

AZ INTEGRITÁS KULTÚRÁJÁNAK MEGHONOSÍTÁSA A MAGYAR KÖZSZFÉRÁBAN

Domokos–Pulay–Szatmári–Gergely–Szabó



„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tapasztalatain alapuló megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az Országgyűlést, annak bizottságait, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amellyel elősegíti a jól irányított állam működését.” (ÁSZ törvény 1. § [4])

TANULMÁNY SOROZATUNK DARABJAI:

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

1

A LEGFŐBB ELLENŐRZŐ INTÉZMÉNYEK HOZZÁJÁRULÁSA A JÓ KORMÁNYZÁSHOZ

Domolcsay-Pulay-Pály-Németh-Micszós

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységében alapvető megfigyelésként, javaslatként, tanácsokkal segíti az Országgyűlést annak biztosításában, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről először a jó irányított állam működik.” (KöZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

2

A JÓ KORMÁNYZÁS TÁMOGATÁSÁNAK FUNDAMENTUMAI AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK ALKOTMÁNYOS HEVYZEPE, JOGSÍTVÁNYAI, FÜGGTELENSÉGE

Domolcsay-Németh-Micszós-Székely

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységében alapvető megfigyelésként, javaslatként, tanácsokkal segíti az Országgyűlést annak biztosításában, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről először a jó irányított állam működik.” (KöZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

3

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK HOZZÁJÁRULÁSA A MINŐSÉGI JOGALKOTÁSHOZ

Mészáros-Nagy-Domolcsay-Gergely-Pósta-Fülöp

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységében alapvető megfigyelésként, javaslatként, tanácsokkal segíti az Országgyűlést annak biztosításában, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről először a jó irányított állam működik.” (KöZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

4

AZ ELLENŐRZÉSEK ÉS AZOK HASZNOSULÁSA AZ ELLENŐRÖZÖTTÉK SZINTJÉN

Domolcsay-Rényi-Gál-Pálmá

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységében alapvető megfigyelésként, javaslatként, tanácsokkal segíti az Országgyűlést annak biztosításában, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről először a jó irányított állam működik.” (KöZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

5

A KÖZPÉNZ-FELHASZNÁLÁS TRANSPARENTSÁGA AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK MINT A KÖLTSÉGVETÉSI ÁTLÁTHATÓSÁG INTÉZMÉNYI BIZTOSÍTÉKA

Horváth-Németh-Domolcsay

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységében alapvető megfigyelésként, javaslatként, tanácsokkal segíti az Országgyűlést annak biztosításában, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről először a jó irányított állam működik.” (KöZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

6

AZ INTEGRITÁS KULTÚRÁJÁNAK MEGHONOSÍTÁSA A MAGYAR KÖZSFÉRÁBAN

Domolcsay-Pulay-Szatmár-Gergely-Szabó

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységében alapvető megfigyelésként, javaslatként, tanácsokkal segíti az Országgyűlést annak biztosításában, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről először a jó irányított állam működik.” (KöZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

7

A FENNTARTHATÓ KÖLTSÉGVETÉS ÖRE AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK SZERPE A KÖLTSÉGVETÉS TERVEZÉSÉBEN ÉS VEGYERHATÁSÁBAN

Domolcsay-Pulay-Pécs-Pongrácz

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységében alapvető megfigyelésként, javaslatként, tanácsokkal segíti az Országgyűlést annak biztosításában, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről először a jó irányított állam működik.” (KöZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

8

A JÓ KORMÁNYZÁS TÁMOGATÁSA A SZÁMVEVŐSZÉKI ELLENŐRZÉSEK TERVEZÉSI FOLYAMATAI SORÁN

Jakócs-Domolcsay-Németh

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységében alapvető megfigyelésként, javaslatként, tanácsokkal segíti az Országgyűlést annak biztosításában, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről először a jó irányított állam működik.” (KöZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

9

ÉRTÉKÖRZÉS ÉS ÉRTÉKTEREMTÉS – AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK SZERVEZETI MŰKÖDÉSÉNEK MEGÚJÍTÁSA

Domolcsay-Pulay-Farkascsizki

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységében alapvető megfigyelésként, javaslatként, tanácsokkal segíti az Országgyűlést annak biztosításában, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről először a jó irányított állam működik.” (KöZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

10

A KORMÁNYZÁS EREDMÉNYESSÉGÉNEK TÁMOGATÁSA CÉLSZERES ÉS VEZÉSELÁT ÉS TELJESÍTMÉNYMÉRÉS A SZÁMVEVŐSZÉKI ELLENŐRZÉSEK MEGÚJÍTÁSÁBAN

Domolcsay-Németh-Jakócs

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységében alapvető megfigyelésként, javaslatként, tanácsokkal segíti az Országgyűlést annak biztosításában, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről először a jó irányított állam működik.” (KöZ törvény 1. § (4))

2016

A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék
Tanulmány sorozat

11

AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK HOZZÁJÁRULÁSA AZ „ÁLLAMMÉNEDEZSMENT” MEGÚJÍTÁSÁHOZ

Domolcsay-Várpalotai-Jakócs-Németh-Makai-Horváth

„Az Állami Számvevőszék az ellenőrzési tevékenységében alapvető megfigyelésként, javaslatként, tanácsokkal segíti az Országgyűlést annak biztosításában, és az ellenőrzött szervezetek munkáját, amelyről először a jó irányított állam működik.” (KöZ törvény 1. § (4))

2016

A JÓ KORMÁNYZÁS ÉPÍTŐKÖVEI – FÓKUSZBAN A LEGFŐBB PÉNZÜGYI ELLENŐRZŐ SZERV, AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

Tanulmány sorozat

AZ INTEGRITÁS KULTÚRÁJÁNAK MEGHONOSÍTÁSA A MAGYAR KÖZSZFÉRÁBAN

KULCSSZAVAK:

Integritás Projekt, integritás, korrupció elleni küzdelem,
belső kontrollrendszer



SZERKESZTŐ:

Prof. Dr. NÉMETH ERZSÉBET felügyeleti vezető

SZERZŐK:

DOMOKOS LÁSZLÓ elnök

Dr. PULAY GYULA felügyeleti vezető

SZATMÁRI JÁNOS projektvezető

GERGELY SZABOLCS számvevő

SZABÓ ZOLTÁN GYULA számvevő gyakornok

KIADJA AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

ISBN: 978-615-5222-10-8

A JÓ KORMÁNYZÁS ÉPÍTŐKÖVEI – FÓKUSZBAN A LEGFŐBB
PÉNZÜGYI ELLENŐRZŐ SZERV, AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

TANULMÁNY SOROZATUNK DARABJAI AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK HONLAPJÁN,

A www.asz.hu/hu/a-jo-kormanyzas-epitokovei OLDALON OLVASHATÓAK

TARTALOM

■ 1. Bevezetés	7
■ 2. Az Integritás fogalomköre	8
2.1 Az integritás fogalma	8
2.2 Az integritás és korrupció fogalomkörének összefüggése	8
2.3 Az integritás fogalma a közszféra szervezeteiben	9
2.4 Az integritáskontroll fogalma és típusai	10
2.5 Integritás kontrollok- Belső kontrollok	10
2.6 A transzparencia, mint integritáskontroll tényező	11
■ 3. Az Állami Számvevőszék szerepe	12
3.1 Az ÁSZ küldetése, jogállása, stratégiai céljai	12
3.2 Az ÁSZ Integritás Projektje – paradigmaváltás a korrupció elleni küzdelemben	14
■ 4. Az Integritás felmérés – térképen a korrupciós kockázatok	16
4.1 Minta, módszer, eszközök	17
4.2 A 2015. évi Integritás felmérés eredményei	17
■ 5. Integritás szemlélet érvényesülése az ÁSZ tevékenységében	22
5.1 Az ÁSZ integritás ellenőrzései	22
5.2 Önteszt, öntanuló szervezet	22
5.3 Az integritás szemlélet az ÁSZ szervezeti működésében	23
■ 6. Hazai és nemzetközi szerepvállalás a korrupció megelőzésében	24
6.1 Közreműködés a magyar integritás-irányítási rendszer kiépítésében	24
6.2 Együttműködés az integritás kultúra fejlesztésében	24
6.2.1 Az állami szervezetek együttműködése a korrupció elleni küzdelemben	24
6.2.2 Az etikus közpénzügyi vezetőképzés támogatása	25
6.3 Tudásmegosztás a hazai szinten: szakmai – tudomány – oktatás	26
6.3.1 Integritás tanácsadók képzése	26
6.3.2 A „Jó gyakorlatok” megosztása	26
6.3.3 Nemzetközi donorprogramok támogatása	27
6.3.4 Az ÁSZ integritással kapcsolatos publikációs, tudományos tevékenysége	28
6.3.5 Egyéb rendezvények, előadások	28
■ 7. Jövőkép	29
7.1 Az integritás szemlélet erősítése, a közszolgálati gondolkodás formálása	29
7.2 Az állampolgárok, a döntéshozók és a közpénzfelhasználók széles körű tájékoztatása	30
7.3 Az IDI korrupció elleni donorprogramjának és a nemzetközi tudástranszfer támogatása	30
7.4 Az Integritás felmérés új irányai	30
7.5 Integritásközpontú vezetés – az ÁSZ és a közintézmények integritásirányítási rendszerének fejlesztése	31

ÖSSZEFOGLALÓ

A korrupció elleni küzdelem minden nemzet számára stratégiai jelentőséggel bír. Eredményessége nem csupán az adott ország megítélését, de a különféle gazdasági folyamatokat, a nemzetgazdaság fejlődését is nagy mértékben befolyásolhatja. Aki közpénzből gazdálkodik, annak tájékoztatnia kell az adófizetőket és az egyéb érintetteket, hogy a rá bízott közpénz miképpen hasznosul, mit, mennyiből, miért tesz a közpénzfelhasználó, és miképpen hat ez az állampolgárok mindennapi életére. A (köz) pénzügyi gazdálkodás és a szervezeti szintű működés átláthatóságának biztosítása ezért a korrupció elleni küzdelem fontos és hatékony eszköze, egyfajta preventív kontrolltényezője. Transzparencia nélkül nincs jól működő, jól irányított állam, de hatékony korrupció elleni stratégiák sem létezhetnek az átláthatóság biztosítása nélkül. A megelőző időszak korrupció ellenes tevékenységének visszafogott sikereit értékelve egyértelművé vált, hogy határozottabb fellépésre, egyúttal szemléletváltásra van szükség a tiszta közélet megteremtése érdekében. A hazai korrupció elleni küzdelemben paradigmaváltás ment végbe, amelynek lényege a megelőzés előtérbe kerülése volt. Ez az esetenként merőben új szemléletű megközelítés ma már egyre nagyobb teret nyer a közszférában. Az általánosan elterjedt a jogszabályi tiltásra alapozott megközelítést kiegészítő integritás modellt az Állami Számvevőszék honosította meg Magyarországon. Kezdeményezésére 2011-től kezdődően egyedülálló antikorrupciós összefogás jött létre a „jó kormányzás” támogatásának jegyében, évről évre bővült a korrupció elleni hatékonyabb fellépést támogató és az integritás erősítése mellett elköteleződő intézmények köre. Ezzel párhuzamosan olyan újszerű kezdeményezések valósultak meg az ÁSZ Integritás Projektje keretében, amelyek hozzájárulnak a közintézményeket érintő veszélyek tudatosításához, a kockázatok feltérképezéséhez és a védettséget

biztosító kontrollrendszerek erősítéséhez. Az Állami Számvevőszék végső célja a kultúraváltás elősegítése, az integritáson alapuló intézményi működés megteremtése a magyar közszférában. Elmondható, hogy a számvevőszéki munka eredményeként az integritás fogalomköre mára beépült a számvevőszék ellenőrzési módszertanába, megjelent a közintézmények gondolkodásában, egyúttal egyre nagyobb hatást gyakorol a közszféra szervezeti kultúrájára.

1. BEVEZETÉS

A „jó kormányzás” alapja, hogy az állami szervek a közjó előmozdítását szolgálják. Működésüket hassák át azok az értékek, amelyek a köz szolgálatából erednek, úgymint: a szakmai felkészültség, az objektivitás és elfogulatlanság, az erkölcsi feddhetetlenség, valamint a közérdek előtérbe helyezése a magánérdekkel szemben. Az állampolgárok érdekeit szolgáló közintézmények feladata tehát a tiszta és átlátható közélet megteremtése, így küldetésük elválaszthatatlan része a korrupció elleni küzdelem támogatása.

A korrupció a magánszféra és a közszféra találkozási pontjainál jelentkezik leggyakrabban. Minél több ponton találkozik a két sféra, úgy emelkedik a korrupciós kockázat szintje. A 2008/2009-es válságot követően a közép- és kelet-európai, köztük a magyar tapasztalatok is azt mutatták, hogy a piac hatékony állami szabályozására, az állam aktívabb szerepvállalására, illetve sok esetben az állam és a magán-szektor szoros együttműködésére van szükség. Következésképpen az állami szerepvállalás jelentősen megnőtt egyes területeken, amellyel párhuzamosan megnövekedtek a korábban említett korrupciós kockázatok is.

Magyarországon a korrupció elleni harcot sokáig a korrupció egyének és a bűnüldöző szervek küzdelme jellemezte. Az utóbbiak viszonylag szerény eredményeket értek el. A korrupció elleni fellépésnek az eredményesebbé tétele érdekében, a korrupciós kockázatok feltárásához, a kockázatok kezeléséhez - vagyis a megelőzéshez - új megközelítésre volt szükség. Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) ezért feltérképezte más európai számvevőszékeknek a korrupció megelőzése érdekében tett erőfeszítéseit.

A magyarországi adaptálásra legalkalmasabbnak a holland számvevőszék által kidolgozott és a holland központi közigazgatásban bevezetett integritási program látszott. A korrupció elleni küzdelemben a bekövetkezett

szemléletváltás az integritás alapú gondolkodásmód meghonosítását jelentette Magyarországon. Az új szemléletmód a korrupció visszaszorítása érdekében a korrupciós kockázatok beazonosítására, azok meglétének tudatosítására helyezi a hangsúlyt az alkalmazottak (vezetők, beosztottak) körében. Az új megközelítés másik kulcseleme a kockázatok kezelésére hivatott kontrollok kiépítése, és azok működésének rendszeres értékelése. Az integritás szemlélet tehát magában foglalja a kockázatokban való gondolkodás képességét, ezzel is megelőzendő a nemkívánatos események, a korrupciós kockázatok bekövetkezését.

A kezdeményezés, amelyet ma már az ÁSZ Integritás Projektjeként sokan ismernek, számos kezdeményezést foglal magába. Intézményünk az Integritás Projekt keretében egyedülálló módszertant dolgozott ki a közszféra integritásának erősítésére, valamint a „Jó gyakorlatok” megosztásával iránymutatást ad a korrupció elleni védelmi rendszerek hatékony és eredményes működtetéséhez, közreműködik az antikorrupciós kormányzati programok végrehajtásában, 2012 óta pedig az integritás tanácsadók képzésén keresztül is hozzájárul a közszolgálati szakemberek szemléletformálásához. 2015-ben az ÁSZ megkezdte az állami és önkormányzati többségi tulajdonú gazdasági társaságok korrupciós kockázatainak és kiépült kontrolljainak feltérképezését az Integritás felmérésben a költségvetési intézményeknél korábban már bevált módszerek és eszközök használatával.

Az elért eredményeknek köszönhetően az Állami Számvevőszék az elmúlt években a korrupció elleni nemzeti összefogás élére állt. A Magyarországon 10 éve még szinte ismeretlen integritás szó pedig mára egyre szélesebb körben ismert fogalom lett a magyar közszférában. Az integritás-szemlélet intenzív térnyerését mi sem bizonyíthatja jobban, mint az, hogy 2015-ben több mint 2500 költségvetési szerv vett részt az ÁSZ integritás-felmérésében. De mit is jelent az a szó, hogy integritás?

2. AZ INTEGRITÁS FOGALOMKÖRE

2.1 Az integritás fogalma

Az integritás tartalmát – hasonlóan a korrupció fogalmához - nehéz összefoglalni egy általános, minden területen jól alkalmazható definícióban. A szó megértéséhez, és az abból táplálkozó személet gyakorlati érvényesítéséhez az integritás fogalmát a morál és az etika fogalmi viszonylatában célszerű elhelyezni. Jelen tanulmány keretei között ennek mélyebb kifejtésére nincs lehetőség, de a három kifejezés egymáshoz való viszonyának tisztázását a fent említett ok miatt elengedhetetlennek tartjuk. Röviden, a morál általában határozza meg a jó és a rossz fogalmát, az etika felsorolja, hogy mely cselekvések, magatartásformák tartoznak a jó vagy rossz kategóriájába, az integritás pedig az előző kettő által meghatározott jó magatartásformák szerinti cselekvést jelenti, azaz magát a gyakorlatot (lásd 1. sz. ábra).

1. ábra



¹ Az integritás szó jelentése területenként eltérő, így például:

- A rendszerelméletben időnként olyan rendszerekre alkalmazzák, amelyek képesek céljaik elérésére; morális értéként pártatlanságot és józanságot értenek alatta, vagy a szó eredete alapján egységességet, osztatlanságot.
- Szervezetrányítási szempontból az integritás azt jelenti, hogy a szervezetnek van egy pozitív, a társadalmi elvárásokkal összhangban álló, szilárd értékrendje és ezen értékek mentén működik. Ez utóbbi azt feltételezi, hogy a dolgozók is azonosultak a szervezeti értékrendjével és aszerint cselekednek. Ebben az értelemben az integritás a helyes (szabálykövető, erkölcsös) dolgozói magatartásnak a szinonimája.

A latin in-tangere kifejezésből eredő integritás szó jelentése érintetlen, amely olyasvalakit vagy valamit jelöl, aki vagy ami romlatlan, sértetlen, feddhetetlen. A kifejezés utal továbbá az erényre, megvesztegethetetlenségre, a tisztaság állapotára is. Az integritás fogalmát személyek, szervezetek és akár teljes rendszerek működésének jellemzésére egyaránt alkalmazzák.

Mint említettük az integritás fogalmát nem lehet minden területre kiterjedően egységesen meghatározni. Ezt jól érzékelteti, hogy az integritás szónak a különböző társadalomtudományokban többféle jelentést tulajdonítanak.¹ Így minden tevékenységi területen és szinten (személyi, szervezeti, rendszer) meg kell határozni azokat az értékeket, amelyek az adott tevékenységi terület és szint integritását leírják, és ezzel együtt definiálják a kívánatos cselekvési, magatartási és működési formák körét a gyakorlat számára. Ebből fakad, hogy az Állami Számvevőszéknek is saját, a szervezeti szintű integritáshoz kapcsolódó Integritás Projektben használt definíciót kellett alkalmaznia. Az ÁSZ a szervezeti integritásra vonatkozóan a Nemzetgazdasági Minisztérium „Magyarországi államháztartási belső kontroll standardok Útmutató” fogalom-meghatározását használja:

„Az „*integritás*” – egyik gyakran használt jelentése szerint – az elvek, értékek, cselekvések, módszerek, intézkedések konzisztenciáját jelenti, vagyis olyan magatartásmódot, amely a meghatározott értékeknek megfelel.”

2.2 Az integritás és korrupció fogalomkörének összefüggése

Az integritás egy értékfogalom, felfogható a korrupció ellentétéként is. Az integritás éppen az ellentettje a nem kívánatos cselekvési és magatartási formák szerinti cselekvésnek, mű-

ködésnek, amelybe beletartozik többek között a csalás, a megvesztegetés, vagy a hatalommal való visszaélés is.

Mint korábban már utaltunk rá az integritás és korrupció különböző szinteken is értelmezhető. Szervezeti szinten az integritás és korrupció közti összefüggés úgy értelmezhető, hogy minél magasabb színvonalú az integritása egy szervezetnek, annál ellenállóbb a korrupcióval szemben. A szervezet integritásának erősítése ezáltal a korrupció megelőzésének, a korrupciós koc-



kázatok mérséklésének az egyik fontos eszköze. Az összefüggés bizonyos fókig fordítva is igaz, azaz egy szervezet minél inkább felmérte a korrupciós kockázatait és kiépítette a megelőzésükhöz, kezelésükhöz szükséges kontrollokat, annál szilárdabb az integritása. Azért csak bizonyos fókig, mert az integritás nemcsak a korrupciótól, hanem más helytelen magatartásoktól (például csalás, önkényeskedés) való mentességet is jelent. Fontos tehát megjegyeznünk, hogy az integritás fogalmán, az integritás alapú szervezeti működésen nem közvetlenül és kizárólag a korrupcióellenes küzdelmet értjük. Az integritás alapú megközelítés szerves része a kockázatokban való gondolkodásra való törekvés.

2.3 Az integritás fogalma a közzsféra szervezeteiben

Az integritást egy szervezet azon ellenálló képességeként (továbbiakban: szervezeti integritás) is meghatározhatjuk, amely képes megelőzni a szervezet rendellenes működéséből, valamint az alkalmazottak helytelen magatartásából eredő lehetséges károkat. Báger (2011 és 2012) szerint az integritás így nem általában jelenti egy szervezet szabályos működését, hanem csak azt, hogy a szervezet a helytelen dolgozói magatartás miatti kockázatokat csökkentette le nagyon nagy mértékben. Csalás, korrupció egy ilyen szervezetben nemigen fordul elő, de nem szándékos pontatlanságokat ettől függetlenül a dolgozók elkövethetnek és hiányosak lehetnek akár más belső irányítási eszközök is.

2013-ban megjelent az 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről (a továbbiakban: kormányrendelet), amely szintén meghatározza az integritás fogalmát. A jogszabály meghatározása szerint az integritás: „az államigazgatási szerv működésének a rá vonatkozó szabályoknak, valamint a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése”.

Amennyiben ezt a meghatározást az államigazgatási szervek sajátosságait elhagyva kiterjesztjük valamennyi szervezetre, akkor a következő definícióhoz juthatunk: a szervezeti integritás a szervezetre vonatkozó szabályoknak, valamint a szervezet részére vagy általa meghatározott értékeknek és elveknek megfelelő működés. Tehát nem feltétlen a célkitűzéseknek megfelelő működést, mivel a nem államigazgatási szervek esetében a célok nem feltétlenül közérdekűek. Például a profit maximalása vagy a piaci részesedés növelése egyáltalán nem biztos, hogy olyan célok, amelyeknek az elérése a szervezet integritását növeli.

Általában is igaz, hogy az integritással kapcsolatos fogalmaknak az államigazgatásra meghatározott

definícióit nem célszerű egy az egyben alkalmazni a közsféra – és különösen nem a magánsféra – szervezeteire, hiszen az államigazgatásra a nagyfokú jogi szabályozottság jellemző, és itt általában kevesebb teret engednek az önkéntes szabálykövetésnek, mint a közsféra egyéb területein.

2.4 Az integritáskontroll fogalma és típusai

Hogyan növelheti egy szervezet az integritását? Úgy, hogy kiépíti az integritásirányítási rendszerét, azaz meghatározza és következetesen kommunikálja a szervezet értékrendszerét, valamint létrehozza és működteti ezen értékrendszer érvényesülését a mindennapi feladatellátás során elősegítő, sőt kikényszerítő eszközöket (szabályzatokat, magatartási kódexeket, etikai elveket, küldésnyilatkozatokat stb.). Ezeket nevezzük integritáskontrolloknak.

Ha az integritást a szervezetnek a rá vonatkozó szabályoknak, valamint a szervezet részére vagy általa meghatározott értékeknek és elveknek megfelelő működéseként definiáljuk, akkor a jogszabályok, elvek betartását elősegítő kontrollt integritáskontrollnak kell tekintenünk. Továbbá integritáskontrollok azok a nem kötelező előírások is, amelyek a szervezet részére vagy általa meghatározott értékeknek és elveknek megfelelő működését segítik elő.

Chtioui, Thierry-Dubuisson (2011) az integritáskontrolloknak két csoportját különböztetik meg. Az első csoportba tartoznak a szabályosságot szolgáló integritáskontrollok, a másodikba pedig azok, amelyek az értékek és elvek érvényesülését segítik elő. A szabályosságot szolgáló kontrollok kiépítését – például közbeszerzési szabályok kidolgozását – általában a jogszabályok kötelező erővel írják elő. Ezzel szemben az elvek és értékek követésére buzdító szabályozások kiadására többnyire nem köteleznek jogszabályok. Bár az utóbbi időben ez is változik. Például számos intézménytípus esetében kötelező az etikai irányelvek megalkotása. Ha egy kontroll alkalmazását

jogszabály kötelezően előírja, akkor úgynevezett „kemény” integritáskontrollról beszélünk, ha a szabályozást (például egy magatartási kódexet) a szervezet önként vezette be, akkor pedig „lágy” integritáskontrollal van dolgunk.

2.5 Integritás kontrollok - Belső kontrollok

Felmerül a kérdés, mi különbözteti meg az integritáskontrollokat a belső kontrolloktól, ha mindkét kontrollrendszernek a célja a szervezet szabályos működésének az előmozdítása?

A kérdés megválaszolásához idézzük fel a belső kontrollrendszer fogalmát! Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 69. §-ának (1) bekezdése szerint „A belső kontrollrendszer a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, amely azt a célt szolgálja, hogy megvalósuljanak a következő célok: a) a működés és gazdálkodás során a tevékenységeket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan, eredményesen hajtás végre, b) az elszámolási kötelezettségeket teljesítsék, és c) megvédjék az erőforrásokat a veszteségektől, károktól és nem rendeltetésszerű használatától.”

Vessük össze ezt a definíciót az integritásirányítási rendszernek a kormányrendeletben meghatározott fogalmával! A rendelet szerint az „integritásirányítási rendszer: a vezetési és irányítási rendszernek a szervezet integritásának biztosítására irányuló, a belső kontrollrendszerbe illeszkedő funkcionális alrendszere, amelynek fő elemei a követendő értékek meghatározása, az azok követésében való útmutatás, az értékek követésének nyomon követése és – szükség esetén – kikényszerítése”.

Azaz az Integritás-irányítási rendszer bevezetése a szervezetben a szervezethez rendelt közfeladatok integritás szempontú ellátását, az érték alapú működéssel (integritással) összefüggő szervezeti követelmények következetes érvényesítését jelenti.

Eszerint tehát a belső kontrollrendszer a tárgyabb fogalom, és egy ebbe illeszkedő funkcionális alrendszer az integritásirányítási rendszer. Mit

jelent az, hogy funkcionális alrendszer? Azt, hogy azok a kontrollok tartoznak az integritáskontrollok közé, amelyeknek a funkciója a dolgozók helyes magatartásának előmozdítása, kikényszerítése. Itt helyes magatartás alatt nem egyszerűen az erkölcsös magatartást értjük, hanem azt a viselkedést, amely a szervezet kinyilvánított (pozitív) értékeinek megfelel. Például, ha egy szervezet kinyilvánított értéke az, hogy nem várakoztatja meg az ügyfeleket, akkor a helyes magatartásba beletartozik az, hogy a dolgozók akkor is azonnal felveszik a telefont, ha éppen más sürgős munkát végeznek.

Ez a példa is jól mutatja, de a korábban írtak is azt támasztják alá, hogy az integritáskontrolloknak van egy olyan, alapvetően az értékek és vezérlő elvek kinyilvánításához és ezek önkéntes követéséhez kapcsolódó része, amely nem tartozik a belső kontrollok fogalomkörébe. Ilyen módon az integritáskontrollok egy része, elsősorban az úgynevezett „lágy” kontrollok kívül esnek a belső kontrollrendszeren, azaz nem részei annak.

A belső kontrollok és az integritáskontrollok kapcsolatából kiolvasható, hogy a belső kontrolloknak és az integritáskontrollnak van egy közös része. Ezt a szervezet szabályos, valamint a szervezet részére vagy általa meghatározott elveknek, értékeknek megfelelő működést kikényszerítő kötelező szabályok alkotják (például egy közbeszerzési szabályzat tartozik ide). A szabályok, értékek és elvek önkéntes követését előmozdító kontrollok (például egy küldetésnyilatkozat) azok, amelyek integritáskontrollnak tekinthetők, de nem részei a belső kontrollrendszernek. A szervezet egyéb céljait, például a hatékonyság növelését szolgáló szabályok (például a teljesítménykövetelmények megállapítása) részei a belső kontrollrendszernek, de nem minősülnek integritáskontrollnak. Természetesen a szervezet szinte valamennyi szabályozása hatással van a szervezet integritására, de gyakran nem úgy, mint integritáskontroll, hanem mint a korrupció kockázatát növelő vagy csökkentő tényező. Például a túl enyhe vagy túl szigorú teljesítménykövetelmények általában növelik a helytelen dolgozó magatartás kockázatát.

Végül vannak olyan szabályozási eszközök, amelyeket a szervezet önként hozott létre és valami fontos, de az integritáshoz közvetlenül nem kapcsolódó szervezeti célnak az elérését szolgálják. Ilyenek lehetnek egy stratégia, vagy terv gazdasági jellegű célkitűzései.

2.6 A transzparencia, mint integritáskontroll tényező

Az integritáskontrollokra további példát jelent a transzparencia. A demokratikus államműködés alappillére az átláthatóság és elszámoltathatóság. Transzparencia nélkül nincs jól működő, jól irányított állam. Aki közpénzből gazdálkodik, annak tájékoztatnia kell az adófizetőket és az egyéb érintetteket, hogy a rá bízott közpénz miképpen hasznosul, mit, mennyiből, miért tesz a közpénzfelhasználó, és miképpen hat ez az állampolgárok mindennapi életére (Németh, Körmendi, Kiss, 2011).

A (köz)pénzügyi gazdálkodás és a szervezeti szintű működés átláthatóságának biztosítása ezért a korrupció elleni küzdelem fontos és hatékony eszköze, egyfajta preventív kontrolltényezője. Azon intézményekben, amelyek nagyfokú átláthatóság mellett jól szabályozott keretrendszerben működnek, jellemzően alacsonyabb a korrupciós veszélyeztetettség szintje. Transzparencia nélkül tehát nem beszélhetnénk integritásról sem.



3. AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK SZEREPE

A számvevőszékekkel (a legfőbb ellenőrző intézményekkel) szemben nemzetközi szinten is állandósuló elvárás az, hogy eredményesen lépjenek fel a korrupcióval szemben. Ugyanakkor a számvevőszékek a világ legtöbb országában nem rendelkeznek nyomozati jogkörrel. Következésképpen ellenőrzéseik során csak korrupciógyanús eseteket tudnak feltárni és továbbítani a nyomozó hatóságoknak. Bár ezek egy része ítélettel végződik, mégis azt kell mondanunk, hogy a számvevőszékek szokásos felhatalmazása és eszköztára csak szerény lehetőséget kínál a korrupciós esetek felderítésére. Ezért érthető, hogy a számvevőszékek figyelme a korrupció megelőzése felé fordult.

A legfőbb ellenőrző intézmények nemzetközi szervezete (INTOSAI) által készített standardok (ISSAI) is kiemelt hangsúlyt helyeznek arra, hogy a számvevőszéki működés és ellenőrzés elveiben megjelenjenek a korrupció elleni hatékonyabb fellépést biztosító ajánlások (UN-INTOSAI Joint Project, 2013). Az Állami Számvevőszék ezeket a nemzetközi ajánlásokat irányadónak tekinti és a következő, az integritás szempontjából meghatározó nemzetközi standardokat érvényesíti tevékenységében:

- A számvevőszékek függetlenségének garanciális elemei (ISSAI 10),
- A számvevőszéki átláthatóság és elszámoltathatóság alapelvei (ISSAI 20),
- Az Etikai Kódex alapelvei, háttere és célja (ISSAI 30),
- Minőségirányítás a legfőbb ellenőrző intézmények számára (ISSAI 40),
- A számvevőszéki munka hasznosulására vonatkozó alapelvek (ISSAI 12).

3.1 Az ÁSZ küldetése, jogállása, stratégiai céljai

Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés legfőbb pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve, a magyar demokratikus államberendezkedés garanciális alapintézménye. Küldetése, hogy szilárd szakmai alapon álló, értékteremtő ellenőrzéseivel támogassa a közpénzekkel, a közvagyonnal való szabályos, célszerű, eredményes, hatékony és átlátható gazdálkodást. Az Országgyűlés az Állami Számvevőszék 2007. évi tevékenységéről készült beszámoló elfogadásakor mondta ki először, hogy az intézménynek tevékenységéből adódóan fokozott figyelmet kell fordítania a korrupció tipikus kiváltó okaira, területeire, továbbá rá kell mutatnia a jogalkalmazási hiányosságokra. Felismerve az integritás kultúra fejlesztésének jelentőségét és az ÁSZ ilyen irányú tevékenységének fontosságát az Országgyűlés a 35/2009. (V. 12.) OGY határozatában megerősítette e mandátumot. Rögzítette, hogy az Állami Számvevőszéknek stratégiai céljaival összhangban vizsgálnia kell a korrupciós kockázatot jelentő területeket. Az Állami Számvevőszékről szóló 2011-ben elfogadott új törvény pedig végérvényesen egyértelművé tette: az ÁSZ jogállásából, küldetéséből adódó feladata a korrupció elleni fellépés támogatása, a korrupció visszaszorítása és az integritás kultúrájának és szemléletének terjesztése, meghonosítása.

Az Állami Számvevőszék jogállását, ellenőrzési hatáskörét tekintve hivatali típusú intézmény, ellenőriz, elemez és értékkel, megállapításokat és javaslatokat tesz, iránymutatásokat fogalmaz meg, tanácsot ad. Ugyanakkor – bár az ÁSZ jogi kérdésekben nem hoz ítéletet, továbbá nem folytat nyomozást és közvetlenül nem szankcionál – az új ÁSZ törvény által biztosított keretek között, megállapításai alapján az ellenőrzött szervezetekkel és a felelős személyekkel szemben az arra illetékes hatóságnál eljárás kezdeményezhet. Szigorodtak az ellenőrzött

kötelezettségeire és felelősségére vonatkozó szabályok, melyek be nem tartása esetén az ÁSZ jogosult fellépni, és akár büntetőeljárás megindítását is kezdeményezni.

Az ÁSZ jogállásából adódik, hogy a korrupció elleni fellépés területén – az átláthatóság és elszámoltathatóság biztosítása mellett – elsősorban a megelőzésre fókuszál. A korrupció elleni fellépés az ÁSZ ellenőrzési tevékenységében is hangsúlyosan jelenik meg, továbbá a szervezet saját működésében is irányadónak tekinti az integritás szemléletet.



A korrupció elleni fellépést és az integritás követelményeinek megfelelő közigazgatási kultúra elterjesztését az Állami Számvevőszék önmagára nézve is stratégiai célként fogalmazta meg. Az ÁSZ Stratégiai Dokumentum Rendszerre kimondja: „az ÁSZ támogatja az integritás alapú, átlátható és elszámoltatható közpénzfelhasználás megteremtését”, továbbá „... szerepet vállal a korrupció és a csalás elleni küzdelemben, közreműködik a korrupciós kockázatok és a korrupció elleni fellépés hatékony és eredményes eszközeinek beazonosításában, alkalmazásában, továbbá használatuk elterjesztésében, az integritás alapú közigazgatási kultúra kialakításában.”

Az ÁSZ Stratégiában a következő célok megvalósítását tűzi ki:

- aktív szerepvállalás a korrupció elleni küzdelemben és az integritás alapú közigazgatási kultúra megszilárdításában, ezáltal
- hozzájárulás a jó kormányzáshoz, az integritásirányítási rendszerek kiépüléséhez,
- elkötelezett és tevékeny támogatása az állami szervek összehangolt fellépésének,
- közreműködés az ellenálló képességet növelő eszközök beazonosításában, működési hatékonyságuk értékelésében,
- iránymutatás és tájékoztatás, a közszféra teljes szemléletváltásának támogatása, ezzel összefüggésben a megelőzésben, illetve a kockázatokban való gondolkodás erősítése.

Az ÁSZ saját működésére vonatkozóan további stratégiai célként határozta meg:

- következetes megfelelés az intézmény jogállásából, valamint a rá vonatkozó jogszabályokból fakadó magas szintű, szakmai és etikai követelményeknek,
- minél teljesebb körű megfelelés a számvevőszékek működésére vonatkozó standardoknak, kiemelt tekintettel az integritás alapú működéssel kapcsolatos alapelvre,
- példamutatás a közintézmények számára.

E célok eléréséhez különböző szinteken keresztül vezet az út a közszféra egészében. Az integritás szemlélet megismerését, a veszélyeztetettség és az ellenálló-képesség szintjeinek beazonosítását követően kezdődhet meg a tudatosítás, majd az intézményi szintű elköteleződés, illetve a fejlődés nyomán követése, végső soron pedig maga a szemléletváltás.

3.2 Az ÁSZ Integritás Projektje – paradigmaváltás a korrupció elleni küzdelemben

Az ÁSZ antikorrupciós stratégiai céljainak megvalósítása érdekében a már említett holland modellt alapul véve számos kezdeményezést hívott életre (Báger et al., 2008). Nyugodtan állíthatjuk, hogy a holland megközelítés paradigmaváltás a korrupció elleni küzdelemben. Ahhoz hasonlít, mint amikor egy beteget nem operációval vagy kórokozókat közvetlenül elpusztító orvossággal gyógyítanak, hanem az immunrendszerét erősítik meg, hogy az képes legyen a betegség legyőzésére. A szervezet erős immunrendszerének egészét, azaz a korrupcióval szembeni ellenálló képességét nevezték a hollandok szervezeti integritásnak. Az immunrendszer érettségét meghatározó tényezők (integritáskontrollok) többek között azok a szabályok, eljárások, módszerek és magatartásformák, amelyek a szervezet érték alapú működését és a kívánatos dolgozói magatartást biztosítják.

A paradigmaváltás dimenzióit az 1. számú táblázatban foglaltuk össze. A táblázat a korrupció elleni küzdelemnek 6 olyan dimenzióját sorolja fel, amelyben a korrupció elleni

küzdelem hagyományos megközelítésével szemben az integritásközpontú megközelítés új lehetőségeket, eszközöket visz a korrupció elleni harcba. Hagyományos megközelítés alatt azt értjük, amikor az erre hivatott hatóságok próbálják a korrupciós eseteket felderíteni, a korrupciót felszámolni, elkövetőit pedig megbüntetni. Fontos különbség, hogy az integritásközpontú megközelítés nem magával a korrupció feltárásával foglalkozik, hanem a korrupció kockázatát tudatosítja, majd tesz intézkedéseket a nem kívánatos esemény bekövetkezésének megelőzésére (Báger, Korbuly és Pulay, 2008).

Az Állami Számvevőszék által folytatott korrupció elleni kezdeményezéseket az Integritás Projekt fogja egységes keretbe. A tiszta közélet erősítését célzó Integritás Projekt két fő pillére az intézmények belső kontrollrendszerének ellenőrzése, valamint a közintézmények korrupciós veszélyeztetettségének és az integritás kontrollok kiépítettségének feltérképezése. Az Integritás Projekt indítása óta a meglévő két alappillér mellé további számvevőszéki tevékenységek kapcsolódtak be, amelyek egyre inkább meghatározzák az ÁSZ, az ellenőrzöttek, valamint az ÁSZ-szal kapcsolatba kerülő hazai és nemzetközi partnerek gondolkodásmódját, működését, tevékenységét. Pontokban összefoglalva az Állam

1. táblázat:

A korrupció elleni küzdelem hagyományos és integritásközpontú megközelítésének fő jellemzői

Jellemzők	Hagyományos megközelítés	Integritásközpontú megközelítés
A küzdelem tárgya	Maga a korrupció	A korrupció kockázata
A küzdelem célja	A korrupció leleplezése	A korrupció megelőzése
A küzdelem helyszíne	Az egész ország	A szervezet
A küzdelem főszereplői	A hatóságok	A szervezet vezetői
A küzdelem eszközei	Jogalkotás, nyomozás, megtorlás	Integritáskontrollok
A küzdelem eredményei	Korrupciós esetek feltárása és megbüntetése	A szervezet korrupcióval szembeni ellenálló képességének megerősítése

Forrás: Saját szerkesztés

Számvevőszék integritással kapcsolatos tevékenysége három nagy területre terjed ki:

- I. Integritás szemlélet érvényesítése az ÁSZ tevékenységében. Ennek két irányát különítjük el:
 - Az ÁSZ saját szervezeti működésének átalakítása az integritás figyelembevételével;
 - Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenysége és az integritáshoz kapcsolódó ellenőrzési módszerek fejlesztése,

alkalmazása (belső kontroll ellenőrzések)

- II. Korrupciós kockázatok és kontrollok feltérképezése a közszférában (Integritás Felmérés),
- III. Az ÁSZ hazai és nemzetközi szerepvállalása a korrupció megelőzése és az integritás szemlélet terjesztésében.

A következő fejezetekben a fent ismertetett három területnek megfelelően ismertetjük az Állami Számvevőszéknek az integritás kultúrája megteremtése érdekében végzett tevékenységét.



Az ÁSZ Integritás Projektjét szimbolizáló három kutya intézményünk korrupció elleni szerepvállalásának jellegére utal: az ÁSZ **„örködik”** a közpénzek felhasználása felett, **„jelzi”** az előforduló problémákat, és a helyes irányba **„tereli”** a közintézmények gazdálkodását.

4. AZ INTEGRITÁS FELMÉRÉS – TÉRKÉPEN A KORRUPCIÓS KOCKÁZATOK

Az ÁSZ 2011 óta évente elvégzett felmérés-sorozat célja egyrészt azon kockázatok azonosítása, amelyek a közszféra intézményeiben károsan befolyásolhatják az adott szervezetek integritását (Klotz, Pulay, 2011). A kockázatok beazonosítása mellett a felmérés feltérképezi az azok kezelésére szolgáló kontrollok kiépítettségi szintjét. A korrupció elleni küzdelem mellett az integritás szemléletet elfogadó és érvényre juttató intézményi kör bővítése is kiemelt prioritása az integritás felmérésnek. A vég-ső cél a kultúraváltás elősegítése, az integritáson alapuló intézményi működés megteremtése és a kockázatokban való gondolkodás terjesztése a magyar közszférában.

Az ÁSZ az egyes intézmények szervezeti integritásának erősítésére kifejlesztett holland módszer adaptálásával, továbbfejlesztésével, és az egész magyar közszférára való kiterjesztésével egy egyedülálló „magyar modellt” alakított ki.

4.1 Minta, módszer, eszközök

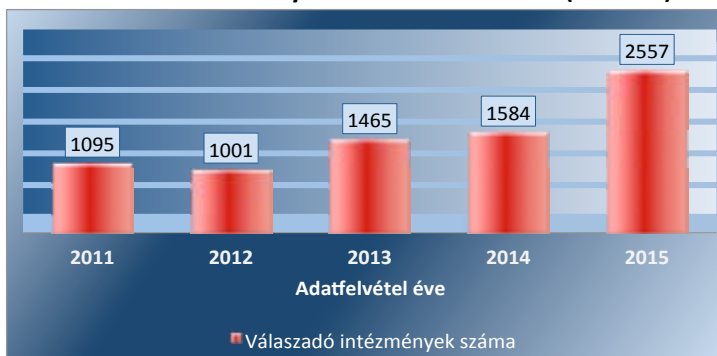
A 2015-ben lefolytatott immár ötödik adatfelvételben minden eddiginél több szervezet szolgáltatott önkéntesen adatot. Az első felmérés adatfelvételére 2011-ben került sor 1095 intézmény részvételével. Ez a szám évről-évre növekedett, míg 2015-ben a kérdőívet kitöltők száma meghaladta az 2500-at, ami közel 130%-os növekedést jelent (lásd. 1. sz. ábra). A tendencia egyértelmű, de van még egy ennél is beszédesebb számadat. Az 2015. évi adatfelvételben résztvevő szervezetek a dolgozói létszámot tekintve a ma-

gyar közszféra teljes létszámának több mint felét tették ki.

Szintén az elköteleződés erősítését szolgálta, hogy 2013-ban létrehoztuk az Integritást Támogatók Körét. A körbe azon közintézmények vesznek részt, akik vállalták, hogy 2017-ig évről-évre részt vesznek az integritás felmérésben. A 2015. évi felmérés során 2172 intézmény tartozott közéjük, amely az összes válaszadó 84,9 százaléka. Az adatok kiértékelése segíti, hogy a minden évben választ adó intézmények eredményei torzításmen-

1. ábra

Válaszadó intézmények számának alakulása (2011-15)



tesen összehasonlíthatók, a változások közvetlenül mérhetővé válnak.

A preventív, megelőzésen alapuló szemléletet középpontjába helyező módszer lényege, hogy az nem a korrupció meglétét, hanem a korrupciós veszélyeztetettséget vizsgálja, illetve azt, hogy milyen kontrollokat épített ki a szervezet a meglévő korrupciós veszélyei kezelésére, azok kivédése érdekében. Az adatfelvételben a standard elektronikus kérdőíves módszert alkalmazzuk. A kérdőív összesen 155 kérdést tartalmaz 16 kérdéscsoportba rendezve. A kérdőív kitöltése önkéntes. A kérdésekre adott válaszokat három index létrehozásával értékeljük.

Az **Eredendő Veszélyeztetettségi Tényezők (EVT) index** a szervezetek jogállásától és feladatköreiktől függő veszélyeztetettségi tényezőket teszi láthatóvá. Amennyiben például egy szervezet hatósági bizonyítványokat, igazolványokat állít ki, szabálysértési jogkört gyakorol, bírságot szab ki, akkor azokat, mint korrupciós kockázati tényező-

ket azonosítjuk és ennek megfelelően emelkedik az indexértéke.

A **Korrupciós Veszélyeztetettséget Növelő Tényezők (KVNT) index** az egyes intézmények működésétől függő – az eredendő veszélyeztetettséget növelő – összetevőket jeleníti meg. Ha a vizsgált időszakban a válaszadó intézmény például európai uniós támogatásban részesült, részt vett közbeszerzési eljárás előkészítésében, lebonyolításában, vagy hasznosította bármelyik ingatlanát, értékpapírokkal, vagyoni értékű jogokkal rendelkezett, akkor azokat, mint korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezőket azonosítjuk.

A **Kockázatokat Mérséklő Kontrollok Tényezője (KMKT) index** azt tükrözi, hogy az adott szervezetnél léteznek-e intézményesült kontrollok, illetőleg, hogy ezek ténylegesen működnek-e, betöltik-e rendeltetésüket. Itt olyan kontrollokat veszünk górcső alá, mint az összeférhetlenségre, az ajándékok elfogadására vonatkozó szabályok, a közbeszerzéshez, a külső szakértő igénybevitelére, vagy az új munkaerő kiválasztására vonatkozó kontrollok megléte.

A három index közötti kapcsolatot egy példával szemléltetjük. Vegyünk egy felsőoktatási intézményt, amely közszolgáltatást nyújt. Önmagában a közszolgáltatás nyújtása, a tevékenység végzése jelent eredendő kockázatot az intézmény szempontjából. Amennyiben példabeli szervezetünk olyan közszolgáltatást nyújt, amely iránt a kereslet szintje meghaladja a kínálatot, vagy a szolgáltatás díjköteles, vagy a szervezet maga határozza meg a díj nagyságát, és dönthet annak méltányossági alapon történő mérsékléséről, akár elengedéséről, akkor már olyan tényezőket azonosítunk, amelyek az adott tevékenységben rejlő eredendő kockázatot fokozzák. Tehát ezek lesznek szervezetünk közszolgáltatás nyújtási tevékenységéhez kapcsolódó korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezői.

Az azonosított tényezőkkal szemben, a mérleg másik serpenyőjében találjuk a kontrollokat. Pontosabban itt arra kérdésre keressük a választ, hogy

az adott szervezet kiépítette-e az adott tevékenységhez kapcsolódóan a korrupciós kockázatokat mérséklő kontrollokat. Tehát ha a felsőoktatási intézmény többek között egyértelműen és hivatalos formában rögzíti a szolgáltatási díj meghatározásának eljárását, képletét, és azt nyilvánosan megismerhetővé teszi a szolgáltatást igénybevevők előtt, akkor az azonosított kockázatok kezelése megtörtént. Amennyiben a felmérés során olyan kockázatokat azonosítunk, amelyek kezeléséhez szükséges kontrollok hiányoznak, akkor olyan tevékenységeket vagy azok sajátosságait derítettük fel, amelyek kezelésének elmulasztása a korrupciós cselekmények bekövetkezéséhez vezethetnek. A kérdőívek és a felmérésben alkalmazott indexek elemzésével e biztonsági résekre tudunk rámutatni.

4.2 A 2015. évi Integritás felmérés eredményei

A 2015. évi Integritás felmérés során 2557 intézmény szolgáltatott kiértékelhető adatokat. A 2015. évi elemzési munka középpontjában a közintézmények szervezeti integritás szintjének meghatározása és az előző évi eredményekhez való viszonyítása állt. Kiemelten foglalkoztunk többek között a közbeszerzéshez kapcsolódó kockázatok és kontrollok változásával, az alkalmazott korrupció ellenes rendszerek és eljárások, valamint a „lány” kontrollok² kiépítettségének alakulásával a 2014. és 2015. évi felmérések eredményeinek összehasonlítása során (Pulay et al, 2015).

Az ÁSZ éves Integritás felméréseinek egyes kérdései az adatfelvételi évet – jelen esetben 2015-öt - megelőző három naptári évre (2012. január 1. – 2014. december 31.) vonatkozó adatokra kérdeznek rá. Ahol a kérdés nem tartalmaz utalást a hároméves időszakra, ott a válaszadónak a 2014. december 31-én fennálló állapotnak megfelelően kellett adatot szolgáltatniuk.

² Fontos megjegyezni, hogy a felmérésben általunk „lány” kontrollként definiált tényezők bizonyos szervezetek esetében kemény kontrollként működnek, azaz azok alkalmazását jogszabály írja elő. Ennek oka, hogy a felmérésben vizsgált intézmények kiválasztása a közszféra egészéből történt, így a válaszadó intézmények egyes csoportjaira eltérő jogszabályi előírások vonatkoznak.

A közintézmények szervezeti integritásának alakulása 2014 és 2015 között

Mint már említettük, a 2015. évi adatfelvételben minden eddiginél több, 2557 intézmény vett részt. Ebben a nagy intézményi számban a bölcsődétől, óvodától egészen a helyi önkormányzatokig, minisztériumokig minden intézménytípus megtalálható. Az összkép meghatározásához megvizsgáltuk a korábbi évek adatfelvételeinek teljes válaszadói körére kalkulált átlagos indexértékek szintjét a 2015. évi részvételi adatokkal súlyozva.

A 2. sz. ábra bemutatott átlagos indexértékeket összehasonlítva megállapíthatjuk, hogy a felmérésben résztvevő intézmények körében mind az EVT, mind a KVNT mutatószám csökkenő tendenciát mutat, ugyanis az eredendő kockázatok szintje szignifikáns mértékben, 3,31 százalékponttal, a korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők szintje 1,79 százalékponttal csökkent. Ezzel szemben az integritásrendszer kiépítettségét, hatékonyságát jelző kontrollok szintje szignifikáns³ mértékben 2,10 százalékponttal nőtt.

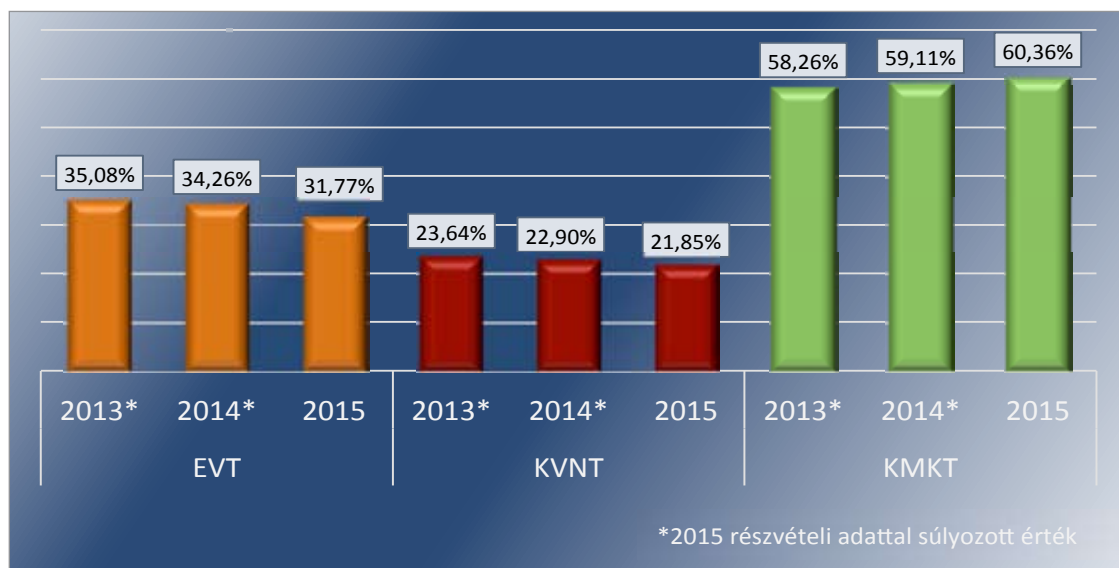
Az egyes szervezeteknél tapasztalható kockázatok csökkenése ugyanakkor nem jelenti a koc-

kázat megszűnését, sokkal inkább azok áthelyeződésére, átstrukturálódására utal (pl.: intézmények közötti feladat és hatáskör átadás-átvétel). A vizsgált intézmények egésze esetében mért kockázati mutató folyamatos csökkenése a felmért kockázatokkal rendelkező intézmények körének szűkülését mutatja (pl.: önálló intézmények számának csökkenése – Klebelsberg intézményfenntartó Központ és a tankerületek létrejötte, valamint az ebbe betagozódó általános- és középiskolák). Összefoglalva: a korrupciós kockázatok csökkenése és a kapcsolódó kontrollok szintjének emelkedése kedvező irányú változás, mivel a köztük lévő „olló” fokozatos szűkül.

A vizsgált szervezetek körében a kontrollmutató emelkedése leginkább a korrupció ellenes rendszerek és eljárások alkalmazása elterjedésének. Ezeket a kontrollokat külön is vizsgáltuk az elmúlt két felmérésben egyaránt résztvevő intézmények körében. A 779 visszatérő válaszadó esetében az alkalmazott korrupcióellenes kontrollok esetében jelentősen emelkedett a négy szem elvét alkalmazó, a közérdekű és külső panaszokat kezelő rendszereket működtető, valamint az etikai kódexszel

2. ábra

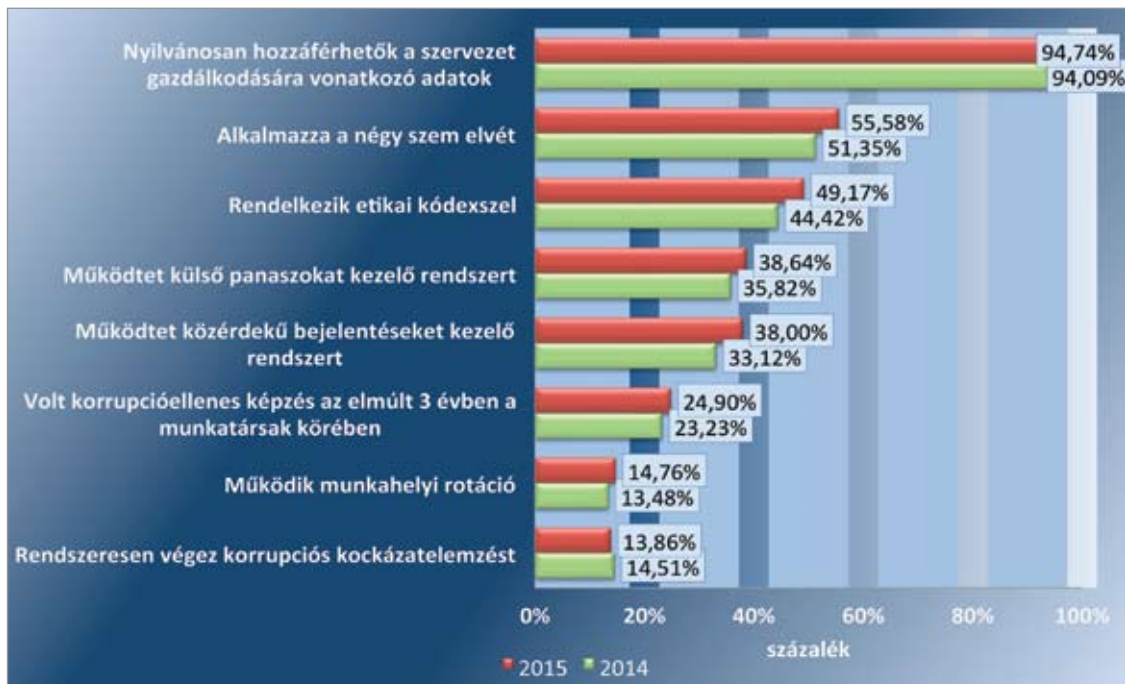
A 2015. évi indexértékek, illetve a 2015. évi részvételi adatokkal súlyozott 2013. és 2014. évi mutatószámok



³ A 2 százalékpontos változást tartjuk szignifikáns változásnak. Ez egyrésztől tükrözi az egyes indexek mögötti pontskálák nagysága közötti különbségeket, másrészt kellően nagy ahhoz, hogy akár egy vagy több kérdésre adott válaszok megváltozását érzékeltessék.

3. ábra

A 2015. és 2014. évi felmérésben egyaránt résztvevő intézmények körében alkalmazott speciális korrupcióellenes rendszerek és eljárások



rendelkező intézmények aránya. Ugyanakkor a korrupciós kockázatelemzés végző intézmények arány csekély mértékben csökkent (lásd 3. sz. ábra).

Az utóbbi szűkebb válaszadói kör kapcsán – a korrupcióellenes kontrollokhoz hasonlóan – megvizsgáltuk néhány „lágý” kontroll kiépítettségi szintjének alakulását is. Megállapítottuk, hogy emelkedett:

- az ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának feltételeire vonatkozó szabályozással rendelkező,
- az alkalmazottak gazdasági vagy – a szervezet szempontjából releváns - egyéb érdeklőségeire vonatkozóan nyilatkozattételi kötelezettséget elő író,
- a szervezeti kultúra javítását, az integritás erősítését, a korrupció elleni fellépés témakörét tartalmazó nyilvánosan közzétett stratégiával rendelkező, valamint
- az összeférhetlenség kérdéskörét szabályozó intézmények aránya (lásd 4. sz. ábra).

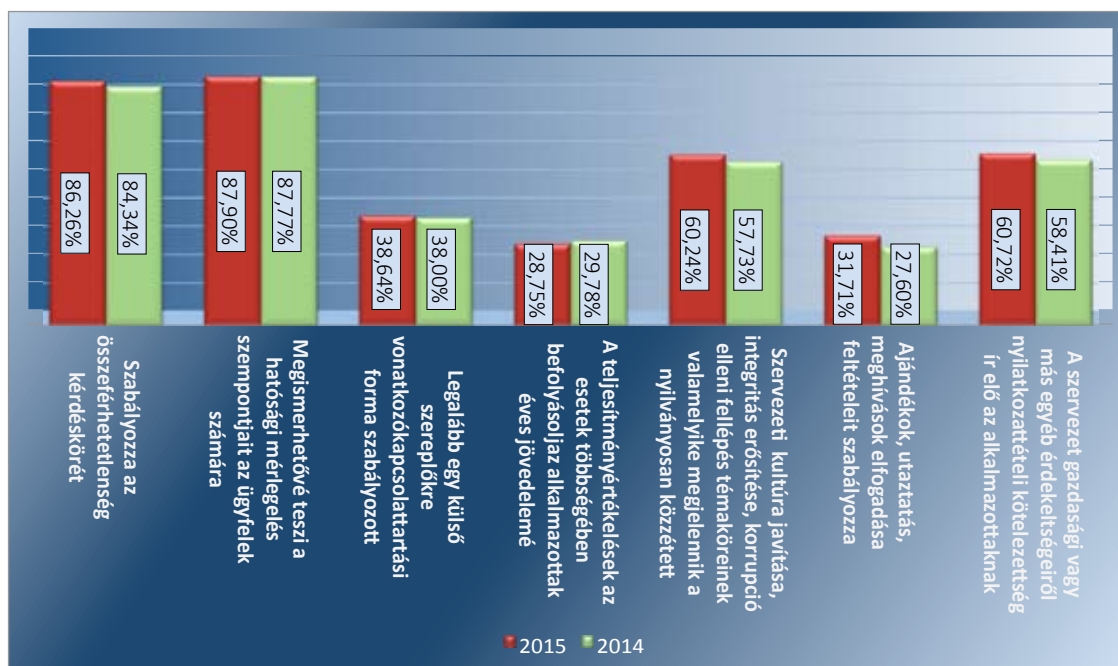
Közbeszerzéshez kapcsolódó kockázatok és kontrollok alakulása a 2014. és 2015. évi adatok alapján

A mindkét felmérésben válaszadó intézmények közül a 2014. évi adatszolgáltatás szerint 500 (64,2%), 2015. évi szerint 518 (66,5%) intézmény működött közre – az elmúlt három évben – közbeszerzési eljárás elkészítésében, lebonyolításában. Intézménycsoportonkénti bontásban nézve kimutatható, hogy négy csoport, a független államhatalmi, a kormányzati, a területi igazgatási szervek és a tudományos kutatás, fejlesztés intézményei esetében 100%-os volt mindkét évben – a közbeszerzésekben való részvételi arány. Legnagyobb változást az igazságszolgáltatás intézményeinél figyeltünk meg, ahol 11,5 százalékponttal emelkedett a közbeszerzési eljárásban közreműködő szervezetek aránya (2014: 73,1%, 2015: 84,6%).

Számos kockázati tényező vizsgálatát végeztük el az adatok kiértékelése során. A közbeszerzésekhez kapcsolódóan ezek közül kiemel-

4. ábra

„Lágy” kontrollok alakulása (2014-2015)



jük a 3-nál kevesebb ajánlattevő részvételével lefolytatott közbeszerzési eljárások, valamint az ugyanazon ajánlattevő által megnyert több közbeszerzési eljárások gyakorisága közötti összefüggések vizsgálata során tett megállapí-

tásainkat. Az 1. sz. táblázat mutatja a fenti két kockázat együttes megjelenését, ami az érintett közbeszerzési tevékenységet folytató intézmények arányának kismértékű emelkedését jelzi (2014: 8,99%, 2015: 10,14%).

2. táblázat

Az elmúlt 3 évben háromnál kevesebb ajánlattevő részvételével lefolytatott, valamint ugyanazon ajánlattevő többszöri győzelmével végződő közbeszerzési eljárások gyakorisága közti átfedések alakulása a mindkét adatfelvételben válaszadó intézmények körében (2014-2015)

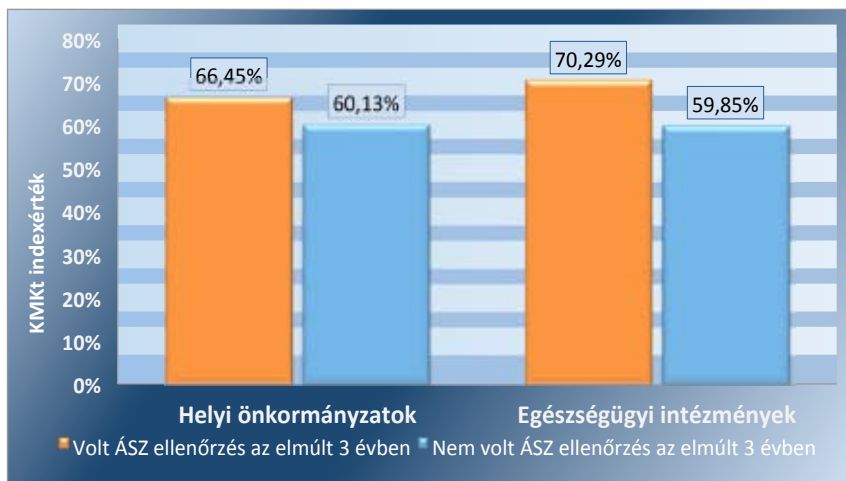
Kockázati tényezők	Az elmúlt 3 évben előfordult-e, hogy ugyanaz az ajánlattevő több közbeszerzési eljárást is megnyert					
	Felmérés éve	Gyakoriság (alkalom)	2015		2014	
			3-nál több	1-3	3-nál több	1-3
Az elmúlt 3 évben volt olyan közbeszerzési eljárása, amelyben háromnál kevesebb ajánlattevő vett részt	2015	3-nál több	10,14%	1,54%		
		1-3	5,39%	10,27%		
	2014	3-nál több			8,99%	4,24%
		1-3			1,93%	10,01%

A közbeszerzési eljárásokkal összefüggő kontrollok tekintetében fontos annak vizsgálata, hogy a válaszadó intézményi kör milyen módon biztosítja a szabályszerű közbeszerzési eljárások lefolytatásához a speciális szakértelmet. A válaszok alapján megállapítható, hogy hasonlóan az előző évhez (szignifikáns változás nem volt) 2015. évben is a legtöbb válaszadó intézmény (87,5%) a külső közbeszerzési szakértő, illetve szakértői szervezet közreműködését részesíti előnyben az eljárások lefolytatásánál. Közbeszerzési szakértői vizsgálával rendelkező munkatársat a szervezetek kevesebb, mint negyede (21,8%) foglalkoztat és 15,4%-a működtet önálló közbeszerzési feladatokért felelős részleget (lásd 29. sz. ábra).

Fontos tényező a kontrollok vizsgálatánál, hogy – mivel a szervezetek többsége külső szak-

5. ábra

Kockázatokat mérséklő kontrollok tényezői Indexérték alakulása a lefolytatott ÁSZ ellenőrzések tükrében



értő alkalmazását részesíti előnyben – a szakértő alkalmazásának feltételei megfelelően szabályozottak-e az intézményeknél. A kontrollok hiányát és kiemelt kockázatot jelent, hogy miközben az intézmények jelentős része vesz igénybe külső szakértőt a közbeszerzések és európai uniós támogatások felhasználása során, a külső szakértők alkalmazásának feltételeit többségük (85,16%) külön szabályozásban nem rögzítette.

A külső ellenőrzések hatása a kontrollok kiépítettségére

Ahogy a címben is utaltunk rá, itt arra a kérdésre kerestük a választ, hogy a külső ellenőrző szerv, az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenysége hatással van-e az ellenőrzött kontrollszintjét visszatükröző kontrollmutatóra (KMKT). És ha igen, akkor az ÁSZ jelenlegi tevékenysége milyen irányba befolyásolja az egyes szervezetek kontrollszintjét. Az adatok ilyen irányú kiértékelését két, működésük és feladatellátásuk tekintetében homogén követelményrendszerrel és szabályozási háttérrel rendelkező intézménycsoportnál végeztük el.

A KMKT index tekintetében mind a helyi önkormányzatok, mind az egészségügyi intézmények tekintetében magasabb azon intézmények kontrollmutatója, ahol volt külső

ellenőrzés (lásd 5. sz. ábra). Nem bizonyítható, hogy az ÁSZ ellenőrzések és a magasabb kontrollszint között okozati összefüggés van, a szignifikánsan magasabb kontrollszint azonban azt valószínűsíti, hogy a gyakorlatban is érvényesül az Állami Számvevőszék stratégiájában is megfogalmazott törekvés, miszerint az ÁSZ ellenőrzéseivel

hozzájárul a közsféra belső kontroll kiépítettségének növeléséhez, a szervezeti integritás kultúra javításához.

5. INTEGRITÁS SZEMLÉLET ÉRVÉNYESÜLÉSE AZ ÁSZ TEVÉKENYSÉGÉBEN

Az Állami Számvevőszék – nemzetközi szinten is úttörő módon – stratégiai célkitűzéseivel összhangban megkezdte a szervezeti integritás és a korrupciós kockázatok beazonosítására alkalmas ellenőrzési eszközök fejlesztését, az Integritás felmérésben alkalmazott eszközök adaptálását az ellenőrzéseibe. Emellett az ÁSZ napi szervezeti működése során érvényre juttatja az integritás szemléletet.

5.1 Az ÁSZ integritás ellenőrzései

Az ÁSZ ellenőrzési programjaiban külön fejezet foglalkozik az integritással és annak ellenőrzésével. Az integritás erősítését célzó munkánk egyik fő pillére az intézmények belső kontrollrendszerének, mint az integritás egyik alapjának ellenőrzése, illetve az integritásra vonatkozó szempontok beépítése az ellenőrzési programokba.

Az ÁSZ a 2014. évben 14 ellenőrzési programjába építette be a korrupciós veszélyeztettség és a kontrollok kiépültségi szintjének meghatározására szolgáló eszközöket, és több mint 300 intézmény esetében értékeltük, illetve jelentéseinkben is megjelenítettük megállapításainkat.

Az integritás ellenőrzésére szolgáló eszközök első generációja az Integritás felmérésben alkalmazott megoldásokat jelenti. Az adatfelvételben alkalmazott kérdőív az ellenőrzésekbe tanúsítvány formájában került beépítésre, amit minden évben aktualizálnak a felmérési eszközök fejlesztésével párhuzamosan. Az ÁSZ integritás szakértői emellett kialakítottak egy olyan tanúsítványt is kifejezetten csak az ellenőrzésekhez, amely a legalapvetőbb integritás kontrol-

lok kiépítettségét méri. Az említett tanúsítvány használata révén a számvevők meg tudják ítélni az ellenőrzött szervezet korrupciós kockázatok bekövetkezésének megelőzésére szolgáló kontrollrendszer érettségét.

Az integritás ellenőrzéséhez kapcsolódó tanúsítványok kiértékeléséhez az Állami Számvevőszék kialakította a szükséges informatikai hátteret, rendelkezik a megfelelő informatikai és integritás szakmai ismertetekkel rendelkező szakemberekkel. Az integritás ellenőrzésekor a témában érintett számvevőszéki szakemberek szükség esetén folyamatos szakmai konzultációt végeznek.

Az integritás ellenőrzéséhez kapcsolódóan az ÁSZ kialakított egy munkalapot is, amely a számvevők munkájának támogatására szolgál. A munkalap az ellenőrzésben résztvevő ellenőrök számára megkönnyíti az információgyűjtés és kiértékelés menetét. A munkalap kitöltésével az ellenőrök képet alkotnak az integritáshoz kapcsolódóan az Áht, a Bkr. és főként az 50/2013. évi kormányrendeletben foglalt kötelezettségek teljesítéséről. Így különösen az integritás tanácsadó kötelezettségeinek végrehajtásáról (éves intézményi korrupciós kockázatelemzések elkészítések, intézkedési tervek összeállítása).

5.2 Önteszt, öntanuló szervezet

Az Állami Számvevőszék tevékenységébe egyre inkább gyökeret verő integritás szemlélettel összhangban egyre fontosabb szerep jut annak, hogy az ÁSZ a hagyományos ellenőrzési megközelítés mellett olyan eszközöket biztosítson a közsféra intézményei számára, amelyekkel az egyes szervezetek fejleszthetik saját magukat. Ennek jegyében alakította ki az ÁSZ az önteszt rendszerét, amely első körben a települési önkormányzatok, az egyházi intézmények és a nemzetiségi önkormányzatok belső kontrollrendszerével kapcsolatos önfejlesztő tevékenységére fókuszál.

Az ÁSZ legfőbb célja az öntesztekkel, hogy erősítse a közpénzfelhasználás és közfeladat ellátás szabályosságát, fejlessze az irányítási, gazdálkodási, ellenőrzési feladatok ellátását, az ezekhez kapcsolódó elvárások teljesítését, a közszféra intézményeinek integritás alapú, átlátható és elszámoltatható közpénzfelhasználását. Az Állami Számvevőszék által kidolgozott mérőeszköz alkalmazásán keresztül a közszféra intézményei, az állami intézmények, önkormányzatok, közpénz felhasználó civil szervezetek felmérhetik saját működésük szabályosságát, átláthatóságát, belső kontrollmechanizmusaik kiépítettségét és működését. Ezáltal javulhat az öntesztet alkalmazó szervezetek belső kontrollrendszere, önellenőrzési képessége, és erősítheti a szervezeti integritást. Az öntesztek hozzájárulnak például az újonnan alakuló önkormányzatok és a megválasztott polgármesterek által a frissen átvett hivatalban a belső kontrollók és a szabályozottság állapotának felméréséhez. Az önteszt eredményét hasznosítva a teljes hivatali struktúra fel tud készülni az esetleges számvevőszéki ellenőrzésre, képes lesz megelőzni a szabálytalan működésből vagy nem kielégítő belső ellenőrzésből adódó anomáliákat és azok következményeit. Önmaguk felmérése elősegíti a feltárt hibák kijavítását, a szabályos és kontrollált működés megtanulását.

Az öntesztek pilot szakaszában az Állami Számvevőszék 20 önkormányzatot és 16 egyházi intézményt keresett meg. A felkért szervezetek képviselőivel való egyeztetést követően indult meg az intézményi önértékelés. Az együttműködés eredményességét mutatja, hogy 18 önkormányzat és mind a 16 egyházi intézmény visszaküldte a kitöltött tesztet, amit a számvevőszék értékelt, és a résztvevők számára konzultációs lehetőséget biztosított.

Várakozásaink szerint az öntesztet magukon elvégző szervezetek hasznos tudást szereznek, megteszik a megfelelő intézkedéseket, amit majd a számvevőszéki ellenőrzés megállapításai is megerősítenek, így mutatva példát a többi

szervezetnek, hogy saját maguk felmérésével javítsák ki az esetleges hiányosságokat. Az önteszt széleskörű elterjedése így hozzájárul az integritás szemlélet kialakításához és érvényesüléséhez.

5.3 Az integritás szemlélet az ÁSZ szervezeti működésében

Az Állami Számvevőszék a saját belső működésében is érvényesíti az integritás szemléletet és a korrupció megelőzésén alapuló intézményi működés kialakítását. Az intézmény integritásirányítási rendszere ezért áthatja az ÁSZ munkafolyamatait, különféle szabályrendszereit és teljes erőforrás-gazdálkodását, valamint szilárd értékrendszert és támogató iránymutatást ad a munkakultúra fejlesztéséhez.

Az Állami Számvevőszék a hazai közintézmények között elől járva, számukra jó példát mutatva:

- saját belső kontrollrendszerének fejlesztésén,
- kockázatelemzés és a kockázatalapú téma és helyszínválasztás módszertanának meghonosításán,
- etikai elvek szervezeti szintű érvényesítésén és a személyi szintű integritás erősítésén,
- kockázatelemzésen alapuló rotációs ellenőrzési rendszerén,
- a közérdekű bejelentések kezelésének átalakításán,
- a kockázat menedzsment belső rendszerének kialakításán,
- a közbeszerzéseivel kapcsolatos belső szabályozás szigorításán,
- az összeférhetetlenség szigorú szabályainak betartásán,
- a nemzetközi szinten egyedülálló átláthatóság biztosításán keresztül is tevékeny szerepet vállal a korrupció elleni intézményesített fellépésben.

6. HAZAI ÉS NEMZETKÖZI SZEREPVÁLLALÁS A KORRUPCIÓ MEGELŐZÉSÉBEN

6.1 Közreműködés a magyar integritás-irányítási rendszer kiépítésében

Fontos eredménynek tartjuk, hogy a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat figyelembe vette az Állami Számvevőszék gyakorlatát, és a közszféra integritásának erősítését helyezte a program középpontjába.

A 2013-ban megszületett, az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet már a kormány irányítása és felügyelete alá tartozó szervezetek számára határoz meg feladatokat. A kormányrendelet kötelezi a kormány irányítása vagy felügyelete alatt álló államigazgatási szerveket, hogy évente felmérjék a működésükkel kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatokat, és az alapján a kockázatok kezelésére éves korrupció-megelőzési intézkedési tervet fogalmazzanak meg. Előírja emellett minden hatálya alá tartozó szervezet részére, hogy nevezzen ki egy integritás tanácsadót a jogszabályban meghatározott feladatok ellátására. A célok megvalósítása érdekében szakértői munkacsoport és az ehhez kapcsolódó tematikus szakértői munkacsoportok működnek együtt, amelyet az Igazságügyi Minisztérium koordinál.

A kormányzati szintű korrupció elleni küzdelem következő szakasza kezdődött 2015-ben, amikor a kormány elfogadta a Nemzeti Korrupcióellenes Programban foglalt intézkedések végrehajtására vonatkozó 1336/2015. (V.27.) Korm. határozatot⁴, amely a 2015-16. évre vonatkozóan többek között a közszféra integritásának erősítésére határoz meg konkrét feladatokat.

6.2 Együttműködés az integritás kultúra fejlesztésében

6.2.1 Az állami szervezetek együttműködése a korrupció elleni küzdelemben

A korrupció elleni küzdelem sikere érdekében az államhatalmi szervek összehangolt fellépésére van szükség. Ennek jegyében 2011. november 18-án széles nemzetközi nyilvánosság előtt közös nyilatkozatot írt alá a közigazgatási és igazságügyi miniszter, a Legfelsőbb Bíróság (Kúria) elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az Állami Számvevőszék elnöke. A dokumentumban a felek kinyilvánították a korrupció elleni küzdelem iránti elkötelezettségüket, kötelezettséget vállaltak az általuk vezetett állami szervek korrupcióval szembeni ellenálló képességének erősítésére, a korrupcióellenes eszköztár fejlesztésére. Az aláíró felek kinyilvánították, hogy az igazságszolgáltatási és ellenőrzési szervek függetlenségének tiszteletben tartása mellett összehangolt lépéseket tesznek a korrupció megelőzéséért, megfékezéséért, ennek érdekében folyamatosan konzultálnak, és partnerszervezeteik, valamint más állami szervek bevonásával együttműködések hálózatát igyekeznek kialakítani. A résztvevők abban is megállapodtak, hogy minden évben, az úgynevezett integritás ülés keretében találkoznak,

⁴ A 1336/2015. (V.27.) Korm. határozat hatályon kívül helyezte az előző 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozatot.

és áttekintik az együttműködés eredményeit, valamint meghatározzák a jövőbeni célkitűzéseket.

Az államigazgatáson belül összehangolt fellépést biztosító kezdeményezéshez 2012-ben az Országos Bírósági Hivatal, 2014-ben pedig a Belügyminisztérium is csatlakozott. 2014. december 11-én az alapítók – és az összefogáshoz időközben csatlakozott intézmények szándéknyilatkozat kiegészítés keretében erősítették meg vállalásaikat és a korrupció elleni küzdelem iránti elkötelezettségüket.

6.2.2 Az etikus közpénzügyi vezetőképzés támogatása

Az Országgyűlés 34/2015. (VII. 7.) számú határozatában támogatta, hogy a közpénzekkel és közvagyonnal való gazdálkodásban érintett szervezetek tekintetében az Állami Számvevőszék szélesítse a vezetői rendszerekre vonatkozó tanácsadó tevékenységét és támogassa az etikus közpénzügyi vezetőképzést. Miért fontos ez az ÁSZ számára? Azért, mert minden változást a fejekben, a gondolkodásban kell elkezdni. Következésképpen elsőként a közintézmények jelenlegi és jövőbeni vezetőit kell meggyőzni arról, hogy a közpénzek felhasználásakor az etikus vezetésnek csak szükséges, de nem elégséges feltétele az, hogy a köz pénzt valaki szabályosan költse el. További feltétel az, hogy a pénz elköltése a közjót eredményesen és fenntartható módon szolgálja. A közpénzhez egy közintézmény úgy juthat, hogy az emberek zsebéből vagy a vállalkozások kasszájából kiveszik a pénzt, azzal az ígérettel, hogy azt az állam jobban tudja felhasználni, mint a pénz eredeti tulajdonosa, mivel az elvett pénzzel a közösség javát fogja eredményesen szolgálni. Ha az állam, illetve az adott adóforintokat konkrétan felhasználó közintézmény ezt az ígéretét nem tudja beváltani, akkor már a pénz elvétele is etikátlan. Tehát a közpénzek felhasználása terén az etikus vezetés és az eredményes, valamint hatékony, ugyanakkor szabá-



Az állami szervek korrupció elleni küzdelméről szóló szándéknyilatkozat és kiegészítésének aláírása (2011. november 18., 2014. december 11.).

lyos és átlátható gazdálkodás nem választható el egymástól. Ez az a gondolat, amelynek az állammenedzsment és a közszféra vezetőképzése megújítását aranyfonalként át kell szőnie.

Természetesen nem elég, ha ezt a gondolatot csak az ÁSZ hangsúlyozza. Szövetségesekre van szüksége. Ilyen szövetségesünk a Magyar Nemzeti Bank, amellyel közösen dolgozzuk ki a közpénzügyi menedzsment megújításának tananyagát. Szövetségesünk ké kívánjuk tenni a többi alkotmányos intézményt is, mint ahogy azt tettük a korrupció elleni közös fellépés esetében. Természetesen szövetségesünk azok az egyetemek, amelyek szintén úgy gondolják, és képzéseik során azt képviselik, hogy a közgazdaságtannak szerves része az etikus gondolkodás.

Ebből a megfontolásból kötött együttműködési megállapodást az ÁSZ a Miskolci Egye-

temmel. A szakmai-tudományos kooperáció célja megteremteni annak lehetőségét, hogy az ÁSZ ellenőrzési és a ME oktatási, kutatási tapasztalatai a kölcsönös előnyöket kiaknázva minél jobban összekapcsolhatóak legyenek, támogatva mindkét intézmény innovatív, gyakorlatorientált és magas színvonalú működését. Az együttműködés a közpénzekkel és közvagyonnal gazdálkodó szervezetek vezetőinek képzésében, kiterjed:

- a közpénzekkel és közvagyonnal gazdálkodó szervezetek vezetői képzésére alkalmas oktatási programok kialakítására és képzési modulok fejlesztésére, különös tekintettel a teljesítményértékelés, a közszolgáltatások értékének mérése, a monitoring, a kontrollig, valamint az emberi erőforrás-gazdálkodás és menedzsment területén kialakult jó gyakorlatokra;
- az integritás szemlélet elterjesztésére, valamint ezzel összefüggésben az integritás kontrollok erősítését támogató módszerek és eszközök megosztására a közintézményekkel és a közpénzt felhasználó intézményekkel, továbbá az azokat irányító vezető tisztviselőkkel.

6.3 Tudásmegosztás a hazai szintéren

6.3.1 Integritás tanácsadók képzése

Az Állami Számvevőszék és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2012. június 28-án írt alá együttműködési megállapodást. A szakmai-tudományos együttműködés célja az integritás alapú közigazgatási kultúra fejlesztése, a képzés és továbbképzés, a tudományos kutatás, a szakértői tevékenység, továbbá a közpénzekkel, a közvagyonnal való gazdálkodás színvonalának és a közigazgatás versenyképességének javítása.

A célok megvalósításához az Állami Számvevőszék egyetemi előadások tartásával, vala-



Domokos László ÁSZ elnök az integritás tanácsadók diplomaosztóján 2013-ban.

mint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető-és Továbbképző Intézet integritás tanácsadók képzésének támogatásával járul hozzá. Az integritás szakértők képzésének célja az integritásirányítási rendszer bevezetésének támogatása a közigazgatásban. Olyan közigazgatási szakemberek továbbképzése, akik a korrupció és a visszaélések kockázatának csökkentésén, megelőzésén keresztül támogatni tudják egy közigazgatási szervezetben az integritásirányítási rendszer erősödését (Domokos, 2013, 2014). A képzés fővédnöke Domokos László, az Állami Számvevőszék elnöke.

6.3.2 A „Jó gyakorlatok” megosztása

Az Állami Számvevőszék a korrupció megelőzésének módszertanát, mérését és eredményeit különböző szakmai, tudományos és oktatási fórumokon megosztja. Célunk, hogy szigorú nemzetközi standardok alapján végzett kutatási és ellenőrzési módszereink és eredményeink egyfajta referenciapontként szolgáljanak a társadalmi vitákban, egyúttal hozzájáruljanak az integritás szemlélet széles körű elterjedéséhez.

Az ÁSZ a hazai rendezésű, a korrupció elleni küzdelem és az integritás témáját érintő konferenciákon, eseményeken rendszeresen képviselteti magát, illetőleg él a korrupcióellenes küzdelemhez kapcsolódó publikációs lehetőségekkel is. Intézményünk ezen kívül támogatja

a korrupció megelőzéséhez kapcsolódó oktatási programokat és egyéb kezdeményezéseket, illetve minden tevékenységről és eredményéről tájékoztatja a széles nyilvánosságot.

Az ÁSZ Stratégiája szerint „Az Állami Számvevőszék nemzetközi kapcsolatai, szerepvállalásai biztosítják a tudásátadást, és az így szerzett tapasztalatok beépülnek az ellenőrzési munkába”. Az Állami Számvevőszék ezért folyamatosan tanulmányozza a korrupció elleni küzdelem nemzetközi gyakorlatát, és aktív szerepet vállal abban is, hogy a nemzetközi konferenciákon, rendezvényeken is bemutassa a közszféra integritását erősítő tevékenységét, az elért eredményeket, valamint az integritás felmérések tapasztalatainak átadásával is támogassa a társszámvevőszékek korrupció elleni munkáját. Nemzetközi szerepvállalásunk során részben tanulunk mások gyakorlatából, meghonosítjuk a „jó gyakorlatokat” részben megosztjuk a tudásunkat a társintézményekkel.



Az ÁSZ és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium a fenti tevékenységek keretében 2013 októberében a „Belső kontrollok és integritás az önkormányzatoknál” tárgykörben szervezett konferenciasorozatot. A rendezvények további kiemelt célja az volt, hogy a résztvevők együttes erővel segítsék elő az önkormányzatoknál a magasabb szintű rendezettség kialakítását, valamint hogy felhívják a polgármesterek, a jegyzők és a pénzügyi vezetők figyelmét a belső kontrollrendszerek működtetésének jelentőségére és az integritás erősítésére. A szeminárium-

umSOROZAT további fontos célja volt, hogy a törvényességi felügyeletet ellátó kormányhivatalok közreműködésével biztosítsák az ellenőrzési tapasztalatok megismerhetőségét, hasznosítását.

Intézményünk az elmúlt években számos hazai és nemzetközi „jó gyakorlatok” szemináriumsorozatot és két nemzetközi konferenciát is szervezett. 2014. március 3-7. és 2015. március 23-27. között két nemzetközi jó gyakorlatok szemináriumra került sor, amelyen 33 fejlődő ország számvevőszékének 60 szakembere vett részt. A szemináriumok a közszféra integritásának erősítése érdekében az Állami Számvevőszék által végzett integritás felmérések módszertanának megismertetését, az ezzel kapcsolatos tudás átadását és a nemzetközi tapasztalatokat hasznosítva a módszer továbbfejlesztését tűzte ki célul. A közszféra integritását erősítő jó gyakorlatok megismerését és átadását az ÁSZ nemzetközi szemináriumok keretében a jövőben is folytatja. A harmadik, Transzparencia és Integritás az ellenőrzésekben témájú nemzetközi konferenciára 2016. februárban kerül sor.

6.3.3 Nemzetközi donorprogramok támogatása

Az Országgyűlés 41/2013. (V. 27.) OGY határozatával támogatta, hogy az Állami Számvevőszék részt vegyen a legfőbb ellenőrző intézmények nemzetközi szakmai szervezete (INTOSAI) Fejlesztési Kezdeményezésének (IDI) tevékenységében, és ahhoz donorként szakmai támogatást nyújtson, kiemelt figyelemmel a magyar külgazdasági stratégiára. E cél megvalósítását szolgálta az ÁSZ nemzetközi „jó gyakorlatok” szeminárium-sorozata mellett az ÁSZ működési költségvetéséből megtakarított összeg IDI donori programja számára történő felajánlása. A támogatás felajánlásával Magyarország az IDI jelentős támogatójává lépett elő. Ezzel hazánk olyan kiemelt támogatói körbe tartozik, amelynek részese például: Norvégia, Svédország, Írország, és az Egyesült Államok.

6.3.4 Az ÁSZ integritással kapcsolatos publikációs, tudományos tevékenysége

A Pénzügyi Szemle, az Állami Számvevőszék kétnyelvű tudományos folyóirata az elmúlt időszakban két alkalommal is a korrupció megelőzését, illetőleg az integritás megerősítését állította fókuszába. A két számban összesen öt tanulmány jelent meg a témában az ÁSZ munkatársainak tollából. A „Jegyző és közigazgatás” című folyóiratban a helyi önkormányzatok körében mért korrupciós kockázatokról, valamint az azok kezelésére hivatott kontrollok kiépültségének szintjéről jelentettünk meg cikket (Domokos, 2013).

2011 óta évente elkészítjük és közzétesszük honlapunkon az integritás felmérés eredményeit összefoglaló tanulmányunkat is. A 2013. évi felmérési adatokból 2014-ben első alkalommal olyan tanulmányok is készültek, amelyek intézménycsoportonként mutatják be a felmérés során kapott válaszokat. Azóta ezek az intézménycsoporti integritás elemzések is minden évben elkészülnek. A tanulmányok rámutatnak az egyes intézménycsoportok feladatköréből adódó és tevékenységében rejlő korrupciós kockázatokra, illetve jelzik az ezek kezelésére hivatott kontrollok kiépítettségének szintjét.

Az ÁSZ korrupcióellenes nemzetközi szerepvállalásával összhangban az éves eredmény angol nyelvű összefoglalóját is publikáljuk, az elemzéseket pedig elérhetővé tettük az Integritás Portálon (<http://integritas.asz.hu>).

6.3.5 Egyéb rendezvények, előadások

Kutatási eredményeinket és ellenőrzési tapasztalatainkat megosztjuk az alap- és továbbképzésben résztvevő hallgatókkal, közszolgálati szakemberekkel, hozzájárulunk a korrupciós kockázatok beazonosításához és a lehetséges kezelési módok meghatározásához. Az elmúlt években így számos hazai rendezésű konferencián ismertettük eredményeinket, az azokból levont következtetéseinket és javaslatainkat.

Néhány fontosabbat kiemelve: Győrben „Gazdaság és morál: tiszta társadalom, tiszta gazdaság” címmel, a Belső Ellenőrök Magyarországi Közhasznú Szervezete által rendezett „Védelmi vonalak együttműködése a szervezetekben” címmel, Szarvason „A gazdasági versenyképesség javítása és a korrupció visszaszorítása” címmel rendezett szakmai konferenciákon az ÁSZ elnöke illetve vezetői jelentős szakmai és médiabeli visszhangot kiváltó előadásokat tartottak.

A Számvevőszék emellett számos további nemzetközi fórumon is ismertette saját tevékenységét és azok eredményeit a korrupcióellenes küzdelemben. Az integritás volt az egyik fő téma számos számvevőszéki elnöki szintű eszmecsere alkalmával, például Moszkvában, Vietnámban, Kínában, vagy a Visegrádi országok elnökeinek találkozáján. Továbbá nemzetközi konferenciákon, szemináriumokon kérték fel előadásra az ÁSZ elnökét, vagy más vezetőjét. Hasznos tapasztalatokat szereztünk a nemzetközi szintéren megtartott előadásokon keresztül is. Például a Nemzetközi Korrupcióellenes Szövetség (International Corruption Hunters Alliance – ICHA) Washingtonban megrendezett konferenciáján és tréningjén, illetve Berlinben a korrupció megelőzése témában rendezett nemzetközi szemináriumon.

7. JÖVŐKÉP

A korrupció elleni küzdelem a „jó kormányzásról” és a tiszta közéletről alkotott ideálba illeszkedő, hosszú távú elköteleződést jelent minden állampolgár számára. A küzdelemben kiemelt feladat és megkülönböztetett felelősség hárul a közintézményekre, a közélet szereplőire, ugyanakkor elengedhetetlen a magánszféra támogatása, az etikai értékeken alapuló szabályrendszerek kölcsönös betartása is (Domokos, 2015). A korrupciómentes közszféra megteremtésének kulcsa ebből adódóan az egész társadalmat átfogó együttműködés, a nyilvánosság és a széles körű tájékoztatás, valamint a jövő generációkra is kiterjedő szemléletformálás.

Küldetésünk a közintézményekbe, az Állami Számvevőszékbe vetett bizalom erősítése. Az ÁSZ támogatja az Országgyűlés és a kormányzat munkáját abban, hogy az integritás alapú közélet megszilárduljon Magyarországon. E küldetés megvalósítása pedig feltételezi munkánk tényleges és valós, társadalmi szinten is érzékelhető hasznosulását.

Az Állami Számvevőszék e célkitűzéseket figyelembe véve meghatározta a korrupció elleni küzdelem terén végzett tevékenységek jövőbeni súlypontjait, valamint azokat a stratégiai szintű, hosszabb időtávra szóló integritás célkitűzéseket, amelyek az ÁSZ saját integritásának erősítését szolgálhatják.

Jövőképiünket egyetlen szópárban tudnánk összefoglalni: módszerből rendszer. A holland számvevőszéktől átvett módszerből mára az ÁSZ sokelemű rendszert fejlesztett ki, és folytatja ezt a fejlesztő munkát. Az ÁSZ célkitűzése az integritás felmérések kiterjesztése más területekre, illetve a felmérési módszertan hasznosítása az ellenőrzésekben és az integritásirányítási rendszerek kiépítésénél. Integritás értékelési módszer kiterjesztésénél egyaránt gondolkozunk szélesítésben és mélyítésben.

A szélesítés lépéseként integritás felmérésünket kiterjesztettük a többségi állami tulajdonú

gazdasági társaságok körére. 2016 őszétől pedig a többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokat is bevonjuk a felmérésbe. Elgondolásaink között szerepel az integritás felmérésnek az állami beszállítókra történő kiterjesztése. További lehetőség kínálkozik a módszer alkalmazására a nagyberuházásokkal összefüggő korrupciós kockázatok csökkentése, de a munkavállalók vagy az ügyfelek körében is végezhető integritás felmérés. Természetesen ezek a kiterjesztések a módszer jelentős módosítását igénylik, az alapelv változatlanóságának megőrzése mellett.

A mélyítés keretében eddig is felhasználtuk az integritás felmérések eredményeit az ÁSZ kockázatelemzése során. Az ÁSZ 2014-ben egy integritás ellenőrzésére alkalmas modult épített be a megfelelőségi ellenőrzéseibe, így 2015-ben már minden megfelelőségi ellenőrzésünk során értékeltük, hogy az ellenőrzött szervezet tett-e lépéseket integritásának erősítése érdekében. 2016-tól az ellenőrzéseinknek szerves része lesz a korrupciós kockázatok kezelésének és a korrupció elleni védelem kiépítettségének, a kontrollok működtetésének az értékelése.

A mélyítés körébe soroljuk, hogy módszertani útmutatót dolgozunk ki az államigazgatási szervek részére a korrupciós kockázatok megelőzését, mérséklését szolgáló szervezeti szabályozások kialakítása és azok ellenőrzésének elősegítése érdekében. A kiterjesztés általános elve az, hogy a megközelítmód közös, de minden egyes kiterjesztést egyedi kockázatelemzéssel kell megalapozni. Ennek során kiemelt jelentőségű az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatainak beépítése az elemzésbe.

7.1 Az integritás szemlélet erősítése, a közszolgálati gondolkodás formálása

A korrupció elleni küzdelem területén valódi szemléletváltásról és integritási kultúráról akkor beszélhetünk, ha a közszféra szervezetei

és intézményei saját belső indíttatásból tesznek lépéseket az egyéni és a szervezeti integritás megerősítése érdekében. Az Állami Számvevőszék ezért a fentiekkel összhangban az integritás felmérés kiterjesztésén és elmélyítésén, az integritás tanácsadók képzésén és a kontrollrendszerre irányuló ellenőrzések elvégzésén keresztül a jövőben is aktívan támogatja az integritás-irányítási rendszerek széles körű elterjedését a közigazgatás és a gazdasági társaságok körében (Pulay, 2014). Célunk az együttműködésen keresztül a közszféra teljes szemléletváltásának támogatása, az integritás szervezeti kultúrájának megteremtése, jól kiépített és ténylegesen működő integritásirányítási rendszerek létrejöttének, megerősítésének elősegítése minden olyan szervezetnél, amely közvetlenül vagy közvetve (pl. beszállítóként) közpénzt használ vagy közvagyonot hasznosít.

7.2 Az állampolgárok, a döntéshozók és a közpénzfelhasználók széles körű tájékoztatása

Ahogy már említettük az integritás alapú közigazgatási kultúra és a „jó kormányzás” megszilárdításának alapja az átláthatóság és az elszámoltathatóság, hogy az állampolgárok tudják, ki hogyan gazdálkodik a rábízott közvagyonnal. Az Állami Számvevőszék küldetése, hogy tevékenységén keresztül biztosítsa ezt az átláthatóságot. Intézményünk ennek érdekében egy olyan rendszert épített fel, amely segítségével az állampolgárok megismerhetik a közpénzügyi ellenőrzés aktuális helyzetét, az ÁSZ működését és az intézmény társadalmi szerepvállalása keretében indított programokat.

Az Állami Számvevőszék ennek megfelelően tudatosan tervezett, aktív és kezdeményező kommunikációs tevékenységet folytat, amely kiterjed a korrupció elleni küzdelemre is. Évente beszámolunk a megvalósult antikorrupciós

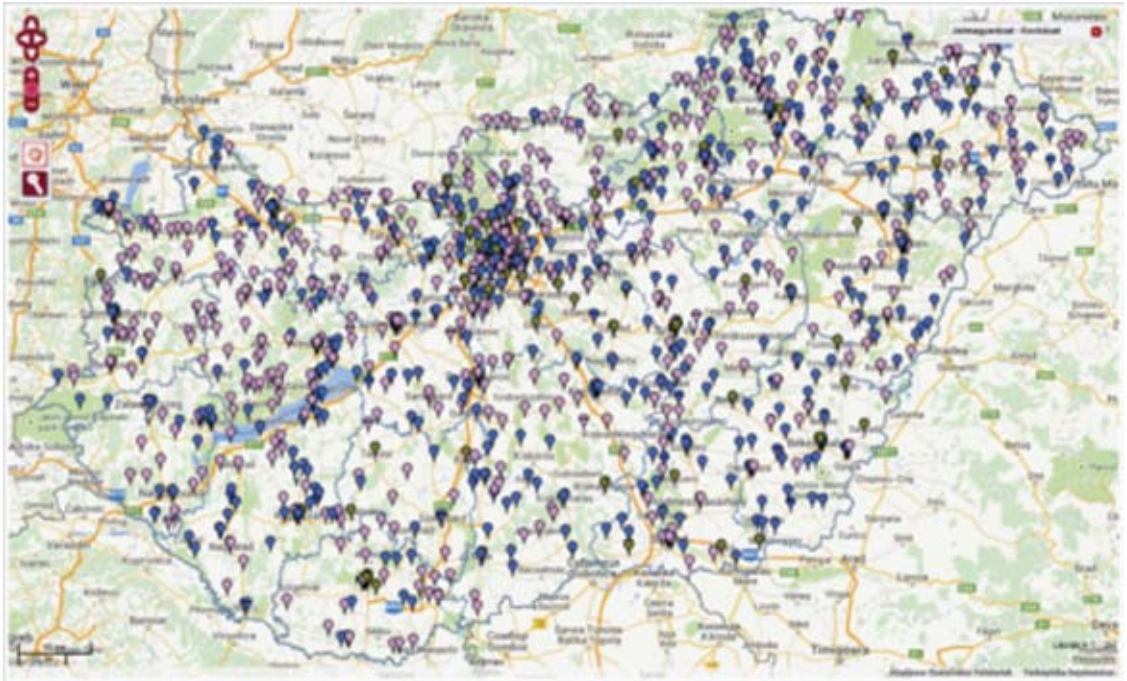
tevékenységekről és az elért eredményekről. Tapasztalatainkat a tudásmegosztás keretében is megosztjuk mind a hazai, mind pedig a nemzetközi partnereinkkel.

7.3 Az IDI korrupció elleni donorprogramjának és a nemzetközi tudástranszfer támogatása

Az integritás területén szorosabbra fűzzük együttműködésünket más számvevőszékekkel is. A tervek szerint 2016-os év első negyedévében megszületik a Kormány és az IDI közötti megállapodás, amellyel az IDI 2016-ban induló, 3 éves, csalás-ellenes, illetve az integritás kiépítését célzó programját támogatjuk majd. Emellett tevékenyen közre kívánunk működni a számvevőszékekre és a számvevőkre vonatkozó integritással kapcsolatos nemzetközi standardok (ISSAI-ok) továbbfejlesztésében is. Az Állami Számvevőszék ezáltal továbbfejlesztve forgatja vissza a nemzetközi szinten szerzett tudástöket, olyan fejlődő országok vettek részt a továbbképzésekben, mint a nyugat-balkáni régió, vagy egyes közel-keleti és dél-kelet ázsiai országok. Célunk a legjobb hazai gyakorlatok nemzetközi szintű terjesztése, hiteles és objektív tájékoztatás fenntartása, a csalás és korrupció elleni küzdelem, mint kiemelt kormányzati célkitűzés támogatása, ezáltal hazánk és az Állami Számvevőszék elismertségének erősítése.

7.4 Az Integritás felmérés új irányai

Az Állami Számvevőszék 2015. év végén megkezdte egy új eszközrendszer kialakítását, amelynek a feladata az lesz, hogy az állami és önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok korrupciós kockázatait és az



Az ÁSZ Integritás Felmérésével lefedett intézmények köre folyamatosan bővül, így térképre és kezelésre kerülhetnek a korrupciós kockázatok.

azok mérséklésére kiépült kontrollok szintjét felmérje. Ennek érdekében a költségvetési intézményekre kialakított Integritás felmérésben alkalmazott eszközöket tartalmilag megújítjuk. Ez azt jelenti, hogy az ÁSZ munkatársai olyan kérdőívet alakítanak ki, amely releváns kérdéseket tartalmaz a gazdasági társaságok jogállásával és tevékenységével összefüggően felmerülő korrupciós kockázatokra és kontrollokra vonatkozóan.

A kérdőívhez kapcsolódóan az ÁSZ kialakította az egyes kérdések pontozását is. Az Integritás felméréshez hasonlóan az új adatfelvétel is három indexet fog számolni: EVT, KVNT, KMK. Az adatgyűjtés és kiértékelés menete az Integritás felmérésből adaptált informatikai rendszer segítségével fog megtörténi. Az első adatfelvételre az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok esetében 2015 decemberében sor került, míg a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdasági társaságoknál az adatfelvétel várhatóan 2016 őszén fog elindulni.

7.5 Integritásközpontú vezetés – az ÁSZ és a közintézmények integritásirányítási rendszerének fejlesztése

A közszféra intézményeinek szervezeti integritása megerősítésében kiemelt szerep jut az adott intézmény vezetésének, ezért az ÁSZ nagy hangsúlyt fektet az etikus vezetés, valamint a közpénzekkel való etikus gazdálkodás fejlesztésére. Az ÁSZ hosszú távú célja, hogy a közpénzeket felhasználó és a közvagyonnal gazdálkodó szervezeteknél megteremtődjön és fennmaradjon az integritás kultúrája., ezáltal az integritás elvei szerint történő munkavégzés a napi rutin részévé váljon.

Az integritás kultúrája azt jelenti, hogy a szervezet vezetői és munkatársai tisztában vannak a korrupció (és egyéb, a szervezeti integritást veszélyeztető cselekmények) kockázataival,

ezért kidolgozták és működtetik azokat az integritási „kemény” és „lágy” kontrollokat, amelyek a szervezeti és a személyi integritás, azaz a korrupciónak való ellenálló képesség megerősítését szolgálják. A cél nemcsak az integritási kultúra megteremtése, hanem fenntartása is. Fontos ezért olyan biztosítékok létrehozása, amelyek a fenntarthatóságot garantálják.

Az integritás kultúrájának megteremtésével kapcsolatos célkitűzés nem korlátozódik a költségvetési szervekre, hanem az ÁSZ mandátumával összhangban kiterjed minden olyan szervezetre, amely közpénzt használ vagy közvagyonnal gazdálkodik. Ugyanakkor a célsokaságban nincsenek benne azok a szervezetek, amelyek közvetlenül nem használnak közpénzt és közvagyonot.

A cél megfogalmazása már kijelöli az ÁSZ tevékenységének legfőbb irányait is, azonban ezek meghatározásakor figyelembe kell venni az ÁSZ mandátumát is. Az ÁSZ tanácsadó szerepénél fogva a jövőben is katalizátora lehet az integritás kultúra terjesztésének, ellenőri szerepében pedig hozzájárulhat az integritásirányítási rendszer kiépítésének felgyorsításához, az integritáskontrollok tényleges működésének kikényszerítéséhez és az elért eredmények stabilizálásához. Az ÁSZ saját szervezeti integritásának fejlesztése keretében pedig külön hangsúlyt fektet a számvevők személyi integritásának erősítésére, a szakmai minőség és az etikus, átlátható magatartás fenntartására a számvevői munka során, ezáltal is példát mutatva a közintézmények számára.

Mindezek figyelembevételével az ÁSZ jövőbeni tevékenységének fő irányai a következőkben határozhatóak meg:

- Az integritás felmérés megújítása és alkalmazása a közpénzt, közvagyonot rendszeresen használó szervezetekre.
- Az integritás kontrollok (ideértve a „lágy” kontrollokat is) ellenőrzésének rendszerszerű beépítése a számvevőszéki ellenőrzésekbe.
- Az integritással kapcsolatos ismeretek rendszerezése és terjesztése mind hazai, mind

nemzetközi szinten, elsősorban az ÁSZ konkrét tapasztalataira építve.

—■ Az ÁSZ mintaszervezetté válása és e státusz megőrzése az integritási kultúra tekintetében is.

—■ Az integritási kultúra megteremtésére irányuló összefogás elősegítése, ideértve a magyar alkotmányos szervekkel való együttműködés kiteljesítését, az integritást támogató szervezetek körének megerősítését, valamint a számvevőszékek közötti nemzetközi kooperációt.

—■ A vezetői rendszerekre vonatkozó tanácsadó tevékenységünket szélesítjük és támogatjuk az etikus közpénzügyi vezetőkép-zést.

A fentiekben leírtak azt mutatják, hogy az integritásközpontú vezetés nem merül ki a korrupció elleni kockázatok feltárásában és megelőzésében, hanem egy új szemléletet visz a vezetésbe. A szervezet integritását a középpontba állító vezetés ugyanis azt tapasztalja, hogy a helytelen, azaz a szervezet értékeivel ellentétes dolgozói magatartás visszaszorítása, és helyes dolgozói magatartás erősítése a szervezet minden célja elérése szempontjából alapvető jelentőségű. Ezért célszerű a vezetői munka középpontjába állítani a szervezeti integritás megteremtését és erősítését (Domokos, Pulay, 2015). Ennek pedig az egyik alapvető eszköze a szervezeti integritás és a személyi integritás összehangolására képes, a szervezeti célokhoz jól illeszkedő modell megtalálása a magyar közszférában.

IRODALOMJEGYZÉK

1. **An UN-INTOSAI Joint Project (2013):** Collection of Important Literature on Strengthening Capacities of Supreme Audit Institutions on the Fight against Corruption
http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/publications/eng_publications/E_UN_INTOSAI_Joint_Project.pdf
2. **Báger Gusztáv (2011):** Korrupciós kockázatok a közigazgatásban. Pénzügyi Szemle, 56:(1) pp. 43-56.
3. **Báger Gusztáv (2012):** Korrupció. Akadémiai Kiadó, Budapest
4. **Báger Gusztáv - Korbuly Andrea - Pulay Gyula - Benner, Hans - de Haan, Ina - Vos-Schellekens, Juul - van Est, Diny (2008):** Corruption risk mapping in Hungary: Summary of the twinning light project of Netherlands Court of Audit and State Audit Office of Hungary. Eurosai, No. 14. pp. 78-83.
5. **Báger Gusztáv - Korbuly Andrea - Pulay Gyula (2008):** Korrupciós kockázatok feltérképezése a magyar közszférában. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézete, Budapest.
6. **Chtioui, Tawhid – Thiéry-Dubuisson, Stéphanie (2011):** Hard and Soft Controls: Mind the Gap! International Journal of Business, 16 (3)
7. **Domokos László (2013):** elnöki beszéd és fővédnöki köszöntő a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Integritás Tanácsadó szakirányú továbbképzés elindítása alkalmából
8. **Domokos László (2014):** elnöki köszöntő az integritás tanácsadók első évfolyamának oklevélátadó ünnepségén
9. **Domokos László (2015):** Átláthatóság, elszámoltathatóság, integritás – az etikus közpénzügyi menedzsment három alapelve. Polgári Szemle, 11:(4-6) pp 13-20.
10. **Domokos László - Pulay Gyula (2015):** Strengthening integrity against corruption: The Integrity Project of the State Audit Office of Hungary. INTERNATIONAL JOURNAL OF GOVERNMENT AUDITING 42:(3) pp. 22-26.
11. **Klotz Péter – Pulay Gyula (2011):** Térképen a korrupciós kockázatok – Integritás Felmérés 2011. Magyar Közigazgatás, 61:(2) pp. 66-78.
12. **Németh Erzsébet - Körmendi Gábor – Kiss Beatrix (2011):** Korrupció és nyilvánosság Pénzügyi Szemle, 56:(1) pp. 57-65.
13. **Pulay Gyula (2014):** A korrupció megelőzése a szervezeti integritás megerősítése által. Pénzügyi Szemle, 59:(2) pp. 151-166.
14. **Pulay Gyula Zoltán - Sztamári János - Kakatics Lili - Szabó Zoltán Gyula (2014):** Összefoglaló tanulmány a 2014. évi Integritás felmérés eredményeiről. Állami Számvevőszék, 2014. november.
https://www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3%A1s/2014/integritas_tanulmany_benyujtasra.pdf
15. **Pulay Gyula Zoltán - Sztamári János - Kakatics Lili - Szabó Zoltán Gyula (2015):** Összefoglaló tanulmány a 2015. évi Integritás felmérés eredményeiről. Állami Számvevőszék, 2015. december
https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2015/tanulmany_integritas.pdf

JEGYZETEK



ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK | Székhely: 1052 Budapest, Apáczai Cs. J. u. 10. | Postacím: 1364 Budapest 4. Pf. 54
Központi e-mail: szamvevoszek@asz.hu | Internet honlap: www.asz.hu