



ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉS

Integritás kockázatok és kontrollok újragondolása
világjárvány idején

2021.



ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉS

Integritás kockázatok és kontrollok újragondolása
világjárvány idején



Engedélyező:

Domokos László
elnök

Az Elemzés
az interneten
a www.asz.hu
oldalon
olvasható.

Szerkesztő:

DR. VARGHA BÁLINT projektvezető

Az elemzés elkészítését felügyelte:

DR. NÉMETH ERZSÉBET felügyeleti vezető

Készítették:

DR. VARGHA BÁLINT projektvezető

BORCSICZKY ZSUZSA számvevő

Kiadja az Állami Számvevőszék

EL-3173-005/2021

TARTALOMJEGYZÉK

▶	VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ	5
	Egyensúlyát veszített piac, megváltozott integritási kockázatok	5
	Reziliencia és változásmenedzsment.....	5
	A gazdálkodási know-how fejlesztése, készletgazdálkodás.....	6
	Ösztönzők és szankciók	6
▶	BEVEZETÉS, MÓDSZEREK	7
	Az elemzés indokoltsága	7
	Az elemzés célja.....	7
	Limitáció	7
	Hasznosulás	7
	Az elemzés kérdései	8
	Források, módszerek	8
	Az elemzés felépítése	8
▶	1. A VILÁGJÁRVÁNY ÁLTAL TÁMASZTOTT KIHÍVÁSOK KOCKÁZATI TÉRKÉPE .9	9
	1.1 Integritás és csalásmentesség, korrupciós kockázatok	9
	1.1.1 Mit jelent az integritás?	9
	1.1.2 Integritási kockázatok és kontrollok, kockázati kitettség.....	9
	1.1.3 Mit jelent a korrupció?	10
	1.1.4 Mit értünk csalás alatt?.....	10
	1.2 A világvárvány nyomán jelentkező kihívások.....	10
	1.2.1 Keresleti piacok.....	10
	1.2.2 Információs vákuum és bizonytalanság	11
	1.2.3 Sürgősség	11
	1.2.4 Eltérés a rendes szabályoktól.....	11
	1.2.5 Túlszabályozás, bürokrácia	12
	1.2.6 Újfajta etikai dilemmák, összeférhetetlenség,	12
	1.2.7 Versenyjogi kockázatok	12
	1.2.8 Koordinált fellépés.....	13
	1.2.9 Az egészségügyi szektor integritási kihívásai	14
	1.2.10 A világvárvány hatásai az egészségügyi szektorban	16
	1.3 Milyen előképei vannak a kialakult helyzetnek?.....	17
	1.3.1 Hadigazdálkodás	17
	1.3.2 Piaci erőfölény, monopóliumok.....	18
	1.3.3 Hiány	18

1.4	Hogyan változott az integritás helyzete a pandémia nyomán?	18
1.4.1	Piaci környezet, integritás és csalásmentesség.....	19
1.4.2	A korrupciós kockázatok irányának megváltozása	19
1.4.3	Túlkereslet és összeférhetlenség az egészségügyben	19

◀ **2. AZ INTEGRITÁS ÉS CSALÁSMENTESSÉG ESZKÖZEI A VILÁGJÁRVÁNY IDEJÉN.....20**

2.1	Az integritás és szabálykövetés dilemmái a járvány elleni védekezés során	20
2.2	Vannak-e az integritásnak kulcskontrolljai?.....	21
2.3	Bürokráciacsökkentés és digitális állam	23
2.4	Készletgazdálkodás	23
2.4.1	Készletgazdálkodás az egészségügyben, kórházparancsnokok.....	24
2.4.2	Egyéb készlet- és hadigazdálkodási megoldások	25
2.5	Egészségügyi humáninfrastruktúra fejlesztése	25
2.5.1	Bérrendezés	25
2.5.2	A hálapénz kivezetése.....	26
2.6	Összeférhetlenség szabályozása.....	26
2.7	Bejelentők védelme	27
2.8	Árszabályozás, fogyasztóvédelem, verseny	27

◀ **KÖVETKEZTETÉSEK**

◀ **FELHASZNÁLT IRODALOM, FORRÁSOK.....31**

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Az új koronavírus terjedése 2020 tavaszán feltartóztathatatlannul világjárvánnyá terebélyesedett, amely egyszerre okozta egyes ágazatokban a kereslet hirtelen megugrását, a kínálat csökkenését és a globális ellátási láncok akadozását. Az egészségügyi rendszerek világszerte rendkívüli terheléssel, és az ebből fakadó gazdálkodási és logisztikai kihívásokkal néznek szembe. Mindez nem hagyta érintetlenül az intézmények integritását sem. Veszélyhelyzetekben, és az erre megszülető válaszingedményekkel összefüggésben az integritás és a csalásmentesség biztosítása kihívást jelent. A rendkívüli helyzetben az intézmények választásra kényszerülhetnek az emberi életek azonnali mentése és a szabályok betartása között.

Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés felhívására, a 35/2009. számú országgyűlési határozat alapján elemző munkájával immár több, mint tíz éve támogatja az integritás kultúrájának meghonosítását, megerősítését. A holland számvevőszéktől megismert, nemzetközileg validált integritás alapú szemléletmód megszilárdulása, korábban nem tapasztalt mértékű kultúraváltást, modernizációt jelentett a magyar közszférában.

A járvány nyomán előállt rendkívüli helyzet az integritás melletti elköteleződés ismételt megerősítését, egyben újragondolását teszi szükségessé. Ennek nyomán a korábbiaknál is erősebben láthatóvá válik, hogy az integritás egy minőség, amely a bizalmat erősíti, nem pedig bürokrácia. Ha a változásra nyitott gondolkozással nézünk szembe a kihívással, a válság nem az integritás csorbulásához, hanem éppen megerősödéséhez járul hozzá.

Az elemzés az ÁSZ integritást értékelő módszertanára támaszkodva, a hazai tapasztalatokat és a nemzetközi szakirodalmat feldolgozva megvizsgálta, hogy a pandémia nyomán megváltozott gazdálkodási környezet mely elemei veszélyeztethetik az integritást. Az elemzés áttekinti, hogy a járványhelyzet milyen dilemmákat és kihívásokat támasztott az integritás és csalásmentesség területén, milyen megközelítések és eszközök nyújthatnak támogatást abban, hogy az integritás és a csalásmentesség a járványhelyzetben is biztosítható legyen.



Egyensúlyát veszített piac, megváltozott integritási kockázatok

Az elemzés rámutat, hogy míg korrupció minden társadalomban jelen van, annak formáit befolyásolja, hogy kínálati bőség, vagy hiánygazdaság a jellemző. A pandémiás helyzet keresleti piacokhoz vezetett. Az ilyen piacon az eladók diktálnak, amely szokatlan, ugyanakkor nem példa nélküli. Az „eladók piaca” hasonló következményekkel jár, mint az államszocializmus keretei között megtapasztalt hiánygazdaság, a szűkös egészségügyi javak feletti állami kontroll pedig a hadigazdálkodáshoz hasonló logikát követ. Az elemzés bemutatja, hogy a hiánypiacon a korábbról ismert korrupciós sémák megfordulnak, az integritási kockázatok mintázata megváltozik. Mivel a közintézmények integritás-irányítási rendszerei a hagyományos környezetben felmerülő kockázatok kezelésére jöttek létre, fontos az új kihívások pontos beazonosítása.



Reziliencia és változásmenedzsment

Az elemzés őszintén szembenéz azzal a dilemmával, hogy az életek mentésének prioritása szembe kerülhet a merev szabálykövetés követelményével. Nehezen vitatható, hogy az új helyzet nem ítéhető meg a régi szabályok alapján, ugyanakkor a veszélyhelyzet sem igazolhatja automatikusan a szabályok leépítését és a normakövetés hiányát. Az elemzés rámutat, hogy a változásmenedzsment elveit szem előtt tartó, hatékony, ugyanakkor körültekintő mérlegelésre, egyfajta rezilienciára van szükség annak megválaszolása során, hogy mely szabályokat lehet leépíteni és melyeket indokolt fenntartani a járványhelyzetben is. A mérlegelés számára inspirációt adhatnak a számvevőszék elmúlt egy évének szakmai tapasztalatai. Az önkormányzatok körében teljes lefedettséggel elvégzett ÁSZ ellen-

őrzés, a korábbi 68 darab dokumentum helyett meghatározta azt a kilenc kulcsdokumentumot, amelyek a járványügyi veszélyhelyzet ideje alatt is garantálhatják a közpénzek felhasználásának integritását. A kulcskontrollok beazonosítása más területen is olyan lehetőséget kínál, amely képes a védekezés hatékonyságát és az integritást egyszerre érvényesíteni.



Bürokráciacsökkentés - digitalizáció

A változásmenedzsment másik kiemelt területe a bürokráciacsökkentés. A túl bürokratikus szabályozás melegágya a szabályok áthágásának, fenntartása tehát épp azt veszélyezteti, amit védeni hivatott: a hatékony és etikus működést. A járvány egyedülálló lehetőséget ad arra, hogy a fölösleges bürokrácia elemeit felismerjük, és lépéseket tegyünk azok leépítése érdekében. Az ÁSZ javaslata a teljesítésigazolás folyamatának egyszerűsítésére példa arra, hogy a felesleges szabályozók visszaépítése védi a közpénzt, erősíti a reagáló képességet és a korrupció lehetőségét is csökkenti. Ezeknek a törekvéseknek új aktualitást ad a járvány elleni védekezés. A járvány alatt a személyes kontaktusok számának csökkentése emellett az elektronikus közigazgatási megoldások térnyerését jelentette. A digitalizáció erősíti a folyamatok dokumentáltságát, mérsékli a személyes döntéshozatallal járó korrupciós kockázatokat.



A gazdálkodási know-how fejlesztése, készletgazdálkodás

Az elemzés emellett arra is rámutat, hogy az integritás és a járvány elleni védekezés nem feltétlenül versengő érdekek: a gazdálkodási és integritási szabályok számos esetben éppen az alapvető feltételei a minőségi betegellátásnak és a sikeres védekezésnek is: ilyen a szigorú készletgazdálkodási fejelem. A kórházparancsnokoknak nyújtott támogatással az ÁSZ is részt vesz az egészségügyi szektor gazdálkodási know-how-jának fejlesztésében.



Ösztönzők és szankciók

Járványhelyzetben, az egészségügyben az ellátást biztosító személyzet a korábbinál is erősebb túlkereslet nyomása alatt látja el feladatát, amely fokozta az egészségügyi korrupció veszélyét. Az ezen a területen felmerülő integritási kockázatok kezelésében egyaránt szerepet játszanak a pozitív gazdasági ösztönzők és a szankciók. Az orvosi bérrendezés, valamint a hálapénz felkínálásának és elfogadásának szankcionálása fontos integritást erősítő lépések az egészségügyben, amelyek jól példázák a kombinált fellépés szükségességét.

BEVEZETÉS, MÓDSZEREK

Az elemzés indokoltsága

A COVID-19 világjárvány több szempontból is alapvető változásokat hozott a világgazdaságban: egyfelől hatott annak keresleti oldalára (pl. a visszaeső turizmus, az elhalasztott beruházások révén), kínálati oldalára (az ellátási láncokban megjelenő zavarok révén), illetve az általános bizalmi válság és a kockázatvállalási kedv csökkenése révén a tőkeáramlásra is. Az elmúlt évtizedek globalizációs tendenciái nyomán a szolgáltatások piaca és a tőkepiacok is egyre integráltabbakká váltak, jellemzően alacsony készletszintek és hosszú termelési láncok mellett. A válság egészségügyi vonatkozásai mellett tehát annak gazdasági hatásai is világméretűek. Mindeközben robbanásszerűen megnövekedett a kereslet az egészségügyi termékek piacán, és az egészségügyi ellátásban is fokozott intenzitással jelentkezett a túlkereslet.

A gazdasági, piaci változások a korrupciós kitétség alakulására is hatással vannak. Az integritási kockázatok döntően egy olyan területen fokozódhattak – az egészségügy intézményrendszerében – amely az Állami Számvevőszék (ÁSZ) Integritás Felmérése alapján hazánkban egyébként is magas kockázati kitétséggel rendelkezik. A járvány hatására átalakult az integritást körülölelő piaci környezet, amely az integritás és csalásmentesség eszközeinek, megoldásainak újragondolását is indokolja.

Az Állami Számvevőszék immár tíz éve elkötelezett munkát végez a közszféra integritásának erősítése, a korrupció megelőzésére alkalmas védekező rendszerek megerősítése érdekében. Törvényi kötelezettségeinek ellátása érdekében a számvevőszék a járvány kezdete óta kiemelt figyelmet fordít a COVID-19 gazdasági és társadalmi hatásaira és számos elemzésében foglalkozott a témával. Indokolt, hogy a korrupció megelőzésével kapcsolatos tevékenysége keretében az ÁSZ áttekintse a világjárvány következtében megváltozott integritási helyzetet is.

Az elemzés célja

Az elemzés célja a világjárvány következtében jelentkező piaci és gazdálkodási kihívások integritási hatásainak áttekintése, értékelése. Az elemzés beazonosítja a pandémiás helyzetben jelentkező kockázatokat, és az integritást és csalásmentességet erősíteni képes kontrollokat, jó gyakorlatokat. Az elemzés nemzetközi kitekintéssel bemutatja a pandémia nyomán megváltozott integritási helyzetet. A helyzet történeti előképei és az ÁSZ tapasztalatai alapján az elemzés rámutat arra, hogy a járványhelyzetben milyen szemléletben, mely eszközökkel biztosítható az integritás.

Limitáció

Az elemzés elsősorban a közintézmények működésében és gazdálkodásában jelentkező integritási és csalási kockázatokat, valamint lehetséges kontrolleszközöket értékeli. Az elemzés a járvánnyal összefüggésben a 2020 márciusától 2021 májusáig terjedő időszakot, az ezzel az időszakkal kapcsolatban keletkezett forrásokat tekintette át. A járványhoz közvetve kapcsolható korrupciós kockázatok igen szerteágazóak, megjelenhetnek akár a segélyezés folyamatában tapasztalható anomáliákban, a rendvédelmi szervek korlátozó intézkedések (karantén, kijárási tilalom, határzár) során tanúsított magatartásában, vagy a gazdaságélénkítő csomagok terén, mindezeket az implikációkat az elemzés nem vizsgálja.

Hasznosulás

Az elemzés hozzájárulhat ahhoz, hogy a döntéshozók és a közintézmények beazonosíthassák a pandémia nyomán felmerülő, vagy fokozottabban jelentkező, az integritást veszélyeztető tényezőket, mérlegelhessék azok kezelésének lehetőségeit. Az elemzés eredményeit a jogalkotó, a kormányzati szervek, a piaci versenyt felügyelő hatóságok, valamint az egyes közintézmények is felhasználhatják munkájuk során.

Az elemzés kérdései

Az elemzés az alábbi kérdéseket vizsgálta meg:

- Milyen integritási és gazdálkodási kihívásokat támasztott a járványhelyzet a közintézmények működésében? Milyen lépések történtek a kezelésük érdekében?
- Milyen előzményei, analógiái azonosíthatók be a kialakult helyzetnek? Milyen iránymutatást jelenthetnek mindezek a jövőre nézve?
- Milyen a normakövetést és az integritást érintő dilemmákat vet fel a járványhelyzet?
- Milyen szempontok mentén, milyen megoldások segítségével biztosítható az integritás a járványhelyzet során? Az ÁSZ tapasztalatai alapján mely jó gyakorlatokra lehet felhívni a figyelmet?

