

DISSERTATIONES DOCTORALES

# Integritás és munkaköri kockázatok elemzése



KLOTZ PÉTER

Dialog Campus

Klotz Péter

INTEGRITÁS ÉS MUNKAKÖRI  
KOCKÁZATOK ELEMZÉSE

DISSERTATIONES DOCTORALES

Sorozatszerkesztő  
Padányi József

Klotz Péter

INTEGRITÁS ÉS MUNKAKÖRI  
KOCKÁZATOK ELEMZÉSE

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST, 2019

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú,  
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”  
elnevezésű kiemelt projekt keretében jelent meg.

Szakmai lektor  
Báger Gusztáv

© Dialóg Campus Kiadó, 2019  
© Klotz Péter, 2019

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

|   |    |
|---|----|
| Bevezetés   | 7  |
| 1. A téma kulcsfogalmai és azok rendszerezése   | 11 |
| 1.1. Korrupció  | 11 |
| 1.2. Integritás   | 15 |
| 1.3. Kockázat   | 19 |
| 1.4. Korrupció – integritás – kockázat: a kulcsfogalmak közötti kapcsolat                         | 20 |
| I. fejezet  |    |
| A korrupció mint társadalmi jelenség  | 23 |
| 1.1. A korrupció és a társadalom  | 23 |
| 1.2. A korrupció és az állam viszonya   | 25 |
| 1.3. A korrupció és a szervezet   | 28 |
| 1.4. A korrupció mérésére vonatkozó törekvések  | 30 |
| II. fejezet   |    |
| A korrupció elleni fellépés és az integritásszemlélet térnyerése                                  | 35 |
| 2.1. A korrupció elleni nemzetközi fellépés kezdetei és a korrupció elleni nemzetközi egyezmények | 35 |
| 2.2. Szemléletváltás: az integritásszemlélet térnyerése   | 45 |
| 2.3. A korrupció elleni fellépés Magyarországon   | 55 |
| III. fejezet  |    |
| A kockázatelemzés alkalmazása a korrupció visszaszorítása és az integritás erősítése érdekében    | 63 |
| 3.1. A kockázatelemzés módszerei és alkalmazásuk  | 63 |
| 3.2. A kockázatkezelés kezdetei és megjelenése nemzetközi dokumentumokban                         | 72 |
| 3.3. A kockázatelemzés nemzetközi gyakorlatai   | 77 |
| 3.4. A kockázatelemzés hazai gyakorlatai  | 89 |
| IV. fejezet   |    |
| A munkakörök elemzése   | 93 |
| 4.1. A munkakörök szerepe a szervezetek működésében   | 93 |
| 4.2. Munkakörök elemzése és értékelése  | 94 |

|  |     |
|--|-----|
| 4.3. A munkakörelemzési és -értékelési rendszer felhasználása  | 98  |
| 4.4. Munkakörrel kapcsolatos kihívások a magyar közigazgatási gyakorlatban                             | 99  |
| V. fejezet   |     |
| A munkaköri integritási kockázatok elemzésére vonatkozó kérdőív elvi keretei és gyakorlati kialakítása | 103 |
| 5.1. A munkakörök elemzésére vonatkozó törekvések a magyar közigazgatásban                             | 103 |
| 5.2. A Hay-féle munkakörelemzés alkalmazásának lehetőségei az integritási kockázatok elemzésére        | 107 |
| 5.3. A kockázatelemzési kérdőív kialakítása  | 110 |
| VI. fejezet  |     |
| A munkaköri kockázati kérdőív gyakorlati alkalmazása   | 117 |
| 6.1. Munkaköri integritási kockázatok elemzése a Pest Megyei Kormányhivatalnál                         | 117 |
| 6.2. A munkakörökhöz kötődő integritási kockázatok   | 125 |
| 6.3. Vezetői és beosztotti munkakörök vizsgálata   | 126 |
| 6.4. A munkaköri kockázatok vizsgálata   | 132 |
| 6.5. A munkaköri pontértékek súlyozása és a kockázati csoportok meghatározása                          | 136 |
| 6.6. A munkaköri kockázati kérdőív validálása  | 140 |
| VII. fejezet   |     |
| Javaslatok a munkaköri integritási kockázat elemzésének átalakítására és a kockázatok kezelésére       | 147 |
| 7.1. Javaslatok a munkaköri integritási kockázat elemzésének átalakítására                             | 147 |
| 7.2. Javaslatok a hatás elemének jobb megjelenítésére  | 153 |
| 7.3. Javaslatok a munkaköri integritási kockázatok kezelésére  | 158 |
| Befejezés  | 175 |
| Felhasznált irodalom   | 179 |
| Jegyzékek  | 195 |
| Függelék   | 197 |

# BEVEZETÉS

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

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

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

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



érdekében, hogy a korrupciós jelenségek visszaszoruljanak. A kérdés inkább az, hogy lehet-e ezen a területen újat mondani. A programok és kutatások vajon jobbá teszik-e az államot és intézményeit, illetve van-e valós, pozitív hatásuk az emberek életére?

Meggyőződésem, hogy igen. Ha csak az elmúlt két évtizedre visszatekintünk, látványos változásoknak lehetünk tanúi. Nemzetközi antikorrupciós egyezmények<sup>1</sup> elfogadásával kialakultak és egységessé váltak a korrupciós bűncselekmények büntetőjogi üldözésére vonatkozó nemzetközi követelmények, a politikai-gazdasági döntéshozatalban, illetve egy-egy ország demokratikus helyzetének megítélésakor fontos mérlegelési szemponttá vált a korrupció mértéke és kiterjedtsége, valamint az állampolgárok korábban ismeretlen mennyiségű, illetve minőségű, az állam, továbbá intézményeinek működésére vonatkozó adathoz férhetnek hozzá.

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

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

---

<sup>1</sup> Az OECD Külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló egyezménye (lásd 2000. évi XXXVII. törvény), az Európa Tanács Korrupcióról szóló büntetőjogi, illetve polgári jogi egyezményei (lásd 2002. évi XLIX. törvény, 2004. évi L. törvény), az ENSZ Korrupció elleni Egyezménye (lásd 2005. évi CXCI. törvény).

keretekkel rendelkezik az integritásszemlélet adaptálása, továbbá hatékony alkalmazása tekintetében.

Megtisztelőnek tartom, hogy jómagam 2011 és 2015 között e folyamat részese, sok esetben aktív alakítója lehettem az Állami Számvevőszék, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, a Belügyminisztérium, valamint a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) munkatársaként, illetve a Nemzeti Közszolgálati Egyetem kutatójaként, oktatójaként.

Az antikorrupciós intézkedések és programok ellenére a korrupció magyar, illetve nemzetközi szinten továbbra is jelen van, és sajnos jelentős károkat okoz. A korrupció negatív hatásait a 2003-ban elfogadott Korrupció elleni Egyezmény (UNCAC)<sup>2</sup> az alábbiak szerint foglalta össze: „a korrupció súlyos gondot és fenyegetést jelent a társadalmak stabilitására és biztonságára, aláássa a demokrácia intézményeit és a demokratikus értékeket, az erkölcsi értékeket és az igazságosságot, továbbá veszélyezteti a fenntartható fejlődést és a jogállamiságot” (UNCAC, Preambulum).

A korrupció miatt bekövetkező közvetlen és közvetett károkat ugyanakkor rendkívül nehéz mérni, a különböző becslések módszerektől, illetve az érintett államoktól függően igen nagy szórást mutatnak. Daniel Kaufmann (2005, 96.), a Világbank szakértője a vesztegetés által okozott anyagi kárt (ideértve a háztartásoknak okozott kárt is) modellszámításai alapján 600 és 1500 milliárd dollár közé teszi. A Nemzetközi Valutaalap (IMF)<sup>3</sup> legújabb, a korrupció költségeiről szóló tanulmánya ugyanakkor a vesztegetéssel okozott kárt 1500 és 2000 milliárd amerikai dollár közé, a világ GDP-jének mintegy 2%-ára teszi (IMF 2016, 5.). Az Európai Bizottság (EB 2011, 3.) által publikált közleményben található becslés szerint a korrupció mintegy 120 milliárd euró, azaz összesen az európai uniós GDP 1%-ának megfelelő nagyságrendű kárt okoz évente. A Világgazdasági Fórum (WEF<sup>4</sup> 2012) által készített becslés szerint a korrupció által okozott kár meghaladja a világ GDP-jének 5%-át, azaz 2600 milliárd amerikai dollárt, egyben az egész világon a legnagyobb akadálya a gazdasági és társadalmi fejlődésnek. A jelentések azt is megállapítják, hogy a gyengébb intézményekkel, más kulturális-gazdasági tradíciókkal rendelkező fejlődő államok jobban kitettek a korrupció káros hatásainak, és a korrupció is jelentősebb károkat okoz ezeknek a társadalmaknak (WEF 2012). Az Európai Bizottság, valamint

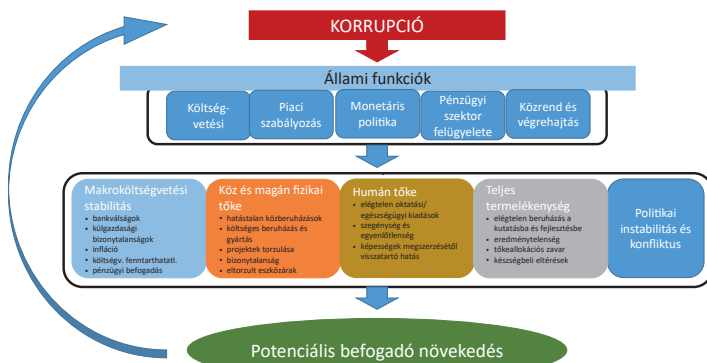
<sup>2</sup> UNCAC – UN Convention against Corruption.

<sup>3</sup> IMF – International Monetary Fund.

<sup>4</sup> WEF – World Economic Forum.

a Világbank által alkalmazott számítások alapján azt mondhatjuk, hogy a korrupció által Magyarországon okozott közvetlen gazdasági kár vélhetően meghaladja a GDP 1%-át, de valószínűsíthetően kisebb, mint a GDP 5%-a. Számokra lefordítva ez annyit tesz, hogy a mintegy 34 ezer milliárd forintos 2015-ös bruttó hazai termék (KSH 2016) legalább 1%-a, 340 milliárd forint veszett el korrupció következtében. A becslést adat nagyságát az is mutatja, hogy az Európai Statisztikai Hivatal (Eurostat 2016) kimutatása szerint 2014-ben Magyarország kormányzati szinten a GDP 0,6%-át költötte védelmi kiadásokra, 1,2%-át környezetvédelemre, 5%-át egészségügyre, valamint 5,2%-át oktatásra.

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



1. ábra

*A korrupció hatása a gazdasági növekedésre*

*Forrás: IMF 2016, 6.<sup>5</sup>*

<sup>5</sup> Fordította a szerző.

A korrupció ugyanakkor nem csak a döntéshozókat aggasztja. A nemzetközi és hazai közvélemény-kutatások, felmérések azt mutatják, hogy a korrupciót az emberek igen jelentős része jelentős problémának tartja. Az Európai Bizottság 2017 októberében nyilvánosságra hozott reprezentatív közvélemény-kutatása szerint a megkérdezett európaiak 68%-a úgy gondolja, hogy a korrupció elterjedt saját országában. Ez az arány Görögország esetében 96, míg Finnország tekintetében 21%. A magyar válaszadók 86%-a mondta azt, hogy a korrupció jelensége elterjedt, míg csak 9%-uk, hogy ritka (EC 2017, 17).

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

Monográfiámban tehát azt vizsgálom, hogy a korrupció elleni fellépésnek a szabályokra és értékekre alapuló irányzata, vagyis az integritás-szemlélet milyen új eszközöket, lehetőségeket képes nyújtani a korrupció visszaszorítása, illetve a közbizalom erősítése érdekében. A kötetben elsősorban a munkaköri integritási kockázatokat vizsgálom, és bemutatom azokat a lépéseket, amelyek módszertani szempontból pontosabbá tehetik a magyar közigazgatásban jelenleg is használt munkaköri integritási kockázati kérdőívet.

## **1. A téma kulcsfogalmai és azok rendszerezése**

### *1.1. Korrupció*

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

Ugyanakkor tekintettel arra, hogy a korrupció jelenségének pontos meghatározása nélkül ingatag talajra építkeznének a monográfia további gondolatai, mégiscsak szükséges e kategóriát pontosabban körüljárni.

Az etimológiai értelmezés alapján a korrupció szó a latin *corrumpo, corrumpere, corrupti, corruptus* igéből származik, amelynek jelentése *megront, megveszteget*. A szó a *con-* (össze-) előtagból és a *rumpere* (tör, repeszt) igéből áll, és a német nyelv közvetítésével került át a magyarba (TÓTFALUSI 2001). A legkorábbi nyelvemlékek szerint a korrupció magyar megfelelője a vesztegetés volt, amelyet eredetileg az *elront, leront* értelemben használtak: „A moly mindenféle szőtt matériát által-liggató és vesztegető férgecske” (SZARVAS-SIMONYI 1890, 1098.). A kifejezés ugyanakkor megjelenik átvitt értelemben is: „Nints olly dög-halál, melly az országokat annyira rontsa, vesztegesse mint a részegség.” (SZARVAS-SIMONYI 1890, 1098.) A korabeli magyar nyelv ugyanakkor ismerte a megvesztegetődés szót is, ami lényegében a mai passzív korrupciónak feleltethető meg: „Más az ecclesiának a megvesztegetődése, mellyet corruptionnak mondunk.” (SZARVAS-SIMONYI 1893, 1099.)

A korrupció fogalmát több társadalomtudomány, így a szociológia, a politológia és a jogtudomány is használja. A magyar szerzők közül kiemelhető a szociológus Hankiss Elemér (1979, 91.), aki szerint „a korrupció olyan aktus, amely során a javak társadalmilag rögzített elosztásrendjét egy, az elosztásért felelős személy valaki javára megsérti, s ezért a kedvezményezettől valamilyen szolgáltatást kap vagy legalábbis vár cserébe”. Szervezetszociológiai értelemben is beszélhetünk korrupcióról, illetve korrump szervezetekről és rendszerekről. A korrupció fogalmának rendszer-szintű vizsgálata során nem mehetünk el a Klitgaard (1988) által felvázolt képlet bemutatása mellett. Az egyenlet kevésbé a korrupció fogalmára, mint inkább azokra az elemekre épít, amelyek a korrupció bekövetkezését lehetővé teszik. E szerint  $C = M + D - A$ , azaz a korrupció megegyezik a monopólium plusz a hivatalnokok diszkrecionális jogköre mínusz számonkérhetőséggel (KLITGAARD – MACLEAN-ABAROA – PARRIS 2000, 32.). Bár a hivatkozott formula lényegesen leegyszerűsíti a korrupció összefüggéseit, fontos fogalmi összetevőinek segítségével mégis jól megragadja a jelenség lényegét.

A korrupciót szervezeti szinten vizsgálva Jávor István (2014, 202.) meghatározása szerint: „Korrupció a szervezeti erőforrások illegális és informális cseréje, egyéni vagy szervezeti haszon érdekében.” Egy másik, nemzetközi szinten is széles körben használt szervezetszociológiai szempontú

megfogalmazás ugyanakkor már nagyon közel esik a korrupció politológiai fogalmához: „Korrupció a hatalom kihasználása vagy az azzal való visszaélés személyes, csoport vagy szervezeti előnyökért.” (JÁVOR–JANCICS 2013, 2.) Politológiai értelemben a korrupció meghatározásában egységesebb a tudomány álláspontja. Az Egyesült Nemzetek Szervezete, illetve szakosított szerve, a bécsi székhelyű ENSZ Kábítószer és Bűnmegelőzési Hivatala (UN ODC<sup>6</sup> 2004, 23.) a korrupciót a következőképpen határozza meg: „A köz- vagy magánpozícióval való visszaélés közvetlen vagy közvetett személyes előny érdekében.” Ezzel a definícióval lényegében megegyezik a Világbank meghatározása: „a közhivatallal való visszaélés személyes előny érdekében” (BHARGAVA 2006, 341.), és csak árnyalatban tér el a Transparency International (TI 2016, 1.) által használt definíciótól: „a rábízott hatalommal való visszaélés privát előny érdekében”. A meghatározás elterjedtségét mutatja, hogy azt az Európai Bizottság (EB 2014, 40.) is így használja a 2014. évi antikorrupciós jelentésében.

A nemzetközi szervezetek és a szakértők között a korrupció politológiai fogalomhasználatában meglévő összhang azonban csak látszólagos. A meghatározás egyik gyenge pontja a rábízott hatalommal/hatáskörrel, illetve pozícióval való visszaélés kérdése. Vajon korrump-e az, akire semmilyen formális pozíciót vagy hatáskört nem bízta, mégis jogtalan előnyre tesz szert informális kapcsolata segítségével? Megítélésem szerint a privát előny meghatározása is képlékeny: a legtágabb értelemben idetartozhat bármily pozitív változás, amely alapján az egyén előnyösebb helyzetbe kerülhet. A nehézség itt az, hogy a jövőbeni pozitív változás bekövetkezte akár évekre, évtizedekre is kitolódhat, továbbá az ok-okozati összefüggés bizonyítása ekkora időtávban igencsak nehézkes. Ahogy arra az egyik idézett szervezetszociológiai definíció is rávilágít, az egyén sokszor nem feltétlenül saját maga jut előnyhöz a korrupciós cselekmény révén, hanem például egy csoportot, barátait, rokonait vagy pártját juttatja előnyösebb helyzetbe. Az egyéni előny realizálása ezért ebben az esetben csak közvetett úton (például a csoportban betöltött szerep, befolyás, pozíció) erősödésékként értelmezhető.

A korrupció büntetőjogi fogalmával kapcsolatban sokkal inkább érezhetőek azok a kulturális és történelmi különbségek, amelyek egy-egy társadalom fejlődését meghatározzák. Ugyanakkor a korrupció politológiai meghatározásában a nemzetközi szervezetek és szakértők részéről tapasztalható összhang

<sup>6</sup> UN ODC – United Nations Office on Drugs and Crime.

alapján azt várnánk, hogy a korrupció visszaszorítását célzó nemzetközi büntetőjogi egyezmények előkészítése során könnyű volt konszenzusra jutni e fogalom tekintetében. A helyzet azonban pont ennek az ellenkezője. Egyik nemzetközi antikorrupciós egyezmény sem rögzíti, hogy mit ért korrupció alatt, ugyanakkor meghatározza, hogy mely cselekményeket tekinti büncselekménynek, amelyeket az egyezmény alapján büntetőjogi eszközökkel üldözni kell. E megközelítés középpontjában a vesztegetés mint büncselekmény áll. A Gazdasági Együttműködés és Fejlesztés Szervezete (OECD)<sup>7</sup> által 1997-ben elfogadott, a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló egyezményhez fűzött hivatalos kommentárja ugyanakkor segít feltárni a korrupció és a vesztegetés fogalmainak viszonyrendszerét. A hivatkozott dokumentum ugyanis rámutat, hogy egyes országok jogrendjében az aktív korrupció alatt aktív vesztegetést értenek (OECD 2011, 14.). Sőt, ha az ENSZ hivatalos nyelveit (angol, arab, francia, kínai, orosz, spanyol) vizsgáljuk, akkor azt tapasztaljuk, hogy a latin nyelvcsaládba tartozó francia és spanyol esetében nincsen különbség a vesztegetés, valamint a korrupció fogalma között, mivel mindkettőt corruption, illetve corrupción néven említik. A nemzetközi egyezményekben többek között vélhetően e nyelvi korlát miatt is maradt el a korrupció fogalmának – a korábbiakban említettek alapján viszonylag egyszerű feladatnak tűnő – definiálása, és okoz nehézséget a korrupció pontos tartalmának meghatározása. A szakirodalomban használt aktív és passzív megfogalmazások ugyanakkor a latin nyelvű országokban nyújtanak segítséget a korrupció általános fogalma, illetve a konkrét büncselekmény közötti különbségtételben. Azokban az országokban ugyanakkor, amelyek nyelve különbséget tesz az általános fogalom (korrupció) és a konkrét büncselekmény (vesztegetés) között, az ENSZ-egyezmény elnevezése okozhat némi félreértést.

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

A hatályos magyar büntető törvénykönyv (Btk.), a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény XXVII. fejezete határozza meg a korrupciós büncselekmények körét. Idetartozik a vesztegetés (Btk. 290. §), a vesztegetés

<sup>7</sup> OECD – Organization for Economic Co-operation and Development.

elfogadása (291. §), a hivatali vesztegetés (293. §), a hivatali vesztegetés elfogadása (294. §), a vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban (295. §), a vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban (296. §), a befolyás vásárlása (298. §), a befolyással üzérkedés (299. §), valamint a korrupciós bűncselekmény feljelentésének elmulasztása (300. §). A hatályos magyar büntetőjog tehát egyaránt büntetni rendeli a vesztegetőt (aktív vesztegetés), illetve a vesztegetettet (passzív vesztegetés), a cselekmény pedig gazdálkodó szervezettel, hivatalos személlyel, továbbá bírósági, választott bírósági és hatósági eljárással kapcsolatosan egyaránt elkövethető.

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

Jelen kötetben korrupció alatt a politológiai és a szervezetszociológiai megközelítés határán lévő, Jávor és Jancsics (2013, 2.) által is használt fogalmat veszem alapul: „Korrupció a hatalom kihasználása vagy az azzal való visszaélés személyes, csoport vagy szervezeti előnyökért.” Megítélésem szerint ez a fogalom jobban rávilágít egyrészt a visszaélésszerű cselekmények (kihasználás/visszaélés) széles körére, illetve túlmutat a nemzetközi szervezetek által elfogadott, ugyanakkor némi kiegészítő magyarázatra szoruló privát előny megfogalmazáson. E fogalom további előnye, hogy közelebb visz monográfiám témájához, a szervezeti szinten megjelenő integritási kockázatok<sup>8</sup> vizsgálatához.

## 1.2. Integritás

Az integritás fogalmának meghatározása során ugyancsak célszerű a szó etimológiai jelentését alapul venni. A szó a latin eredetű, az ellentétet

---

<sup>8</sup> A kiadó megjegyzése: az *integritás* szóval alkotott szóösszetételeket, szókapcsolatokat az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendeletnek megfelelő írásmód szerint közöljük.



kifejező *in-*, valamint a *teger* (*tango, tangere, tetigi, tactus* – érint) szavak összevonásából keletkezett. Jelentése: sértetlen, ép, egész. Az integritas kifejezés használatára vonatkozóan értékes hadtörténeti feljegyzés maradt fenn, amely rávilágít a fogalom eredeti jelentésének módosulására, illetve a mai jelentés kialakulására.

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

A római császárság későbbi korszakában egyre nagyobb politikai szerephez jutott a lényegesen jobban felszerelt pretoriánus gárda. Az ő esetükben a mellpáncél minősége is jobb volt, szükségtelennek látszott annak napi ellenőrzése. Így pretoriánusok az *integritas/integer* helyett a császárhoz való hűségüket kifejező *Ave Ceasar!*-t kiáltották a ritkuló szemlék alkalmával (KRULAK 2000, 1.).

Az antikorrupciós szakirodalomban az integritás kifejezés azonban nehezen gyökerezett meg mai formájában. A nemzetközi áttörés az ezredfordulóra tehető, amikor is – elsősorban holland minták alapján – az OECD az etika kifejezés helyett kezdett áttérni a komplexebb jelentéstartalmú, egyúttal a korrupcióra összetettebb válaszokat nyújtani képes integritás kifejezés használatára (OECD 2008, 9.). Az integritást van den Heuvel és Huberts (2003, 19.) általánosan elfogadott értékek és normák napi alkalmazásaként határozza meg, míg Huberts (2014) arra hívja fel a figyelmet, hogy az integritás tartalmi jelentésére vonatkozóan legalább nyolc elképzelés is jelen van. Az integritás fogalma tekintetében a legnépszerűbb megfogalmazást C. S. Lewisnak tulajdonítják, de ténylegesen Charles Marshalltól származik. E szerint: „Integritás a helyes dolgok cselekedete akkor is, amikor senki sem figyel.”<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Idézi O'FLAHERTY 2015.

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

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

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

Az integritás fogalma értelmezhető személyes, szervezeti és nemzeti szinten egyaránt (PALLAI 2014). A személyes integritás „olyan emberre jellemző, akinek tudatos és konzisztens értékrendje van, és a döntéseit és cselekedeteit ezek az értékek vezetik” (PALLAI 2014, 182.). Szervezeti integritásról akkor beszélünk, ha a „szervezet a rendeltetésének megfelelően látja el feladatait; működése átlátható, elszámoltatható, tisztességes, etikus, feddhetetlen, sebezhetetlen. A követett értékek, célok és az egyes személyek viselkedése összhangban áll, a szervezetek és munkatársaik minden szükséges lépést megtesznek, hogy a követett értékeknek megfelelően végezzék munkájukat” (KLOTZ–SÁNTHA 2013, 13–14.). Nemzeti integritás alatt ebből következően az állam által vallott értékek gyakorlati megvalósítását értjük. A nemzeti integritáson belül elkülöníthetjük a közszféra, illetve a közigazgatás integritását, amely értelemszerűen a közszférára, valamint a közigazgatási szervekre vonatkozó elvek és értékek gyakorlati megvalósítását célozza. Az OECD (2008, 9) megfogalmazása szerint „általánosan elfogadott közszolgálati értékek és normák alkalmazása a közszférába tartozó szervezetek mindennapi gyakorlatában”.

Az integritást ugyanakkor indokolt különválasztani azoktól az eszközöktől, amelyek a megvalósítását szolgálják. Míg egyéni szinten a személyiségfejlesztés lehet ennek eszköze, szervezeti szinten az integritás meghatározására, az ezzel kapcsolatos útmutatásra, a folyamat monitorozására, illetve kikényszerítésére alkalmas egész eszköztárról, azaz integritásmenedzsment rendszerről beszélhetünk (OECD 2008). Nemzeti szinten az integritásmenedzsment folyamatok mintájára kialakított, több szektort átfogó, egységes integritásirányítási rendszer biztosíthatja az integritás érvényre juttatását. Ennek definíciója az 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet 2. § b) pontja szerint:

„az irányítási és vezetési rendszer funkcionális alrendszere, amely az államigazgatási szerv integritásalapú működésének megteremtésében részt vevő személyek és csoportok tevékenységének összehangolásával, a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet [...] szerinti kontrollkörnyezethez illeszkedve biztosítja a szervezeti kultúra egységét az értékek, elvek, célkitűzések és szabályok meghatározása, a követésükhöz szükséges útmutatás és tanácsadás, a megfelelés nyomon követése és szükség esetén kikényszerítése útján”.

Monográfiámban elsősorban a szervezeti szintű integritással foglalkozom, ezen belül is azon folyamatokkal, amelyek segíthetik az integritás, illetve az integritáshoz kapcsolódó kockázatok felmérését. Ebből fakadóan a kötetben az integritást a hivatkozott kormányhatározatnak megfelelő tartalommal használom, elsősorban azért, mert a hozzá kapcsolódó, integritásirányítási rendszerre vonatkozó definícióval együtt ez a legalkalmasabb a vizsgált terület komplexitásának megragadására. Az integritás általam használt fogalma lehetővé teszi továbbá, hogy elkerüljem azokat a hosszúra nyúló vitákat, amelyek az előre definiált értékek minősége körül zajlanak. A fogalom használata során abból az alapfeltevésekből indulok ki, hogy az általánosan elfogadott értékek és normák pozitívak, a demokratikus jogállami elveket, illetve emberi jogi értékeket tükrözik vissza, valamint a társadalom tagjainak konszenzusos támogatását élvezik. Ezt azért is tartom fontosnak hangsúlyozni, mivel a mögöttes értékek nélkül az értékeket deklaráló normák gyakorlati megvalósítása nem nyúlna túl a megfeleléségi (*compliance*) megközelítésen, és így szem elől tévesztené valódi célját. Az alfejezet elején használt hasonlattal élve: a kiépített rendszer csak a páncél döntésére fókuszálna, kiüresítve a gyakorlat mögötti valódi tartalmat és az emberi tényezőt.

### 1.3. Kockázat

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

A kockázat fogalmának meghatározása során ugyancsak indokolt a *bizonytalanság* fogalmából kiindulni. Hubbard (2011) alapján a bizonytalanság a teljes bizonyosság hiánya, vagyis egynél több lehetőség fennállása valamely folyamat, eredmény kapcsán. A kockázat Báger Gusztáv (2012, 56.) alapján „olyan bizonytalan állapot, amikor a lehetőségek közül néhány veszteséget, katasztrófát vagy más nemkívánatos eredményt okoz”.

A bizonytalan, kockázattal járó helyzetek egységes kezelésére a Nemzetközi Szabványügyi Szervezet (ISO)<sup>10</sup> ISO 31000:2009 néven egységes szabványt hozott létre. Ez a szabvány a kockázat fogalmát a célokra ható bizonytalanságok hatásaként fogalmazta meg (PURDY 2010). Amint arra Benkő János (2013) rámutat, az ISO-szabvány szerinti kockázatfogalom középpontjában a szervezet célja áll, amelyhez képest nemcsak negatív, hanem pozitív irányú eltérés is bekövetkezhet. A kockázatot tehát a veszély bekövetkezésének eseménye és következménye együttesen jelenti.

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

A kötetben kockázat alatt az ISO-, illetve a hivatkozott jogszabályban foglalt definíciót használom. Ez amellet, hogy tömör megfogalmazása révén könnyen használható, könnyen beilleszthető könyvem szervezetekre és szervezeti célokra fókuszáló keretébe. Ugyanakkor nem az ISO-szabvány szerinti teljes kockázatfelméréssel és -kezeléssel (risk management), hanem

<sup>10</sup> ISO – International Organization for Standardization.

a teljes folyamatnak csak egy részelemével, a kockázatok objektív módszerrel történő kiválasztását célzó kockázatelemzéssel foglalkozom.

#### *1.4. Korrupció – integritás – kockázat: a kulcsfogalmak közötti kapcsolat*

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

Bár nem minden szervezet rendelkezik a célok meghatározásán túlmutató rögzített küldetéssel és értékrenddel, valamennyi szervezet hatással van a környezetére, továbbá működésével maga is – pozitív vagy negatív értelemben – példát mutat. A szervezetek tehát a napi működésükön túl másodlagos célt is betöltenek:

- jogbiztonságot nyújtanak;
- betartják/betartatják a jogszabályokat;
- fenntartják a piaci versenyt.

Amennyiben e szervezetek szem elől tévesztik céljaikat, működésük leromlik, és ennek kárát látják azok az értékek is, amelyek fenntartásához másodlagos szerepükben hozzájárulnak.

A korrupció és az integritás fogalma között a kockázat az összekötő kapocs: egyaránt beszélhetünk integritási kockázatról, illetve ezen belül korrupciós kockázatról. Az 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet megfogalmazásában „*integritási kockázat*: az államigazgatási szerv célkitűzéseit, értékeit, elveit sértő vagy veszélyeztető visszaélés, szabálytalanság, vagy egyéb esemény lehetősége” (2. § c) pont), míg a „*korrupciós kockázat*: olyan integritási kockázat, amely korrupciós cselekmény bekövetkezésének a lehetőségét jelenti”

(2. § *d*) pont). E korrupciós (bűn)cselekményre utaló megfogalmazás, illetve annak 2016. október 1-je előtt hatályos definíciója<sup>11</sup> a Btk. vesztegetési tényállásának megfogalmazásához (299. §) kapcsolja a korrupciós kockázatot, és nem zárja ki azokat a kockázatokat, amelyek más formában veszélyeztetik a szervezeti célok elérését. A kockázatok körének integritási kockázatokra vonatkozó, bővített meghatározása magában foglalja a közvetlen szervezeti célok veszélyeztetését is, amely azt eredményezi, hogy a vesztegetés másodlagos hatásait (például közbizalom megrendülése a szervezettel szemben, a szervezeti működés ellehetetlenülése) e definíció is kockázatnak tekinti. Nyilvánvaló, hogy a korrupciós kockázatok vizsgálata e monográfia témáját, valamint a kutatás során felhasznált eszközök körét lényegesen beszűkítené, illetve – a korrupció látens jellege miatt – jelentősen megnehezítené. Ugyanezen jogszabályhely *c*) pontja integritási kockázatként az államigazgatási szerv célkitűzéseit, értékeit, elveit sértő vagy veszélyeztető visszaélésként, szabálytalanságként vagy egyéb esemény lehetőségeként definiálja. Egyrészt tehát lényegesen, a Btk. tényállásain túl, valamint a szervezet elsődleges és másodlagos céljaira vonatkozóan is kiterjeszti a kockázatok körét, másrészt ezt nemcsak a sérülés bekövetkezésére, hanem ennek lehetőségére is vonatkoztatja.

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

---

<sup>11</sup> „A jogtalan előny nyújtásának vagy megszerzésének a lehetősége.”

Vákát oldal

# I. fejezet

## A korrupció mint társadalmi jelenség

### *1.1. A korrupció és a társadalom*

A korrupció és a társadalom viszonyára vonatkozóan az írásbeliség kezdetétől vannak megbízható adataink. A Bibliában számos helyen van utalás a korabeli társadalmi viszonyokra, és számos példát találunk a korrupció különböző formáira vonatkozóan is. Ézsau egy tál lencséért adta el elsőszülöttségi jogát Jákobnak (1Móz 25,31), míg Ézsaiás próféta a következő szavakkal támadta a korabeli vezetőket: „Fejedelmeid megátalkodottak és tolvajok társai. Mind szereti az ajándékot és vesztegetést hajhász, árvát nem pártolnak, az özvegyek ügye elébük sem kerül” (Ézs 1,23). A Példabeszédek könyve érdekes hasonlatot használ a megvesztegetés leírására: „A megvesztegetés csábító ékszer, akárkihez fordul, megértésre talál” (Péld 17). Ámós próféta is kritikusan szól a korabeli viszonyokról: „Tudom, hogy milyen sok a bűnötök, és mily nagyok vétkeitek: sanyargatjátok az igazat, elfogadjátok a megvesztegetést, elnyomjátok a szegényeket a kapuban” (Ám 5,12). Hahn István (1984) és Tóth (2015) tanulmányaikban ugyancsak számos antik példát idéznek a különféle vesztegetésekre, illetve a korabeli szabályozásra.

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

A korrupció és a társadalom viszonyának feltérképezéséhez készített közvélemény-kutatások közül kiemelkedik az Európai Bizottság megbízásából 2005 óta két évente készített és publikált, az EU tagállamaira kiterjedő Eurobarométer-felmérés. Mivel a felmérésben használt korrupciómeghatározás<sup>12</sup> valamennyi tagállamban azonos volt, lehetővé vált a korrupció meg-

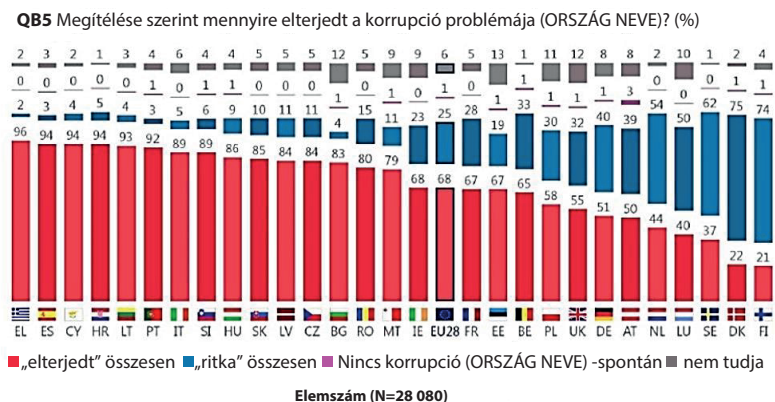
---

<sup>12</sup> „Vesztegetés adása és elfogadása, valamint a hatalommal való visszaélés személyes előny érdekében” (EB 2017, 17.).



ítélésének és elterjedtségének vizsgálata, továbbá összehasonlítása az európai uniós tagállamok, valamint társadalmi csoportok szintjén egyaránt.

A felmérés egyik legfontosabb tanulsága, hogy az Európai Unió országai-ban igen változó mértékben tekintik problémának a korrupció elterjedtségét. Míg az északi tagállamokban (Dánia, Svédország, Finnország) és a gazdaságilag legfejlettebb Luxemburgban a válaszadók ritka jelenségnek látják, a déli és közép-kelet-európai tagállamokban lakó válaszadók túlnyomó többsége (82–99%-a) szerint a korrupció gyakran előfordul (EB 2017, 17.). A válaszokat országokénti bontásban az alábbi ábra foglalja össze.



2. ábra

*Mennyire elterjedt Ön szerint a korrupció problémája országunkban?*

*Forrás: EB 2017, 17.<sup>13</sup>*

A felmérés eredményei alátámasztják azokat az emberi természetre vonatkozó megállapításokat, amelyek szerint az emberek hajlamosak viszonyszolgáltatást adni bizonyos közszolgáltatásokért akkor is, ha azok igénybevételére joguk van. A felmérésben a szívesség, az ajándék, illetve a pénz vonatkozásában vizsgálták a kérdést, amire európai összesítésben a válaszadók 22%-a (szívesség), 21%-a (ajándék), illetve 14%-a (pénz) nyilatkozott úgy, hogy elfogadhatónak tartja ezeket abban az esetben, ha valamilyen közszolgáltatást vesz igénybe. A kérdés vizsgálatában itt is jelentős különbségeket

<sup>13</sup> Fordította a szerző.

tapasztalhatunk az országok között: míg a dánok mindössze 9%-a nyilatkozott egyetértően a szívésség kapcsán, a magyaroknál ez az arány 59% volt (EB 2017, 8.). A felmérés adatait még hosszasan lehetne sorolni, azonban az Eurobarométer megemlítésével elsősorban azt kívántam hangsúlyozni, hogy a korrupció megítélésében országok, jövedelmi viszonyok vagy végzettség alapján is jelentős különbségek vannak.

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

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

## 1.2. A korrupció és az állam viszonya

A korrupció és az állam viszonyára vonatkozóan az első mélyrehatóbb elemzés Arisztotelésztől származik. *Politika* című művében nemcsak kora mintegy másfél száz városállamának működését írta le, de magyarázatot keresett a különbségek okaira is. Vizsgálódásaiban arra a következtetésre jutott, hogy a városállamok közül Spárta vezetői a leginkább megvesztegethetők. Ennek okaként azt hozza fel, hogy a spártai vezetők, a felügyelők (*ephoroszok*) és a vének tanácsának tagjai (*gerónok*) a szegényebb – valamint kevésbé erkölcsös – közrendűek közül kerültek ki. A valós okok azonban jóval összetettebbek. A puritán életforma, a poliszok közötti kereskedelemben hasznavehetetlen vaspénz használata, a helóták révén elérhető szegényes anyagi javak éles ellentétben álltak más városállamok vezetőinek gazdagságával, amely komoly erkölcsi próbatétel elé állította a háborúban jelen lévő társadalmi csoportokat. Ezzel ellentétben Athénban korlátozottabb volt a lehetőség a vezetők megvesztegetésére, mivel a szélesebb

nyilvánosság megnehezítette a közpénzekkel való visszaéléseket, míg a különösen nagy létszámú, 300–500 fős bírói testületek az igazságszolgáltatásban tették nehezkessé azt. Ugyanakkor Athénról is elmondható, hogy a katonai és külpolitikai sikerek esendőbbé tették a vezetőket a megvesztegetésekkel (korabeli kifejezéssel: *dórodokhia*) szemben, például – elődeivel ellentétben – Themisztoklész különösen rossz hírnévvel rendelkezett e tekintetben.<sup>14</sup>

Arisztotelész *Politika* című műve e kötet szempontjából nemcsak a városállamok szabályainak összehasonlítása miatt fontos, hanem azért is, mert első ízben fogalmazza meg a közjót mint állam- és közösségszervező ideát.

