

Báger Gusztáv

HOLLAND INTEGRITÁS ÉS KOCKÁZATKEZELÉS

(Az integritási kockázatelemzés módszertani kerete és alkalmazása)



SZÉCHENYI 

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

Az ismertetésre kerülő értékelési módszertan általános jellegű, így kiindulópontként a közszféra bármely területén segítheti a kockázatelemzést.

1. A módszertan legfontosabb alapelvei és jellemzői

- *A cél a megelőzés*

Az értékelési módszer célja a korrupció megelőzése. Nem az a rendeltetése, hogy feltárja a korrupciós incidenseket, vagy megbüntesse (elfojtsa) az elfogadhatatlan magatartást. A módszertan azzal a céllal került kidolgozásra, hogy elősegítse az integritással kapcsolatos legfőbb gyengeségek és kockázatok azonosítását, valamint – a szervezet ellenálló-képességének erősítésével – a szabályszegések jövőbeni megelőzését. Így feladata olyan integritás politika megalapozása, amelyben az elfojtás mellett a megelőzés élvez elsőbbséget.

- *Veszélyeztetettségben és kockázatokban gondolkodni*

Az értékelési módszertan segít veszélyeztetettségben és kockázatokban gondolkodni. Az értékelést végzők azonosítják a legfontosabb veszélyeztetettségi pontokat és kockázatokat, majd javaslatot tesznek ezek csökkentésére. A veszélyeztetettségben és kockázatokban gondolkodás képessége elengedhetetlen feltétele a kiegyensúlyozott integritás politika létrehozásának. Ha egy szervezet tagjai viszonylag kevés tapasztalattal rendelkeznek e téren, az értékelésen keresztül megismerkedhetnek ezzel a szemlélettel. Később az értékelési módszer gondolatmenetét az integritás tanácsadó tovább adhatja az intézmény munkatársainak, s az elsajátított ismeretek többszöri ismétlésével egyre inkább fejlődhet a szervezet hozzáállása az integritás kérdéséhez.

- *Az integritás irányítási rendszer értékelése*

Az integritással kapcsolatos kockázatok (veszélyeztetettség) felmérése mellett az értékelési módszertan azt vizsgálja, hogy a szervezet mennyire ellenálló az integritással kapcsolatos szabálysértésekkel szemben. Értékelésre kerül, hogy a különböző intézkedések közül melyeket vetették be, hogy folyamatosan alkalmazzák és betartják-e azokat, illetve hogy az alkalmazott intézkedések mennyire bizonyultak hatékonynak. Ily módon megfelelő képet kaphatunk az

integritás irányítási rendszer fejlettségéről, valamint arról, hogy a szervezet mennyire bizonyul ellenállónak az integritással kapcsolatos kihágásokkal szemben.

- *Vezetői jelentés, akcióterv*

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

- *Az integritással kapcsolatos tudatosság fokozása*

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

2. A kockázatelemzés alapfogalmai

2.1. Kockázat

A kockázat egy bizonyos nemkívánatos esemény bekövetkezésének valószínűsége, lehetősége, megszorozva annak hatásával vagy az általa okozott kárral (kockázat = valószínűség x hatás). Egy konkrét kockázat magában foglalja a nem kívánatos eseményt (cselekvő személy, cselekmény, hely és idő tekintetében), a sérült érdeket és az okozott kárt.

Nem kívánatos esemény alatt azt értjük, ami egy intézménynél, szervezetenél vagy személynél bekövetkezhet, és ami káros hatással lehet egy (kívánt) helyzetre, állapotra. A nem kívánatos esemény bizonyos körülmények folytán és/vagy szándékos/nem szándékos cselekedetek eredményeképpen következik be.

A kár különféle formában jelentkezik, ebből kifolyólag többféle kockázat merülhet fel. Például politikai kockázat lehet az, ha a Parlament nem fogad el egy fontos stratégiai célt; a teljesítménykockázat azt jelenti, hogy a szervezet nem éri el kitűzött céljait; pénzügyi kockázat, ha a szervezet veszteségesé válhat. Ezek a kockázatok akár változó körülmények, szerencsétlenségek, illetve személyek vagy szervezetek tevékenysége következtében is

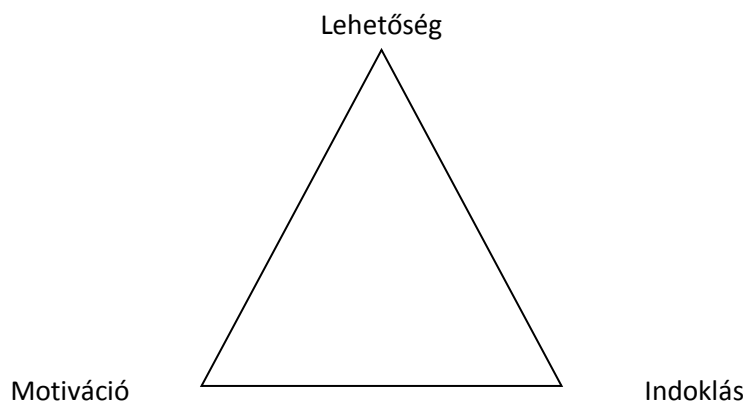
előállhatnak. A következmények tehát szervezetekkel, intézményekkel és/vagy személyekkel hozhatók összefüggésbe.

Tekintve, hogy az elkövetett szabálytalanságok száma nagymértékben csökkenthető a kísértések mérséklésével, ezeknek az azonosítása a kockázatelemzés alapvető eleme. A kockázatelemzés tehát nemcsak arra derít fényt, hogy az alkalmazottak milyen károkat okozhatnak a szervezetben, hanem arra is felhívja a figyelmet, hogy mely ponton bizonyul gyengének a szervezet által biztosított védelem.

A csalások megelőzésével kapcsolatban megemlítjük – a szakirodalomban gyakran idézett – *korrupció-háromszög*nek nevezett összefüggést (**1. ábra**) a következő három tényező között¹.

1. ábra

A korrupció-háromszög modell



A *lehetőség* a csalás elkövetésének lehetőségére utal. Csalásra csakis akkor kerülhet sor, ha az intézményen belüli és a külső ellenőrzés, felügyelet nem kielégítő; ezért a lehetőség megszüntetése hatásos megelőző intézkedésnek tekinthető. A *motiváció* azt a kísértést vagy erőteljes késztetést jelenti, ami az emberi esendőség következtében a csalás elkövetésére ösztönöz. Amint azt fentebb említettük, a kísértések gyakran azonosíthatók és mérsékelhetők. Végül az *indoklás* a csalást megelőző személy önmagában felépített érvrendszere, amellyel megmagyarázza, hogy miért fogadható el viselkedése az adott körülmények között. Nyilvánvaló, hogy a szervezeti működés hatással lehet erre az indoklási folyamatra, ha a szervezetre jellemző kultúrában – például – megengedett a csalás vagy a korrupció. Akkor azonban, ha a szervezet kellő energiát fordít az etikai és gondolkodást formáló programokra, a potenciális csaló nagyobb

¹ A modellt Donald R. Cressey amerikai kriminológus dolgozta ki. Lásd: Sutherland, Edwin H. – Cressey, Donald (1992): Principles of Criminology. 11th ed. Lanham, Md.: AltaMira Press. New York.

valószínűséggel adja fel csalási szándékát. Ezzel magyarázható, hogy az ismertetett módszer *a közigazgatási szervezetet és vezetőit helyezi a korrupciós kockázatok csökkentéséért folyó küzdelem középpontjába* – Pulay Gyula találó kifejezésével – „a korrump egyének és a hatóságok gyenge eredményességű rablópandúrozása helyett.”²

2.2. Veszélyeztetettség

Amint kifejtettük, a konkrét kockázatok pontosan meghatározott nem kívánatos események, amelyek a cselekvő személy, a cselekmény, a hely, az idő, valamint az okozott kár ismertetésével írhatók körül. A *veszélyeztetettség* – ennél elvontabban – azokra a területekre vonatkoztatható, ahol nagyobb valószínűséggel léphetnek fel a kockázatok. Érdeemes tehát foglalkozni a veszélyeztetett területekkel, mivel megismerésük segíthet a felmerülő problémák azonosításában és megoldásában anélkül, hogy az összes lehetséges kockázatot részletesen meghatároznánk.

