



---

ÁLLAMI  
SZÁMVEVŐSZÉK  
KUTATÓ INTÉZETE

# AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉKEK ANTIKORRUPCIÓS TEVÉKENYSÉGÉNEK NEMZETKÖZI TAPASZTALATAI

Tanulmány

2011. június



Állami Számvevőszék  
Kutató Intézete

**AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉKEK  
ANTI-KORRUPCIÓS TEVÉKENYSÉGÉNEK  
NEMZETKÖZI TAPASZTALATAI**

Budapest, 2011. június

**A tanulmányt szerkesztette:**

**Dr. Báger Gusztáv**

**kutatásvezető, az ÁSZ Kutató Intézetének tudományos tanácsadója**

**A tanulmányt készítették:**

**Dr. Báger Gusztáv**

**Kovács Richárd**

**az ÁSZ Kutató Intézetének tudományos munkatársa**

Kiadásért felel: Dr. Pulay Gyula főigazgató

A kézirat lezárva: 2011. június

Állami Számvevőszék Kutató Intézete

ISBN 978-963-88187-9-9

# TARTALOMJEGYZÉK

|  |    |
|--|----|
| Bevezetés.....   | 5  |
| 1. A korrupció jellemzői nemzetközi tükörben.....  | 6  |
| 1.1. A korrupció fogalma .....   | 6  |
| 1.2. A korrupció általános elve, elvi modelljei és mérése.....                                     | 8  |
| 1.2.1. A korrupció általános elve.....   | 8  |
| 1.2.2. A korrupció elvi modelljei .....  | 9  |
| 1.2.3. A korrupció mérése .....  | 10 |
| 2. A korrupciós kihívások, különös tekintettel az INTOSAI, a számvevőszékek szerepvállalására..... | 12 |
| 2.1. Korrupciós kihívások .....  | 12 |
| 2.1.1. Kihívások a közpénzügyek területén.....   | 12 |
| 2.1.2. Szemléleti és módszertani kihívások.....  | 13 |
| 2.1.2.1. A korrupció szintjének csökkentése, mint megoldandó feladat.....                          | 13 |
| 2.1.2.2. A korrupciós kihívás valódi természetének megértése .....                                 | 13 |
| 2.1.2.3. A korrupció ellenes célok helyes kijelölése a stratégiában .....                          | 14 |
| 2.1.2.4. A stratégiák, programok megvalósítása és annak magas szintű politikai támogatása .....    | 16 |
| 2.2. A nemzetközi szervezetek korrupció ellenes tevékenysége.....                                  | 17 |
| 2.2.1. A Legfőbb Ellenőrző Intézmények Világszervezete (INTOSAI) .....                             | 17 |
| 2.2.1.1. XVI. INCOSAI, Montevideo, 1998 .....  | 18 |
| 2.2.1.2. XVII. INCOSAI, Szöul, 2001 .....  | 19 |
| 2.2.1.3. XVIII. INCOSAI, Budapest, 2004.....   | 19 |
| 2.2.1.4. Az EUROSAI és az ARABOSAI együttműködése .....  | 20 |
| 2.2.2. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Korrupció Elleni Egyezménye .....                        | 21 |
| 2.2.3. Gazdasági Együttműködés és Fejlesztési Szervezetek (OECD) .....                             | 22 |
| 2.2.4. Európa Tanács .....   | 23 |
| 2.2.5. Az Európai Unió követelményei.....  | 24 |
| 2.3. Az EU tagállamai állami számvevőszékei antikorrupciós tevékenységének jogi keretei.....       | 25 |
| 3. A holland integritás-irányítási rendszer .....  | 30 |
| 3.1. A rendszer bevezetésének háttere .....  | 30 |
| 3.2. Törvényhozási és intézményi változások.....   | 31 |
| 3.3. Az integritás fogalma és az abban rejlő lehetőségek.....                                      | 33 |
| 3.4. A módszertan legfontosabb alapelvei és jellemzői .....  | 34 |
| 3.5. A kockázatelemzés .....   | 34 |
| 3.5.1. Integritással kapcsolatos kockázatok .....  | 35 |
| 3.5.2. Veszélyeztetett területek .....   | 35 |
| 3.6. Értékelési módszertan .....   | 36 |
| 3.7. A veszélyeztetettség és a kockázatok felmérése .....  | 38 |
| 3.8. Az integritás-irányítási rendszer fejlettségi szintjének értékelése.....                      | 40 |
| 3.8.1. A fejlettségi szint definíciója.....  | 40 |
| 3.8.2. Az intézkedések csoportjai.....   | 41 |
| 3.9. Eltéréselemzés .....  | 42 |
| 3.10. Integritással kapcsolatos kockázatok feltérképezése.....                                     | 43 |
| 3.11. A kockázatelemzés, kockázati térkép készítés megvalósítási stratégiája.....                  | 44 |
| 3.11.1. Önértékelés.....   | 44 |
| 3.11.2. Felmérés .....   | 45 |

|   |    |
|---|----|
| 3.11.3. Ellenőrzés .....  | 45 |
| 3.12. A Holland Számvevőszék ellenőrző tevékenysége .....   | 46 |
| 3.12.1. Integritás beépítése az ellenőrzésekbe .....  | 46 |
| 3.12.2. Integritási ellenőrzések végzése .....  | 47 |
| 3.12.3. Az integritási szemlélet elterjesztésének elősegítése .....                                 | 48 |
| 4. Az integritási szemlélet érvényesítésének néhány példája Európában .....                         | 49 |
| 4.1. Az integritási infrastruktúra modelljei .....  | 49 |
| 4.1.1. Az integritási infrastruktúra holland modellje .....   | 49 |
| 4.1.2. Az integritási infrastruktúra OECD modellje .....  | 52 |
| 4.2. Előtérben az integritás: Belgium és Szlovénia .....  | 54 |
| 4.2.1. A belga (flamand) gyakorlat .....  | 54 |
| 4.2.2. A szlovén integritás-tervezési gyakorlat és a számvevőszéki ellenőrzés .....                 | 55 |
| 5. Az Egyesült Királyság antikorrupciós gyakorlata .....  | 57 |
| 5.1. A NAO ellenőrzési módszere a csalás elleni küzdelemben .....                                   | 57 |
| 5.1.1. Az Adóhivatalt érintő csalások vizsgálata .....  | 58 |
| 5.1.2. A szürke- és fekete gazdaságot érintő vizsgálatkor alkalmazott metodológia .....             | 61 |
| 5.2. A csalás elleni küzdelem angol jogintézményei .....  | 63 |
| 5.2.1. A Közéleti Standardok Bizottságának tevékenysége .....                                       | 63 |
| 5.2.2. A közérdekű bejelentők támogatása és védelme .....   | 63 |
| 5.2.3. A csalásról szóló 2006. évi törvény végrehajtásának intézményei .....                        | 64 |
| 5.3. A csalás elleni fellépés integrált stratégiai megközelítési módszerének alkalmazása ...        | 65 |
| 5.3.1. A csalás kockázatának megértése és kezelése .....  | 66 |
| 5.3.2. A veszély nagyságának felmérése .....  | 66 |
| 5.3.3. Az erőforrások fókuszálása a leghatékonyabb csalás ellenes intézkedésekre .....              | 67 |
| 5.3.4. A célok meghatározása és a monitoring tevékenység .....                                      | 67 |
| 5.3.5. A csalás elleni küzdelem felelőseinek kijelölése .....                                       | 68 |
| 5.3.6. Csalások elleni ellenőrzések .....   | 69 |
| 5.3.7. A csalások felderítése és kivizsgálása, szankciók kiszabása .....                            | 69 |
| 6. Javaslatok a korrupció elleni küzdelem keretrendszerére .....                                    | 71 |
| 6.1. Általános szempontok a számvevőszékek tapasztalatai alapján .....                              | 71 |
| 6.2. A korrupció elleni küzdelem keretrendszere .....   | 72 |
| 6.2.1. A keretrendszerrel szemben támasztott követelmények .....                                    | 72 |
| 6.2.2. A keretrendszer logikai-elméleti összefüggései .....   | 73 |
| 6.2.3. A keretrendszerben együttműködő intézmények szervezeti rendszere és feladatai .....          | 74 |
| 6.2.4. Az Állami Számvevőszék szerepvállalása a korrupció elleni keretrendszer alkalmazásában ..... | 77 |
| Melléklet .....   | 78 |
| Felhasznált irodalom .....  | 83 |

## Bevezetés

E tájékozódó kutatást elsősorban azért illesztettük be az ÁSZKUT ez évi kutatási tervébe, hogy a Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete (INTOSAI), más nemzetközi szervezetek és az EU tagállamok legfőbb ellenőrző intézményei (a továbbiakban: állami számvevőszékek) korrupció ellenes tevékenységének feltárásával hasznos ismereteket szerezzünk az Állami Számvevőszék korrupció ellenes tevékenységének fejlesztése számára. A kutatás megkezdésekor az alábbi három konkrét célt tűztük ki:

- a korrupció jellemzőinek és főbb kihívásainak nemzetközi tükörben való bemutatása;
- a nemzetközi szervezetek, kiemelten az INTOSAI jelentős korrupció ellenes kezdeményezéseinek megismerése és ismertetése, és
- a számvevőszékek antikorrupciós tevékenységében alkalmazott eljárásoknak és módszereknek az egyes országokra jellemző esettanulmányokon keresztül való bemutatása.

A tájékozódó kutatás elvégzését ösztönözte az is, hogy az INTOSAI programjaiban az 1998. évi XVI. (Montevideo-i) Kongresszus óta jelentős figyelem irányul a számvevőszékek csalás és korrupció elleni tevékenységére. Napirenden van a tapasztalatok kölcsönös cseréje és ezáltal azok jobb hasznosulása. Az INTOSAI keretében külön munkacsoport is foglalkozik e témakörrel.

Munkánk során azonban nem az INTOSAI tagországainak széles körében, hanem elsősorban az Európai Unió országaira jellemző tapasztalatok összegzésére törekedtünk.

Kutatásunk fontos jellemzője az is, hogy nem közvetlen módon (például kérdőíves felmérések alapján) szerzett információkra építettünk, hanem alapvetően három forrást használtunk, amelyek közül az egyik a nemzetközi szakirodalom tanulmányozása, másik a nemzetközi konferenciákon szerzett tapasztalatok együttese, harmadik a számvevőszékek által nyilvánosságra hozott dokumentumok, különös tekintettel a saját honlapjukon publikált tájékoztató anyagok tanulmányozása volt.

# 1. A korrupció jellemzői nemzetközi tükörben

## 1.1. A korrupció fogalma

E fejezetben a korrupció általános jellemző vonásai között – mivel nincs nemzetközi konszenzussal elfogadott korrupció definíció – először a korrupció értelmezésének rövid összehasonlítására teszünk kísérletet a legfontosabb nemzetközi szervezetek által használt fogalmak alapján. Ezek szerint megkülönböztethetünk *politika jellegű és büntetőjogi fogalmakat*, de figyelmünket elsősorban az előbbiekre fordítjuk, tekintve, hogy a büntetőjogi korrupciós fogalom az önálló jogtudományi ág területére tartozik.<sup>1</sup>

A politikai jellegű fogalmak területén kiemelendő az ENSZ<sup>2</sup> és a Transparency International<sup>3</sup> (TI) fogalomhasználata, amely szerint *a korrupció a rábizott hatalommal való visszaélés egyéni haszonszerzés céljából*. A TI különbséget tesz a szabályokkal összhangban álló (1), és a szabályokkal ellentétes korrupció (2) között. Az jogszabály(ok)on alapuló kötelezettségek megszegése, és ez által korrump helyzet előidézése az első fogalomnak a meghatározásába tartozik bele. Az az eset, amikor nincs jogszabályi alap, mégis a konkrét cselekmény általános erkölcsi megítélés alapján a korrupció körébe sorolható, az a fenti meghatározás alapján a második kategóriának felel meg. A TI értelmezésében továbbá a korrupció általános fogalmába beletartozik a közszektor szereplőinek – legyenek azok akár politikusok, akár köztisztviselők vagy szorosan hozzájuk kapcsolódó személyek – olyan magatartása, amelynek eredményeképpen helytelenül és jogtalanul vagyoni előnyhöz lehet jutni.

A politika jellegű és a büntetőjogi korrupció fogalom azonban újabban két okból is egyre közelebb áll egymáshoz. Az egyik, amikor az *országok antikorrupciós törvényeket fogadnak el* és ezekben a korrupció, mint specifikus büntett szerepel, jöllehet ez a korrupciós fogalom többnyire igencsak általános büntetőjogi szempontból. A másik, amikor a *nemzetközi szervezetek (az OECD<sup>4</sup>, az Európa Tanács)* olyan *konvenciókat fogadnak el*, amelyek nemzetközi standardokat tartalmaznak meghatározott büntettekkel kapcsolatban. Ilyenek például az OECD esetében a külföldi hivatalos személyeknek a nemzetközi üzleti tranzakciókban való megvesztegetésével foglalkozó, illetve az Európa Tanácsnak a hazai és a külföldi tisztviselők befolyással való üzérkedésével, megvesztegetésével kapcsolatos standardjainak elfogadása.

---

<sup>1</sup> Normatív értelemben Magyarországon a korrupció olyan tényállások összessége, amelyek a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény XV. fejezetén belül a Közélet tisztasága elleni bűncselekmények között (IV., VII-VIII. cím) büntetni rendelik a hivatali visszaélést (225. §), a vesztegetést (250. §) és a befolyással üzérkedést (256. §).

<sup>2</sup> ENSZ Glossary <http://unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/tabid/928/language/en-US/Default.aspx>

<sup>3</sup> Transparency International [http://www.transparency.org/news\\_room/faq/corruption\\_faq](http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq)

<sup>4</sup> OECD Glossaries. Corruption. A Glossary of International Standards in Criminal law. 2008.



A nemzetközi pénzügyi intézmények<sup>5</sup> a korrupció, következő, egységesített definícióját fogadták el.<sup>6</sup>

- *Korrupst gyakorlat* az, amikor felajánlanak, kapnak, adnak és kérnek, közvetlenül vagy közvetlen bármilyen értéket azért, hogy helytelenül befolyásolják egy másik partner akcióját.
- *Csalási gyakorlat* bármilyen cselekedet és mulasztás, beleértve a hamis színben való feltüntetést, ami tudatosan vagy gondatlanságból félrevezet vagy megkísérli a félrevezetést annak érdekében, hogy egy szereplő pénzügyi, illetve más előnyhöz jusson vagy kötelezettségtől mentesüljön.
- *Korlátozó gyakorlat*, ami károsít, vagy azzal fenyeget, közvetlenül vagy közvetlen bármely szereplőt, illetve annak tulajdonát azért, hogy jogtalanul befolyásolja annak akcióit.
- *Az összejátszó gyakorlat* két vagy több szereplő közötti megállapodás annak érdekében, hogy jogtalan célt érjenek el, beleértve egy másik partner akcióinak nem megfelelő befolyásolását.

Az Európai Unió korrupció fogalma a pénzügyi érdekek védelmének szempontjait helyezi előtérbe, amely szerint passzív korrupciót követ el a tagállamok által kötött Egyezmény kiegészítő jegyzőkönyve alapján:<sup>7</sup>

„(1) E jegyzőkönyv alkalmazásában az a tisztviselő, aki szándékosan, közvetlenül vagy közvetítő útján bármilyen előnyt kér, vagy az előnyt elfogadja, akár a maga, akár egy harmadik személy javára, vagy ilyen előny ígérését elfogadja azért, hogy cselekedjen vagy tartózkodjon a kötelessége szerinti, vagy működésével kapcsolatos cselekvéstől, és hivatali kötelességét megszegi, oly módon, hogy azzal az Európai Közösségek pénzügyi érdekeit károsítja vagy károsíthatja, passzív korrupciót követ el.  
(2) Minden tagállam megteszi a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy az (1) bekezdésben említett típusú magatartás bűncselekménynek minősüljön.”

Aktív korrupciót pedig elkövet:

„(1) E jegyzőkönyv alkalmazásában bárki, aki szándékosan, közvetlenül vagy közvetítő útján, bármiféle előnyt ígér vagy ad egy tisztviselőnek, a maga vagy harmadik személy javára azért, hogy a tisztviselő, hivatali kötelességét megszegve, cselekedjen vagy tartózkodjon a kötelessége szerinti vagy működésével kapcsolatos cselekvéstől, oly módon, hogy azzal az Európai Közösségek pénzügyi érdekeit károsítja vagy károsíthatja, aktív korrupciót követ el.  
(2) Minden tagállam megteszi a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy az (1) bekezdésben említett típusú magatartás bűncselekménynek minősüljön.”

A korrupció e definíciója, mely a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, a tagállamok által kötött Egyezmény kiegészítő jegyzőkönyvében található, összhangban van az Európa Tanács és az OECD korrupció elleni egyezményeivel.

---

<sup>5</sup> African Development Bank Group; Asian Development Bank; European Bank for Reconstruction and Development; European Investment Bank Group; International Monetary Fund; Inter-American Development Bank Group; World Bank Group.

<sup>6</sup> International Financial Institutions Anti-corruption Task Force. 2006 September.

<sup>7</sup> Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 1995. július 26-i szerződés első jegyzőkönyvének 2.-3. cikke. A szerződés kihirdetésre került a Hivatalos Lap C 313, 23/10/1996 o. 0002– 0010.  
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41996A1023\(01\):HU:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41996A1023(01):HU:HTML)

Jóllehet, az INTOSAI már 1996-ban egy bécsi UN/INTOSAI szemináriumon megfogalmazta a számvevőszékek szerepét a korrupció és a rossz irányítás elleni küzdelemben, amely alapján a korrupciót a leggyakrabban használt definíció szerint értelmezi: „a megszerzett hatalommal vagy döntéshozatali jogkörrel (például egy hivatalnoké a kormányzatban, az üzleti életben vagy a politikában) való visszaélés magánérdekből (vagy személyes előnyszerzés céljából) a társadalom egészének kárára, más szavakkal a hatalmi helyzettel való visszaélés saját haszonszerzés érdekében.”<sup>8</sup>

A korrupció politika jellegű és büntetőjogi definíciójának e rövid áttekintése alapján megállapítható, hogy a mérvadó nemzetközi szervezetek – a szakirodalommal összhangban – inkább az előbbit, azaz a szélesebb szemléletű megközelítést tartják célravezetőnek a korrupció elleni küzdelem gyakorlati és stratégiai céljaira. Ezt a szemléletet tükrözi a 2007-2009 között működő, az 1037/2007. (VI. 18) Kormányhatározattal létrehozott Antikorrupciós Koordinációs Testület által kidolgozott Korrupció Elleni Stratégia tervezete is: „A korrupció privát előnyszerzés céljából tanúsított, előzetesen definiált jogi vagy etikai szabályokba ütköző olyan magatartás, melynek során személy vagy személyek:

- a rájuk ruházott közhatalommal élnek vissza,
- avagy a közintézmények működésével kapcsolatos rendellenességeket okoznak
- vagy közpénzek felhasználásával kapcsolatosan tanúsítanak olyan magatartást,
- hogy ez által társadalmilag és/vagy jogilag tiltott kedvezmények keletkeznek.”<sup>9</sup>

## 1.2. A korrupció általános elve, elvi modelljei és mérése

A korrupció elleni küzdelemhez, annak stratégiai megalapozásához – a korrupció fogalmának megismerése után – szükség van arra is, hogy áttekintsük a korrupció általános elvét, elvi modelljeit és mérésének lehetőségeit. Erre a széleskörű nemzetközi szakirodalom főbb eredményei alapján teszünk kísérletet.

### 1.2.1. A korrupció általános elve

A korrupció általános elve a korrupciós jelenség szereplői közötti viszonyra, illetve azok érdekeire és cselekvési lehetőségeire terjed ki. Banfield (1975) széles körben elfogadott *három-szereplős modelljének* résztvevői a következők:

- az *ügynök (agent)*, aki hatalmi helyzetét képes magáncélokra fordítani;
- az *ügyfél (client)*, aki kezdeményezi vagy elfogadja, hogy jogellenesen előnyhöz jusson;
- a *vezető (principal)*, a hivatalvezető vagy az állam maga, aki közvetlenül vagy törvénnyel az ügynök számára lehetővé teszi, hogy az ügyfél jogellenes haszonhoz jusson.

A korrupció esetén az ügynök megsérti a közte és a vezető (hivatalvezető, állam) között fennálló szerződéses viszonyt azáltal, hogy az ügyfél számára jogtalan kedvezményt nyújt. A cselekmény elkövetésével önmagát az adott tevékenység folytatására erkölcsileg alkalmatlanná nyilvánítja.

---

<sup>8</sup> Dr. Josef Moser: INTOSAI – Active partner in the international anti-corruption network; Ensuring transparency to promote social security and poverty reduction. Opening Statement. 20th UN/INTOSAI Symposium. Vienna. 11-13 February 2009.

<sup>9</sup> E megfogalmazást az Antikorrupciós Koordinációs testület 2007. október 9-i ülése hagyta jóvá.

A korrupció illegális, szereplői számolnak a cselekményükkel járó büntetőjogi eljárás megindításának kockázatával, illetve a kiszabandó büntetés nagyságával. A korrupció nagysága a tranzakcióban való részvételt nagymértékben meghatározza, ugyanakkor ebben szerepet játszanak más speciális társadalmi körülmények (például az ügynök anyagi elismertsége, az ügyfél kiszolgáltatottsága) is.

A korrupciós tranzakcióban való részvétel fontos általános jellemzője a szereplők közötti összejátszás ereje, *viszonyuk reciprocitása (kölcönössége)* is. A nemzetközi szakirodalomban a szerzők két meghatározó körülményt említenek: a normák hatását és a bizalmat, amelyek erősítik a kölcsönösséget.

- *A társadalmi normák (értékek)* ösztönzik a korrupciós cselekményt például akkor, ha egy országban elfogadott az a gyakorlat, hogy a közsférában dolgozók az ügyfelektől illegális juttatást kapjanak feladataik – nem a gyakorlatban szokásos, hanem gyorsabb – ellátása érdekében.
- A másik fontos reciprocitást erősítő tényező a *bizalom*. Ez abban jut kifejezésre, hogy a szereplők megfelelő, arányos mértékű előnyöket (pénzforrást) biztosítanak egymás számára (ügynök - ügyfél; ügynök - vezető). Amennyiben ez nem valósul meg, akkor a korrupciós cselekmény felderítésének kockázata növekszik, hiszen elsősorban az ügynök részéről már nem áll fenn a feltétlen elkötelezettség. Ilyen esetekben a korrupciós tranzakció belső kockázata jelentősen megnövekszik.<sup>10</sup>

### 1.2.2. A korrupció elvi modelljei

A korrupcióval foglalkozó nemzetközi irodalom a korrupciót kiváltó egyéni, intézményi, közgazdasági tényezők elemzése alapján a korrupció számos elvi modelljét határozza meg. Ezek egyik legösszetettebb, legátfogóbb osztályozását Jain (2001) tanulmánya mutatja be.

- (i) *A korrupció ügynöki modellje*. E modelltípus azon tényezőknek a szerepére fókuszál, amelyek az ügynököt a korrupcióban való részvételre készítik. E modelltípus más változata értelmezhető abban az esetben, amikor alacsonyabb szintű közalkalmazott, illetve bürokrata az ügynök, és más akkor, ha magas rangú kormányzati tisztviselő tölti be ezt a szerepet. Az előbbi esetben e modelltípus – más elnevezéssel – a bürokratikus vagy kis korrupciónak felel meg, ahol a közszereplők mérlegelésében jelentős szerepet játszik a korrupcióból származó haszon összevetése a közsféra bérszínvonalával. A második esetben az ügynökök törvényhozók vagy választott kormányzati tisztviselők, és ekkor a korrupciós cselekmény a kormányzati politika vagy törvényhozás egy meghatározott érdekcsoport szempontjai szerinti manipulálása. E modelltípusban a törvényhozók az újjavaslatból származó személyi előnyöket vetik egybe a korrupciós tranzakciókból származó hasznokkal. E mérlegelési folyamat olyan tényezők számbavételére irányul, mint például a kampányfinanszírozási mechanizmus és a szavazókról rendelkezésre álló információk.
- (ii) *A forrásallokációs modell*. A játékelméleti és az oligopolikus verseny elemzésén alapuló allokációs modellek a vállalatoknak vagy intézményeknek a járadék vadászatát írják le a költségvetési források megszerzéséért. Következésképpen e

---

<sup>10</sup> E kockázat mérséklésének lehetőségei Coleman (1990) játékelméleti alapon modellezi.

modellek működésében nagy figyelem irányul a megvesztegetés színvonalára és az elérhető járadék nagyságára.

- (iii) *A belső piac modellje.* E modellek, a kormányzati apparátuson belül, a bürokrácia, különböző szintjei közötti kapcsolatokat vizsgálják, annak szem előtt tartásával, hogy a korrupt közalkalmazottak miként juthatnak jövedelmezőbb pozíciókba. Ahol ilyen belső piac kialakult, ott annak szereplői érdekeltek abban, hogy ez a szervezeti rendszer fennmaradjon. Az ilyen kormányzati struktúrát a rendszerbeli korrupció jellemzi.
- (iv) *A korrupció egyensúlyi modellje.* Az e modellel foglalkozó tanulmányok azokat a tényezőket elemzik, amelyek az elért korrupció egyensúlyi színvonalának fenntartását eredményezik a társadalomban. E tényezők között kiemelt figyelem irányul a korrupt hivatalnokok számának alakulására és a fennálló politikai rendszer, jellemző vonásaira.
- (v) *A kormányzati intézmények szerkezetével és a decentralizációval kapcsolatos korrupció.* A nemzetközi szakirodalomban széleskörűen elemzett terület a kormányzati szerkezet és a politikai decentralizációnak a kapcsolata a korrupció színvonalával és annak országon belüli megoszlásával, amely alapján *centralizált vagy decentralizált korrupciót* különböztethető meg.  
A vonatkozó tanulmányok egyik fő vonulata annak vizsgálata, hogy a kormányzati, intézményi kapcsolatok miként hatnak a korrupcióra, a másik pedig az, hogy a korrupció decentralizációja hogyan elemezhető egy sokszintű, hierarchikus „ipari” szervezeti struktúrában (Reja and Tavitie, 2000). A decentralizáció esetében a „top-down” (felülről lefelé ható) korrupció értelmezhető, amikor a korrupt magas beosztásúak jutnak alacsony szinten jövedelmező lehetőségekhez, míg a centralizáció esetében „bottom-up” (alulról fölfelé irányuló) korrupcióról beszélhetünk, amikor az alacsony beosztású hivatalnokok osztják meg a korrupciós előnyt a magasabb szintűekkel azért, hogy elkerüljék az esetleges büntetést.  
E modelltípus gondolatkörében fogant tanulmányok alapján összefoglalóan megállapítható, hogy *az állami szervezet decentralizálása nagy valószínűséggel növeli a korrupciót.*
- (vi) *New Public Management és New Institutional Economics.* E korszerűsítő államigazgatási irányzatok a decentralizációt, illetve a köz- és a magánszféra partnerségét eredményező reformok és az *elszámoltathatóság javítása* szempontjából vizsgálják a korrupciót. E modellek szemléletének középpontjában az ún., tranzakciós költségek minimalizálása áll, tekintve, hogy a korrupciós cselekmények megnövelik e költségek nagyságát.

### 1.2.3. A korrupció mérése

A korrupció röviden ismertetett modelljei közül bármelyiket is alkalmazzuk, megkerülhetetlen kérdés a korrupció szintjének mérése, akkor is, ha ez számtalan nehézségbe ütközik. E nélkül nem értelmezhetőek a korrupcióellenes politikák, stratégiák, illetve a szükséges intézményi reformok.

A mérési módszerek – a szakirodalom alapján – a következőképpen foglalhatóak össze.

- Az anonim kérdőívek kitöltése vagy önbevalláson alapuló vizsgálatok (survey-k) összeállítása (e mérési módszer azonban – a tapasztalatok szerint – hajlamos a korrupció szintjének jelentős alulbecslésére).

- A korrupciós észlelés (percepció) közvetett módszerének alkalmazása, amely a Transparency International módszereként ismert széles körben.
- A korrupciós büntetőjogi eljárások számának alakulása egy meghatározott időszakban (e módszer előnye annak tényszerű jellege, ám hiányossága, hogy csak az ismert korrupciós esetek alacsony számára terjed ki).
- A korrupció korrelációs módszerrel történő mérése olyan kemény indikátorokhoz viszonyítva, mint például az adóelkerülés színvonala, a feketegazdaság nagysága egy országban.

Konkrétabb megközelítésben a korrupció mérésének két módszerét, az ún., vizsgálati (survey) alapú és a nem vizsgálati alapú módszereket különböztethetjük meg.

A nem vizsgálati alapú korrupciós szintet mérő módszerek: a büntető eljárási statisztikák, a gazdasági mutatószámok és a feketegazdaság nagyságának becslése. Az adózásra vonatkozó említett mutatószám mellett figyelmet érdemel a pénzügyi politikára gyakorolt hatáson keresztül az a korrupció mérésére tett kísérlet, amely a korrupció miatt „elfolyt” kormányzati adóbevételek nagyságát becsülte (Huang and Shan-Jin, 2003).

A vizsgálati alapú módszerek közül széleskörűen ismert a *Transparency International Korruptió Észlelési Indexe* (TI CPI), amely a korrupció közhivatalnok és politikusok körében érzékelt mértéke alapján rangsorolja az országokat. Összevont mutatóként a korrupciót, mint a közhivatallal személyes haszonszerzés céljából való visszaélést definiálja és azt az országokban a különböző független, elismert intézetek által készített szakértői véleményekre és az üzleti felmérések korrupcióval kapcsolatos adataira építi. Jóllehet csupán érzékelésre alapozza a korrupció mérését, mégis ez a több országra kiterjedő adatok összeállításának legszélesebb körben elfogadott módszere, hiszen azoknak a tapasztalataira és észleléseire támaszkodik, akik a legközvetlenebb módon szembesülnek a korrupció létezésével 178 országban. A CPI módszertanát egy Index Tanácsadó Bizottság vizsgálja felül, mely a korrupció, az ökonometria és a statisztika területeinek vezető nemzetközi szaktekinetelyeiből áll. A Bizottság tagjai javaslatokat tesznek a CPI fejlesztésére, de az alkalmazott módszertannal kapcsolatos végső döntéseket a TI vezetősége hozza meg.

A TI a CPI mellett *TI Globális Korruptió Barométert* és *TI Vesztegetési Indexet* is összeállít. A CPI index-szel szemben a Barométer általában a közszférában jelenlévő korrupcióhoz való hozzáállással és a vele kapcsolatos tapasztalatokkal függ össze, míg a Vesztegetési Index a vezető exportáló országok vállalatainak külföldön való megvesztegetési hajlamára fókuszál, a korrupció kínálati oldalát jellemezve.

Egy másik vizsgálati alapú módszer a *Kaufmann-féle Korruptió Ellenőrzési Index* (Kaufmann et al. 2003). A szerzők különféle rendelkezésre álló vizsgálati (survey) adatok alapján hat irányítási indikátort állítottak össze, amelyek segítségével összefoglaló korrupciós indexet dolgoztak ki. Az index -2,5 értéke a legkisebb mértékű, +2,5 értéke pedig a legnagyobb mértékű korrupciót jelzi.<sup>11</sup> Az index továbbá abban is különbözik a CPI-től, hogy más forrásból használ adatokat, amelyek kizárólag egy adott évre vonatkoznak.

---

<sup>11</sup> A CPI index 1-10 pontos skáláján a 10-es érték a korrupciómentesség.

## 2. A korrupciós kihívások, különös tekintettel az INTOSAI, a számvevőszékek szerepvállalására

### 2.1. Korrupciós kihívások

Napjainkban a korrupció már olyan méreteket ölt, amely nehezíti a globális pénzügyi és gazdasági válságból való kilábalást. Ennek mérséklésére fordított küzdelem globális méretekben is kiemelt feladat. Ami e küzdelem területeit illeti, közülük – a számvevőszéki feladatokkal összefüggésben – elsősorban azoknak a kihívásoknak az áttekintésére fordítunk figyelmet, amelyeket a korrupció a közpénzügyek területén jelent. Emellett azokat a szemléleti és módszertani kihívásokat tekintjük át, amelyeket a korrupció megfékezésére és mérséklésére szolgáló stratégiák kidolgozása igényel.

#### 2.1.1. Kihívások a közpénzügyek területén

A nemzetközi tapasztalatok alapján, a korrupció vonatkozásában, a közpénzügyi gyakorlatban két tevékenységcsoport különböztethető meg: az állami bevételi és az állami kiadási tevékenységek.

*Az állami bevételek területén* alkalmazott legjobb nemzetközi gyakorlatok szerint az egyik kihívás a korrupció motivációinak csökkentése, a másik pedig a korrupciós lehetőségek szűkítése.

*A korrupció motivációinak csökkentéséhez* a legjobb gyakorlatok alapján a következő utak vezethetnek:

- az adóhivatalnokok etikai képzése, magatartási szabályok elfogadása;
- a felderítés és a nyomozás eredményességének javítása, olyan hatékonyság – vizsgálati módszerek bevezetésével, amelyekkel mérhető az adóhivatalnokok kollektív teljesítménye;
- az adócsalás büntetési tételének növelése, valamint a teljes adóteher csökkentése, tekintettel arra, hogy a magas adóteher az adófizetőt nagymértékben motiválja annak jogellenes csökkentésére (adóhivatalnokok megvesztegetése).
- a bérszínvonal növelése, különös tekintettel a köz- és magánszféra között fennálló nagy különbségek megszüntetésére;

*A korrupció lehetőségeinek csökkentése* – a nemzetközi tapasztalatok szerint – a következő módokon érhető el:

- az ellenőrzési mechanizmusok alkalmazása, amelyek között kiemelkedő szerepet játszik az adott ország számvevőszéki tevékenysége;
- az adórendszer egyszerűsítése, figyelemmel arra a tapasztalatra, hogy a megvesztegetések száma, nagysága csökken azokban az adórendszerben, amelyek viszonylag egyszerűbbek és átláthatóbbak;
- az adóhivatalnokok egyedi mérlegelésen alapuló döntési lehetőségeinek csökkentése, a mentességek, kedvezmények körének szűkítésével párhuzamosan.

Az állami kiadások területén a korrupció *motivációinak csökkentését* a legjobb gyakorlatok szerint a következők szolgálhatják:

- a politikai akarattal alátámasztott módon annak egyértelmű deklarálása, hogy a közhivatalnokokkal szemben elvárás az etikai magatartás;
- az adminisztratív korrupciós esetekről beszámolási és nyomozási mechanizmusok létrehozása, megkülönböztetve a „top-down” és a „bottom-up” korrupció eseteit.

Az állami kiadások területén a korrupció *lehetőségeit csökkentő* legjobb nemzetközi gyakorlatok:

- a közszolgáltatások kiadásait ellenőrző és irányító rendszerek javítása érdekében az elszámoltathatóság és az átláthatóság követelményeinek érvényesítése;
- a legjobb közbeszerzési és pályázati gyakorlatok alkalmazása, hogy érvényesülhessen „az elvárt minőség minimális áron” elv;
- a civil szféra megfelelő kiadást ellenőrző mechanizmusainak a kialakítása, tekintettel arra a nemzetközi tapasztalatra, hogy a gyenge civil ellenőrzés esetén nagyobb a korrupciós készlet.

### 2.1.2. Szemléleti és módszertani kihívások

A nemzetközi szakirodalom sokoldalú tanulmányozása alapján a korrupció elleni hatékony küzdelemnek négy általános módszertani követelménye fogalmazható meg:

- (i) a korrupció szintjének csökkentése megoldandó feladat;
- (ii) ennek érdekében szükséges a korrupciós kihívás valós természetének a megértése;
- (iii) ennek alapján nélkülözhetetlen a korrupció ellenes stratégiai célok helyes kijelölése, és
- (iv) a stratégiák, programok koordinált megvalósítása és annak magas szintű politikai támogatása.

#### 2.1.2.1. A korrupció szintjének csökkentése, mint megoldandó feladat

Az 1990-es évtized közepéig az országok a korrupciót elsődlegesen belpolitikai problémának tekintették, ami nem biztosított elég alapot az ellene folyó küzdelem számára. Elsősorban a fejlődő országokban a korrupciót olyan természetű jelenségnek tekintették, amellyel szemben a küzdelem csak eredménytelen lehet.

Azóta a korrupció elleni fellépés egyre nagyobb mértékben *nemzetközi fejlesztési kérdéssé vált az IMF, a Világbank, az ENSZ és más donor intézmények felismerésének és erőfeszítéseinek eredményeként*. Ez a körülmény új dimenziót jelentett: a korrupció elleni küzdelem tabu-kérdésből *a jó kormányzás megteremtésének egyik nélkülözhetetlen feltételévé vált*.

Szükséges, hogy ez különösen nagy erőfeszítésekre sarkallja a fejlődő és feltörekvő országokat, köztük azokat is, ahol a történelmileg kialakult szokások és értékrend „béketűrőbb” korrupciós jelenségekkel szemben.

#### 2.1.2.2. A korrupciós kihívás valódi természetének megértése

A korrupciós helyzet javításához nélkülözhetetlen a korrupció természetének megismerése az adott országban, tekintve a korrupció országonként változó sokarcúságát.

Ennek során – a nemzetközi szakirodalom alapján – a fő figyelmet nem az erkölcsi tényezők hiányának meghatározó szerepére, hanem inkább *egyrészt a korrupció szereplőinek tudatos és racionális döntései motivációinak, másrészt a kialakult intézményi rendszer által nyújtott lehetőségeknek a feltárására kell fordítani.*

E feladat elvégzése érdekében az utóbbi években kiemelt figyelem irányul a *korrupciós kockázatok* feltárására, megismerésére, mint a korrupció elleni stratégiai programalkotás kiinduló pontjára. Ezen intézményi és országos szinteken egyaránt növekvő jelentőségű tevékenységgel a 3. fejezetben foglalkozunk részletesen.

Jelen pontban a kockázat általános fogalmát a bizonytalanság definíciójához kapcsolatosan mutatjuk be (Hubbard, 2010). Eszerint a *bizonytalanság* a teljes biztonság hiánya, tehát egynél több lehetőség létezése valamilyen állapotot vagy igazi eredményt illetően. Ennek mérése a valószínűség (százalékos) megállapítása bizonyos lehetőségekkel kapcsolatban.

A *kockázat* olyan bizonytalan állapot, amikor a lehetőségek közül néhány veszteséget, katasztrófát vagy más nem kívánatos eredményt okoz. Mérése a veszteséget stb. okozó, azaz kockázatos lehetőségekre nézve a veszteségek valószínű százalékos vagy abszolút mértékben kifejezett nagyságával történik.

A korrupció esetében a bizonytalanságot – a gazdaság, az ország, a társadalom számára – a korrupcióra készítő motivációk, illetve a korrupciós lehetőségek nagy számának a létezése jelenti. Erre példákat a kihívások a közpénzügyek területén című 2.1.1. pontban láttunk.

A korrupciós helyzet feltárása során az a megoldandó feladat adódik, hogy a motivációk és lehetőségek halmazából a lehető legsokoldalúbb módon tegyünk kísérletet a kockázatok azonosítására és mérésére, és ezzel alapozzuk meg a stratégiai célok kijelölését.

#### *2.1.2.3. A korrupció ellenes célok helyes kijelölése a stratégiában*

Tekintve, hogy az antikorrupciós stratégiákat gyakran jellemzi a *rövidtávú szemlélet és az összehangolatlanosság*, a stratégiaalkotással szemben támasztott alapvető követelmények a *hosszú távon való fenntarthatóság és az átfogó jelleg*. Az előbbi követelmény teljesítése lehetővé teszi, hogy az antikorrupciós tevékenységek folyamata ne szakadjon meg, mielőtt még annak első eredményei láthatóak lennének. A második követelmény érvényesülése esetén megszüntethető az a hiányosság, amely a korrupció elleni küzdelemben résztvevő nagyszámú intézmény (a Parlament, a kormányzati szervek, a civil szervezetek, a magánszektor, a nemzetközi szervezetek) nem kielégítő együttműködéséből fakad.

A korrupció ellenes stratégiák, programok kidolgozásánál kiemelt figyelmet kell fordítani arra is, hogy a korrupció mérséklése érdekében párhuzamosan és összehangoltan kerüljenek meghatározásra az ún., *keményvonalas (büntető jellegű) és az ún., prevenciós (az integritás elvein alapuló)* intézkedések. A kormányzatok rendszerint – a nemzetközi tendenciának megfelelően – több lépésből álló fejlődési folyamaton keresztül helyezik át a hangsúlyt a keményvonalas küzdelemről a prevenció alapúra. Ennek fázisai a következők szerint azonosíthatók.



1. *A korrupció figyelmen kívül hagyása/visszautasítása:* Ebben a szakaszban a kormányzat nem szentel figyelmet a problémának, és nem rendelkezik az integritást elősegítő politikával. A korrupció létezése és az integritás követelményének egyéb formában történő megsértése „titok”, viszont kényes kérdésnek tekintendő, ezért nem beszélnek a problémáról. Az incidenseket titokban tartják és a lehető legnagyobb mértékben kerülik a nyilvánosságot (médiát).
2. *Tudatosulás/„Ébresztő”:* Egy adott pillanatban egy incidens vagy egy botrány váratlanul felhívhatja az emberek figyelmét a problémára. Ez ráébredtheti a kormányzatot a korrupció (széleskörű) nyilvánvaló jelenlétére, valamint arra, hogy azt nem lehet többé tagadni vagy figyelmen kívül hagyni. Hollandiában például akkor tudatosult a közvéleményben a korrupció problémája, amikor a titkosszolgálatok jelentették az „alvilág” közszférába történő beszivárgásának a veszélyét, s ez indította a kormányt is integritás-politika megalkotására. A tudatosulás folyamatát külső erők is előidézhetik. A fejlődő országokban például a segélyeket folyósító országok befolyása és követelményei válhatnak ki ilyen hatást, míg a közép-kelet-európai államokban az uniós csatlakozási feltételek tölthetnek be hasonló szerepet.
3. *Keményvonalas vagy szabálykövetés központú szemlélet:* Amikor a kormányzat először szembesül a korrupció problémájával, jellemzően keményvonalas módszerekkel reagál arra. E megközelítés középpontjában egyértelműen a (büntető) jog, a jogszabályok és a korrupció elfojtása állnak. Ebben a szakaszban általános meggyőződés, hogy a korrump személyek elleni nyomozás, azok bíróság elé állítása és súlyos megbüntetése a probléma kezelésének leghathatósabb eszköze.
4. *A kizárólag elfojtáson alapuló megközelítés korlátainak felismerése:* Ebben a szakaszban a kormányzat fokozatosan felismeri, hogy az elfojtáson alapuló megközelítésnek megvannak a korlátai. Annak ellenére, hogy több eset kerül bíróság elé, nehéz minden incidenst feltárni és megoldani, mivel azok nem minden esetben nyilvánvalóak. Az esetek bíróság előtti bizonyítása is problémás lehet, és ha olykor el is ítélik a vádlottat, ez még nem fog másokat megakadályozni vagy visszatartani hasonló cselekmények elkövetésétől. Egy holland mondással élve az ilyen magatartás ahhoz hasonló, mint amikor valaki „fel akarja törölni a vizet, miközben az a csapból folyamatosan ömlik”.
5. *Középpontban a megelőzés /integritás alapú szemlélet:* Amint a kormányzat felismerte, hogy szükség van az integritással kapcsolatos szabálysértések megelőzésére, integritás-politikákat és intézkedéseket kezd alkalmazni, s először általában „kemény intézkedéseket” vezet be (pl. felelősöket jelöl ki, belső kontrollokat, biztonsági intézkedéseket és ellenőrzéseket ír elő). Egy későbbi szakaszban az „etikus klíma” és a „pozitív kultúra” fontossága is nyilvánvalóvá válik. A kormányzat ekkor a „puha intézkedések”-re helyezi a hangsúlyt (pl. értékek megfogalmazása, etikus magatartás és helyes vezetői hozzáállás előmozdítása).
6. *Kiegyensúlyozott megközelítés: megelőzés / elfojtás:* Végül – ideális esetben – a kormányzat kialakítja a legjobb gyakorlatot, amely tulajdonképpen a korrupciós jelenségeket és magatartást megelőző és elfojtó elemeket egyaránt tartalmazó, kiegyensúlyozott megközelítés. Jellemző továbbá erre a megközelítésre, hogy a vezetés az integritás kérdését folyamatosan figyelemmel kíséri annak ellenére, hogy az integritás kikerül az érdeklődés középpontjából, amennyiben a legutóbbi időben nem fordultak elő incidensek.

Bár a korrupció-ellenes politikák szakaszait egyfajta sorrendben ismertettük, ez nem azt jelenti, hogy a kormányzatok mindig pontosan ezt a sémát követik. Az intézményfejlesztések, szervezeti változtatások miatt a kormányok olykor a korrupció-ellenes politikák korábbi szakaszaira is visszatérhetnek. Hosszú időbe is telhet, míg megteszik az egész utat; körültekintő kormányzásra van szükség ahhoz, hogy csakugyan célba érjenek.

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

Az **1. sz. táblázat** összeveti az úgynevezett „szabálykövetés központú szemlélet” jellemzőit az „integritás-alapú szemlélet” jellemzőivel.

A szakértők jelenlegi álláspontja szerint egy olyan jól kiegyensúlyozott módszerre van szükség, amelyben mindkét szemlélet helyet kap.

### 1. sz. táblázat

#### A szabálykövetés központú és az integritás-alapú szemlélet különbségei

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

#### 2.1.2.4. A stratégiák, programok megvalósítása és annak magas szintű politikai támogatása

A stratégiák és programok koordinált megvalósításához elengedhetetlen azok határozott, egyértelmű magas szintű politikai támogatása. A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy ahol ez hiányzik, ott nem valósul meg a korrupció ellenes küzdelem résztvevőinek harmonikus együttműködése, különösen a civil és az üzleti szféra bekapcsolása e tevékenységbe. Hazánkban erre az utóbbi időben a Bölcsek Tanácsa (Szárny és Teher, 2009.) hívta fel nyomatékosan a figyelmet.

Az elkötelezett és folyamatos politikai támogatás mellett az ún., politikai korrupció csökkentésének is nagy szerepe van a korrupció ellenes programok végrehajtásában. Nyilvánvaló, hogy ahol nagy a politikai korrupció, nem lehet elégséges a szükséges politikai támogatás, és nélkülözni szükséges a hiányzó példamutatást is a társadalom számára.

A politikai korrupció csökkentésére – nemzetközi megközelítésben – egyrészt az „állam elfogása” területén<sup>12</sup> szükséges eredményt elérni, hiszen néhány politikus azért szerez jelentős befolyást költségvetés kidolgozási folyamatára, hogy pénzügyi előnyökért kedvező döntések szülessenek bizonyos projektek, illetve személyek (csoportok) számára. Másrészt, a költségvetés végrehajtási folyamatában az illegitim lobbizás megszüntetésére van szükség.

## **2.2. A nemzetközi szervezetek korrupció ellenes tevékenysége**

### **2.2.1. A Legfőbb Ellenőrző Intézmények Világszervezete (INTOSAI)**

A korrupció elleni küzdelem vázolt követelményekből látható, hogy – az országok mellett – a nemzetközi szervezetek is aktívan bekapcsolódnak ebben a küzdelemben. Természetes, hogy a korrupciós kihívásokra az INTOSAI is megfelelő válaszokat kíván adni.

Általánosságban, a számvevőszékek szerepe abban fogalmazható meg, hogy az ellenőrzés két alapelvének: az *átláthatóságnak* és az *elszámoltathatóságnak* az érvényesítésén keresztül olyan megelőző hatásokat váltanak ki, amelyek csökkentik a korrupciót. Emellett természetesen jelentős a számvevőszékeknek az a tevékenysége is, hogy az ellenőrzései által feltárt bűncselekmények szankcionálását kezdeményezik. A kívánt hatások elérése érdekében fontos technikai jellegű követelmény, hogy az ellenőrzés kiterjedjen az intézmények és testületek teljes körére, ne lehessen az ellenőrzés alól semmilyen körülmények között kibújni.

Ebből következően a korrupció elleni nemzetközi küzdelem kihívásainak az INTOSAI oly módon kíván megfelelni, hogy

- részt vesz a nemzetközi standardok kidolgozásában és cseréjét célzó nemzetközi kooperációban;
- testületei a különféle megközelítések integrálásával biztosítják a korrupció ellenes küzdelemhez szükséges információk legjobb cseréjét;
- a számvevőszékek olyan interdiszciplináris megközelítéseket alkalmaznak, amelyekkel követni tudják a korrupció eltérő megnyilvánulásait, és
- a prevenció erősítése érdekében nagyobb mértékben alkalmazzák az átláthatóságot növelő megoldásokat, eszközöket.

Az INTOSAI a korrupció elleni tevékenységét – deklaráltan – az 1990-es évek közepén kezdte meg akkor, amikor a nemzetközi szervezetek (az IMF, a Világbank, az ENSZ) felismerték ennek fontosságát. Erre az UN/INTOSAI 1996. évi bécsi szemináriumon elfogadott állásfoglalásban került sor.

---

<sup>12</sup> E kifejezést a nemzetközi szakirodalomban olyan esetekre használják, amikor a politikusok egy csoportja – meghatározott érdekeket követve – képesek arra, hogy számukra kedvezően befolyásolják a törvényalkotást, illetve az állami költségvetések előirányzatainak elfogadását.

### 2.2.1.1. XVI. INCOSAI, Montevideo, 1998

Az INTOSAI XVI. Kongresszusának a korrupció elleni küzdelem volt a fő témája (Theme I). A témaválasztás azt mutatja, hogy az INTOSAI tagállamai egyre inkább érzékelik a korrupció problémáját, mely különböző formában és mértékben jelentkezik a nemzetállamokban.

A fő téma kidolgozása a két altéma elkészítésével kezdődött. Az egyik (Altéma IA) a számvevősékeknek a korrupció megelőzésében és felderítésében játszott szerepéről, a másik azokról a módszerekről és a technikákról, amelyeket a korrupció megelőzése és felderítése során alkalmazni lehet (Altéma IB). E két előtanulmány alapján 70 számvevőszék tanulmányt készített, melyek a saját tapasztalataikat tartalmazzák.

A küldöttek egyetértettek abban, hogy a korrupció pazarlást eredményez, csökkenti a gazdasági növekedést és rontja az életminőséget, aláássa a kormány szavahihetőségét és csökkenti munkájának eredményességét. Általában abban is egyetértettek, hogy a gazdasági-szociális környezetet nem lehet figyelmen kívül hagyni, amikor a korrupcióval foglalkozunk, hiszen a szociális bizonytalanság, a szegénység és az erőszak gyakran kapcsolódik a korrupcióhoz.

A számvevősékek továbbá egyetértettek abban, hogy a korrupciós tevékenységet többnyire nehéz felderíteni, illetve nehéz megbecsülni a korrupció pénzügyi hatását, az államnak okozott kár mértékét, mely nem feltétlenül mutatható ki a közintézmények számviteli nyilvántartásaiban és pénzügyi beszámolóiban. Konszenzus van a tagországok között abban is, hogy a törvények és a jogszabályok megfelelő végrehajtásával meggátolható a korrupció és a csalás kialakulása. Néhány számvevőszék megjegyezte, hogy a túlszabályozás tulajdonképpen felerősítheti a korrupciós jelenségeket, míg a szabályozás megkerülése is veszélyes lehet önmagában.

*A Kongresszuson 12 pontból álló cselekvési programban állapodtak meg.*

A legfőbb ellenőrző intézmények egyetértettek abban, hogy a csalás és a korrupció olyan jelentős problémák, amelyek minden országot – jóllehet különböző mértékben – befolyásolnak, és a legfőbb ellenőrző intézményeknek törekedniük kell arra, hogy a csalás és korrupció számára kedvezőtlen környezetet teremtsenek. Az 1977-ben elfogadott Limai Nyilatkozatban a legfőbb ellenőrző intézmények megállapodtak abban, hogy függetlennek kell lenniük és olyan mandátummal kell rendelkezniük, amely lehetővé teszi, hogy eredményesen vegyenek részt a csalás és a korrupció elleni harcban. Ennek folyományaként a Kongresszuson – többek között – abban állapodtak meg, hogy ahol lehetséges, a számvevősékeknek:

- aktívabb szerepet kell vállalniuk a pénzügyi és belső kontrollrendszerek hasznosságának és eredményességének értékelésében;
- az ellenőrzési stratégiát elsősorban a csalásnak és korrupciónak jobban kitett területekre és műveletekre kell irányítaniuk az eredményes – a csalásra vonatkozó magas – kockázati mutatók kidolgozásával;
- mérlegelniük kell a szorosabb együttműködést és a megfelelő információcserét más nemzeti és nemzetközi, a korrupció elleni harcban résztvevő szervezetekkel;
- intenzívebbé kell tenniük a csalással és korrupcióval kapcsolatos, más számvevősékekkel történő tapasztalatcserét;

- használniuk kell az INTOSAI Etikai Kódexét a magasabb etikai színvonal és a közszolgáltatások etikai kódexe megtartásának elősegítése érdekében;
- folytatniuk kell a csalással és korrupcióval kapcsolatos munkát az INTOSAI működő bizottságaiban és munkacsoportjaiban; például az Ellenőrzési Standardok Bizottság vegye figyelembe ezeket a kérdéseket egy szélesebb standard keretrendszer részeként létrehozandó végrehajtási útmutató kidolgozása során.

#### 2.2.1.2. XVII. INCOSAI, Szöul, 2001

A kongresszus zárásakor olyan felajánlás született, hogy egy tanulmány keretében értékelik a 12 pontból álló ajánlás sorozatot. A tanulmány egyértelmű visszacsatolást ad arról, hogy a számvevőszékek elkötelezettek a korrupció elleni küzdelem tekintetében.

Az áttekintésnek két célja volt. Az egyik, hogy elősegítsék a kongresszusokon való beszámolást egy olyan eszköz felvázolásával, mely az ajánlásokkal kapcsolatos előrehaladásról szóló beszámoló standardizált formáját nyújtja. A másik cél az volt, hogy segítséget adjon a 12 pontból álló ajánlás sorozat végrehajtásához. Arra is választ keresett a tanulmány, hogy a tapasztalat cserének – ha volt egyáltalán – milyen hatása volt.

Egy kérdőív készült az értékelés elvégzésére, melynek szerkezete követte a 12 ajánlás szerkezetét. A kérdőívet megküldték az INTOSAI tagállamoknak.

#### 2.2.1.3. XVIII. INCOSAI, Budapest, 2004

A kérdőíves felmérés eredményeit a 2004. évi budapesti INCOSAI Kongresszuson megvitatták. Eszerint az INTOSAI tagországok komolyan vették az ajánlásokat. A számvevőszékek elfogadták, hogy az INTOSAI ajánlások végrehajtásának értékelése fontos elvégzendő feladat. Mind a 12 ajánlás alapvető jelentőségű a korrupció elleni harc során, azonban az egyes ajánlásokat érintő előrehaladást hosszabb időn át kellene tanulmányozni először ahhoz, hogy egy átfogó elemzés készüljön a témában.

Ezért a munka a következő két fontos ajánlás mentén folytatódott:

- a számvevőszéki tapasztalatcsere intenzitásának növelése, valamint
- olyan személyzeti politika kialakítása, amely a közszektor becsületes és hozzáértő alkalmazottainak kiválasztását, megtartását és motiválását biztosítja.

E kérdésekről szóló jelentést az *INCOSAI 2007. évi XIX. Kongresszusán Mexikóban* tárgyalták meg. A kongresszuson – jelentős lépésként – megállapodás született a Nemzetközi Pénzmosás Elleni Küzdelemmel Foglalkozó Task Force (Munkacsoport) helyett a *Nemzetközi Pénzmosás és a Korrupció Elleni Küzdelemmel Foglalkozó Munkacsoport* létrehozásáról, státuszának és tevékenységének kibővítéséről. A kibővítés – mint az elnevezésből is látható – a Munkacsoport korrupció ellenes tevékenységével kapcsolatos, tekintve, hogy a két tevékenység szorosan összefügg egymással. Ezért indokolt, hogy a vonatkozó politikák, stratégiák és akciók kidolgozása (képzések, megfelelő technikai feltételek biztosítása) szoros együttműködésben jelenjen meg a Munkacsoport tevékenységében.

A Munkacsoport 2008-2011. évi programjának fontos részét alkotja a korrupció és pénzmosás megelőzését szolgáló ország-politikák, stratégiák és szabályozások folyamatban lévő kérdőíves felmérés segítségével történő vizsgálata.

Az *INTOSAI XX. (Johannesburg-i, 2010. évi) kongresszusán* további előrelépés történt a korrupció ellenes küzdelemben azáltal, hogy a 2011-2016. évekre szóló INTOSAI Stratégiai Tervben az elfogadott prioritások között szerepel a korrupció elleni küzdelem. Eszerint a számvevőszéki ellenőrzések a transzparencia megteremtésén, a kockázatok bemutatásán és a hatékony belső kontrollok kiépítésének elősegítésén keresztül hozzájárulnak a korrupció megelőzéséhez az Egyesült Nemzetek által kidolgozott egyezményvel összhangban. A korrupció ellenes küzdelem és prevenció az INTOSAI szerint széleskörű együttműködést tesz szükségessé a számvevőszékek regionális munkacsoportjai, az INTOSAI és más nemzetközi szervezetek, valamint a civil társadalom között.

#### 2.2.1.4. Az EUROSAI és az ARABOSAI együttműködése

Az INTOSAI fontos törekvése, hogy testületei a különféle megközelítések integrálásával is biztosítsák a korrupcióellenes küzdelemmel kapcsolatos módszerek és információk hatékony cseréjét. Ennek fontos fórumai az INTOSAI arab és európai számvevőszékeit tömörítő regionális szervezetei közötti konferenciák. Közülük a III. EUROSAI/ARABOSAI konferencia (Abu Dhabi, March 2011) három területen vizsgálta az állami számvevőszékek szerepét a jó kormányzási gyakorlat erősítése érdekében:

- átláthatóság;
- elszámoltathatóság, és
- korrupció elleni küzdelem.

A számvevőszéki ellenőrzés szempontjából e fontos témakörök vonatkozásában a két régióban fennálló helyzetet a konferencia résztvevői kérdőíves felmérés segítségével értékelték. Ami a korrupció elleni küzdelmet illeti, a Szakmai Standardok Bizottság (az INTOSAI 1. sz. működési területe) által elfogadott ISSAI-dokumentummal<sup>13</sup> összhangban a konferencia szerint a számvevők céljai, hogy

- azonosítsák és értékeljék a pénzügyi beszámolók csalással összefüggő helytelen megállapításainak kockázatait;
- nyerjenek kielégítő és megfelelő ellenőrzési tényeket a csalással összefüggésben, és
- adjanak megfelelő választ a csalásra, illetve annak lehetőségére az ellenőrzés során.

Megállapították, hogy e célok elérését nehezíti a számvevőszékek szakmai kapacitásának korlátozottsága, amelyet néhány esetben szerződéses megbízásokon keresztül enyhítenek. Ezért különös jelentősége van annak az elhatározásnak, hogy az EUROSAI/ARABOSAI, mint az INTOSAI regionális szervei egy olyan ellenőrzési alapszertan keretét dolgozzák ki, amely megkönnyíti a legjobb módszertanok (best practices) alkalmazását.

A konferencia résztvevői a korrupció elleni küzdelem fontosságára a globális következmények szempontjából is felhívták a figyelmet. Rámutattak például arra, hogy a csalások és visszaélések – intézményenként a tipikusnak tekinthető éves bevétel 5%-nyi veszteségével számolva – 2009-ben több mint 2,9 trillió USA dollár veszteséget okoztak a világ országainak. Ezzel kapcsolatban joggal vetődött fel néhány ismert nemzetközi pénzügyi centrum és nemzeti bankrendszer felelőssége is a nagyobb átláthatóság megvalósításának

<sup>13</sup> Lásd ISSAI 1240 – The Auditor's Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements.

hiányával kapcsolatban az üzleti titokra való hivatkozással. Ezen a helyzeten a pénzügyi szektor napirenden lévő megreformálását és hatékonyabb ellenőrzését szolgáló fejlesztési programok keretében szükséges változtatni, figyelembe véve az INTOSAI tapasztalatait is.

### **2.2.2. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Korrupció Elleni Egyezménye**

2000 decemberében a Közgyűlés elismerte, hogy szükség lenne egy hatékony nemzetközi jogi eszközre a korrupció elleni küzdelemben. Ezért döntés született egy ad hoc bizottság létrehozásáról, mely a fenti jogszabályokról tárgyalásokat folytat. Az Egyesült Nemzetek Szervezete Korrupció Elleni Egyezményének szövegét az ad hoc bizottság hét ülése tárgyalta 2002 januárja és 2003 októbere között. Az egyezmény aláírására 2003 októberében Meridában (Mexikó) került sor.

Az Egyezmény lehetőséget teremt egy átfogó (globális) korrupció elleni nemzetközi fogalmi rendszer kialakítására és egy koherens végrehajtási stratégia megvalósítására. Az Egyezmény célja a következő:

- a) elősegíteni és megerősíteni a korrupció hatékonyabb és hatásosabb megelőzésére és felszámolására irányuló intézkedéseket;
- b) elősegíteni, megkönnyíteni és támogatni a nemzetközi együttműködést és technikai segítségnyújtást a korrupció megelőzése és a korrupció ellen folytatott küzdelem során, beleértve a vagyontárgyak visszaszerzését is;
- c) elősegíteni a közügyekben és a köztulajdonnal kapcsolatban a becsületességet, a számonkérhetőséget, a közügyek és a köztulajdon helyes kezelését.

*Az egyezmény főbb témakörei a következők:*

#### *Megelőzés*

A korrupciót büntetni kell, elsősorban azonban meg kell azt előzni. Az Egyezmény olyan követendő megelőző intézkedéseket tartalmaz, mint például a korrupció elleni küzdelmet folytató intézmények felállítását, a választási kampányok és a politikai pártok támogatásának fokozott átláthatóságát.

#### *Büntethetőség*

Az Egyezmény megköveteli a tagállamoktól, hogy a korrupciós cselekmények széles körét bűncselekményeknek nyilvánítsa, ha ezek a cselekmények még nem bűncselekmények a hazai jogukban. Az Egyezmény túlterjeszkedik a korábban a tárgyban megalkotott szabályok hatályán, és nemcsak az alap korrupciós jelenségek büntethetőségét szorgalmazza, mint például a közpénzzel kapcsolatos vesztegetést és sikkasztást, hanem a befolyással való üzérkedést és a korrupciós cselekményekből származó vagyon tisztára mosását vagy eltitkolását is. Az ilyen cselekmények, mint például a pénzmosás és az igazságszolgáltatás akadályozása szintén büntetendőek.

#### *Nemzetközi együttműködés*

Az Egyezményt aláíró államok megállapodtak abban, hogy együttműködnek a többi állammal a korrupció elleni küzdelem minden területén, ideértve a megelőzést, a felderítést és az elkövetők megbüntetését is. Az országok az Egyezmény értelmében kötelesek a kölcsönös jogsegélynyújtás formáit biztosítani egymás számára a bizonyítékok összegyűjtése és a bíróság felé továbbítás során, valamint az elkövetők kiadatása során.

#### *Vagyontárgyak visszaszerzése*

A vagyontárgyak visszaszerzése az Egyezmény egyik legfontosabb alapelve. Közpénzek elsikkasztása esetén az elkobzott vagyon, kérésre az államhoz visszakerül. A vagyontárgyak visszaszerzéséről szóló szabályok eredményesen támogatják az országok erőfeszítéseit a korrupciós károk helyrehozatalában, ugyanis a korrump hivatálnokok számára így lesz nyilvánvaló, hogy a jogellenesen szerzett vagyont nem titkolhatják el.

#### *Korrupció elleni átfogó program*

A korrupció elleni átfogó program elsődleges célja, hogy gyakorlati segítséget nyújtson az Egyezmény végrehajtásához, illetve hogy segítsen kiépíteni az egyezmény végrehajtásához szükséges technikai feltételeket. A program arra törekszik, hogy támogassa a tagállamokat az antikorrupciós politikájuk kidolgozásában, valamint a korrupció elleni küzdelmet megvalósító intézmények felállításában, hiszen arra az egyezményt aláíró tagállamok kötelezettséget vállaltak. Mindez magában foglalja a preventív antikorrupciós jogszabályi keretek megteremtését is. Ennek fő területei:

- technikai együttműködés;
- nemzetközi koordináció;
- irányelvek kidolgozása és kutatása;
- a korrupció elleni fellépés fontosságának tudatosítása.

#### *Az Egyezmény elfogadása*

Az Európai Bizottság és a Tanács az Európai Közösség nevében 2005. szeptember 15-én aláírta az Egyezményt. Az EU-tagországok aláírták, illetve ratifikálták az Egyezményt (köztük Magyarország is).

### **2.2.3. Gazdasági Együttműködés és Fejlesztési Szervezetek (OECD)**

A nemzetközi korrupció súlyos erkölcsi és politikai következményekkel jár, ezért a vele szembeni hatékony fellépéshez nélkülözhetetlen a vesztegetés nemzetközileg is összehangolt kriminalizációja. A külföldi kormánytisztviselők megvesztegetése a nemzetközi üzleti tranzakciókban komoly fenyegetést jelent a demokratikus intézményrendszerek létrehozása és továbbfejlesztése során. Nemcsak a gazdasági fejlődést ássa alá, hanem a nemzetközi versenyt is torzítja azzal, hogy a pénzforrásokat eltéríti. A fenti probléma felismerése vezette az OECD-t az első olyan átfogó egyezmény megalkotására, mely a határokon átnyúló üzleti korrupció ellen küzd.

#### *Egyezmény a külföldi hivatalos személyek megvesztegetéséről a nemzetközi üzleti tranzakciókban (1997)*

Az egyezmény célja a külföldi tisztviselők aktív és passzív megvesztegetése büntethetőségének megteremtése. Az egyezmény aláírásával a résztvevő országok kötelezettséget vállaltak arra, hogy nemzeti jogszabályaikban bűncselekménynek minősítik a külföldi hivatalos személyek megvesztegetését.

Az OECD korrupció elleni egyezménye túlmegy azon a tényen, hogy vajon a szerződő felek megtiltják-e a nemzetközi kapcsolatban elkövetett korrupciót, mivel e jogszabályok végrehajtására is kötelezi az országokat, és e vonatkozásban az OECD korrupcióval foglalkozó munkacsoportja rendszeresen figyelemmel kíséri a tagországokat. Az OECD egész



tevékenysége során együttműködik a magánszektorral és a civil szervezetekkel, melyek fontos partnerei a korrupció elleni küzdelemben.

1997. december 17-én Magyarország is aláírta az egyezményt, és teljesítette az a feladatot, hogy az egyezmény alkalmazásához szükséges feltételeket megteremtette a Büntetőtörvénykönyv 1998. évi módosításával.

#### 2.2.4. Európa Tanács

Az Európa Tanács a *Korrupciós Elleni Büntetőjogi és Polgári Jogi Egyezmény* (1999), valamint olyan egyéb antikorrupciós dokumentum megalkotásával, mint például a *Korrupció Elleni Küzdelem 20 Irányelve* (1997) szintén átfogó, jogi keretet biztosított a korrupció elleni küzdelemhez.

#### *Korrupció Ellen Küzdő Országcsoport (GRECO)*<sup>14</sup>

Az Európa Tanács által 1999-ben létrehozott GRECO átfogó vizsgálatok segítségével értékeli a tagországoknak az Európa Tanács korrupciós egyezményeivel kapcsolatos kötelezettségvállalásainak a teljesülését. A GRECO célja, hogy fejlessze a tagországok kapacitását a korrupció elleni küzdelem területén úgy, hogy figyelemmel kíséri az országok kötelezettségvállalásainak teljesülését ezen a területen. Így járul hozzá az országok antikorrupciós működésbeli hiányosságainak és elégtelenségeinek azonosításához, és így ösztönzi a szükséges jogalkotási, intézményi és gyakorlati reformokat a korrupció megelőzése és a korrupció elleni küzdelem során.

A GRECO munkája ún., értékelési körökre tagolódik. A körök egy-egy előre meghatározott témára koncentrálnak: 2000-2002 között az első értékelési körben a korrupció elleni küzdelemben résztvevő nemzeti szervek függetlenségének, specializációjának és rendelkezésre álló eszközeinek a vizsgálata került a középpontba. A második értékelési körben, 2002 és 2006 között a figyelem a korrupció azonosításának, valamint a közigazgatási korrupció megelőzésének és felfedésének, illetve a jogi személyek (gazdasági társaságok) korrupció felhasználásának kérdésére összpontosult. A harmadik értékelési kör 2007 januárjában kezdődött el, a fókuszba ezúttal a pártfinanszírozás problémaköre és a Korrupcióról szóló büntetőjogi egyezmény rendelkezései kerültek.

A nyilvánosságra hozott értékelési jelentésekben a GRECO ajánlásokat fogalmaz meg a tagországok számára, valamint értékeli a kötelezettségvállalások teljesülését.

Magyarország 1999-ben csatlakozott a GRECO-hoz. Az első értékelési kör 2001-ben zajlott le, mind az elfogadott értékelés, mind pedig az ajánlások teljesítésére vonatkozó jelentés nyilvános. A magyar fél legutóbb 2007 márciusában egészítette ki ezt a jelentést, két a GRECO által tett végre nem hajtott minősített ajánlással kapcsolatban. A második értékelési körből 2005-ben készült el az értékelés, erre Magyarország 2007 őszéig adott választ – többek között – a következő GRECO javaslatokkal kapcsolatban:

- speciális, korrupcióval kapcsolatos képzések szervezése az ügyvédek és a rendőrtisztek számára;
- korrupció ellenes cselekvési terv kidolgozása;

---

<sup>14</sup> Group of States Against Corruption (angolul röviden: GRECO)

- amilyen gyorsan csak lehetséges, magatartási kódex kidolgozása a közszférában dolgozók részére az etikus magatartás fejlesztése érdekében;
- egyértelmű szabályok és irányelvek kidolgozása a közérdek védelmében olyan helyzetekre, amikor a közhivatalnokok a magánszektorba kerülnek át;
- a bíróság ellenőrzési funkcióinak megerősítése, hogy hatékonyabban és eredményesebben tudja beazonosítani, és felelősségre vonni a jogi személyek tulajdonosait.

### 2.2.5. Az Európai Unió követelményei

Az EU-ban a „pénzügyi érdekek védelme” olyan fontos kérdés, hogy azt az integráció egyik szakpolitikájának szintjére emelték. E kifejezéssel – megjegyezzük – gyakran szinonimaként használják a „csalások és más szabálytalanságok elleni küzdelem” elnevezést is. Az Európai Unió költségvetését ugyanis a tagállamok adófizető állampolgárai finanszírozzák, ezért a közös költségvetést sértő cselekmények az ő érdekeiket sértik. Ezért a Közösségi intézményeknek biztosítaniuk kell az adófizetőket arról, hogy az általuk befizetett pénzt a szabályoknak megfelelően használják fel.

A korrupció elleni szabályok –, melyek a pénzügyi érdekek védelmével foglalkozó joganyag részét képezik – az elsődleges és a másodlagos jogforrásokban egyaránt megjelennek. Az előbbihez az Alapító szerződések és módosításai, valamint a Csatlakozási Szerződések; az utóbbihoz a közösségi intézmények által alkotott jogforrások tartoznak. A fenti szabályok a Maastrichti Uniói Szerződés (1992) óta szerepelnek a Szerződésekben. A 2007. december 13-án aláírt Lisszaboni szerződés azonban módosítva az Európai Unió rendszerét, a csalás és korrupció elleni küzdelmet kiemelt szerephez jutatta az alábbiak szerint:

1. Az Unió és a tagállamok küzdenek a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen [311. cikk (6) bekezdés].<sup>15</sup>
2. Az egységes szerkezetű szerződésben a Küzdelem a csalás ellen elnevezésű új 6. fejezet került beillesztésre [325. cikk].
  - (1) Az Unió és a tagállamok küzdenek a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen az e cikknek megfelelően meghozandó olyan intézkedésekkel, amelyeknek elrettentő hatásuk van, és hathatós védelmet nyújtanak a tagállamokban, valamint az Unió intézményeiben, szerveiben és hivatalaiban.
  - (2) A tagállamok az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás leküzdésére megteszik ugyanazokat az intézkedéseket, mint amelyeket a saját pénzügyi érdekeiket sértő csalás leküzdésére tesznek.
  - (3) A Szerződések egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül a tagállamok összehangolják az Unió pénzügyi érdekeinek csalással szembeni védelmét célzó tevékenységüket. Ennek érdekében a Bizottsággal együtt megszervezik a megfelelő hatáskörrel rendelkező hatóságai közötti szoros és rendszeres együttműködést.
  - (4) Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében és a számvevőszékkal folytatott konzultációt követően meghozza az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások megelőzése és az azok elleni küzdelem terén a szükséges intézkedéseket azzal a céllal, hogy hathatós és azonos mértékű

<sup>15</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetének számozása szerint.

védelmet nyújtsanak a tagállamokban, valamint az Unió intézményeiben, szerveiben és hivatalaiban.

- (5) A Bizottság a tagállamokkal együttműködve évente jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az e cikk végrehajtása érdekében megtett intézkedésekről.

Az Unió pénzügyi érdekeinek védelmében tett intézkedéseket, melyek szigorú kötelezettségekként jelennek meg, alapvetően aszerint osztályozzuk, hogy közösségi vagy tagállami intézmények hajtják végre azokat. Az intézkedésre jogosult és kötelezett szervek egyik nagy csoportját értelemszerűen a közösségi intézmények alkotják, míg a másikat a tagállamiak.

E követelmények érvényesítésével kapcsolatban két megjegyzést szükséges tenni. Az egyik, hogy a pénzügyi érdekek védelmében központi szerepet tölt be a korrupció elleni küzdelmet is koordináló Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF), amely mellett olyan fontos közösségi intézmények is szerepet kapnak a küzdelemben, mint például az Európai Bizottság, az Európai Bíróság, az Európai Számvevőszék, az EUROPOL és az „Eurojust”, az Európai Igazságügyi Együttműködési Egység. Az Alapító Szerződésen alapuló együttműködési kötelezettségük alapján az Unió és a tagállamok együtt küzdenek a Közösség pénzügyi érdekeit sértő minden jogellenes tevékenység ellen.

A másik megjegyzés arra vonatkozik, hogy a tagállamok az Unió pénzügyi érdekeinek védelme során, a közösségi jog erejénél fogva, kiemelt feladatokként: megelőzik és megakadályozzák a szabálytalanságok kialakulását a megfelelő jogi környezet kialakításával; e jogszabályok alapján ellenőrzést végeznek (esetleg együtt a Bizottsággal és minden segítséget megadnak a Bizottságnak az általa lefolytatott ellenőrzések során); felderítik és szankcionálják a szabálytalanságokat, a jogtalanul kifizetett összegeket visszajuttatják a Bizottságnak, továbbá közigazgatási és büntetőeljárást indítanak; közigazgatási eljárást a szabálytalanságok és büntetőeljárást a csalás, a korrupció és a pénzmosás esetén. E két eszköz alkalmazásának gyakoriságát tekintve várható, hogy a jövőben nőni fog a büntetőjogi eszközök jelentősége.

\* \* \*

Összefoglalásképpen megállapítható, hogy a fent említett nemzetközi szervezetek a nemzetközi jogi egyezményeknek olyan kiterjedt rendszerét hozták létre, amely – az első tapasztalatok alapján – hatékonyan elősegíti a korrupció elleni küzdelmet. Magyarország a nemzetközi együttműködés aktív résztvevője, e tárgyú nemzetközi szerződéseket az elsők között ratifikálta.

E küzdelem fontos eszköze a tárgykörben folyó sokoldalú nemzetközi tapasztalatcsere is, amely a nemzetközi konferenciák, szemináriumok és workshop-ok formájában valósul meg.

### **2.3. Az EU tagállamai állami számvevőszékei antikorrupciós tevékenységének jogi keretei**

E tevékenységet meghatározó fontos jogi kereteket a **2. sz. táblázatban** három dimenzió mentén mutatjuk be:

- az állami számvevőszékek jogállását meghatározó jogszabály szintje;
- az antikorrupciós programokat, szervezeteket kijelölő külön jogszabályok;
- a számvevőszékek antikorrupciós kompetenciáját.

Emellett tájékoztató jelleggel közöljük a Transparency International 2010. évben publikált korrupciós (percepció) indexének (Transparency International, 2010) az országra jellemző nagyságát. Mint látható, az index szerint Magyarország helyzete az előző évhez képest romlott: pontszáma 4,9-ről 4,6-ra csökkent, ország pozíciója pedig 46-ról 53-ra változott. A táblázat alapján a következő főbb összefoglaló megállapítások tehetők.

- a) Az állami számvevőszékek jogállását meghatározó *alkotmányos rendelkezések, illetve törvényi szabályozás* (például Svédország, Dánia, Bulgária esetében) nem ad speciális felhatalmazást a korrupció elleni küzdelemhez.

## 2. sz. táblázat

### Az európai országok és számvevőszékek antikorrupciós jogi keretei, programjai

| Országok                              | Számvevőszékek jogállása | Antikorrupciós törvény, program, szervezet | Számvevőszékek antikorrupciós kompetenciája | 2010. évi TI index |          |
|---------------------------------------|--------------------------|--|---|--------------------|----------|
|                                       |                          |  |   | Pontszám           | Helyezés |
| <b>Bírósági modell<sup>16</sup></b>   |                          |  |   |                    |          |
| Belgium                               | Alkotmány (180. cikk)    | -  | Általános                                   | 7,1                | 22       |
| Franciaország                         | Alkotmány (47. cikk)     | -  | Általános                                   | 6,8                | 25       |
| Görögország                           | Alkotmány (98. cikk)     | -  | Általános                                   | 3,5                | 78       |
| Olaszország                           | Alkotmány (100. cikk)    | 1994. évi XX. tv.                          | Közvetlen                                   | 4,9                | 67       |
| Spanyolország                         | Alkotmány                | 1982. évi II. tv (minősített tv.)          | Általános                                   | 6,1                | 30       |
| Luxembourg                            | Alkotmány (105. cikk)    | -  | Általános                                   | 8,5                | 11       |
| Portugália                            | Alkotmány                | 1997. évi IIC. tv.,<br>Önálló intézmény    | Közvetlen                                   | 5,0                | 32       |
| <b>Angolszász modell<sup>17</sup></b> |                          |  |   |                    |          |
| Hollandia                             | Alkotmány (76. cikk)     | -  | Általános                                   | 8,8                | 7        |

<sup>16</sup> A francia közigazgatási rendszer hagyományai alapján működő számvevőszékek az ún., latin modellben, „valódi” pénzügyi bíróságként működnek, melyek vezetése testületi.

<sup>17</sup> Eme office-típusú modellben a számvevőszékeknek többnyire egy személyi vezetése van, akinek munkáját általában valamilyen tanácsadó testület támogatja, de lehet testületi vezetése is, például a holland, a luxemburgi és a német számvevőszékek esetében.

|                                     |   |   |           |     |    |
|-------------------------------------|---|---|-----------|-----|----|
| Egyesült Királyság                  | Kormányzati forrásokról és számlákról szóló tv. | Csalásról szóló 2006. évi tv.           | Általános | 7,6 | 20 |
| Írország                            | Alkotmány (33. cikk)                            | -                                       | Általános | 8,0 | 14 |
| Ciprus                              | Alkotmány                                       | -                                       | Nincs     | 6,3 | 28 |
| Málta                               | Alkotmány                                       | -                                       | Nincs     | 5,6 | 37 |
| Svédország                          | Számvevőszéki tv.                               | -                                       | Közvetlen | 9,2 | 4  |
| Finnország                          | Alkotmány                                       | -                                       | Nincs     | 9,2 | 4  |
| Dánia                               | Számvevőszéki tv. (1997. évi III. tv.)          | -                                       | Általános | 9,3 | 1  |
| Németország                         | Alkotmány (114. cikk)                           | Szövetségi kormány 2004. évi irányelve  | Általános | 7,9 | 15 |
| Ausztria                            | Alkotmány                                       | Korrupció Megelőzési Munkacsoport, 1998 | Általános | 7,9 | 15 |
| <b>Kelet-európai számvevőszékek</b> |   |   |           |     |    |
| Lengyelország                       | Alkotmány (202-207. cikk)<br>Számvevőszéki tv.  | Program 2002                            | Általános | 5,3 | 41 |
| Magyarország                        | Alkotmány<br>Számvevőszéki tv.                  | Üvegseb tv. (2003. évi XXIV. tv.)       | Közvetlen | 4,7 | 50 |
| Csehország                          | Alkotmány (97. cikk)                            | -                                       | Általános | 4,6 | 53 |
| Szlovákia                           | Alkotmány (60. cikk)                            | -                                       | Általános | 4,3 | 59 |
| Észtország                          | Alkotmány<br>Számvevőszéki tv.                  | Önálló tv.<br>Stratégia 2004            | Közvetlen | 6,5 | 26 |
| Szlovénia                           | Alkotmány                                       | -                                       | Általános | 6,4 | 27 |
| Lettország                          | Alkotmány<br>Számvevőszéki tv.                  | Antikorrupciós Hivatal                  | Általános | 4,3 | 59 |
| Litvánia                            | Alkotmány (133. cikk)                           | -                                       | Általános | 5,0 | 46 |
| Románia                             | Alkotmány (140. cikk)                           | -                                       | Általános | 3,7 | 69 |
| Bulgária                            | Számvevőszéki tv., 2001. évi CXI. tv            | -                                       | Közvetlen | 3,6 | 73 |

b) E küzdelem szempontjából fontos feltétel az *antikorrupciós törvények, programok és szervezetek* megléte az országokban. Ezek orientációkat, partnerségi kapcsolatokat, esetleg feladatokat jelenthetnek a számvevőszékek számára.

- A táblázat arról tájékoztat, hogy három országban: az Egyesült Királyságban, Németországban és Észtországban önálló csalás és korrupció ellenes *törvények*

(*kormány irányelv*) kerültek elfogadásra, másutt pedig olyan egyéb tárgyú törvények, amelyeknek fontos célja a korrupció elleni tevékenység szabályozása és ösztönzése. Ilyen törvényi szabályozással rendelkezik Olaszország, Spanyolország, Portugália, Egyesült Királyság és Magyarország.

- Az EU tagországok közül az antikorrupciós tevékenység irányítása céljából csak Lengyelország és Észtország rendelkezik nyilvános, *stratégiai jellegű programmal*.
  - Három országban, Ausztriában, Portugáliában és Lettországon a korrupció ellenes küzdelmet *önálló intézmények* is szolgálják. Ausztriában 1998-ban az osztrák kancellár Korrupció Megelőzési Munkacsoportot hozott létre az osztrák számvevőszék elnökének vezetésével. Portugáliában a számvevőszék mellett független Korrupció-megelőzési Tanács működik, melynek célja a korrupció és az azzal kapcsolatos törvénysértések megelőzése nemzeti hatáskörben. A két intézmény szorosan együttműködik egymással, például a számvevőszék hagyja jóvá a Tanács által javasolt kockázat-megelőzési tervet. Lettországon Korrupció Elleni és Megelőzési Hivatal működik. Amennyiben a Lett Állami Számvevőszék korrupció gyanús helyzetet tár fel, az ügyet vagy a Legfőbb Ügyészségnek vagy a Hivatalnak köteles átadni.
- c) A jogi felhatalmazások alapján a számvevőszékek *antikorrupciós kompetenciáit* a táblázatban megítélésünk szerint három címszószerű, az „általános”, a „közvetlen” és a „nincs” minősítés jelzi. Az „általános” minősítés arra utal, hogy a számvevőszéki ellenőrzések végzéséhez adott általános jogi felhatalmazások is lehetőséget adnak az elkövetett szabálytalanságok és a tapasztalt nem hatékony közpénzfelhasználások feltárására, és így – közvetett módon – segíthetik a korrupció elleni küzdelmet. A „közvetlen” minősítés esetén viszont a számvevőszékek formális és specifikus kompetenciákkal is rendelkeznek e küzdelem számára. Ezekhez a számvevőszéki törvények, illetve a számvevőszéki tevékenységet érintő külön törvények teremtik meg a jogi alapot. A „nincs” minősítés – az érintett számvevőszékek deklarált véleménye alapján – azt jelzi, hogy a szóban forgó országban a korrupció nem gyakori (ellenőrzésre nem érdemes) jelenség.

A táblázat alapján a következő minősítő megállapítások tehetők.

- A számvevőszékek antikorrupciós kompetenciájára többségében az *általános felhatalmazás a jellemző*, tehát az érintett számvevőszékek korrupció ellenes tevékenységének intenzitása alapvetően a számvevők, illetve a vezetés motivációjától függ.
- *Közvetlen antikorrupciós kompetenciával* Olaszország, Portugália, Svédország, Magyarország, Észtország és Bulgária számvevőszéke rendelkezik. Olaszország esetében az 1994. évi XX. törvény olyan utólagos ellenőrzési kompetenciával hatalmazta fel a számvevőszéket, amelynek célja a közmenedzsment hatékonyságának ellenőrzésén keresztül a korrupciós gyanúra utaló kritikus pontok feltárása, azonosítása. Portugáliában az 1997. évi IIC. Törvény, hasonló tartalmú kompetenciával ruházta fel a számvevőszéket. A Svéd Számvevőszéken belül külön szervezeti egység feladata a gyanús, szabálytalan tranzakciók esetében a speciális ellenőrzések végzése. A magyar ÁSZ esetében ilyen speciális felhatalmazást adó jogszabálynak tekinthető „a

közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról” szóló 2003. évi XXIV. törvény, az ún., üvegseb törvény, amely alapján a közpénzek felhasználásának ellenőrzése kiterjed a magánszférára is. Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a Portugál Számvevőszék is rendelkezik hasonló jogosítványokkal. A speciális kompetenciára Észtország esetében egyrészt az antikorrupciós törvény végrehajtásának ellenőrzési feladata, másrészt az antikorrupciós stratégiából eredően az adott felhatalmazást, hogy a számvevőszék ellenőrzési jogosítványait kiterjesztették az önkormányzati szférára is, amely korábban fehér folt volt az ellenőrzés rendszerében. Ami Bulgáriát illeti, a számvevőszék közvetlen antikorrupciós kompetenciáját a Bolgár Számvevőszékről szóló törvény teremti meg azáltal, hogy az EU-támogatások irányításának és felhasználásának ellenőrzését a számvevőszék végzi.

- A „nincs” minősítést Finnország esetében a korrupciós alacsony foka indokolja, ám ez Ciprus (28. ország pozíció) és Málta (37. ország pozíció) esetében nem áll fenn.

d) A *Transparency International korrupciós (percepciós) indexe* (Transparency International, 2010) alapján megállapítható, hogy azon országok számvevőszékeire jellemző a közvetlen antikorrupciós kompetencia megléte, amelyek közepesen fertőzötteknek számítanak: a 180 országot tartalmazó nemzetközi összehasonlítási lista 73. helyén álló Bulgária, 67. Olaszország, 50. Magyarország, 32. Portugália és 26. Észtország. E szabály alól kivételt képez Svédország, amely a ranglista 4. helyét foglalja el, s mégis közvetlen antikorrupciós kompetenciával rendelkezik.

Végül, ami az antikorrupciós tevékenységre adott jogi felhatalmazások, a korrupciós színvonal és a számvevőszéki típusok (bíróági, angolszász és kelet-európai) kapcsolatot illeti, nem mutatkozik közöttük korrelációs összefüggés.

## 3. A holland integritás-irányítási rendszer

### 3.1. A rendszer bevezetésének háttere

Az ÁSZ a korrupció ellenes küzdelemben önként vállalt kötelezettségeinek eleget téve indította el 2007-ben az EU által támogatott Twinning Light projektet, melynek középpontjában egy korrupciós kockázati térkép elkészítésének módszertana állt. A Holland Számvevőszék vállalta, hogy partnerként vesz részt ebben a projektben és megosztja az e téren szerzett ismereteit, illetve tapasztalatait az ÁSZ-szal, valamint az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézetével (ÁSZKUT jogelődjével), amely a projekttel kapcsolatos munkák elvégzésért volt felelős. A projekt tapasztalatairól tanulmányban<sup>18</sup> számoltunk be.

Előjáróban összefoglaljuk az alkalmazott rendszer általános főbb vonásait:

- az integritás – mint sérthetetlen, megvesztegethetetlen állapot – az egyes köztisztviselőkre éppúgy vonatkozik, mint a szervezetekre, egy adott szervezet köteles mindent megtenni annak érdekében, hogy alkalmazottai ellenálljanak a korrupciós kísértésnek;
- az integritás nem csupán törvények és jogszabályok összessége, hanem erkölcsi felelősség is;
- az integritás-politika, mint folyamatos tevékenység nem csupán a szabályok megsértésének büntetését, hanem mindenekelőtt a megelőzést szolgálja;
- e politika feltételezi, hogy folyamatosan felmérjük és értékeljük az adott helyzetben jelentkező korrupciós kockázatokat;
- célszerű a korrupciós kockázatok feltáró elemzése, amely azonosítja a magas korrupciós kockázatú területek helyét, típusát és természetét a közzsférában;
- az integritáskultúra előmozdítása érdekében hatásos képzési programokat szükséges szervezni a közzsféra valamennyi szintjén.

Egy ilyen rendszer kiépítésének gondolatát a holland belügyminiszter vetette fel 1992-ben, és emellett hangsúlyozta, hogy az integritás kérdését a közzszektorban napirendre kell tűzni. 1992 megelőzően a holland hatóságok azt a véleményt képviselték, hogy az országban a korrupció nem jelentős, illetve kevésbé elterjedt. Azonban az 1990-es években jelentős megvesztegetésekre derült fényt, amelyben, közzszférában dolgozók is gyanúsítottak voltak; az esetek nagy száma miatt 2002-ben parlamenti vizsgálat indul. Ebben az évben vált ismertté az is, hogy néhány felsőfokú oktatási intézményben a hallgatói listán nem létező, virtuális „hallgatók” szerepeltek azért, hogy az intézmények nagyobb kormányzati támogatást kapjanak.

A korrupció elleni fellépést ösztönözte a szervezett bűnözés helyi szinten való megjelenése is, hiszen a helyi hatóságok olyan szórakozóhelyek megnyitására adtak engedélyt, amelyekben aztán gyakori volt a kábítószer kereskedés és az illegális pénzmosás. Továbbá jelentős hatást gyakorolt az is, hogy a szervezett bűnözés megjelent a szállító-, a szálloda- és az építőiparban.

---

<sup>18</sup> Báger-Korbuly-Pulay (2008).; Manual (2007).



A hatóságok adminisztratív (büntető) intézkedésekkel próbálták csökkenteni a korrupciót és egyéb bűnözést, ám csak mérsékelt eredményt sikerült elérniük, például Amszterdamban. A holland Büntető Törvénykönyv alkalmazása és szigorítása sem bizonyult kielégítőnek, mivel a bűnözők helyére mindig újak léptek. Ezek a tények továbbá arra hívták fel a figyelmet, hogy Hollandiában, a közszektorban alacsony fejlettségű az integritás-irányítási rendszer.

### 3.2. Törvényhozási és intézményi változások

Válaszként a hatóságok 2003-ban megalkották *A közigazgatás feddhetetlenségéről a döntéshozatalban szóló törvényt (röviden: BIBOB törvény)*, amelynek célja, hogy felkészítse a közigazgatást olyan eszközök alkalmazására, amelyekkel kiszűrhetőek a potenciális bűnözők az engedélyezési és támogatási eljárásokban, ez által nem veszélyeztetik az integritás érvényesülését. Ennek megvalósításához eszközként szolgál a jogszabályi alap, amely lehetővé teszi, hogy a megvesztegető engedélykérelmét a megvesztegetés okán el lehessen utasítani, ugyanakkor a közigazgatás feddhetetlenségét információ közlési és szűrési mechanizmus bevezetésével kell biztosítani. A törvény az után lépett életbe, hogy a kormányzati szervek értesülést szereztek arról, hogy a bűnözők a gazdasági életbe beszivárogtak és nemcsak élnek, hanem visszaélnek a jogszabályok által nyújtott lehetőségekkel.

A törvény végrehajtása hatásosnak bizonyult: például 1995-ben a BIBOB törvény által létrehozott hivatalhoz 96 tanács/kérés érkezett, amelyek mindegyike a működési engedélyezésekkel volt kapcsolatos. A hivatal által a kormányzati szerveknek küldött javaslatok 53%-a arra vonatkozott, hogy az igényelt működési engedélyek megadása a bűnözési tevékenységek (csalás, pénzmosás) növekedését eredményezné, ezért azok megadására nem kerülhet sor. Megjegyzendő, hogy a legtöbb tanács/kérés a helyi önkormányzatoktól származott, melyet a tartományoktól és a minisztériumoktól érkezett kérdések követtek.

*A BIBOB törvény alkalmazása egyértelműen eredményesnek tekinthető a bűnelkövetés csökkentése és megelőzése szempontjából a következők miatt:*

- az adminisztratív intézkedések hatékonyan egészítették ki a büntetőjogi szankciókat;
- a törvény az önkormányzatok és a tartományok végső mentsvára lett a hatékony tanácsadásnak köszönhetően, és
- *hasznos eszköznek bizonyult a közszférában dolgozók integritásának az erősítése számára.*

A BIBOB törvény hatása mellett említésre méltó a *GRECO 2002-2004. évi hollandiai vizsgálatának* az eredménye is. A tett javaslatok között hangsúlyozták a nagyobb prevenció fontosságát azon hivatalok számára, amelyek felelősek a korrupció ellenes politikák kidolgozásáért, továbbá a jobban felhasználható bűnügyi statisztikák iránti igényt annak érdekében, hogy pontosabban mérhető legyen a korrupció szintje Hollandiában.

A GRECO javaslatát támogatta az a tudományos tanulmány is, amelyet 2004-ben a kormány felkérésére készítettek, továbbá a Holland Számvevőszék az integritási rendszerekről 2004-ben készített jelentésében szintén hangsúlyozta a megbízhatóbb statisztikai adatok fontosságát. 2006-ban pedig a holland kormány fehér könyvben tett

javaslatot a parlamentnek a korrupció megelőzésével kapcsolatos feladatokra. E javaslatok a következők voltak:

- (i) az integritási politika kidolgozása a szabályok, a tudatosság növelése és a bűnüldözési gyakorlat fejlesztése számára;
- (ii) az integritási sérelmekkel foglalkozó belső vizsgálatok számbavételének a javítása;
- (iii) fokozott odafigyelés az integritás megsértésére;
- (iv) a jogi büntetés növelése a korrupciós esetekben, és
- (v) az együttműködés az állami intézmények és a civil szféra között.

Az integritási rendszer fokozatos térnyerését jelző ismertetett változásokat jelentős intézményi fejlődésként követte a *Nemzeti Etikai és Integritási Hivatal (röviden: BIOS) létrehozása 2006 márciusában*. A hivatalt a következő 5 feladat elvégzésére létesítették:

- az integritási politika támogatása;
- az integritási politika eszközeinek fejlesztése;
- az integritási politika eszközei alkalmazásának támogatása;
- az integritással kapcsolatos ismeretek megsztásának a segítése, és
- az integritással kapcsolatos tudás létrehozása.

Mint látható a BIOS tevékenységének fő iránya az integritási politikák közszférán belüli kidolgozásának és végrehajtásának elősegítése. Figyelme kiemelten az állami intézmények vezetőinek, az etikáért felelős hivatalnokainak és a humánpolitikával foglalkozóknak a segítségére irányul. A hivatal filozófiája a kormányzati szervekben belül az integritással kapcsolatos tanulási folyamatok hatékonyabbá tétele.

A hivatalt a belügyminiszter hozta létre, és eleinte a belügyminisztérium szervezetéhez tartozott. Később döntés született arról, hogy a BIOS a minisztériumból átkerüljön a Hollandia legnagyobb Munkaerőpiaccal és Munkakapcsolatokkal Foglalkozó Tudás és Szolgáltató Központjába (röviden: CAOP) abból a megfontolásból, hogy így garantáltabb a hivatal független működése. A CAOP tevékenységének célja – független intézményként – a munkaerőpiac fejlődési trendjeinek és a munkapiaci szereplők kapcsolatai változásainak követése, tanulmányozása annak érdekében, hogy miként lehet oldani a munkaerőhiány jelenségét, hogyan lehet elősegíteni a munkaerő elöregedésével kapcsolatos problémák megoldását, és milyen következményei vannak az EU munkaerő piaci szabályozásainak az országban.

A BIOS a holland integritási rendszer működésének központi segítő intézményévé vált. Több integritás alapú eszközt dolgozott ki, gyakran más intézményekkel szorosan együttműködve. Köztük olyan eszközöket is, mint az *Integritás Új Önértékelő Eszközét (röviden: SAINT)*, melyben szorosan együttműködött a Holland Számvevőszékkal és az amszterdami önkormányzattal. (Erről lásd a fejezet következő pontjait.) Tevékenysége jelentős eredményeket mutat föl az integritással kapcsolatos tájékoztatók és útmutatók közreadásában, illetve a konferenciák szervezésében is.

A kiépített integritási rendszer említett intézményei mellett a korrupció elleni küzdelemben fontos szerepet játszik még a *rendőrség*, különösen annak *speciális nyomozó osztálya*, amelynek feladata a közhivatalnokok által elkövetett korrupciós esetek kivizsgálása. Az *ügyészség* mellett e küzdelem szempontjából még jelentős tevékenységet folytat az *adóhivatal költségvetési speciális nyomozó hatósága* is.

### 3.3. Az integritás fogalma és az abban rejlő lehetőségek

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

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

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

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

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

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

### 3.4. A módszertan legfontosabb alapelvei és jellemzői

Az alkalmazott módszertan lényegét az integritással kapcsolatos kockázatok és veszélyek, valamint az integritás irányítási rendszer fejlettségi szintjének értékelése képezi.

- *A cél a megelőzés*  
Az értékelési módszer célja a megelőzés. Nem az a rendeltetése, hogy feltárja a korrupciós incidenseket, vagy megbüntesse (elfojtsa) az elfogadhatatlan magatartást. A módszertan azzal a céllal került kidolgozásra, hogy elősegítse az integritással kapcsolatos legfőbb gyengeségek és kockázatok azonosítását, valamint – a szervezet ellenálló-képességének erősítésével – a szabályszegések jövőbeni megelőzését.
- *Veszélyeztetettségben és kockázatokban gondolkodni*  
Az értékelési módszertan megtanít veszélyeztetettségben és kockázatokban gondolkodni. Az értékelést végzők azonosítják a legfontosabb veszélyeztetettségi pontokat és kockázatokot, majd javaslatot tesznek ezek csökkentésére. A veszélyeztetettségben és kockázatokban gondolkodás képessége elengedhetetlen feltétele a kiegyensúlyozott integritás-politika létrehozásának. Ha egy szervezet tagjai viszonylag kevés tapasztalattal rendelkeznek e téren, az értékelésen keresztül megismerkedhetnek ezzel a szemlélettel. Később az értékelési módszer gondolatmenetét a szervezet továbbadhatja alkalmazottainak, s az elsajátított ismeretek többszöri ismétlésével egyre inkább fejlődhet a szervezet hozzáállása az integritás kérdéséhez.
- *Az integritás irányítási rendszer értékelése*  
Az integritással kapcsolatos kockázatok (veszélyeztetettség) felmérése mellett az értékelési módszertan azt vizsgálja, hogy a szervezet mennyire ellenálló az integritással kapcsolatos szabálysértésekkel szemben. Értékelésre kerül, hogy a különböző intézkedések közül melyeket vetették be, hogy folyamatosan alkalmazzák és betartják-e azokat, illetve hogy az alkalmazott intézkedések mennyire bizonyultak hatékonyak. Ily módon megfelelő képet kaphatunk az integritás-irányítási rendszer fejlettségéről, valamint arról, hogy a szervezet mennyire bizonyul ellenállónak az integritással kapcsolatos kihágásokkal szemben.
- *Vezetői jelentés, akcióterv*  
Az értékelés végterméke a vezetői jelentés/akcióterv. Ez a jelentés világossá teszi az intézmény vezetése számára, hol van szükség haladéktalan intézkedésekre annak érdekében, hogy erősödjön a szervezet ellenálló-képessége az integritással kapcsolatos kihágásokkal szemben. Az így meghatározott területekkel való kiemelt foglalkozás fokozza az általános integritás-politika hatékonyságát.
- *Az integritással kapcsolatos tudatosság fokozása*  
Az értékelés nem csupán feltárja az integritással kapcsolatos veszélyeztetettséget és gyengeségeket, illetve javaslatokkal szolgál az ellenálló-képesség növelésére, hanem nagymértékben fokozza az integritásra való odafigyelést, az integritással kapcsolatos tudatosságot is.

### 3.5. A kockázatelemzés

A kockázatelemzés megszokott gyakorlatként jelenik meg mindennapjaink során. Bizonyos mértékben minden esetben értékeljük az adott helyzetben rejlő kockázatot. Ezt gyakran „tudat alatt”, kimondatlanul vagy ösztönösen tesszük. Saját tapasztalataink alapján

megállapíthatjuk, hogy szinte folyamatosan elemezzük és mérlegeljük a kockázatokat, amelyek eredményeképpen felhagyhatunk bizonyos tevékenységünkkel vagy megváltoztathatjuk az azokhoz való hozzáállásunkat. A kockázatelemzés éberebbé tesz bennünket, s ennek következtében gyorsabban reagálhatunk és csökken annak a valószínűsége, hogy hibát követünk el. Felmérjük az adott kockázat természetét és várható negatív hatását, hogy megtehesük a szükséges intézkedéseket annak elhárítása vagy káros következményeinek enyhítése érdekében.

### 3.5.1. Integritással kapcsolatos kockázatok

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

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

### 3.5.2. Veszélyeztetett területek

Amint azt a 3.5.1. alfejezetben kifejtettük, a konkrét kockázatok pontosan meghatározott nem kívánatos események, amelyek a cselekvő személy, a cselekmény, a hely, az idő, valamint az okozott kár ismertetésével írhatóak körül. A *veszélyeztetettség* ennél elvontabban határozható meg, s azokra a területekre vonatkoztatható, ahol nagyobb valószínűséggel léphetnek fel a kockázatok. Érdeemes foglalkozni a veszélyeztetett területekkel, mivel megismerésük segíthet a felmerülő problémák azonosításában és megoldásában anélkül, hogy az összes lehetséges kockázatot részletesen meghatároznánk.

A szakértői elemzések és a szakmai tapasztalatok azt mutatják, hogy a közszférán belül az egyes tevékenységterületek több integritással kapcsolatos kockázatot rejtnek magukban, mint mások. Az adóbehajtás vagy a támogatások odaítélése során például nagyobb a veszélye az integritással kapcsolatos szabályok megsértésének, mint az oktatás vagy az irattározás esetén. Azok a területek, ahol intenzív a kapcsolat az „ügyfelekkel” (állampolgárokkal vagy vállalkozásokkal), veszélyeztetettebbnek bizonyulnak, mivel ezeknél több megvesztegetési lehetőség és kísértés merülhet fel. Ugyanez mondható el azokról a folyamatokról is, ahol értékes állami vagyont kezeléséről van szó.

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

- növelik az integritással kapcsolatos incidens bekövetkezésének a valószínűségét;

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

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

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

### 3.6. Értékelési módszertan

Ez a pont összefoglalóan ismerteti az értékelési módszertan alapját és hátterét. Az alábbiakban csak a lényeges elemeit ismertetjük.

(a) *Az értékelés tárgyának és a tárgy folyamatainak elemzése*

Az első lépés az értékelés tárgyát képező szervezet vagy intézmény, illetve az ott zajló folyamatok meghatározása és elemzése. A kiválasztott szervezetre vagy intézményre jellemző elsődleges, illetve másodlagos folyamatokat elemezni kell, vagyis tételesen fel kell sorolni a szervezet által végzett feladatokat. Döntést igényel az a kérdés, hogy a szervezet egésze képezi-e az értékelés tárgyát vagy csupán egy adott szervezeti egysége, osztálya.

(b) *A veszélyeztetett területek, folyamatok értékelése* (lásd a következő 3.7. pont alatt)

Ebben a lépésben felmérjük a veszélyeztetettséget, vagyis megállapítjuk, hogy az (a) lépésben meghatározott szervezet milyen mértékben és mely területeken van kitéve az integritással kapcsolatos szabálysértések veszélyének. Ez a lépés három mozdulatból áll:

- a szervezetre jellemző folyamatok összevetése a közszféra mindazon folyamataival, amelyeknél köztudottan fennáll az integritás megsértésének veszélye;
- a veszélyeztetettséget növelő körülmények jelenlétének vagy hiányának vizsgálata;
- a szervezetenél észlelt veszélyeztetett területek áttekintése és átfogó értékelése.

A szervezet tevékenységében rejlő, eredendően *veszélyeztetett területek* és a *veszélyeztetettséget növelő körülmények, tényezők* segítségével együttesen felállítható a szervezet vagy szervezeti egység *veszélyeztetettségi profilja*.

(c) *Az ellenálló-képesség vagy az integritás-irányítási rendszer fejlettségének értékelése* (lásd 3.8. pont)

Ebben a fázisban a szervezet integritás-irányítási rendszerét alkotó intézkedések fejlettségi szintjének értékelésére kerül sor. A rendszer 14 intézkedés csoportból áll, melyek három nagy csoportot alkotnak. Az integritás-irányítási rendszer fejlettségének értékelése kimutatja, mennyire ellenálló az adott szervezet vagy szervezeti egység az integritással kapcsolatos szabálysértésekkel szemben. Ez a fázis a következő lépéseket tartalmazza:

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

(d) *Eltéréselemzés* (lásd 3.9. pont)

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

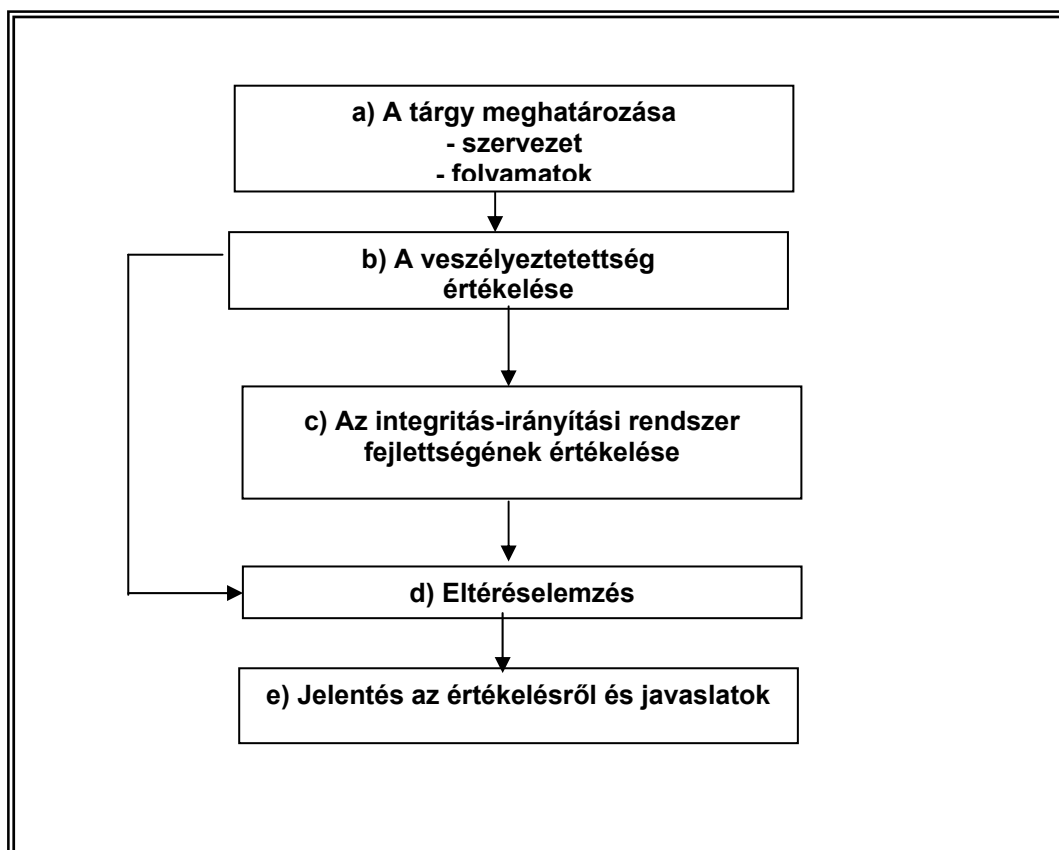
(e) *Jelentés az értékelésről és javaslatok megfogalmazása*

Az eltéréselemzés során nyert információk felhasználásával az értékelésről jelentés készíthető. A központi kérdés az, hogy mely intézkedésekkel lehetne leginkább kezelni a legveszélyeztetettebb folyamatokat. Az eltéréselemzés eredményeképpen javaslatok születnek, az integritással kapcsolatos kockázatokkal szembeni ellenálló-képesség javítására.

Az **1. sz. ábra** az értékelési módszertan vázlatos összefoglalását mutatja be.

**1. sz. ábra**

**Az értékelési módszertan elemei**



### 3.7. A veszélyeztetettség és a kockázatok felmérése

Amint arról a 3.5. pontban már szó volt, a nemzetközi szakirodalom és a tapasztalataink alapján elmondhatjuk, hogy a közszférán belül egyes területek, tevékenységek és folyamatok jellegükből adódóan nem egyformán vannak kitéve a korrupció, a csalás és egyéb, integritással kapcsolatos szabálysértések kockázatának.

A **3. sz. táblázatban** ezeket a veszélyeztetett területeket, folyamatokat, tevékenységeket foglaltuk össze:

**3. sz. táblázat**

#### Veszélyeztetett területek a közszférán belül

| Veszélyeztetett területek / tevékenységek / folyamatok                   |                                 |   |
|--|---------------------------------|---|
| <i>Kapcsolat a kormányzat és az állampolgárok / vállalkozások között</i> | Beszédések                      | Adó megállapítás; adók, importvámok, jövedéki adók, díjak, illetékek beszedése                          |
|  | Szerződések                     | Tenderek, megrendelések, megbízások, szerződések odaitélése, beszerzések                                |
|  | Kifizetések                     | Támogatások, jutalmak, juttatások, segélyek kifizetése, szponzorálás                                    |
|  | Okmányok kiadása / kiállítás    | Engedélyek, útlevelek, jogosítványok, személyigazolványok, meghatalmazások kiadása                      |
|  | Közszolgáltatások               | Egészségügy, oktatás, hulladékgyűjtés, vízellátás   |
|  | Jogalkotás                      | Új jogszabály tervezetek megalkotása, szabályozási kritériumok meghatározása                            |
|  | Felülvizsgálat és jogalkalmazás | Felügyelet, ellenőrzés, nyomozás, büntető eljárás, felderítés, igazságszolgáltatás, büntetés            |
| <i>Állami vagyon kezelése</i>  | Információ                      | Nemzetbiztonsági és bizalmas információk, dokumentumok, akták, szerzői jogok                            |
|  | Pénz                            | Pénztár, pénzeszközök, portfóliókezelés, készpénz/zsíró ügyletek, prémiumok, költségek, juttatások stb. |
|  | Javak                           | Vétel / eladás (árverés), kezelés és felhasználás   |
|  | Ingatlanok                      | Vétel / eladás (épületek, föld)   |

A fenti veszélyeztetett területek mellett léteznek olyan körülmények, tényezők, amelyek tovább fokozhatják a veszélyeztetettség mértékét.

Az értékelési rendszer a veszélyeztetettséget növelő körülmények következő öt csoportját különbözteti meg:

1. komplexitás,
2. változások / dinamikák,
3. vezetés,
4. személyzet,
5. a probléma háttere.

Az egyes csoportokba tartozó veszélyeztetettséget növelő, a közszférára jellemző körülmények a **4. sz. táblázatban** foglaltuk össze.



## A veszélyeztetettséget növelő körülmények a közsférán belül

|  |
|--|
| <b>1. Komplexitás</b>  |
| Innováció / fejlett számítógépes rendszerek  |
| Komplex vagy bonyolult jogszabályok  |
| Speciális konstrukciók (jogi / pénzügyi)   |
| Bürokrácia   |
| Kapcsolatrendszerek  |
| Lobbizás   |
| Politikai befolyás / beavatkozás   |
| Közérdek - magánérdek keveredése (kereskedelem / verseny)  |
| Külső szakértők bevonásának szükségessége  |
| <b>2. Változások/Dinamikák</b>   |
| Fiatal szervezet   |
| Gyakran változó jogszabályok   |
| Erőteljes növekedés vagy leépítés  |
| Privatizáció / Vezetőség által történő kivásárlás  |
| Kiszervezés  |
| Krízis (átszervezés, komoly fenyegetések, a szervezet megszűnésének vagy a munka elvesztésének veszélye)                     |
| Külső nyomás (a teljesítményt, a kiadásokat érintő, időbeli vagy politikai nyomás, deficit, a feladatokhoz mért forráshiány) |
| <b>3. Vezetés</b>  |
| Uralkodó   |
| Manipulatív  |
| Hivatalos / bürokratikus   |
| Önálló működés   |
| A javadalmazás nagymértékben függ a teljesítménytől  |
| Beszámolási kötelezettség hiánya   |
| Tanácsok/jelzések semmibe vétele   |
| Védekező álláspont a kritikákkal és panaszokkal szemben  |
| <b>4. Személyzet</b>   |
| <b><i>Munkakörnyezet /Lojalitás</i></b>  |
| Teljesítményre gyakorolt nyomás / a jövedelem a teljesítménytől függ   |
| Alacsony státusz / megbecsülés hiánya/ csekély jutalmazás/ rossz karrier kilátások   |
| rossz munkakörülmények/nagy munkateher   |
| Csoport lojalitás  |
| Munkatársak általi akadályoztatás  |
| <b><i>Egyén</i></b>  |
| Más érdekeltségek (mellékállás stb.)   |
| Adósságok  |
| Életmód (költekező)  |
| Személyes titkok (pl. az illető zsarolás áldozata lehet)   |
| Személyes fenyegetettség   |
| Függőség (alkohol, kábítószer)   |
| <b>5. A probléma háttere</b>   |
| Panaszok   |
| Pletykák, szóbeszéd  |
| Jelzések / bejelentések  |
| Korábbi incidensek (visszaesés)  |
| Adminisztrációs problémák (hátralékok, belső ellentmondások, rendkívüli tendenciák stb.)                                     |

A táblázatban felsorolt példák többsége egyértelmű. A fenti körülmények vagy tényezők sok esetben lehetőséget kínálnak és/vagy indítékul szolgálnak és/vagy indoklást adnak a korrupcióhoz vagy egyéb, az integritással kapcsolatos szabálysértések elkövetéséhez.

Hangsúlyozni kell, hogy amennyiben egy vagy több körülménnyel találkozunk a fentiek közül, az még nem jelenti azt, hogy a szervezetben bárki is megszegné az integritással kapcsolatos elvárásokat. E körülmények fennállása pusztán arra utal, hogy az adott szervezetnél nagyobb fokú veszélyeztetettséggel kell számolni, így magasabb az integritással kapcsolatos szabálysértések kockázata.

### **3.8. Az integritás-irányítási rendszer fejlettségi szintjének értékelése**

#### **3.8.1. A fejlettségi szint definíciója**

A módszertan másik kulcseleme az integritás-irányítási rendszer „fejlettségi szintjének” értékelése. Az integritás-irányítás rendszere az integritás megteremtésére, figyelemmel kísérésére és fenntartására irányuló intézkedésekből épül fel. A szakirodalomból és tapasztalataink alapján számos intézkedést ismerünk, amely alkalmas lehet egy rendszer fejlettségének értékelésére. Az értékelési módszertan kialakításakor ezek közül válogattunk, törekedve a helyes egyensúly megtalálására.

A rendszer fejlettségének értékelése bemutatja, mennyire ellenálló az adott szervezet az integritással kapcsolatos szabálysértésekkel szemben. Ideális helyzetben a rendszer fejlettségét a következő tényezők alapozzák meg:

- az intézkedések megléte;
- az intézkedések kialakítása, alkalmassága és minősége;
- az intézkedések megismertetése, az alkalmazottak tudomása az intézkedésekről;
- az intézkedések elfogadása;
- az intézkedések beépítése a tervezési és az irányítási ciklusba;
- az intézkedések megvalósításának és végrehajtásának minősége;
- az információ-szolgáltatás; elszámoltathatóság az intézkedések végrehajtásáért és az intézkedések hatása;
- az intézkedések értékelése és esetleges felülvizsgálata.

Tekintettel arra, hogy a fenti elemekre egyenként igen bonyolult lenne kitérni az értékelési módszer keretén belül, egy viszonylag egyszerű osztályzási rendszert állítottunk fel, amely négy fejlettségi szintből áll, s ezek mindegyikéhez meghatározott kritériumok tartoznak. Ezt mutatja be az **5. sz. táblázat**.

## Az integritás-irányítási rendszer fejlettségi szintjei

| Szint | Kritérium   |
|-------|---|
| 0     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Nincs intézkedés.</li> </ul>   |
| 1     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Van intézkedés.</li> <li>Az intézkedést nem alkalmazzák / nem tartják be.</li> </ul>   |
| 2     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Van intézkedés.</li> <li>Az intézkedést alkalmazzák / betartják.</li> <li>Az intézkedés nem működik / nem hatékony.</li> </ul> |
| 3     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Van intézkedés.</li> <li>Az intézkedést alkalmazzák / betartják.</li> <li>Az intézkedés működik / hatékony.</li> </ul>         |

A fenti kritériumok segítenek az eddig elért fejlettségi szint értékelésében. Általában a legmagasabb fejlettségi szint elérésére kell törekedni, de bizonyos szervezeteknél egyes intézkedések kevésbé lényegesek vagy egyáltalán nem alkalmazhatók. Ez nyilvánvalóvá válik a fejlettségi szint pontozásakor és az intézkedések fontosság szerinti rangsorolásakor.

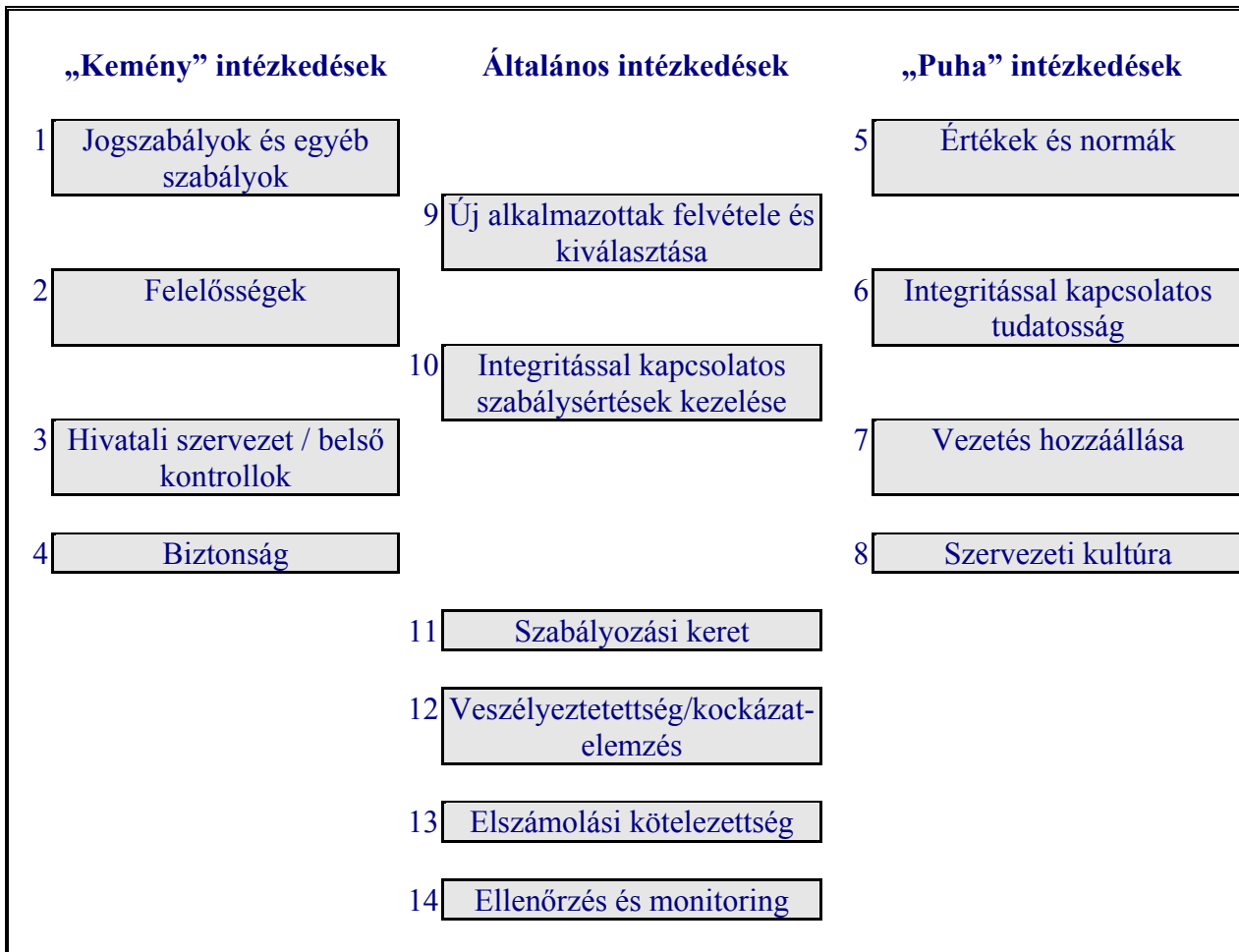
A fejlettségi szint értékelésekor a szervezetnél felmerülő intézkedések összességét azok hatásaival együtt kell figyelembe venni. Amennyiben az értékelésre egy nagyobb szervezet valamely részlegénél kerül sor, a szervezetre, mint egészre jellemző intézkedéseket, valamint az adott részlegnél alkalmazott speciális intézkedéseket együttesen kell figyelembe venni.

### 3.8.2. Az intézkedések csoportjai

A szervezet integritás-irányítási rendszerét számos intézkedés együttesével lehet jellemezni, melyek három fő blokkba (ún., kemény, általános, puha irányítási intézkedések), s ezeken belül összesen 14 csoportba sorolhatók. A **2. sz. ábrán** ezek az intézkedés-csoportok láthatók.

A „kemény” intézkedések, amint arra elnevezésükből is következtetni lehet, főképp jogszabályokkal, eljárásrendekkel és technikai kérdésekkel kapcsolatosak. A „puha” intézkedések az intézményen belüli viselkedést, munkahelyi légkört, szervezeti kultúrát és a vezetői hozzáállást hivatottak befolyásolni. Az *általános* kategóriába tartozó irányítási intézkedések pedig az integritás-politika kialakításával kapcsolatosak.

## Az integritás-irányítási intézkedések csoportjai



Az egyes intézkedés-csoportok tartalmáról a hozzájuk tartozó kulcskérdéseken keresztül a **Melléklet** tájékoztat (Manual, 2007).

### 3.9. Eltéréselemzés

Az értékelési módszertan megfelelő alkalmazásával megismerhetjük az adott szervezet átfogó veszélyeztetettségi szintjét (veszélyeztetettségi profil), valamint az integritás-irányítási rendszer (átlagos) fejlettségi szintjét. Az eltéréselemzés megmutatja, hogy a kettő mennyire van egyensúlyban egymással. Ha a veszélyeztetettség szintje magasabb az integritás-irányítási intézkedések fejlettségi szintjénél, a szervezet ellenálló-képessége nyilvánvalóan nem megfelelő és a fennmaradó veszélyeztetettséget kezelni kell. Az értékelés eredményeképpen javaslatokat fogalmazhatunk meg arra vonatkozóan, hogy miként lehet javítani az integritás-irányítási rendszer működését a szervezet ellenálló-képességének növelése érdekében.

Az eltéréselemzés ezen a szinten nem azt hivatott felmérni, hogy van-e konkrét kapcsolat egy adott veszélyeztetett terület és egy bizonyos irányítási intézkedés között. Amint azt a 3.8. pontban láthattuk, az integritás-irányítási rendszer általános intézkedéseket (intézkedéscsoportokat) is tartalmaz, amelyek nem egy bizonyos veszélyeztetettséget vagy kockázatot hivatottak kezelni, hanem olyanokat, amelyek szélesebb körben gyakorolnak

hatást a szervezet integritással kapcsolatos szabálysértésekkel szembeni ellenálló-képességére. Példa erre az integritás-politika megfogalmazása vagy az integritás tudatosságát fokozó képzések szervezése. Az eltéréselemzés tehát ezen a szinten annak eldöntésében segít, hogy a szervezet ellenálló-képessége megfelel-e a szervezetre jellemző veszélyeztetettségi szintnek.

Részletesebb szinten az integritással kapcsolatos kockázatok képezik a vizsgálat tárgyát. Az eltéréselemzésnek ebben az esetben az a célja, hogy információt nyújtson a szóban forgó kockázatok kezelésére alkalmas (konkrét) intézkedések jelenlétéről vagy hiányáról. Amennyiben nincsenek ilyen intézkedések, fennmaradó kockázatokról beszélhetünk, és az integritás-irányítási rendszer továbbfejlesztése szükségessé válik. Az eltéréselemzés eredményeképpen igen konkrét javaslatokat fogalmazhatunk meg az adott integritás-irányítási intézkedések bevezetésére vagy hatásosabb alkalmazására.

### 3.10. Integritással kapcsolatos kockázatok feltérképezése

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

A kockázati térkép négy részből áll:

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

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

A közszféra integritás-kockázati térképe hozzájárulhat:

- a veszélyeztetett szektorok meghatározásához a kormányzaton belül;
- a gyengeségek és erősségek felismeréséhez a közszféra integritás rendszerén belül;
- a fejlesztések meghatározásához és a közintézmények megfelelő integritás-irányítási rendszerének kialakításához;
- ahhoz, hogy az integritással kapcsolatos szabálysértések feltárása elsőbbséget élvezzen (elfojtás);

- a korábbi években megvalósított fejlesztések figyelemmel kíséréséhez és értékeléséhez.

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

A magyar közszféra kockázati térképének elkészítése előtt dönteni kell a kockázati térkép által lefedett intézményi területről, valamint a kockázati térkép részletességéről és elkészítésének idejéről. Mindezek a részletesség elvárt mértéke, a rendelkezésre álló pénzügyi források, a tervezési szempontok és az adatok elérhetőségétől függően változhatnak. Szerepet játszanak továbbá a kockázati térkép elkészítésénél az alkalmazott módszerek is. A kockázati térképhez felhasznált adatok megszerezhetők például önértékelés, felmérések vagy ellenőrzések útján is (lásd 3.11. pont). Azt is el kell dönteni, hogy a kockázati térkép az összes közintézmény adatainak felhasználásával készüljön-e vagy csupán a jellemző intézménycsoportok reprezentatív mintája alapján. Ez a döntés azonban nyilvánvalóan a közszféra intézményrendszerének pontos leírását feltételezi.

### **3.11. A kockázatelemzés, kockázati térkép készítés megvalósítási stratégiája**

Hollandiában az ismertetett módszert azzal a céllal dolgozták ki, hogy az intézmények azt önértékelés keretében alkalmazzák, de lehetőség van a módszertan alkalmazására ellenőrzés vagy felmérés során is. Az alábbiakban röviden bemutatjuk mindhárom megközelítést. Ezek mindegyike rendelkezik előnyökkel és hátrányokkal, ezért a megfelelő megközelítés kiválasztásához a különbségeket érdemes mérlegelni.

#### **3.11.1. Önértékelés**

Az önértékelést a szervezet működési folyamatait jól ismerő alkalmazottak végzik. Ehhez természetesen ki kell választani az önértékelést végző, reprezentatív munkavállalói csoportot. A kiválasztott munkavállalók kiválóan ismerik a saját munkakörnyezetüket, a vezetői intézkedéseket és azok gyakorlatban történő megvalósulását. Így pontos képet kaphatunk a kockázatokról, a kockázatonövelő tényezőkről. Az önértékelés esetében nagyobb az esély arra, hogy az értékelés valóban azokat a kérdéseket állítja a figyelem középpontjába, amelyekkel foglalkozni kell. Az önértékelés eredményeképpen konkrét javaslatok fogalmazhatók meg a vezetés számára a kontrollok javítása tekintetében. Az önértékelés során a szükséges dokumentumok, belső információk könnyen beszerezhetők. Az önértékelés fokozza a tudatosságot és a problémákkal kapcsolatos felelősségvállalást; különösen alkalmas az irányítási rendszerek működésének és a fennmaradó kockázatoknak az értékelésére.

Az önértékelés ugyanakkor nagymértékben függ a résztvevőktől, valamint a csoportmunka eredményétől. Amennyiben nincs lehetőség a problémák megbeszélésére, – a résztvevőktől mindenképpen "jó" eredményeket várnak vagy a résztvevők kiválasztása részrehajló módon történik – az eredmény használhatatlan lesz. Másik probléma, hogy az alkalmazottaknak csupán egy kis csoportja vehet részt az értékelésben. Kis szervezetek esetében azért nehezebb önértékelést végezni, mert így alig marad valaki, aki dolgozik ez alatt

az idő alatt. A kis szervezeteknél a fontos szerepet játszó anonimitás megőrzése is nehézségbe ütközhet.

### 3.11.2. Felmérés

Egy felmérés sokat segíthet a fenti problémák megoldásában. A felmérést az érintett szervezeten kívüli intézmény – esetlegesen a külső ellenőrzési szerv – végzi. A szükséges információkat dokumentumok segítségével és interjúk során lehet beszerezni. Ez természetesen azt jelenti, hogy belső információk nem állnak vagy csak korlátozott mértékben állnak a felmérést végző intézmény rendelkezésére. Az ún., puha intézkedésekről azonban nagyon nehéz információt szerezni. Ezért a felmérés eredményeképpen elsősorban a kemény intézkedések továbbfejlesztésére, módosítására lehet javaslatokat tenni.

A felmérés legnagyobb előnye, hogy önkéntes alapon lehetőséget kínál nagyszámú érintett megkérdezésére. Ugyanakkor hátránya, hogy nincs lehetőség a magyarázatra, ha a kifejezések és kérdések tartalma adott esetben félreérthető. Ezek a félreértések befolyásolhatják az eredményeket és megnehezítik az értékelést. Ezen kívül a módszertan minden része nem alkalmas felmérés keretében történő alkalmazásra. Egy felmérés nyilvánvalóan nem képes olyan mértékben fokozni a tudatosságot és a problémákkal kapcsolatos felelősségérzetet, mint az önértékelés, viszont különösen alkalmas a veszélyeztetettség felmérésére és az integritás-irányítás rendszerének megtervezésére és alkalmazására.

### 3.11.3. Ellenőrzés

Az ellenőrzést megfelelően képzett, független ellenőrök végzik. Ez azt jelenti, hogy az értékelés objektivitása magas fokú lesz. Ugyanakkor az ellenőrzés során sokkal nehezebb valóságos képet kapni az integritás-irányítási rendszer tényleges működéséről, annak fejlettségéről. A belső információkról, a „puha” intézkedésekről itt sem kapunk megbízható képet. A beszerzett dokumentumok segítségével és az interjúk során ugyanis nem ismerhetők meg teljes mértékben a szervezeten belül leginkább problémát okozó kérdések. A javaslatok – hasonlóan a felméréshez – elsősorban a „kemény” intézkedésekre vonatkoznak majd. A tudatosságot lehetséges, a problémákkal kapcsolatos vezetői felelősségvállalást azonban különösen nehéz növelni az ellenőrzésen keresztül.

Az értékelési módszertan gyakorlati alkalmazásával rendszeresen és folyamatosan gyűjthetünk információt a közsféra szervezeteinél felmerülő korrupciós kockázatokról, s a korrupció ellenes intézkedések fejlettségi szintjéről. Arról, hogy ez ellenőrzés, felmérés vagy önértékelés (esetleg ezek kombinációja) útján érhető el, a megvalósítási stratégia keretében kell döntenie. A megvalósítás eredményeképpen világos képet kell kapni a leginkább veszélyeztetett területekről, így a szükséges korrupció-ellenes intézkedésekkel kapcsolatos javaslatok megfogalmazhatók a kormányzat számára.

A megvalósítási stratégia kidolgozásához két fontos tényezőt szükséges alaposan mérlegelni:

- a közsférába nagyon sok, sajátos jellemzőkkel, egyedi veszélyeztetettséggel, kockázatokkal és az integritás-irányítási intézkedések *különböző fejlettségi szintjével* rendelkező szervezet, intézmény tartozik;

- a közszféra *integritás-profiljának* részletes áttekintésére vagy „térképére” van szükség ahhoz, hogy célravezető eredményt kapjunk.

### 3.12. A Holland Számvevőszék ellenőrző tevékenysége

A Számvevőszék tevékenységében a csalást és korrupciót az integritás-hiány specifikus eseteinek tekinti. Ezért a közszektorban az integritás elősegítése olyan feladat, ami összhangban van a Számvevőszék feladataival és küldetésével, s így az integritás stratégiájának részét képezi. Következésképpen, *a Számvevőszék szemléletében a csalás és korrupció üldözése helyett a prevenció, az azt elősegítő integritási rendszer és módszertan kidolgozása és alkalmazása áll előtérben.*

A Számvevőszék három tevékenységi iránnyal járul hozzá a közszektorban az integritás erősítéséhez (De Haan, 2006):

- integritás beépítése az ellenőrzésekbe;
- integritási ellenőrzések végzése;
- integritási szemlélet elterjesztésének elősegítése.

#### 3.12.1. Integritás beépítése az ellenőrzésekbe

A Holland Számvevőszék gyakorlatában a *szabályossági ellenőrzésekben* nagy figyelem irányul a következő kockázati területekre:

- közbeszerzések és leltározás;
- pénzáramok (készpénz, banki műveletek);
- pénzbeszedés (adók, illetékek);
- támogatások és transzferek;
- információ (titkosság és magántitok);
- felügyelet és szankcionálás.

Amennyiben kockázat esete áll fenn, *kiegészítő ellenőrzést*, jelentős kockázat esetén pedig *mély elemzést* végeznek, amelynek eredményeiről jelentésben számolnak be a Parlamentnek.

A *teljesítmény ellenőrzés* során a Számvevőszék a közreműködő intézmények együttműködésére fókuszál abból kiindulva, hogy a megfelelő ellenőrzés nélkülözhetetlen a prevenció számára. A tapasztalatok ugyanis azt mutatják, hogy a minisztériumok ellenőrző tevékenysége inkább az egyéni szereplők teljesítményére irányul, mintsem a résztvevők teljes köre által alkotott *közreműködői láncra*. Következésképpen, a számvevőszéki javaslatok a *közreműködő intézmények, partnerek teljes körére* irányulnak, amikről természetesen a Parlament is tájékoztatást kap. Ilyen ellenőrzések voltak például:

- a személyi jövedelemadó visszatérítések ellenőrzése, tekintettel arra, hogy az adóhivatalnak az adóellenőrzésekre történő kockázatelemzési és kiválasztási mechanizmusoknál az integritás szempontját is hatékonyan érvényre kell juttatnia;
- a rendőrség teljesítményének ellenőrzése a feladatai végrehajtásának irányítási rendszerén keresztül.



### 3.12.2. Integritási ellenőrzések végzése

A Számvevőszék hosszú távú program keretében ellenőrzi a minisztériumok és 10 ún., országos hatáskörű intézmény integritás-irányítási rendszereinek működését. Ezek az *átfogó ellenőrzések* az integritási politika létezésére és azokra a specifikus intézkedésekre irányulnak, amelyek biztosítják az intézmény integritását. Az ilyen ellenőrzéseket 1996-1998-ban kezdték meg, és azok intenzitása 2004-től nagymértékben nőtt. Az ellenőrzések súlypontjai az integritás-irányítási rendszer, következő elemeire kerültek:

- az integritás-politika és kiértékelése;
- a kockázatelemzés;
- a vezetői szabályzat;
- a belső ellenőrzés;
- az integritási ellenőrzés;
- a beszámolók és szabálytalanságok nyilvántartása;
- a vizsgálati nyilvántartás;
- a büntvádi eljárás;
- az ítéletek nyilvántartása.

A Holland Számvevőszék *2004. évi integritási ellenőrzése* egészében arra a következtetésre jutott, hogy a minisztériumok és az országos hatáskörű intézmények körében 1996-1998-as évekhez képest – amikor még az ún., „kemény kontrollok” alkalmazásának köre sem volt teljes – javult az integritási menedzsment rendszer működése, a minisztériumok szemléletében érezhető változás következett be a prevenció irányába, de ugyanakkor jelentős további javulásra van szükség.

Az integritás kultúrájának a meghonosodása, a kockázatelemzések végzése lehetővé tette, hogy a *2009. évi integritási ellenőrzés* már kiterjedjen az ún., „puha kontrollok” ellenőrzésére is. Az ellenőrzés 13 minisztériumra és 6 kormányzati intézményre terjedt ki, köztük az Igazságügyi Minisztérium Büntetésbehajtó Ügynökségére, valamint a Pénzügyminisztérium Adó- és Vám Hivatalára.

Az ellenőrzés főbb konklúziói és javaslati a következők voltak:

- 9 minisztériumban a 2004 utáni időszakban jelentősen előrehaladt az integritás-irányítás, amelyek esetében a Számvevőszék az integritás-irányítás színvonalának a megőrzését, illetve minőségi javulását tartotta szükségesnek;
- 4 minisztériumban (a Pénzügyminisztériumban, a Honvédelmi Minisztériumban, a Mezőgazdasági Minisztériumban és az Egészségügyi, Jóléti és Sport Minisztériumban) az ellenőrzés csak kismértékű javulást tapasztalt, megjegyezve, hogy nagy a kockázata annak, hogy az integritás-irányítás kívánatos színvonalát az elkövetkező években veszélyeztetik a szükségszerűen nagyobb takarékoság közepette megfogalmazott költségvetési célok és előirányzatok. A Számvevőszék javasolta, hogy ezekben a minisztériumokban javítani szükséges az integritás irányítási rendszereket a központi irányítás, a kockázatelemzés és a standard nyilvántartási eljárások bevezetésével;
- a kockázatelemzés a központi kormányzat integritás-irányítási rendszereinek viszonylag gyenge eleme. Ezért a számvevőszék javasolta, hogy a belügyminiszter gondoskodjék a kockázatelemzés szélesebb körben való alkalmazásáról;

- a minisztériumi munkatársak körében végzett felmérés eredményeként a Számvevőszék csak azt tudta megállapítani, hogy az alkalmazottak csak egy szűk köre értékelte pozitívan az irányításnak az etikai követelmények érvényesítése érdekében kifejtett tevékenységét. A belügyminiszter elfogadta a „puha kontrollok” további alkalmazásának jelentőségét, és hatásaik mérésének fontosságát;
- miután a minisztériumok vezetése pozitívabban ítélte meg az integritás-irányítás érvényesülését, a Számvevőszék felhívta a figyelmet az indokolatlanul optimista megítélés kockázatára. A belügyminiszter ezt tudomásul vette, ám e kérdéssel kapcsolatban nem nyilvánított ki semmilyen irányú cselekvési szándékot.

Eme átfogó integritási ellenőrzések mellett a Számvevőszék a Parlament felkérésére vagy saját kezdeményezésre *specifikus integritási ellenőrzéseket* is végez. Erre példák a következők:

- a megelőzést és büntetést szolgáló etikai standardok és politikák figyelembe vétele és végrehajtása az igazságszolgáltatási intézményekben;
- a Parlament felkérésére a felsőoktatás finanszírozásában található szabálytalanságok feltárása, kiemelt figyelemmel az Oktatási Minisztérium Ellenőrzési Főosztályának tevékenységére.

### **3.12.3. Az integritási szemlélet elterjesztésének elősegítése**

A Holland Számvevőszék különféle módokon aktívan vesz részt az integritási szemlélet és módszer elterjesztésében. Ebben a számvevők önálló vagy más szakértőkkel írt közös tanulmányok, cikkek írásával, szakértői tanácskozások és konferenciák, valamint képzési programok szervezésével vesznek részt. Erre legjobb példa az intézményi önértékelés fentebb említett ún., SAINT módszerének a közös kidolgozása a Belügyminisztériummal, és az Amszterdami Önkormányzat Integritás Hivatalával. A módszer felhasználásával értékelik – a Nemzeti Etikai és Integritási Hivatal (BIOS) támogatásával – az államigazgatási intézmények az integritás-irányítási kockázatokat és integritási rendszerük fejlettségét.

## 4. Az integritási szemlélet érvényesítésének néhány példája Európában

### 4.1. Az integritási infrastruktúra modelljei

Az integritási szemlélet érvényesítéséhez szükséges feltételek együttesét leíró keretet a nemzetközi szakirodalomban az integritási infrastruktúra modelljének tekintik. Közülük két modell vált különösen ismertté: a holland modell és az OECD modell.

#### 4.1.1. Az integritási infrastruktúra holland modellje

E modell működési környezetét, feltételeit és elemeit a 3. fejezetben részletesen bemutattuk. E pontban összefoglaló jelleggel a modell által megjelenített logikai tárgykör hat területét tekintjük át oly módon, hogy velük kapcsolatban megemlítjük a legfőbb jó nemzetközi gyakorlatokat is.

1. Az erkölcsös magatartás (erkölcspolitika) a közigazgatásban csak akkor érvényesülhet, ha az intézmények *felső vezetése* gondoskodik az ahhoz szükséges feltételek és eszközök megteremtéséről és a gyakorlatban való működtetéséről.

Az ismertetett holland gyakorlat mellett Belgium és Szlovénia szolgált erre jó példát:

- *Belgiumban* bevezették az *integritásért felelős kormányzati koordinátor* funkcióját annak érdekében, hogy a flamand kormányon belül fogja össze az integritás erősítése érdekében alkalmazott intézkedéseket és így járuljon hozzá az integritás-irányítás általános rendszerének a kialakításához;
- *Szlovénia* azzal a gyakorlattal nyújt követendő példát, hogy *integritási tervet* dolgoz ki és ez által hatékonyan koordinálja az integritást szolgáló tevékenységek végrehajtását.

A holland belügyminisztérium felkérésére az Utrechti Egyetem által összeállított katalógusban (Catalogue, 2008) *Magyarország* szintén a jó gyakorlatot folytató országok között szerepel annak köszönhetően, hogy nemzeti stratégiai program kidolgozását tervezte a korrupció elleni küzdelem céljaira. Mint ismeretes azonban, az Antikorrupciós Tanácsadó Testület 2007-2009 évi programalkotó tevékenysége befejezés nélkül maradt annak ellenére, hogy a részletes program kidolgozása megtörtént.

2. Az integritás erősítéséhez nélkülözhetetlen követelmény, hogy az erkölcsös magatartást (erkölcspolitikát) megjelenítő *alapértékek és standardok* a közigazgatásban érvényesüljenek, hiszen ezek képezik az integritás alapját. Ezt szolgálják azok a nemzeti és nemzetközi magatartási irányelvek, amelyek az elmúlt években bevezetésre kerültek. Ezekkel kapcsolatban figyelmet érdemlő példák a következők:

- *Dániában* 2007-ben vezették be a *Közszférában dolgozók Magatartási Kódexét*, amelyet a Pénzügyminisztérium más minisztériumokkal és a munkáltatók szervezeteivel együttműködve dolgozott ki. A Kódex a közszektorbeli foglalkoztatás alapvető szabályait és feltételeit a következő témák szerint tekinti át: a közszektor alapértékei és elvei; a vélemény-nyilvánítás szabadsága; a megbízhatóság; a szakmai kapacitás; a felajánlott ajándékok és hasznok; a külső

tevékenységekben való részvétel; a magatartás általános elvei és a fegyelmi büntetések. A Kódex alkalmazásának sikeréhez nagyban hozzájárul az is, hogy a munkáltatók és a munkavállalók szervezetei részéről egyaránt széles támogatást kap.

- *Németországban a Szövetségi Kormányzati Direktíva* végrehajtását a belügyminiszter irányításával kidolgozott, a közigazgatásban a korrupció megelőzését célzó *javaslatok* szolgálják. A javaslatok irányelveket tartalmaznak azon területeknek, illetve az érintett szervezeteknek és személyeknek az azonosítására és elemzésére, amelyekkel kapcsolatban fennáll a korrupció kockázata. A korrupció megelőzését szolgálják azok az intézkedések is, amelyeknek célja az alkalmazottak tudatosságának erősítése és képzése.

3. Szükséges, hogy az intézmények *olyan struktúrákat hozzanak létre és olyan folyamatokat működtessenek*, amelyek az etikai irányítás céljainak megvalósítását segítik elő. Ezek az intézményi struktúrák és folyamatok rendkívül széles körét ölelik fel kezdve a köteleességek és felelősségek szétválasztásától a személyzet rotációján keresztül egészen az ajándékok és előnyök elfogadásáig.

Az intézményi struktúrákra és folyamatokra vonatkozóan figyelemre méltó a spanyol gyakorlat. *Spanyolországban* a kormány tagjai és a közigazgatás vezető tisztviselői közötti *összeférhetetlenségről szóló törvényt* 2006-ban vezették be. A törvény fejezetei a következők: az összeférhetlenségek rendszerei; a tevékenységek rendszere; a vezető tisztségviselők felelőssége; az irányító, felügyelő és ellenőrzési testületek; szankciók rendszere. E fejezetekben, előtérben áll a vezető állami tisztségviselők és közeli hozzátartozóik értékpapírok szerzési joga, mely szerint 10 %-nál nagyobb mértékben nem lehetnek tulajdonosai olyan vállalatnak, amely bármilyen szerződéses viszonyban áll az állami szektorral, illetve ilyen társaságok alvállalkozóival továbbá olyan vállalattal, amely állami támogatást kap. A törvény alkalmazásának tapasztalatai alapján megállapítható, hogy ennek bevezetése fontos előrelépést jelentett a közigazgatásban az összeférhetlenség oldását szolgáló spanyol rendszer korszerűsítésében.

4. Az etikai szempontok érvényesülését a *szervezeti kultúra és személyzeti politika* nagymértékben befolyásolja. Ezért fontos, hogy e területen olyan mechanizmusok működjenek, amelyek erősítik az integritást. Egyik fontos cél a nyitottság kultúrájának megteremtése, amely lehetővé teszi az alkalmazottak részvételét az integritási politika megvalósításának értékelésében, illetve a szükséges jobbító javaslatok megtételében. E célt szolgáló jó gyakorlatot Ausztria, az EU Bizottság és Finnország esetében láthatunk.

- E küzdelemben az osztrák Belügyminisztérium figyelmé középpontjában a korrupciós esetek vizsgálata állt, ezért 2005-ben a *Belső Kapcsolatok Szövetségi Hivatalát (The Federal Bureau for Internal Affairs, röviden: BIA)* hozták létre *Ausztriában* azzal a céllal, hogy erősítsék a korrupció elleni küzdelemben a minisztérium szakmai kapacitását a korrupciós veszélyek tudatosításán és megelőzésén keresztül is. Ennek eredményeként széleskörű képzési programok kezdődtek a Rendőr Akadémia keretében, és konferenciák szervezésére, kiterjedt publikációs tevékenységre került sor.
- Az *Európai Unió intézményeinek oktatási programjában* nagy figyelem irányul az *integritás kultúrájára* a szervezeten belül és a külső intézményekkel való kapcsolatokban is. A képzés hozzájárul az alapvető értékeknek és elveknek jobb megismeréséhez, annak jobb megértéséhez, hiszen az etikai standardok

legmagasabb szintű követése számára csak a tisztviselők folyamatos és aktív erőfeszítéseinek keresztül teremthetők meg a szükséges alapok. Ezt szolgálta – mások mellett – az egynapos ún., „*Etika Napja*” című oktatási kezdeményezés is 2006. július 6-án, melyen olyan kérdések megvitatásán keresztül kívánták tudatosítani az erkölcsi kérdések fontosságát az EU gyakorlatában, mint a Bizottság etikai kerete, a tisztviselők integritása és függetlensége, az etikai dilemmák azonosítása és a közbeszerzési folyamatokban alkalmazott szakmai etikák alkalmazása.

- *Finnországban az „Értékek legyenek a napi munka részei”* elnevezésű projektet 2002-ben azzal a céllal indították, hogy az értékorientált tevékenységet és irányítást a mindennapi munka részévé tegyék. E kezdeményezésben a Pénzügyminisztériumhoz tartozó Állami Foglalkoztatási Hivatal szervezésében öt intézmény (szervezet) vett részt, és tapasztalataik alapján egy közös munkacsoport keretében dolgozták ki intézkedési javaslatukat. Ezek a javaslatok: az értékek, mint a menedzsment eszköze, az értékek, mint egy hivatal erkölcsi kódexe, és az értékek végrehajtásának követése voltak. Az értékekkel, mint a menedzsment eszközével kapcsolatban arra a következtetésre jutottak, hogy nagy hangsúlyt kell fordítani az értékek folyamatos megvalósítására, de ez nem szoríthatja háttérbe a szakmai teljesítmények elismerésének szempontjait. Egy másik fontos következtetés arra irányul, hogy az értékalapon irányított munkavégzés által szükségessé váló humánpolitikai változtatások során elengedhetetlen a lelkiismeretes és kiegyensúlyozott személyzeti politika érvényre juttatása.

5. A körültekintő erkölcs-, illetve integritás-politika esetén sem mindig kerülhető el, hogy az intézmény *standardjainak és értékeinek, integritásának megsértésére* sor kerüljön. Az ilyen helyzetek bekövetkezésekor – mint a 3. fejezetben láttuk az ismertetett holland módszer alapján – az intézmény veszélyeztetettségi profiljának ismeretében, az integritás-irányítási rendszer fejlettségének értékelésén keresztül olyan *eltéréselemzést* indokolt végezni, amelynek eredményeként ismertté válnak a fennmaradó kockázatok. Ezen információk kiinduló alapul szolgálnak az integritást erősítő további szükséges intézkedések megtételéhez.

A fenti intézkedések kidolgozása során nyilvánvalóan messzemenően tekintettel kell lenni az országok egyedi, konkrét sajátosságaira, amelyek alapján kiválasztható a rendelkezésre álló széleskörű eszköztárból a leginkább megfelelő. Ezért e sokrétű feladat elvégzéséhez – a holland módszertől eltekintve – általában nem állnak rendelkezésre kimunkált, alkalmazható legjobb gyakorlatok. Általánosságban – a fentiekben leírtakkal összhangban – csak két módszertani szempontot, egyfelől a szabálykövetés központú és integritás-alapú intézkedések kiegyensúlyozásának, másfelől a különböző területek és eszközök integrálásának és koordinálásának követelményét említjük meg.

6. Az integritási infrastruktúra modelljének – a fentiekben áttekintett öt tárgyköre alapján – az *integritás-politika kiértékelése* során – többek között – olyan kérdésekre szükséges választ adni, hogy
  - megvalósultak-e az integritás céljai;
  - hatékonyak voltak-e az alkalmazott eszközök;
  - a tett intézkedések esetleg új kockázatokat idéztek-e elő.

Az integritás megsértéséről a csalásokról és korrupciós esetekről szóló jelentések gyakorlatát illetően kiemelt figyelmet érdemel a *Korrupció Megelőzése Központi*

*Szolgálatának* tevékenysége *Franciaországban*. A Szolgálatot 1993-ban hozták létre azzal a céllal, hogy elősegítse az integritási célok és etikai standardok figyelembe vételét a köz- és az üzleti szférában. Kétirányú tevékenysége körül az egyik az éves jelentések készítése, a másik a képzési programok kidolgozása.

A Szolgálat a jelentéseket az igazságügy miniszter és a miniszterelnök részére készíti.

- Ennek során központosítja és nyilvántartja az aktív és passzív korrupció eseteit a köz- és üzleti szférában.
- Kérésre segítséget nyújt az igazságszolgáltató intézményeknek.
- Kérésre véleményt mond a csalás és korrupcióellenes célszerű intézkedésekről.
- Képzési programokat valósít meg a diákok és a köztisztviselők részére.
- A Szolgálat nemzetközi tevékenységeket végez.
- Partnerségi megállapodásokat hoz létre a francia magánvállalatokkal.

A Szolgálat jelentéseit nyilvános információs forrásokra és tudományos munkákra alapozva tanácsadók által készíti el. A 2005 évi jelentésének középpontjában a közbeszerzések új szabályozásának kérdései álltak, amelyben rámutatott a közbeszerzésekben alkalmazott eljárások kockázati területeire. A Szolgálat közel ötven témakör elemzésével foglalkozott, több mint ezer állásfoglalást és javaslatot fogalmazott meg a hatóságok részére és több mint ezeröttszáz köztisztviselő és joghallgató részére szervezett képzési programokat. Sikeres tevékenységét a következő tényezőknek köszönheti:

- a Szolgálat tárcaközi jellege interdiszciplináris dimenzióba helyezi a témakör vizsgálatát;
- tevékenysége csak és kizárólag a megelőzésre fókuszál, és
- működése független: teljes szabadsággal rendelkezik a jelentésekben vizsgált témakörök kiválasztásában.

#### 4.1.2. Az integritási infrastruktúra OECD modellje

Az OECD – az országok gyakorlati tapasztalatainak tanulmányozása alapján – 2008-ban tette közzé (OECD, 2008) az Integritás-irányítási keretét (**6. sz. táblázat**), amely az integritási infrastruktúra modelljének a megfelelője.

**6. sz. táblázat**

#### Az Integritás-irányítási keret elemei

| Alapelemek                  | Elsődleges eszközök, intézkedések                        | Kiegészítő eszközök, intézkedések                                  |
|-----------------------------|--|--|
| <b>Eszközök</b>             | Törvények, szabályok, utasítások, képzés, tanácsadás     | Integritási kritérium a személyzet felvételében és előléptetésében |
| <b>Folyamatok</b>           | Folyamatos fejlesztési és egyedi intézkedések, programok | Folyamatok a személyzeti politika gyakorlatában                    |
| <b>Struktúrák (aktorok)</b> | Kulcs-személyzet a szervezeti integritás erősítésére     | A humánpolitika, szerződési gyakorlat, pénzügyi irányítás          |

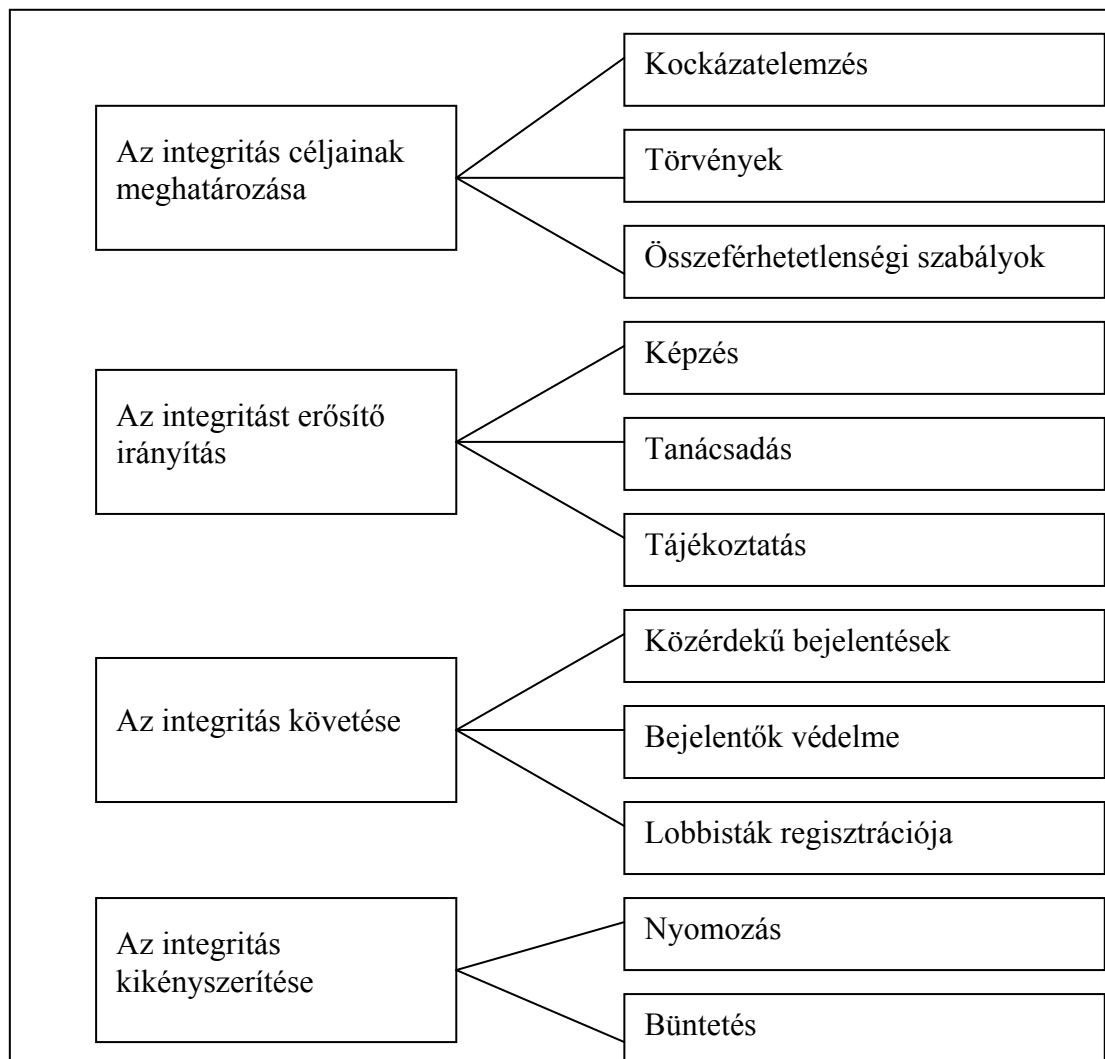
A Keret első alapelemét az eszközök alkotják, melyekkel ösztönözhető az integritás, megelőzhető a korrupció. Ezek az eszközök *az intézmények tevékenységi folyamatain és szervezeti struktúráin* (szereplőin) mint további alapelemeken keresztül gyakorolnak hatást az integritásra és a korrupcióra.

E három alapelem két síkon: az alap- és a kiegészítő eszközök, intézkedések síkján fejt ki hatását. A Keret középpontjában az elsődleges eszközök (etikai kódexek, integritási képzések stb.), az elsődleges folyamatok és elsődleges struktúrák (aktorok) állnak, amelyeknek közvetlen célja az integritás erősítése. A kiegészítő eszközök, kiegészítő folyamatok és kiegészítő struktúrák (aktorok) közvetlen célja nem az integritás erősítése, azonban fontos hatásokat gyakorolhatnak a vizsgált területekre.

Az alapelemek közül a nagyjelentőségű eszközöket az OECD módszertan négy kategóriába sorolja (**4. sz. ábra**). Ezek az integritás céljainak meghatározása, az integritást erősítő irányítás, az integritás követése, az integritás kikényszerítése.

**4. sz. ábra**

**Az integritás-irányítás eszközei**



A vázolt keret alapján megjegyezhető, hogy egyrészt komponensei között és működésében az integritási szemlélet és elemek is nagy súlyt képviselnek, másrészt az integritási célok kijelölésében szintén kiinduló és meghatározó szerepet játszik a kockázatelemzés.

## 4.2. Előtérben az integritás: Belgium és Szlovénia

Hollandia mellett Belgium és Szlovénia az a két ország Európában, ahol az integritás-alapú korrupcióelleni küzdelem leginkább előtérben áll. Ezért indokolt, hogy e két ország gyakorlatát részletesebben is bemutassuk.

### 4.2.1. A belga (flamand) gyakorlat

2005-ben a flamand kormány létrehozta az *Integritási Ügyek Koordinátorának* új feladatkörét azzal a céllal, hogy koordinálja az integritás-irányítási politika integrációját a közigazgatásban.

E lépés háttérében „a jobb közigazgatási politika” név alatt elindított teljes körű közigazgatási reform volt Flandriában, ami 13 területen jelentett szerkezeti megújulást azzal a céllal, hogy a közigazgatás hatékonyabbá és átláthatóbbá váljon. Ez a flamand kormány integritás-irányításról hozott döntése alapján az integritási ügyekre fókuszáltabb figyelmet tett szükségessé. A kormány határozata:

- a jobb kormányzás érdekében kiemelte az integritási menedzsment jelentőségét;
- intézményesített egy valóban integrált integritási politikát a flamand kormány és közigazgatás számára;
- rámutatott az integritási audit szükségességére, mint az integritás-politika végrehajtásának eszközére, és
- létrehozta az Integritási Ügyek Koordinátorának posztját.

A Koordinátor feladatai az integritás-irányítás részeként a következők:

- a tudásalapú irányítás;
- az integritás-politika számára erőforrások és visszacsatolások biztosítása;
- az Integritási Ügyek Bizottságának támogatása;
- az integritással kapcsolatos hálózatok kialakítása;
- a tanácsadás, és
- projektek szervezése.

A Koordinátor által indított projektek a képzésre, a csalások felderítésére, a veszélyeztetett funkciók (területek) azonosítására és integritási terv kidolgozására e funkciók (területek) számára. A Koordinátor feladatait szoros partnerségben végzi a flamand kormány Belső Ellenőrzési Hivatalával az etikai és integritási terület erős és gyenge pontjainak elemzése érdekében; együttműködik a Flamand Ombudsmannel a közérdekű bejelentők vonatkozásában; és a Közigazgatási Személyzeti Ügynökséggel.

A Koordinátor tevékenységének eredménye egyértelműen pozitívnak bizonyult. Az integritási területet érintően javultak az állami intézmények közötti kapcsolatok, intenzívebbé vált a megtett intézkedésekkel kapcsolatos információcsere, a flamand kormány nagyszámú munkaértekezletet és képzést szervezett, több kormányintézményben elkezdődött a korrupciós



kockázatok elemzése, és megnőtt az érvényben lévő etikai kódexek száma, köztük etikai kódex készült a miniszteri kabinetek tisztviselői számára, továbbá az integritási eszközökkel foglalkozó számos kézikönyv publikálásra került sor.

#### 4.2.2. A szlovén integritás-tervezési gyakorlat és a számvevőszéki ellenőrzés

Szlovéniában az intézményi integritási tervek kidolgozását olyan eszköznek tekintik, amely az intézményi működés hiányosságainak tudatosítása, a veszélyeztetettség területeinek feltárása alapján helyreállítja, javítja az intézmények integritását és így a korrupció megelőzésének stratégiai eszköze. A tervek kidolgozásának törvényi kereteit és gyakorlati jellemzőit a 2004-ben elfogadott, a korrupció megelőzéséről szóló törvény alakította ki.

A terv céljai konkrétabban:

- az intézményi rendszer veszélyeztetettségének elemzése;
- az olyan kockázati területek értékelése, ahol fennáll a korrupció lehetősége;
- az intézményi rendszer korrupció elleni védettségének növelése;
- a foglalkoztatottak tudatossági szintjének emelése;
- a prevenció folyamatos javítása, és
- a foglalkoztatottak oktatása.

Az integritási tervezés folyamata négy fázisban történik:

- előkészítő fázis;
- a veszélyeztetett tevékenységek azonosítása;
- a meglévő védelmet nyújtó mechanizmusok kiértékelése, és
- a korrupcióval szembeni ellenálló képesség növelése.

A Korrupció Megelőzésével Foglalkozó Bizottság – mint független állami testület – egységes módszertant dolgozott ki a tervezés számára, és folyamatosan követi a tervek megvalósítását. A Bizottság irányelvei szerint az első terveket az intézményeknek két év alatt kellett kidolgozniuk, megjegyezve, hogy az erre a célra meghatározott időszak hosszúsága függött az intézmények nagyságától. Ezen időszak alatt az állami intézmények a kidolgozott terveket bemutatták a Bizottságnak, a végrehajtásra vonatkozó cselekvési programokkal együtt.

Az eredményesnek bizonyult integritási terveket és végrehajtásukat az állami intézmények folyamatos tanulási tevékenységnek tekintik. A tervek összeállítása eleinte csak a korrupciós kockázatoknak leginkább kitett területekre fókuszált, majd azokat az intézmények fokozatosan kibővítették, hogy a tervek minden tevékenységet átfogjanak. Így a tervben elhatározott eredeti „biztonsági” intézkedések körét is folyamatosan értékelik és aktualizálják.

Az integritás-tervezési gyakorlat mellett a *nemzeti integritási rendszer* működésének nyolc oszlopa – a politikai akarat, a közigazgatási reformok, a „watchdog” intézmények, a parlament, a közérdeklődés, az igazságszolgáltatás, a média és a magánszektor – között a „watchdog” intézmények részeként fontos szerepet játszik a *Szlovén Számvevőszék* is. Tevékenységének kiindulópontját az képezi, hogy az elszámoltathatóságot az átláthatóság függvényének tekinti, és szerepét abban látja, hogy a kormány bevételeinek és kiadásainak

ellenőrzésén keresztül hozzájáruljon a jó kormányzás követelményeinek a megvalósulásához, és így elősegítse a fenntartható növekedést.

A számvevőszék e tevékenységében a csalás és korrupció megelőzésére fókuszál, amely akkor lehet eredményes, ha

- a számvevőszéki jelentések a nyilvánosság számára rendelkezésre állnak,
- a tett javaslatokat teljes körűen megvalósítják,
- az ellenőrzési programok kiválasztása kockázatelemzés alapján történik, és
- az ellenőrzést a számvevők széleskörű képzése alapozza meg.

A kockázatelemzés során azonosítják azokat a személyeket és szervezeti egységeket, amelyek nagy valószínűséggel csalást követnek el, azonosítják, illetve feltérképezik a megelőzést és védelmet nyújtó kontrollokat, értékelik azok hatását és meghatározzák a védekezés lehetőségét azokkal a „maradék” csalási kockázatokkal kapcsolatban, amelyek a nem hatékony, illetve a nem létező kontrollok következtében állnak fenn.

A kockázatelemzést a következő négy lépésben végzik el:

1. a kockázati területek azonosítása,
2. a kockázatot jelző indikátorok meghatározása minden kockázatnak kitett területen,
3. az audit programokat olyan kialakítása, hogy az ellenőrzés képes legyen a kockázatot jelző indikátorok tesztelésére, és
4. a csalás létezésének tényleges megerősítése az alkalmazott indikátorok által.

A Szlovén Számvevőszék korrupcióellenes ellenőrzési tevékenységének általános módszertani alapjául az INTOSAI által elfogadott ISSAI-dokumentum<sup>19</sup> szolgál.

---

<sup>19</sup> Lásd ISSAI 1240 – The Auditor’s Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements.

## 5. Az Egyesült Királyság antikorrupciós gyakorlata

A Holland Számvevőszékhez hasonlóan az Egyesült Királyság Számvevőszéke (NAO) is aktív szerepet játszik a korrupció elleni küzdelemben oly módon, hogy tevékenysége elsősorban a csalással kapcsolatos kockázatokra irányul. Ez a szerep az ellenőrzések végzésében és az állami intézmények számára a legjobb gyakorlatok ajánlásában egyaránt megnyilvánul. Az angol antikorrupciós gyakorlatban a csalás terminus angol megfelelője (fraud) gyakran használatos kifejezés számos tisztességtelen cselekedet leírására is, így a megvesztegetésre, a korrupcióra, az összejátszásra és a félrevezető magatartásra.<sup>20</sup> A csalásról szóló 2006. évi törvény<sup>21</sup> a csalások következő három típusát különíti el:

- jogosulatlan képviseléstől adódó csalás;
- szükséges információk hiányából bekövetkező csalás;
- pozícióval való visszaéléssel keletkezett csalás.

A csalások leggyakoribb formája az ún., közszférán kívüli (külső) csalás, amit a magánszféra képviselői vagy szervezett bűnözést folytató csoportok az állami vezető intézményekkel szemben követnek el oly módon, hogy olyan állami pénzhez jutnak, ami nem illeti meg őket, vagy olyan pénzt tartanak maguknál, amelyet az állami intézményekbe kellett volna befizetniük.

A követett gyakorlatból a következő három terület érdemel kiemelt figyelmet:

- a NAO ellenőrzési módszere a csalás elleni küzdelemben
- a csalás elleni küzdelem angol jogintézményei,
- az integrált stratégiai megközelítési módszer alkalmazása.

### 5.1. A NAO ellenőrzési módszere a csalás elleni küzdelemben

A NAO szerint a számvevőszékek két funkción; az *ellenőrzésen* és a *tanácsadáson* keresztül kapcsolódhatnak be a csalás elleni küzdelemben, ezeken keresztül tudnak pozitív hatásokat elérni. E funkciókhoz *két kiinduló alapelv* kapcsolódik: az egyik, hogy az elérendő cél érdekében *stratégiai koordinációra* van szükség, a pénzügyi-szabályossági és a teljesítmény ellenőrzések, a szabályozások segítése, valamint az ellenőrzött intézmények számára nyújtott oktatás és tanácsadás között; a másik, hogy nélkülözhetetlenek az *építő jellegű partnerségi kapcsolatok* az auditált intézményekkel.

A NAO szerint e szemléleti megközelítést a számvevőszékek nem alkalmazzák a kialakult szokásos ellenőrzések során, ezért szükséges, hogy e téren változás történjen: tehát a jövőben mind a pénzügyi-szabályossági, mind a teljesítmény ellenőrzési csapatok a vizsgálatok során széleskörű kockázatelemzéseket is végezzenek.

A *pénzügyi szabályossági ellenőrzések* számára az Auditálás Nemzetközi Standardja szerint immár az auditor feladatát képezi a csalás és a korrupció kockázatára való figyelés a pénzügyi beszámolókkal kapcsolatban. A csalás fogalmán belül a szándékosan valótlan állítás két típusát különbözteti meg:

<sup>20</sup> [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/managing\\_the\\_risk\\_fraud\\_guide\\_for\\_managers.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/managing_the_risk_fraud_guide_for_managers.pdf)

<sup>21</sup> Fraud Act 2006 – [http://www.opsi.gov.uk/acts2006/pdf/ukpga\\_20060035\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/acts2006/pdf/ukpga_20060035_en.pdf)

- a valótlan állítás a meghamisított pénzügyi jelentésből származik; vagy
- a valótlan állítás a hűtlen kezelés elfedését célozza.

A NAO módszertana e típussal kapcsolatban kiemeli, hogy az ellenőrzés során nem elég, ha csak a hűtlen kezelés elfedési cselekményére irányul figyelem, hanem azonos fontosságú feladat a meghamisított pénzügyi jelentésből származó állítások feltárása, azonosítása is.

A *teljesítmény ellenőrzés* esetében gyakrabban (de néha a pénzügyi-szabályossági ellenőrzések esetében is) a csalások kockázatának azonosításának feladata nem helyezhető el az ellenőrzési programban, ezért a NAO *feltáró tanulmányokat* készít, amelyek feladata, hogy kiegészítő jellegű vizsgálati munkával tárja fel a csalási kockázatokat a specifikus eset alapú megközelítés helyett. Ez a tevékenység általában a teljesítmény ellenőrzéssel nem érintett belső ellenőrzési hiányosságok feltárására és a jelentős összegre elkövetett csalások és korrupciós tranzakcióknak a vizsgálatára irányul.

E tanulmányok főbb tartalmi elemei a csalás megelőzése, illetve feltárása érdekében a következők:

- a vizsgálat terjedelmének és fő kérdéseinek vázolósa;
- a releváns bizonyítékok összeállítása;
- a bizonyítékok összegyűjtéséhez és elemzéséhez felhasznált eszközök és technikák (módszertanok) típusai;
- a vizsgálat várható eredménye (hozama), és
- a vizsgálatához szükséges azon képességek, amelyek minőségi eredményt hoznak.

A NAO feltáró tanulmányait a vezető állami szervek, különösen a Parlament és annak Közpénzügyi Bizottsága értékeli és sokoldalúan hasznosítják. A tanulmányok iránt rendkívül nagy érdeklődést mutat a média is, ám e téren fontos gyakorlati szempont, hogy a NAO megállapításait, javaslatait a nyilvánosságra hozatal előtt átadják az illetékes állami szerveknek, annak érdekében, hogy sürgős lépéseket tehessenek a felmerült korrupció megakadályozásáért.

A NAO tehát kimondottan korrupciós esetekre irányuló vizsgálatokat nem végez, ha ellenőrzése során ilyen tevékenységet azonosít, megteszi a szükséges büntetőjogi lépéseket. A Value for Money területén végzett vizsgálataik során azonban többször kimondottan az állami bevételeket megcsapoló csalásokat elemezte. Ilyen vizsgálat volt az „Adóhatóság ellen elkövetett csalások<sup>22</sup>” című jelentés 2003-ban és a „Rejtett gazdaság<sup>23</sup>” című jelentés 2008-ban. Mindkét vizsgálatához kialakított egy keretet és egy metodológiát.

### **5.1.1 Az Adóhivatalt érintő csalások vizsgálata**

Az Adóhivatal legfőbb célja, hogy maximalizálja az adózók fizetési teljesítését, és hogy a törvényeknek megfelelően vegyék igénybe az adókedvezményeket. A Hivatal számos különböző nem-teljesítési kockázattal néz szembe. Ezek a hibából, a nemtörődömségből, az

<sup>22</sup> Tackling fraud against Inland Revenue, NAO, 2003

<sup>23</sup> Tackling the hidden economy, NAO, 2008

adókerülésből és a csalásból származó veszteségek. A vizsgálat a csalásokra fókuszált, melyet két szempontból elemeztek:

- adócsalás, azaz amikor az adófizetési kötelezettségnek nem tesznek eleget;
- adókedvezményrel való visszaélés; amikor olyan kliensek próbálják igénybe venni, akik nem jogosultak rá.

Mivel az Adóhivatal által beszédett közvetlen adók és társadalombiztosítási járulékok teszik ki a teljes költségvetési bevételnek a felét, így már alacsony százaléku veszteség is jelentős összeget jelent a költségvetés számára. A NAO abból a szempontból vizsgálta az Adóhivatal munkáját, hogy milyen ellenintézkedéseket tesz az adócsalás és a jogosulatlan adókedvezmény igénybe vételével szemben. A vizsgálat kiterjedt:

- a kihívásokra, hogy a csalás kockázatát jól mérik-e fel;
- azon lépésekre, melyeket a csalások felfedezésére és azonosítása érdekében tesznek;
- az erőfeszítésekre, hogy első helyen már a csalás elkövetését próbálják megelőzni.

Az Adóhivatal Szabályosságot Vizsgáló Irodája (Special Compliance Office) 600 főt foglalkoztat, akik közül 301 fő különleges csalás elleni nyomozó. Az Iroda felelős a nagy összegben elkövetett csalások kivizsgálásáért és a feljelentések bizonyítékokkal való alátámasztásáért.

A NAO az Adóhivatalt érintő csalások vizsgálatához kidolgozott egy keretet és a vizsgálat során alkalmazott metodológiát. A vizsgálat kiterjedt a Pénzügyminisztérium központi adóbevételekért felelős területeire, a vámra és közvetett adókra, valamint a Munka- és Nyugdíjügyi Minisztérium felelősségi körébe tartozó bevételekre. A vizsgálat során interjúkat készítettek a minisztériumok központi és a helyi bevételekért felelős vezetőivel, munkatársaival, különös tekintettel a teljesítés területén. Az interjúk lefedték a Szolgáltatásnyújtást Támogató Főosztály, a Kiemelt Ügyek Irodájának, az Adókedvezmények Irodájának, a Belsőellenőrzésnek és az Ellenőrzési és Nyugdíjügyek Tervezés Főosztályának helyi és regionális munkatársait is. A cél az volt, hogy átfogó képet kapjanak a főbb csalásokról, és a minisztériumok csalások megelőzése, valamint felderítése területén nyújtott tevékenységéről.

A NAO megbízott egy gazdasági tanácsadó céget, hogy tekintse át a minisztériumok által a csalás mérésére és elemzésére vonatkozó metodológiákat. A szakértők megvizsgálták az alkalmazott módszertanok megbízhatóságát és érvényességét, áttekintették a legújabb mérésekre vonatkozó tudományos kutatásokat, nemzetközi megközelítéseket, hogy adaptálhatók lennének-e a minisztériumok számára.

Kockázatkezelő tanácsadókat alkalmaztak, hogy kidolgozzák a csalásból eredő kockázatkezelés legjobb gyakorlatait. A tanácsadó cég átnézte a minisztériumok által alkalmazott kockázatkezelési módszert és összevetette a legjobb gyakorlatokkal, hogy feltárja a hiányosságokat és azonosítsa a jól működő területeket. Üzleti kockázati tanácsadókat alkalmaztak, hogy a csalás megelőzésének, felderítésének és kivizsgálásának legjobb gyakorlatait összeállítsák. Kérdőívek segítségével felmérték a minisztériumok teljesítményét és az eredményről beszámoltak a NAO-nak.

A vizsgálat alkalmával a számvevőszék kidolgozott egy kérdőívet, aminek segítségével felmérték, hogy a minisztériumok milyen mértékben osztják meg a rendelkezésre

álló adatokat a csalásokról és az adatokat felhasználták-e a potenciális adócsalók szűrésére. A kérdőív választ adott arra is, hogy

- tettek-e javaslatokat olyan jogi eszközök elfogadására, amelyek elősegítik a csalásokkal kapcsolatos, rendelkezésre álló adatok és információk megosztását és felhasználását;
- léptek-e előre a jó gyakorlatok terjesztésében és a fejlesztést gátló tényezők feltárásában.

Az adócsalások átfogó feltérképezése érdekében a NAO konzultált harmadik felekkel (Iparkamara, Jogászok Egyesülete, Adózási Intézet) is, hogy tegyék meg jobbító javaslataikat. A nemzetközi és hazai csalás elleni jó gyakorlatokat is figyelembe vették (több minisztérium, a magánszektor nagyobb vállalatai, valamint angolszász példák alapján Ausztráliából, Kanadából, az Egyesült Államokból és Új-Zélandról). Felkértek továbbá egy professzort, hogy adjon tanácsokat, miként lehetne javítani a minisztériumok csalás elleni közös fellépésének hatékonyságát. A szakértők által készített tanulmányokat két tanácsadó csoport tekintette át és az azok alapján tett javaslatokat az alábbiakban foglaljuk össze:

#### A.) Átfogó stratégia és kockázatkezelés a csalások ellen

Az Adóhivatal kidolgozott egy részletes csalás elleni stratégiát, melynek célja, hogy tisztázza az elszámoltathatóságot, a felelősségre vonás menetét a különböző tevékenységi területeken. Fontos, hogy az Adóhivatal világos képpel rendelkezzen az ellene irányuló csalási kísérletek természetéről, és demonstrálni tudja, hogy megfelelő erőforrásokkal és intézkedési lehetőségekkel rendelkezik a válaszlépések megtételére. A NAO javasolja, hogy az elérni kívánt célokat is világosan fektessék le a stratégiában.

#### B.) A csalások mérésének területe

Az Adóhivatal nem fektet kellő hangsúlyt a rejtett gazdaság becslésére és az ebből fakadó adókiesésre, mert nem találtak megbízható és gyakorlati technikákat a számítások elvégzéséhez. Azonban, ha rendelkezésre állnának ilyen számítások, akkor nagyban hozzájárulnának a kockázatkezelés eredményességéhez, ezért javasolják minden új kutatás eredményének a nyomon követését és mihamarabbi adaptálását.

Az Adóhivatal kifejlesztett egy véletlen kiválasztáson alapuló programot a nem-teljesítő adófizetők arányának megállapításához. Azonban ez csak a regisztrált adófizetők körét takarja le, és nem képes azonosítani az eltitkolt jövedelmek teljes körét sem. Az amerikai Adóhivatal kifejlesztett egy programot ezen, hiányosságok kezelésére, a NAO javasolja, hogy tekintsék át, van-e lehetőség az itteni körülményeket figyelembe véve a program használatára.

A véletlen kiválasztáson alapuló program eredménye nem teszi lehetővé a csalás, nemtörődomség vagy hiba általi nem fizetés szerinti bontást. Bár az Adóhivatal és külföldi társintézmények jelezték, hogy nehézségekbe ütközik a bontás megvalósítása, a NAO javasolja, hogy mégis tegyenek rá kísérletet.

Az adókedvezmények nem jogosult igénybe vételekor egyedi eseteket vizsgálva könnyebb a csalás vagy a hibából eredő tevékenység kettéválasztása, a programot az új kedvezmények vizsgálata során ehhez kellene igazítani. További hiányossága a programnak, hogy nagy hibaszázalékkal dolgozik, ezért további statisztikai modelleket kell alkalmazni,

hogy csökkentsék az eredmények bizonytalanságát. Ez lehetővé tenné teljesítmény indikátorok létrehozását és az elérendő célok pontosabb meghatározását.

### C.) A csalások azonosítása és kivizsgálása

A hatóságok csalások ellen közös fellépésének kezdeti eredményei sikeresnek tekinthetők, így az Adóhivatalnak is építenie kellene erre a sikerre:

- növelni a közös fellépésen dolgozó munkatársak számát;
- szükséges még szorosabb kapcsolatokat kiépíteni a partner intézményekkel, és ez által elősegíteni a megszerzett információk jobb áramlását.

Az Adóhivatal Szabályosságot Vizsgáló Irodája csalások elleni büntetőjogi vizsgálatának időtartalma átlagosan két év, a polgárjogi eljárások pedig átlagban két-három év. Szükséges az egyedi esetekben fellépő költségek és előrehaladás folyamatos monitoringja, ami lehetővé teszi a rendelkezésre álló erőforrások jobb allokációját, és ez által a nyomozások időtartalma is rövidíthető lenne.

Az Irodának folytatni kell a kapcsolatépítést az Adóhivatal helyi és más területen dolgozó specialistáival; cél, hogy ne maradjon nagy összegű adócsalás leleplezetlenül. A megtett feljelentések száma relatíve alacsony, de a nagy összegű elkövetők ellen szól. Cél, hogy több feljelentést tegyenek kisebb összegek esetén is, mert az tovább növelné a visszatartó erőt a potenciális adócsalókkal szemben. Az Irodának – a vélekedések szerint – többször kellene kezdeményezni a csalást elkövető vállalatvezetők eltiltását a vezetői pozíciókból.

Az Adóhivatalnak számos, törvény által biztosított eszköz áll rendelkezésre, hogy a rejtett gazdaságban tevékenykedő magánszemélyeket és vállalatokat a legális gazdaságba visszavegye, és így a csalásokat megelőzze. Az Adóhivatalnak – többek között – rugalmasabbnak és hatékonyabbnak kellene lenni a késedelmes adóbefizetések érdekében, szorosabb kapcsolatot kell kiépíteni a pénzügyi szektorral, hogy az off-shore tevékenységből származó problémákra jobb megoldást találjanak. Fontosnak tartják azt is, hogy a csalások elleni küzdelemben elért eredményeket széles körben ismerté kell tenni, nemcsak az Adóhivatal éves jelentésében jobban részletezve, hanem a média segítségével a közvélemény egészét is szükséges informálni.

#### **5.1.2 A szürke- és feketegazdaságot érintő vizsgálatkor alkalmazott metodológia**

A tanulmány az eltitkolt személyi jövedelemadó, társadalombiztosítási hozzájárulás és a meg nem fizetett általános forgalmi adóból származó veszteségeket tárta fel. Ezek forrása lehet:

- azon üzleti társaságok, amelyek ÁFA fizetési kötelezettségük ellenére sem fizetik be az ÁFA-t;
- a feketegazdaságban dolgozó munkavállalók, akik egyáltalán nem fizetnek jövedelemadót;
- azon munkavállalók, akik bevételüknek csak egy bizonyos része után fizetnek adót, és
- a munkaadók, akik feketén foglalkoztatnak, kikerülve a járulékok fizetését.

A jelentés vizsgálja, hogy a Pénzügyminisztérium, valamint a Munka- és Nyugdíjügyi Minisztérium megtettek-e mindent a rendelkezésükre álló erőforrásokkal azért, hogy csökkentsék a kieső adóbevételeket. Megvizsgálták, hogy

- kellően bátorítják-e a munkaadókat és munkavállalókat, hogy kilépjenek a feketegazdaságból;
- feltártak-e eseteket és alkalmaztak-e megfelelő szankciókat az elkövetőkkel szemben, és
- megértették-e az eltitkolt adókból származó kockázatok nagyságát és természetét.

A NAO vizsgálta azt is, hogy a minisztériumok megfelelő kampányokkal bátorítják-e a rejtett gazdaságban dolgozókról szóló bejelentéseket, hogyan kezelik a „forródrótokra” érkező bejelentéseket és milyen eredményességgel foglalkoznak velük, továbbá, hogy a korábban alkalmazott ösztönzők megfelelő hatékonyságúak voltak-e a rejtett gazdaság csökkentésére.

Áttekintették a minisztériumok csalás felderítési és szankció kiszabási tevékenységét, így többek között:

- az alkalmazott módszertant és annak eredményességét;
- az ügyek prioritás szerinti rendszerezését;
- a kiszabott szankciókat a felderített esetekre, amelyeket összehasonlították a más intézmények által felderített hasonló esetekben alkalmazott szankciókkal, és
- a kevésbé komoly ügyek kezelését.

Elemezték a minisztériumok csalás felderítési adatbázisát, különös tekintettel arra, hogy a kiszabott szankciók arányban állnak-e a be nem fizetett adó mértékével. Megvizsgálták az ügyek típusát, hogy kik követték el azokat, és milyen mértékű veszteséget okoztak. 53 esetet vizsgáltak meg különböző területekről, ebből 30 esetben teljes vagy részleges jövedelemadó eltitkolás történt, 11 ügyben mind a közvetlen, mind a közvetett adók területén történt szabályszegés, 9 esetben pedig ÁFA csalás történt és három munkaadó járulékfizetési kötelezettségének nem tett eleget.

A NAO *külső megbízott* segítségével áttekintette a minisztériumok kockázat becslési gyakorlatát, a veszély nagysága tekintetében. A Pénzügyminisztérium esettanulmányokat készített az ingatlan fenntartás és bérbeadás területéről különös, figyelmet fordítva a csalásra. A NAO az esettanulmányok elemzésekor két szempontot vizsgált:

- a minisztérium miért a fentebb említett két területet választotta ki, mekkora e területek gazdasági súlya, a foglalkoztatottak létszáma, és mekkora a rejtett gazdaság nagysága;
- az alkalmazott módszer; a minisztérium elemzése során csaknem száz egyedi csalási esetet is bemutat, és a felhasznált módszertan keretében 30 mélyinterjút készítettek.

A NAO áttekintette a rejtett gazdaságról szóló addigi tudományos kutatásokat is. Felkértek egy egyetemi professzort, hogy szintetizálja a meglévő nemzetközi és angol eredményeket, továbbá alkalmaztak egy tanácsadó céget, amely felmérte a többi adóhatóság csalás ellenes tevékenységét és ez alapján létrehoztak egy nemzetközi benchmarkot. Ez lehetővé tette a minisztérium teljesítményének összehasonlítását nemzetközi szinten és



rámutatott a fejlesztendő területekre. Az Európai Bizottsággal is kapcsolatba léptek, hogy még inkább segítse elő a tagállamok fellépését a csalás ellen.

## **5.2. A csalás elleni küzdelem angol jogintézményei**

### **5.2.1. A Közéleti Standardok Bizottságának tevékenysége**

Az 1994-ben miniszterelnöki döntéssel létesített független, nem kormányzati bizottságot azzal a céllal hozták létre, hogy folyamatosan vizsgálja a közfunkciókat ellátók (miniszterek és tanácsadók, közhivatalnokok; a Parlament tagjai; az Európai Parlament angol tagjai; az országos hatáskörű szervek vezetői és alkalmazottai; valamint a helyi hatóságok vezetői és munkatársai) tevékenységét abból a szempontból, hogy megtartják-e a számukra előírt irányítási standardokat. A Bizottság tevékenységi körét 1997-ben a politikai pártok finanszírozásának értékelésére is kiterjesztették.

A Bizottság a miniszterelnök számára évente készít szigorú vizsgálatainak eredménye alapján jelentést, és tesz a tapasztalat hiányosságok kiküszöbölésére javaslatokat, amelynek alapján a miniszterelnök tájékoztatást ad a parlament számára.

A Bizottság tíz tagjából hetet pályázat alapján választanak ki, hármat pedig a vezető politikai pártok delegálnak, a Bizottság tagjainak megbízatása három évre szól. A Bizottság munkáját öttagú szakmai titkárság segíti.

A Bizottság tevékenységét nagyfokú hatékonyság jellemzi annak köszönhetően, hogy nyilvánosan számol be a miniszterelnöknek, és függetlensége következtében maga választja meg éves vizsgálatainak témaköreit. A Bizottság az első vizsgálatról készített jelentésében *a közélet* következő *hét elvét* határozta meg általános követelményként a vizsgálatok számára:

- önzetlenség: családi, baráti kapcsolatok helyett a közérdek kizárólagos szolgálata;
- integritás: a közhivatalnokok nem kerülhetnek semmilyen külső pénzügyi befolyás vagy elkötelezettség alá;
- objektivitás: a közhivatalnokok döntéseiket az érték, érdem szerint és nem más szempontoktól befolyásoltan hozzadják;
- elszámoltathatóság: a döntések és cselekvések következményeiért való felelősségvállalás;
- nyitottság: a döntéshozatalban és akciókban a lehetőségek teljes körének figyelembe vétele;
- őszinteség: a tevékenységet érintő esetleges magánérdekek deklarálása;
- vezetés: a fenti elvek vezetők általi elfogadása és példamutatás.

A hét alapelv szem előtt tartásával a Bizottság tevékenységében nagy figyelmet fordít azok tiszteletben tartására, a tett javaslatok végrehajtására, illetve azok hatékonyságára, továbbá, a közéletben tapasztalható attitűd változásokkal kapcsolatos új jelenségekre.

### **5.2.2. A közérdekű bejelentők támogatása és védelme**

Az angol csalásellenes és antikorrupciós gyakorlatban jelentős szerepet töltenek be a tapasztalt szabálytalanságokkal kapcsolatos közérdekű bejelentések (whistleblowing). Ezt a közérdekek védelméről szóló 1998. évi törvény szabályozza, amelynek kidolgozásában nagy szerepet játszott az ún., Közös Érdekeltség a Munkában című önfinanszírozó nem-

kormányzati szervezet, amely tevékenységének célja, hogy esélyt és védelmet kapjanak azok a foglalkoztatottak, akik hajlandók a közérdekű bejelentés megtételére.

A szervezet tevékenységét meghatározó hosszú távú stratégia főbb elemei a következők:

- a bejelentési rendszer pozitív elemeinek támogatása, és a negatív asszociációktól való megszabadítása;
- az alkalmazottak bátorítása annak érdekében, hogy jelezzék kedvezőtlen vagy rossz tapasztalataikat az intézményi működés javítása érdekében;
- védelmet nyújt azoknak, akiket e tevékenységükért munkahelyi sérelem ér.

A nem-kormányzati szervezet eredményes tevékenységét jelzi, hogy az elmúlt időszakban évente átlagban mintegy nyolcszáz bejelentővel kerültek kapcsolatba, amelyek 79%-a nyíltan vállalta a bejelentést, 20%-a bizalmasan, teljes körű titoktartás mellett tett csak bejelentését, és mindössze 1% volt csak névtelenül hajlandó erre.

A szervezet tevékenységével kapcsolatban megjegyzendő, hogy véleménye szerint az ilyen sikeres eredménynek nem feltétlenül szükséges feltétele a bejelentésekkel kapcsolatos törvényi háttér megteremtése. Az angol módszert követő nemzetközi példák (Dél-Afrikai Köztársaság, Írország, Japán és Norvégia) azonban azt mutatják, hogy az ilyen jellegű támogató tevékenységet törvényi szinten szabályozzák.

### **5.2.3. A csalásról szóló 2006. évi törvény végrehajtásának intézményei**

A törvény szerint a minisztériumok és az állami intézmények felelőssége, hogy kidolgozzák a csalás ellenes politikájukat, és ennek keretében meghatározzák azokat a tevékenységeket, amelyek elfogadhatatlanok és megtűrhetetlenek a kormány csalás ellenes programja szempontjából. Ennek elősegítésére a kormány, jelentős összegű ráfordításokkal több új csalás elleni feladatkörrel rendelkező intézményt hozott létre.

A *Nemzeti Csalással Foglalkozó Stratégiai Hivatal* feladata egy olyan nemzeti stratégia kidolgozása és koordinálása, amely eredményesen alkalmazható a csalások kockázatának csökkentése érdekében, és képes arra is, hogy mérje az intézkedések hatásait. Ez utóbbi feladat megoldásáért a Stratégiai Hivatal csalási veszteségeket felmérő részlege a felelős.

A *Csalásokról Tájékoztató Nemzeti Központ és Hírszerzési Hivatal* azzal a funkcióval hozták létre, hogy a csalás elleni küzdelemnek a társadalom felé legyen nyitott arca, elemezze a csalással kapcsolatos információkat, és tájékoztatást adjon a csalással kapcsolatos helyzetről.

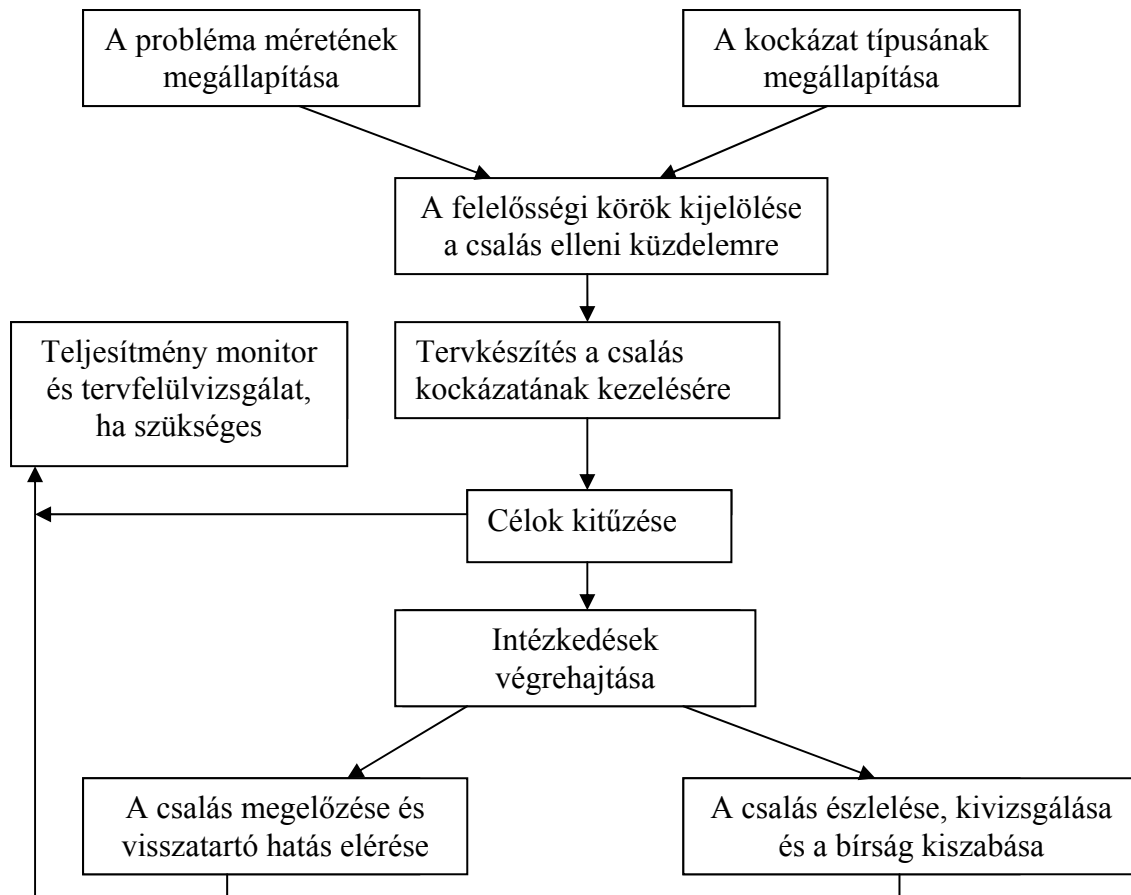
A *Csalás Elleni Nemzeti Irányító Központ* működésének célja – a Londoni Rendőrség koordinációs tevékenységén keresztül – a rendőrség tevékenységének támogatása, a szükséges pénzügyi forrásokkal való ellátása.

### 5.3. A csalás elleni fellépés integrált stratégiai megközelítési módszerének alkalmazása

Az Egyesült Királyság Számvevőszéke (NAO) 2008-ban jelentette meg „A legjobb gyakorlatok a külső csalásokkal szemben” című kiadványát<sup>24</sup> közösen a Pénzügyminisztériummal. A jelentés bemutatja, hogy a számvevőszéki ellenőrzések során sok jó gyakorlatot találtak a minisztériumoknál a csalás elleni küzdelemre, de még mindig nagy veszteségek keletkeznek a közpénzekben bűncselekmények által. Ha a közszektor nem lép fel kellő mértékben a csalásokkal szemben, akkor az alááshatja hírnevét, integritását s a szakszerű hivatásgyakorlást és ez által bizalomvesztéshez vezethet. Ezért számos intézmény (Munka és Nyugdíjügyi Minisztérium, Nemzeti Egészségügyi Szolgálat, Közlekedési Minisztérium, BBC) bevezette a csalás elleni küzdelemben az integrált stratégiai megközelítést, amelyet az **5. sz. ábra** foglal össze. Az alábbiakban bemutatjuk az integrált stratégiai megközelítési módszer elemeit.

5. sz. ábra

#### A csalás elleni küzdelem integrált stratégiai megközelítésének elemei



<sup>24</sup> Tackling external fraud, Good practice guide; NAO, HM Treasury; 2008

### 5.3.1. A csalás kockázatának megértése és kezelése

Sok intézmény alkalmaz stratégiai megközelítést a csalás kockázatának megértésére és kezelésére, amelynek számos előnye van. Jól illeszkedik a jó vállalati kormányzás (good corporate governance) rendszerébe, hiszen annak egyik fő eleme az üzleti kockázat megfelelő becslése. A csalás kockázatát is ennek megfelelően kell kezelni, mind szervezeti, mind működési szinten. A stratégia alkalmazása biztosítja a költség-hatékony fellépést, mert jó becsléseket készítve azokra a területekre lehet fókuszálni, ahol a legnagyobb a kockázat. Stratégia alkalmazása elősegíti a munkatársak közötti kommunikációt is, tudják, mit akar a szervezet és mit várnak el tőlük. Néhány intézmény publikálja is stratégiáját, amely visszatartó hatással is lehet a csalások elkövetőire.

A stratégiai megközelítés fő elemei:

- a csalásveszély nagyságának felmérése;
- a kockázat típusának megértése (kik? hogyan? mikor? miért?);
- a felelősségi körök kijelölése;
- az erőforrások fókuszálása a leghatékonyabb csalás- és korrupcióellenes intézkedésekre;
- a teljesítmény monitoringja.

Az intézmények számos különböző stratégiát dolgoztak ki. Van ahol minden egyes kockázati tényezőre külön részstratégiát alkottak és van ahol minden csalástípusra egyformán vonatkozókat. Mindegyik megközelítés megfelelő lehet, az intézmény jellegétől és környezetétől függően. Azonban egy közös vonásuk van. Minden intézménynek ki kell dolgozni a megfelelő eszközöket a kockázatok nagyságának mérésére, valószínűségükre, hatásukra és kezelésükre. Ezeket az eszközöket folyamatosan felül kell vizsgálni, hogy még mindig megfelelőek-e, vagy új típusú kockázati tényezők megjelenése miatt módosításra szorulnak.

A Nemzeti Egészségügyi Szolgálat (NHS) stratégiája például hét lépcsőt tartalmaz:

1. csalás és korrupció-ellenes szervezeti kultúra kialakítása;
2. az elkövetéssel szembeni visszatartó hatás maximalizálása;
3. a csalás megelőzése;
4. ha nem lehetett megelőzni, akkor rögtön észlelni szüksége;
5. az észlelt csalás kivizsgálása;
6. hatékony szankciók az elkövetők ellen;
7. az elcsalt pénzösszeg jóvátétele.

### 5.3.2. A veszély nagyságának felmérése

A csalásból és korrupcióból származó veszteségskála megállapítása fontos lépés a stratégia kidolgozásban. A becslések kihangsúlyozzák a potenciális megtakarítás nagyságát, és lehetővé teszik egy relatív lista felállítását, hogy hova érdemes az erőforrásokat fókuszálni. Ezek a számítások aztán egy adatbázis alapját képezhetik, segítve a teljesítményértékelést. Ha időszakonként megismétlik, akkor az intézmény képet kap arról is, hogy az őket érintő veszélyfaktorok változtak-e.

Számos minisztérium készít a csalásból származó veszteségekre becsléseket, ehhez az operációkutatást és statisztikai módszereket használták fel. A két fő statisztikai módszer a

statisztikai modellezés és a mintavétel. Vannak tényezők, melyeket figyelembe kell venni a statisztikai modellezésnél. A felhasználni kívánt adatok lehetnek hiányosak. Ebben az esetben számos feltételezéssel kell élni a modell futtatásakor, ami jelentősen megnöveli a hibás végeredmény lehetőségét. Esetenként a mélységi modellezés módszertanát is fel kell használni. Veszteségbecsléseket mintavétellel is lehet generálni. Reprezentatív mintán meg kell vizsgálni, hogy a csalás és korrupció mennyi kárt okozott, majd ezt a teljes állományra ki kell vetíteni. Egyedi eseteket vizsgálva bonyolult lehet annak megállapítása, hogy a veszteség, csalásból, vagy hibából (gondatlanságból, nemtörődömségből, közönyből) ered. A csalásokból fakadó veszteségbecslés készítésekor fontos, hogy mennyire pontos adatokra van szükség. Természetesen nagyobb mintavétel pontosabb adatokkal szolgál, azonban a költsége is jóval magasabb.

Vannak intézmények, ahol a becslést elég országos szinten elkészíteni, azonban szükséges lehet a régiós bontás is. Ennek fontos kihatása van a mintavételi procedúrára és annak költségére is, hiszen a régiós bontás növeli a mintavétel elemszámát, így a költségeket is. Tehát a fentebb említetteknek megfelelően a költségre ható tényezők:

- a becslés végrehajtásának gyakorisága;
- a minta nagysága;
- a mintavétellel kapcsolatos elemző munka terjedelme;
- az eredmények kiértékelésének módszere.

Azonban a minisztériumok és intézmények nem képesek megfelelő választ adni a csalások nagyságára, természetére csak a becslések alapján. Tisztában kell lenniük a csalás fajtájával, és milyen hosszan kell a fenyegetéssel szembe nézniük. Úgyszintén ismerni kell a csalók tulajdonságait, milyen gyakran, milyen típusú cselekményeket követnek el és, hogy bünszervezet tagjai-e.

### **5.3.3. Az erőforrások fókuszálása a leghatékonyabb csalás ellenes intézkedésekre**

Nincs univerzálisan használható intézkedés a csalás elleni küzdelemben. A fenyegetés típusának és méretének megfelelően kialakítandó válaszra van szükség. Ennek elősegítésére néhány minisztérium előrejelzéseket készített a lehetséges megtakarításokra, amelyek három oldalról következhetnek be.

- A csalás leleplezésének közvetlen hatásai. Mekkora összeget sikerült visszaszerezni a csalás elkövetőitől.
- A megelőző hatások. A korábban csaláson ért és megbüntetett szervezetek fizetési hajlandósága addig a pontig jobb, míg az ellenőrzés folyamatos.
- Az elrettentő hatás. A csalás elleni küzdelem eszközeinek és eredményeinek bemutatása az elkövetendő bűncselekmények számát csökkentheti. A hatás nehezen mérhető, sokszor nem is alkalmazzák a minisztériumok.

Az előrejelzéseknek megfelelően lehetőség van az erőforrások megfelelő helyre való fókuszálására.

### **5.3.4. A célok meghatározása és a monitoring tevékenység**

Vannak minisztériumok, amelyek célokat határoztak meg a csalások mértékének összesített nagyságára bizonyos időszakon belül. Ez a teljesítmény mérésének egy jó módja és

jobban mérhető, mint a csalás elleni küzdelem által megtakarított – feltételezett – összegek vizsgálata, hiszen nehéz mérni, hogy mennyit is sikerült megóvni. Másik teljesítmény mérési módszer a felderítésre költött összeg és a leleplezett csalásokból visszaszerzett összeg hányadosának vizsgálata. Az összesített nagyságra példa a Munka- és Nyugdíjügyi Minisztérium stratégiai célja, hogy a járandóságok túlfizetésének összegét 1,8 %-ra csökkentésük 2011-re.

Teljesítmény adatok az eredményhez kapcsolódó célok elérésére sokszor csak az adott időszak után állnak rendelkezésre, aminek az oka a mintavétel kielemezése és azok ellenőrzése időigényes. Az év közbeni teljesítmény monitoringjához olyan indikátorok vizsgálata szükséges, melyek alapján előrebecsülhető a végső eredmény. Ilyenek:

- a tranzakciók működési eredményének vizsgálata;
- a csalás elleni nyomozási eredmények általános vizsgálata;
- a kiszabott szankciók típusa és száma;
- a feltárt csalásokból visszaszerzett összegek aránya az elcsalt összeghez képest.

### **5.3.5. A csalás elleni küzdelem felelőseinek kijelölése**

A küzdelem az intézmény vezetőségi szintjén kezdődik, és bár minden munkavállalónak részt kell benne venni, vannak intézmények, ahol speciális egységeket hoznak erre létre. Ezek feladata a minisztériumok stratégiájának kidolgozása, a végrehajtás és ellenőrzés megvalósítása, útmutatók és tanácsok szolgáltatása a csalás és korrupció elleni küzdelemben. A Pénzügyminisztériumnak, a Munka- és Nyugdíjügyi Minisztériumnak és a Nemzeti Egészségügyi Szolgálatnak mind van speciális csalás elleni osztálya. Mivel a csalás felderítése mozgó célpontra irányul, folyamatos monitoring tevékenységet igényel. Minden intézménynek rendelkeznie kell a csalás elleni küzdelemért teljes felelősséggel tartozó munkatárssal, aki a stratégia végrehajtásáért is felelős.

A csalás és korrupciós tevékenységek elrettentésének és a megelőzésnek a fontosabb elemei:

- a közvélemény támogatásának megnyerése,
- tudatosítani a csalókban, hogy nem menekülhetnek,
- a csalás lehetőségét kizáró új programok,
- a már létező ellenőrzési szabályozás fokozottabb betartása,
- az ellenőrzés megerősítése válaszul a növekvő veszélyre,
- csalásellenes és antikorrupciós kultúra kialakítása.

A közintézményeknek befolyással kell lenni az ügyfelek viselkedésmódjára a tekintetben, hogy társadalmilag elfogadhatatlanná váljon a csalás. A minisztériumok által használt elrettentésre szolgáló folyamat elemei:

- a megfelelő ellenőrzési stratégia kialakítása, ami segít megelőzni, hogy a csalás sikeres legyen;
- növelni a sikeres felderítés arányát, így a csalás ténye lelepleződik;
- megfelelő szankciók és büntetések alkalmazása és az elcsalt pénzeszegek visszaszerzése.

A minisztériumok számos módon hozhatják a közvélemény tudomására a sikeres csalás elleni eredményeiket, úgymint sajtótájékoztatók, honlapjukon való megjelentetés stb..

Az Egyesült Államokban például a Pénzügyminisztérium Bevételi Főosztálya rendszeresen publikálja az „Adócsalás veszély” című kiadványát a honlapján a veszélyekről és az elkövetés következményeiről.

A csalás ellenes szervezeti kultúra kialakítása, amely által minden munkavállaló megérti a kívánt magatartásformát, személyes felelősségüket a megelőzésben valamint az ellenőrzés létjogosultságát, vitathatatlan fontosságú. A csalás ellenes stratégia belső publikálása és az elérendő célok közzététele jó módszer a kultúra terjesztésére. Tanfolyamok segíthetik elő a figyelem folyamatos fenntartását. Ezek lehetnek workshop-ok vagy egyszemélyes tréningek a veszélyeztetett területen dolgozóknak. Személyzeti felmérésekkel tesztelni lehet a munkavállalók hozzáállását és segítséget nyújt azon területek beazonosítására, ahová az erőforrásokat csoportosítani kell.

### **5.3.6. Csalások elleni ellenőrzések**

Számos ellenőrzési lehetőség áll az intézmények rendelkezésére, amelyek közül az adott helyzetüknek megfelelőt kell kiválasztani. A belső ellenőrzés erősítése hatékony biztosítékot nyújt a csalás elleni küzdelemhez. Az ellenőrzéseknek arányban kell állni a kockázatokkal és nem mehetnek az ügyfeleknek nyújtandó szolgáltatások minőségének rovására. A megelőzésben két fontos aspektust kell figyelembe venni: a meglévő ellenőrzési rendszer folyamatos alkalmazását és új, „csalás-biztos” programok és rendszerek kialakításának szükségességét. Fontos az ellenőrzési eredmények állandó kiértékelése, hiszen vannak olyan módszerek, melyek bár a múltban hatékonyak voltak a megváltozott körülmények miatt elavulttá váltak. Nélkülözhetetlen felmérni a rendszer gyenge pontjait és annak megfelelően kialakítani a védekező mechanizmust.

A szervezetek felelősséggel tartoznak, hogy az új politikák és programok végrehajtásakor megfelelő ellenőrzési pontokat építsenek be. A bürokrácia leépítése egyszerűsíti a rendszert és az átláthatóság kevesebb teret ad a csalások elkövetésére.

### **5.3.7. A csalások felderítése és kivizsgálása, szankciók kiszabása**

Ha a csalást már nem lehetett megelőzni, akkor a hatékony felderítés a megfelelő eszköz. A bejelentés jöhet munkavállalói oldalról olyan személytől, aki munkája során gyanús eseményeket észlel, illetve általánosan a közvélemény oldaláról is. A szervezet létrehozhat úgynevezett „forródrótokat”, ami lehet egyszerűen egy telefonszám a gyanús esetek jelentésére. A közvélemény számára széles körben ismertté kell tenni mind a telefonszámot, mind azt, hogy milyen típusú bejelentéseket várnak, és biztosítani kell a bejelentők anonimitását. Másik megoldás az interneten lévő bejelentési lehetőség, ami egy formanyomtatvány segítségével a kiértékelést is hatékonyabbá teszi. Rendszeresen szükséges összegezni és kiértékelni a bejelentések számát, típusát és, hogy milyen eredménnyel zárták az ügyeket.

Gyors és költség-hatékony módszer a speciális szoftverek használata. Ezek lehetnek adatösszegegyeztető, adatbányászó vagy hálózatfeltáró szoftverek.

A csalás felderítése után szükséges a megfelelő kivizsgálás. A csalás mihamarabbi leállítása mellett vizsgálni kell, hogy büntető feljelentéssel zárják-e, vagy pedig szankciókkal sújtsák az elkövetőket. Megfelelő szankciók kiszabása elősegítheti a potenciális elkövetők visszatartását, ezért szükséges azok nyilvánosságra hozatala. A szankció lehet pénzbüntetés,

vagy áruekkobzás is. Az intézmények az elcsalt pénzösszegek visszaszerzésére is nagy hangsúlyt fektetnek, azonban a polgárjogi eljárás költséges is lehet. Ezért vizsgálni kell, hogy a büntetőeljárás indítása mellett polgári perbe is fogjanak-e.

Nehéz mérni, hogy a szankciók hatékonyak voltak-e, különösen azért, mert bonyolult megbecsülni a visszatartó erejük miatti megtakarításokat. Széles értelemben vizsgálni lehet, hogy milyen a trendje az összes elkövetett csalások értékének, bár a csökkenést számos más tényező is kiválthatja.

A csalásellenes küzdelem hatékonyságát növeli, ha az intézmények együttesen lépnek fel. Sok esetben az elkövetők nem csak egy-egy intézmény ellen követik el törvénytelen lépéseiket, tehát közös veszélyforrást jelentenek. Továbbá a jó gyakorlatok megoszthatóak, az információ áramlás gyorsabb, egységesebb fellépési rendszert lehet kialakítani és az együttműködés elősegítheti az intézmények közötti bizalom növelését.

Az ellenőrzési tevékenységen túlmenően tehát a NAO – más állami irányító szervek részvételével – aktív szerepet játszik a közszektor csalás elleni kultúrájának fenntartását szolgáló *oktatásban*, amely nélkülözhetetlen a csalás és korrupció minden formája elleni küzdelemhez. Ehhez nagymértékben felhasználja a függetlenségéből adódó lehetőségeit, és azt a körülményt, hogy jelentései egyaránt eljutnak a Parlamenthez és a társadalom széles rétegeihez.



## 6. Javaslatok a korrupció elleni küzdelem keretrendszerére

### 6.1. Általános szempontok a számvevőszékek tapasztalatai alapján

Az elvégzett tájékoztató kutatás alapján megállapítható, hogy a számvevőszékek részvétele a csalás és korrupció elleni küzdelemben – az INTOSAI XX. Kongresszusának állásfoglalása alapján – már prioritás szintre emelt tevékenység:

- az INTOSAI a csalás és korrupció megelőzésével kapcsolatban kiemelkedő jelentőséget tulajdonít az átláthatóságnak, amelynek nélkülözhetetlen feltétele a teljes körű költségvetési elszámoltathatóság;
- a számvevőszékek tevékenységében e feladatot példamutató komolysággal kell elvégezni, és
- ennek érdekében szükséges nyitottságuk a sokoldalú és hatékony együttműködésre a hazai és nemzetközi intézményekkel.

A számvevőszékek tevékenységében e feladat előtérbe kerülését jól illusztrálják azok a kérdőíves felmérésre adott válaszok is, amelyeket a holland számvevőszék 2002-2004 között végzett a XVI. (Montevideo-i) kongresszus 12 pontos cselekvési programja alapján. A kérdőívet a számvevőszékek 30%-a, az európai számvevőszékeknek pedig 75%-a válaszolta meg. Ennek alapján megállapítható, hogy miközben a számvevőszékek a cselekvési program javaslatait nagymértékben figyelembe veszik, az európai számvevőszékek számára kisebb arányban állnak rendelkezésre specifikus csalás és korrupció ellenes jogszabályok, mint a többi számvevőszék esetében.

Megállapítható az is, hogy egyes számvevőszékek kiemeltebben foglalkoznak e feladat végrehajtásával, mint mások. Európában ezt mindenekelőtt a holland és az angol számvevőszékek esetében látjuk. E két számvevőszék szolgáltat jó nemzetközi gyakorlatot arra, hogy megtalálják a korrupciónak azt a szegmensét, amellyel, számvevőszéki eszközökkel a leginkább lehet folytatni a korrupció elleni küzdelmet. Tapasztalatuk azt sugallja, hogy az eredményes küzdelemhez minden számvevőszék számára nélkülözhetetlen feladat ennek a szegmensnek a meghatározása.

Fontos általános tapasztalat az is, hogy a számvevőszékek a hatékony korrupció ellenes tevékenység érdekében *rendszeres és szoros kapcsolatot alakítsanak ki a kormányzati, mindenekelőtt az igazságszolgáltatási szervekkel, és a civil szféra intézményeivel.* Erre jó nemzetközi példát mutat az ENSZ és az INTOSAI között létesített, 2007. évi ún., együttműködési platform a kormányzati elszámoltathatóságról, melynek négy prioritása közül az egyik a korrupció elleni küzdelemre vonatkozik. A civil szférára vonatkozóan pedig az a 2007. évi Kormányzás Újrafelfedezésével Foglalkozó Globális ENSZ Fórum szolgáltat követendő jó gyakorlatot, amely a hatékony korrupció elleni küzdelem érdekében a kormányok, a civil szervezetek és az állami ellenőrző intézmények együttműködésének fontosságát állította középpontba.

A kutatás alapján két terület azonosítható, ahol a korrupcióellenes tevékenység eredményes lehet:

- *az integritás kultúrájának erősítése (holland példa);*

- az ellenőrzések szerepének növelése a csalás és a korrupció elleni tevékenységben (NAO, holland és szlovén példa).

A korrupció elleni küzdelem mellett az integritás kultúrájának erősítését még szükségessé teszi az etikai keretek és normák közigazgatásba való bevezetésének, valamint a jó kormányzás követelményeinek teljesítése is.

Az etikai normákra vonatkozó prioritásokat az Európai Bizottság az EU átfogó korrupció ellenes politikájával foglalkozó közleményében<sup>25</sup> foglalta össze. Köztük olyanok szerepelnek, mint:

- teljes elfogadása az EU jogszabályoknak és minden főbb nemzetközi antikorrupciós nemzetközi szerződés ratifikálása és végrehajtása;
- integritás, elszámoltathatóság és transzparencia a közigazgatásban;
- etikai kódexek megalkotása és végrehajtásának ellenőrzése a közszférában;
- világos és átlátható szabályok kialakítása a politikai pártok finanszírozásában.

Az etikai keretek, normák kialakításának és alkalmazásának fontosságára az ENSZ és az OECD állásfoglalásai is felhívják a figyelmet.

Az integritás erősítése a jó kormányzás számára is nagy jelentőségű, tekintve, hogy annak az alapját alkotja, miközben nemcsak a kormányokkal, az állami intézményekkel, a közhivatalnokokkal kapcsolatos, hanem az egész társadalmat érintő kérdés, mivel az embereknek joguk van ahhoz, hogy az állami irányítás erkölcsös legyen.

Mindezt figyelembe véve az integritási szemlélet alkalmazása és erősítése előrelépést jelentene a magyar közigazgatás számára.

Úgy véljük, hogy a hazánkban jelenleg előtérben álló büntető jellegű, represszív szemlélet követése – jóllehet fokozott mértékben indokolt – mellett szükséges és célszerű olyan stratégiát kialakítani, amelynek eredményeként a *prevenció kerül előtérbe*. Ehhez a nemzetközi irányzatok, a legjobb gyakorlatok alapján az integritás erősítése látszik a *leghatékonyabb útnak*. Ezt olyan országok példája mutatja, mint Hollandia és Szlovénia.

Magyarország esetében az integritás erősítését a korrupció elleni küzdelem mellett a magyar közigazgatás modernizációs igénye is szükségessé teszi. Ezzel kapcsolatban – kutatásaink (Pulay, 2009; Báger-Balogh, 2010) alapján – a következő főbb helyzetértékelő megállapításokat tehetjük: határozottan érzékelhető, hogy nincs kellő bizalom a közigazgatás működésében, mert alacsonyfokú az ügyfél kiszolgálási teljesítménye, működése költséges, nem hatékony, és nem előreláthatóan, kiszámíthatóan működik.

## 6.2. A korrupció elleni küzdelem keretrendszere

### 6.2.1. A keretrendszerrel szemben támasztott követelmények

A cél a korrupció ellenes tevékenység hazai és nemzetközi tapasztalatain nyugvó legjobb gyakorlatok összefüggéseinek és működőképes szervezeti megoldásain alapuló olyan

<sup>25</sup> Commission Communication (2003) 317.

keretrendszer (integrity management framework) kidolgozása, amely lehetővé teszi, hogy e tevékenység kielégítse a következő főbb követelményeket:

- hosszú távon, tartósan alapozza meg a korrupciós helyzet javulását;
- más szemléletű, a jelenleginél hatékonyabb közigazgatás kialakításának részeként e tevékenység középpontjában olyan integritás szemléletű politika álljon, amely nem csupán a szabályok megsértésének büntetését, hanem mindenekelőtt a *korrupció megelőzését* szolgálja, ennek érdekében párhuzamosan és összehangoltan teszi lehetővé az ún., *keményvonalas (büntető jellegű) és az ún., prevenciós (az integritás elvein alapuló)* intézkedések alkalmazását, több lépésből álló fejlődési folyamaton keresztül helyezi át a hangsúlyt a keményvonalas küzdelemről a prevenció alapúra;
- a közigazgatási szervek közötti együttműködést úgy alakítja ki, hogy az intézmények részéről érvényesüljön a nyitottság és a közös célok elérésében megnyilvánuló nagyfokú érdekazonosság, valamint
- a gyakorlati végrehajtásban tapasztalt hazai és nemzetközi jó gyakorlatok logikai-elméleti összefüggéseit, illetve a tevékenységek ellátásához szükséges szakmai és pénzügyi kapacitások körültekintő meghatározásán nyugszik.

### 6.2.2. A keretrendszer logikai-elméleti összefüggései

A 4.1.1. pontban áttekintett holland integritási infrastruktúra modelltől kiindulva a hazai korrupció elleni küzdelem céljaira egy olyan továbbfejlesztett *keretrendszer* irányítóként való követését javasoljuk, amely a logikai-elméleti összefüggések mellett a gyakorlati megvalósítás konkrét szervezeti rendszerét is tartalmazza. (Ezzel kapcsolatban megjegyezzük, hogy a keretrendszer harmadik dimenzióját képező *jogi feltételrendszer* csak annak fokozatos létrehozása után ismertethető.)

Tekintve, hogy a keretrendszer egyedi közigazgatási *intézményi szinten* működik, az elemek is ezen a szinten értelmezhetőek. Egy ilyen integritás-irányítási keretrendszer működési környezetét, infrastruktúrájának elemeit a **6. sz. ábra** szemlélteti.

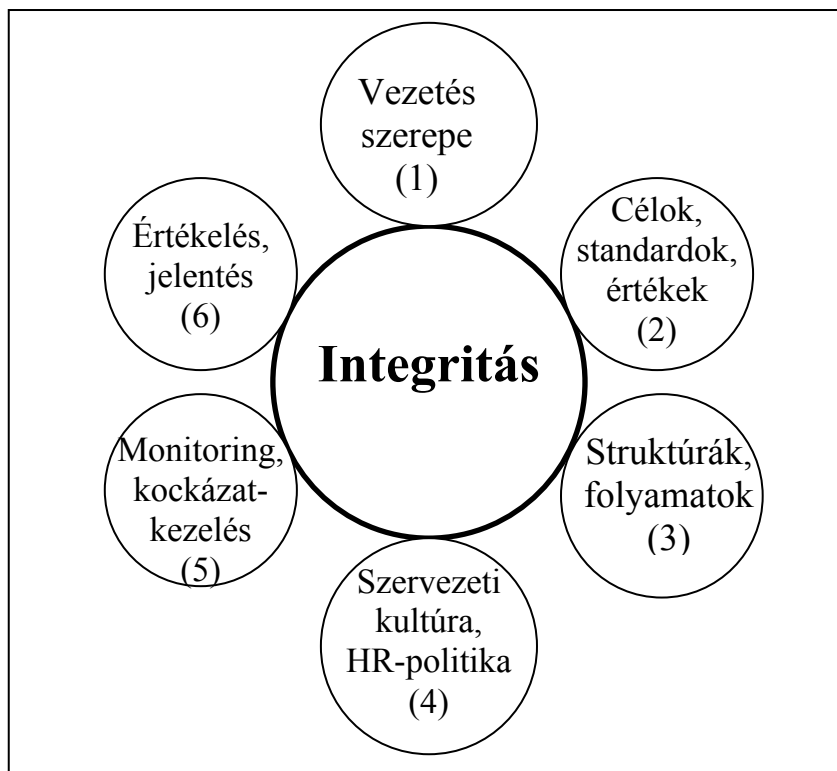
1. Az intézmények *felső vezetése* felismeri az etikus magatartás fontosságát és megteremt az ahhoz szükséges feltételeket, eszközöket, valamint a gyakorlatban is működteti azokat. A vezetés maga is szavakban és tettekkel, jó példával jár elő.

2. Szükséges, hogy az etikus magatartást (a közszolgálati etikai követelményeket) megjelenítő *alapértékek és standardok (az integritás céljai)* a közigazgatásban a szervezeti kultúra részévé váljanak.

3. Az alapértékek és standardok megvalósulását az intézmények azon *strukturái és folyamatai (egyedi intézkedések, alkalmazott eszközök, programok)* szolgálják, amelyeket az integritás-irányítás céljaira működtetnek.

4. Az etikai szempontok érvényesülését a *szervezeti kultúra és személyzeti politika* nagymértékben befolyásolja, különösen a köztisztviselők vonatkozásában. Fontos cél a nyitottság kultúrájának megteremtése, amelyben az alkalmazottak megvitathatnak minden olyan kérdést, amely elősegíti az értékek és standardok érvényesülését.

## Az integritás-irányítási rendszer elemei



5. Az intézmény standardjait és értékeit (integritását) *veszélyeztető kockázatok* feltárása érdekében az intézmény – kockázatelemzésen alapuló – veszélyeztetettségi profiljának ismeretében, az integritás-irányítási rendszer fejlettségének értékelésén keresztül olyan eltéréselemzést végez, amelynek eredményeként ismertté válnak a fennmaradó kockázatok, s melyek alapul szolgálnak a korrupciót mérséklő, integritást erősítő intézkedések kidolgozásához.

6. A keretrendszerben – az áttekintett öt elem alapján – az *integritás-politika kiértékelése* során olyan kérdésekre szükséges választ adni, mint: Helyesek voltak-e és megvalósultak-e a kitűzött célok? Megfelelők voltak-e az alkalmazott eszközök, azok eredményesek voltak-e? Vezettek-e az intézkedések esetleg új kockázatokhoz, az etikai standardok megsértéséhez?

### 6.2.3. A keretrendszerben együttműködő intézmények szervezeti rendszere és feladatai

A keretrendszer hatékony alkalmazása érdekében az *ellátandó funkciókat (megoldandó feladatokat)* négy intézményi szinten célszerű megszervezni. Ezek a legfelső politikai szintű jogintézmények (a köztársasági elnöke, a Kormány, az Országgyűlés), a minisztériumok, a költségvetési szervek és a független közintézmények (Állami Számvevőszék, Legfelsőbb Bíróság, Legfőbb Ügyészség).

A *legfelső politikai szintű jogintézmények* a következő négy funkció ellátásával segíthetik elő egy, a keretrendszerbe illeszkedő korrupció-ellenes állami program, illetve keretprogram megvalósulását:

- politikai támogatás nyújtása a korrupció érezhető mérsékléséhez, figyelembe véve a jó kormányzás kialakításának szükségességét és a vállalt nemzetközi kötelezettségek teljesítését;
- a korrupció elleni küzdelmet segítő új jogszabályok megalkotása, illetve az érvényben lévők szükség szerinti módosítása, kiegészítése;
- az átfogó, a közszféra egészét érintő antikorrupciós stratégiák, programok elfogadása, a végrehajtáshoz szükséges szakmai és pénzügyi kapacitások megteremtése;
- a korrupciós helyzet időnkénti átfogó értékelése és minősítése.

E funkciók ellátásában a *Kormány* játszik kiemelkedően meghatározó szerepet. Ebből következően a keretprogram sikeres megvalósítása által legalább *két alapvető eredmény* adódhat a Kormány számára:

- a korrupció szintjének középtávon érzékelhető tartós csökkenése, amely számottevő erkölcsi tökenövekménnyel, állami kiadások megtakarításával és a nemzetközi presztízs növekedésével jár;
- emellett, részben ettől függetlenül is, az integritás erősítése által esély nyílik a jó és hatékony kormányzás feltételeinek megteremtésére, valamint az etikai keretek, normák kialakításának és alkalmazásának megvalósulására az ENSZ és az OECD állásfoglalásainak figyelembe vételével.

A *minisztériumok* a Kormány funkcióinak ellátását saját tevékenységi területükre vonatkozóan a következő feladatok elvégzésével segíthetik elő a keretprogram megvalósulását:

- A Kormány alábbi funkcióit a minisztériumokon keresztül tudja ágazatilag cizelláltan összehangolni és ellátni:
  - új jogszabályok előkészítése, illetve a kapcsolódó érvényben lévők szükség szerinti módosításának, kiegészítésének kezdeményezése;
  - antikorrupciós stratégiák, programok kidolgozása, a végrehajtáshoz szükséges szakmai és pénzügyi kapacitások igényeinek megfogalmazása;
  - a korrupciós helyzet nyomon követésére (monitoring), időnkénti átfogó értékelésére és minősítésére vonatkozó eljárási rend és gyakorlat kialakítása.
- A minisztériumok, mint intézmények saját szervezetükben megteremthetik az integritás-irányítási rendszerek bevezetéséhez szükséges feltételeket a **6. sz. ábra** alapján. Ennek során a felső vezetés vállalja irányító szerepét; a célok, standardok és értékek (integritási célok) meghatározását; a szükséges struktúrák, eszközök, folyamatok és a szervezeti kultúra kialakítását, kockázatelemzéssel a veszélyeztetettségi területek csökkentését, valamint az integritáspolitikák kialakítását, illetve folyamatos korszerűsítését.

- A minisztériumok a felügyeletük alá tartozó közintézményekben ösztönözhetik az integritás-irányítási rendszerek bevezetéséhez szükséges feltételek megteremtését és tanácsadással elősegíthetik azt.

A keretprogram megvalósulása a minisztériumok számára érezhető előrelépést jelenthetne a következő területeken:

- a minisztériumi fejlesztési programok előkészítésének szakmai színvonala javul, s ez által is költségmegtakarítás érhető el;
- a minisztériumok tevékenységének társadalmi megítélése kedvezőbbé válik, és
- a minisztérium irányítása alá tartozó területeken hatékonyabban valósulhatnak meg a szándékolt közigazgatási reformok, az apparátus minősége javulhat, és a működési kockázatok csökkennek.

A *költségvetési intézmények* bekapcsolódása a keretprogram által körvonalazott korrupció ellenes elemek megteremtésébe (lásd **6. sz. ábra**) a minisztériumoknál felsorolt előnyöket biztosítaná a számukra.

A *független közintézmények*, közülük is kiemelten a *Legfőbb Ügyészség, a Legfelsőbb Bíróság és az Állami Számvevőszék* – a nemzetközi tapasztalatok alapján is – a Kormány tevékenységét megközelítő mértékben kiemelkedő fontosságú tevékenységet végez a keretprogram végrehajtásában. Ezen intézmények a következő három funkció hatékony ellátásával segíthetik a végrehajtást:

- a feltáró-nyomozati és ítélelhozatali tevékenységükkel működtetik a korrupció ellenes küzdelem represszív jellegű eszköztárát; az állami ellenőrzési tevékenységgel ezt az ÁSZ elősegítheti, illetve preventív tevékenységet folytathat;
- tapasztalataik alapján tanácsadással támogathatják a Kormány antikorrupciós tevékenységét, és
- szervezetükre vonatkozóan megteremthetik saját integritás-irányítási rendszereiket (lásd **6. sz. ábra**).

E tevékenységek hatékony végzése a következő pozitív hatásokkal járna:

- a nyomozóhatóságok felé növekvő számú, kellő bizonyítékkal alátámasztott gyanús ügyet jelentenek a közigazgatási szervek;
- a megfelelően alátámasztott gyanús ügyek által nő a vádiratba foglalható, ítélettel lezárható ügyek száma;
- a felderítettség arányának növekedésével azoknak a bűnelkövetéstől való visszatartó ereje is nő, és
- ennek hatására az intézmények tevékenysége iránt növekszik a társadalmi bizalom, amely emelkedő számú megalapozott közérdekű bejelentések megtételét idézheti elő.

E pozitív hatások érvényesülését elősegítené, ha a Legfőbb Ügyészség, a Legfelsőbb Bíróság és az Állami Számvevőszék *együtműködési megállapodásokat* kötne egymással és a minisztériumokkal, közülük is elsősorban a KIM-mel.

#### **6.2.4. Az Állami Számvevőszék szerepvállalása a korrupció elleni keretrendszer alkalmazásában**

*Az ÁSZ ellenőrző tevékenysége során* – a nemzetközi gyakorlattal és az újonnan megalkotandó ÁSZ törvénnyel összhangban – nagyobb szerepet vállal a korrupció és a csalások megelőzésében.

Ez többféle módon is megvalósulhat:

- az ellenőrzések tematikájának bővítése a csalás és korrupció veszélyeztetettségi területeinek szélesebb körű, kockázatelemzésen alapuló azonosítása érdekében;
- a nagy veszélyeztetettségű és kockázatos területekre, illetve tevékenységekre specifikus, a kemény és puha integritási kontrollokra egyaránt kiterjedő ellenőrzések végzése, az ellenőrzési tervbe beillesztve az Integritás Projektben szereplő témaköröket is, és
- amennyiben az állami intézményekben kialakulnának az integritás-irányítási rendszerek, ezek működési hatékonyságának ellenőrzése.

E fő tevékenységi irány mellett *az ÁSZ Kutató Intézete széleskörű tanácsadói és kommunikációs szerepet tölthet be* a korrupció elleni küzdelem korszerű módszertani-tudományos metodológiáinak és módszereinek megismertetésében, a közhivatalnokok *szakmai képzésében*. E tevékenységében támaszkodhat a 2007-2008. évi EU által támogatott, a Holland Számvevőszékkal közösen végrehajtott Twinning Light projekt tapasztalataira, a folyamatban lévő Integritás Projekt kísérleti (2011. évi) alkalmazásának eredményeire és azokra a tapasztalatokra, amelyeket az ÁSZKUT a Projekt keretében az elkövetkező években végzendő korrupciós kockázati felmérések során szerez.

**A holland módszertanban alkalmazott, 14 intézkedés-csoportba tartozó intézkedések összefoglalása**

| Csoport   | Intézkedés  |
|-----------|---|
| <b>1.</b> | <b>Jogszabályok és egyéb szabályok (Vannak-e – akár jogszabályok, akár egyéb szabály formájában megfogalmazott – előírások a következő területekre vonatkozóan)</b> |
|           | Összeférhetetlenség   |
| 1.1.      | Másodállások/anyagi érdekeltségek   |
| 1.2.      | Ajándékok/meghívások elfogadása   |
| 1.3.      | Titoktartás   |
| 1.4.      | „Forgóajtó megállapodások” <sup>26</sup> megakadályozása  |
| 1.5.      | A vállalkozó és/ vagy az engedélyért folyamodók külső átvilágítása  |
| 1.6.      | Lobbizás  |
| 1.7.      | Politikusok köztisztviselőkre gyakorolt befolyása   |
|           | <i>Integritás a szervezeten belül</i>   |
| 1.8.      | Nemkívánatos magatartás (pl. diszkrimináció és megfélemlítés) elleni küzdelem, annak kezelése   |
| 1.9.      | Költségtérítési igények   |
| 1.10.     | E-mail, internet- és telefonhasználat   |
| 1.11.     | A munkáltató tulajdonának használata  |
| <b>2.</b> | <b>Felelőségek</b>  |
| 2.1.      | Meghatározásra kerültek az integritással kapcsolatos kötelezettségek (feladatok)?   |
| 2.2.      | Rendszeresen konzultálnak-e egymással az integritásért felelős tisztviselők?  |

<sup>26</sup> Forgóajtó megállapodásnak azt nevezzük, amikor egy közintézmény közvetlenül vagy rövid idővel az után, hogy a korábbi munkavállalójának munkaviszonya megszűnt, ugyanarra a feladatra például külső tanácsadóként alkalmazza ugyanazt a korábban alkalmazásban álló személyt. Az ilyen megállapodások kapcsán gyakran felmerül a részrehajlás, a tisztességtelen verseny vagy az összeférhetetlenség látszatának gyanúja.



|           |   |  |
|-----------|---|--|
|           | 2.3.  | Van-e integritás tanácsadó (aki az integritással kapcsolatos kérdéseket illetően tanácsokat ad a szervezet dolgozóinak)?   |
|           | 2.4.  | Beszélhetünk-e rendszeres koordinációról a szervezet, valamint más szervezetek és érintett intézmények között?   |
|           | 2.5.  | Kijelöltek-e valakit az integritás-politika kormányzati szintű koordinálására?   |
| <b>3.</b> | <b>Hivatali szervezet és belső kontrollok</b> |  |
|           | 3.1.  | Meghatározásra kerültek-e a veszélyeztetett tevékenységek és beosztások?   |
|           | 3.2.  | Meghatároztak-e veszélyeztetett tevékenységek végzésekor alkalmazandó külön eljárásokat?   |
|           | 3.3.  | Minden alkalmazott rendelkezik-e munkaköri elírással?  |
|           | 3.4.  | Szétválasztották-e, elkülönítették-e a kötelezettségeket?  |
|           | 3.5.  | Alkalmazza-e a szervezet a „négy szem elvét”?  |
|           | 3.6.  | Vannak-e a kinevezésre vonatkozó előírások?  |
|           | 3.7.  | Működik-e a szervezetnél munkahelyi rotáció?   |
| <b>4.</b> | <b>Biztonság (történtek-e intézkedések)</b>   |  |
|           | 4.1.  | A fizikai biztonság megteremtése érdekében (zárak, ablakok, ajtók, páncélszekrények stb.)?   |
|           | 4.2.  | Az információk biztonsága érdekében (informatikai biztonság, „tisztasztal” szabály, bizonyos információk „bizalmas”/ „titkos” minősítése, hozzáférési jogosultságok, iktatási rendszerek)? |
| <b>5.</b> | <b>Értékek és normák</b>                      |  |
|           | 5.1.  | Szerepel-e az integritás a szervezet küldetésnyilatkozatában?  |
|           | 5.2.  | Meghatározásra kerültek-e a legfontosabb értékek (pl. pártatlanság, szakértelem stb.)?   |
|           | 5.3.  | Rendelkezik-e a szervezet etikai kódex-szel?   |
|           | 5.4.  | Tesznek-e az alkalmazottak esküt vagy fogadalmat?  |
|           | 5.5.  | Ünnepélyes keretek között zajlik-e az eskü vagy fogadalomtétel?  |
| <b>6.</b> | <b>Integritással kapcsolatos tudatosság</b>   |  |
|           | 6.1.  | Kifejezett követelmény-e az integritás minden beosztásban?   |

|           |   |   |
|-----------|---|---|
|           | 6.2.  | Biztosít-e a szervezet rendszeres képzést az integritás témájában?  |
|           | 6.3.  | Felhívja-e a szervezet a veszélyeztetett beosztásban dolgozó alkalmazottak figyelmét a jellemző kockázatokra és a kockázatokat megelőző intézkedésekre? |
|           | 6.4.  | Kapnak-e az alkalmazottak szakmai segítséget és/vagy tanácsot az integritást érintő kockázatok kezeléséhez?   |
| <b>7.</b> | <b>A vezetés hozzáállása</b>                    |   |
|           | 7.1.  | A gyakorlatban is hangsúlyozza-e a vezetés az integritás fontosságát?   |
|           | 7.2.  | Törekszik-e a vezetés az integritáspolitikára és az arra vonatkozó intézkedések végrehajtására?   |
|           | 7.3.  | Mindig megfelelően reagál-e a vezetés az integritással kapcsolatos kérdésekre?  |
|           | 7.4.  | Betartja-e a vezetés az integritásra vonatkozó előírásokat és/vagy az etikai kódexet?   |
| <b>8.</b> | <b>Szervezeti kultúra</b>                       |   |
|           | 8.1.  | Folyamatos figyelmet kap-e az integritás kérdése?   |
|           | 8.2.  | Bátran meg lehet-e vitatni integritással kapcsolatos kérdéseket?  |
|           | 8.3.  | Elegendő lehetőség nyílik-e a kritika kifejezésére?   |
|           | 8.4.  | Világosan kommunikálja-e a szervezet más intézmények, harmadik személyek felé az integritás fontosságát?  |
|           | 8.5.  | Nyíltan esik-e szó az integritással kapcsolatos szabálysértésekről és ezek kezeléséről?   |
|           | 8.6.  | Természetesnek számít-e, hogy az egyes személyek felelősséggel tartoznak viselkedésükért?   |
|           | 8.7.  | Elegendő figyelmet kap-e a munkahellyel való megelégedettség?   |
| <b>9.</b> | <b>Új alkalmazott felvétele és kiválasztása</b> |   |
|           | 9.1.  | Meghatározott eljárás szerint folyik-e valamennyi alkalmazott elbírálása?   |
|           | 9.2.  | Van-e felvételi bizottság, amely véleményt mond a felvételi döntésekről?  |
|           | 9.3.  | Megttekintésre kerülnek-e az önéletrajzok, diplomák, ajánlólevelek stb. a felvételi eljárás során?  |

|            |   |  |
|------------|---|--|
|            | 9.4.  | Sor kerül-e valamilyen formában felvétel előtti átvilágításra ott, ahol szükséges?   |
|            | 9.5.  | Része-e az integritás az új alkalmazottak számára kialakított képzési programnak?  |
|            | 9.6.  | Aláíratnak-e az alkalmazottakkal titoktartási nyilatkozatot ott, ahol szükséges?   |
|            | 9.7.  | Rendszeresen napirendre kerül-e az integritás kérdése a munkamegbeszélések és teljesítményértékelő megbeszélések során?  |
|            | 9.8.  | Fontos szerepet kap-e az integritás kérdése határozott idejű foglalkoztatásnál és külső munkatársak megbízásánál?  |
|            | 9.9.  | Megvizsgálják-e az integritással kapcsolatos kérdéseket, amikor egy alkalmazott távozik a szervezettől, illetve a kilépéskor alkalmazott interjúk során tekintettel vannak-e az integritás kérdéseire? |
| <b>10.</b> | <b>Integritással kapcsolatos szabálysértések kezelése</b> |  |
|            | 10.1.   | Alkalmaz-e a szervezet meghatározott eljárást, amelynek segítségével az alkalmazottak jelenthetik, ha szabálysértés gyanúját érzik („whistleblower” eljárás)?  |
|            | 10.2.   | Lehetőség van-e arra, hogy az alkalmazottak jelentsék a vezetőiknek a szabálysértés gyanúját?  |
|            | 10.3.   | Részt vesz-e integritás-tanácsadó a bejelentési eljárásban?  |
|            | 10.4.   | Van-e külön eljárás a külső forrásokból érkező jelzések és panaszok kezelésére?  |
|            | 10.5.   | Meghatározott szabályok szerint történik-e az integritással kapcsolatos szabálysértések kivizsgálása?  |
|            | 10.6.   | Rögzítik-e központilag az integritással kapcsolatos szabálysértéseket?   |
|            | 10.7.   | Minden esetben reagál-e a szervezet az integritással kapcsolatos szabálysértésekre?  |
|            | 10.8.   | Minden esetben jelentik-e az ügyészségnek vagy a rendőrségnek, ha bűncselekmény gyanúja forog fenn?  |
| <b>11.</b> | <b>Szabályozási keret</b>                                 |  |
|            | 11.1.   | Az integritással kapcsolatos intézkedéseknek van-e egységes szabályozási rendszere?  |
|            | 11.2.   | Megfogalmaztak-e konkrét célokat az integritás-irányítási rendszeren belül?  |

|            |  |   |
|------------|--|---|
|            | 11.3.                                      | Van-e idő és elkülönült pénzügyi eszköz az integritással kapcsolatos intézkedések megvalósításához?                                     |
|            | 11.4.                                      | Megismerhetők az integritással kapcsolatos intézkedések?  |
|            | 11.5.                                      | Rögzítésre került-e az integritás-politika az átfogó szabályozási terv keretén belül?   |
| <b>12.</b> | <b>Veszélyeztetettség/ kockázatelemzés</b> |   |
|            | 12.1.                                      | Rendszeresen sor kerül-e általános veszélyeztetettség- /kockázat-elemzésre?   |
|            | 12.2.                                      | Készül-e mélyégi elemzés a veszélyeztetett területekről és munkakörökről?   |
| <b>13.</b> | <b>Elszámolási kötelezettség</b>           |   |
|            | 13.1.                                      | Kapnak-e jelentést a felső vezetők az integritás-politika megvalósításáról?   |
|            | 13.2.                                      | Kapnak-e jelentést az alkalmazottak képviselői az integritás-politika megvalósításáról?   |
|            | 13.3.                                      | Kapnak-e jelentést a demokratikusan megválasztott intézmények (parlament, önkormányzatok stb.) az integritás-politika megvalósításáról? |
|            | 13.4.                                      | A jelentések felépítése szabályozott-e. és tartalmazznak-e a jelentések egyértelmű mutatószámokat?                                      |
| <b>14.</b> | <b>Ellenőrzés és monitoring</b>            |   |
|            | 14.1.                                      | Rendszeres időközönként ellenőrzi-e az integritás-irányítási rendszer működését belső ellenőr?  |
|            | 14.2.                                      | Rendszeres időközönként ellenőrzi-e az integritás-irányítási rendszer működését külső ellenőr és/vagy felügyeleti szerv?                |
|            | 14.3.                                      | Folyamatosan figyelemmel kíséri-e vagy értékeli-e a vezetőség az integritás-irányítási rendszer működését?                              |

## Felhasznált irodalom

- Báger Gusztáv (2011): Korrupciós kockázatok a közigazgatásban. Metodológia és empirikus tapasztalatok. Pénzügyi Szemle 2011/1. szám. Budapest.
- Báger Gusztáv, Balogh Gábor (2010): Kompetenciaalapú struktúra kiépítésének lehetőségei a közigazgatásban. Módszer és esettanulmány. Állami Számvevőszék Kutató Intézete. Budapest.
- Báger Gusztáv, Korbuly Andrea, Pulay Gyula (2008): Korrupciós kockázatok a magyar közszférában. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet. Budapest. 2008. augusztus.
- Báger Gusztáv, Korbuly Andrea, Pulay Gyula, Hans Benner, Ina de Haan, Juul Vos-Schellekens, Diny van Est (2008): Corruption risk mapping in Hungary: Summary of the twinning light project of Netherlands Court of Audit and State Audit Office of Hungary. EUROSAI 14: 78-83 (2008).
- Banfield, E.G. (1975): Corruption as a Feature of Governmental Organisation. Journal of Law and Economics. vol. 18. no 3.
- Catalogue (2008) of promising practices in the field of integrity, anti-corruption and administrative measures against organized crime in the EU. Commissioned by the Ministry of the Interior and Kingdom Relations of the Netherlands. Executed by the Utrecht School of Governance, Utrecht University.
- Coleman, J.S. (1990): Foundations of Social Theory. Cambridge. Mass.
- Commission Communication (2003) 317 to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on a comprehensive EU policy against corruption
- De Haan, Ina (2006): The approach of the Netherlands Court of Audits towards fighting fraud and corruption. In: The Role of Supreme Audit Institutions in Fighting Against Fraud and Corruption. Published by the Accounting Chamber of Ukraine, Kyiv.
- Good practise (2008) in tackling external fraud, 2008, by NAO and HM Treasury
- Huang, H. and Shan-Jin, W. (2003): Monetary policies for developing countries: the role of corruption. NBER Working Papers, WP#10093, Cambridge, MA: NBER.
- Hubbard, Douglas W. (2010): How to Measure Anything. Second Edition. Wiley, John Wiley and Sons, Inc. Hoboken, New Jersey.
- ISSAI 1240 – The Auditor’s Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements.
- Jain, A.K. (ed.) (2001): Corruption: a review. Journal of Economic Surveys, 15(1), 71-121.
- Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. (2003): Governance Matters III. World Bank Policy Research Working Paper 3106. Retrieved February 2004 from The World Bank Website: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmaterr3.html>
- Manual (2007) Assessment Methodology. Corruption Vulnerabilities & Maturity Level of Integrity Control System. Netherlands Court of Audit.
- OECD (2008) Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation. Paris.
- Pulay Gyula (szerk.) (2009), Báger Gusztáv, Jánossy Dániel, Kovács Richárd, Tököli László, Vigvári András: Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában. Állami Számvevőszék Kutató Intézete. Budapest.
- Reja, B. and Tavitie, A. (2000): The industrial organization of corruption: what is the difference in corruption between Asia and Africa. Paper presented at the Annual

Conference 2000 of the International Society for New Institutional Economics,  
Tbingen, September 2000.

Szárný és Teher (2009). Ajánlás a nevelés-oktatás rendszerének újjáépítésére és a korrupció  
megfékezésére. Bölcssek Tanácsa Alapítvány, Budapest.

Transparency International (2010): Corruption Perceptions Index 2010.  
[http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010)

**Az Állami Számvevőszék Kutató Intézetének\* (ÁSZKUT)  
eddig megjelent tanulmányai \*\***

**2010**

1. A nemzetgazdasági tervezés megújítása – Nemzeti igények, uniós követelmények
2. A turisztikai fejlesztések állami támogatása térségi és nemzetgazdasági szintű hatékonyságának vizsgálat
3. A közszféra és a gazdaság versenyképessége – empirikus eredmények és tanulságok
4. Kompetenciaalapú struktúra kiépítésének lehetőségei a közigazgatásban.

**2009**

1. A megváltozott munkaképességű személyek támogatási rendszere társadalmi-gazdasági hatékonyságának vizsgálata.
2. A felnőttképzési rendszerek hatékonysága nemzetközi összehasonlításban.
3. Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában.
4. Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben.

**2008**

1. A tudásalapú gazdaság és társadalom.
2. A 2009. évi költségvetés makrogazdasági kockázatainak elemzése.
3. Korrupciós kockázatok feltérképezése a magyar közszférában.
4. Értékelő tanulmány a 2009. évi költségvetési tervezés makrogazdasági mozgásterének néhány összefüggéséről.
5. A magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére a rendszerváltás óta fordított támogatások mértéke és hatékonysága.
6. A Balaton Régió turisztikai tárgyú tanulmányainak költségei, ezek indokoltsága és hasznosulása a rendszerváltás óta eltelt 17 esztendőben.

**2007**

1. Értékelő tanulmány a 2008. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági megalapozottságának néhány összefüggéséről.
2. A közszféra és a gazdaság versenyképessége.
3. A köz- és a magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok.
4. Államreform, közpénzügyi reform. Nemzetközi trendek és hazai kihívások.

---

\* 2008. december 31-ig Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet (ÁSZ FEMI)

\*\* Megtalálható: [www.asz.hu](http://www.asz.hu) (Szakmai kutatás, fejlesztés/ÁSZKUT publikációk cím alatt)

## **2005**

1. A környezettudatos gazdálkodás és a fenntartható fejlődés a szabályozás és az ellenőrzés tapasztalatainak tükrében.
2. Kutatástól az innovációig – a K+F tevékenység helyzete, néhány hatékonysági, finanszírozási összefüggése Magyarországon.

## **2004**

1. A felsőoktatás átalakulása, a finanszírozás korszerűsítése.
2. Gyógyszerfelhasználás és –finanszírozás és az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatai az elmúlt években.
3. Privatizáció Magyarországon I. kötet.
4. Privatizáció Magyarországon II. kötet.

## **2003**

1. A nonprofit szektor működése és ellenőrzése.
2. A fekvőbeteg-ellátás 10 éve – egy lehetséges terápia elemei.