„Minthogy minden városállamban egy bizonyos fajta közösséget ismerhetünk fel, s minden közösség nyilván valami közjó megvalósítására alakult (mert hiszen az emberek mindent a jónak látszó cél érdekében tesznek), világos, hogy noha mindezek valami jó elérésére töreksenek, a legfőbb jó elérésére elsősorban mégis az a legfelsőbbrendű közösség törekszik, amely a többit mind magában foglalja. Ez pedig az, amit városállamnak nevezünk, vagyis az állami közösség.” (ARISZTOTELÉSZ 1994, 1.)

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

Az állam fenntartható működése csak akkor biztosítható, ha a hivatalokat viselők körében érvényesül a közjó szolgálata és háttérbe szorul az egyéni előnyszerzés szándéka. Az állam által kívánatos magatartás visszaszorítására évezredek óta a büntetőjogi szabályok szolgálnak, amelyek súlyos következményeket helyeznek kilátásba e szabályok megsértőivel szemben. A vesztegetés tilalma is igen régi büntetőjogi szabály, amely elsősorban az ítélezés elfogulatlanságát volt hivatott biztosítani. Az ókori történész,

<sup>14</sup> Közli HAHN 1984.

Hérodotosz említi, hogy Kambüszész perzsa uralkodó egyik megvesztegethető főbíráját megnyúzatta, és kifeszített bőrével vonatta be utódainak székét.<sup>15</sup>

Mivel a hivatalhoz kapcsolódó visszaélések visszaszorítására a szigorú, gyakran elrettentő törvények sem voltak alkalmasak, számos állam ezeken túlmutató, intézményi megoldásokat dolgozott ki a visszaélések megelőzésére. Francis Fukuyama (2012) kutatásai szerint a katolikus egyház által bevezetett papi nótlenség egyik oka az volt, hogy a papi hivatást választók ne hagyományozhassák leszármazottaiknak az egyházi birtokokat. Ez a rendszer ugyanakkor csak korlátozottan volt képes gátat vetni a papi tisztségek pénzért való árusításának (*simónia*), és az egyház általános züllöttsége végül a reformáció előtt nyitotta meg az utat. Az Oszmán Birodalom kezdeti időszakában a szultánhoz leghűségesebb katonák, a janicsárok utánpótlását nagyrészt a meghódított tartományokra kivetett gyermekadó (*devsirme* – összegyűjtés) biztosította. A szüleiktől elszakítva janicsáriskolákban, török szokás szerint nevelt fiatalok szigorú fegyelemben éltek, de tehetségük és bátorságuk révén nyitva állt előttük a társadalmi felemelkedés lehetősége. Mivel a katonai vezetők egyben egy-egy tartomány közigazgatási vezetéséért is feleltek (adószedés, építkezések irányítása), a hivatali pályát is választhatták. A *szultán fiainak* is nevezett janicsárok a 16. század közepéig nem nőülhettek meg, birtokaik sem lehettek, így családjuk helyett egyedül a szultánt szolgálták. A házasságkötési tilalmat végül I. Szulejmán törölte el. Ezt követően a janicsárok fiai egyre gyakrabban maguk is janicsárnak álltak, így a korábban félelmetes hírű janicsár hadtest tagjait egyre inkább saját vagyonuk és privilégiumaik gyarapítása kötötte le. Ez az időszak egybeesett az Oszmán Birodalom katonai és gazdasági válságával, a legfelsőbb szintekig megvesztegethető hivatalnoki rendszer általánossá válásával.

Ezzel szemben Kínában a királyságok közötti kíméletlen, évezredes harcból végül egy egységes birodalom született, amelynek igazgatásához hatalmas hivatalnokseregre volt szükség. A hivatalnokok kiválasztása versenyvizsgákon történt, ahol a jelöltek a klasszikus művek ismeretéről adtak számot. Habár a versenyvizsga minden jelentkező számára nyitott volt, az akadályokat azok vehették sikerrel, akiknek a családja biztosítani tudta a felkészüléshez szükséges anyagi áldozatot. A vizsgán sikeresen szereplő jelöltek – a jelentkezők mintegy 3–5%-a – hivatali kinevezést kapott, majd később lehetősége nyílt magasabb pozíciókra pályázni. Bár a kínai

<sup>15</sup> Közli HAHN 1984.

mandarinvizsga bevezetése és következetes alkalmazása között hosszú évszázadok teltek el, a rendszer biztosítani tudta, hogy a császári hivatalnokok kiválasztásában ne a rokoni kapcsolatok, hanem a szakmai felkészültség, valamint a tehetség legyen a döntő szempont. A modell annyira sikeresnek bizonyult, hogy nemcsak az egységes kínai császárság fennmaradásához járult hozzá, de modern államok közigazgatása is hasonló elveken alapul.

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

### *1.3. A korrupció és a szervezet*

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

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

A kutatók érdeklődése tehát a társadalom és az államok helyett egyre inkább a szervezetek felé fordult. A társadalom kisebb csoportjai képesek saját normákat kialakítani és a csoporttagság fenntartása érdekében viselkedésüket – akár a társadalmi normákkal szemben is – e kisebb csoport

normáihoz igazítani. Különösen igaz ez a megállapítás olyan mesterségesen létrehozott szervezetek esetében is, mint az állami szervek és gazdasági társaságok.

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

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

Jávor István (2004) tanulmányában felelőtlen szervezeteknek nevezi azokat, amelyek saját érdekeiket követve vagy működésük közben más partnerek érdekeit úgy sértik meg, hogy azok nem képesek ezt kompenzálni a szervezettel, vagy nem tudnak viszontsérelmet okozni. Mivel e szervezetekben nem létezik valódi visszacsatolás, immunisak a környezeti jelzésekre. E szervezetek kontrolltevékenységével kapcsolatosan Jávor (2014, 204.) a következő megállapításokat teszi:

„Mivel az ilyen szervezet számára érdektelen a környezethez való alkalmazkodás minden formája, ezért a kontroll gyenge hatékonyságú. Sokkal fontosabb a kontroll számára a szervezet működési

biztonságának, stabilitásának fenntartása. Ami ezen túlmegy, azt a kontrollszervezetek inkább elnézik, jóváhagyják, amivel egyben legitimálják és legalizálják is azt. Így a sajátosan értelmezett jogszabályok, a nem átlátható működési megoldások, döntések is legálissá válnak azáltal, hogy a szervezetek immunisak a környezeti jelzésekre.”

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

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

#### *1.4. A korrupció mérésére vonatkozó törekvések*

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

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

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

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

1. táblázat

*Regisztrált korrupciós és korrupciós jellegű bűncselekmények tényállásonként (2013–2014)*

| Regisztrált korrupciós és korrupciós jellegű bűncselekmények a 2012. évi C. törvény szerint – tényállásonként |  | 2013      | 2014       |
|---|--|-----------|------------|
| Korrupciós bűncselekmények (2012. évi C. tv. XXVII. fejezet)  | Vesztegetés  | –         | 99         |
|   | Vesztegetés elfogadása                                   | 1         | 49         |
|   | Hivatali vesztegetés                                     | 20        | 49         |
|   | Hivatali vesztegetés elfogadása                          | 41        | 27         |
|   | Vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban            | –         | 9          |
|   | Vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban | –         | 2          |
|   | Befolyás vásárlása                                       | –         | 3          |
|   | Befolyással üzérkedés                                    | 2         | 21         |
|   | Befolyással üzérkedés                                    | –         | 3          |
|   | <b>Összesen</b>  | <b>64</b> | <b>262</b> |

| Regisztrált korrupciós és korrupciós jellegű bűncselekmények a 2012. évi C. törvény szerint – tényállásonként |                            | 2013       | 2014       |
|---|----------------------------|------------|------------|
| Egyes korrupciós jellegű bűncselekmények (2012. évi C. tv.)   | Gazdasági titok megsértése | –          | 1          |
|   | Hivatali visszaélés        | –          | 156        |
|   | Hűtlen kezelés             | 9          | 56         |
|   | Szolgálati visszaélés      | 2          | 10         |
|   | <b>Összesen</b>            | <b>11</b>  | <b>223</b> |
| <b>Összesen</b>   | <b>75</b>                  | <b>485</b> |            |

*Forrás:* Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015–2018) 2015, 15.



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

Mivel a kriminálstatisztika nem képes pontos és megbízható adatokat szolgáltatni a korrupció mértékére vonatkozóan, a kutatók más módszereket alkalmazva próbálják felmérni a korrupció nagyságát. Ezek közül az egyik legnépszerűbb típus a felmérés, amely lehet anonim közvélemény-kutatás vagy interjú. Az előző előnye, hogy nagy – egy-egy országot, társadalmi réteget reprezentáló – mintán mutat összehasonlítható eredményeket, azonban – a téma sajátosságából adódóan – a válaszadók hajlamosak torzítani válaszaikat. Ilyen kérdőíves felmérésen alapul a korábban általam is idézett, az Európai Bizottság megrendelésére kétévente készülő Eurobarométer-felmérés a korrupcióról (EB 2017), vagy a Transparency International által legutóbb 2016-ban, 42 ország bevonásával készített Globális Korrupciós Barométer (TI–H 2016).

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

A korrupció mérésére ezért gyakran használnak kumulatív módszereket, amelyek több forrásból generálnak egy vagy több, a korrupció nagyságára vonatkozó mutatószámot. A legismertebb és a leggyakrabban használt mutató a Transparency International által készített Korrupció Érzékelési Index (CPI).<sup>16</sup> A CPI előnye, hogy egy-egy ország 0 és 100 közé eső pontszáma legalább három, legfeljebb 9 forrás felhasználásával készül, így az index megbízhatósága sokkal magasabb, mint más mutatóké. A CPI 2012-es módszertani fejlesztése eredményeképpen ezentúl biztosított az adatok évenkénti összehasonlítása is. A 2016-os adatok alapján Magyarország a 176 országot rangsoroló lista 57. helyén szerepelt 48 ponttal, jelentősen rontva a 2012-es 55 ponthoz képest

<sup>16</sup> CPI – Corruption Perceptions Index.

(TI 2017). Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy a CPI egyrészt kizárólag a közszférában tapasztalt korrupciót méri, vagyis a magánszektorban tapasztalható korrupcióval kapcsolatban nem használható. Ezen túl – amint a neve is mutatja – az index alapjául szolgáló források sok esetben szakértők, üzletemberek megkérdezésén alapulnak, így az index nem magáról a korrupcióról, hanem annak a válaszadók által tapasztalt szubjektív érzékeléséről ad képet.

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

E közvetett vizsgálati módszer különösen akkor lehet eredményes, ha a korrupció igen magas szervezettséggel zajlik, és a közreműködők törekednek a törvényes látszat fenntartására. A közbeszerzések korrupciós fertőzöttségének feltárására alkalmazzák például a jelzések (*red flags*) módszerét, vagyis a közbeszerzési folyamat minden eleméhez olyan indikátorokat kapcsolnak, amelyek arra utalnak, hogy a közreműködők megpróbálják manipulálni az eljárást. Erre a logikára épül a magyar fejlesztésű Red Flags alkalmazás,<sup>17</sup> amely segít megtalálni korrupciós kockázatokat tartalmazó közbeszerzési dokumentumokat különféle algoritmusok, indikátorok alapján. A jelzések tehát nem a korrupciót bizonyítják, csupán a potenciális veszélyekre és kockázatokra utalnak, amelyek – különösen többszörös halmozódás esetén – erős korrupciós veszélyeztetettséget jeleznek (NÉMETH–TÁTRAI 2015).

<sup>17</sup> Lásd bővebben: [redflags.eu](http://redflags.eu) 2016.

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

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

## II. fejezet

### A korrupció elleni fellépés és az integritásszemlélet térnyerése

#### 2.1. A korrupció elleni nemzetközi fellépés kezdetei és a korrupció elleni nemzetközi egyezmények

A korrupciót sokáig a politikai-gazdasági élet szerves részének tartották, amely – bár nemkívánatos, de – a hatalmi döntések elkerülhetetlen velejárója (ERDÉLYI 1928; CIEGER 2011). Ez a szemlélet a 60-as években, a gyarmatbirodalmak felbomlásával és számos afrikai, ázsiai állam függetlenné válásával annyiban módosult, hogy a korrupció bizonyos esetekben szükséges is, mivel a döntéshozóknak és hivatalnokoknak adott kenőpénz felgyorsítja a bürokratikus döntéshozatalt és megolajozza a nyikorgó közigazgatási gépezetet (erre utal az angol *grease* szó, illetve a magyarban is használt *lezsíroz*, illetve *megken* szavak).

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

Az egyetlen kivétel talán Szingapúr volt, amely még gyarmatként, 1952-ben a világon elsőként hozta létre speciális antikorrupciós ügynökségét,

a Korrupt Gyakorlatokat Nyomozó Irodát.<sup>18</sup> A döntés indoka az volt, hogy a széles körben elterjedt korrupció a frissen függetlenné vált város-állam gazdasági és politikai létét veszélyeztette, így annak szigorú büntetőjogi eszközökkel való visszaszorításához megvolt a kellő politikai akarat (KOH 2011).

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

A nemzetközi üzleti kapcsolatok fejlesztésének ezen gyakorlatára akkor derült fény, amikor az Amerikai Egyesült Államokban az 1972-ben kitört és végül Richard Nixon elnök lemondásához vezető Watergate-botrányhoz kapcsolódóan az Értékpapír- és Tőzsd felügyeleti Bizottság<sup>19</sup> által folytatott vizsgálat ezt feltárta (SEC 1976, 2–3.). A jelentés szerint a megkérdőjelezhető vagy törvénytelen kifizetésekre több mint 400 társaság – köztük a legjelentősebb tőzsdei vállalatok – esetében került sor, összesen mintegy 300 millió dollár értékben. A kifizetések címzettjei külföldi hivatalos személyek, politikusok vagy politikai pártok voltak, amelyek az érintett társaságnak kedvező intézkedés biztosítása érdekében kapták juttatásukat. E praktikákban leginkább a gyógyszer- és egészségügyi, az olaj-, illetve gázkitermelési, az élelmiszeripari, a repülőgépipari, a légitözlekedési, valamint légi szolgáltatási, továbbá a vegyipari cégek voltak érintettek, azonosan a napjainkban nagy korrupciós kitettségű iparágakhoz.

A jelentés alapján készült el a Külföldi Korrupciós Gyakorlatokról<sup>20</sup> szóló törvény, amelyet – köszönhetően a Watergate-botrányt követő általános, megtisztulásra vonatkozó társadalmi igényből táplálkozó politikai támogatásnak – végül 1977-ben fogadtak el. A törvény megtiltja valamenynyit, az USA tőzsdéin jegyzett társaság számára, hogy üzletszerzési célból vagy egy üzlet megtartása érdekében más ország hivatalos személyének fizetést teljesítsen. A törvényi tilalom nemcsak a hivatalos személyekre, de a politikai döntéshozatalt befolyásolni képes személyekre és szervezetekre (politikusokra, pártokra, a pártok tisztviselőire és a választáson induló

<sup>18</sup> Corrupt Practices Investigation Bureau – CPIB.

<sup>19</sup> Securities Exchange Commission – SEC.

<sup>20</sup> Foreign Corrupt Practices Act – FCPA.

jelöltjeire, közvetítőkre) is vonatkozik. A tilalom tárgya pedig minden előny, amely közvetlenül vagy közvetetten üzleti célt szolgál vagy más törvényi kötelezettség megszegéséhez vezet.

A törvény több szempontból is jelentős előrelépés volt a korrupció elleni küzdelem szempontjából. Egyrészt bezárta azt a jogi kiskaput, amely – hatékony helyi végrehajtás híján – büntetlenül hagyta a külföldön elkövetett vesztegetéseket. Ezzel lényegében egyoldalúan kimondta az USA hivatalos szerveinek – a végrehajtásért felelős töbzsdefelügyeletnek és az USA Igazságügyi Minisztériumának – joghatóságát azokra az esetekre is, ha a vesztegetést amerikai cégek érdekében, de külföldön követték el. Másrészt az antikorrupciós intézkedések fókuszát jelentősen kiszélesítette. Míg a büntető törvénykönyvekben a vesztegetési tényállások alapvetően az aktív (*vesztegető*) és passzív (*vesztegetett*) félre, esetleg a közvetítőre (*üzérkedő*) fókuszálnak, az FCPA – összhangban a fejlettebb, szervezetszociológiai megközelítéssel – lehetővé tette a mögöttük álló, illetve a végrehajtásban közreműködő szervezetek (gazdasági társaságok, pártok) szerepének vizsgálatát. Ez a megközelítés véleményem szerint jelentős szemléletbeli változást hozott még akkor is, ha a külföldi végrehajtók felelősségre vonására csak korlátozottak voltak a lehetőségek. Harmadrészt a törvény elég komoly fenyegetést jelentett a társaságok részére ahhoz, hogy felülvizsgálják üzleti gyakorlataikat és – lényeges újdonságként – szervezeti szintű intézkedéseket teygenek a korrupciós kockázatok csökkentése érdekében.

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

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

mozgásterének csökkenéséhez, illetve a baráti országok támogatásának elvesztéséhez vezethet (BIEGELMAN–BIEGELMAN 2010).

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

A Szovjetunió felbomlását (1991) követően a végrehajtást akadályozó egyik legfontosabb tényező megszűnt: a korábbi szovjet érdekszférába tartozó államok a demokratikus fejlődés útjára léptek (*third wave of democratization*),<sup>21</sup> ami – a 90-es években beinduló gazdasági fejlődéssel párhuzamosan – új gazdasági lehetőségeket teremtett a nyugati országok vállalatai számára. A piaci versenynek ugyanakkor az USA vállalatai számára volt egy komoly gátja: míg őket kötötték az FCPA külföldi hivatalos személyek megvesztegetésével kapcsolatos rendelkezései, addig Japánra és európai versenytársaikra ezek a megkötések nem vonatkoztak. Ráadásul a fennálló szabályozás mellett azt kockáztatták, hogy lemaradnak a délkelet-ázsiai térség egyre inkább fellendülő gazdaságai által kínált üzleti lehetőségekről.

A helyzet megoldásának egyik iránya, az FCPA hatályon kívül helyezése bel- és külpolitikai okok miatt nem jelentett reális alternatívát, így a nemzetközi versenyképesség fenntartása érdekében az USA a szabályozás versenytársakra való kiterjesztésére törekedett. Ennek első lépéseként az Amerikai Államok Szervezete<sup>22</sup> keretében sikerült tető alá hozni egy átfogó antikorrupciós egyezményt. A Korrupció elleni Amerikai Egyezmény<sup>23</sup> célja a korrupció megelőzésére, felderítésére, megbüntetésére és megszüntetésére szolgáló intézkedések támogatása és megerősítése, valamint az ilyen célú nemzetközi együttműködés erősítése (II. cikk). Az egyezmény a korrupció elleni intézkedések széles körét sorolja fel a megelőzéstől az igazságszolgáltatáson át az illegális vagyongyarapodás visszaszerzéséig. Ugyanakkor az egyezmény csak igen puha kötelezettségeket tartalmaz a büntető jogszabályok egységesítésére vonatkozóan („a részes államok kívánatosnak tartják és vállalják annak megfontolását, hogy büntetőjogukban büncselekményként szabályozzák” [XI. cikk]). Viszont a nemzetközi vesztegetés kapcsán az egyezmény egyrészt konkrét kötelezettséget ír elő a részes államok számára („tiltania és büntetnie kell”), másrészt rögzíti, hogy e cselekményeket korrupciós

<sup>21</sup> Lásd bővebben HUNTINGTON 1991.

<sup>22</sup> Organization of American States – OAS.

<sup>23</sup> Inter-American Convention against Corruption.

cselekményeknek kell tekinteniük, továbbá segítséget és együttműködést kell nyújtaniuk (VIII. cikk), különös tekintettel az érintettek kiadatására (XIII. cikk). Az egyezmény azt is előírja, hogy a nemzetközi vesztegetést bűncselekménnyé nyilvánító részes felek körében ezt az egyezmény szerinti korrupciós cselekménynek kell tekinteni.

Az amerikai gazdasági társaságok versenyhátrányának megszüntetéséhez szükség volt a legfontosabb versenytársak antikorrupciós politikai elkötelezettségének növelésére is. Erre a legjobb eszköznek az eredetileg a Marshall-terv koordinálására létrehozott Gazdasági Fejlesztési és Együttműködési Szervezet<sup>24</sup> kínálkozott, amelynek a legfontosabb nyugat-európai gazdasági és politikai hatalmakon kívül tagja Japán, Ausztrália és Dél-Korea is. A szervezet 1996-ban ajánlást tett közzé a *Külföldi hivatalos személyek megvesztegetésének adóból történő levonhatóságáról*,<sup>25</sup> amelyet egy évre rá követett az *Egyezmény a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről a nemzetközi kereskedelmi ügyletekben* aláírása (MILLIET-EINBINDER 2000).

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

Mivel az egyezmény aláírása idején az Európai Közösségek tisztviselői nem minősültek más állam hivatalos személyeinek (vagyis megvesztegetésük továbbra sem ütközött nemzetközi egyezménybe), így szükségessé vált egy közös uniós egyezmény kidolgozása a helyzet orvoslására. Ekkor jött létre az Európai Közösségek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló, 1997. május 26-i egyezmény, amely mind az aktív, mind a passzív korrupciót büntetni rendelte, és intézkedéseket tartalmazott a vállalkozások vezetőinek büntetőjogi felelősségével kapcsolatban is. Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmére vonatkozó szakpolitika fejlődése a Santer-bizottság

<sup>24</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD.

<sup>25</sup> Recommendation on the Tax Deductibility of Bribes to Foreign Officials.



1999-es lemondását követően kapott új lendületet. Mivel az unió elsősorban az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme tekintetében rendelkezik hatáskörökkel, tevékenységének egyik fókuszában a csalás elleni küzdelem áll. Ennek érdekében jött létre az Európai Csalás Elleni Hivatal,<sup>26</sup> amelynek célja a pénzügyi visszaélésekkel kapcsolatos uniós és tagállami tevékenység koordinálása. Ugyanakkor az Európai Bizottság az elmúlt években saját antikorrupciós szakpolitikát dolgozott ki, amely mind a saját intézményi működésére, mind a tagállamok politikájára hatással van.<sup>27</sup> A szakpolitika kidolgozása mellett az unió a tagállami kutatóintézetek és szakértők széles körét összefogó, több területet is vizsgáló kutatást is indított a korrupció jelenségének minél alaposabb tudományos megismerése érdekében. (ANTICORRP 2017).

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

Az Európa Tanács hivatkozott egyezményeinek abból a szempontból van kiemelkedő jelentőségük, hogy hozzájárultak a korrupcióra vonatkozó büntetőjogi szabályozás egységesítéséhez, aminek legfontosabb eszköze

<sup>26</sup> The European Anti-Fraud Office – OLAF.

<sup>27</sup> Lásd különösen az Európai Bizottság közleményét a korrupció elleni küzdelemről (EB 2011).

az egyezmény végrehajtásának ellenőrzésére létrejött Korrupcióellenes Államok Csoportja<sup>28</sup> által lefolytatott ellenőrzési vizsgálat (CoE 2016).

Annak, hogy a korrupció témája a 90-es évek közepére a nemzetközi szervezetek érdeklődésének középpontjába került, több oka van. Egyrészt a hidegháború vége új lendületet adott a gazdasági fejlődésnek, amelyet az infokommunikáció és a technológia gyors és nagyarányú fejlődése is táplált. A világ országain demokratizálódási hullám söpört végig (*third wave of democratization*) részben vagy teljesen eltüntetve a korruptnak tekintett korábbi rendszereket, és a gazdasági életben egyre nagyobb szerephez jutottak az országokon, kontinenseken átívelően tevékenykedő multinacionális vállalatok. Az élesedő piaci versenyben a korrupció költsége és a hozzá kapcsolódó egyéb veszteségek csökkentették a cégek versenyképességét, így politikai, társadalmi, illetve gazdasági téren is új lehetőségek nyíltak a korrupció elleni fellépésre, amiben minden nagyobb nemzetközi szervezet részt kívánt venni.

A Világbank (*World Bank*) fejlesztési beruházási tevékenysége révén régóta szembesül a korrupció problémájával (GOULD – AMARO-REYES 1983). A gyors társadalmi-gazdasági változások, az intézményrendszer fejletlensége és az eltérő kulturális tradíciók miatt a szakértők azzal szembesültek, hogy a fejlesztési források, valamint hitelek nagy százaléka különféle korrupciós csatornákon elfolyik, és nem jut el a rászorulóknak. A bank – a Nemzetközi Valutaalappal<sup>29</sup> együtt – különösen oroszországi, kirgizisztáni, kazahsztáni és ukrán hitelekkel kapcsolatban kapott heves kritikákat, amelyek szerint ezek a hitelek elsősorban a helyi oligarchák meggazdagodását szolgálták (GPF 2000). A korrump fejlődő országok hitelezésével kapcsolatban komoly morális dilemmák is felmerültek: folytatódják-e egy-egy fejlődő ország segélyezése és hitelezése akkor is, ha a források jelentős része (30–40, de akár 90%-a) a korrupció miatt nem jut el a rászorulókhöz; vagy állítsák le azt, így a támogatás fennmaradó része biztosan nem jut el hozzájuk, aminek következtében emberek ezrei, tízezrei betegedhetnek vagy halhatnak meg.

A gyakorlati tapasztalatok és a növekvő nemzetközi nyomás hatására a nemzetközi fejlesztéssel, továbbá hitelezéssel foglalkozó szervezetek

<sup>28</sup> Group of States against Corruption – GRECO.

<sup>29</sup> International Monetary Fund – IMF.

(így a Világbank, az IMF, az ENSZ intézményei vagy az USAID<sup>30</sup>) egyre gyakrabban kezdték el feltételekhez kötni a hitelek és a segélyek folyósítását. E feltételek közül olyan elvek következetes alkalmazását említhetjük, mint a jogállamiság, az átláthatóság, a hatékonyság és eredményesség vagy a részvétel elve. Ezen elvek összességét az ENSZ terminológiájában jó kormányzásnak (*good governance*) nevezik, és értelemszerűen ezek közé tartozik a korrupció elleni fellépés is.

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

A közélet és a gazdaság megtisztításának széles körű támogatásához vezettek az Amerikai Egyesült Államokban és Európában a 2000-es évek elején kirobbanó vállalati csalási botrányok is. A texasi székhelyű Enron energetikai óriásvállalat csődje nemcsak több tízezer befektetőt tett tönkre, de komolyan megkérdőjelezte a számvitelre és kockázatkezelésre vonatkozó belső szabályok és törvényi rendelkezések helytállóságát, egyben elvezetett az Arthur Andersen, a világ egyik legnagyobb könyvvizsgáló cégének bukásához is. Európában az olasz Parmalat élelmiszeripari konszernről csak 2003-ban derült ki, hogy könyvelésében – csalások, sikkasztások és korrupció miatt – 14 milliárd dolláros hiány van, ami a vállalat összeomlásához, továbbá 130 ezer kisbefektető tönkremeneteléhez vezetett (WF 2011). A vállalati botrányok (amelynek sorába tartozik továbbá a Worldcom, a Tyco, a HealthSouth, a Freddie Mac cégek csődje) alapjaiban kérdőjelezték meg a vállalati beszámolók hitelességét és a számviteli eredmények megbízhatóságát. Mivel ennek – különösen az USA gazdaságára – beláthatatlan következményei lettek volna, az amerikai törvényhozás a számviteli és vállalatirányítási szabályozás módosításáról döntött, aminek mind a korrupció elleni fellépés, mind monográfiám szempontjából különös jelentősége van.

A 2002-ben elfogadott, betérjesztőiről Sarbanes–Oxley-törvénynek<sup>31</sup> nevezett szabályozás célja a tőzsdei vállalatok működésébe vetett befektetői bizalom megerősítése volt. Ennek érdekében a törvény külön bizottságot

<sup>30</sup> United States Agency for International Development – Egyesült Államok Nemzetközi Fejlesztési Ügynöksége.

<sup>31</sup> SOX – The Sarbanes–Oxley Act.

hozott létre<sup>32</sup> a könyvvizsgálói feladatokat végző társaságok felügyeletére, megerősítette a könyvvizsgálók szakmai függetlenségét és a vállalatvezetők személyes felelősségét a vállalati beszámolók valóságtartalmáért, valamint a vállalat adóbevallásának helyességéért. Ezek mellett büntetendővé nyilvánította a vállalati dokumentumok meghamisítását (vállalati csalás), és védelmet kínált azon személyeknek, akik a társaságok visszaéléseinek feltárása érdekében együttműködnek a hatóságokkal (*whistleblowerek*). A törvény egyik legfontosabb rendelkezése a belső kontrollra vonatkozó rész, amely előírja a menedzsment és a külső könyvvizsgáló számára, hogy a tőzsdei társaságok éves beszámolója tartalmazza a pénzügyi beszámoló belső kontrolljának megfelelőségére vonatkozó jelentést. A törvény ugyanakkor mindössze arról rendelkezik, hogy annak tartalmaznia kell egy, a belső kontroll szerkezetének és eljárásainak hatékonyságára vonatkozó értékelést is. Azt azonban nem határozza meg, hogy milyennek kell lennie a *megfelelő* belső kontrollnak, így a tőzsdei vállalatok előtt szabad tér nyílt a szervezeti szabályaiknak és kultúrájuknak leginkább megfelelő belső kontrollrendszer kialakítására. A rendszerrel szembe egyetlen minőségi kritériumot állítottak: alkalmasnak kell lennie a vállalati kockázatok minél szélesebb körű feltérképezésére és a vállalati csalások megelőzésére, feltárására. Abban az esetben, ha a független könyvvizsgáló vagy a menedzsment szándékosan vagy gondatlanságból hamisan nyilatkozik a belső kontrollrendszer megfelelőségéről, személyes felelősségre vonható. A belső kontrollrendszer kiépítésére vonatkozóan a PCAOB először 2004-ben, majd 2007-ben is útmutatót adott ki, meghatározva a társasági kockázatelemzés főbb szempontjait és követelményeit (PCAOB 2007).

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

<sup>32</sup> Public Company Accounting Oversight Board – PCAOB.

kockázatot jelentenek a vállalat pénzügyi beszámolóinak megfelelősége kapcsán, e cselekmények megelőzése és feltárása is – hasonlóan a versenyt korlátozó megállapodásokhoz – a compliance-terület felelősségévé vált.

Nagyrészt a Sarbanes–Oxley-törvénynek (valamint a mintájára születő német, francia, japán, kanadai, indiai, török stb. szabályozásoknak) köszönhetően a korrupció elleni küzdelem az állami szint mellett megjelent a gazdasági társaságok szintjén is mind nemzeti, mind nemzetközi viszonylatban. A 70-es években jellemző üzleti gyakorlatokat egy sokkal felelősségteljesebb, átláthatóbb, a társadalmi környezetre érzékenyebb vállalati kultúra kezdte el felváltani, amely lehetőséget biztosít a szervezetszociológiai kutatásoknál bemutatott felelőtlen szervezeti kultúra visszaszorítására.

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

A korrupció elleni legnagyobb szabású egyezmény az ENSZ keretein belül született meg, elfogadására 2003-ban a mexikói Meridában került sor. Az ENSZ Korrupció elleni Egyezménye<sup>33</sup> már nemcsak a büntetendő korrupciós bűncselekményekre vonatkozóan tartalmaz részletes rendelkezéseket, de külön fejezetben említi a korrupció megelőzésére vonatkozó intézkedések szükségességét, ezen belül is a korrupció megelőzésével foglalkozó testület vagy testületek működésének biztosítását. Az egyezmény átfogó jellegét az is alátámasztja, hogy a közszférán belül kitér mindazokra a kritikus területekre (így a közbeszerzésekre és a közpénzek kezelésére, a hivatalos személyek magatartási szabályzatára, az információk közzétételére, továbbá az ügyési, bírói szervekre), amelyek napjainkban már minden korrupcióellenes stratégia elengedhetetlen részei. Az egyezmény ezen túl külön fejezetekben tárgyalja a bűncselekménnyé nyilvánítás eseteit, a nemzetközi együttműködés feltételeit, a vagyon visszajuttatásának módját, a részes államok közötti technikai támogatást és információcserét, valamint az egyezmény végrehajtásának mechanizmusát. Megállapíthatjuk, hogy míg az egyezmény számos rendelkezése a korábbi antikorrupciós egyezményekre épül, az UNCAC ezeket

<sup>33</sup> UN Convention against Corruption – UNCAC.

részletesebben és átfogó módon szabályozza. A monográfia szempontjából külön kiemelendő, hogy az egyezmény:

- javasolja olyan képzések tartását közalkalmazottak és más, nem megválasztott köztisztviselők számára, amelyek bővítik ismereteiket a közigazgatási korrupció feladataik ellátásával járó kockázatairól (7. cikk 1. *d*) pont);
- előírja a közpénzek kezelésének nagyobb átláthatósága és számonkérhetősége érdekében hatékony és eredményes kockázatkezelési és belső szabályozó és irányítási rendszer megtételére vonatkozó intézkedések meghozatalát (9. cikk 2. *d*) pont);
- előírja a korrupció közigazgatásban előforduló kockázatainak közzétételét (10. cikk *c*) pont).

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

## 2.2. Szemléletváltás: az integritásszemlélet térnyerése

Az ENSZ Korrupció elleni Egyezményének elfogadásával befejeződött a korrupció elleni küzdelem egy fontos fejezete. Míg a 90-es években nagyrészt az egyes kormányokon múltott, hogy tesznek-e, és ha igen, milyen intézkedéseket a korrupció ellen, addigra egy évtizeddel később a nemzetközi szerződéseknek köszönhetően kialakultak azok a standardok, amelyek egyrészt irányt mutattak a kormányok számára, másrészt meghatározták ennek nemzetközileg elvárt szintjét. Az egyezményekhez kapcsolódó monitoringrendszer hozzájárult a büncselekmények fogalmának egységesítéséhez, és a rendszeres értékelések politikai nyomás alá helyezték az egyes részes államokat annak érdekében, hogy a szükséges változások megtörténjenek.

Az egyezmények kidolgozását követően megkezdődött egy markáns intézményesedési folyamat is. Az egyezmények végrehajtásához kapcsolódóan valamennyi nemzetközi szervezet keretében (OECD, Európa Tanács,

Európai Bizottság, ENSZ) olyan speciális szervezeti egységek és munkacsoportok jöttek létre, amelyek a felhalmozott tudás révén képesek voltak a technikai segítségnyújtásra, megkönnyítve ezáltal a jó gyakorlatok cseréjét. A GRECO mint politikai csoport létrehozása egyfajta antikorrupciós ideológiai koalíciónak is tekinthető, míg specializált antikorrupciós oktatási intézményként 2011-ben jött létre a Nemzetközi Antikorrupciós Akadémia.<sup>34</sup> A nemzetközi jogalanyisággal rendelkező, laxenburgi (Ausztria) székhelyű szervezet fő célja a korrupció hatékony és eredményes megelőzése képzések, kutatás, technikai segítségnyújtás és a nemzetközi együttműködés elősegítése révén (IACA 2016).

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

A megváltozott társadalmi-gazdasági környezet, a nemzetközi szervezetek és az állampolgárok részéről tapasztalható nyomás következtében egyre több kormány látta be, hogy a korrupció elleni fellépés több politikai, illetve társadalmi hasznot eredményez, mint a probléma tagadása. Bár a nemzetközi egyezményeknek a büntető törvénykönyvek módosítására vonatkozó rendelkezései viszonylag könnyen megvalósítható intézkedések voltak, ugyanakkor a büntetőeljárások eredményes lefolytatása – a kriminálstatisztikáról szóló fejtegetésben részletezett okoknál fogva – sokkal kevesebb kézzelfogható eredménnyel járt. A korrupciós bűncselekmények

<sup>34</sup> International Anti-Corruption Academy – IACA.

felderítése és bizonyítása igen nagy kihívások elé állította, állítja a nyomozó hatóságokat világszerte. A probléma feloldására a jogalkotás és jogalkalmazás két irányba indult el. Az egyik irányzat a büntetőeljárás nyújtotta keretek kiszélesítését, a technikai lehetőségek nyújtotta bizonyítási eszközök hatékonyabb és eredményesebb felhasználását célozta meg.

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

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

- a lebukás kockázatának csökkentése érdekében az elkövetők kiiktatják a kockázatos tevékenységeiket vagy más módon változtatják meg módszereiket (például telefonkapcsolatok mellőzése, strómanok alkalmazása);
- a szervezettebb korrupciós cselekmények többek között a technicizáltság (JÁVOR–JANCICS 2013) magas foka miatt ezen eszközökkel nem vagy csak nagyon nehezen deríthetők fel;
- a titkosszolgálati eszközök – emberi jogi aggályok miatt – csak feltételekkel és szigorú korlátok között alkalmazhatók.

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

Ezen másik irányzat a korrupció megelőzésére fókuszál elsősorban a modern szervezetfejlesztési és menedzsmenteszközök, a kockázatelemzés,



valamint az értékeken alapuló (etikus) működés megoldásainak segítségével. Alapja, hogy a korrupcióhoz vezető bűnalkalmak csökkentésével, a szervezeti keretek és magatartási normák átalakításával is csökkenteni lehet a korrupció előfordulását.

A büntetőjogi és a megelőzésre összpontosító szervezetfejlesztési eszközök kombinációjára építő integritásszemlélet kezdetei a 90-es évekbe vezetnek. Hollandiát a 90-es évek elején számos korrupciós ügy rázta meg. A korábbi holland gyarmat, Suriname katonai diktatúrájának számos tagja egy honfitársuk közreműködésével eredményesen szivárgott be az amszterdami rendőrség sorai közé, Dél-Limburg tartományban pedig a barátok és üzletfelek közreműködésével virágzó korrupciós hálózat botránya okozott politikai felfordulást (BÁGER 2012, 57.). A botrányok hatására az akkori holland belügyminiszter, Ien Dales cselekvésre szánta el magát, és nagy hatású beszédében a változás szükségessége mellett érvelt:

„A kormánynak vagy van integritása, vagy nincs. Nem lehet csak egy kis integritásod. A közigazgatás a kormány integritásával együtt áll vagy bukik; a kormány integritásának bármilyen csökkenése azt jelenti, hogy a kormányzat elveszíti a köz bizalmát, és a köz bizalma nélkül a demokrácia sem működhet. Mert akkor nincs többé demokrácia. Ez az ijesztő helyzet.” (DALES 1992, 4.)

