

Integritás alapismeretek



Klotz Péter



**NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
BUDAPEST**

Az eredeti kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpályaprogram és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében készült el és jelent meg.

Szerző:

© Dr. Klotz Péter PhD

Szakmai lektor:

Dr. Pulay Gyula

A hatályosítást 2023-ban végezte:

Dr. Klotz Péter PhD

A hatályos kézirat lezárásának dátuma:

2023. május 31.

Harmadik, hatályosított kiadás

Eredeti megjelenés éve:

2018

Kiadja:

© Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2023

Felelős kiadó:

Dr. Deli Gergely rektor
Címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

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

TARTALOM

1. Szabályok és értékek	4
1.1. A korrupció elleni fellépés és az integritás kapcsolata	4
1.2. A szervezeti kultúra, szervezeti értékek	6
1.3. Közérdekű adatok és átlátható működés	7
2. Az integritástól az integritásirányítási rendszerig	8
2.1. Az integritás mint rendszer	8
2.2. Eszközök, folyamatok és struktúrák	9
2.3. Integritásirányítási rendszer az államigazgatásban	11
3. Elkötelezett egyének	14
3.1. Hivatásetika	14
3.2. Emberierőforrás-gazdálkodás	16
3.3. Közérdekű bejelentők	19
4. Felelős szervezetek	20
4.1. Integrált kockázatkezelési rendszer	20
4.2. Érdekérvényesítőkkel való kapcsolattartás	22
4.3. Vezetés és vezetői felelősség	23
5. Jogszabálytár	25
6. Irodalomjegyzék	26

1. SZABÁLYOK ÉS ÉRTÉKEK

Az elmúlt években az államigazgatásban is egyre gyakrabban találkozunk az integritás, integritás tanácsadó, integritásmenedzsment szavakkal. Sokan – helytelenül – az (európai) integrációval, mások – helyesen – a korrupció elleni fellépéssel kapcsolják össze. Jelen tananyag célja, hogy közérthető példák segítségével megalapozza e fogalmak megértését, valamint bemutassa az integritásirányítási rendszer elemei közötti összefüggéseket, illetve a rendszer működését az államigazgatási szervek gyakorlatában. Reményeink szerint e tananyag megalapozhatja az integritással kapcsolatos ismereteket, amelyeket az egyes, a témához kapcsolódó részterületekre vonatkozó e-tananyagok (*A korrupció pszichológiai megközelítései*, *Integritás az emberi erőforrás gazdálkodásban*, *Integrált kockázatkezelés*) és tréningek, képzések tovább mélyíthetnek.

1.1. A korrupció elleni fellépés és az integritás kapcsolata

Mielőtt rátérnénk az integritás bemutatására, indokolt megvizsgálnunk a közigazgatás működését, ezen belül is a közigazgatással szembeni társadalmi elvárásokat. Álláspontunk szerint a közigazgatás akkor működhet jól, ha képes megfelelni a társadalom által támasztott követelményeknek.

Kezdetben, a professzionális közigazgatás kialakulásának idején, a XVIII. században a legfontosabb uralkodói és társadalmi elvárás értelemszerűen az volt, hogy a közigazgatás képes legyen ellátni bizonyos, az állam működéséhez kapcsolódó feladatokat (például adók beszedése, úthálózat kiépítése, karbantartása, kereskedelem szabályozása). A közigazgatás tehát akkor működött jól, ha képes volt beszedni az adókat, kiépítette és karbantartotta az utakat, szabályozta a kereskedelmet. Ugyanakkor széles volt a mozgástere abban, hogy ezt milyen módon és eszközökkel érte el.

A polgári államok kiteljesedésével egyre fontosabb követelménnyé vált, hogy a közigazgatás ne önkényesen, ne az uralkodó kénye-kedve szerint, hanem előre rögzített szabályok mentén, a törvényeknek alávetetten tevékenykedjen. Ez kiszámíthatóvá tette a közigazgatás működését, és jelentős mértékben elősegítette a törvények uralmát, valamint a vagyon- és jogbiztonság érvényre juttatását az egész állami működés során. E szemlélet térnyerése a XIX. században jelentős újítás volt a korábbi állapotokhoz képest, és hatása követelményként mindmáig jelen van a közigazgatásban. A jogszerűség követelménye jelenik meg például a közigazgatási határozatokban, a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatában, a tisztviselők kinevezésében vagy a közigazgatási szervek feladat- és hatáskörének meghatározása során. E követelményeket a német tudós, Max Weber foglalta rendszerbe, így utána weberi bürokratikus modellként emlegetik.¹

A modern államok kialakulásával az államra újabb és újabb feladatok hárultak, a feladatok köre a klasszikus hatósági tevékenységek mellett – elsősorban a második világháborút követően – új területekre terjedt ki (például szociális igazgatás, gazdaságirányítás, egészségügyi ellátás biztosítása, közszolgáltatások biztosítása). Az új feladatok azonban együtt jártak a létszám és a költségek növekedésével, ami egy idő után jelentős többletterheket generált az állami költségvetések számára. A XX. század utolsó évtizedeiben ezért egyre fontosabb társadalmi igénnyé vált, hogy a megnövekedett feladatokat a közigazgatás hatékonyan lássa el, vagyis a rendelkezésre álló forrásokból több és/vagy jobb eredményt érjen el, vagy az eredményeket kisebb költségek mellett biztosítsa. A hatékonyság biztosítására a közigazgatás gyakran fordult olyan megoldásokhoz, amelyek a magánszféra szervezeteinél már eredményesnek bizonyultak. Ez egyben rávilágított a közigazgatási szervezetek fejlesztésének lehetőségére és szükségességére, valamint a teljesítmények mérhetőségére. Az eredményes

¹ Weber, Max (1987): *Gazdaság és társadalom*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

és jogszerű működés mellett tehát a hatékonyság is beépült a közigazgatással szemben támasztott társadalmi követelmények közé.

A megnövekedett feladatok és erőforrások, valamint a magánszektor működési megoldásainak térnyerése (például kiszervezések, PPP-megoldások) ugyanakkor jelentősen megnövelték a közigazgatás működési, és ezen belül a korrupciós kockázatait is. Több lehetőség adódott a hatalommal való visszaélésre, valamint ennek mértéke is megnövekedett. A globális gazdaság kiteljesedése, a multinacionális vállalatok térnyerése, a szervezett bűnözés megerősödése, az információtechnológiai eszközök (például internet, személyi számítógépek, mobiltelefon) elterjedése megkönnyítette a visszaélések elkövetését, azonban egyben lehetőséget is biztosított a korrupció elleni sikeresebb fellépésre. Ez egyrészt a jogi, módszertani és technológiai eszközök kiszélesítését jelentette, másrészt a megnövekedett társadalmi igényt az etikus, értékalapú közigazgatási működés megerősítésére. Míg a közigazgatás fejlesztésére vonatkozó követelmények sok esetben a Nyugat-Európában alkalmazott minták átvételével viszonylag könnyen teljesíthetőnek tűntek, az értékalapú működés követelményeinek megteremtése, egyben az állammal és a közigazgatással szembeni – a korábbi korrupciós botrányok és a 2008-as világgazdasági válság által is megtépázott – közbizalom helyreállítása sokkal nehezebb feladatnak bizonyult.

Nyilvánvalóvá vált, hogy az új eszközök technikai jellegű adaptálásán túl a közigazgatás megújításához ennél többre van szükség: elkötelezettségre, hitelességre, számonkérhetőségre, átláthatóságra, fenntarthatóságra, valamint a korrupció és más visszaélések elleni következetes fellépésre.² Ezek gyakorlati megvalósítása ugyanakkor jelentős kihívás elé állította a közigazgatást.

Ezen összetett, gyakran korrupciós tünetekben megtestesülő problémára akkor találhatunk jó megoldást, ha néhány ponton másként vélekedünk a korrupcióról:

- A korrupció bekövetkezése nem kizárólag egyéni rossz döntésekre vezethető vissza, abban jelentős szerepe van a szervezeten belüli viszonyoknak (szervezeti kultúra minősége, szervezeti értékek, szakmaiság, vezetői hozzáállás).
- A korrupció bekövetkezése szervezeti válságtünet, amely kisebb normasértésekkel kezdődik, majd – ellenintézkedések hiányában – egyre súlyosabbá válik.
- A korrupció kizárólag büntetőjogi eszközökkel nem számolható fel, a büntetőjogi (szabályalapú) eszközök mellett értékalapú intézkedések meghozatala is szükséges.
- A korrupció büntetőjogi üldözése mellett nagy hangsúlyt kell helyezni a korrupciós cselekmények megelőzésére is, feltárva azok okait és kockázatait.
- A korrupció – ellenintézkedések hiányában – elhatalmasodik a szervezetben, átalakítja annak működését és eltéríti a közérdektől.

E szempontok már jól kirajzolják egyrészt az integritás fogalmát, másrészt az integritás megteremtésére hivatott szervezeti megoldásokat. Az integritás szó a latin *integer* szóból ered, amely érintetlenséget, teljességet, sértetlenséget jelent. A magyar nyelvben elsősorban a nemzetközi jogban használják egy-egy ország területi integritása kapcsán, de a pszichológiában is használatos. Integritással rendelkező személyiségnek mondják azt a személyt, aki vállalt elvei mentén cselekszik, elvei és cselekedetei pedig összhangban vannak egymással.

A közigazgatásban e fogalmat az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet vezette be. E kormányrendelet 2. § a) pontja szerint integritás alatt az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működését értjük. Az integritásirányítási rendszer elemeiről és gyakorlati működéséről a szakanyag 2. fejezetében részletesebben is lesz szó, most azonban vizsgáljuk meg egy gyakorlati példán a korrupció elleni fellépés során alkalmazott modellek sajátosságait!

² Az Alaptörvény megfogalmazásában: „Az állam - a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében - törekszik az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására.” (XXVI. cikk.)

1.2. A szervezeti kultúra, szervezeti értékek

A korrupció elleni fellépés (bűn)üldözésre és megelőzésre vonatkozó modelljét egy szemléletes almás példával szokták bemutatni. E szerint az ősszel leszüretelt almákat hordókban vagy ládáknak tárolják, azonban ezek közül néhány óhatatlanul elkezd romlani. A romlott almák hamarosan megfertőzik a közvetlen szomszédjukat is, így ha nem figyelünk oda, télre már csak romlott almáink lesznek. A jó gazda ezért rendszeres időközönként átválogatja az almákat, és kiveti azokat, amelyek sérültek, vagy elkezdtek megromlani. A kissé romlott almák így nem fertőzik tovább az egészségeseket, így – némi ráfordítással – sokkal több alma marad ép, és az almakészlet is sokkal tovább eltart.

A modellben a jó gazda jelképezi az államot, az almák testesítik meg az állampolgárokat, a romlás pedig a korrupciót. A korrupció a modell szerint óhatatlanul bekövetkezik, így a jó gazda feladata az, hogy a jelenség elszigetelt maradjon, és ne terjedjen tovább. Ha rendszeres ellenőrzéssel sikerült a korrupcióban érintett állampolgárokat azonosítani, akkor őket – büntetőeljárás során – ki kell emelni a többiek közül annak érdekében, hogy a korrupciót felszámolják.

A modell előnye, hogy rávilágít a represszív eszközök hátrányára is. Ezeket az alábbiakban foglalhatjuk össze:

- Az almák átválogatása csak addig működik jól, amíg kellő mennyiségű munkás áll rendelkezésre, és az átvizsgálendő almák száma sem túl nagy. Ha sok az alma, akkor vagy a munkások számát kell növelni, vagy az ellenőrzés alaposságát csökkenteni. Az előbbi jelentős többletköltséggel jár, utóbbi következtében nőhet az ellenőrzésen átcúsuló almák száma.
- A rendszerben – a romlottság mértékétől függetlenül – kétfajta almát lehet azonosítani: egészségeset és romlottat. Tehát bármilyen kicsi is a sérülés és bármi is legyen ennek az oka, az almát eltávolítják. Ez különösen akkor jelent jelentős veszteséget, ha a kis mértékben fertőzött almák száma nagy, és amúgy is kevés alma maradt raktáron.
- Az almákat vizsgáló munkások csak a külsőre romlottnak látszó almákat képesek felismerni, a kívül szépek, de belül romlottak továbbra is a hordóban maradnak. A romlottság csak a fogyasztás előtt derül ki, megkérdőjelezve a gazda jó hírét.

