

Holland Számvevőszék
Állami Számvevőszék (Magyarország)

*A Twinning Light projekt záró jelentése
(tanulmány)*

Korrupciós kockázatok feltérképezése Magyarországon

*Ez a dokumentum az Európai Unió pénzügyi támogatásával készült.
A dokumentum tartalma semmi esetre sem tekintendő
az Európai Unió álláspontjának.*

2008. április 25

Készítették:

Holland Számvevőszék részéről:

Mr. Hans Benner

Mrs. Diny van Est

Mrs. Ina de Haan

Mrs. Juul Vos-Schellekens

Állami Számvevőszék (Magyarország) részéről:

Dr. Báger Gusztáv

Dr. Pulay Gyula

Dr. Korbuly Andrea

Tartalom

1. Bevezetés	5
2. Korrupció Magyarországon	6
2.1 A korrupcióval kapcsolatos legfontosabb kérdések	6
2.1.1 A korrupció szintje	6
2.1.2 A korrupció lehetséges okai.....	6
2.1.3 A korrupció területei	7
2.2 Korrupcióellenes politikák és stratégiák	9
2.2.1 Történelmi háttér.....	9
2.2.2 Jelenlegi helyzet	11
2.3.2 Az ÁSZ korrupció elleni tevékenységei.....	11
2.2.4 A projekt helye a korrupció elleni küzdelemben	12
3. Korrupció és integritás	13
3.1 Bevezetés	13
3.2 A korrupcióellenes politikák életrajza	13
3.3 Az integritás fogalma.....	15
3.3.1 Az integritásért való felelősség.....	15
3.3.2 A kormányzati tekintély és a közbizalom előfeltétele	16
3.3.3 Integritás: nem csupán törvények és jogszabályok összessége, hanem erkölcsi felelősség is	16
3.3.4 Integritás-politika: nem csupán elfojtás, hanem mindenekelőtt megelőzés.....	16
3.3.5 Integritás-politika: nem eseti, hanem folyamatos	16
4. A kockázat fogalma	17
4.1 Kockázatelemzés	17
4.1.1 Kockázatok	17
4.1.2 Integritással kapcsolatos kockázatok	18
4.1.3 Veszélyeztetett területek	18
4.1.4 A veszélyeztetettség csökkentése és a kockázatok enyhítése.....	19
5. Értékelési módszertan	21
5.1 Az értékelési módszertan vázlatos ismertetése	21
5.2 A veszélyeztetettség és a kockázatok felmérése	23
5.3 Az integritás irányítási rendszer fejlettségi szintjének értékelése.....	25
5.3.1 A fejlettségi szint definíciója.....	25
5.3.2 Az intézkedések csoportjai	26
5.3.3 Az integritás irányítási rendszeren belüli csoportok részletes ismertetése	27
5.4 Eltéréselemzés	33
6. Integritással kapcsolatos kockázatok feltérképezése	35
6.1 Jellemzők	35
6.2 Cél.....	35
6.3 A magyar közszféra intézményei	36
6.4 Az integritás kockázati térkép felépítése	38

7. Megvalósítás	40
7.1 Megvalósítási stratégia	40
7.2 A felmérés eredményei	42
7.3 A kísérleti programok eredményei	47
7.4 Forgatókönyvek	48
7.4.1 Előzetes kockázati térképek	48
7.4.2 Három forgatókönyv	48
7.5 Követelmények és feltételek	52
8. Javaslatok	53
8.1 Korrupció elleni politikák	53
8.2 További megvalósítás	55
1. sz. Melléklet: Érintettek bevonása	58

1. Bevezetés

A magyar Állami Számvevőszék (ÁSZ) számos nemzetközi és hazai fórumon többször is hangsúlyozta, hogy szükség van a korrupció-ellenes küzdelem erősítésére, a közsféra átláthatóságának és elszámoltathatóságának javítására. Bár az ÁSZ törvényes hatásköre kifejezetten nem tartalmazza a korrupció elleni küzdelmet, ellenőrzései végső soron nagymértékben hozzájárulnak a döntéshozók információkkal történő ellátásához. Az ÁSZ az ellenőrzések lefolytatásával és az ellenőrzési megállapításokkal segíti az Országgyűlés és az országgyűlési bizottságok döntéshozó tevékenységét, jelentéseit nyilvánosságra hozza és megküldi az érintett kormányzerveknek is.

Az ÁSZ aktív szerepet vállal a korrupció-ellenes küzdelemben, és előmozdítja a magyar kormányzat korrupció-ellenes politikájának továbbfejlődését. Az ÁSZ az 1023/2001 (III.14.) számú kormányhatározatnak megfelelően részt vett a Tanácsadó Testület a Korrupciómentes Közéletért” munkájában”. A korrupcióellenes küzdelemre vonatkozó korábbi kormányzati akciótervben igen fontos szerepet kapott a kontroll tevékenységek fejlesztése, valamint az átláthatóság.

Az ÁSZ ilyen háttérrel indította el az EU által támogatott Twinning Light projektet, melynek középpontjában egy korrupciós kockázati térkép elkészítésének módszertana áll, ily módon segítve elő még inkább a korrupció elleni küzdelmet Magyarországon. A Holland Számvevőszék (NCA) vállalta, hogy partnerként vegyen részt ebben a projektben, és megossza az e téren szerzett ismereteit és tapasztalatait az ÁSZ-szal.

A projekt konkrét célja a magyar közsférában jelenlévő korrupciós kockázatok értékelésére és feltérképezésére alkalmas módszertan elkészítése volt. A projekt eredménye a magyar kormány részéről szükséges korrupció-ellenes intézkedésekre vonatkozó javaslattételt is segíti.

A projekt záró jelentés áttekintést ad a projekt legfontosabb eredményeiről, valamint ismerteti az elkészült módszertant és annak megvalósítási stratégiáját. A jelentés összefoglalja továbbá a projekt során megfogalmazott, a magyar kormány korrupció-ellenes stratégiájára vonatkozó javaslatokat.

2. Korrupció Magyarországon

2.1 A korrupcióval kapcsolatos legfontosabb kérdések

2.1.1 A korrupció szintje

A *Transparency International* (TI) korrupció érzékelési indexe (CPI) szerint Magyarország helyezése és pontszámai az elmúlt hat évben szinte változatlanok maradtak.

				A listán szereplő országok
	Pontozás*	Bizalmi tartomány	Helyezés	száma
2001	5,3	4.0-6.2	31	91
2002	4.9	4.0-5.6	33	102
2003	4.8	4.0-5.6	40	133
2004	4.8	4.6-5.0	42	146
2005	5.0	4.7-5.2	40	159
2006	5.2	5.0-5.4	41	163
2007	5.3	4.9-5.5	39	180

* 1-től 10-ig terjedő skálán, ahol a korrupciótól teljes mértékben mentes országok kaphatnak 10 pontot.

A 2006. évi *Gallup* Korrupciós Index (GCI) szerint Magyarország a 78. helyen áll (az 1-100-ig terjedő skálán elért 84 ponttal). Magyarországot a felmérések által vizsgált többi közép- és kelet-európai rendszerváltó országnál – Észtország, Szlovénia és a Cseh Köztársaság kivételével - kevésbé tartják korrumptnak. A Világbank üzleti környezetről és vállalati teljesítményről végzett felmérése (*Business Environment and Enterprise Performance Survey* - BEEPS) szerint a vállalatok 10%-a állítja, hogy gyakoriak a nem hivatalos kifizetések (ami fele a 2002-es adatnak), és 25%-uk ítélte úgy, hogy a korrupció problémát jelent az üzleti életben (2002-ben 20% volt ez az arány).¹

2.1.2 A korrupció lehetséges okai

A korrupció lehetséges okairól sok elemzés készült. Az ÁSZ is megjelentetett a korrupció okait, elemző, a kockázatokra és tendenciákra rámutató - nagy visszhangot kiváltó - összefoglaló tanulmányokat. Az ÁSZ felmérései alapján – összhangban több nemzetközi kutatás eredményeivel is – a korrupció elsősorú okai között a gazdaság alacsonyabb fejlettségi szintjét, valamint a demokrácia hiányát és a társadalmi elfogadottságot említhetjük.

¹ Korrupciós Kockázatok Magyarországon; Nemzeti Integritás Tanulmány, Transparency International, 2007, 23. old.

Gazdasági fejlettség

Az ÁSZ a Világbank GDP nemzeti számla (SNA) GDP statisztikáit és a TI korrupció érzékelési indexét (CPI) elemezte, és ezekből vont le következtetéseket a korrupció és a gazdasági fejlettség közti statisztikai összefüggésre vonatkozóan. Ennek alapján elmondható, hogy a korrupciós indexek értéke nagymértékben összefügg a gazdasági fejlettség szintjével, azaz alacsonyabb gazdasági fejlettség esetén a korrupció mértéke magasabb.

A demokrácia hiánya

Az ÁSZ elemzése szerint nyilvánvaló, hogy a korrupció ott van jelen legkevésbé, ahol valóságos a *demokrácia* és működik a politikai váltógazdaság, ahol reformokat vezetnek be, és senki nem lehet bizonyos abban, hogy tevékenysége, a hatalommal való visszaélése örökre rejtve maradhatnak.

Társadalmi elfogadottság

A korrupciós okok harmadik csoportja azzal jellemezhető, hogy a *társadalom mennyire fogadja el és tolerálja* az egyes korrupciós jelenségeket, illetve hogy milyen az értékrend és milyen irányba változik.

A különböző tényezőket együtt vizsgálva egyértelműen megállapítható a trend., mely szerint a korrupciós szint a társadalmi-gazdasági fejlettséggel fordítottan míg az államberendezkedés autokratikus jellegével egyenesen arányos. Utóbbinak az az oka, hogy autokratikus berendezkedésű államokban gyakran az alapvető emberi jogok gyakorlása (útlevélszerzés, költözés, rendőri segítség igénybevétele) is „baksis”-hoz kapcsolódik. Nem véletlen tehát, hogy a nemzetközi felmérések szerint a korrupció az észak-európai országokban a legalacsonyabb, míg a Magyarországnál kevésbé fejlett közép-európai országok korrupciós „fertőzöttsége” lényegesen magasabb.²

2.1.3 A korrupció területei

Mai problémáink megértéséhez utalni kell az elmúlt évtizedek korrupciójának – döntően a hiány-gazdálkodással összefüggő – főbb jellemzőire. Az 1990-es rendszerváltást megelőző államszervezet a közpénzek elosztásában és megszerzésében széles lehetőséget nyújtott az egyének a kisebb-nagyobb csoportok érdekeinek, a meghirdetett normáktól eltérő érvényesítéséhez.

Az átalakulás időszakában egyes korrupciós források és kockázatok (pl. hivatalnoki aktív vesztegetés), visszaszorultak, de újabb, a gazdasági visszaélésekre a korábbinál is szélesebb lehetőségeket kínáló helyzetek keletkeztek. A korrupciós kockázatok sorából mindenekelőtt a korábban nem társasági formában működő vállalatok, s a bennük megtestesülő állami vagyon privatizációját szükséges kiemelni. A korrupciós kockázatok változása könnyen végigkövethető az állami vagyon privatizációjának folyamatában, ami Magyarországon a 90-es évek végén ért véget.

A számvevőszéki vizsgálatok során szerzett tapasztalatok azt mutatják, hogy a piacgazdasággal és az ahhoz kapcsolódó államháztartás fejlődésével együtt jelentkező újabb korrupciós kockázatok elsősorban a következő három területen hangsúlyosak:

² Báger-Kovács: Korrupció és a számvevőszéki ellenőrzés lehetőségei; Fejlesztés és Finanszírozás; 2005/3, 41-42. old.

1. Közbeszerzés
2. Belső ellenőrzési funkciók
3. Politikai pártok finanszírozása

Közbeszerzés

A rendszer működésének főbb kockázati tényezői – az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai alapján – az alábbiak szerint csoportosíthatók:

1. *A törvény helyi alkalmazását segítő intézményi belső szabályok hiányosak.* Nincs megfelelő összhang a közbeszerzési szabályok, az államháztartási finanszírozás más előírásai, a különböző támogatási rendszerek pályázati, igénybevételi feltételei között.
2. *A jogalkalmazók felkészültsége,, a jogszabályok betartásának személyi és tárgyi feltételei nem kielégítőek.* Az intézmények részéről ma még nagyfokú ellenállás mutatkozik a helyi beszerzések központosításával szemben. E mögött elsősorban az a tévhit húzódik meg, hogy a beszerzések ily módon történő megvalósítása csorbítja a gazdálkodói önállóságukat.
3. *A korrupciós kockázatok mérséklését gátolták a pénzügyi ellenőrzés hatásköri korlátozásai vagy az üzleti titkok védelmének fennálló bástyái.* Az ÁSZ csak korlátozottan ellenőrizhette az árkalkulációkat, a háttérkapcsolatokat, a kartell megállapodásokat, stb.

E hiányosságok felszámolásával a közbeszerzés területén tapasztalható mai korrupciós kockázatok jelentős része kiiktathatónak látszik (ilyen tekintetben előremutató a 2003-ban elfogadott „üvegseb törvény”, amely alapján a közpénz útja a „végfelhasználóig” követhető).

Belső ellenőrzési funkciók

A korrupciós kockázatok másik nagy területe a belső ellenőrzés gyengesége vagy nem megfelelő működése.

Magyarországon a rendszerváltást követően a költségvetési szervezetekben és intézményekben létező belső ellenőrzési apparátusok gyakorlatilag szétestek. Megújulásukat sokáig fékezte, hogy megalapozatlan remények fűződtek a külső (elsősorban számvérvőszéki) ellenőrzés lehetőségeihez, illetve a liberalizált gazdaság önszabályzó mechanizmusaihoz. Szemléletbeli okokra is visszavezethető tehát, hogy az új körülményekhez igazoldó belső ellenőrzés szervezetrendszer a lehetőségeknél is lassabban épült ki.

Sürgető feladat az állami pénzügyi ellenőrzés (az ÁSZ, a kormányzat és az intézményi belső ellenőrzés) rendszerű működése hatékonyságának javítása, a különböző szintű ellenőrzések jobb összehangolása és egymáshoz illesztése, az együttműködéshez, a tapasztalatok kölcsönös hasznosításához szükséges feltételek megteremtése.

Politikai pártok finanszírozása

A korrupciós kockázatok egyik specifikus változata a politikai pártok finanszírozásához kapcsolódik. A politikai pártok működéséről és választások lebonyolításáról hozott törvények megalkotása annak idején előremutató volt és segítette a politikai in-

tézményrendszer finanszírozásának átláthatóságát. Az azóta eltelt időben végzett vizsgálatok azonban számos problémára, egyes törvényi előírások fokozatos elavulására mutattak rá. Napjaink legfontosabb kockázati tényezői a következők: A szabályozási hiányosságok miatt a politikai pártok által alapított gazdasági társaságok és partnereik működésének, illetve a magánszféra által politikai támogatásra szervezett ún. „forrásgyűjtő” alapítványok gazdálkodásának folyamatai átláthatatlanok. Ellenőrzésük a jelenlegi hatásköri korlátok (magánszféra) miatt megoldatlan. Hasonló a helyzet a választási kampányelszámolások terén is.³

Világossá vált tehát, hogy új választási törvényre van szükség, amely biztosítja a kampányfinanszírozás átláthatóságát. Az ÁSZ ehhez a törvényhez is módosító javaslatot készített, mely reményeink szerint hozzájárul a kampánykiadások átláthatóságának és elszámoltathatóságának javulásához.

A fenti kockázatos területeken kívül természetesen más, újabb és újabb területeken is jelentős korrupciós kockázatok bukkanhatnak fel, melyek tájegységek, régiók szerint is váltakoznak. A meglévő kockázatok pedig módosulhatnak, átalakulhatnak a gazdasági-társadalmi változások függvényében. A TI *Nemzeti Integritás Tanulmányának* felmérése alapján, a Magyarországon a korrupciós gyakorlatok leggyakoribb formái adminisztratív jellegűek, illetve a politikai és gazdasági érdekek összefonódásából adódnak.

Az olyan közalkalmazottakat, mint a rendőrök, vámtisztviselőket, gyakran vádolják csalással, illetve érik tetten őket ilyen törvénysértésen. A egészségügyi rendszerben számos orvos használja a közkórházak berendezéseit saját haszonszerzés céljából. A felmérésekre válaszolók 77 százaléka vélte úgy, hogy „bevett” szokás hálapénzt vagy borralalót adni a kórházi orvosoknak olyan ellátásért, amelyre egyébként ingyenesen lennének jogosultak. Ezt legtöbb esetben sem a betegek, sem pedig maguk az orvosok nem tekintik törvénybe ütköző gyakorlatnak. A közvélemény szemében a rendőrök – különösen a közúti ellenőrzést végzők, az adócsalásokat és kábítószerrel kapcsolatos ügyeket vizsgálók, a vám- és pénzügyőr ügyintézők hozzátókapcsolatba korrump magatartással. A válaszadók 39 százaléka tekinti bevett gyakorlatnak a közlekedési kihágásokért járó bírság elkerüléséért való fizetést, és 28 százalékuk gondolja „jellemzőnek” az árucikkek behozataláért és kiviteléért történő vesztegetést. Bevett szokás fizetni a gyors nyilvántartásba vételért a földhivatalokban vagy az engedélyező hatóságoknál, különösen a közlekedés adminisztrációja terén.⁴

2.2 Korrupcióellenes politikák és stratégiák

2.2.1 Történelmi háttér

A kormány által kezdeményezett különböző korrupcióellenes programok részben **nemzetközi nyomás** eredményeként jöttek létre. A legbefolyásosabb nemzetközi intézmény az Európai Unió (**EU**) volt, az uniós tagságra várva a magyar kormányzatok számos, az EU által kezdeményezett korrupcióellenes intézkedésben vettek

³ Báger-Kovács: Korrupció és a számvevőszéki ellenőrzés lehetőségei; Fejlesztés és Finanszírozás, 2005/3, 44-46. old.

⁴ Korrupciós Kockázatok Magyarországon; Nemzeti Integritás Tanulmány, Transparency International, 2007, 24. old.

részt.⁵ A Magyarország uniós tagságra való felkészültségéről készült 2003. évi Átfogó Monitoring jelentés általános következtetése szerint a korrupcióellenes küzdelemnek továbbra is első számú prioritásnak kell lennie. Bár a független értékelések alapján Magyarország a kevésbé korrump poszt-kommunista országok közé tartozik, a kutatások azt jelzik, hogy a korrupció továbbra is komoly probléma ebben az országban.

2001-ben elkészült egy átfogó Korrupcióellenes Kormányzati Stratégia. Elfogadásra került egy sor javasolt intézkedés és számos jogalkotási eszköz, főként az összeférhetetlenség, a vagyonyilatkozatok, a pénzmosás, a terrorizmus és a közbeszerzések terén. A stratégia azonban – követve az adminisztratív korrupció elleni harc „hagyományos megközelítését” – megelőzés helyett elsősorban a büntető intézkedésekre összpontosított.⁶ Az elmúlt időszakban a korrupcióellenes tevékenység a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szóló 1023/2001 (III.14.) számú kormányhatározatban megfogalmazott 27 feladaton alapult. A kormányhatározat külön csoportosította korrupció elleni általános jogi, a büntetőjogi valamint a jogon kívüli eszközöket. A valóban stratégiai fontosságú kormányhatározat mindazonáltal csupán egy olyan középtávú feladatterv volt, amelyhez helyzetértékelésen alapuló és a szakmai módszertani szempontból is megalapozott stratégiai dokumentum eredetileg nem kapcsolódott. A kormányhatározatban foglalt feladatok emellett – különösen a büntetőjogi szabályozás vonatkozásában – mára jelentős részben teljesültek, a fennmaradó és eddig megoldatlan feladatok ugyanakkor mindenképpen újragondolást igényeltek.⁷

2002-ben a korrupcióellenes lépések a közbeszerzési eljárások folyamatos figyelemmel kísérése és a közpénzek kezelése átláthatóságának biztosítása érdekében megalakított **Közpénzügyi Államtitkárság** létrehozásával folytatódtak. 2003-ban az Országgyűlés egyhangúlag elfogadta az **Üvegseb törvényt** a korrupció megfékezése érdekében a közkiadások és a közvagyon kezelésére vonatkozó garanciák megerősítésével. A kezdeményezés általános pozitív visszhangra talált, annak ellenére, hogy a törvény megvalósítása csak részleges maradt.⁸

2003-ban a miniszterelnök felállította a rövid életű korrupcióellenes **Köztársasági Etikai Tanácsot**, annak érdekében, hogy az korrupcióellenes jogszabályokra és a közszolgálat részére etikai kódexre tegyen ajánlást. Egy évvel később a Közpénzügyi Államtitkárságot és az Etikai Tanácsot feloszlatták.⁹

2004-ben a kormány a korrupció-ellenes tevékenységben érintett szervezetek közötti koordináció érdekében „**Tanácsadó Testület a Korrupciómentes Közéletért**” néven magas szintű tárcaközi egyeztető bizottságot hozott létre. A testület azzal a céllal alakult, hogy támogassa a korrupcióellenes kormányzati stratégia megvalósítását, valamint kísérelje figyelemmel és elemezze a közvélemény-kutatások és egyéb felmérések eredményeit.

⁵ Korrupciós Kockázatok Magyarországon; Nemzeti Integritás Tanulmány, Transparency International, 2007, 27. old.

⁶ Korrupciós Kockázatok Magyarországon; Nemzeti Integritás Tanulmány, Transparency International, 2007, 27. old.

⁷ A korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatokról szóló 1037/2007 (VI. 18.) számú kormányhatározat 1. pontja alapján készített KORRUPCIÓ ELLENI STRATÉGIA (TERVEZET); 4.0 verzió, Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium (IRM), 2008. január, 6. old.

⁸ Korrupciós Kockázatok Magyarországon; Nemzeti Integritás Tanulmány, Transparency International, 2007, 27-28. old.

⁹ Korrupciós Kockázatok Magyarországon; Nemzeti Integritás Tanulmány, Transparency International, 2007, 28. old.

2007-től kezdődően új stratégiai megközelítés érvényesül, melynek eredményeként megszületett a 2001-es kormányhatározatot hatályon kívül helyező az 1037/2007 (VI.18.) sz. kormányhatározat, megszűnt a „Tanácsadó Testület a Korrupciómentes Közéletért”, és 2007. szeptember 6-án létrejött a tevékenységét immár a nyilvánosság és a szakmai partnerség alapján folytató **Antikorrupciós Koordinációs Testület (AKT)**.¹⁰

2.2.2 Jelenlegi helyzet

Az AKT legfontosabb feladata a Korrupció Elleni Stratégia és a rövid távú korrupció elleni Cselekvési Program előkészítése. Az AKT munkájában nem csupán kormányzati, hanem kormányon kívüli szervezetek (pl. az ÁSZ), és a civil társadalom képviselői is részt vesznek. Az új korrupcióellenes program várhatóan fontos lépést jelent majd egy széles körben elfogadott nemzeti Korrupció Elleni Stratégiai irányában. Az AKT elnöke az Igazságügyi és Rendészeti miniszter.

Az AKT iránymutatása és szakmai felügyelete mellett az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium (IRM) munkatársai elkészítették a Korrupció Elleni Stratégia és a rövid távú korrupció elleni Cselekvési Program tervezetét. Az AKT a Korrupció Elleni Stratégia tervezetének 4. változatát megtárgyalást követően elfogadta.

2.3.2 Az ÁSZ korrupció elleni tevékenységei

Az ÁSZ háromféleképpen vesz részt a korrupció elleni küzdelemben.

Először is: a számvevőszéki ellenőrzések során kiemelt figyelmet fordít a korrupciós kockázatok azonosítására és kimutatására.

Másodszor: a korrupció okait elemző, a kockázatokra, tendenciákra rámutató – nagy visszhangot kiváltó – összefoglaló tanulmányokat is készít.

Harmadszor: indokolt esetekben az elkövetett bűncselekmények szankcionálását kezdeményezi.¹¹

Az Állami Számvevőszék által folytatott ellenőrzések

A korrupció egyik legfontosabb megelőzési lehetősége, s egyben a korrupció elleni küzdelem sikerének egyik előfeltétele, hogy egy adott ország pénzügyei rendben menjenek. A számvevőszék szerepe a korrupció elleni küzdelemben is ehhez az alapvető állami érdekhez kapcsolódik. Az ÁSZ ellenőrzi az államháztartás négy alrendszerét: a központi költségvetés végrehajtását, a helyi önkormányzatok gazdálkodását, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és az elkülönített pénzügyi alapoknak a felhasználását. Továbbá az ÁSZ - külön törvény rendelkezéseinek megfelelően - ellenőrzi a pártok gazdálkodását, a gazdasági kamarákat, valamint a társadalmi szervezeteknek nyújtott támogatások felhasználását.

¹⁰ A korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatokról szóló 1037/2007 (VI. 18.) számú kormányhatározat 1. pontja alapján készített KORRUPCIÓ ELLENI STRATÉGIA (TERVEZET); 4.0 verzió, Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium (IRM), 2008. január, 19. old.

¹¹ Báger-Kovács: Korrupció és a számvevőszéki ellenőrzés lehetőségei; Fejlesztés és Finanszírozás; 2005/3, 42-43. old.

Az ellenőrzések eredményeképpen az ÁSZ javaslatokat készít és tesz közzé. Az elmúlt években végzett ellenőrzések során az ÁSZ több javaslatot tett a jogszabályok módosítására, a hibák, szabálytalanságok megelőzésére a közpénzek ellenőrizhetősége és hatékonyabb felhasználása érdekében. E javaslatok fogadtatása az ellenőrzötték részéről kedvező. A vizsgálatok által érintett költségvetési intézmények, önkormányzatok többsége intézkedési tervében visszaigazolta az ÁSZ által tett javaslatokat.

Az ÁSZ különleges figyelmet fordít ellenőrzési tevékenysége során a korrupciós kockázati területek azonosítására és feltárására. Vizsgálataink során a működés átláthatóságát és a gazdálkodás elszámoltathatóságát minősítjük, jelezzük ezzel a korrupciós kockázatokat, az ilyen cselekmények lehetőségét.

Tanulmányok

Az ÁSZ ezenkívül átfogó tanulmányokat is készít. Ezek közül több is a korrupció lehetséges okait, lehetőségeit tárja fel és elemzi, valamint azonosítja vonatkozó kockázatokat és trendeket. Nemcsak a magyar, hanem a korrupcióval kapcsolatos nemzetközi tapasztalatokat és trendeket is értékeljük a tanulmányainkban.

Büntetőeljárás kezdeményezése

Az Állami Számvevőszékről szóló törvény alapján az ellenőr bűncselekmény megalapozott gyanúja esetén haladéktalanul értesíteni köteles az illetékes hatóságot (rendszerint a rendőrséget vagy az ügyészséget). 1990 óta az ÁSZ több esetben is indított büntetőeljárást, többségében a számvitel rendjének megsértése gyanúja miatt.

Megalakulása óta az ÁSZ 74 esetben kezdeményezett büntetőeljárást, ami összesen 131 bejelentett bűncselekmény gyanút eredményezett.

2.2.4 A projekt helye a korrupció elleni küzdelemben

Az ÁSZ aktív szerepet játszik a korrupcióellenes küzdelemben. Minden korrupcióellenes kormányzati szervezetben, azaz a Köztársasági Etikai Tanácsban, a „Tanácsadó Testület a Korrupciómentes Közéletért”-ben, és az AKT-ban is részt vett/vesz az ÁSZ képviselője. Az AKT által összeállított Korrupció Elleni Stratégia tervezet az alábbi általános célkitűzésekre épül:

- A korrupció okainak felszámolása (korrupciós helyzetek kialakulásának megelőzése)
- A korrupciós jelenségek kezelése (következetes jogalkalmazás).¹²

Ez a Twinning projekt a stratégia tervezet általános célkitűzései közül az első célkitűzéshez kapcsolódik.

¹² A korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatokról szóló 1037/2007 (VI. 18.) számú kormányhatározat 1. pontja alapján készített KORRUPCIÓ ELLENI STRATÉGIA (TERVEZET); 4.0 verzió, Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium (IRM), 2008. január, 68. old.

3. Korrupció és integritás

3.1 Bevezetés

A korrupció fogalma többféleképpen definiálható és megközelíthető. Definiálható például szűk értelemben, azaz a büntető törvénykönyv alapján (vesztegetésként). A jogalkotók és a korrupcióellenes stratégiákat kidolgozó szakértők közül azonban sokan felismerték, hogy egy efféle szűk értelemben vett korrupció-fogalom nem a legjobb megközelítés a korrupció megelőzése szempontjából. Ha ebből a szemszögből vizsgáljuk a problémát, a korrupció, mint jelenség szorosan kapcsolódik több, nem kívánatos eseményhez és viselkedéshez. E nem kívánatos események megelőzése érdekében olyan politikákra, szabályokra van szükség, amelyek helyes magatartásra ösztönöznek. A hangsúly tehát a korrupció elleni küzdelemről a helyes magatartás vagy ún. „integritás” előmozdítására helyeződik át. Ez a megközelítés megfelelőbbnek bizonyul a megelőző személet kialakításához, amelyben központi szerepet kap a közszféra integritásának elősegítése.

3.2 A korrupcióellenes politikák életciklusa

A kormányzatok rendszerint egy több lépésből álló fejlődési folyamaton keresztül helyezik át a hangsúlyt a szűk értelemben vett korrupcióról az integritás tágabb fogalmára. Az elmúlt 20-30 évben a holland kormány is végighaladt ezen a fejlődési folyamaton, de mindez más országokban is megfigyelhető.

A korrupcióellenes politikák életciklusának szakaszait a következőképpen foglalhatjuk össze:

1. *A probléma figyelmen kívül hagyása/visszautasítása:* Ebben a szakaszban a kormányzat nem szentel figyelmet a korrupció problémájának, és nem rendelkezik az integritást elősegítő politikával. A korrupció létezése és az integritás követelményének egyéb formában történő megsértése „államtitok”, viszont kényes kérdésnek tekintendő, ezért nem beszélnek a problémáról. Az incidenseket titokban tartják, és a lehető legnagyobb mértékben kerülnek a (média) nyilvánosságot.
2. *Tudatosulás/Ébresztő:* Egy adott pillanatban egy incidens vagy egy botrány váratlanul felhívhatja az emberek figyelmét a problémára. Ez ráébresztheti a kormányzatot a korrupció (széleskörű) nyilvánvaló jelenlétére, valamint arra, hogy azt nem lehet többé tagadni vagy figyelmen kívül hagyni. Hollandiában például akkor tudatosult a közvéleményben a korrupció problémája, amikor a titkos szolgálatok jelentették az „alvilág” közszférába történő beszivárgásának a veszélyét, s ez indította a kormányt is integritás-politika megalkotására. A tudatosulás folyamatát külső erők is előidézhetik. A fejlődő országokban például a segélyeket folyósító országok befolyása és követelményei válhatnak ki ilyen hatást, míg a kelet-európai államokban az uniós csatlakozási feltételek tölthetnek be hasonló szerepet.

3. *Kemény vonalas vagy szabálykövetés központú szemlélet:* Amikor a kormányzat először szembesül a korrupció problémájával, jellemzően kemény vonalas módszerekkel reagál. E megközelítés középpontjában egyértelműen a (büntető) jog, a jogszabályok és a korrupció elfojtása állnak. Ebben a szakaszban általános meggyőződés, hogy a korrupció elleni nyomozás, azok bíróság elé állítása és súlyos megbüntetése a probléma kezelésének a leghathatósabb eszköze.
4. *A kizárólag elfojtáson alapuló megközelítés korlátainak felismerése:* Ebben a szakaszban a kormányzat fokozatosan felismeri, hogy az elfojtáson alapuló megközelítésnek megvannak a korlátai. Annak ellenére, hogy több eset kerül bíróság elé, nehéz minden incidenst feltárni és megoldani, mivel azok nem minden esetben nyilvánvalók. Az esetek bíróság előtti bizonyítása is problémás lehet, és ha olykor el is ítélik a vádlottat, ez még nem fog másokat megakadályozni vagy visszatartani hasonló cselekmények elkövetésétől. Egy holland közmondással élve az ilyen magatartás ahhoz hasonló, mint amikor valaki „fel akarja törölni a vizet, miközben az a csapból folyamatosan ömlik”.
5. *Középpontban a megelőzés /integritás alapú szemlélet:* Amint a kormányzat felismerte, hogy szükség van az integritással kapcsolatos szabálysértések megelőzésére, integritás-politikákat és intézkedéseket kezd alkalmazni, és először általában úgynevezett „kemény intézkedéseket” vezet be (pl. felelősöket jelöl ki, belső kontrollokat, biztonsági intézkedéseket és ellenőrzéseket ír elő). Egy későbbi szakaszban az „etikus klíma” és a „pozitív kultúra” fontossága is nyilvánvalóvá válik. A kormányzat ekkor a „puha intézkedések”-re helyezi a hangsúlyt (pl. értékek megfogalmazása, etikus magatartás és helyes vezetői hozzáállás előmozdítása).
6. *Kiegyensúlyozott megközelítés: megelőzés / elfojtás:* Végül – ideális esetben - a kormányzat kialakíthatja a legjobb gyakorlatot. Ez a legjobb gyakorlat tulajdonképpen megelőző és elfojtó elemeket egyaránt tartalmazó, kiegyensúlyozott megközelítés. Jellemző továbbá erre a megközelítésre, hogy a vezetőség folyamatosan figyelmet szentel az integritás kérdésének, annak ellenére, hogy az integritás kikerül az érdeklődés középpontjából, amennyiben a legutóbbi időben nem fordultak elő incidensek.

Bár a fenti szakaszokat sorrendben ismertettük, ez nem azt jelenti, hogy a kormányzatok mindig pontosan ezt a sémát követik. Az intézmény fejlesztések miatt a kormányok olykor a korrupcióellenes politikák korábbi szakaszaira is visszatérhetnek. Hosszú időbe is telhet, míg megteszik az egész utat, és figyelmes kormányzásra van szükség ahhoz, hogy csakugyan célba érjenek.

A következő táblázat segíthet annak megértésében, hogy miként helyeződik át a hangsúly a 3. szakaszban leírt szemléletről az 5. szakaszban leírt szemléletre.

A táblázat összeveti az úgynevezett „szabálykövetés központú szemlélet” jellemzőit az integritás-alapú szemlélet jellemzőivel.

Szabálykövetés szemlélet	Integritás szemlélet
Negatív szemlélet	Pozitív szemlélet
Szabályokra épül: előírt normák (törvények és jogszabályok)	Alapelvekre épül: ismert normák és értékek (becsületesség)
Kemény irányítási módszerek	Puha irányítási módszerek
Vélemény: az emberek általában rosszak	Vélemény: az emberek általában jók
Középpontban: integritással kapcsolatos szabálysértések elleni küzdelem	Középpontban: a helyes magatartás előmozdítása
Fókuszban: a jog	Fókuszban: a vezetés
Elfojtás/reakció	Megakadályozás/Megelőzés

Amint azt korábban már említettük, a szakértők jelenlegi álláspontja szerint egy olyan jól kiegyensúlyozott módszerre van szükség, amelyben mindkét szemlélet helyet kap.

3.3 Az integritás fogalma

Az integritás szó a latin *in-tangere* kifejezésből ered, melynek jelentése: érintetlen. Más szóval, a kifejezés olyasvalakit vagy -valamit jelöl, aki vagy ami romlatlan, sértetlen, feddhetetlen, továbbá az erényre, megvesztegethetetlenségre, a tisztaság állapotára is utal. Az integritást az egyes személyek és szervezetek teljesítményének értékelésére használják.

3.3.1 Az integritásért való felelősség

A köztisztviselőkre akkor jellemző az integritás, vagyis akkor nevezhetik magukat feddhetetlennek, ha tiszteletben tartják a jó közigazgatás értékeit és normáit. Az integritás nem csupán a fent említett megvesztegethetetlenség követelményét foglalja magában, hanem olyan értékeket is, mint a becsületesség, az őszinteség, a közvetlenség, a semlegesség, a megfontoltság, a megbízhatóság, az ügyfélcentrikusság, a tisztelet, az objektivitás és az illemtudás. A köztisztviselőknél törekedniük kell arra, hogy a rájuk ruházott felelősséggel, valamint a rendelkezésükre álló hatalommal, információval és forrásokkal az emberek javát, illetve az általuk szolgált közérdeket figyelembe véve éljenek, és helyesen járnak el mind munkatársaikkal, mind másokkal szemben.

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

Az integritás tehát a jó közigazgatás és a jó munkáltatói működés következménye. Az integritással kapcsolatos kockázatok súlyosan alááshatják a szervezetbe, valamint az arról kialakult képbe és annak tartós fennmaradásába vetett közbizalmat.

3.3.2 A kormányzati tekintély és a közbizalom előfeltétele

Az integritás a közszektor hatékony és folyamatos működésének egyik előfeltétele. Az a kormányzat, amelyre nem jellemző az integritás, elveszíti az emberek bizalmát, majd végül tekintélyét is. Fontos, hogy az állampolgárok bízni tudjanak a kormányzatban, hiszen számos alapvető szolgáltatást – így például útlevelek, engedélyek kiadását, támogatások nyújtását egyedül a kormányzat biztosíthat számukra. E monopólium és függőségi helyzet következtében elengedhetetlen, hogy a kormányzat feddhetetlen legyen, és minden gyanú felett álljon.

3.3.3 Integritás: nem csupán törvények és jogszabályok összessége, hanem erkölcsi felelősség is

Az integritás nem egyenlő pusztán a törvények és jogszabályok betartásával. A törvény betartása egyfajta alsó határ, amely erkölcsi szempontból kiindulópontnak tekintendő. Nem lehetséges minden helyzetre vonatkozóan törvényeket és jogszabályokat alkotni. A feszültség akkor a legnagyobb, ha nincsenek vagy nem elég világosak a szabályok, mint például új, bonyolult vagy változó helyzetek esetén. A köztisztviselőknek az ilyen helyzetekben is képeseknek kell lenniük morálisan elfogadható vélemény kialakítására, illetve a jó közigazgatás értékeivel és normáival összhangban, felelősségteljesen történő cselekvésre. Így kell tenniük azokban a helyzetekben is, ahol – rájuk ruházott hatalomnál fogva – saját belátásuk szerint járhatnak el.

3.3.4 Integritás-politika: nem csupán elfojtás, hanem mindenekelőtt megelőzés

Az integritás-politikának az elfojtás és a megelőzés is szükséges eleme. A szervezet egyfelől intézkedéseket hoz, amennyiben alkalmazottai helytelenül járnak el (elfojtás). Másfelől azonban mindent meg kell tennie mindazon kísértések kiküszöbölése érdekében, amelyek helytelen cselekedetekre készíthetik a köztisztviselőket (megelőzés). E kettő közül a megelőzésnek kell elsőbbséget élveznie. A megelőzés egyrészt hatékonyabb módszer, másrészt sokkal kisebb befektetést igényel, mint a helytelen viselkedés okozta károk helyrehozása: „egy kevés megelőzés annyit ér, mint egy nagy adag gondoskodás”.

3.3.5 Integritás-politika: nem eseti, hanem folyamatos

Az integritás kérdésének folyamatosan figyelmet kell kapnia. Ha az integritás-politikát kizárólag incidensekre adott válaszként gyakoroljuk, ún. reagáló politikáról beszélhetünk. Ha az integritás-politika problémamentes időszakokban kisebb figyelmet kap, emelkedni fog az incidensek bekövetkezésének kockázata. Más szóval, az integritásnak és az integritás-politikának tartósan be kell ágyazódnia a szervezetbe, és állandó helyet kell kapnia a szervezet vezetésében és minőségirányításában. Az integritás kérdése nem kezelhető projektként, hiszen a projektek a meghatározott időben lezárulnak. Az integritás a vezetési és irányítási ciklus mindenkori alkotóelemét kell, hogy képezze.

4. A kockázat fogalma

4.1 Kockázatelemzés

A kockázatelemzés megszokott gyakorlatként jelenik meg mindennapjaink során. Bizonyos mértékben minden helyzetben értékeli az adott helyzetben rejlő kockázatot. Ezt gyakran tudat alatt, kimondatlanul vagy ösztönösen tesszük. Saját tapasztalataink alapján megállapíthatjuk, hogy szinte folyamatosan elemezzük és mérlegeljük a kockázatokat. A kockázatelemzés eredményeképpen felhagyhatunk bizonyos tevékenységünkkel, vagy megváltoztathatjuk az azokhoz való hozzáállásunkat. A kockázatelemzés éberebbé tesz bennünket, minek következtében gyorsabban reagálhatunk, és csökken annak az esélye, hogy szerencsétlenül járjunk. Felmérjük az adott kockázat természetét és komolyságát, hogy megtehessek a szükséges intézkedéseket annak elhárítása, vagy következményeinek enyhítése érdekében.

Mindezek elvégzése saját életünkben is fontosak, de szervezetek esetében egyenesen létszükséglet. A közintézmények mindegyike veszélyeztetett, és valamilyen mértékben mindenhol jelentkezhetnek integritással kapcsolatos kockázatok. Az intézményeknek ismerniük kell a veszélyeztetettségük mértékét és a kockázataikat, hogy azután célzott intézkedéseket tehessenek. Önáltatás és tévedés volna azt gondolni, hogy *minden* kockázat elhárítható vagy kizárható, ehhez ugyanis olyan sok szabályra és eljárásra lenne szükség, hogy a szervezet működésképtelenné válna. A kockázatelemzés segít annak eldöntésében, hogy mely intézkedésekkel csökkenthető az elfogadható szintre a kockázatok az adott szervezeten belül.

4.1.1 Kockázatok

A kockázat tulajdonképpen nem más, mint 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 különböző formában jelentkezhet, ezért különböző típusú kockázatok keletkezhetnek. Például politikai kockázat lehet, ha a parlament nem fogad el egy bizonyos politikai célkitűzést; a teljesítménykockázat azt jelenti, hogy a szervezet nem éri el kitűzött céljait; pénzügyi kockázat, ha a szervezet veszteségessé 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.

4.1.2 Integritással kapcsolatos kockázatok

Az integritással kapcsolatos kockázat olyan lehetségesen felmerülő nem kívánatos esemény, amely a közszférában kárt okoz. A közszférában kár alatt érthetünk anyagi veszteséget, az ügyfeleknek vagy a nyilvánosságnak nyújtandó szolgáltatások gyengülését, adóbevételekkel kapcsolatos veszteséget, a kormányzat iránti tisztelet vagy a kormányzatba vetett bizalom megrendülését, túlzott politikai vagy hivatali befolyást, illetve a munkahelyi légkör megromlását. A fentiek mindegyikére jellemző, hogy a hatalommal való visszaélés rontja a közszféráról alkotott képet, valamint aláássa a kormány legitimitásába vetett közbizalmat.

Ha például óriási pénzösszeg kerül jogosulatlanul kifizetésre az igazgató barátja részére, az szabálytalanságot és anyagi kárt is okoz. Amennyiben az eset kitudódik, rontani fogja a munkavállalók erkölcsi hozzáállását is, valamint aláássa az intézménybe vetett közbizalmat. Ez pedig gyengíti az intézmény közszolgálati funkcióját.

4.1.3 Veszélyeztetett területek

Amint azt a 4.1.1 pontban 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 határozható meg, és csupán azokat a területeket határolja be, ahol nagyobb valószínűséggel léphetnek fel a kockázatok. Érdekes foglalkozni a veszélyeztetett területekkel, mivel ismeretük segíthet a felmerülő problémák felismerésében és megoldásában, anélkül, hogy az összes lehetséges kockázatot részletesen meghatároznánk.

A szakmai ismeretanyag és a tapasztalatok azt mutatják, hogy a közszférán belül az egyes tevékenységterületek több integritással kapcsolatos kockázatot rejtenek magukban, mint mások. Ezek a folyamatok vagy feladatok jellegüknél fogva veszélyeztetettek. Az adóbehajtás vagy a támogatások odaítélése során például nagyobb a veszélye az integritással kapcsolatos szabálysértések elkövetésének, mint az oktatás vagy a levéltározás esetén. Azok a folyamatok, ahol intenzív a kapcsolat az „ügyfelekkel” (állampolgárokkal vagy vállalkozásokkal), veszélyeztetettebbnek bizonyultak, mivel ezeknél több lehetőség és kísértés merülhet fel. Ugyanez mondható el azokról a folyamatokról is, ahol értékes állami vagyon kezeléséről van szó.

A közszférára jellemző tevékenységek jellegzetességei mellett bizonyos körülmények is fokozhatják a veszélyeztetettséget az integritással kapcsolatos szabálysértések tekintetében. Ezek az ún. „veszélyeztetettséget növelő körülmények”, melyek önmagukban nem tekinthetők integritással kapcsolatos kockázatnak, de fokozhatják a veszélyeztetettséget, mivel:

- növelik az incidens bekövetkezésének a valószínűségét;
- felerősítik az incidens által kiváltott következményeket (hatásokat) (nem csupán pénzügyi értelemben, hanem a megbízhatóság, a munkahelyi légkör, a kapcsolatok, a szervezetről kialakult kép stb. tekintetében is).

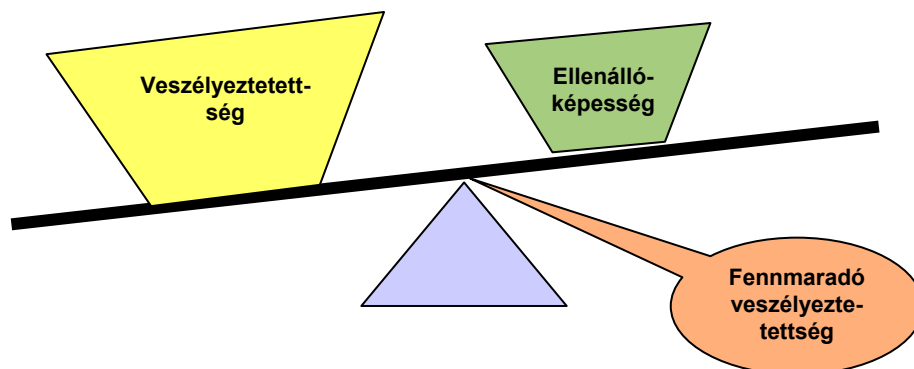
Például egy bonyolult informatikai környezetben több lehetőség adódik, hogy csalást kövessenek el. Amennyiben az informatikai rendszert az adók beszédésénél alkalmazzák, és hiányzik a megfelelő felügyelet, a következmények katasztrofálisak lehetnek.

A tevékenységben rejlő veszélyeztetettség és a veszélyeztetettséget növelő körülmények együtt alkotják az adott szervezet, intézmény vagy folyamat „veszélyeztetettségi profilját”.

4.1.4 A veszélyeztetettség csökkentése és a kockázatok enyhítése

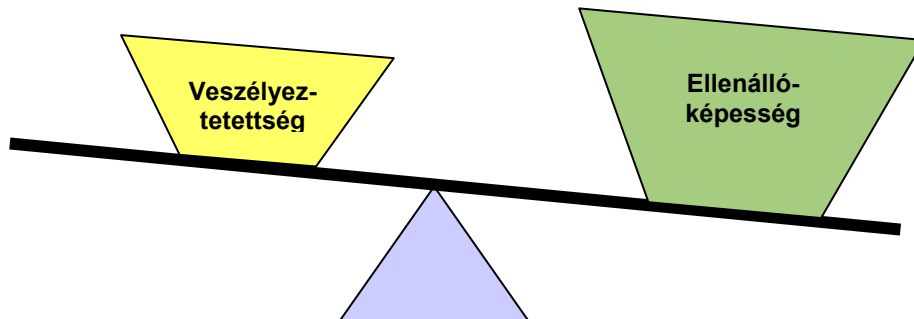
A szervezetek többféleképpen kezelhetik a veszélyeztetettséget. Mindenekelőtt megpróbálhatják kiküszöbölni vagy csökkenteni a veszélyeztetettséget a veszélyeztetett tevékenységek kerülésével. Néha lehetőség nyílik rá, hogy a tevékenységeket más formában végezzék, s ily módon kiiktathatók azok a tevékenységek, amelyek esetében felmerülhet az integritással kapcsolatos szabálysértések veszélye. A szervezet ilyen esetekben „csírájában fojtja el” a problémát, ám ez a gyakorlatban ritkán valósítható meg. A közintézmények jogszabályban meghatározott kötelezettségeiknek tesznek eleget, és nem vonhatják ki magukat a kényesebb tevékenységek végzése alól. A tevékenységben rejlő veszélyeztetettség rendszerint összefüggésbe hozható a közintézmények feladatellátásával, és közintézmények esetében a veszélyeztetettséget növelő körülmények többnyire (bár nem minden esetben) elkerülhetetlenek.

Általában életszerűbb megoldást kínál a veszélyeztetettség kezelésére bizonyos ellensúlyozó (integritásra irányuló) intézkedések kidolgozása és alkalmazása. Mivel a veszélyeztetettség természete szerint többféle lehet, ezért 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 következő ábra, melyen egy mérleg serpenyőit láthatók:



Az ábrán látható, hogy az ellenállóképesség 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.

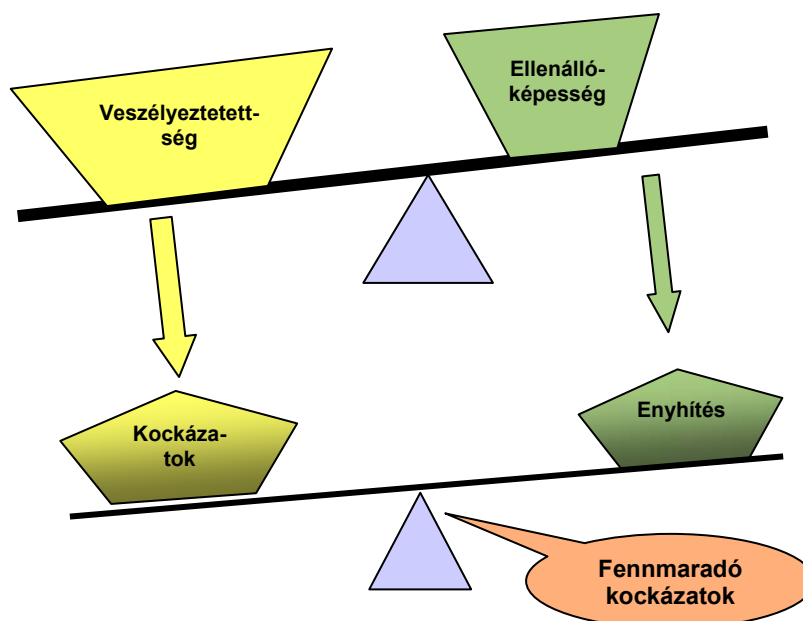
A következő ábra egy másik lehetséges állapotot mutat be, ez azonban a valóságban nem valószínű, hogy előfordul. Azt szemlélteti, hogy megfelelően kiegyensúlyozott megközelítésre van szükség, vagyis a veszélyeztetettséget ellensúlyozó integritás irányítási intézkedések túlzott alkalmazását is kerülni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



Eddig arról volt szó, hogy a szervezetek hogyan próbálják kezelni a veszélyeztetettséget. Ahhoz azonban, hogy a szervezet ne csupán a veszélyeztetettséget tudja kezelni, hanem az annál konkrétabb kockázatokat is, azt is kell elemezni, hogy a szervezet milyen mértékben van kitéve ezeknek a konkrét 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 ellenállóképessége, amit a szervezet integritás irányítási rendszerének fejlettségi szintje határoz meg;
- a szervezetnél felmerülő sajátosan jellemző kockázatok elemzése;
- a sajátosan jellemző kockázatok enyhítése speciális intézkedések segítségével.

Ezt szemlélteti a következő ábra:



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

5. Értékelési módszertan

Ez a fejezet az értékelési módszertan alapját és háttérét ismerteti. A módszertan felhasználóinak figyelmébe ajánljuk azt az önálló kézikönyvet, mely a módszertan önértékelés, tanulmány (felmérés) készítés és ellenőrzés keretében történő alkalmazásához nyújt részletes, gyakorlati útmutatást.

5.1 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 (elsődleges és másodlagos) folyamatok meghatározása és elemzése. A tárgy pontos meghatározása alapvető feltétele a célzott értékelésnek, s a kapott jó minőségű eredménynek.

(b) A veszélyeztetett területek értékelése (lásd 5.2 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 allépésből áll:

1. a szervezetnél jelenlévő folyamatok összevetése a közszféra mindazon folyamatainak összességével, amelyeknél köztudottan fennáll az integritás megsértésének veszélye;
2. a veszélyeztetettséget növelő körülmények jelenlétének vagy hiányának vizsgálata;
3. a szervezetnél észlelt veszélyeztetett területek áttekintése és átfogó értékelése.

E három lépés elvégzését segíti egy pontozási módszer, melyet a veszélyeztetettség szintjének megállapítására dolgoztunk ki.

(c) Az ellenálló-képesség, vagy az integritás-irányítási rendszer fejlettségének értékelése (lásd 5.3 pont)

Ebben a fázisban a szervezet integritás irányítási rendszerét alkotó intézkedések fejlettségi fokának értékelésére kerül sor. A rendszer 14 intézkedés csoportból áll, melyek három nagy csoportot alkotnak. Ez a fázis a következő lépéseket tartalmazza:

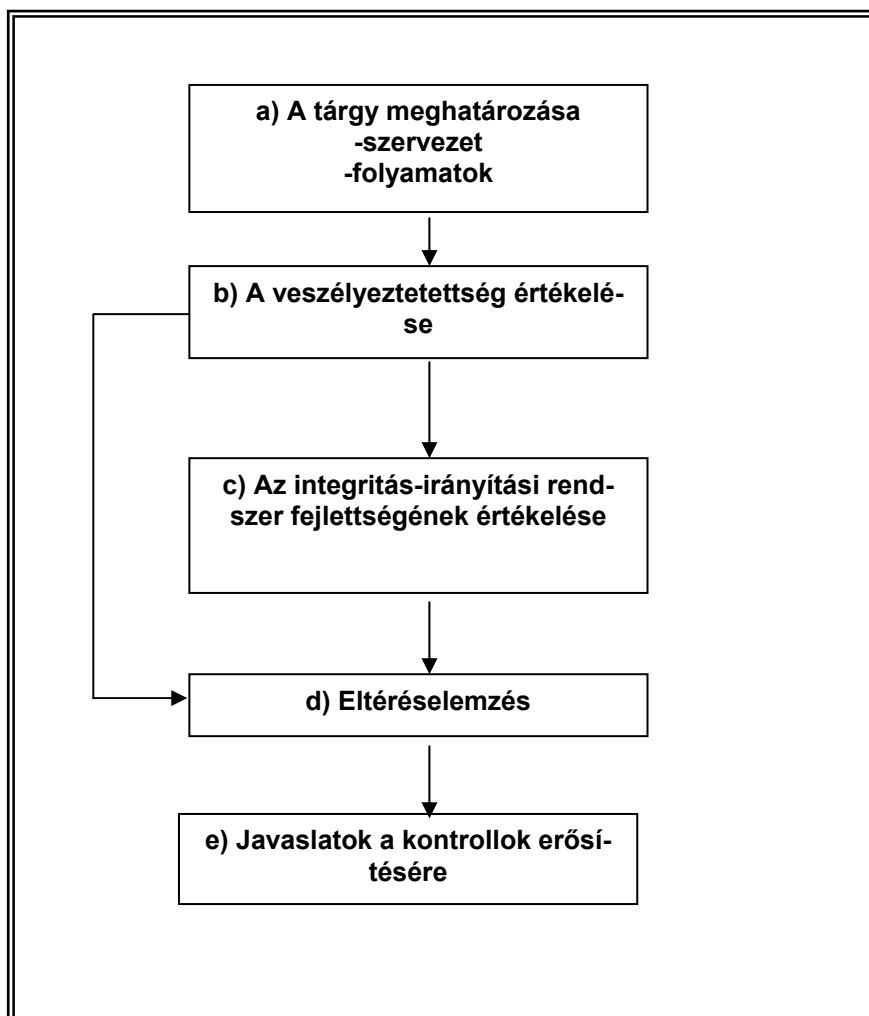
1. az intézkedésekből, intézkedéscsoportokból felépülő integritás irányítási rendszer rövid bemutatása;
2. a fejlettségi szintek rövid ismertetése;
3. az összes intézkedés fejlettségi szintjének értékelése pontozással történik;
4. a pontok összesítésével intézkedéscsoportonként egy átlagértéket kapunk;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

(d) Eltéréselemzés, jelentés az értékelésről és javaslatok (lásd 5.4 pont)

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

(e) Az eltéréselemzés során nyert információk felhasználásával 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 következő ábra az értékelési módszertan vázlatos összefoglalását mutatja be.



5.2 A veszélyeztetettség és a kockázatok felmérése

Amint arról a 4. fejezetben már szó volt, a nemzetközi szakirodalom és a tapasztalataink alapján elmondhatjuk, hogy a közzsférán belül egyes területek, tevékenységek és folyamatok jellegükből adódóan jobban ki vannak téve a korrupciónak, a csalás és egyéb, integritással kapcsolatos szabálysértések kockázatának, mint mások.

Az alábbi táblázatban ezeket a veszélyeztetett folyamatokat foglaltuk össze:

Veszélyeztetett területek / tevékenységek / folyamatok		
<i>Kapcsolat a kormányzat és az állampolgárok / vállalkozások között</i>	Beszédések	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	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, bónuszok, juttatások stb.
	Javak	vétel / eladás (árverés), kezelés és felhasználás
	Ingatlanok	vétel / eladás (épületek, föld)

A fenti veszélyeztetett területek mellett léteznek olyan körülmények, amelyek tovább fokozhatják a veszélyeztetettség mértékét. Az értékelési módszer a könnyebb azonosítás érdekében öt csoportra osztja a kockázatonövelő tényezőket.

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 csoportokban a következő veszélyeztetettséget növelő körülményeket találjuk:

1. Komplexitás
Innováció / fejlett számítógépes rendszerek
Komplex vagy bonyolult jogszabályok
Speciális konstrukciók (jogi / pénzügyi)
Bürokrácia
Kapcsolatrendszerek
Lobbizás
Politikai befolyás / beavatkozás
Közérdek – magánérdek keveredése (kereskedelem / verseny)
Külső szakértők bevonásának szükségessége
2. Változások/Dinamikák
Fiatalkorú szervezet
Gyakran változó jogszabályok
Erőteljes növekedés vagy leépítés
Privatizáció / Vezetőség által történő kivásárlás
Kiszervezés
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 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 integritás elleni szabálysértés elkövetéséhez.

Az egyéb körülményeket a szervezeten belül a (lehetőség szerint) gyenge integritás-kultúra jeleként tartják számon.

Ki kell kihangsúlyozni, 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 tényezők fennállása pusztán arra utal, hogy az adott szervezetenél nagyobb fokú veszélyeztetettséggel kell számolni, és magasabb az integritással kapcsolatos szabálysértések kockázata.

5.3 Az integritás irányítási rendszer fejlettségi szintjének értékelése

5.3.1 A fejlettségi szint definíciója

A módszertan kulcseleme az integritás irányítási rendszer „fejlettségi szintjének” értékelése. Az integritás irányítási rendszer 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 kimutatja, mennyire ellenálló az adott szervezet az integritással kapcsolatos szabálysértésekkel szemben. Ideális helyzetben a rendszer fejlettségét a következő tényezők alapozzák meg:

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

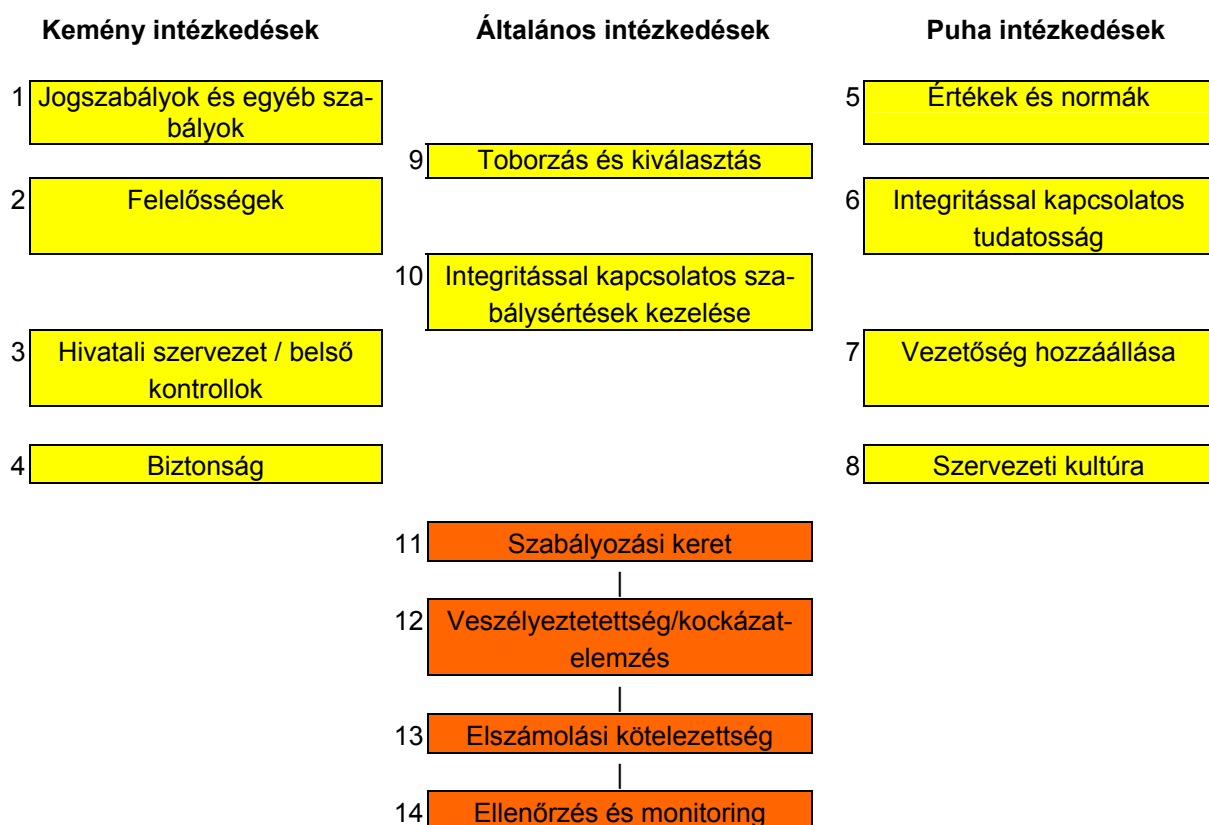
Szint	Kritérium
0	- Nincs intézkedés.
1	- Van intézkedés. - Az intézkedést nem alkalmazzák / nem tartják be.
2	- Van intézkedés. - Az intézkedést alkalmazzák / betartják. - Az intézkedés nem működik / nem hatékony.
3	- Van intézkedés. - Az intézkedést alkalmazzák / betartják. - Az intézkedés működik / 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 figyelembe kell venni az intézkedések fontosság szerinti rangsorolásakor.

A fejlettségi szint értékelésekor a szervezetnél felmerülő intézkedések összességét figyelembe kell venni azok hatásaival együtt. 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.

5.3.2 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. Az alábbi ábrán ezek az intézkedés-csoportok láthatók:



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 szerteágazóbb intézkedés-csoportok tartoznak; illetve az intézkedések kemény, illetve puha elemeket egyaránt tartalmaznak.

A következőkben az egyes intézkedés-csoportok rövid ismertetésére kerül sor. A rövid ismertetést minden csoport esetében kulcskérdések és megjegyzések követik. Az intézkedések részletesebb áttekintését egy önálló értékelési módszertan tartalmazza.

5.3.3 Az integritás irányítási rendszeren belüli csoportok részletes ismertetése

5.3.3.1 Jogsabályok és egyéb szabályok

Bizonyos integritással kapcsolatos szabályok jellemzően a közszféra intézményeinél alkalmazhatók. Ezek ún. kemény irányítási intézkedések, melyeket a szervezet valamennyi dolgozójának be kell tartania, valójában: minimum normák. A pontos előírások attól függően változnak, hogy a közszféra mely részéről van szó, de a leggyakoribb normákat és szabályokat az alábbiakban összefoglaljuk.

Kulcskérdések

Vannak-e (akár jogszabály, akár egyéb szabály formájában megfogalmazott) előírások a következő területekre vonatkozóan:

Összeférhetetlenség

- másodállások/anyagi érdekeltségek?
- ajándékok/meghívások elfogadása?
- titoktartás?
- „forgóajtó megállapodások”¹³ megakadályozása?
- a vállalkozók és/vagy az engedélyért folyamodók külső átvilágítása?
- lobbizás?
- politikusok köztisztviselőkre gyakorolt befolyása?

Integritás a szervezeten belül

- nemkívánatos magatartás (pl. diszkrimináció és megfélemlítés) elleni küzdelem, annak kezelése?
- költségtérítési igények?
- email, Internet- és telefonhasználat?
- a munkáltató tulajdonának használata?

5.3.3.2 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

¹³ Forgóajtó megállapodásnak azt nevezzük, amikor egy közintézmény közvetlenül vagy rövid idővel azután, hogy a korábbi munkavállalójának munkaviszonya megszűnt, ugyanarra a feladatra például külső tanácsadóként alkalmazza ugyanazt a korábban alkalmazásában álló személyt. Az ilyen megállapodások kapcsán gyakran felmerül a részrehajlás, a tisztességtelen verseny vagy az összeférhetetlenség látszatának a gyanúja.

kifejezetten az integritás irányításhoz kapcsolódnak (pl. tanácsadók, biztonságért felelős tisztviselők, integritás koordinátorok stb.).

Kulcskérdések

- Meghatározásra kerültek-e az integritással kapcsolatos kötelezettségek (feladatok)?
- Rendszeresen konzultálnak-e egymással az integritásért felelős tisztviselők?
- Van-e integritás tanácsadó (aki az integritással kapcsolatos tanácsokat ad a szervezet dolgozóinak)?
- Beszélhetünk-e rendszeres koordinációról a szervezet, valamint más szervezetek és érintett intézmények között?
- Ki jelölték-e valakit az integritás politika (kívülről történő) koordinálására?

5.3.3.3 Hivatali szervezet és belső kontrollok

A hivatali szervezet és a belső kontrollok célja a folyamatok irányítása, továbbá megbízható (teljes, pontos és aktuális) információ szolgáltatása e folyamatok vonatkozásában. 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, a megelőzés (pl. a kísértés megszüntetése), a leleplezés (pl. leltárihiány feltárása) és az elfojtás (pl. az elkövetők azonosítása) biztosítva legyen.

A kötelezettségek szétválasztásának, elkülönítésének célja például a veszélyeztetett tevékenységek több altevékenységre történő felosztása annak megelőzése érdekében, hogy túl nagy hatalom és felelősség 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.

Kulcskérdések

- Meghatározásra kerültek-e a veszélyeztetett tevékenységek és beosztások?
- Meghatároztak-e a veszélyeztetett tevékenységek végzésekor alkalmazandó külön eljárásokat?
- Minden alkalmazott rendelkezik-e munkaköri leírással?
- Szétválasztották-e, elkülönítették-e a kötelezettségeket?
- Alkalmazza-e a szervezet a „négy szem elvét”?
- Vannak-e kinevezésekre vonatkozó előírások?
- Működik-e a szervezetnél munkahelyi rotáció?

5.3.3.4 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 védeltséget. Az integritás szempontjából mind a fizikai biztonság (zárak, páncélszekrények, stb.), mind az információ biztonsága (számítógépekhez való hozzáférés) nagy jelentőséggel bír.

Az információk 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 betekinthesse 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.

Kulcskérdések

Történeke-e intézkedések:

- a fizikai biztonság megteremtése érdekében (zárak, ablakok, ajtók, páncélszekrények, stb.)?
- az információ biztonsága érdekében (informatikai biztonság, „tisztasztal szabály”, bizonyos információk „bizalmas”/ „titkos” minősítése, hozzáférési jogosultságok, iktatási rendszerek)?

5.3.3.5 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.

Kulcskérdések

- Szerepel-e az integritás a szervezet küldetésnyilatkozatában?
- Meghatározásra kerültek-e a legfontosabb értékek (pl. pártatlanság, szakértelem stb.)?
- Rendelkezik-e a szervezet etikai kódexszel?
- Tesznek-e az alkalmazottak esküt vagy fogadalmat?
- Ünnepléses keretek között zajlik-e az eskü- vagy fogadalomtétel?

5.3.3.6 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.

Kulcskérdések

- Kifejezett követelmény-e az integritás minden beosztásban?
- Biztosít-e a szervezet rendszeres képzést az integritás témájában?
- Felhívja-e a szervezet a veszélyeztetett beosztásban dolgozó alkalmazottak figyelmét a jellemző kockázatokra és a kockázatokat megelőző intézkedésekre?
- Kapnak-e az alkalmazottak szakmai segítséget és/vagy tanácsot az integritást érintő kockázatok kezeléséhez?

5.3.3.7 A vezetőség hozzáállása

A szervezetek és a vezetési stílusok sok tekintetben különbözhetnek egymástól. A szervezet által alkalmazott vezetési stílus hatással van a szervezeten belüli integritásra. A vezetőségnek 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 vezetőség 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.

Kulcskérdések

- A gyakorlatban is hangsúlyozza-e a vezetőség az integritás fontosságát?
- Törekszik-e a vezetőség az integritáspolitikára és az arra vonatkozó intézkedések végrehajtására?
- Mindig megfelelően reagál-e a vezetőség az integritással kapcsolatos kérdésekre?
- Betartja-e a vezetőség az integritásra vonatkozó előírásokat és/vagy az etikai kódexet?

5.3.3.8 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 kultúra egy összetett terület, mely nagy 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 bajtársiasság 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 hogy 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 teljesítmény-értékelő megbeszéléseken, valamint 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.

Kulcskérdések

- Folyamatos figyelmet kap-e az integritás kérdése?
- Bátran meg lehet-e vitatni integritással kapcsolatos kérdéseket?
- Elegendő lehetőség nyílik-e a kritika kifejezésére?
- Világosan kommunikálja-e a szervezet más intézmények, harmadik személyek felé az integritás fontosságát?
- Nyíltan esik-e szó az integritással kapcsolatos szabálysértésekről és ezek kezeléséről?
- Természetesnek számít-e, hogy az egyes személyek felelősséggel tartoznak viselkedésükért?
- Elegendő figyelmet kap-e a munkahelyi megelégedettség kérdése?

5.3.3.9 Toborzás és kiválasztás

Minthogy az alkalmazottak képezik a szervezet társadalmi tőkéjét, nekik kell állniuk az integritás-politika középpontjában. A humánerőforrás menedzsment és a személyzeti politika számos lehetőséget kínál a szervezet számára az alkalmazottak integritásának előmozdítására.

Kulcskérdések

- Meghatározott eljárás szerint folyik-e az összes jelentkezés elbírálása?
- Van-e felvételi bizottság, amely véleményt mond a felvételi döntésekről?
- Megtekintésre kerülnek-e az önéletrajzok, diplomák, ajánlólevelek stb. a felvételi eljárás során?
- Sor kerül-e valamilyen formában felvétel előtti átvilágításra, ahol szükséges?
- Az integritás része-e az új alkalmazottak számára kialakított képzési programnak?
- Aláíratnak-e az alkalmazottakkal titoktartási nyilatkozatot, ahol szükséges?
- Rendszeresen napirendre kerül-e az integritás kérdése a munkamegbeszélések és teljesítményértékelő megbeszélések során?
- Fontos szerepet kap-e az integritás kérdése határozott idejű foglalkoztatásnál és külső munkatársak megbízásánál?
- Megvizsgálásra kerül-e az integritás kérdése, amikor egy alkalmazott távozik a szervezettől, illetve a kilépés során alkalmazott interjúk során tekintettel vannak-e az integritás kérdésére?

5.3.3.10 Integritással kapcsolatos szabálysértések kezelése

Az integritással kapcsolatos szabálysértések megelőzésére irányuló intézkedések mellett az is fontos, hogy a szervezet teljes mértékben fel legyen készülve az esetlegesen bekövetkező integritással kapcsolatos 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 nyugtalansághoz és feszültséghez vezet a szervezeten belül. Kellő felkészültséggel megelőzhető a probléma továbbgyűrűzése, és helyreállítható a rend. A legfontosabb intézkedések a következők:

- bejelentésekre és panaszok kezelésére vonatkozó eljárások, melynek célja a valós vagy lehetséges szabálysértések időben történő leleplezése;
- rendszeres vizsgálati eljárások;
- világos keretek között megfogalmazott szankciók (büntetések);
- jelentéskészítés a valós vagy lehetséges szabálysértésekről és büntetésekről.

Kulcskérdések

- Alkalmaz-e a szervezet meghatározott bejelentési eljárást, melyen keresztül az alkalmazottak jelenthetik, ha szabálysértés gyanúját észlelik („whistleblower” eljárás)?
- Lehetőség van-e arra, hogy az alkalmazottak jelentsék a vezetőiknek a szabálysértés gyanúját?
- Részt vesz-e integritás tanácsadó a bejelentési eljárásában?
- Van-e külön eljárás a külső forrásokból érkező jelzések és panaszok kezelésére?
- Meghatározott szabályok szerint történik-e az integritással kapcsolatos szabálysértések kivizsgálása?
- Rögzítik-e az integritással kapcsolatos szabálysértéseket központilag?
- Minden esetben reagál-e a szervezet az integritással kapcsolatos szabálysértésekre?
- Minden esetben jelentésre kerül-e az ügyészség vagy a rendőrség felé, ha bűncselekmény gyanúja forog fenn?

5.3.3.11 Szabályozási keret

Az integritás menedzsmentnek szabályokon kell alapulnia, és az integritással kapcsolatos szabályok összességének, az integritáspolitikának – minden más szabályozási kerethez hasonlóan – a szabályozási körfolyamat, 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 vezetőségnek határozott elképzelése legyen az integritásról, és világos irányt szabjon a szükséges intézkedések tekintetében. Továbbá szabályozási keret azt is biztosítani hivatott, hogy az integritással kapcsolatos intézkedések kiegyensúlyozott és koherens módon kerüljenek kialakításra és végrehajtásra. A szabályozási keret egyes elemei vagy lépései a következők.

Kulcskérdések

- Szabályozási keretbe foglalták-e az integritással kapcsolatos intézkedéseket?
- Megfogalmazásra kerültek-e konkrét célok az integritás rendszeren belül?
- Van-e idő és rendelkezésre álló pénz az integritással kapcsolatos intézkedések megvalósításához?
- Megismerteti-e a szervezet az integritással kapcsolatos intézkedéseket?
- Rögzítésre került-e az integritás-politika az átfogó szabályozási terv keretén belül?

5.3.3.12 Veszélyeztetettség / kockázatelemzés

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

Kulcskérdések

- Rendszeresen sor kerül-e általános veszélyeztetettség- / kockázat-elemzésre?
- Készül-e mélyégi elemzés a veszélyeztetett területekről és munkakörökről?

5.3.3.13 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 irányító rendszer kialakításáról és működéséről, illetve az esetleges átalakításáról. Az elszámolási kötelezettség fokozza a felelősségtudatot, melyet a vezetőség a szervezet integritása miatt érez.

Kulcskérdések

- Kapnak-e jelentést a felső vezetők az integritás politika megvalósításáról?
- Kapnak-e jelentést az alkalmazottak képviselői az integritás politika megvalósításáról?
- Kapnak-e jelentést a demokratikusan megválasztott intézmények (parlament, önkormányzatok stb.) az integritás politika megvalósításáról?
- A jelentések felépítése szabályozott-e, és tartalmazzak-e a jelentések egyértelmű mutató számokat?

5.3.3.14 Ellenőrzés és monitoring

Ismertetés

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

Kulcskérdések

- Rendszeres időközönként ellenőrzi-e az integritás irányítási rendszer működését belső ellenőr?
- Rendszeres időközönként ellenőrzi-e az integritás irányítási rendszer működését külső ellenőr és/vagy felügyeleti szerv?
- Folyamatosan figyelemmel kíséri-e vagy értékeli-e a vezetőség az integritás irányítási rendszer működését?

5.4 Eltéréselemzés

Az eltéréselemzés alapkonceptiójáról, a fennmaradó veszélyeztetettség és kockázat azonosításáról, már szoltunk a 4. fejezetben. 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 az ellenálló-képesség növelése érdekében.

Az egyensúly megállapítása egy összesített szinten valósul meg, ami azt jelenti, hogy az eltérés-elemzés ezen a szinten nem azt hivatott felmérni, hogy van-e konkrét kapcsolat egy adott veszélyeztetett terület és egy bizonyos irányítási intézkedés között. Amint azt az 5.3 pontban láthattuk, az integritás irányítási rendszer általános intézkedéseket (intézkedéscsoportokat) is tartalmaz, amelyek nem egy bizonyos veszélyeztetettséget vagy kockázatot hivatottak kezelni, hanem szélesebb körben gyakorolnak hatást a szervezet integritással kapcsolatos szabálysértésekkel szembeni ellenálló-képességére. Példa erre az integritáspolitikai megfogalmazása vagy az integritással kapcsolatos tudatosságot fokozó képzések szervezése. Az eltéréselemzés tehát ezen a szinten annak eldöntésében segít, hogy a szervezet ellenálló-képessége megfelel-e a szervezetre jellemző veszélyeztetettségi szintnek.

Lehetőség van ugyanakkor egy sokkal alaposabb elemzésre is, amint azt a 4.1.4 pont „kettős mérleg”-et bemutató ábráján is láthattuk. Ezen a 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) enyhítő intézkedések jelenlétéről vagy hiányáról. Amennyiben nincsenek ilyen intézkedések, fennmaradó kockázatokról beszélhetünk, és az integritás irányítási rendszer továbbfejlesztést igényel. Az eltéréselemzés eredményeképpen ezen a szinten igen konkrét javaslatokat fogalmazhatunk meg adott integritás irányítási intézkedések bevezetésére vagy jobb alkalmazására vonatkozóan.

6. Integritással kapcsolatos kockázatok feltérképezése

6.1 Jellemzők

Az értékelési módszertan az 5. fejezetben leírtaknak megfelelően egy szervezetre vagy intézményre irányul. Az értékelés attól függően, hogy mennyire átfogó jellegű, képet ad a szervezetre jellemző veszélyeztetettségéről, kockázatokról és az intézkedések fejlettségi szintjéről. Az értékelés eredményeinek részletessége az elemzés terjedelme és mélysége függvényében változik. Elképzelhető, hogy csupán egy veszélyeztetettségi profilt tartalmaz (veszélyeztetett területek és veszélyeztetettséget növelő körülmények), de kitérhet a konkrét kockázatokra, az integritás irányítási intézkedések fejlettségi szintjére, valamint a fennmaradó veszélyeztetettségre és kockázatokra is.

Egy ország közszférája természetesen számos különböző helyzetű és feladatkörrel rendelkező szervezetből áll. Közéjük tartoznak például a minisztériumok, a regionális intézmények, az önkormányzatok, a különböző hivatalok és a köztisztviselők. Közintézménynek tekinthetők továbbá az egyetemek, iskolák, kórházak és börtönök is. A közszférában minden szervezet különleges tulajdonságokkal, s következőképpen sajátos jelleggel rendelkezik. Ugyanakkor a hasonló közintézmények, így például az önkormányzatok vagy a kórházak egy intézménycsoportba sorolhatók. Egy adott csoportba tartozó szervezetek hasonló feladatokat látnak el és hasonló tevékenységeket végeznek, ezért veszélyeztetettségi profiljuk is hasonlóságot mutat. Ennek figyelembe vételével az egyes szervezetek értékelésekor kapott eredményeket össze-sítve és egységesítve rendszerszerű áttekintést kaphatunk a teljes közszféráról, vagy a közszféra bizonyos intézménycsoportjairól. Ezt az áttekintést *kockázati térképnek*, ebben esetben integritás kockázati térképnek nevezzük.

6.2 Cél

A kockázati térkép segít a gyenge pontok felismerésében, a lehetséges fejlesztések meghatározásában és az elvégzendő feladatok fontosság szerinti sorrendbe állításában. Továbbá a kockázati térkép segítségével értékelhető az évek során elért javulás.

A magyar közszféra integritás kockázati térképe hozzájárulhat:

- a veszélyeztetett szektorok meghatározásához a magyar kormányzaton belül;
- a gyengeségek és erősségek felismeréséhez a magyar közszféra integritás rendszerén belül;
- a fejlesztések meghatározásához és a magyar közintézmények megfelelő integritás irányítási rendszerének kialakításához;
- hogy az integritással kapcsolatos szabálysértések feltárására irányuló törekvések elsőbbséget élvezzenek (elfojtás);
- az évek során megvalósított fejlesztések figyelemmel kíséréséhez és értékeléséhez;

Ideális esetben egy ország legátfogóbb kockázati térképe a közsféra valamennyi szervezeténél tapasztalt értékelési eredmények összesítése alapján készül. Ezek az értékelési eredmények nem csupán a veszélyeztetett területek elemzését foglalják magukban, hanem a konkrét kockázatokat, az intézkedések fejlettségi szintjét és a fennmaradó kockázatokat is azonosítják. Ha a kockázati térkép ilyen széles adatbázisra épül, részletes képet nyújthat a közsféra (vagy annak egyes részei) sajátos veszélyeztetettségéről, és a veszélyeztetettséggel szembeni ellenálló-képességéről.

A magyar közsféra kockázati térképének elkészítése előtt dönteni kell a kockázati térkép által lefedett intézményi területről, valamint a kockázati térkép részletességéről és elkészítésének idejéről. Ezek a részletesség elvárt mértéke, a rendelkezésre álló források, tervezési szempontok és az adatok elérhetősége függvényében alakulnak. Szerepet játszanak továbbá a kockázati térkép elkészítésénél alkalmazott módszerek is. A kockázati térképhez felhasznált adatok például önértékelés, felmérések vagy ellenőrzések útján is megszerezhetők. Azt is el kell dönteni, hogy a kockázati térkép az összes közintézmény adatai felhasználásával készüljön-e, vagy csupán a jellemző intézménycsoportok reprezentatív mintája alapján. Ez a döntés azonban nyilvánvalóan a közsféra intézményrendszerének pontos leírását feltételezi. A következő fejezetben erről lesz szó.

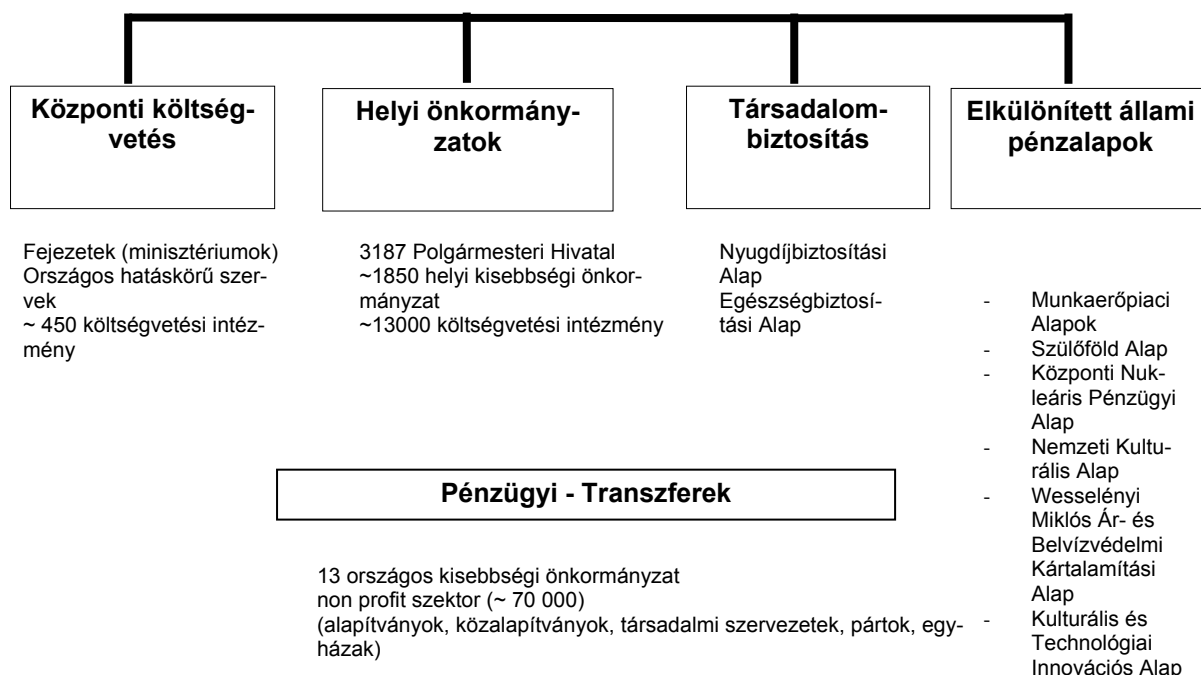
6.3 A magyar közsféra intézményei

A közigazgatás és a társadalom között szoros összefüggés, kölcsönhatás érvényesül. A közigazgatás része az adott társadalom intézményrendszerének, működését az adott társadalom keretei között végzi. A közigazgatás egy olyan szervezetcsoport, mely sajátos elvek alapján épül fel, és amelynek tevékenysége közérdekű.

A közigazgatás intézményrendszerének kialakulása nemcsak a **kulturális, nemzeti, történelmi** hagyományoktól, **földrajzi** tényezőktől függ, hanem természetesen a **gazdasági** és **politikai** körülményektől is. A magyar közigazgatás intézményrendszer is ezektől a körülményektől függ. A gazdasági élet változásai nyomán a közigazgatás szervezete és funkciói azonban megváltoznak. Egyre növekednek a közigazgatás szolgáltatói, feladatteljesítő funkciói, amely meghatározza az intézményrendszer alakulását.

A magyar közigazgatás intézményrendszerét számos rendező elv alapján lehet vázolni. Szükségesnek látszik azonban, hogy az intézményeket valamilyen rendező elv mentén csoportosítsuk. Ha a jogszabályokból indulunk ki, akkor az 1992. évi XXXVIII., az Államháztartásról szóló törvény (Áht.) értelmében az államháztartás a központi kormányzat, az elkülönített állami pénzalapok, a helyi önkormányzatok és a társadalombiztosítás állami feladatot ellátó és finanszírozó gazdálkodásának rendszere.

A magyar államháztartás (alrendszerei)



1.

Az államháztartás körébe tartozó állami feladatot az állam részben vagy egészben a költségvetési szerveken keresztül látja el. E törvény meghatározza a költségvetési szerveket is, ezek:

- a) a központi költségvetési szerv;
- b) helyi önkormányzati költségvetési szerv, a helyi kisebbségi önkormányzati költségvetési szerv;
- c) a társadalombiztosítási költségvetési szerv;
- d) az országos kisebbségi önkormányzati költségvetési szerv;
- e) a köztisztviselői költségvetési szerv.

Az intézményrendszer a mindenkori **költségvetési törvény** mentén is bemutatatható. Ebben az esetben a költségvetési fejezet mentén csoportosíthatjuk az intézményeket. Így például a Pénzügyminisztérium költségvetési fejezet alatt található az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal, a Vám és Pénzügyőrség, a Magyar Államkincstár, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal.

Az intézmények legáltalánosabb osztályozási kritériuma a közigazgatási szerv működési területe. Ha az intézmény működési területe az ország egész területe, akkor **országos**, vagy **központi** szervnek minősül, azok a szervek azonban, amelyek a működésüket csak az ország egy körülhatárolt területén fejtik ki a **helyi** szervek. A központi és a helyi szervek kapcsolatára nem az egyenjogúság a jellemző. Az állam egész területére, minden állampolgárára és szervezetére, beleértve a helyi szervezeteket is, a jogszabályokat a központi szervek alkotják. A legnagyobb autonómiával bíró helyi szervekkel szemben megilleti a központi szerveket a teljes körű vagy részleges ellenőrzési jogkör gyakorlása is.

Az intézmények a hatáskörük szerint végzett **feladataik** tekintetében is csoportosíthatók (cluster). Így képezhetünk a különböző közfeladatok tekintetében központi

vagy helyi szervek esetében különböző csoportokat, szektorokat, így pl. az oktatás és kultúra szektor alatt csoportosíthatjuk a középiskolákat, egyetemeket, kollégiumokat, kutatóintézeteket, múzeumokat, levéltárakat, könyvtárakat, színházakat, stb. A szociális és egészségügyi szektorban találjuk a kórházakat, klinikákat, egészségügyi intézményeket, a mentőszolgálatokat, a társadalombiztosítási intézményeket, a szociális intézményeket, az ételmiszerbiztonsággal vagy a népegészségüggyel foglalkozó intézményeket stb. Számos ilyen további szektor képezhető, mint pl. a rendészet, felügyelet és ellenőrzés, gazdaság és közlekedés, közbiztonság stb.

A közigazgatás feje a Kormány, alárendeltségében működnek a minisztériumok. Számuk és elnevezésük – főleg a politikai akarat függvényében – változik. A minisztériumoktól megkülönböztetjük azokat a központi közigazgatási szerveket, melyek a kormánytól függetlenek. Számos közülük önálló fejezet a költségvetésben pl. Alkotmánybíróság, ÁSZ, Gazdasági Versenyhivatal, de egyesek nem képeznek önálló költségvetési fejezetet, mint pl. a Közbeszerzések Tanácsa.

A közigazgatás helyi szintjén a helyi önkormányzatokat találjuk, megkülönböztetünk megyei és települési önkormányzatot. A települési önkormányzatok a községekben, városokban, a fővárosban és a kerületekben alakulhatnak. Az önkormányzatok kötelező vagy önként vállalt feladatokat látnak el. Települési önkormányzatnak a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. Törvény értelmében kötelező gondoskodnia az egészséges ivóvízellátásról, az óvodai nevelésről, az általános iskolai oktatásról és nevelésről, az egészségügyi és a szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és a köztemető fenntartásáról; köteles biztosítani a nemzeti és az etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését.

Egyéb intézmények a köztestületek (pl. a Magyar Tudományos Akadémia, a szakmai - gazdasági, orvosi, ügyvédi – kamarák) és a közalapítványok (pl. a Magyar Rádió és a Magyar Televízió)

A magyar közszféra fentebb bemutatott intézményrendszere alapján a következő (6.4) pont felvázolja egy előzetes kockázati térkép vázlatát. Amint a módszertan a magyar közszféra intézményeiben folyamatosan alkalmazásra kerül, az itt megadott térkép egyre részletesebben kidolgozható.

6.4 Az integritás kockázati térkép felépítése

A kockázati térkép négy részből áll:

1. Jellemző veszélyeztetett területek
2. Veszélyeztetettséget növelő körülmények
3. Az integritás irányítási rendszer fejlettsége (ellenálló-képesség)
4. Eltéréselemzés, a fennmaradó veszélyeztetettség és kockázat meghatározása

A magyar közszféra kockázati térképének középpontjában a központi költségvetésből finanszírozott központi és helyi szervezetek állnak. A kockázati térkép elkészítéséhez a fenti lépések akár az összes fent említett szervezet esetében elvégezhetőek.

A következő ábra a kockázati térkép által lefedhető területet és a térkép lehetséges szintjeit szemlélteti.

	1	2	3	4
	Veszélyeztetettség profil		Az intézkedések fejlettségi szintje	Eltéréselemzés / fennmaradó veszélyeztetettség és kockázat
	Veszélyeztetett területek	Veszélyeztetettséget növelő körülmények		
Minisztériumok				
Kormánytól független szervek				
Egyéb központi intézmények				
Rendészet				
Oktatás és kultúra				
Szociális és egészségügy				
Ellenőrzés és felügyelet				
Gazdaság és közlekedés				
Önkormányzatok				
Egyéb				

Az értékelések során kapott eredmények a fenti táblázat felhasználásával adatbázisba gyűjthetők. Az adatbázisban összegyűjtött információk elemzésével összefoglaló jelentés készíthető, amely azután honlapon is megjelentethető. Ez biztosíthatja a kockázati térkép átláthatóságát, miközben a bizalmas információkat nem tártuk fel.

7. Megvalósítás

7.1 Megvalósítási stratégia

Az ÁSZ és az NCA Twinning Light projektjének eredménye a magyar közszférán belüli korrupciós kockázatok értékelésére és feltérképezésére szolgáló módszertan.

Amint arról korábban már szó esett, ez a módszertant azért dolgoztuk ki, hogy önértékelés keretében alkalmazzák, mindazonáltal lehetőség van a módszertan ellenőrzés vagy felmérés során történő alkalmazására is. Mindhárom megközelítésnek megvannak a maga előnyei és hátrányai.

Az **önértékelés** előnye, hogy a szervezet működési folyamatait jól ismerő alkalmazottak végzik. Ennek köszönhetően nagyobb rá az esély, hogy az értékelés valóban azokat a kérdéseket állítsa a figyelem középpontjába, amelyekkel foglalkozni kell. Az önértékelés ezenkívül fokozza a tudatosságot és a problémákkal kapcsolatos felelősségvállalást.

Hátránya, hogy nagymértékben függ a résztvevőktől, valamint a csoportmunka eredményétől. Amennyiben nincs lehetőség a problémák megbeszélésére, ha a résztvevőktől mindenképpen "jó" eredményeket várnak, vagy ha 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 lehet nehéz önértékelést végezni, mert így alig marad valaki, aki dolgozik ezalatt az idő alatt. A kis szervezeteknél a anonimitás megőrzése is nehézségbe ütközhet.

Egy **felmérés** megoldhat a fenti problémák közül néhányat. Legnagyobb előnye, hogy lehetőséget kínál nagyszámú érintett megkérdezésére önkéntes alapon. A felmérés hátránya, hogy nincs lehetőség a magyarázatra, ha a kifejezések és kérdések tartalma valamiért félreérthető. Ezek a félreértések befolyásolhatják az eredményeket és megnehezítik az értékelést. Ezenkívül a módszertan minden része nem alkalmas felmérés keretében történő alkalmazásra. Egy felmérés nyilvánvalóan nem képes olyan mértékben fokozni a tudatosságot és a felelősségérzetet, mint az önértékelés.

Az **ellenőrzés** előnye, hogy megfelelően képzett, független ellenőrök végzik. Ez azt jelenti, hogy az értékelés objektivitása magas fokú lesz. Ugyanakkor egy ellenőrzés során sokkal nehezebb tényleges bepillantást nyerni az integritás irányítási rendszer tényleges „működéséről” (fejlettségéről). A tudatosságot (a vezetők vonatkozásában) lehetséges, a problémákkal kapcsolatos felelősségvállalást azonban különösen nehéz növelni az ellenőrzésen keresztül.

A megfelelő megközelítés kiválasztásához az alábbi különbségeket érdemes mérlegelni:

Önértékelés:

- Környezet: reprezentatív csoport védett környezetben

- Források: dokumentumok és belső információk
- Kockázatok: nincsenek az önértékelés terjedelmével kapcsolatos korlátozások; kiváló kép a kockázatonövelő tényezőkről
- Integritás irányítási rendszer kiterjedése: esetleges korlátozott kép az általános és kemény intézkedésekről; az intézkedések gyakorlati működésének kiváló ismerete
- Eltéréselemzés: megfelelő kép a kockázatokról és a kockázatok csökkentésére alkalmas intézkedésekről
- Javaslatok: jó prioritások, kemény és puha intézkedések
- Különösen alkalmas irányítási rendszerek működésének és a fennmaradó kockázatok értékelésére

Felmérés/ellenőrzés

- Ellenőrzési környezet: ellenőrzést végző és ellenőrzött
- Forrás: dokumentumok és interjúk
- Kockázatok: nincs belső információ a lehetséges nem kívánatos eseményekre vonatkozóan
- Integritás irányítási rendszer kiterjedése: kialakítás és alkalmazás; korlátozott kép a puha intézkedések tényleges működésére vonatkozóan
- Eltéréselemzés: felszínes
- Javaslatok: a kemény intézkedésekre koncentrálnak
- Különösen alkalmas a veszélyeztetettség felmérésére, az irányítási rendszer megtervezéséhez/alkalmazásához

A megvalósítás célja az értékelési módszertan gyakorlati alkalmazása, valamint rendszeres és fenntartható módon történő információgyűjtés a közsféra 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 döntenet. A megvalósítás eredményeképpen az ÁSZ-nak világos képet kell kapnia a leginkább veszélyeztetett területekről, így az ÁSZ javaslatokat fogalmazhat, meg a kormányzat felé a szükséges korrupcióellenes intézkedésekre vonatkozóan.

A megvalósítási stratégiához két fontos ténytet szükséges alapul venni:

- A közszférába nagyon sok szervezet, intézmény tartozik, sajátos jellemzőkkel, veszélyeztetettséggel, kockázatokkal és az irányítási intézkedések különböző fejlettségi szintjével;
- A közszféra *integritás profiljának* áttekintésére vagy „térképére” van szükség ahhoz, hogy a célravezető megközelítést alkalmazzuk.

A megvalósítási stratégiának a következő elemeket kell tartalmaznia:

- a közszféra intézményeinek leírása/áttekintése
- intézmény szintű értékelés
- a közszféra térképének összeállítása

A módszer kipróbáltuk egy minisztériumokat érintő felmérés és két kísérleti önértékelés keretében, és az információgyűjtés is elkezdődött. Nyilvánvaló

ugyanakkor, hogy az ÁSZ nem képes egyedül ellátni ezt a feladatot. A megvalósítás a közsféra intézményei részéről jelentős erőfeszítéseket, a kormányzat részéről pedig szabályozási szintű támogatást igényel.

A (7.4) pont három lehetséges forgatókönyvet vázol fel azok előnyeivel és hátrányaival együtt. A projekt munkacsoporttal valamint a korrupcióellenes küzdelemben érintett intézmények képviselőivel folytatott megbeszélések alapján a leginkább ajánlott forgatókönyv is meghatározásra kerül, a szükséges előfeltételekkel és forrásokkal együtt.

7.2 A felmérés eredményei

A 6.4 alfejezetben bemutatuk az integritási kockázati térkép tervezésének folyamatát. E folyamat tesztelése érdekében a magyar minisztériumok körében kérdőíves felmérést végeztünk. Minden tárcának azonos szövegű kérdőívet küldtünk ki.

A felmérés két részből állt: az első rész a tevékenységben rejlő veszélyeztetettség, a második a veszélyeztetettséget növelő (külső) körülmények feltárását célozta. A kérdőív első részben azokat a folyamatok/tevékenységeket soroltuk fel, amelyeket a tanulmány 5.1. alfejezete első táblázatában foglaltunk össze. Az általános sémától annyiban térünk el, amennyiben azt a minisztériumi tevékenységek sajátosságai indokolták. Így az említett táblázatban feltüntetett három tevékenység kör (begyűjtés, közszolgáltatások nyújtása, áruk eladása) nem szerepelt a felmérésben, mivel ilyen tevékenységeket a minisztériumok jellemzően nem végeznek. Ugyanakkor a jogalkotási tevékenységet részletesebben megbontottuk, mivel az a minisztériumok egyik leghangsúlyosabb elsődleges tevékenysége.

Az első rész kitöltése során a tárcáknak azt kellett mérlegelniük, hogy a listán szereplő veszélyeztetett folyamatok/tevékenységek közül melyek jellemzőek az adott minisztériumra. Először azt kellett eldönteniük, hogy a folyamat/tevékenység előfordul-e a minisztériumban. Ha a minisztérium nem végez ilyen tevékenységet, nem fordul elő ilyen jellegű tevékenység, akkor a „nem jellemző” oszlopot kellett megjelölniük. Ezután azt kellett eldönteniük, hogy a folyamat/tevékenység elsődleges tevékenység/folyamat a minisztériumban (vagyis hogy a minisztérium fő tevékenysége közé tartozik-e) vagy a folyamat/tevékenység másodlagos (vagyis amely a fő tevékenység megvalósítását elősegíti, lehetővé teszi). Végül 1-t kellett írniuk a kiválasztott négyzetbe, ha a tevékenység mindennapos, rendszeres, illetve 2-t, ha a tevékenység ritka vagy esetleges.

A kérdőív második részében a veszélyeztetettséget növelő tényezők két csoportjára: a komplexitásra és a változásokra/dinamizmusra kérdeztünk rá, az e tanulmány 5.1. alfejezete 2. táblázata 1-2. csoportjaiban látható körülmények felsorolásával. 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, mit idéz elő az adott körülmény a minisztérium tevékenységében.

A következő táblázatokon a tárcáktól kapott információkat kíséreltük meg röviden bemutatni. Ezekkel kapcsolatban egy pár tényezőt szeretnék kiemelni. Az 1. és 2. táblázaton azt összegeztük, hogy hány tárca jelölte meg a kérdőívben felsorolt, a korrupció

által veszélyeztetett tevékenységeket, a tárcára jellemző elsődleges (az alaptevékenységhez kapcsolódó), illetve másodlagos (a kiegészítő tevékenységhez kapcsolódó) folyamatként.

A kérdőívre 8 minisztériumtól kaptunk értékelhető választ. A minisztériumok többsége nem tett eleget annak a kérdésnek, hogy a jelzett tevékenység gyakoriságát 1-sel, vagy 2-sel értékelje, hanem csak megjelölte, hogy az adott tevékenységet jellemzően folytatja-e a minisztérium, és az elsődleges, vagy másodlagos tevékenységnek tekinthető-e. Ritkán éltek a minisztériumok azzal a lehetőséggel, hogy a kérdőívben előre megjelölt tevékenységeket további, a minisztérium által rendszeresen végzett és a korrupció által veszélyeztetett tevékenységekkel egészítsék ki. A kérdőívekre adott válaszok összesítésénél ezt figyelembe kellett vennünk.

A könnyebb áttekinthetőség kedvéért két táblázatban összegeztük, hogy a kérdőívben feltüntetett tevékenységeket hány minisztérium jelölte meg rendszeresen előforduló elsődleges, vagy másodlagos tevékenységeként. Lásd az 1. és a 2. táblázatokat!

1. táblázat: A tevékenységben rejlő veszélyeztetettség I.

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

2. táblázat: tevékenységben rejlő veszélyeztetettség II.

Jellemző tulajdonságok	Típus	Tevékenység	Elsődleges folyamat	Másodlagos folyamat	Nem jellemző	
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
		portfolió 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

A két táblázat adatai alapján általánosságban 3 megállapítás tehető:

- A minisztériumok tevékenységében sok olyan folyamat van (szerződéskötések, 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 különbözik.

Az 1. táblázatban azokat a tevékenységeket tüntettük fel, amelyek során kapcsolat jön létre a minisztérium és az állampolgárok, illetve az üzleti szféra között. Ez pedig magában hordozza a korrupció veszélyét. A táblázat adatai arról tanúskodnak, hogy az ilyen típusú tevékenységek a minisztériumok többségében rendszeres előfordulnak, de sok esetben nem az elsődleges, hanem a másodlagos folyamatok részeként. Például csak 2 olyan minisztérium volt, amely nyilvános tenderek kiírását elsődleges tevékenységének tekintette. Figyelemre méltó, hogy a minisztériumok többsége a jogszabályalkotás során is végez a korrupció veszélyének kitett tevékenységet. A minisztériumok ugyanis nagyon sok olyan jogszabályt készítenek elő, amelyekben támogatási, engedélyezési feltételeket, illetve termékekre vonatkozó és technikai követelményeket állapítanak meg, és ezáltal szinte közvetlenül befolyásolják a gazdasági szereplők helyzetét. Erre a korrupciós veszélyre a későbbiekben is érdemes odafigyelni.

A 2. táblázatban az állami tulajdon kezelésével kapcsolatos tevékenységekben rejlő veszélyeztetettséget kértük értékelni. 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. A korrupció veszélyét mérsékli

az is, hogy pénzzel, pénzre szóló követeléssel a minisztériumoknak jelenleg már alig kell foglalkozniuk, a személyi kifizetések kivételével. Az ingó és ingatlan javak kezelése sem jellemző minden minisztériumra, amelyekre igen, azok ezt a másodlagos tevékenységeik közé sorolták.

A veszélyeztetettséget növelő körülmények meglétére adott válaszokat szintén két táblázatban foglaltuk össze. A 3. táblázatból az olvasható ki, hogy a komplexitással kapcsolatos körülmények a minisztériumok többségénél komoly veszélyeztetettségét fokozó tényezőt jelentenek. Egyedül a közérdek és a magánérdek keveredése volt az a körülmény, amelyet csak egy tárca gondolt nála konkrétan veszélyeztetettséget fokozó tényezőnek. Ezzel szemben a komplex jogi környezetet minden, a külső szakértő bevonásának szükségességét egy híján minden intézményi igennel értékelte. A tárcák többsége a politikai befolyást/beavatkozást is létező korrupciós veszélyeztetettséget fokozó körülményként jelölte meg. Az írásos indoklásból azonban kiténik, hogy politikai beavatkozáson a tárcák különböző viselkedést értek. Ez a skála az egyedi döntések befolyásolásától a szakpolitikák kialakításának politikai irányításáig terjed.

3. táblázat: A veszélyeztetettséget növelő tényezők I.

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

4. táblázat: A veszélyeztetettséget növelő tényezők II.

2. Változások/Dinamikák	Igen	Nem
Fiatal szervezet	4	4
Gyakran változó jogszabályok	8	—
Erőteljes növekedés vagy leépítés	3	5
Kiszervezés	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 változások/dinamikák tekintetében – lásd a 4. táblázatot – egyértelműen veszélyeztetettséget növelő tényezőnek értékelik a tárcák a gyakran változó törvényeket és egyéb jogszabályokat, illetve a teljesítménykényszert, a feladatokhoz mért szűkös erőforrásokat. 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 teljesítménykényszer volt a másik olyan tényező, amelyet minden tárca bejelölt, mint a korrupció veszélyét növelő tényezőt. Erre szintén érdemes odafigyelni, hiszen a tapasztalatok szerint a feszített teljesítmény elvárásoknak való megfelelés gyakran felmentést ad a szabályok betartása, az érdemi ellenőrzés elvégzése alól, és ezáltal a korrupció melegágyává válik.

Az 5. táblázatban – a minisztériumok nevének említése nélkül – azt próbáltuk érzékelteni, hogy az egyes minisztériumok mennyire változó módon ítélik meg saját tevékenységeik korrupciós veszélyeztetettségét. Fontos itt ismét 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.

5. táblázat: A veszélyeztetettség jellemzői az egyes minisztériumokban

Minisztérium sorszáma	Veszélyeztetettséget növelő tényezők száma	Veszélyeztetett tevékenységek száma		
		összesen	elsődleges	másodlagos
1.	14	20	3	17
2.	12	26	13	13
3.	11	9	6	3
4.	10	20	11	9
5.	8	18	9	9
6.	8	22	7	15
7.	6	21	11	10
8.	6	15	8	7
maximum	14	26	26	26

Az 5. táblázat adatai arról tanúskodnak, hogy a minisztériumok igen eltérő mértékben ítélik meg saját tevékenységük korrupciós veszélyeztetettségét. Mint látható, volt olyan minisztérium, amely valamennyi, a korrupció veszélyét növelő tényezőt azonosította környezetében. Egy másik minisztérium pedig az összes korrupciós veszélyt magában hordozó tevékenységet saját rendszeres tevékenysége közt jelölte meg. E szélsőségektől eltekintve is a számok azt mutatják, hogy a minisztériumok tevékenysége számos korrupciós veszélynek van kitéve. Következésképpen e veszélyek, illetve az azokat fokozó tényezők szisztematikus feltárása a korrupció megelőzése, visszaszorítása szempontjából nagy jelentőséggel bír.

A felmérési eredmények arra engedtek következtetni, hogy a minisztériumok különbözőképpen értelmezték a kérdőív egyes részeit. Ez nem ritkán fordul elő felmérések alkalmával, hiszen a kérdőívre választ adók nem mindig kapnak pontos útmutatást a kérdőív kitöltésekor. Mi például a bürokráciát a korrupció szempontjából egy olyan negatív tényezőként értelmezzük, mely bonyolítja a munkafolyamatokat, meghosz-

szababbítja az ügyintézkést, és ennek az lehet a következménye, hogy a munkatársak nem a jogszabályt, a belső szabályt követik, hanem kikerülik azt. 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. Az elvégzett felmérésnek köszönhetően a kérdőív tovább pontosítható és konkretizálható, és a későbbiekben már így lesz alkalmazható. A felmérés továbbá jól felhasználható mindazon minisztériumi alkalmazottak képzésénél, akik részt vesznek majd ebben az új típusú munkában.

7.3 A kísérleti programok eredményei

A projekt során kifejlesztett önértékelési módszertan tesztelése érdekében felkértük a gazdasági és közlekedési minisztert, valamint Szigetszentmiklós polgármesterét, hogy a minisztérium, illetve a polgármesteri hivatal egy-egy tevékenysége tekintetében próbálják ki a módszertant.

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 veszélyeztetettséget növelő tényezők: a speciális jogi értelmezések nehézségei, a lobbizás és a politikai befolyásolás és a teljesítménykényszer volt. Ezek a transzparencia elvének szélesebb körű alkalmazására és a jogszabályok változásáról történő sokoldalúbb tájékoztatás fontosságára hívták fel mindenekelőtt a figyelmet.

A Szigetszentmiklói Önkormányzat esetében 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 elégtelenségei és a munkaerőhiány okozza. Elvi szinten veszélyt jelenthet a közérdek és a magánérdek keveredése is.

A kísérleti programok közös tapasztalatai az alábbiakban összegezhetőek:

- Az integritás fogalma még a közintézmények dolgozóinak körében is kevésbé ismert. Ezért az önértékelés hatékonysága érdekében nagy figyelmet kell fordítani a módszer megismertetésére (azonos fogalomhasználat, összefüggések a módszertan különböző részei között), az alkalmazás előkészítésére (írásos tájékoztató anyagok, képzés, kiképzett moderátor biztosítása).
- Megfelelő vezetői támogatás esetén megvalósítható az önértékelés, a résztvevők érdeklődéssel és felelősséggel vettek részt a közös munkában és kifejezték, hogy a jövőben is készek hasonló részvételre.
- Egyértelműbbé szükséges tenni a pontozás módszerét (módszereit).
- Az intézményekben mielőbb készüljön egységes szerkezetbe foglalt integritási politika az integritással kapcsolatos tudatosság fejlesztése céljából.

A kísérleti programok révén nagyon sok fontos információt, konkrét visszajelzést kaptunk a módszertan tökéletesítéséhez.

7.4 Forгатókönyvek

7.4.1 Előzetes kockázati térképek

A Twinning Light projekt végén a kockázati térkép a minisztériumok többsége esetében a tevékenységben rejlő veszélyeztetettséggel (1. lépés), valamint két veszélyeztetettség-fokozó körülménnyel kapcsolatban (2. lépés egy része) tartalmaz információkat. Ezt támasztja alá a felmérés eredménye is (lásd 7.2 pont). Információval szolgál továbbá mind a négy lépésről a kísérletbe bevont szervezetek: a GKM, illetve Szigetszentmiklós önkormányzata vonatkozásában (lásd 7.3 pont). Ez jelenti a kiindulópontot az első előzetes kockázati térkép elkészítéséhez.

Egy szélesebb körű előzetes kockázati térkép az AKT Cselekvési Program tervezete szerint várhatóan 2008. decemberére készülhet el. Ez a kockázati térkép jellemzően a tevékenységben veszélyeztetettséggel (1. lépés) és néhány veszélyeztetettséget növelő körülménnyel (2. lépés) kapcsolatban tartalmazhat majd információkat. Az adatgyűjtés során minden szektorból több intézményt vizsgálunk, így 6 elkülönített állami alapot, 12 kormánytól független szervezet, 12 költségvetési intézményt (alszektorok szerint) és 50-100 önkormányzatot.

Ily módon megkapjuk a szektoronkénti általános veszélyeztetettségi profilt, s ezen eredmény birtokában lehetőség nyílik a leginkább veszélyeztetett területek azonosítására, valamint a szükséges szabályozások, lépések és vizsgálatok fontossági sorrendjének kialakítására. Az eredmény egyben a kockázati térkép további lépéseinek a megvalósításához is kiindulási pontot jelenthet.

7.4.2 Három forgatókönyv

A Twinning Light projekt keretében megrendezett munkacsoport ülés során, három 2009-től megvalósítandó forgatókönyv került bemutatásra és megvitatásra (tekintettel a 2008. decemberi helyzetre):

1. **Gyors és részletes:** gyors eredmények kevés, hasonló kockázattal rendelkező szervezet korlátozott terjedelmű, de részletekbe menő vizsgálatával. Középpontban az eltéréselemzés/fennmaradó kockázatok állnak bizonyos veszélyeztetett folyamatok esetében.
2. **Gyors és átfogó:** kevésbé részletekbe menő, de nagyobb intézményi kört lefedő elemzés gyors eredményekkel. Középpontban az integritás irányítási rendszer és az alapvető integritás irányítási intézkedések megvalósítása áll.
3. **Alapos és biztonságos:** a lefedettség és a részletesség megfelelő egyensúlya jellemző rá, de eredményeket sokáig nem lehet felmutatni. Középpontban valamennyi lépés fokozatos megvalósítása áll.




1. forgatókönyv: Gyors és részletes

Ennél a forgatókönyvnél a 2008. decemberi előzetes kockázati térképben szereplő szervezetek közül a szervezetek egy csoportját választjuk ki a tevékenységben rejlő veszélyeztetettség tekintetében mutatott hasonlóságok alapján. A kiválasztott szervezeteket felkérjük, hogy végezzenek önértékelést a 2-4 lépésekre vonatkozóan.

Ennek eredményeképpen konkrét javaslatok fogalmazhatók meg a veszélyeztetettség csökkentésére és az ellenálló-képesség növelésére egy bizonyos veszélyeztetett folyamat vonatkozásában. Ezeket a javaslatokat azután más szervezetek is megvalósíthatják, amelyekre hasonló veszélyeztetettségi területek, folyamatok jellemzőek.

Kockázati térkép: 1. forgatókönyv (2009. december)

	1	2	3	4
	Veszélyeztetettségi profil		Az intézkedések fejlettségi szintje	Eltéréselemzés / fennmaradó veszélyeztetettség és kockázat
Veszélyeztetett területek	Veszélyeztetett területek	Veszélyeztetettséget növelő körülmények		
Minisztériumok				
Kormánytól független szervek				
Egyéb központi intézmények				
Rendészet				
Oktatás és kultúra				
Szociális és egészségügy				
Ellenőrzés és felügyelet				
Gazdaság és közlekedés				
Önkormányzatok				
Egyéb				

Jelmagyarázat	
	Teljes lefedettség
	Reprezentatív szervezetek
	Reprezentatív veszélyeztetett területek önértékelése

Előnyök:

- Gyors, konkrét eredmények bizonyos szervezetcsoport(ok)ra vonatkozóan;
- Ösztönzi a problémáért való felelősségvállalást;
- Fokozza a tudatosságot a veszélyeztetett szektorokban;
- A jó példák más szervezetek számára is vonzóvá teszik a módszert.

Hátrányok:

- Az időtényező: időbe kerül, míg sikerül rábírnunk a szervezeteket az együttműködésre: tökéletes közreműködőkre van szükség, és ha rövid idő áll rendelkezésre, nehéz lehet támogatást szerezni;
- A képzés problémája: a szervezetek konkrét jellemzőivel kapcsolatos ismeretek hiánya, és az önértékelésben részt vevők képzésének szükségessége;
- A részletekben elvesz az átfogó kép.

2. forgatókönyv: Gyors és átfogó

Ennél a forgatókönyvnél a 2008. decemberi felmérésben szereplő valamennyi szervezetet felkérjük önértékelés vagy ellenőrzés lefolytatására a 3. lépés (Az intézkedések fejlettségi szintje) tekintetében.

Ennek eredményeképpen átfogó képet kaphatunk a közszférában alkalmazott integritás irányítási rendszerek megfelelőségéről, erősségeiről és gyengeségeiről. Ennek alapján az alapvető integritás irányítási rendszerekre vonatkozó javaslatokat fogalmazhatunk meg a közszféra különböző részei számára.. Az elvégzett felmérés ezenkívül összehasonlítási alapul szolgálhat a korábbi évekhez képest tapasztalt fejlődés értékeléséhez.

Kockázati térkép: 2. forgatókönyv (2009. december)

	1	2	3	4
	Veszélyeztetettség profil		Az intézkedések fejlettségi szintje	Eltéréselemzés / fennmaradó veszélyeztetettség és kockázat
Veszélyeztetett területek	Veszélyeztetett területek	Veszélyeztetettséget növelő körülmények		
Minisztériumok				
Kormánytól független szervek				
Egyéb központi intézmények				
Rendészet				
Oktatás és kultúra				
Szociális és egészségügy				
Ellenőrzés és felügyelet				
Gazdaság és közlekedés				
Önkormányzatok				
Egyéb				

Jelmagyarázat	
	Teljes lefedettség
	Csak bizonyos területek lefedettek
	Reprezentatív szervezetek

Előnyök:

- Gyors eredmények elérése egy átfogó kép mellett;
- Összehasonlítás (benchmarking) alapja lehet;
- Az egész közszférában felhívja a figyelmet az integritás irányítási intézkedések, a kockázatértékelés fontosságára.

Hátrányok:

- Nem túl részletes, ezért az intézkedések többnyire általánosak;
- Nem segíti elő a problémáért való felelősségvállalást;
- Nehéz meggyőzni minden szervezetet arról, hogy erre szükség van;
- A részvétel nem önkéntes: újabb feladatot jelent.

3. forgatókönyv: Alapos és biztonságos

A forgatókönyv lényege, hogy a 2008. decemberi felmérésben szereplő szervezetek tekintetében évről-évre egyre részletesebb adatokkal töltsék ki a kockázati térképet:

1. A veszélyeztetettség profil önértékelése (2. lépés)
2. Az integritás irányítási rendszer fejlettségi szintjének önértékelése és szervezeti szintű eltéréselemzés (3. lépés)
3. Folyamatszintű eltéréselemzés önértékelése (4. lépés)

Kockázati térkép: 3. forgatókönyv (2009. december)

	1	2	3	4
	Veszélyeztetettség profil		Az intézkedések fejlettségi szintje	Eltéréselemzés / fennmaradó veszélyeztetettség és kockázat
Veszélyeztetett területek	Veszélyeztetett területek	Veszélyeztetettséget növelő körülmények		
Minisztériumok				
Kormánytól független szervek				
Egyéb központi intézmények				
Rendészet				
Oktatás és kultúra				
Szociális és egészségügy				
Ellenőrzés és felügyelet				
Gazdaság és közlekedés				
Önkormányzatok				
Egyéb				

Jelmagyarázat	
	Teljes lefedettség
	Reprezentatív szervezetek

Előnyök:

- Éveken át tartó folyamatos figyelem biztosítása a közszféra különböző szervezetein, intézményein belül;
- Fokozatos ismerkedés a módszertannal;
- Fokozatos figyelemfelkeltés.

Hátrányok:

- Lassan születnek eredmények;
- Jelentős forrásigények;
- Sürgősségérzet hiánya.

A projekt munkacsoport és az érintett szervezetek képviselői mindhárom forgatókönyvet megvitatták, s a megbeszélés eredményeképpen az 1. és a 2. forgatókönyv kombinációját fogadták el optimális megoldásként. Ez a megoldás lehetővé teszi, hogy korlátozott időn belül alapvető, általános jellegű (nem túl részletes) információkat szerezzünk, miközben elősegítené az önértékelés alkalmazását a magyar közszférán belül. A projekt munkacsoport és az érintett

szervezetek képviselői egyetértettek abban, hogy a 3. forgatókönyv nem megfelelő, mert az eredményt túl lassan biztosítja.

A forgatókönyvek javasolt kombinációjának előnye, hogy általános szintű felmérést tesz lehetővé, mellyel gyors eredményt lehet elérni, miközben arra ösztönzi a szervezeteket, hogy alkalmazzák az önértékelést és igyekezzenek jó példával elő járni.

7.5 Követelmények és feltételek

A megvalósítási forgatókönyvek kombinációjához a következő feltételeknek kell teljesülniük:

Akcióterv: A kockázati térképnek szerepelnie kell az AKT végleges Cselekvési Programjában.

Képzés: Az integritás szemlélet képzést igényel. Nem csupán az ellenőrzést végző személyeknek van szükségük képzésre, hanem a szervezeteken belüli önértékelést irányító moderátoroknak is.

Infrastruktúra: Létre kell hozni egy megfelelő költségvetéssel rendelkező infrastruktúrát, amely felel a képzés megszervezéséért, az információ begyűjtéséért és elemzéséért, mely segíti az önértékelés megvalósítását.

Ösztönzés: Ösztönözni kell a szervezeteket, hogy segítsék a kockázati térkép elkészítését. Ahelyett, hogy kötelezővé tennénk (pl. törvény útján vagy ÁSZ ellenőrzés segítségével), „jutalmazással” is elérhetjük ezt; pl. tanúsítványt kaphatnak mindazok a szervezetek, amelyek elvégezték az önértékelést.

A következő stratégiai követelményeket fontos szem előtt tartani a megvalósítás során:

- Lehetőleg ne kényszerítsük a szervezeteket a részvételre, hanem igyekezzünk bevonnunk őket a megvalósításba. Ily módon a problémáért való felelősségvállalás könnyebben kialakítható az egyes szervezeteken belül.
- Ahol lehetséges, próbáljuk meg beépíteni az önértékelést az ellenőrzési stratégiákba. Az ÁSZ például ösztönözheti a minisztériumok ellenőrzési osztályait az önértékelési módszertan alkalmazására.
- Ne az irányítás eszközeként használjuk a kockázati térkép készítését, hanem a figyelmet igyekezzünk felhívni vele mindazon integritással kapcsolatos problémákra, amelyek terén a szervezeteknek fejlődésre van szükségük.
- Jelentéskészítéskor a szervezetek (horizontális) összehasonlításakor felmerült érdekes kérdésekre koncentráljunk.

8. Javaslatok

8.1 Korruptió elleni politikák

A Twinning Light projekt egymást követő szakaszaiban különböző javaslatok fogalmazódtak meg a magyar kormányzat korruptió elleni stratégiájára vonatkozóan.

A projekt eredményeinek közvetlen hasznosulására kiváló lehetőséget teremt az a körülmény, hogy ugyanebben az időszakban került kidolgozásra *a kormányzat Korruptió Elleni Stratégiája*, és az ehhez kapcsolódó *Cselekvési Program*. Így módunk nyílt arra, hogy a projekt tapasztalatai alapján javaslatokat tegyünk a Korruptió Elleni Stratégia és Cselekvési Program kidolgozásához. A Stratégia megfogalmazásához a következő öt átfogó javaslatot tettük, illetve tesszük:

1. A Korruptió Elleni Stratégia helyezzen hangsúlyt a tisztességes, etikus közhivatali magatartás normáinak kidolgozására és szervezeti kultúrájának fejlesztésére.
2. A dolgozók integritásának növelésében, illetve a korruptió megelőzésében és kiszűrésében kulcsszerepet kell játszani az egyes költségvetési intézményeknek.
3. A korruptió ellen is a megelőzés a leghatékonyabb védelem. Ezért nagy figyelmet kell szentelni a korruptió kockázatok módszeres értékelésének és az erre épített prevenciónak.
4. A projekt során kialakított módszertan segítségével készüljön el egy korruptió kockázati térkép, amely azonosítja a magas korruptió kockázatu területek helyét, típusát és természetét a magyar közsférában.
5. A korruptió ellenes küzdelem nem állhat meg a közintézmények falainál, hanem azokat az itt bemutatott megközelítésmódok, módszerek megfelelő adaptálással – elsősorban közsférával közvetlenül érintkező – üzleti sférában is alkalmazni szükséges.

Ezek a stratégiai jellegű javaslatok gazdagíthatják a stratégiai főirány, illetve főirányok meghatározását elsősorban azáltal, hogy a szabálykövetési kemény, represszió jellegű szemlélet mellett az integritási szemlélet alkalmazására, illetve fokozatos bevezetésének hosszú távú előnyeire irányítja a figyelmet. A két szemlélet összehangolt, optimális arányban történő érvényesítése kínálja a legjobb lehetőséget a korruptió elleni küzdelemben.

E javaslatok – a stratégiai főirány helyes megválasztása mellett – elősegítik a stratégiai célok (pl. a kockázatelemzés) és a prioritások (pl. a nemzetközi követelményeknek és élenjáró tapasztalatoknak való megfelelés) sokoldalúbb meghatározását is.

Mindezek érdekében szükséges, hogy a Stratégia megvalósítását szolgáló rövidtávú Cselekvési Programok feladatai között szerepeljenek a következők:

- A magyar közigazgatásra úgy készüljön korruptió kockázati térkép, hogy alkalmazásra kerüljenek a program keretében javasolt kockázatelemzési szemléletek és módszerek.

- A bevezetésre javasolt integritás módszer kísérleti alkalmazására („pilot study”) már a közeljövőben több intézmény – legalább 3-4 minisztérium és 8-10 húszer ezer lakosnál nagyobb települési önkormányzat – esetében kerüljön sor.
- Az integritás szemléletű módszer oktatásának bázisát (bázisait) minél előbb célszerű létrehozni a központi, a minisztériumi és az önkormányzati szervezeti keretekben. E célra – oktatóként – rendelkezésre állnak azok a minisztériumi és önkormányzati szakértők, akik részt vettek a projekt képzési programjain.

A magyar kormány felé elhangzott legfontosabb javaslat lényege, hogy a kormány vegye fontolóra a közszférára vonatkozó integritáspolitikai létrehozását, továbbá biztosítsa az ezt támogató jogi hátteret.

Az integritáspolitikát és a kormány korrupció elleni törekvéseit nem egy projekt, hanem egy folyamatos tevékenység keretében kellene megtervezni és megvalósítani. Ennek biztosításához megfelelő (új) szervezeti struktúrára van szükség.

Az integritáspolitikának (átfogó) integritás kockázatelemzésre kell épülnie. Ennek megvalósításához a magyar közszférán belüli korrupciós kockázatok feltérképezésére összpontosító Twinning Light projekt kiindulási pontul szolgálhat.

Tekintettel arra, hogy a korrupció elleni intézkedéseket a magyar közszféra különböző intézményei hajtják végre, javasoljuk, hogy a lehetséges intézkedéseket foglalják állandó keretbe. Javasoljuk továbbá, hogy biztosítsák ezen intézkedések és törekvések szabványosítását, összehangolását és átláthatóságát. Az integritásra vonatkozó meglévő jogszabályokat következetesen be kell tartatni.

A javaslatok között szerepel továbbá egy jogi alapokon nyugvó, minden köztisztviselőre és közalkalmazottra vonatkozó, egységesített általános magatartási (etikai) kódex kibocsátása. Ez a magatartási kódex szabhatná meg a minimum magatartási követelményeket a közszféra számára, és az egyes köztisztviselői, közalkalmazotti csoportokra vonatkozóan további követelményeket lehetne meghatározni. Javasoljuk továbbá, hogy a politikusok és a választott tisztviselők számára adjanak ki magatartási kódexet, tekintettel arra, hogy ők jó példát mutathatnak másoknak. .

A konkrétabb javaslatok a következők:

- Tudatosságot növelő képzési programok szervezése az integritáskultúra előmozdítása érdekében a közszféra valamennyi szintjén;
- a természetes vagy jogi személyeknek adott engedélyt vagy velük való szerződéskötést megelőző, integritással kapcsolatos vizsgálatokat megkönnyítő jogszabályok alkotása;
- a köztisztviselők és kormánytisztviselők előéletéről információval szolgáló, ún. „jó magatartási bizonyítványok” kiállítási lehetőségének bővítése;
- az integritás-tanácsadói feladatkör létrehozása, akinek feladata a tanácsadás és a köztisztviselők segítése az integritással kapcsolatos kérdések tekintetében;

- a köztisztviselők által elfogadható ajándékok maximális értékhatárának meghatározása.

A javaslatok között szerepel továbbá, hogy az ÁSZ végezze el az integritással kapcsolatos kockázatok elemzését is az ellenőrzések során alkalmazott kockázatelemzések során, illetve saját szervezetét is vesse alá önértékelésnek.

8.2 További megvalósítás

A további megvalósítási irányokat a záró konferencián elhangzott észrevételek és javaslatok függvényében jelölhetjük ki. A konferencián egy miniworkshop keretében először a módszertan került ismertetésre, majd a résztvevők saját szervezetükre alkalmazták a kockázatelemzés főbb elemeit. A tapasztalataik alapján a résztvevők véleményüket is kifejezheték a kockázatelemzési módszertannal kapcsolatban. Az alábbiakban ezeket foglaljuk össze.

- A módszertan **célja** és **haszna** tekintetében a résztvevők véleménye az volt, hogy hosszabb távon szemléletváltozást eredményez a közszférában, amely a korrupció csökkenéséhez, megelőzéséhez vezethet. Az integritás tudatosítást növelő módszertan az intézményen belüli további szabályok megalkotásánál is iránymutató lehet, ezért eszköz lehet a vezetők kezében. Haszna, hogy a rossz gyakorlat megszüntetésével kapcsolatos javaslatokat is tartalmaz.
- A módszer az **önértékelés**, **felmérés** és az **ellenőrzés** során is jól használható, hasznosítható. A legtöbb résztvevőnek az volt a véleménye, hogy leginkább az önértékelés során lehet alkalmazni a kockázatértékelési módszertant.
- Az önértékelés alkalmazhatóságához számos **feltétel** megléte szükséges, ezek közül a legfontosabbak a vezetői akarat és elkötelezettsége megléte, és a szükséges információ, tudás az önértékelési módszerről. Nem elhanyagolható, hogy az önértékelés megfelelő elvégzéséhez a számos feladat teljesítése mellett időt kell szakítani, ami kapacitást és erőforrást is feltételez. A szükséges anyagi erőforrások, költségvetés megléte ezért szükségszerű.
- Ha az önértékelés feltételei teljesülnének, a résztvevők közül szinte mindenki igennel felelt arra a kérdésre, hogy **javasolná-e** a módszert a szervezete vezetőinek.

A fentiek alapján a következőket javasoltuk.

1. Alakuljon egy integritáspolitikával foglalkozó szervezeti egység, esetleg külön szervezet a közszférában, amely a megfelelő szakmai hátteret biztosítja.
2. Az integritással kapcsolatos ismeret legyen része a köztisztviselői képzésnek, oktatásnak. Legyen rendszeres integritás-oktatás az intézményeken belül is.
3. Legyen biztosítva az integritás politika költségvetése az intézmények számára.
4. Alkalmazzanak integritás tisztségviselőt a közigazgatási intézmények.

Panelvita:

A zárókonferencián egy panelvitát is rendeztünk, az alábbi kérdések mentén. Miután minden paneltag elmondta véleményét, minden esetben megkérdeztük a közönséget is.

- Az önértékelést vagy az ellenőrzést tartja jobb módszernek?

A paneltagok megosztottak voltak a tekintetben, hogy az önértékelés vagy az ellenőrzés a jobb módszer. Az önértékelés a dolgozókhoz, a szervezet problémáihoz közelebb áll, ezért gyorsabban le lehet folytatni, mint egy ellenőrzést. Ugyanakkor az önértékelés, mint újdonság Magyarországon sok nehézséget is okozhat azoknak, akik azt elvégzik. Felmerült, hogy először ellenőrzést kéne végezni az adott területen, intézménynél, majd ezután kéne az önértékelést alkalmazni ugyanitt. Az önértékelés az ellenőrzés mellett, azzal párhuzamosan is lefolytatható, talán ez lehet a leginkább eredményes.

A konferencia résztvevői közül 23-an az önértékelésre, 12-en az ellenőrzésre szavaztak.

- Hogyan vélekedik az integritás szempontú megközelítésről?

Az integritás egy teljesen más nézőpontot igényel ma Magyarországtól. Kicsit nehéz ezt a szemléletet megszokni, pedig sokkal előremutatóbb, pozitívabb, mint a megtorlás. Ugyanakkor ma Magyarországon a repressziót nem lehet háttérbe szorítani, erre még a továbbiakban is szükség van. A nem jogszerű magatartást szankciónak kell követnie. Az integritás erősítését és a megtorlást kiegyensúlyozottan is lehetne alkalmazni egy időben Magyarországon.

A résztvevők közül 20-an arra szavaztak, hogy az integritást meg lehet valósítani Magyarországon, míg 16-an arra voksoltak, hogy nem.

- Fontosnak tartja az intézményi felelősség melletti integritás politika bevezetését vagy jogszabályokkal kell az anti-korrupciós politikát megvalósítani?

Ma Magyarországon az integritás politikát nehézségek árán lehet bevezetni. Hosszú távú célkitűzésként az intézményi felelősség melletti integritás politikát meg lehet jelölni, azonban ahhoz, hogy ezt elérjük, jogszabályokra van szükség. A kezdő lépéseket azonban meg kell tenni, ahhoz hogy meg lehessen valósítani az intézményekre vonatkozó integritás politikát.

A résztvevők közül 1 fő szavazott arra, hogy a jogszabályi környezetre koncentráljon az anti-korrupciós stratégia, 35 fő pedig arra voksolt, hogy az intézményi szintű integritás politikára kell a hangsúlyt helyezni.

- Milyen szerepe lehet a nyilvánosságnak, a problémák feltárásának?

A nyilvánosságra nagy szükség van, hiszen visszatartó ereje lehet, de a nyilvánosságot manipulálni is lehet. A mai magyar gyakorlat azt mutatja, hogy ezzel sokszor találkozunk, ami jelentős károkat is tud okozni.

A hallgatóság közül 22-en úgy vélekedtek, hogy minden korrupciós eset legyen nyilvános, 14-en úgy szavaztak, hogy erre nincs szükség.

A panelvita alapján további javaslatokat fogalmazhatunk meg:

1. Meg kell teremteni jogszabályi garanciáját annak, hogy a visszaéléseket bejelentő személy megfelelő védelemben részesüljön (elsősorban az anonimitás révén). (whistleblower)
2. Meg kell teremteni a szakszerű oknyomozó újságírás jogszabályi feltételeit, mely korlátokat szabna a bulvármédiának.

A további megvalósítással kapcsolatban a következőket javasoljuk:

Szülessen egy Együttműködési Megállapodás az IRM és az ÁSZ között, mely szerint az IRM-nek az ÁSZ átadja az integritás politika megteremtésével és továbbfejlesztésével kapcsolatos módszereket. Az IRM biztosítja a politika megteremtéséhez szükséges szakmai háttérrel, megszervezi a képzéseket, a módszertan továbbfejlesztését biztosítja. A képzési anyagok kidolgozásában, a módszertan továbbfejlesztésében az ÁSZ továbbra is folyamatos segítséget nyújt majd.

1. sz. Melléklet: Érintettek bevonása

A projekt sikere szempontjából fontos szerepet játszik a korrupció elleni küzdelemben érintett külső, az ÁSZ-on kívüli intézmények bevonása. Ez a kérdés vissza-vissza tért a projekt minden szakaszában. Az érintettek bevonása a projekt eredményeinek fenntarthatósága szempontjából is elengedhetetlen. Nem csupán az a fontos, hogy az ÁSZ munkatársai magukénak érezzék a módszert, hanem az is, hogy a kulcsszereplők és egyéb érintett intézmények elkötelezzék magukat az integritás kockázatok feltérképezése mellett.

Az érintettek bevonása azért fontos, mert:

- inputtal szolgálhatnak a helyes módszertan kialakításához;
- támogathatják és elfogadottá tehetik a módszertant.

Az érintettek bevonása különböző szinteken valósult meg:

- partnerség (az érintett intézmények képviselői részt vettek a projekt munkacsoport ülésein, tanulmányúton, a képzésen, kísérleti programban vagy az Irányító Bizottságban);
- konzultáció (az érintettek szakmai segítséggel és információval szolgáltak a módszertan kidolgozásához és megvalósításához);
- információ (az érintettek információt kaptak arra vonatkozóan, hogyan alkalmazzák a módszertant) .

A legfontosabb érintett intézmények képviselői meghívást kaptak, hogy vegyenek részt a projekt irányító bizottságában.

A projekt nyitó ülésére az ÁSZ főépületében került sor, ahol az érintettek, a szakértők és az érdekelt felek megismerkedhettek a projekttel. Ez az ülés azért is hasznos volt, mert előzetes visszajelzéssel szolgált a projekt jellegzetességeire és a kockázati térképkészítési módszertanra vonatkozó eredeti elképzelésekkel kapcsolatban. A nyitó ülésen az AKT, több minisztérium, valamint helyi önkormányzatok, kutató intézetek és néhány fontos civil szervezet, így a TI képviselői is részt vettek.

Az érintett intézmények számára egymást követően megrendezett két megbeszélés biztosította, hogy a nyitó ülésen és a tervezési munkacsoportülésen meghatározott kulcsszereplők mindegyike értesüljön a projektről és alkalmuk nyíljon képviselni álláspontjukat, és ennek megfelelő inputtal szolgálni a projekt számára. Az első megbeszélés az érintett tárcák (Pénzügyminisztérium, IRM, GKM., Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium-ÖTM) és az önkormányzatok képviselői részére került megrendezésre. A második megbeszélésre a Vám- és Pénzügyőrség, az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal, a Magyar OLAF Koordinációs Iroda, a Nemzeti Nyomozó Hivatal, valamint a Közbeszerzések Tanácsa szakértői kaptak meghívást.

Az Országgyűlési Biztos Hivatala, a GKM, az ÖTM, valamint a Közbeszerzések Tanácsa képviselői a hollandiai tanulmányúton is részt vettek. A képzésben több közintézmény képviselője is részt vett.

Mind a tervezési, mind a megvalósítási munkacsoport üléseken sor került az érintett intézmények képviselőivel folytatott megbeszélésre, annak biztosítása céljából, hogy

álláspontjuk tükröződjék a projekt eredményeiben. A külső nyomás biztosítása érdekében a 9 magyarországi nagykövetséget magában foglaló ún. átláthatósági munkacsoport képviselője is részt vett ezeken a megbeszéléseken.

Külön figyelmet kapott a kísérleti programban részt vevő GKM, és a szigetszentmiklósi önkormányzat és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, akik az értékelési módszertan alkalmazása terén szerzett tapasztalataiknak köszönhetően a teljes magyar közsférában hatékonyan képviselhetik és támogathatják a módszer alkalmazását.

A projekt záró-konferenciával ért véget, melyen nem csupán a korábbi projekt üléseken részt vevő érintett intézmények képviselői voltak jelen, hanem a sajtó és az egyetemek képviselői is.