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

Az *Egy szilárd integritásirányítási rendszer felé: a megvalósítás eszközei, folyamatai és feltételei* (OECD 2008) című útmutató célja, hogy egységes keretbe foglalja az integritásmenedzsmentre vonatkozó ismereteket, valamint gyakorlati tanácsokkal szolgáljon a megvalósítás számára. Az OECD megközelítésében az integritás – bár beszélhetünk személyi,

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

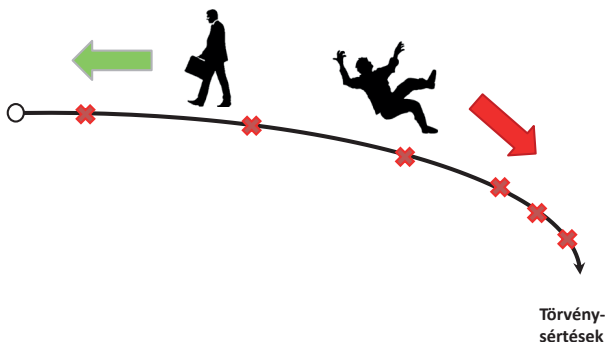
2. táblázat  
*Az integritás keretrendszer*

| INTEGRITÁS KERETRENDSZER       |            |            |            |            |            |                 |                 |
|--------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------------|-----------------|
| Integritásmenedzsment rendszer |            |            |            |            |            | Környezet       |                 |
| Elsődleges                     |            |            | Kiegészítő |            |            | Belső környezet | Külső környezet |
| Eszközök                       | Folyamatok | Struktúrák | Eszközök   | Folyamatok | Struktúrák |                 |                 |

*Forrás:* OECD 2008, 10.

Az OECD hivatkozott dokumentuma rendszerszintű megközelítésével nemcsak keretbe rendezi az integritási rendszer elemeit, de hozzájárul a korrupcióról szóló szakmai-társadalmi szemléletváltáshoz is. Az OECD értelmezésében a korrupció egy hosszú folyamat végpontja. Ha csak a végeredményre fókuszálunk, akkor jórészt csak büntetőjogi eszközök vannak a kezünkben. Az integritás szemlélete a korrupció helyett az integritást

sértő cselekedetekre (*integrity violations*) fókuszál, amelyek sora a vallott értékek sérelmével kezdődik, a kisebb-nagyobb normasértésekkel folytatódik, majd végső esetben a szervezeten belüli korrupciós hálózatokig ér. A folyamat azonban nem lineáris: míg a kezdeti, kisebb integritássérelmek időszakában jól kontrollálható, addig egy kritikus pont után a normasértések száma és súlya is megnövekszik. Miközben a szervezet elveszíti integritását és – Jávor (2004) kifejezésével élve – felelőtlen szervezetté válik, teljes széthullását csak az akadályozza meg, hogy az erőforrások kinyerését csak egy formálisan működő szervezet garantálhatja. Az általam erkölcsi lejtőnek nevezett folyamatot az alábbi ábra szemlélteti.



3. ábra

*Az erkölcsi lejtő*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

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

## 3. táblázat

*A szabálykövetésen és a megelőzésen alapuló megközelítés összehasonlítása*

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

*Forrás: BÁGER 2012, 59.*

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

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

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

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

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

2. *Tudatosulás*

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

3. *Keményvonalas (szabályközpontú) megközelítés*

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

4. *A szabályközpontú megközelítés korlátainak felismerése*

A szabályközpontú megközelítés során elsőként bevezetett intézkedések sokszor a kormányzat tehetetlenségét és türelmetlenségét tükrözik. Mivel a korrupció felderítése és a felelősök bíróság elé

állítása komoly kihívások elé állítja az igazságszolgáltatást, a keményvonalas intézkedésektől várt gyors eredmények sokszor elmaradnak. Bár a politikai nyomás enyhülhet, a kormányzat számára világossá válik, hogy a szabályok szigorításával csak a probléma felszínét tudja kezelni, ezek az intézkedések mélyreható változások elérésére alkalmatlanok.

5. *A megelőzésre összpontosító szemlélet térnyerése*

A kormányzat felismeri, hogy ha valóban tartós változást szeretne elérni, akkor mélyrehatóbb szervezeti és szemléletbeli változások bevezetése szükséges. A büntetőjogi szabályok kiegészítéseként először olyan módszerek jelennek meg, amelyek a szabályokra építve hozzájárulnak a szervezeti kontrollok erősítéséhez, a tudatosabb szervezeti működés megteremtéséhez. Ilyen megoldások lehetnek a belső kontrollrendszerre vonatkozó szabályok, a felelősök és határidők kijelölése, munkaterv megalkotása, etikai kódexek elkészítése. Ez utóbbiak már átvezetnek az értékekre és a pozitív szervezeti kultúrára ható eszközökhöz, a vezetői példamutatás, valamint szemléletformálásához.

6. *Kiegyensúlyozott megközelítés (integritás)*

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

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

Pallai (2012, 15–16.) a nemzetközi (antikorrupciós) normák országon belüli adaptációját egyfajta normaszocializációs folyamatként írja le, amelyben nemcsak a norma átvételére vonatkozó erős elvárás játszik szerepet, hanem az is, hogy van-e a norma átvételére vonatkozó argumentatív folyamat. A demokratikus normák átvételének folyamatát adaptálva a szerző abból

indul ki, hogy a nemzetközi szervezetek részéről tapasztalható nyomás következtében – ha a helyi elit akár taktikai szinten is engedményeket tesz, és kialakul a normát magáénak érző helyi közösség – a normaszocializáció megkezdődhet. A helyi elit és a társadalmi gyakorlat ugyanakkor szemben állhat a normával, ami az ellentétes normát képviselők közötti összeütközéshez és a norma tagadásához vezet. Amennyiben a nyomás erős és a társadalmi párbeszéd fennmarad, a helyi elit taktikai engedménye révén néhány, a normát támogató eszközt bevezet, azonban ezek csak formálisan vannak jelen, és a normák közötti konfliktus továbbra is fennáll. Amennyiben a norma átvételét támogató argumentatív folyamat továbbra is működik, a norma a formális előírásokon átlépve internalizálódik, vagyis képes betölteni eredeti rendeltetését. A normaszocializáció folyamatát az alábbi ábra szemlélteti.

## NORMASZOCIALIZÁCIÓ

© Pallai, Finnemore and Sikkink, 1998 koncepciója alapján



4. ábra

*A normaszocializáció folyamata*

*Forrás: PALLAI 2010, 17.*

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

### *2.3. A korrupció elleni fellépés Magyarországon*

A korrupció jelensége – más európai országokhoz hasonlóan – Magyarországon sem ismeretlen. Szent István második törvénykönyve például a püspököknek az egyházi javak feletti hatalmával és a világiakkal való egyetértésével kapcsolatban így rendelkezett: „És semmiképpen meg ne rontsák az igaz törvényt valamely részben, valakinek a hazugsága, hamis tanúbizonysága avagy esküszegése vagy megvesztegetése folytán.” A többi európai országhoz hasonlóan Magyarország is elsősorban büntetőjogi eszközökkel törekedett a korrupció megfékezésére, meglehetősen mérsékelt sikerrel.

A korrupció elleni modern kori fellépésben új fejezetet nyitott az 1990-es rendszerváltás, amelyet követően Magyarország parlamenti demokráciát és jogállami intézményeket épített ki, továbbá a Szovjetunió dominálta katonai-gazdasági szövetség helyett a NATO, valamint az Európai Unió tagjává szeretett volna válni. Ez értelemszerűen megkövetelte egyrészt a nyugat-európai gazdasági és társadalmi intézmények, normák átvételét, másrészt – különösen az Európai Unió esetében – a joganyag harmonizálását. Ugyanakkor mire a csatlakozási tárgyalások 1997 decemberében elindultak, már befejeződött, illetve javában folyt a különféle antikorrupciós nemzetközi egyezmények kidolgozása. Egyértelmű volt, hogy ha Magyarország az Európai Unió tagja kíván lenni, akkor csatlakoznia kell ezen egyezményekhez.

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

A következő kormányzati ciklus végére készült el az első kormányzati szintű antikorrupciós program, a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szóló 1023/2001. (III. 14.) Korm. határozat. E kormányhatározat



azonban csak formálisan nevezhető stratégiának, lényegét tekintve inkább egy feladatokat meghatározó dokumentum volt, amely a végrehajtandó intézkedéseket büntetőjogi és jogalkotási feladatokra osztotta. Előnye ugyanakkor, hogy e szabályozási feladatokat egyéb, megelőző jellegű intézkedések egészítették ki.

A kormányhatározatban hivatkozott törvények elfogadása azonban – néhány kivételtől eltekintve – a következő kormányokra maradt. Az OECD külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni egyezményét a 2000. évi XXXVII. törvény, az Európa Tanács Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezményét a 2002. évi XLIX. törvény, az Európa Tanács Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezményét a 2004. évi L. törvény, az Európai Községek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló egyezményt a 2005. évi CXV. törvény, míg az ENSZ Korrupció elleni Egyezményét a 2005. évi CXXXIV. törvény hirdette ki Magyarországon. E törvények mellett feltétlenül említést érdemel még a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény,<sup>35</sup> valamint a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. (*üvegseb*)-törvény, amely különösen a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférés területén volt előremutató.

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

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

Az útkeresés következő lépése a Köztársasági Etikai Tanács megalakulása volt 2003 májusában. A kilencfős testület célja az volt, hogy segítse

<sup>35</sup> A végrehajtásával kapcsolatos kritikákról lásd bővebben KLOTZ 2014a.

a társadalmi és politikai életben az etikai normák érvényesülését. E nehéz feladat végrehajtására a tanács több állásfoglalást is kiadott, például a közpénzek átláthatóságának fontosságáról vagy a kedvezményes lakáshitelek igénybevételéről. A testület azonban a tagok jelentős részének távozása után 2004 februárjában megszűnt, mivel létszáma a működéshez szükséges alá csökkent.

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

Miközben a kormány a korrupció elleni fellépéshez a megfelelő szervezeti kereteket kereste, a korrupció elleni nemzetközi fellépés első eredményei már Magyarországon is éreztették hatásukat. Az amerikai hatóságok – az FCPA alapján – 2006-ban vizsgálatot indítottak a New York-i tőzsdén is jegyzett Magyar Telekom (és anyavállalata, a Deutsche Telekom) ellen. A Magyar Telekom a gyanú szerint montenegrói és macedóniai leányvállalatának üzletszerzése érdekében helyi tisztviselőket vesztegetett meg több millió dollár értékben. A mindmáig egyetlen magyar vonatkozású FCPA-ügy 2011-ben egyezséggel zárult, amely alapján a magyar társaság és német tulajdonosa összesen több mint 95 millió dolláros (mai árfolyamon közel 30 milliárd forint) büntetés befizetését és hatékonyabb compliance-rendszer kiépítését vállalta (DoJ 2011).

Talán az ügy kirobbanása is hozzájárult ahhoz, hogy újabb próbálkozásként a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatokról szóló 1037/2007. (VI. 18.) Korm. határozat alapján ezúttal egy paritásos testület, az Antikorrupciós Koordinációs Testület (AKT) jött létre a kormányzati döntés-előkészítő tevékenységet támogató, véleményező, illetve javaslattevő szervként; amely a korrupció elleni küzdelem tekintetében szakmai koordinációs szerepet kapott. Ez az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium felügyelete alatt működő, a kormányzati képviselők, az állami szervek és a külső partnerek közötti paritásra épülő szervezet 2008 februárjára hosszú távú antikorrupciós stratégiát, illetve cselekvési tervet készített elő, azonban ezt nem fogadták el, így számos tag – köztük a 2006-ban újjáalakult Transparency

International Magyarország – kilépett a testületből. A végül el nem fogadott stratégia azonban mégis jelentős hatást gyakorolt a hazai korrupcióellenes szakpolitikára, mivel abban – az Állami Számvevőszék (ÁSZ) szakértőinek javaslatára – a korrupció elleni fellépés fő irányaként az integritásszemléletet jelöli meg: „Éppen ezért a Korrupció Elleni Stratégia az integritásra törekedő szemléletet érvényesíti, a fő hangsúlyokat pedig a szervezetekre, a felelős egyénekre és a rendszerek működésére és a jelenleginél színvonalasabb szervező (intézményvezető) tevékenységre helyezi.” (AKT 2008, 58.)

A kezdődő szemléletváltás előzménye az volt, hogy az AKT működésében is aktív szerepet vállaló Állami Számvevőszék a holland számvevőszék tapasztalatainak hasznosítására 2005-ben *twining light projekter*<sup>36</sup> indított, és ennek eredményeként lehetőség nyílt a holland antikorrupciós módszerek tanulmányozására (BÁGER–PULAY–KORBULY 2008). Az együttműködés eredményeként az Állami Számvevőszék – amely ekkorra az integritás szemléletmód hazai úttörőjévé nőtte ki magát – *Korrupciós kockázatok feltérképezése – integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése* (ÁROP-1.2.4-09-2009-0002) néven saját projektet indított, amelynek célja egyrészt a magyar költségvetési szervek korrupciós kockázatainak mérésére és térképen való megjelenítésére alkalmas módszertan kidolgozása, másrészt az integritás elvein alapuló közigazgatási kultúra terjesztése volt. Az ÁSZ Integritás Projekt keretében kidolgozott kockázatelemzésre monográfiám későbbi részén térek ki, itt csak arra utalok, hogy a projekt keretében adaptált megoldások és az OECD hivatkozott útmutatója (2008) jelentős hatást gyakoroltak a 2012-ben elfogadott korrupcióellenes stratégiára.

Az integritásszemlélet térnyerése – összhangban a hivatkozott életciklusmodellel – korántsem volt magától értetődő. A 2010-es választások után a kormány ismét a büntetőjogi megközelítést preferálta, így elszámoltatási és korrupcióellenes kormánybiztos(ok) kinevezése mellett döntött. A kormánybiztosok tevékenysége alatt a szakpolitikai munka helyett inkább a politikai-kommunikációs szempontok érvényesültek, így ennek kifulladására, valamint a kezdeményezett büntetőeljárások eredménytelensége miatt a pozíció megszűnt. A kormányzat ezt követően formálódó szakpolitikai programalkotását nagymértékben segítette az Állami Számvevőszék Integritás Projektje, amelynek eredményei be is épültek a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozatba. Ennek végrehajtásaként – többek

<sup>36</sup> Lásd bővebben ÁSZ 2005/2008.

között – 2013-ban új törvény<sup>37</sup> készült a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről, amely tartalmazta a gazdasági társaságok bejelentővédelmi rendszereivel kapcsolatos minimális követelményeket is, a nemzeti alaptantervbe beépültek a korrupciómegelőzéssel kapcsolatos ismeretek, továbbá zöld könyv készült a kormánytisztviselők hivatásetikai kódexének elfogadása érdekében.

A kormányhatározat elfogadásával a korábbi keményvonalas megközelítésről a kormány áttért az integritáson alapuló antikorrupciós politikára és – az OECD útmutatója alapján, továbbá aktív közreműködésével – megkezdte a közigazgatás integritásirányítási rendszerének kiépítését. Ennek okaként a stratégia rögzíti, hogy: „A korrupciós kockázatok szervezeteken belüli kezelése az eddiginél nagyobb tudatosságot és tervezettséget, valamint a szervezeten belüli egyértelmű felelősségi viszonyokat igényel.” [1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat melléklete: A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja, 33.] A kockázatkezelés személtének erősödését jelzi, hogy a stratégia több területen is erre építve, nevesítve rögzíti a további feladatokat [1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat]:

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

A közigazgatási szervek kockázatkezelésében az igazi áttörést mégis a stratégia alapján megalkotott, az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet elfogadása hozta. A kormányrendelet olyan belső kockázatkezelési rendszer alapjait fekteti le, amely a szervezetek belső ellenőrzésétől elkülönítetten, közvetlenül a szervezet elsőszámú vezetőjének alárendeltségében működik. A vezető e feladatainak ellátásában – a főszabály szerint kötelezően kijelölendő – integritás tanácsadó működik közre, a szervezeti kockázatkezelés pedig a korrupciós és integritási kockázatok felmérésére, az azok kezelésére szolgáló intézkedési tervre, valamint a végrehajtás tapasztalatait összegző integritásjelentésre épül. A feladatok éves ismétlődése lehetővé, illetve szükségessé teszi a végrehajtási tapasztalatok, illetve a kockázatok folyamatos értékelését, felülvizsgálatát. A korábbiakban hivatkozott, az integritással kapcsolatos ismeretek átadását és a szemléletformálást elősegítő

<sup>37</sup> 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről.

normaszocializációt támogatta az ÁROP-1.1.21-2012-2012-0001 – *Korrupció megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése* című kiemelt projekt, amelynek keretében közel tízezer kormánytisztviselő vett részt 1–3 napos integritásmenedzsment képzésen. A program keretében készült el az a tananyag, amely alapján közel kétszáz integritás tanácsadó szerzett szakirányú végzettséget. E program nemcsak új szemléletmóddal és szakmai ismeretekkel látta el a leendő integritás szakembereket, de lényegesen hozzájárult a magyar integritásszakmai közösség kialakításához és a téma hazai kutatásához (GREGOR–PALLAI 2016).

A program befejezése ugyanakkor már a következő kormány időszakára esett. Az antikorrupciós szakmai politika végrehajtásában újabb változás következett be azzal, hogy a szakpolitika szakmai koordinálása a korábbi Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium megszűnését követően a Belügyminisztérium irányítása és felügyelete alá tartozó Nemzeti Védelmi Szolgálathoz került. Mivel e szervezetet eredetileg a rendvédelmi szervek belső elhárításának, illetve a megbízhatósági vizsgálatok végrehajtásának biztosítására hozták létre, az antikorrupciós szakpolitika ismét a büntetőjogi megközelítés irányába mozdult el. Az NVSZ Korrupciómegelőzési Főosztályának közreműködésével készült el a 2015–2018-as időszakra szóló új antikorrupciós stratégia, amelyet a Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról szóló 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat tett közzé.

A program elemzése kapcsán megállapíthatjuk, hogy abban kevésbé érződik a kormányzati szervezetenkénti változás, inkább az integritásszemlélet kiterjesztésének szándékára lehet következtetni az államigazgatási szervekről a magánszféra és a többi állami szerv irányába. A program leszögezi:

„A modern antikorrupciós mechanizmusok komoly hangsúlyt fektetnek a belső szervezeti működés vizsgálatára és a működési kockázatok feltárására, az értékalapú működés erősítésére, a tudatformálásra, a korrupciós lehetőségek szűkítésével járó megelőzési technikákra, valamint a hatékony ellenőrzési rendszerek bevezetésére. A Program tartalma és szakmai célrendszere is ezt a logikát követi.” (*Nemzeti Korrupcióellenes Program [2015–2018]* 2015, 21.)

A rendelkezésekre álló terjedelem nem teszi lehetővé a program rendelkezéseinek részletes ismertetését, ugyanakkor a hivatkozott kormányhatározat

4. pontja e kötet szempontjából kiemelkedő jelentőségű, így indokolt rá részletesebben is kitérni. Az 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat szerint:

- „4. Az államigazgatási szervek körében
- a) fel kell térképezni azokat a munkaköröket és munkakörcsaládokat, amelyeket a korrupciós kockázatok fokozottan érintenek,
  - b) az ÁSZ tapasztalatainak figyelembevételével az ellenőrzési tevékenységek ellátása során érvényesíteni kell a korrupció megelőzési kontrollokat, és az ellenőrzések eredményéről készített éves beszámolóokban külön értékelni kell e kontrollok érvényesülésének tapasztalatait,
  - c) a belső szabályzatokat a korrupciós kockázatok szempontjából felül kell vizsgálni,
  - d) meg kell teremteni a belső kontrollrendszer és a korrupció megelőzést szolgáló belső intézkedések összhangját a szervezeti működés egészére vonatkozóan – beleértve a reál és gazdálkodási folyamatokat –, továbbá az ehhez szükséges jogszabályokat ki kell dolgozni.
- E feladatok végrehajtásának támogatására módszertani útmutatót kell közzétenni, amelynek elkészítésével kapcsolatos tevékenységek koordinálására a Kormány az ÁSZ-t kéri fel.”

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

- integrált kockázatkezelési rendszer létrehozása a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer összehangolásával;
- a kockázatok körének bővítése a „szervezeti integritást sértő események”, vagyis a jogszabályi rendelkezésektől való eltérése

- (szabálytalanság) túl ideértve a szervezeti célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működéstől való eltérést is;
- a belső ellenőr függetlenségének megtartása mellett a kockázatkezelési rendszerrel kapcsolatos feladatok koordinálása az integritástanácsadó (ha ilyen nincs, a kijelölt szervezeti felelős) feladata.

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

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

### **III. fejezet**

## **A kockázatelemzés alkalmazása a korrupció visszaszorítása és az integritás erősítése érdekében**

### *3.1. A kockázatelemzés módszerei és alkalmazásuk*

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

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



is jelentkeznek, az állam számos intézkedéssel igyekszik mind a veszély bekövetkezését megelőzni, mind a negatív hatásokat csökkenteni.

Ezen intézkedések közül elsőként említhető a közlekedésre vonatkozó szabályok megalkotása. A hétköznapi nevén csak KRESZ-nek nevezett szabályrendszer részletesen meghatározza az előzésre, a kanyarodásra, a sebességre stb. vonatkozó követelményeket. E szabályok érvényesülését az útra festett jelzések és az út menti táblák is segítik. A szabályok ismerete a gépkocsivezetés feltétele, ezek ismeretéről az állam felhatalmazott szervei hivatalos igazolást (vezetői engedélyt) állítanak ki. A vezetői engedéllyel nem rendelkező vagy a szabályokat szándékosan megsértő, azokat figyelmen kívül hagyó autósok különösen nagy kockázatot jelentenek a közlekedés biztonságára. Ennélfogva a szabályok betartását a megszegésükhöz kapcsolódó enyhébb (szabálysértés) vagy súlyosabb (bűncselekmény) szankciók segítik, amelyek érvényre juttatásában a rendőrség kiemelt szerepet játszik. A szabályokat a közlekedők döntő többsége önként, saját jól felfogott érdekében követi, és a közlekedési kultúra – enyhébb vagy drasztikusabb módszerekkel – szintén a normák betartására ösztönöz.

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

Más intézkedések célja a bekövetkező baleset hátrányainak csökkentése. A közlekedők számára a veszélyes útszakaszokon meghatározott sebességkorlátozások célja a sebesség csökkentése révén a gépjárművek kormányozhatóságának megőrzése, valamint az ütközések erejének tompítása. Ugyancsak ezt a célt szolgálja a kocsikba szerelt légzés, valamint a biztonsági öv. Baleset helyszínére érve minden autós köteles megállni és a tőle elvárható segítséget nyújtani a balesetet szenvedetteknek, míg az egészségügyi tanfolyam, továbbá a gépkocsiban található elsősegélynyújtó csomag célja a balesetek sérültjeinek

gyors, szakszerű ellátása annak érdekében, hogy a sérülések minél enyhébb kimenetelűek legyenek. A balesetet szenvedettek gyors ellátására létrehozott mentőszolgálat tevékenysége azonban részben már túl is mutat a közlekedési balesetek sérültjeinek ellátásán. A balesettel okozott károk megtérítése, valamint a gépkocsik kötelező felelősségbiztosítása, illetve a bonus-malus rendszer is azt szolgálja, hogy a közlekedési statisztikák szerint nagyobb baleseti kockázatot hordozó autósok (például kezdő vezetők, már balesetet okozók, nagyobb teljesítményű autóval rendelkezők) fokozott mértékben vegyenek részt a baleseti károk viselésében.

Azt is megállapíthatjuk, hogy a fentebb említett, a közlekedés biztonságára ható körülmények eltérő kockázatot hordoznak magukban. Az mindenki számára nyilvánvaló, hogy ha a vezető teljesen vak, akkor szinte biztos a baleset bekövetkezése, míg az egyik fényszóró működésképtelensége csak kismértékben van hatással a baleseti kockázatra, különösen, ha a gépkocsi fényes nappal közlekedik. A kockázatok sajátossága azonban, hogy egyrészt halmozódhatnak, másrészt a körülményektől függően (lásd kiégett fényszóró hatása nappal, illetve éjszaka) eltérő hatás kapcsolódhat hozzájuk. Amennyiben valaki fényes nappal kopott fékbetétekkel vezet, nem feltétlenül okoz balesetet, ez a körülmény mindössze a szokásos fékút meghosszabbodásával jár. A tudatos vezető ezt a kockázatot a sebesség észszerű megválasztásával némileg ellensúlyozni is tudja. Azonban a kockázatok halmozódása miatt a baleset bekövetkezése szinte biztos, ha a vezető kopott fékekkel, lámpa nélkül, sötétben, ittasan vezet egy szerpentinon. A baleset súlyossága ugyanakkor függ például a megválasztott sebességtől, a kocsiban ülő személyek számától és attól, hogy a gépkocsiban ülők használták-e a biztonsági övet.

A példához kapcsolódóan említést kell tennünk továbbá még egy elemről, amely némi bizonytalanságot hoz a kockázatok számításába. Ez a véletlen. A véletlenül múlik, hogy éjszaka a szerpentinon szembetalálkozunk-e egy kivilágítatlan teherautót vezető ittas sofőrrel, vagy pont elkerüljük egymást, és a mögöttünk haladó autó szenved balesetet. De abszolút kivédhetetlen, a jogi nyelvben vis maiornak nevezett véletlenről beszélünk, ha egy hirtelen jött forgószelel pont a mi autónkat kapja fel és borítja be az út menti árokba. Ebben az esetben a kockázatot hordozó magatartás és a ténylegesen bekövetkező káros esemény között nincs ok-okozati összefüggés, a véletlen körülmény bekövetkezése magatartásunktól teljesen független.

Amint a példa kapcsán láttuk, a kockázatok halmozódva egyre nagyobbá teszik a hátrányos következmény bekövetkezésének esélyét. Ez a megállapítás

ugyanakkor megfordítva is igaz: a kockázati tényezők csökkentésével csökken a hátrányos következmény bekövetkezésének esélye, illetve az okozott hátrány nagysága.

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

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

A gépkocsiforgalomhoz kapcsolódó kockázatok csökkentését célzó intézkedések folyamatosan fejlődtek és reagáltak a technikai és társadalmi változásokra. Amíg a kezdetek kezdetén az automobil egy kis túlzással nem volt több, mint egy ló nélküli szekér és alig néhány tucat közlekedett az országban, a baleseti kockázatok elviselhető mértékűek voltak. A kocsik teljesítményének, számának növekedése szükségessé tette a közlekedésre vonatkozó alapvető szabályok rögzítését, az utak minőségének javítását,

közlekedési táblák kihelyezését. Az idők folyamán változott a kockázatok jellege is. Míg a 40-es években a lovas kocsik gyakori szereplői voltak a közlekedésnek, mára szinte alig lehet találkozni velük. Ellenben a mobiltelefonok megjelenése és elterjedése egyre nagyobb közlekedésbiztonsági kockázatot hordoz, így szükségessé vált a vezető figyelmét elvonó telefonálás, valamint SMS-írás korlátozása. Az okostelefonok nyújtotta navigációs szolgáltatások ugyanakkor hasznos segítséget nyújtanak a közlekedés gyorsabbá és biztonságosabbá tételében, míg a jelenleg már tesztüzemben, forgalmi környezetben működő önvezető autók lehetővé teszik az emberi tévedésből eredő hibák, illetve kockázati tényezők jelentős részének kiszűrését.

A közlekedési kockázatok elemzése kapcsán fontos körülmény, hogy az elmúlt évtizedekben nagy mennyiségű, közlekedési balesetekkel kapcsolatos adat keletkezett, így ezek alkalmasak statisztikai adatfeldolgozásra. E statisztikai elemző munka eredményeként az is megállapítható, hogy mely kockázati tényezők fordulnak elő gyakrabban, illetve mely tényezők esetében lehet enyhébb vagy súlyosabb baleseti következményekkel számolni. Ezen adatok ismeretében számszerűsíteni is lehet a kockázati tényezőket, amelyek nagyság szerinti sorrendbe állítva kockázati sort alkotnak a legkisebttől a legnagyobbig. Hasonló sorrend állítható fel a hatások vonatkozásában is az enyhétől a súlyosig, kihagyva azokat a kockázati tényezőket, amelyek bekövetkezése semmilyen hatással nem jár (például szűnyog felkenődése a szélvédőre). A veszélyek és hatások egy táblázatba rendezésével egy mátrixot alkothatunk, amely magában foglalja az egyes kockázati kategóriákat. A kockázati mátrix Csordás Endre (2012, 255.) szavaival:

„egy táblázat, amelynek a sorai, illetve oszlopai »valószínűség« (máskor »bekövetkezési esély, gyakoriság«) és »súlyosság« (avagy »hatás, következmény, veszteség«) osztályközöket, illetve kategóriákat jelölnek, rendre növekvő sorrendben. A táblázat cellái az adott valószínűség – súlyosság (»gyakoriság – hatás« stb.) pároshoz rendelnek rangsor (vagy éppen »prioritás, sürgősség, összkockázat, tolerancia« stb.) értéket. Ezt gyakran színkódolással is jelölik, jellemzően zöldtől pirosig a magasabbnak értékelt kockázat felé haladva. Felosztása általában  $3 \times 3$  és  $7 \times 7$  között váltakozik.”

Az alábbi táblázat egy kockázati mátrixot szemléltet.

4. táblázat  
Kockázati mátrix

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

*Forrás:* a szerző saját szerkesztése

Az ábrán jól láthatók az azonos kockázatú, színekkel jelölt területek, amelyek közül a jobb felső sarokban találhatóak jelentik a kiemelten magas kockázatokat.

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

A fenti, a gépkocsivezetés kockázatait szemléltető példa segítséget nyújt a korrupciós kockázatok, illetve a kockázatkezelésre épülő antikorrupciós szakpolitikai intézkedések könnyebb megértéséhez. A kockázatok halmozódása, egymásra épülése, a kockázatok csökkentése a kockázati tényezőkre

ható intézkedésekkel, a kockázatok statisztikai eszközökkel történő elemzése és mérése, valamint a kockázatok időbeli eltérése olyan törvényszerűségek, amelyek általános érvénnyel igazak a korrupciós kockázatokra is. Jávor (2014, 202.) megállapítása szerint:

„Ha magas a szervezeti korrupciós kockázat, akkor annak a valószínűsége is igen nagy, hogy ez a kockázat realizálódik, és ez a valószínűség idővel növekszik is. Nem biztos, hogy a korrupció bekövetkezett, de igen nagy valószínűséggel állítható, hogy ez csak idő kérdése. Ha pedig a korrupciós kockázat alacsony, attól még lehet korrupció a szervezetben, de ez csak »véletlenszerűen« következhet be, vagyis a bekövetkezés valószínűsége kicsi, a felszínre kerülése viszont nagy.”

Ez alapján tehát nemcsak a korrupciós kockázatok csökkentésére vagy a bekövetkezett korrupció hatásainak mérséklésére tehet intézkedéseket egy szervezet, hanem annak érdekében is, hogy a korrupció ne maradjon következmények nélkül. Ez a kérdés már átvezet annak vizsgálatához, hogy mit lehet tenni a korrupciós kockázatokkal.

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

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

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

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

5. táblázat

*A kockázatokra adható szervezeti válaszok*

| MÓDSZEREK |  | JELLEMZŐ PÉLDÁK   |
|-----------|--|---|
| Áthárítás | • Biztosítás megkötése (elsősorban vagyonszervi) |   |
| Elfogadás | • Kockázat tudomásulvétele, elfogadása           |   |
| Kezelés   | Megelőzés  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– kontrolltevékenység (például részletes belső szabályozás, négy szem elve, feladatok és hatáskörök szétválasztása, hozzáférési és döntési jogosultságok, engedélyezési és jóváhagyási eljárások, egyeztetés, igazolás)</li> <li>– döntés módosítása</li> <li>– eszközök védelme, védelmi rendszerek, biztonsági intézkedések</li> <li>– informatikai támogatás</li> <li>– hierarchikus szervezeti felépítés</li> <li>– testületi döntéshozatal</li> <li>– monitoring</li> <li>– minőségbiztosítás</li> <li>– integritás</li> <li>– felelősségre vonás és szankciók visszatartó ereje</li> </ul> |

| MÓDSZEREK    |  | JELLEMZŐ PÉLDÁK   |
|--------------|--|---|
| Áthárítás    | • Biztosítás megkötése (elsősorban vagyónvédelmi)  |   |
| Elfogadás    | • Kockázat tudomásulvétele, elfogadása   |   |
| Kezelés      | Kockázatok megosztása (esetleges bekövetkezés esetén a hatás csökkentése, a károk mérséklése)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– biztosítások megkötése</li> <li>– feladat/tevékenység kiszervezése (a kockázatkezelési költség beépítése a díjba)</li> <li>– PPP-konstrukciók</li> <li>– külső szakértő alkalmazása (a kockázatkezelési költség beépítése a díjba)</li> <li>– szankciók</li> </ul> |
| Megszüntetés | <ul style="list-style-type: none"> <li>• A bizonytalan kimenetelű (önként vállalt) kockázatos tevékenység felfüggesztése</li> <li>• A kockázatos tevékenység elkerülése</li> </ul> |   |

*Forrás:* DOMOKOS et al. 2015, 18. alapján szerkesztette a szerző

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



### *3.2. A kockázatkezelés kezdetei és megjelenése nemzetközi dokumentumokban*

Míg a kockázatok kezelésének különböző eszközei – így a kockázatok megosztása és biztosítás formájában történő áthárítása – már az ókorban is ismeretek voltak, a kockázatelemzés csak a második világháborút követően vált a tudományos kutatás tárgyává. Az első tudományos igényű könyvek az 50-es, 60-as években születtek, de már ebben az időszakban megfigyelhető, hogy a hagyományos biztosítási terület mellett számos új területen is megjelent a kockázatfelmérés és -kezelés eszköztára. Ezek közül kiemelkedő volt az olyan új üzleti, származékos (derivatív) biztosítások megjelenése a 70-es, 80-as években, amelyek az alkalmazott áttételekkel lehetővé tették a korábban nem biztosított üzleti kockázatok áthárítását (DIONNE 2013).

Miközben a pénzügyi kockázatok kezelésének fejlődése korábban nem tapasztalt üzleti lehetőségek előtt nyitotta meg az utat, a korábban már bemutatott Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) is jelentős hatással volt a kockázatkezelés fejlődésére.

A törvény belső kontrollról szóló része ugyanis előírja a tőzsdei társaságok számára, hogy olyan belső számviteli kontrollrendszert hozzanak létre és tartsanak fenn, amely alkalmas arra, hogy észszerű biztosítékot szolgáltatasson a társaságok számviteli tranzakcióiról, továbbá nyilvántartásairól. Amint arra Biegelmann és Biegelmann (2010, 34–35.) rámutat, az intézkedés célja egyrészt az, hogy valamennyi tranzakció megjelenjen a vállalati számviteli nyilvántartásokban, másrészt ne legyen olyan tranzakció, amelynek a nyilvántartásban nincsen nyoma. A rendelkezés jelentős mértékben előmozdítja a vállalati nyilvánosságot és számonkérhetőséget, de fontos segítséget nyújt a vesztegetéshez kapcsolódó pénzügyi tranzakciók felderítéséhez is.

A törvény elfogadása után azonban joggal merült fel a kérdés, hogy milyen módon kell kialakítani a belső számviteli kontrollrendszert, hogy az teljes mértékben megfeleljen a törvényi rendelkezéseknek.

Az USA-ban öt, számvittel foglalkozó szakmai szervezet és intézmény kezdeményezésére jött létre a 80-as években a Csalárd Pénzügyi Beszámolókat elleni Nemzeti Bizottság<sup>38</sup> vagy közkeletű nevén a Treadway-bizottság.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> National Commission on Fraudulent Financial Reporting.

<sup>39</sup> Treadway Commission.

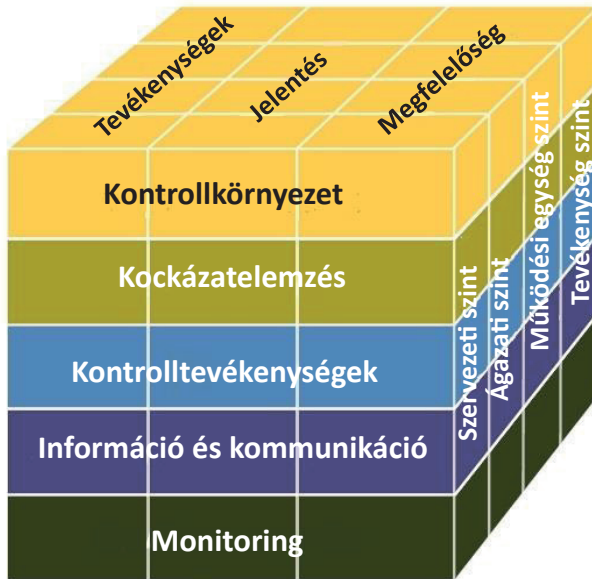
A bizottság tevékenységének segítésére a támogató szervezetek 1987-ben hozták létre a Treadway-bizottságot Támogató Szervezetek Bizottságát,<sup>40</sup> amely 1992-re készítette el az *Internal Control – Integrated Framework* című ajánlását. Mivel a szakmai munkában minden jelentősebb, számvitellel foglalkozó amerikai szervezet részt vett és az ajánlás alkalmazásával a törvényi követelményeknek megfelelő belső kontrollrendszert lehetett kiépíteni, a COSO 2013-ban aktualizált (COSO 2013) ajánlásait széles körben követik az USA-ban és a világon egyaránt.

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

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

A COSO belső kontrollmodelljét, a célok és a kontrollrendszer elemei közötti kapcsolatot az alábbi ábra szemlélteti.

<sup>40</sup> Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO.



5. ábra

*A COSO belső kontrollmodellje*

*Forrás: COSO 2013, 6.<sup>41</sup>*

A COSO szerinti belső kontrollrendszer következetes nagyvállalati alkalmazásának újabb lökést adott a korábban már tárgyalt Sarbanes–Oxley-törvény elfogadása. Ennek 404. cikke ugyanis megköveteli a tőzsdén jegyzett társaságtól, hogy éves beszámolójuk tartalmazzon olyan, a belső kontrollra vonatkozó részt, amelyben a menedzsment nyilatkozik a belső kontrollrendszer megfelelő működéséről. Ezt a nyilatkozatot a társaság könyvvizsgálójának is hitelesítenie kell. A SOX-törvény azért volt a belső kontrollrendszer fejlődése szempontjából fontos előrelépés, mivel – a korábbi szabályozásoktól eltérően – nemcsak annak meglétét írta elő, de követelményként fogalmazta meg a hatékonyságot, illetve ennek biztosítására a vezérigazgató személyes,

<sup>41</sup> Fordította a szerző.

büntetőjogi és kártérítési felelősségét is rögzítette. E feltételeknek komoly ösztönző ereje volt a valóban működőképes és hatékony belső kontrollrendszerek kiépítésére. Mivel a vezérigazgató nyilatkozatát a tőzsdei társaság könyvvizsgálójának kell hitelesítenie, a legnagyobb könyvvizsgáló szervezetek és intézetek szakértői által kidolgozott COSO általánosan elfogadott standarddá vált a belső kontrollrendszer kiépítésére vonatkozóan. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a COSO mellett – annak viszonylag magas költségei miatt – más, belső kontrollra vonatkozó szabványok is megjelentek, mint például az Auditing Standard No 5. (AS5), az SAS 55/78 vagy az első sorban az informatikai területen használt COBIT<sup>42</sup> 5.

A kockázatelemzés módszertanára vonatkozó szabványokat a Nemzetközi Könyvvizsgálói Standardok<sup>43</sup> keretében működő Nemzetközi Könyvvizsgálói és Biztosítási Standard Tanács<sup>44</sup> dolgozta ki, majd 2009-től írta elő alkalmazását. Az ISA 315 *A lényeges hibás állítás kockázatának azonosítása és felmérése a gazdálkodó és környezetének megismerésén keresztül*<sup>45</sup> elnevezésű, 2015-től alkalmazandó könyvvizsgálói standard kockázatelemzés, valamint a belső kontroll kapcsolatára világít rá a könyvvizsgálat során tett hibás állítással összefüggésben.