Források, módszerek

Dokumentumelemzés módszerével áttekintettük, feldolgoztuk és szintetizáltuk az ÁSZ ellenőrzési módszertanát, tapasztalatait, nyilvánosan elérhető szakkikket, publikációkat, kutatásokat, egyes nemzetközi szervezetek (UNODC¹, OECD², IDI³, Világbank) által készített elemzéseket, a járványhelyzetre tekintettel bevezetett jogi megoldásokat. Az integritási kockázatok, valamint integritási kontrollok beazonosítása körében az elemzés az ÁSZ Integritás Projektjének keretében kialakított fogalmi megközelítést vette kiindulópontul (lásd Pulay, 2014), valamint felhasználta az ÁSZ Integritás Felméréseinek kutatási eredményeit is.

Az elemzés felépítése

Az elemzés elsőként bemutatja és tisztázza a korrupció, integritás és csalásmentesség fogalmait, majd áttekinti, hogy a világgjárvány, valamint az annak kezelésére bevezetett intézkedések következtében milyen versenyipiaci és gazdálkodási kihívásokkal kellett szembenézni, miként változott ennek nyomán az integritás helyzete, valamint a csalás kockázata. Az elemzés bemutatja továbbá a helyzet történeti előképeit, analógiáit, értelmezi a korrupció hajtóerejét (drive), értékeli annak irányát és intenzitását. Az elemzés második része bemutatja a járvány elleni védekezés dilemmáit, azt, hogy az új helyzetben milyen szempontok és megoldások nyújthatnak segítséget.

¹ ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatala - United Nations Office on Drugs and Crime

² Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet - Organisation for Economic Co-operation and Development

³ Legfőbb ellenőrző intézmények szervezetének fejlesztési kezdeményezése - INTOSAI Development Initiative

1. A VILÁGJÁRVÁNY ÁLTAL TÁMASZTOTT KIHÍVÁSOK KOCKÁZATI TÉRKÉPE

Az új koronavírus terjedése 2020 tavaszán feltartóztathatatlanul világjárvánnyá terebélyesedett, amely alapjaiban rengette meg az emberek biztonságérzetét és a piacokat. Az országoknak egyszerre volt szükséges kezelniük az egészségügyi veszélyhelyzetet és megkezdeni a gazdaság védelmét. A járvány terjedése egyszerre okozta a kereslet (fogyasztás, beruházás) visszaesését, a kínálat (gyárleállások, termelési láncok megszakadása) csökkenését, valamint a pénz- és tőkepiacokon a kockázatkerülési attitűd felerősödését, finanszírozási zavarok kialakulását.

A kormányzati intézmények és az országok egészségügyi rendszerei rendkívüli mértékű terheléssel, és az ebből fakadó szakmai, gazdálkodási és logisztikai kihívásokkal találták szemben magukat. Tömegesen jelentek meg az ellátórendszerben olyan betegek, akiknek az ellátásához soron kívül, nagy mennyiségben volt szükség orvosi eszközökre és szakértelemre. Eközben a járvány elleni védekezés drasztikusan növelte az egyes cikkek iránt a keresletet. Mindez lényeges hatással volt a piaci mechanizmusokra is. A megváltozott piaci helyzet gazdálkodási kihívások formájában jelent meg, és nem hagyta érintetlenül az intézmények integritására ható tényezőket sem.

Az alábbiakban az elemzés bemutatja, az integritás és a csalásmentesség kulcsfogalmait, majd áttekinti a világjárvány nyomán létrejött piaci helyzet sajátosságait, rámutat az ezzel járó kihívásokra a gazdálkodás és a normakövetés terén, valamint értékeli a változások integritási hatásait.

1.1 Integritás és csalásmentesség, korrupciós kockázatok

A gazdálkodási és integritási helyzet bemutatását megelőzően fontos tisztázni, azokat az alapvető fogalmakat, amelyek mentén az elemzett jelenségek értelmezhetőek. Fontos megkülönböztetés, hogy az azonosított jelenségek közül mi hat az integritásra, mit tekinthetünk korrupciós kockázatnak, és mi az, ami elsősorban piaci jelenségként értelmezhető.

1.1.1 Mit jelent az integritás?

Az ÁSZ által 2011-óta a magyar közszférában is sikerrel meghonosított megközelítés szerint az integritás a szervezet értékeinek és célkitűzéseinek megfelelő működést jelenti. Minél magasabb színvonalú egy szervezet integritása, az annál ellenállóbb a korrupcióval, a korrupciós veszélyekkel szemben, vagyis az integritás erősítése – elsősorban az egyes szervezetek szintjén – a korrupciós kockázatok mérséklésének egyik fontos eszköze. Az integritás ugyanakkor tágabb jelentésű fogalom, nemcsak a korrupciótól, hanem más helytelen magatartásoktól (például csalás, önkényesség) való mentességet és a szervezet céljainak követését is jelent. Egy szervezet integritását úgy is meghatározhatjuk, mint a szervezet ellenálló-képességét annak a veszélynek, hogy dolgozói helytelen magatartásukkal kárt okozzanak. (Pulay, 2014)

1.1.2 Integritási kockázatok és kontrollok, kockázati kitétség

A kockázat egy esemény bekövetkezésének valószínűsége, így korrupciós, vagy integritási kockázat alatt a korrupciós cselekmény előfordulásának, az integritás megsértésének esélyét értjük. Az integritási kockázatok olyan helyzetek, folyamatok, amelyek során fennáll a korrupciós befolyás lehetősége. Így integritási kockázatok jelentkeznek például a köz- és a magánszféra közötti üzleti tranzakciók során, a köztisztviselők által hozott döntések, a mérlegelési szabadság körében, illetve abban az esetben, ha egy közszolgáltatás iránt nagyobb a kereslet, mint a kielégítéséhez rendelkezésre álló erőforrások. A korrupciónak való kitétséget az ÁSZ 2011 óta végzett Integritás felmérései több nézőpontból is vizsgálják, meghatározva azon kockázatok, amelyek az intézmények jogállásából és feladatköréből fakadnak. Az integritási kockázat értelemszerűen nem egyenlő magával az integritás sérelmével, vagy a korrupció bekövetkezésével. Az integritási kockázatokkal szemben megfelelő kontrollok kiépítésével lehet védekezni (Pulay, 2014; Báger, 2011). Amennyiben az integritási kontrollok szintje elmarad a kockázatok mértékétől, kockázati kitétségről beszélünk. A gondolatmenetet megfordítva: a kontrollok mérlegelésekor minden esetben vizsgálni kell a kockázatok szintjét is,

a túlszabályozottság egyfelől költséges, másfelől a túlzott bürokrácia maga is lehet a korrupciós veszély hordozója (Németh et al., 2016).

1.1.3 Mit jelent a korrupció?

Korrupciónak nevezzük, ha valaki a rábízott hatalommal a neki felkínált, vagy nyújtott magán- vagy csoport-előny érdekében visszaél. A Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia (NKS, 2020) ezen definíciója összhangban áll az Európai Unió fogalom-meghatározásával (Európai Bizottság, 2014), amely szerint „a korrupció hatáskörrel való visszaélés személyes haszon érdekében”, illetve a nemzetközi szervezetek (OECD, 2016, Világbank, Nemzetközi Valutaalap, 2020) által bevett definícióval („ráruházott hatalommal való visszaélés egyéni haszonszerzés érdekében”) és a magyar büntető törvénykönyvvel. A korrupciós bűncselekményeket a büntetőjog üldözi. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) szerinti korrupciós tényállásokon kívül ide tartozik például a hivatali visszaélés, a csalás, a sikkasztás vagy a hűtlen kezelés, amely szintén korrupciós magatartással járhat együtt. A büntetőjog a személyes felelősség elvén alapszik, így nem lehet korrupciós egy eljárás, egy szektor egy tranzakciótípus, vagy a piacon kialakuló gazdasági helyzet. A jogállami büntetőjog alapvető követelménye, hogy minden ésszerű kétséget kizáró bizonyíték támassza alá a bűncselekményt. A korrupció tehát bizonyított bűncselekmény, míg a korrupciós kockázat egy esemény bekövetkezésének esélye. A korrupció következményei mindezzel együtt messzebbre is mutatnak: az aláássa a közintézmények működésébe vetett bizalmat, torzítja a piaci versenyt, növeli a közkiadásokat és csökkenti az állam bevételeit.

1.1.4 Mit értünk csalás alatt?

A magyar büntetőjogban önálló tényállásként szereplő csalás több esetben a korrupcióval rokon értelmű fogalomként használatos, elsősorban az angol nyelvű szakirodalomban. Olyan tevékenységet vagy mulasztást értünk alatta, amellyel valaki szándékosan, vagy súlyosan gondatlan módon mást megtéveszt, vagy megkísérel megtéveszteni, annak érdekében, hogy előnyhöz jusson (EBRD). A klasszikus korrupciós helyzettől eltérően ebben az esetben nem feltétlenül két fél akarat-megegyezése nyomán valósul meg a visszaélés, az egyik fél jogtalan haszonszerzés céljából a másik felet tévedésbe ejti, vagy tévedésben tartja, és ezzel okoz kárt. A csalás integritást sértő esemény, a csalásmentesség pedig az integritás része, és az ilyen jellegű cselekmények esélyének kizárását jelenti.

1.2 A világvárvány nyomán jelentkező kihívások

A fenti áttekintés is rámutat arra, hogy az integritás nem csupán az intézményeken belül alkalmazott szabályok összessége, az nem elszigetelt minősége egyes intézményeknek, hanem hat rá a gazdasági, piaci és jogi feltételrendszer. A pandémia nyomán megváltozott integritási helyzet megértése érdekében tehát elsőként meg kell vizsgálni azt a gazdasági erőteret, amelyben a közintézmények feladataikat ellátják. Az alábbiakban az elemzés áttekinti, hogy melyek azok a legfontosabb gazdasági és gazdálkodási kihívások, amelyek a világvárványhoz kapcsolódóan hatással lehetnek az integritási kockázatokra, majd az elemzés beazonosítja, hogy ezek közül mely piaci jelenség és mely az, amelyik integritási szempontú válaszokat igényelhet.

1.2.1 Keresleti piacok

A COVID-19 világvárvány világszerte robbanásszerűen fokozta a védekezéshez és az egészségügyi kezelésekhez szükséges gyógyászati- orvosi eszközök és gyógyszerek, illetve egyéb higiéniai alapcikkék felhasználását - így rövid időn belül több termék esetében is extrém módon keresleti jellegű piachoz vezetett. A világvárvány kitörését követően, különösen a pandémia azonnali válaszütemezéseket követelő szakaszában, az exponenciálisan növekvő keresletet a kínálat képtelen volt követni az olyan termékek esetében, mint a fertőtlenítők, maszkok, kesztyűk, gyógyszerek, vagy lélegeztetőgépek. A kereslet és a kínálat egyensúlyának felborulásához hozzájárultak a korlátozó intézkedések miatt összeomló szállítási láncok, és az exportkorlátozó intézkedések is (lásd OECD, 2020b). A világvárvány kezdeti időszakában a karanténtól és az ellátórendszerek összeomlásától való félelem miatt olyan irreális keresleti tényezők (pánikvásárlás) is megjelentek, mint az élelmiszerek, tisztálkodási eszközök, vagy akár a lakosság számára is elérhető orvosi eszközök felhalmozása,

amely szintén fokozta az átmeneti készlethiányt (Laato et al., 2020). Folliot et al. (2020) felhívják rá a figyelmet, hogy az állami vásárlók között voltak olyanok, akik még hátrányosabb helyzetbe kerültek a versengésben: így például az önkormányzatok, a kórházak vagy a szociális otthonok gyengébb vásárlóerővel bírtak, mint az államháztartás központi szereplői. Az elmúlt egy évben a piaci erőfölény és a kiszolgáltatottság folyamatos újratermelődésének lehettünk tanúi, a keresleti piacokon a hiánytermékek köre folyamatosan változik (a maszkoktól a higiéniai termékeken át, a lélegeztetőgépeken és gyógyszereken keresztül a vakcináig).

Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) több esetben indított nyomozást hamis egészségügyi és higiéniai termékek importja ügyében (OLAF, 2020). A keresleti piac a csalás és a tisztességtelen piaci magatartás kockázatát is növelte, így a piaci szereplőknek tehát egyszerre több kihívással kellett megküzdeniük: az árak növekedésével párhuzamosan az áruk minősége sok esetben az elvárások alá csökkent.

Világos, hogy ez a piaci helyzet nem kedvez a vevőnek, az egészségügyi termékek piacát illetően az állami félnek.

1.2.2 Információs vákuum és bizonytalanság

A járvány időszakában a gazdasági döntések gyorsan változó piaci és információs környezetben születnek. A járvány kitörését követően nem álltak rendelkezésre megbízható információk az egészségügyi termékek szakmai követelményeiről, azok hatásosságáról, arról, hogy a járvány ellen milyen eszközök és módszerek nyújtanak hatékony védelmet, valamint arról sem, hogy a lehetséges eszközök és módszerek rendelkeztek-e minőségi, szakmai tanúsítványokkal. Az sem volt egyértelműen meghatározható, hogy milyen szakmai követelményeknek kellene megfelelniük a maszkoknak, lélegeztetőgépeknek, teszteknek és gyógyszereknek. Mindeközben sok esetben hiányoztak a piac valóságáról, az árképzésről szóló információk, és a globális beszerzések lebonyolításához szükséges szakértelem is. A járványhelyzet során az állami szereplőknek az egészségügyi termékek piacán az árak extrém mértékű ingadozásával is szembe kellett nézniük. A hirtelen keresletnövekedés extrém árvolatilitást szült, így a megrendelői oldalon nem volt lehetősége, hogy megállapíthassa a tisztességes piaci árat és megítélhesse a nyilvánvaló nyereszkeskedés, vagy túllárazás eseteit (lásd UNODC, 2020).

1.2.3 Sürgősség

A vírus elleni küzdelem során azonnal jelentkező igényeket kellett korábban nem látott sürgősséggel kielégíteni. A sürgősséggel bonyolított beszerzések gyakorlata nem példa nélküli a közsférában. Franciaországban a járvány első szakaszában a hirdetményre történő 35 napos válaszadási határidőt csökkentették le 15 napra (Folliot, 2020). Az Egyesült Királyságban a közbeszerzési hatóság iránymutatásában szorgalmazta, hogy a beszerzők minél hamarabb fizessék ki a megrendelt árukat (OECD, 2020c). Az Egyesült Államokban, Szlovéniában az egyszerűsített pályázati eljárások során megemelték a közvetlen odaítélés küszöbértékét. Németország gazdasági és energiaügyi minisztere körlevélben fejtette ki (BMW, 2020), hogy sürgős szükséghelyzetben a német közbeszerzési törvények az uniós küszöbértékek felett is alkalmazhatók. (OECD, 2020b) Az ilyen tranzakciók lebonyolítását pl. Costa Ricában a különleges jogrend időtartamához, míg Olaszországban megfelelő indokláshoz kötötték, Lettországon pedig külön felhívták a szerződő felek figyelmét arra, hogy jellege alapján még a különleges jogrend időtartama alatt sem minden tranzakció számít sürgősnek (OECD, 2020c). Az, hogy az igényeket azonnal kellett kielégíteni jelentős terheket rótt az állami intézmények gazdálkodási és jogi infrastruktúrájára.