A fenti okok vezettek ahhoz, hogy a jó gazdák nem sorsszerű adottságnak tekintik az almák megromlását, hanem igyekeznek rájönni arra is, hogy mi lehet ennek oka. Ennek során – mind az almatárolással foglalkozó szakemberek, mind a korrupciót vizsgáló kutatók – számos eredményre jutottak.

Az almákat vizsgálva megállapítható, hogy lehetnek olyan almák, amelyek már eleve sérültek, mások hajlamosabbak a belső romlásra, míg megint mások épek maradnak akkor is, ha romlott almák közé kerülnek. Ez rámutat arra, hogy az egyének eltérő neveltetése, szocializációja, értékei és vágyai jelentős hatással vannak korrupciós hajlandóságukra.

Az almák megromlása azonban nem csupán az almák (állampolgárok) belső sajátosságaira vezethető vissza, sok függ ugyanis a tárolás helyétől (társadalmi-gazdasági viszonyok), a hordók és ládák fajtájától (szervezeti sajátosságok), az almák hordón, illetve lánán belüli elhelyezkedésétől (munkakör), valamint az egyéb tárolási sajátosságoktól, például a tároló személyzetének felkészültségétől vagy hozzáállásától (szervezeti kultúra) stb.

A jó gazda tehát akkor jár el helyesen, ha a célokat szem előtt tartva (minél több egészséges alma minél további tárolása) komplex rendszerben gondolkodik, amelyben a romlott almák kiemelését kiegészítik más, a megromlás kockázatait csökkentő intézkedések (almafajták vizsgálata, romlás okainak elemzése, személyzet felkészítése, tárolásért felelős kijelölése). Így a fenti hiányosságok jelentős része kiküszöbölhető, illetve negatív hatásuk is csökkenthető.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a korrupció büntetőjogi eszközökkel való üldözése (represszív megközelítés) és a korrupciós cselekmények megelőzése (preventív megközelítés) kéz a kézben jár, tartós eredmény kizárólag az egyik eszköz segítségével nem érhető el. Míg az előbbi alapvetően a múltra, a már elkövetett cselekmények feltárására fókuszál, addig a megelőzés a jövőre irányul, és az a célja, hogy a jövőben ilyen cselekmények ne fordulhassanak elő. Hasonlóan a szabályalapú és az értékalapú megközelítés is kiegészíti egymást.

A példa ugyanakkor rámutat annak fontosságára is, hogy a szervezeti értékeknek milyen fontos szerepe van a korrupció üldözésében és megelőzésében egyaránt. Vagyis nemcsak az a fontos, hogy vannak-e jogszabályok a korrupció ellen, de az is, hogy ezeket milyen viszonyok között alkalmazzák: a szervezetnek vannak-e értékei, illetve ezek mennyire érvényesülnek a mindennapi működés során. Ezen értékek a szervezeti kultúrában is megjelennek, amely nem más, mint a szervezet tagjai által közösen értelmezett és elfogadott értékek, elvek, hiedelmek rendszere. E szervezeti kultúra jelentős mértékben épít a szervezet és az egyének múltbéli tapasztalataira, továbbá hozzásegít az adott helyzetben elvárt viselkedés kialakításához.

Azt, hogy az egyes, a szervezet által vallott értékek hogyan jelenhetnek meg a mindennapi működésben, egy konkrét érték, az átlátható működés kapcsán mutatjuk be.

1.3. Közérdekű adatok és átlátható működés

A közigazgatási szervek működésére vonatkozó adatok hozzáférhetősége a kezdeti időszakban még csak igen korlátozottan, elsősorban a közigazgatás működésére vonatkozó eljárási szabályok, illetve a meghozott döntések (határozatok) nyilvánosságára vonatkozóan jelent meg.

A jogállamiság követelményének megjelenése egyben szükségessé tette a működésre vonatkozó, hozzáférhető adatok körének radikális kiszélesítését is. A hatékonyság ugyanis csak akkor ítéltető meg, ha a közigazgatási szerv működésére vonatkozó adatok nyilvánosan hozzáférhetőek. A nyilvánosság biztosításának legfőbb eszközévé az elmúlt évtizedekben az internet vált, amely mindenki számára elérhető, gyors és olcsó eszköz a közérdekű adatok közzétételére. A közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adatok közzétételére vonatkozóan először a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény tartalmazott rendelkezéseket, amelyet a 2003. évi XXIV. úgynevezett „üvegseb”-törvény egészített ki. Jelenleg a közpénzek átlátható kezelésének elvét az Alaptörvény,³ a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok körét, valamint az adatok közzétételének módját pedig az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény tartalmazza. A közérdekű adatoknak a jogszabály által meghatározottak szerinti közzététele ugyanakkor az átlátható működésnek csak a minimumkövetelményeit teremti meg, az átláthatóság tényleges érvényesülése jelentős mértékben függ a szervezetnek a nyilvánossághoz való viszonyától.

Ha egy szervezet a jogszabályi követelményeket sem tartja be (vagyis nem teszi közzé adatait a meghatározottak szerint), Alaptörvényt és jogszabályt sért, és jogi következményekkel számolhat. A szervezetnek az átláthatósághoz való viszonyáról nemcsak a közzétett adatok terjedelme árul el sokat, hanem annak módja is. A 2011. évi CXII. törvény például csak a közfeladatot ellátó szerv vezetőinek és az egyes szervezeti egységek vezetői nevének, beosztásának és elérhetőségének közzétételét írja elő, a fényképeikét nem. A fényképek közzététele az államigazgatási vagy önkormányzati szerv honlapján ugyanakkor arra is utalhat, hogy a vezető „arcát is adja” a szervezet munkájához. Ugyanígy fontos jelzés, ha a szervezet csak vonakodva szolgáltat magáról adatokat, vagy proaktív módon jár el, és azon adatokat is közzéteszi, amelyek elősegítik tevékenységének objektív megítélését, illetve mások számára is hasznosak. Ennek üzenete, hogy az adott szervezetnek nincs titkolnivalója, számonkérhető. Értelemszerűen vannak olyan szervezetek, adatok, amelyek nyilvánossága részben vagy teljes egészében korlátozott, ugyanakkor ezeknél is van lehetőség a szervezet tevékenységének megítélését lehetővé tevő adatok nyilvánosságra hozatalára (például a volt Nemzetbiztonsági Hivatal esetében a tevékenységről szóló könyv közzététele). A társadalmi, valamint a jogszabályban megfogalmazott célok (a közügyek átláthatósága, a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez fűződő jog érvényesítése) magasabb szintű, proaktív érvényesítése érdekében a közigazgatási szervek azzal is elősegíthetik az átláthatóság elvének érvényesítését, ha

³ „A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.” [Alaptörvény 39. cikk, (2) bekezdés.]

proaktív módon, könnyen feldolgozható adatformátumban teszik közzé adataikat, illetve adatbázisaikat. A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok közzétételére jó példa a Budapest XIII. kerületi önkormányzat honlapja,⁴ amely – többek között – a költségvetési rendeletek, beszámolók és a kapcsolódó dokumentumok igen széles tárházát nyújtja az elmúlt évekre visszamenőleg. Ezen túl az önkormányzat honlapja részletes leírást is tartalmaz a közérdekű adatok igénylésének menetéről is. Az adatok közzététele kedvezően hat a szervezet működésére is. Az adatok összegyűjtése, rendszerezése és feldolgozása elősegítik a vezetők és a felettes szerv tájékoztatását, a hibák kiszűrését és az adatminőség javítását. Ha például a közzétett adatokban hiba, hiányosság van, a szervezet erről gyors visszajelzéshez jut a felhasználók részéről. Összességében pedig a szervezet munkatársai és vezetői hozzászoknak ahhoz, hogy tevékenységük folyamatos társadalmi kontroll mellett zajlik, így az esetleges visszaélésekkel való lebukás kockázata is megnő. Az állampolgárok pedig azt tapasztalják, hogy a közigazgatási szerv tevékenységére vonatkozó alapvető tények és adatok rendelkezésre állnak, így az eredményesség vagy hatékonyság változásának megítélése nem szubjektív véleményeken nyugszik, hanem nyilvánosan elérhető, objektív tényeken.

2. AZ INTEGRITÁSTÓL AZ INTEGRITÁSI RÁNYÍTÁSI RENDSZERIG

2.1. Az integritás mint rendszer

Amint azt korábban meghatároztuk, az integritás eredeti értelmében érintetlenséget, teljességet jelent, és így a korrupció ellentétéként értelmezhető.⁵ A fogalom értelmezhető egyéni, szervezeti, ágazati és nemzeti, illetve rendszerszinten egyaránt:

1. egyéni szint: az integritás ebben az esetben értékvezérelt magatartásként határozható meg, akkor valósul meg, ha az egyén a vállalt elvei mentén cselekszik, elvei és cselekedetei pedig összhangban vannak egymással. A vállalt elvek következetes képviselője ugyanakkor sok esetben nem könnyű, az egyéni integritás megőrzése sok esetben lemondásokat és áldozatokat követel, különösen abban az esetben, ha az egyén által vallott elvek ellentétesek a munkahelyi szokásokkal, gyakorlatokkal. Az egyéni integritáshoz igen közel áll a rendvédelem területén használatos szilárd erkölcsiség fogalma.

2. szervezeti szint: a szervezetre vonatkozó szabályoknak, valamint elveknek és értékeknek megfelelő működést jelent. Az ehhez kapcsolódó eszközöket, folyamatokat és struktúrákat szervezeti szinten az integritásirányítási rendszer foglalja össze. Fontos, hogy mind a szabályokat, mind az elveket és értékeket a szervezeti célokkal összhangban kell értelmezni, tehát az elvek és értékek – különösen a közigazgatási szervek vonatkozásában – nem lehetnek ellentétesek azokkal a közfeladat ellátására vonatkozó elvekkel és célokkal, amelynek megvalósítása érdekében a szervezetet létrehozták.

3. ágazati szint: egy-egy ágazat (például az államigazgatás, a rendvédelem, az igazságügy) szervezeteire vonatkozó, annak sajátosságait visszatükröző szabályok és elvek, értékek rendszere.

4. nemzeti vagy rendszerszint: egy ország integritás erősítésére vonatkozó szabályainak és elveinek, értékeinek rendszerezett összessége. Szabályok alatt elsősorban a jogszabályokat értjük, amelyek lehetnek kifejezetten az integritásra vagy a korrupció elleni fellépésre vonatkozóak, vagy más, kiegészítő jellegű (például büntető jogszabályok, információszabadságra, közérdekű bejelentések intézésére vonatkozó) jogszabályok. Az elveket, értékeket minden ország tekintetében az adott ország alkotmánya (alaptörvénye) tartalmazza, mind az állampolgári jogok tartalmára és érvénye-

⁴ XIII. Kerületi Önkormányzat (2023): *Közérdekű adatok*. <https://www.budapest13.hu/kozerdeku-adatok/>

⁵ Domokos László – Pulay Gyula – Szatmári János – Gergely Szabolcs – Szabó Zoltán Gyula (2016): *Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közszférában*. 8. o. <https://docplayer.hu/25593214-Az-integritas-kulturajanak-meghonositasa-a-magyar-kozszeraban.html>

sítésére, mind a közigazgatási szervek működésére vonatkozóan. Magyarországon az Alaptörvény ilyen elvekként és értékeként fogalmazza meg például a jogállamiság, az emberi jogok védelme, a közpénzek átlátható kezelése vagy a közérdekű adatok nyilvánossága követelményét.