A magánszférában alkalmazott kockázatelemzés alapjául szolgált a közszektor kockázatelemzési rendszereinek kiépítéséhez. A Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete<sup>46</sup> által kibocsátott nemzetközi szabványok meghatározzák az egyes országok legfőbb ellenőrző intézményei/számvevőszékei által követendő szakmai protokollokat. Az Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szabványai<sup>47</sup> – az előbbi példánál maradván – ugyancsak átvette az ISA-standardot, és ISSAI 1315 néven beépítette saját ellenőrzési követelményei közé.

Az INTOSAI szabványai közül külön említést érdemelnek a jó kormányzással (INTOSAI GOV) összefüggésben kiadott szabványok, különösen az *Irányelvek a belső kontroll standardokhoz a közszférában* című, ISSAI GOV 9100, a *Belső kontroll: A kormányzati elszámoltathatóság alapjainak*

<sup>42</sup> Control Objectives for Information and Related Technologies – Az információs és kapcsolódó technológiák ellenőrzési eljárásainak célkitűzései.

<sup>43</sup> International Standard on Auditing – ISA.

<sup>44</sup> International Auditing and Assurance Standards Board – IAASB.

<sup>45</sup> Identifying and Assessing the Risks of Material Misstatement through Understanding the Entity and Its Environment.

<sup>46</sup> International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI.

<sup>47</sup> International Standards of Supreme Audit Institutions – ISSAI.

*megteremtése* című, ISSAI GOV 9120, valamint a *További információk az intézményi kockázatkezelésről* című, ISSAI GOV 9130 standard.

A nemzetközi szabványok tárgyalásának végén feltétlenül említést érdemel a 2016. október 15-én elfogadott *Megvesztegetés elleni irányítási rendszerek* című, ISO 37001 szabvány (CZIMER 2016). A szabvány a megvesztegetés elleni irányítási rendszerrel kapcsolatos követelményeket határozza meg és nyújt útmutatást az ilyen rendszerek létrehozásához, adaptálásához, fenntartásához, áttekintéséhez, valamint fejlesztéséhez, amely így önállóan és más menedzsmentrendszerekhez kapcsolódva is képes (lehet) működni. A szabvány számos intézkedést, valamint kontrollt ír elő, amelyek a vesztegetés megelőzését, felderítését és a rá adott választ is meghatározzák. Ezen intézkedések sorába tartozik például a vesztegetés elleni politika, az antikorrupciós tréning, a kockázatelemzés és a folyamatos fejlesztés érdekében tett beavatkozások. A szabványt úgy alakították ki, hogy az a szervezetek széles körében, így a kis-, közép- és nagyvállalkozásoknál, továbbá a köz-, illetve magánszféra szervezeteinél egyaránt alkalmazható legyen (AYRES 2016; ISO 2016).

A szabvány – amelynek előzménye a brit BS 10500 Vesztegetés Elleni Irányítási Rendszer<sup>48</sup> nevű szabvány volt – monográfiám témája szempontjából azért is releváns, mivel a 7.2.2.2. pontjában meghatározza a vesztegetési kockázatnak jobban kitett munkaköröket (ISO 2016, 16.), illetve azokat az eljárásokat, amelyeket e munkakörök betöltőivel kapcsolatban követni szükséges. Érdekesség, hogy a szabvány a magasabb kockázatú munkaköröket betöltők mellett ugyanilyen eljárásokat rendel alkalmazni valamennyi, vesztegetés elleni megfelelési funkcióban tevékenykedő munkatársra (ISO 2016, 16.). A nemzetközi szabvány tehát a kockázatelemzés feladatai között említi a vesztegetéssel kapcsolatos munkaköri szintű kockázatok elemzését és értékelését, egyben jelzi a munkaköri kockázatok elemzése, valamint a korrupció egyik válfaja, a vesztegetés közötti szoros kapcsolódási pontokat.

A kockázatkezeléssel kapcsolatban tehát elmondható, hogy nemzetközi követelményeiket nem nemzetközi egyezmények, hanem nemzetközi szakmai standardok rögzítik, amelyek egyfajta *soft law*-ként vannak hatással az egyes országok szakmai szervezetein keresztül a mindennapi gyakorlatra. Amíg tehát a nemzetközi antikorrupciós követelményeket az egyes államok kormányai a nemzetközi egyezmények segítségével felülről lefelé irányulva kívánták érvényesíteni, a kockázatelemzés épp ezzel ellentétes

<sup>48</sup> Anti-Bribery Management System.

pályát futott be, és alulról felfelé, szakmai csatornákon szerveződve jelent meg az egyes országok gyakorlatában. Ez a megoldás a végrehajtást nem a nemzetközi monitoringra és a hozzá kapcsolódó szankciókra bízta, hanem képes volt olyan feltételeket teremteni, amelyben a szakmai szervezetek konszenzussal alakították ki, illetve tették magukévá az egyes szabályokat. Ez a megközelítés ugyanakkor azt is lehetővé tette, hogy a kockázatelemzési elvek és szabályok sokkal részletesebbek legyenek, mint a nemzetközi egyezmények rendelkezései, továbbá lehetővé vált a szabványok szükség szerinti rugalmas felülvizsgálata, valamint módosításai is, mint ahogy azt az ISA 315 esetében is bemutattam.

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

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

### *3.3. A kockázatelemzés nemzetközi gyakorlatai*

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

Az *Egyesült Királyság* 2010-ben fogadta el a Vesztegetéssel összefüggő bűncselekményekről és a kapcsolódó intézkedésekről szóló törvény<sup>49</sup> névre hallgató szabályozást, amelyet általában csak UK Bribery Actként<sup>50</sup> emlegetnek. A törvény – amelyet sokan a világ legszigorúbb antikorrupciós törvényének is neveznek (BRESLIN–EZICKSON–KOCORAS 2010, 362.) – a magán- és a közszférára egyaránt tartalmaz szabályokat; továbbá fogalmi, tartalmi szinten továbbviszi a mind az OECD külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni egyezményének, mind az Európa Tanács korrupció elleni egyezményeinek követelményeit. Igazi erőssége ugyanakkor, hogy túllép a hagyományos tagállami szuverenitáson, és azon magánszemélyeket, szervezeteket is büntetni rendeli, akik, illetve amelyek a vesztegetés elkövetése során valamilyen kapcsolatba kerülnek az Egyesült Királysággal. A törvény nem nevesíti a kockázatkezelést, ugyanakkor – hasonlóan az FCPA kapcsán bemutatott eredménykötelelemre irányuló megfogalmazáshoz – akkor mentesíti a kereskedelmi szervezeteket (commercial organizations) a joghátrányok alól, ha azok „megfelelő eljárásokkal rendelkeznek annak érdekében, hogy megelőzzék e szervezetekhez kötődő személyek ilyen (ti. vesztegető) magatartását” [UK BRIBERY ACT, 7. cikk (2) bekezdés]. A törvény ugyanakkor előírja az igazságügyi miniszter számára, hogy útmutatót adjon ki a törvény alkalmazásának elősegítése érdekében. Ezen útmutató már részletes ajánlásokat tartalmaz a szervezeti kockázatok elemzésére és kezelésére:

„Amint azt az alapelvek világossá teszik, a kereskedelmi szervezeteknek kockázaton alapuló megközelítést kell alkalmazniuk a vesztegetési kockázatok kezelésére. Az eljárásokat azon kockázatokhoz kell mérni, amelyekkel a szervezet szembesül. A politikák és az eljárások nem képesek arra, hogy minden vesztegetést feltárjanak és megelőzzenek. A kockázaton alapuló megközelítés ugyanakkor arra szolgál, hogy az erőfeszítéseket oda összpontosítsa, ahol arra a legnagyobb szükség van és ahol az a legnagyobb hatással van. A kockázaton alapuló megközelítése elismeri, hogy a vesztegetés szervezetre ható fenyegetése joghatóságunként, üzleti ágazatonként, üzleti partnereinként és tranzakciónként változik.” (MoJ 2010, 7.)

<sup>49</sup> An Act to make provision about offences relating to bribery and for connected purposes.

<sup>50</sup> Vesztegetési törvény.

Az útmutató hat rugalmas és eredményorientált alapelvet határoz meg a törvény alkalmazása során:

1. Arányos eljárások (*proportionate procedures*)
2. Felsővezetői elkötelezettség (*top-level commitment*)
3. Kockázatértékelés (*risks assessment*)
4. Átvilágítás (*due diligence*)
5. Kommunikáció, ideértve a képzéseket is (*communication, including training*)
6. Monitorozás és felülvizsgálat (*monitoring and review*)

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

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

A kontinentális szabályozás kapcsán *Franciaország* gyakorlatát vizsgálva azt tapasztalhatjuk, hogy a korrupció elleni küzdelem koordinálására



viszonylag korán, 1993-ban külön szervezet jött létre az igazságügyi minisztérium alá rendelten. A Korrupciómegelőzés Központi Szolgálat<sup>51</sup> létrehozásának célja, hogy a korrupcióval kapcsolatban rendelkezésre álló információkat a korrupció megelőzése, felderítése érdekében központosítsa, majd megossza az egyes közigazgatási szervekkel. Egyes közigazgatási, illetve bírói szervek felkérésére állásfoglalást ad azon intézkedésekről, amelyek a korrupció megelőzése érdekében szükségesnek tűnnek, ugyanakkor ezen állásfoglalások nem nyilvánosak. Bár az SCPC feladat- és hatáskörei igen korlátozottak, illetve elsősorban az egyes állami szervek antikorrupciós tevékenységére szorítkoznak, éves jelentésük fontos információforrás a francia korrupciós helyzet állásáról. A 2015-re vonatkozó éves jelentés (SCPC 2014) szervezetekre vetítve, előre meghatározott szempontok alapján vizsgálja a korrupció megelőzése és leküzdése érdekében tett intézkedéseket. (Francia sajátosság, hogy a fogalmakra külön terminológiát használnak, amelyek azonban nagyrészt megfeleltethetők a nemzetközi fogalmaknak. Például *déontologie/professional ethics/hivatás-etika, conformité/compliance/megfelelőség, probité/integrity/integritás.*) A kérdések lefedik a büntetőjogi és etikai tárgyú képzéseket, a hivatás-etikai kockázatokra vonatkozó értékelések vagy auditok végrehajtását vagy éppen azon, a belső kontrollra vonatkozó rendelkezéseket, amelyek lehetővé teszik különösen az integritássérülés kockázatának minimalizálását. E kötet szempontjából különösen érdekes, hogy az SCPC francia állami szervek bevonásával végzett felmérése rákérdez arra is, hogy „készült-e elemzés vagy »térkép« az integritás sérülésének a feladat- és hatásköreikhez kapcsolódó kockázatairól” (SCPC 2014, 41.). Ilyen kockázati térképet például a Pénzügyminisztérium néhány főigazgatósága,<sup>52</sup> az államkincstár,<sup>53</sup> az országos rendőr-főkapitányság,<sup>54</sup> az oktatási minisztérium főigazgatósága,<sup>55</sup> valamint a Szociális, Egészségügyi és a Nők Jogainak Minisztériuma<sup>56</sup> készítette.

Az SCPC a munkakörhöz kötődő kockázatokat is ismeri, ugyanakkor a felmérés nem ezek vizsgálatára fókuszál, hanem az ezt betöltő személyek gondos kiválasztására (SCPC 2014, 41.). A kiválasztás módját, az alkalmazott

<sup>51</sup> Service Central de Prévention de la Corruption – SCPC.

<sup>52</sup> Direction générale.

<sup>53</sup> Agence France Trésor.

<sup>54</sup> Direction générale de la police nationale.

<sup>55</sup> Secrétariat général du ministère de l'Éducation nationale.

<sup>56</sup> Ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes.

technikákat a jelentés sajnos nem részletezi, ugyanakkor az ilyen eszközöket alkalmazó szervek száma lényegesen alacsonyabb, mint a kockázati térképet készítőké.

A jelentés készítői ugyanakkor arra is felhívják a figyelmet (SCPC 2014, 296.), hogy Franciaországban jelenleg nincs olyan törvényi rendelkezés, amely előírná a vállalatok számára, hogy belső intézkedéseket hozzanak a korrupció megelőzése érdekében. A felelős vállalatvezetés (pontosabban annak hiánya) problémája régóta jelen van a francia közéletben, annak ellenére, hogy a 2003-ban elfogadott *Loi de la sécurité financière*<sup>57</sup> céljait tekintve nagyban hasonlít az USA-ban elfogadott Sarbanes–Oxley-törvényre. Míg a 70-es években az FCPA elfogadása az USA vállalatai számára jelentett versenyhátrányt, a nemzetközi antikorrupciós törekvések hatására elfogadott, a korrupciós gyakorlatokat tiltó nemzetállami törvények számának növekedése alapvetően rendezték át a nemzetközi kereskedelmet. Amint a francia példán is láthatjuk, a 2000-es évek második évtizedében már az antikorrupciós törvényi szabályozás hiánya okoz versenyhátrányt. Az amerikai és brit antikorrupciós törvények ugyanis szétfeszítették a területi hatályra vonatkozó hagyományos kereteket; és az ezen országokkal kapcsolatba lépő vállalkozásoknak azzal kell számolniuk, hogy korrupciós ügyleteik miatt az amerikai vagy brit hatóságok eljárás indíthatnak velük szemben. Ez különösen akkor jelent komoly jogkövetkezményt, ha az amerikai és brit bankok, pénzügyi intézmények, illetve leányvállalataik világkereskedelemben betöltött kiemelkedő szerepére gondolunk.

A kontinens legnagyobb gazdasági hatalma, Németország szövetségi állam. Alkotmányos berendezkedése következtében a korrupció megelőzése elsősorban a tartományok feladata, a szövetségi kormánynak e területen csak korlátozott hatáskörei vannak. A korrupció megelőzésére a szövetségi kormány 2004-ben irányelvet (BMI 2004) bocsátott ki, amely a szövetségi közigazgatási szervek számára határozza meg a szükséges tennivalókat. Az irányelv szerint a szövetségi szolgálati hely méretétől és az ellátott feladatoktól függően korrupciómegelőzési kapcsolattartót<sup>58</sup> kell kinevezni. Ő az elsődleges kapcsolattartó pont a munkatársak, a vezetők, valamint az állampolgárok számára a korrupcióval kapcsolatos ügyekben, tanácsot ad a munkatársak, valamint a szervezet vezetése részére, közreműködik a továbbképzésekben, figyelemmel kíséri és értékeli a korrupcióra utaló jeleket, továbbá – a fegyelmi

<sup>57</sup> A pénzügyi biztonságról szóló törvény.

<sup>58</sup> Ansprechperson für Korruptionsprävention.

és büntetőjogi szankciókkal kapcsolatban közreműködik – a nyilvánosság tájékoztatásában. A korrupciómegelőzési kapcsolattartó nem vehet részt a fegyelmi eljárásban, a hivatali működésével összefüggő ügyekben titoktartásra kötelezett, összességében azonban feladat- és hatásköre nagyban hasonlít a magyar jogrendszerben is megtalálható integritás tanácsadó feladatköréhez. Az irányelv rögzíti továbbá, hogy ha a kockázatelemzés eredménye vagy más ok indokolja, a szervnél külön korrupciómegelőzési szervezeti egységet kell létrehozni. Az irányelv rendelkezik továbbá a munkatársak érzékenyítéséről és képzéséről, a négy szem elvéről,<sup>59</sup> a személyzetről, a munkatársak szolgálati és szakmai felügyeletéről, a szerződésekben alkalmazandó antikorrupciós záradékról, valamint a támogatások elfogadásáról és a szponzorációról.

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

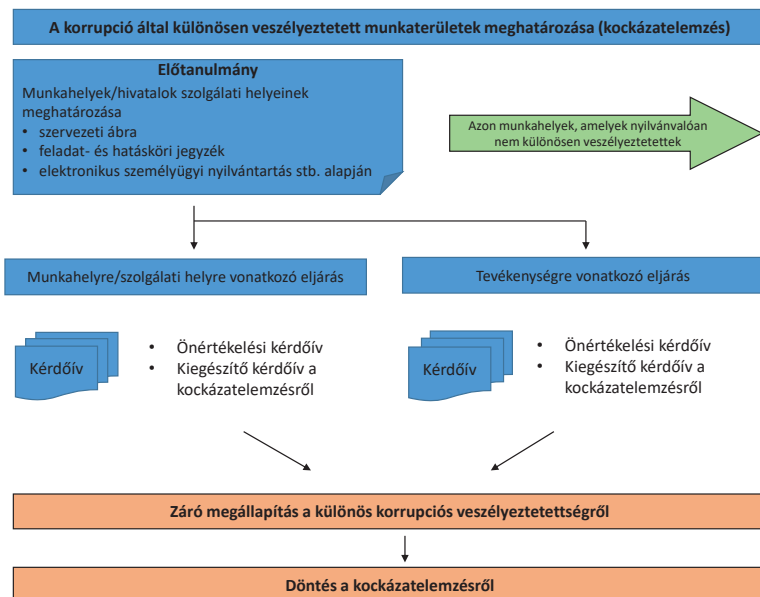
A korrupció szempontjából különösen veszélyeztetett munkaterületek kapcsán az irányelv előírja, hogy garantálni kell a négy szem elvének alkalmazását, és ahol ez nehézségekbe ütközik, a kontrollt más módszerekkel (például szűrőpróbaszerű ellenőrzés, vezetői ellenőrzés fokozása) kell biztosítani. E munkahelyeken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

A munkaterülethez kapcsolódó kockázatok csökkentésének egyik eszköze az irányelv szerint – hasonlóan a hivatkozott francia példához – a munkatársak gondos kiválasztása. A másik lehetséges megoldás a kiemelt kockázatú területen történő foglalkoztatás időbeli korlátozása, az ajánlás szerint

<sup>59</sup> A négy szem elve azt jelenti, hogy egy bizonyos cselekedet (például döntés, tranzakció) végrehajtását megelőzően legalább két ember jóváhagyása szükséges.

legfeljebb ötéves időtartamra. Amennyiben az ezt meghaladó hosszabbítás szükségessé válik, azt az előírások szerint indokolni kell.

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



6. ábra

*Folyamatábra a korrupciónak különösen kitett munkaterületek meghatározásáról*

*Forrás: BMI 2012, 8.<sup>60</sup>*

A munkakörökre vonatkozó folyamat a munkakörök/szolgálati helyek azonosításával kezdődik, ami alapulhat a szervezeti ábra, a feladat- és hatásköri jegyzék, valamint a szövetségi közigazgatás elektronikus személyügyi, illetve szervezeti nyilvántartási rendszerének adatain. Az adatok előzetes vizsgálata lehetőséget ad arra, hogy ki lehessen szűrni azokat

<sup>60</sup> Fordította a szerző.

a munkaköröket, amelyek korrupciós veszélyeztetettsége minimális, így a szervezeti erőforrások jelentős része a korrupciónak leginkább kitett munkakörök vizsgálatára csoportosítható át. Amint arra az útmutató is rávilágít, az elemzés elvégzéséhez nélkülözhetetlen egy olyan adatbázis, amely részletesen tartalmazza a munkakör keretében ténylegesen végzett feladatokat (BMI 2012, 9.). Minél általánosabb a munkakör leírása, annál nehezebb további információgyűjtés nélkül elvégezni a kockázatelemzést.

A vizsgálat következő lehetséges lépése a munkakörök elemzése, ehhez az útmutató egy nyolc elemből álló szempontrendszert ad támpontul (BMI 2012, 22.):

1. Költségvetési források felhasználása
2. Szerződésekről való döntés
3. Támogatásokról/juttatásokról való döntés
4. Intézmények támogatása
5. Jóváhagyások/engedélyek megadása
6. Gyakori külső kapcsolatok
7. Érzékeny, szervezeten belüli információk
8. Vizsgálatok és ellenőrzési tevékenységek
9. Az ezeket tartalmazó kérdőívet a munkatársak saját maguk töltik ki.

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

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

1. Kockázati potenciál (1–7. kérdés)
2. Belső kontrollrendszer (8–19. kérdés)
3. Érzékenyítés (20–21. kérdés)

Az igen/nem válaszokat területenként összesítik, ennek eredménye alapján a munkakör csekély, közepes vagy magas korrupciós potenciállal rendelkezhet, ugyanakkor vannak olyan, úgynevezett kiütéses (KO) kérdések, amelyekre adott igen válasszal az adott munkakör automatikusan korrupciós szempontból különösen veszélyeztetett munkakörnek minősül. Ilyen kérdések például a következők: „Vannak vagy voltak-e a munkaterületen korrupciós esetek?” (1. kérdés); „Megkísérelte-e harmadik személy e munkaterület

munkatársainak döntéseit (nem megengedett módon) befolyásolni?” (2. kérdés); „A munkaterületen a korrupció elleni akadályként csak a személyes integritás jelentkezik?” (8. kérdés).

Visszatérve az ismertetett folyamatábrára, a munkakörök elemzése mellett lehetőség van a tevékenységre vonatkozó korrupciós kockázatok vizsgálatára. Erre a hivatkozott nyolc szemponthoz nagyon hasonló kérdések szolgálnak, azonban ezek fennállását nem munkaköri, hanem tevékenységelemek szintjén vizsgálják (például feladatok kiosztása, vélemények feldolgozása, tervezet előkészítése, szavazás, valamint végleges változat elkészítése).

A munkakörre, valamint a tevékenységre vonatkozó kockázatelemzés végén döntés születik arról, hogy az adott munkaterület korrupciós szempontból különösen veszélyeztetettnek minősül-e, illetve ez alapján milyen kockázatkezelési intézkedéseket szükséges kezdeményezni. Megemlíthető még, hogy az útmutató lehetővé teszi a korrupciós kockázatok szervezeti egység-szintű elemzését is abból kiindulva, hogy amennyiben a szervezeti egységnél nincsen korrupciós kockázatnak különösen kitett munkakör, úgy az egész szervezeti egység is alacsony korrupciós kockázatúnak minősül.

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

A korrupciós kockázatelemzés kontinentális példáit vizsgálva mindenképpen szükséges kitérnünk *Hollandiára*, valamint a holland szakértők által kidolgozott kockázatelemzési módszerekre. Ennek oka egyrészt az, hogy Hollandia régóta éllovasnak számít az integritás szemléletének meghonosításában és fejlesztésében; továbbá Magyarország az integritás tekintetében számos területen merített a holland gyakorlatból. Mindazonáltal

egy nemrégiben megjelent holland elemzés (HUBERTS 2016) arra hívja fel a figyelmet, hogy a jó gyakorlatok (*best practices*) mechanikus másolása helyett hosszú távon eredményesebb a helyi körülményekhez jobban illeszkedő (*best fit*) megoldások kidolgozása.

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

Hollandiában az integritási kockázatelemzés legismertebb módszere az integritás-önértékelés (SAINT),<sup>61</sup> amelyet a holland számvevőszék,<sup>62</sup> az Amszterdami Önkormányzat Integritás Hivatala,<sup>63</sup> valamint a Nemzeti Etikai és Integritás Hivatal<sup>64</sup> dolgozott ki (BIOS 2016). A SAINT egy önértékelési kérdőív, amelyet az érintett szervek a holland számvevőszék közreműködésével töltenek ki. Sajátossága, hogy ez nem audit, hanem az érintett szervezet saját maga tölti ki, bevonva a munkatársak minél szélesebb körét. Nagy előnye, hogy a kollektív kitöltéssel az integritás témája szervezeti szintű témává válik, és megindul az integritásról szóló szervezeti párbeszéd. Ezenkívül a több érintett bevonásával várhatóan pontosabb lesz a szervezetről felállított diagnózis, illetve javul a válaszok minősége. Az eszköz egyaránt méri a sérülékenységet, valamint az ezt ellensúlyozó integritáskontrollok milyenségét, ezáltal nemcsak a szervezetről/folyamatról nyújt érdemi információt, de egyúttal jó alapként szolgál a sérülékenység csökkentését, valamint a kontrollok erősítését szolgáló cselekvési terv számára. A SAINT-módszernek elkészült a nemzetközi adaptációja is (IntoSAINT), amely az INTOSAI közreműködése révén számos országba eljutott (*Algemene Rekenkamer* 2016). Magyarországon az Állami Számvevőszék által készített integritáskérdőív is a SAINT módszertani alapjainak felhasználásával készült.

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

<sup>61</sup> Self Assessment Integriteit.

<sup>62</sup> Algemene Rekenkamer.

<sup>63</sup> Gemeente Amsterdam Bureau Integriteit – BI.

<sup>64</sup> Bureau Integriteitsbeoordening Openbare Sector – BIOS.



7. ábra

*A holland integritásirányítási rendszer intézkedéseinek csoportosítása*

*Forrás: BÁGER 2012, 119.*

Hollandiában hosszú belpolitikai küzdelmek után végül 2003-ban jelent meg az a közszolgálat és a rendőrség közszféraintegritás-politikájáról szóló közös dokumentum, amely – az egy évre rá elfogadott törvénymódosítás mellett – már egységes keretek között ír elő intézkedéseket, többek között magatartási kódex elfogadását, a mellékállások bejelentését, integritástanácsadók kinevezését, illetve a sérülékeny munkaköröket betöltők rotációját. Jól mutatja a holland mentalitást, hogy 2007-ben a közigazgatási szervek közös megállapodást írtak alá a közszolgálati törvényből következő, integritásra vonatkozó alapkövetelmények érvényesítésére. Ezek közé tartozott a magas kockázatú beosztások meghatározása, valamint az ilyen beosztások betöltéséhez kapcsolódó kiválasztási eljárások és szűrések (KOLTHOFF 2007, 4.; HAGEDOORN–HERMUS 2016, 39.) rendszeresítése. A magas kockázattal rendelkező pozíciók szűrése a Holland Rendőrség Speciális Nyomozati Hivatala<sup>65</sup> feladata. Kockázati szempontból értékeli

<sup>65</sup> Rijksrecherche.



a korrupciós incidenseket, amelyeket a kár nagysága szerint egytől ötig terjedő skálán helyeznek el.

6. táblázat

*A korrupciós kockázatok mérése a kár szerint*

|      | <b>Kormányzati, közigazgatási hatás</b>                            | <b>Gazdasági hatás</b>                               |
|------|--|--|
|      | <b>Káros hatás</b>   | <b>Káros hatás</b>                                   |
| V.   | – a törvényi szabályozásra   | – a szabad versenyre a gazdaság egészében            |
| IV.  | – a kormány hatalomgyakorlására                                    | – a szabad versenyre a gazdaság egyik főágazatában   |
| III. | – egy kormányzati intézmény tevékenységére                         | – a szabad versenyre piacokon vagy helyi területeken |
| II.  | – egy kormányzati intézmény tevékenységére egy időszakon keresztül | – a szabad versenyre néhány vállalatnál keresztül    |
| I.   | – egy köztisztviselő tevékenységére                                | – a szabad versenyre a jövőben, ha nincs behatárolva |

*Forrás:* BÁGER 2012, 119.

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

### 3.4. A kockázatelemzés hazai gyakorlatai

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

Az Állami Számvevőszék 2007-ben indította el az Európai Unió Átmeneti Támogatás programja által finanszírozott *A korrupcióellenes intézkedések továbbfejlesztésének és a korrupcióellenes kormánystratégia végrehajtásának elősegítése* című twinningprojektjét, amelynek keretében módszertani képzésekre került sor, illetve a holland számvevőszék mint twinningpartner segítségével elkészülhetett egy első megközelítésű korrupciós kockázati térkép (SOMOGYVÁRI 2009). Mivel a kezdeti eredmények biztatók voltak (ÁSZ 2005/2008), az ÁSZ 2009-ben indította el a *Korrupciós kockázatok feltérképezése – integritásalapú közigazgatási kultúra terjesztése* című ÁROP-1.2.4-09-2009-0002 kódszámú projektet, amelynek célja a holland kockázatelemzés alapján a magyar viszonyokra adaptált integritási kockázatelemzési módszer, az eredmények térinformatikai megjelenítésére alkalmas térkép, valamint az integritáskultúra terjesztését támogató elemek megvalósítása volt.

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

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

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

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

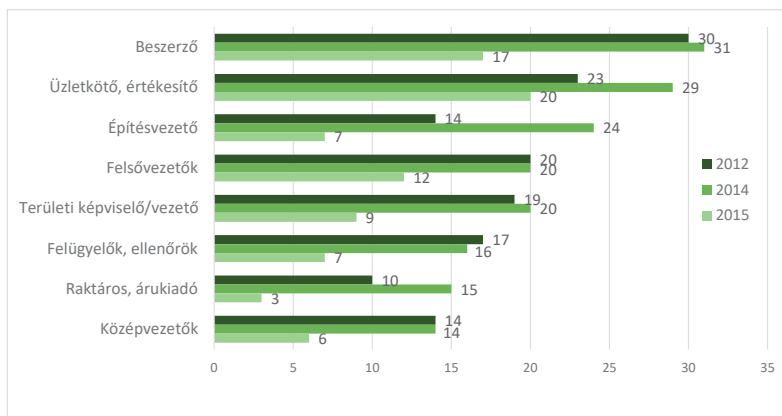
Az Állami Számvevőszék által készített felmérések mellett indokolt ki térni egy fontos hazai kutatásra is, amely a magyar vállalati szektorban vizsgálja az integritási és korrupciós kockázatokat. Ezt a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Gazdaság- és Vállalkozáskutató Intézete, valamint az Ernst & Young nemzetközi tanácsadó cég magyar irodája készíti immár ötödik éve.

A legutóbbi, 2015-ös kutatás során 305, legalább 50 főt foglalkoztató cég vezetőjét (felsővezetőjét, tulajdonosát) keresték fel a kérdezőbiztosok, így a minta reprezentatívnak tekinthető az egyes gazdasági ágakban alkalmazásban állók gazdasági ágak szerinti arányai szerint. A kutatás legfontosabb célja az volt, hogy feltárja a visszaélések és a korrupt viselkedés elleni fellépés vállalati eszközeit, a korrupció elterjedtségét, a magyar vállalatvezetők ezzel kapcsolatos véleményét és várható viselkedését (MKIK GVI–EY 2015, 10.).

A kutatás vizsgálta, hogy a cégvezetők véleménye szerint melyek a magas korrupciós kockázattal rendelkező munkakörök. E szerint:

„A válaszoló cégek 13%-a (39 cég) fordít figyelmet arra, hogy azonosítsák azokat a kulcspozíciókat, amelyekben magas a korrupciós kockázat, 87% nem azonosítja ezeket a pozíciókat. 2012-ben a cégek 18%-a, 2014-ben 24%-uk fordított figyelmet a magas korrupciós kockázatú pozíciók azonosítására. A tőzsdén megjelenő cégek az átlagosnál gyakrabban azonosítják a korrupciós kockázattal járó kulcspozíciókat (27%).” (MKIK GVI–EY 2015, 82.)

A kapott eredményeket az előző évi kutatások adataival az alábbi ábra szemlélteti:



8. ábra

*Korrupciós kockázatok értékelése különböző munkakörökben, 2012–2015*

*Forrás: MKIK GVI–EY 2015, 83.*

A kutatás megállapítása szerint:

„Nem minden munkakör esetében tételeznek fel a vállalatok korrupciós kockázatokat. A megkérdezett cégek a felsővezetők, beszerzők és üzletkötők esetében látták leggyakrabban e kockázatok megjelenését 2012-ben és 2014-ben is. A 2015-ös adatfelvételnél is e három munkakörnél észlelték a legnagyobb kockázatot, a kapott arányok azonban a korábbi évekhez képest jóval kisebbek. A megfelelő munkakörrel rendelkező vállalatok 20%-a észlelt magas kockázatot az üzletkötőkkel kapcsolatban, 17% a beszerzőknél és 12% a felsővezetőknel.” (MKIK GVI–EY 2015, 82.)

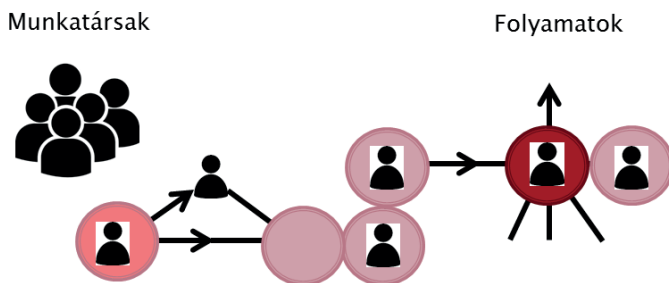
Érdekesség – és erre az ellentmondásra a kutatás sem tér ki –, hogy az egy évvel korábbi felméréshez képest a válaszadók megítélése szerint a korrupciós kockázatok jelentős mértékben csökkentek. Ez az esetenként akár 80%-ot is elérő csökkenés azért is nehezen megmagyarázható, mert a vizsgált időszakban nem történt olyan jogszabályváltozás, és más olyan körülmény sem következett be, amely ilyen jelentős változást indokolna. Megítélésem szerint a válaszadók szubjektív értékelése változott meg a korrupciós kockázat vonatkozásában, amely körülmény viszont egyben az érzékelésen alapuló vizsgálati módszerek gyengeségére is utal.

## IV. fejezet

### A munkakörök elemzése

#### 4.1. A munkakörök szerepe a szervezetek működésében

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



9. ábra

*A szervezeti munkakörök, munkatársak és folyamatok közötti kapcsolat*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

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

A munkaköröknek tehát nemcsak a szervezet felépítése és működtetése kapcsán van kiemelt szerepük, hanem abban is kulcsfontosságúak, hogy alapvetően meghatározzák további HR-funkciók, így például a toborzás, kiválasztás, teljesítményértékelés, képzés és javadalmasítás működését. Ezen túl azt is megállapíthatjuk, hogy a munkakör az összekötő kapocs a szervezet, valamint a munkakört betöltő munkatárs között. Ez a kapcsolat kulcsfontosságú mindkét fél számára: amennyiben a szervezetnek sikerül jól lehatárolnia az egyes munkaköröket, akkor könnyebben találja meg az adott munkakör betöltéséhez leginkább megfelelő munkatársat, míg ha a munkatárs képzettsége, képessége és személyisége illeszkedik a munkakörhöz, akkor jól fogja magát érezni a munkahelyén.

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

#### *4.2. Munkakörök elemzése és értékelése*

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

A közszolgálat által ellátott feladatok köre igen széles, a klasszikus közigazgatási feladatnak tekinthető hatósági jogalkalmazástól kezdve

kiterjed a honvédelmi, rendészeti feladatok ellátásáig vagy akár az oktatási, egészségügyi, szociális gondoskodás nyújtásáig. E feladatok közös jellemzője, hogy azokat nem munkaviszonyban, hanem – többletjogokat és többletkötelezettségeket magában foglaló – speciális jogviszonyban (például kormánytisztviselői jogviszony, közalkalmazotti jogviszony, hivatásos szolgálati jogviszony) töltik be (GYÖRGY–HAZAFI 2013). E jogviszonyok további jellemzője, hogy betöltésük nemcsak a szakmai követelmények ismeretét követeli meg, hanem egyben elkötelezettséget az állampolgárok közössége, a közjó iránt, ami egyes területeken együtt járhat az emberi élet veszélyeztetésével, akár feláldozásával is.

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

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



közigazgatásban is követendő minta lett a javadalmozási rendszer kialakítása során, miközben az államhatalom működése egyre komplexebbé vált.

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

A fenti indokok mellett egy igen fontos, esélyegyenlőségi szempontot is meg kell említenünk a munkakörök értékelési rendszerének kialakulásával kapcsolatban. A bérezésben meglévő szubjektív elemek kizárását, *az egyenlő munkáért egyenlő bért* elvének gyakorlati megvalósítását az Amerikai Egyesült Államokban a 60-as években kiteljesedő polgári jogi mozgalmak is zászlajukra tűzték. A férfiak és a nők közötti, az eltérő fizetésekből eredő diszkrimináció visszaszorítását az 1963-ban elfogadott egyenlő bérezésről szóló törvény<sup>66</sup> írta elő. A törvény szerint a munkaköröket – azonos munkakörülmények mellett – a betöltésükhöz szükséges készségek, az erőfeszítés és a felelősség alapján kell összehasonlítani, hogy megállapítható legyen, egyenlő munkakörökről van-e szó (PANDEY 2012).

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

<sup>66</sup> Equal Pay Act – EPA.

szempontok alapján kellett bebizonyítaniuk, hogy a különbségtétel objektív szempontok szerint indokolt.

A probléma megoldása érdekében a szervezetek tehát olyan módszereket kerestek, amelyekkel valamennyi munkakört egységes, objektív szempontok szerint lehet értékelni, ugyanakkor a rendszer kellőképpen rugalmas is ahhoz, hogy illeszthető legyen a különféle munkakörökhez és vállalatokhoz.

A legelterjedtebb munkakörelemzési módszer napjainkban az 1940-es években kifejlesztett Hay Guide Chart-módszer, amely a munkakörök értékelése során azokhoz pontértékeket társít, így segítségével meghatározható nemcsak a munkakör profilja, hanem a juttatásra konvertálható pontértéke is. A Hay Guide Chart-módszert kialakítása óta több ezer szervezet használja világszerte, köztük a világ legnagyobb vállalatainak több mint fele (*Hay Group* 2016), illetve a magyarországi vállalatok jelentős része. Ez a hálózatos szerveződés lehetővé teszi a módszert használó vállalatok számára, hogy a munkakörök értéke, illetve a munkakört betöltő munkatársak fizetésének meghatározása során egy további dimenziót, az iparági átlagokat (*benchmark*) is figyelembe vegyék. Vagyis statisztikai eszközökkel olyan viszonyítási pontokhoz jutnak, amelyek objektív eszközökkel mutatják meg az adott munkakör értékét.

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

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

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

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

beszámoltathatóság) annak a befolyásnak vagy hatásnak a mértéke, amelyet az adott munkakör a vállalati célok elérése érdekében kifejt. Alkategóriái a cselekvés szabadsága/függetlensége, a hatás vagy befolyás mértéke, illetve a nagyságrend. Fizikai munkavállalók esetében negyedik értékelési szempontként a munkakörülmények is megjelenhetnek (JUHÁSZ – MATISCSÁKNÉ LIZÁK 2014, 63–64.).

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

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

### *4.3. A munkakörelemzési és -értékelési rendszer felhasználása*

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

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

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

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

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

#### *4.4. Munkakörrel kapcsolatos kihívások a magyar közigazgatási gyakorlatban*

Amint a korábbiakban bemutattam, a munkakör tekinthető a szervezetek legkisebb építőegységének, olyan feladat- és hatáskörök összességének, amelyet egy munkavállaló lát el. Ezen feladat- és hatáskörök, illetve felelősségi körök összességét a munkaköri leírás foglalja össze. Ugyanakkor gyakran a szervezetnek ezen, a tényleges munkavégzés szintjén csapódnak

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

a) *A munkaköri leírás hiánya és hiányosságai*

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

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

b) *Gumiszabály a munkaköri leírásban*

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

hogy melyek az eseti feladatok jellemzői, illetve ezek a munkaidő legfeljebb mekkora százalékát foglalhatják el.

c) *Túlterjeszkedő munkaköri feladatok és felelősség*

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

d) *A munkaköri leírás és a ténylegesen végzett feladatok elválása*

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

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

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

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

## **V. fejezet**

# **A munkaköri integritási kockázatok elemzésére vonatkozó kérdőív elvi keretei és gyakorlati kialakítása**

### *5.1. A munkakörök elemzésére vonatkozó törekvések a magyar közigazgatásban*

Míg Magyarországon a magánszféra a 90-es évektől megkezdte a munkakör-értékelési rendszerek bevezetését, addig a közszféra ágazati törvényei a közszolgálati javadalmazási rendszert továbbra is a szeniorátusra alapozták. Bár a közigazgatás meg-megújuló reformjai célul tűzték ki a személyügyi politika átalakítását, a munkaköralapú rendszer bevezetésére nem vállalkoztak, és érdemi változás csak kevés esetben történt. Ebben hozott változást a 2011-ben elfogadott Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program, amely a közszolgálati életpálya bevezetését tűzte ki célul. A program alapelemeinek meghatározásakor a program leszögezi, hogy „olyan életpálya-modellre van szükség, amely megőrzi ugyan a karrierrendszer előnyeit, de lehetőséget nyújt a változásokhoz való rugalmas alkalmazkodásra is. A rugalmas alkalmazkodást pedig azzal lehet elérni, ha fokozatosan a munkakör kerül a személyzeti gondolkodás középpontjába.” (KIM 2011, 44.)