1.2.4 Eltérés a rendes szabályoktól

Több területen is az addig alkalmazott normáktól történő eltérést tette szükségessé az emberi életek védelme. Önmagában ez sem tekinthető példa nélkülinek, minden jogrend maga rendelkezik olyan felhatalmazó rendelkezésekkel, amely lehetővé teszi azt, hogy a kivételes helyzetek kezelésére egyes szabályoktól el lehessen térni. A kiviteli tilalmak bevezetésével például sérült a szabad kereskedelem nemzetközi szabályrendszere. Az Európai Bizottság biztosította a tagállamokat arról, hogy a válsághoz kapcsolódóan egyes termékek esetében átmenetileg rugalmasan állapítható meg az alkalmazandó hozzáadottérték-adó mértéke

(OECD, 2020b). Több szerző szerint a COVID-19 kiváltotta egészségügyi helyzetben forradalmi módon ment végbe a gazdálkodási beszerzési szabályok visszaépítése (Folliot, 2020, Gallego et al., 2020; Sanchez-Graells, 2020), hiszen úgy tűnt, hogy a közbeszerzés nem képes alapvető rendeltetését betölteni: azt, hogy a közintézmények időben beszerezzék az életek mentéséhez szükséges árukat, szolgáltatásokat. Mivel a beszállítók diktálták a feltételeket, esetenként a vevőt védő teljesítési garanciák sem jelentek meg a szerződésekben. Az OECD felmérése szerint a válaszadó országok mintegy fele alkalmazott különleges szerződési klauzulákat. (OECD, 2020d). Több szállító előleg fizetését követelte meg a szállítások teljesítése érdekében (OECD, 2020a), amely számos országban ütközik a „közpénzt csak teljesítésigazolás ellenében” elvébe. A pandémia versenypiacra, közbeszerzési piacra és a közbeszerzési jogi szabályozási megoldásaira gyakorolt hatásait az ÁSZ két, 2021-ben nyilvánosságra hozott elemzése részletesen vizsgálja (Kiss-Novák -Melcher, 2021; Kistóth et. al, 2020)

1.2.5 Túlszabályozás, bürokrácia

A szabályok leépítésének ellenpólusát jelentik azok az esetek, amikor bürokratikus akadályok állnak a döntéshozatal útjába. A lakossági oltóprogramok kapcsán kapott figyelmet, hogy az Egyesült Királyságban az önkéntes oltási tevékenységre jelentkező orvosoknak 21 különböző dokumentumot kell jelentkezésük mellé csatolniuk, beleértve a tűzvédelmi, a konfliktuskezelési és a radikalizáció megelőzésére szolgáló képzéseken való részvétel igazolását is (Hill, 2021). Az ÁSZ Integritás Felmérésének módszertana által is vizsgált egyik kockázati terület a túlszabályozottság, a szabályozás összetettsége és annak ellentmondásai. A túlszabályozás a túlzott bürokrácia, a folyamatok indokolatlan lassítása mellett a felelősségi viszonyok tisztázatlanságához vezethet, mérsékli az átláthatóságot, a döntések kiszámíthatóságát, így olyan tényező, amelyek növelheti a szabálytalanság és a korrupció kockázatát is. A túl sok szabálynak való megfelelés emellett költséges, a költségek pedig világvárvány idején emberéletekben is mérhetőek.

1.2.6 Újfajta etikai dilemmák, összeférhetlenség,

A világvárvány kapcsán az erőforrások szűkös rendelkezésre állása miatt az egészségügyi ágazatban olyan új típusú etikai kihívások is megjelentek, mint a betegek prioritizálása, és a rendelkezésre álló eszközök szétosztása során felmerülő összeférhetlenségi kérdések. Előfordulhatnak olyan esetek, amikor az egészségügyi személyzet tagjának saját hozzátartozója, vagy kollégája esetében kell döntést hoznia az elérhető kezelésekről, hozzáférhető eszközökről, vagy vakcinákról. Etikai dilemmaként jelentkeztek korábban nem ismert helyzetek is: a haldoklóktól történő végső búcsúvétel, vagy a halottak elhelyezésének kérdése. Az oltási tevékenység során merülhetnek fel olyan további dilemmák, hogy ha az oltásra jogosult bármilyen oknál fogva nem jelenik meg, beadható-e vakcina olyannak is, aki az oltási terv szerint még nem kerülne sorra, miközben a másik alternatíva a szűkösen rendelkezésre álló oltóanyag megsemmisítése. Az, hogy Olaszországban várakozási idő előtt olyan személyek is vakcinához jutottak, akik nem számítottak az olasz szabályok értelmében az arra jogosult csoportokhoz tartozóknak, a szervezett bűnözés érintettségének gyanúját vetette fel⁴. Nem teljes körűen álltak rendelkezésre ugyanakkor olyan etikai normák, szabályzatok, amelyek alapján felelős döntést lehetett volna hozni, miközben az etikai szempontok készletgazdálkodási szempontokkal is ütközhetek. Emellett a világvárvány során nagyfokú bizonytalanság mellett kellett komplex döntéseket meghozni. Összetett döntési folyamatok során felmerülhet, hogy nem nyomon követhető, hogy pontosan mely érdekcsoportok befolyása érvényesül. Nagy-Britanniában kritikával illették a kormányzatot amiatt, hogy nem átlátható, mely orvosok, tudósok és elméleti szakemberek, pontosan milyen szempontok és érdekek mentén befolyásolják a döntéshozatalt (Thacker, 2020).

1.2.7 Versenyjogi kockázatok

A járványhelyzet számos üzleti vállalkozás számára jelentős megszorításokat, a forgalomból való átmeneti, vagy akár végleges kiesést jelentett, ugyanakkor sok vállalat döntött úgy, hogy a kereslet kielégítése érdekében együttműködik, akár üzleti riválisaival is. (Jones, 2020). A felek összejártsága (árfelhajtás kartell útján,

⁴ Covid-19: Italian PM pledges to stop 'queue jumpers' and speed up vaccines for over-75s – 2021. április 9. <https://www.thelocal.it/20210409/covid-19-italian-pm-pledges-to-stop-queue-jumping-and-speed-up-vaccines-for-over-75s>

horizontális kollúzió) a versenyjog által szankcionált tisztességtelen magatartás, amelynek háttérében az üzleti korrupció több formája is felmerülhet. Az egymással versenypozícióban lévő vállalkozások közötti együttműködés és az ennek érdekében szükséges bizalmas információk cseréje súlyos, a versenyt sértő együttműködések közé tartozik. A járványhelyzet ennek megítélésében is változást hozott: az Európai Bizottság ideiglenes keretrendszer fogadott el, amelynek értelmében nem szükséges fellépni a verseny korlátozásának objektíve szükséges, ideiglenes és arányos eseteivel szemben, illetve nem felelősek a vállalkozások az esetleges versenyjogsértésért, ha az állam kötelezi őket az együttműködésre (2020/C 116 I/02 *Ideiglenes keret az üzleti együttműködéssel kapcsolatos antitröszt kérdések vizsgálatára a jelenlegi COVID-19-járvány miatt kialakuló sürgős helyzetekre válaszul*).

1.2.8 Koordinált fellépés

Az állami fél kiszolgáltatottságát a járvány kezdetétől különféle koordinációs mechanizmusokkal is megkísérelték csökkenteni. Az ezt megalapozó elméleti állítás szerint a koordináció és centralizáció mérsékelheti a keresleti piac hatásait, javíthatja a kollektív alkupozíciót, aggregálhatja az államok vásárlóerejét. Az OECD (2020b) a hatékony védekezés egyik tényezőjeként azonosította a nemzetállamokon belüli centralizált beszerzéseket. A koordináció emellett nemzetközi szinten is megvalósulhat, erre példa a *Joint Procurement Agreement for the Procurement of Medical Countermeasures*⁵ (JPA) elnevezésű nemzetközi keretrendszer, amelyet az Európai Unió hívott életre a H1N1 járvánnyal kapcsolatos beszerzések tanulságait alapul véve. A világjárvány kitörését követően az Európai Unió több esetben használta a keretrendszert, személyi védőfelszerelések, lélegeztetőgépek, arcvédő pajzsok, az intenzív ellátáshoz szükséges eszközök és a tesztek elvégzéséhez szükséges laborfelszerelések beszerzése céljából. (McEvoy-Ferry, 2020).

2021 elejétől a védekezés kulcsának tekintett oltóanyagok beszerzése jelenti a legnagyobb kihívást. Az Európai Unió Bizottsága a COVID-19 oltóanyagokra vonatkozó uniós stratégia (European Commission, 2020) keretében a Szükséghelyzeti Támogatási Eszköz (*Emergency Support Instrument*) finanszírozási forrásait igénybe véve kezdeményezte az oltóanyagok beszerzését (European Commission, 2020a). Ennek értelmében a Bizottság az összes résztvevő tagállam nevében bonyolít közbeszerzési eljárást, amelynek keretében szerződést köt a piaci szereplőkkel, a tagállamok által a vakcinák fejlesztéséhez nyújtott előzetes támogatás előfinanszírozásként számít bele a tényleges vételárba. A Bizottság a tagállamok nevében bonyolítja le a beszerzést, érvényesíti a beszerzésre alkalmazandó feltételeket is. Amikor az oltóanyagok valamelyike elérhetővé válik, a tagállamok a Bizottság által lefolytatott beszerzés révén kapják meg a gyártótól az oltóanyagot anélkül, hogy további közbeszerzési eljárást kellene lefolytatniuk. Emellett a kormányok nem indíthatnak előzetesen beszerzést olyan gyártónál, akivel az Uniónak van megállapodása, ugyanakkor saját hatáskörben bonyolíthatnak további beszerzéseket olyan oltóanyag-szállítókkal, akikkel az Európai Uniónak nincs megállapodása. A rendszer működésével kapcsolatos kezdeti tapasztalatok nem támasztották alá a várakozásokat. Az Európai Unió által lekötött Pfizer-BioNTech, Moderna és Oxford-AstraZeneca oltóanyagok ellátása akadódik, az AstraZeneca esetében felmerült a szerződésszegés miatt a jogi lépések megindítása is (Sytas, 2020). A beszállítók gyártási nehézségekre hivatkoznak, a megkötött szerződések tartalma pedig üzleti titkot képez. Az Európai Unióból kilépett Nagy-Britannia külön utas megoldást alkalmaz, a német kormány pedig vitatható bilaterális megállapodást kötött a Pfizerrel (Sanchez Nicolás, 2021). A külön megállapodás értelmében Németország további 30 millió adag Pfizer vakcinához juthat. Az Európai Parlament plenáris ülésén a képviselők szintén kiálltak a közös uniós fellépés mellett, miközben a vakcinák elosztása terén több szolidaritást, a szerződéskötések vonatkozásában pedig több átláthatóságot sürgettek (European Parliament, 2021).

⁵ Egészségügyi Ellenintézkedésekhez Kapcsolódó Közös Beszerzési Megállapodás

1.2.9 Az egészségügyi szektor integrációs kihívásai

A járvány során kiemelt jelentőséggel bíró ágazat az egészségügy, amelynek integritása már a járványt megelőzően is fókuszban volt. A Regionális Együttműködési Tanács (Regional Cooperation Council, RCC⁶) dokumentumában (RCC, 2018) aláhúzza, hogy a korrupciós kockázatok szempontjából az egészségügyi szektor komplex és kihívásokkal teli: sok szereplő érintett benne (kórházak, rendelők, gyógyszertárak, gyógyszergyárak, oktatási intézmények) és számos szerteágazó folyamatot foglal magában (a kórházi kezelésektől a szervátültetésen át a gyógyszer-engedélyezésig). A dokumentum kiemeli azt is, hogy nincsen olyan nemzetközi iránymutatás, amely kimondottan az egészségügyi ágazatot érintő korrupciós kockázatokra vonatkozna. (RCC, 2018). Az egészségügyi szektor európai viszonylatban is a korrupciós veszélynek leginkább kitett ágazatok egyike. Az Európai Bizottság jelentésében (European Commission, 2017) az egészségügyi korrupció jellemző formáit az alábbi tipológia szerint jelenítette meg.

1. ábra: A korrupció típusai az egészségügyi szektorban

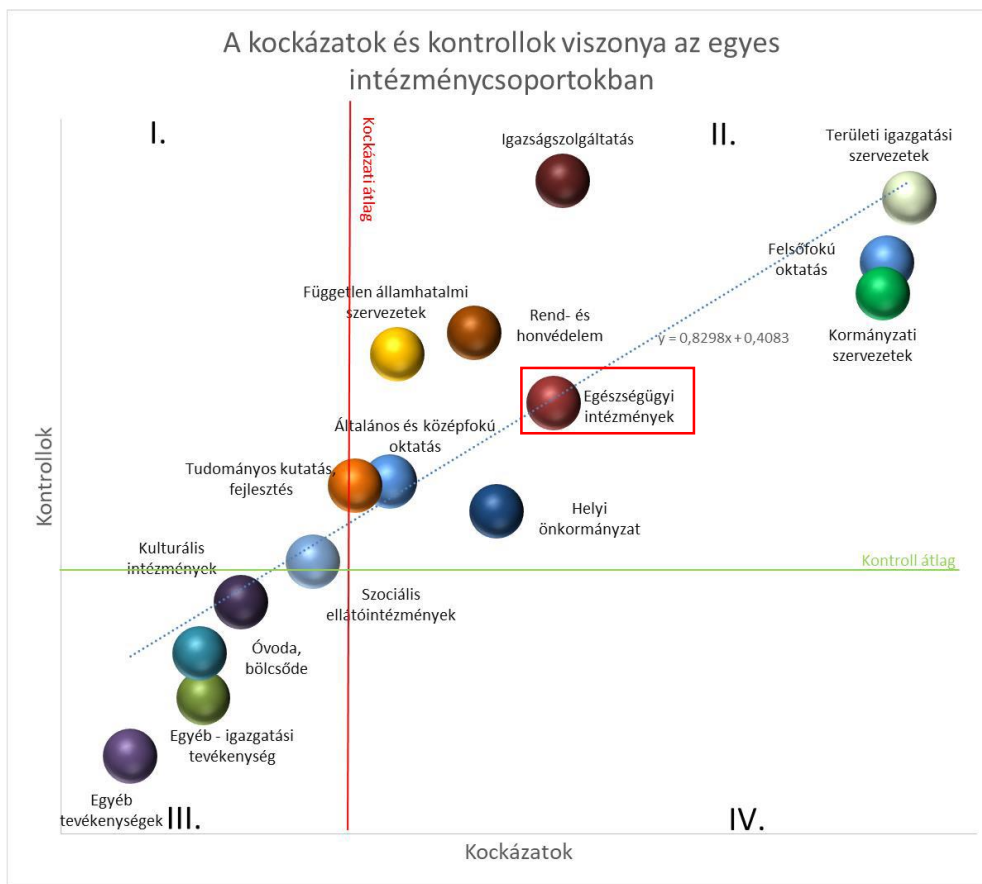


Forrás: European Commission (2017) nyomán, saját szerkesztés

Az Állami Számvevőszék 2010 óta végez tudományos kutatásokat a közsféra intézményi szintű korrupciós kockázatainak, illetőleg az azok mérséklésre hivatott kontrollok szintjének felmérése érdekében. Az egészségügy területe az ÁSZ Integritás felmérése szerint évek óta magas korrupciós kitétséggel rendelkező terület. A felmérés több alkalommal rámutatott arra, hogy bár több szempontból történt előrelépés az elmúlt években, a magyar egészségügyi intézmények az átlagosnál magasabb korrupciós kockázatokkal rendelkeznek, míg kiépített kontrolljaik szintje az átlagot mérsékelten haladja meg. Az egyes intézménycsoportok átlagos kockázati és kontrollszintjét az alábbi, 2. számú ábra illusztrálja.

⁶ A Regionális Együttműködési Tanács az uniós, illetve a tágabb értelemben vett euroatlanti integráció egyeztető fóruma Délkelet-Európában.

2. ábra: A kockázatok és kontrollok viszonya az egyes intézménycsoportokban 2019-ben








Forrás: Németh et al. (2020): A közsféra integritásának elemzése 2019

Az egészségügyi közszolgáltatások kapcsán jelentős korrupciós veszélyek jelenhetnek meg amiatt, hogy a rendelkezésre álló erőforrások alapján nyújtható szolgáltatások szűkebbek a szükségleteknél, az állampolgárok pedig abban érdekeltek, hogy ezeket a szolgáltatásokat a legjobb feltételekkel vehessék igénybe. Ez az integritási kockázat a túlkereslet. Az elemzés rámutatott, hogy 2019-ben a vizsgált szektorok 14%-os átlagához képest a túlkereslet mértéke az egészségügyben már a világjárványt megelőzően is 63% (vagyis 4,5-szeres) volt.

A kockázatok kezelésére kialakított kontrollok vizsgálata alapján az egészségügy területén minimális az összefüggés a teljesítmény és a javadalmazás között, valamint minimális a korrupcióellenes képzést folytató szervezetek aránya is.

1. táblázat: Az integritás kockázatok mérséklésére kialakított egyes kontrollok elterjedtsége az egészségügyi intézményekben az ÁSZ Integritás Felmérése alapján (2019)

Az integritás kockázatok mérséklésére kialakított egyes kontrollok elterjedtsége az egészségügyi intézményekben		
	Teljesítményértékeléstől függő jövedelem	8%
	Ajándékok elfogadásának szabályozása	47%

	Korrupcióellenes képzés	17%
	Rendszeres korrupciós kockázatelemzés	33%
	Integritás tanácsadó alkalmazása	20%

Forrás: Németh et al. (2020) alapján, saját szerkesztés

Fontos jelzés, hogy az esetek többségében nem szabályozott az ajándékok elfogadásának rendje. Az ajándékok elfogadásának szabályozása olyan kontrolltényezőt jelent, amely kezelheti a túlkeresletből fakadó integritási kockázatot.

1.2.10 A világvárvány hatásai az egészségügyi szektorban

A COVID-19 járvány a fent vázolt jellegzetességeket felerősítette. Az állampolgárok fokozottabban kényszerülnek igénybe venni a szűkösen rendelkezésre álló egészségügyi kapacitásokat és a kapcsolódó közszolgáltatásokat. Véges orvostechikai és szakápolói kapacitás mellett kiugróan megnőhet az ugyanazon ellátásért versengő, azonos betegségben szenvedők száma, így még erőteljesebb túlkereslet alakul ki. Az erős túlkereslet miatt fokozódhat az a strukturális nyomás, amely miatt többen dönthetnek úgy, hogy tisztességtelen eszközökkel igyekeznek befolyásolni az egészségügyi működését.

Az integritási kockázatok egy másik dimenziója, hogy a korlátozottan rendelkezésre álló vizsgálati és terápiás módszerek és eszközök megválasztása elsősorban az egészségügyi személyzet kezében van. Az OECD tanulmánya több forrás alapján mutat rá arra, hogy a járvány során világszerte információk merültek fel arról, hogy az orvosok gyógyszereket és kezeléseket a hozzátartozóik, barátaik számára halmoztak fel, vagy tartalékoztak (OECD, 2020d).

Angelos (2020) rámutat, hogy az egészségügyi személyzet számára irányadó etikai keretrendszerben is változás történt: az egyes páciensekre fókuszáló etikai normák helyett a közegészségügy szempontjai kerültek előtérbe, amely pl. a halasztható műtétek elnapolásával járt. Mindez az egészségügyi személyzet számára is új helyzetet teremtett, hiszen mindennapi munkájuk során korábban nem kellett ilyen horderejű döntéseket meghozniuk és sok esetben nem rendelkeznek felkészültséggel az ilyen jellegű etikai dilemmák kezelésére.

A UNODC (2020) dokumentuma – kifejezetten a világjárvánnyal összefüggésben – többféle, az egészségügyben megjelenő korrupciós veszélyre hívja fel a figyelmet.

3. ábra: Korrupciós veszélyek az egészségügyben a világjárvány idején

Korrupciós veszélyek az egészségügyben a világjárvány idején



Forrás: UNODC (2020) alapján, saját szerkesztés

1.3 Milyen előképei vannak a kialakult helyzetnek?

A világjárvány következtében felborult a piac egyensúlya, és új működési logika lépett életbe. Nem állítható ugyanakkor, hogy ez a logika teljesen ismeretlen volna. Bár a fejlett piacgazdaságokban manapság ritkán használatosak olyan kifejezések, mint a jegyrendszer, az erőforrásokhoz való hozzáférés hiánya miatti korlátozott termelés, a szűk keresztmetszet vagy a likviditási nehézségek, ezek a jelenségek sok helyütt korábban mindennaposak voltak. (Mehlum-Torvik, 2020). Amikor a történelemben korábban hiány alakult ki, rendszerint arra válaszként jelent meg az erőteljesebb állami beavatkozás és a szűkös eszközök fölötti közvetlen kontroll érvényesítése. Amikor a piac azért diszfunkcionális, mert egyes szereplők erőfölényükkel visszaélnek, az állam versenyjog szabályaival avatkozott közbe. Amikor a külső veszély elhárítása érdekében szükséges az erőforrásokat optimalizálni, a hadigazdálkodás szempontjai kerülnek előtérbe. Ezeket a jelenségeket a közgazdaságtudományi szakirodalom is részletesen tárgyalja, amely segítséget nyújthat a jelenben zajló folyamatok értelmezésében is.

1.3.1 Hadigazdálkodás

A hadigazdálkodás a háborús helyzetben jellemző gazdálkodási állapot és eszközrendszer, amikor a termelés legtöbb elemét a háborúnak, illetve a hadsereg igényeinek rendelik alá. Jellemzői többek közt az önellátásra törekvés, a védővámok, exportkorlátozások bevezetése, a háborús célokra szükséges termékek előállításának fokozása, nyersanyagkészletek felhalmozása, az árak rögzítése, vagy a fogyasztási cikkek bevezetett jegyrendszer, szigorú készletgazdálkodás, kisajátítás és rekvirálás. A kormányzat válik a legfontosabb szállítóvá és megrendelővé, a gazdaság irányítására pedig tagolt hivatali hálózat alakul ki és szoros ellenőrzés alá vonják a szállítást, valamint a katonai célokra termelő, stratégiai jelentőségű ágazatokat.

A hadigazdálkodás elemei számos ponton megjelentek a világ országainak járványkezelési gyakorlatában. Szemléletes példa, hogy olyan, a végrehajtó hatalomnak széleskörű felhatalmazást adó törvényt is újból alkalmaztak, mint az Egyesült Államok védelmi termelési törvénye (Defence Production Act), amelyet még 1950-ben, a koreai háború kitörésekor fogadtak el. A törvény célja, hogy megkönnyítse a nemzetbiztonság szempontjából szükséges javak és szolgáltatások biztosítását, így az USA elnöke erre a jogi megoldásra támaszkodva több vállalatot is egészségügyi berendezések (elsősorban lélegeztetőgépek) gyártására kötelezhetett. Finnország a járvány első hulláma alatt annak köszönhetően kerülte el az egészségügyi eszközök hiányát, hogy Nemzeti Szükséghelyzeti Ellátó Ügynökséget működtet, amelynek alapvető jóságok felhalmozása a feladata, a vetőmagvaktól az orvosi eszközökig. A COVID világjárvány következtében a második világháború óta 2020 márciusában kellett először ezekhez a készletekhez nyúlni, amelyekkel a kórházak sürgős szükségletei kielégíthetők voltak (OECD, 2020b). Németországban mindeközben olyan jogszabályt fogadtak el, amelynek értelmében az egészségügyi miniszter rendkívüli közegészségügyi helyzetben felszólíthatja a gyártókat a licencük – térítés ellenében – más cégeknek való átadására (IfSG, 2021).

Pinkus és Ramaswamy (2020) szerint a háborús analógia további szempontok alapján is vonatkoztatható a koronavírus elleni fellépésre. A kormányzat hangsúlyosabb gazdasági szereplővé válik, a deficit terhére finanszírozott közkidások jelentős méretet ölthetnek. A kormányzati kiadások növekedése biztosítja a GDP fenntartását, amikor a háztartások visszafogják a kiadásait, az üzleti szféra pedig a beruházásokat. A fegyveres konfliktusok jellemzően a fizikai infrastruktúra pusztulásával járnak, amely visszaveti a gazdaság fellendülését, ugyanakkor a világháborúkat követő évek konjunktúráját is hoznak.

1.3.2 Piaci erőfölény, monopóliumok

Láthattuk, hogy a járvány elleni védekezéshez szükséges eszközök gyártói egyik napról a másikra jelentős mértékű piaci erőfölényre tettek szert, egyes eszközök esetében monopóliumot, kvázi-monopóliumot élveztek. Abban az esetben, ha az adott eszközt nem is egyetlen cég állította elő, sokszor csupán egyetlen gazdasági térségből, egy meghatározott szállítói kör közvetítésével voltak az eszközök beszerezhetőek. Közgazdaságtani értelemben a tiszta monopólium olyan piacszerkezeti forma, ahol egyetlen vállalat van jelen egy termék piacán. Az ilyen típusú piacon az eladó nem árelfogadó, hanem saját profitjának maximalizálására törekszik, vagyis „az eladó diktál”. A monopóliumok kialakulásának okai sokfélék lehetnek: a hatékonysági tényezőktől a jogi korlátozásokon át a kizorító magatartásig. Egy monopol-jellegű piac a vevő számára – kiszolgáltatottságából fakadóan – mindenképpen kedvezőtlen helyzet.

1.3.3 Hiány

Ami az eladók oldaláról erőfölényes helyzet, az a vevők oldaláról hiány formájában jelenik meg. Kornai János számos művet szentelt a hiány közgazdasági jelenségének és következményeinek. Ebbe egyaránt beleértendő az egyes fogyasztási cikkek hiánya, a munkaerőhiány, az alapanyag-, vagy alkatrészhiány, de ide sorolható a lakáshiány, és a képletes, vagy konkrét várakozás, a „sorban állás” is. Mindez együtt jár a beruházási javak piacán tapasztalható feszültséggel (túlkereslet) és a fizetési mérleg deficitjével. A hiánygazdálkodás egyéb aspektusai között arra is felhívja a figyelmet, hogy a kereslet formálódása maga is dinamikus folyamat, a vevő menet közben is megváltoztathatja szándékát, dönthet úgy, hogy kényszerhelyettesítést hajt végre, vagy folytathatja a keresést. Kornai a szocialista rendszerek egyik immanens tulajdonságának tekintett hiánygazdaság fogalmát az eladók piacával rokonítja, amely a pandémia gerjesztette helyzet egyik tipikus jellemzője is egyben. Hiánygazdaságban az eladó választhat a vevők között, és a vevő tesz erőfeszítéseket azért, hogy az eladó számára kedvező döntést hozzon (Kornai, 2010).

1.4 Hogyan változott az integritás helyzete a pandémia nyomán?

Korrupció minden társadalomban és minden gazdasági, társadalmi közegben előfordulhat. Annak mértéke, mintázata, szektorális megoszlása, jellemző típusai az adott gazdasági, társadalmi feltételrendszer eredői. Az Állami Számvevőszék Integritás Felméréseinek módszertanának is egyik sarokköve, hogy az integritásra nem csupán a szervezetek által befolyásolható belső folyamatok, szabályzatok és mechanizmusok vannak hatással, de egyes külső körülmények is (gazdálkodási lehetőségek, jogi státusz). Az Integritás Felmérés ezért

vizsgálja többek közt a költségvetési szervek jogi, intézményi környezetének jellemzőit, működésük kiszámíthatóságát és stabilitását. Az előzőekben megvizsgáltuk, hogy a pandémia nyomán hogyan változott meg az a gazdasági, üzleti, és társadalmi környezet, amely a szervezetek integritására is hatással van. Az alábbiakban az elemzés értékeli, hogy ennek milyen integritási következményei vannak, mi mondható el a korrupciós kockázatok és sémák átrendeződéséről.

1.4.1 Piaci környezet, integritás és csalásmentesség

A járvány következtében szélsőségesen keresleti piac jött létre, amely jelentősen növelte az állami fél kiszolgáltatottságát, adott esetben a vevő számára előnytelen feltételrendszert és üzletileg hátrányos következményeket jelentett. Ezt a járvány során kialakult dinamikát sok esetben visszaélésként, korrupcióként ábrázolják. Fontos ugyanakkor látni, hogy a piac átrendeződése önmagában nem korrupció, és nem korrump gyakorlat, hiszen ahogyan azt a fejezet elején az elemzés bemutatta a korrupció fogalmi eleme a jogszerűtlenség, a befolyásolás. Egy monopoljellegű piac a vevő számára, kiszolgáltatottságából fakadóan mindenképpen kedvezőtlen helyzet, ugyanakkor önmagában még nem korrupció, és nem korrump gyakorlat - erőfölényes helyzetben is lehetséges, hogy a felek jogszerűen járnak el. A keresleti piac ugyanakkor a csalás és a tisztességtelen piaci magatartás kockázatát növeli, hiszen megnő a lehetőség hamis, vagy rossz minőségű egészségügyi termékek megjelenésére. Az egyenlőtlen piacszerkezetből fakadó kockázatok kezelésére a szervezetek integritásirányítási rendszereinek lehetőségei korlátozottak. A piaci környezet egyenlőtlenségeit hagyományosan az állami intervenció mérsékelheti (versenypolitikai intervenció, exporttilalom stb.).

1.4.2 A korrupciós kockázatok irányának megváltozása

Szokásos piaci körülmények között a magánszereplők érdekeltek abban, hogy a közhatalmi, valamint a közintézmények által hozott gazdasági, vagy a közszolgáltatások odaítéléséről szóló döntéseket megpróbálják tisztességtelen eszközökkel befolyásolni. A korrupciós nyomás a magánszereplők irányából hat az állami szereplők irányába. Ebben a klasszikus korrupciós tranzakciótípusban a korrupciós pénz, vagy előny a magánszereplőktől áramlik a közintézmény felé, míg a „korrupciós áru” az intézmény, vagy a közhivatalt betöltő személy döntése, aktusa. A járványhelyzetben az egészségügyi hiánycikkeket forgalmazó magánszereplők rendkívül előnyös piaci helyzetbe kerültek, amely több területen felszámolta a klasszikus korrupciós mintázat alapját képező érdekeltségi viszonyokat.

Míg korrupció minden társadalomban jelen van, gyakoriságát, a korrupciós események súlyosságát és formáit sokféle tényező befolyásolja, így az is, hogy többletgazdaság, vagy hiánygazdaság jellemzi a piacot. Kornai elméletére visszautalva a világjárvány robbanásszerűen alakította át a piacot, ahol újratermelődtek, egyes esetekben állandósultak a hiányjelenségek. A „vegyél tőlem” attitűdöt (amit Kornai piaci nyomásnak nevez) felváltotta az „adjál nekem” attitűd (piaci szívás). Hiánygazdaságban az eladónak hatalmában áll szelektálni a vevők között, a vevő erőfeszítéseket tehet azért, hogy megnyerje az eladót (nem riadva vissza akár a korrump eszközök alkalmazásától sem), míg a többletgazdaságban fordított az irány, az eladó próbálja bármilyen eszközzel megnyerni a vevőt (Kornai, 2010). A hiánygazdaságra jellemző módon, egyes javakhoz való hozzáférés érdekében már a vásárlói oldal érdekelt az eladók befolyásolására, nem pedig fordítva. Ez a típusú kockázat pedig akár az egész ellátási láncon keresztül tovagyűrűzhet, mivel azok a termékek, amelyek iránt a legnagyobb a kereslet, jellemzően nem egyszer cserélnek gazdát. (OECD, 2020b). Másfelől, a köztudatban élő közvetlen megvesztegetésen túl a szívességek viszonzásának számtalan egyéb módja is létezhet, hiszen „minden vevő valahol eladó” is. (Kornai, 1980)

1.4.3 Túlkereslet és összeférhetetlenség az egészségügyben

A pandémia következményeként az azt megelőzően is túlkeresletnek kitett egészségügy területén nőhetett a tisztességtelen eszközök igénybevételének irányába ható strukturális ösztönzők mértéke. Megnőtt az ugyanazon ellátásért versengő, azonos betegségben szenvedők száma, így még erőteljesebb túlkereslet alakult ki. Mivel a gyógyítási eszközöket és módszereket az egészségügyi személyzet ítéli oda, megnőhet a jelentősége az összeférhetetlenség eseteinek, annak, hogy orvosok barátai, hozzátartozói javára használják fel a gyógyítási kapacitásokat.

2. AZ INTEGRITÁS ÉS CSALÁSMENTESSÉG ESZKÖZEI A VILÁGJÁRVÁNY IDEJÉN

A pandémia támasztotta kihívások és azok integritási következményeinek bemutatását követően az elemzés felvázolja azokat a kérdéseket, dilemmákat, amelyek az integritás és a járvány kezelésének összefüggésében felmerülnek. Az elemzés ezt követően olyan eszközöket, megoldásokat, „jó gyakorlatokat” mutat be, amelyek iránymutatásul szolgálhatnak arra, hogy az integritás és csalásmentesség milyen eszközökkel erősíthető a járványhelyzetben.

2.1 Az integritás és szabálykövetés dilemmái a járvány elleni védekezés során

A világjárvány során az emberéletek mentése minden ép értékrenddel rendelkező társadalom első számú prioritása. Az életek mentésének célja esetenként szembe kerülhet a gazdálkodási és az integritás szabályokkal, a szabálykövetéssel. Az első fejezet bemutatta, hogy a védekezéshez szükséges anyagi feltételek biztosítása érdekében a közintézményeknek gyorsan és flexibilisen kellett reagálniuk, amelyet a „béke-időkre” kialakított szabályozási környezet nem minden esetben támogatott.

A korábbi egészségügyi veszélyhelyzetek (így például az Ebola-járvány) során is a források pazarló felhasználását dokumentálták, az azonnali válaszlépések szükségessége pedig az elszámoltathatóság, átláthatóság és transzparencia követelményének sérülésével, így az integritási kockázatok növekedésével járhat (IDI, 2020). Az emberi életek védelme és a gyors beavatkozás érdekében különleges szabályok alkalmazására, illetve bizonyos normák és szabályok felülírására is szükség lehet, egyes szabályoktól történő eltérés, vagy rendkívüli szabályok megalkotása vált szükségessé. Az új helyzetre a korábban kialakított integritást szolgáló megoldások sem lehettek felkészülve.

Méltányolható érv, hogy az új helyzet nem ítéhető meg a régi szabályok alapján, ugyanakkor a káosz, a normahiány, az anarchia sem igazolható. A veszélyhelyzetre történő hivatkozás nem adhat automatikusan menlevelet a szabályok követése alól. Miközben egyértelműen fontos az integritás, egyetlen társadalom sem lehet vak más szempontokra. Ennek nyomán a járvány kezelése az integritással és normakövetéssel kapcsolatban az alábbi dilemmákat állítja a középpontba:

- Az életek mentése mennyiben élvezhet elsőbbséget a szabályok követésével szemben?
- A megfelelő flexibilitás biztosítása mellett, hogyan szavatolható a szabályok érvényesülése?
- Vannak-e egyáltalán olyan szabályok, amelyek még ilyen helyzetben is követendőek?
- Mely integritási eszközök támogathatják a járvány elleni védekezés célját és kezelik az újonnan felmerült kockázatokat?

Komoly dilemmát jelent tehát annak az ésszerű határnak a meghúzása, amely mentén az emberéletek mentése nem kerül veszélybe és nem szenved kisérdelmet, miközben biztosítható azoknak a szabályoknak a betartása, amelyekről az eltérés még ebben a helyzetben sem indokolt.

Emellett figyelemmel kell lenni arra is, hogy vannak olyan alapvető gazdálkodási és integritási szabályok, amelyeket pontosan azért kell követni, mert a hatékony és eredményes egészségügyi ellátás alapfeltételei, a járvány leküzdését tehát elősegítik.

A továbbiakban az elemzés körülfárja a fenti dilemmákra adható válaszlehetőségeket, a hazánkban alkalmazott megoldások, valamint az Állami Számvevőszék tapasztalatai alapján bemutat egyes jó gyakorlatokat, értékeli a hazánkban bevezetett integritást erősítő megoldásokat, bemutatja azokat az áramvonalasítási lehetőségeket, ahol a szabályozás könnyítése kínálhat megoldást. Az eszközök elemzése iránymutatásul szolgálhat arra, hogy az integritás és csalásmentesség miként erősíthető a járványhelyzetben.




2.2 Vannak-e az integritásnak kulcskontrolljai?

Melyek azok a szükséges és elégséges kontrollok, amelyek alkalmazása még a világvárvány idején is elvárható? A számvevőszéki működés kontextusába helyezve, olyan integritási kontrollokról van szó, amelyek érdemben és hatékonyan támogatják a szervezet integritását, választ adnak a járvány során felmerülő integritási kérdésekre is, és amelyek működtetése, valamint ellenőrzése nem jelent erőforrás pazarlást sem az ellenőrzött, sem a legfőbb közpénzügyi ellenőrző szervezet oldalán. Ezt a gondolkodásmódot szemlélteti az, ahogyan az ÁSZ a pandémia első évében áramvonalasította integritás ellenőrzési módszertanát.

A pandémia időszaka alatt az integritási környezet új megközelítés szerinti ellenőrzésére elsőként az önkormányzati szférában került sor. Míg 2019-ben az ÁSZ az önkormányzatok integritását és belső kontrollrendszerét 68 darab különböző dokumentum (ide értve például a reprezentációs kiadások felosztásának szabályozását, vagy a beszámoló elkészítéséért felelős személy szakképesítését igazoló dokumentumot) bekérésével ellenőrizte, a 2020. évben végrehajtott monitoring ellenőrzés során a bekért dokumentumok száma 26-ra csökkent. Az ÁSZ egyértelműen körülhatárolta azokat a kulcsfontosságú dokumentumokat, amelyek az integritás alapvető feltételei. Az önkormányzatonként értékelt 26 hatályos dokumentumnak folyamatosan rendelkezésre kell állnia. További innováció volt, hogy az ellenőrzés első ütemében még szűkebb körű, kilenc darab kulcsdokumentumot ellenőrzött az ÁSZ. Ezen dokumentumok esetében a szervezeteknek lehetőségük volt a feltárt hiányosságokat előzetesen kijavítani, az integritási környezetet fejleszteni. Olyan újszerű, valós idejű ellenőrzések felé történt tehát elmozdulás, amely révén az ÁSZ tanácsadó és ellenőrzési funkciója egyszerre érvényesül, az adott ellenőrzötti kör teljes lefedettsége mellett, miközben a hibakeresés helyett az integritási környezet javítása kap hangsúlyt. A 3197 önkormányzatot és 1284 önkormányzati hivatalt érintő rendszerszintű értékelés támogatást nyújt a szabályok betartásához, és elősegíti az önkormányzatok hatékony feladatellátását is.

Az ellenőrzés által az önkormányzatoknál, illetőleg azok hivatalainál vizsgálandó kulcsfontosságúnak ítélt dokumentumok körét, illetve jelentőségüket az alábbi táblázat mutatja be:

2. táblázat: Kulcsdokumentumok a monitoring típusú integritás ellenőrzésben

	Kulcsdokumentum	Mi a kulcsdokumentum integritási jelentősége?
	Számviteli politika	Ha egy szervezet nem rendelkezik számviteli politikával, vagy az nem felel meg a jogszabályi rendelkezéseknek, akkor a számviteli eljárásai, nyilvántartásai, valamint számviteli beszámolójának tartalma sem értelmezhető, így a közpénzek felhasználása során sem érvényesülnek az integritás alapvető feltételei.
	Eszközök és források leltárkészítési és leltározási szabályzata, értékelési szabályzata	A leltár mutatja meg, hogy valóságban milyen állapotban található az eszközök és források, amelyek a kimutatásokban szerepelnek. A leltár teszi lehetővé az anyagi felelősök elszámoltatását, így támogatja a költségvetési szerv vagyonának védelmét. Leltárkészítési szabályzat hiányában nem igazolható, hogy a szervezet milyen módszert követve végezte el a leltározást és a felelősségi körök sem határozhatóak meg, amely integritási kockázatot jelent. Az eszközök és források értékelési szabályzatának célja a számviteli értékelési módok összefoglalása. Ennek hiánya akadályozza a számviteli politika keretében hozott döntések végrehajtását.
	Számlarend	A számlarend megmutatja, hogy a beszámolót miként támasztják alá a bizonylatok, így támogatja a közpénzek felhasználásának integritását. Számlarend hiányában nem lehet meggyőződni arról, hogy a szervezet az adott évre megfelelően nyitotta és vezeti-e a könyveit, teljesülnek-e azok az előírások, amelyek nélkülözhetetlenek a valós pénzügyi helyzetet és jövedelmezőséget tükröző beszámoló elkészítéséhez.

	Integritást sértő események kezelésének eljárásrendje	Az eljárásrend meghatározza, hogy mi a teendő, ha olyan esemény következik be, amely a szervezeti szabályoktól, célkitűzésektől és értékektől való eltérést jelenti. Az eljárásrend kulcsdokumentum abból a szempontból, hogy az ilyen események kezelése egységes rendszerben történjen, feltárásukra, a felelősség megállapítására és a szükséges intézkedések megtételére sor kerüljön.
	A vagyonyilatkozáttal kapcsolatos szabályzat	Azoknak a személyeknek, akik a közpénzek felhasználása során javaslattevőre, döntésre vagy ellenőrzésre jogosultak, nyilatkozatot kell tenniük a saját és a velük egy háztartásban élő hozzátartozók jövedelmi és vagyoni helyzetéről. Ez teszi felderíthetővé a jogszerűtlen gazdagodást, amely a korrupció indikátora is lehet. Ha a szervezet az ehhez kapcsolódó szabályozást nem alakítja ki, akkor nem egyértelmű, hogy kiknek, milyen módon kell a nyilatkozatot megtenniük.
	Szervezeti és működési szabályzat	Az SZMSZ-ből ismerhetjük meg a szervezet célját, tevékenységét, szervezeti felépítését, elérhetőségét. Az SZMSZ azért lényeges, mert ez teremti meg a transzparens módon a szervezet szabályszerű működésének alapjait, ez teszi külső szereplők számára is átláthatóvá a szervezet felelősségi viszonyait. Ha a feladat- és felelősségi körök nincsenek meghatározva, azzal az integritási kockázatok is nagymértékben nőnek.
	A beszerzések lebonyolításával kapcsolatos eljárásrend	A beszerzések lebonyolításával kapcsolatos eljárásrendet úgy kell kialakítani, hogy a beszerzési folyamatok átláthatóságát, a hatásköröket egyértelműen rögzítse. Ennek hiányában a közbeszerzési értékhatár alatti beszerzések transzparenciája nem teljesül, ami kockázatot jelent az egyenlő versenyfeltételek biztosítása tekintetében.
	A közérdekű bejelentések, panaszok kezelésének eljárásrendje	A panasz és közérdekű bejelentés a korrupciós visszaélések napvilágra kerülésének is az egyik legfontosabb csatornája. A bejelentés alapján - ha az alaposnak bizonyul - gondoskodni kell a jogszerű vagy a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról. Az eljárásrend hiányában a szükséges intézkedéseket nem lehet megtenni, a feltárt hibák okait sem lehet megszüntetni, és felelősségre vonás sem kezdeményezhető.
	Az ajándékok, egyéb előnyök elfogadásának szabályozása	Az állampolgárok nap, mint nap kapcsolatba kerülnek hivatali ügyintézőkkel. Az ügyintézés gyorságának, vagy a döntések befolyásolására irányuló magatartások megjelenésének kockázata ezen szervek működésével együtt jár. Ajándékozási szabályozás hiányában nincs egyértelműen rögzítve, hogy a hivatal dolgozói mit tegyenek, ha ajándékot, vagy egyéb előnyt kínálnak fel a számukra és, hogy milyen eljárásokat kell lefolytatni a szabályok megsértése esetén.

Forrás: Saját szerkesztés

Látható, hogy olyan dokumentumokat határozott meg az ÁSZ, amelyek a szervezetek működésének alapjait határozzák meg és további gazdálkodási és integritási folyamatok kereteit adják. Az ellenőrzés szempontjait elsősorban a közintézmények gazdálkodásának szabályszerűsége szempontjából alakította ki az ÁSZ, a számviteli jelentőséggel bíró kiemelt dokumentumok számonkérése a közpénzek felhasználásának integritását erősíti. A csalásmentességet biztosító integritási környezet kialakítása szempontjából a kifejezetten erre a területre irányuló szabályozások bírnak jelentőséggel (ajándékok elfogadása, bejelentések kezelése, vagyonyilatkozat, integritást sértő események kezelése). Többek között ezen dokumentumokról az Állami Számvevőszék tanácsadó és tudásmegosztói tevékenységének erősítése keretében a honlapján cikksorozatot ⁷ jelentetett meg.

⁷ Mit kell tudni a kijelölt dokumentumokról? 2020. szeptember 8. <https://www.aszhiportal.hu/hirek/mit-kell-tudni-a-sarkalatos-dokumentumokrol>

2.3 Bürokráciacsökkentés és digitális állam

A közigazgatásban időről időre előtérbe kerülnek a bürokrácia csökkentésére irányuló törekvések (Marsovszki, 2018), a pandémia pedig ismételten rámutatott az abban rejlő lehetőségekre. Kornai (1983) úgy írja le a bürokráciát, mint a társadalmi mikrofolyamatok áramlásába kifeszített háló, amely ha túl ritka, akkor teret ad a szabálytalanságoknak, ugyanakkor a mind részletesebb szabályok kidolgozása a bürokrácia túltérbélyesedéséhez vezethet, és a társadalmi életet béníthatja. A Nemzeti Együttműködés Programja 2010-ben a kormány elsődleges feladatai között deklarálta az állam ésszerű és hatékony működtetését, valamint a bürokrácia okozta indokolatlan társadalmi terhek mérséklését. (NEP, 2010)

Az ÁSZ 2017. évi szakmai tevékenységéről szóló beszámolójában felvetette a folyó pénzügyek bürokráciájának csökkentésére vonatkozó javaslatát, az államháztartási jogkörök újragondolásával (ÁSZ, 2018). A központi költségvetés végrehajtási rendjének átalakításáról szóló előterjesztés véleményezése során az ÁSZ 2019-ben kiemelte, hogy a pénzügyi ellenjegyzés aktuális szabályozási formája túlzottan bürokratikus, nem tölti be funkcióját. Az államháztartással kapcsolatos jogszabályok öt aláíráshoz kötik (kötelezettségvállaló, pénzügyi ellenjegyző, teljesítésigazoló, érvényesítő, utalványozó) a költségvetési kifizetéseket, ugyanakkor a tapasztalatok azt mutatják, hogy az öt aláírásos rendszer jelentős adminisztrációt igényel, amely egyben a hibák kockázatát is magában rejti. Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai alapján kiemelt jelentőséggel az utalványozás folyamatában a kötelezettségvállalásra és a teljesítés igazolására jogosultak személyének, feladat- és hatásköreinek elkülönítése bír. Ebben a körben a bürokrácia csökkentése egyúttal az érdemi gazdálkodási feladatok ellátásáért való felelősség fokozottabb érvényesítését is lehetővé teheti, erősítheti az pénzügyi gazdálkodás integritását.

A járványügyi veszélyhelyzetben, az otthoni munkavégzés körülményei között, különösen időigényes és nehézkes mind az öt, különböző személyektől származó aláírást beszerezni, miközben valódi jelentősége csupán a kötelezettségvállaló és a teljesítésigazoló személy aláírásának van. Mindezek tükrében a javaslattal az ÁSZ 2020-ban ismét a pénzügyminiszterhez fordult (Domokos, 2020), egyúttal kezdeményezte az államháztartási gazdálkodás szabályainak gyors áttekintését, és a veszélyhelyzetben indokolatlan szabályok átmeneti felfüggesztését.

A pandémia annak is új lendületet adott, hogy a személyes jelenlétet igénylő ügyintézési formákat még erőteljesebben felváltsák az elektronikus közigazgatási megoldások. Az ÁSZ elemzése (Vargha-Kovács-Dávid, 2021) rámutatott, hogy a Személyreszabott Ügyintézési Felületen 2020 februárjától mind a bejelentések mind az ügyintézés számában igen jelentős növekedés volt tapasztalható. Emellett számos olyan új, a digitális államhoz kapcsolódó eszköz is megjelent, illetőleg annak használata kiszélesedett, mint a meghatalmazás ügyfélkapun keresztül, az elektronikus iratbenyújtás, állampapírok és babakötvény online vásárlása, a digitális nyelvvizsga, az e-recept és a telemedicina szolgáltatásai. Az ÁSZ Integritás felmérése (Németh et al, 2019) is rámutatott, hogy a digitalizáció és automatizáció fontos szerepet játszik az integritás megerősítésében. A digitalizáció hozzájárul az egyedi döntések, a diszkrecionális jogkör visszaszorításához, a technológia biztosítja a megváltoztathatatlanságot, a hiteles dokumentáltságot, valamint a transzparenciát.

2.4 Készletgazdálkodás

A hadigazdálkodás bemutatása során szó esett a szűkösen rendelkezésre álló készletek elosztásának jelentőségéről, az ellátás biztonságának szavatolása és védelme érdekében. A szigorú készletgazdálkodás az egyik olyan a pandémia alatt reaktiválódott gyakorlat, amelyre széles körben találunk hazai és nemzetközi példákat. Általános közgazdaságtani értelmében a készletgazdálkodás hivatott biztosítani egy szervezet számára, hogy a tevékenységéhez szükséges készletek mindig rendelkezésre álljanak a megfelelő mennyiségben, minőségben és összetételben.

2.4.1 Készletgazdálkodás az egészségügyben, kórházparancsnokok

A pandémia kapcsán elsősorban az egészségügyi készletekkel való felelős gazdálkodás bír kiemelt jelentőséggel. Egy kórházban számos olyan eszköz és anyag van, amelyet napi rendszerességgel szállítanak, felhasználnak, a betegek, orvosok és az egészségügyi személyzet kiszolgálása pedig kardinális jelentőséggel bír az ellátás eredményessége szempontjából.

Ezen a területen a szabályos, átlátható és felelős gazdálkodás és a hatékony gyógyítás céljai összekapcsolódnak. Ahogyan arra az ÁSZ korábbi ellenőrzései is rámutattak: a szabályos működés a minőségi betegellátás alapfeltétele is egyben (Böröcz et al., 2019). Ennek egyik hatékony eszköze a megfelelő készletgazdálkodás. A mindennapos készletgazdálkodási gyakorlat jobbá tételével erősödik a közpénzek hatékony felhasználása, egyúttal a járvány elleni védekezés határfoka is javul és erősíti az integritást. A járványhelyzetben a szigorú készletgazdálkodás normáinak megjelenése egyaránt hozzájárul a hatékony védekezéshez és csökkenti a keresett egészségügyi termékekkel kapcsolatos visszaélési lehetőségeket, integritási kockázatokat. Kielezett járványügyi veszélyhelyzetben döntő fontosságú, hogy egy kórházi osztályra kiadott védőmaszkot felhasznált eszközként tartanak-e nyilván, vagy folytatják az eszközök darab szintű nyomonkövetését egészen addig, ameddig a védőmaszkot ténylegesen felhasználják.

Az ÁSZ a fenti szempontok tudatosítása érdekében a pandémia időszakában több eszközzel is támogatta az egészségügyi szektor gazdálkodási know-how-jának fejlesztését.

A nemzeti vagyon kezeléséért felelős tárca nélküli miniszternek 2020-ban írt levélben az ÁSZ elnöke összegyűjtötte az egészségügyi rendszerrel, annak szabályozásával kapcsolatos ellenőrzési tapasztalatokat, hangsúlyozva, hogy az erőforrások (közpénz, anyag, eszköz, munkaerő) minél hatékonyabb felhasználásának igénye a pandémia során felerősödött. Az ÁSZ támogató levele kiemelte, hogy továbbra is törvényes, átlátható működésre van szükség, emellett szükségszerű követelmény a kialakult helyzetben a megfelelő változáskezelés is.

Az ÁSZ a szervezet ellenőrzési tapasztalatai összegzésével, illetve konzultációs lehetőséggel közvetlenül is támogatja a kórházparancsnokokat. Ennek keretében 63 kórházparancsnok értesülhetett soron kívül a számvevőszéki ellenőrzések tapasztalatairól⁸. Ezzel párhuzamosan az ÁSZ főtitkára az egészségügyért felelős államtitkárnak írt levelében üdvözölte a kórházparancsnokok kinevezését, és felhívta rá a figyelmet, hogy a legfontosabb előírások betartásának követelménye nem értékelődhet le a járványügyi veszélyhelyzetben sem.

Az egészségügyi készlet állagának megóvása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 287/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet, a kórházak élére kinevezett kórházparancsnokok feladatait is meghatározta. A kórházparancsnokok a járványveszéllyel összefüggő szabályok betartására, és az egészségügyi készletek megóvására vonatkozóan rendelkeznek utasítási jogkörrel. A készletgazdálkodási adatok validálásának és ellenőrzésének a korrupciós kockázatok kezelése terén is kiemelt jelentősége van.

A készletgazdálkodási szempontok megjelenését tükrözi az 1725/2020. (X. 30.) Korm. határozat az egészségügyi szolgáltatók központosított közbeszerzéseivel kapcsolatos egyes döntésekről. A rendelkezés célja, hogy az állami fenntartású fekvőbeteg szakellátást nyújtó intézményi beszerzések rendjének átalakításával az egészségügyi beszerzéseket koordinált, költséghatékony, tervezhető és átlátható módon lehessen lebonyolítani. 2021. január 1-től központi beszerző szervezetként a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság végzi ezt a feladatot. 2021. március 1-ig a pénzügyminiszternek is meg kell vizsgálnia – az emberi erőforrások minisztere és a belügyminiszter bevonásával – az egészségügyben felhasznált termékek hatékony készletgazdálkodása kialakításának lehetőségeit, és javaslatot kell tennie a központosított egészségügyi logisztikai tevékenység feltételrendszerének kialakítására.

⁸ Támogatja az ÁSZ a kórházparancsnokokat - 2020. április 6. <https://www.asz.hu/hu/sajtokozlemenyek/tamogatja-az-asz-a-korhazparancsnokokat>

2.4.2 Egyéb készlet- és hadigazdálkodási megoldások

Magyarországon a honvédelmi miniszter vezetésével 2020 márciusában alakult meg a járványhelyzetben létfontosságú vállalatok biztonságáért felelős akciócsoport⁹, azzal a céllal, hogy biztosítsa azokat a szolgáltató- és gyártókapacitásokat, közlekedési, energetikai és gyógyszeripari cégeket, amelyek működése létfontosságú a rendkívüli járványhelyzetben Magyarországon. Az állami felügyelet alá vonás lehetőségét a katasztrófavédelemről szóló 2011. évi CXXVIII. törvény szabályozza. A törvény értelmében veszélyhelyzetben élet- és vagyonmentés érdekében elrendelhető a mentésre alkalmas bármely eszköz igénybevétele, a veszélyhelyzet súlyosbodásának közvetlen veszélye esetén, annak megelőzése céljából, pedig gazdálkodó szervezetek működése is az állam felügyelete alá vonható. A kormány a járványügyi készültséggel összefüggésben kapott felhatalmazása alapján rendeletben (289/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a magyarországi székely gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges tevékenységi körök meghatározásáról) nevesítette a stratégiai jelentőségű ágazatokat. Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása érdekében a magyarországi székely gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges intézkedésekről szóló 227/2020. (V. 25.) Korm. rendelet pedig a belgazdaságért felelős miniszter döntéséhez kötötte, hogy a külföldiek magyar stratégiai vállalatban szerezhessenek tulajdonrészt.

A gazdálkodási fegyelem egy másik kézzelfogható aspektusa a gyógyszerellátás terén bevezetett korlátozó intézkedések. Ezzel kapcsolatban az Európai Unió Bizottsága bocsátott ki iránymutatást (Iránymutatás az optimális és ésszerű gyógyszerellátásról a COVID-19-járvány során jelentkező hiányok elkerülése érdekében 2020/C 116 I/O) 2020 áprilisában. Ennek értelmében a tagállamok korlátozzák bizonyos vényköteles és nem vényköteles gyógyszerek kiadását és értékesítését¹⁰, azokban az esetekben, amikor a megnövekedett kereslet miatt fennáll a hiány kockázata. Ezzel összhangban az Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet főigazgatója azt a szempontot határozta meg az orvosoknak, hogy többhavi terápiához elegendő gyógyszert – a gyógyszerári készletekre tekintettel – lehetőleg havi bontásban, több vényre írjanak fel a betegeknek.¹¹

2.5 Egészségügyi humáninfrastruktúra fejlesztése

Az integritás és csalásmentesség erősítésének egyik fontos beavatkozási területe a megfelelő szabályozók, szankciórendszer, valamint preventív hatással bíró kontrollok alkalmazása. Egy másik, legalább ennyire fontos védekezési megközelítés olyan ösztönzőkre épül, amelyek gazdasági értelemben értéklik le a korrupciós befolyás lehetőségeit. A pandémia alatt az egészségügyi humáninfrastruktúra fejlesztése érdekében bevezetett megoldásokban mind a két megközelítés beazonosítható.

2.5.1 Bérrendezés

Az Európai Bizottság felmérése alapján készült jelentés (European Commission, 2017) felhívja rá a figyelmet, hogy az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés területén a korrupció megelőzésének egyik fontos eszköze a bérek emelése.

Az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. tv szabályozza újra az egészségügyi szolgálati jogviszonyban állók bértábláját, amely a jövedelmek fokozatos emelkedésével számol – szolgálati idő szerinti bontásban –, elsőként a 2021. évben, majd 2022-ben, végül 2023. január 1-től. Két év alatt a bérek növekedése – minden sávban 1,42-szeres szorzóval biztosított. Az orvosi bérek emelése egyértelműen a paraszolvencia, a korrupció, a megvesztegetés „vásárlóerejét” csökkenti és a tiltással együtt mérsékli az egészségügyben dolgozók ilyen jellegű „fizetés-kiegészítésének” vonzerejét.

⁹ „Megkezdte működését a létfontosságú vállalatokért felelős akciócsoport” - 2020. március 17. <https://koronavirus.gov.hu/cikkek/megkezdte-mukodeset-letfontossagu-vallalatokert-felelos-akciocsoport>

¹⁰ Vényköteles gyógyszerek esetében csak egyhavi adag, illetve nem vényköteles gyógyszerek esetében vásárlónként legfeljebb egy csomag gyógyszer kiadását engedélyezve.

¹¹ Az OGYÉI vényfelírással kapcsolatos kérése 2020. március 20. <https://ogyei.gov.hu/az-ogyei-venyfelirassal-kapcsolatos-kerese/>

2.5.2 A hálapénz kivezetése

Az Országgyűlés 2020 októberében fogadta el a 2020. évi C. tv.-t az egészségügyi szolgálati jogviszonyról, amely új alapokra helyezi az egészségügyben történő foglalkoztatást. A jogszabály fontos módosításokat tartalmaz az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) és a Btk. vonatkozásában is, amelyek 2021. január 1-i hatálybalépésüket követően szigorúan szankcionálják az egészségügyi korrupció minden formáját.

Az Eütv. legfontosabb módosítása, hogy az egészségügyben dolgozók a jogszabályban meghatározott térítési díjon felül az egészségügyi szolgáltatás nyújtásáért, a szolgáltatás nyújtása alatt vagy azt követően, semmilyen pénzbeli, gazdasági szolgáltatás keretében nyújtott, vagy természetbeni ellenszolgáltatást, vagy egyéb előnyt nem kérhetnek, vagy fogadhatnak el. Ajándékként ugyanakkor egyszeri alkalommal elfogadhatnak olyan tárgyat, amelynek értéke nem haladja meg a mindenkori minimálbér havi összegének 5%-át. Ha a beteg ellátása egészségügyi intézményben történő benntartózkodással jár, ez idő alatt kéthavonta egy alkalommal adható ajándéktárgy. Az egészségügyi törvény kizárólag ajándéktárgy adását és elfogadását engedi meg, így pénzösszeg átadása értékhatártól függetlenül tilos. A változások nyomán a Btk. 290. § (6) bekezdése alapján vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető az, aki egészségügyi szolgáltatás nyújtásával összefüggésben egészségügyi dolgozónak, vagy ezekre tekintettel másnak jogtalan előnyt ad vagy ígér. Ilyen előny elfogadása a vesztegetéssel esik egy megítélés alá, aki a jogtalan előnyért a kötelességét megszegi, egy évtől öt évig, ha mindezt üzletszerűen követi el, két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntethető.

Mindezzel párhuzamosan a Nemzeti Védelmi Szolgálaton (NVSZ) belül felállították azt a főosztályt, amely 2021. márciustól ún. „hálapénz-razziák” során ellenőrizheti az egészségügyi alkalmazottakat, annak érdekében, hogy kiszűrjék a paraszolvenciát elfogadó egészségügyi alkalmazottakat. Az NVSZ korrupciómegelőzési főosztálya integritási tesztek során megalapozott indok, például ellenőrzött bejelentés, vagy az egészségügy korrupciós kitétségének kockázatelemzését követően tudomására jutott adat esetén, ügyészi engedély birtokában végez vizsgálatokat, valósnak tűnő szituációban¹².

2.6 Összeférhetetlenség szabályozása

Az egészségügyi és a gazdasági döntések körében is előfordulhat, hogy a döntésre jogosult személlyel, valamilyen személyes kapcsolatban (családi, rokoni kapcsolat), vagy közös üzleti érdekkel rendelkező személy a döntés érintettje. A pandémia nyomán az egészségügyben az összeférhetetlenség új lehetőségei is megjelentek. Az egészségügyben dolgozók rendkívül nagy keresletnek kitett kezelésekről és a vakcináció sorrendjéről is dönthetnek, amelyet adott esetben családtagjaik, hozzátartozóik, ismerőseik is igénybe vehetnek.

A járványhelyzetben megjelenő új egészségügyi etikai kérdések rendezése érdekében jelentek meg hivatásrendi etikai normák (MOK, 2020) ugyanakkor egyes speciális összeférhetetlenségi esetekre (hozzátartozók, ismerősök ellátása, vakcinációja) nincs iránymutatás.

Magyarországon szűkebben az összeférhetetlenséggel kapcsolatos szabályokat törvényi szintű rendelkezések tartalmazzák: többek között a 2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről, a 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól, 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról, 2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről, vagy a 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról. Az ÁSZ 2019. évi Integritás Felmérésének eredményei szerint a felmérésben résztvevő közintézmények 69%-a maga is rendezte az összeférhetetlenségi esetek szabályozását.

¹² Fellép a hálapénz ellen a Nemzeti Védelmi Szolgálat – 2021. január 21. <https://magyarnemzet.hu/belfold/fellep-a-halapenz-ellen-a-nemzeti-vedelmi-szolgalat-9255032/>

2.7 Bejelentők védelme

Az első fejezetben bemutatott módon a világvárvány nyomán az integritási kockázatok mintázata és intenzitása is változott, integritási és csalási kockázatok új területeken is megjelentek. Világszerte egyre több állampolgár találkozhatott az egészségügyi szolgáltatások igénybevétele során a kiszolgáltatottság veszélyével és az egészségügyi szolgáltatások igénybevétele körében etikai kockázatokkal.

A bejelentő védelmi rendszerek az egyik legfontosabb garanciái annak, hogy a visszaélések, etikailag vitás helyzetek, vagy az integritás sérelme napvilágra kerüljön. A megvalósítás egyik konkrét módja, ha az intézmény készít egy olyan postafiókot, amely biztosíthatja, hogy az alkalmazottak, a betegek, a magánvállalatok képviselői, az állampolgárok biztonságosan tudják bejelenteni a gyanús eseteket, potenciális visszaéléseket, a kilétük felfedése nélkül (UNODC, 2020). Az ilyen rendszerek működésének alapfeltétele, hogy az a bejelentő adatait, vagy anonimitását megfelelően védje, mert csak ez alapozhatja meg, hogy a bejelentő bizalommal forduljon az ilyen csatornák felé.

Magyarországon a bejelentők védelméről szóló garanciákat törvényi szabályozás biztosítja. A 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről egyértelműen rendezi a bejelentő személyes adatainak védelmét. A bejelentéseket bármely közintézménynek kezelnie kell és azokat 2014 óta az Alapvető Jogok Biztosa által üzemeltetett védett elektronikus rendszeren keresztül is meg lehet tenni¹³. 2020. szeptember 16-án útjára indult a Közbeszerzési Hatóság Anonym Chat (KAC) funkciója, amely lehetőséget biztosít arra, hogy a Közbeszerzési Hatóság munkatársaival bárki anonim módon meginformációt gyanús esetek, vélt vagy valós közbeszerzési jogi jogsértések tekintetében.¹⁴ Az ÁSZ 2019. évi Integritás Felmérésének eredményei szerint kötelező jogszabályi garanciák mellett a hazai közintézmények 52 %-a rendelkezik a külső bejelentéseket kezelő rendszerekkel, míg a szervezeten belüli bejelentők védelméről a felmérésben résztvevők 42%-a gondoskodott.

2.8 Árszabályozás, fogyasztóvédelem, verseny

A pandémiás helyzetben az eladók által uralt piac az árak szintje és az áruk minősége szempontjából is kiszolgáltatott helyzetbe hozza a vevőket. Ezért a pandémia során a csalás kockázatai kezelésének és a piaci egyensúly helyreállításának is fontos eszköze az árszabályozás, valamint az áruk minőségének szigorú ellenőrzése és a fogyasztók védelme. Az OECD elemzése is rámutat, hogy a pandémia során fontos a hibás szállítói teljesítés kockázatának mérséklése (OECD, 2020c).

Hazánkban a 433/2020. (IX. 18.) Korm. rendelet 2020. október 1-től ingyenesé tette az influenza megbetegedés elleni védőoltáshoz szükséges oltóanyagot a 2020-as és 2021-es évre, valamint 19 500.- forintos egyéves térítési díjat állapított meg a SARS-CoV-2 RT-PCR mintavételt és laboratóriumi vizsgálatok igénybevételeire azokban az esetekben, amikor a mintavétel és laboratóriumi vizsgálat nem az Egészségbiztosítási Alap terhére történik. Magyarországon ingyenesen hozzáférhető a koronavírus elleni oltóanyag az arra jelentkezők számára, abban az esetben is, ha nem rendelkeznek TAJ számmal¹⁵ valamint ingyenességet vezettek be a betegség kezelésében jelentőséggel bíró Favipiravir elnevezésű készítményre.

Az Innovációs és Technológiai Minisztérium (ITM) kezdeményezésére 2020. február végétől fokozott fogyasztóvédelmi hatósági ellenőrzéseket folytatnak a kormányhivatalok a hagyományos és az online kereskedelem körében, kimondottan a vírushelyzetből fakadó visszaélések és nyereszkesedés felszámolása érdekében. A hatóság 2020 októbertől kiemelt országos akció keretében ellenőrizte azt is, hogy a szolgáltatók valóban a Kormányrendeletben megszabott díjért végzik-e el a koronavírus-fertőzés kimutatására alkalmas

¹³ Tájékoztató közérdekű bejelentés benyújtásának lehetőségéről és feltételeiről <https://www.ajbh.hu/kozerdeku-bejelentes-benyujtasa>

¹⁴ Közbeszerzési Anonim Chat (KAC) <https://anonim.kozbeszerzes.hu/>

¹⁵ Az állam mindenkinek ingyenesen biztosítja az oltást – 2021. március 5. <https://koronavirus.gov.hu/cikkek/izer-norbert-az-allam-mindenkinek-ingyenesen-biztositja-az-oltast>

PCR-teszteket¹⁶. Az ITM tájékoztatása alapján az egészségügyi maszkok minőségének ellenőrzése szintén kiemelt terület: már a vámhatáron vizsgálják a beérkező termékeket, és megtiltják azok behozatalát, amennyiben a szállítmány nem felel meg a leírásnak, illetve nincsen hozzá megfelelő tanúsítvány, vagy még nem kezdték meg a megfelelőség értékelését az arra kijelölt tanúsító intézetnél. Mivel más uniós országból is érkehetnek maszkok a magyar kereskedelembe, az üzletek és a webáruházak kínálatát is folyamatosan ellenőrzik¹⁷.

A GVH 2020 márciusában a vírus ellen hatékonynak hirdetett termékeket, valamint védőmaszkokat kínáló webshopok körében folytatott le ún. sweep vizsgálatot (átfésülés), amelynek során szintén több kifogásolható gyakorlatot azonosított¹⁸. A hivatal csatlakozott azon európai fogyasztóvédelmi hatóságokhoz is, amelyek az online platformokon átfésülik a COVID-19 járvánnyal összefüggésben népszerűsített termékek reklámjait¹⁹. A Gazdasági Versenyhivatal (GVH) a koronavírus elleni védőtermékek vásárlásával kapcsolatban jelentetett meg tanácsokat²⁰, felhívta a fogyasztók figyelmét a csalás tipikus eseteire, egyes megtévesztő gyakorlatokra, amelyekkel kapcsolatban óvatosságra intett.

A szervezet emellett 2020-ban csatlakozott az ÁSZ által a korrupcióval szembeni ellenálló képesség erősítése, a korrupcióellenes eszköztár fejlesztése céljából életre hívott kezdeményezéshez is.

A Közbeszerzési Hatóság (KBH) a veszélyhelyzettel összefüggésben folyamatosan frissített, kérdésekkel és válaszokkal bővített tájékoztatót tett közzé honlapján²¹, amelyek többek közt olyan kérdéseket járnak körül, mint a sürgős és rendkívüli beszerzési igények, a hitelesített intézményi elektronikus aláírás, a visszalépés lehetősége a veszélyhelyzetre való hivatkozással, vagy a szerződésmódosítás lehetséges indokai.

¹⁶ ITM: a fogyasztóvédelem ellenőrzi a PCR-tesztek hatósági árának betartását – 2020. október 6. <https://koronavirus.gov.hu/cikkek/itm-fogyasztovedelem-ellenorzi-pcr-tesztek-hatosagi-aranak-betartasa>

¹⁷ ITM: a vásárlók és a tisztességes piaci szereplők érdeke a szigorú fogyasztóvédelmi ellenőrzés – 2020. május 24. <https://koronavirus.gov.hu/cikkek/itma-vasarlok-es-tisztessages-piaci-szereplok-erdeke-szigoru-fogyasztovedelmi-ellenorzes>

¹⁸ A GVH koronavírus elleni termékek internetes árusítását vizsgálta <https://www.gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlemenyek/2020-as-sajtokozlemenyek/a-gvh-koronavirus-elleni-termekek-internetes-arusitasat-vizsgalta>

¹⁹ Koronavírus: a közös európai fogyasztóvédelmi fellépés eredményeként több millió megtévesztő reklám tűnt el az online térből <https://gvh.hu/sajtoszoba/sajtokozlemenyek/2020-as-sajtokozlemenyek/koronavirus-a-kozos-europai-fogyasztovedelmi-fellepes-eredmenyekent-tobb-millio-megteveszto-reklam-tunt-el-az-online-terbol>

²⁰ Gondolja végig higgadtan... https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/fogyasztoknak/gondolja_vegig_higgadtan/gondolja-vegig-higgadtan_covid_19_03_30&inline=true

²¹ A Közbeszerzési Hatóság tájékoztatója a veszélyhelyzettel összefüggésben – 2020. április 16. <https://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/kozbeszerzesi-hatosag-tajekoztatoja-veszelyhelyzettel-osszefuggesben>

KÖVETKEZTETÉSEK

Piaci környezet, az integritás és a csalás kockázata

Az elemzés tisztázta a korrupció, valamint az integritási kockázatok fogalmát és rámutatott, hogy az integritás a mindenkori gazdasági, hatalmi viszonyokba beágyazottan jelenik meg. Az elemzés ennek mentén értékelte a korrupció hajtóerejét jelentő gazdasági folyamatokat.

A COVID-19 világgazdasági válság alapjaiban rengette meg a világgazdaság struktúráit, a védekezéshez szükséges eszközök tekintetében pedig keresleti piachoz vezetett. Ennek hatásait fokozta az információhiány és az azonnali reagálás igénye. Szokásos piaci körülmények között a magánszereplők érdekeltek abban, hogy a közintézmények döntéseit megpróbálják tisztességtelen eszközökkel befolyásolni. A korrupciós nyomás ebben az esetben a magánszereplők irányából hat az állami szereplők irányába. Az elemzés rámutat, hogy az „eladók piaca” átalakította a hagyományos korrupciós mintázat alapját képező érdekeltségi viszonyokat, a korrupció irányai megfordultak. Korrupció minden társadalomban jelen van, ám annak formáit befolyásolja, hogy többletgazdaság, vagy hiánygazdaság jellemzi a piacot. Mivel a közintézmények integritásirányítási rendszere elsősorban a hagyományos integritási kockázatok kezelésére jöttek létre, fontos az új típusú kockázatok tudatosítása.

A járvány során kialakult piaci dinamikát számos esetben visszaélésként, korrupciónak ábrázolják. Az elemzés ugyanakkor rámutat, hogy bár a versenypiac átrendeződése a vevő számára mindenképpen kedvezőtlen helyzet, ugyanakkor nem egyenlő a korrupcióval, hiszen ez utóbbinak fogalmi eleme a jogszerűtlen befolyásolás. Az új helyzetben a felek jogszerűen járnak el, miközben piaci pozíciók egyenlőtlenek. A keresleti piac ugyanakkor egyértelműen növeli a csalás és a tisztességtelen piaci magatartás lehetőségét, megnőtt a hibás teljesítés, a rossz minőségű termékek leszállításának kockázata. Az elemzés következtetése szerint, mivel a szervezetek integritásirányítási rendszerei alapvetően nem az egyenlőtlen piaci szerkezet kezelésére jöttek létre, az ebből fakadó kockázatok kezelésében a versenypolitikai és fogyasztóvédelmi eszközöknek lehet szerepük.

Előképek: hiány és hadigazdálkodás

Az elemzés rámutat, hogy a piaci viszonyok átalakulása a járvány nyomán szokatlan, ugyanakkor nem példa nélkül álló jelenség. Az „eladók piaca” sok szempontból hasonló következményekkel jár, mint az államszocializmus keretei között megtapasztalt hiánygazdaság, és az erőforrások feletti állami kontroll is hasonló feltételek mentén történik, mint a hadigazdálkodás keretei között. A pandémiás helyzet rávilágított arra, hogy hiány nem csupán az állami koordináció feltételei között jelentkezik, de versenypiaci körülmények között is kialakulhat. A világgazdaság szerkezete, a termelési láncok és a kereskedelmi hálózatok nem képesek egyik napról a másikra kielégíteni a hirtelen és drasztikusan megnövekedett keresletet. Sőt a hiányjelenségek a járvány elleni védekezés folyamatában időről-időre újratermelődnék a védekezésben éppen kulcsfontosságú eszközök (maszkok, lélegeztetőgépek, gyógyszerek és vakcinák) piacain. A gazdaságtörténeti előképek segítséget nyújthatnak a kockázatok értelmezéséhez és a védekezés megtervezéséhez.

A védekezés és az integritás dilemmái

Az elemzés megvizsgálta, hogy milyen dilemmákat, döntési helyzeteket eredményez az integritás és a járvány elleni védekezés. Az életek mentésének társadalmi céljával adott esetben szembekerülhetnek a szabálykövetés, az integritási kontroll alkalmazásának követelményei. Az elemzés rámutatott azokra a szempontokra, amelyek megfontolása támogatást nyújthat a döntéshozóknak a helyzet kezelése során. Nehezen vitatható, hogy az új helyzet nem ítélt meg a régi szabályok alapján, ugyanakkor fontos annak tudatosítása, hogy a veszélyhelyzet sem igazolhatja automatikusan a norma, vagy a normakövetés hiányát. Alapos mérlegelésre van tehát szükség, hogy mely szabályok azok, amelyeket a járvány elleni védekezés során újra kell gondolni. Ennek során fontos a „rugalmas visszavonulás” elvét követni: csak a valóban indokolt és szükséges mértékig eltérni a korábbi sztenderdektől.

Az integritás újragondolása a járványhelyzet alatt

Az elemzés megvizsgálta, hogy mely kontrollok megerősítése indokolt, és melyek azok, amelyek szükség esetén mellőzhetőek. Az elemzés a számvévesztési munka tapasztalatai alapján mutatja be, miként lehetséges a szükséges és elégséges úgynevezett kulcskontrollok meghatározása. A kulcskontrollok megközelítésének alkalmazása más területen is hozzájárulhat az erőforrások kíméléséhez, a védekezés sikeréhez és a megfelelő integritási környezet megteremtéséhez. A bürokrácia csökkentése szintén fontos beavatkozási lehetőség: a felesleges szabályozók visszaépítése védi a közpénzt, erősíti a gyors reagáló képességet, egyben a transzparenciát, az előreláthatóságot, így a korrupció lehetőségét is csökkenti. Az elemzés emellett arra hívja fel a figyelmet, hogy az integritás és a járvány elleni védekezés nem minden esetben versengő érdekek. A gazdálkodási és integritási szabályok számos esetben éppen az alapvető feltételei a minőségi betegellátásnak és a sikeres védekezésnek is. Ide sorolható a szigorú készletgazdálkodási fegyelem, valamint az ajánlékok és az összeférhetetlenség megfelelő szabályozása az egészségügyben. A bejelentések kezelésére szolgáló rendszerek támogatják a korrupció felderítését, ennek jogszabályi garanciái hazánkban erősek. Fontos, hogy ezen rendszerek tényleges működtetéséről az érintett intézmények gondoskodjanak. Az orvosi bérrendezés és a hálapénz szankcionálása jelentős integritást erősítő lépések az egészségügyben, amelyek ismét rámutatnak arra, hogy a korrupciós veszély mérséklésében egyszerre van szükség megfelelő pozitív gazdasági ösztönzőkre és szankciókra. Az egészségügyi intézmények menedzsmentjének szintén fontos szerepe van a dolgozók jóllétének, motivációjának biztosításában. Ennek körében kiemelkedő szerepe lehet a járvány miatt felmerült új integritási dilemmákra, például a vakcináció és az összeférhetetlenség kérdéseire vonatkozó etikai szabályok kialakításának.

FELHASZNÁLT IRODALOM, FORRÁSOK

Angelos, P. (2020): Surgeons, Ethics, and COVID-19: Early Lessons Learned. Journal of the American College of Surgeons. online: [https://www.journalacs.org/article/S1072-7515\(20\)30301-X/fulltext](https://www.journalacs.org/article/S1072-7515(20)30301-X/fulltext)

Báger, G. (2011): Korrupciós kockázatok a közigazgatásban. Metodológia és empirikus tapasztalatok. Pénzügyi Szemle, 2011/1 (p. 43-56.)

Böröcz, I., Kisapáti, A., Nagy L. (2019): Elemzés az egészségügy finanszírozásáról. online: https://www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2019/egeszsegugy_finanszirozasa20190628.pdf

Domokos, L. (2020): Ne az ellenőrzést, hanem a bürokráciát csökkentsük!, online: <https://www.domokoslaszlo.com/hirek/ne-az-ellenorzest-hanem-a-burokraciat-csokkentsuk>

El-Chami, M. (2020): What does the coronavirus pandemic mean for Supreme Audit Institutions? World Bank Governance for Development. online: <https://blogs.worldbank.org/governance/what-does-coronavirus-pandemic-mean-supreme-audit-institutions>

Ernst & Young (2020): COVID-19: unravelling fraud and corruption risks in the new normal. online: https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_in/topics/forensic/2020/covid-19-unravelling-fraud-and-corruption-risks-in-new-normal.pdf?download

Európai Bizottság (2014): A Bizottság jelentése a tanácsnak és az európai parlamentnek, az európai unió antikorrupciós jelentése, online: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_hu.pdf

European Commission (2017): Updated Study on Corruption in the Healthcare Sector. online: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/20170928_study_on_healthcare_corruption_en.pdf

Folliot, L., Yukins, C. R. (2020): COVID-19: Lessons Learned in Public Procurement. Time for a New Normal? 46-58. George Washington Law Faculty Publications & Other Works

Gallego, J. A., Prem, M., & Vargas, J. F. (2020): Corruption in the Times of Pandemia. Available at SSRN 3600572.

Hill, A. (2021): Cut the vaccine red tape but keep the checks and balances. Financial Times. 2021.01.11. online: <https://www.ft.com/content/4af9d83c-6363-45ad-b32c-165271669423>

IDI (2020): Covid-19 implications for SAI strategic management. online: <https://www.idi.no/elibrary/well-governed-sais/strategy-performance-measurement-reporting/1033-covid-19-implications-for-sai-strategic-management/file>

Jones, A. (2020): Cartels in the time of COVID-19. Journal of Antitrust Enforcement. online: <https://academic.oup.com/antitrust/article/8/2/287/5855199>

Kistóth, K., Pencz, M., Péntek, L., Petrányi, G., Szakályné, Zs. (2021): A piaci verseny szempontjai a COVID-19 világjárvány időszakában a védekezési eszközök tekintetében. Az Állami Számvevőszék elemzése. online: https://www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2021/COVID_0521.pdf?ctid=1307

- Kiss, E., Novák, M., Melcher, I. (2021): A piaci versenyt érintő közbeszerzési gyakorlat. Az Állami Számvevőszék elemzése. online: https://www.asz.hu/storage/files/files/elemezsek/2021/kozbeszerzesi_gyakorlat_piaci_versen_y_20210428.pdf?ctid=1307
- Kornai, J. (1980): A hiány. Közgazdasági és Jogi Kiadó.
- Kornai, J. (1983): Bürokratikus és piaci koordináció. Akadémiai székfoglaló. 1983. április 16. Akadémiai Kiadó
- Kornai, J. (2010): Hiánygazdaság – többletgazdaság. Tanulmány a piac elméletéről – II. rész. Közgazdasági Szemle, LVII. évf., 2010. december, pp. 1021–1044.
- Krafchik, W., Lang Tsai, L. (2021): Five tools for reducing corruption during COVID-19. World Bank Governance for Development. online: <https://blogs.worldbank.org/governance/five-tools-reducing-corruption-during-covid-19>
- Laato, S., Islam, A. N., Farooq, A., & Dhir, A. (2020): Unusual purchasing behavior during the early stages of the COVID-19 pandemic: The stimulus-organism-response approach. Journal of Retailing and Consumer Services, 57, 102224
- Marsovski, Á. (2018): A közigazgatás története: Magyarytól a Magyar programig. Jogelméleti Szemle, (3), 91-109.
- McEvoy, E., Ferry, D. (2020): The Role of the Joint Procurement Agreement during the COVID-19 Pandemic: Assessing Its Usefulness and Discussing Its Potential to Support a European Health Union. European Journal of Risk Regulation, Volume 11, Special Issue 4: Beyond COVID-19: Towards a European Health Union, December 2020, pp. 851 – 863. online: <https://doi.org/10.1017/err.2020.91>
- Mehlum, H., Torvik, R. (2020): Macroeconomics in the Time of the Corona. online: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3637930
- Németh, E., Martus, B., Pályi K., Lukács D. (2020): A közzsféra integritásának elemzése 2019. online: https://www.asz.hu/storage/files/files/elemezsek/2020/a_kozszfera_integritasanak_elemzese20200429.pdf?ctid=1296
- Németh, E., Martus, B., Szabó, Z. Gy. (2016): Integritás Felmérés. Közintézmények. Kutatási jelentés. online: https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzések_tanulmányok/2016/integritas_felm_2016.pdf?ctid=976
- NEP (2010): A Nemzeti Együttműködés Programja. Országgyűlés Hivatala. H/47 sz. iromány. 2010. május 22.
- NKS (2020): A 2020-2022. közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, online: https://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/f/ff/92000/STRAT%C3%89GIA%20k%C3%B6zzsf%C3%A9ra%20int%C3%A9gri%C3%A1s%C3%A1nak%20elemz%C3%A9se%202020-2022-koztotti_idoszakra_szolokozep_tavu_nemzeti_korrupcioellenes_strategia.pdf
- OECD (2016): Issues Paper On Corruption And Economic Growth, online: <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/Issue-Paper-Corruption-and-Economic-Growth.pdf>
- OECD (2020a): Policy measures to avoid corruption and bribery in the COVID-19 response and recovery, online: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133_133216-hn3bqtlvkw&title=Policy-measures-to-avoid-corruption-and-bribery-in-the-COVID-19-response-and-recovery

OECD (2020b): Public Procurement and Infrastructure Governance: Initial policy responses to the Coronavirus (COVID-19) crisis. online: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135391-eb6wiwbrmn&title=Public-Procurement-And-Infrastructure-Governance

OECD (2020c): Stocktaking Report on Immediate Public Procurement and Infrastructure Responses to COVID-19. online: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/stocktaking-report-on-immediate-public-procurement-and-infrastructure-responses-to-covid-19-248d0646/>

OECD (2020d): Public Integrity for an Effective COVID-19 Response and Recovery, online: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/public-integrity-for-an-effective-covid-19-response-and-recovery-a5c35d8c/>

Pinkus, G., Ramaswamy S. (2020): The ‘war’ on COVID-19: What real wars do (and don’t) teach us about the economic impact of the pandemic. McKinsey Global Institute. online: <https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Business%20Functions/Strategy%20and%20Corporate%20Finance/Our%20Insights/The%20war%20on%20COVID%2019%20What%20real%20wars%20do%20and%20dont%20teach%20us%20about%20the%20economic%20impact%20of%20the%20pandemic/The-war-on-COVID-19-What-real-wars-do-and-dont-teach-us.pdf?shouldIndex=false>

Pulay, Gy. (2014): A korrupció megelőzése a szervezeti integritás megerősítése által, Pénzügyi Szemle, 2014, 2: 151-166. online: https://www.asz.hu/storage/files/files/penzugyiszemle/2014/pulay_2014_2.pdf?download=true

Regional Cooperation Council (2018): Checklists on Corruption Risks in the Healthcare Sector. online: <https://www.rcc.int/download/docs/2018-11-Checklists-on-Corruption-Risks-in-the-Healthcare-Sector-lowres.pdf/69de27374f968c2dbc7c7b4c7cb782c2.pdf>

Sanchez Nicolás E. (2021): Commission silent as Germany buys own vaccines <https://euobserver.com/coronavirus/150554>

Sanchez-Graells, A. (2020): Procurement in the time of COVID-19. *Northern Ireland Legal Quarterly*, 71(1).

Sytas, A. (2021): Enthusiasm over COVID-19 vaccines tempered by talk of protectionism and hoarding <https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-vaccines-int-idUSKBN29V2B4>

Thacker, P. D. (2020): Conflicts of interest among the UK government’s covid-19 advisers. *bmj*, 371.

UNODC (2020): Guidelines on Prevention of Corruption during the Covid-19 Pandemic. online: www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific//Publications/2020/2020.06.24-Guidelines_on_Prevention_of_Corruption_v-final.pdf

Vargha, B., Kovács, T., Dávid, G. (2021): Távmunka otthoni munkavégzés lehetőségei kockázatok. Az Állami Számvevőszék elemzése, online: https://www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2021/tavmunka_20210108.pdf?ctid=1307

Egyéb források:

ANAO (2020): ANAO COVID-19 multi-year audit strategy, online: <https://www.anao.gov.au/work-program/covid-19>

ÁSZ Beszámoló (2018): Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2017. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről az Országgyűlés részére. Állami Számvevőszék. online: <https://www.asz.hu/jelentesek/tajekoztato-az-allami-szamvevoszek-eves-tevekenysegerol>

BMWI, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020): online: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/rundschreiben-anwendung-vergaberecht.pdf?blob=publicationFile&v=6>

European Bank for Reconstruction and Development (EBRD): Fraud and corruption - definitions and guidelines, online: <https://www.ebrd.com/downloads/integrity/FCguidelines.pdf>

European Commission (2020): Communication from the commission, EU Strategy for COVID-19 vaccines, online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0245&from=HU>

European Commission, (2020a): Proposal for a Council Regulation on the activation of emergency support in respect of the COVID-19 outbreak online: https://ec.europa.eu/info/publications/proposal-council-regulation-activation-emergency-support-respect-covid-19-outbreak_en

European Parliament (2021): Covid-19 vaccinations: more solidarity and transparency needed online: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/priorities/vaccines-against-covid-19/20210114STO95642/covid-19-vaccinations-more-solidarity-and-transparency-needed>

IDI, CREFIAF, General Auditing Commission Liberia, Audit Service Sierra Leone (2020): Accountability in a time of crisis. online: <https://www.idi.no/elibrary/covid-19/986-accountability-in-a-time-of-crisis/file>

IfSG (2021): Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG) online: <http://www.gesetze-im-internet.de/ifsg/BJNR104510000.html>

Magyar Orvosi Kamara, MOK (2020): Etikai megfontolások az orvosi erőforrások elosztásához COVID-19-pandémia idején Magyarországon, online: https://mok.hu/public/media/source/KORONAV%20C3%8DRUS/MOK_Etikai%20megfontola%20CC%81sok_Covid19_final.pdf

OLAF (2020): OLAF's fight against fraud continues amid COVID-19 crisis, online: https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/07-04-2020/olafs-fight-against-fraud-continues-amid-covid-19-crisis_en

Tribunal de Contas (2020): online: https://intosaicovid19.org/wp-content/uploads/2020/06/SAIPortugal_Covid_eurosaicongress.pdf

Világbank: Corruption and Economic Development, online: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm#note1>



ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

1052 Budapest, Apáczai Cs. J. u. 10. | 1364 Budapest 4. Pf. 54

TEL: +36 1 484 9100

email: szamvevoszek@asz.hu

web: www.asz.hu | www.aszhirportal.hu