Ez utóbbiból következően az integritás elvei és értékei a magyar közigazgatásban csak az Alaptörvénnyel összhangban lévő demokratikus elvek és értékek lehetnek. Mint ahogyan nem lehet az Alaptörvény rendelkezéseivel ellentétes céllal szervezeteket létrehozni és működtetni, úgy az integritás ágazati vagy szervezeti szintje is csak az Alaptörvénnyel összhangban lévő elveket és értékeket követhet. Ezt jól szemlélteti, hogy míg egy bünszervezet is működhet jól kidolgozott, a vezetők által meghatározott szabályok és elvek, értékek mentén, ennek támogatására, továbbadására akár sajátos szervezeti kultúrát is létrehozhat (gondoljunk csak az olasz maffiára), mégsem mondhatjuk rá, hogy átlátható, számonkérhető, vagy a korrupció ellen küzdő, az integritás elvei szerint működő szervezet lenne.

Az integritással kapcsolatban egyesek azon a véleményen vannak, hogy az – hasonlóan a becülethez – vagy van, vagy nincs. Álláspontunk szerint az integritás inkább egy állapotot jelez, amely következetes munkával mindig fejleszhető. Az integritás sérelme annak gyors hanyatlásához, a hitelesség elvesztéséhez vezet, és csak nagy erőfeszítéssel, jelentős áldozatokkal valósítható meg az integritásalapú működés helyreállítása. Az integritást sértő cselekedetek köre nem korlátozódik kizárólag a korrupcióra. Kisebb szabálytalanságoktól, normasértésektől (például udvariatlanság, hivatali eszközök magáncélú használata) kezdve ide tartozik minden tevékenység, amely a szervezetre vonatkozó működési szabályokkal vagy a vallott elvekkel, értékekkel ellentétes. A szervezet minden tagja felelős azért, hogy az integritást sértő cselekedetek száma, valamint ezek súlya a szervezeten belül a lehető legalacsonyabb legyen.

Fontos, hogy az integritás megteremtését és erősítését támogató egyes szervezeti, ágazati vagy rendszerszintű elemek ne egymástól függetlenül, hanem egymást támogatva, rendszerként fejtsék ki hatásukat. Ezért is fontos nemcsak a rendszer elemei között a megfelelő arányok megtalálása, hanem a közöttük meglévő, minél teljesebb összhang biztosítása is. A következőkben ezért azt vizsgáljuk meg, milyen elemekből áll az integritás rendszer.

2.2. Eszközök, folyamatok és struktúrák

A szervezeti, ágazati vagy nemzeti integritás rendszer kialakítására vonatkozóan sokféle modell létezik, mivel a rendszernek a szervezeti, ágazati vagy nemzeti sajátosságokhoz kell alkalmazkodnia. Mégis léteznek olyan általános jellemzők, amelyekkel valamennyi integritásrendszer leírható. A továbbiakban az OECD által kidolgozott integritás keretrendszer⁶ osztályozását követjük, mivel ez a magyar integritásirányítási rendszer kialakítására is jelentős hatást gyakorolt. A modell kialakításakor a fő cél az volt, hogy rendszerbe foglalják az integritás fejlesztésére vonatkozó elemeket, és gyakorlati segítséget nyújtsanak a szervezeti integritásrendszerek kialakítására. Az alábbiakban az OECD integritás keretrendszerét leíró táblázat látható:

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

1. sz. táblázat: Az integritás keretrendszer

Forrás: OECD 2009. 10. o.

⁶ OECD (2008): *Towards a Sound Integrity Management Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*. Paris, 2009. <https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/GF%282009%291/en/pdf>

Az integritás keretrendszer két elemre osztható, a működését befolyásoló külső és belső környezetre, valamint az integritásirányítási rendszerre, amely elsődleges és kiegészítő elemekből áll. Ezek mindegyike tovább csoportosítható eszközökre, folyamatokra és struktúrákra. Vizsgáljuk meg az egyes elemeket részletesebben!

- **Külső környezet:** egy integritás rendszer felépítését és működését jelentős mértékben befolyásolja az a külső környezet, amelyben létezik. Hatással vannak rá a jogszabályok (különösen a büntetőjog, a közigazgatási szervekre vonatkozó eljárási szabályok, valamint az ellenőrzésre vonatkozó rendelkezések). A jogszabályokon túl a külső környezet része az a társadalmi-gazdasági-politikai környezet is, amely a szabályokat és a hozzájuk kapcsolódó elveket, értékeket létrehozza és érvényre juttatja. Mennyire bevett társadalmi gyakorlat az „ajándékok” adása és elfogadása? Hogyan viszonyul az adott társadalom a szabályok betartásához? Mennyire aktívak az állampolgárok maguk is a választott tisztviselők ellenőrzésében és számonkérésében? Mennyire erős az intézményekbe vetett közbizalom? Csak néhány példa, amely rávilágít a külső környezet jelentőségére.
- **Belső környezet:** a belső környezet határozza meg a szervezeten belüli viszonyokat, amelyekhez az integritásrendszer egyszerre alkalmazkodik, és amelyeket alakít is. A belső környezet fontos eleme a szervezeti kultúra, és azt igen aktívan alakítják a szervezet vezetői is.
- **Integritásirányítási rendszer:** azokat az eszközöket, folyamatokat és struktúrákat (szereplőket) foglalja magába, amelyeket az integritás rendszer kiépítése érdekében a szervezet alkalmaz. Az integritásmenedzsment és az integritásirányítási rendszer fogalmakat igen gyakran szinonimaként szokták használni, mégis azt mondhatjuk, hogy az integritásmenedzsment fogalmat inkább a konkrét, szervezeti szintű eszközök, folyamatok és struktúrák összességére alkalmazzák, míg az integritásirányítási rendszert szervezeti, valamint átfogóbb, szélesebb értelemben (ágazati, szabályozási szintre vonatkoztatva) egyaránt használják. A rendszeren belül elkülöníthetünk elsődleges és kiegészítő eszközöket, folyamatokat és struktúrákat. Az előbbiek kizárólag az integritásra, annak szervezeten belüli alkalmazására vonatkoznak, míg a kiegészítő eszközök, folyamatok és struktúrák alapvetően a szervezet más tevékenységéhez, funkcióihoz (például emberierőforrás-gazdálkodás, közbeszerzés, pénzügy) kapcsolódnak, de egyúttal erősítik is a szervezeti integritást.
- **Eszközök:** ide tartoznak azok a megoldások, amelyek segítségével az integritásirányítási rendszer működtetése megvalósul. Az eszközök közé tartozik például a szervezeti elveket, értékeket meghatározó hivatásetikai kódex, az integritásszabályzat vagy a munkatársaknak nyújtott antikorrupciós képzés. Az előbbi, elsődleges eszközöket támogató kiegészítő eszközök például a szervezet beszerzési szabályzata, az integrált kockázatkezelési rendszer, az emberierőforrás-gazdálkodás, illetve a munkatársak továbbképzése.
- **Folyamatok:** a szervezeten belül számos folyamat zajlik egymás mellett, illetve egymást támogatva. Az integritásirányítási rendszer szempontjából elsődleges folyamatnak tekinthetjük például az integritási és korrupciós kockázatok felmérésének, valamint az integritás jelentés elkészítésének folyamatát. Az ismertetett logika alapján kiegészítő folyamat például egy közbeszerzés lefolytatása, egy közérdekű adatigénylés megválaszolása vagy egy felvételi eljárás. Ezek a folyamatok a szervezet alapműködéséhez kapcsolódnak, ugyanakkor átlátható, szabályszerű megvalósításuk elősegíti az integritás érvényre juttatását.
- **Struktúrák:** a struktúrák vagy szereplők azok a szervezeti egységek vagy szereplők, amelyek/akik az integritásirányítási rendszer működtetésében közvetlenül vagy közvetetten részt vesznek. Elsődleges szereplőnek tekinthető elsősorban a szervezet első számú vezetője. Az ő egy személyi felelőssége, hogy az integritásirányítási rendszer kellő hatékonysággal működjön. Ő hagyja jóvá az egyes eszközök alkalmazását, támogatja a folyamatokat, valamint személyesen is elkötelezett a szervezet integritásalapú működése mellett, valamint jó példával jár elöl a munkatársak előtt. A szervezeti integritás megteremtését jelentős mértékben megnehezítheti a felső vezetői elköteleződés és támogatás hiánya. A vezetőnek az integritásirányítási rendszer működtetésére vonatkozó tevékenységét az általa kijelölt

közvetlen munkatársa, az integritás tanácsadó támogatja. Ő e szakterület szakmai felelőse, feladata a vezető munkájának segítése, az integrált kockázatkezelési rendszer koordinációja, az integritási és korrupciós kockázatok elemzése és kezelése, valamint a témával kapcsolatos tanácsadás. (Az integritás tanácsadó további feladatairól, tevékenységéről a későbbiekben részletesebben is lesz szó.) Az elsődleges szereplők munkájának támogatásában több szakterület vezetői, szakértői vesznek részt. E kiegészítő szereplők munkaköri alapfeladataikat látják el, ugyanakkor ezek végrehajtása egyben a szervezeti integritást is erősíti. Az integritásirányítási rendszer szempontjából tehát (kiegészítő) szereplőnek minősülnek a költségvetési, pénzügyi feladatokat ellátó munkatársak, a közbeszerzésekkel foglalkozó jogászok, vagy a toborzást és a felvételi eljárást lebonyolító HR-es munkatársak. Ez a megközelítés is azt a szemléletet segíti elő, amely szerint az integritás megteremtése és fenntartása nem kizárólag az integritás tanácsadó feladata, hanem abban a szervezet valamennyi munkatársa részt vesz, a vezetőknek pedig különös felelősségük van benne.

Az elvi keretek bemutatását követően azt vizsgáljuk meg, mit tartalmaz az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszerére vonatkozó, az OECD modelljére épülő magyar szabályozás.

2.3. Integritásirányítási rendszer az államigazgatásban

A korrupció elleni fellépés az elmúlt évtizedekben igen változatos utat járt be Magyarországon. A rendszerváltást megelőzően állami korrupció elleni szakpolitikáról nem is beszélhettünk, a korrupció elleni fellépést – ahogyan azt az alábbi példánál is láthattunk – alapvetően büntetőjogi feladatnak tekintették. A korrupció üldözése így alapvetően a rendőrségre és az ügyészségre hárult.

A rendszerváltás időszakában a megváltozott társadalmi, gazdasági és politikai viszonyok – különösen az állami vagyon privatizációja – jelentősen kiszélesítették a korrupciós lehetőségek körét. Magyarország egyik legfontosabb külpolitikai prioritásává az Európai Unióhoz való teljes jogú csatlakozás elérése vált, ennek fontos feltétele volt az ezredforduló körül elfogadott nemzetközi antikorrupciós témájú egyezményekhez való csatlakozás. Ezek közül a legfontosabbak az OECD 1997-ben elfogadott, a Külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló Egyezménye, az Európa Tanács 1999-ben elfogadott Korrupció Elleni Büntetőjogi, illetve Polgári Jogi Egyezménye, valamint az Egyesült Nemzetek Szervezete 2003-ban elfogadott Korrupció Elleni Egyezménye.

A nemzetközi jogi normák magyar jogrendbe történő átültetése Magyarország európai uniós csatlakozásának feltétele volt, ugyanakkor a megújult jogi keretek önmagukban nem tették eredményesebbé és hatékonyabbá a korrupció elleni fellépést, mivel az implementáció gyakran csak a formális jogi megoldások átvételére szorítkozott.⁷ Az alakuló kormányzati antikorrupciós politikát sokáig az útkeresés jellemezte, miközben a korrupció egyre inkább a politika érdeklődésének homlokterébe került.

A kiútkereséshez képest érdemi változást a 2012-ben elfogadott, a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupciómegelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat hozott, amely a korábbi szabályközpontú megközelítés mellé beemelte az értékeket is, így a korrupció elleni fellépésben az integritásszemlélet vált uralkodóvá.