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

- vezető (vezetői munkakörök: felső- és középvezetők, irányítói feladatokat ellátók);
- katona (végrehajtói munkakörök: szakigazgatás, hatósági jogalkalmazás, informatika, kommunikáció, HR stb.);



- mérnök (tervezői munkakörök: stratégiaalkotás, programfejlesztés, kodifikáció/belső szabályozás stb.);
- ügyvéd (tárgyalói munkakörök: képviselő, külügyek és nemzetközi kapcsolatok, koordináció stb.).

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

- A jelenlegi munkakörök számbavétele, csoportosítása után munkakörcsaládok kialakítása (például szakmai, pénzügyi, jogi, személyzeti munkakörök stb.).
- Világos munkaköri rendszer kialakítása, majd munkakörönként a célok, a fő felelősségek, a követelmények és a szükséges tudás, tapasztalat, kompetenciák meghatározása.
- A munkaköri rendszer kialakításával egyben az egyéni életpályák és karrierutak is felépíthetők, amelyek az új életpályamodell alapjáivá válhatnak (KIM 2011, 46.).

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

A munkakörök elemzése a Hay Guide Chart átdolgozott, közigazgatásra optimalizált változatával kezdődött el 1000 munkakör tekintetében az ÁROP-2.2.5. projekt keretében. A modellkísérlet kedvező tapasztalatai alapján végül a véglegesített munkaköri kérdőív segítségével összesen közel 20 ezer közszolgálati tisztviselői, ezen belül mintegy 2500 vezetői és 16 ezer beosztotti munkakör elemzését végezték el az ÁROP-2.2.17. projekt keretében (BOKODI 2013, 14.). A véglegesített munkaköri kérdőívekben a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) javaslatára már szerepelt 10 speciális, a munkaköri integritási kockázatokat mérő kérdés is.

Az elvégzett felmérésre vonatkozó eredmények ismeretében végül a kormány a munkakörelemzések általánossá tétele mellett döntött. Az új

közszolgálati életpálya bevezetéséről szóló 1846/2014. (XII. 30.) Korm. határozat 2. pont *b*) alpontja 2015. június 30-i határidővel az érintett miniszterek számára előírta, hogy a minisztériumokban és az általuk irányított államigazgatási szerveknél (ideértve a fővárosi és megyei kormányhivatalokat is) foglalkoztatott valamennyi vezetői és kormánytisztviselői pozícióban a munkakörelemzéseket és -értékeléseket végezzék el.

A munkakörelemzések és a korrupciós kockázatelemzés összekapcsolására, illetve összehangolására kormányzati szinten is komoly törekvés mutatkozott. A Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról szóló – az anti-korrupciós intézkedésekről szóló fejezetben már bemutatott – 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozathoz kapcsolódó Nemzeti Korrupcióellenes Program jelentős terjedelemben foglalkozik a munkaköri kockázatok elemzésével, és felvázolja a közigazgatás-fejlesztés más területeivel meglévő kapcsolódási pontokat is:

„A kockázatkezelési rendszer továbbfejlesztése érdekében – a BM Közszolgálati Személyzetfejlesztési Főigazgatósága, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem bevonásával – indokolt annak vizsgálata is, hogy az egyes kockázatok a szervezeteken belül milyen munkakörök esetében térnek el az átlagostól, így ezek kezelésére a rendelkezésre álló anyagi és személyi erőforrások koncentráltabban használhatók fel. Ez a munkaköralapú kockázatértékelés különösen a komplex és nagy létszámú szervezetek esetében (például kormányhivatalok) lehet jelentős és elkészülte esetén további intézkedések (képzés, munkakör-rotáció, kiválasztás, vagyonyilatkozat-tétel) kötődhetnek hozzá. A személyhez, a munkakörhöz és az eljárásokhoz kapcsolódó kockázatok összekapcsolása pedig további előrelépési lehetőségeket vetít előre például a személyi, munkaköri és eljárási kockázatok csökkentésével, illetve kizárásával. A munkakörhöz kapcsolódó kockázatok felmérése és szervezeti szintű elkészítése jól illeszkedik a közszolgálati életpályarendszerek kiépítésének folyamatába, hosszabb távon pedig informatikai eszközök segítségével a kockázatelemzés legalább részben automatikussá tehető.” (*Nemzeti Korrupcióellenes Program [2015–2018]* 2015, 23.)

A visszaéléseknek különösen kitett hatósági eljárásokkal kapcsolatban a program rögzíti, hogy „A hatósági eljárások integritási kockázatainak csökkentése szükségessé teszi egyrészt a kockázatos munkakörök, másrészt

a kockázatos eljárások és eljárási szakaszok megismerését. E mellett fokozni kell a belső kontrollrendszerek hatékonyságát és eredményességét azáltal, hogy a kockázatelemzés eredményeinek beépítésével célzottabbá kell tenni őket.” (*Nemzeti Korrupcióellenes Program [2015–2018]* 2015, 39.) A programban foglalt ezen célkitűzések gyakorlati megvalósítását a kormányhatározat 4. pont *a)* alpontja írta elő. E szerint „fel kell térképezni azokat a munkaköröket és munkakörcsaládokat, amelyeket a korrupciós kockázatok fokozottan érintenek”.

Az 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozatban foglalt feladatokat megítélésem szerint úgy célszerű végrehajtani, hogy

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

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

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

1. Munkaköri kockázatelemzési kérdőív véglegesítése.
2. Munkakörök és munkaköri integritási kockázatok felmérése.
3. Adatok elemzése:
  - a) elsődleges adatok elemzése (a kérdőív 10 specifikus kérdésére adott válaszok értékelése);

- b) az elsődleges adatok súlyozásának vizsgálata (a kockázatok mértékéhez illeszkedően).
4. A munkakörök kockázati csoportokba és kockázattípusba rendezése.
5. Az eredmények validálása.
6. Javaslatok megfogalmazása az eredmények alapján.

A továbbiakban monográfiámban is e logikai sorrend szerint folytatom vizsgálódásaimat.

## *5.2. A Hay-féle munkakörelemzés alkalmazásának lehetőségei az integritási kockázatok elemzésére*

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

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

A munkakörök felméréséhez a világon több ezer szervezet, köztük a legnagyobb társaságok több mint fele használja a Hay Group által kifejlesztett munkakör-értékelési rendszert (*Hay Group* 2016). A munkakörök értékelésének alapjául egységes kérdéssorok szolgálnak, az így nyert adatok egy táblázatba foglalt pontszámítási rendszer (*Hay Group Guide Chart Profile Method*) segítségével konvertálhatók át munkakörértékekre. A módszer

a tudás (*know-how*), a problémamegoldás (*problem solving*), a felelősség (*accountability*), illetve – esetenként – a terhelés (*working conditions*) elemei mentén értékeli az egyes munkaköröket, illetve rendeli hozzájuk a megfelelő pontértékeket, valamint fizetési fokozatokat (*Yukon Government* 2016).

Bár a felmérés alapvetően az igazságosabb, a munkakör értékéhez jobban illeszkedő bérezés kidolgozását szolgálja, a felmérés adatai, illetve azok kiegészítése hasznos információval szolgálnak a munkakörhöz kapcsolódó kockázatok felméréséhez is. A tudás, a problémamegoldás milyensége, a terhelés, de különösen a felelősség mind hatással vannak a munkakörhöz kapcsolódó integritási kockázatokra, és ez a kapcsolat specifikus vizsgálattal konkrétabbá is tehető.

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

Ezzel máris elérkeztünk az integritási kockázatok elemzéséhez. Kockázatként a szervezeti célok elérését veszélyeztető tényezőket határoztuk meg, ugyanakkor a fentiek alapján a munkakörök által létrehozandó értékek között lehetnek olyan – járulékos vagy nem kívánt – eredmények is, amelyek veszélyeztetik a szervezeti célok elérését. Ideális lenne, ha a munkakörök kizárólag pozitív eredményeket hoznának létre, de el kell ismernünk, hogy inkább eredmények halmazáról van szó. Amikor például egy munkatárs

az általa betöltött munkakörnek megfelelően elkészít egy számlát, akkor egyértelműen pozitív eredményt hoz létre, de egyben – mintegy járulékos költségként – egy másik munkatárs számára többletfeladatot is generálhat (például a számla postázását). Ezt a többletfeladatot már inkább negatívan tekinthetjük, mivel ellátása erőforrást von el a szervezettől és kockáztatja a szervezeti cél elérését. Még markánsabb a kapcsolat, ha a tevékenységet egy jogalap nélkül kiállított számlával helyettesítjük, mivel ebben az esetben a negatív hatás, egyben a szervezeti célok elérésének veszélyeztetése sokkal nagyobb. Különösen így van ez egy olyan szervezet esetében, amely a valótlan számlák kiszűrését nem képes megoldani.

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

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

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

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

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

### *5.3. A kockázatelemzési kérdőív kialakítása*

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

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

Mivel a munkakör-értékelési kérdőív önmagában is hosszú volt, ezért az integritásra vonatkozó kérdések számát úgy kellett meghatározni, hogy

az ne terhelje túl a kérdőív kitöltőjét, ne borítsa fel a kérdőívben belüli arányokat, ugyanakkor alkalmas legyen az integritásra vonatkozó kockázatok kellő mélységű mérésére.

Mivel a Hay munkakörelemzési kérdőíve általában háromelemű válaszlehetőséggel operál – két szélső és egy középértékkel –, ennek átvétele az integritási kockázatokra vonatkozó kérdőívben is valós lehetőségként merült fel. Az egyszerű, igen/nem válasz helyett egy középérték beillesztése lehetővé tette, hogy ne csak az adott tevékenység meglétére, hanem annak gyakoriságára vonatkozóan is nyerjünk információkat, így is közélítve a kockázatelemzés során alkalmazott módszerekhez. A kérdőívben tehát az igen/nem kérdés helyett a „nem fordul elő/esetenként fordul elő/rendszeresen előfordul” kategóriák alkalmazása mellett döntöttünk.

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

7. táblázat

*A munkaköri integritási kockázatokat mérő kérdőív*

| 31.   | <b>Munkakör korrupció általi veszélyeztetettségét vizsgáló kérdések</b>  | nem fordul elő | esetenként fordul elő | rendszeresen előfordul |
|-------|--|----------------|-----------------------|------------------------|
| 31.1. | Hatósági eljárásokban való részvétel (engedélyek, igazolások, igazolványok kiadása; segélyezési és támogatási eljárásokban való közreműködés; ellenőrzések lefolytatása) |                |                       |                        |
| 31.2. | Diszkrecionális (szabad mérlegelésen alapuló) döntési hatáskör gyakorlása  |                |                       |                        |
| 31.3. | Részvétel beszerzésben vagy közbeszerzési eljárások lefolytatásában  |                |                       |                        |
| 31.4. | Közreműködés külső személyekkel/ szervezetekkel való szerződés-kötésben vagy alárendelt szerv/háttérintézmény ilyen jellegű tevékenységében                              |                |                       |                        |



| 31.    | <b>Munkakör korrupció általi veszélyeztetettségét vizsgáló kérdések</b>  | <b>nem fordul elő</b> | <b>esetenként fordul elő</b> | <b>rendszeresen előfordul</b> |
|--------|--|-----------------------|------------------------------|-------------------------------|
| 31.5.  | Gazdasági tevékenység közvetlen ellenőrzése, vizsgálata vagy ezzel kapcsolatosan intézkedés foganatosítása   |                       |                              |                               |
| 31.6.  | Közreműködés európai uniós pályázat elbírálásában vagy projekt végrehajtásában   |                       |                              |                               |
| 31.7.  | Készpénz vagy más értékes javak kezelése, nyilvántartása (ideértve az ingatlanokkal kapcsolatos vagyonezelést is)  |                       |                              |                               |
| 31.8.  | Mínősített vagy bizalmas információk birtoklása (ideértve a másokra vonatkozóan hátrányos megítélést vagy gazdasági előnnyel/hátránnyal járó információkat is) |                       |                              |                               |
| 31.9.  | A munkakör ellátásával összefüggő közvetlen kapcsolat büntetett előéletű személyekkel/bűnözőkkel   |                       |                              |                               |
| 31.10. | Az ellátott tevékenység külső szerv általi, véletlenszerű ellenőrzése  |                       |                              |                               |

*Forrás: BM KSZF 2015*

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

A második kérdésben szereplő diszkrecionális (szabad mérlegelésen alapuló) jogkör esetében annak jogosultja – a törvényes keretek között – maga dönthet az elé kerülő kérdésben, így más hatósági döntésekhez képest korlátozottabban érvényesülnek a döntésre vonatkozó törvényi megszorítások.

Mivel a döntés mérlegelésen alapul, és a döntéshozó egyéni felelőssége kisebb, a tisztességtelen befolyásolás lehetősége az átlagosnál nagyobb.

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

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

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

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

Hetedikként a kérdőív az ingó- és ingatlanvagyon-tárgyak kezelését, nyilvántartását emeli ki. Ezek esetében a nyilvántartás hiányosságai hordozhatnak olyan kockázatot, ami e munkaköröket különösen kockázatosabbá teszi.

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

A kérdőív kilencedik kérdése a büntetett előéletű személyekkel, bűnözőkkel való közvetlen kapcsolatra kérdez rá. Bár a büntetett előéletűről a munkakör betöltőjének nem feltétlenül van megbízható információja, a bűnözői életforma sok esetben könnyebben felismerhető. Az ilyen személyek közös jellemzője, hogy részükről a társadalmi normák elfogadása és követése sok esetben nem magától értetődő, és – családi vagy börtönbéli szocializációjuk

okán – céljaik elérése érdekében hajlamosabbak az integritást sértő törvénytelen eszközökhöz nyúlni.

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

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

A fent bemutatott kérdések mellett természetesen számos olyan kockázati tényező van, amely helyet kaphatna a kérdőívben. Ilyen például az állami támogatásra, juttatásra vonatkozó javaslattevél vagy az ebben való részvétel, illetve a korábban felmerült korrupciós bűncselekmények vagy vesztegetési kísérletek száma, gyakorisága. Bár az elvi lehetőség a kérdőív bővítésére fennáll, a túl részletes adatfelvétel indokolatlanul megnehezítené a kérdőív gyakorlati használhatóságát, továbbá a feladatok közötti gyakoribb átfedésekhez vezetne. A munkakörhöz kapcsolódó korábbi vesztegetési esetek/kísérletek kiemelt kockázatával kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy ezek igen nagy látenciát, valamint szórást mutatnak. A vesztegetési kísérletek jelentős számban maradnak felderítetlenül, így a néhány napvilágra került eset nagy valószínűséggel torzulást okozna az értékelés során. Ahol viszont bizonyíték van korrupciós bűncselekmény elkövetésére, ott igen gyakori a sorozatos elkövetés, így a néhány és az akár többszáz esetszám között – a kérdőív és a módszertan korlátai miatt – nem lehetne érdemi különbséget tenni. Végezetül pedig arra érdemes kitérni, hogy a kérdőív nem a korrupciós, hanem a munkaköri integritási kockázatokat vizsgálja, így a vesztegetési tényállások mellett indokolt lehetne más súlyos bűncselekmények (például csalás, sikkasztás, hivatali visszaélés, bántalmazás hivatalos eljárásban) nevesítése is.

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

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

Módszertani szempontból megfontolandó lehet eltérő súlyozású pontszámok alkalmazása is abban az esetben, ha valamelyik kockázati tényező megítélésünk szerint magasabb vagy alacsonyabb kockázattal jár. Ha például a 6. kérdés („Közreműködés európai uniós pályázat elbírálásában vagy projekt végrehajtásában”) megítélésünk szerint nagyobb kockázattal jár, akkor ezt felülsúlyozhatjuk az értékelés során, így az „esetenként fordul elő” válaszra 2 helyett 3, a „rendszeresen előfordul” válaszra pedig 4 pontot is adhatunk. A súlyozás során ugyanakkor arra mindenképpen indokolt figyelni, hogy a választott súlyok (1,5-; 1,75-; 2-szeres stb. szorzók) arányosak legyenek a kockázat mértékével, illetve ne tegyék átláthatatlanná és követhetlenné a rendszert. Megítélésem szerint a kérdőíven belül alkalmazott felül- vagy alulsúlyozás akár indokolt is lehet, azaz a kérdések között lehetnek olyanok, amelyek a többihez képest kiemelkedően magas integritási kockázatot jelentenek.

A fentiekből kiindulva – a németországi mintához hasonlóan – megfontolhatjuk úgynevezett KO-kérdések használatát. Ennek során egy-egy kiemelkedő kérdésre adott válasz automatikusan, minden további elemzés vagy értékelés nélkül együtt járna az adott munkakör korrupciós szempontból kiemelt kockázatú munkakörre nyilvánításával. A hivatkozott német példában ilyen a korábbi vagy jelenlegi korrupciós ügy (1. kérdés), a döntéshozó meg nem engedett módon való befolyásolásának kísérlete (2. kérdés), a korrupció elleni szervezeti kontrollok hiánya (8. kérdés), a döntéshozatali átláthatóságra vonatkozó kötelezettség hiánya (18. kérdés), valamint a döntéshozatal

aktaszerűségére vonatkozó kötelezettség hiánya (19. kérdés) (BMI 2012, 18.; 20.). Álláspontom szerint az úgynevezett KO-kérdések alkalmazása esetén fennáll a veszélye az adott munkakör egyetlen szempont szerinti, nem kellően körültekintő módon való értékelésének, továbbá lehetetlenné válik a munkaköri kockázatok további szempontok szerinti elemzése, értékelése. Ezek alapján – bár módszertanilag e probléma például a kérdés extrém felülsúlyozásával is megoldható – megítélésem szerint ilyen megoldás alkalmazása a munkaköri kockázatelemzés során nem szükséges.

## VI. fejezet

# A munkaköri kockázati kérdőív gyakorlati alkalmazása

### *6.1. Munkaköri integritási kockázatok elemzése a Pest Megyei Kormányhivatalnál*

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

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

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

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

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

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

közvetlenül összefüggő hatásköröket, mivel ezek – hasonlóan a szabálysértési eljárásokhoz – hordoznak integritási kockázatot, de közjogi szempontból teljesen más kategóriába sorolhatók.

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

A kérdőív ezen túl még három esetben (a 2., a 3. és a 10. kérdés kapcsán) súlyozottan értékeli az adható válaszokat abból kiindulva, hogy azok bekövetkezése lényegesen nagyobb kockázatot hordoz magában. A 2015-ös kockázati kérdőívet a 8. táblázat szemlélteti.

A hivatkozott kormányhatározati pontot a Miniszterelnökség és a Belügyminisztérium koordinálásával 2015 novemberében és decemberében hajtották végre. Rövid idő alatt az államigazgatási szervek jelentős részénél megtörtént a munkakörök kockázati felmérése, amely – Lóczy Péter tájékoztatása szerint – mintegy 62 ezer kormánytisztviselőt érintett.



## 8. táblázat

*A munkaköri integritási kockázatokat mérő 2015-ös kérdőív, MAR-felmérés*

| Fsz. | <b>A munkakör korrupció általi veszélyeztetettségét vizsgáló kérdések</b>   | nem fordul elő | esetenként fordul elő | rendszeresen előfordul |
|------|---|----------------|-----------------------|------------------------|
| 1.   | Hatósági eljárásokban való részvétel, hatósági jogkörrel rendelkezés (engedélyek, igazolások, igazolványok kiadása, segélyezései és támogatási eljárásokban való közreműködés, kötelezésre irányuló hatáskör, szabálysértési eljárásoknál büntetési hatáskör gyakorlása, szakhatósági véleményezés, hatósági ellenőrzések lefolytatása, jogalkotással közvetlenül összefüggő hatáskörök gyakorlása, jogszabályok kezdeményezése, jogszabálytervezetek kidolgozása, szakmai egyeztetése) | 0              | 1                     | 2                      |
| 2.   | Diszkrecionális (szabad mérlegelésen alapuló) döntési hatáskör gyakorlása   | 0              | 2                     | 4                      |
| 3.   | Részvétel beszerzésben vagy közbeszerzési eljárások lefolytatásában   | 0              | 2                     | 4                      |
| 4.   | Közreműködés külső személyekkel/ szervezetekkel való szerződés-kötésben vagy alárendelt szerv/háttérintézmény ilyen jellegű tevékenységében   | 0              | 1                     | 2                      |
| 5.   | Gazdasági tevékenység közvetlen ellenőrzése, vizsgálata vagy ezzel kapcsolatosan intézkedés foganatosítása  | 0              | 1                     | 2                      |
| 6.   | Közreműködés európai uniós pályázat elbírálásában vagy projekt végrehajtásában  | 0              | 1                     | 2                      |

|     |   |   |   |   |
|-----|---|---|---|---|
| 7.  | Kézpénz vagy más értékes javak kezelése, nyilvántartása (ideértve az ingatlanokkal kapcsolatos vagyonezelést is). Pénzügyi területhez kapcsolódó – kötelezettségvállalási, ellenjegyzési, teljesítésigazolási – jogkörök gyakorlása | 0 | 2 | 4 |
| 8.  | Minősített vagy bizalmas információk birtoklása (ideértve a másokra vonatkozóan hátrányos megítélést vagy gazdasági előnnyel/hátránnyal járó információkat is)  | 0 | 1 | 2 |
| 9.  | A munkakör ellátásával összefüggő közvetlen kapcsolat büntetett előéletű személyekkel/bűnözőkkel  | 0 | 1 | 2 |
| 10. | Az ellátott tevékenység rendszeres, külső szerv általi ellenőrzése (Figyelem, a logika megfordul!)  | 4 | 2 | 0 |

*Forrás: ÁSZ–NVSZ 2016, 3.*

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

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

Mivel a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény alapján az autonóm államigazgatási szervek, valamint a központi hivatalok, a rendvédelmi szervek, illetve az önálló szabályozó szervek feladat- és hatásköreiket

tekintve rendkívül heterogének, továbbá specializáltak, így az összehasonlítás szempontjából elsősorban a minisztériumok és a területi közigazgatás alapegységei, a fővárosi, valamint megyei kormányhivatalok jöhettek szóba.

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

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

A Pest Megyei Kormányhivatal a megreformált területi közigazgatás legnagyobb szervezete, összesen 18 járási hivatal tartozik alá Váctól Ceglédig. A felméréshez legközelebb eső, 2015. IV. negyedévére vonatkozó adatok szerint a Pest Megyei Kormányhivatalban a betöltött létszám szerint 2786 fő kormánytisztviselő és 165 fő munkavállaló dolgozott, ebből 174 fő volt vezetői munkakörben (PMKH 2015). A kormányhivatal teljes betöltött létszáma tekintetében tehát összesen 2951 fővel számolhatunk, a rendelkezésre álló adatbázis lefedi a kormányhivatal valamennyi munkakörét és a teljes munkatársi létszám mintegy 47%-át.

A felmérés alapján a Pest Megyei Kormányhivatalban 380 munkakör-ről állnak rendelkezésre adatok. Ez a szám magában foglalja a törzshivatal valamennyi szervezeti egységét, valamint egy járási hivatalt. A szervezeti egységeket, valamint a hozzájuk tartozó munkaköröket és létszámokat a 9. táblázat foglalja össze.

## 9. táblázat

*A Pest Megyei Kormányhivatal szervezeti egységei, munkakörei és létszámadatai*

| <b>Fsz.</b>     | <b>Szervezetek</b>  | <b>Munkakörök</b> | <b>Létszám</b> |
|-----------------|---|-------------------|----------------|
|                 | Belső Ellenőrzési Osztály   | 4                 | 7              |
|                 | Élelmiszerlánc-biztonsági,<br>Növény- és Talajvédelmi<br>Főosztály          | 23                | 62             |
|                 | Földhivatali Főosztály  | 14                | 40             |
|                 | Földművelésügyi<br>és Erdőgazdálkodási Főosztály                            | 17                | 50             |
|                 | Kormány megbízotti Kabinet  | 15                | 24             |
|                 | Gyámügyi és Igazságügyi<br>Főosztály  | 16                | 74             |
|                 | Jogi és Koordinációs Főosztály  | 19                | 76             |
|                 | Műszaki Engedélyezési<br>és Fogyasztóvédelmi Főosztály                      | 31                | 155            |
|                 | Pénzügyi és Gazdálkodási<br>Főosztály                                       | 32                | 121            |
|                 | Járási Hivatal (Vác)  | 117               | 406            |
|                 | Védelmi Bizottság Titkársága  | 1                 | 2              |
|                 | Építésügyi, Hatósági, Oktatási<br>és Törvényességi Felügyeleti<br>Főosztály | 25                | 84             |
|                 | Környezetvédelmi<br>és Természetvédelmi Főosztály                           | 35                | 188            |
|                 | Foglalkoztatási Főosztály   | 31                | 96             |
| <b>Összesen</b> |   | <b>380</b>        | <b>1 385</b>   |

*Forrás: PMKH 2016*

A rendelkezésre álló adatok alapján a Pest Megyei Kormányhivatal törzshivatala összesen 13 szervezeti egységből áll, ezen túl a feladatok ellátásában 18 járási hivatal működik közre. A kormányhivatal legkisebb szervezeti egysége a Védelmi Bizottság Titkársága egy munkakörrel és két munkatárssal, míg a legnagyobb a Váci Járási Hivatal 117 munkakörrel és 406 munkatárssal. A kormányhivatalban a vizsgált szervezeti egységeknél összesen 380 munkakör integritási kockázatait elemezték, ami 1385 munkatársat érintett. A törzshivatal munkaköreinek száma 263 darab (69,21%), míg a Váci Járási Hivatalé 117 darab (30,79%). A munkatársak elosztása is nagyon hasonló arányokat mutat: a törzshivatalban a vizsgált munkakörökre 979 fő jut (70,69%), míg a járási hivatalban ez 406 fő (29,31%).

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

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

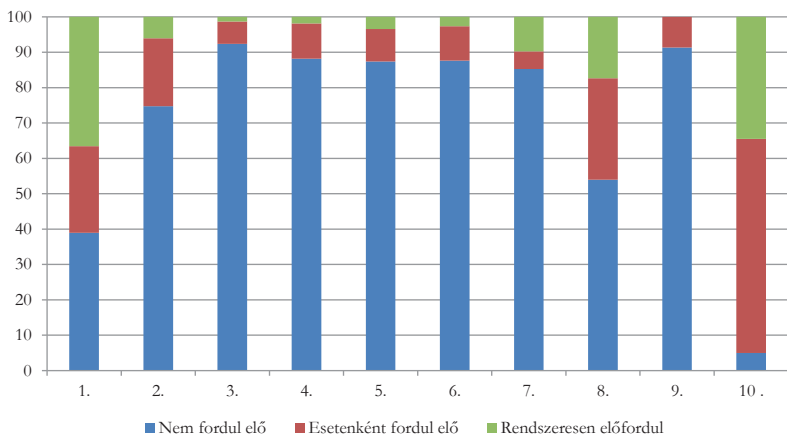
## 6.2. A munkakörhöz kötődő integritási kockázatok

A vizsgált munkakörök kockázati tényezőinek elemzése alapján megállapítható, hogy a legmagasabb kockázati tényező a hatósági tevékenységben való részvétel (1. kérdés), ami a 380 munkakörből 139 munkakör esetében fordul elő rendszeresen (36,58%). Ugyancsak magas kockázatot jelez a 10. kérdés esetében az ellátott tevékenység rendszeres, külső szerv általi ellenőrzésének hiánya, ami 131 munkakör jellemzője (34,47%). A külső szervezetekkel való szerződéskötésben való közreműködés (4. kérdés) mindössze 7 munkakör esetében fordul elő rendszeresen (1,84%), míg a beszerzésben vagy közbeszerzési eljárásokban való részvétel (3. kérdés) még ennél is ritkábban, mindössze 5 munkakör kapcsán fordul elő rendszeresen (1,32%). Meglepő, de a vizsgált 380 munkakör esetében a büntetett előéletű személyekkel vagy bűnözőkkel való kapcsolat egyetlen egy munkakör esetében sem fordul elő rendszeresen (0%), miközben megítélésem szerint ez a pártfogó felügyelők vagy a szociális/gyermekjóléti ellátórendszerben dolgozó munkatársak esetében igen jellemző tevékenységnek számít.

Amennyiben az esetenként előforduló kockázati tényezőket vizsgáljuk, ugyancsak érdekes következtetésekre juthatunk. Ebben a kategóriában az ellátott tevékenység külső szerv általi ellenőrzése (10. kérdés) fordul elő a leggyakrabban, összesen 230 munkakörnél a 380-ból (60,52%), míg a második leggyakoribb esetenként előforduló kockázati tényező a minősített vagy bizalmas információk birtoklása (9. kérdés) összesen 109 munkakörnél (28,68%).

A rendelkezésre álló munkaköri kockázatelemzés alapján az állapítható meg, hogy a legritkábban előforduló integritási kockázatot a közbeszerzésben vagy a közbeszerzési eljárás lefolytatásában való részvétel (3. kérdés) jelenti. Ez a vizsgált 380 munkakörből 351-nél egyáltalán nem fordul elő (92,37%). Ezen értéktől csak kissé marad el a külső személyekkel, szervezetekkel való szerződéskötésben való közreműködés (4. kérdés) összesen 335 munkakörrel (88,16%), valamint az európai uniós pályázat elbírálásában vagy projekt végrehajtásában való közreműködés (6. kérdés) 333 munkakörrel (87,63%).

A munkakörhöz kötődő integritási kockázatok tevékenységek szerinti százalékos eloszlását az alábbi ábra szemlélteti.



10. ábra

*Kockázati tényezők százalékos megoszlása a Pest Megyei Kormányhivatalnál*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

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

### 6.3. Vezetői és beosztotti munkakörök vizsgálata

További érdekes vizsgálódásra ad lehetőséget a beosztottak és a vezetők munkaköri integritási kockázatainak összevetése. Ennek elvégzése érdekében különválasztottam a vezetői és beosztotti munkaköröket. Az előbbi kategóriába soroltam mindazokat, amelyek az ágazati jogállási törvények alapján vezetői munkakörnek minősülnek (például főigazgató, igazgató, főosztályvezető, főosztályvezető-helyettes, osztályvezető, hivatalvezető,

hivatalvezető-helyettes), továbbá ebbe a kategóriába kerültek azok a munkakörök, amelyek vezetői-irányítói feladat- és hatásköröket foglalnak magukba (például biztonsági vezető, sajtófőnök, bányakapitány, csoportvezető). A nem egyértelműen besorolható munkakörök kapcsán Dobos Csaba, a Pest Megyei Kormányhivatal integritás tanácsadója volt segítségemre. A kormányhivatal vezetőivel kapcsolatban megjegyzést érdemel, hogy a szervezet legfőbb vezetője, a kormány megbízott munkakörének integritási kockázatok szerinti elemzése nem volt része a 2015-ös felmérésnek, így az – adatok hiányában – a vezetői kockázati értékelések kapcsán az általam végzett elemzésekből is kimaradt. A vezetői munkakörök közül ugyancsak kimaradtak azon járási hivatalok adatai, amelyek munkaköreinek felmérését nem végezték el.

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

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

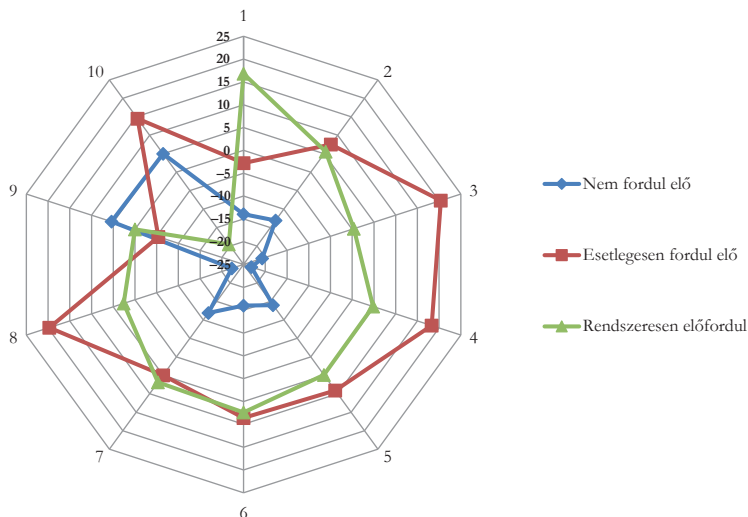
A vezetői munkaköröket vizsgálva azt tapasztaljuk, hogy a leggyakoribb kockázati tényező a hatósági eljárásokban való részvétel (1. kérdés), amely a 60 munkakörből 32 esetében rendszeresen előfordul (53,33%). Ezt követi a minősített vagy bizalmas információk birtoklása (8. kérdés) 12 munkakör esetében (20%), valamint a készpénz vagy más értékes javak kezelése, illetve pénzügyi jogkörök gyakorlása (7. kérdés), összesen 10 munkakör kapcsán (16,67%) fordul elő rendszeresen. A vezetői munkakörök esetén a legkisebb kockázati tényezőnek egyértelműen a büntetett előéletű személyekkel való kapcsolat (9. kérdés) bizonyult: ilyen kockázattal a vezetői munkakörök közül mindössze 2 kapcsán kell esetenként számolni, míg rendszeresen előforduló kapcsolat nincsen. (E két kockázatosabb munkakör a belső ellenőrzési osztály osztályvezetője, illetve az okmányiroda osztályvezetője.) A kockázattípusokat a „rendszeresen előfordul”, illetve az „esetenként fordul elő” értékek alapján vizsgálva elmondhatjuk, hogy a vezetői munkakörök leginkább a hatósági eljárásokban való részvétel (1. kérdés), valamint a tevékenység külső ellenőrzése



(10. kérdés) kapcsán érintettek. Míg az 1. kérdés esetén e két kategóriába a 60-ból 45 munkakör sorolható (75%), addig a 10. kérdés kapcsán az ellenőrzés hiánya tízből egy munkakörre (90%) helytálló megállapítás, vagyis a vezetői munkakörök tizedéről mondhatjuk el, hogy tevékenységüket külső szerv rendszeresen ellenőrzi. Ennek vélelmezhető oka az, hogy tevékenységüket elsősorban közvetlen, felettes vezetőjük ellenőrzi.

Amennyiben a vezetői munkakörökhöz kapcsolódó kockázatokban bekövetkező változást a teljes mintához képest vizsgáljuk, akkor azt tapasztaljuk, hogy egyes kockázati területeken a vezetői integritási kockázatok lényeges elérést mutatnak. A legmarkánsabb különbség, hogy a „nem fordul elő” kategória a közvetlen kapcsolat büntetett előéletű személyekkel (9. kérdés) és a tevékenység külső ellenőrzésének hiánya (10. kérdés) kivételével minden kérdés esetében jelentősen, átlagosan 16,9%-kal csökken. A legmarkánsabb csökkenés a külső szervezetekkel való szerződéskötés (4. kérdés) kapcsán jelentkezik közel 25%-kal (-23,2%), de hasonló mértékű csökkenés tapasztalható a 3. kérdés (beszerzésben, közbeszerzési eljárásban való részvétel), valamint a 8. kérdés (minősített vagy bizalmas információk birtoklása) kapcsán. Ez az átrendeződés leginkább az „esetenként előfordul” kategóriákban éreztetni hatását, az említett kérdések mindegyikénél igen jelentős, 20% körüli növekedést tapasztalhatunk. Az említett 8 kockázati tényező „nem fordul elő” válaszainak csökkenése egyúttal együtt járt az „esetenként előfordul” és a „rendszeresen előfordul” kategóriák növekedésével. A százalékos eloszlásban a legjelentősebb változás, 16,8%-os a hatósági eljárásokban való részvétellel (1. kérdés) kapcsolatosan mutatható ki, ami részben az „esetenként fordul elő” kategória csökkenésének tudható be. Ez megítélésem szerint azzal magyarázható, hogy a vezetők kiadmányozóként rendszeresen részt vesznek a hatósági döntések meghozatalában, míg a teljes mintában található munkakörök esetében nagyobb annak az esélye, hogy a munkatárs beosztottként egyáltalán nem vagy csak esetenként vesz részt a hatósági eljárásokban. A munkaköri integritási kockázati tényezőkre vonatkozó adatok elemzése alapján az állapítható meg, hogy a vezetők esetében szinte minden kockázati tényező kapcsán az integritási kockázatok jelentősen növekedtek, azonban ezek eloszlása kockázati típusonként eltérő jellegzetességeket mutat.

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



11. ábra

*A munkaköri kockázati tényezők százalékainak eltérése a teljes mintától vezetői munkakörök esetén*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

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

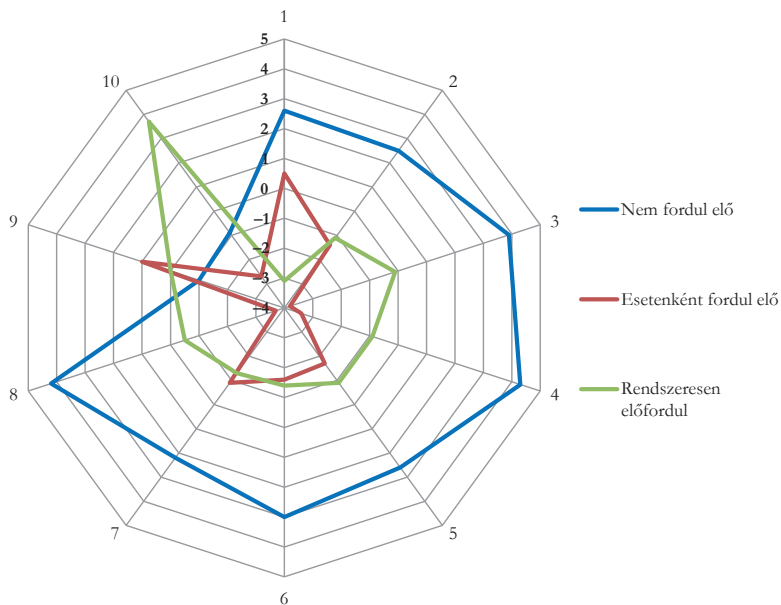
A beosztotti munkakörök vizsgálata során abból az alapfeltevésebből indultam ki, hogy a Pest Megyei Kormányhivatalnál minden olyan munkakör beosztotti munkakörnek számít, amelyet korábban nem soroltam a vezetői munkakörök közé. Ebből következően 320 munkakör tartozik ebbe a kategóriába (84,21%), összesen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

A beosztotti munkakörök esetében a leggyakrabban rendszeresen előforduló kockázati tényező a külső szerv általi ellenőrzés hiánya (10. kérdés), ami a 320-ból 122 munkakör jellemzője (38,13%). Ezt követi a hatósági eljárásokban való részvétel (1. kérdés) 107 munkakörrel (33,44%). A legalacsonyabb kockázati tényező – a vezetői munkakörökhöz hasonlóan – a büntetett előéletű személyekkel való közvetlen kapcsolat (9. kérdés).

