szerződés előkészítésében vagy megkötésében?
- (i) Szervezetük az elmúlt 3 évben szerződés keretében részt vett-e PPP-konstrukcióban?

I/5. Közszolgáltatások nyújtása

- (i) Szervezetük nyújt-e közszolgáltatást?
- (ii) Ha Szervezetük nyújt közszolgáltatást, a nyújtott közszolgáltatások között van-e olyan, amely esetében az igénybe vevők részéről adott szolgáltatás iránt megnyilvánuló kereslet tipikusan tartósan és lényegesen meghaladja a szolgáltatásból rendelkezésre álló kínálatot?
- (ii) Ha nyújt közszolgáltatást, van-e a Szervezetnek olyan szolgáltatása, amely díjköteles?
- (ii) Ha nyújt közszolgáltatást, a szolgáltatási díjat Szervezetük állapítja-e meg?
- (ii) Ha Szervezetük nyújt közszolgáltatást, a Szervezetnek van-e jogköre méltányosságból elengedni vagy csökkenteni a szolgáltatási díjat?

I/6. Egyéb veszélytényezők

- (i) Szervezetüknek van(nak)-e alárendelt szerve(i)?
- (i) Szervezetüknek van(nak)-e háttérintézménye(i)?
- (i) Szervezetüknek van-e gazdasági társaságban tulajdonosi részesedése?
- (ii) Ha Szervezetük rendelkezik gazdasági társaságban tulajdonosi részesedéssel, úgy ez a tulajdonrész többségi tulajdon-e?

II/1. Külső szabályozási környezet

- (i) Szervezetük jogállására, feladat- és határcörére vonatkozó jogi szabályozás változott-e lényegesen az elmúlt 3 évben?

- (i) Szervezetük tevékenységére vonatkozó jogi szabályozási környezet változott-e lényegesen az elmúlt 3 évben?

II/2. Szervezeti struktúra

- (i) Jelöljék meg Szervezetük szervezeti egységeinek számát!
- (i) Hány vezetési szint van az Önök Szervezetében?
- (i) Hányszor változott meg a szervezeti struktúra az utóbbi 3 év folyamán?
- (ii) Határozzák meg a szervezeti struktúra legutóbbi változásának időpontját!
- (i) Szervezetük testületi szerv hivatali szerveként működik-e?
- (i) Szervezetük keretén belül működik-e bármilyen olyan testület, bizottság, tanács, amely a Szervezet belső szabályozása értelmében önálló döntéshozó jogkörrel rendelkezik?

II/3. Szervezeti kultúra, szervezeti értékek

- (i) Szervezetüknek van-e nyilvánosan közzétett stratégiája?
- (ii) Ha Szervezetüknek van nyilvánosan közzétett stratégiája, szerepel-e benne a következő témakörök közül valamelyik: szervezeti kultúra javítása, integritás, korrupció elleni fellépés témaköre?
- (i) Szervezetük közép- és hosszú távú stratégiai terveit rendszeresen lebontják-e rövidebb távú, konkrét programokra és/vagy munkatervekre és/vagy feladatokra?
- (i) A közép- és hosszú távú tervek végrehajtását rendszeresen mérik-e/értékelik-e a Szervezetükönél nyilvánosan megismerhető mutatókkal (indikátorokkal)?
- (i) Működik-e Szervezetükönél szervezett dolgozói érdekképviselet?

II/4. Működési jellemzők

- (i) Megítélésük szerint a Szervezetre vonatkozó szabályozási környezet bonyolult-e?
- (i) Megítélésük szerint a Szervezetre vonatkozó jogi szabályozás ellentmondásos-e?
- (i) Megítélésük szerint a Szervezetre vonatkozó szabályozási környezet hiányos-e?
- (i) Megítélésük szerint a Szervezet belső szabályozása bonyolult-e?
- (i) A Szervezet alapfeladatai ellátására igénybe vesz-e szakértői közreműködést?
- (i) A Szervezet alaptevékenységének körében vannak-e úgynevezett kiszervezett feladataik?
- (ii) Ha vannak, a kiszervezett feladatok:
 - (i) Az előző év végén a Szervezetnél főállásban alkalmazott munkatársak száma.
 - (i) Az előző évben a Szervezethez érkezett új munkatársak száma.
 - (i) Az előző évben a Szervezettől távozó régi munkatársak száma.
- (i) Szervezetükönél várható-e a közeljövőben (egy éven belül) az alábbi változások valamelyikének bekövetkezése?
 - (i) Szervezetüknek van-e érvényes többéves együttműködési megállapodása más, nem-állami szervezettel?