Ezen kormányhatározaton alapult az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet elfogadása is. A kormányrendelet az államigazgatási szervekre vonatkozó ágazati szintű előírásokat fogalmazza meg, hatálya – a rendvédelmi szervek és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat kivételével – a Kormány, valamint a Kormány tagjának irányítása vagy felügyelete alatt álló államigazgatási szervekre terjed ki (1. §).

⁷ Pallai Katalin (2014): Bevezető gondolatok a közigazgatási integritás és integritás menedzsment témájához. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, Budapest, 2014/1., 181–193. o.

A kormányrendelet 2. § b) pontja meghatározza azt is, hogy mit értünk integritásirányítási rendszer alatt: 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. Az integritásirányítási rendszer – amelyet a korábban kifejtettek szerint akár integritásmentzement-rendszernek is nevezhetünk – így hasonló alrendszernek tekinthető, mint az emberierőforrás-menedzsment rendszer vagy a szervezeti minőségbiztosítási rendszer.

Az integritásirányítási rendszer célja, hogy biztosítsa 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. E felsorolás jól összefoglalja azon eszközök lényegét, amelyeket az OECD integritás keretrendszere kapcsán bemutatunk. Ezek közül az első kettő, az integritás meghatározása és a végrehajtáshoz kapcsolódó tanácsadás inkább értékalapú eszköznek tekinthető, míg a nyomon követés (monitoring) és a kikényszerítés inkább a szabályalapú eszközökhöz áll közelebb. E meghatározásban is visszaköszön tehát az integritás két oldala, a szabály- és értékalapú eszközök kiegyensúlyozott alkalmazásának igénye.

A kormányrendelet részletesen felsorolja azokat a feladatokat, amelyeket az integritásirányítási rendszer keretében az államigazgatási szerveknek el kell látniuk. Ide tartozik elsősorban a korrupciós és integritási kockázatok évenként ismétlődő felmérése. Integritási kockázat alatt az államigazgatási szerv célkitűzéseit, értékeit, elveit sértő vagy veszélyeztető visszaélés, szabálytalanság vagy egyéb esemény lehetőségét értjük. E meghatározás igen széles körű, és magában foglal lényegében minden kockázatot. Ezen belül korrupciós kockázat minden olyan integritási kockázat, amely korrupciós cselekmény bekövetkezésének a lehetőségét jelenti. Amint azonban azt a későbbiek során látni fogjuk, nem minden kockázat igényel a szervezet részéről konkrét intézkedést, mivel erre csak a jelentősebbnek ítélt kockázatok esetében van szükség (és persze lehetőség).

Az integritási és ennek keretében a korrupciós kockázatok felmérését követően egyéves intézkedési tervet kell megfogalmazni a kockázatok kezelésére, amely egyben a szervezet éves munkatervének a része is. Az intézkedési terv végrehajtásáról és annak eredményeiről a hivatali szervezet vezetőjének integritásjelentésben kell beszámolnia, amelyet – a nyilvánosság biztosítása érdekében – meg kell küldeni a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter és a rendészetért felelős miniszter számára. Ez utóbbi a Nemzeti Védelmi Szolgálat útján gondoskodik a jelentés nyilvánosságra hozataláról [3. § (1)–(2) bekezdés].

A korrupciós és integritási kockázatok felmérése fontos eszköz a szervezet számára, egyrészt ezen kockázatok azonosításához, másrészt a kockázatok kezeléséhez, csökkentéséhez. Az integritásjelentés elősegíti a szervezet számonkérhetőségét, valamint tágabb teret nyújt az átláthatóságnak is. Az integritásjelentések egy helyen történő megjelentetése pedig *„elengedhetetlen fontosságú az államigazgatás integritási és korrupciós kockázatainak áttekintő megismeréséhez, a kockázatkezelési tevékenység elemzéséhez, az előbbieket folyamatos értékeléséhez, összességében az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszerének a fejlesztéséhez és összehangolásához”*.⁸

A kormányrendelet további feladatként azt is rögzíti, hogy a hivatali szervezet vezetőjének gondoskodnia kell a szervezet működésével összefüggő integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásáról és kivizsgálásáról. A kockázatokra vonatkozó bejelentések értelemszerűen magukban foglalják a már bekövetkezett integritássértő cselekedetekre vonatkozó információk fogadását és kivizsgálását is. Ezen információk ugyanis fontos visszajelzéseként szolgálnak a szervezeti működésre, valamint a működéshez kapcsolódó kockázatok vonatkozásában. Annak érdekében, hogy

⁸ Nemzeti Védelmi Szolgálat (2016): *Módszertani útmutató az integritási és korrupciós kockázatok felmérésének, valamint az intézkedési terv és az integritásjelentés elkészítésének támogatására* – II. rész. 15. o.
<http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/b/12/a1000/II%20rész.pdf>

az információk fogadása és feldolgozása kiszámítható módon történjen, a kormányrendelet belső szabályzat elkészítését írja elő. Mivel a korrupciós és integritási kockázatokra vonatkozó bejelentések – a bejelentő érintettségétől függően – lehetnek panaszok, közérdekű bejelentések vagy visszaélésre vonatkozó bejelentések, így a belső szabályzat elkészítése során a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény rendelkezéseire tekintettel kell eljárni.

Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszerének kialakításában és működtetésében – a szervezet vezetője mellett – kulcsszerepet tölt be a szervezet integritás tanácsadója. A kormányrendelet az integritás tanácsadó számára az alábbi fontosabb feladatköröket nevesíti:

- **Integritási és korrupciós kockázatok elemzése és kezelése:** Az előbbieken ismertetett integritási és korrupciós kockázatok kezelésével kapcsolatban az integritás tanácsadó feladata az államigazgatási szervek hivatali szervezete vezetőjének támogatása.
- **Koordináció:** A második feladatkör koordinációs jellegű, és egyaránt vonatkozik az integritásirányítási rendszer, valamint a belső kontrollrendszer egyes elemeire. A belső kontrollrendszerre vonatkozó főbb rendelkezéseket a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet tartalmazza, az integritás tanácsadó e kormányrendelet 7. § (4) bekezdése szerint az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálásával kapcsolatos feladatokat látja el.
- **Hivatásetikai és antikorrupciós képzések:** az integritás tanácsadó egyrészt – az intézkedési terv alapján – javaslatot tesz az államigazgatási szerv hivatásetikai és antikorrupciós témájú képzéseinek megtartására, másrészt közre is működik ezek végrehajtásában [6. § (2) bekezdés]. E rendelkezésnek az ad különös súlyt, hogy a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet 9/A. §-a szerint: „*A kormánytisztviselő, köztisztviselő továbbképzési időszakonként legalább egy, a korrupció-megelőzés témakörét érintő közszolgálati továbbképzést köteles teljesíteni.*”
- **Tanácsadás:** A korm. rendelet 6. § (3) bekezdése alapján az integritás tanácsadó a hatályos jogszabályok és hivatásetikai szabályok alapján tájékoztatást és tanácsot ad a hivatali szervezet vezetői és munkatársai részére a felmerült hivatásetikai kérdésekben. Ez a rendelkezés biztosítja a szervezet által követett, a jogszabályokban és a hivatásetikai szabályokban meghatározott elvek és értékek egységes, szakszerű értelmezését. Ezen rendelkezés teremti meg továbbá a kapcsolatot a Magyar Kormánytisztviselői Kar által elfogadott Hivatásetikai Kódexszel,⁹ valamint biztosítja az abban foglalt elvek és értékek érvényesülését az államigazgatási szerveknél.

Az integritás megközelítése szerint a korrupció ellen akkor tudunk eredményesen fellépni, ha az egyes korrupciós bűncselekményeken túl a szervezeti viszonyokat is vizsgáljuk. Ez alapján a következő főbb megállapításokat tehetjük:

- Az emberek alapvetően nem szívesen követnek el visszaéléseket, belső meggyőződésükből szeretnének helyesen és szabályszerűen eljárni. Ehhez támogatást kell nekik nyújtani.
- A szervezeti működés javítható, ennek koordinálására a szervezeten belül külön irányítási rendszert kell létrehozni és működtetni egyszemélyi felelős kijelölésével.
- A korrupció elleni fellépés és a szervezeti működés javítása ugyanakkor nem kizárólag egy felelős vagy egy szervezeti egység feladata, hanem a szervezet valamennyi munkatársának, illetve partnereinek közös felelőssége.
- A büntetőjogra épülő szabályalapú és értékalapú eszközöket egyaránt alkalmazni kell a szervezeti működés javítása érdekében, ezek helyes arányának megtalálása ugyanakkor jelentősen függ a szervezet jellegétől és állapotától.

⁹ Magyar Kormánytisztviselői Kar (2020): A Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe. <https://mkk.org.hu/sites/default/files/Hivat%C3%A1setikai%20K%C3%B3dex%202020.pdf>

3. ELKÖTELEZETT EGYÉNEK

3.1. Hivatásetika

A korábbiakban az integritással kapcsolatban már bemutattuk, hogy annak értékei szorosan kötődnek az Alaptörvényhez, így integritásról csak a demokratikus értékek alapulvétele esetében beszélhetünk. Az államszervezet, illetve az ehhez tartozó egyes szervezetek számára egyértelmű eligazodást nyújtanak az Alaptörvényben foglalt értékek. Amennyiben ezek az alkotmányos értékek ütköznek egymással (például az emberi élet és a magzati élet védelme; információszabadság és adatvédelem), akkor az állam erre feljogosított szerve, az Alkotmánybíróság dönti el, hogy az egyes elvek, értékek közül a konkrét esetben melyik élvez elsőbbséget, illetve mi a döntés konkrét jogkövetkezménye.

A tisztviselők esetében a helyzet egy kicsit bonyolultabb. Az elsődleges kérdés az, hogy magatartásukban kizárólag a jogszabályoknak vannak-e alávetve, vagy kötelesek azon túlmutató elvekre, értékekre is figyelemmel lenni. Vajon a jogszabályok, illetve azok következetes végrehajtása során milyen forrásból kaphatnak iránymutatást a jogszerűségeen túlmutató, etikai értelemben is helyes döntésekhez?

Azt mondhatjuk, hogy a jogszabályok végrehajtása a kiszámítható, szakszerű közigazgatási működés alapja. Ugyanakkor számos olyan élethelyzet van, amelyet a jogszabályok nem szabályoznak részletekbe menően (például: méltányosság, kapcsolattartás az ügyfelekkel), vagy a jogszabályi rendelkezések mögötti elvek között ellentmondás van. Ezen élethelyzetekben való eligazodást segíthetik a tisztviselők számára meghatározott elvek és értékek, amelyek kitölthetik a jogszabályok közötti hézagokat, illetve iránymutatásul szolgálnak a tisztviselők munkahelyi, illetve azon túli magatartására vonatkozóan.

Korábban az emberek magatartására, viselkedésére vonatkozó szabályokat a vallási előírások határozták meg. A bibliai Tízparancsolat például általános, évszázadok, évezredek alatt kikristályosodott elveket fogalmaz meg, amelyek mind a mai napig alapvetően meghatározzák értékvilágunkat (például „Ne ölj!”, „Ne lopj!”). A vallási előírások ugyanakkor sokszor nem elég részletesek ahhoz, hogy a közigazgatás mindennapjaiban könnyen értelmezhetőek legyenek, továbbá alkalmazásuk ellentétes az egyház és az állam elválasztására vonatkozó alkotmányos elvekkel.

Ezt az igényt a tisztviselőknek szóló hivatásetikai kódex töltheti be, amely azokat az elveket és értékeket tartalmazza, amelyeket a tisztviselőknek hivatali működésük során és azon túl is követniük kell. A hivatásetikai kódexek elterjedése az állammal, a közigazgatással szemben támasztott egyre komplexebb társadalmi igények (például átláthatóság, számonkérhetőség, egyenlő bánásmód) megjelenésére vezethető vissza, és alapvető céljuk, hogy értékkatalógusként segítsék a közigazgatási szervek munkatársait a jogszabályokon túlmutató helyzetek kezelésében.