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

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

A munkaköri kockázati tényezők körében a teljes minta és a beosztotti adatok százalékos értékeiben tapasztalható eltéréseket a 12. ábra szemlélteti.



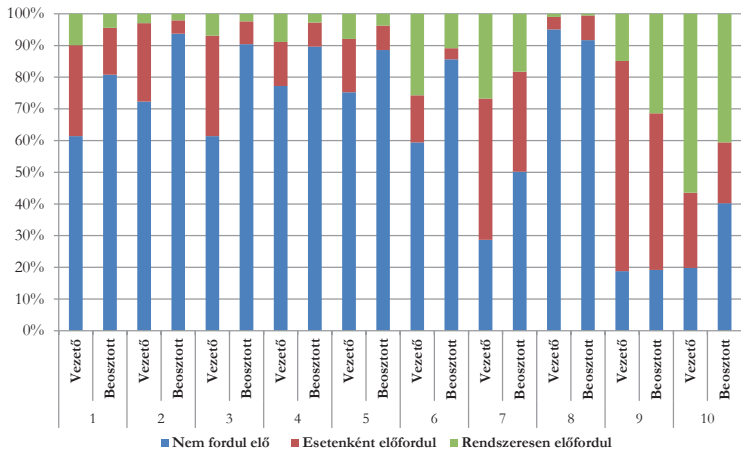
12. ábra

*A munkaköri kockázati tényezők százalékainak eltérése a teljes mintától beosztotti munkakörök esetén*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

Ahogy az az ábra alapján is látszik, a beosztotti munkakörök jelentős részénél – a teljes mintához viszonyítva – csökkent az integritási kockázati tényezők aránya. Erre utal a „nem fordul elő” kategóriák növekedése, valamint az „esetenként fordul elő” és a „rendszeresen előfordul” kategóriák tendenciózus csökkenése. Az ábra másik sajátossága, hogy a beosztotti munkakörök százalékos arányai csak kismértékben változnak a teljes mintához képest. Míg a vezetői munkakörök esetében nem ritkaság a 20%-ot is meghaladó eltérés, a beosztotti munkaköröknél a változás alig néhány százalékban mérhető. Ez is azt mutatja, hogy markáns eltérés van a vezetői és beosztotti munkakörök integritási kockázata között, ami nem is elsősorban a „rendszeresen előfordul”, hanem az „esetenként fordul elő” kategóriákban mutatkozik meg.

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



13. ábra

*Vezetői és beosztotti munkakörök integritási kockázatainak összehasonlítása a Pest Megyei Kormányhivatalnál*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

Az ábra alapján a leginkább vezetőspezifikus kockázati tényezők a hatósági eljárásban való részvétel (1. kérdés), valamint a beszerzésben, közbeszerzési eljárásban való részvétel (3. kérdés). A beosztotti munkakörök esetén a leginkább specifikus kockázati tényezőnek a büntetett előéletű személyekkel való közvetlen kapcsolat (9. kérdés) tekinthető.

#### 6.4. A munkaköri kockázatok vizsgálata

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

Mielőtt azonban az adatok elemzését elvégezném, néhány gondolat erejéig mindenképpen érdemes kitérni arra a módszertani útmutatóra, amelyet az Állami Számvevőszék és a Nemzeti Védelmi Szolgálat 2015 végén készített az államigazgatási munkakörök korrupciós kockázati felméréésének elősegítésére (ÁSZ–NVSZ 2015).

Amint azt korábban ismertettem, ezen útmutatóban található kockázati kérdőív (ÁSZ–NVSZ 2015, 3.) illeszkedik a Hay Guide Chart és az ez alapján készített 2013-as MAR-felmérés módszertanához azzal a különbséggel, hogy a kérdésekre adható válaszoknál kétféle – szimpla és súlyozott – értékelés is szerepel (0–1–2, illetve 0–2–4, utóbbi a 2., 3., 7. és 10. kérdés kapcsán). Az adatok elemzésének első fázisában a súlyozástól eltekintek, mivel így lehetőségem van a kérdésekre adott primer adatok elemzésére, továbbá ezen adatok birtokában következtetéseket is levonhatok arra vonatkozóan, hogy az adatok értékelése során a súlyozás indokolt-e.

A módszertani útmutató szerint egy konkrét munkakör kockázati pontszáma – a súlyozást is figyelembe véve – minimum 0 és maximum 28 pont közé eshet. Ez alapján a korrupcióval való érintettség alapján az útmutató javaslatot tesz egy 4 szintű kockázati rendszer felállítására, amelyben a kockázati csoportok az alábbi pontértékek szerint határozhatók meg.

#### 10. táblázat

*A munkaköri kockázati pontértékek alapján felállított kockázati rendszer*

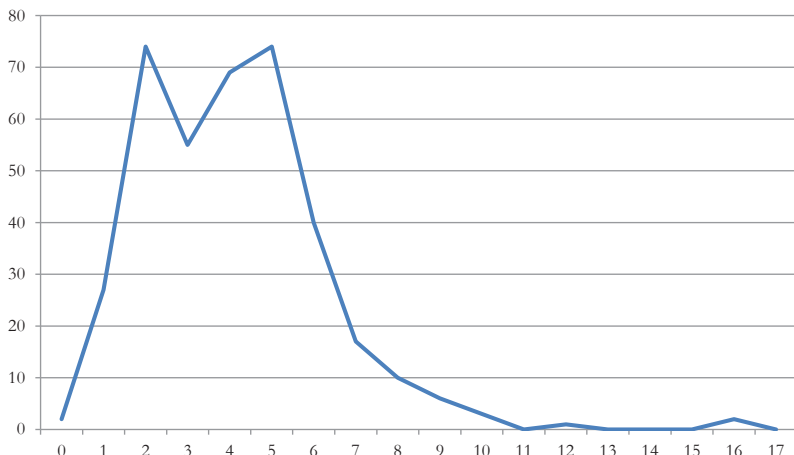
| Fsz. | Kockázati csoportok   | Pontérték |
|------|-----------------------|-----------|
| 1.   | nem érintett          | 0–4       |
| 2.   | kismértékben érintett | 5–10      |
| 3.   | fokozottan érintett   | 11–20     |
| 4.   | veszélyeztetett       | 21–28     |

*Forrás: ÁSZ–NVSZ 2015, 4.*

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

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

Amennyiben a kockázattípusokhoz pontértékeket rendelünk (0 – „nem fordul elő”, 1 – „esetenként fordul elő”, 2 – „rendszeresen előfordul”), akkor a munkaköri integritási kockázatokat számszerűsíthetjük is. Ezen pontszámítás elvégzése után a teljes mintában 0 és 16 pont között szóródtak a kockázati értékek. Amint azt előzetesen sejteni lehetett, a szélsőértékek kevés munkakörnél fordultak elő: a 0 összesen 2, a 16 ugyancsak 2 munkakör esetében. A leggyakoribb pontszám a 2 és az 5 volt egyaránt 74 előfordulással, így azt tapasztaljuk, hogy a munkaköri kockázati görbe egy kettős csúcsot formáz. Az értékek egy hirtelen emelkedést követően gyorsan érik el csúcspontjukat, majd csökkenést követően ismét emelkednek, végül fokozatosan csökkennek. A munkaköri kockázati pontértékek gyakoriságát szemlélteti a 14. ábra.



14. ábra

*Munkakörök kockázati pontértékeinek megoszlása a Pest Megyei Kormányhivatalnál*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

A rendelkezésre álló munkaköri kockázatelemzésekben végzett vizsgálataim alapján a Pest Megyei Kormányhivatal integritási szempontból legkevésbé kockázatos munkakörei az Építésügyi, Hatósági, Oktatási és Törvényességi Felügyeleti Főosztály jogi előadói munkaköre, valamint a Kormány megbízotti Kabinet integritás tanácsadói munkaköre. Ez utóbbi eredmény azért is érdekes, mert a munkakör kulcsfontosságú a szervezeti integritás erősítésében, ugyanakkor – mivel a kockázati kérdőívben szereplő tevékenységek a munkakörében nem szerepelnek – a kérdőív nem jelez a munkakörrel összefüggésben integritási kockázatot.

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



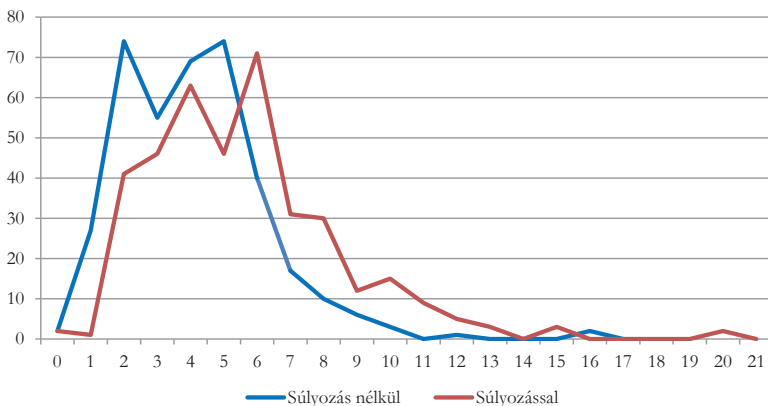
A kockázati tényezők ilyen szélsőséges mértékű halmozódása meg lehetően ritka. A kockázati sorrendben következő projektvezetői munkakörnek ennél jóval kevesebb, összesen 12 pontértéke van.

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

A kapott értékeket az ÁSZ–NVSZ (2015) módszertani útmutató táblázatába súlyozás nélkül behelyettesítve azt az eredményt kaptam, hogy a „fokozottan érintett” kategóriába mindössze három, a „veszélyeztetett” kategóriába pedig egyetlen munkakört sem lehetne besorolni. E mellett a munkakörök 99%-a a „nem érintett”, illetve a „kismértékben érintett” kategóriákba tartozna. Biztosra mondhatjuk, hogy ez a munkaköri kockázati eloszlás szélsőségesen torzít, és nem tükrözi a tényleges munkaköri integritási kockázatokat. Ez alapján indokolt megvizsgálni, hogy a kockázati csoportok hogyan változnak a módszertani útmutató által javasolt súlyozás elvégzése után. Megítélésem szerint így a kockázatok mértékéről realisabb képet kaphatunk, egyben ez hatással lehet a kockázati csoportok javasolt kialakítására is.

### *6.5. A munkaköri pontértékek súlyozása és a kockázati csoportok meghatározása*

A fenti megállapítások alapján elvégeztem a munkaköri pontértékek módszertani útmutató alapján történő súlyozását, majd ez alapján elkészítettem azt az összesítést, amely révén lehetővé vált a munkakörök kockázati csoportokba rendezése. A munkakörök súlyozás nélküli és súlyozott kockázati pontértékeinek megoszlását a 15. ábra foglalja össze.



15. ábra

*Munkakörök súlyozás nélküli és súlyozott kockázati pontértékeinek megoszlása a Pest Megyei Kormányhivatalnál*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

Várakozással összhangban az eredményekből az látható, hogy a súlyozás után a munkaköri kockázati pontértékek nőttek és azok eloszlása kevésbé maradt koncentrált. Ugyanakkor a grafikon jobbra tolódása mellett jellegzetes formája továbbra is megmaradt. A pontértékek súlyozását követően a leggyakoribb érték a 2 és a 5 helyett a 4 és a 6 lett, amelyek 63, illetve 71 munkakörre jellemzők. Miközben a súlyozás nélküli rendszerben 0 pontértéket kapott és korábban már tárgyalt két munkakör továbbra is megmaradt, feltűnő az 1 ponttal rendelkező munkakörök radikális csökkenése: a 27 ilyen munkakör helyett a súlyozott pontszámítási rendszerben már csak egyetlen szerepel 1 ponttal. Ugyanígy radikális változásnak tekinthető a 2 ponttal rendelkező munkakörök számának csökkenése. Míg a korábbi számítás alapján ez a kategória volt a két legmagasabb gyakoriságú egyike, a súlyozást követően az ide tartozó munkakörök száma 74-ről 41-re csökkent. A csökkenés mellett más kockázati pontszámok gyakorisága jelentősen emelkedett. Ilyen például a 6 ponttal rendelkező munkakörök száma, amely 40-ről 71-re nőtt. E mellett az is jellemző, hogy a pontértékek sokkal szélesebb skálán szóródnak, mint a súlyozás elvégzése előtt. Míg korábban a legmagasabb kockázati érték 16 pont volt, ez a súlyozás elvégzése után 20-ra változott

és a magasabb pontértékek száma is nőtt, bár nem számottevő mértékben. A pontértékek súlyozás utáni növekedése visszatükröződik az átlagos pontértékek növekedésében is: míg az átlagos munkaköri kockázati pontérték 4,09 volt, ez másfél ponttal, 5,6-re nőtt. A súlyozás elvégzése után lehetővé válik a munkakörök módszertani útmutató szerinti kockázati csoportokba sorolása is. Ezt – a súlyozás előtti és utáni kockázati pontértékek összehasonlításával együtt – az alábbi táblázat szemlélteti.

11. táblázat

*A Pest Megyei Kormányhivatal munkaköreinek kockázati csoportjai és százalékos megoszlásuk*

| Pontérték | Gyakorisága<br>súlyozás előtt | Gyakorisága<br>súlyozás után | Változás | Kockázati<br>csoport     | %     | Összesen<br>% |
|-----------|-------------------------------|------------------------------|----------|--------------------------|-------|---------------|
| 0         | 2                             | 2                            | 0        | Nem érintett             | 0,52  | 40,26         |
| 1         | 27                            | 1                            | -26      | Nem érintett             | 0,26  |               |
| 2         | 74                            | 41                           | -33      | Nem érintett             | 10,79 |               |
| 3         | 55                            | 46                           | -9       | Nem érintett             | 12,11 |               |
| 4         | 69                            | 63                           | -6       | Nem érintett             | 16,58 |               |
| 5         | 74                            | 46                           | -28      | Kismértékben<br>érintett | 12,11 | 53,95         |
| 6         | 40                            | 71                           | +31      | Kismértékben<br>érintett | 18,68 |               |
| 7         | 17                            | 31                           | +14      | Kismértékben<br>érintett | 8,16  |               |
| 8         | 10                            | 30                           | +20      | Kismértékben<br>érintett | 7,89  |               |
| 9         | 6                             | 12                           | +6       | Kismértékben<br>érintett | 3,16  |               |
| 10        | 3                             | 15                           | +12      | Kismértékben<br>érintett | 3,95  |               |

| Pontérték | Gyakorisága súlyozás előtt | Gyakorisága súlyozás után | Változás | Kockázati csoport   | %      | Összesen % |
|-----------|----------------------------|---------------------------|----------|---------------------|--------|------------|
| 11        | 0                          | 9                         | +9       | Fokozottan érintett | 2,37   | 5,79       |
| 12        | 1                          | 5                         | +4       | Fokozottan érintett | 1,32   |            |
| 13        | 0                          | 3                         | +3       | Fokozottan érintett | 0,79   |            |
| 14        | 0                          | 0                         | 0        | Fokozottan érintett | 0,00   |            |
| 15        | 0                          | 3                         | +3       | Fokozottan érintett | 0,79   |            |
| 16        | 2                          | 0                         | -2       | Fokozottan érintett | 0,00   |            |
| 17        | 0                          | 0                         | 0        | Fokozottan érintett | 0,00   |            |
| 18        | 0                          | 0                         | 0        | Fokozottan érintett | 0,00   |            |
| 19        | 0                          | 0                         | 0        | Fokozottan érintett | 0,00   |            |
| 20        | 0                          | 2                         | +2       | Fokozottan érintett | 0,52   |            |
| 21        | 0                          | 0                         | 0        | Veszélyeztetett     | 0,00   | 0,00       |
| 22        | 0                          | 0                         | 0        | Veszélyeztetett     | 0,00   |            |
| 23        | 0                          | 0                         | 0        | Veszélyeztetett     | 0,00   |            |
| 24        | 0                          | 0                         | 0        | Veszélyeztetett     | 0,00   |            |
| 25        | 0                          | 0                         | 0        | Veszélyeztetett     | 0,00   |            |
| 26        | 0                          | 0                         | 0        | Veszélyeztetett     | 0,00   |            |
| 27        | 0                          | 0                         | 0        | Veszélyeztetett     | 0,00   |            |
| 28        | 0                          | 0                         | 0        | Veszélyeztetett     | 0,00   |            |
|           | 380                        | 380                       | 0        |                     | 100,00 | 100,00     |

*Forrás:* a szerző saját szerkesztése

A táblázat alapján megállapítható, hogy a súlyozás eredményeként az 1–5 kockázati pontértékű munkakörök száma csökkent, míg a 6–11 közöttieké jelentősen emelkedett. Az útmutató alapján elvégzett súlyozás ugyanakkor alig volt hatással a munkakörök kockázati csoportokon belüli eloszlására. A módszertani útmutató alapján készített kockázati rendszerben a munkakörök 40,26%-a korrupciós kockázattal nem érintett, további 53,95%-a pedig kismértékben érintett. A 380 munkakörből álló mintában mindössze 22 olyan munkakör van, amely fokozottan érintett, és nincs olyan, amely veszélyeztetett lenne. A rendelkezésre álló adatok alapján tehát azt mondhatjuk, hogy a kockázati csoportok eloszlása nem egyenletes, a munkakörök

túlnyomó része a kockázatmentesnek vagy kis kockázatúnak tekinthető kockázati csoportba tartozik. Ez alapján helytálló lehet az a megállapítás, hogy indokolt lehet a kockázati csoportok meghatározásának felülvizsgálata, és a kockázatokhoz jobban illeszkedő kockázati csoportok kialakítása.

## *6.6. A munkaköri kockázati kérdőív validálása*

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

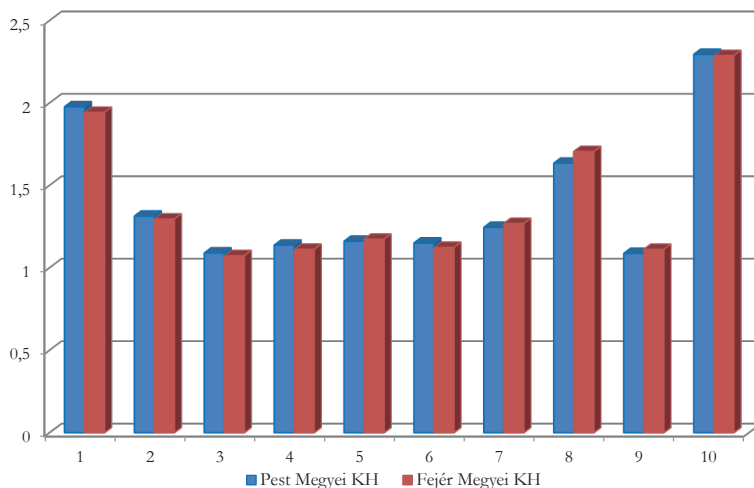
A munkaköri integritási kockázati kérdőív validálásához egy másik, a Fejér Megyei Kormányhivatal adataival kitöltött adatbázist vettem alapul, amelyet közérdekű adatigénylés keretében dr. Halmainé dr. Takács Rita integritás tanácsadó közreműködésével a kormányhivatal bocsátott rendelkezésemre .xls formátumban (FMKH 2016). Mivel az adatfelvétel tárgya, eszköze és ideje megegyezik a Pest Megyei Kormányhivatalnál végzett adatfelvétellel, módszertani szempontból elfogadható, ha a validáláshoz a Fejér Megyei Kormányhivatalnál végzett felmérés eredményeit használom fel. Az adatok szerint a Fejér Megyei Kormányhivatal 376 munkakörében összesen 1390 fő dolgozik, ami némileg elmarad a létszámtábla szerint engedélyezett 1513 főtől (FMKH 2015). Az eltérés egyik oka, hogy a kormányhivatal számos betöltetlen álláshellyel rendelkezik, továbbá a munkavállalókra, illetve – hasonlóan a Pest Megyei Kormányhivatalhoz – a kormány megbízottra vonatkozó adatok a kockázatfelmérésben nem szerepelnek. Halmainé Takács Rita tájékoztatása szerint a Fejér Megyei Kormányhivatalnál a munkavállalók száma mintegy húsz fő, akik leginkább sofőrként, titkárként, sajtósként és projektmunkatársként dolgoznak. Megítélésem szerint ez a körülmény befolyásolhatja a szervezeti munkaköri kockázati értékeket, ugyanakkor – mivel az érintett munkavállalók száma a teljes létszám mintegy 1,5%-ára tehető – ez a hatás elhanyagolható mértékű.

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

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

A kormányhivatal törzshivatalában a szervezeti egységek elnevezése azonos a Pest Megyei Kormányhivatal szervezeti egységeinek elnevezésével, a 185 munkakörben összesen 760 munkatárs dolgozik. A Pest Megyei Kormányhivatalnak megfelelő arányok kialakításához a Fejér megyei mintába mintegy 315 járási hivatali munkatársat szükséges bevonni. Ez a 228 fős Székesfehérvári Járási Hivatal mellett az 57 fős Móri Járási Hivatal és a 35 fős Martonvásári Járási Hivatal bevonásával oldható meg a legcélravezetőbben, mivel így a mintában a Fejér megyei munkatársi létszám 1080 főre emelkedik. A mintában a vezető munkakörök száma összesen 56 darab volt, így annak érdekében, hogy közelíteni lehessen a referenciamintában szereplő 15,79%-hoz, a vezetői munkakörökből elsősorban azokat a vezetői munkaköröket hagytam el, amelyek a több járás bevonásával duplikálódtak (például a Martonvásári Járási Hivatal és a Móri Járási Hivatal hivatalvezetője és helyettese, osztályvezetők). Az így kialakított 1065 fős mintában a törzshivatal és a járási hivatal munkatársainak (71,07%–28,93%), illetve a vezetői és a beosztotti munkakörök aránya (15,96%–84,04%) a lehető legnagyobb mértékben megközelíti a Pest Megyei Kormányhivatal adatainál tapasztalható arányokat, így az adatbázis immár alkalmas a további összehasonlító vizsgálatok elvégzésére. Az adatok súlyozását – mivel az alapadatbázishoz hasonló minta nélkül is kialakítható volt – nem tartottam szükségesnek.

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



16. ábra

*A Pest Megyei Kormányhivatal és a Fejér Megyei Kormányhivatal munkaköri kockázati értékeinek átlaga kockázati tényezőként*

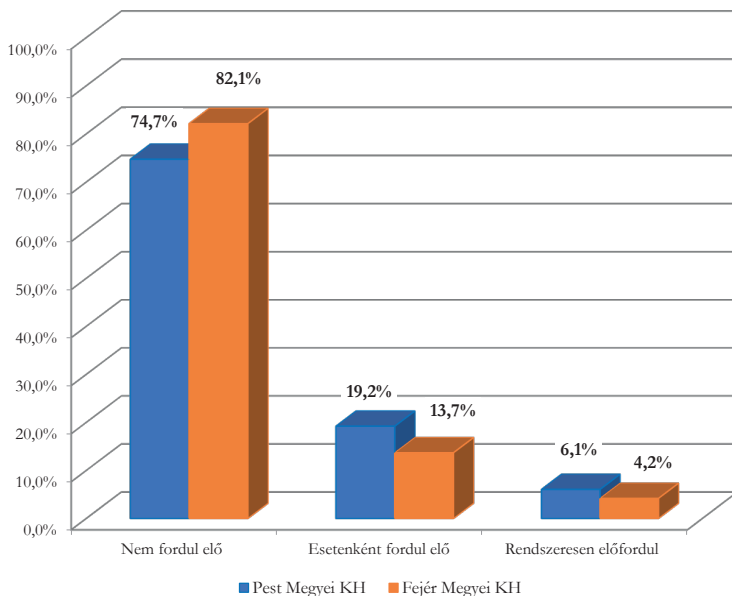
*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

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

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

A validálás ráerősített a vizsgált szervezetek eredményeire abból a szempontból is, hogy ahol a kockázati tényezők átlagos értékei alacsonyak, az eredmények a Pest Megyei Kormányhivatalnál és a Fejér Megyei Kormányhivatalnál egyaránt hasonló eloszlásokat eredményeznek. A „nem fordul elő” kategóriára adott válaszok 80% körüli értéket mutatnak, míg az „esetenként fordul elő” 15–20%-ot, a „rendszeresen előfordul” válaszok

pedig jellemzően 10% alatt maradnak. A válaszok eloszlását a diszkrecionális jogkörök gyakorlásáról (2. kérdés) az alábbi ábra szemlélteti.



17. ábra

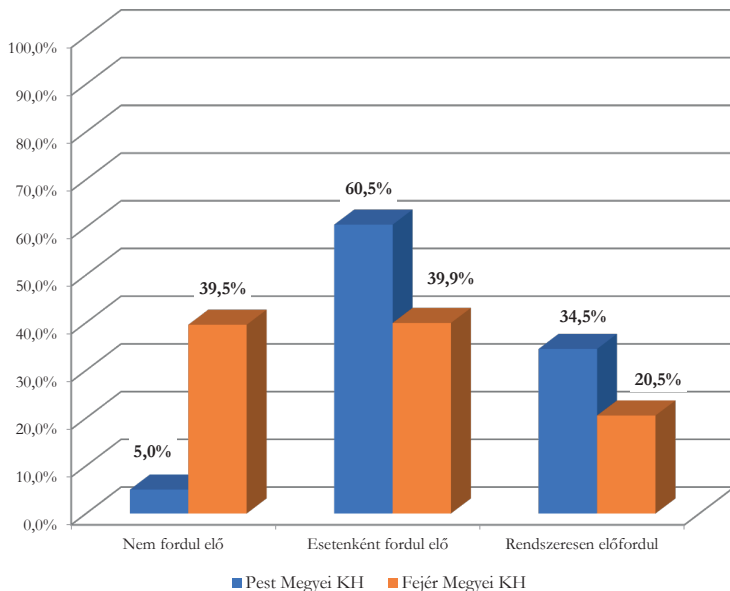
*A diszkrecionális jogkörök eloszlása a Pest Megyei Kormányhivatalban és a Fejér Megyei Kormányhivatalban*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

Ezzel szemben azon kérdésekre adott válaszok esetében, ahol az előzőtől eltérően nagyobb arányban jelenik meg a kockázat, igen érdekes képet mutat a szervezetek összehasonlítása. Mint ahogy az a külső ellenőrzés hiánya kapcsán (10. kérdés) az alábbi ábrán is jól látható, a válaszok száma megoszlik és jóval nagyobb szórást mutat. Ez esetben a „nem fordul elő” kategória kapta a legkisebb értéket, 5%-ot. Az eredmények nagyobb szórásán felül azonban az is kitűnik, hogy e kérdés tekintetében az együttjárások már korántsem valósulnak meg olyan egységesen, mint azokban az esetekben, amikor a kockázat az adott munkakörben nem jelent meg egyértelműen. A Fejér Megyei Kormányhivatal esetében közel 40–40% a „nem fordul elő”



vagy „esetenként fordul elő” válaszok megoszlása, és csak a maradék 20% válaszolta a „rendszeresen előfordul” kategóriát. Ez a középső kategória esetében több mint 20%-os eltérést jelent a két kormányhivatal között. Ez alapján közel sem mondható szignifikánsnak a két változó közötti együttjárás. A két kormányhivatal válaszai közötti viszonyt az alábbi ábra szemlélteti.



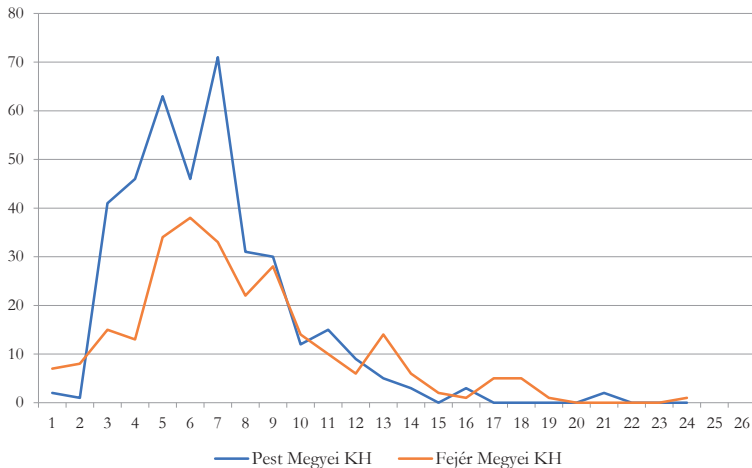
18. ábra

*A külső ellenőrzés hiányának eloszlása a Pest Megyei Kormányhivatalban és a Fejér Megyei Kormányhivatalban*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

A válaszokat vizsgáltam a súlyozott munkaköri integritási kockázati értékek gyakorisága szempontjából is. Ebben az esetben – bár az eltérő elemszámából eredő eltérő különbségek jól látszanak az ábrán – a két gyakoriság hasonló eloszlást mutat. Mindkét kormányhivatalban a munkakörök jelentős hányada a 3–9 kockázati érték között található, és a kockázati értékek gyakorisága a kockázati érték növekedésével csökken. A Pest Megyei Kormányhivatal

és a Fejér Megyei Kormányhivatal súlyozott munkaköri kockázati értékeinek gyakoriságát az alábbi ábra foglalja össze.



19. ábra

*A Pest Megyei Kormányhivatal és a Fejér Megyei Kormányhivatal súlyozott munkaköri kockázati értékeinek gyakorisága*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

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

volt (a többi kérdésre vonatkozó adatokat a Függelék tartalmazza). Mivel az eltérések a Fejér megyei munkavállalók hiányából fakadóan nem magyarázhatók meg, azok feltárására további kutatások szükségesek.

A fentiek alapján az állapítható meg, hogy a munkaköri integritáskérdőív két különböző adatbázis esetében is hasonló eredményeket mutat mind a munkaköri integritási kockázatok átlaga, mind a munkaköri integritási kockázatok gyakorisága tekintetében. Ugyanakkor a tízből három kockázati tényező esetén olyan eloszlásbeli különbségek tapasztalhatók a két minta között, amelyek biztossággal csak a valamennyi felmért munkakörre vonatkozó, teljes munkaköri adatbázis vizsgálatával oldhatók fel.

## VII. fejezet

# Javaslatok a munkaköri integritási kockázat elemzésének átalakítására és a kockázatok kezelésére

### *7.1. Javaslatok a munkaköri integritási kockázat elemzésének átalakítására*

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

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

#### 7.1.1. A kérdőívre vonatkozó javaslatok

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

- a) A kockázatelemzési kérdőívet mind a *Nemzeti Korruptióellenes Program* és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról szóló 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat

4. a) pontja, mind az Állami Számvevőszék és a Nemzeti Védelmi Szolgálat által közösen előkészített módszertani útmutató következetesen korrupciós kockázatként, illetve korrupciós kockázati kérdőívként említi. Ez a megnevezés szerepel a 2015-ben kitöltött kockázati kérdőíveken is. Ahogy azt a korábbiak során már részletesebben kifejtettem, a kérdőív kérdései túlmutatnak a korrupciós kockázati tényezőkön, és leginkább a szervezeti integritási kockázatokkal kapcsolatban nyújtanak információkat. A módszertani kérdéseken túl komoly pszichológiai érvek is szólnak amellett, hogy a kérdőívet korrupciós kockázati kérdőív helyett integritási kockázati kérdőívnek nevezzük. Megítélésem szerint a kérdőívet kitöltők fenntartásokkal fogadják a korrupcióra vonatkozó kérdéseket, és sokszor nem tesznek különbséget a *korrupció* és a *korrupciós kockázat* fogalmai között. Ebből eredendően – véleményem szerint – a jelenlegi elnevezés fenntartása esetén nagyobb az esélye az adatszolgáltatásban bekövetkező torzulásnak, illetve a kérdőívet kitöltők kevésbé tényszerű adatszolgáltatásának. Személyes meggyőződésem szerint indokolt ezért a kockázati kérdőívet munkaköri integritási kockázati kérdőívnek nevezni.
- b) A hatósági eljárásokban való részvétellel kapcsolatos kérdés átalakítása.
- A kockázati kérdőívnek a hatósági eljárásokban való részvételre, a hatósági jogkörrel való rendelkezésre vonatkozó 1. kérdése jelenlegi formájában ellentmondásos és nehezen értelmezhető. Amellett, hogy a kérdés indokolatlanul hosszú (közel akkora terjedelmű, mint a négy utána következő összesen), a szabálysértési eljárásra és a jogalkotársra vonatkozó részek jelenlegi elhelyezkedése módszertani ellentmondásokhoz is vezet. Megítélésem szerint e területek szerepeltetése indokolt lehet, de a kérdés egyszerűsítése szükséges. Erre vonatkozó javaslatom a következő: *Hatósági, szabálysértési eljárásokban való részvétel, hatósági jogkörrel rendelkezés, illetve jogalkotással közvetlenül összefüggő hatáskörök gyakorlása*.
- c) Amint azt korábban részletesebben kifejtettem, a 7. kérdés egyszerre kívánja mérni a készpénzt vagy más értékes javak kezelését, nyilvántartását, valamint a pénzügyi területhez kapcsolódó kötelezettségvállalási, ellenjegyzési, teljesítésigazolási jogkörök gyakorlását. A kérdés második fele lényegében duplikálja a külső személyekkel, szervezetekkel való szerződéskötésre vonatkozó kockázatokat. Véleményem

szerint indokolt törölni a 7. kérdés második részét, illetve – alternatív megoldásként – elfogadhatónak tartom a 4. kérdés ilyen jellegű pontosítását, kiegészítését.

- d) A feldolgozott adatok azt mutatják, hogy a munkakör ellátásával összefüggő közvetlen kapcsolat büntetett előéletű személyekkel/bűnözőkkel viszonylag csekély számú munkakört érint: rendszeresen előforduló kapcsolat a vizsgált 380 Pest megyei munkakör egyikében sem merült fel, míg a 263 Fejér megyei munkakör kapcsán is mindössze négy esetben. E mellett sokszor nem egyértelmű annak megállapítása, hogy az a személy, akivel a szerv munkatársa közvetlen kapcsolatba kerül, volt-e már büntetve vagy mi alapján tekinthető bűnözőnek. Ezen túl kockázati szempontból lényeges különbségek vannak az egyes bűncselekmények társadalmi veszélyessége (például emberölés vs. tartási kötelezettség elmulasztása) között. Ezek alapján indokoltnak tűnik a kérdés törlése és helyette az integritási kockázatok szempontjából relevánsabb kérdés használata. Ilyen lehet például az állampolgárokkal/gazdasági társaságokkal való közvetlen kapcsolat. Ez a megoldás azzal az előnnyel járna, hogy lehetővé tenné a közzsféra és a magánszféra kapcsolódási pontjainak közvetlen detektálását. A jelenlegi közigazgatási gyakorlat még nem ebbe az irányba mutat, de indokolt lehet itt szerepeltetni az érdekérvényesítőket (lobbistákat), akiknél az integritás megsértésének a kockázata különösen magas lehet. Javaslatom az új kérdésre a következő: *A munkakör ellátásával összefüggő közvetlen kapcsolat állampolgárokkal, gazdasági társaságok képviselőivel vagy érdekérvényesítőikkel (lobbistákkal)*. Álláspontom szerint a kockázat mértéke azt is indokolja, hogy a kockázati tényező kiemelt súllyal szerepeljen a kérdőívben.
- e) Az utolsó, 10. kérdés a munkakör rendszeres, külső ellenőrzésére vonatkozik. Megítélésem szerint a kérdést indokolt kiegészíteni a külső ellenőrzés mellett a belső ellenőrzéssel is, mivel az előbbi csak az Állami Számvevőszék, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal és néhány más szerv tevékenységét fedi le. Ebből következően a pénzügyi, költségvetési területen dolgozókon kívül a munkakörök jelentős részében nincs ilyenfajta ellenőrzés. A kérdőív könnyebb feldolgozhatósága érdekében indokolt lehet a kérdés logikájának megfordítása, vagyis a külső, belső szerv általi ellenőrzés helyett annak hiányát vizsgálni. Ebben az esetben a kérdés fordított logikájára vonatkozó rész el is hagyható.

### 7.1.2. A kockázatelemzés rendszerére vonatkozó javaslatok

Amint jelen kötetben bemutattam, létezik módszer az integritás sérülésének fokozottan kitett munkakörök empirikus azonosítására, valamint ezek kockázatainak számszerűsített mérésére, elemzésére. Minden rendszer hátránya azonban, ha fenntartása jelentős adminisztratív terhekkel jár, különösen, ha a rendszerből nyerhető információk nem vagy csak alig hasznosulnak a gyakorlati életben. A munkaköri integritási kockázatok elemzésének tehát a szervezeti belső kontrollrendszer részeként, az integritásirányítási rendszer elemeként kell funkcionálnia.

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

- az is mutatja, hogy a 2015-ös kockázati felmérés keretében is biztosított volt a folyamat informatikai támogatása (ÁSZ–NVSZ 2015, 4.).
- d) Megítélésem szerint az integritási kockázat-elemzési feladatok ellátása nem egyszeri, kampányjellegű feladat, hanem a belső kontrollrendszer működésének, működtetésének folyamatába illeszkedő tevékenység. Ebből a szempontból a munkaköri kockázatok elemzését előíró 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat 4. pont *a)* alpontja csak részben volt helytálló, mivel folyamatos felmérés helyett csak egyszeri feladatot írt elő. A munkakörök integritási kockázatait tehát minden szervezeti, illetve feladat- és hatásköri változás esetén, de legalább évente felül kell vizsgálni, továbbá aktualizálni kell annak érdekében, hogy az abban foglalt információk naprakészek, helytállók legyenek.

### 7.1.3. A kockázati csoportokra vonatkozó javaslatok

A kockázati csoportok kialakítása a magyar munkaköri kockázatelemzési rendszer egyik kulcseleme. Ellentétben a német módszerrel, amelyben két kockázati csoport létezik (korrupció által veszélyeztetett, illetve nem veszélyeztetett munkakör), a munkaköri kockázatelemzési kérdőív lehetővé teszi több kockázati csoport kialakítását is. Ennek előnye, hogy a kockázatok mértékének és jellegének pontosabb meghatározásával jobban, valamint hatékonyabban testre lehet szabni a kockázatok kezelésére vonatkozó eszközöket.

- a) A kockázati csoportokat megítélésem szerint úgy kell kialakítani, hogy azok alapján elkülöníthetők legyenek az eltérő kockázatú és eltérő kockázatkezelést igénylő munkakörök. Ebből következően – ideális esetben – az eltérő kockázatú munkaköri csoportok eloszlását a szervezet kockázattűrő képessége, valamint kockázatkezelésre mozgósítható erőforrásai alapján lehet meghatározni. A szervezetekre szabott kockázati elosztás lehetővé teszi, hogy a szervezetek a kockázatkezelésre rendelkezésre álló erőforrásaikat célzottan és hatékonyan használhassák fel: a kis kockázatú munkaköröknél nem szükséges ráfordításaikat így átcsoportosíthatják a magasabb kockázatú munkakörökre. A monográfiában elvégzett kutatások arra világítottak rá, hogy a módszertani útmutató által meghatározott kockázati csoportok és a munkakörök kockázati szintjei között nincs meg a kellő összhang. A munkakörök mintegy 40%-a a korrupciós



kockázattal nem érintett, míg 54%-a a kismértékben érintett kategóriába tartozik. Ez kockázatkezelésre lefordítva annyit tesz, hogy az előbbi kategóriában semmilyen, míg a második kategóriában csak kismértékű kockázatkezelésre van szükség. A fokozottan érintett munkakörök kis száma, valamint a veszélyeztetett munkakörök hiánya megítélésem szerint hamis illúziókba kergetheti a szervezet vezetőit, elhanyagolva a kockázatkezelési feladatok ellátását. A kockázatok ilyen eloszlása indokolatlanul magasán tartja a szervezet kockázati szintjét és nehézkessé teszi a magasabb kockázatot hordozó munkakörök azonosítását.

- b) Ugyanezt a veszélyt hordozza magában a „nem érintett” kockázati csoport elnevezése. Megítélésem szerint akkor sem beszélhetünk az integritási kockázat teljes hiányáról, ha a kockázatok egy-egy területét mérő kérdőív nemleges eredményt mutat. A szervezeten belül folyamatosan jelen vannak, egyben dinamikusan változnak a kockázatok, így e jelenséget a kockázati csoportok elnevezésének is tükröznie kell. A kockázati csoport elnevezését javaslom „csekély kockázat”-ra változtatni.
- c) A munkaköri kockázati csoportok vizsgálatánál láttuk, hogy az átlagos munkaköri kockázati pontérték 5,6. Ez az érték azért is fontos, mert megmutatja, hogy hol található a szervezeten belüli átlagos kockázat. Mivel az átlag a 0-tól 28-ig terjedő skála alsó értékéhez áll közel, az átlag alatti kockázati csoportok összetorlódhatnak. Ez a jelenség káros, mivel már néhány pontnyi eltérés is könnyen a munkakör más kockázati csoportba sorolását eredményezheti. Az alacsony kockázati értékek összetorlódása ellen hat, hogy a központi közigazgatási (minisztériumi) munkakörök esetében – a több jogalkotási, közbeszerzési, EU-s projekthez kapcsolódó és gazdasági felügyeleti feladat- és hatáskör miatt – vélhetően magasabb kockázati értékekkel kell számolni. Ugyancsak a kockázati értékek növekedését eredményezik az általam korábban, a súlyozás módosítása kapcsán javasolt változások, amelyek az átlagos kockázati pontértékeket átlagosan 1,5–2 kockázati ponttal is megemelik.
- d) A fentiekben kifejtettek alapján tehát indokoltnak látom a kockázati csoportok számának növelését, valamint a kockázati pontértékek újragondolását. Javaslatom hangsúlyozottan a Pest Megyei Kormányhivatal munkaköri adatainak elemzése alapján készült, így validálásához a jelenleginél szélesebb körű, lehetőleg valamennyi államigazgatási

szerv adatainak elemzése szükséges. Ez az eljárás már csak azért is indokolt, mivel így meghatározható az államigazgatási szervek munkaköri kockázatainak egymáshoz való viszonya mind szervezeti, mind munkaköri szinten. Az általam javasolt kockázati csoportokat az alábbi táblázat foglalja össze.

12. táblázat

*Javasolt új munkaköri kockázati csoportok*

| <b>Fsz.</b> | <b>Kockázati csoportok</b> | <b>Pontérték</b> | <b>Munkakörök (%)</b> |
|-------------|----------------------------|------------------|-----------------------|
| 1.          | csekély kockázatú          | 0–2              | 11,57                 |
| 2.          | alacsony kockázatú         | 3–4              | 28,69                 |
| 3.          | közepes kockázatú          | 5–7              | 38,95                 |
| 4.          | magas kockázatú            | 8–10             | 15,00                 |
| 5.          | fokozott kockázatú         | 11–28            | 5,79                  |

*Forrás:* a szerző saját szerkesztése

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

## *7.2. Javaslatok a hatás elemének jobb megjelenítésére*

A munkaköri kockázatelemzés német és magyar modellje abból az alapfeltevésből indul ki, hogy a munkaköri kockázatokat alapvetően a kockázati tényezők száma határozza meg, amelyet a tényezőkhöz rendelt súlyozás befolyásol kisebb mértékben. Kockázatelemzési szempontból így a hatás állandónak tekinthető, vagyis a kockázatelemzés elsősorban a kockázatosnak

ítélt tevékenységek gyakoriságát, kevésbé a munkakör, illetve a betöltője által kiváltható hatást méri.

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

Ennek legkézenfekvőbb eszközét a magyar közigazgatásban is használt munkakörelemzési kérdőív nyújtja (SZAKÁCS–BOKODI 2012), amely – igazodva a Hay Guide Chart által lefektetett elvekhez – öt szempont, ezen belül pedig további három alszempont alapján határozza meg a befolyás/hatás nagyságát az anyagi javakra, emberre, munkavégzésre és eredményre egyaránt. A munkakörelemzési kérdőív releváns, 23. pontjának kérdéseit a következő táblázat mutatja be.

### 13. táblázat

*A közigazgatási munkakörelemzési kérdőív befolyás/hatás nagyságára vonatkozó kérdése*

|       |   |  |
|-------|---|--|
| 23.   | Befolyás/hatás nagysága (anyagi javakra, emberre, munkavégzésre, eredményre)<br>Csak egyetlen válaszlehetőség van!  |  |
| 23/1. | Minimális befolyása van a szervezeti működésre vagy a szervezet által elért eredményre (emberi erőforrásra, anyagi javakra, munkavégzésre, munkafegyelemre) |  |
|       | anyagi javak felhasználására és/vagy elosztására minimális befolyása van  |  |
|       | emberek kis csoportjára (csoportméret 12 fő) munkájára, életére és minimális anyagi javak felhasználására van hatása  |  |
|       | szervezeti működés tekintetében egy szervezeti csoport működésére (emberre és anyagi javakra) és az elérni kívánt eredményekre van befolyása                |  |
| 23/2. | Kevés befolyása van a szervezeti működésre, illetve a szervezet által elért eredményre  |  |

|       |   |  |
|-------|---|--|
|       | anyagi javak felhasználására kismértékben van befolyása   |  |
|       | emberek munkájára/közösségére és az azt befolyásoló anyagi javak felhasználására (csoportméretet meghaladó nagyságban) van hatása   |  |
|       | szervezeti működésre (osztályi jogállású szervezet munkájának tervezésére, szervezésére) vagy az osztály profiljába tartozó tevékenységnek a társadalom bizonyos közösségére van hatása   |  |
| 23/3. | Közepes befolyása van a szervezeti működésre, illetve a szervezet által elért eredményekre  |  |
|       | anyagi javak felhasználására, elosztására közepes mértékben van befolyása   |  |
|       | emberek közepes méretű csoportjára, több szervezeti egységhez tartozó ember munkájára/életére, anyagi javak felhasználására van hatása  |  |
|       | szervezeti működésre (főosztályi jogállású szervezeti egységre, emberi erőforrásra, anyagi javakra és a szervezeti egység által elérni kívánt eredményekre is van hatása)   |  |
| 23/4. | Nagy befolyása van a szervezeti működésre vagy a szervezet által elért eredményekre   |  |
|       | anyagi javak felhasználásra, elosztására nagymértékű befolyása van  |  |
|       | emberek nagyobb csoportjára, esetleg az egész szervezethez/szakághoz tartozó emberi erőforrásra vagy az általa irányított szakterület hatásaként érintett emberek nagyobb csoportjára és anyagi javak felhasználásra van hatása |  |
|       | szervezeti működésre (több főosztályi jogállású szervezeti egységre, emberi erőforrásra, anyagi javakra és a szervezet által elérni kívánt eredményekre is van hatása)  |  |
| 23/5. | Nagyon nagy befolyása van a szervezeti működésre vagy a szervezet által elért eredményekre  |  |
|       | egy adott ágazat által rendelkezésre álló anyagi javak felhasználására és elosztására nagyon nagy mértékű befolyása van   |  |
|       | egy adott ágazathoz, szervezethez tartozó erőforrásra vagy tevékenység hatása által érintett emberre és anyagi javak felhasználására van hatása   |  |
|       | ágazati működésre (emberi erőforrásra, anyagi javakra és a szervezet/ágazat által elérni kívánt eredményekre is van hatása)   |  |

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

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

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

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

14. táblázat  
Munkaköri integritási kockázati mátrix

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

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

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

### *7.3. Javaslatok a munkaköri integritási kockázatok kezelésére*

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

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

A kockázat megszüntetése olyan terület lehet, amely sikeresen alkalmazható a munkaköri kockázatok kivédésére. Ez a gyakorlatban annyit jelentene, hogy a kockázat hordozója, vagyis a kockázatos tevékenység megszüntetésével vagy az adott munkakör felszámolásával megszűnne a kockázat is. Ez módszer azonban a közszféra vonatkozásában ugyancsak korlátozottan alkalmazható. Egyrészt a közszféra feladatait törvények és egyéb jogszabályi rendelkezések szabályozzák, így a tevékenység megszüntetéséről nem a szervezet vezetése, hanem gyakran egy külső vagy felettes szerv, illetve hatalmi ág dönt. Amennyiben mégis a kockázatosnak ítélt feladat megszüntetéséről születne döntés, úgy annak – a tapasztalatok szerint – elsősorban anyagi vagy (szak)politikai indokai vannak, és a döntéshozókat elsődlegesen nem a kockázatok megszüntetésének szándéka vezérli. Bár a munkakörök megszüntetése a közszférában gyakoribb jelenség, a munkakörökhöz kapcsolódó feladat- és hatásköröket – ilyen értelmű jogszabály-módosítás hiányában – az átszervezés után más munkakörök keretében látják el. Ez a szervezeti változás ugyanakkor nem szünteti meg a kockázatokat, mivel csak a kockázat viselőjében történik változás.

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

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

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

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



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

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

A stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás közszolgálatra érvényes fogalma szerint:

„A környezetből, valamint a személyi állomány részéről érkező kihívások megértésén alapuló és a proaktív befolyásolására törekvő humánfolyamatok, humán funkciók integrált tervezése, működtetése, értékelése, valamint permanens fejlesztése, amely támogatja a közszolgálat, illetve valamennyi közszolgálati szervezet stratégiáját, versenyelőnyének biztosítását, professzionális működését.” (BAKACSI et al. 2000, 47–48.)

A modell valamennyi, az emberierőforrás-gazdálkodásra vonatkozó humán funkciót magában foglal a stratégiai tervezéstől és rendszerfejlesztéstől a személyügyi szolgáltatásokig. Ezeket az alábbi táblázat foglalja össze.

## 15. táblázat

*A stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás közszolgálati rendszermodelljét felépítő humánfolyamatok*

|   |
|---|
| Stratégiai tervezés és rendszerfejlesztés   |
| Munkavégzési rendszerek   |
| Emberierőforrás-áramlás és -fejlesztés (közszolgálati életpálya menedzsmentje) <ul style="list-style-type: none"> <li>– a közszolgálati életpálya menedzsmentjének keretfeltételei</li> <li>– a közszolgálatba történő bekerülés</li> <li>– a közszolgálati életpályán történő előrehaladás</li> <li>– az emberi erőforrás fejlesztése</li> <li>– a közszolgálatból való kiáramlás</li> </ul> |
| Teljesítménymenedzsment   |
| Ösztönzésmenedzsment  |
| Személyügyi szolgáltatások és tevékenységek <ul style="list-style-type: none"> <li>– személyügyi</li> <li>– munkaügyi</li> <li>– humánigazgatási</li> </ul>   |

*Forrás: SZAKÁCS 2014, 33.*

Sajnos a monográfiámban rendelkezésre álló szűkös keretek nem teszik lehetővé a modell részletes bemutatását, így a továbbiakban csak azokra az elemekre térek ki, amelyek a munkaköri integritási kockázat kezeléséhez közvetlenül kapcsolódnak. Amint látni fogjuk, ezek az elemek elsősorban az emberierőforrás-áramlás és -fejlesztés humánfolyamataihoz kötődnek.

### **A) Stratégiai tervezés és rendszerfejlesztés**

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

## B) Munkavégzési rendszerek

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

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

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

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

rotációja, illetve annak meghatározása, hogy erre milyen időközönként kerüljön sor. A német szövetségi szervek számára kibocsátott korrupció megelőzési irányelv a korrupciónak különösen kitett munkakörök esetében a rotációt 5 év elteltével javasolja. Az áthelyezés elmaradása csak különös esetben, írásbeli indokolással ellátott javaslat alapján lehetséges, ugyanakkor a fokozott vezetői felügyelet melletti munkavégzés kiegészítésével az irányelv javasolja a munkatársak irodák közötti rendszertelen cseréjét is (BMI 2004, 7.).

### C) Emberierőforrás-áramlás és -fejlesztés

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

#### a) *Toborzás*

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

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) 45. § (1) bekezdése szerint a közszolgálati tisztviselők kiválasztása „jogszabály vagy az államigazgatási szerv döntése alapján [...] meghívásos vagy pályázati eljárás útján történhet”. A törvény tehát – hacsak a jogszabály másként nem rendelkezik – az államigazgatási szerv vezetőjéhez delegálja a pályázat kiírásáról vagy mellőzéséről szóló döntést. Mivel a szabályozás nem nyújt részletes útmutatást arra vonatkozóan, hogy a szerv (vezetője) mi alapján hozza meg döntését, ez a szabad mérlegelés

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

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

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

#### *b) Kiválasztás*

A kiválasztási folyamat során az adott munkakörre jelentkező jelöltek közül határozza meg a munkáltató azt, hogy személyes készségei, képességei és tapasztalatai alapján ki lehet a leginkább alkalmas a munkakör betöltésére. A kiválasztás tehát egyfajta jövőre vonatkozó előrejelzése annak, hogy a jelentkezők közül ki felelhet meg leginkább a munkakör támasztotta követelményeknek. A kiválasztást ugyanakkor felfoghatjuk egyfajta

kockázatelemzésnek is, amelynek célja a leendő munkavállaló foglalkoztatásához kapcsolódó potenciális kockázatok (veszélyek és lehetőségek) feltárása, kezelése.

A beválási kockázatok csökkentése érdekében valamennyi munkáltató igyekszik információkat beszerezni a jelentkezők szakmai tapasztalatairól, előéletéről. Mivel a pályázókra vonatkozó információk begyűjtése komoly szervezeti erőforrásokat köt le, alkalmazásuk elsősorban a magas és fokozott integritási kockázatú munkakörök esetében indokolt.

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

Ugyancsak alapos vizsgálatot érdemelnek a benyújtott, végzettséget igazoló dokumentumok. Ezek elmaradása például ahhoz vezethet, hogy a munkatársak jogtalanul vesznek igénybe végzettséghez kapcsolódó pótlékokat.

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

adatkapcsolat megteremtésével az információáramlás biztosítható, ez valamennyi kormányzati szolgálati jogviszonyban álló esetben az integritási kockázatok jelentős csökkenéséhez vezet. Vagyis ezáltal automatizált eszközökkel biztosítható, hogy valamennyi kormányzati szolgálati jogviszonyban álló személy megfeleljen a törvényi elvárásoknak.

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

c) *Beillesztés*

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

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

d) *Előrehaladás, áthelyezés, szervezeti átalakítás*

Ezen kategóriák közös sajátossága, hogy a kormányzati szolgálati jogviszony dinamikáját ragadják meg és írják körül. A munkaköri integritási kockázatokkal kapcsolatban elsősorban azt emelem ki, hogy a közszolgálati életpályán való előrehaladással, áthelyezéssel kapcsolatban – amely gyakran egyben egy új munkakör betöltésével is együtt jár – fokozott figyelmet kell szentelni a munkaköri integritási kockázatok változásából eredő hatásokra is. Abban az esetben, ha valaki egy nagyobb kockázatú munkakörből kerül át egy alacsonyabb kockázatúba, a szervezetnek csak a kockázat eltérő jellegére kell figyelemmel lennie. Ellenkező esetben ezen túl azt is vizsgálnia kell, hogy a magas munkaköri kockázat nem fog-e együtt járni magas személyi kockázattal is. Amennyiben ez így lenne, a megfelelő kockázatkezelési intézkedések alkalmazásáról (például képzés, munkaköri feladatok szűkítése, ellenőrzés erősítése) gondoskodni kell.

A szervezeti átalakítások ugyancsak jelentős mértékben hatással lehetnek a szervezeten belüli munkakörökre. A munkaköri kockázatok elemzése során egyrészt modellezni lehet ezen átalakítások hatását, másrészt az átalakításokat úgy lehet megtervezni, hogy



az a munkaköri integritási kockázatok egyenletesebb elosztásához, erősebb belső kontrollrendszer kiépítéséhez is vezessen.

e) *Fejlesztés (oktatás, képzés)*

A munkaköri integritási kockázatok kezelésében különös jelentősége van a munkatársak fejlesztésének, integritás témájú oktatásának és képzésének, ami egy többcélú folyamat. Egyrészt szükséges valamennyi munkatárs érzékenyítése annak érdekében, hogy tisztában legyenek az integritás sérülésével járó kockázatokkal, másrészt a – leginkább 20 fő alatti kis csoportokban zajló – képzésnek jelentős szerepe van a szervezeti kultúra formálásában, a normaszocializációban. Az oktatás és képzés harmadik céljaként azt határozhatjuk meg, hogy konkrét ismereteket, valamint cselekvési mintákat adjon át az integritást sértő cselekedetek felmerülése esetén.

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

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

f) *Kiáramlás*

A kormányzati szolgálati jogviszony megszűnésekor az érintett munkakör betöltetlenné válik. Integritásszempontból előnyös, ha a volt tisztviselő és az állami szerv rendezett körülmények között válnak el egymástól. A személyes sértettség, a megbecsültség érzésének hiánya ugyanis komoly kockázati tényező

lehet. A jogviszony rendezett megszűnését, az esetleges félreértések tisztázását, kibeszélését segítheti a kilépési (exit-) interjú, amely során a szervezet képviselője (jellemzően HR-munkatársa) és a munkatárs közösen tárják fel a jogviszony megszűnésének okait. A kilépési interjú szervezeti szempontból is fontos eredmény lehet, mivel a szervezet visszajelzést kaphat a távozást motiváló egyéni és szervezeti tényezőkről, a szervezeti integritás állapotáról. Ennek eredménye további segítséget nyújt a maradó munkatársak megtartásában, a szervezeti integritás erősítésében (SZABÓ – STRÉHLI-KLOTZ 2014, 56.). A munkaköri integritási kockázatok kezelése szempontjából elsősorban a magas és fokozott integritási kockázatnak kitett munkakörök betöltői tudnak értékes információval szolgálni a szervezet integritásának helyzetéről még akkor is, ha a kilépő munkatársak sok szempontból elfogultak lehetnek.

*g) Különleges eljárások*

A különleges eljárások gyűjtőfogalom, amely magában foglalja az összeférhetetlenséggel, a vagyonyilatkozáttal, a vagyongyapodás vizsgálatával, az együttfoglalkoztatás tilalmával, valamint a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel kapcsolatos feladatköröket. Meggyőződésem, hogy a jogszabályokban rögzített társadalmi célokat jobban szolgálná, ha a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség, a vagyongyapodás ellenőrzése, a nemzetbiztonsági ellenőrzés vagy az összeférhetetlenség szabályozása kapcsán érintett munkaköröket kockázatelemzés segítségével határoznák meg. Ez a jogszabályok módosítása nélkül tenné lehetővé a valóban kockázatos munkakörök, illetve betöltőik ellenőrzését, egyben költséghatékonyra és vélhetően eredményesebbé tenné az ellenőrzést végző szervek munkáját, ugyanakkor az eltérő kockázati szintekhez a szervezet kockázatviselő képességéhez illeszkedő, testre szabottabb kockázatkezelési intézkedések segítségével jelentősen javítaná a kockázatkezelési intézkedések eredményességét és hatékonyságát.

## **D) Teljesítménymenedzsment**

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

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

#### **E) Ösztönzés-menedzsment**

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

#### **F) Személyügyi szolgáltatások és tevékenységek**

E kategória valamennyi, stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-menedzsmenttel kapcsolatos feladat támogatását ellátja, legyen szó akár adminisztrációról, akár a HR-informatikai rendszerek fejlesztéséről, kialakításáról. A szervezet HR-tevékenysége azonban csak akkor lehet hosszú távon is sikeres és eredményes, ha azt – hasonlóan a többi szervezeti tevékenységhez – áthatja az integritás szemlélete.

Ezért a HR-es munkatársaknak is tisztában kell lenniük nemcsak a rájuk bízott feladatokkal, de személyes felelősségükkel is (KLOTZ 2014b).

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

16. táblázat

*Javasolt kockázatkezelési intézkedések munkaköri integritási kockázatok szerint*

| FSZ. |                                  | CSEKÉLY          | ALACSONY         | KÖZEPES          | MAGAS      | FOKOZOTT   |
|------|----------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------|------------|
|      | Biztonsági rendszerek védelme    | alap             | alap             | alap             | kiegészítő | kiegészítő |
|      | Szabadságkiadás ellenőrzése      | évente           | évente           | évente           | félévente  | félévente  |
|      | Munkaköri leírás felülvizsgálata | évente           | évente           | évente           | évente     | félévente  |
|      | Teljes munkaidős foglalkoztatás  | indokolt esetben | indokolt esetben | indokolt esetben | javasolt   | kötelező   |

| FSZ. |                       | CSEKÉLY               | ALACSONY                  | KÖZEPES  | MAGAS   | FOKOZOTT                                      |
|------|-----------------------|-----------------------|---------------------------|--|---|---|
|      | Táv munka             | javasolt              | javasolt                  | indokolt esetben   | szűk keretek között                           | nem javasolt                                  |
|      | Rotáció               | 10 évente             | 10 évente                 | 5 évente   | 3 évente                                      | 2 évente                                      |
|      | Irodán belüli rotáció | 5 évente              | 3 évente                  | 2 évente   | évente  | rendszerűtlen időközönként                    |
|      | Toborzás              | meghívásos, pályázati | meghívásos, pályázati     | pályázati, 20 napos határidővel                                | szervezetben belüli vagy pályázati            | szervezetben belüli                           |
|      | Előzetes ellenőrzés   | dokumentumok          | dokumentumok, referenciák | dokumentumok, referenciák, korábbi munkáltató, véletlenszerűen | dokumentumok, referenciák, korábbi munkáltató | dokumentumok, referenciák, korábbi munkáltató |
|      | Erkölcsi bizonyítvány | kétévente             | kétévente                 | évente   | félévente                                     | félévente                                     |
|      | Interjú               | min. 2 fő             | min. 2 fő                 | min. 3 fő  | 3 fő + integritás tanácsadó                   | 3 fő + integritás tanácsadó                   |
|      | Képzés módja          | online                | online + tréning          | tréning  | tréning + coaching                            | tréning + coaching                            |

| FSZ. |                             | CSEKÉLY            | ALACSONY           | KÖZEPES            | MAGAS                                | FOKOZOTT                             |
|------|-----------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
|      | Nemzetbiztonsági ellenőrzés | jogszabály szerint | jogszabály szerint | jogszabály szerint | kötelező                             | kötelező                             |
|      | Vagyománylatkozat           | jogszabály szerint | jogszabály szerint | jogszabály szerint | kötelező                             | kötelező                             |
|      | Képzés ideje                | 4 óra              | 8 óra              | 12 óra             | 20 óra                               | 20 óra                               |
|      | Kilépőinterjú               | javasolt,<br>HR    | ajánlott,<br>HR    | ajánlott,<br>HR    | kötelező,<br>integritás<br>tanácsadó | kötelező,<br>integritás<br>tanácsadó |

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

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

Vákát oldal

## BEFEJEZÉS

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

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

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



alkalmazásával így csökkenthető a szervezetek működéséhez kapcsolódó bizonytalanság, amely különösen a komplex szervezetek, illetve folyamatok kapcsán jelent (verseny)előnyt.

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

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

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

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

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

A 2012-ben megkezdődött munkakörfelméréshez és értékeléshez jól illeszkedett az a – részben általam kidolgozott – koncepció, hogy a munkakörök felmérését célszerű összekapcsolni a munkaköri integritási kockázatok felmérésével. Ennek gyakorlati megvalósítását kormányhatározat írta elő, támogatására az Állami Számvevőszék és a Nemzeti Védelmi Szolgálat módszertani útmutatót készített (ÁSZ–NVSZ 2015). A munkakörök integritási kockázatainak széles körű felmérését 2015 novemberében és decemberében végezték el az NVSZ által átdolgozott kérdőív alapján, azonban a felmérés adatainak tudományos igényű feldolgozása mind ez ideig nem történt meg.

Monográfiám további részében ezért azt vizsgáltam, hogy a munkaköri integritási kockázati kérdőív segítségével nyert adatbázisból milyen következtetések vonhatók le a munkakörök kockázataira, illetve az egyes kockázati tényezőkre vonatkozóan. Mivel a közszféra teljes adatbázisához nem volt hozzáférésem, vizsgálódásaim tárgyául a Pest Megyei Kormányhivatalt választottam, amelynek feladat- és hatáskörei azonosak a többi megyei kormányhivatallal. A rendelkezésre álló adatok alapján elvégeztem a kormányhivatal

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

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

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

## Felhasznált irodalom

### *Könyvek, tudományos-szakmai közlemények*

- AKT (2008): *Korrupció Elleni Stratégia és Cselekvési Terv. Kézirat.* Budapest, Antikorrupciós Koordinációs Testület.
- Algemene Rekenkamer (2016): *IntoSAINT: A Tool to Assess the Integrity of Supreme Audit Institutions.* Elérhető: <https://english.rekenkamer.nl/topics/intosaint> (A letöltés ideje: 2016. 10. 17.)
- ANTICORRP (2017): *Anticorruption Policies Revisited.* Elérhető: <http://anticorrrp.eu/> (A letöltés ideje: 2017. 02. 01.)
- ARISZTOTELÉSZ (1994): *Politika.* Budapest, Gondolat.
- ÁSZ (2005/2008): *Twinning Light Projekt.* Budapest, Állami Számvevőszék. Elérhető: [www.asz.hu/twinning-light-projekt](http://www.asz.hu/twinning-light-projekt) (A letöltés ideje: 2016. 05. 26.)
- ÁSZ (2012): *A 2012. évi Integritás felmérés eredményeinek összefoglalója.* Budapest, Állami Számvevőszék. Elérhető: [http://integritas.asz.hu/uploads/files/2012es%20eredm%C3%A9nyek\\_%C3%B6sszefoglal%C3%B3.pdf](http://integritas.asz.hu/uploads/files/2012es%20eredm%C3%A9nyek_%C3%B6sszefoglal%C3%B3.pdf) (A letöltés ideje: 2016. 10. 17.)
- ÁSZ (2015): *Összefoglaló tanulmány a 2015. évi Integritás felmérés eredményeiről.* Budapest, Állami Számvevőszék. Elérhető: [http://integritas.asz.hu/uploads/files/%C3%96sszefoglal%C3%B3%20tanulm%C3%A1ny%20a%202015\\_%20%C3%A9vi%20Integrit%C3%A1s%20felm%C3%A9r%C3%A9s%20eredm%C3%A9nyeir%C5%91\(1\).pdf](http://integritas.asz.hu/uploads/files/%C3%96sszefoglal%C3%B3%20tanulm%C3%A1ny%20a%202015_%20%C3%A9vi%20Integrit%C3%A1s%20felm%C3%A9r%C3%A9s%20eredm%C3%A9nyeir%C5%91(1).pdf) (A letöltés ideje: 2016. 05. 26.)
- ÁSZ (2016): *Közel 400 önkormányzati cég vesz részt az integritás felmérésben.* Budapest, Állami Számvevőszék. Elérhető: <http://integritas.asz.hu/index.php?page=hirek&id=243> (A letöltés ideje: 2016. 10. 17.)
- ÁSZ–NVSZ (2015): *Módszertani útmutató az államigazgatási munkakörök korrupciós kockázatainak felméréséhez.* Kézirat. Budapest, Állami Számvevőszék – Nemzeti Védelmi Szolgálat.

- AYRES, Carlos (2016): *ISO 37.001 (Anti-Bribery Management System)*. Elérhető: <http://fcamericas.com/english/anti-corruption-compliance/iso-37-001-sistema-de-gestion-anti-sobornos-se-espera-sea-publicado-finales-del-2016/#> (A letöltés ideje: 2016. 10. 10.)
- BÁGER Gusztáv (2012): *Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia*. Budapest, Akadémiai.
- BÁGER Gusztáv – PULAY Gyula – KORBULY Andrea (2008): *Korrupciós kockázatok feltérképezése a magyar közsférában*. Budapest, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet. Elérhető: [www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3%A1s/2008/t230.pdf](http://www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3%A1s/2008/t230.pdf) (A letöltés ideje: 2016. 07. 28.)
- BAKACSI Gyula – BOKOR Attila – CSÁSZÁR Csaba – GELEI András – KOVÁTS Klaudia – TAKÁCS Sándor (2000): *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment*. Budapest, KJK-KERSZÖV.
- BENGE, Eugene Jackson – BURK, Samuel L. H. – HAY, Edward Northrup (1941): *Manual of Job Evaluation*. New York, Harper.
- BENKŐ János (2013): *Megelőzésen alapuló kockázatkezelés – Korrupciós kockázatelemzés és kezelés*. Elérhető: [https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/dr\\_-benko-janos-megelozesen-alapulo-kockazatelemzes-es-ke.pdf](https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/dr_-benko-janos-megelozesen-alapulo-kockazatelemzes-es-ke.pdf) (A letöltés ideje: 2016. 05. 06.)
- BHARGAVA, Vinay (2006): Curing the Cancer of Corruption. In BHARGAVA, Vinay ed.: *Global Issues for Global Citizens – An Introduction to Key Development Challenges*. Washington D.C., The World Bank. 341–370.
- Biblia – Ószövetségi és Újszövetségi Szentírás* (2010): Budapest, Szent István Társulat. 2010.
- BIEGELMAN, Martin T. – BIEGELMAN, Daniel R. (2010): *Foreign Corrupt Practices Act Compliance Guidebook: Protecting Your Organization from Bribery and Corruption*. Hoboken, John Wiley & Sons Inc.
- BIOS (2016): *A new integrity instrument*. Den Haag, Bureau Integriteitsbeoordening Openbare Sector. Elérhető: [www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Factsheets/BIOS-FS-Saint\\_klein\\_.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Factsheets/BIOS-FS-Saint_klein_.pdf) (A letöltés ideje: 2016. 10. 17.)
- BM KSZF (2015): *Közigazgatási munkakör elemzési kérdőív*. Budapest, Belügyminisztérium Közszolgálati Személyzetfejlesztési Főigazgatóság. Elérhető: [http://bmkszf.hu/dokumentum/225/53\\_Masolat\\_ere-detijeKerdoiv2015.xlsx](http://bmkszf.hu/dokumentum/225/53_Masolat_ere-detijeKerdoiv2015.xlsx) (A letöltés ideje: 2016. 10. 23.)

- BMI (2004): *Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung*. Berlin, Bundesministerium des Innern. Elérhető: [www.rki.de/DE/Content/Institut/Korruptionsvorsorge/Richtlinie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.rki.de/DE/Content/Institut/Korruptionsvorsorge/Richtlinie.pdf?__blob=publicationFile) (A letöltés ideje: 2016. 09. 28.)
- BMI (2012): *Handreichung der AG Standardisierung zur Feststellung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete*. Berlin, Bundesministerium des Innern. Elérhető: [www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/korruptionspraevention/korruptionspraevention-handreichung-korruptionsgefaehrdete-arbeitsgebiete.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/korruptionspraevention/korruptionspraevention-handreichung-korruptionsgefaehrdete-arbeitsgebiete.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (A letöltés ideje: 2016. 10. 16.)
- BOKODI Márta (2013): *Munkavégzési rendszerek humánfolyamatáról – „Közszolgálati Humán Tükör 2013” rész tanulmány*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. Elérhető: [http://oszkdk.oszk.hu/storage/00/01/24/15/dd/1/AROP-2-2-17\\_HU\\_06.pdf](http://oszkdk.oszk.hu/storage/00/01/24/15/dd/1/AROP-2-2-17_HU_06.pdf) (A letöltés ideje: 2016. 10. 21.)
- BRESLIN, Brigid – EZICKSON, Doron – KOCORAS, John (2010): The Bribery Act 2010: Raising the Bar above the US Foreign Corrupt Practices Act. *The Company Lawyer*, Vol. 31, No. 11. 362–370.
- BROWN, Marvin T. (2005): *Corporate Integrity: Rethinking Organizational Ethics and Leadership*. Cambridge – New York, Cambridge University Press.
- CIEGER András (2011): *Politikai korrupció a Monarchia Magyarországn*. Budapest, Napvilág.
- CoE (2016): *Group of States against Corruption*. Strasbourg, Council of Europe. Elérhető: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/3.%20What%20is%20GRECO\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/3.%20What%20is%20GRECO_en.asp) (A letöltés ideje: 2016. 07. 27.)
- COSO (2013): *Internal Control – Integrated Framework*. New York, Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Elérhető: [www.coso.org/documents/internal%20controlintegrated%20framework.pdf](http://www.coso.org/documents/internal%20controlintegrated%20framework.pdf) (A letöltés ideje: 2016. 09. 22.)
- CZIMER Gáborné (2016): *Az ISO új eszközzel lép fel a megvesztegetés ellen*. Elérhető: [www.mszt.hu/web/guest/az-iso-uj-eszkozzel-lep-fel-a-megvesztegetes-ellen](http://www.mszt.hu/web/guest/az-iso-uj-eszkozzel-lep-fel-a-megvesztegetes-ellen) (A letöltés ideje: 2016. 11. 22.)
- CSORDÁS Endre (2012): Fogalmi és értelmezési zavarok a kockázati mátrixok és kockázati térképek körül. *Hitelintézeti Szemle*, 11. évf. 3. sz. 254–271.

- DALES, Ien (1992): *Om de integriteit van het Openbaar Bestuur*. Elérhető: [www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Speeches%20en%20presentaties/speechministerdalescongresvngjuni1992.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Speeches%20en%20presentaties/speechministerdalescongresvngjuni1992.pdf) (A letöltés ideje: 2016. 07. 28.)
- DIONNE, Georges (2013): Risk Management: History, Definition and Critique. *Risk Management and Insurance Review*, Vol. 16, No. 2. 147–166.
- DoJ (2011): *Magyar Telekom and Deutsche Telekom Resolve Foreign Corrupt Practices Act Investigation and Agree to Pay Nearly \$64 Million in Combined Criminal Penalties*. Washington D.C., Department of Justice. Elérhető: [www.justice.gov/opa/pr/magyar-telekom-and-deutsche-telekom-resolve-foreign-corrupt-practices-act-investigation-and](http://www.justice.gov/opa/pr/magyar-telekom-and-deutsche-telekom-resolve-foreign-corrupt-practices-act-investigation-and) (A letöltés ideje: 2016. 07. 29.)
- DOMOKOS László – NYÉKI Melinda – JAKOVÁC Katalin – NÉMETH Erzsébet – HATVANI Csaba (2015): Kockázatelemzés és kockázatkezelés a közszférában és a közpénzügyi ellenőrzésben. *Pénzügyi Szemle*, 60. évf. 1. sz. 7–28.
- EB (2011): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak. A korrupció elleni uniós küzdelem*. Brüsszel, Európai Bizottság. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:-HU:PDF> (A letöltés ideje: 2016. 04. 26.)
- EB (2014): *Report from the Commission to the Council and the European Parliament. EU Anti-corruption Report*. Brussels, European Commission. Elérhető: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf) (A letöltés ideje: 2016. 07. 28.)
- EB (2017): *Special Eurobarometer 470: Report – Corruption*. Brussels, European Commission. Elérhető: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/81007> (A letöltés ideje: 2018. 07. 31.)
- ERDÉLYI Kálmán (1928): A korrupció mint nemzetgazdasági tényező. *Korunk*, 12. sz.
- Eurostat (2016): *Government Expenditure by Function – COFOG*. Luxembourg, Eurostat. Elérhető: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/-submitViewTableAction.do> (A letöltés ideje: 2016. 04. 26.)

- FMKH (2015): *A Fejér Megyei Kormányhivatal létszámtáblája 2015. 04. 01-től*. Elérhető: [www.kormanyhivatal.hu/download/7/a2/42000/3\\_3\\_I\\_FMKH\\_létszámtáblája\\_2015\\_04\\_01\\_től.docx#!DocumentBrowse](http://www.kormanyhivatal.hu/download/7/a2/42000/3_3_I_FMKH_létszámtáblája_2015_04_01_től.docx#!DocumentBrowse) (A letöltés ideje: 2017. 01. 31.)
- FMKH (2016): *Munkakörfelmérés-táblázat*. FE/04/5844-2/2016. ikt. sz. Kézirat. Fejér Megyei Kormányhivatal.
- FUKUYAMA, Francis (2007): *Bizalom*. Budapest, Európa.
- FUKUYAMA, Francis (2012): *A politikai rend eredete. Az ember előtti idők-től a francia forradalomig*. Budapest, Akadémiai.
- GOMBÁR Csaba (1998): A korrupció mint közrossz. GOMBÁR Csaba – HANKISS Elemér – LENGYEL László – VOLOSIN Hédi szerk.: *Írások a korrupcióról*. Budapest, Helikon – Korridor Politikai Kutatások Központja.
- GOMBÁR Csaba – HANKISS Elemér – LENGYEL László – VOLOSIN Hédi szerk. (1998): *Írások a korrupcióról*. Budapest, Helikon – Korridor Politikai Kutatások Központja.
- GOULD, David. J. – AMARO-REYES, José A. (1983): *The Effects of Corruption on Administrative Performance: Illustrations from Development Countries*. Staff working paper, no. SWP 580. Management and development series, no. 8. Washington D.C., The World Bank.
- GPF (2000): *IMF, World Bank Face Tough Questions on Corruption*. Bonn, Global Policy Forum. Elérhető: [www.globalpolicy.org/component/content/article/209-bwi-wto/42926.html](http://www.globalpolicy.org/component/content/article/209-bwi-wto/42926.html) (A letöltés ideje: 2016. 07. 27.)
- GREGOR Anikó – PALLAI Katalin (2016): Assessment of effectiveness of public integrity training workshops for civil servants – A case study. *Teaching Public Administration*, July 1, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1177/0144739416650431>
- GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk. (2013): *Közszolgálati életpályák*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- HAGEDOORN, Richard – HERMUS, Melanie (2016): Integrity in Public Administration – Responsibilities of the Minister of the Interior and Kingdom Relations. In HUBERTS, Leo – HOEKSTRA, Alain eds.: *Integrity Management in the Public Sector. The Dutch Approach*. The Hague, Dutch National Integrity Office (BIOS). 33–52.
- HAHN István (1984): Antikvitás és korrupció. *História*, 6. évf. 2. sz. 3–5. Elérhető: [www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/historia/84-02/ch01.html](http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/historia/84-02/ch01.html) (A letöltés ideje: 2016. 10. 16.)



