

Stakeholder workshop a korrupció kockázatának feltérképezéséről

Állami Számvevőszék

*November 5. és 6.
2007-11-15*

Bevezetés

Az Állami Számvevőszék 2007. október 5-én és 6-án két műhelymegbeszélést szervezett a magyarországi korrupcióellenes küzdelemben részt vevő külső érdekelt felek („stakeholder”-ek) számára. A műhelymegbeszélések megrendezésére a magyarországi korrupciós kockázatok feltérképezéséről szóló fejlesztési projekt keretében került sor. A magyar Állami Számvevőszék és a Holland Számvevőszék partnerként működik együtt ebben az uniós finanszírozású projektben. A projekt célja egyfajta kockázat-értékelési módszer kialakítása a magyarországi állami szektoron belül felmerülő jelentősebb korrupciós kockázatok típusának, természetének, s a felmerülés helyének szisztematikus meghatározása céljából. Ez a módszer (a pénzügyi kimutatások, a pénzügyi menedzsment, illetve az operatív menedzsment vagy teljesítmény ellenőrzésére irányuló) auditba is beépülhet, de tovább is fejleszthető, és „önértékelő módszer”-ként is alkalmazható. A kockázat-értékelés ezenkívül integrált vagy átfogó pénzügyi irányítási rendszer részét is képezheti. A projekt eredményei segíthetnek a magyar kormány részére a korrupcióellenes intézkedésekkel kapcsolatban nyújtott tanácsadásban.

A stakeholder műhelymegbeszéléseket azzal a szándékkal rendeztük, hogy a magyarországi korrupcióellenes kampány fontos szereplőitől további hasznos információt gyűjtsünk a kockázat-értékelő és kockázat-feltérképező módszer kidolgozásához. A műhelymunka az intézményeken belüli korrupció témája köré összpontosult. Mindkét stakeholder műhelymegbeszélés a következő célokkal indult:

1. A projekt céljainak, és a stakeholderek szerepének ismertetése
2. A projektre vonatkozó ötletek és esetleges támogatások felmérése a következő területekkel kapcsolatban:
 - Korrupciós kockázatok az intézményeken belül
 - Korrupcióellenes intézkedések az intézményeken belül
 - Alapvető normák meghatározása a korrupció megelőzése és megfékezése terén a (közel)jövőben
3. Lehetséges információ-források feltérképezése a stakeholderek és mások körében

A műhelymegbeszéléseken 8 minisztériumi /önkormányzati vezető tisztségviselő, valamint a korrupció ellen folytatott küzdelem 6 vezető szakértője vett részt (a résztvevők névsorát lásd a Mellékletben).

A műhelyek értékes ismeretekkel szolgáltak. Általánosságban mindkét műhelymegbeszélés azzal a következtetéssel zárult, hogy magukkal az intézményekkel, valamint az intézmények bevonásával történő korrupció-megelőzéssel és -visszaszorítással való kiemelt foglalkozás javíthatja a magyarországi korrupcióellenes stratégiát.

A műhelyek keretében felvázolt kockázat-értékelő módszergyűjtemény további adaptációt követően Magyarországon is alkalmazható lehet.

Intézményen belüli korrupciós kockázatok

E módszerek az intézmények korrupció általi veszélyeztetettségének strukturált felmérésére épülnek. Az állami szférán belüli intézmények mindegyikében vannak olyan folyamatok, ahol felmerül a korrupció veszélye, de ez a veszély a nemzetközi szakirodalom szerint a következő funkciók, feladatok és folyamatok esetében hatványozottan jelentkezik:

Az állami vagy a magánszférával foglalkozó területek	Beszedések	Adókiutak, adók, importvámok, jövedéki adók, díjak, illetékek
	Szerződések	Tenderek, megrendelések, megbízások, szerződések odaítélése
	Kifizetések	Támogatások, juttatások, segélyek, szponzorálás
	Okmányok kiadása/kiállítás	Engedélyek, útlevelek, jogosítványok, személyigazolványok, meghatalmazások, ellenőrzések
	Felügyelet/jogérvényesítés	Felügyelet, ellenőrzés, büntető eljárás, nyomozás, igazságszolgáltatás, büntetés
Az állami tulajdonnal foglalkozó területek	Információ	Nemzetbiztonsági és bizalmas információk, dokumentumok és akták
	Pénz	Költségvetéssel, prémiumokkal, költségekkel, bónuszokkal, juttatásokkal stb. kapcsolatos készpénz/zsíró összegek kezelése
	Árucikkek	Beszerezés, kezelés, felhasználás (államkötvények, számítógépek stb.)

Első lépésben fel kell mérni, hogy megtalálható-e az adott intézménynél a fenti veszélyforrások bármelyike. Második lépésben az is megfigyelendő, hogy felmerül-e az intézményen belül vagy azzal kapcsolatban bármely más, fokozott veszélyt magában rejtő tényező. E veszélyforrások az intézményen belül és kívül, az intézmény környezetében is előfordulhatnak. Legismertebbek közülük a következők:

- A számviteli és/vagy belső ellenőrző rendszer hiányosságai
- Új intézmény
- Fél(független) intézmények gyenge felügyelettel
- Bürokrácia
- Függőség (információk, politikák, stb.)
- Forráshiány
- Hiányos, nem egyértelmű vagy átfogó jogi szabályozás
- Nem egyértelmű/nem reális célok vagy teljesítmény-mutatók

Más kockázati tényezők az intézményen belül dolgozó személyzettel kapcsolatosak, egyebek mellett a következők is:

- Érdekellentét
- Alacsony jövedelem
- Alacsony képzettség vagy hiányos szaktudás
- Rossz karrier kilátások
- Alacsony státusz
- Alacsony etikai normák
- Költekező életvitel, függőségek (alkohol, dohányzás, stb.)
- Magánjellegű titkok (zsarolás)
- Az illető vagy családtagjai ellen irányuló fenyegetések

Ez a megközelítés, illetve a fenti veszélyforrások a két műhelymunka résztvevői szerint a magyarországi helyzetre is igazak és alkalmazhatók.

Korrupcióellenes intézkedések az intézményen belül

Az intézményen belüli korrupciós kockázatok hatékony integritás-ellenőrző rendszer segítségével csökkenthetők: azaz olyan intézkedésekkel, melyekkel fokozható az intézményen belüli integritás, a korrupciós esetek pedig megelőzhetők, illetve visszaszoríthatók. Ily módon egy magas fokon veszélyeztetett intézmény is jelentős mértékben csökkentheti korrupciós kockázatait. Kockázat-elemzéskor ezért ezeket az intézkedéseket is figyelembe kell venni.

A műhely résztvevői a COSO belső ellenőrző rendszer alapján Hollandiában kifejlesztett SAINT elnevezésű integritás-ellenőrző keretrendszerrel foglalkoztak. A keretrendszer 64 intézkedésből áll, melyek „kemény”, „általános” és „enyhe” ellenőrző intézkedésként csoportosíthatók. A *kemény* intézkedések, amint arra az elnevezésükből is következtetni lehet, főképp jogszabályokban, eljárásokban és műszaki rendszerekben realizálódnak. A *puha* intézkedések az intézményen belüli viselkedést, munkaléggkört és kultúrát hivatottak befolyásolni. Az *általános* kategóriába szerteágazóbb intézkedések tartoznak; ezek kemény, illetve puha elemeket egyaránt tartalmaznak.



A résztvevők szerint a rendszeren belüli egyes intézkedések jobban alkalmazhatók másoknál. Mindkét műhelyben elismerték a „puha”, vagyis az intézményen belüli viselkedésre és kultúrára ható intézkedések fontosságát.

Alapvető normák

Mindkét műhely arra a következtetésre jutott, a magyar állami szféra intézményei számára jelenleg is számos ellenőrző intézkedés áll rendelkezésre, de szisztematikusabb keretbe foglalva hatékonyabban lehetne ezeket alkalmazni. A műhelyek eredményei azt mutatták, hogy a magyar körülmények között lehetőség van egyfajta alapvető norma alkalmazására, s hogy egy ilyen alap segítené a megfelelő szisztematikus keretek kialakítását. A kockázatok szisztematikus elemzésével jól ki lehetne mutatni, hogy mely intézkedésekre van szükség a magyarországi közintézményekben leggyakrabban felmerülő kockázatok enyhítéséhez, azaz melyeket szükséges belefoglalni az alapvető normába.

Soron következő projekt tevékenységek

A projekt stáb a két stakeholder műhelyen gyűjtött tapasztalatok segítségével fel fogja mérni a kockázat-feltérképezés megvalósíthatóságát, valamint meg fogja tervezni annak módszereit. A további projekttevékenységek a következők:

- **Tanulmányút Hollandiába** (2007. november): a Holland Számvevőszék és egyéb szakértők és szervezetek által a kockázat-térképezés terén alkalmazott legjobb gyakorlatok tanulmányozása
- **Tervező műhely** (2007. december): a megvalósíthatósági tanulmány véglegesítése, és a kockázat-térképezési módszer megtervezése (ÁSZ).
- **Képzés** (2008. január): az új módszerek alkalmazásával kapcsolatos képzések.
- **Megvalósítási műhelymunka** (2008. február): a megvalósíthatósági tanulmány és a tervezett kockázat-térképező módszer bemutatása. A kockázat-térképezés gyakorlatba ültetésének megtervezése (ÁSZ és legfontosabb érdekeltek).
- **Próba** (2008. február): kísérleti kockázat-értékelés a kockázat-térképezési módszerek egy-két intézménynél történő kísérleti alkalmazásával.
- **Záróműhely** (2008. március): a projekt és a kidolgozott kockázat-térképezési módszer értékelése az ÁSZ, a legfontosabb stakeholderek és a kísérleti intézmények bevonásával.
- **Konferencia** (2008. március): a projekt eredményeinek közzététele, és a módszer további alkalmazásának megvitatása a belső és külső stakeholderekkel.

A résztvevők névsora

- **A november 5-i műhely résztvevői:** Ina de Haan (Holland Számvevőszék), Diny van Est (Holland Számvevőszék), Báger Gusztáv (ÁSZ FEMI, főigazgató), Korbuly Andrea (ÁSZ FEMI tanácsos), Tóth Pál (ÁSZ tanácsos), Lengyel Attila (ÁSZ tanácsos), Szarka Péterné (ÁSZ osztályvezető), Szendi Richárd (Pénzügyminisztérium, tanácsos), Sántha György (Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, osztályvezető) Turai Erzsébet (Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, osztályvezető), Kiss Jenő (Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, tanácsos), Csernenszky László (Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, osztályvezető), Vági Márton (Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, igazgató), Virág Rudolf (Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium, államtitkár), Fábián Zsolt (Magyar Önkormányzatok Szövetsége, főtitkár)
- **A november 6-i műhely résztvevői:** Ina de Haan (Holland Számvevőszék), Diny van Est (Holland Számvevőszék), Pulay Gyula (ÁSZ FEMI, főigazgató-helyettes), Korbuly Andrea (ÁSZ FEMI, tanácsos), Korsósné Vígh Andrea (ÁSZ, tanácsos), Földvári Gábor (ÁSZ, tanácsos), Szarka Péterné (ÁSZ, osztályvezető), Puskás Norbert (Vám- és Pénzügyőrség, osztályvezető), Szabó László János (APEH, osztályvezető), Bányai Endre (Magyarországi OLAF Koordinációs Iroda, tanácsos), Kapus Sándor (BRFK Nyomozási Osztály, osztályvezető), Kónya Zoltán (Nyomozási Osztály, tanácsos) Kothencz Éva (Közbeszerzések Tanácsa, osztályvezető)