A kódexeket alapvetően két típusba sorolhatjuk. Vannak, amelyek a korábban említett Tízparancsolathoz hasonlóan csak a követendő elveket, értékeket sorolják fel, azok gyakorlati megvalósítását ugyanakkor a közigazgatásra vagy a szervezetre bízzák. Más kódexek az elveken, értékeken túl arra is útmutatót nyújtanak, hogy az elveket milyen szabályok és eljárások mentén kell alkalmazni. Így például előírják az egyenlő bánásmód érvényesítésének követelményét, majd meghatározzák, hogy ezt az elvet a felvételi eljárás lebonyolításán, a munkahely akadálymentesítésén, valamint a nemek közötti diszkrimináció tilalmán keresztül hogyan lehet a gyakorlatban is érvényre juttatni. Ez utóbbi típust magatartási kódexnek is hívják.

Fontos ugyanakkor, hogy az etikai kódexek nem jogszabályok. Sok esetben a jogszabályokhoz hasonló szerkezetben vagy formában jelennek meg, de az elvek megsértésének szankciója, valamint

a kapcsolódó etikai eljárás különbözik a jogszabályok megsértésének szabálysértési, büntetőjogi szankcióitól és eljárásától.

Magyarországon a köztisztviselőkre vonatkozó etikai kódex megalkotására első ízben a köztisztviselőkről szóló 1992. évi XXIII. törvény irányozta elő, ugyanakkor a kódex megalkotása hosszú ideig váratott magára. Az Országgyűlés 2009-ben határozatot fogadott el, amely szerint „*az Országgyűlés meggyőződése, hogy a közszférában a jogszabályokban előírt kötelezettségeken túlmutató etikai követelményeknek kell érvényesülniük, ezeket a közszférában egységes elveken alapuló etikai kódexekben szükséges megfogalmazni*”.¹⁰ Az Országgyűlés többek között meghatározta az etikai kódexekben érvényre juttatandó elveket is.¹¹

Végül a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 83. §-a rögzítette azokat az elveket és értékeket, amelyeket a kormánytisztviselőknél, illetve vezetőiknél követniük kell, ugyanakkor az etikai kódex kidolgozását az újonnan létrehozott Magyar Kormánytisztviselői Karra bízta. A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény szerint a kar a kormánytisztviselők önkormányzattal rendelkező, közigazgatási szakmai köztestülete, amely kötelező tagsági jogviszony alapján működik. A Magyar Kormánytisztviselői Kar (a továbbiakban: MKK) a törvény 77. §-a szerint többek között védi a kormánytisztviselői kar tekintélyét, testületeinek és tagjainak érdekeit, valamint a kormánytisztviselő jogait, továbbá megalkotja a hivatásetikai részletszabályokat, kialakítja az etikai eljárás rendszerét, valamint lefolytatja az etikai eljárásokat.

E tevékenységének elősegítésére az akkori Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Zöld könyvet adott ki az állami szervek etikai kódexeiről, amely ajánlásokat tartalmazott e kódexek kialakítására vonatkozóan. A Zöld könyv alapján fogadta el az MKK Közgyűlése az MKK Hivatásetikai Kódexét, amelynek frissített rendelkezései 2020. december 18-tól hatályosak.

A kódex a korábbiakban megismertetett típusok közül magatartási kódexnek tekinthető, mivel a hivatásetikai elvek¹² kifejtésén (I. fejezet) és részletes magyarázatán (II. fejezet) túl kitér azokra a hivatásetikai részletszabályokra is (III. fejezet), amelyek a tisztviselők számára hivatásuk gyakorlása során és azon túl is kiemelt figyelmet érdemelnek (például elfogulatlanság megőrzése, ajándékok elfogadásának tilalma, hivatali helyzettel való visszaélés, közforrások takarékos használata). A kódex rögzíti az etikai szempontból érdemtelen magatartások eseteit (IV. fejezet), valamint az etikai eljárás menetét és szankcióit, vagyis a figyelmeztetést és a megrovást (V. fejezet).

A hivatásetikai kódexszel kapcsolatban gyakran felmerülő kérdés, hogy a tisztviselők magánéletére mennyire van, lehet befolyással a hivatásuk. Általánosságban is megállapítható, hogy az ember – legyen szó tisztviselőről vagy munkavállalóról – nem választhatja élesen ketté a munkahelyét és a magánéletét. Vagyis – ahogyan azt az integritás meghatározása során már megfogalmaztunk – az ember cselekedeteinek és tetteinek összhangban kell lenniük, ha meg kívánja őrizni hitelességét. Joggal kelt ellenérzéseket az emberekben a szolgálaton kívül gyorshajtó rendőr, vagy a jegy nélkül utazó ellenőr. A hitelesség megőrzésének fontossága különösen igaz a köz nevében és érdekében eljáró tisztviselők esetén, hiszen rajtuk keresztül az egész közigazgatási szerv, illetve tisztességesen dolgozó munkatársaik megítélése is jelentősen romolhat.

¹⁰ 105/2009. (XII. 21.) OGY határozat a közszféra alapvető etikai követelményeiről.

¹¹ 105/2009. (XII. 21.) OGY határozat 1. pont a) alpontja szerint ezek: becsületesség, elfogulatlanság, pártatlanság, pártsemlegesség, tárgyilagosság, tisztességesség.

¹² Ezek: hűség, a nemzeti érdekek előnyben részesítése, elkötelezettség, felelősség, szakszerűség, hatékonyság, tisztesség, méltóság, pártatlanság, igazságosság, méltányosság, arányosság, védelem, előítéletektől való mentesség, átláthatóság, együttműködés és lelkiismeretesség, a vezetők esetében pedig példamutatás, támogatás, számonkérés, szakmai szempontok érvényesítése.

Az Európai Statisztikai Hivatal, az Eurostat 2004-es jelentésében¹³ megállapította, hogy a görög statisztikai hivatal 1997 és 2003 között hibás adatokat szolgáltatott Görögország államadosságára és az államháztartás hiányára vonatkozóan. Ez a gyakorlat a kétezres évek első évtizedében a figyelmeztetések ellenére tovább folytatódott, így az Eurostat a görög adatokat nem hitelesítette. A görög gazdasági válság kirobbanásának egyik legfőbb oka az volt, hogy – ellentétben a korábbi adatokkal – kiderült, hogy a görög költségvetés hiánya elérte a GDP 15,1%-át. A hibás adatok egyúttal jelentős mértékben aláásták a görög statisztikai rendszerbe, illetve Görögország fizetőképességébe vetett befektetői bizalmat, mivel a külföldi hitelezők nem rendelkeztek valós és megbízható adatokkal a görög költségvetés helyzetére vonatkozóan. Kis túlzással: bármit is állított a görög kormány a költségvetési helyzetre vonatkozóan, az adatokat a hitelezők komoly fenntartásokkal kezelték és jelentősen rontották Görögország hitelképességén. A statisztikai adatok hitelességének visszaállítása ugyanakkor komoly feladatot jelentett Görögország számára.

E példa is azt mutatja, hogy a szervezetek hitelességének megteremtése és fenntartása évek, évtizedek kitartó munkájával jár, míg a szervezetbe vetett bizalom elvesztése vagy radikális csökkenése – a negatív információk gyors terjedésének következtében – igen hamar bekövetkezhet.

A tisztviselők tehát a hivatásetikai kódexben találják meg azokat az elveket és értékeket, amelyeket munkájuk – és részben magánéletük során is – követniük kell. Az elvek és értékek értelmezéséhez, gyakorlatba való átültetéséhez munkahelyükön segítséget kaphatnak az integritás tanácsadótól, továbbá a Magyar Kormánytisztviselői Kar Területi Etikai Bizottságai az eléjük kerülő hivatásetikai ügyek során is folyamatosan elemzik és értelmezik a kódex rendelkezéseit.

A Hivatásetikai Kódex sok szempontból új hozzáállást is kíván a tisztviselőktől. Míg korábban a fő követelmény velük szemben a jogszabályok betartása, betartatása volt, az integritás szemléletében e követelmények mellé felzárkózott az egyéni és szervezeti hitelesség megőrzésének, erősítésének követelménye is. Ez egyaránt magában foglalja a végzett tevékenység folyamatos elemzését, mind a szervezeten belüli, mind a szervezeten kívüli szereplők szemszögéből is, illetve a szervezet működéséért viselt felelősség vállalását a szervezet minden szintjén. Az elvek és a mindennapi gyakorlat elemzése, vizsgálata a felmerülő etikai dilemmák megoldása új ismereteket, készségeket követel meg, ugyanakkor szükséges ezen készségek fokozatosan fejlesztése, a tisztviselők fokozatos érzékenyítése mind a kockázatok felismerése, mind azok kezelése területén.

Az alábbiakban a szervezeti működés két olyan részterületével ismerkedhetünk meg, amelyeknek kiemelt szerepük van a szervezetek integritásalapú működésének megteremtésében és támogatásában.

3.2. Emberierőforrás-gazdálkodás

A közigazgatásban az emberierőforrás-gazdálkodás alá sorolhatók azok a területek, amelyeket korábban személyügyi feladatokként kezeltek, ugyanakkor a feladatok terjedelme és összetettsége jóval túlmutat e szűk szemléleten. Napjainkban erre utalva e területet HR (human resources, azaz emberi erőforrás) menedzsmentnek vagy gazdálkodásnak nevezik, utalva az emberrel kapcsolatos szemléletmód megváltozására.

Ennek okaként egyaránt említhetünk munkaszervezési, szervezeti és pénzügyi indokokat. Munkaszervezési oldalról azt tapasztalhatjuk, hogy a közigazgatási szervek feladat- és hatásköre egyre összetettebbé vált, komplex és gyakran változó jogszabályi környezetben kell ügyeket megoldaniuk és szervezniük, bonyolult informatikai rendszerekkel és adatbázisokkal dolgoznak, és egyre nagyobbak az állampolgároktól érkező elvárások is.

¹³ EUROSTAT (2004): Report by Eurostat on the revision of the Greek government deficit and debt figures. <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/GREECE>

A rendszerek összetettségére jó példa lehet egy száz évvel ezelőtti és egy mai kórház felépítésének összehasonlítása. Míg száz évvel ezelőtt a kórház felépítéséhez – a pénzen kívül – némi túlzással csak egy telek, építőanyagok és egy-két jó kőművesbrigád kellett, napjainkban egy kórház felépítése igen komplex előkészítést igényel. Elsőként meg kell vizsgálni, hogy a telek tömegközlekedéssel, járművekkel – ideértve a mentőhelikopter leszállópályáját is – jól megközelíthető-e, gondosan meg kell tervezni az egyes osztályok elhelyezését, műszer- és eszközigényét, fel kell mérni a kivitelezésre, a műszerekre stb. vonatkozó hazai és nemzetközi szabványokat, pontos műszaki specifikációkat kell adni a felhasznált anyagok minőségére, mennyiségére és egyéb követelményeire (például tűzbiztonság, tisztíthatóság, élettartam). A gondos tervezést követően kezdődhet a komoly jogi ismereteket igénylő közbeszerzési eljárás lebonyolítása, vagyis a fővállalkozó és alvállalkozóinak kiválasztása, akiknek alkalmasnak kell lenniük a speciális mély- és magasépítési, szerelési stb. munkák elvégzésére egyaránt. Az építkezést projektmenedzser fogja össze, a kivitelezés minőségét pedig független műszaki ellenőrök követik nyomon. Ha az épület elkészült, akkor a közigazgatásnak már „csak” a megfelelően képzett személyzetről, technikai eszközökről, gyógyszerekről, ügyeleti rendről kell gondoskodnia.