- HANKISS Elemér (1979): *Társadalmi csapdák/Diagnózisok*. Budapest, Magvető.
- Hay Group (2010): *Hay Group Guide Chart – Profile Method for Job Evaluation*. Elérhető: <https://studylib.net/doc/8329026/hay-group-guide-chart-%E2%80%93-profile-method-of-job-evaluation> (A letöltés ideje: 2016. 10. 21.)
- Hay Group (2016): *Job Evaluation*. Elérhető: [www.kornferry.com/solutions/rewards-and-benefits/work-measurement/job-evaluation](http://www.kornferry.com/solutions/rewards-and-benefits/work-measurement/job-evaluation) (A letöltés ideje: 2016. 10. 21.)
- HEUVEL, J. Hans J. van den – HUBERTS, Leo W. J. C. (2003): *Integriteitsbeleid van gemeenten*. Utrecht, Lemma.
- HUBBARD, Douglas W. (2011): *Mérjünk meg bármit!* Budapest, Akadémiai.
- HUBERTS, Leo W. J. C. (2014): *The Integrity of Governance. What It Is, What We Know, What Is Done and Where to Go*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- HUBERTS, Leo W. J. C. (2016): Dutch Approach to Integrity of Governance in Context. In HUBERTS, Leo – HOEKSTRA, Alain eds.: *Integrity Management in the Public Sector. The Dutch Approach*. The Hague, Dutch National Integrity Office (BIOS). 202–214.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1991): *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK, University of Oklahoma Press.
- IACA (2016): *About Us*. Laxenburg, International Anti-Corruption Academy. Elérhető: <http://iaca.int/about-us/general-information.html> (A letöltés ideje: 2016. 07. 28.)
- IMF (2016): *Corruption: Costs and Mitigating Strategies*. IMF Staff Discussion Notes. Washinton D.C., International Monetary Fund. Elérhető: [www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/-sdn1605.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/-sdn1605.pdf) (A letöltés ideje: 2016. 06. 01.)
- ISO (2016): *ISO 37001 Anti-bribery Management Systems*. Geneva, International Organization of Standardization. Elérhető: [www.iso.org/iso/iso37001](http://www.iso.org/iso/iso37001) (A letöltés ideje: 2016. 09. 28.)
- JANCSICS Dávid – JÁVOR István (2012): Corrupt Governmental Networks. *International Public Management Journal*, Vol. 15, No. 1. 62–99.
- JÁVOR István (2004): Felelőtlen szervezetek: Sajátos szervezeti típusok, nem tönkremenő szervezetek: a bíróság szervezetszociológiája. *Szociológiai Szemle*, 14. évf. 1. sz. 66–87.

- JÁVOR István (2014): Korrupció az állam csapdájában. Felelőtlen szervezetek – korrupciós mechanizmusok. *Társadalomkutatás*, 32. évf. 3. sz. 201–234.
- JÁVOR István – JANCSICS Dávid (2013): The Role of Power in Organizational Corruption: An Empirical Study. *Administration & Society*, Vol. 48, No. 5. 1–32. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F0095399713514845>
- JOHNSON, Jesper – TAXELL, Nils – ZAUM, Dominik (2012): *Mapping evidence gaps in anti-corruption: Assessing the state of the operationally relevant evidence on donors' actions and approaches to reducing corruption*. U4 Issues Paper, No. 7. Bergen, Anti-Corruption Resource Center.
- JUHÁSZ István – MATISCSÁKNÉ LIZÁK Marianna (2013): *Emberi erőforrás-gazdálkodás*. Eger, Eszterházy Károly Főiskola.
- KANYÓ Mária – KARDOS Sándor István (2014): Látencia és kutathatóság – Csökkenthető-e parancsnoki eszközökkel a rendőri korrupció látenciája? *Társadalom és Honvédelem*, 18. évf. 1. sz. 5–24.
- KAUFMANN, Daniel (2005): *Myths and Realities of Governance and Corruption*. World Bank's Global Competitiveness Report, 2005–2006. 81–98. Elérhető: [http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/2-1\\_Governance\\_and\\_Corruption\\_Kaufmann.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/2-1_Governance_and_Corruption_Kaufmann.pdf) (A letöltés ideje: 2016. 04. 26.)
- KIM (2011): *Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0*. Pályázati kiírás. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium.
- KLITGAARD, Robert (1988): *Controlling corruption*. Berkeley, University of California Press.
- KLITGAARD, Robert – MACLEAN-ABAROA, Ronald – PARRIS, H. Lindsey (2000): *Corrupt Cities – A Practical Guide to Cure and Prevention*. Washington D.C., The World Bank Institute.
- KLOTZ Péter (2014a): Büntelenség vagy büntetlenség?: A jogi személlyel szembeni büntetőjogi intézkedések. *Magyar Rendészet*, 14. évf. 2. sz. 19–27.
- KLOTZ Péter (2014b): *Integritás az emberi erőforrás gazdálkodásban*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Elérhető: <http://ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/8601/Terljes%20sz%C3%B6veg%21?sequence=1&isAllowed=y> (A letöltés ideje: 2016. 05. 31.)

- KLOTZ Péter (2015): Szervezeti integritási kockázatok csökkentése munkaköri kockázatelemzés segítségével. In SEBŐK István szerk.: *Tavaszi szél: Absztraktkötet*. Budapest, Publio. 276.
- KLOTZ Péter – SÁNTHA György (2013): *Integritásmenedzsment*. Törzssanyag az Integritásmenedzsment című tantárgyhoz. Budapest, Nemzeti Közszerológái Egyetem, Vezető- és Továbbképzési Intézet. Elérhető: [http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/7/de/b0000/Klotz%20P%C3%A9ter\\_S%C3%A1ntha%20Gy%C3%B6rgy\\_Integrit%C3%A1smenedzsment\\_tananyag.pdf](http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/7/de/b0000/Klotz%20P%C3%A9ter_S%C3%A1ntha%20Gy%C3%B6rgy_Integrit%C3%A1smenedzsment_tananyag.pdf) (A letöltés ideje: 2016. 05. 06.)
- KOH, Teck Hin (2011): *Corruption control in Singapore*. United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (UNAFEI) Resource Material Series, No. 83. 122–131.
- KOLTHOFF, Emile (2007): *Preventing Corruption in Local Governments: The Netherlands*. Conference on Public Integrity and Anticorruption in the Public Service, Bucharest, 29–30 May 2007. Elérhető: [www.oecd.org/netherlands/39253765.pdf](http://www.oecd.org/netherlands/39253765.pdf) (A letöltés ideje: 2016. 10. 16.)
- KRULAK, Charles C. (2000): *Remarks at Joint Services Conference on Professional Ethics. JSCOPE 2000*. Elérhető: [www.appleseeds.org/krulak\\_integrity.htm](http://www.appleseeds.org/krulak_integrity.htm) (A letöltés ideje: 2016. 05. 05.)
- KSH (2016): *Egy főre jutó GDP (1995–2015)*. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. Elérhető: [www.ksh.hu/docs/hun/eurostat\\_tablak/tablatstdec100.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tablatstdec100.html) (A letöltés ideje: 2016. 04. 26.)
- LAMBOO, Terry – JONG, Jessica de (2016): Monitoring Integrity. The Development of an Integral Integrity Monitor for Public Administration in the Netherlands. In HUBERTS, Leo – HOEKSTRA, Alain eds.: *Integrity Management in the Public Sector. The Dutch Approach*. The Hague, Dutch National Integrity Office (BIOS). 98–112.
- LIMBEK Zsófia – NYÍRŐ Zsanna – TÜREI Gergely – VERBA Zoltán (2016): *Integritás és korrupciós kockázatok a magyar vállalati szektorban – 2015*. Budapest, Ernst & Young Tanácsadó Kft. – MKIK Gazdaság- és Vállalkozáskutató Intézet. Elérhető: [www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY\\_GVI\\_kutatas\\_2015/\\$FILE/GVI\\_EY\\_kutatas\\_2015.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_GVI_kutatas_2015/$FILE/GVI_EY_kutatas_2015.pdf) (A letöltés ideje: 2017. 01. 19.)

- MILLIET-EINBINDER, Martine (2000): Writing off tax deductibility. *OECD Observer*, No. 220. April 2000. Elérhető: [http://oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/245/Writing\\_off\\_tax\\_deductibility\\_.html](http://oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/245/Writing_off_tax_deductibility_.html) (A letöltés ideje: 2016. 09. 28.)
- MKIK GVI – EY (2015): *Integritás és korrupciós kockázatok a magyar vállalati szektorban – 2015*. Budapest, MKIK Gazdaság- és Vállalkozáskutató Intézet – Ernst & Young Tanácsadó Kft. Elérhető: [https://gvi.hu/files/researches/464/korrupcio\\_2015\\_tanulmany\\_170905.pdf](https://gvi.hu/files/researches/464/korrupcio_2015_tanulmany_170905.pdf) (A letöltés ideje: 2017. 02. 21.)
- MoJ (2010): *The Bribery Act 2010 – Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put into place to prevent persons associated with them from bribing*. London, Ministry of Justice. Elérhető: [www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf](http://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf) (A letöltés ideje: 2016. 09. 28.)
- NÉMETH Anita – TÁTRAI Tünde (2015): *Red Flags projekt – Új jelzőrendszer a Red Flag-ek azonosítására a közbeszerzésekben*. Budapest, Transparency International Hungary – K-Monitor Közhasznú Egyesület. Elérhető: [www.redflags.eu/files/redflags-summary-hu.pdf](http://www.redflags.eu/files/redflags-summary-hu.pdf) (A letöltés ideje: 2016. 07. 22.)
- Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015–2018)* (2015). Elérhető: <https://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/3/2d/a1000/Nemzeti%20Korrupci%C3%B3ellenes%20Program.pdf> (A letöltés ideje: 2016. 08. 22.)
- O’FLAHERTY, William (2015): *(CCSLQ-13) Right Thing. Confirming Quotations*. Elérhető: [www.essentialcslewis.com/2015/11/22/ccslq-13-right-thing/](http://www.essentialcslewis.com/2015/11/22/ccslq-13-right-thing/) (A letöltés ideje: 2016. 05. 05.)
- OECD (1998): *Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service*. OECD Legal Instruments. Elérhető: <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrument-View.aspx?InstrumentID=129&Lang=en> (A letöltés ideje: 2016. 07. 28.)
- OECD (1999): *Principles for Managing Ethics in the Public Service*. Elérhető: [www.oecd.org/gov/ethics/Principles-on-Managing-Ethics-in-the-Public-Service.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/Principles-on-Managing-Ethics-in-the-Public-Service.pdf) (A letöltés ideje: 2016. 07. 28.)

- OECD (2008): *Towards a Sound Integrity Management Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*. Global Forum on Public Governance 4–5 May 2009 OECD Conference Centre Paris, France Elérhető: [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1) (A letöltés ideje: 2016. 05. 05.)
- OECD (2016): *Country Reports on the Implementation of the OECD Anti-Bribery Convention*. Elérhető: [www.oecd.org/corruption/countryreports/implementationoftheoecdanti-briberyconvention.htm](http://www.oecd.org/corruption/countryreports/implementationoftheoecdanti-briberyconvention.htm) (A letöltés ideje: 2016. 07. 26.)
- PALLAI Katalin (2010): *Párbeszéd, normák és az argumentatív módszer a korrupció megelőzésben. Segédlet az Érték alapú kormányzás című tárgyhoz az integritás tanácsadó szakirányú továbbképzés keretében*. Budapest, Nemzeti Közszoigalati Egyetem. Elérhető: <https://cmsad-min-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/pallai-katalin-jegyzet-parbeszed-normak-es-argumnetativ-eszkozok-1.original.pdf> (A letöltés ideje: 2016. 07. 28.)
- PALLAI Katalin (2012): Részvételi eljárások települési és közösségi viták és konfliktusok kezelésére – javaslat egy konzisztens terminológiára. *Magyar Közigazgatás*, 62. évf. 1. sz. 77–90. Elérhető: [www.pallai.hu/wp-content/uploads/2010/11/2012-Magyar-Kozigazgatas\\_Pallai-katalin-cikk-2.pdf](http://www.pallai.hu/wp-content/uploads/2010/11/2012-Magyar-Kozigazgatas_Pallai-katalin-cikk-2.pdf) (A letöltés ideje: 2016. 07. 26.)
- PALLAI Katalin (2014): Bevezető gondolatok a közigazgatási integritás és integritásmenedzsment témájához. *Pro Publico Bono*, 1. sz. 181–193.
- PANDEY, Jatin (2012): A Study on Job Evaluation – Point Factor Analysis in SME’s. *AJRBEM*, Vol. 2, No. 5. Elérhető: [www.researchgate.net/publication/256198164\\_A\\_STUDY-ON\\_JOB\\_EVALUATION-POINT\\_FACTOR\\_ANALYSIS\\_IN\\_SME’S](http://www.researchgate.net/publication/256198164_A_STUDY-ON_JOB_EVALUATION-POINT_FACTOR_ANALYSIS_IN_SME’S) (A letöltés ideje: 2016. 10. 21.)
- PCAOB (2007): *Auditing Standard No. 5: An Audit of Internal Control Over Financial Reporting That Is Integrated with an Audit of Financial Statements*. Washington D.C., Public Company Accounting Oversight Board. Elérhető: [https://pcaobus.org/Standards/Auditing/pages/auditing\\_standard\\_5.aspx](https://pcaobus.org/Standards/Auditing/pages/auditing_standard_5.aspx) (A letöltés ideje: 2016. 05. 27.)

- PMKH (2015): *A Pest Megyei Kormányhivatalnál foglalkoztatottak létszámára és személyi juttatásaira vonatkozó információk 2015*. Budapest, Pest Megyei Kormányhivatal. Elérhető: [www.kormanyhivatal.hu/download/0/93/62000/k%C3%B6zz%C3%A9t%C3%A9tel%20l%C3%A9tsz%C3%A1madatok%202015%20IV%20negyed%C3%A9v.xlsx#!DocumentBrowse](http://www.kormanyhivatal.hu/download/0/93/62000/k%C3%B6zz%C3%A9t%C3%A9tel%20l%C3%A9tsz%C3%A1madatok%202015%20IV%20negyed%C3%A9v.xlsx#!DocumentBrowse) (A letöltés ideje: 2016. 11. 12.)
- PMKH (2016): *Munkakörfelmérés-táblázat*. PE/022/28-2/2016. ikt. sz. Kézirat. Budapest, Pest Megyei Kormányhivatal.
- PÓR Gábor (2013): *Méréstechnika*. Elérhető: [www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2010-0013\\_merestechnika/1\\_a\\_meres\\_fogalma\\_es\\_celja.html](http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2010-0013_merestechnika/1_a_meres_fogalma_es_celja.html) (A letöltés ideje: 2017. 01. 24.)
- PURDY, Grant (2010): ISO 31000:2009 – Setting a New Standard for Risk Management. *Risk Analysis*, Vol. 30, No. 6. 881–886.
- redflags.eu (2016): *A projektről*. Elérhető: [www.redflags.eu/?lang=hu](http://www.redflags.eu/?lang=hu) (A letöltés ideje: 2016. 05. 27.)
- SÁNDOR Barbara (2011): *A kockázatkezelés jelentősége. Kockázatkezelési hiányosságok egy választott közép vállalkozás gyakorlatában*. Szakdolgozat. Budapest, Budapesti Gazdasági Főiskola. Elérhető: <https://anzdoc.com/budapesti-gazdasagi-fiskola545b8c9eef30690181-ca44682664deb53128.html> (A letöltés ideje: 2016. 09. 22.)
- SCPC (2014): *Rapport pour l'année 2014. La prévention de la corruption en France: état des lieux, chiffres clés, perspectives, jurisprudence. La protection des lanceurs d'alerte. La prévention de la corruption: un impératif pour les entreprises françaises*. Service Central de la Prévention de la Corruption. Paris, Direction de l'information légale et administrative. Elérhető: [www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000734.pdf](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000734.pdf) (A letöltés ideje: 2016. 07. 25.)
- SEC (1976): *Report of the Securities and Exchange Commission on Questionable and Illegal Corporate Payments and Practices*. Number 353. Washington D.C., U. S. Government Printing Office. Elérhető: [http://3197d6d14b5f19f2f4405e13d29c4c016cf96cbbf-d197c579b45.r81.cf1.rackcdn.com/collection/papers/1970/1976\\_0512\\_SECQuestionable.pdf](http://3197d6d14b5f19f2f4405e13d29c4c016cf96cbbf-d197c579b45.r81.cf1.rackcdn.com/collection/papers/1970/1976_0512_SECQuestionable.pdf) (A letöltés ideje: 2016. 07. 25.)
- SEC (2016): *SEC Enforcement Actions: FCPA Cases*. U. S. Securities Exchange Commission. Elérhető: [www.sec.gov/spotlight/fcpa/fcpa-cases.shtml](http://www.sec.gov/spotlight/fcpa/fcpa-cases.shtml) (A letöltés ideje: 2016. 07. 25.)

- SILBEY, Susan S. (2009): *Rotten Apples or a Rotting Barrel*. Cambridge, Massachusetts Institute of Technology. Elérhető: [http://web.mit.edu/ssilbey/www/pdf/Silbey\\_Ethics\\_Education\\_Comments2.pdf](http://web.mit.edu/ssilbey/www/pdf/Silbey_Ethics_Education_Comments2.pdf) (A letöltés ideje: 2016. 07. 20.)
- SOMOGYVÁRI István (2009): A korrupciós kockázatokról és veszélyhelyzetekről az Állami Számvevőszék nézőpontjából. *Új Magyar Közigazgatás*, 2. évf. 2. sz. 17–22.
- SZABÓ Szilvia – STRÉHLI-KLOTZ Georgina (2014): *Közszolgálati életpályák – Emberi erőforrás áramlás*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Elérhető: [http://real.mtak.hu/67267/1/arop\\_2\\_2\\_21\\_emberi\\_eroforras\\_aramlas.original\\_u.pdf](http://real.mtak.hu/67267/1/arop_2_2_21_emberi_eroforras_aramlas.original_u.pdf) (A letöltés ideje: 2017. 02. 20.)
- SZAKÁCS Gábor (2014): *Stratégiai alapú, integrált emberi erőforrás gazdálkodás a közszolgálatban – „Közszolgálati Humán Tükör 2013”*. Ágazati összefoglaló tanulmány. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- SZAKÁCS Gábor – BOKODI Márta (2012): *Munkakör elemzési kézikönyv – ÁROP-2.2.17. Humán erőforrás gazdálkodás a központi közigazgatásban*. Közigazgatási munkakör elemzési pilot program (1.0 verzió). Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- SZARVAS Gábor – SIMONYI Zsigmond (1890): *Magyar Nyelvtörténeti Szótár – A legrégebb nyelvemlékektől a nyelvújításig*. Harmadik kötet (Sz–Zs). Budapest, Hornyánszky Viktor Akadémiai Könyvkereskedése.
- TI (2016): *Our history*. Berlin, Transparency International. Elérhető: [www.transparency.org/whoweare/history/1993](http://www.transparency.org/whoweare/history/1993) (A letöltés ideje: 2016. 07. 28.)
- TI (2017): *Hungary*. Berlin–Budapest, Transparency International. Elérhető: [www.transparency.org/country/HUN](http://www.transparency.org/country/HUN) (A letöltés ideje: 2017. 02. 23.)
- TI–H (2016): *Globális Korrupciós Barométer 2016*. Budapest, Transparency International Magyarország. Elérhető: <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/11/Globalis-Korrupcios-Barometer-2016-Jelentes.pdf> (A letöltés ideje: 2016. 11. 20.)
- TÓTH Dávid (2015): A korrupciós bűncselekmények szabályozásának története Magyarországon. *Büntetőjogi Szemle*, 3. sz. 107–112.
- TÓTFALUSI István (2001): *Magyar etimológiai nagyszótár*. Budapest, Arcanum Adatbázis.
- UN ODC (2004): *UN Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*. Vienna, United Nations. Elérhető: [www.unodc.org/documents/afghanistan/Anti-Corruption/Handbook\\_practical\\_anti-corruption.pdf](http://www.unodc.org/documents/afghanistan/Anti-Corruption/Handbook_practical_anti-corruption.pdf) (A letöltés ideje: 2016. 04. 29.)

- WEF (2012): *Global Agenda Councils Anti-Corruption, 2012*. Cologny, The World Economic Forum. Elérhető: <http://reports.weforum.org/global-agenda-council-2012/councils/anti-corruption/> (A letöltés ideje: 2016. 04. 26.)
- WF (2011): *Suing Over Spilt Milk: The Parmalat Scandal*. Elérhető: [www.worldfinance.com/home/special-reports-home/the-parmalat-scandal](http://www.worldfinance.com/home/special-reports-home/the-parmalat-scandal) (A letöltés ideje: 2016. 07. 27.)
- WHICKER, Marcia Lynn (1996): *Toxic Leaders. When Organizations Go Bad*. Westport, Quorum Books.
- Yukon Government (2016): *Job Evaluation Manual*. Elérhető: [www.yumpu.com/en/document/view/25553448/government-of-yukon-job-evaluation-manual-public-service-](http://www.yumpu.com/en/document/view/25553448/government-of-yukon-job-evaluation-manual-public-service-) (A letöltés ideje: 2016. 05. 31.)

### *Hazai és nemzetközi jogszabályok és egyéb jogforrások*

- Szent István első magyar király dekrétomainak második könyve. Elérhető: <http://mek.oszk.hu/01300/01396/html/01.htm> (A letöltés ideje: 2019. 07. 19.)
2000. évi XXXVII. törvény a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) tagállamai, valamint Argentína, Brazília, Bulgária, Chile és Szlovákia által Párizsban, 1997. november 21-én elfogadott – a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló – Egyezmény kihirdetéséről
2001. évi CIV. törvény a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről
2002. évi XLIX. törvény az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. január 27-én kelt Korruptióról szóló Büntetőjogi Egyezményének kihirdetéséről
2003. évi XXIV. törvény a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról
2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
2004. évi L. törvény az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. november 4-én kelt, Korruptióról szóló Polgári Jogi Egyezményének kihirdetéséről
2005. évi CXV. törvény az Európai Közösségek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló, 1997. május 26-án kelt egyezmény kihirdetéséről



2005. évi CXXXIV. törvény az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt Korrupció elleni Egyezményének kihirdetéséről
2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló
2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről
- 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről
- 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről
- 187/2016. (VII. 13.) Korm. rendelet egyes kormányrendeleteknek a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztésével összefüggő módosításáról
- 1023/2001. (III. 14.) Korm. határozat a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról
- 1011/2004. (II. 26.) Korm. határozat a Tanácsadó Testület a Korrupciómentes Közéletért létrehozásáról
- 1037/2007. (VI. 18.) Korm. határozat a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatokról
- 1207/2011. (VI. 28.) Korm. határozat a közszolgálati életpályák összehangolásáról
- 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról
- 1846/2014. (XII. 30.) Korm. határozat az új közszolgálati életpálya bevezetéséről
- 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat a Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról
- Az ENSZ Korrupció elleni Egyezménye (UN Convention against Corruption – UNCAC)
- Bribery Act, 2010
- Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) of 1977 (15 U.S.C. § 78dd-1, et seq)
- Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezmény [Civil Law Convention on Corruption/Convention civile sur la corruption (European Treaty Serles, No. 174/Série des traités européens, n° 174)]
- Loi n° 2003–706 du 1 août 2003 de sécurité financière
- Sarbanes–Oxley Act of 2002 (Pub. L. 107–204, 116 Stat. 745)

## *Szabványok*

Auditing Standard No. 5.

ISA 315 – A lényeges hibás állítás kockázatának azonosítása és felmérése a gazdálkodó egység és környezetének megismerésén keresztül

ISSAI 1315 – A lényeges hibás állítás kockázatának azonosítása és felmérése a gazdálkodó egység és környezetének megismerésén keresztül

ISSAI GOV 9100 – Irányelvek a belső kontroll standardokhoz a közszférában

ISSAI GOV 9120 – Belső kontroll: A kormányzati elszámoltathatóság alapjainak megteremtése

ISSAI GOV 9130 – További információk az intézményi kockázatkezelésről

ISO 37001:2016 – Megvesztegetés elleni irányítási rendszerek

## *Személyes interjúk*

Bokodi Márta – főiskolai adjunktus, tréner (Az interjú időpontja: 2016. 11. 24.)

Dobos Csaba – biztonsági vezető, integritás tanácsadó, Pest Megyei Kormányhivatal (Az interjú időpontja: 2016. 11. 02.)

Lóczy Péter – szakmai tanácsadó, Belügyminisztérium (Az interjú időpontja: 2016. 11. 02.)

Pallai Katalin, dr. – egyetemi docens, NKE (Az interjú időpontja: 2017. 02. 23.)

Vákát oldal

# Jegyzékek

## *Az ábrák jegyzéke*

1. ábra: A korrupció hatása a gazdasági növekedésre
2. ábra: Mennyire elterjedt Ön szerint a korrupció problémája országunkban?
3. ábra: Az erkölcsi lejtő
4. ábra: A normaszocializáció folyamata
5. ábra: A COSO belső kontrollmodellje
6. ábra: Folyamatábra a korrupciónak különösen kitett munkaterületek meghatározásáról
7. ábra: A holland integritásirányítási rendszer intézkedéseinek csoportosítása
8. ábra: Korrupciós kockázatok értékelése különböző munkakörökben, 2012–2015
9. ábra: A szervezeti munkakörök, munkatársak és folyamatok közötti kapcsolat
10. ábra: Kockázati tényezők százalékos megoszlása a Pest Megyei Kormányhivatalnál
11. ábra: A munkaköri kockázati tényezők százalékainak eltérése a teljes mintától beosztotti munkakörök esetén
12. ábra: A munkaköri kockázati tényezők százalékainak eltérése a teljes mintától beosztotti munkakörök esetén
13. ábra: Vezetői és beosztotti munkakörök integritási kockázatainak összehasonlítása a Pest Megyei Kormányhivatalnál
14. ábra: Munkakörök kockázati pontértékeinek megoszlása a Pest Megyei Kormányhivatalnál
15. ábra: Munkakörök súlyozás nélküli és súlyozott kockázati pontértékeinek megoszlása a Pest Megyei Kormányhivatalnál
16. ábra: A Pest Megyei Kormányhivatal és a Fejér Megyei Kormányhivatal munkaköri kockázati értékeinek átlaga kockázati tényezőnként

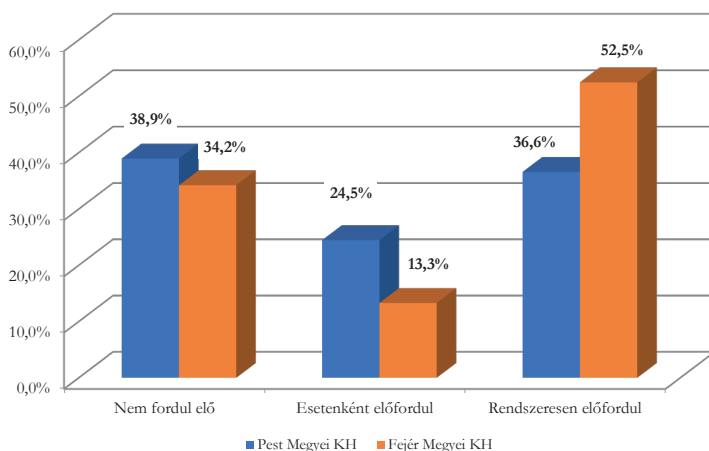
17. ábra: A diszkrecionális jogkörök eloszlása a Pest Megyei Kormányhivatalban és a Fejér Megyei Kormányhivatalban
18. ábra: A külső ellenőrzés hiányának eloszlása a Pest Megyei Kormányhivatalban és a Fejér Megyei Kormányhivatalban
19. ábra: A Pest Megyei Kormányhivatal és a Fejér Megyei Kormányhivatal súlyozott munkaköri kockázati értékeinek gyakorisága

### *A táblázatok jegyzéke*

1. táblázat: Regisztrált korrupciós és korrupciós jellegű bűncselekmények tényállásonként (2013–2014)
2. táblázat: Az integritás keretrendszer
3. táblázat: A szabálykövetésen és a megelőzésen alapuló megközelítés összehasonlítása
4. táblázat: Kockázati mátrix
5. táblázat: A kockázatokra adható szervezeti válaszok
6. táblázat: A korrupciós kockázatok mérése a kár szerint
7. táblázat: A munkaköri integritási kockázatokat mérő kérdőív
8. táblázat: A munkaköri integritási kockázatokat mérő 2015-ös kérdőív, MAR-felmérés
9. táblázat: A Pest Megyei Kormányhivatal szervezeti egységei, munkakörei és létszámadatai
10. táblázat: A munkaköri kockázati pontértékek alapján felállított kockázati rendszer
11. táblázat: A Pest Megyei Kormányhivatal munkaköreinek kockázati csoportjai és százalékos megoszlásuk
12. táblázat: Javasolt új munkaköri kockázati csoportok
13. táblázat: A közigazgatási munkakörelemzési kérdőív befolyás/hatás nagyságára vonatkozó kérdése
14. táblázat: Munkaköri integritási kockázati mátrix
15. táblázat: A stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás közszolgálati rendszermodelljét felépítő humánfolyamatok
16. táblázat: Javasolt kockázatkezelési intézkedések munkaköri ok szerint

## Függelék

A Pest Megyei és Fejér Megyei Kormányhivatal munkaköri integritási kockázati adatainak összehasonlítása

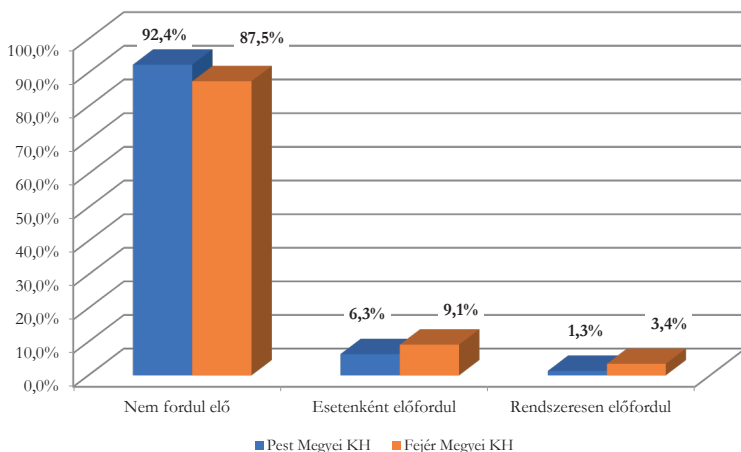


1. ábra

*Hatósági eljárásokban való részvétel, hatósági jogkörrel rendelkezés (engedélyek, igazolások, igazolványok kiadása, segélyezési és támogatási eljárásokban való közreműködés, kötelezésre irányuló hatáskör stb.)*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

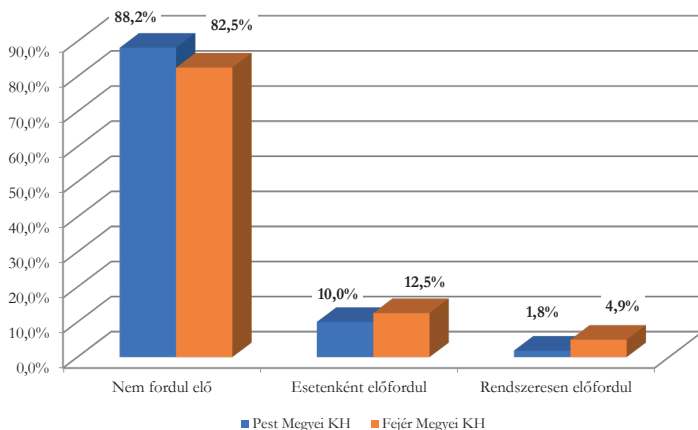
A 2. kérdésre vonatkozó ábra a monográfia VI. fejezetében található.



3. ábra

*Részvétel beszerzésben vagy közbeszerzési eljárások lefolytatásában*

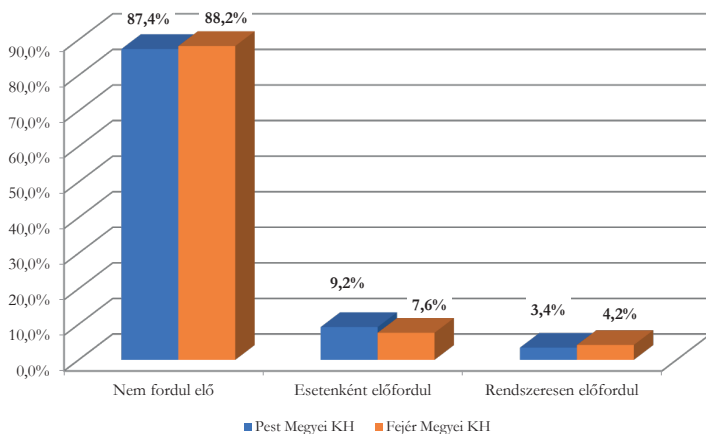
*Forrás: a szerző saját szerkesztése*



4. ábra

*Közreműködés külső személyekkel/szervezetekkel való szerződéskötésben vagy alárendelt szerv/háttérintézmény ilyen jellegű tevékenységében*

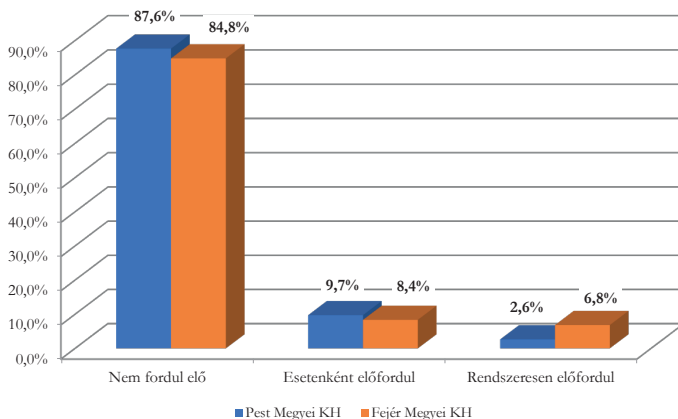
*Forrás: a szerző saját szerkesztése*



5. ábra

*Gazdasági tevékenység közvetlen ellenőrzése, vizsgálata vagy ezzel kapcsolatosan intézkedés foganatosítása*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

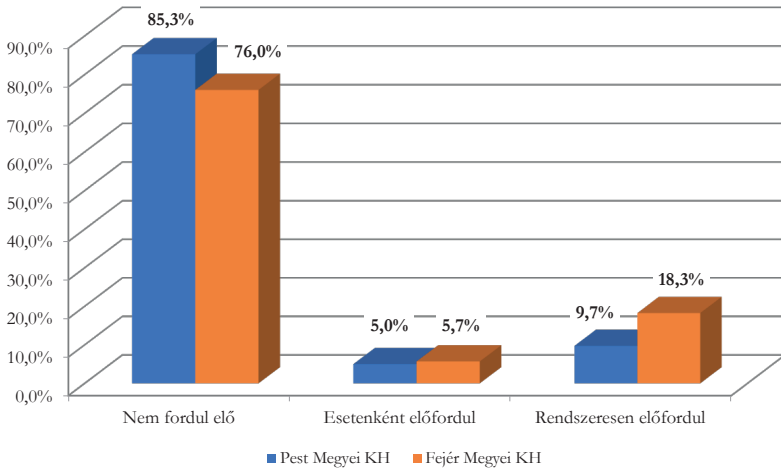


6. ábra

*Közreműködés európai uniós pályázat elbírálásában vagy projekt végrehajtásában*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

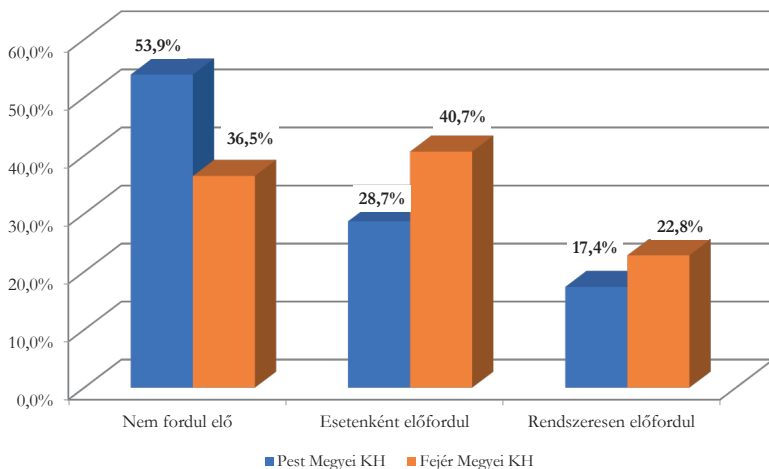




7. ábra

*Készpénz vagy más értékes javak kezelése, nyilvántartása (ideértve az ingatlanokkal kapcsolatos vagyonezelést is). Pénzügyi területhez kapcsolódó – kötelezettségvállalási, ellenjegyzési, teljesítésigazolási, utalványozási – jogkörök gyakorlása*

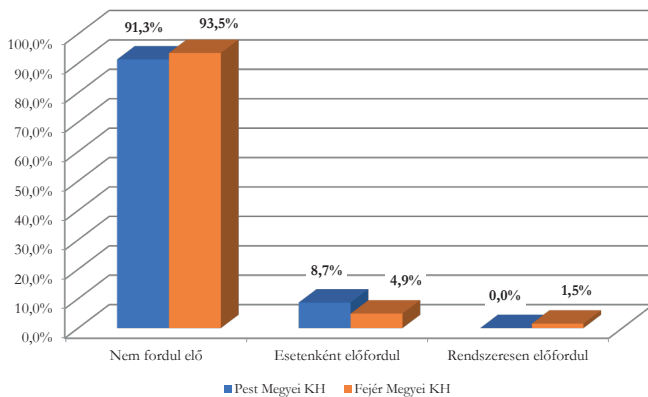
*Forrás: a szerző saját szerkesztése*



8. ábra

*Minősített vagy bizalmas információk birtoklása (ideértve másokra vonatkozóan hátrányos megítélést vagy gazdasági előnnyel/hátránnyal járó információkat is)*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*



9. ábra

*A munkakör ellátásával összefüggő közvetlen kapcsolat büntetett előéletű személyekkel/bűnözőkkel*

*Forrás: a szerző saját szerkesztése*

A 10. kérdésre vonatkozó ábra a monográfia VI. fejezetében található.

Vákát oldal

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem  
könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

[www.dialogcampus.hu](http://www.dialogcampus.hu)

[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Telefon: (30) 426 6116

E-mail: [kiado@uni-nke.hu](mailto:kiado@uni-nke.hu)

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető

Felelős szerkesztő: Pordány Katalin

Olvasószerkesztő: Pokorádi Zsófia

Korrektor: György László

Tördelőszerkesztő: Gyapjas Anikó

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.

Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

ISBN 978-615-6020-56-7 (nyomtatott)

ISBN 978-615-6020-57-4 (elektronikus)

ISSN 2676-9476 (nyomtatott)

Az integritással kapcsolatos jogszabályi keretek és gyakorlati megoldások a magyar közigazgatásban alig egy évtizedes múltra tekinthetnek vissza. E rövid idő alatt azonban – részben a Nemzeti Köszolgálati Egyetem szakmai műhelyeiben – sikerült megteremteni e komplex szemlélet szakmai-tudományos hátterét.

A jelen kiadvány a Nemzeti Köszolgálati Egyetem Doktori Iskolájában zajló többéves színvonalas kutatómunka eredménye, és a munkakörhöz kapcsolódó integritási kockázatok elemzésén keresztül hozzásegít az integritásirányítási rendszer továbbfejlesztéséhez. Ajánlom e kiadványt az integritással és kockázatkezeléssel foglalkozó elméleti és gyakorlati szakembereknek, valamint mindenkinek, aki érdeklődik közigazgatásunk ezen új, izgalmas fejezete iránt.

Kis Norbert

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

**SZÉCHENYI** 



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

Európai Unió  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**