A szakértői elemzések és a szakmai tapasztalatok azt mutatják, hogy a közszférán belül az egyes tevékenységterületek több integritással kapcsolatos kockázatot rejtenek magukban, mint mások. Az adóbehajtás vagy a támogatások odaitélése során például nagyobb a veszélye az integritással kapcsolatos szabályok megsértésének, mint az oktatás vagy az irattározás esetén. Azok a területek, ahol intenzív a kapcsolat az „ügyfelekkel” (állampolgárokkal vagy vállalkozásokkal), veszélyeztetettebbnek bizonyulnak, mivel ezeknél több lehetőség és kísértés merülhet fel. Ugyanez mondható el azokról a folyamatokról is, ahol értékes állami vagyon kezeléséről van szó.

A tevékenységben rejlő veszélyeztetettség és a – később tárgyalt – veszélyeztetettséget növelő körülmények együtt alkotják az adott szervezet, intézmény vagy folyamat ún. *veszélyeztetettségi profilját*.

2.3. A veszélyeztetettség csökkentése és a kockázatok enyhítése

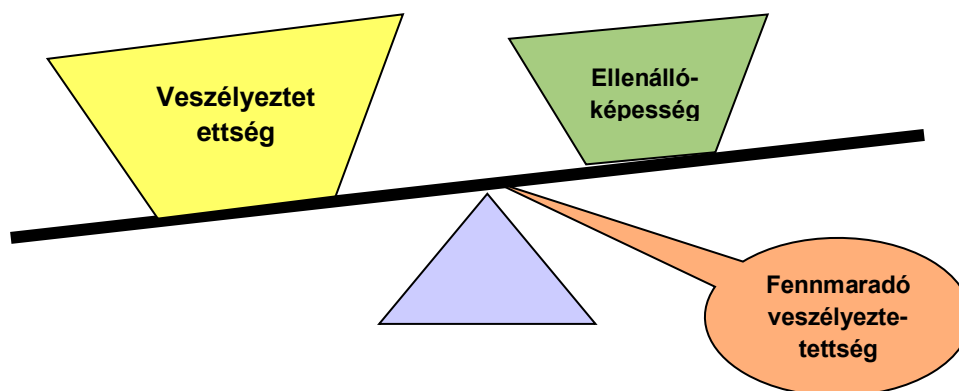
A szervezetek többféleképpen kezelhetik a veszélyeztetettséget. Általában életszerűbb megoldást kínál a veszélyeztetettség kezelésére bizonyos *ellensúlyozó (integritásra irányuló) intézkedések kidolgozása és alkalmazása*. Mivel a veszélyeztetettség természete szerint többféle

² Klotz Péter – Pulay Gyula (2011): Térképen a korrupciós kockázatok – Integritás felmérés 2011. Magyar Közigazgatás 2011/2. 66-80.

lehet, ezért az integritás biztosítására egy jól kiegyensúlyozott intézkedéscsomagot és integritás irányítási rendszert kell kidolgozni. Az integritás irányítási rendszer „fejlettségi szintjétől” függően a szervezet jobban vagy kevésbé ellenálló a felmerülő veszélytényezőkkel szemben. Ezt illusztrálja a **2. ábra**, melyen egy mérleg serpenyőit láthatók:

2. ábra

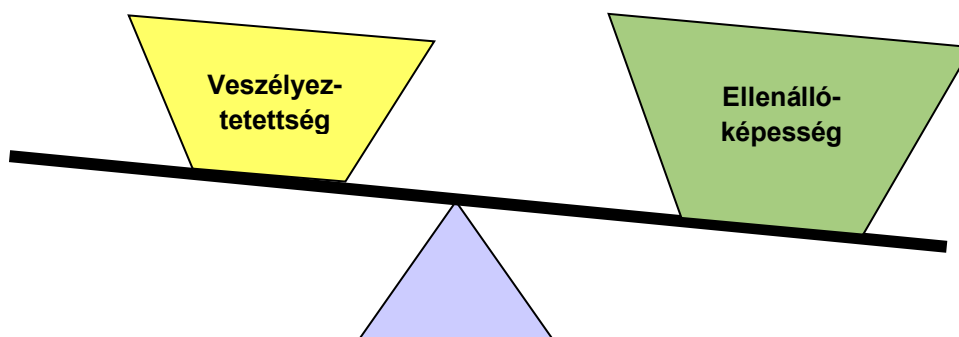
Az integritás irányítási intézkedések elégtelensége



Az ábrán látható, hogy az ellenálló-képesség nem ellensúlyozza teljes mértékben a veszélyeztetettséget. Ez arra utal, hogy a veszélyeztetettség bizonyos mértékben továbbra is jelen van, ami pedig azt jelzi, hogy van még mit javítani a rendszeren.

A **3. ábra** egy másik lehetséges egyensúlyi állapotot mutat be, ez azonban nem valószínű, hogy gyakran előfordul a valóságban. Azt szemlélteti, hogy megfelelően kiegyensúlyozott megközelítésre van szükség, vagyis a veszélyeztetettséget ellensúlyozó integritás irányítási intézkedések túlzott alkalmazását is kerülni kell.

Az integritás irányítási intézkedések túlsúlya

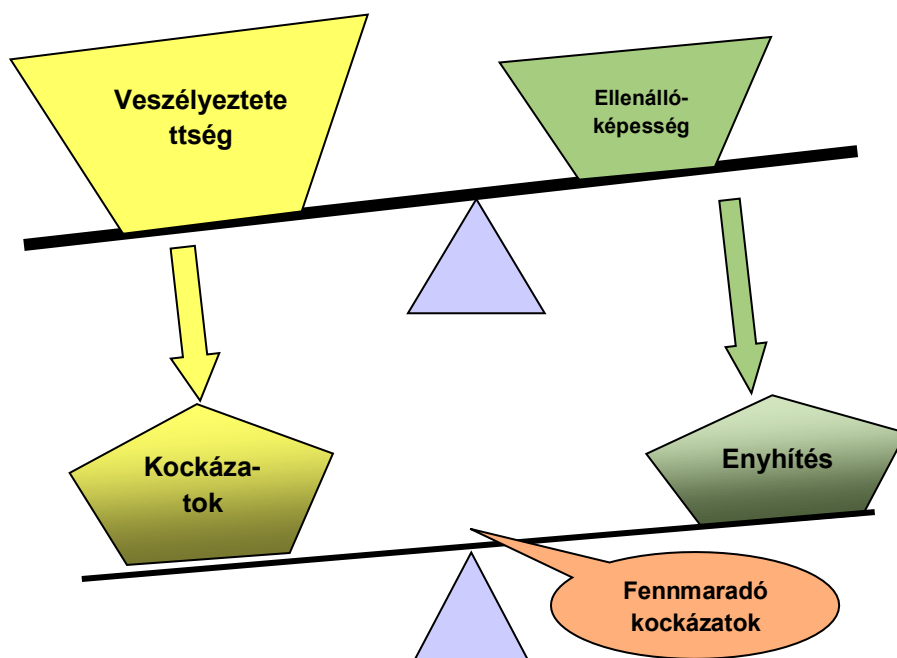


Eddig arról volt szó, hogy a szervezetek hogyan próbálják kezelni a veszélyeztetettséget. Ahhoz azonban, hogy a szervezet ne csupán a veszélyeztetettséget tudja kezelni, hanem annál konkrétabb kockázatokot is, így azt is meg kell vizsgálni, hogy a szervezet milyen mértékben van kitéve ezeknek a kockázatoknak. Egy átfogó elemzés ideális esetben a következőket foglalja magába:

- a szervezet veszélyeztettségének elemzése (a veszélyeztetett területek és a veszélyeztetettséget növelő tényezők);
- a szervezet veszélyeztetettséggel szembeni ellenálló-képessége, amit a szervezet integritás irányítási rendszerének fejlettségi szintje határoz meg;
- a szervezetnél felmerülő sajátos kockázatok elemzése;
- a sajátos kockázatok enyhítése speciális intézkedések segítségével.

Ezt szemlélteti a **4. ábra**.

A veszélyeztetettség és a kockázatok kezelése



Ez az ábra azt mutatja, hogy a konkrét kockázatok szintjén is egyensúlyhiány van, ami fennmaradó kockázatok jelenlétére enged következtetni.

3. Értékelési módszertan

3.1. Az értékelési módszertan vázlatos ismertetése

(a) Az értékelés tárgyának és a tárgy folyamatainak elemzése

Az első lépés az értékelés tárgyát képező szervezet vagy intézmény, illetve az ott zajló folyamatok meghatározása és elemzése. A kiválasztott szervezetre vagy intézményre jellemző elsődleges, illetve másodlagos folyamatokat elemezni kell, vagyis tételesen fel kell sorolni a szervezet által végzett feladatokat. Döntést igényel az a kérdés, hogy a szervezet egésze képezi-e az értékelés tárgyát vagy csupán egy adott szervezeti egysége, osztálya.

(b) A veszélyeztetett területek, folyamatok értékelése (lásd 3.2. pont)

Ebben a lépésben felmérjük a veszélyeztetettséget, vagyis megállapítjuk, hogy az (a) lépésben meghatározott szervezet milyen mértékben és mely területeken van kitéve az integritással kapcsolatos szabálysértések veszélyének. Ez a lépés három mozdulatból áll:

- a szervezetre jellemző folyamatok összevetése a közszféra mindazon folyamataival, amelyeknél köztudottan fennáll az integritás megsértésének veszélye;
- a veszélyeztetettséget növelő körülmények jelenlétének vagy hiányának vizsgálata;
- a szervezetnél észlelt veszélyeztetett területek áttekintése és átfogó értékelése.

A szervezet tevékenységében rejlő, eredendően veszélyeztetett területek és a veszélyeztetettséget növelő körülmények, tényezők segítségével együttesen felállítható a szervezet vagy szervezeti egység veszélyeztetettségi profilja.

(c) Az ellenálló-képesség vagy az integritás irányítási rendszer fejlettségének értékelése (lásd 3.3. pont)

Ebben a fázisban a szervezet integritás irányítási rendszerét alkotó intézkedések fejlettségi szintjének értékelésére kerül sor. A rendszer 14 intézkedés csoportból áll, melyek három nagy csoportot alkotnak. Az integritás irányítási rendszer fejlettségének értékelése kimutatja, mennyire ellenálló az adott szervezet vagy szervezeti egység az integritással kapcsolatos szabálysértésekkel szemben. Ez a fázis a következő lépéseket tartalmazza:

- az intézkedésekből, intézkedéscsoportokból felépülő integritás irányítási rendszer rövid bemutatása;
- az összes intézkedés fejlettségi szintjének értékelése pontozással;
- a pontok összesítésével intézkedéscsoportonként egy átlagértéket kapunk; ezek az átlagértékek megmutatják, hogy mely intézkedéscsoportok tekinthetők viszonylag erősnek vagy gyengének.

(d) Eltéréselemzés (lásd 3.4. pont)

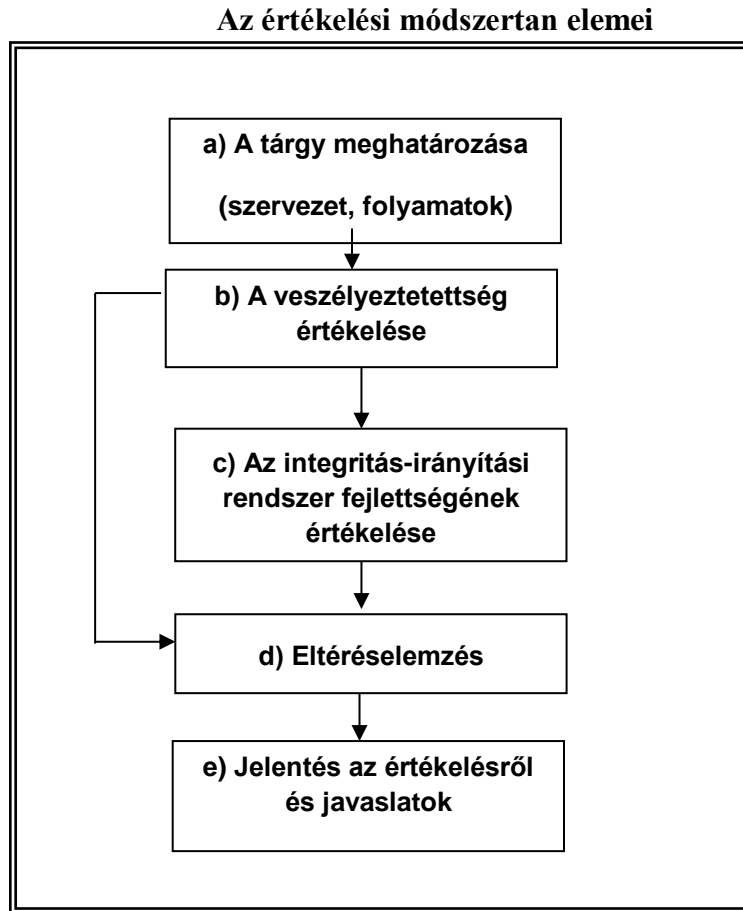
Ez az utolsó szakasz feltárja, hogy egyensúly van-e a veszélyeztetett területek, folyamatok (b pont) és az ellenálló-képesség vagy az integritás-irányítási rendszer fejlettségi szintje (c pont) között. Az elemzésnek világosan ki kell mutatnia a fennmaradó veszélyeztetettséget miután, a veszélyeztetett folyamatokat és az integritással kapcsolatos egyedi kockázatokat összevetettük az integritás irányítás rendszerét alkotó irányítási intézkedésekkel.

(e) Jelentés az értékelésről és javaslatok megfogalmazása

Az eltéréselemzés során nyert információk felhasználásával az értékelésről jelentés készíthető. A központi kérdés az, hogy mely intézkedésekkel lehetne leginkább kezelni a legveszélyeztetettebb folyamatokat. Az eltéréselemzés eredményeképpen javaslatok születnek az integritással kapcsolatos kockázatokkal szembeni ellenálló-képesség javítására.

A **5. ábra** az értékelési módszertan vázlatos összefoglalását mutatja be.

5. ábra



3.2.A veszélyeztetettség és a kockázatok felmérése

A nemzetközi szakirodalom és a tapasztalataink alapján elmondható, hogy a közszférán belül egyes területek, tevékenységek és folyamatok jellegükből adódóan nem egyformán vannak kitéve a korrupció, a csalás és egyéb, integritással kapcsolatos szabálysértések kockázatának.

Az **1. táblázatban** ezeket a veszélyeztetett területeket, folyamatokat, tevékenységeket foglaltuk össze:

1. táblázat

Veszélyeztetett területek a közszférán belül

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

A fenti veszélyeztetett területek mellett léteznek olyan körülmények, tényezők, amelyek tovább fokozhatják a veszélyeztetettség mértékét. Az értékelési rendszer a *veszélyeztetettséget növelő körülmények* következő öt csoportját különbözteti meg.

1. Komplexitás
2. Változások / dinamikák
3. Vezetés
4. Személyzet
5. Probléma háttere

Az egyes csoportokba tartozó veszélyeztetettséget növelő, a közszférára jellemző körülmények a **2. táblázatban** foglaltuk össze.

A táblázatban felsorolt példák többsége egyértelmű. A fenti körülmények vagy tényezők sok esetben lehetőséget kínálnak és/vagy indítékul szolgálnak és/vagy indoklást adnak a korrupcióhoz vagy egyéb, az integritással kapcsolatos szabálysértések elkövetéséhez.

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

3.2.1. A veszélyeztettség fokának meghatározása

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

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

A veszélyeztetettséget növelő körülmények a közszférán belül

1. Komplexitás
Innováció / fejlett számítógépes rendszerek
Komplex vagy bonyolult jogszabályok
Speciális konstrukciók (jogi / pénzügyi)
Bürokrácia
Kapcsolatrendszerek
Lobbizás
Politikai befolyás / beavatkozás
Közérdek - magánérdek keveredése (kereskedelem / verseny)
Külső szakértők bevonásának szükségessége
2. Változások/Dinamikák
Fiatal szervezet
Gyakran változó jogszabályok
Erőteljes növekedés vagy leépítés
Privatizáció / Vezetőség által történő kivásárlás
Kiszervezés
Krízis (átszervezés, komoly fenyegetések, a szervezet megszűnésének vagy a munka elvesztésének veszélye)
Külső nyomás (a teljesítményt, a kiadásokat érintő, időbeli vagy politikai nyomás, deficit, a feladatokhoz mért forráshiány)
3. Vezetés
Uralkodó
Manipulatív
Hivatalos / bürokratikus
Önálló működés
A javadalmazás nagymértékben függ a teljesítménytől
Beszámolási kötelezettség hiánya
Tanácsok/jelzések semmibe vétele
Védekező álláspont a kritikákkal és panaszokkal szemben
4. Személyzet
Munkakörnyezet /Lojalitás
Teljesítményre gyakorolt nyomás / a jövedelem a teljesítménytől függ
Alacsony státusz / megbecsülés hiánya/ csekély jutalmazás/ rossz karrier kilátások
rossz munkakörülmények/nagy munkateher
Csoport lojalitás
Munkatársak általi akadályoztatás
Egyén
Más érdekeltségek (mellékállás stb.)
Adósságok
Életmód (költekező)
Személyes titkok (pl. az illető zsarolás áldozata lehet)
Személyes fenyegetettség
Függőség (alkohol, kábítószer)

5. Probléma háttere
Panaszok
Pletykák, szóbeszéd
Jelzések / bejelentések
Korábbi incidensek (visszaesés)
Adminisztrációs problémák (hátralékok, belső ellentmondások, rendkívüli tendenciák stb.)

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

3. táblázat

A szervezet veszélyeztetettségi fokának mértéke

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

3.3. Az integritás irányítási rendszer fejlettségi szintjének értékelése

3.3.1. A fejlettségi szint definíciója

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

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

- intézkedések megléte;
- az intézkedések kialakítása, alkalmassága és minősége;
- az intézkedések megismertetése, az alkalmazottak tudomása az intézkedésekről;

- az intézkedések elfogadása;
- az intézkedések beépítése a tervezési és az irányítási ciklusba;
- az intézkedések megvalósításának és végrehajtásának minősége;
- információ-szolgáltatás; elszámoltathatóság az intézkedések végrehajtásáért és az intézkedések hatása;
- az intézkedések értékelése és esetleges felülvizsgálata.

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

4. táblázat

Az integritás irányítási rendszer fejlettségi szintjei

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

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

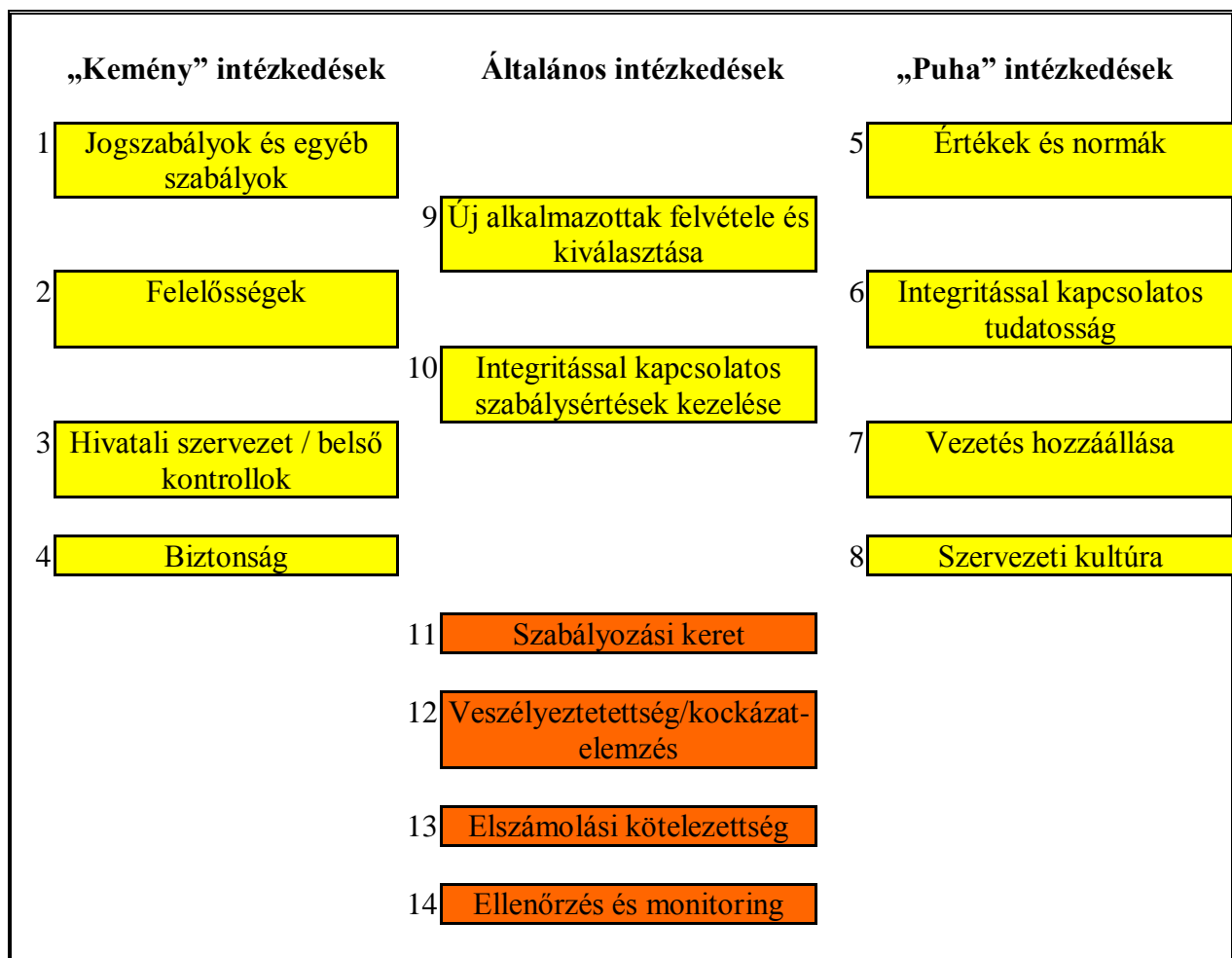
A fejlettségi szint értékelésekor a szervezetnél felmerülő intézkedések összességét azok hatásaival együtt kell figyelembe venni. Amennyiben az értékelésre egy nagyobb szervezet valamely részlegénél kerül sor, a szervezetre mint egészre jellemző intézkedéseket, valamint az adott részlegnél alkalmazott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

3.3.2. Az intézkedések csoportjai

A szervezet integritás irányítási rendszerét számos intézkedés együttesével lehet jellemezni, melyek három fő blokkba (ún. kemény, általános, puha irányítási intézkedések), s ezeken belül összesen 14 csoportba sorolhatók. A **6. ábrán** ezek az intézkedés-csoportok láthatók.

6. ábra

Az integritás irányítási intézkedések csoportjai



A *kemény intézkedések*, amint arra elnevezésükből is következtetni lehet, főképp jogszabályokkal, eljárásrendekkel és technikai kérdésekkel kapcsolatosak. A *puha intézkedések* az intézményen belüli viselkedést, munkahelyi légkört és szervezeti kultúrát hivatottak

befolyásolni. Az *általános* kategóriába eltérő intézkedéscsoportok tartoznak; az intézkedések kemény, illetve puha elemeket egyaránt tartalmaznak.

Az egyes intézkedés-csoportok tartalmát röviden a következő főbb ismérvek jellemzik:

1. Jogsabályok és egyéb szabályok

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

2. Felelősségek

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

3. Hivatali szervezet és belső kontrollok

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

A kötelezettségek szétválasztásának, elkülönítésének célja például a veszélyeztetett tevékenységek több résztevékenységre történő felosztása annak érdekében, hogy túl nagy hatalom és felelősség ne koncentrálódjon egyetlen személynél. Egy másik példa a „négy szem” vagy másképpen „két aláírás” elve, amely megakadályozza, hogy bizonyos feladatokat ellátó

alkalmazottak felügyelet nélkül végezzék a munkájukat. A magas kockázatú területek és folyamatok esetében (pl. páncélszekrény kulcs birtoklása vagy tenderbontás) legalább két személynek kell együtt dolgoznia.

4. *Biztonság*

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

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

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

5. *Értékek és normák*

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

6. *Integritással kapcsolatos tudatosság*

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

7. *A vezetés hozzáállása*

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

8. *Szervezeti kultúra*

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

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

kommunikációban rejlik. A vezetőségnek ösztönöznie kell a problémák és dilemmák megvitatását, és gondoskodnia kell az integritással kapcsolatos tanácsadásról.

9. Új alkalmazottak felvétele és kiválasztása

Mínt hogy az alkalmazottak képezik a szervezet „erkölsi tőkéjét”, nekik kell állniuk az integritás politika középpontjában. A humán erőforrás menedzsment és a személyzeti politika számos lehetőséget kínál a szervezet számára az alkalmazottak integritásának előmozdítására.

10. Integritással kapcsolatos szabálysértések kezelése

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

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

11. Szabályozási keret

Az integritásmenedzsmentnek szabályokon kell alapulnia, és az integritással kapcsolatos szabályok összességének, az integritás politikának – minden más szabályozási kerethez hasonlóan – a szabályozási folyamat (ciklus) lépéseit kell követnie. A ciklus a jövőkép és a célok megfogalmazásával kezdődik és a szabályozási célkitűzések kiértékelésével, szükség szerinti módosításával zárul. Az integritás szabályozási keret megfogalmazásának előfeltétele, hogy a vezetésnek határozott elképzelése legyen az integritásról, és világos irányt szabjon a szükséges

intézkedések tekintetében. Továbbá a szabályozási keret azt is biztosítani hivatott, hogy az integritással kapcsolatos intézkedések kiegyensúlyozott és koherens módon kerüljenek kialakításra és végrehajtásra.

12. Veszélyeztetettség / kockázatelemzés

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

13. Elszámolási kötelezettség

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

14. Ellenőrzés és monitoring

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

*

Az egyes intézkedés csoportokhoz tartozó kulcskérdéseket részletesen lásd a szerző könyvében.³

³ Báger Gusztáv: Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia. Akadémiai Kiadó, Budapest. 2012.

3.4. Az eltéréselemzésről összefoglaló jelleggel

Az értékelési módszertan megfelelő alkalmazásával megismerhetjük az adott szervezet átfogó veszélyeztetettségi szintjét (veszélyeztetettségi profil), valamint az integritás irányítási rendszer (átlagos) fejlettségi szintjét. Az eltéréselemzés megmutatja, hogy a kettő mennyire van egyensúlyban egymással. Ha a veszélyeztetettség szintje magasabb az integritás irányítási intézkedések fejlettségi szintjénél, a szervezet ellenálló-képessége nyilvánvalóan nem megfelelő és a fennmaradó veszélyeztetettséget kezelni kell. Az értékelés eredményeképpen javaslatokat fogalmazhatunk meg arra vonatkozóan, hogy miként lehet javítani az integritás irányítási rendszer működését a szervezet ellenálló-képességének növelése érdekében.

Az eltéréselemzés ezen a szinten nem azt hivatott felmérni, hogy van-e konkrét kapcsolat egy adott veszélyeztetett terület és egy bizonyos irányítási intézkedés között. Amint azt a 3.3. pontban láthattuk, az integritás irányítási rendszer általános intézkedéseket (intézkedéscsoportokat) is tartalmaz, amelyek nem egy bizonyos veszélyeztetettséget vagy kockázatot hivatottak kezelni, hanem olyanokat, amelyek szélesebb körben gyakorolnak hatást a szervezet integritással kapcsolatos szabálysértésekkel szembeni ellenálló-képességére. Példa erre az integritás politika megfogalmazása vagy az integritás tudatosságát fokozó képzések szervezése. Az eltéréselemzés tehát ezen a szinten annak eldöntésében segít, hogy a szervezet ellenálló-képessége megfelel-e a szervezetre jellemző veszélyeztetettségi szintnek.

Részletesebb szinten az integritással kapcsolatos kockázatok képezik a vizsgálat tárgyát. Az eltéréselemzésnek ebben az esetben az a célja, hogy információt nyújtson a szóban forgó kockázatok kezelésére alkalmas (konkrét) intézkedések jelenlétéről vagy hiányáról. Amennyiben nincsenek ilyen intézkedések, fennmaradó kockázatokról beszélhetünk, és az *integritás irányítási rendszer továbbfejlesztése* szükségessé válik. Az eltéréselemzés eredményeképpen tehát konkrét javaslatokat fogalmazhatunk meg az adott integritás irányítási intézkedések bevezetésére vagy hatásosabb alkalmazására.

4. Az integritási kockázatelemzés gyakorlati megvalósításának stratégiái

Hollandiában az ismertetett módszert azzal a céllal dolgozták ki, hogy az intézmények azt önértékelés keretében alkalmazzák, de lehetőség van a módszertan alkalmazására ellenőrzés vagy

felmérés során is. Az alábbiakban röviden bemutatjuk mindhárom megközelítést. Ezek mindegyike rendelkezik előnyökkel és hátrányokkal, ezért a megfelelő megközelítés kiválasztásához a különbségeket érdemes mérlegelni.

4.1. Önértékelés

Az önértékelést az integritás tanácsadó vezetésével a szervezet működési folyamatait jól ismerő alkalmazottak végzik. Ehhez természetesen ki kell választani az önértékelést végző, reprezentatív munkavállalói csoportot. A kiválasztott munkavállalók kiválóan ismerik a saját munkakörnyezetüket, a vezetői intézkedéseket és azok gyakorlatban történő megvalósulását. Így pontos képet kaphatunk a kockázatokról, a kockázatonövelő tényezőkről. Az önértékelés esetében nagyobb az esély arra, hogy az értékelés valóban azokat a kérdéseket állítja a figyelem középpontjába, amelyekkel foglalkozni kell. Az önértékelés eredményeképpen konkrét javaslatok fogalmazhatók meg a vezetés számára a kontrollok javítása tekintetében. Az önértékelés során a szükséges dokumentumok, belső információk könnyen beszerezhetők. Az önértékelés fokozza a tudatosságot és a problémákkal kapcsolatos felelősségvállalást; különösen alkalmas az irányítási rendszerek működésének és a fennmaradó kockázatoknak az értékelésére.

Az önértékelés ugyanakkor nagymértékben függ a résztvevőktől, valamint a csoportmunka eredményétől. Amennyiben nincs lehetőség a problémák megbeszélésére, – a résztvevőktől mindenképpen ”jó” eredményeket várnak vagy a résztvevők kiválasztása részrehajló módon történik – az eredmény használhatatlan lesz. Másik probléma, hogy az alkalmazottaknak csupán egy kis csoportja vehet részt az értékelésben. Kis szervezetek esetében azért nehezebb önértékelést végezni, mert így alig marad valaki, aki dolgozik ez alatt az idő alatt. A kis szervezeteknél a fontos szerepet játszó anonimitás megőrzése is nehézségbe ütközhet.

4.2. Felmérés

Egy felmérés sokat segíthet a fenti problémák megoldásában. A felmérést az érintett szervezeten kívüli intézmény – esetlegesen a külső ellenőrzési szerv – végzi. A szükséges információkat dokumentumok segítségével és interjúk során lehet beszerezni. Ez természetesen azt jelenti, hogy belső információk nem állnak vagy csak korlátozott mértékben állnak a

felmérést végző intézmény rendelkezésére. Az ún. puha intézkedésekről azonban – a gyakorlati tapasztalatok szerint – nagyon nehéz információt szerezni. Ezért a felmérés eredményeképpen elsősorban a kemény intézkedések továbbfejlesztésére, módosítására lehet javaslatokat tenni.

A felmérés legnagyobb előnye, hogy önkéntes alapon lehetőséget kínál nagyszámú érintett megkérdezésére. Ugyanakkor hátránya, hogy nincs lehetőség a magyarázatra, ha a kifejezések és kérdések tartalma adott esetben félreérthető. Ezek a félreértések befolyásolhatják az eredményeket és megnehezítik az értékelést. Ezen kívül a módszertan minden része nem alkalmas felmérés keretében történő alkalmazásra. Egy felmérés nyilvánvalóan nem képes olyan mértékben fokozni a tudatosságot és a problémákkal kapcsolatos felelősségérzetet, mint az önértékelés, viszont különösen alkalmas a veszélyeztetettség felmérésére és az integritás irányítás rendszerének megtervezésére és alkalmazására.

4.3. Ellenőrzés

Az ellenőrzést megfelelően képzett, független ellenőrök végzik. Ez azt jelenti, hogy az értékelés objektivitása magas fokú lesz. Ugyanakkor az ellenőrzés során sokkal nehezebb valóságos képet kapni az integritás irányítási rendszer tényleges működéséről, annak fejlettségéről. A belső információkról, a „puha” intézkedésekről itt sem kapunk megbízható képet. A beszerzett dokumentumok segítségével és az interjúk során ugyanis nem ismerhetők meg teljes mértékben a szervezeten belül leginkább problémát okozó kérdések. A javaslatok – hasonlóan a felméréshez – elsősorban a „kemény” intézkedésekre vonatkoznak majd. A tudatosságot lehetséges, a problémákkal kapcsolatos vezetői felelősségvállalást azonban különösen nehéz növelni az ellenőrzésen keresztül.

Az értékelési módszertan gyakorlati alkalmazásával rendszeresen és folyamatosan gyűjthetünk információt a közszféra szervezeteinél felmerülő korrupciós kockázatokról, s a korrupció ellenes intézkedések fejlettségi szintjéről. Arról, hogy ez ellenőrzés, felmérés vagy önértékelés (esetleg ezek kombinációja) útján érhető el, a megvalósítási stratégia keretében kell dönteni. A megvalósítás eredményeképpen világos képet kell kapni a leginkább veszélyeztetett területekről, így a szükséges korrupció ellenes intézkedésekkel kapcsolatos javaslatok megfogalmazhatók a kormányzat számára.

A megvalósítási stratégia kidolgozásához két fontos tényezőt szükséges alaposan mérlegelni:

- a közszférába nagyon sok, sajátos jellemzőkkel, egyedi veszélyeztetettséggel, kockázatokkal és az integritás irányítási intézkedések *különböző fejlettségi szintjével* rendelkező szervezet, intézmény tartozik;
- a közszféra *integritás profiljának, térképének* részletes áttekintésére, megismerésére van szükség ahhoz, hogy célravezető eredményt kapjunk.

4.4. Az integritási kockázatelemzés módszerének első tesztelése

A metodológia tesztelésére először 2008-ban az ÁSZ Kutató Intézetében tettünk kísérletet oly módon, hogy a minisztériumokat felkértük a felmérésben való részvételre. Ennek során a minisztériumok – kérdőív kitöltésével – a náluk jelentkező korrupciós veszélyeket és a veszélyeket fokozó tényezőket jelölték meg.

A felméréshez kapcsolódva egy másik felmérés során, az önértékelési módszer tesztelése céljából felkértük a gazdasági és közlekedési minisztert, valamint Szigetszentmiklós polgármesterét, hogy a minisztérium, illetve a polgármesteri hivatal egy-egy tevékenységi területén próbálják ki a módszertant.

4.4.1. A minisztériumi felmérés tapasztalatai

Először a szűk körű, ám átfogó minisztériumi tevékenységekről kapott eredményeket ismertetjük.

A felmérés két részből állt: az első rész a végzett tevékenységben rejlő (belső) korrupciós kockázat (veszélyeztetettség), a második a veszélyeztetettséget növelő (külső) körülmények feltárását célozta. A kérdőív első, a kormányzati és az állampolgárok (üzleti szféra) közötti kapcsolatokkal, valamint az állami tulajdon kezelésével foglalkozó részében, az **5. táblázatban** összefoglalt folyamatokat és tevékenységeket soroltuk fel. Az általános sémától annyiban térünk el, amennyiben azt a minisztériumi tevékenységek sajátosságai indokolták. Így két tevékenység kör (adóbehajtás, közszolgáltatások nyújtása) nem szerepelt a felmérésben, mivel ilyen tevékenységeket a minisztériumok közvetlenül nem végeznek. Ugyanakkor a jogalkotási

előkészítő tevékenységet részletesebben kibontottuk, mivel az a minisztériumok egyik leghangsúlyosabb elsődleges tevékenysége.

5. táblázat

A tevékenységben rejlő veszélyeztettség

Jellemző tulajdonságok	Típus	Tevékenység	Elsődleges folyamat	Másodlagos folyamat	Nem jellemző
Kapcsolat a kormányzat és az állampolgárok (üzleti szféra) között	Szerződések	Nyilvános tenderek	2	4	2
		Meghívásos pályázatok	3	5	
		Megbízási szerződések		8	
		Eseti beszerzések		7	1
	Kifizetések	Támogatások vállalkozásoknak	1	3	4
		Juttatások, segélyek magánszemélyeknek		3	5
		Szponzorálás civil szférának	3	3	2
	Engedélyezés	Engedélyek	4	1	3
		Jóváhagyások	3	1	4
		Igazolások	2	3	3
	Jogszabályalkotás (amelyeknek tartalma)	Termékekre vonatkozó követelmények	4	1	3
		Támogatási feltételek meghatározása	7		1
		Engedélyezési feltételek meghatározása	6		2
		Technikai követelmények meghatározása	6	1	1
	Jogalkalmazás	Felügyelet	5	1	2
		Ellenőrzés	5	1	2
Kivizsgálás		1	3	4	
Állami tulajdon kezelése	Információ	Államtitok	3	2	3
		Szolgálati titok	3	2	3
		Üzleti titok	2	4	2
	Pénz	Pénzre szóló követelés (kötvény, részvény)			8
		Portfólió menedzsment	1		7
		Készpénz/zsíró kezelése		5	3
		Prémiumok, költségtérítés, bonuszok, személyi juttatások		8	
	Javak (ingó, ingatlan)	Vétel/eladás		4	4
		Vagyongazdálkodás	1	5	2

Az első rész kitöltése során a tárcáknak azt kellett mérlegelniük, hogy az **5. táblázatban** szereplő veszélyeztetett folyamatok/tevékenységek közül melyek jellemzőek az adott minisztériumra. Amennyiben a minisztérium nem végez ilyen tevékenységet, akkor a „nem jellemző” oszlopot kellett megjelölniük. Ezután azt kellett eldönteniük, hogy a folyamat/tevékenység elsődleges-e a minisztériumban (azaz a minisztérium fő tevékenysége közé tartozik-e) vagy másodlagos – azaz a fő tevékenység megvalósítását lehetővé tevő, elősegítő – tevékenység.

A kérdőív második részében a korrupciót elősegítő tényezők két csoportjára kérdeztünk rá: a komplexitásra és a változásokra/dinamizmusra (jellemzőiket a **6. táblázat** részletezi). A tárcáknak azt kellett mérlegelniük, hogy a listán szereplő körülmények közül melyek jellemzőek az adott minisztériumra. Ha az igen oszlop megjelölésével válaszoltak, akkor röviden azt is le kellett írniuk, hogy az adott körülmény milyen hatással van a minisztérium tevékenységére.

6. táblázat

A veszélyeztetettséget növelő körülmények

1. Komplexitás	Igen	Nem
Innováció / fejlett számítógépes rendszerek	5	3
Komplex jogi környezet	8	-
Sajátos jogi, pénzügyi konstrukciók	5	3
Bürokrácia	6	2
Kapcsolatrendszerek	5	3
Lobbizás	4	4
Politikai befolyás / beavatkozás	6	2
Közérdek - magánérdek keveredése	1	7
Külső szakértők bevonásának szükségessége	7	1
2. Változások/Dinamikák		
Fiatal szervezet	4	4
Gyakran változó jogszabályok	8	-
Erőteljes növekedés vagy leépítés	3	5
Kiszervezés, PPP	4	4
Krízis (átszervezés, komoly fenyegetések, a szervezet megszűnésének vagy a munka elvesztésének veszélye)	3	5
Külső nyomás (a teljesítményt, a kiadásokat érintő, esetleg időbeli vagy politikai nyomás, a feladatokhoz mért szűkös források, vagy forráshiány)	8	

A kérdőívre nyolc minisztériumtól kaptunk értékelhető választ. Az **5. táblázat** adatai alapján *három általános megállapítás* tehető.

- A minisztériumok tevékenységében sok olyan folyamat van (szerződés-kötések, pénzkifizetések, jogszabályok alkotása), amelyek magukban hordozzák a korrupció veszélyét.
- E folyamatok jelentős része nem a minisztérium alaptevékenységéhez, hanem kiegészítő tevékenységéhez kötődik.
- A minisztériumok az elsődleges korrupciós veszélyeztetettség szempontjából nem alkotnak egységes halmazt, az egyes minisztériumok feladatköre ebből a szempontból is különböző.

Az **5. táblázat** adatai arról tanúskodnak, hogy *a minisztérium és az állampolgárok (üzleti szféra) közötti kapcsolat magában hordozza a korrupció veszélyét*, de sok esetben nem az elsődleges, hanem a másodlagos folyamatok részeként. Például csak két olyan minisztérium volt, amely nyilvános tenderek kiírását elsődleges tevékenységének tekintette. A válaszok szerint *a legnagyobb mértékben veszélyeztetettségi terület a jogalkotás*, azon belül

- a támogatási feltételek meghatározása (7 minisztérium elsődleges folyamatra vonatkozó válasza alapján);
- az engedélyezési feltételek meghatározása (6 minisztérium elsődleges folyamatra vonatkozó válasza alapján) és
- a technikai követelmények meghatározása (6 minisztérium elsődleges folyamatra vonatkozó válasza alapján).

A minisztériumi vélemények szerint a korrupció lehetőségét leginkább hordozó *második terület a jogalkalmazás*, azon belül

- a felügyelet (5 minisztérium elsődleges folyamatra vonatkozó válasza alapján) és
- az ellenőrzés (5 minisztérium elsődleges folyamatra vonatkozó válasza alapján).

Az engedélyezési tevékenységben rejlő veszélyeztetettség szintén jelentős: az engedélyek kiadása (4 minisztérium elsődleges folyamatra vonatkozó válasza alapján) és a jóváhagyások (3 minisztérium elsődleges folyamatra vonatkozó válasza alapján).

A szerződéskötések korrupciós veszélyeztetettségét növelik a meghívásos pályázatok (3 minisztérium elsődleges, illetve 5 minisztérium másodlagos folyamat tekintetében adott válasza

alapján), a megbízási szerződések (minden minisztérium esetében a másodlagos folyamatra vonatkozó válaszok alapján), valamint az eseti beszerzések (7 minisztérium esetében a másodlagos folyamatra vonatkozó válaszok alapján).

Az **5. táblázatban** az *állami tulajdon kezelésével kapcsolatos tevékenységekben* rejlő kockázatokról adott válaszok arról tájékoztatnak, hogy e folyamatokat javarészt másodlagos tevékenységnek ítélték a tárcák, és sokan nyilatkoztak úgy, hogy ez nem jellemző a szervezetre. Az államtitkot, a szolgálati titkot és az üzleti titkot is az állami tulajdon körébe soroltuk, hiszen az állam ezekkel az információkkal – bizonyos kötöttségekkel – (sajátjaként) rendelkezhet. A felmérés tanúsága szerint az információk titkossága egyre kevésbé jellemző a minisztériumok tevékenységére, hiszen azok – növekvő mértékben – gyakorlatilag mindenki számára hozzáférhetőek. A korrupció veszélyét mérsékli az is, hogy pénzzel, pénzre szóló követeléssel – a személyi kifizetések kivételével – a minisztériumok jelenleg már alig foglalkoznak. Az ingó és ingatlan javak kezelése sem jellemző minden minisztériumra, amelyekre igen, azok ezt a másodlagos tevékenységeik közé sorolták.

A *korrupció lehetőségét növelő körülmények létre* adott válaszokat a **6. táblázatban** foglaltuk össze. Az olvasható ki, hogy a *komplexitással kapcsolatos körülmények* a minisztériumok többségénél komoly veszélyeztetettséget növelő tényezőt jelentenek. Ugyanakkor a közérdek és a magánérdek keveredését csak egy tárca jelölte meg mint ilyen körülményt. Ezzel szemben a *komplex jogi környezetet* minden, a külső szakértő bevonásának szükségességét egy híján minden minisztérium igennel értékelt. A tárcák többsége a *politikai befolyást/beavatkozást és a kapcsolatrendszereket* is létező korrupciós veszélyeztetettséget növelő körülményként jelölte meg. Az írásos indoklásból azonban kitűnik, hogy politikai beavatkozáson a tárcák eltérő viselkedést értettek. Ennek skálája az egyedi döntések befolyásolásától a szakpolitikák kialakításának politikai irányításáig terjed.

A *változások/dinamikák* vonatkozásában a minisztériumok egyértelműen a korrupciós kockázatot növelő jelentős tényezőnek értékelték a *gyakran változó törvényeket és egyéb jogszabályokat*.

Az a véleményünk, hogy e tényezőkre fokozott figyelmet kell fordítani a döntéshozóknak. Egy-egy jogszabály-módosítás önmagában hiába előremutató, ha a sok változás a jogalkalmazást elbizonytalanítja és egyedi jogértelmezésekre ad tág lehetőséget.

A *teljesítménykényszert* minden tárca a korrupció veszélyét növelő tényezőként jelölte meg. Erre szintén érdemes odafigyelni, hiszen a tapasztalatok szerint a feszített teljesítmény

elvárásoknak való megfelelés – a feladatokhoz mért szűkös pénzügyi erőforrások közepette – gyakran és könnyen felmentést ad a szabályok megtartása, az érdemi ellenőrzés elvégzése alól és ez által a korrupció forrásává válhat.

A **7. táblázatban** – a minisztériumok nevének említése nélkül – azt próbáltuk érzékeltetni, hogy az egyes minisztériumok összefoglalóan mennyire változó módon ítélik meg saját tevékenységük korrupciós kockázatait. Fontos itt hangsúlyoznunk, hogy a veszélyeztetettség egy objektív kategória és egyáltalán nem jelenti azt, hogy a korrupció valóban be is következik. Ismeretére azonban szükség van annak érdekében, hogy a korrupciót nagyobb hatásfokkal lehessen megelőzni, illetve kiküszöbölni.

7. táblázat

A veszélyeztetettség jellemzői az egyes minisztériumokban

Minisztérium sorszáma	Veszélyeztetett tevékenységek száma			Veszélyeztetettséget növelő tényezők száma
	Összesen	Elsődleges	Másodlagos	
1.	20	3	17	14
2.	26	13	13	12
3.	9	6	3	11
4.	20	11	9	10
5.	18	9	9	8
6.	22	7	15	8
7.	21	11	10	6
8.	15	8	7	6
Maximális érték	26	26	26	14

A táblázat adatai arról tanúskodnak, hogy a minisztériumok igen eltérő mértékben ítélik meg tevékenységük korrupciós veszélyeztetettségét. Mint látható, volt olyan minisztérium, amely valamennyi, a korrupció veszélyét növelő tényezőt azonosított környezetében, de volt olyan minisztérium is, amely az összes korrupciós veszélyt magában hordozó tevékenységet saját rendszeres tevékenysége közt jelölte meg. E szélsőségektől eltekintve a számok azt mutatják, hogy *a minisztériumok tevékenysége számos korrupciós veszélynek van kitéve*. Következésképpen e veszélyek, illetve az azokat növelő tényezők rendszeres feltárásának a korrupció megelőzése, visszaszorítása szempontjából nagy jelentősége van.

A felmérési eredmények arra engedtek következtetni, hogy a minisztériumok különbözőképpen értelmezték a kérdőív egyes részeit. Ez gyakran előfordul felmérések alkalmával, hiszen a kérdőívre választ adók nem mindig kapnak pontos útmutatást a kérdőív kitöltéséhez. A jelen esetben a bürokráciát a korrupció szempontjából egy olyan negatív tényezőként értelmezzük, amely bonyolítja a munkafolyamatokat, meghosszabbítja az ügyintézését, és ennek az lehet a következménye, hogy a munkatársak nem a jogszabályt, a belső szabályozást követik, hanem kikerülik azokat. A túlszabályozottság tehát nem csökkenti, hanem növeli a korrupciós helyzetek, az integritást sértő viszonyok kialakulásának kockázatát. A tárcáktól kapott visszajelzések azonban nem csak ezt az értelmezést tükrözték.

4.4.2. A kísérleti önértékelés tapasztalatai

A *Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (GKM)* az önértékelésbe a *Kis- és Középvállalkozói Célelőirányzatot* vonta be. Ez az előirányzat a gazdaság fejlődésében jelentős szerepet játszó vállalkozói kör számára biztosít pályázat útján elérhető pénzügyi támogatásokat. E területre vonatkozóan a korrupciót növelő tényezők a speciális jogi értelmezések nehézségei, a lobbizás és a politikai befolyásolás, illetve a teljesítménykényszer voltak. Ezek mindenekelőtt a transzparencia elvének szélesebb körű alkalmazására és a jogszabályok változásáról történő sokoldalúbb tájékoztatás fontosságára hívták fel a figyelmet.

A *Szigetszentmiklósi Önkormányzatnál az Építéshatósági Osztályra*, illetve azon belül az *építési engedélyek kiadására* irányult a kísérleti alkalmazás. Itt az integritással kapcsolatos szabályok megsértésének magas kockázatát elsősorban az információs rendszer elégtelensége és a munkaerőhiány okozza. E területen veszélyt jelenthet a közérdek és a magánérdek keveredése is.

E két kísérleti program fontos tanulsága volt az is, hogy az integritás fogalma a közintézmények dolgozóinak körében még alig ismert. Ezért az önértékelés hatékonysága érdekében nagy figyelmet kell fordítani a módszer megismertetésére (azonos fogalomhasználatra, a módszertan különböző részei közötti összefüggésekre és az alkalmazott pontozás módszerének egyszerűbbé tételére), az alkalmazás előkészítésére (az írásos tájékoztató anyagok, a képzés, a kiképzett moderátor biztosítására). Megfelelő vezetői támogatás esetén azonban *megvalósítható*

az önértékelés, hiszen a résztvevők érdeklődéssel és felelősséggel vettek részt a közös munkában és kifejezték, hogy a jövőben is készek hasonló részvételre.

Az integritási kockázatelemzési módszertan első kiterjedt, nagyszabású alkalmazására az Állami Számvevőszék Integritás Projektje keretében került sor 2011-ben és a következő években.