Értelemszerűen e megnövekedett, összetettebb feladatok komolyabb szakmai felkészültséget, valamint a rendszeren belül és kívül egyaránt szorosabb együttműködést igényelnek a közigazgatás részéről. Megnőtt az igény a jól képzett szakemberek iránt, akik amellet, hogy egy-egy terület (egészségügy, építőipar, informatika, erdő- és vadgazdálkodás) szakértői, ismerik és értik a közigazgatási szervezetrendszer működését, eljárását.

Ez utóbbi követelmények már elvezetnek a szervezeti kérdések vizsgálatához. Ahhoz, hogy a közigazgatási szakemberek képesek legyenek ellátni komplex feladataikat, egyrészt egyre hatékonyabb szervezeti rendszereket kell létrehozni megfelelő informatikai támogatással, másrészt biztosítani kell, hogy a megfelelő kompetenciával rendelkező személyek dolgozzanak a közigazgatásban, akiknek a folyamatos támogatását és továbbképzését is meg kell szervezni.

Ezek alapján azt is megállapíthatjuk, hogy a közigazgatás működését és eredményességét, de megítélését is legalább annyira befolyásolja az abban dolgozó szakemberek felkészültsége és együttműködése, mint a rendelkezésre álló infrastruktúra milyensége. A tisztviselők tehát a közigazgatási szervek komoly erőforrásai. Az emberekkel, munkatársakkal való foglalkozás, munkájuk támogatása, a feladatok ellátására való felkészítésük és a pozitív szervezeti kultúra kialakítása így stratégiai fontosságú a közigazgatási szervek és vezetőik számára.

A fentiek mellett természetesen a pénzügyi körülmények mellett sem mehetünk el szóltanul. Az egyedi jelentősebb beruházásoktól eltekintve a közigazgatási szervek költségvetésének jelentős része, mintegy 70-90 százaléka személyi jellegű juttatásokra megy el. Vagyis ha a költségvetési szervek felelősen gazdálkodnak az emberi erőforrásaikkal, akkor a költségvetésük jelentős részét bizonyíthatóan felelősen használhatják fel.

Az elmúlt években lefolytatott vizsgálatok¹⁴ azt mutatták, hogy az emberierőforrás-gazdálkodásnak kiemelt szerepe van a közigazgatási szervek személyi és szervezeti integritásának erősítésében, fejlesztésében.

Előbb nézzünk néhány, az emberierőforrás-gazdálkodásra jellemző kockázatot, majd vizsgáljuk meg, hogyan lehet e kockázatokat kezelni, illetve csökkenteni!

¹⁴ Szakács Gábor (2013): Munkaköralapú rendszer, javadalmazási alternatívák, integritás. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, Budapest, 2013/4. 25–35. o.

Klotz Péter (2014): *Integritás az emberi erőforrás gazdálkodásban. Fogalmi keretek és szervezetfejlesztési lehetőségek.* https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/15858/Integritas_az_EEG-ben_Fogalmi%20keretek%20es%20szervezetfejlesztesi%20lehetosegek.pdf?sequence=3

Szakács Gábor (2014): *Az emberi erőforrás gazdálkodás fejlesztésének elméleti kérdései a magyar közszolgálatban.* <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/100421/531.pdf?sequence=1>

Az egyik legjellemzőbb integritási kockázat, ha közigazgatási szervek munkatársai nem rendelkeznek kellő képzettséggel feladataik ellátására. Ha nem ismerik például a rájuk és a szervezetre vonatkozó jogszabályokat, akkor nagyobb az esélye, hogy jogellenes vagy formailag hibás döntést hoznak. Ennek egyik oka lehet, ha nem megfelelő képzettségű munkatársat vesznek fel egy munkakörre, illetve ha nem biztosított a tisztviselők megfelelő képzése, továbbképzése. A nem megfelelő végzettségű munkatárs felvétele esetén a tisztviselő képzésére, továbbképzésére vagy nincs lehetőség, vagy ez csak aránytalanul nagy ráfordítások árán valósítható meg. A nem megfelelő képzettségű új munkatárs tehát érdemben nem tudja ellátni munkaköri feladatait, csak egyszerűbb feladatokat képes elvégezni, miközben foglalkoztatása erőforrásokat von el a szervezettől (például betöltött státuszra szakképzett munkatárs felvétele, helyettesítési díj fizetésének ellehetetlenülése). Nem feledkezhetünk meg továbbá a szervezeti körülményekről sem. A munkatársak többszörösen igazságtalannak fogják érezni a megfelelő végzettséggel nem rendelkező munkatárs felvételét. Egyrészt azt látják, hogy a munkakör betöltésére – kis túlzással – bárki alkalmas lehet, így az ő hosszú évek alatt megszerzett képzettségük, szakmai tapasztalatuk leértékelődik. Másrészt rájuk hárul az új munkatárs felkészítése, illetve feladatainak részbeni vagy teljes ellátása. Tehát jelentős többletfeladatokat kell elvégezniük, miközben illetményük – az üres álláshely után járó helyettesítési díj megvonása miatt – csökken, vagy azonos szinten marad. Harmadrészt, a szervezet teljesítménye és hatékonysága a költségvetési kiadások szinten tartása mellett is romlik, mivel ugyanannyi munkát kevesebb, de jobban leterhelt munkatárs lát el. A szakmai szempontok háttérbe szorítása, a szervezeti értékek sérelme és a növekvő munkateher rombolja a munkamorált, és növelheti a szervezetet elhagyó munkatársak számát.

Fontos, hogy a szervezetet elhagyó munkatársak nem csak a létszám csökkenését jelentik. Ők a szervezeti kultúra hordozói, így velük együtt távozik a szervezetről a szervezeti kultúra egy szelete is. Ezen kívül elvész az a szakmai tudás, amely korábban a szervezet rendelkezésére állt, valamint a szervezet számára ablakon kidobott pénz a korábbi munkatársak képzésébe, továbbképzésébe fektetett költségvetési forrás is. A szervezetnek tehát elemi érdeke, hogy munkatársai minél kisebb számban hagyják el a szervezetet.

Végül röviden tekintsük át, mit tehetnek az emberierőforrás-gazdálkodással foglalkozó közigazgatási szakemberek a jelenségek kezelése, illetve a szervezeti integritás erősítése érdekében.

Elsőként fontos szerepük lehet a szervezetről kialakított kép tudatos formálásában. Ha egy közigazgatási szervről az a hír terjed el, hogy munkáját magas szakmai színvonalon végzi, és törődik munkatársaival, akkor oda szívesebben mennek dolgozni a szakemberek (vagy másként megfogalmazva: két, hasonló illetménnyel járó pozíció közül inkább ezt választják), megkönnyítve a munkatársak toborzását.

A munkakörhöz kapcsolódó releváns információk (munkakör, illetmény, béren kívüli juttatások stb.) korrekt közzététele, a Kttv. 45. § (1) bekezdésében rögzített meghívásos helyett pályázati eljárás előnyben részesítése, a felvétel során a szóbeli készségek (elbeszélgetés) mellett az írásbeli feladatok megoldásának értékelése, a felvételi interjú lefolytatásába a szakterület és a HR képviselőinek bevonása mind elősegítik a szervezet szakmaiságának, integritásának erősítését.

A közigazgatási szervek esetében előfordulhat, hogy valaki rokoni, baráti kapcsolatai alapján nyer a szervhez felvételt. Ennek ellenére jó szakember lehet, ugyanakkor fennáll a veszélye, hogy a szervezetbe ilyen úton bekerült munkatársak – mivel képességeik nem mérettettek meg a felvételi eljárás során – a szervezet helyett alapvetően a felvételüket támogató befolyásos segítőkjükhöz, mentorukhoz lesznek lojálisak. Ez a sajátos pszichológiai helyzet megtöri, mintegy felülírja a közigazgatási hierarchiát és a szervezeten belüli függőségi és felelősségi viszonyokat.

Leginkább a kistelepüléseken működő közigazgatási szervek esetében jellemző, hogy a kialakult munkaerőhiány miatt nem, vagy csak nagy nehézségekkel képesek pótolni a kieső munkatársakat. Esetükben különösen nagy jelentősége van a megfelelő emberierőforrás-gazdálkodásnak, hiszen a támogató hozzáállás, a rugalmasság képes lehet a fizetésbeli különbségek részbeni ellentételezésére is. Ilyen megoldások lehetnek a munkatársak részére biztosított képzések, tanulmányi szerződések, letelepedési támogatás biztosítása, vagy a rugalmas munkaidőkeret, a részbeni távmunka biztosítása.

A felvételt követően ugyancsak fontos lépés az új munkatársak beillesztése a szervezetbe. Az ilyen célra tartott integrációs nap vagy képzés segít a szervezeti belső szabályok és értékek megismerésében. Az új munkatársak szakmai és szociális beilleszkedését támogató, felkészült mentor kijelölése (illetve esetlegesen a próbaidőre szóló képzési-fejlesztési terv) elősegíti a szervezet teljes jogú, felkészült munkatársává válást.

3.3. Közérdekű bejelentők

Az emberi erőforrás gazdálkodás mellett a közérdekű bejelentések rendszerének kiépítése ugyan csak jelentősen képes hozzájárulni egy szervezet integritásalapú működéséhez. Mielőtt azonban a részletekbe belemennénk, indokolt eloszlatni néhány tévhitet. A bejelentés régebben – különösen a rendszerváltás előtti időszakban – egybefonódott a besúgással, ami a társadalom jelentős részében erős ellenérzéseket keltett.

A bejelentések, a közérdekű bejelentések, valamint a visszaélésre vonatkozó bejelentések jobb megértéséhez ugyanakkor abból kell kiindulnunk, hogy valamennyi, saját magát jobbra tenni igyekvő szervezetnek (megítélésünk szerint a közigazgatás is ilyen szervezetrendszernek tekinthető) szüksége van visszajelzésekre a saját működéséről. Ez származhat a saját folyamatainak méréséből (például statisztikai adatok gyűjtése, elemzése, közvélemény-kutatások, állampolgárok személyes megkérdezése) is, de érdemibb információk nyerhetők a működés hibáira utaló visszajelzésekből (például jogszabályi joghézag felfedezése, számítógépes rendszer programhibája, fellebbezés a közigazgatási szerv határozatával szemben), mivel ez nemcsak a rendszer hibáit tárja fel, hanem lehetővé teszi az egyedi vagy rendszerszintű hiba orvoslását, a szervezeti működés javítását.

Ideális esetben – ahogyan ezt a későbbiek során az integrált kockázatkezelési rendszer bemutatása során látni fogjuk – a közigazgatási rendszerek létrehoznak olyan fórumokat, melyeken lehetőség van a működési hiányosságok, kockázatok felvetésére, megvitatására. Egy ilyen fórum kincseshánya lehet a vezetés számára, hiszen ezen hibák azonosítása, besorolása révén javítható a szervezeti működés, ami a munkatársak és a vezetés közös érdeke. Ha a szervezeten belül nincs lehetőség a problémák felvetésére, a megoldatlan problémák kívülről, a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény 1. § (2) bekezdése szerinti panaszként, 1. § (3) bekezdése szerinti közérdekű bejelentésként vagy 20. § (1) bekezdése szerinti visszaélésre vonatkozó bejelentésként térnek ismét vissza. Lényegi különbség ugyanakkor, hogy panasz, közérdekű bejelentés vagy visszaélésre vonatkozó bejelentés megtétele esetén a közigazgatási szerv a törvény rendelkezései szerint érdemben köteles foglalkozni a felvetett problémákkal. Amennyiben a szervezet továbbra sem képes kezelni a helyzetet, az érintettek – az egyre jobban terjedő gyakorlat szerint – a sajtóhoz vagy a közösségi médiához fordulnak, jelentősen rombolva a szervezet megítélését, egyben szűkítve a szervezet vezetésének mozgásterét.

A közigazgatási szervek vezetése tehát akkor jár el helyesen, ha már a kezdetek kezdetén tudatosan figyelemmel kíséri a felmerülő problémákat, és ezeket nem (személyes) kritikaként, hanem a szervezet működése javításához hozzájáruló értékes visszajelzésként kezeli. Indokolt tehát e visszajelzési rendszer tudatos fejlesztése, és működtetésének az integritás tanácsadó feladatai közé sorolása, illeszkedve a korábban már részletesebben ismertetett feladatokhoz.

Itt kapcsolódnak tehát össze a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény szerinti egyedi panaszok, a közérdekű bejelentések és a visszaélésre vonatkozó bejelentések, valamint az 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet 8. §-a szerinti, a szervezeti integritást sértő eseményekre vonatkozó bejelentések.¹⁵ Vagyis a panaszok, a közérdekű bejelentések és a visszaélésre vonatkozó bejelentések esetében meg kell vizs-

¹⁵ A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 6. § (4a) bekezdése ez utóbbiakra vonatkozóan külön belső eljárásrend elkészítését írja elő.

gálni, hogy az abban foglalt felvetések, hiányosságok vagy események hatással vannak-e a szervezeti integritásra. Amennyiben igen, akkor nemcsak a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény rendelkezései szerint kell eljárni, de a panaszból, a közérdekű bejelentésből és a visszaélésre vonatkozó bejelentésből leszűrhető kockázatok elemzését és kezelését be kell csatornázni a szervezet integrált kockázatkezelési rendszerébe. Ezek az elemek jelennek meg a törvény 5. § (1) bekezdésében is, amely szerint a panasz vagy a közérdekű bejelentés alapján – ha alaposnak bizonyul – gondoskodni kell:

- a) a jogszerű vagy a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról, illetve az egyébként szükséges intézkedések megtételéről,
- b) a feltárt hibák okainak megszüntetéséről,
- c) az okozott sérelem orvoslásáról és
- d) indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.

A panaszok, a közérdekű bejelentések és a visszaélésre vonatkozó bejelentések kezelése akkor működhet hatékonyan, ha a szervezet nyitott a működési hiányosságok felszámolására, és abban partner. Ha a szervezet, vagy annak vezetése nem nyitott erre, a problémák egyre tovább halmozódnak. A szervezeti kultúra zárttá válik, megjelennek azok a (tabu)témák, amelyeket a szervezeten belüli vagy a külvilág felé irányuló kommunikáció során kerülni kell. A szervezeti erőforrások jelentős részét a problémák leplezése, és nem azok megoldása fogja lekötöni. Ez a szervezeti kultúra ellentétben áll az integritás elveivel, és jelentősen rontja a szervezet eredményességét és hatékonyságát egyaránt.

Az integritás elvei mentén működő közigazgatási szervek sajátossága, hogy a bennük dolgozó tisztviselők felelősséget éreznek a szervezet működésének milyensége iránt. Lehetőségeikhez mérten támogatják a folyamatok jobbá tételét, és ha visszasságot tapasztalnak, azt felvetik munkatársaiknak, vezetőiknek. Minél korábban sikerül egy-egy problémára ráirányítani a figyelmet, annál nagyobb az esélye a szervezet működésére ható kockázat csökkentésének, kezelésének.

A közérdekű bejelentők – legyenek a szervezet munkatársai vagy külső partnerek – ebben a folyamatban játszanak kulcsfontosságú szerepet, így védelmük, támogatásuk és segítségük a szervezet alapvető érdeke.

Fontos tudni, hogy a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 206/A. §-a alapján a közérdekű bejelentő és a visszaélést bejelentő üldözése, vagyis a közérdekű bejelentésre vagy a visszaélés bejelentésére tekintettel a bejelentővel szemben hátrányos intézkedés alkalmazása, vagy a bejelentés megtételének akadályozása, illetve ennek kísérlete szabálysértésnek minősül, szabálysértési eljárást von maga után.

4. FELELŐS SZERVEZETEK

4.1. Integrált kockázatkezelési rendszer

Az előző alfejezetben a felelősség egyéni szintjeiről volt szó, arról, hogy mit tehetnek a tisztviselők a maguk szintjén a szervezeti integritás erősítéséért. Ebben a fejezetben azt vizsgáljuk meg, hogy mit tehet maga a szervezet annak érdekében, hogy megfeleljen a vele szemben támasztott, egyre nagyobb és összetettebb társadalmi elvárásoknak.

Érvelésünk szemléltetéséhez ismét egy példához folyamodunk. Ha két azonos súlycsoportba tartozó bokszoló ringbe száll, a meccs kimenetele leginkább a felek felkészültségétől, tapasztalatától, technikájától, ütőerejétől függ. Ha azonban bekötjük az egyik bokszoló szemét, a meccs az ő hátrányára lényegében el is dőlt. Lehet bármilyen felkészült, tapasztalt, technikás és erős, egy lényegesen gyengébb bokszoló is térdre kényszerítheti, ha nem láthatja ellenfele mozgását, a beérkező ütések, nem képes válaszolni a támadásokra.

A példa alapján a közigazgatási szervek is csak akkor képesek „állva maradni”, ha képessé válnak felmérni a működésükre ható külső és belső kockázatokat, és időben, proaktív módon képessé válnak a megfelelő reakciókra is. Fontos, hogy a kockázatok felmérése és kezelése ne egy-egy ember megérzései alapján történjen, hanem tudatosan, előre meghatározott szabályok és rendszer szerint. Ezt a célt szolgálja a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet szerinti integrált kockázatkezelési rendszer.

Az integrált kockázatkezelési rendszer bemutatása előtt azonban néhány szóban ki kell térnünk magára a belső kontrollrendszerre is. Ez azon elvek, eljárások és szabályzatok összessége, amelyek biztosítják, hogy a költségvetési szervek tevékenysége és célja összhangban legyen a szabályokkal, valamint az első fejezetben részletesebben is kifejtett gazdaságossági, hatékonysági és eredményességi követelményekkel. Ezen túl azt is biztosítja, hogy gazdálkodás során ne kerüljön sor pazarlásra, továbbá megfelelő, pontos és naprakész információk álljanak rendelkezésre a költségvetési szerv működésével kapcsolatban.

A belső kontrollrendszert a korábban a költségvetési szerveknél működő, túlságosan is pénzügyi fókuszú, folyamatba épített előzetes és utólagos vezetői ellenőrzés (FEUVE) helyett 2009-től fokozatosan vezették be és építették ki. Elemei közé tartozik – az integrált kockázatkezelési rendszeren kívül – a kontrollkörnyezet, a kontrolltevékenységek, az információs és kommunikációs rendszer, valamint a nyomon követési (monitoring) rendszer.

Ezek közül témánk szempontjából elsősorban a kontrollkörnyezet követelményei emelhetők ki. A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 6. § (1) bekezdése szerint a költségvetési szerv vezetője olyan kontrollkörnyezetet köteles kialakítani, amelyben:

- a) világos a szervezeti struktúra, a folyamatok átláthatóak,
- b) egyértelműek a felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok,
- c) meghatározottak, ismertek és elfogadottak az etikai elvárások a szervezet minden szintjén,
- d) átlátható a humán erőforrás-kezelés,
- e) biztosított a szervezeti célok és értékek irányában való elkötelezettség fejlesztése és elősegítése.

Jól látható, hogy a megfelelő kontrollkörnyezet jelentős átfedést mutat az integritásalapú szervezeti működéssel, vagyis a belső kontrollrendszer lényegében a korábban már bemutatott, az integritás elvei mentén működő szervezet kiépítését célozza meg.

Az integrált kockázatkezelési rendszer tehát a költségvetési szervek belső kontrollrendszerének része, amely a hivatkozott kormányrendelet 2. § m) pontja szerint *„olyan folyamat alapú kockázatkezelési rendszer, amely a szervezet minden tevékenységére kiterjed, egységes módszertan és eljárások alkalmazásával, a szervezet célkitűzéseinek és értékeinek figyelembevételével biztosítja a szervezet kockázatainak teljes körű azonosítását, azok meghatározott kritériumok szerinti értékelését, valamint a kockázatok kezelésére vonatkozó intézkedési terv elkészítését és az abban foglaltak nyomon követését”*.

Az integrált kockázatkezelési rendszer és az integritásirányítási rendszer között az teremti meg a közvetlen kapcsolatot, hogy a szervezeti célok elérését sokszor a szervezeti integritást sértő cselekedetek veszélyeztetik. Vagyis ha az integrált kockázatkezelési rendszer keretében sikerül a szervezet integritási kockázatait azonosítani, akkor azok értékelését követően egy intézkedési terv alapján el lehet végezni a jelentősebb kockázatok kezelését.

Az integrált kockázatkezelési rendszer és az integritásirányítási rendszer közötti összhangot az államigazgatási szervek körében (ide nem értve a rendvédelmi szerveket) egy 2016-os jogszabálymódosítás teremtette meg. Mindkét rendszer koordinálását a kijelölt integritás tanácsadó látja el, amely – a 2. fejezetben kifejtettek szerint – egyben ellátja a szervezeti célok elérését veszélyeztető, ezáltal a legsúlyosabb kockázatoknak tekinthető integritási és korrupciós kockázatok felmérését is.

A fentieket összefoglalva azt mondhatjuk, hogy ha a közigazgatási szervek képesek magas szinten működtetni integrált kockázatkezelési rendszerüket, akkor képesek lesznek feltárni azokat a jövőbeni kockázatokat, amelyek veszélyeztetik szervezeti céljaik elérését. Fontos, hogy a kockázatkezelés a jövőre irányuló folyamat, így elsősorban a potenciális veszélyek megelőzésére alkalmas. A jól végzett kockázatelemzés egyrészt csökkentheti a negatív esemény bekövetkezésének lehetőségét (gyakoriságát), valamint annak hatását egyaránt.

A bokszolókkal kapcsolatban felhozott példát alapul véve azt mondhatjuk, hogy a bokszoló még a ringbe lépés előtt elvégezheti ellenfele kapcsán a kockázatok elemzését annak érdekében, hogy célját, a mérkőzés megnyerését elérhesse. Felmérheti saját kockázatait (például gyenge erőnlét, technikai hiányosságok, gyenge balhorog), az ellenfélét (például erős jobbgyenes, kiváló ütemérzék), illetve az egyéb kockázatokat (például részrehajló pontozás lehetősége). Ezek közül meghatározhatja azokat a kritikus kockázatokat, amelyeket a mérkőzésig rendelkezésre álló időszakban képes kezelni (például erőnlét és védekezés fejlesztése). Ha a kockázatosnak ítélt események (erős jobbgyenesek) bekövetkezésének gyakoriságát vagy hatását (például elhajlással, jobb védekezéssel) képes csökkenteni, jelentősen növelte az esélyét annak, hogy a mérkőzés végén győztesen kerül ki az összecsapásból. Értelemszerűen a közigazgatási szerveket nem fenyegeti a felszámolás veszélye, ugyanakkor felkészületlenségükkel, gyenge teljesítményükkel jelentős társadalmi veszteséget képesek okozni.

A következőkben vizsgáljuk meg egy olyan tevékenységet, amely a szervezeti működés szempontjából azért tekinthető kockázatosnak, mivel a szervezeti döntéseket igyekszik befolyásolni.

4.2. Érdekérvényesítőkkal való kapcsolattartás

A közigazgatási szervek döntéseinek törvénytelen eszközökkel történő befolyásolása komoly integritási kockázatot rejt magában. Ennek bekövetkezése esetén alapjaiban sérülnének a közigazgatási szervek törvényes működésére vonatkozó alkotmányos követelmények, valamint a jogbiztonság elve. A közhatalmi döntéshozatal átláthatósága szempontjából fontos követelmény annak ismerete, hogy e döntéseket ki és milyen eszközökkel kívánja befolyásolni, illetve a befolyásolás során ne történhessenek a tisztviselők és a szervezetek integritását kockáztató cselekmények.

A döntéshozóval vagy a döntés előkészítésében közreműködő személlyel létrejövő közvetlen kapcsolat helyzeti előnybe hozhatja a döntést befolyásolására törekvő személyeket vagy szervezeteiket, továbbá a nem átlátható kapcsolatok jelentős reputációs kockázatot is hordoznak a szervezet számára. Mivel a közigazgatási szervek és az államszervezeten kívüli személyek közötti kapcsolatot általánosságban nem lehet megtiltani, inkább arra kell törekedni, hogy e kapcsolat minél inkább átlátható és nyomon követhető legyen. Ennek érdekében a szervezeti integritás szempontjából legkockázatosabb kapcsolattartási formát, a személyes találkozót az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet 10. §-a szabályozza a kormányrendelet hatálya alá tartozó államigazgatási szervek vonatkozásában.

A rendelkezés szerint érdekérvényesítőnek tekintendő mindenki, aki az államszervezeten kívül tevékenykedik, továbbá nem minősül jogszabályban rögzített eljárásban ügyfélnek, panaszosnak vagy az eljárásban részt vevő más személynek. Érdekérvényesítő (vagy más elnevezéssel: lobbista) tehát az, aki valamilyen célból úgy kíván személyes egyeztetést kezdeményezni a közigazgatási szervvel, hogy nem esik a fenti kategóriák valamelyikébe.

Az államigazgatási szerv munkatársának a feladatellátása során vagy a feladatellátásához kapcsolódó megkeresésekről – az esetleges félreértések elkerülése érdekében – tájékoztatnia kell felettesét. Ezt célszerű akkor is megtennie, ha az érdekérvényesítő nem kezdeményez személyes találkozót, hanem csak telefonon keresi meg a munkatársat, vagy tájékoztató anyagokat küld meg részére. Ha az érdekérvényesítő a szervvel vagy munkatársával személyes találkozót is kezdeményez, akkor az erre vonatkozó információkat (az érdekérvényesítő által képviselt szervezet nevét, a találkozót célját, időpontját és helyét) is el kell juttatni a felettes részére.

Az államigazgatási szerv munkatársának a felelőssége abban is megjelenik, hogy amennyiben a találkozást kezdeményező személlyel, szervezettel kapcsolatban további, a szervezet integritását veszélyeztető kockázatokra vonatkozó információval rendelkezik, azt is köteles írásban felettese tudomására hozni. Értelemszerűen a szervezeti integritást veszélyeztető kockázat alatt az államigazgatási szerv munkatársa személyes integritására vonatkozó kockázatokat is érteni kell. Ilyen körülmény lehet például, ha a találkozót kezdeményező ellen a munkatárs tudomása szerint büntetőeljárás van folyamatban vagy hajlamos az agresszív viselkedésre.

A felettes a rendelkezésre álló információk alapján maga is egyfajta kockázatelemzést végez. Ha ez alapján a találkozó nem hordoz kockázatot, akkor annak tényét a felettes tudomásul veszi. Egyéb esetben a felettes a találkozót megtilthatja, korlátozhatja, vagy harmadik személy – jellemzően az integritás tanácsadó – jelenlétéhez kötheti.

Bár ezen a rendelkezések nem helyettesíthetik az érdekérvényesítők működésére, illetve az érdekérvényesítők és a döntéshozók közötti kapcsolatokra vonatkozó részletes rendelkezéseket, lefedik azokat az eseteket, amelyek a személyi és szervezeti integritás szempontjából az egyik legkockázatosabbaknak minősíthetők: a személyes találkozókat. A találkozók engedélyeztetése, illetve harmadik személy jelenlétéhez kötése, nyilvántartása és – értelemszerűen – a találkozóról készült emlékeztető, jegyzőkönyv vagy hangfelvétel készítése számos integritási és korrupciós kockázatot képes csökkenteni.

4.3. Vezetés és vezetői felelősség

A szervezeti integritás kialakítására, illetve fenntartására jelentős hatással van az államigazgatási szervek vezetőinek elkötelezettsége és példamutatása. Ez egyrészt a vezető erkölcsi, morális felelősségét jelenti, másrészt – elsősorban a hivatali szervezet és a költségvetési szerv vezetője esetében – konkrét, jogszabályban foglalt feladatokat és felelősséget.

Az előbbivel kezdve azt mondhatjuk, hogy a szervezet vezetőjének jelentős hatása van a szervezeten belüli viszonyokra, kiemelten a szervezeti kultúrára és a belső kontrollrendszerre. A vezető akkor jár el helyesen, ha személyesen is elköteleződik a szervezeti elvek, értékek iránt, és ezeket következetesen, jó példát mutatva számon is kéri a munkatársaitól.

A jogszabályi feladatok és felelőségek tekintetében némiképp eltérés mutatkozik az integritásirányítási rendszer, illetve a belső kontrollrendszer működéséért viselt vezetői felelősség között. Az előbbi esetében a hivatali szerv vezetőjére (és az irányító szervre) fontos szerep hárul az államigazgatási szervre vonatkozó célkitűzések, értékek és elvek meghatározásában, amelyek egyben a szervezeti integritás alapját adják. Az integritási és korrupciós kockázatok felmérése, ez alapján intézkedési terv és éves integritásjelentés készítése a jogszabály szerint a hivatali szervezet vezetőjének átruházhatatlan személyes felelőssége. Ugyancsak az ő felelőssége a szervezet működésével összefüggő integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásáról és kivizsgálásáról való gondoskodás, illetve az erre vonatkozó belső szabályzat elkészíttetése és jóváhagyása. Az integritás tanácsadót az államigazgatási szervek hivatali szervezetének vezetője jelöli ki, aki egyben e feladatai tekintetében a hivatali szervezet vezetőjének közvetlen irányítása alatt áll.

Ezzel ellentétben a belső kontrollrendszer, ezen belül is a szervezet minden szintjén érvényesülő, megfelelő kontrollkörnyezet és az integrált kockázatkezelési rendszer kialakításáért, működtetéséért és fejlesztéséért a 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 3. §-a szerint a költségvetési szerv vezetője felel. Ez a személy a központi költségvetési szervek esetén a központi költségvetési szerv első számú vezetője, minisztérium esetén a miniszter vagy a miniszter döntése alapján a közigazgatási államtitkár. A központi és területi államigazgatási szervek tekintetében az integritással kapcsolatos feladatkörök ugyanakkor – az integritás tanácsadó kijelölése révén – a hivatali szervezet vezetőjéhez (közigazgatási államtitkár, főigazgató) kötődnek, jelezve a munka- és feladatkör kiemelt jellegét.

Külön is kiemelendő a 6. § (5) bekezdése, amely szerint a költségvetési szerv vezetőjének felelőssége olyan belső kontrollrendszer kialakítása, amely minden tevékenységi kör esetében alkalmas az etikai értékek és az integritás érvényesítésének biztosítására. E felelősség kifejezetten, jogi felelősség formájában is megjelenik a kormányrendelet 1. mellékletében található, úgynevezett vezetői nyilatkozatban. Ezt a költségvetési szervek vezetői minden évben kötelesek kitölteni, és – többek között – arról nyilatkozni, hogy az általuk vezetett költségvetési szervnél gondoskodtak a belső kontrollrendszer kialakításáról, valamint szabályszerű, eredményes, gazdaságos és hatékony működéséről, illetve olyan szervezeti kultúra kialakításáról, amely biztosítja az elkötelezettséget a szervezeti célok és értékek iránt, valamint alkalmas az integritás érvényesítésének biztosítására.

E rendelkezések szervezeti szinten is biztosítják az integritás szabályalapú és értékalapú eszközeinek összhangját. E rendelkezések közötti, szervezeti szintű egyensúly megtalálása ugyanakkor komoly erőfeszítéseket igényel a szervezet vezetőjétől, a támogatására rendelt integritás tanácsadótól, illetve a szervezet munkatársaitól egyaránt. Az integritásirányítási rendszer kialakítása ugyanakkor lehetővé teszi, hogy az ne kizárólag a korrupció elleni fellépés hatékony eszközévé váljon, hanem illeszkedjen többek között a belső kontrollrendszerhez, az emberierőforrás-menedzsment rendszerhez vagy a szervezeti minőségirányítási rendszerhez.

Az integritásirányítási rendszer sikere, illetve a közigazgatási szervekkel szemben támasztott növekvő társadalmi igényeknek való magasabb szintű megfelelés, e szervek hitelessége ugyanakkor az e szerveknél tevékenykedő vezetők és tisztviselők szakmai felkészültségén, elhivatottságán és tisztességén, valamint az általuk alkalmazott irányítási rendszer minőségén múlik. E két elem megléte külön-külön is jelentősen képes hozzájárulni a közigazgatási szervekkel szembeni bizalomhoz, azonban ezek összhangolása, az értékek és a szabályok alkalmazása közötti megfelelő összhang e pozitív hatást jelentősen erősítheti.

5. JOGSZABÁLYTÁR

- Magyarország Alaptörvénye
- 1992. évi LXIII. törvény a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról
- 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselőkről
- 2003. évi XXIV. törvény a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról („üvegseb”-törvény)
- 2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
- 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
- 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
- 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról
- 2023. évi XXV. törvény a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról
- 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről
- 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről
- 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről

6. IRODALOMJEGYZÉK

1. Domokos László – Pulay Gyula – Szatmári János – Gergely Szabolcs – Szabó Zoltán Gyula (2016): *Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közszférában*. URL: https://asz.hu/storage/files/files/a_jo_kormanyzas_epitokovei/6.pdf (Utolsó letöltés: 2018. 02. 15.)
2. EUROSTAT (2004): *Report by Eurostat on the revision of the Greek government deficit and debt figures*. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/GREECE> (Utolsó letöltés: 2018. 02. 14.)
3. KLOTZ Péter (2014): *Integritás az emberi erőforrás gazdálkodásban* URL: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/15858/Integritas_az_EEG-ben_Fogalmi%20keretek%20es%20szervezetfejlesztesi%20lehetosegek.pdf?sequence=3 (Utolsó letöltés: 2023. 05. 31.)
4. Magyar Kormánytisztviselői Kar (2020): *A Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe* URL: <https://mkk.org.hu/sites/default/files/Hivat%C3%A1setikai%20K%C3%B3dex%202020.pdf> (Utolsó letöltés: 2023. 05. 31.)
5. Nemzeti Védelmi Szolgálat (2016): *Módszertani útmutató az integritási és korrupciós kockázatok felmérésének, valamint az intézkedési terv és az integritásjelentés elkészítésének támogatására – II. rész*. URL: <https://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/6/7f/a1000/II%20rész.pdf> (Utolsó letöltés: 2018. 02. 04.)
6. OECD (2009): *Towards a Sound Integrity Management Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*. Paris, 2009. URL: <https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/GF%282009%291/en/pdf> (Utolsó letöltés: 2023. 05. 31.)
7. Pallai Katalin (2014): Bevezető gondolatok a közigazgatási integritás és integritás menedzsment témájához. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, Budapest, 2014/1.
8. Szakács Gábor (2013): Munkaköralapú rendszer, javadalmazási alternatívák, integritás. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, Budapest, 2013/4.
9. Szakács Gábor (2014): *Az emberi erőforrás gazdálkodás fejlesztésének elméleti kérdései a magyar közszolgálatban*. URL: <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/100421/531.pdf?sequence=1>. (Utolsó letöltés: 2018. 02. 15.)
10. Weber, Max (1987): *Gazdaság és társadalom*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
11. XIII. KERÜLETI ÖNKORMÁNYZAT (2023): *Közérdekű adatok* URL: <https://www.budapest13.hu/kozerdeku-adatok/> (Utolsó letöltés: 2023. 05. 31.)

A Nemzeti Közszerológálati Egyetem kiadványa



Nemzeti Közszerológálati Egyetem;
Közigerazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Dr. Deli Gergely rektor
Címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Olvasószerkesztő:

Dorogi Katalin

Tördelőszerkesztő:

Vöröss Ferenc

ISBN 978-963-498-587-7

Az eredeti kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében készült el és jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE