

KEO-0014-008/2016.

# Tanulmány

***„A nagyberuházások integritási kockázatairól és az ezt kezelő kontrollok kialakításáról”***

2016. május

---

**A tanulmányt készítették:**

Görgényi Gábor projektvezető

Fejszák Tamás számvevő tanácsos

dr. Hajnal Imre számvevő

Kerekes Gábor számvevő főtanácsos

Kis Éva számvevő

Marozsán Katalin számvevő főtanácsos

Teski Norbert számvevő

**A tanulmány készítését felügyelte:**

dr. Pulay Gyula felügyeleti vezető

---

# TARTALOMJEGYZÉK

<b>ELŐSZÓ</b>	<b>5</b>
<b>VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ</b>	<b>6</b>
<b>1. BEVEZETÉS</b>	<b>10</b>
<b>2. ELVI MODELL A NAGYBERUHÁZÁSOK INTEGRITÁSI KOCKÁZATAIHOZ</b>	<b>13</b>
<b>3. EREDENDŐ KORRUPCIÓS KOCKÁZATOK</b>	<b>16</b>
3.1. Eredendő kockázatok összefoglaló bemutatása	17
3.2. Eredendő kockázatok részletes bemutatása	17
3.2.1. Közpénzfelhasználás	17
3.2.2. Egyediség és egyszerűség	20
3.2.3. Megvalósíthatóság	20
3.2.4. Gazdasági környezet	21
3.2.5. A beruházásban érintettek igényeinek összehangolása, kapcsolatrendszere	21
3.2.6. Bizalmas információk	22
<b>4. KOCKÁZATNÖVELŐ TÉNYEZŐK</b>	<b>22</b>
4.1. Kockázatnövelő tényezők összefoglaló bemutatása	22
4.2. Kockázatnövelő tényezők részletes bemutatása	22
4.2.1. Szabályozás megváltoztatása	23
4.2.2. Szabályozás hiánya	24
4.2.3. Politikai és gazdasági feltételek	24
4.2.4. Tervezésben, tendereztetésben rejlő kockázatok	25
4.2.5. Idő - költség - minőség összehangolásának hiánya	28
4.2.6. A beruházásban, kivitelezésben résztvevők kiválasztása	28
4.2.7. Projektszervezet személyzetének kiválasztása	29
4.2.8. Beruházás szervezési kockázatok	30
4.2.9. A döntési hatáskörök elkülönítése, mérlegelési szempontok ütközése	31
4.2.10. Technológia újszerűsége	32
4.2.11. Kivitelezések elhúzódása, a tervek változtatása	33
4.2.12. Tervek változtatása	34

---

4.2.13.	Technológiai és pénzügyi követelmények nem ellenőrizhető meghatározása	35
4.2.14.	Fenntarthatóság, további hasznosíthatóság	35
4.2.15.	Külső ellenőrzés elmaradása	35
4.2.16.	Az olimpia sajátos kockázatai	36
<b>5.</b>	<b>INTEGRITÁS KONTROLLOK</b>	<b>38</b>
5.1.	Kontrollok összefoglaló bemutatása	38
5.2.	Kontrollok részletes bemutatása	40
5.2.1.	Jogszabályok és egyéb szabályok	40
5.2.2.	Felelősség és hatáskör elkülönítés	43
5.2.3.	Projektszervezet és belső kontrollok	43
5.2.4.	Információ biztonság	43
5.2.5.	Integritási szabályozás (értékek, normák)	44
5.2.6.	Integritás tudatosság	44
5.2.7.	Vezetői hozzáállás	46
5.2.8.	Szervezeti kultúra	46
5.2.9.	Integritás politika	46
5.2.10.	Kockázatelemzés/kezelés	47
5.2.11.	Humán erőforrás kiválasztás	49
5.2.12.	Átláthatóság és elszámoltathatóság	49
5.2.13.	Monitoring és külső ellenőrzés	51
5.2.14.	A nagyszabású események, az olimpia sajátos kontrolljai	54
<b>6.</b>	<b>RÉS-ELEMZÉS</b>	<b>59</b>
<b>7.</b>	<b>RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE</b>	<b>62</b>
<b>8.</b>	<b>ÉRTELMEZŐ SZÓTÁR</b>	<b>63</b>
<b>9.</b>	<b>FÜGGELÉKEK</b>	<b>65</b>

---

## ELŐSZÓ

Az Állami Számvevőszék megtiszteltetésnek tekinti az Országgyűlés felkérését, miszerint készítsen ellenőrzési tervet a XXXIII. Olimpiai Játékok és a XVII. Paralimpiai Játékok 2024-es budapesti megrendezésének előkészítésére, a megrendezés esetén pedig az arra fordított kiadások tekintetében, valamint nyújtson szakmai támogatást a pályázat előkészítői számára a közpénzek törvényes, szakszerű, gazdaságos és hatékony felhasználása érdekében. A felkérésben azoknak az erőfeszítéseknek az elismerését látjuk, amelyek az Állami Számvevőszék eddig tett a közszféra integritási kultúrájának megteremtése és erősítése érdekében.

A szakmai támogatás első lépéseként az Állami Számvevőszék elkészítette a jelen tanulmányt, amely a számvevőszéki jelentések és nemzetközi tapasztalatok feldolgozása alapján azonosítja a nagyberuházásokkal, és azon belül különösen az olimpiák megrendezésével kapcsolatos integritási kockázatokat, valamint sorra veszi, hogy a feltárt kockázatokat milyen kontrollok révén lehet eredményesen kezelni.

A tanulmány megállapítja, hogy a nagyberuházásokat, és különösen az olimpiák megrendezését célzó fejlesztéseket – jellegüknél fogva – számos korrupciós kockázat fenyegeti. Következésképpen a nagyberuházások előkészítésének és megvalósításának irányítási rendszerét úgy kell kialakítani, hogy az kiemelten kezelje ezeket a kockázatokat, és megfelelő erőforrásokat mozgósítson a korrupciós kockázatok bekövetkezésének megelőzésére.

A szakmai támogatás második lépéseként – az ÁSZ által kifejlesztett és a tanulmány végén felvázolt – RÉS-elemzési módszer segítségével az ÁSZ kidolgoz és az olimpiai pályázat felelősei részére átad egy olyan módszertant, amely tételesen meghatározza, hogy milyen integritási kontrollokat célszerű kiépíteni és működtetni az olimpia, paralimpia megrendezése esetén óhatatlanul jelentkező integritási kockázatok eredményes kezelésére.

Az Országgyűlés felkérése teljesítésének harmadik lépéseként az ÁSZ ellenőrizni fogja, hogy az olimpiai pályázat felelősei az integritási kockázatokkal szembeni védelmi rendszert az ÁSZ módszertana szerint kiépítették-e, és a gyakorlatban is működtetik-e a kontrollokat.

A jelen tanulmányt abban a meggyőződésben hozom nyilvánosságra, hogy a korrupciós kockázatok szisztematikus kezelése nemcsak a közpénzek törvényes, szakszerű, gazdaságos és hatékony felhasználását segíti elő, hanem egy hatékony integritásirányítási rendszer kidolgozása és bemutatása növeli Budapest esélyeit az olimpiai és paralimpiai játékok megrendezési jogának elnyerésében.

Budapest, 2016. május 3.



*Domokos László*  
Domokos László

---

## VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

### **Háttér – a tanulmány elkészítésének előzményei**

Az Állami Számvevőszék 2009-ben indította el a „Korrupciós kockázatok feltérképezése – Integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése” című európai uniós forrásból megvalósított Integritás Projektet, amely sikerrel lezárult. Az integritás felmérés mind a hazai szakmai körökben, mind a nemzetközi szervezetek részéről elismerést váltott ki.

Az Országgyűlés a XXXIII. Olimpiai Játékok és a XVII. Paralimpiai Játékok 2024-es budapesti megrendezésére vonatkozó pályázati szándék támogatásáról szóló 31/2015. (VII. 7.) OGY határozatában felkérte az Állami Számvevőszéket, hogy az olimpiai játékok megrendezésére, valamint a megrendezés esetén az arra fordított kiadások tekintetében nyújtson szakmai támogatást a pályázat előkészítői számára a közpénzek törvényes, szakszerű, gazdaságos és hatékony felhasználása érdekében.

Az ÁSZ az OGY határozatban szereplő felkérésnek első lépésként a nagyberuházási projektek ellenőrzési tapasztalatai, az integritási felmérések során szerzett ismeretei, továbbá a nagyberuházások nemzetközi tapasztalatai – ezen belül kiemelten az elmúlt 10-15 évben megrendezett olimpiákhoz kapcsolódó beruházások ellenőrzési tapasztalatai – összegyűjtésével kíván eleget tenni jelen tanulmány formájában. A tanulmány szakmai támogatást nyújthat a döntéshozók számára a nagyberuházások integritási kockázatainak feltárásához és az ezt kezelő kontrollok meghatározásához.

### **A tanulmány készítésénél alkalmazott módszer**

A tanulmány a kockázatközpontú megközelítés módszerét alkalmazza. A kockázat a végrehajtással kapcsolatos bizonytalanságokat és azok bekövetkezési lehetőségét fejezi ki. Minden bizonytalanság kockázatot jelent, de a kockázat szó hallatán legtöbbször valamilyen negatív esemény bekövetkezését feltételezzük, amely nem helytálló, ugyanis a kockázat fogalmába beleértendő a pozitív eltérések lehetősége is. A kockázat tehát szükségszerű velejárója minden tevékenységnek. A beruházás döntéshozóinak és a végrehajtásban résztvevők feladata a kockázatok negatív hatásainak csökkentése és a pozitív hatások erősítése.

A nagyberuházások során felmerülő korrupciós kockázatokat a tanulmány az eredendő korrupciós kockázatokra és a korrupció veszélyét növelő tényezőkre bontja, és ezekkel állítja szembe a korrupciós kockázatok mérséklésére, kezelésére hivatott integritási kontrollokat. Eredendő kockázatok közé azon kockázatokat soroljuk, amelyek valamennyi nagyberuházás esetében immanens módon jelen vannak, míg a korrupció kockázatát növelő tényezők között olyan körülményekről van szó, amelyek nem közvetlenül a beruházásokból fakadnak, de jelenlétük fokozza a korrupció kockázatát, vagy olyan beruházás szervezési megoldásokat takarnak, amelyek kockázatait csökkenteni lehet.

A RÉS-elemzési<sup>1</sup> módszer alkalmazásával mérlegszerűen állítjuk szembe az azonosított kockázatokat és a megelőzésükre, mérséklésükre hivatott kontrollokat.

---

<sup>1</sup> Az Állami Számvevőszék által kifejlesztett – a holland számvevőszék által alkalmazott módszer alapjaira épülő – integritási kockázat-elemzési módszertan.

---

A mérleg egyik oldalára a korrupciós kockázatok, a másik oldalára pedig az ellenálló képességet fokozó integritási kontrollok kerülnek. Az elemzés eredményeinek rendszerszintű alkalmazása támogatást nyújthat a döntéshozóknak a korrupciós kockázat csökkentéséhez.

### ***Eredendő integritási kockázatok a nagyberuházások vonatkozásában***

A nagyberuházásokkal kapcsolatos eredendő korrupciós kockázatok azokat a veszélyhelyzeteket jelentik, amikor fennáll a lehetőség a közpénzek és a közvagyon magánérdekek mentén történő felhasználására. Ezek – ahogyan az elnevezésük is utal rá – eredendően előfordulhatnak minden olyan döntési pontnál a beruházás életciklusában, amely során a közpénzek felhasználásában, vagy a közvagyon kezelésében külső személyek, szervezetek is szerephez jutnak, illetve minden olyan egyéb helyzet esetében, amikor a külső szereplők érintkezésbe kerülhetnek a projekt irányítóival, végrehajtóival.

A projekt döntéshozóinak és a beruházóknak a személyes kapcsolatrendszerük potenciális forrása a korrupciós lehetőségeknek. A felhasznált közpénz, közvagyon nagyságával arányosan nő az eredendő korrupciós kockázat, mivel növekszik a korrupció által elérhető haszon és ezzel a motiváció a korrumpált cselekményekre.

További eredendő kockázatot jelent a projektek egyedisége, egyszerűsége, amelyre jó példa az olimpiai beruházás. Ez esetben nehezebb hasonló projektekre vonatkozó megbízható összehasonlító információkat szerezni, megbízható költségbecsléseket készíteni, a folyamatokat átlátni, kialakítani.

A beruházás kiválasztásának szakasza döntő a korrupciós kockázatok szempontjából, mivel megalapozza a későbbi projektfázisok végrehajtási módját, így további lehetséges korrupciós kockázatok előtt nyithatja meg az utat. Különösen nagy károkat okozhat, mivel eltérítheti a közpénzeket olyan projektek felé, amelyeknek kicsi a társadalmi haszna, alacsony a nemzetgazdasági hozzájárulása és az új fejlesztések más, már meglévő beruházások fenntartásának elhanyagolása árán valósulhatnak csak meg.

A nagyberuházások jellemzően jelentős erőforrásokat és közpénzt igényelnek, és fix határidőkön belül, nagyon komplex rendszerek kiépítésével járnak. A komplex rendszer nehezen átláthatóak, a fix határidők pedig növelik a projektvezetésen és engedélyező hatóságokon lévő nyomást arra, hogy szorult helyzetben engedjenek a kialakított kontrollokból, ami által megnő a magánérdekeknek történő kedvezés lehetősége. A nagy presztízsberuházásoknál a magas eredményelvárások, a nemzetközi és társadalmi tekintély csökkenése miatti aggodalom szintén hasonló, a kontrollokat lazító mechanizmusokat indíthatnak be.

A nagyberuházások sikeressége nemcsak a konkrét beruházások tekintetében vizsgálándó, mivel önmagukon túlmutatnak: fellendíthetik a gazdaságot, ezáltal növelhetik a foglalkoztatottságot, az életszínvonalat, de ezzel ellentétes eredményt is kiválthatnak, hiszen jelentős mértékben megterhelhetik a központi költségvetést, megnövelhetik az államadósság mértékét stb.

### ***Korrupciós kockázatot növelő tényezők a nagyberuházásoknál***

A korrupciós veszélyeket növelő tényezők a nagyberuházások kivitelezésének aktuális feltételeit jelentősen befolyásoló – az eredendő korrupciós veszélyeztetettséget növelő – körülmények. Ezek közül kiemelendők a szabályozási környezet, a beruházás szervezési megoldások és a résztvevők kiválasztásának kockázatai.

---

A komplex külső és belső szabályozási környezet, a változó szabályozások csökkenthetik a vezetők, illetve felelősök ügyek feletti átlátó képességét. A szabályozási hézagok, a túl tág, illetve nem egyértelmű rendelkezések, felelősségi és elszámoltathatósági viszonyok szintén növelik a korrupciós kockázatot, mivel könnyebb kiskapukat találni az etikátlan viselkedés miatti felelősségre vonás elkerülésére. A folyamatokra vonatkozó koncentrált döntési hatáskörök növelhetik a korrupciós befolyásolási lehetőségeket. A funkcionális folyamatok, mint a pénzügyi-számviteli rendszer, a humán erőforrás gazdálkodási rendszer hiányosságai szintén növelik a korrupciós lehetőségeket.

Alapvetően a beruházásban résztvevők kiválasztásánál, a szerződéskötéseknél és a nem megfelelő teljesítésekre vonatkozó szankciók érvényesítésének elmaradásánál nyílik arra lehetőség, hogy a nem kellően gondos szakmai körültekintés, a nem megfelelő beruházás szervezési eljárások következtében a hatékony megvalósítás, azaz a közösség érdeke helyett a magánérdekeknek kedvezzenek.

A kivitelezési szakaszban általában szerződésmódosítások formájában realizálódik a korrupciós cselekmény, amelyben már az eredeti megbízás elnyerésekor megállapodhatnak a felek. A kivitelezés során a legnagyobb korrupciós kockázatot az a gyakran előforduló lehetőség jelenti, amikor a projekt megvalósítása csúszik, időzavar keletkezik a lebonyolításban. Ez esetben a kivitelező szerződő felek érdekérvényesítő képessége megnő, mivel az eredményhez, határidőhöz kötöttség felelősségét a megbízó beruházó is viseli. A kivitelezésnél jelentkező korrupciós kockázatokhoz sok esetben a nem megfelelő tervezés, hiányos előkészítés is hozzájárul (pl. a helyszínek előzetes felmérése nem történik meg).

A beruházás tervezésénél különösen nagy kockázatot jelent, ha nem végeznek körültekintő elemzéseket, számításokat a projekt alakulására, a lehetséges változásokra nézve; ha hasonló projektek tervezett és tényleges áralakulását nem veszik figyelembe a pontos költségbecslésekhez. Jellemző példa, hogy az olimpiai beruházásokra vonatkozó nemzetközi tapasztalatok szerint rendszeresen, nagymértékben alábecsülik a rendezési költségeket.

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy számos olyan nagyberuházás készült el, amely a kockázatok nem megfelelő azonosítása miatt nem járult hozzá a gazdasági értékteremtéshez, vagy kihasználatlanok az eseményre épült létesítmények.

A külső ellenőrzések hiánya természetesen tovább növeli a következmények nélküli korrupció lehetőségét.

### **A korrupciós kockázatok mérséklésére szolgáló eszközök**

A korrupció mértékének és hatásainak csökkentéséhez hozzájáruló kontroll eszközök közül kiemelendő az erős védelmet nyújtó jogi szabályozás, valamint a beruházás kivitelezésének körültekintő tervezése és szervezése.

A korrupció megelőzését megkönnyíti, ha a projektszervezet átfogó nemzeti korrupcióellenes jogi szabályozásra támaszkodhat, illetve léteznek erős korrupcióellenes intézmények, valamint kiterjedtek a külső és belső ellenőrzések.

A beruházási folyamatot tekintve alapvető fontosságú a megalapozott tervezés, a beruházásban résztvevők tiszta versenyeztetése és a kivitelezés során a műszaki, pénzügyi ellenőrzés.



---

A beruházás szervezés szintjén az egy személy kezében összpontosuló döntési szabadság korlátai, a világos felelősségi, elszámoltathatósági szabályok, a kiterjedt belső kontrollrendszer, a jól működő funkcionális folyamatok (mint a pénzügy-számvitel és humánerőforrás gazdálkodás), megfelelő szakértelem biztosítása kulcstényezők a korrupció megelőzésében.

A nagyberuházásokat jellemző komplex rendszerek átláthatóságának, a fix határidők betarthatóságának egyik hasznos kontroll eszköze lehet a modularitás. A modularitás az egyes projektfolyamatok egymáshoz illeszthetőségén túl tágan értelmezve a projekt egészének a területi, gazdasági és társadalmi illeszthetőségét is jelenti, amelynek célszerű érvényt szerezni a nagyberuházás részleteinek és egészének tervezése és kivitelezése során mind döntéshozói, mind a beruházásban résztvevő kivitelezők és érdekeltek szintjén.

A beruházás transzparenciájának biztosítása szintén fontos korrupció megelőzési eszköz, amelyet támogathat a civil szervezetek monitoring tevékenysége is.

A beruházás integritásának biztosításában nélkülözhetetlen az úgynevezett lágy kontrollok alkalmazása. Ezek közé tartoznak az etikai követelmények rögzítése, illetve az útmutatások ezek alkalmazására, annak érdekében, hogy az integritási követelmények a mindennapi munka szerves részeként valósuljanak meg.

### **Következtetéseink**

A tanulmányunk elkészítése során feldolgozott számvevőszéki jelentések, szakmai tanulmányok és konkrét esetek egyértelműen mutatják, hogy a nagyberuházások megvalósítását számos korrupciós kockázat fenyegeti. Ha a nagyberuházás olimpia megrendezésére irányul, akkor a korrupció kockázatát tovább növelik az olyan tényezők, mint a fix végső határidő, a magas presztízs, az egyszeri és egyedi jelleg és a komplexitás. Ebből adódóan a korrupció csak akkor küszöbölhető ki, ha a nagyberuházásért felelős vezetők a korrupciós kockázatokat szisztematikusan feltárják, és kialakítják, valamint a gyakorlatban is működtetik azt a kontrollrendszert, amely növeli a korrupcióval szembeni ellenálló-képességet. Egy ilyen rendszer kialakítása a magyar jogszabályi környezet általában megfelelő feltételeket biztosít, de szükség lehet az olimpia megrendezésének sajátosságait figyelembe vevő további jogszabályok megalkotására is.

A korrupció megelőzése és kiszűrése szempontjából azonban a kulcskérdés az, hogy a nagyberuházások előkészítésének, lebonyolításának az irányítási rendszerét úgy alakítsák ki, hogy az a beruházás minden szakaszában maximálisan figyelembe vegye a korrupciós kockázatokat, és azok kezelésének erőforrásigényét.

---

## 1. BEVEZETÉS

Az Országgyűlés a XXXIII. Olimpiai Játékok és a XVII. Paralimpiai Játékok 2024-es budapesti megrendezésére vonatkozó pályázati szándék támogatásáról szóló 31/2015. (VII. 7.) országgyűlési határozat 4. h) alpontjában felkérte az Állami Számvevőszéket, hogy mind az olimpiai játékok megrendezésére, mind pedig az olimpiai játékok megrendezése esetén az arra fordított kiadások tekintetében készítsen ellenőrzési tervet, valamint nyújtson szakmai támogatást a pályázat előkészítői számára a közpénzek törvényes, szakszerű, gazdaságos és hatékony felhasználása érdekében.

Az ÁSZ az országgyűlési határozatban foglaltak szerint a nagyberuházások ellenőrzése és az integritás felmérés során szerzett – nemzetközileg is elismert – tapasztalatai alapján, továbbá az elmúlt 10-15 évben megrendezett olimpiák ellenőrzési tapasztalatainak összegyűjtésével jelen tanulmány elkészítésével nyújt szakmai támogatást a nagyberuházások integritási kockázatainak feltárása és az ezt kezelő kontrollok meghatározásához. A közpénz felhasználással járó nagyberuházások korrupcióval szembeni ellenálló képességének erősítésére irányuló törekvéssel jelen tanulmány illeszkedik az Állami Számvevőszék integritás kultúra megteremtésével összefüggő általános célkitűzéseibe.

Az integritás azon tulajdonságok, képességek, attitűdök és magatartásminták összességét jelenti, amelyek célja a közérdek szolgálata, a közigazgatás rendeltetésszerű, hatékony és eredményes működésének biztosítása.<sup>2</sup> Az integritás a jó kormányzás alapköve. Az integritás elősegítése és a korrupció megelőzése nélkülözhetetlen a kormányzat iránti bizalomhoz és javítja a döntések minőségét, a célok elérését. Az integritás kultúrája a standardok korszerűsítését, útmutatók biztosítását, és ezek monitoringját, kikényszerítését igényli a napi munkában.

Egy közpénz felhasználással járó nagyberuházással szemben alapvető elvárás, hogy a közérdeket szolgálja, és azt törvényesen, célszerűen és eredményesen tegye. A nagyberuházás esetében a helytelen magatartás elsősorban azt jelenti, ha a tevékenység során jogellenesen vagy etikátlanul egyéni és/vagy csoportérdekek érvényesülnek, amelynek egyik legkirívóbb esete a korrupció.<sup>3</sup> Ebben a tekintetben a szervezeti integritás a hivatali korrupció ellentettje.

A korrupció súlyos károkat okoz a gazdaság és a társadalom egészének. Akadályozza a gazdasági fejlődést, gyengíti a demokráciát és a jogállamiságot, károsítja a társadalmi igazságosságot. A korrupció káros hatással van a jó kormányzásra, a közpénzek gondos kezelésére és a versenypiacokra. Szélsőséges esetekben aláássa a polgárok demokratikus intézményekbe és eljárásokba vetett bizalmát. A közszféra integritás, vagy etikai menedzsmentje ezért kiemelt figyelmet kapott az utóbbi egy-két évtizedben. Az integritásba fektetett források növelhetik a kormányzati teljesítmény eredményességét.

---

<sup>2</sup> ÁSZ: Módszertani összefoglaló. „Korrupciós kockázatok feltérképezése – integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése” (ÁROP-1.2.4-09-2009-0002) című project. p. 8.

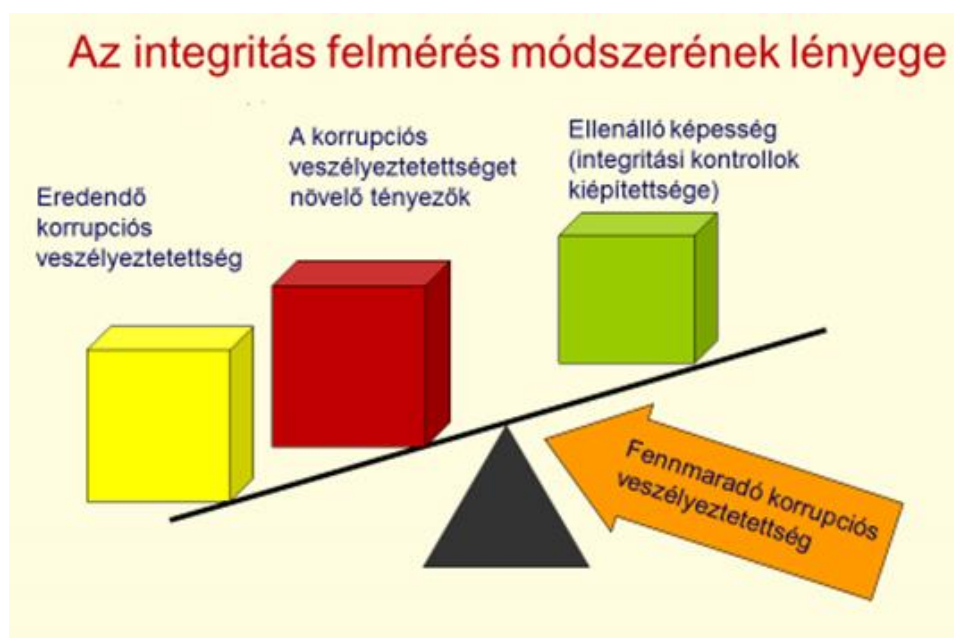
<sup>3</sup> A köznyelvben a korrupciónak általános, közmegegyezésen alapuló meghatározása nincs. Több egymással párhuzamosan használt fogalom létezik, egyik általános megközelítés szerint a korrupció, törvénybe vagy közérkölcsebe ütköző megvesztegetés, amely a közérdeket vagy társadalmi érdeket, piaci folyamatokat elnyomja, háttérbe szorítja.

A tanulmány készítésénél alkalmazott módszertan lényege a kockázatközpontú megközelítés. A tanulmány konkrét célja, hogy felmérje általánosságban a nagyberuházások – ezen belül az olimpia – jellemző, tipikus korrupciós kockázatait<sup>4</sup>, ezen belül külön az eredendő korrupciós kockázatokat és a korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezőket, valamint a korrupciós veszélyeztetettséget mérséklő, nagyberuházások esetén kötelezően alkalmazandó, illetve célszerűen alkalmazandó integritási kontrollokat.

Az eredendő kockázat elnevezés arra utal, hogy a közpénzek felhasználásánál, a közhatalom gyakorlásánál, a közvagyon hasznosításánál mindig ott van annak a veszélye, hogy a közpénzt, a közhatalmat, a közvagyon magán érdekek mentén próbálják felhasználni. Következésképpen, ha egy szervezet közpénzt, közvagyonot használ fel, vagy közhatalmat gyakorol, illetve ilyen típusú tevékenységeket folytat, akkor a kockázat immanens módon jelen van, és a szervezet vezetőinek és munkatársainak tudatában kell lenniük e kockázatoknak, és azok figyelembevételével kell a munkájukat megszervezni.

A korrupció kockázatát növelő tényezők megkülönböztetése is hasznos, hiszen vannak olyan körülmények, például az időzavar, az állandó szervezeti változás, a bürokratikus szabályozás, amelyek szinte ajtót nyitnak a korrupció megjelenésének. Fontos tehát ezeket is tudatosítani.

A kockázatok és az azokat kezelő kontrollok azonosítása alapján kifejezhetővé válik a nagyberuházások eredendő korrupciós veszélyeztetettsége, és meghatározhatóak a korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők. Ezeket szembe állítva az ellenálló képességet jelentő kiépített kontrollokkal, meghatározható a fennmaradó korrupciós veszélyeztetettség, amelyet a beruházás döntéshozóinak indokolt kezelni (lásd 1. ábra)



1. ábra

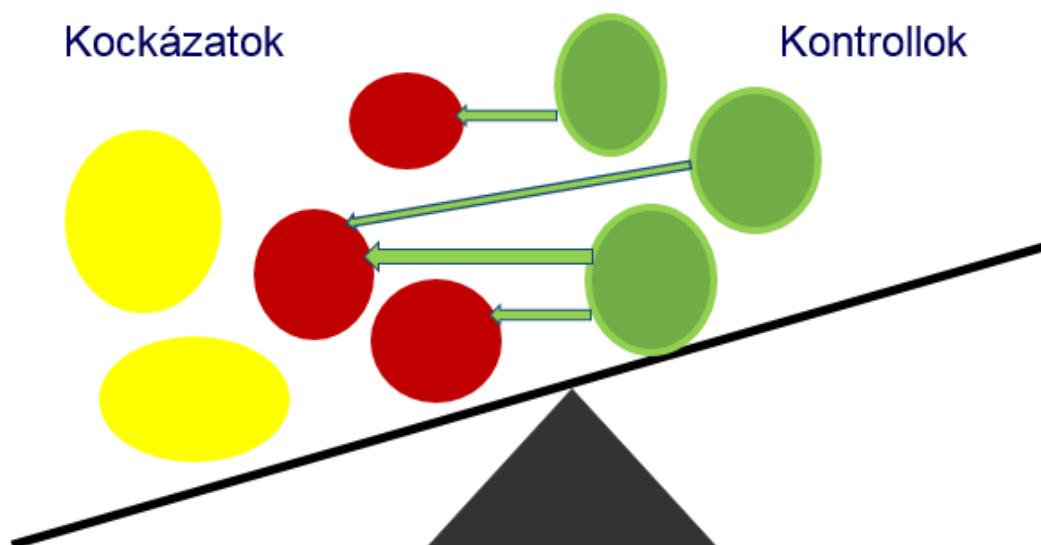
<sup>4</sup> Korrupciós kockázat a jogtalan előny nyújtásának vagy megszerzésének lehetősége.

---

A tanulmány az azonosított kockázatokat és az azt kezelő kontrollokat a RÉS-elemzési módszer alkalmazásával párosítja. A módszer mérlegszerűen szembeállítja a kockázatokat és a megelőzésükre, mérséklésükre hivatott kontrollokat. A mérleg egyik oldalára a korrupciós kockázatok, a másik oldalára pedig az ellenálló képességet fokozó integritási kontrollok kerülnek.

A konkrét kockázatok azonosítása után állapítható csak meg, hogy velük szemben kiépített kontrollok megfelelőek-e, vagy maradtak-e még rések a védelmi rendszeren. E rések feltérképezését, majd betömését szolgálja a RÉS-elemzés. Az elemzés elnevezésében a RÉS egy mozaik szó: RÉS = Rendszerezés + Értékelés + Szabályozás (szabályozási szükséglet megállapítása). Az elemzés alapján megállapítható, hogy milyen mértékű a fennmaradó veszélyeztetettség, mit kell még tenni annak érdekében, hogy a korrupciós veszélyek csökkenthetőek legyenek.

A RÉS-elemzés logikáját a 2. számú ábra mutatja be. A RÉS-elemzés során minden egyes azonosított kockázathoz hozzárendeljük azt a kontrollt, amely az adott kockázat megelőzésére, mérséklésére alkalmas. Természetesen egy kockázat kezelésére több kontrollt is alkalmazhat a nagyberuházás döntéshozója, szervezete, illetve ugyanaz a kontroll több kockázat kezelését is szolgálhatja. A kockázatok és a kontrollok egymáshoz rendelése után a fennmaradó kockázat már nem egy elvileg létező rés, hanem konkrétan meg lehet állapítani, hogy melyek a kontrollált (ábránkon a piros színű körök) és melyek a kontrollokkal még nem kezelt (ábránkon a sárga színű körök) kockázatok. A kontrollokat a zöld színű körök szimbolizálják.

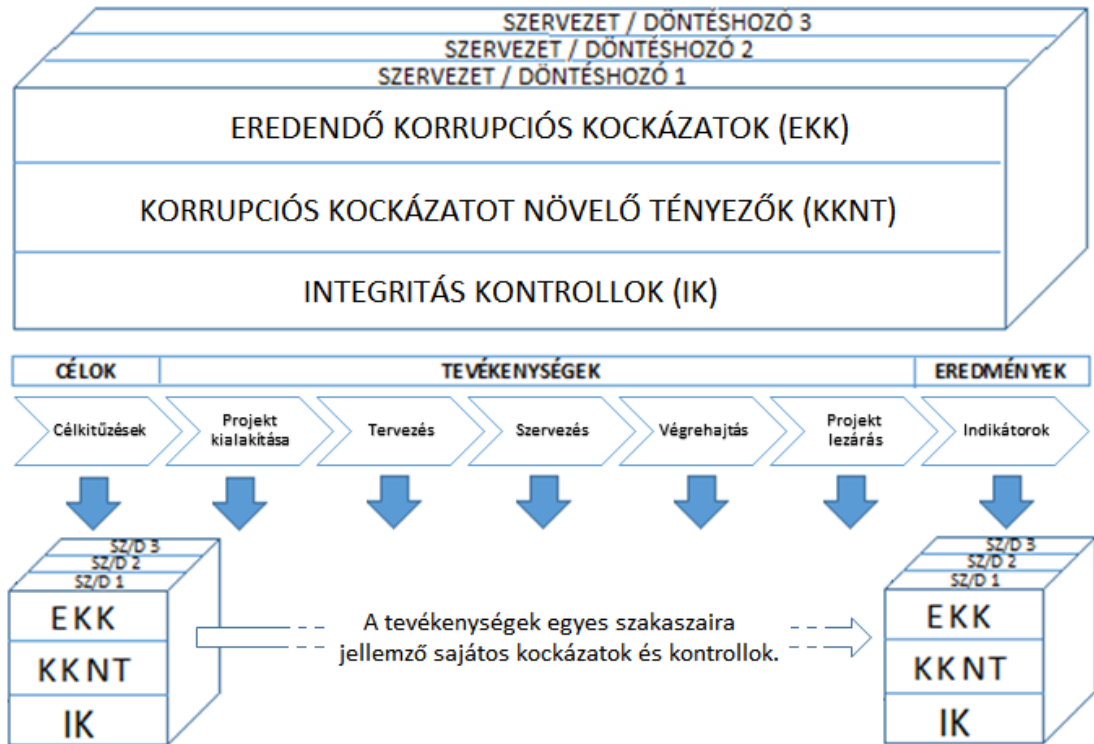


2. számú ábra: A RÉS elemzés logikai modellje

A tanulmányban bemutatott RÉS-elemzés a teljesség igénye nélkül illusztrálja a nagyberuházások során felmerülő kockázatokat és kezelésükhöz párosítható kontroll eszközöket, amely megfelelő kiindulási alapot jelent egy gyakorlatban is alkalmazható részletes elemzési módszer elkészítéséhez. Ennek megfelelően a tanulmány következő lépésként megalapozza és szükségessé teszi az olimpiai pályázat előkészítésével és szervezésével kapcsolatos integritási kockázatok felmérésére, és azokat kezelő kontrollok kiépítettség szintjének értékelésére alkalmas módszertani útmutató kidolgozását.

## 2. ELVI MODELL A NAGYBERUHÁZÁSOK INTEGRITÁSI KOCKÁZATAIHOZ

A nemzetközi szervezetek által kialakított modellek (OECD, Holland Számvevőszék) és az ÁSZ integritási megközelítésének felhasználásával a nagyberuházások integritási kockázatainak és annak kezelésére alkalmas kontrollokat az alábbi elvi modell szemlélteti:



3. számú ábra: A nagyberuházások integritási kockázatai

Az elvi modell felső szegmense a nagyberuházások teljes folyamatára vonatkozó eredendő korrupciós veszélyeket, a kockázatokot növelő tényezőket és az integritás kontrollokat mutatja be, amelyek a nagyberuházással érintett döntéshozók és szervezetek szintjére képezhetők le. A modell középső szegmensében található a nagyberuházás egyes szakaszaiba tartozó tevékenységek, míg az ábra alsó része azt szemlélteti, hogy az egyes tevékenységeknek, illetve szakaszoknak<sup>5</sup> sajátos kockázataik lehetnek a döntéshozók és szervezetek szintjén, amelyeket az adott szakasznál leginkább releváns kontrollokkal lehet mérsékelni. Ez utóbbit az elvi modell alsó szegmense szemlélteti.

Az integritás kontrollok eszközökre, folyamatokra és struktúrára bonthatóak (4. ábra<sup>6</sup>). A tanulmányban elsősorban a nagyberuházások integritási kockázatait kezelő kontroll eszközöket mutatjuk be, amelyek kiindulási alapot jelentenek a nagyberuházásokban érintett döntéshozók számára, hogy a megfelelő kontroll folyamatokat és azoknak keretet adó kontroll struktúrákat kialakítsák.

<sup>5</sup> Készült: Nagy Zsolt - Projektmenedzsment alapjai című könyvének, valamint Weiss és Wysocki ötfázisú modellje (Weiss, J. W. és Wysocki, R. (1994). 5-Phase Project Management) felhasználásával

<sup>6</sup> Készült az OECD integritási keretrendszere alapján

Integritási keretrendszer							
Integritás menedzsment						Környezet	
Alap			Kiegészítő			Belső környezet	Külső környezet
Eszközök	Folyamatok	Struktúrák	Eszközök	Folyamatok	Struktúrák		

4. számú ábra: Az integritási keretrendszer

Az **integritási keretrendszer** a nagyberuházások kivitelezésére vonatkozóan valamennyi eszközt, tényezőt és szereplőt magában foglalja, amelyek befolyásolják a folyamatok, tevékenységek és a résztvevő szervezetek tagjainak integritását. A keretrendszer az integritás menedzsmentből és az integritási környezetből áll. Az integritás menedzsment az integritás ösztönzésére, kikényszerítésére, a korrupció és más integritással kapcsolatos sérelmek megelőzésére szolgáló tevékenységekre vonatkozik egy szervezeten belül. Az integritás menedzsment felül valamennyi ilyen irányú eszközt, az ezek érvényesülését biztosító folyamatokkal és struktúrákkal együtt. Az integritási környezet valamennyi olyan, az integritás menedzsmenten kívüli tényezőre vonatkozik, amelyek hatással lehetnek a folyamatok, a tevékenységek és a beruházásban résztvevő szervezetek tagjainak integritására. Az integritási környezet szervezeten belüli és kívüli tényezőket is tartalmaz.

Az integritási keretrendszer három pillérből és ezeken belül két rétegből áll:

1. Az első pillér az integritás menedzsment eszközöket foglalja magában.

Az integritási eszközök négy fő csoportra oszthatók funkciók szerint:

- az integritási szabályok meghatározása (pl. kockázatelemzés, etikai kódex, funkciók szétválasztása, pénzügyi-számviteli rendszer előírásai);
- útmutatások (pl. képzések, integritási problémák megbeszélése);
- az integritás monitorozása (pl. bejelentési rendszer, az integritási sérelmek felderítése);
- az integritás kikényszerítése (pl. szankciók).

Az egyes eszközök együttes, szinergikus hatásaitól várható csak eredmény (etikai szabályzat és képzés önmagában nem elég).

2. A második pillér a fejlesztési folyamatot határozza meg, amelyen keresztül a keretrendszert kialakítják és fenntartják. E pillért az teszi szükségessé, hogy önmagában az integritási eszközök kialakításával nem lehet eredményt elérni, csak ha azokat a napi működés intézményes részévé teszik. A fejlesztésnek folyamatosnak kell lenni, a tervezés, végrehajtás, értékelés és adaptáció visszatérő ciklusait alkalmazva mind az integritási menedzsment keretrendszer egésze, mind az egyes eszközök vonatkozásában.
3. A harmadik pillér a keretrendszer megszervezésére vonatkozik: a felelősséget hogyan osztják el a különböző szereplők között és a feladatokat hogyan koordinálják az egységes eljárásrend és gyakorlat érdekében.

Minden pillérnek két rétege van. Az első réteg az integritási alapeszközöket (pl. etikai szabályzat, összeférhetetlenségi politika, bejelentéseket elősegítő eszközök), a fejlesztési alapfolyamatokat és a kulcsszereplőket (pl. integritási felelős) foglalja magába. A második réteg a kiegészítő integritási eszközök, folyamatok, szereplők, amelyek szintén szükségesek az integritás szervezeten belüli megerősítéséhez. (pl. közbeszerzés és szerződéskötések, humán erőforrás, pénzügyi gazdálkodás).

---

A beruházás során a beruházó jelentős pénzügyi és anyagi erőforrások felhasználásával, több különböző szervezet közreműködésével megváltoztatja a környezet egy adott szegmensét, és egy előre kidolgozott terv alapján létrehoz egy olyan új, egyedi eszközt/entitást, amely hosszabb időn keresztül működve a jövőben elérhetővé teszi azokat a célokat, amelyet a beruházó a beruházás elindítására vonatkozó döntésénél tevékenysége, további működése szempontjából kitűzött.

Természetes, hogy egy beruházás komplexitása, összetettsége, egyedisége, a felhasznált pénzmennyiség exponenciálisan növeli egy-egy beruházás bonyolultságát, és így integritási kockázatait. A kockázat a végrehajtással kapcsolatos bizonytalanságokat és azok bekövetkezési lehetőségét fejezi ki. Lényegében minden bizonytalanság kockázatot jelent, de a kockázat szó hallatán legtöbbször valamilyen negatív esemény bekövetkezését feltételezzük, amely nem helytálló, ugyanis a kockázat fogalmába beleértendő a pozitív eltérések lehetősége is

A nagyberuházás egyes szakaszaiba tartozó tevékenységek elemzésével – melyek a 3. számú ábrán bemutatott elvi modell középső szegmensében található – meghatározhatók az átfogó és konkrét célkitűzésekhez, a projekt egyes szakaszaikhoz és a projekt értékeléséhez kapcsolódó korrupciós kockázatok, a kockázattal növelő tényezők és az integritási kontrollok.

A tanulmányban a korrupciós kockázatokat és az integritás kontrollokat a projekt egészére, illetve az egyes projektszakaszokra értelmezzük, amelyekre vonatkozóan – ahol egyértelműen megállapítható – az elvi modell alapján az alábbi jelöléseket alkalmazzuk:

- **TF** (teljes folyamat) - ha az adott kockázat, vagy kontroll a projekt **teljes folyamata** során fennáll;
- **R0** (0. szakasz) - ha az adott kockázat, vagy kontroll a **célkitűzések** során jellemző;

**Feladatok:** átfogó és konkrét célkitűzések, döntés a projektmenedzsment/projekt-szervezet létrehozásáról

- **R1** (1. szakasz) - ha az adott kockázat, vagy kontroll a **projekt kialakítása** során jellemző;

**Feladatok:** kiinduló helyzet elemzése, követelmény- és célmeghatározás, alternatív javaslatok kialakítása, javaslatok megvalósíthatóságának értékelése, változások összehasonlítása, indikátor meghatározás, stakeholder meghatalmazás, jogkörök elismerése, döntés a projektindításról

- **R2** (2. szakasz) - ha az adott kockázat, vagy kontroll a **tervezés** szakasz során jellemző;

**Feladatok:** feladatok részletezése, feladatok kivitelezői körének meghatározása, feladatok végrehajtásának időbeli tervezése, kritikus tevékenységek azonosítása, kivitelezési technológia megtervezése, kivitelezés erőforrásainak megtervezése, részletes költségtervek kialakítása

- **R3** (3. szakasz) - ha az adott kockázat, vagy kontroll a **szervezés** szakasz során jellemző;

---

**Feladatok:** csapattoborzás, munkafelosztás, kommunikációs rendszer kialakítása és koordinálása, minőségbiztosítási rendszer kialakítása, kontroll eszközök, módszerek és folyamatok kialakítása, projektszervezet kialakítása, hatáskörök és felelősségi körök meghatározása

- **R4** (4. szakasz) - ha az adott kockázat, vagy kontroll a **végrehajtás** szakasz során jellemző;

**Feladatok:** ütemterv, költségterv megvalósítása, erőforrás felhasználás dokumentálása, végrehajtás nyomon követése, jelentéskészítések, kockázatkezelés, problémamenedzsment működtetése, projektterv módosítása, minőségirányítási rendszer működtetése, folyamatos kommunikáció az érintettekkel

- **R5** (5. szakasz) - ha az adott kockázat, vagy kontroll a **projekt lezárása** során jellemző;

**Feladatok:** elfogadtatás, projekt dokumentáció, beszámolás, utóelemzés, indikátorok értékelése, jótállás, garancia érvényesítése, projekt értékelése, projekt külső ellenőrzése, döntés a projekt lezárásáról

- **R6** (6. szakasz) - ha az adott kockázat, vagy kontroll az **indikátorok** értékelése során jellemző.

**Feladatok:** átfogó és konkrét célkitűzések teljesülésének mutatói értékelése, fenntarthatóság értékelése

### 3. EREDENDŐ KORRUPCIÓS KOCKÁZATOK

Egy nagyberuházásnál magas a korrupciós kockázat. Ennek oka főleg az, hogy megvalósításuk jelentős erőforrásokat igényel, valamint szoros határidőkön belül, nagyon komplex rendszereket kell kiépíteni. Ezeket a kockázatokat növelheti az adott ország nem megfelelő korrupcióellenes szabályozása és rendszere. Még ha ezek megfelelően is vannak kialakítva, egy nagyberuházás új „lehetőséget” nyújt a korrupcióra, ennek a kockázatait azonosítani, értékelni és kezelni kell.

Korrupciós kockázat alapvetően olyan területeken és azzal kapcsolatban állhat fenn, amikor

- lehetőség van arra, hogy külső szereplők (egyének, gazdasági társaságok, egyéb szervezetek) számára jogosulatlanul anyagi vagy egyéb előnyöket, kedvezményeket juttassanak a közpénzek terhére, illetve
- amikor a külső szereplők – tisztességtelen befolyásolási célból – adhatnak a projektet irányítóknak előnyöket, kedvezményeket, amelyekre azok egyébként nem lennének jogosultak.

Egy nagy nyilvánosságot kapott, nemzetközileg is nagyszabású rendezvény – különösen az olimpia – megszervezésekor nagyon magas lehet a tét. Bármilyen hiba következik be, az az illetékes hivatalokra és az országra nézve is pénzügyi, gazdasági és politikai következménnyel jár. Az ilyen esemény kivételes jellege növeli annak valószínűségét, hogy a szabályozást és a szabványos eljárásokat figyelmen kívül hagyják, hatályon kívül helyezik. A hazai kormányzati szereplők, nemzetközi szervezetek, társadalom részéről való eredményelvárások, a nemzetközi és társadalmi tekintély csökkenése miatti aggodalom arra ösztönöz-



---

heti a beruházást végzőket, engedélyező hatóságokat, hogy a kialakított eljárásrendtől eltérő, a közérdeket veszélyeztető döntéseket hozzanak, jobban engedjenek a szerződő vállalkozói érdekeknek.

### 3.1. **Eredendő kockázatok összefoglaló bemutatása**

**A nagyberuházások – ezen belül az olimpia – eredendő kockázatai** az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai, a nemzetközi ellenőrző szervek és a civil szervezetek elemzései alapján:

- közpénzfelhasználás;
- egyediség és egyszerűség;
- megvalósíthatóság;
- gazdasági környezet;
- beruházásban érintettek igényeinek összehangolása, kapcsolatrendszere;
- bizalmas információk.

*Az ÁSZ felé több esetben érkezett nagyberuházásokkal kapcsolatos közérdekű bejelentés az elmúlt öt évben, amelyek rámutattak arra, hogy a hazai nagyberuházások esetében az eredendő korrupciós veszélyeztetettséget lényegesen befolyásolja a megvalósítására biztosított közvagyon törvényes, szakszerű, gazdaságos és hatékony felhasználása. A közérdekű bejelentések az infrastruktúra beruházásokhoz kapcsolódó közbeszerzési eljárásokat, megbízó és kivitelező között megkötött szerződéseket, a kivitelezések végrehajtását, valamint az indokolatlan költségnövekedéseket érintik. **(R4)***

### 3.2. **Eredendő kockázatok részletes bemutatása**

#### 3.2.1. **Közpénzfelhasználás**

##### **Döntés megalapozottsága**

A közpénzfelhasználás azt a korrupciós veszélyt rejti magában, hogy a nem megalapozott döntés előkészítés következtében nem a közösség érdeke jut érvényre, hanem a magánérdekek. Megfelelő döntéshozói szinten (pl. országgyűlés, kormány, önkormányzat) kerül-e sor e folyamatra, és hogy testületi, vagy egy személyi döntés születik-e. A magánérdek kerül előtérbe, amennyiben a magánérdekektől független döntés elve nem érvényesül megfelelő súllyal a nagy összegeket érintő beruházási döntéshozatal során. Ezáltal nem a legmegfelelőbb beruházási változat kerül kiválasztásra, amely a beruházási projekt egészének sikerességét és fenntarthatóságát befolyásolja. **(TF)**

A tőke-intenzív nagyberuházások a tőke nagyságával arányosan hordozzák a korrupciós kockázatot. Alapvető kérdés, hogy közgazdaságilag indokolt és értékteremtő-e a beruházás. Nem hozható helytálló döntés megalapozott igényfelmérés, elemzés és előkészítés nélkül. Eredendő kockázatot hordoz, hogy a beruházási igényt kielégítő alternatívákat feltárják-e, megvalósíthatóságukat előzetesen értékelik és szelektálják-e. A megvalósíthatónak ítélt beruházási változatok gazdaságosságát részletesen elemzik-e, készülnek-e kockázatelemzések, a gazdaságosnak ítélt változatokat rangsorolják-e előre meghatározott kritériumrendszer szerint, végül megalapozott döntés születik-e a megvalósítandó beruházási változatról, annak előzetesen becsült költségkeretéről. **(TF)**

Az ÁSZ nagyberuházásokkal kapcsolatos ellenőrzési tapasztalatai azt mutatják, hogy a beruházási döntések nem mindig voltak megalapozottak, a döntési alternatívák közötti választásokat nem a gazdaságosság, hatékonyság követelménye motiválta, az előkészítés során nem mindig készült előzetes költségbecslés. Az autópálya beruházások<sup>7</sup> során gazdaságossági szempontok nem kaptak megfelelő hangsúlyt, az állami beruházásokra vonatkozó gazdaságossági követelményeket jogszabály nem rögzítette, komplex összehasonlító számítások, elemzések sem készültek, amelyekben felmérték volna a megépülő autópályák környezetében lévő úthálózat tehermentesítése révén jelentkező költséghatásokat. A beruházási alternatívák szelektálásának hiánya is tapasztalható volt: a 4-es metró<sup>8</sup> beruházásáról való döntés előtt, a főváros olyan előterjesztéseket nem tárgyalt, amelyekben – Budapest egészét és agglomerációs kapcsolatait elemezve – a finanszírozási korlátok figyelembevételével alternatív közlekedésfejlesztési lehetőségeket összehasonlított volna. **(R1, R2)**

### **Célok, stratégia**

Azon nagyberuházásoknál, amelyek nemzetgazdasági szempontból kiemelték, objektíven kell kitűzni azokat a célokat, amit a beruházással, fejlesztéssel az állam el kíván érni. A központi célok meghatározása után azokat le kell bontani, részletes feladattervet kell készíteni, a célokat össze kell hangolni, s a pályázatokat is egységes fejlesztési elképzelés mentén kell kialakítani. A pályázatot is meg kell tervezni. **(R0, R1)**

Az ÁSZ nagyberuházásokkal kapcsolatos ellenőrzési tapasztalatai szerint a célok összehangolása, részletes feladattervekre bontása nem minden esetben történik meg. **(R0)** A kerékpáros infrastruktúra-fejlesztés<sup>9</sup> megvalósítására nem készült részletes feladatterv, az infrastruktúra-fejlesztéseket támogató hazai és uniós pályázatokat nem hangolták össze. **(TF)** A sokrétű országos célkitűzéseknek megfelelően a támogatások is többféle területre vonatkoztak. A különböző pályázati célokat nem egységes fejlesztési elképzelés mentén alakították ki. Az országos stratégiai célok és irányelvek feladatlebonthatása nem valósult meg, így kevés információ állt rendelkezésre a települési önkormányzatok részére a helyi közlekedésfejlesztési intézkedések kidolgozásához és térségi (kistérségi) összehangolásához. Komplex és integrált, mérhető célokat tartalmazó fejlesztési koncepció kidolgozása nélkül a rendelkezésre álló források kitűzött céloknak megfelelő felhasználása követhetlenné vált. **(R1, R2)**

Az oktatási infrastruktúra-fejlesztésekor a fizetési kötelezettség vállalásával járó projektek indításáról hozott kormányzati döntést nem előzte meg felsőoktatási stratégia kidolgozása<sup>10</sup>, hosszú- és középtávú fejlesztési tervek készítése. **(R1, R2)** Ágazati szinten nem történt meg a fejlesztési program teljesítésének átfogó – az előzetes gazdaságossági, hatékonysági, eredményességi célkitűzésekhez, elvárt hatásokhoz viszonyított – értékelése. A költséghatékonysági szempontok érvényesítése háttérbe szorult, a projekthez felvett hitel tőke és kamatterhei növelték az államadósságot. A tervezési rend-

<sup>7</sup> Jelentés a 2008-ban befejeződő autópálya beruházások ellenőrzéséről (0926, 2009.08.10.)

<sup>8</sup> Jelentés a 4-es metró beruházási folyamatának ellenőrzéséről (1023, 2010.09.29.)

<sup>9</sup> Jelentés a kerékpárút hálózat fejlesztésére fordított pénzeszközök felhasználásának ellenőrzéséről, párhuzamos ellenőrzés a Szlovák Számvevőszékkel (13006, 2013.02.18.)

<sup>10</sup> A felsőoktatás oktatási infrastruktúra-fejlesztési programjának ellenőrzése (1171, 2011.12.16.)

---

*szerből hiányzott az egységes szempontrendszer, a társadalmi-gazdasági és környezeti hatások korlátok nélküli felbecsülésével akár túlzott költségekkel is megtérülőknek értékelték a projekteket. (RO)*

A célok elérését hatékonyan támogathatja a modularitás, amely a nagyberuházásokat jellemző komplex rendszerek átláthatóságának, a fix határidők betartatóságának egyik hasznos támogatója. A modularitás az egyes projektfolyamatok egymáshoz illeszthetőségén túl tágan értelmezve a projekt egészének a területi, gazdasági és társadalmi illeszthetőségét is jelenti, amelynek célszerű érvényt szerezni a nagyberuházás részleteinek és egészének tervezése és kivitelezése során mind döntéshozói, mind a beruházásban érdekelték szintjén.

### **Fiskális célok, költségvetés, finanszírozás**

A stratégia, az átfogó célok megképzése önmagában nem biztosíték a sikerre. A pénzügyi megvalósíthatóság, a költségvetés mozgástere, a finanszírozási lehetőségek mind a sikert meghatározó, befolyásoló adottságok. A nagyberuházások sikeressége nemcsak a konkrét beruházások tekintetében vizsgálendő, mivel önmagukon túlmutatnak: fellendíthetik a gazdaságot, ezáltal növelhetik a foglalkoztatottságot, az életszínvonalat, de ezzel ellentétes eredményt is kiválhatnak, hiszen jelentős mértékben megterhelhetik a központi költségvetést, megnövelhetik az államadósság mértékét stb. E tényezők objektív felmérése és figyelembe vétele során jelentkezhetnek eredendő korrupciós kockázatok.

*Az ÁSZ nagyberuházásokkal kapcsolatos ellenőrzési tapasztalatai alapján a felsőoktatási infrastruktúra-fejlesztési programjánál rövid távú, fiskális célként a fejlesztések államháztartáson kívüli elszámolhatósága jelent meg. (TF)*

*Az INTERREG célú költségvetési előirányzatok felhasználásakor<sup>11</sup> az EU keretkihasználás hiánya és a többlet kötelezettségvállalás a költségvetés szempontjából veszteséget, illetve többletterhet jelentett. A tervezett ráfordítások nem tartalmaztak inflációkövetést, az állami költségvetésben nem szerepelt fedezet az előkészítési munkák végrehajtására. A projektek előkészítetlenek voltak, megvalósításuk csúszott és a költségvetés nem biztosított elég forrást a szükséges saját rész fedezetére. (TF)*

*A vasúti infrastruktúra-fejlesztésre<sup>12</sup> jutó EU-s források költségvetési kiegészítést igényeltek, a hazai programok nem kellő időben és mértékben biztosítottak forrásokat. (TF)*

*A szennyvíztisztítási projekt tervezésére és megvalósítására kihatott, hogy azokat intenzív hazai fejlesztést követően és hazai fejlesztésekkel párhuzamosan, a hazai és az uniós források harmonizációja és összehangolása nélkül, közbeszerzési szabálytalanságokkal és lekötetlen kapacitás-többletek kialakításával valósították meg.<sup>13</sup> (TF)*

---

<sup>11</sup> Az INTERREG célú költségvetési előirányzatok hasznosulásának ellenőrzéséről szóló jelentés (0845, 2008. 12.17.)

<sup>12</sup> A TEN-T pályahálózat V. páneurópai korridor vonalán EU támogatással megvalósuló vasútvonal fejlesztések teljesítmény-ellenőrzése (1006, 2010.08.06.)

<sup>13</sup> A Kohéziós Alapból és hazai forrásokból finanszírozott kiemelt szennyvíztisztítási projektek megvalósításának ellenőrzése (0948, 2009.12.04.)

---

### 3.2.2. Egyediség és egyszerűség

Egy nagyberuházás során egyediségről beszélünk, ha az adott projekt olyan egyedi terméket, fejlesztést hoz létre, ami korábban, vagy az adott területen még nem volt jellemző. Egyszerűség alatt pedig a nem ismétlődő projekteket értjük.

Nehézséget okoz, és jelentős bizonytalanságot hordoz egy nagyberuházás – különösen egy infrastrukturális projekt – költségbecslésének elkészítése a **projekt egyediségéből** adódóan. Ez esetben hasonló projektekre vonatkozó megbízható összehasonlítható információkat nehéz szerezni a projekt nagyságából, ritkaságából, az egyes projektek eltérő földrajzi, gazdasági, társadalmi környezetéből adódóan. Ebből következően a pénzügyi, gazdasági, társadalmi hatásokat felmérni szándékozó tanulmányok terén is nagyobb a visszaélési lehetőség. Azon nagy, komplex, egyedi beruházások, ahol a beruházás természete miatt kevés potenciális ajánlattevővel lehet számolni, eredendő kockázatot jelentenek, mivel kisebb a verseny, növekszik az ajánlattevők közötti összejátszási lehetőség. **(R1, R2)**

Minél egyedibb és komplexebb egy építkezés, annál több a lehetőség a piactorzításra. Egy különleges projektnek nincsen kialakult piaci ára, így nagyon nehéz megbecsülni a reális árat, és elkerülni, a korrupciós felárat. **(R2, R3, R4)**

További eredendő kockázatot jelent a **projekt egyszerűsége**. Az egyedi nagyberuházásnál nem standard létesítményekről van szó – itt nehezebb a folyamatokat átlátni, kialakítani, nehezebb eldönteni, hogy milyen standardhoz, benchmarkhoz kellene hasonlítani a beruházást. A beruházás az egyszerűségével új emberek felvételét jelentheti a beruházó oldaláról, vagy a beruházót is csak az adott projektre hozzák létre. A működési feltételek kialakításának nehézségei egyrészt nehezítik az átláthatóságot, a helyes kontrollok megtalálását, másrészt új emberekről lévén szó nehezebb azok külső kapcsolatrendszerét is átlátni. **(R1)**

### 3.2.3. Megvalósíthatóság

A megvalósíthatóságot végső soron a pénzügyi források és a rendelkezésre álló idő határozza meg. A részletes megvalósíthatósági tanulmányok elkészítése, az eredmények feldolgozása komoly szakértelmet igényelnek. A megvalósíthatóság kétségei a legkifinomultabb számításoknál is megmaradnak, elég csak az elmúlt évek olimpiára emlékeztetni, ahol a pályázatban becsült és a tényleges költségek között minden esetben jelentős volt az eltérés. **(R0)**

A szükségletfelmérő és hatásvizsgálati tanulmányokkal kapcsolatos visszaélések lehetőségét növeli, ha nem versenyeztetik a tanulmányok készítését. A tender kiírásnál pedig kockázat lehet a szubjektív elemek beépítése a pályázati kiírásba.

Ha az előkészítés minősége, színvonal nincs összhangban a rendelkezésre álló határidőkkel, vagy a tartalékidőket minimálisra csökkentik, az negatívan befolyásolja a megvalósíthatóságot, a monitoring, ellenőrzési és elszámoltatási mechanizmusok hatékony működését, ezáltal veszélybe kerülhet a közpénzek elosztásának transzparenciája.

A fix határidő betartása érdekében a nem megalapozott előkészítés azt is eredményezheti, hogy a döntéshozók az egyes pénzügyi (pl. közbeszerzési), vagy szakmai (pl. településrendészeti) jogszabályi előírások alól felmentik a beruházást. Ez a pótlólagos kontrollok hiányában növeli a korrupciós kockázatokat.

---

*Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai szerint a felsőoktatás oktatási infrastruktúra-fejlesztési program megfelelő ágazati és intézményi szintű megalapozottsága hiányában – elsősorban a vidéki, kisebb méretű és vonzáskörzetű felsőoktatási intézményeknél<sup>14</sup> – hosszú távon nem volt biztosított a létrehozott kapacitások kihasználtsága, bizonytalan volt a projektek finanszírozhatósága. Az intézmények által elkészített összehasonlító gazdaságossági számítások formálisak voltak. A kollégiumi fejlesztések nagyságrendje, összetétele, területi eloszlása nem az oktatási intézmények kapacitásigényének előzetes ágazati szintű meghatározására, összehangolására épült, valamint nem készítették létszámbebecslést. **(R0)***

### **3.2.4. Gazdasági környezet**

A kedvezőtlenebbé váló makrogazdasági vagy gazdálkodási környezetben növekedhetnek a költségek, amelynek során könnyebb elrejteni a korrupciós költségeket is. A kedvezőtlen gazdasági helyzetben a szerződő felek arra hivatkozhatnak, hogy az eredeti feltételekkel nem tudják teljesíteni a szerződésben foglaltakat, így szerződésmódosítást kezdeményezhetnek. A szerződésmódosítás pedig nagyobb teret enged a korrupciós helyzetek kialakulásának, tekintve, hogy az eredeti szerződés szerinti megbízás szigorúbb értékelési folyamatai, kontrolljai itt már kevésbé jellemzőek, különösen, amikor a megbízó is kényszerhelyzetben van a megvalósítási határidő közelsége miatt. **(R4)**

### **3.2.5. A beruházásban érintettek igényeinek összehangolása, kapcsolatrendszere**

Egy nagyberuházás tervezéséhez, akadálytalan megvalósításához számtalan érintett közreműködésére van szükség. Ilyenek többek között a kormányzati szervek, politikai csoportok, az engedélyező hatóságok, érdekelt civil szervezetek (pl. környezetvédők), a beruházás tervezését, kivitelezését, fenntartását, kiegészítő szolgáltatásokat végző cégek, ellenőrző szervezetek. Ezen szervezeteket képviselő személyeknek megvannak a saját érdekeik és megpróbálhatnak tisztességtelen módon nyomást gyakorolni a projekt irányítóira a saját haszonszerzésük érdekében, vagy éppen a projekt irányítói ajánlhatják fel a személyes közbenjárásukat valamely külső érdekelt szereplőnek megfelelő kompenzáció ellenében.

A beruházások érintettjeinek részérdekeit a közpénzek hatékony felhasználása érdekében fel kell mérni, figyelembe kell venni és össze kell egyeztetni, emiatt olyan jogszabályokra van szükség, amelyek biztosítják e követelmény érvényesülését. Amennyiben nem biztosítják a beruházásban érintettek (pl. szakhatóság, önkormányzat, civil szervezet) igényeinek központi, koordinált módon való kezelésének lehetőségét az ehhez rendelhető olyan eszközrendszerrel, ami az idő- és költséghatásokat kezeli, út nyílik a korrupció számára. **(TF)**

*Az ÁSZ nagyberuházásokkal kapcsolatos ellenőrzési tapasztalata alapján kockázatot hordozhat, amennyiben elmaradnak az egyeztetések. Az autópálya beruházások<sup>15</sup> esetében a gyorsforgalmi utak fejlesztésének jogszabályi környezete nem írta elő olyan*

---

<sup>14</sup> A felsőoktatás oktatási infrastruktúra-fejlesztési programjának ellenőrzése (1171, 2011.12.16.)

<sup>15</sup> Jelentés a 2008-ban befejeződő autópálya beruházások ellenőrzéséről (0926, 2009.08.10.)

---

*közlekedésfejlesztési koncepció készítését, amelyet a beruházás előkészítésének szakaszában az önkormányzatokkal, civil szervezetekkel koordináltan alakítottak volna ki. Ebből fakadóan az építési engedélyek tekintetében fellebbezési joggal élt több önkormányzat. Az eljárások elhúzódtak, a munkálatokat pedig fel kellett függeszteni. Végül az építési engedélyekhez való hozzájárulás ellenében némely önkormányzat többletigényt (több mint 10 milliárdos többletkiadást) támasztott.*

### **3.2.6. Bizalmas információk**

Az üzleti titok jellegű bizalmas információk kockázatot hordoznak, ugyanis kiszivárogtatásuk esetén tisztességtelen előnyhöz juttathatják valamelyik érdekelt szereplőt. Tipikus kockázat, amikor a projekt dolgozója egy beszállítóként érdekelt cégnél keres és talál munkát, illetve amikor egy érdekelt cég a korábbi alkalmazottját veszi vissza a projektből, vagy ha a potenciális ajánlattevők előzetesen tudomást szereznek a specifikáció és a kapcsolódó dokumentumok tartalmáról.

További kockázatot jelentenek az egyének szintjén értelmezhető érzékeny információk. Ezek vonatkozhatnak az egyén életkorára, tartózkodási helyére, szexuális orientáltságára, vagy bármely olyan ismérvre, amely támadási felületet nyújt valamely érdekelt fél számára. Az érintettek személyek így zsarolhatóvá válnak. **(TF)**

## **4. KOCKÁZATNÖVELŐ TÉNYEZŐK**

### **4.1. Kockázatnövelő tényezők összefoglaló bemutatása**

A korrupciós veszélyeket növelő tényezők a nagyberuházások kivitelezésének aktuális feltételeit jelentősen befolyásoló – az eredendő korrupciós veszélyeztetettséget növelő – összetevőket jelenítik meg. A nagyberuházás megvalósítása során, a változások okozta kockázatokat a szabályozási környezet, a gazdasági feltételek, a beruházás szervezési megoldásai és a résztvevők kiválasztási kockázatai, valamint a technológiai feltételek befolyásolják.

Sokféle magatartás válthat ki korrupciós kockázatot növelő hatást, s nem feltétel a kifejezett visszaélési szándék. Ilyen különösen a tervezés során elkövetett mulasztások, műszaki, gazdasági előkészítés hibái, a szervezés célszerűtlensége, a végrehajtás koordinációs zavarai, tartalékidők hiánya, ellenőrzés hiánya.

### **4.2. Kockázatnövelő tényezők részletes bemutatása**

Kockázatnövelő tényezők az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai, a nemzetközi ellenőrző szervek és a civil szervezetek elemzései alapján:

- szabályozás megváltoztatása;
- szabályozás hiánya;
- politikai és gazdasági feltételek;
- tervezésben, tendereztetésben rejlő kockázatok;
- idő – költség – minőség összehangolásának hiánya;
- beruházásban, kivitelezésben résztvevők kiválasztása;
- projektszervezet személyzetének kiválasztása;
- beruházás szervezési problémák;
- döntési hatáskörök elkülönítése;

- technológiai újszerűsége;
- kivitelezés elhúzódása;
- tervek változtatása;
- technológiai és pénzügyi követelmények nem ellenőrizhető meghatározása elhanyagolása;
- fenntarthatóság, további hasznosíthatóság;
- külső ellenőrzés elmaradása.

### **Olimpia sajátos kockázatai:**

- beruházás szükségessége;
- utólagos hasznosíthatóság;
- kapacitás hiány;
- szponzoráció;
- média közvetítői jogok;
- költségtúllépések.

*Az ÁSZ felé több esetben érkezett nagyberuházásokkal kapcsolatos közérdekű bejelentés az elmúlt öt évben, amelyek rámutattak konkrét korrupciós kockázatot növelő tényezőkre.*

*Egy esetben a megbízó a korábban megkötött kivitelezői szerződésben csökkentette a kivitelezés költségeit, majd az eredeti szerződés szerinti összeget folyósította a kivitelező részére, ezzel a megvalósításra biztosított közvagyont nem törvényesen használta fel. Másik esetben a kivitelező cég a kivitelező alvállalkozójaként különböző feladatokat látott el, majd a vonatkozó teljesítést a kivitelező számláján saját maga ismerte el és igazolta. Ezekén túl egy esetben a már elkészült projekt fenntarthatósága is kérdésessé vált, mivel a projekt tervezett kapacitását túlméretezték, ezáltal üzemeltetési és amortizációs többletköltséggel kellett számolni az üzemeltetőnek. Közbeszerzési eljárást érintő problémákat több esetben is jeleztek, ezekben az eljárás lefolytatásának szabályszerűségével, valamint a közbeszerzési eljáráson kiszabott költségek mértékével, valamint a kivitelezés nem megfelelő ütemű előrehaladásával kapcsolatban merültek fel aggályok.*

#### **4.2.1. Szabályozás megváltoztatása**

A korrupciós kockázatot növelik a nem kellően egzak, gyakran változó, illetve nem megfelelően ismert szabályozások. A komplex külső és belső szabályozási környezet, a változó szabályozások csökkenthetik a vezetők, illetve felelősök ügyek feletti átlátó képességét, dilemmát okozhat, hogy mi a helyes döntés egy-egy ügyben. A komplex szabályozásokon és szabályváltozásokon kívül a szabályozási hézagok, a túl tág, illetve nem egyértelmű rendelkezések szintén növelik a korrupciós kockázatot, mivel könnyebb kiskapukat, mentségeket találni az etikátlan viselkedésre. **(TF)**

*Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai alapján a közbeszerzési folyamatok több esetben megváltoztak. A Kbt. bár közvetítette az EU piacgazdasági alapelveit, az alkalmazás hatékonyságát az esetenkénti túlszabályozás és a hiányzó előírások együttes jelenléte*

---

visszavetette<sup>16</sup>. A gyakori módosítás a jogalkalmazók szempontjából nehezen átlátható és bürokratikus rendszert eredményezett.<sup>17</sup> A Kbt. alkalmazásával a vasúti tenderek kiírása<sup>18</sup> és az eredményhirdetéseket követően jogorvoslati eljárások sora jelentkezett. A késve induló közbeszerzések, majd az eljárások elhúzódása és ez idő alatt szerzett további késedelmek nem tették lehetővé a tervezett időpontban a szerződéskötések létrehozását. **(R2, R3, R4)**

A páneurópai vasúti korridor pénzügyi megállapodását – a nem megfelelő előkészítés, a közbeszerzési folyamatok elhúzódása és a pénzügyi források nem megfelelő időben történő biztosítása miatt – három alkalommal kellett módosítani.<sup>19</sup> **(R1)**

#### 4.2.2. Szabályozás hiánya

Az elszámoltatás gyengeségéhez hozzájárul az etikai követelmények, az összeférhetetlenségi szabályok hiánya, a gyenge pénzügyi-számviteli rendszer, az eredményekért való elszámoltatási szabályok hiánya. **(TF)**

Ezt tapasztalta az ÁSZ az ellenőrzései során is. Az EU-s források legkedvezőbb felhasználását a kezdeményezések újszerűsége, a nemzetközi együttműködést támogató politikai akarat tényleges megnyilvánulásának időigénye, valamint a partnerség elvét érvényesítő nemzetközi együttműködés bonyolult intézményi és eljárásrendi rendszere akadályozta.<sup>20</sup> Hazai viszonylatban kedvezőtlenül befolyásolta a források hatékony felhasználását az intézményi feltételek kialakításának késedelme. A PPP-konstrukciók jogi szabályozása rendezetlen és hiányos volt, a kockázatok megosztásáról nem rendelkezett jogszabály.<sup>21</sup>

#### 4.2.3. Politikai és gazdasági feltételek

A korrupció okai **környezetfüggőek** is, amelyek egy ország társadalmi történetében, politikai fejlődésében, bürokratikus hagyományaiban gyökereznek, de a közvetlen szervezeti környezet is befolyásolja. Egyes személyek hajlamosabbak nem etikusan viselkedni, amikor ugyanezt tapasztalják a környezetükben is.

A döntéshozói szinten történő változások kihatással bírnak a fejlesztési politika változására. A fejlesztési politika és koncepció gyakori változása hátráltatja a tervezési és engedélyezési folyamatokat, eljárásokat, így azok többször megismétlődnek a fejlesztési koncepciók változása miatt. Ez megnehezíti a költség és határidőcélok tartását, egyben növeli a korrupciós kitétséget.

---

<sup>16</sup> Jelentés a korábbi és a megújult közbeszerzési rendszer működésének ellenőrzéséről (14074, 2014.04.15)

<sup>17</sup> A közbeszerzési rendszer ellenőrzéséről készült jelentés (0831, 2008. 09. 11.)

<sup>18</sup> A TEN-T pályahálózat V. páneurópai korridor vonalán EU támogatással megvalósuló vasútvonal fejlesztések teljesítmény-ellenőrzése (1006, 2010.08.06.)

<sup>19</sup> A TEN-T pályahálózat V. páneurópai korridor vonalán EU támogatással megvalósuló vasútvonal fejlesztések teljesítmény-ellenőrzése (1006, 2010.08.06.)

<sup>20</sup> Az INTERREG célú költségvetési előirányzatok hasznosulásának ellenőrzéséről szóló jelentés (0845, 2008.12.17.)

<sup>21</sup> A felsőoktatás oktatási infrastruktúra-fejlesztési programjának ellenőrzése (1171, 2011.12.16.)



---

A közpénzből finanszírozott nagyberuházások többségét állami tulajdonú gazdasági társaság keretei között vagy a magántőke bevonásával valósítják meg. Ezen beruházási formák nagyobb kockázatot jelentenek, mivel jellemzően kisebb a rálátás ezen szervezetekre, mint a költségvetési szerveknél.

Az olimpiai beruházás korrupciós kockázatait növeli, amennyiben a szponzorok, vagy egyéb gazdasági szereplők a felmerült költségeik fedezetére közvetlen támogatásokat nyújtanak akár adókedvezmények (pl. társasági adó), akár egyéb kedvezmények formájában. Ezekben az esetekben a lazább elszámolási követelmények miatt valószínűsíthetően magasabbak az elszámoltathatósági és átláthatósági kockázatok.

#### 4.2.4. Tervezésben, tendereztetésben rejlő kockázatok

##### **Tervezés kockázatai**

Kockázatot jelent, ha nem végzik el a beruházás előzetes értékelését, különösen:

- nem végeznek érzékenységi vizsgálatokat a változó gazdasági és egyéb paraméterek pénzügyi hatásai tekintetében;
- nem alkalmaznak ár összehasonlításokat az árak kalkulációjánál;
- hasonló projektek tervezett és tényleges áralakulását nem veszik figyelembe a költségbecslések pontosságának meghatározásához.

A nem kellő körültekintéssel végzett beruházás értékelés oda vezethet, hogy túl magas árajánlatokat fogadnak el a kivitelezőtől, vagy a tervtől lényegesen eltérő körülmények, költségnövekedések a projekt irányítóját szerződés módosításra, a kormányzati szerveket pedig újabb állami források biztosítására kényszerítik. Ezáltal veszélybe kerül, hogy határidőre jó minőségű beruházási „termék” jöjjön létre.

A projekt csak akkor lehet sikeres az integritás szempontjából is, ha figyelembe veszi a piaci adottságokat. Jelentős kockázatot jelent a projektre nézve, ha a kiírási feltételek miatt kevés jelentkező van, csökkentve ezáltal a versenyt. A projekt sikeréhez ezen kívül nélkülözhetetlen a piaci és társadalmi elvárások figyelembe vétele, amely az adott régiót, országot jellemző nemzeti minimum.

*Az OECD egyik kiadványában erre jó nemzetközi példa a Mexikóvárosi Nemzetközi Repülőtér építése, ahol az előkészítés során nemzeti tartalomra vonatkozó arányokat kötöttek ki, de nem vették figyelembe a nemzeti piaci adottságokat (pl. nem volt elég alkalmas hazai pályázó). Megfelelő verseny híján csökkent az átláthatóság és nőtt a közpénzvesztés kockázata.<sup>22</sup>*

A **költségbecslések** korrupciós kockázatot hordoznak. Ennek következménye lehet, ha a költségbecsléseket **eltorzítják**, ezáltal személyes anyagi vagy egyéb előnyökhöz juttatják valamelyik érdekelt felet. A becsléseket **túlértékelhetik**, amennyiben valamely érdekelt szereplőnek egyértelmű előnye származik belőle. **(R2)** Kockázatot jelenthet, ha a költségbecslések során **alulértékelik a költségeket**, mivel ez segítheti a beruházások elfogadtatását. Ehhez maximalizálják a beruházástól várt előnyöket és minimalizálják a szükséges költségeket.

---

<sup>22</sup> OECD - Effective Delivery of Large Infrastructure Projects The Case of the New International Airport of Mexico City

---

Ez megnöveli annak kockázatát, hogy a projekt végrehajtása során további finanszírozásra lesz szükség. Miután a beruházás már megkezdődött, a költségnöveléseket könnyebb elfogadtatni, hiszen már megállapodás született a projekt végrehajtásáról. A költségnövelés szerződésmódosítások formájában történhet.

*Az ÁSZ ellenőrzések tapasztalatai alapján a szerződéses árak sok esetben meghaladták a becsült mérnökárakat. Ez jellemzően az **átfogó költségbecslés elmaradására**, vagy aktualizálásának hiányára, rossz módszerére, megbízhatatlanságára, a tendertervekhez társuló részletes költségvetés kiírásának elmaradására, vagy a mérnökár képzés teljes körűségének hiányára volt visszavezethető.*

*A tervezés hibái **továbbgyűrűző kockázatokat** is hordoznak. Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai szerint szennyvíztisztítók esetében a tervezési hiányosságokból adódóan a kivitelezők árai lényegesen eltértek a tervezett költségektől.<sup>23</sup> A támogatás-közvetítő intézmények és a kedvezményezettek a források felhasználásának hatékonyságát nem értékelték, ezáltal a szennyvíztisztítóknál lekötetlen kapacitástöbbletek alakultak ki. **(R1)** A KH az egyes ágazatokban szokásos vagy megállapított béreket és közterhet tartalmazó adatbázis közzétételi kötelezettségének részben tett eleget,<sup>24</sup> emiatt nem segítette elő az aránytalanul alacsony árak feltárását. **(R0, R1, R2)***

A pontosított költségbecslések után a következő lépés a **projekt specifikáció** meghatározása, a beszerzésekhez, kivitelezők kiválasztásához szükséges dokumentumok előkészítése. A specifikáció készítése visszaélésre adhat alkalmat, amennyiben a specifikációt készítő cég egy olyan csoportnak a tagja, amely a jövőben pályázatot nyújthat be a beszerzési kiírásra. A döntéshozókat meggyőzhetik továbbá, hogy olyan szolgáltatásokat, termékeket határozzon meg a kiírásban, amelyeket csak bizonyos cégek tudnak nyújtani az adott termékre, szolgáltatásra vonatkozó exkluzív jogaik miatt. Ez esetben elmulasztják számításba venni, hogy egy adott funkciót más hasonló termékek/szolgáltatások is nyújthatnak azonos minőségben.

A specifikációkkal kapcsolatos visszaélések másik formája, amikor „véletlen” hibákat ejtenek az elvárt mennyiségi, minőségi követelményekben. A specifikációkban elkövetett „hibák” további jellemző csoportja, amikor a szükséges mennyiségeket néhány területen alultervezik. A korrupcióban résztvevő vállalat tud erről és magasabb egységárakat határoz meg. Amikor a projekt végrehajtás során kiderül, hogy a beruházás befejezéséhez a tervezettnél nagyobb mennyiségekre lesz szükség, új tendert már nem írnak ki, hanem a szerződést elnyerő vállalkozás szállítja a többlet mennyiségeket az eredeti magas egységárakon.

### **Tendereztetés kockázatai**

A tendereztetés leggyakoribb kockázatai közé tartoznak különösen:

- az irányított kiírás, tehát a beszerzési feltételek testre szabása;
- a túlzó alkalmassági követelmények vagy az aránytalan egyéb feltételek;
- a közbeszerzés tárgya nem megkülönböztetés-mentes (műszaki) leírása;

---

<sup>23</sup> A Kohéziós Alapból és hazai forrásokból finanszírozott kiemelt szennyvíztisztítási projektek megvalósításának ellenőrzése (0948, 2009.12.04.)

<sup>24</sup> A korábbi és a megújult közbeszerzési rendszer működésének ellenőrzése (14074, 2014.04.14.)

- 
- nem objektív értékelési szempontok alkalmazása;
  - a transzparencia és a szélesebb körű verseny elkerülésére szolgáló eljárás-fajta kiválasztása;
  - rövid ajánlattételi határidők szabása;
  - felesleges adminisztratív terhek, feltételek alkalmazása.

A **beszerzési eljárás típusának megválasztása** korrupciós indíttatású is lehet. A nyílt eljárás mellőzése természetesen csökkenti a folyamat átláthatóságát és jóval nagyobb esélyt teremt a lebukás lehetősége nélkül egy kedvezményezett társasággal való korrupciós megegyezésre. Ez esetben csökkenhet a potenciális szerződések esélyegyenlősége és ezzel együtt az esély, hogy a közpénzfelhasználás a leggazdaságosabb és leghatékonyabb legyen. **(R2, R3, R4)**

A szabályozások ellenére a **pályázati kiírásban szereplő határidők** túl rövidek lehetnek ahhoz, hogy az előre nem értesített pályázók értékelhető ajánlatot legyenek képesek benyújtani, vagy egyáltalán alaposan áttanulmányozzák a kiírást. Előfordul az is, hogy a szabályozások sem biztosítanak elegendő időt, hogy egy komoly költségbecslést el lehessen készíteni határidőre. E tekintetben az egyedi nagyberuházások külön figyelmet érdemelnek. **(R1, R2, R3, R4)**

A szabályozásban biztosított pályázási határidők betartása esetén is lehetőség van a potenciális ajánlattevők effektív kizárására, ha nehézségekbe ütközik a specifikációhoz és a kapcsolódó dokumentumokhoz való hozzájutás.

Számos korrupciós, tisztességtelen eljárást eredményezhet a cégek körében, amikor **a döntéshozó mindig ugyanazon cégekkel van kapcsolatban**. Az állandó kör tagjai néha megállapodnak, hogy az egyikük ajánlata legyen a nyertes és nem törekednek az egymás közti versenyre. A nyertes cég az elnyert megbízás fejében visszajuttat pénzeket a kör többi tagjának, vagy alvállalkozóként bízza meg őket. Egy másik lehetőség, hogy megállapodnak, hogy a következő megbízásokat milyen sorrendben fogják elnyerni. A valós verseny hiányában, az ajánlatban szereplő árakat irreálisan magasra tehetik. Az irreálisan magas árakat tartalmazó ajánlat elfogadása következtében a közpénzek az ellenszolgáltatásként nyújtott teljesítmény értékét meghaladóan magánkezekbe kerülnek. Mindezt a cégek közötti tisztességtelen összejátszással érik el, de a döntéshozót vagy annak képviselőjét is korrupciós módon bevonhatják az ügyletbe.

Valamennyi, a **döntéshozó és az ajánlattevők közötti közvetlen tárgyalásos eljárás** rendkívül kitett a korrupciós kockázatoknak. Ezért ezt az eljárást csak néhány esetben (EU-s irányelvekben és nemzeti szabályozásokban meghatározott módon) engedélyezik. A döntéshozóknak indokolni kell, hogy a kivételek (kísérleti, kutatás-fejlesztési cél, sürgősség, nemzetbiztonsági érdek) fennállnak, de sok határeset lehet, amikor a kivételek közé besorolhatók egyébként nem oda tartozó beruházások.

A legjellemzőbb eset, amely tárgyalásos eljárásokhoz vezet, amikor egy nyílt pályázatban nem sikerül nyertest hirdetni. Ezt úgy is kikényszeríthetik, ha szándékosan túl szigorú technikai követelményeket és alacsony szerződéses árat szabnak meg. A kiválasztott pályázókkal való tárgyalások során aztán csökkentik a szolgáltatási színvonalat, az árakat pedig felfelé módosítják. A megfelelő különjuttatás fejében aztán a korrumpáló cégnek juttatják a megbízást.

---

#### 4.2.5. Idő - költség - minőség összehangolásának hiánya

A korrupciós kockázatokat növelheti a beruházáshoz szükséges kivitelezési idő és a szerződésekben vállalt fix véghatáridő nem megfelelő aránya. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy amennyiben az egyes kivitelezési fázisok időszükségletét nem, vagy rosszul mérik fel, és nem terveznek tartalékidőt, a beruházás megvalósításának végső határideje veszélybe kerül, amely egy nagyszabású eseménynél – mint amilyen egy olimpia – megengedhetetlen, így a határidők betartása utólag aránytalanul magas többlet forrásbevonást igényelhet. A nagyberuházás kivitelezése az idő - költség - minőség háromszögére épül, és ha valamelyik elem vonatkozásában eltérés merül fel, az a másik két elemet is befolyásolja. Ezért szükséges a fix határidőt alapul venni, mert a határidő be nem tartása a költségek és a minőség romlásának kockázatával jár.

*Az ÁSZ nagyberuházásokkal kapcsolatos ellenőrzési tapasztalata alapján korrupciós kockázatot hordoz, ha az idő- és költségcélok szempontjából nem végeznek kockázatelemzést, vagy nem kielégítő minőségben végeznek, vagy a kockázatelemzéseket nem hasznosítják, nem határozzák meg a beazonosított kockázatok bekövetkezésének csökkentésére alkalmas kezelési módot. A 4-es metró beruházásnál hiányosság volt, hogy nem végeztek kockázat-, idő-, költség-, és értékelemzéseket, így az engedélyezési, ajánlati és kiviteli tervek készítése nem a szakszerű sorrendben és nem az engedélyezési okiratban, valamint a beruházási eljárásokra vonatkozó fővárosi előírásokban foglaltak szerint valósultak meg. Nem számoltak az engedélyezési eljárások elhúzóadásából származó kockázatokkal, az azokból eredő kártérítési felelősséggel. Továbbá az ajánlati költségvetés hiánya további magas költségkockázatot jelentett, mivel mennyiségi és költségadatokat nélkül határozták meg az elmaradó munkák szerződésbeli árát vagy a pótmunkák értékét.*

#### 4.2.6. A beruházásban, kivitelezésben résztvevők kiválasztása

A beruházásban résztvevők kiválasztása során kockázatot jelenthet, – főként az uniós értékhatárt elérő beruházásoknál – hogy a jelenlegi hazai szabályozás szerint az ajánlatkérés nyelve a magyar, ettől csak kivételes esetekben lehet eltérni.

A tárgyalófelek titoktartását (ajánlattevő-ajánlatadó) kötelezővé kell tenni annak érdekében, hogy a versenytársak ne juthassanak információkhoz (kartellezés elkerülése).**(R3)**

A közbeszerzések során a korrupciós kockázatokat növelik a **közbeszerzési kartellek**, melyeknek egyik jellegzetes fajtája a versenytárgyalásokon, közbeszerzési eljárásokon és más pályázatokon való – versenytárs ajánlattevők közötti – összejátszás. A közbeszerzési kartellekben és koncessziós eljárásokban kötött, a közpénzek felhasználásához kapcsolódó, versenyt korlátozó megállapodás megkötését, illetve összehangolt magatartás tanúsítását, vagy a vállalkozások társulásának ilyen célú döntése meghozatalában való részvételét egyeztetik a résztvevők. A lehetséges pályázók általában előzetesen megállapodnak arról, hogy ki nyeri (a piacinál magasabb) a kartell által meghatározott áron a tendert, míg a többiek nem pályáznak, eleve versenyképtelen ajánlatokat adnak be, esetleg visszavonják ajánlataikat.

*Az OECD 2015. évi integritási fórumán elhangzottak szerint a beruházó **monopolisztikus működési jellemzői** szintén kockázatokat hordoznak. Amennyiben állami*

*tulajdonú gazdasági társaság vagy költségvetési szerv a beruházó, vagy állami koncessziót nyert el a beruházó, kevesebb az érdekeltsége a beruházás rentábilis, költséghatékony megvalósításában, mivel jellemzően puhábbak a költségvetési korlátjai, és nincsen fenyegetve a beruházást megvalósító szervezet léte a beruházás kapcsán, ha rosszabbul teljesít úgy, mint egy piaci alapokon működő vállalkozás. Jellemzően nem kell versenytársakkal küzdenie a beruházónak, így kevésbé ösztönzött a hatékonysági tartalékok kihasználására, ami a korrupció forrása lehet.<sup>25</sup>*

Kockázatot hordoz, ha nem áll rendelkezésre elegendő és felkészült humán erőforrás, ha nincs beruházás specifikus tapasztalat a beruházó oldalán. A résztvevők kiválasztását nagyban nehezíti, ha előzetesen nem méri fel a befektetői kört, a befektetési szándékot. Kockázatot hordoz továbbá, ha a potenciális vállalkozók és alvállalkozók nem felelnek meg az etikai normáknak, nem hitelesek, és nem rendelkeznek a szükséges kapacitásokkal.

*Az ÁSZ nagyberuházásokkal kapcsolatos ellenőrzési tapasztalatai szerint az állami beruházókkal szembeni követelményeket jogszabály nem rögzítette, s a tulajdonosi jogokat gyakorló minisztérium sem határozott meg követelményeket (autópálya beruházás). A pályázatok elbírálása során is jelentkeznek korrupciós kockázatot növelő tényezők az ellenőrzések tapasztalatai szerint. Ha nem optimális a szempontrendszer, nincsenek beparaméterezve a kizáró szempontok - pl. a PPP beruházások pályázatainak elbírálásában részt vevő központi szervek nem tekintették kizáró szempontnak a pályázó önkormányzat működési forráshiányának fennállását -, az a korrupciós kockázatok mellett egyéb kockázatokat is hordoz.*

#### **4.2.7. Projektszervezet személyzetének kiválasztása**

Egy nagyszabású rendezvény megszervezésével gyakran egy „**külsős**” szervezet (projektszervezet) bíznak meg, amelynek **szervezeti felépítése**, irányítási folyamatai teljesen eltérnek a közigazgatásban „megszokottól”. Ez az átláthatóság és elszámoltathatóság szempontjából problémát jelenthet. A csapat viszonylagos tapasztalatlansága, a túlzott felelősség és a hatalom növeli a korrupciós kockázatot, olyanok kapják a pénzt, akik nem feltétlenül rendelkeznek az szükséges irányítási és szervezési ismeretekkel. Ezért a döntéshozatal, a végrehajtás és az ellenőrzés folyamatainak képesnek kell lenni annak jelzésére, ha a nagyberuházás szervezése eltér a megszokott folyamatoktól.

Egy nagyberuházás jelentős személyi állomány toborzását és felvételét követeli meg. Ez nemcsak megteremti a korrupció lehetőségét, de előfordulhat, hogy nem megfelelő személyek kerülnek kiválasztásra a korrupció, protekció és összeférhetlenség szempontjából.

Az **összeférhetlenségi helyzetek** akkor keletkeznek, amikor a projekt tisztviselőinek magánérdekei összeütközésbe kerülnek a projektben vállalt funkcióikkal, ahol az előbbiek károsan befolyásolhatják a feladataik tisztességes el látását. Az összeférhetlenségre, a döntéshozók, a közvagyon felett rendelkezési jogot gyakorlók és a potenciális szerződő felek közötti túl szoros személyes és intézményi kapcsolatokra példa, amikor a projekt megvalósítók/döntéshozók vagy

<sup>25</sup> OECD Integrity Forum 2015 – Curbing Corruption

---

közeli hozzátartozójuk egy potenciális szerződő cégnél vagy annak felügyelő bizottságában dolgoznak/dolgoztak.

A döntéshozókat, illetve a beruházót segítő **személyi állomány** nem megfelelő szakmai felkészültsége kockázatot jelent, ha a korrupciós helyzetek megelőzéséhez, feltárásához nincs meg a megfelelő szakmai tudás, tapasztalat. Ez tükröződhet a gyenge tervezőmunkában, költségvetés készítésben, kockázatelemzésben, ami aztán a beruházás késedelmes teljesítéséhez, költség túllépésekhez járulhat hozzá. **(R3)**

*Az ÁSZ nagyberuházásokkal kapcsolatos ellenőrzési tapasztalata alapján a **szervezeti struktúra, felelősségi jogkörök meghatározása és a döntési mechanizmus** kialakításának jellegzetes hibái voltak, hogy a projektszervezet nem készült fel időben a sajátos, nagyberuházással járó feladatra. A kialakított szervezeti struktúra és döntési mechanizmus nem biztosította a beruházás hatékony és költségkímélő megvalósulását. Gyakori volt a projektek vezetését érintő személyi változás, ami az új vezetést megfontolatlan bizonyítási és döntési kényszerbe hajtja, továbbá nehezíti a vezetői ellenőrzést (amíg az új vezető átlátja a folyamatokat, addig visszaélésekre nyílt mód) ellehetlenítheti a felelősség objektív behatárolását, a követelmények meghatározásának hiánya pedig kizárja a felelősségre vonhatóságot, elszámoltathatóságot, s mindez teret nyit a korrupciós magatartásoknak.*

A nagyberuházások megvalósítására – a projektek méretéből és a speciális szakértelem igényéből eredően is – jellemzően projektszervezeten kívüli vállalkozásokkal kötnek szerződéseket. A külső szakértők alkalmazása korrupciós kockázatokot hordoz. A jelentős összegű megbízások elnyerése és az ezzel járó profit megszerzése érdekében a külső vállalkozások hajlamosak lehetnek nagy összegű pénzt juttatni a döntéshozóknak, vagy az információt szolgáltató személyeknek.

A külső vállalkozás az általa fizetett korrupciós összegek ellentételezését többféle módon érvényesítheti:

- rejtetten a beruházás árában, növelve ezáltal a megbízó által fizetett költségeket;
- megállapodhat a megbízóval, hogy a kezdeti relatív alacsony ajánlatot követően szerződésmódosításokkal növeli tovább a költségeket (ha biztos lehet abban, hogy a döntéshozó személye nem valószínű, hogy változni fog és támogatni fogja a későbbiekben);
- vagy csökkentheti az előállított termékek minőségét (pl. rosszabb minőségű és olcsóbb anyagokat használ fel). **(R1, R2, R4)**

#### **4.2.8. Beruházás szervezési kockázatok**

Egy nagyberuházáshoz kapcsolódóan számtalan szerződést kötnek, a szerződési szabadság elve alapján szabadon állapíthatják meg a szerződés tartalmát. A látszólag tisztességes szerződési paraméterek meghatározásakor is mód nyílik a közösség érdekeinek háttérbe szorítására. Ez eredhet tudatos visszaélési szándékból, de abból is, ha mulasztásból nem járnak el körültekintően a szerződéskötéskor. Emiatt többletköltség merülhet fel a beruházónál, amely ellenszolgáltatás nélküli jövedelemként jelenik meg a magánérdekeknél. **(R3)**

A szerződésekből a nem megfelelő teljesítésekre vonatkozó szankciók érvényesítésének elmaradása is egy formája lehet egy vállalkozás tisztességtelen kedvezményezésének. Ennek hiányában ugyanis nincs megfelelő kényszerítő eszköze a

---

beruházónak, hogy a kivitelezők határidőre, megfelelő minőségben elkészítsék a munkát. Minden szerződésnek tartalmaznia kell a nem teljesítés illetve nem megfelelő teljesítés esetében a felelősséget és a szankciókat.

Korrupciós szándéokra jellegzetes példa, ha a szerződési feltételek egyoldalúan csak az egyik partnerre – az államra, vagy önkormányzatra – változnak hátrányosan. Különösképpen, ha a változtatásra az érintettek bevonása nélkül kerül sor, vagy a döntést a beruházó nem egyeztetette pl. szakhatóságokkal és a változtatás hatásait nem elemezték, nem vették figyelembe.

*Az ÁSZ nagyberuházásokkal kapcsolatos ellenőrzési tapasztalatai szerint a 4-es metró beruházásnál a beruházó saját hatáskörben mérnöki változtatási utasítás formájában megváltoztatta a szerződéses feltételeket. Kötbérterhes határidőket eltörölt és meghosszabbította a létesítmény megvalósítási időtartamát. A döntést a beruházó nem egyeztetette a Fővárossal, a szakhatóságokkal és kedvezőtlen műszaki, gazdasági hatásait nem modellezték, nem vették figyelembe. A kötbérterhes határidők módosítása – műszaki-gazdasági, jogi előkészítése – nem felelt meg a célokmányban és az engedélyokiratban foglalt céloknak és feltételeknek, továbbá az elvárható gondosságnak. A szerződésmenedzsment hiányosságai és a szerződéses feltételek be nem tartása szempontjából felelősség terhelte a Fővárosi Önkormányzatot és a beruházót, mert a vonal alagútépítővel úgy kötöttek kivitelezői szerződést, hogy a szerződéskötéskor tudták, a beruházó nincs abban a helyzetben, hogy a szerződéses kötelezettségeit teljes körűen és időben teljesítse.*

*A nem kellő gondossággal kialakított szerződéses feltételrendszer lehetőséget adott arra a kivitelezőnek a beruházás megvalósítási folyamatában, hogy a pótmunkákat előzetes beárazás nélkül végezze el, elmaradása nem volt szankcionálható. Ebből adódóan a követelések nem voltak átláthatóak, a beruházás várható összköltsége az általánnyaras szerződés ellenére előre megbízhatóan nem volt tervezhető.*

A beruházás nagy volumene miatt a vállalatok gyakran konzorciumot alapítanak. Az előzetes vizsgálatnak ki kell terjednie a konzorciumra illetve az anyavállalatra. Meg kell határozni a pontos kockázatmegosztást, ez szükséges és elengedhetetlen eleme a költségek csökkentésének és a projekt sikeres végrehajtása szempontjából. Ha a tárgyalások során nem megfelelően kezelik a kockázatmegosztást, egyedi korrupció lehetősége merül fel.

#### **4.2.9. A döntési hatáskörök elkülönítése, mérlegelési szempontok ütközése**

A folyamatokra vonatkozó koncentrált döntési hatáskörök növelhetik a korrupciós befolyásolási lehetőségeket. Amikor valaki hosszú ideig tölt be egy, a korrupció szempontjából érzékeny pozíciót, növekszik annak az esélye, hogy nem etikus viszonyba kerül a szerződő partnerekkel vagy más érintettekkel, amik a bizalmasabb viszonyt korrupciós lehetőségként használhatják. Ilyen esetben nagyobb az összejátszási lehetőség a korrumpáló szervezettel.

A korrupciós kockázatok fokozottabban jelentkeznek, ha a **felelősségi, elszámoltathatósági viszonyok** nem egyértelműek, a szervezeti alapl működés hiányosan van kialakítva. A korrupciós kockázatot növeli, ha a felső vezetés nem támogatja eléggé az üzleti integritás érvényesülését, az integritás biztosításának nincsenek felelősei, az integritás nem épül be szervesen a szervezeti működésbe, és az integritási kockázatot alulbecsülik. A közhatalom gyakorlásá-

---

nál alapvető kérdés, hogy a hatóságok illetékességi, hatásköri feladatai rendezettek legyenek, illetékességi, hatásköri viták lehetőség szerint ne alakuljanak ki, vagy azokat rövid időn belül egyeztessék.

A döntés során különféle szempontok és érdekek ütköznek. Az a helyes gyakorlat, ha a fejlesztések keretében a legfőbb cél egy olyan fenntartható rendszer kialakítása, amely kiegyensúlyozottan veszi figyelembe az aktuális társadalmi-gazdasági és környezetvédelmi körülményeket és megfelel a jövőbeni követelményeknek is.

*Az ÁSZ nagyberuházásokkal kapcsolatos ellenőrzési tapasztalatai szerint a környezetvédelmi hatástanulmányok gazdasági szempontú értékelést jellemzően nem tartalmaztak, a szakhatóságok határozataikat az átfogó nemzetgazdasági következmények mérlegelése nélkül hozták meg. Az autópálya beruházásoknál<sup>26</sup> gyakorlat volt a nyomvonalváltások között a kizárólag környezetvédelmi szempontokon alapuló választás. A szabályozás nem rendelkezett az előkészítő döntések költségkövetkezményeinek, a közpénzek hatékony felhasználásának költségbecslésen alapuló értékeléséről. Elmaradt az azonos környezetvédelmi szempontoknak megfelelő alternatív változatok gazdaságossági, illetve egyéb szempontoknak megfelelő rangsorolása. Ebben is benne rejlik a korrupció veszélye, például környezetvédelmi okokra történő hivatkozással el lehet érni olyan – magánérdekeket szolgáló és más megoldáshoz képest indokolatlanul drága - technológia, vagy építési változat elfogadását, amely gondosabb mérlegelés esetén nem lenne szükséges, mert a kivitelezéskor költségkímélőbb módon is biztosítani lehetne a környezet azonos szintű megővését.*

*A páneurópai vasúti korridor fejlesztésének finanszírozására bonyolult, sokszereplős döntési mechanizmus alakult ki. A beruházási javaslatokat a megvalósító szervezetek állították össze, azok megvalósításával kapcsolatos döntésekben a különböző pénzforrások gazdái vettek részt.<sup>27</sup> A fejlesztések finanszírozásához a források – megfelelő összegben, összetételben, vagy időben – nem álltak rendelkezésre. **(TF)***

*A 4-es metró beruházása során<sup>28</sup> problémát okozott, hogy egyértelmű hatáskörök hiányában a közlekedési felügyelet, az építési hatóság és a kerületek között kérdéses volt, hogy melyik hatóság folytassa le az állomások építési engedélyezési eljárását. A hatásköri vita miatti egyeztetés határidőcsúszást és költségtöbbletet okozott, a hatáskörök nem egyértelmű meghatározottsága pedig visszaélésekre adott lehetőséget. Fellelősségi jogkörök meghatározásának hiánya is több esetben nyert megállapítást.*

#### **4.2.10. Technológia újszerűsége**

A nagyberuházás műszaki egyedisége olyan technológiai kockázatot hordoz, amely a komplex folyamatszervezési eljárások egy-egy kritikus pontjában az egész folyamatot veszélyeztetheti, és ezzel előre nem tervezhető plusz erőforrások felhasználását indukálják és így terepet kínálnak a korrupciónak, mert kikerülnek a standard kiválasztási, döntési mechanizmusokat.

---

<sup>26</sup> Jelentés a 2008-ban befejeződő autópálya beruházások ellenőrzéséről (0926, 2009.08.10.)

<sup>27</sup> A TEN-T pályahálózat V. páneurópai korridor vonalán EU támogatással megvalósuló vasútvonal fejlesztések teljesítmény-ellenőrzését (1006, 2010.08.06.)

<sup>28</sup> Jelentés a 4-es metró beruházási folyamatának ellenőrzéséről (1023, 2010.09.29.)



---

A technológiai kockázat összefügg a műszaki tartalom változásával. Lehet innovációra visszavezethető célszerűségi oka a technológia változtatásának, de a tapasztalatok szerint jellemzőbb ok az, hogy hiba történt a tervezéskor, vagy a kivitelezéskor, s azt kell valami nem betervezett módszerrel korrigálni. Egy rossz előkészítés eredményezheti a műszaki tartalom, s így a technológia változását. A műszaki tartalom változtatása általában árnövelő kockázatban is jelentkezik. Ami lehet burkolt árdrágítási szándék is, aminek a bizonyítása nehéz, mert az nem csak gazdasági, hanem túlnyomóan műszaki szakkérdés.

*Ellenőrzései során az ÁSZ azt tapasztalta, hogy az építési sorrend változása, a nyomvonal változása miatt kellett új technológiát alkalmazni az ellenőrzött nagyberuházások folyamán. Az autópálya beruházásnál a kivitelező az engedélyezési terv alapján indult közbeszerzési eljárás során jelezte, hogy hiányoznak közmű és egyéb tervek, így már bekódoltan jelentkezett a műszaki tartalom változása és ezzel együtt az ár jelentős növekedése, ami gondosabb előkészítéssel elkerülhető lett volna. Az építéstechnológiára vonatkozó döntések meghozatalakor pedig, a gazdaságossági összehasonlítások megalapozatlanul mutatták ki az alagútépítési technológia és a vonatkozó nyomvonal előnyösségét más műszaki megoldásokhoz képest. A technológia megválasztásával összefüggő döntés háttérben meghúzódhatnak korrupciós kockázatnövelő tényezők. (R2, R4)*

#### **4.2.11. Kivitelezések elhúzódnása, a tervek változtatása**

Az egyik legfontosabb korrupciós kockázat, amikor időzavar keletkezik a lebonyolításban, ezért a projekt megvalósítása csúszik. Ez esetben a kivitelező szerződő felek érdekérvényesítő képessége megnő, mivel az eredményhez, határidőhöz kötöttség felelősségét általában a megbízó beruházó is viseli, aki a szorult helyzetben hajlandó lehet engedmények megtételére, szerződésmódosításokra olyan feltételekkel, amelyek a kiválasztás során nem tették volna versenyképessé az adott kivitelezőt, és amelyek a közérdekkel szemben a magánérdekeknek kedveznek. A kényszerhelyzetben alkalmazott szerződésmódosítás mögött nem szükségszerű a korrupció, de gyakran a korrupciós költségek megtérítésére használják a megemelt szerződéses összeget vagy ugyanazon szerződéses ár mellett éppen a kialakított alacsonyabb teljesítési szintet és színvonalat. (R4)

Kockázatot hordoz a beruházás kivitelezésére, megvalósítási határidejére, ha rosszul mérik fel az időszükségletet, ha nem terveznek tartalékidőt, ha a leendő helyszínek alapos vizsgálata nem történik meg, ha elhúzódnak a szükséges beruházások a korlátozott kapacitások miatt. A tervezés során figyelemmel kell lenni pl. az engedélyezés, területbiztosítás esetleges elhúzódnásaira. Engedély hiányában a kivitelező a szerződésben meghatározott időpontban nem tudja megkezdeni a munkát. Ez előre látható lenne, s ennek ellenére nem módosítják a szerződést. A kivitelező így később követelést nyújt be a beruházó késedelméből eredő költségvonzat miatt.

*Az ÁSZ ellenőrzése feltárta, hogy a 4-es metró beruházása során egy ilyen mulasztás eredményeként a vállalkozói követelések keretében többletidő kifizetésére került sor.*

A **munkaterülethez való hozzáférés** nehézséget okozott szinte minden nagyberuházás során, ami az előkészítési folyamat hiányosságát mutatja, mert az ingatlanok megszerzésére nem készült ütemterv, nem számoltak a régészeti feltárások és lőszermentesítés miatt tartalékidővel. Ennek hatása többletidő és

---

többletköltség. A problémák eredője pedig az, hogy a beruházás során nem menedzselés történik, hanem válságkezelés, ez növeli a korrupciónak való kitettségét.

*Az ÁSZ ellenőrzése során megállapította, hogy a 4-es metró építéskor az alagútépítés megkezdése a kelenföldi kiindulópontnál közel hat hónapot késett, mivel a szükséges területet nem tudták a kivitelező részére biztosítani, emiatt többletköltség merült fel.*

A **kisajátítások** korrupciós kockázatot hordoznak. Ennek negatív következménye lehet, ha egy állami döntéshozó összejátszik egy korrumpáló szervezetel/személlyel, hogy a beruházás helyszínéül kiválasztott területet megszerezhesse még a beruházás tervének nyilvánosságra kerülése előtt, annak érdekében, hogy a későbbi kisajátításnál magasabb árat érvényesíthessen.

*Az ÁSZ nagyberuházásokkal kapcsolatos ellenőrzési tapasztalata volt, hogy a hazai autópálya beruházások során a kisajátítási terveket késve készítették el, késve záradékkoltatták. A kisajátítással kapcsolatban ügyvédi késedelmek azért jelentkeztek, mivel az ügyvédi szerződésekben nem volt teljesítési határidő meghatározva. A közigazgatási eljárások részben ennek betudhatóan elhúzódtak. Problémát okozott a földhivatali rendezetlenség, peres ügyek elhúzódása is. A kisajátítások érdekében indított közigazgatási eljárások után az eredetileg megajánlott vételárhoz képest 2-4-szeres ár-növekedés volt, tehát a kisajátítási érték eltért a piaci értéktől.*

*Az ÁSZ ellenőrzései során megállapította, hogy nehézséget okoznak az ütemezés hibái. Különösen olyan esetekben, amikor több kivitelező dolgozik egy adott projekten, s az általuk végzett tevékenységfázisok összekapcsolódnak, fontos lenne, hogy kölcsönösen elfogadott bázis ütemterv álljon rendelkezésre, amely jellemzően nem készült el. Ütemezés hiányában a szerződéses feltételek összehangolása nehézséget okozott, a projektek befejezésének várható költsége emelkedett. A költségnövekedést az előre nem kalkulált inflációs hatások, a műszaki igényekből és a közbeszerzések elhúzóadásából adódó átütemezések, valamint a műszaki tartalom változása okozták. Ebből eredően pl. az uniós támogatással megvalósuló vasúti és kapcsolódó infrastruktúra fejlesztések<sup>29</sup> nem voltak összhangban az értékarányos ráfordítások alapelveivel. **(R2, R4)***

#### 4.2.12. Tervek változtatása

A műszaki előkészítés hibája a tervek változását okozhatja, mert nem készül folyamatterv, vagy a műszaki előkészítési tevékenységek keretében nem végeznek idő-, érték- és költségelemzéseket, vagy nem megalapozott határidőket terveztek, foglaltak szerződésbe.

Az egyeztetések hiánya is növeli a korrupciós kockázatot, az autópálya beruházás vonzáskörzetével érintett önkormányzatok, kerületek, tulajdonosok hozzájárulásukat a nem egyeztetett tervek vonatkozásában nehezebben adták meg, vagy adott esetben a szakhatósági hozzájárulásokat megfellebbezték, az eljárásokat adott esetben felfüggesztették, leállították, vagy a körülmények végül új eljárásokat eredményeztek az autópálya beruházásoknál. **(R2, R4)**

---

<sup>29</sup> A TEN-T pályahálózat V. páneurópai korridor vonalán EU támogatással megvalósuló vasútvonal fejlesztések teljesítmény-ellenőrzése (1006, 2010.08.06.)

---

*A számvevőszéki ellenőrzések tapasztalatai alapján a műszaki előkészítés hibája tipikus jelenség a nagyberuházásoknál. Az előkészítésről nem, vagy nem megfelelő folyamattal készült, ezért párhuzamosan folytak olyan tevékenységek, amelyek közül az egyiknek már be kellett volna fejeződnie. A 4-es metró beruházása során problémát okozott, hogy az engedélyezési eljárások és a szerkezetépítési tendertervek készítése párhuzamosan folyt.*

#### **4.2.13. Technológiai és pénzügyi követelmények nem ellenőrizhető meghatározása**

Amikor a beruházással szembeni követelményeket, azon belül a hatékonysági követelményeket, illetve a külső érintettek (tágabb közösség) érdekeit elhanyagolják, növekszik annak esélye, hogy a projekt során a magánérdekek kapjanak prioritást. A rossz teljesítmény gyakori kísérőjelensége a korrupciónak, míg a szigorú hatékonysági elvárások és ezek teljesítése mellett kevesebb a lehetőség arra, hogy a közösség érdekei helyett magánérdeknek kedvezzenek. A külső érintettek érdekeinek figyelembevétele pedig jelzésértékű lehet, hogy a projekt vezetése nyitott a projekttel kapcsolatos aggályokra, a társadalmi felelősségvállalást és a szervezeti integritást prioritásnak tartja.

Amennyiben a beruházáshoz nem kapcsolódó munkákat rendel meg a döntéshozó, az történhet a közösség hasznára is, de a döntéshozó személyes előnyére is. Ezen korrupciós eseteket aztán hamis számlákkal leplezhetik a könyvelésben.

#### **4.2.14. Fenntarthatóság, további hasznosíthatóság**

Korrupciós kockázatot hordozhat, ha nincs értékelve a fenntarthatóság, nem állnak rendelkezésre adatok az ahhoz szükséges pénzügyi erőforrásokról. A nagyberuházások esetében a legfőbb cél egy olyan fenntartható rendszer kialakítása, amely kiegyensúlyozottan veszi figyelembe az aktuális társadalmi-gazdasági és környezetvédelmi körülményeket és megfelel a jövőbeni követelményeknek is.

Ez kiemelten fontos egy olyan nagyszabású beruházás esetén, amely például az olimpia játékok megvalósításához szükséges, mert a végrehajtott infrastrukturális fejlesztéseknek egy hosszú távú koncepcióba kell illeszkedniük, fenntarthatónak kell lenniük.

*Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai alapján az állami felsőoktatási intézmények kapacitás-kihasználtságának felmérése elmaradt, nem tettek intézkedéseket a felsőoktatási infrastruktúra közép- és hosszú távú hasznosítása érdekében. A víziközmű projektek megvalósíthatósági tanulmánya nem tartalmazta a társadalmi-gazdasági és környezeti hatások arra irányuló becslését, hogy a projektek reális költségen kerüljenek megtervezésre és a megvalósított létesítmények hosszú távon pénzügyileg fenntarthatóak legyenek, a kedvezményezettek által beszedett díjából a projekt megtérüljön.*

#### **4.2.15. Külső ellenőrzés elmaradása**

Jelentős korrupciós kockázatot vet fel **az állam ellenőrzési jogának korlátok közé szorítása**. A korlátozott kontroll pozíció nem elégséges a beruházási folyamat teljes körű állami ellenőrzésére.

A **külső ellenőrzések hiánya** következtében növekednek a következmények nélküli korrupciós tevékenységek. A **korrupciós esetek bejelentését** lehetővé

---

tevő csatornák és a bejelentőket védő rendelkezések hiánya eltántorítja azon személyeket a korrupciós esetek bejelentésétől, akiknek a legtöbb információja és bizonyítékai vannak az ügyről.

*Az ÁSZ nagyberuházásokkal kapcsolatos ellenőrzési tapasztalata alapján a 4-es metró beruházási folyamatában a finanszírozási szerződés és annak módosítása az állam ellenőrzési jogát a közbeszerzési döntésekre és a finanszírozási tervre korlátozta. A finanszírozási terv megalapozottságához szükséges a műszaki ellenőrzés (többletköltségeket okozó tényezők értékelése) is, amelynek elvégzésére az államnak a szerződés szerint azonban nem volt lehetősége. Az EU-ból érkező források fogadásához szükséges intézményi, szabályozási és ellenőrzési feltételrendszert az uniós és hazai előírásokat figyelembe véve alakították ki, azonban az uniós források ellenőrzési rendszere nem mentes az átfedésektől. **(R5)***

*A Kormány ellenőrzései alapvetően szabályszerűségi ellenőrzések és nem terjednek ki a beruházás gazdaságosságának és hatékonyságának értékelésére. **(TF)** Az intézmények beszámoltak az Európai Bizottságnak a szabálytalanságokról, az azok miatti visszafizetésekről, de nem készült valamennyi uniós programra átfogó, a programok több éves adatait, a pénzügyi korrekciókat (átcsoportosításokat, bizottsági elvonásokat stb.) is tartalmazó beszámoló. <sup>30</sup>**(R5, R6)***

#### **4.2.16. Az olimpia sajátos kockázatai**

##### **Beruházás szükségessége**

Az olimpia megrendezésének egyik akadálya lehet, ha a politikai szereplők és a társadalom között nem alakul ki összefogás az olimpia ügyében. Ezen túlmenően komoly problémákat okozhat, ha az erőforrásbecslések nem igazolódnak be, azaz olyan mértékben ugornak meg a kiadások, hogy arra sem az állam, sem pedig a piaci szereplők nincsenek felkészülve. Mindezek mellett előfordulhat, hogy az olimpiai beruházás felesleges infrastruktúra beruházásokkal és elszabaduló korrupcióval párosul. Ez súlyosan megnövelheti a teljes projekt költségvetését, ezzel megterhelve a központi költségvetést. **(R2, R3)**

*A nemzetközi tapasztalatok alapján számos olyan nagyberuházás készült el, illetve van folyamatban, amely nem járult hozzá a gazdasági értékteremtéshez. Az athéni repülőtér három terminálját és hat kifutópályáját kihasználatlanság miatt le kellett zárni az olimpia óta. Általában a nemzetközi sporteseményekkel kapcsolatos beruházások, az eseményt követő utóéletével kapcsolatban merül fel a társadalmi hasznosság kérdése. Példaként említhető az 1976-ban megrendezett montreali olimpiára épített atlétikai stadion, amelynek kivitelezésére felvett hitelt a város csak 2015 novemberében fizette vissza,<sup>31</sup> és a kihasználtsága is elmaradt az elvártaktól.*

Az olimpiához szükséges kiegészítő beruházásokat a nemzetgazdaság általános fejlesztési stratégiájába illeszkedően kell végrehajtani, így a fejlesztéseket időben előrehozva és/vagy gyorsított ütemben kell megvalósítani. Az persze fontos kér-

---

<sup>30</sup> Tájékoztató az európai uniós támogatások 2008. évi felhasználásának ellenőrzéséről (0933, 2009.09.09.)

<sup>31</sup> Forrás: <http://www.cbc.ca/news/canada/montreal/quebec-s-big-owe-stadium-debt-is-over-1.602530> (2016. 02.04.)

---

dés, hogy ezek a nemzeti fejlesztési tervek valós igényeket szolgálnak-e ki, gazdaságos beruházásokról van-e szó, fenntarthatóak-e, a felelős döntéshozók így készítették-e el a terveket. **(R0)**

### ***Utólagos hasznosíthatóság***

A jelentős közpénzfelhasználás szükségessé teszi, hogy a nagyszabású rendezvények befejeztével a létesítményeknek, az eszközöknek és az infrastruktúrának megtervezzék a közhasznú hasznosítását, ami a csalás és korrupció újabb lehetőségeit teremti meg. Ennek elkerülésére lényeges szempont, hogy az utólagos hasznosításra irányuló projekt kiválasztási eljárás átlátható legyen és biztosítsa a számon kérhetőség mechanizmusát.

Az olimpia vonatkozásában végrehajtott beruházások egyfajta politikai eszközök is, amellyel a kormányok hozzájárulhatnak a fenntartható gazdasági növekedéshez. A nagyberuházások, különösen az infrastruktúra fejlesztése hozzájárul a különböző politikai kihívások megválaszolásához, mint például az éghajlatváltozás, gazdasági visszaesés, változó demográfia, gyors urbanizálódás, valamint az új technológiák megjelenése. Az ilyen politikai kihívások elérése érdekében elengedhetetlen a korrupció visszaszorítása, mert akkor hatékony. **(R6)**

### ***Kapacitáshiány***

A tervezői és kivitelezői kapacitás hiány miatt a tervezési és kivitelezési munkában jelentkező lemaradás a projekttel kapcsolatban jelentős kockázatot hordoz. **(R2, R3)**

### ***Szponzoráció***

A szponzorálás értéke néha nehezen mérhető. A szponzoráció kibúvó lehet a megvesztegetés vagy a befolyással való üzérkedés alól. A szponzoráció odaítélése és elfogadása eseteire eljárásokat kell kidolgozni, ezek keretében értékelni és biztosítani kell az összeférhetetlenséget. A szponzori megállapodásban rögzítetteket (kiemelten a felelősséget és az elszámoltathatóságot) ellenőrizni kell. **(R3, R4, R5, R6)**

### ***Média közvetítői jogok***

Az olimpia bevételeinek majdnem fele a televíziós közvetítések értékesítéséből származik, a közvetítői jogok értékesítése jelentős bevételi forrást jelent. A versenyztetés és szerződés összetett folyamat és érzékeny a korrupcióra. **(R3, R4, R5)**

### ***Költségtüллépések***

Az olimpiai beruházásokra vonatkozó nemzetközi tapasztalatok szerint rendszeresen **alábecsülik a rendezési költségeket**, mert számos beruházást nem vesznek figyelembe, melyek szükségesek az olimpiához, de anélkül is megvalósulnának. Olimpiát rendezni csak akkor rentábilis, ha a játékok kedvéért létrehozott infrastruktúra a versenyek után is hasznosítható. **(R0, R6)**

A következő táblázat az olimpiákkal kapcsolatos költségtüллépéseket tartalmazza:

1. számú táblázat: Költségtúllépések az Olimpiai Játékok vonatkozásában  
2000-2012. évek között<sup>32</sup>

Játékok	Ország	Típus	Költségtúllépés inflációval (%)	Költségtúllépés infláció nélkül (%)
London 2012.	Nagy-Britannia	nyári	101	133
Vancouver 2010.	Kanada	téli	17	36
Peking 2008.	Kína	nyári	4	35
Torino 2006.	Olaszország	téli	82	113
Athén 2004.	Görögország	nyári	60	97
Salt Lake City 2002.	USA	téli	29	40
Sydney 2000.	Ausztrália	nyári	90	108

London a 2005. évi pályázati anyagában az olimpia megrendezésének költségét 2,75 milliárd fontra becsülte. Ez az összeg a 2007. évre 9,3 milliárd fontra nőtt. Az olimpiai stadion tekintetében például eredetileg 280 millió font építési költséggel számoltak, de az áfa növekedés és az infláció hatására végül 496 millió font végösszezből készült el.<sup>33</sup>

Ugyanez a tendencia figyelhető meg a 2016. évi Olimpiát rendező Rio de Janeiro esetében is. Az olimpia 2009. évi pályázati anyagában 4,2 milliárd realra becsülték a kapcsolódó kiadásokat, ezzel szemben a 2015. évre a kiadások összege elérte a 7,4 milliárd realt.<sup>34</sup>

## 5. INTEGRITÁS KONTROLLOK

### 5.1. Kontrollok összefoglaló bemutatása

A korrupció olyan jelenség, amely a társadalmi intézmények diszfunkcionális működéséből ered. A gazdasági, társadalmi változásokkal párhuzamosan a korrupció megjelenési formái is változnak, ezért a védekezés feltétele a korrupciós jelenségek folyamatos nyomon követése, valamint a közintézmények ellenállóvá tétele az új típusú korrupciós behatásokkal szemben. A korrupció ellentéte az integritás. A jól működő antikorrupciós mechanizmus megfelelő hangsúlyt helyez a belső szervezeti működés vizsgálatára és a működési kockázatok beazonosítására, az értékalapú működés erősítésére, a gondolkodás formálására, a

<sup>32</sup> Forrás: Olympic Proportions: Cost and Cost Overrun at the Olympics 1960-2012 University of Oxford (2012.) 10-12. pp.

<sup>33</sup> <http://penzcsinalok.transindex.ro/globalis/20120725-fontokban-mert-olimpia> (2016. február 16.)

<sup>34</sup> <http://www.rio2016.com/en/transparency/budget> (2016. február 15.)

---

korruptciónak való kitettség szűkítésével járó prevenciós technikákra, valamint a hatékony ellenőrzési rendszerek bevezetésére.

*A Világbank tanulmánya szerint<sup>35</sup> az infrastruktúrát érintő beruházásban a költségvetési tervezésre, fenntartási feladatokra, projekt kiválasztásra és a megvalósítás során a minőségre javasolt fókuszálni. A korrupció mértékének és hatásainak csökkentéséhez általában javasolt reformok, intézkedések: transzparencia, civil részvétel, versenyeztetés, korlátozott döntési szabadság, szükségtelen szabályozók megszüntetése, jobb pénzügyi gazdálkodás és kiterjedt ellenőrzések.*

*A Világbank másik tanulmánya arra is figyelmeztet, hogy a jobb kormányzás tranzakciós költségekkel is jár és az antikorrupciós intézkedéseknél is lehet egy pont, amikor az intézkedés költségei meghaladják a csökkenő korrupció gazdasági hasznait.<sup>36</sup>*

A korrupció megelőzését megkönnyíti, ha a projektszervezet egy erős nemzeti korrupcióellenes törvényre és rendeletre támaszkodhat. Ha ilyen nemzeti mechanizmusok nem léteznek, vagy nem megfelelően működnek, akkor a nagyszabású esemény lehetőséget nyújt néhány új és hatékony korrupcióellenes stratégia kialakítására. Egy konkrét politikai szervezeti keretrendszer kidolgozása és elfogadtatása, akár (nemzetközi) korrupcióellenes szervezettel karöltve hasznos kontroll eszköz lehet. Ez a keretrendszer – rendszeresen frissítve – „jó gyakorlattá” válhat a jövőbeli nagyberuházásoknál.

A projektszervezetnek megfelelő jogi megbízással és egy hatékony, átlátható, elszámoltatható irányítással kell rendelkeznie. Rendelkeznie kell azzal a képességgel, hogy egy ekkora eseményt megszervezen és lebonyolítson, így többek között figyelnie kell a közpénzek áramlását, a kiadásokat, figyelemmel kell kísérnie az előkészítő munkákat és az infrastruktúra-fejlesztéseket, valamint az összes szükséges döntést felül kell vizsgálnia.

Egy korrupciómentes esemény megszervezése hozzáértő, makulátlan és elszámoltatható csapatot igényel, vezetőinek kiválasztásakor ezeket a szempontokat indokolt szem előtt tartani. Képesnek kell lenniük arra, hogy ellenálljanak a politikai, vagy egyéb nyomásgyakorlásnak, ezáltal enyhíteni a korrupciós kockázatokat. A vezetői csapat hozzáállása határozza meg az egész szervezet fogékonyságát az integritás, korrupció, megvesztegetés szempontjából.

A projektszervezetnek célszerű kidolgoznia saját korrupcióellenes szabályzatait, és biztosítani kell, hogy a szervezet egészében megismerjék és betartsák az abban foglaltakat. Ha a projektszervezet egy törvény erejénél fogva jön létre, akkor már abban érdemes előírni mindazon korrupcióellenes szabályokat, amik a projektszervezetet érintik. A projektszervezet legmagasabb szintjén célravezető egy felelősségi központ létrehozása a korrupcióellenes tevékenység értékelésére, tervezésére és monitoringjára vonatkozóan, amely koordinálhatja a projektszervezet korrupcióellenes tevékenységét a többi érdekelt féllel kapcsolatban.

*Az ÁSZ nagyberuházásokkal kapcsolatos ellenőrzési tapasztalata azt mutatja, hogy a korrupció megelőzéséhez és leküzdéséhez szükséges jogi és intézményi megoldások legtöbbször létezik hazánkban is, az elért eredmények azonban nem mindig kielégítőek.*

---

<sup>35</sup> Világbank, Measuring and Reducing the Impact of Corruption in Infrastructure

<sup>36</sup> Világbank, Infrastructure Governance and Corruption: Where Next? 26. o.

---

## 5.2. **Kontrollok részletes bemutatása**

Integritás kontrollok az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai, a nemzetközi ellenőrző szervezetek és a civil szervezetek elemzései alapján:

### ***Kemény kontrollok***

- Jogszabályok és egyéb szabályok;
- Felelősség és hatáskör elkülönítése;
- Projektszervezet és belső kontrollok;
- Információ biztonság.

### ***Lágy kontrollok***

- Integritási szabályozás (értékek, normák);
- Integritás tudatosság;
- Vezetői hozzáállás;
- Szervezeti kultúra.

### ***Általános kontrollok***

- Integritási politika;
- Kockázatelemzés/kezelés;
- Humán erőforrás kiválasztás;
- Átláthatóság és elszámoltathatóság;
- Monitoring és külső ellenőrzés.

### ***A nagyszabású események/olimpia sajátos kontrolljai:***

- állampolgárok, civil szervezetek, sajtó kontrollja;
- nagyberuházások benchmarking, standardok;
- nemzetközi ellenőrzési tapasztalatok.

### 5.2.1. **Jogszabályok és egyéb szabályok**

A beruházások érintettjeinek részérdekeit a közpénzek hatékony felhasználása érdekében össze kell egyeztetni, emiatt olyan jogszabályokra van szükség, amelyek biztosítják e követelmény érvényesülését. Magyarországon nincs átfogó antikorrupciós törvény, helyette a hatályos jogszabályok hatékony végrehajtása – figyelembe véve a nemzetközi antikorrupciós egyezményeket – jelenti a korrupció mérséklésének eszközét.

#### ***Hazai jogszabályi környezet(TE)***

Az **Alaptörvény**<sup>37</sup> kimondja, hogy Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható, fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, ahol mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. A kapcsolódó sarkalatos törvények – különösen a nemzeti vagyonról szóló törvény<sup>38</sup> – ezt tovább részletezik.

---

<sup>37</sup> Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

<sup>38</sup> a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény



---

A **Btk.**<sup>39</sup> meghatározta a korrupciós bűncselekmények körét: a vesztegetés és annak elfogadása, a hivatali vesztegetés és annak elfogadása, a vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban és annak elfogadása, a vesztegetés feljelentésének elmulasztása, a befolyás vásárlása, a befolyással üzérkedés.

A **Rendőrségi tv.**<sup>40</sup> szerint a Nemzeti Védelmi Szolgálat kiemelt feladata a korrupció csökkentése, a szervezett bűnözői körök rendvédelmi és közigazgatási szerveken belüli térnyerésének megakadályozása.

Az **Áht.**<sup>41</sup> alapján az államháztartási kontrollok célja az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás biztosítása.

A **Kttv.**<sup>42</sup> szabályozza a Magyar Kormánytisztviselői Kar létrehozását, összeférhetetlenségi és fegyelmi rendszerek szigorítását, jogviták rendszerének átalakítását, felmentési jogcímek pontosítását. A **vagyonnyilatkozási tv.**<sup>43</sup> meghatározta azon közigazgatásban dolgozók széles körét, akiknek vagyonnyilatkozat tételi kötelezettsége van.

Az **Mötv.**<sup>44</sup> alapján a helyi önkormányzatok működésének törvényességi felügyeletét a Kormány a kormányhivatalok közreműködésével látja el. E szervek ellenőrizhetik, és adott esetben szankcionálhatják az önkormányzat működése során észlelt problémákat, egyes döntések pótlásáról is intézkedhetnek. Az **Mötv.** rendelkezik a helyi önkormányzatok belső kontrollrendszeréről, rögzítve az önkormányzatok gazdasági ellenőrzésének törvényességi szabályait. A választott tisztviselők tekintetében megállapítja az összeférhetlenségi szabályokat, továbbá rendelkezik a helyi önkormányzati képviselők, polgármesterek által tett vagyonnyilatkozat tartalmáról, és az azzal kapcsolatos eljárásról is.

A **Panasz tv.**<sup>45</sup> lehetőséget ad, hogy panaszával vagy közérdekű bejelentésével bárki az eljárásra jogosult szervhez fordulhasson, ezt az alapvető jogok biztosának felügyelete alatt működő, védett elektronikus rendszert útján is megteheti.

Az **Info tv.**<sup>46</sup> az általános és egyedi közzétételi listák szerint a szervezetek működésére vonatkozó adatok honlapon történő nyilvánosságra hozatalát írja elő.

A **gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló törvény**<sup>47</sup> meghatározza azon adatok körét, amelyeket az **Info tv.**-ben meghatározott rendben közzé kell tenniük. Közzététel elmulasztása esetén, továbbá ha a közzététel

---

<sup>39</sup> a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (XXVII. fejezet)

<sup>40</sup> a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény

<sup>41</sup> az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény

<sup>42</sup> a Közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény (2011. évi CXCV. tv.)

<sup>43</sup> az egyes vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény

<sup>44</sup> Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény

<sup>45</sup> a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény

<sup>46</sup> Info törvény (2011. évi CXII. tv. az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról)

<sup>47</sup> a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. tv. törvény.

---

nem teljes vagy nem időszerű, külön jogszabály szerint a törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárása kezdeményezhető.

Az ÁSZ a nagyberuházásokkal kapcsolatos ellenőrzéseiben több esetben tett javaslatot például a vasúti közlekedésre vonatkozó jogszabályi környezetben még fennálló harmonizátlanságok, szabálytalanságok megszüntetésére, továbbá a hazai közbeszerzési szabályozás és az uniós elvárások összhangjának megteremtésére, valamint a visszakövetelt agrár- és vidékfejlesztési támogatások behajtása köztartozásként az adóhatóság, vagy a támogatást kezelő szerv hatáskörében legyen. **(TF)**

### **Nemzetközi példák<sup>48</sup>**

Az ENSZ és az OECD egyezményei az **USA** korrump gyakorlatokról szóló törvényét tekintik viszonyítási alapnak. A törvény megvesztegetés elleni és számviteli rendelkezéseket tartalmaz. Az első a büntetőjogi eljárások lefolytatásának az alapja, a második az átláthatóság, beszámoltatás és elszámoltathatóság eszköze. A törvény büntetőtette a külföldi hivatalos személyek megvesztegetését.

A vállalati szférában jelentős hatása volt a kétezres évek elején bekövetkezett csődhullámnak, a SOX-törvény<sup>49</sup> a szabályozás szigorítása mellett előtérbe helyezte az értékevezérelt felelős vállalatvezetés (corporate governance) szemléletét. A SOX-törvény előírja többek között a könyvvizsgálók független működésének és összeférhetetlenségének erősítését, a tőzsdei vállalkozások vezetőinek fokozott – polgári jogi és büntetőjogi – felelősségét, illetve nyilatkozattételi kötelezettségüket a vállalkozások negyedéves pénzügyi beszámolójának helytállóságáért. A törvény ezen túl szigorú büntetéseket határoz meg a vállalati mérlegek meghamisítóival, valamint a bejelentők üldözőivel szemben.

Az **Egyesült Királyság** 2010-ben fogadta el a Vesztegetési Törvényt<sup>50</sup>. A törvény valamennyi megvesztegető személyt és szervezetet az Egyesült Királyság igazságszolgáltatása alá von, még akkor is, ha maga a tényállás nem az Egyesült Királyságban történt. Ezt egy kibővített aktív személyiségi elvnek lehet tekinteni.

**Belgiumban** a rendőrség és az igazságszolgáltató szervek részére nem áll rendelkezésre elegendő erőforrás, valamint nincs olyan közigazgatási szerv, amely a panaszokkal foglalkozna, és vizsgálatot tudna lefolytatni, ezért a bíróságok gyakorolják az egyetemes igazságszolgáltatási jogokat a korrupció tekintetében. Egy személyt akkor lehet Belgiumban felelősségre vonni, ha a korrupciós tevékenységet Belgium területén kívül követi el. Ez a rendelkezés csak azokra a külföldön tartózkodó tisztviselőkre és állampolgárookra vonatkozik, akik külföldi államoknál és külföldi vagy belgiumi székhelyű nemzetközi szervezeteknél töltenek be tisztséget<sup>51</sup>.

A **holland** korrupcióellenes törvény értelmében bármely személyt, aki Hollandián belül vagy kívül korrupciós cselekményt követ el, azt büntetőeljárás alá vonhatják.

---

<sup>48</sup> THE FIGHT AGAINST CORRUPTION IN INTERNATIONAL LAW – a Katholieke Universteit Leuven tanulmánya, szerzők: Jan Wouters, Cedric Ryngaert, Ann Sofie Cloots

<sup>49</sup> 2002. évi Sarbanes-Oxley törvény (USA)

<sup>50</sup> Anti-Terrorism, Crime and Security Act, 2001, § 109 (U.K.).

<sup>51</sup> Parliament (Kamer/Chamber of Representatives), Bill envisaging the adjustment of legislation concerning the fight against corruption (Wetsontwerp tot aanpassing van de wetgeving inzake de bestrijding van corruptie), Parl. St. DOC 51 2677/001 (2005-2006), p. 11.

---

### 5.2.2. Felelősség és hatáskör elkülönítés

Szükséges a döntési folyamat szabályozása, országgyűlési, kormányzati, szervezeti szinten is. Hatástanulmányok, elemzések készítése, objektív kritériumrendszer kialakítása nélkülözhetetlen a jó döntésekhez. **(RO)**

*Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai azt mutatják, hogy nem készültek a közbeszerzési rendszer alakítását funkcionálisan közelítő elemzések, melyek mentén a feladatmegosztás célirányosan behatárolható és konszenzusra vihető a kormány független központi intézmények és a kormányzati szektor között.*

### 5.2.3. Projektszervezet és belső kontrollok

Ha a projektszervezetet törvénnyel hozzák létre, abban célszerű megjelölni a projektszervezet kötelezettségeit a korrupció elleni harc terén, valamint a korrupció elleni tevékenység összehangolásáért felelős egységet, amelynek összhangban kell lennie a hazai antikorrupciós mechanizmussal.

A projektszervezetnek fontos feladata az esemény előkészítésével kapcsolatos kockázatok, köztük a külső és a projektszervezet belüli korrupciós kockázatok azonosítása és mértékének megállapítása. A kockázatfelmérés az eredményes kockázatkezelés előfeltétele. A nagyrendezvények szervezésébe a projektszervezet jellemzően több külső partnert is bevon. Fontos, hogy ezek a partnerek ismerjék és elfogadják a projektszervezet korrupciós kockázatokra vonatkozó felmérését, illetve kockázatkezelési stratégiáját. A projektszervezetnek célravezető minden érdekeltet bevonva előzetesen meghatározni, melyik kockázatot melyik érdekelt fél tudja a legeredményesebben kezelni. Nem engedhető meg, hogy a korrupciós kockázatok a részt vevő felek egymásra hárítsák. Mindazonáltal nyilvánvaló, hogy a projektszervezet viseli a fő felelősséget, és számon kérhető a partnerei helytelen magatartásáért is. Ezért is hasznos, hogy az újonnan felállított projektszervezet számára általában előírják a kockázatok felmérését, amelyre azonban nincsen egységes rendszer, de jól hasznosíthatók a más közintézmények vagy vállalatok által alkalmazott eljárások.

A korrupció elleni stratégiát a nagyrendezvény szervezésében részt vevő minden érdekelt félnek el kell fogadnia. Megengedhetetlen, hogy bárki a stratégia ismeretének hiányára hivatkozva igyekezzék elhárítani az egyéni és a kollektív felelősséget. E stratégiának célszerű tartalmaznia a korrupció megelőzésére és a felárt korrupciós esetek kezelésére vonatkozó rendelkezéseket egyaránt.

### 5.2.4. Információ biztonság

A jól kialakított, megfelelő biztonsági eszközökkel ellátott informatikai háttér támogatja a beruházásra vonatkozó pénzügyi adatok, illetve az elszámolások szerződés szerinti megtörténtének megbízhatóságát és megalapozottságát.

Egy nagyberuházás esetében fontos kontrolleszközt jelentenek a kiemelt biztonsági intézkedések. Legfontosabb pont, hogy a biztonság hatékonyságának és hatásosságának megőrzése érdekében titoktartásra van szükség, már a szerződés folyamatában, akár a hazai bűnüldözési hatóságok bevonásával is.

*A 4-es metró beruházásáról szóló számvevőszéki jelentés tartalmazza, hogy a Fővárosnál a pénzügyi adatokat, elszámolásokat nem támasztotta alá korszerű informatikai háttér, amelynek hiányában nem biztosított az adatok, kimutatások megfelelő*

---

*rendelkezésre állásra. Hasonló probléma más beruházásoknál is jelentkezett, a kerékpáros infrastruktúra-fejlesztési célok megvalósítását sem támogatta teljes körű, egységes informatikai rendszer.(TF)*

### 5.2.5. Integritási szabályozás (értékek, normák)

Az integritási szabályok világos meghatározásánál fontos kritérium, hogy mit várnak el a szervezet tagjaitól az integritás vonatkozásában. Fontos, hogy az integritási szabályozást a szervezet megfelelő előkészítés után maga alakítsa ki. Ellenkező esetben fennáll a kockázat, hogy az integritási szabályozás nem lesz releváns a szervezetre vonatkozóan, nem illeszkedik megfelelően a szervezet egyéb szabályzataihoz, valamint a szervezet tagjai kevésbé érzik magukénak, illetve kevésbé lesznek motiválva a betartására. A szabályalapú megközelítésnél részletesebb előírásokra van szükség, az alapvető szabályokat írásos formában is indokolt meghatározni. A szabályozásnak lehetővé kell tennie az elszámoltathatóságot és az integritási szabályok megsértői felelősségre vonásának lehetőségét a megfelelő szankciók alkalmazhatóságához. **(R3)**

Az integritási **kockázatelemzés** alapvető az integritási szabályozásokban. Ennek során feltárják a korrupcióra érzékeny folyamatokat, funkciókat, amelyek eredményeként jellemzően szervezeti strukturális változtatásokra vonatkozó ajánlások születnek.

A hagyományos kockázatelemzés mellett nagyon hasznos eszköz az **etikai dilemmák feltárása és elemzése**. Ezt annak meghatározására használják, hogy milyen etikai jellegű irányítást igényelnek a szervezet tagjai. Viszonylag új és egyre elismertebb eljárás, amikor a szervezet tagjain túl a külső érintetteket is bevonják az etikai problémák feltárásába.

Az **integritási szabályzatok, etikai kódexek** a leismertebb eszközök az integritás menedzsmentben. Megkülönböztetnek magatartási szabályzatot és etikai kódexet. A magatartási szabályzat az elvárt viselkedéseket írja le, lehetőség szerint minél részletesebben, szigorú eljárásokkal, ezek megsértése esetére szankciókkal. Az etikai kódex ezzel szemben egy értékalapú megközelítést tükröz és általános értékek, nem pedig konkrét viselkedések követését tűzi ki célul. Ez jobban támaszkodik az egyének erkölcsi ítéletére és ehhez képzésekkel, mentorálással nyújt gyakorlati támogatást. Ajánlott a két féle szabályozás kombinálása, ahogy azt a legtöbb szervezet teszi. Az integritási szabályzatokkal kapcsolatos fontos követelmény, hogy azok könnyen elérhetőek legyenek.

### 5.2.6. Integritás tudatosság

Az integritásközpontú szemlélet lényege a pozitív értékek tudatosítása. A közpénzt felhasználó szervezeteknek nemcsak szabályosan kell működniük, hanem a közjót kell szolgálniuk, azaz teljesíteniük kell azt a küldetést, amit a társadalom elvár tőlük.

#### **Integritási követelmények a magánszektor szereplőivel szemben**

A projektszervezetnek célszerű integritási követelményeket állítania a projekt megvalósításába bekapcsolódni szándékozó, a privát szektorhoz tartozó szervezetekkel (vállalkozásokkal) szemben a korrupciós kockázatok csökkentése és kezelése érdekében. Például célszerű megkövetelni, hogy a magánvállalkozásoknál elegendő belső ellenőrzési kapacitás legyen a kontrollrendszer hiányosságainak

---

feltárására, valamint a könyvelés és a pénzügyi kimutatások átvilágítására. Célszerű a szerződésekbe olyan átláthatósági, ellenőrzési követelményeket beépíteni, amelyek kikényszerítik a közreműködő magáncégek integritásirányítási rendszerének kiépítését és működtetését, és ennek révén a korrupcióval szembeni ellenálló képességük megerősítését. **(TF)**

### ***Vesztegetés kockázatainak csökkentése***

Az állami tisztviselők és a magánszektor képviselőinek megvesztegetésének bekövetkezési lehetőségét a szükséges intézkedések mellett a megfelelő jogszabályok és szankcionálások (bűncselekménynek minősítés) is korlátozhatják. A hazai jogszabályok (Btk.) kezelik a vesztegetést. A vállalkozásoknak szigorú korrupcióellenes szabályokat kell elfogadniuk és alkalmazniuk, ezeket be kell integrálniuk a szervezeti struktúrába. **(TF)**

### ***Korrupcióval kapcsolatos preventív intézkedések***

A korrupció elleni harc sikerének egyik záloga, hogy biztosított legyen a korrupció-gyanús esetek retorziómentes jelentésének lehetősége. A korrupciós esetek leleplezőinek védelmet kell biztosítani. Olyan intézkedéseket és eljárásokat indokolt kidolgozni, amelyek megkönnyítik a tisztviselőknek a korrupció jelentését az illetékes szervek felé. A jogszabályokon túl a projektszervezetnek saját szabályozást is fontos erre vonatkozóan kialakítani. **(TF)**

Ahhoz, hogy a preventív intézkedések hatékonyak legyenek, célszerű olyan intézkedéseket alkalmazni összhangban az ENSZ korrupcióellenes egyezményének előírásaival, amelyek szigorúan büntetik, szankcionálják a korrupciót. A korrupciós viselkedés mások általi bejelentésének elősegítése érdekében számos intézkedést lehet érvényesíteni: bejelentők védelme, tanúvédelmi szabályok, a nemzeti hatóságok és a magánszektor együttműködésének ösztönzése. a hatékony preventív szolgálja az igazságszolgáltatás akadályoztatásának elkerülése, valamint a jogi személyek felelősségre vonhatóvá tétele alkalmazottaik korrupciós cselekményei (pl. megvesztegetési kísérlet) esetén. **(TF)**

### ***Nemzetközi szervezetek szerepe***

A nemzetközi szervezetek fontos szerepet játszanak a korrupció megelőzésében. Korrupcióellenes intézkedéseket rögzíthetnek a saját alapszabályukban, a magatartási kódexben, a döntéshozatali és működési folyamatokban. Alapértékként elfogadják és támogatják az integritást és a transzparenciát.

A nemzetközi pályázat esetén célszerű lenne, ha a pályázatot kiíró nemzetközi szervezet megvizsgálná, hogy a pályázó projektszervezet milyen korrupcióellenes követelményeket, intézkedéseket fogalmazott meg ajánlattétele során. **(TF)**

A nemzetközi szervezetek és intézmények korrupció elleni egyezményeit és eljárásait az 1. számú függelék, míg a korrupció mérésének nemzetközi eszközeit a 2. számú függelék tartalmazza.

### ***Civil szervezetek bevonása***

Nemzetközi példák vannak arra is, hogy civil szervezetek bíznak meg nagyberuházási projektek figyelemmel kísérésével, a projekt feletti társadalmi ellenőrzés gyakorlásával.

---

### **Közérdekű bejelentések korrupció felderítő hatásai**

A hivatalos szervek felé tett közérdekű bejelentés olyan körülményre hívhatja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.

*Az ÁSZ felé több esetben érkezett nagyberuházásokkal kapcsolatos közérdekű bejelentés az elmúlt öt évben. A kontrollokkal kapcsolatban, a legtöbb esetben a megfelelő ellenőrzésre és átláthatóságra hívták fel a figyelmet. (TF)*

#### **5.2.7. Vezetői hozzáállás**

Annak biztosításához, hogy az integritás ne csak üres szabályzatokból és eljárásokból álljon, hanem a napi szintű munkában szervesen megjelenjen, szükség van útmutatásokra. Ennek részét képezheti a vezetés részéről példamutató magatartás tanúsítása, az integritási képzések, integritási eskü vagy nyilatkozat a munkatársak részéről, az integritási kérdések beemelése a napi szintű megbeszélésekbe, integritási mentorok vagy tanácsadók alkalmazása. A képzések hatékonyságát nagyban segíti, ha a képzések után van valamifajta nyomon követés, illetve ha a projekt munkatársai aktívan részt vesznek az etikai problémák feltárásában, elemzésében.

A szabályzatokat értékelő tanulmányok azt sugallják, hogy ezek hatása erősebb, ha a magatartási szabályokat szankciókkal kombinálják, ami a vezetés integritás melletti elköteleződését is mutatja.

#### **5.2.8. Szervezeti kultúra**

Egy kiemelkedő jelentőségű esemény korrupciómentes megrendezéséhez felkészült és elszámoltatható vezetőségre van szükség, amely elutasítja az elfogadhatatlan politikai befolyásolást, nyomásgyakorlást, és mérsékelni tudja a korrupciós kockázatokat egy hatékony kockázatmenedzsment stratégia segítségével. A vezetésnek olyan integritási, átláthatósági és elszámoltathatósági kultúrát szükséges kialakítania, melyben a vesztegetés és korrupció teljességgel elfogadhatatlan, melynek első lépése a példamutatás. A további intézkedések közé tartoznak a szervezet alapértékeinek és normáinak magatartási kódexben, illetve irányelvekben való kifejtése, az etikai gyakorlat modellezése a vezetői szinten, az integritási és korrupciós kockázati képzések csakúgy, mint az erős irányítási struktúrák. A nemzeti és a szervezetben kialakított integritási kultúra kölcsönhatását is célszerű figyelembe venni (mi tekinthető általánosságban elfogadható, illetve elfogadhatatlan viselkedésnek).

#### **5.2.9. Integritás politika**

Az **összeférhetetlenségi politika** kialakítása alapvető fontosságú abban, hogy a tisztségviselők magánérdekei ne érvényesülhessenek a projekt- és közérdek ellenében. Ennek érdekében a szervezet tagjait szükséges megfelelő információkkal ellátni, hogy mely feltételek között áll fenn az összeférhetetlenség (példákkal, check-listákkal). Célravezető az összeférhetetlenségről való nyilatkozat alkalmazása, amelyet kiegészíthet az összeférhetetlenség fennállása esetén követendő eljárás pl. a magánérdekelttség megszüntetése, az adott ügyletben való döntési pozícióról lemondás stb.

---

Az **ajándékok**, személyes kedvezmények elfogadásának politikája gyakran a szélesebb értelemben vett összeférhetetlenségi politika részét képezi. Az alapelv az, hogy a tisztségviselők ne kérjenek, és ne fogadjanak el ajándékokat, kedvezményeket külső szervezetektől, amelyek befolyásolhatják pártatlanságukat. A mindennapi életben nem realisztikus, hogy zero toleranciát alkalmazzanak mindenfajta szívesség elfogadásával szemben. Az apró szívességek nyújtása megkönnyíti a társas érintkezést (pl. egy kávé vagy szendvics felajánlása). A reálisabban alkalmazott politika eszköze lehet egy maximum ajándékérték alkalmazása, az elfogadható ajándékok listájának meghatározása, a kapott ajándékok szétosztása a szervezeti tagok, vagy jótékonyági szervezetek között.

A **projektől távozókkal** kapcsolatos kockázatok csökkentésére alkalmazható intézkedések közé tartozik annak előírása, hogy a távozó személy

- azonnal jelezze távozási szándékát, vagy a kapott munkaajánlatot a feltettse felé, hogy a kockázatokat idejében kezelni tudják pl. a kockázattá vált munkakörből való áthelyezésével;
- fogadjon titoktartást a megszerzett érzékeny, bizalmas információk tekintetében;
- nem tölthet be olyan pozíciót az új munkahelyén (meghatározott ideig), amely kapcsolatban lehet a korábbi projektjével;
- az új pozíciójában nem lehet külön bejárást, információkat biztosítani.

Mindezen előírások szankciókkal való megerősítése, vagyis az **integritás ki-kényszerítése** nagyban segíti az érvényre juttatásukat.

### 5.2.10. Kockázatelemzés/kezelés

A kockázati tényezőket, amelyek a projekt végrehajtására befolyással vannak, kockázatelemzéssel szükséges felmérni. Ilyen tényező például a határidők, költségek, a minőség, melyek minden projekt kulcskérdései. A tevékenységeket határidőn belül, a költségtervnek megfelelően, költség optimum szerint, a lehetséges legjobb minőségben kell befejezni. A kockázati tényezők értékelése, elemzése teszi lehetővé a menedzsmen számára a kockázati tényezők figyelemmel kísérését a megvalósítás során, és elősegíti az esetleges csalások, visszaélések észlelését és az ezekre való gyors reagálást, beavatkozást. **(TF)**

A nagyszabású eseményért felelős nemzetközi szervezetek megkövetelik az ajánlatot tevő házigazdától, hogy mutassa be a korrupciócsökkentési stratégiát és végezzen kockázatértékelést. Ha a korrupció megelőzési, vagy egy korrupciómentes esemény megrendezési célt elfogadták, a vállalásnak tükröznie kell a csalások és korrupció kockázatainak hatékony csökkentését célzó stratégiákat, és vállalni kell a megfelelő kockázatcsökkentő intézkedések végrehajtását és azok hatásainak nyomon követését.

Nagyon fontos, hogy a projektszervezet a korrupciós kockázat felmerülésekor azonnal, és utána rendszeresen is végezzen kockázatértékeléseket. A kockázatértékelés egy dinamikus és ismétlődő folyamat, amely során a projektszervezet a céljai elérése szempontjából azonosítja és értékeli a kockázatokat, beleértve a korrupciós kockázatokat. A korrupciós kockázat értékelésekor és a kockázat elfogadható mértéknek meghatározásakor fontos, hogy nem csak magát a korrupció előfordulásának esélyeit, hanem a korrupciós költségeket is fel kell mérni.

---

Szükség van egy olyan eljárásra, amely biztosítja, hogy az összes érdekelt fél tisztában legyen a korrupciós kockázatokkal, felkészíti őket a kockázat mérséklésére, és meghatározza a felelősségi köröket. A korrupciós kockázatok értékelését önálló feladatként is el lehet végezni, de hatékonyabb és célszerűbb egy átfogó, széles kockázatértékelés részeként végrehajtani (pl. különböző források kockázata, kontrollálatlan költségnövekedések, infrastruktúra késedelmei stb.).

Az általános korrupcióértékelésnek és a projektszervezet saját kockázatértékelése kiterjedhet a beszállítói lánc kockázatértékelésére, amely a költség-haszon elemzéseket is figyelembe veszi. Célravezető, ha a nagyberuházásért felelős projektszervezet a vállalkozói és alvállalkozói tekintetében meghatározza a korrupció kockázatát csökkentő keretrendszerét. **(R3)**

### **Kockázatcsökkentés**

Fontos kontrolltényező, ha a projektszervezet kockázatcsökkentési stratégiája korrupció megelőzési stratégiát és intézkedéseket tartalmaz a korrupciós kockázatok csökkentésére vonatkozóan.

Miután a projektszervezet azonosította és értékelte a korrupciós kockázatokat, lépéseket indokolt tennie a kockázat kezelésre, illetve csökkentésre. Hatékony intézkedéseket szükséges tenni a korrupció előfordulásának minimalizálása valamint a felderítés érdekében. A korrupciós kockázat enyhítésére számos lehetőség áll rendelkezésre. Ez tipikusan a már meglévő kontrollok (felügyelet, rendszerek, szabályok és eljárások) módosítását, új kontrollok bevezetését, a nem hatékony kontrollok mellőzését és a korrump magatartás felderítését jelenti. Kontrolltevékenységnek minősülnek azok az eljárások és szabályzatok útján végrehajtott intézkedések, amelyeket a projektszervezet végrehajt a kockázatok csökkentése érdekében.

Mivel egy nagyszabású esemény nyilvános jellegű, a projektszervezet információkról értesül a kormányzaton kívül szereplőktől. A közvéleménynek hatékony hozzáférést szükséges biztosítani az információkhoz az átláthatóság érdekében.

*Fontos megjegyezni, hogy sok nagyrendezvény utólagos számvevőszéki ellenőrzésekor derült fény arra, milyen mértékben hiányoztak a szervezés során a korrupciós kockázatok felmérésére és kezelésére vonatkozó intézkedések.*

### **Kockázatmegosztás**

A megvalósítás végső sikere érdekében lényeges kérdés, hogy a kockázatok a projektben részt vevők között megfelelő módon kerüljenek megosztásra. Egy nem megfelelően megosztott kockázat akadályozza a hatékony irányítást és többletköltséget okozhat. A nagy építési és infrastrukturális fejlesztéseknél gyakran előfordul, hogy több vállalat létrehoz egy projektcéget, melynek előnye egyrészt az egyes vállalatok egyedi felelősségének bekorlátozása, másrészt a projektcég a lebonyolítás koordinálása során a projekt érdekeinek védelmét tartja szem előtt, amely nem feltétlenül esik egybe az egyes résztvevők egyedi érdekeivel.

A projektszervezetnek biztosítani szükséges, hogy a projektcég tőkeellátottsága megfelelő legyen, és anyagi kapacitásai biztosítsák a sikeres megvalósítást. A projektcégekkel kötött szerződésekbe bele kell foglalni a teljesítés biztosítékait, melyek lehetővé teszik a projektszervezet számára szükség esetén kötbér érvényesítését, illetve a károk megtéríttetését. Alvállalkozók igénybe vétele esetén az általuk elvégzett teljesítményekre is ki kell terjeszteni a fővállalkozók felelősségét.



---

### 5.2.11. Humán erőforrás kiválasztás

A humán erőforrás menedzsment részéről alkalmazható kontrolltényező, hogy a munkaerő felvételénél az integritás szempontjait figyelembe veszik. Ennek során feltérképezhetik a jelöltek háttérét, kapcsolatrendszerét, tesztelhetik a jelölt morális beállítottságát különböző eszközökkel. Emellett fontos a korrupciós kockázatok szempontjából kiemelt funkciókban a **megfelelő erőforrások és szakértelem** biztosítása, hogy a kockázatkezelés feltételei meglegyenek.

A különösen érzékeny tevékenységeket több részre lehet osztani, amelyek mindegyikéért külön személy felelős. Ezáltal növekszik azon személyek száma, akik bevonhatóak egy integritást sértő esemény esetén, csökkentve az integritási kockázatokat. A funkciók túlzott feldarabolása ugyanakkor ellentétes hatást válthat ki, mert csökkentheti az egyes személyek felelősségérzetét. Ebben az esetben is, mint a többi integritási eszköznél, a megfelelő optimum alkalmazása célszerű.

A hosszú ideje egy személy által betöltött döntési pozíció kockázatainak csökkentése érdekében indokoltá válhat lecserélni az érzékeny pozícióban lévő személyeket. A tipikus integritási eszközökön túl alkalmazhatók kifejezetten a szervezeti struktúrát érintő változtatások is a korrupciós kockázatok csökkentésére. Ilyen a **funkciók szétválasztása** és a **funkciók betöltésének rotációja**.

A beruházás értékelésében rejlő kockázatokat csökkenti a megvalósíthatósági és hatástanulmányokat végzők függetlensége, az értékelés kellő gondossággal, megfelelő kontrollok melletti elvégzése. Egy független előzetes ellenőrzés is segíthet a kockázatok feltárásában. A megvalósíthatósági és hatástanulmányok objektivitását, hitelességét segíthetik, ha a tanulmányt készítőket kiválasztása kevésbé önkényesen történik, a tanulmányokat közzéteszik, azokkal kapcsolatban társadalmi konzultációt tartanak, illetve belső, külső vizsgálatokkal segítik, hogy a tanulmánykészítés külső befolyástól kevésbé legyen érintett. **(R1)**

### 5.2.12. Átláthatóság és elszámoltathatóság

Az Alaptörvény 39. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a központi költségvetésből csak olyan szervezet részére nyújtható támogatás, vagy teljesíthető szerződés alapján kifizetés, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint a támogatás felhasználására irányuló tevékenysége átlátható.

Előfordul, hogy az információkat szándékosan nem teszik közzé a civil kontroll megakadályozása céljából. Még súlyosabb eset, amikor meghamisítanak dokumentumokat, illetve valótlan információkat tesznek közzé a projekt finanszírozásáról, folyamatáról és eredményeiről a pozitív értékelés elnyerése reményében.

*A kiemelt sportesemények előkészítésében az első jelentős mérföldkő a 2010. évi van-couveri olimpia volt, amely esetében az átláthatóság, fenntarthatóság, és az elszámoltathatóság a teljes kivitelezési folyamat minden egyes fázisban dokumentálásra került, a stadionok építésének megkezdésétől a játékok lezajlásának végéig. A szervezők függetlenül attól, hogy teljesítették a fenntarthatósági feltételeket, szorosan együttműködtek a kormánnyal, és átláthatóan, valamint a külső monitoringnak*

---

*megfelelve végezték az előkészületeket. Ez a gyakorlatot jelentős mértékben csökkentette a korrupciós kockázatokat.<sup>52</sup> (R6)*

### **Közpénzek átláthatósága**

A közpénzek átláthatósága és elszámoltathatósága kapcsán az alábbi intézkedések szükségesek:

- a költségvetés elfogadására irányuló eljárások;
- a bevételekről és kiadásokról időben történő tájékoztatás nyújtása;
- a számviteli és könyvvizsgálati standardok alkalmazása;
- kockázatkezelési rendszerek, valamint a belső ellenőrzés működtetése.

A projektszervezetnek biztosítania kell a hatékony és eredményes pénzgazdálkodást, mind a kötelezettségvállalás, mind a kifizetések szintjén. A közpénzek számviteli, pénzügyi nyilvántartásait rendszeresen ellenőrizni kell, ez a biztosítéka a nagyberuházás eredményes végrehajtásának. **(TF)**

### **Nyilvánosság**

Az átláthatóság növelése fontos kulcstényező egy nagyberuházás pénzügyi életképességét befolyásoló döntésnél, amelyet támogathat a pénzügyi jelentések, beszámolók, a projektszervezet szervezetéről, döntéseiről, az általa kezelt közvagyonról, a szerződésekről, valamint az esemény előrehaladásáról szóló információk nyilvánossága. Ezek közül kiemelendők a korrupció megelőzését érintő intézkedések, illetve a korrupcióra való reagálás információi. Mindehhez szükséges lehet a jogszabályi környezet módosítása.

### **Az ajánlatok értékelése, a döntések dokumentálása**

Az értékelési eljárás nyilvánossága, és az értékelési folyamatok átláthatósága csökkenti az értékelési folyamat integritási kockázatait. **(R3, R4)**

A közbeszerzési tevékenységet célszerű hatékony, átlátható ajánlatkérő politikákkal és gyakorlatokkal támogatni, így pl. szerződést felügyelő, ellenőrző és végrehajtó eljárások ismertetésével. A nagyberuházások gyakran igényelnek rugalmas szerződői stratégiát, amely képes a változó igényeket kezelni, a résztvevők kockázatait megfelelően osztja el, és képes a költségek ellenőrzésére. A szerződéskötés során indokolt figyelembe venni azokat az eljárásokat, amelyek proaktívan kezelik a kockázatokat, elsősorban a korrupciós kockázatokat. **(R4)**

Az átláthatóság, az elszámoltathatóság, és az esetleges jogorvoslati döntések érdekében elengedhetetlen, hogy a közbeszerzési eljárás minden eleme megfelelően dokumentált legyen, amely biztosítja az ellenőrzési, felülvizsgálati lehetőségeket. Tekintettel a projektszervezet ideiglenes jellegére, megfelelő intézkedések szükségesek a dokumentumok esemény utáni tárolásra és későbbi hozzáférésre vonatkozóan. **(R4, R5, R6)**

---

<sup>52</sup>

[http://archive.transparency.org/news\\_room/in\\_focus/2010/2010\\_winter\\_games\\_on\\_track\\_for\\_sustainability](http://archive.transparency.org/news_room/in_focus/2010/2010_winter_games_on_track_for_sustainability) (2016. március 1.)

---

### 5.2.13. Monitoring és külső ellenőrzés

Az integritással kapcsolatos útmutatásokon túl a projektszervezetnek rendszeresen monitoroznia kell, hogy az integritási normák, értékek mennyire érvényesülnek a gyakorlatban. Ennek passzív eszközei, amikor megfelelő csatornákat biztosítanak ahhoz, hogy az integritási panaszokat bejelenthessék. Ezt fontos kiegészíteni a szervezeten belüli bejelentőket védő rendelkezésekkel, hogy ne szenvedjenek sérelmet a bejelentésük miatt.

Az aktív monitoring azt jelenti, hogy a szervezet maga kutat az integritási dilemmák, sérelmek után azzal a céllal, hogy ezeket megszüntesse, és szükség szerint szankcionálja az eseteket. Ennek eszközei lehetnek a napi szintű felügyeleti tevékenység a felettesek részéről, hivatalos vizsgálatok az erre kijelölt ellenőrök részéről, korai jelzőrendszerek a potenciális integritási problémákra vonatkozóan (pl. adatbányászati eszközök segítségével), a külső érintettek bevonása a monitoring tevékenységbe, az integritási problémák, dilemmák és panaszok szervezeti szintű gyűjtése és elemzése a további intézkedések megtétele céljából.

#### **Compliance monitoring** (szabályozás-megfelelőségi rendszer)

Hasznos kontrolltényező, ha a projektszervezetnél létezik egy szervezeti egység, aki felelős a korrupcióellenes folyamatok és tevékenységek megfelelőségi felügyeletéért, és aki képes a kontrolltevékenységek azonosítására és a korrupciós kockázatok kezelésére.

A compliance monitoring elemei a következők: belső és külső ellenőrzések eredményeinek monitoringja, a korrupciós vádak és jelentések vizsgálata és nyomon követése, számviteli politikák és gyakorlatok felülvizsgálta, valamint ezen eljárások változásai átvezetésének monitoringja, a korrupcióellenes eljárások megfelelőségi értékelése. A projektszervezetnek célszerű rendszeresen tesztelnie, dokumentálnia a korrupció és kockázat megelőzési intézkedéseit, hogy a korrekciós intézkedések végrehajthatóak legyenek, amennyiben szükségesek.

#### **Pénzügyi monitoring**

Egy nagyberuházás esetén fontos a felügyeleti mechanizmusok megfelelő kialakítása és a rendszeres pénzügyi ellenőrzések végrehajtása. Ezek közül kiemelt:

- a költségvetési folyamat és a pénzügyi irányítás elszámoltathatósági struktúrája;
- a költségvetési és pénzügyi tervezési folyamat integritása;
- a pénzügyi ellenőrzési mechanizmusok erőssége;
- gyakori és alapos külső és belső ellenőrzések;
- pontos, átfogó és átlátható pénzügyi riportok.

Már a beruházás korai szakaszában célszerű ellenőrzési tervet kidolgozni a szükséges erőforrások rendelkezésre bocsátását megelőzően. Ezen kívül fontos a projektszervezet független felügyelete a korrupció megelőzéséhez. A rendszeres külső ellenőrzések alapján indokolt esetben azonnali intézkedések válhatnak szükségessé, nem csak a beruházás befejezése után. A nagyberuházás előtt is célszerű ellenőrzést végezni a jövőbeni megvalósításra vonatkozóan.

---

### **A közbeszerzési folyamat felügyelete**

A nagyberuházásért felelős projektszervezet közbeszerzési funkciója megköveteli a magas szintű korrupció elleni védelmet. A közbeszerzésekre vonatkozó biztonsági réseket időben szükséges azonosítani és kezelni. A projektszervezet közbeszerzéseinek folyamatos belső és külső ellenőrzése során az eljárások betartásán túl különös figyelmet indokolt fordítani az esetleges túlszámlázásokra. **(R3, R4)**

A kiemelt események általában szigorú határidők mellett széles skálán követelik meg az infrastruktúrához és a szolgáltatásokhoz kapcsolódó beszerzéseket. Ennek eredményeként szükséges létrehozni egy megfelelő beszerzési rendszert, ami átláthatóságon, versenyen, és objektív kritérium rendszeren alapul, illetve ami lehetővé teszi, hogy a határidők betartásával vásárolt áruk és szolgáltatások ár-érték arányban megfelelőek legyenek, és a beszerzési folyamat mentes legyen a visszaélésektől. A beszerzésekhez tartozó korrupció megelőzése általában közbeszerzési struktúrákon alapul, a hatékonyság növelése mellett minimalizálva a korrupciós kockázatokat.

A közbeszerzési gyakorlat néhány kritikus szempontja, amelyek segítségével megelőzhető a korrupció a kiemelt eseményt lebonyolító szervezet esetében a következők:

- erős monitoring mechanizmus;
- megfelelően kialakított közbeszerzés és szerződési feltételek;
- speciális monitoring az egyszerűsített eljárású közbeszerzések esetén;
- csalásokkal, visszaélésekkel kapcsolatos mutatók fejlesztése.

A beszerzési tevékenységnek támogatnia kell a hatékony ajánlatkérő politikát és gyakorlatot, valamint a szerződési eljárások és a végrehajtás monitoringját. A kiemelt események gyakran megkövetelik a rugalmas szerződési stratégiát, amely képes a változó igények kielégítésére. Emellett úgy határozza meg a kockázati tényezőket, hogy azok hatékonyan kezelhetőek legyenek és kontrollálják a költségeket. Ehhez szükséges egy széles körben standardizált és hatékony szerződési eljárás kialakítása, amelynek része a proaktív korrupciós kockázatkezelés.

Az előválogatás során meg kell győződni a potenciális szerződő fél képességeiről (ideértve a szakmai és műszaki képesítését, vezetői kapacitást). Nem állhat csőd-eljárás/felszámolás/végelszámolás alatt. Nem állhat bírósági eljárás alatt, különösen etikai, korrupciós és fizetőképesség tekintetében.

Hatékony kontrolleszköz lehetne egy olyan eljárás, amely biztosítja, hogy a közbeszerzés során bekövetkező megvesztegetés felmerülése esetén azonnal ki lehessen zárni az érintettet folyamatból (a jelenlegi Kbt.<sup>53</sup> csak a korábban jogerős bírósági ítélet alapján elítéltet zárja ki, a menet közbeni megvesztegetést nem szabályozza). **(R3, R4)**

A közbeszerzés korrupciós kockázatának mérséklése az ellenőrzések kockázat-alapú megközelítésével (kockázatok feltérképezése) érhető el.

*Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai alapján a közbeszerzések belső ellenőrzése úgy a központi, mint a helyi önkormányzati szerveknél elhanyagolt terület.*

---

<sup>53</sup> 2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről

---

*Az ÁSZ szorgalmazta továbbá a közbeszerzési rendszer eredményességének, hatékonyságának mérésére alkalmas monitoring rendszer szervezését, a közbeszerzési szabálytalanságok és korrupciós kockázatok feltárását biztosító ellenőrző – jelző – rendszer feltételeinek kialakítását, aminél hasznosíthatónak ítéltük az uniós források felhasználásával történő közbeszerzések gyakorlatát, illetve ezek jogszabályi háttérét. **(R4, R5, R6)***

*A Korrupciókutató Központ Budapest (CRCB) kutatócsoportja által készített jelentés<sup>54</sup> szerint a korrupciós kockázatok vizsgálata a korrupció feltételeinek a vizsgálatát jelenti. Ha ugyanis valaki csalni akar, akkor a csaláshoz megfelelő feltételeket hozza először létre. A korrupciós kockázat azt jelenti, hogy a csalásnak ezek a feltételei létrejönnek. A hivatkozott jelentés közbeszerzések kapcsán elemezte a korrupciós kockázatokat. Megállapította a tanulmány, hogy a magyar közbeszerzési adatok, a magyar állam által gondozott közbeszerzési adatbázis alapvető hibákkal terhelt, hiányos. Ez a helyzet azt eredményezi, hogy nem lehet áttekinteni és elemezni a magyar közbeszerzési eljárások egészének folyamatát. Az eljárási lépések összekapcsolhatóságának hiánya nagymértékben rontja a közbeszerzések átláthatóságát, és csökkenti a közbeszerzések hatékonyságára irányuló elemzések lehetőségét.*

#### **Az építési és infrastrukturális projektek felügyelete, ellenőrzése**

Nagyszabású projektek esetén a felügyelet hiányos vagy szakmailag inkompetens volta számos alkalmat teremt a korrupció terjedésére. Ennek megakadályozására elengedhetetlen a teljesítményszabványoknak a szerződésekben való rögzítése és a teljesítés során ezek folyamatos monitoringja, számonkérése a projekt-szervezet által. Nem teljesítés, illetve a kötelezettségek teljesítésének elmulasztása esetére valamennyi megállapodásnak célszerű tartalmaznia a felelősségre vonás vagy szankciók világos meghatározását. A projektszervezet monitoring és kikényszerítő funkcióinak a nem kívánatos nyomásgyakorlással és korrupcióval szemben védelemben kell részesülniük.

Korrupció akkor jelentkezhet, ha a műszaki ellenőrzést tudatosan nem végzik el, ha szemet hunynak a nem valós műszaki tartalmak, vagy minőségek felett. A műszaki ellenőrzés arra ad lehetőséget, hogy a kivitelezők ne nyújthassanak be számlákat el nem végzett munkák, nem megfelelő műszaki tartalmak vonatkozásában. A számvevőszéki ellenőrzések tártak fel e téren hiányosságokat, a kontroll kialakítás nélkülözhetetlen a megfelelő független mérnöki feladatokra szóló megbízási szerződések megkötésével a nagyberuházások esetén is. **(R4, R5)**

*Az ÁSZ nagyberuházásokkal kapcsolatos ellenőrzési tapasztalata alapján a 4-es metró beruházás során a Fővárosnak, illetve az általa megbízott BKV Zrt.-nek az ellenőrzési jogkörét a független ellenőrző mérnökön (továbbiakban: FEM) keresztül kellett volna gyakorolnia, azonban erre a feladatra nem kötöttek megbízási szerződést. A FEM hiánya miatt nem volt megoldott a független műszaki ellenőrzés ellátása és a mérnöki tevékenység független ellenőrzése, továbbá a műszaki készültség szintjének megfelelő kötelezettségvállalás, kifizetés biztosítására sem került így sor, ami korrupciós kockázati kitétséget jelentett.*

---

<sup>54</sup> Versenyerősség és korrupciós kockázatok A magyar közbeszerzések statisztikai elemzése – 2009-2015 (2016. február)

---

*Az autópálya beruházások során tapasztalható volt, hogy a szükséges dokumentáció még nem állt rendelkezésre, és nem a szükséges készültségi szintet elérő időpontban kezdődött meg az átadás. Az eljárás pontos folyamatát nem minden esetben tartották be. Emiatt az eljárásokat jelentős hiánypótlás és hibajavítás mellett zárták le. Mindez korrupciós kockázatokat is hordoz, mert a minőségi kifogások teljes körű, objektív számbavételének hiánya miatt nem lehetett teljes körű a minőségi levonások érvényesítése sem.*

*A nagyberuházások jellemzően több alprogramra, alprojektre tagozódnak. Az átfogó célok meghatározásához szükség van az egyes alprogramok, alprojektek monitorozására, felmérésére is. A PPP beruházásoknál az ÁSZ feltárta, hogy a PPP Tárcaközi Bizottság nem végezte el az alprogramok monitorozását, ehhez kapcsolódva a projektgazda bevonásával nem mérte fel, hogy az egyedi szolgáltatási szerződésekben rögzítettektől eltérő a gyakorlat (miszerint a közszféra közvetlenül vagy gazdasági társasága útján végzi a PPP projekt üzemeltetését).*

## **5.2.14. A nagyszabású események, az olimpia sajátos kontrolljai**

### **5.2.14.1. Állampolgárok, civil szervezetek, sajtó kontrollja**

Az olimpiai pályázatok kidolgozása és a játékok között legalább tíz év eltelik, ez már önmagában bizonytalanná teszi, hogy valóban a leírt tervek valósulnak-e meg. A pályázatot mindig azok az érdekcsoportok írják, amelyek végül hasznot húznak az olimpia megrendezéséből, így a tervek elkészítésekor a saját bevételeik maximalizálását tartják szem előtt, nem pedig azt, mi lenne jó a rendező városnak.

A nyilvánosság hiánya is növeli a korrupció mértékét. „Néhány jól körülhatárolható ember és érdekcsoport az, amelyik keres egy olimpián. Az olimpiával – ha pár hétre is – meg lehet vásárolni a világ elismerését, ami egyfajta legitimitást kölcsönöz a rendező országnak (és így az adott állam vezetésének).<sup>55</sup>

A rendezés egyik legnagyobb hátulütője lehet, ha a politikai szereplők között, valamint a társadalomban nem alakul ki összefogás az olimpia ügyében, hiszen ez annak megvalósíthatóságát is veszélyeztetheti. Mindenekelőtt társadalmi egyetértésre van szükség. Hosszú évekig áldozatot kell vállalnunk, ennek hasznai csak öt-hat éves csúszással jelennek meg. Ehhez megértésre, együttműködésre van szükség, amihez elengedhetetlen, hogy az alapcélokban és a kivitelezés fő irányjaiban egyetértsünk.<sup>56</sup>

Kizárólag a nyilvánosság garantálhatja, hogy minden beruházás átlátható legyen. A projektnek átláthatónak, a szakmai és civilcsoportok által ellenőrzöttnek, a közösség számára teljesen nyilvánosnak kell lennie. Ez egyébként sokat segíthet abban, hogy „skandináv” szinten tartsuk a korrupciót<sup>57</sup>. **(TF)**

---

<sup>55</sup> <http://magyarnarancs.hu/belpol/a-biztos-bukas-96058>

<sup>56</sup> <http://888.hu/article-miert-akarunk-olimpiat>

<sup>57</sup> <http://www.mob.hu/sport-2015-denes-ferenc-mindannyian-nyerhetunk>

---

Annak biztosítására, hogy a beruházás a közérdeknek megfelelő célokra alapuljon, például online platformon gyűjthetik az állampolgári prioritásokat, független szervezetet állíthatnak fel a nemzeti infrastrukturális igények felmérésére, a stratégiai jellegű beruházási igényeket egyeztetethetik a központi és helyi kormányzati szintek között.

Annak elkerülésére, hogy a beruházás egy kiválasztott csoportnak/személynek kedvezzen, a döntéshozatalt átláthatóbbá tehetik a releváns információk közzétételével, a releváns csoportok bevonásával a döntéshozatalba, a lobbitevékenység átláthatóvá tételével. **(R0)**

*Az Agenda 2020 javaslatai alapján a NOB működésének kontrolljait is fejlesztették, a NOB Integritás Programját a 3. számú függelék tartalmazza. Az éves beszámoló megjelenése előtt a NOB nyilvánosságra hozta a NOB-tagok és tisztviselők számára megállapított éves illetmények összegét.*

### **Beruházás előtt, beruházás után**

A gyakorlatban tipikusan eltérő stratégiát követnek a társadalmi szervezetek a készülő, tervezett beruházásokkal és a már működő létesítményekkel szemben. A tervezett beruházás esetén követett stratégiát nevezhetnénk együtcsának: a szervezet kiválaszt (néha igencsak esetlegesen) egy engedélyezési eljárást és abban próbálja meg teljes erővel érvényesíteni az igazát. A létező létesítménnyel szemben a társadalmi szervezetek az állóháborúkra jellemző stratégiát követik, több fronton támadnak, de tartózkodnak a döntő áttöréstől. Hasznos lenne, ha a beruházás előkészítésének teljes folyamatát átlátnák az azt ellenző helyi erők. A létező létesítményekkel kapcsolatban a gyakorlat már nagyon sok kezelési módot kitermelt, a helyi és egyes esetekben az országos környezetvédő szervezetek eléggé kreatívak az ilyen helyzetekben. Ugyanakkor elkerülhetetlen lesz, hogy a helyi szervezet energiája, pénze, tagsága elfogy, a lakosok pedig beletörődnek a változtathatatlanba.

#### **5.2.14.2. Nagyberuházások benchmarkingja, standardok**

Fontos kialakítani a célokat mérő, fizikailag vagy pénzügyileg számszerűsített mutatókat, indikátorokat. Az **indikátorok** a beruházás megvalósítását mérik, és kiemelkedő szerepük van a célok értékelésében, ezáltal a monitoring és ellenőrzés alapját képezik. Statisztikai adatok segítenek az elemzésekben, kockázatok előrejelzésében, az egyes események leírásában, a projektfolyamatok feltérképezésében. Ha nem képeznek célértékeket, akkor a cél megvalósulása, az egyes intézkedések hasznosulásának értékelése nem lehetséges. Célszerű vizsgálni az indikátorok előrehaladását, és erről rendszeres jelentést készíteni. A célok és a teljesítmény mérésére különféle módszerek állnak rendelkezésre. Az indikátoroknak objektíven igazolhatónak kell lenniük. Az Európai Unió többféle indikátort is definiál, amelyeket a fejlesztések értékelése során lehet használni. Ezek a következők: fejlődési indikátor, input indikátor, output indikátor, kimeneti indikátor, hatás indikátor. **(R1-R6)**

*Az ÁSZ nagyberuházásokkal kapcsolatos ellenőrzései szerint jellemző hiba, hogy míg az uniós források felhasználásához a támogatási szerződésekben meghatározásra kerülnek az indikátorok (a pályázat feltétele), s azok teljesüléséről rendszeres időszakonként és a záró jelentésben be kell számolni, addig a hazai források felhasználásánál nem tűztek ki célindikátort.*

*Jellemző hiányosság a kontrolltevékenység tekintetében, hogy nem alakították ki a beruházások értékelési rendszerét hatékonysági, eredményességi és gazdaságossági mutatók alapján, nem képezték meg, s így nem is mérték az indikátorokat. Ez mutatja, hogy a tervezési, vezetési folyamatokban a hatékonysági, eredményességi és gazdaságossági szempontokat nem alkalmazták. A meghozott intézkedések hatékonysági, eredményességi és gazdaságossági szempontoknak megfelelő hasznosulásáról sem számoltak be, azt nem értékelték. Mutatók hiányában az egyes intézkedések hasznosulásának értékelésére nem is nyílt lehetőség. (R6)*

Világos szabályok felállítása, standardizált eljárások kialakítása segíthet az önkényes döntések visszaszorításában és a magánérdekek káros befolyásában. A bizalmas információkkal való visszaélés és ezzel valamely kedvezményezett információs előnybe juttatásának kockázatát csökkenteni lehet a folyamat információinak közzétételével, lehetőség szerint elektronikus úton. (R2)

- Annak megakadályozására, hogy a tervezés, a pályázati kiírás előkészítése ne egyes szereplők kizárását és ne egy adott vállalkozásra szabását célozza **független értékelő bizottságot** állíthatnak fel az ajánlattevőktől érkező panaszok megvizsgálására, vagy szakértőket vonhatnak be a tender dokumentáció és a specifikációk kialakításába.
- Annak érdekében, hogy a nyertes pályázó a valóban legalkalmasabb jelölt legyen a kormányzat és a vállalkozások **integritási paktumot**<sup>58</sup> köthetnek egymással az etikus magatartás biztosítására. **Integritási keretrendszert** vezethetnek be a szervezetek, szóbeli beszámolást tarthatnak a nem nyertes ajánlattevők részére elmagyarázva a döntés okait és kitérve az integritás biztosítására a döntés során, bevonhatnak civil szervezeteket a folyamat monitorozására, megfelelő felülvizsgálati és korrekciós eljárásokat vezethetnek be, párhuzamos független értékelést alkalmazhatnak a korrupció kiszűrésére.
- Annak biztosítására, hogy nem alkalmaznak indokolatlanul **versenyeztetés nélküli eljárásokat**, világos feltételeket határozhatnak meg a versenyeztetés mellőzésének eseteire, megfelelő indoklások alkalmazását és közzétételét írhatják elő, biztosíthatják, hogy a döntés nem egy személy kezében van (négy szem elv alkalmazása).
- Annak biztosítására, hogy ne történjenek **hamis számlázások**, hamis pénzügyi és teljesítési jelentések, a becsült és tényleges költségeket és valamennyi fontos információt, ideértve a költségtúllépések okait nyilvánosságra hozhatják, a költségeket átláthatóan bemutathatják. (R4) A nem megfelelő kifizetések egyik kontrollja az építési költségek benchmarkja a túlzott árú ajánlatok azonosításához.
- Annak biztosítására, hogy ne legyen **korrupció miatti csúszás** a beruházásban honlapot hozhatnak létre, amelyen nyomon követhető a beruházás

<sup>58</sup> Az integritási paktumok, amelyeket a Transparency International alakított ki az 1990-es években, célja, hogy biztosítsa a vállalkozásokat, hogy a versenytársak is tartózkodni fognak a korrupciótól, mint ahogy a kormányzat is elkötelezett annak megelőzésében.



---

előrehaladása valós időben és az, hogy a tényleges költségek és időbeli megvalósítás hogyan viszonyul a tervekhez<sup>59</sup>. Továbbá biztosíthatják a munkák előrehaladásának közösségi, civil monitoringját.

### 5.2.14.3. Nemzetközi ellenőrzési tapasztalatok

Az olimpia megszervezésének, lebonyolításának korrupció növelő tényezője a folyamatok ellenőrzésének hiánya. Egy **független felügyeleti, ellenőrző intézmény** elengedhetetlen a korrupció megelőzése érdekében. Külső ellenőrzés nyomán rendszeresen szigorú előírásoknak kell megfelelni, és nem csak az esemény szervezése során, hanem az utólagos ellenőrzés esetében is. Az utólagos ellenőrzések szempontjából fontos az elszámoltathatóság előmozdítása, a tanulságok összegyűjtése, és ezek felhasználása a korrupció elleni küzdelemben.

A **2012. évi londoni olimpia** kapcsán az angol számvevőszék készített egy előzetes kockázatelemzést, amelyben első helyre tették az olimpia megrendezésének kezdőidőpontját, mert ha nem tartják a határidőt, az a költségek és a minőség romlásának kockázatával jár<sup>60</sup>. Létrehozták az Olimpiai Beszerzési Hatóságot, amelynek az volt a feladata, hogy az olimpiához tartozó helyszínek, infrastruktúra és a szolgáltatások beszerzését megfelelően végrehajtsa, és az előkészületek megtörténjenek a játékokat megelőző előzetes ellenőrzésig. A nem kormányzati szervként működő szervezetet a Kultúráért, Médiaért és Sportért Felelős Minisztérium alá rendelték. Felelősségi körébe tartozott, hogy megfeleljen az ország szigorú közbeszerzési rendeleteinek, a transzparenciának és a diszkrimináció mentességnek. A beszerzési tevékenység keretein belül a Hatóság külső egyeztetést követően egy beszerzés politikai fejlesztésben vett részt, amelynek a célja az volt, hogy lehetővé tegye egy olyan ajánlatértékelési rendszer alkalmazását, ami a későbbiekben más országok számára is jó gyakorlatként követhető<sup>61</sup>.

A **2008. évi pekingi olimpia** esetében, a Szervező Bizottság létrehozott egy jogi részleget közbeszerzési szerződések menedzselésére és felügyeletére. A bizottság szabályokkal és jogi előírásokkal alátámasztott irányelveket fogalmazott meg a szerződéskötési módszerek vonatkozásában. A végrehajtott intézkedések tekintettel voltak a szerződések jóváhagyására, a kötelezettségek prevenciójára a munkafolyamatok felügyelete mellett.

A nagy volumenű szerződések aláírását megelőzően a jogi osztály minden esetben ellenőrizte és jóváhagyta annak feltételeit, és amennyiben szükséges volt, újbóli felülvizsgálatot, vagy szerződésmódosítást igényelt. A szerződések végső kivitelezését a Kínai Állami Számvevőszék ellenőrizte.<sup>62</sup> Egy korrupciómentes olimpia megszervezésére alkalmas elszámoltathatósági rendszert hoztak létre,

---

<sup>59</sup> A brazil olimpia és futball vb projektek nyomon követésére például egy hasonló célú honlapot hoztak létre. Mexikóban és Chilében a közösségi beruházások nyomon követésére szintén alkalmazták ezt a módszert.

<sup>60</sup> National Audit Office: Preparations for the London 2012 Olympic and Paralympic Games – Risk assessment and management (2007.)

<sup>61</sup> The United Nations Convention Against Corruption: A Strategy for Safeguarding against Corruption in Major Public Events (2013.) 37. pp

<sup>62</sup> The United Nations Convention Against Corruption: A Strategy for Safeguarding against Corruption in Major Public Events (2013.) 37. pp

---

amelynek a célja a hatékony irányítás és felügyelet biztosítása volt a játékokra való felkészülés időszakában.

A vezető pozíciót betöltők szerepe azzal egészült ki, hogy az irányításuk alá tartozó egységek részt vegyenek az integritás demonstrálásában, és az integritásért való felelősségvállalásban. Az elszámoltathatósági rendszer részét képezte egy monitoring, és egy nyomon követési rendszer. A rendszer szabályainak megsértése súlyos következményekkel járt.

A Szervező Bizottság megfogalmazott egy dokumentumot, meghatározva valamennyi hivatal és vezető felelősségét a kötelezettségek végrehajtását és a korrupciómentességet illetően. A Bizottság alelnöke a dokumentumot minden érintett vezetővel aláíratta.

A pekingi önkormányzat az átláthatóság érvényesülésének érdekében létrehozta a „Napfény Projekt” elnevezésű kezdeményezést, amelynek fő célja az volt, hogy folyamatosan biztosítsa az átláthatóságot az olimpiai infrastruktúra kiépítésének ideje alatt. A nyitottság kérdésében a kormány is meghatározta az alapelveit, és törekedett az átlátható ellenőrzésre, engedélyezésre, tervezésre, földhasználatra, valamint közbeszerzésre. Annak érdekében, hogy a kormány elérje célját az átláthatóság terén, lehetőséget adott a nyilvánosságnak, hogy bármilyen korrupciós esetben jelezhesse azt a hatóságoknak.

Az elérhetősegeket, levelezési címet, telefonszámot és e-mail címet a Felügyelő Bizottság közzétette a médiában, valamint létrehozott egy nyilvános felügyelet elnevezésű rovatot a Szervező Bizottság honlapján, továbbá rendeleteket és eljárásokat dolgozott ki a beérkező panaszok és bejelentések kezelésére.<sup>63</sup>(TF)

Az ellenőrzés fontos szerepet játszhat a rendezvény megszervezését megelőzően is. **Kanadában a 2010. évi téli olimpiai játékok** előkészületei közben a számvevőszék rendszeresen ellenőrizte a beruházás társadalmi és törvényalkotói hatásait. Az ellenőrzések megerősítették a Szervező Bizottságot abban, hogy megfelelően végezték a munkájukat és jól kezelték a kiadásokat és a bevételeket, valamint a helyszíneket érintő költségeket. Ahhoz is hozzájárult, hogy a tartomány kialakítson egy kockázatkezelési és pénzügyi monitoring rendszert.

**Oroszországban** az Orosz Föderáció Ellenőrzési Kamarája volt felelős azért, hogy a **2014. évi téli olimpia** előkészítési szakaszában folyamatba integrálja a negyedévenként esedékes monitoring ellenőrzést. Az ellenőrzés kiterjedt minden helyszínre, tevékenységre, amit kilátásba helyeztek az olimpia vonatkozásában. Emellett az olimpiai projektért felelős ellenőrzési hivatal/részleg felügyeleti tevékenységét is elvégezték. A Kamara a költségváltozásokat is ellenőrizte, hogy elkerüljék az építési projektekhez tartozó költségnövekedéseket.<sup>64</sup>

**2014 Brazília labdarúgó világbajnokság** kapcsán a brazil kormány elfogadott egy differenciált szerződési rendszert az eseménnyel kapcsolatos vállalkozások számára. Törvény erejénél fogva csökkentette az ajánlattételi határidőket, és felgyorsította a szerződési és beszerzési eljárásokat. Számos újítást vezetett be, mint pl. a pályázati eljárások szakaszainak sorrendjének megfordítása. Pl. az

---

<sup>63</sup> The United Nations Convention Against Corruption: A Strategy for Safeguarding against Corruption in Major Public Events (2013.) 18. pp.

<sup>64</sup> The United Nations Convention Against Corruption: A Strategy for Safeguarding against Corruption in Major Public Events (2013.) 31. pp.

---

arájánlatokat előbb minősítik, mint magát az ajánlattétel megfelelőségének dokumentumait. Sőt, a pályázókat nem tájékoztatják a referencia költségvetésről.

A közvagyonnal való hatékony gazdálkodás előremozdítására Ausztráliában, a **Sydney Olimpia** szervezése során létrehozták az Olimpiai Elkülönített Tartalékalap Kezelőt, amelynek az volt a feladata, hogy egyensúlyban tartsa az olimpiát szervező ügynökségek számára jóváhagyott költségvetést.<sup>65</sup>(TF)

Transzparencia vonatkozásában több állam tevékenysége is megemlíthető. **Braziliában** a kormány létre hozott egy transzparencia portált, ahol jelentős mennyiségű információt hoz nyilvánosságra a felhasznált közpénzek tekintetében. A portál lehetőséget nyújt a lakosság számára, hogy nyomon kövesse a közpénzek elosztását, és megismerhesse a monitoring tevékenység folyamatát.

Ilyen portált hoztak létre a **2014. évi FIFA futball világbajnokság** kapcsán is. Ezek az oldalak arra fókuszálnak, hogy nagyobb átláthatóságot biztosítsanak a kivitelező szervezetek tranzakciói és kiadásai vonatkozásában, biztosítva ezzel a közpénzek megfelelő és jogszerű felhasználását. A portálok mindennemű információhoz hozzáférést biztosítanak, beleértve a pénzügyeket, kormányzati szerződéseket, közpénzügyeket és ellenőrzési jelentéseket. A 2014. évi világbajnokság során a kormányzat felállította a Transzparencia Tematikus Tanácsot (Thematic Chamber of Transparency). A Tanács feladata az volt, hogy kialakítsa és magvalósítsa az átláthatósági politikát, emellett eszközöket nyújtott a világbajnokság megvalósításához, továbbá, hozzájárult a világbajnokságot követő társadalmi fenntarthatósághoz.

## 6. RÉS-ELEMZÉS

A RÉS-elemzési módszer a holland közigazgatási szervek integritásirányítási rendszere érettségi szintje értékelésére kidolgozott GAP elemzés saját adaptációja. Ez alapján készült a Belügyminisztérium által 2015 decemberében közzétett útmutató<sup>66</sup> az államigazgatási szervek korrupció-megelőzési helyzetének felméréséhez, korrupcióellenes kontrolljai kiépítéséhez és érvényesítésük ellenőrzéséhez. A RÉS-elemzés minden gazdálkodó szervezet számára hasznos eszköz lehet a saját integritási helyzetének értékeléséhez és testre szabott kiépítéséhez. A kockázatok és tényezők azonosítása után állapítható csak meg, hogy velük szemben kiépített kontrollok megfelelőek-e, vagy maradtak-e még rések a védelmi rendszeren. E rések feltérképezését, majd betömését szolgálja a RÉS-elemzés. Az elemzés elnevezésében a RÉS egy mozaik szó: RÉS = Rendszerezés + Értékelés + Szabályozás (szabályozási szükséglet megállapítása).

A 2. számú táblázat a tanulmányban azonosított kockázatok és az azokat kezelő kontrollok RÉS elemzését tartalmazza áttekintő jelleggel. A sorokban szereplő kockázatokkal azokkal a kontrollokkal lehet mérsékelni, ahol az „x” jelölés található. Az elemzés a teljesség igénye nélkül illusztrálja a nagyberuházások során felmerülő kockázatokat és kezelésükhöz párosítható kontroll eszközöket, amely

---

<sup>65</sup> Performance Audit Report The Sydney 2000 Olympic and Paralympic Games New South Wales Audit Office 50.pp.

<sup>66</sup> elérhető a [www.korrupciomegelozes.hu](http://www.korrupciomegelozes.hu) honlapról

---

megfelelő kiindulási alapot jelent egy gyakorlatban is alkalmazható részletes elemzési módszer elkészítéséhez.

Ennek megfelelően a tanulmány következő lépésként megalapozza és szükségessé teszi az olimpiai pályázat előkészítésével és szervezésével kapcsolatos integritási kockázatok felmérésére és azokat kezelő kontrollok képzettségi szintjének értékelésére alkalmas módszertani útmutató kidolgozását.

2. számú táblázat: RÉŠ-elemzés az azonosított kockázatokról és az azokat kezelő kontrollokról

		ALKALMAZOTT, ILLETVE LEHETSÉGES KONTROLLOK														
		kemény				lágý				általános				sajátos		
		Jogsabályok és egyéb szabályok	Felelősség és hatáskör elkülönítése	Projektszervezet és belső kontrollok	Információ biztonság	Integritás szabályozás (értékek, normák)	Integritás tudatosság	Vezetői hozzáállás	Szervezeti kultúra	Integritás politika	Kockázatelemzés/kezelés	Humán erőforrás kiválasztás	Átláthatóság, elszámoltathatóság	Monitoring és külső ellenőrzés	Nagyszabású események / olimpia sajátos kontrollojai	
<b>LEHETSÉGES KOCKÁZATI TÉNYEZŐK</b>	<b>EREDENDŐ KOCKÁZATOK</b>	Közpénzfelhasználás	x	x			x		x			x				
	Egyediség és egyszerűség			x			x	x	x	x						
	Megvalósíthatóság, alternatívák	x				x					x		x			
	Gazdasági környezet									x						
	A beruházásban érintettek igényeinek összehangolása, kapcsolatrendszere	x	x	x	x		x	x	x	x		x	x			
	A beruházás befejezésének fix határideje		x								x			x		
	Bizalmas információk	x			x		x		x	x						
	Jogi szabályozás megváltoztatása, hiánya	x														
	Beruházás szervezési problémák	x	x	x		x	x	x	x	x	x			x		
	Kivitelezések elhúzódtása, a tervek változtatása		x	x				x			x				x	
	Technológia újszerűsége										x		x	x		
	A döntési hatáskörök elkülönítése		x	x			x		x	x			x			
	Tervezésben, tenderezésben rejlő kockázatok	x														
	Beruházásban résztvevők kiválasztása	x	x	x			x	x			x	x				x
	Projektszervezet személyzetének kiválasztása	x		x				x			x	x				
	Idő-költség-minőség összehangolásának hiánya		x	x		x		x			x		x	x		
	Kivitelezésben résztvevők kiválasztása, pályázatok	x	x		x			x			x					
	Fenntarthatóság, további hasznosíthatóság	x				x		x			x		x			
	Politikai és gazdasági feltételek	x	x								x					
	Teljesítménykövetelmény elhanyagolása	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x		
	Külső ellenőrzés elmaradása	x	x			x					x		x	x		
	Az olimpia sajátos kockázatai															
	Beruházás szükségessége	x	x			x					x		x			x
	Utólagos hasznosíthatóság	x														x
	Kapacitás hiány										x			x		x
	Szponzoráció	x														x
	Média közvetítői jogok	x														x
	Költségtüllépés		x			x	x	x		x	x		x	x	x	x

Budapest, 2016. április ...

---

## 7. RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

4-es metró	Budapest M4 jelzésű Dél-Buda–Rákospalota metróvonal
AGENDA 2020	A Nemzetközi Olimpiai Bizottság 14 munkabizottságának reformjavaslatai alapján készült reformprogram
ÁSZ	Állami Számvevőszék
BKV Zrt.	Budapesti Közlekedési Zártkörűen Működő Részvénytársaság
CRCB	Korrupciókutató Központ Budapest
CRI	Corruption Risk Index
EBRD	Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (European Bank of Reconstruction and Development)
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete
EU	Európai Unió
Eurostat	az EU Statisztikai Hivatala
FEM	független ellenőrző mérnök
GRECO	Group of States against Corruption (Korrupcióellenes Államok Csoportja)
INTERREG	Interregionális Együttműködési Program
Kbt.	közbeszerzési törvény
KH	Közbeszerzési Hatóság
NOB	Nemzetközi Olimpiai Bizottság
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet)
OGY	Országgyűlés
PPP (Public PrivatePartnership)	A közfeladatok ellátása a köz- és a magánszféra együttműködésével, hosszú távra kötött szerződés alapján. A PPP konstrukcióban az állam a közfeladatok ellátásának biztosításához szükséges létesítmények létrehozásába, fenntartásába és üzemeltetésébe versenyeztetés útján bevonja a magánszektor. A PPP keretében a magánvállalkozó szolgáltatást nyújt az állam részére, átvállalja az állam feladatait és ezért a szolgáltatásért az állam és/vagy a szolgáltatások tényleges igénybe vevője szolgáltatási díjat fizet.
UNODC	ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatala

---

## 8. ÉRTELMEZŐ SZÓTÁR

beruházó	A beruházással összefüggésben a beruházó feladata a tervezett beruházásra vonatkozó döntés meghozatala, a kapcsolódó átfogó és részletes célok meghatározása, a beruházás megszervezése, a beruházáshoz szükséges források megszerzése és rendelkezésre bocsátása.
fejlődési indikátor	A fejlődési indikátorokat az Eurostat definiálja. Gazdasági fejlődést mutató indikátorok, amelyek a gazdaság helyzetét mérik, és információt tartalmaznak a jelenlegi és hatályos fejlődési trendekkel, folyamatokkal kapcsolatban. Az Eurostat a fenntartható fejlődés indikátorait (SDI) is közlésezi. Ezek az EU Fenntartható Fejlődési Stratégiájának (EU SDS) mérésére alkalmasak.
hatásindikátor	A hatásindikátorok a projekt kimeneteinek hosszú távú hatását mérik. Ezek az indikátorok szorosan kapcsolódnak az átfogó és általános célokhoz, valamint a projektcélokhoz is.
input indikátor	Az input indikátorok a projekt megvalósításakor felhasznált erőforrások mennyiségét és minőségét mérik. Ezek humán- vagy anyagi erőforrások.
kemény kontrolllok	Ha egy eljárást, adott érték szerinti működést a szervezet önként vezette be, valamint az integritáskultúrához tartozó elveket fogalmazott meg, illetve ezeket tudatosító tréningeket, képzéseket szervez, a vezetési kultúrát ennek megfelelően alakítja, akkor „lágú” integritáskontrollról beszélünk.
kimeneti indikátor	A kimeneti indikátorok a tevékenységeken keresztül megvalósított, tágabb eredmények hatásait mérik. Ezek több szinten is értelmezhetőek, például a népesség, a program vagy a szervezet szintjén. A kimeneti indikátorok a kedvezményezett szintjén értelmezhetőek.
korruptió	Ez a munkaanyag a nemzetközi jog forrásaival (különösen az Egyesült Nemzetek korruptió elleni egyezménye, valamint az Európa Tanács korruptióellenes jogi aktusai, köztük a korruptió elleni küzdelem húsz irányelvéről szóló (97)/24 határozat) összhangban a korruptió tág fogalom meghatározását alkalmazza: „hatáskörrel való visszaélés személyes haszon érdekében”.
korruptiócselekmények	A korruptiócselekmények bűncselekménynek minősülnek, mely bűncselekmények a Btk. XXVII. fejezetében találhatóak. E bűncselekmények úgynevezett „találkozó” típusúak, azaz jellemzően az egyik oldalon az aktív cselekvő (vesztegető, előny felajánló) áll, a másikon a passzív, azaz az előny elfogadója foglal helyet. Feltárásuk nehézsége éppen jellegükből adódik. (Tettenérést leszámítva nehéz a bizonyíthatóság.)

korrupciós kockázat	Jogtalan előny nyújtásának vagy megszerzésének lehetősége (Forrás: 50/2013. (II.25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről 2. § d) pontja)
lány kontrollok	Ha egy kontroll alkalmazását jogszabály, tulajdonossal kötött megállapodás, belső szabályzat kötelezően előírja, ún. „kemény” integritáskontrollról beszélünk
nagyberuházás	Egy előre megtervezett, célorientált, oszthatatlan műszaki, vagy gazdasági feladat elvégzése, amelynek egyértelműen azonosított céljai vannak, és az összköltsége legalább 50 M EUR (Forrás: 1303/2013. számú EU rendelet)
nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházás	A Kormány törvény erejénél fogva felhatalmazást kapott, hogy a kiemelten fontos ügyeket, beruházásokat nemzetgazdasági szempontból kiemelt üggyé minősítsen, és az ezekkel kapcsolatos szokásos közigazgatási hatósági eljárásoktól eltérő ügymenetet, rövidebb határidőket írjon elő, illetve az ügyhöz kormány megbízottat nevezzen ki. (Forrás: 2006. évi LIII. törvény a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről)
output indikátor	Az output indikátorok a tevékenységek szintjén jelennek meg, és a tevékenységek megvalósulásának közvetlen és azonnali hatására vonatkoznak. Ezek mérhetik a termékek vagy szolgáltatások mennyiségét, vagy a projekt tevékenységének hatékonyságát.
PPP Tárcaközi Bizottság	A PPP Tárcaközi Bizottságot a Kormány hozta létre az állami és a magánszektor közötti fejlesztési, illetve szolgáltatási együttműködés (PPP) újszerű formáinak alkalmazásáról szóló 2028/2007 (II. 28.) Korm. határozat alapján, abból a célból, hogy, hogy az állami és a magánszektor közötti fejlesztési, illetve szolgáltatási együttműködés szabályozott keretek között működjön. 2009. október 1-jéig működött.
projekt	A projekt tevékenységek sora, melynek célja a meghatározott célkitűzés elérése, kitűzött idő intervallumban, meghatározott költségvetésből (PCM Guidelines, 2004. március).
projektszervezet	A projektszervezet az adott feladat megoldására létrejött csoportosulás, amelynek munkatársi gárdája nem feltétlenül munkahely szerint, hanem az adott feladat célkitűzései alapján szerveződik. A munkát kisebb projektek esetében egyetlen személy — a projektkoordinátor —, nagyobb projekteknél egy gazdasági és szakmai vezetőkből álló csoport, a projektmenedzsment irányítja. (Forrás: dr. Sedivi Lászlóné, Balassa Ildikó - Projekttervezés-, és menedzsment alapfogalmak)



---

## 9. FÜGGELÉKEK

### **1. számú Függelék: Az integritás tudatosság megnyilvánulásai a nemzetközi szervezetek és intézmények korrupció elleni egyezményeiben és eljárásaiban**

#### **1. ENSZ korrupció elleni egyezménye**

Az ENSZ korrupció elleni egyezménye az első, valóban globális korrupció elleni egyezmény, amit 2003. október 31-én fogadott el az ENSZ Közgyűlése, és 2005. december 14-én lépett hatályba. A nagyszámú csatlakozások és ratifikációk (köztük Magyarország is) a széles körű nemzetközi konszenzust tükrözik.

Az Egyezmény elvárja, hogy a részes államok intézkedéseket fogadjanak el, például korrupcióellenes szerv felállítása, megfelelő (köz)beszerzési rendszer létrehozása, az igazságszolgáltatás integritásának erősítése, a magánszektor korrupciójának megakadályozása, a civil társadalom aktív részvételének támogatása, pénzmosás megakadályozása. A részes államoknak olyan átfogó és összehangolt korrupcióellenes eljárásokat kell létrehozni, amelyek elősegítik a társadalom részvételét, megfelelnek a jogállamiság elveinek, a közügyek és a közvagyon megfelelő kezelésének, az integritásnak, átláthatóságnak és elszámoltathatóságnak. Büntetőügyekben kötelező a részes államok nemzetközi együttműködése, a banki titoktartás akadályának leküzdése. A magánszektor együttműködését csak ösztönözni kell, ezért ez egy „gyenge” rendelkezés, holott a korrupt cselekmények felderítésében kulcsszerepet tölt be.

Az egyezmény csupán annyit határoz meg, hogy a részes államoknak rendszeresen ellenőrizniük kell az egyezmény végrehajtását. Az egyezmény nem határozza meg, a korrupcióellenes szerv függetlenségének feltételeit, azonban a függetlenség leginkább szervezeti és működési autonómiát, valamint egyértelmű jogi alapot kíván. Létezik egy-hivatalos (amikor egy korrupcióellenes szerv felel a korrupcióellenes program végrehajtásáért), illetve több-hivatalos (amikor meglévő kormányzati szervek felelősek a korrupcióellenes program végrehajtásáért) modell.

#### **2. Európai Unió**

Az EU a nem megfelelő uniós pénz elosztások miatt kezdte a korrupcióellenes eljárások kidolgozását. 1995-ben elfogadták az EU pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezményt. Az egyezmény kiterjedt az EU-s pénzek valótlan nyilatkozatokkal vagy hamis dokumentumokkal történő hűtlen kezelésére. Az egyezmény különbséget tesz a kiadás és bevétel tekintetében elkövetett csalás, valamint az aktív és passzív korrupció között. Egy évvel később elfogadták a jegyzőkönyvet, amely tartalmazza a korrupcióval összefüggő bűncselekmények meghatározását és azok szankcióit. 2003-ban elfogadták a magánszektorban tapasztalható korrupció elleni küzdelemről szóló 2003/568-as kerethatározatot, amely a profit- és nem profitorientált vállalkozások üzleti tevékenységeit fedi le. Az Európai Bizottság felállított egy tagállamok közötti hálózatot annak érdekében, hogy javítsák a korrupció elleni küzdelmet. A legutóbbi válság rámutatott, hogy

---

a nemzeti etikai és kormányzati különbségek az uniós intézményrendszer szét-hullásához vezethet, ezért az EU kidolgozott egy új korrupcióellenes keretrendszert. Magyarország az egyezményt 2009-ben ratifikálta.

2011-ben a Bizottság javaslatot fogadott el a beszerzési szabályokra vonatkozóan, beleértve a korrupcióellenes biztosítékokat. Az új kommunikáció szerint megfelelő a nemzetközi és EU-s korrupcióellenes keretszabályozás, azonban a fő kihívás a meglévő rendelkezések végrehajtása. Ennek eredménye az új korrupcióellenes jelentési mechanizmus. 2013-tól kezdődően az EU két évente jelentést ad ki, egyrészt a korrupciós kihívásokra tekintettel, másrészt az egyes tagállamok elemzése alapján konkrét kérdésekre világít rá. A megtett ajánlások nem kötelező érvényűek, de utóellenőrzés keretében ellenőrizhetik azokat. A cél a szoros együttműködés a GRECO-val.

### **3. Európa Tanács**

1997-ben az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága elfogadta a korrupció elleni küzdelem 20 vezérelvét, ezek az iránymutatások a korrupcióellenes intézkedések széles spektrumát határozták meg. A „Büntetőjogi Egyezmény a Korrupcióról” 1999-ben került elfogadásra, amelynek célja, hogy a tagállamok állami tisztviselőit érintő korrupció fogalmát összehangolja. Ez a harmonizáció könnyebben lehetővé teszi a büntethetőséget.

Az 1999-ben elfogadott „Polgári Jogi Egyezmény a Korrupcióról” arra összpontosít, hogy hatékony jogorvoslatot biztosítson azon személyek részére, akik korrupció miatt kárt szenvedtek.

Ezen egyezmények mellett az Európa Tanács további „lágym” jogi eszközt adott ki. Ilyen például köztisztviselők számára ajánlott magatartási kódex, vagy a politikai pártok finanszírozására és a választási kampányokra tett ajánlása.

Az Európa Tanács 1999-ben létrehozta a GRECO-t.

### **4. GRECO**

A Korrupcióellenes Államok Csoportját (GRECO) az Európa Tanács 1999-ben hozta létre a tagországok korrupcióval szembeni törekvéseinek vizsgálata érdekében. A GRECO jelenleg 49 tagot számlál (az európai államok, valamint Oroszország, illetve az Amerikai Egyesült Államok is). A GRECO legfontosabb célkitűzése, hogy tagjai kötelezettségvállalását figyelembe véve segítse a korrupció elleni küzdelmet egy olyan eljárás során, amely a „kölsönös értékelésen és egyenlő nyomásgyakorlásra” alapul. A tagállamok szakértőiből kialakított értékelő csoportok – többek között – ország látogatások nyomán alakítják ki álláspontjukat a vizsgált ország korrupcióellenes intézkedéseiről (ún. evaluation procedure). A GRECO plenáris ülése megvitatja, majd dönt az elkészült jelentésről, amely ajánlásokat is tartalmazhat a vizsgált tagállam jogalkotásának és gyakorlatának fejlesztése érdekében. A tagállam a megadott határidő (18 hónapon belül) szerint jelentést tesz az ajánlásokkal kapcsolatos intézkedéseiről (ún. compliance report). Az ajánlás végrehajtását a GRECO elfogadja, illetve, ha a végrehajtás nem megfelelő, részben vagy egészben elutasítja. A GRECO munkája ún. értékelési körökre tagolódik. A körök egy-egy előre meghatározott témára koncentrálnak.

---

## 5. OECD egyezmény

1999-ben lépett hatályba az OECD-Egyezmény (Egyezmény a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről a nemzetközi kereskedelmi ügyletekben).

Az OECD ellenőrzési mechanizmusa kétlépcsős. Az első szakasz magában foglal egy önértékelést, hogy a tagállamok a saját jogszabályai az egyezmény rendelkezéseit megfelelően hajtják-e végre. A második szakasz a közös értékelés gyakorlati megvalósítását értékeli.

Az OECD négy részre bontja, hogy egy nemzeti korrupcióellenes szervnek mely területekre kell összpontosítani, ezek:

- a) eljárások kialakítása, kutatások, monitoring és koordináció;
- b) korrupció megelőzése a hatalmi struktúrában (összeférhetetlenség elkerülése, vagyonynyilatkozat, pénzmosás elleni szabályozás, közbeszerzési standardok);
- c) oktatás és tudatosság növelése;
- d) nyomozás és büntetőeljárás (beleértve a könyvvizsgálókkal, adóhatósággal, bankszektorral, külföldi bűnüldöző szervekkel való együttműködést)

## 6. Világbank

1996 óta a korrupcióellenes erőfeszítések beleépültek a Világbank jó kormányzásra vonatkozó feltételei közé. A Világbank 6 kormányzási mutató mérésével (melyek közül az egyik a korrupció) meghatározza az adott ország kormányzati pontszámát. A jó kormányzás megítélése nagyban függ a kormányzati magatartásból eredő esetleges korrupciótól. A következő kormányzati eljárások növelhetik a korrupciós gyakorlatokat: kereskedelmi korlátozások, állami támogatási rendszer, árszabályozás, alacsony közszolgálati bérek, engedélyezési követelmények (pl. ha az engedély kiadó monopolhelyzetben van). A Világbank Integritási Alelnöksége vizsgálja a bank alkalmazottaival szemben felmerült korrupciós vádakat, illetve a Bank által finanszírozott projekteknél felmerülő korrupciót.

A Világbank működtet egy többnyelvű, 24 órás forró vonalat, ahol bejelentéseket lehet tenni. A bejelentés után meg kell vizsgálni: a bejelentés tárgyát (korrupcióra vonatkozóan), a bejelentés hitelességét, a vizsgálat megindításának lehetőségét a bejelentés súlyára való tekintettel.

A Világbank a honlapján közzéteszi a kizárt egyéneket és cégeket. A multilaterális bankok között ún. kölcsönös korlátozó megállapodás (cross-barring agreement) van érvényben, amely jelentősen megkönnyíti az egyének és cégek listáról való lekerülését. Egy ilyen megállapodás alkalmazása hasznos lehet a nemzeti korrupcióellenes szervnél is.

## 7. Transparency International (TI)

A Világbank volt igazgatója hozta létre 1993-ban a TI-t. Legfontosabb korrupciós eszköze a Korrupció Érzékelési Index (Corruption Perception Index - CPI), amely alapján rangsorolja az országokat. Kritikája, hogy egy ilyen rangsor félrevezető, az érzékelt korrupció szintje nem feltétlenül tükrözi a tényleges korrupció mértékét. Csak azok az országok szerepelnek a rangsorban, ahol elegendő adat állt rendelkezésre. Következtetésképpen az országok száma évről-évre változik, ezért

---

az egyes évek nem összehasonlíthatóak. Ennek ellenére a sajtóban rendszeresen hivatkoznak rá.

## **2. számú Függelék**

### **A korrupció mérésének nemzetközi eszközei**

#### **1. Red Flags jelzőrendszer**

Az Európai Bizottság támogatást<sup>67</sup> adott egy olyan jelzőrendszer kialakítására, amelyek az EU bármely tagállamában segítik a közbeszerzési eljárások ellenőrzését és a kockázatok azonosítását az eljárások korai szakaszában online monitoring eszközzel. Az automatikus jelzőrendszer alapja az európai uniós egységes hirdetményminta-rendszer, és annak kitöltésével induló közbeszerzési eljárások tényleges adatai, információi alapján jelez a rendszer, felmutatva az egyes kockázatokat, összességében pedig a közbeszerzési eljárás általánosabb kockázati besorolását. A jelzőrendszer a magyar jogi környezetből kiindulva került kifejlesztésre: a magyar közbeszerzési szabályok szerint meghirdetett közbeszerzési eljárások hirdetményi adatai, információi alapján határozták meg az indikátorokat, tesztelték a rendszert és állították be az egyes indikátorok jelzés-küszöbét.

Az eszköz alapvetően a közbeszerzési hirdetményekben informatikai támogatással fellelhető korrupciós veszélyeket, kockázati tényezőket azonosítja, jelzi. Az automatikus jelzőrendszer szabadon elérhető, nyilvános adatok felhasználásával működik, és a széles értelemben vett korrupcióval, a korrupciós veszélyekkel kapcsolatba hozható kockázatok jelzésére épül, amely preventív funkció betöltésére is alkalmas. A közbeszerzési hirdetmények a közbeszerzési folyamatok legtisztább forrásai, hiszen az ajánlatkérők által megadott tényleges és nyilvános adatokat foglalják magukban. A jelzőrendszer részét képezik olyan elemek is, amelyek nem feltétlenül jelennek meg a korrupciós esetekben, illetve nem vezetnek elkerülhetetlenül korrupcióhoz. Így a jelzés egyfajta figyelemfelhívás, halmozódása pedig komolyabb kockázatra, adott esetben korrupciós veszélyre utalhat. Azonban nem tekinthető minden, jelzéssel érintett közbeszerzési eljárás automatikusan korrupt eljárásnak.

Összességében a redflag-ek (a korrupció veszélyeit jelző markerek) jelzik a potenciális veszélyt és kockázatot, de nem bizonyítják a korrupciót. Jelzőrendszer, amely képes kockázatokat, negatív hatásokat előre jelezni, nem korrupciómérő eszköz. A redflag-ek 4 típusa<sup>68</sup>:

- észlelhetetlen redflag-ek (pl. a bírálóbizottsági tagokra gyakorolt nyomás azonosítása)
- nem gyűjthető redflag-ek (pl. az ajánlatok biztonságos tárolásával kapcsolatos hiányosság miatti hiba)
- irreleváns redflag-ek (pl. a bírálóbizottsági tagok neve nem szerepel az értékelésről készült jelentésben)

---

<sup>67</sup> a „Prevention and detection of corrupt procurements through analysis, red flags and follow up” projekt keretében, a Transparency International Magyarország, a K-Monitor és a PetaByte részére

<sup>68</sup> Charles Kenny and Maria Musatova (2010) alapján

- 
- feltárható, gyűjthető és releváns redflag-ek: a kevésbé puha, jól meghatározható tényezők, létező összefüggések.

## 2. Corruption Risk Index

A Korrupciókutató Központ Budapest által kidolgozott kockázati index (CRI), amely közbeszerzési adatbázisok adataiból kiindulva értékeli eljárásokat egy összetett indikátorrendszer segítségével. A CRI nem előrejelzésre, hanem utólagos értékelésre hivatott, amely végső soron a közbeszerzési rendszer egésze, illetve annak szereplőiről ad visszamenőlegesen képet<sup>69</sup>.

## 3. ARACHNE eszköz

Az Európai Bizottság által kifejlesztett kockázat-értékelő, megelőző eszköz (2013) elsősorban a tagállami hatóságok számára nyújthat segítséget azáltal, hogy olyan, uniós finanszírozású projektek kerülhetnek azonosításra, ahol csalás, összeférhetetlenség, szabálytalanság kockázatát mutatja ki. Adatbázisa az EU-tagállamoktól, valamint egyéb adatbázisokból nyert adatokból áll. Az adatbázison keresztül többféle keresés, ellenőrzés lehetséges, így projektek, kedvezményezettek, szerződések, illetve nyertes cégek szerint. Az eszköz az adatbázis adatai alapján automatikusan jelzi a „csalással” kapcsolatos figyelmeztetést.

Az eszköz gyenge pontja, hogy az adatbevitel egy része az tagállamok adatszolgáltatásán múlik, ráadásul a tagállamok részvétele e programban nem kötelező. „A Versenyerősség és korrupciós kockázatok, a magyar közbeszerzések statisztikai elemzése – 2009-2015” című jelentés<sup>70</sup> alapján a közbeszerzésekben a versenyerősséget, s így a korrupció jelenlétét a magyar közbeszerzési adatok segítségével három mutatóval mérték:

- (a) az árverseny erőssége;
- (b) a versenyzők száma;
- (c) a közbeszerzési eljárás transzparenciája.<sup>71</sup>

E háromból, illetve kombinációjukból képzett mutatók a verseny erősségére (gyengeségére), s ezzel összefüggésben a korrupció jelenlétére vetnek fényt.

A hivatkozott jelentés alapján a közbeszerzésekben a korrupciós kockázatokat az alábbi mutatók segítségével mérhetjük:

- (a) elemi indikátorok széles körét tartalmazó kompozit mutatók, mint a már említett Korrupciós Kockázati Index (CRI)<sup>72</sup>;

---

<sup>69</sup> A rendszer eredményei a [kozpenzkereso.eu](http://kozpenzkereso.eu) oldalon érhetőek el.

<sup>70</sup> Versenyerősség és korrupciós kockázatok A magyar közbeszerzések statisztikai elemzése – 2009-2015, 2016. február, elérési hely: [http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2016/03/hpp\\_2016\\_crcb\\_report\\_2016\\_hu\\_160303.pdf](http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2016/03/hpp_2016_crcb_report_2016_hu_160303.pdf)

<sup>71</sup> A közbeszerzések transzparenciáját egy kétértékű változóval mérik, amely 1-es értéket vesz fel akkor, ha a közbeszerzési eljárást hirdetmény nyilvánosságra hozása mellett, és 0-át akkor, amikor az eljárást hirdetmény nélkül bonyolították le.

<sup>72</sup> A CRI alkalmazására lásd többek között Fazekas, M – Tóth, I. J. – King, L. P.: Anatomy of grand corruption: A composite corruption risk index based on objective data. Working Paper Series: CRCB-WP/2013:02. <http://www.crcb.eu/?p=274> és Fazekas, M. – Chvalkovska, J. – Skuhrovec, J. – Tóth, I. J. – King L. P.: Are EU funds a corruption risk?

- 
- (b) a korrupciós kockázattal szorosan összefüggő egyedi mutatók, mint a beadott ajánlatok számából képzett, az egy beadott ajánlat előfordulására vonatkozó mutató (SB)<sup>73</sup>;
  - (c) a korrupciós kockázatokkal szorosan összefüggő két indikátor kombinációja (CR2).

A hivatkozott jelentés alapján a transzparencia hiánya erősebb torzítottsággal, túlárazással, illetve a túlárazás gyakoriságának növekedésével jár együtt. Elsődleges fontosságú tehát a közbeszerzési szabályok kialakításánál a transzparencia növelése: ezzel lehet elejét venni a piactorzításnak és növelni a közpénzek elköltésének hatékonyságát.

---

The impact of EU funds on grand corruption in Central and Eastern Europe. Working Paper Series: CRCB-WP/2013:03. <http://www.crcb.eu/?p=278>

<sup>73</sup> Az SB egy kétértékű változó, amely 1 értéket vesz fel akkor, ha a közbeszerzés során csak egy ajánlatot adtak be, és 0 értéket, ha többet.

---

### 3. számú Függelék

#### NOB Integritás Program<sup>74</sup>

A korrupcióval szembeni ellenálló képességet növelő tényezők vonatkozásában a NOB 2014 decemberében fogadta el a Bizottság Integritás Programját, amely az AGENDA 2020 elnevezésű stratégiai ütemterv szerves részét képezi. A program célja, hogy megvédje a sport hitelességét és integritását, és küzdjön a verseny manipuláció és a kapcsolódó korrupció ellen.

A NOB Etikai és Megfelelőségi Irodája (IOC Ethics and Compliance Office) határozta meg azokat a sarokpontokat, amelyek elengedhetetlenek a sportversenyek manipulációjának és a rendezvényekhez kapcsolódó korrupció visszaszorításának érdekében. Ezek közé tartozik a szabályozási keretrendszer meghatározása, az Integritás és Megfelelőségi Forródrót (Integrity and Compliance Hotline) menedzselése és fejlesztése, a Fogadás Integritás Hírszerzési Rendszer (Integrity Betting Intelligent System) és a Minőségfejlesztési és Képzési Rendszer (Capacity Building and Training).

A NOB integritási programja szerint a sport hitelességnek és integritásának egyik legnagyobb veszélyét a versenyek manipulálása jelenti. Ezért számos prioritást és intézkedést alakított ki és hajtott végre, annak érdekében, hogy menedzselje a verseny manipulatív és korrump magatartásból fakadó veszélyeket, illetve, hogy megvédje, és előre mozdítsa a sportot, egy olyan modell segítségével, amely ösztönzi és elősegíti a legjobb emberi értékeket. A modell célcsoportjai az alábbiak:

- Sporttörvények és rendeletek kialakítása;
- Figyelemfelkeltés minőségfejlesztési és képzési területeken;
- Az információcsere biztosítása, vizsgálati és büntető eljárási kapacitások fejlesztése.

#### *Sporttörvények, rendeletek kialakítása*

A NOB ösztönzi és támogatja a sportrendezvényekkel kapcsolatos jogszabályok rendeletek fejlesztését, amelyek védik a sport integritását és megóvják a versenyek tisztaságát. Az Európa Tanács sportesemények befolyásolását megakadályozó egyezményének megfelelően, a NOB támogatja azokat a nemzeti jogszabályi rendelkezéseket, amelyek lehetővé teszik, hogy a sportrendezvényeket befolyásoló magatartások bűncselekményként kerüljenek meghatározásra.

#### *Figyelemfelkeltés minőségfejlesztési és képzési területeken*

A NOB rendszeresen megszervezi a Nemzetközi Fórum a Sportok Integritásáért (International Forum for Sports Integrity) elnevezésű globális rendezvényt, ahol kormányzatok, nemzetközi szervezetek, fogadóirodák valamint sportmozgalmi aktivisták is részt vehetnek. Emellett az INTERPOL-lal (International Criminal

---

<sup>74</sup> International Olympic Committee: Factsheet IOC Integrity Initiatives dokumentum teljes terjedelmében került feldolgozásra. Forrás:

[http://www.olympic.org/Documents/Reference\\_documents/Factsheets/Factsheet-IOC\\_Clean\\_Athletes\\_Integrity\\_Initiatives-english.pdf](http://www.olympic.org/Documents/Reference_documents/Factsheets/Factsheet-IOC_Clean_Athletes_Integrity_Initiatives-english.pdf) (2016. február 19.)

---

Police Organization)<sup>75</sup> együttműködésben a NOB segíti a sportszervezeteket, és a nemzeti joggyakorlást különböző szemináriumokon, ahol személyre szabott képzési anyagokkal járul hozzá az integritási veszélyek felismeréséhez.

Az integritás kiszélesítése érdekében elkészült egy e-learning program az olimpiai sportolók és közreműködők részére, ami a 2016. évi Rio de Janeiro-i olimpián kerül bevezetésre.

A NOB folyamatosan fejleszti és elérhetővé teszi az érdekelt felek számára a kockázat megelőző eszközeit, amelyek a következők:

- Tisztességes Játék Integritás Stand (PlayFair Integrity Booth), ahol az olimpiai játékok és ifjúsági olimpiai játékok ideje alatt szemináriumokat, játékokat, és kvízeket tartanak a téma vonatkozásában
- Tisztességes Játék Magatartási Kódex (PlayFair Code of Conduct), ami 10 nyelven elérhető.

*Az információcsere biztosítása, vizsgálati és büntető eljárási kapacitások fejlesztése*

A NOB megerősítette a Fogadás Integritás Hírszerzési Rendszert, valamint fokozta a monitoring tevékenységet és az információáramlást a bűnüldözés, a szabályhozók, a sportszervezetek és a fogadó irodák között.

Az INTERPOL-lal való együttműködés aláírását követően a NOB megkezdte a tényfeltáró munkáját azért, hogy minden szervező ország jogrendjében kialakításra kerüljön annak lehetősége, hogy büntetőeljárás induljon minden olyan esetben, ami manipulatíván befolyásolja a megrendezett olimpiai játékokat.

Ezek mellett a NOB létrehozott egy Integritási és Megfelelőségi Forródrótot, ahol bárki tehet bejelentést, amennyiben integritást sértő magatartást vél felfedezni bármely olimpia lefolytatása vagy megrendezése vonatkozásában.

Az alábbi ábra a NOB által végrehajtott intézkedéseket és kezdeményezéseket tartalmazza, amelyek hozzájárulnak az olimpiai játékok során felmerülő korrupciós kockázatok azonosításához.

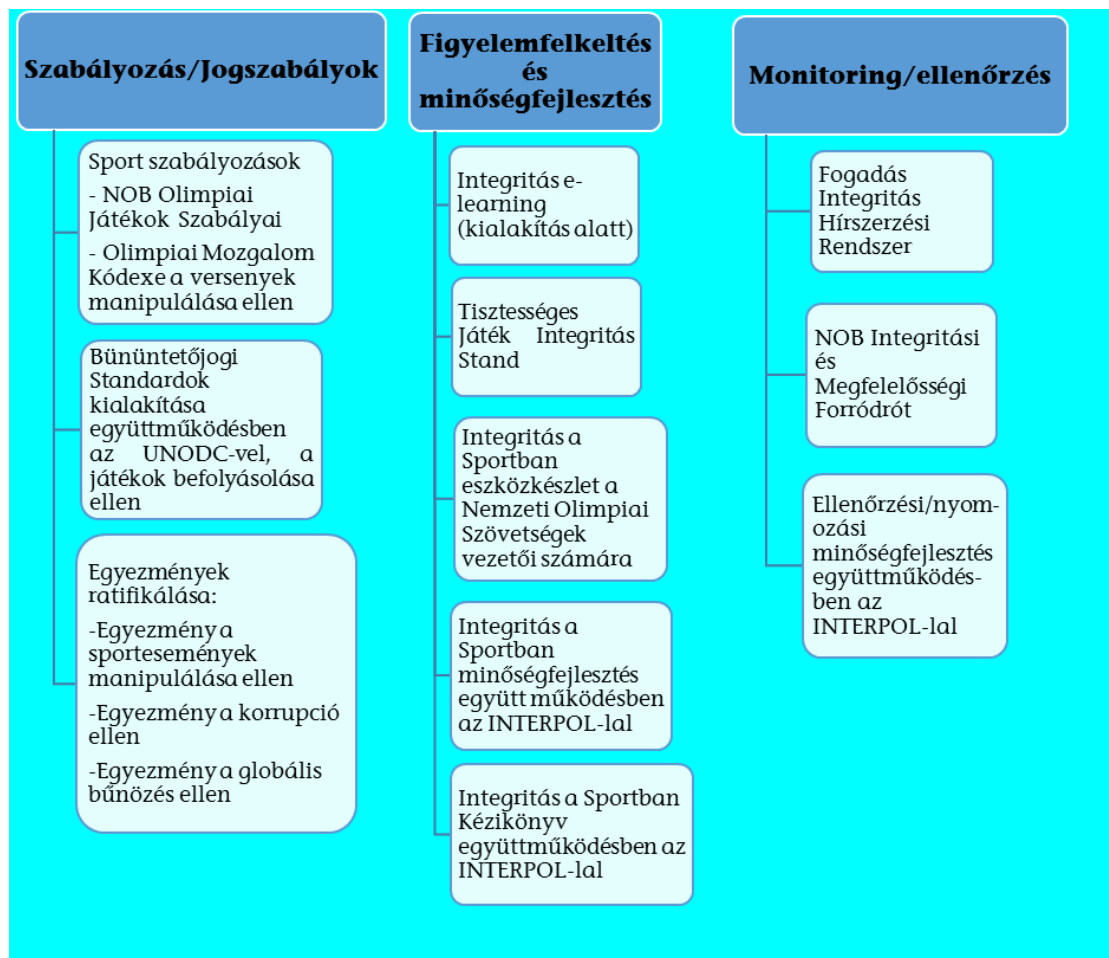
---

<sup>75</sup> Bűnügyi Rendőrség Nemzetközi Szervezete



5. sz. ábra

### NOB Integritás Kezdeményezések áttekintése



Forrás: International Olympic Comitee: Factsheet IOC Integrity Initiatives