- (i) Szervezetük az elmúlt évben kapott-e közvetlenül vagy közvetve – például alapítványon keresztül – magánszervezetektől vagy magánszemélyektől adományt, pénzbeli vagy más materiális támogatást?

II/5. Politikai környezet

- (i) A legutóbbi országgyűlési vagy önkormányzati választások óta történt-e személyi változás a Szervezet felsővezetői szintjén?
- (i) A Szervezet felsővezetői szintjén van-e olyan, aki valamely párt országos vagy helyi elnökségének vagy más vezető szervének tagja?

II/6. Egyéb tényezők

- (i) Az elmúlt 3 évben Szervezetük folytatott-e olyan beszerzési eljárást, vagy közreműködött-e olyan eljárásban, amelyben a beszerzés értéke elérte ugyan a közbeszerzési értékhatárt, de a beszerzésre – bármely okból – nem alkalmazták a közbeszerzési törvényt?
- (i) Az elmúlt 3 évben a Közbeszerzési Döntőbizottságnál hányszor támadták meg a Szervezet által indított közbeszerzési eljárásokat?
- (i) Az elmúlt 3 évben közbeszerzési ügyben a Szervezetet elmarasztalta-e jogerősen Közbeszerzési Döntőbizottság vagy bíróság?
- (i) Az elmúlt 3 évben Szervezetük vont-e vissza közbeszerzési ajánlattételi felhívást?
- (ii) Ha Szervezetük vont vissza közbeszerzési ajánlattételi felhívást, hányszor?
- (ii) Ha Szervezetük vont vissza közbeszerzési ajánlattételi felhívást, összesen milyen összegben?
- (i) Az elmúlt 3 évben Szervezetüknek volt-e olyan közbeszerzési eljárása, amelyben háromnál kevesebb ajánlattevő vett részt?
- (i) Az elmúlt 3 évben Szervezetüknél előfordult-e, hogy ugyanaz az ajánlattevő több közbeszerzési eljárást is megnyert?
- (i) Szervezetüknél hány fegyelmi ügy volt az elmúlt 3 évben?
- (i) Az elmúlt 3 évben mennyi volt a Szervezetet érintő munkaügyi bírósági jogviták száma?

III/1. Belső szabályozottság

- (i) Szervezetüknél jelenleg ugyanaz a személy látja-e el az utalványozás, kötelezettségvállalás és ellenjegyzés feladatai közül bármelyik kettőt?
- (i) Az elmúlt 3 évben előfordult-e a Szervezetben korábbi munkavállaló (ideértve a nyugdíjba vonult volt munkatársakat is) újbóli foglalkoztatása?
- (i) A Szervezetnek van-e külön szabályozása a külső szakértők alkalmazásának feltételeiről?
- (i) Az elmúlt 1 évben előfordult-e, hogy a Szervezet olyan költségtérítést fizetett ki, amelynek feltételeiről nem volt külön belső szabályozás?
- (i) Van-e saját (hivatali) gépkocsi Szervezetük kezelésében?
- (ii) Ha Szervezetük rendelkezik saját gépkocsival, van-e belső szabályozás az ilyen gépjármű(vek) használatára?

- (i) Szervezetüknek vannak-e olyan egyéb (nem gépjármű) vagyontárgyai, amelyek valamely vezető vagy más munkatárs személyes használatába vannak adva?
- (i) Ha Szervezetük rendelkezik olyan egyéb (nem gépjármű) vagyontárgyakkal, amelyek valamely vezető vagy más munkatárs személyes használatába vannak adva, a Szervezeten belül szabályozva van-e ezen eszközöknek a szervezeten kívüli használata?
- (i) A Szervezetüknél alkalmazott munkatársak hány százalékának van munkaköri leírása?
- (i) A legutóbbi SZMSZ-módosítás óta valamennyi, a változásban érintett munkavállaló munkaköri leírását hozzáigazították-e a módosult belső szabályokhoz?
- (i) Szervezetüknél hogyan biztosítják a szabályszerű közbeszerzések lefolytatásához szükséges speciális szakértelmet?
- (i) Jelölik, ha a Szervezetnél léteznek az alábbi személyekkel való kapcsolattartásra vonatkozó szabályok?
- (i) Szervezetük rendelkezik-e alapító okirattal?
- (i) Szervezetük rendelkezik-e hatályos szervezeti és működési szabályzattal (SZMSZ)?
- (i) Szervezetük rendelkezik a vonatkozó jogszabályokkal összhangban álló irat- (dokumentum-) kezelési szabályzattal?
- (i) Szervezetük rendelkezik a vonatkozó jogszabályokkal összhangban álló utalványozási szabályzattal?
- (i) Szervezetük rendelkezik a vonatkozó jogszabályokkal összhangban álló kötelezettségvállalási szabályzattal?
- (i) Szervezetük rendelkezik a vonatkozó jogszabályokkal összhangban álló adatkezelési szabályzattal?
- (i) Szervezetük rendelkezik a vonatkozó jogszabályokkal összhangban álló titokvédelmi (illetve a minősített adatok kezelésére vonatkozó) szabályzattal?
- (i) Szervezetük rendelkezik a vonatkozó jogszabályokkal összhangban álló informatikai szabályzattal?
- (i) Szervezetük rendelkezik-e hatályos beszerzési szabályzattal a közbeszerzési értékhatárt el nem érő beszerzések lebonyolítására?
- (ii) Ha Szervezetük rendelkezik hatályos beszerzési szabályzattal, előírja-e a szabályzat a közbeszerzési értékhatár alatti beszerzések esetén legalább három árajánlat bekérését?
- (i) Ha Szervezetük nem rendelkezik hatályos beszerzési szabályzattal, gyakorlat-e ilyen esetekben legalább három árajánlat bekérése?
- (i) Szervezetük rendszeresen vizsgálja-e a közbeszerzések útján beszerzett áruk vagy szolgáltatások teljesítésének megfelelőségét?

III/2. Belső ellenőrzési rendszerek és módszerek

- (i) A Szervezetnél működik-e belső ellenőrzés?
- (ii) Ha igen, a belső ellenőrzést... (ki végzi)?
- (i) Megfelel-e a belső ellenőrök képzettsége a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 193/2003. (XI. 26.) Korm. rendelet (Ber.) 11. §-ban foglalt előírásoknak?
- (i) A Szervezet rendelkezik-e elfogadott stratégiai ellenőrzési tervvel?
- (i) A Szervezetnél vannak-e elfogadott éves ellenőrzési tervek?
- (i) Az ellenőrzési tervek megalapozásához végeznek-e rendszeres kockázatelemzést?

- (i) Az elmúlt 3 évben hány belső ellenőr által kezdeményezett fegyelmi, illetve büntetőeljárás volt a Szervezetnél?
- (i) A belső ellenőrzés által megfogalmazott javaslatokra készültek-e dokumentálható módon intézkedési tervek?
- (i) Szervezetük működtet egyéni teljesítményértékelési rendszert?
- (i) A teljesítményértékelések befolyásolják az alkalmazottak éves jövedelmének alakulását?
- (i) Vannak-e a Szervezet alkalmazásában vagyonyilatkozat-tételre köteles személyek?
- (ii) Ha vannak vagyonyilatkozat-tételre kötelezett személyek, pontosan meghatározott-e a Szervezetben a vagyonyilatkozat tételre köteles személyek köre?
- (i) Szervezetük megköveteli-e minden új belépő esetében az erkölcsi bizonyítvány bemutatását?
- (i) Szervezetüknél ellenőrzik-e az állásra jelentkezők által benyújtott pályázati dokumentumok (önéletrajzok, diplomák, referenciák stb.) hitelességét a felvételi eljárás során?
- (i) A belső ellenőrzési feladatok megtervezésétől eltekintve, Szervezetüknél alkalmaznak-e rendszerszerű kockázatelemzést?
- (ii) Ha Szervezetüknél alkalmaznak rendszerszerű kockázatelemzést, a kockázatelemzés során azonosított kockázati tényezők rögzítésre kerülnek valamilyen adatbázisban?
- (ii) Ha Szervezetüknél alkalmaznak rendszerszerű kockázatelemzést, értékeli-e a kockázatelemzés eredményét?
- (ii) Ha Szervezetüknél alkalmaznak rendszerszerű kockázatelemzést, az eredmények alapján folytatnak-e kockázatkezelési tevékenységet?
- (i) Indult-e az elmúlt 3 évben a Szervezet bármely munkatársával szemben – a munkájával kapcsolatban – büntetőeljárás?
- (i) A Szervezetnél alkalmaznak-e bizonyos tisztségek esetében nemzetbiztonsági szűrést az új belépők esetében?
- (i) Az új munkatársak kiválasztásakor Szervezetüknél milyen gyakorisággal írnak ki álláspályázatot?
- (i) Az új munkatársak kiválasztásakor Szervezetüknél milyen gyakorisággal alkalmaznak pszichológiai tesztet?
- (i) Az új munkatársak kiválasztásakor Szervezetüknél milyen gyakorisággal alkalmaznak (verseny)vizsgát vagy tudás (képesség-)felmérő tesztet?
- (i) Az új munkatársak kiválasztásakor Szervezetüknél milyen gyakorisággal alkalmaznak felvételi bizottságot?
- (i) Az új munkatársak kiválasztásakor Szervezetüknél milyen gyakorisággal alkalmaznak egyéni beszélgetést (állásinterjút)?

III/3. Speciális korrupcióellenes rendszerek és eljárások

- (i) Szervezetük milyen formában szabályozza az összeférhetetlenség kérdéskörét?
- (i) Szervezetük belső szabályozása kötelezővé teszi-e a munkatársaknak, hogy nyilatkozzanak gazdasági vagy – a Szervezet tevékenysége szempontjából releváns – egyéb érdekeltségeikről?
- (i) Szervezetükön belül szabályozva vannak-e különféle ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának feltételei?
- (i) Szervezetüknek van-e etikai szabályzata?
- (i) Szervezetük működtet-e külső (a szervezeten kívülről érkező panaszokat kezelő) panaszrendszert?

- (i) Szervezetük működtet-e közérdekű bejelentéseket kezelő rendszert?
- (i) Szervezetük működtet-e szervezeten belüli rendszert a közérdekű bejelentések kezelésére?
- (i) Szervezetüknek van-e belső szabályzata a Szervezeten belüli közérdekű bejelentők védelmére?
- (i) Volt-e az elmúlt 3 évben korrupcióellenes képzés a Szervezet munkatársai körében?
- (i) Szervezetük végez-e rendszeresen korrupciós kockázatelemzést?
- (i) Szervezetük alkalmazza-e valamilyen területen az úgynevezett „négy szem elvét”?
- (i) Működik-e Szervezetüknél munkahelyi rotáció?

III/4. Külső ellenőrzöttség

- (i) Az elmúlt 3 évben volt-e ÁSZ-ellenőrzés Szervezetükönél?
- (ii) Ha volt ÁSZ-ellenőrzés, mi volt az eredménye?
- (i) Az elmúlt 3 évben volt-e APEH/NAV-ellenőrzés Szervezetükönél?
- (ii) Ha volt APEH/NAV-ellenőrzés, mi volt az eredménye?
- (i) Az elmúlt 3 évben volt-e hatósági ellenőrzés a Szervezetükönél?
- (ii) Ha volt hatósági ellenőrzés, mi volt az eredménye?
- (i) Indult-e Szervezetük tevékenységével kapcsolatban felügyeleti eljárás az elmúlt 3 évben?
- (i) Indult-e szakmai etikai eljárás kötelességszegés miatt a Szervezet bármely tagjával szemben az elmúlt 3 évben?
- (ii) Ha indult etikai eljárás, volt-e az eljárások között olyan, amelynek az eredménye elmarasztaló volt?
- (i) Nyilvánosan hozzáférhetőek-e a Szervezetük gazdálkodására vonatkozó adatok?

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó
www.dialogcampus.hu
www.uni-nke.hu
1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Telefon: 06 (30) 426 61 16
E-mail: kiado@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető
Felelős szerkesztő: Karácsony Fanni
Tördelőszerkesztő: Gyapjas Anikó

ISBN 978-615-5945-14-4 (PDF)
ISBN 978-615-5945-15-1 (EPUB)

A kiadvány a KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-00001 „Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében” című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE