

Dr. Benkő János

MEGELŐZÉSEN ALAPULÓ KOCKÁZATKEZELÉS

(Korrupciós kockázatelemzés és kezelés)



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

SZÉCHENYI 2020

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

*„Nem a legerősebb fajok képesek a túlélésre,
és nem is a legintelligensebbek, hanem azok,
amelyek a leginkább képesek reagálni a változásokra.”*

Charles Darwin

1. Kockázatkezelés – elméleti megközelítés

1.1. Nemzetközi szabvány a kockázatok kezelésére (ISO 31000)

A kockázatok jelen vannak a mindennapjainkban. Kockázat rejlik minden döntésben, abban hogy milyen gyorsasággal reagálunk a bennünket ért hatásokra és veszélyekre, vagy a rendelkezésre álló lehetőségek közül melyiket választjuk, elfogadunk, vagy nem (megakadályozunk) bizonyos folyamatokat, cselekvéseket. Ezen döntések eredményei befolyásolják, hogy sikeresek leszünk-e, vagy sem a céljaink elérésében.

Az intézményeknek, vállalatoknak a környezetükből, a szabályozásból, a gazdálkodásukból, a működésükből, a személyi állományukból származó számos kockázattal kell szembenézniük. A jelentkező kockázatokra reagálni kell, szükséges azok kezelése, menedzselése. Önáltatás és tévedés volna azonban azt gondolni, hogy minden kockázat elhárítható vagy kizárható, ehhez ugyanis olyan sok szabályra és eljárásra, kontrollra lenne szükség, hogy a szervezet működésképtelenné válna. A kockázatelemzés segít annak eldöntésében, hogy mely kockázatokkal kell „foglalkozni” és milyen intézkedésekkel csökkenthetők elfogadható szintre a veszélyesnek ítélt kockázatok az adott szervezeten belül.

A kockázatok kezelésével több nemzetközi szabvány is foglalkozik, közülük ez a tanulmány a 2009-ben megjelent ISO 31000 (Kockázatkezelés - Elvek és iránymutatások) szabványban megfogalmazott elvekre támaszkodik. Az ISO 31000 szabvány a kockázatmenedzsment („kockázatkezelés irányítása”) általános irányelveit és eszközeit határozza meg – szervesen kapcsolódik hozzá az ISO 31010 szabvány, amely a kockázatkezelési technikákat foglalja össze és az ISO Guide 73/3, amely pedig kockázatkezeléssel kapcsolatos szakkifejezéseket, fogalmakat tartalmazza.

Nemzetközi Szabványügyi Szervezet (ISO) a kockázatkezelés megbízhatóságának növelése érdekében olyan szabványt hozott létre, amely alkalmazható minden kockázat típus esetében és átfogó iránymutatást ad a vezetők és kockázatkezelést végző szakemberek számára. A szabvány elsősorban a közös szókincs, az egységes kockázatkezelési folyamat és a kockázatkezelésnek a döntési folyamatba való integrálása tekintetében jelent előrelépést. Az ISO 31000 szabvány a kockázat

fogalmát a korábbiakhoz képest már nem a kockázati eseménnyel, hanem a bizonytalanságnak a célokra gyakorolt hatásával azonosítja. A kockázatnak ez a felfogása eltér a korábbi (COSO)¹ meghatározástól, mert az ISO 31000 szerint a hatás nemcsak negatív, hanem pozitív irányú eltérést okozhat a szervezet céljától. A kockázatot a veszély bekövetkezésének *eseménye és következménye* együttesen jelenti. A kockázati *szintet* az esemény előfordulási gyakoriságának (valószínűségének) és következményének, súlyosságának együttes hatása határozza meg.

Az ISO 31000 az irányítási rendszer hatékonyabbá tételéhez kíván hozzájárulni az intézményi céloknak megfelelő kockázatkezelési folyamatok jobb megértésén és hatékonyabbá tételén keresztül. A szabvány célkitűzései és alapelvei segíthetnek az irányítási rendszerrel kapcsolatos kockázatok jobb meghatározásában és azok kezelésére alkalmazott kontrollok eredményességének növelésében. *A szabvány szerint az intézményekben a súlyponti stratégiai, irányítási és működési folyamatok szerves részeként kell kialakítani a kockázati kultúrát, megvalósítani a kockázatok felmérését, tudatos kezelését, kommunikációját és nyomon követését, és ehhez a megfelelő felelősségi és hatásköröket kialakítani.* Ez a megközelítés bármennyire természetesnek tűnik is, a jelenleg alkalmazott gyakorlatokhoz képest jelentős változást, jóval nagyobb figyelmet és kezdeményező hozzáállást igényel. A kockázatkezelés a célok sikeres teljesülése érdekében folytatott tudatos és ciklikus tevékenység, amely növekvő követelményeket támaszt a szervezetek vezetőivel és a végrehajtási felelősséggel felruházott munkatársakkal szemben. Mindezen képességek kialakításával és fejlesztésével kapcsolatos döntési, végrehajtási és ellenőrzési felelőssége a vezetőknek van.

Az ISO 31000 szabvány szerint a kockázatkezelés megvalósítása szemléleti váltást jelent a hagyományos kontroll- vagy megfelelés központú megközelítésekhez képest, amelyeket elsősorban a különböző hatósági előírásoknak, szabványoknak, illetve ajánlott keretrendszereknek való megfelelés determinált. A hatósági szabályozások alapján az un. védelmi vonalak (belső ellenőrzés, kockázatkezelés, compliance) egyre bővülő köre alakult ki, ugyanakkor a nemzetközi és hazai tapasztalatok szerint

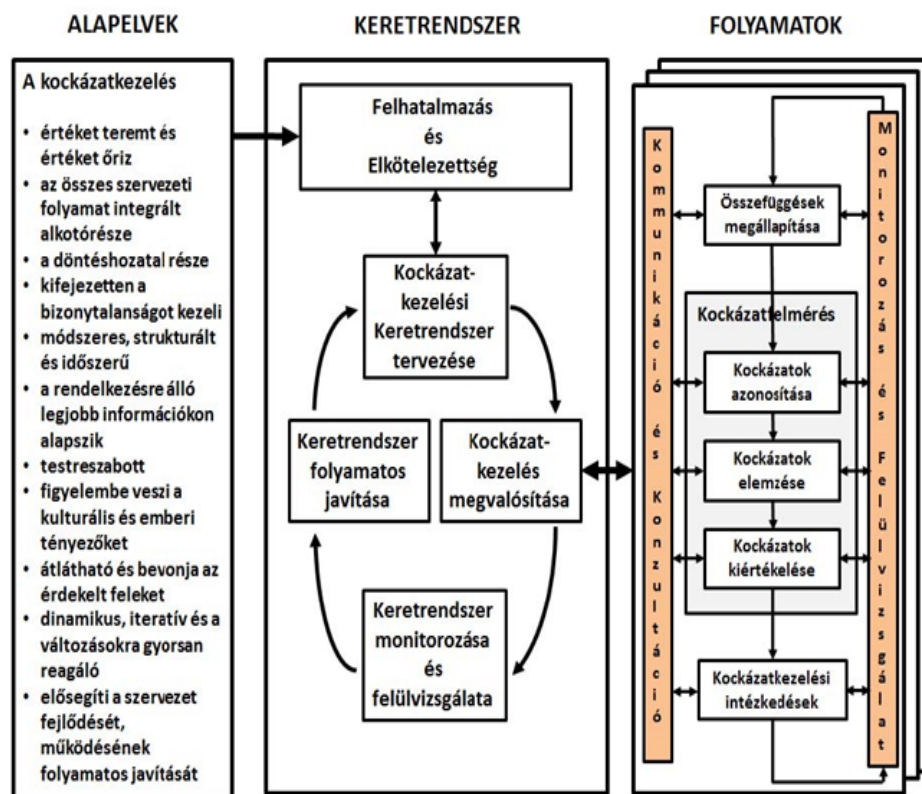
¹ The Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission (A Treadway bizottságot támogató társaságok bizottsága)

mindezek sem garantálták egy szervezet sikeres működését, vagy a jelentős kudarcok (kockázatok) elkerülését.²

Az intézményi kockázatkezelésben az ISO 31000 Risk Management szabvány az eddig alkalmazott kockázatkezelési gyakorlatok újragondolását és számottevő átalakítását igényli. Az igazi változást, feladatot, és ezzel együtt a várható legnagyobb előnyt az jelentheti, ha a kockázatkezelési folyamatok mind teljesebben integrálódnak az intézmény irányítási rendszerébe.

Az ISO 31000 szabvány elemei

1. sz. ábra



Forrás: Ivanyos János, Trusted Business Partners Kft: Az ISO 31000 szabvány alkalmazása...

1.2. A kockázatmenedzsment alapelvei, keretmodellje és folyamata

A szabvány szerint a kockázatmenedzsment (a kockázatkezelés irányítása) egy szervezet vezetése által végzett összehangolt tevékenységek folyamata. Az ISO 31000 szabvány egységbe foglalja a kockázatkezelés rendszerének egymással szorosan összefüggő, egymásra épülő alkotóelemeit: a kockázatkezelési

² Ivanyos J (2014), 1.o.

alapelveket, a végrehajtási folyamatot „vezérlő” kockázatkezelési keretrendszert és az egyes működési és szervezeti szinteken megvalósuló kockázatkezelési folyamat lépéseit és követelményeit. Ezeket az 1. sz. ábra oszlopai mutatják be.

1.2.1. A kockázatmenedzsment főbb alapelvei

A szabvány készítői egyértelmű minőségi követelményeket fogalmaztak meg, amelyek követésével biztosítható a hatékony és eredményes kockázatkezelés. A kockázatkezelés alapelvei:³

- értéket véd és hoz létre,
- szerves részét képezi valamennyi szervezeti folyamatnak,
- részese a döntéshozatalnak,
- a célokat érintő bizonytalanságokkal foglalkozik,
- szisztematikus, strukturált, és időben valósul meg,
- a legjobb információk alapján készül,
- „testre” szabott,
- figyelembe veszi az emberi és kulturális tényezőket,
- átlátható és befogadó,
- dinamikus, iteratív, és reagál a változásokra,
- elősegíti a szervezet folyamatos fejlődését.

1.2.2. A kockázatmenedzsment keretmodellje és elemei

A kockázatmenedzsment lelkét a jól felépített és jól működtetett keretmodell képezi. A szervezet kockázatkezelésének hatékonysága a szándéktól függ, vagyis hogy elhatározta, kidolgozta, kinyilvánította, tudatosította és megvalósítja az erre vonatkozó céljait. Ezt a szándékot és a hozzá rendelt kapacitást nevezik kockázatkezelési keretrendszernek, amely részét képezi az intézmény irányításának és vezetésének. A keretmodell működéséhez a kockázatkezelési folyamat (az intézmény külső belső kockázataira adott válaszok) szolgáltatja az inputot. A kockázatkezelés életciklusa PDCA körfolyamatot képez, tehát a kockázatok felismerésével és a megelőzésükre, vagy a hatásaik csökkentésére hozott intézkedésekkel nem ér véget a folyamat. A bevezetett kontrollokat (eljárásokat, folyamatokat, vagy szabályokat stb.) folyamatosan alkalmazni, működtetni kell. A gyakorlati tapasztalatok mutatják majd meg, hogy mennyire voltak eredményesek a bevezetett intézkedések, arról nem is beszélve, hogy az intézményben és annak környezetében bekövetkezett változásokat folyamatosan elemezni és azokra

³ Ezek részleteit lásd bővebben dr. Balogh A (2011)

reagálni kell. A kockázatmenedzsment folyamatát úgy kell megtervezni, hogy azt a szervezet minden szintjén végre lehessen hajtani, a szükséges erőforrások rendelkezésre álljanak, és ki kell dolgozni az alkalmazási eljárásokat és módszereket.

A kockázatkezelési ciklus irányítása az intézmény vezetésének feladata. Ennek alapját képezi az intézmény kockázatkezelési politikája. Az integrált kockázatkezelési folyamat csak akkor lehet hatékony, ha az intézményvezetés megteremti a folyamatmenedzselés feltételeit. A kockázatkezelést az intézményvezetésnek kiemelt jelentőségű kérdésként kell kezelnie és aziránt kifejeznie elkötelezettségét szemléletben és gyakorlatban egyaránt. A kockázatkezelés akkor hatékony, ha integrálják, beépítik egy jól működő szabályozási, irányítási, ellenőrzési rendszerbe. Kiemelt jelentőségű a felső vezetés elkötelezettsége, a célok pontos meghatározása, a felelőségek, felelősök és azok hatáskörének kijelölése, a kommunikáció feltételeinek kialakítása és az egész folyamat dokumentálása. A jól kialakított jelentéstételi rendszer biztosíthatja a kockázatok összemérhetőségét, valamint a kockázatok felügyeletének és az értékelések ciklikus ismétlődése következtében a kockázatkezelés folyamatos karbantartását.

A kockázatmenedzsment keretmodellje

2. sz. ábra



A keretmodell megtervezésének és működésének elemei:

- *A megbízás és elkötelezettség* keretében a szabvány a felső vezetés felelősségét hangsúlyozza a kockázatkezelés rendszerének kialakításáért és hatékony működtetéséért. Kiemeli az erős vezetői elkötelezettség folyamatos fenntartásának, érvényesítésnek szükségességét a stratégiai tervezés során, az irányítás és végrehajtás minden szintjén.
- *A keretmodell megtervezése* a célkitűzéseket szolgáló stratégia kialakítását, a felelősségi körök és hatáskörök kijelölését, a szükséges erőforrások biztosítását, a valamint a belső és külső érdekelt felek tájékoztatási csatornáinak és a kockázat jelentési eljárások kimunkálását jelenti.
- *A bevezetés és megvalósítás során* a végrehajtás ütemezését, a kockázatkezelési politika alkalmazását, kockázatmenedzsment beépítését a szervezeti folyamatokba, a képzések tematikájának kidolgozását és a tanfolyamok szervezését, a jogszabályi követelmények teljesítését, az érdekelt felekkel való kapcsolattartás csatornáinak működtetését kell megoldani.
- *A monitorozás és ellenőrzés* a változások és a fejlődés időközönkénti követését, az esetleges eltérések meghatározását, valamint a keretmodell eredményességének minősítését jelenti.
- *A keretmodell folyamatos fejlesztése* a kockázatkezelési keretrendszer nélkülözhetetlen eleme, amely mind a keretrendszer kialakításának és megvalósításának és folyamatos javításának, mind pedig az egyes kockázatkezelési folyamatok valamennyi lépésének eredményes végrehajtására és tökéletesítésére irányul. A monitorozás és az ellenőrzés alapján a kockázatkezelési keretrendszert, a politikát és a tervet fejleszteni kell, és hozzá kell igazítani a bekövetkezett külső és belső változásokhoz, mindezek elősegíthetik a szervezet kockázatkezelési kultúrájának fejlődését. A keretrendszer, illetve a folyamatok felülvizsgálatát célszerű összekötni a beszámoló készítéssel.

A PDCA ciklus⁴ legfontosabb részét a tervezés képezi és egyben ez az egész folyamat legjobban elkülöníthető eleme is. A tervezési szakaszhoz képest a másik három lépés kevésbé különül el ilyen határozottan, különösen igaz ez a kivitelezési (do) és ellenőrzési / monitoring (check) szakaszokra, amelyek lényegében

⁴ Dr. Horváth Zsolt – Szlávik Péter (2011) 224. o.

folyamatosan „működnek”. A tervezési szakasz szerves részét képezi a kockázatok azonosítása, értékelése és a kezelésük módszereinek megtervezése. A tervezéskor kell beazonosítani a kulcsfontosságú kockázati tényezőket, elemezni azok hatásmechanizmusát és feltérképezni a hozzájuk kapcsolódó bekövetkezési és kihatási valószínűségeket. Hatékony védekezés abban az esetben valósítható meg, ha az intézmény felső vezetése ismeri a fennálló veszélyeket és olyan információk birtokában van, amelyek ismeretében el tudja dönteni, hogy melyekkel és miképpen tud és akar foglalkozni. A PDCA ciklus következő lépése a kockázatkezelési folyamat szervezeti működésbe való beépítése és folyamatos működtetése. A ciklus további elemeinek lényegét a kockázatelemzések illetve az kockázatok kezelésére bevezetett kontrollok hatékonyságának vizsgálata képezi. A ciklus utolsó eleme a keret „tökéletesítése”.

A kockázatkezelés paradox folyamat, a múltbeli tapasztalatok felhasználásával a jelenben próbáljuk meghatározni, hogy mi várható a jövőben. Ez nem könnyű feladat, mégis a lehető legpontosabb becslésre törekszünk, mert a várható körülmények ismeretében jóval könnyebben, felkészültebben tudunk reagálni a bekövetkező változásokra. A kockázatkezelési folyamat lépéseinek a végrehajtása – különösen a bevezetés utáni első ciklusban – nem egyszerű feladat. A PDCA ciklus ugyan áttekinthetőnek és érthetőnek látszik, de a megvalósítás nem könnyű. Kell hozzá a következetes, jól felépített koncepció mellett a jó szervezés, a jó koordináció, a vezetői támogatás és az érintettek (köztük elsősorban a kockázathordozók) együttműködési készsége. Már a kockázati tényezők azonosításánál, a bekövetkezés valószínűségének és kihatásának számszerűsítésénél gondok léphetnek fel, mert pl. nincsenek megbízható információink.

Gyakori jelenség, hogy az eredetileg nagy biztonságot adó kontrollok az idő multával gyengévé válhatnak. Ennek okai lehetnek a kontrollok kijátszása, a körülmények vagy a működési feltételek és a környezet megváltozása is. Emiatt ha nem történik meg a kockázati tényezők és a körülmények rendszeres felülvizsgálata, akkor nagyon hamar legyengülhetnek, hatástalanná válhatnak a kockázatkezelésre hozott intézkedések. A hamis biztonságtudat jelentős károkat okozhat a felülvizsgálat elmulasztása esetén. A kockázatkezelési intézkedések bevezetése után nagyon fontos azok hatásának, működésének folyamatos figyelése, és róluk a tapasztalatok gyűjtése. Amennyiben valamilyen rendkívüli (kockázati) esemény történik, vagy változás áll be, akkor a meghozott kockázat értékeléseket és intézkedéseket is célszerű felülvizsgálni és aktualizálni.

1.2.3. A kockázatkezelési folyamatrendszer

A kockázatmenedzsment inputját a szervezet környezetéből és működéséből származó kockázatokra adott válaszok képezik. A kockázatkezelési folyamatrendszer, amelyet a kockázatkezelések ismétlődő sorozata alkot gyakran, egyszerűen csak kockázatkezelésnek nevezik. Azonban ez a megfogalmazás megtévesztő, mert a folyamat utolsó elemét - amikor reagálunk a kockázatokra - is kockázatkezelésnek (az 1. sz. ábrában kockázatkezelési intézkedéseknek) nevezik. A kockázatkezelés folyamata a vezetés, irányítás integrált részét képezi, be kell ágyazódnia a szervezet kultúrájába és működési folyamataiba, mindennapi gyakorlatába, valamint igazodnia kell a szervezet többi folyamatához. A folyamatrendszer, vagyis a kockázatkezelés gyakorlatának két legfontosabb lépése a kommunikáció és konzultáció valamint a monitorozás és ellenőrzés, mert ez a két tevékenység a folyamat minden egyes lépéséhez szervesen kapcsolódik.

A kockázatkezelési folyamat lépései

3. sz. ábra

K O M M U N I K Á C I Ó é s K O N Z U L T Á C I Ó				
(Kik a kockázathordozók, melyek a céljaik és hogyan fogjuk bevonni őket?)				
Összefüggések megállapítása	Kockázat azonosítás	Kockázat elemzés	Kockázat értékelés	Kockázat kezelés
Melyek a kockázatkezelés céljai, milyen kockázatokkal szeretnénk foglalkozni	Mi történhet, hogyan és mikor történhet	Milyen hatással lehetnek ezek az intézmény céljaira	Mely kockázatok érdemelnek prioritást és figyelmet	Miként kell a kiemelt kockázatokkal foglalkozni
(Meg akarjuk változtatni a kockázatokat és a kontrollokat?)				
M O N I T O R O Z Á S é s E L L E N Ő R Z É S				

A kommunikáció és konzultáció

A kommunikáció és konzultáció elengedhetetlen ahhoz, hogy a kockázatkezelés végrehajtásáért felelősök és érdekelték megértsék, hogy milyen alapon és milyen döntések születnek, és különösen milyen intézkedésekre van szükség. A kockázatkezelésben érdekelték a kockázatok megítélésével kapcsolatban eltérő véleményen lehetnek. Ez természetszerű és következik az érdekelték különböző értékrendjéből, igényéből, feltételezéseiből, koncepcióiból vagy fenntartásaiból. Mivel az eltérő vélemények hatással lehetnek a döntéshozatalra, jól szervezett és jól előkészített konzultáció, kommunikáció elősegítheti a konszenzus kialakítását. Az érdekeltékkel folytatott konzultáció hozzájárulhat többek között: a kockázatok pontosabb meghatározásához, a kockázathordozók érdekeinek, helyzetének jobb felismeréséhez, a szükséges változáskezelés támogatásához és nem utolsósorban a kockázatkezelés során keletkezett információk oda-vissza áramlásához.

Monitorozás és felülvizsgálat

A monitorozást és felülvizsgálatot a teljes kockázatkezelési folyamat részeként kell megtervezni. A szabvány rendszeres és ad hoc felülvizsgálatokat javasol. A monitorozásra és felülvizsgálatokra vonatkozó felelősségi köröket világosan meg kell határozni. A monitorozási és felülvizsgálati eljárásoknak a kockázatkezelési folyamat minden lépését le kell fednie a kontrollok kialakításának és működésük hatékonyságának, a javításhoz szükséges információk, a külső és belső körülmények, a prioritások, a kockázati kritériumok illetve a kockázatok változásainak követése érdekében. Az egyes kockázatkezelési folyamatok felülvizsgálati eredményeit fel kell használni a kockázatkezelési keretrendszer tervszerinti monitorozásához és felülvizsgálatához is. A kockázatkezelési intézkedések tervezésekor kell a nyomon követés (monitorozás) módját és gyakoriságát meghatározni.

Összefüggések (külső és belső környezet) azonosítása

Ennek során mérik fel azokat a feltételeket, körülményeket, melyek keretében a kockázatok keletkeznek, és majd kezelni kell azokat. Azonosítják a szervezet céljait befolyásoló, a külső és belső környezetből származó hatásokat. (Egyes szakértői

álláspontok szerint a cél a legfontosabb tényező ebben a folyamatban, cél nélkül nem értelmezhető a kockázat sem.)

A külső környezet, amelyben az intézmény létezik: a társadalmi, szabályozási, kulturális, pénzügyi és politikai helyzet alapvető kihatást gyakorolhat a szervezet működésére.

A belső környezet, amelyben a működés megvalósul, meg kell érteni a szervezetet és annak működését. A legtöbb szervezet számára a fő kockázatot az jelenti, hogy nem tudja elérni stratégiai, üzleti vagy projekt céljait. A belső környezet legfontosabb területei: a munkakultúra, a szervezeti értékek, a kockázathordozók (egyének, szervezeti egységek), a szervezeti struktúra, képességek, erőforrások (emberek, rendszerek, folyamatok, vagyon, források), a célok és célkitűzések, valamint a stratégiák, amelyeket a célok elérése érdekében alakítottak ki.

Kockázatok azonosítása

A kockázatazonosítás során a kockázatok forrását és hatóköreit, az eseményeket vagy a körülmények változásait, a kiváltó okokat és a lehetséges következményeket kell meghatározni. A kockázatazonosítás célja olyan, mind teljesebb körű kockázati lista létrehozása, amely a szervezeti célok elérését támogató vagy akadályozó, illetve gyorsító vagy késleltető változásokat, eseményeket gyűjti össze. (Mi történhet, hol és mikor? Miért és hogyan történhet?) A kockázatokot attól függetlenül be kell azonosítani, hogy azok forrására a szervezet alkalmaz-e kontrollt, vagyis a nem nyilvánvaló kockázati forrásokat és okokat is fel kell tárni.

Kockázati kritériumok (értékelési kritériumok) kidolgozása

Meg kell állapítani azokat a kritériumokat, amelyekhez viszonyítva a kockázatokot értékelni kell. A kockázatok jelentőségének mérlegeléséhez a kockázatkezelési politikával összhangban, a szervezet értékeihez, célkitűzéseire és erőforrásaihoz illeszkedő kockázati kritériumokat kell meghatározni. A kritériumokat az elemzés kezdetén kell kidolgozni, amelyeket azonban tovább lehet fejleszteni és finomítani pl. a választott kockázatelemzési technikáknak megfelelően. Ezek a kritériumok származhatnak jogszabályi vagy más, a szervezet által vállalt követelményekből. Kritériumok lehetnek többek között a lehetséges okok, és okozatok jellege és típusa, a bekövetkezés gyakorisága és következménye. A kockázati kritériumok

segítségével a kockázatfelmérés első lépéseként kerülnek meghatározásra a kockázati tényezők.

Kockázatok elemzése

Kockázatelemzés a kockázatok működésének, fejlődésének megértéséről szól. A kockázatelemzés, ahhoz nyújt segítséget, hogy a leghatékonyabb kockázatkezelési megoldást válasszuk. Nincs egyetlen kizárólagosan eredményes módszer sem a kockázatelemzésre. Az általános szabály az, hogy a kockázatelemzési folyamat végrehajtása nagymértékben függ a potenciális kockázat várható következményeitől és valószínűségétől. Akár a következmények súlyossága, akár a valószínűsége jelentős, akkor szigorú kockázatelemzés és kockázatértékelés szükséges. Másrészt, ahol a következmények kevésbé súlyosak vagy a kockázat szintje alacsony ott egyszerűbb eljárások alkalmazhatók. A kockázatelemzés a kockázat, a kockázati tényezők működésének megértését, az éppen aktuális célokra (korrupció megelőzés) való kihatásának feltárását jelenti. Kockázatelemzés során az egyes kockázatok következményeit és a bekövetkezés valószínűségét és ezek együttes hatását a kockázati szintet kell értékelni. Ez messze több mint az ismert mátrix kidolgozása. Például ennek keretében kell mérlegelni a meglévő kontrollok hatékonyságát, az ellenőrzések hatékonyságát és fel kell tárni az ellenőrzési hiányosságokat. A hatékony kockázat megelőzés súlyt helyez a korábban azonosított veszélyekre és a kiváltó tényezők, okok feltárására, a sikeres illetve sikertelen kezelés okainak elemzésére.

A kontroll mindaz, ami módosítja a kockázatot; kontrollok lehetnek a meglévő politikák, eszközök, eljárások és gyakorlatok. A kockázatelemzés során értékelni kell azt, hogy a kontrollokat megfelelően alakították-e ki és hogy milyen hatékonysággal működnek, vagyis a kockázati tényezőkre irányulnak-e és miként befolyásolják a kockázat bekövetkezésének valószínűségét és következményeit. Mint közismert teljes biztonságot adó kontrollok nem léteznek, tehát a működésük minősítésnél ezt mindenképpen figyelembe kell venni. A kockázatkezelés, a kontrollok kialakítása során figyelembe kell venni költség-haszon arányokat, vagyis súlyosabb kockázat kezelésére nagyobb ráfordítást igénylő intézkedéseket kell hozni. A kontroll hatékonyság értékelés egy lehetséges változatát mutatja be az 1. sz. táblázat.

A kontrollok hatékonyságának minősítése

1. sz . táblázat

Kontrollok hatékonysága	Működési jellemzők
Teljesen hatékonyak	Nincs más teendő, mint figyelemmel kísérni a meglévő kontrollokat. A kontrollokat jól alakították ki a kockázatot kiváltó okok kezelésére, hatékonyan és megbízhatóan működnek.
Lényegében hatékonyak	A kontrollokat megfelelően alakították ki és többségük hatékonyan működik. Egyes kontrollok működési hatékonyságát és megbízhatóságát javítani kell.
Részben eredményesek	Az alkalmazott kontrollok nagyrészt megfelelőek, azonban a kockázatok kiváltó okait nem kezelik túl hatékonyan. vagy Néhány kontroll nincs megfelelően kialakítva a kiváltó okok kezelésére. A többiek jól megtervezettek és hatékonyan működnek.
Jórészt hatástalanok	Jelentős kontroll hiányosságok vannak. A kontrollok nem a kiváltó okokra irányulnak, vagy azok hatékonysága nem megfelelő.
Nincsenek, vagy egyáltalán nem hatékonyak	Gyakorlatilag nincs jól működő kontroll. Rossz volt a kontrollok kialakítása, illetve azok nagyon korlátozott hatékonysággal működnek

Kockázatok értékelése

A kockázatértékelés célja a kockázatok rangsorolása, mégpedig a bekövetkezésük valószínűségének, kihatásuk nagyságrendje és kezelhetőségük függvényében, vagyis annak megállapítása, hogy melyek a legkockázatosabb területek, ahol intézkedéseket kell fogantatosítani. A kockázatértékelést lényegében kezelhetőségi vizsgálatnak lehet tekinteni. A kezelhetőségre vonatkozó vizsgálat eredményeként átfogó képet kapunk a feltárt kockázatok jellegéről, illetve arról, hogy az egyes kockázati tényezőket milyen mértékben lehet, illetve kell kezelni. Az értékelés során azt is meg kell állapítani, hogy van-e, illetve megfelelő-e a védettség az egyes kockázatok ellen. Az értékelés során jelentős szerepet játszik a kockázatvállalási szint, amely azt fejezi ki, hogy milyen szintű kockázatokkal való szembenézésre felkészült a szervezet, mielőtt szükségesnek ítélné intézkedések fogantatosítását. A

szervezet kockázattűrése lényegében kifejezi, hogy a szervezet mennyire felkészült a kockázatok kezelésére: ha jó kontrollrendszerrel rendelkezik, sokkal magasabb szintű kockázatokot visel el, mint gyenge kontrollrendszer esetén. A kockázatértékelés kulcsszerepet játszik a kezeléshez szükséges kontrolltevékenységek kiválasztásában. Az elemzést követően a korrupciós kockázatok prioritás szerinti sorba rendezésére kerül sor. A kockázatértékelésben mind szélesebb körben támaszkodnak az önértékelésre.

Kockázat önértékelés során az alulról felfelé irányuló megközelítés érvényesül. A módszert a Bkr.⁵ is javasolja, sőt a lebonyolítást támogató kérdéslista is rendelkezésre áll az NGM honlapján. Ezt a módszert alkalmazzák Hollandiában az ún. SAINT modell keretében⁶ Minden egyes szervezeti egységet felkérnek tevékenységeik vizsgálatára és diagnózis kialakítására azokról a kockázatokról, amelyek az egységnél fennállnak. Az önértékelés elvégezhető kérdőíves adatfelvétellel, vagy egy jól előkészített kockázatértékelő workshop eredményeinek felhasználásával. A két megközelítési mód nem zárja ki kölcsönösen egymást. További lehetőség a felülről lefelé (vezetők) és alulról felfelé (alkalmazottak) történő értékelések eredményeinek összevetése, ami szervezeti szinten és az egyes tevékenységek esetében jelentkező kockázatok azonosítását egyaránt elősegítheti. Alapos szakmai felkészülést, szervezési előkészítést igényel az önértékelési workshop forgatókönyvének elkészítése és maga a lebonyolítás és arról vezetői tájékoztató készítése. (Ennek részleteire más tananyagok kitérnek).

Kockázatok kezelése

A kockázatkezelés lépései: a lehetséges kezelési opciók azonosítása, a lehetséges opciók értékelése, az alkalmazni kívánt eszközök, intézkedések kiválasztása, majd kezelési terv kidolgozása. A kockázatkezelés célja az értékelt, rangsorolt kockázatok kockázati tényezőinek kezelésére alkalmas kontrollok meghatározása, vagy a már meglévők módosítása. A kulcsfontosságú kockázatok kezelésére kell koncentrálni, a kontrollok meghatározása mellett a kockázathordozó munkatársakkal és vezetőikkel kommunikálni a lehetséges megoldásokról. A kezelhetőségi vizsgálat és a hatásvalószínűség vizsgálat alapján lehet dönteni arról, hogy mely kockázatok kerüljenek

⁵ 370/2011. (XII.31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és a belső ellenőrzésről

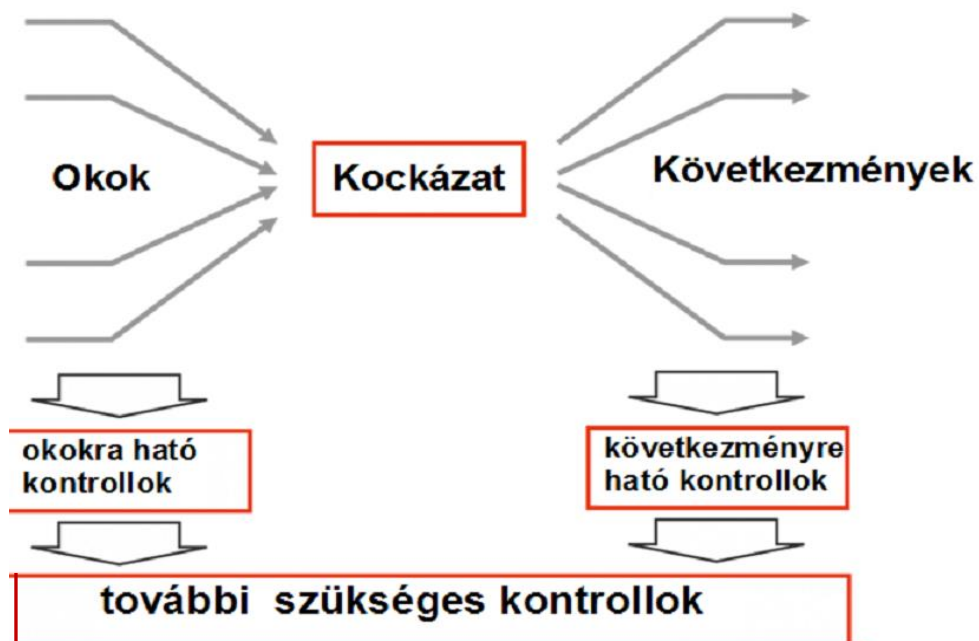
⁶ Lásd erről bővebben: <http://www.courtfaudit.nl/english/Publications/Topics/IntoSAINT>

az ellenőrzési nyomvonalba. A kockázatok kezelésének módját minden egyes kockázat esetében külön kell meghatározni.

A kockázat sajátosságainak mérlegelése alapján, vagy a kockázati tényezőket, okokat (megelőzés), vagy a következményeket, kihatásokat lehet illetve célszerű kezelni. Ezeket a megoldásokat szemlélteti a 4. sz. ábra.

Kockázat megelőzés és következménykezelés

4. sz. ábra



A kontrollokat a kockázat sajátosságaihoz annak szintjéhez kell igazítani. A kontrollok megfelelőségét, hatékonyságát jelzi az, hogy hogyan tervezték meg azokat, megfelelően alkalmazzák-e azokat a gyakorlatban, valamint a rendelkezésre állnak-e éppen, amikor szükség van rájuk. Fontos szempont, hogy célzott és szükséges „mennyiségű” kontrollt kell alkalmazni, a túlszabályozás, a szükségtelen kontroll mennyiség azok megkerülésére ösztönöz.

A kockázatkezelés hagyományos megoldásai a tevékenység megszüntetése (valami mást csinálni), a kockázat mérséklése megosztással (biztosítás), megváltoztatni a valószínűséget, megváltoztatni a kihatást, elfogadni a kockázatot változtatás nélkül.

A szervezet kockázatprofilját és az ahhoz illeszkedő kontrollokat rendszeresen felül kell vizsgálni, és újra értékelni, hogy a kockázatprofil továbbra is érvényes legyen, a válaszok továbbra is a kockázatokra irányulnak és arányosak azokkal, és a kockázatmérséklő kontrollok továbbra is hatékonyak.

Kockázatkezelési terv készítése, kezelési folyamat dokumentálása

A kockázatkezelési tervek készítésének célja a kockázatkezelési lehetőségek közül kiválasztott intézkedések megvalósítási módjának rögzítése, mely alapul szolgál mind a módszerek és eszközök, mind pedig a teljes folyamat javításához. A kockázatkezelés érdekében kialakított intézkedéseket, azok felelőseit, határidőit, a monitoring eljárásokat szintén a kockázatkezelési tervbe kell foglalni. Az intézkedési terveket irányítási folyamatba kell integrálni, és egyeztetni kell az érdekelttel.

2. A korrupciós kockázatok felmérése, kezelése

2.1. Az ÁSZ Integritás Projekt célja és módszere⁷

A Holland királyság számvevőszékének együttműködésével 2007 és 2008 között az Állami Számvevőszék európai uniós twinning projekt keretében ismerte meg az integritásalapú közigazgatási működés követelményeit érvényesítő korrupciós kockázatfelmérés- és elemzés nemzetközileg is elismert holland gyakorlatát, majd az elsajátított ismeretek birtokában indította el 2009-ben az Integritás Projektet.

A közpénzekkel való felelős gazdálkodás és az átlátható állami működés elősegítése érdekében az Állami Számvevőszék „Korrupciós kockázatok feltérképezése integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése” elnevezésű európai uniós finanszírozású kiemelt projektje 2009. decembertől 2012 áprilisáig tartott. A Támogatási szerződésnek megfelelően a fenntartási időszak pedig 2017-ben zárul, vagyis a már 2011 és 2014 között megvalósult 4 adatfelvételt még további 3 követi.

A Számvevőszék célja a Projekttel az integritást, az értékalapú szervezeti működést középpontba helyező szervezeti kultúra terjesztésével a korrupció megelőzése, a korrupciót kiváltó okok feltárása, az államháztartás elszámoltatható és átlátható működésének elősegítése és nem utolsósorban a számvevőszéki ellenőrzési

⁷ Ez a fejezet az ÁSZ Integritás felmérés 2011- 2014. évi eredményeit összefoglaló tanulmányok adatai és elemzései felhasználásával készült

módszertan fejlesztése volt. A Projekt tehát társadalmi, intézményi és az egyéni szinten is változásokat kívánt generálni.

A korrupció elleni küzdelem eddigi magyarországi tapasztalatai azt mutatták, hogy a sikeres fellépéshez a büntetőjogi szemléleten túlmutató, szélesebb megközelítésre van szükség. Olyanra, amely nagyobb hangsúlyt helyez a társadalom által a közigazgatástól elvárt értékek gyakorlati megvalósítására, a szervezetek ellenálló képességének erősítésére és folyamatos fejlesztésére, valamint az államháztartásban dolgozók személyi feddhetetlenségének biztosítására.

Az Integritás projekt alapvető szakmai és módszertani célja volt, egyrészt a hazai és nemzetközi gyakorlatban alkalmazott és publikált percepciók korrupciós indexektől eltérő, azoktól jól megkülönböztethető, másrészt a mindennapi gyakorlatban az államháztartás minden szervezete által jól alkalmazható, a megelőzésen alapuló korrupció elleni küzdelemben felhasználható, továbbá az összehasonlítást biztosító indexek kidolgozása és előállítás. Ezért szükséges volt az eddig használt ország szintű megközelítés és mérés helyett egy szervezet szintű és objektív, tehát nem az érzékelésen alapuló felmérés módszerének a kialakítására és alkalmazására. Erre a standard kérdőíves módszer kínálkozott a legalkalmasabbnak olyan kérdésekkel, amelyek viszonylag csak szűk teret engednek a szervezetek szubjektív ítéletei kifejezésének.

A Projekt-koncepció szerint az ismétlődő adatfelvételek során a kérdőív kitöltése önmagában ráirányíthatja a figyelmet az adott szervezet integritással kapcsolatos veszélyeztetettségére és gyengeségeire, illetve elindíthatja az ellenálló-képesség növelésével kapcsolatos gondolkodást, valamint fokozza az integritásra való odafigyelést, az integritással kapcsolatos tudatosságot is. Mindez segítheti az intézmény vezetését annak meghatározásában is, hogy mely területeken van szükség intézkedésekre annak érdekében, hogy erősödjön a szervezet ellenálló képessége az integritással kapcsolatos veszélyekkel szemben. Az így azonosított kulcsterületekkel való kiemelt foglalkozás az első lépés lehet az integritáspolitikai kialakításához vezető úton.

A Számvevőszék és az Integritás Projekt a korrupció elleni küzdelem középpontjába a felvállalt feladat újszerűségéből adódóan a szemléletformálást helyezte. Ennek keretében az integritás szemlélet, a korrupció megelőzés, a veszélyeztetettségben, kockázatokban való gondolkodás képezte a szemléletformálás súlyponti kérdéseit.

Mindenképpen szükséges volt annak a hangsúlyozása is, hogy a korrupció megelőzés gyakorlata a belső kontrollrendszer részét képezi, abba kell beépülnie, vagyis a jól működő belső kontrollrendszer nagymértékben elősegítheti az új megközelítésű korrupció elleni küzdelem gyakorlattá válását.

Már a projekt koncepció kimunkálásának idején megfogalmazódott az is, hogy a célkitűzések a közsféra vezetői kultúrájának fejlesztése keretében lesznek megvalósíthatók. A vezetési kultúrába be kell épülnie az integritás személet és gyakorlat mellett a kockázatelemzésnek és kockázatkezelésnek is. Az ÁSZ központi költségvetési szerveknél és az önkormányzatoknál végzett ellenőrzési tapasztalatai alapján nyilvánvalóvá vált, hogy ezen a téren az államháztartás szervezeteinek számottevő tennivalójuk van.

Már a Projekt előkészítés során döntés született arról, hogy a felmérésbe történő bekapcsolódás önkéntes, ennek megfelelően az Integritás kérdőív kitöltés is önkéntes. Az elektronikus úton kitölthető Integritás kérdőív 155 kérdése a korrupciós kockázati területekre (nem konkrét kockázatokra) irányul. A kérdésekben összesen 2 ízben fordul elő a korrupció kifejezés. Olyan rizikófaktorok mérésére került sor, amelyekből az egyes intézmények egyedi, illetve az intézménycsoportok közös veszélyeztetettségi jellemzői is megállapíthatók.

A felmérés célcsoportját a központi költségvetési és az önkormányzati alrendszer költségvetési gazdálkodást folytató szervezetei képezték. A 2011-ben kialakított - és az egyre bővülő - mintába minden központi költségvetési szervezet, minden önkormányzat és körjegyzőség bekerült, a helyi közigazgatás területén működő szervezetek kiválasztása rétegzett, véletlenül alapuló mintavételi eljárással történt. 2011-ben a célcsoportba került 4.100 intézményből 1.097, a 2012-ben 5.000-ból 1001 töltötte ki a kérdőívet, 2014-ben a kiválasztott 6.198 szervezetből már 1584 kapcsolódott be a felmérésbe. Az Integritás adatfelvétel – jóllehet nem reprezentatív – de abban az államháztartás intézményeinek mind szélesebb köre vesz részt. 2014-ben a válaszadó intézmények személyi állománya 308.306 fő volt, amely elérte a teljes foglalkoztatotti létszám 41%-át.

A 2014. évi adatfelvételben – hasonlóan a korábbiakhoz – legnagyobb számban a helyi önkormányzatok vettek részt (706 intézmény, 44,6%). A felkért 9 minisztériumból 7, továbbá 20-ból 19 kormányhivatal kitöltötte a kérdőívet. A 20 törvényszékből szintén 19 szervezet küldte vissza az adatlapot. A korrupció

elleni küzdelem területén együttműködési szándékukat kifejező intézmények (Állami Számvevőszék, Kúria, Legfőbb Ügyészség, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Országos Bírósági Hivatal) mindegyike részt vett a felmérésben. A válaszadásra felkért és a kitöltő intézmények arányáról elmondható, hogy az igazságszolgáltatás (96%), a felsőoktatás (82%), a területi igazgatás szervei (80%), illetőleg a kormányzati szervek (80%) válaszoltak a legnagyobb arányban. Míg a középiskolák (22%), óvodák, bölcsődék (17%), valamint a sport és szabadidős intézmények (15%) köréből felkért szervezeteknél volt a legalacsonyabb a válaszadási hajlandóság.

A válaszadói kör stabilitásának biztosítása érdekében a részt vevő szervezeteket többéves együttműködésre kérték fel. Az így kialakult sokaság (állandó résztvevők) alapján válik mérhetővé a bekövetkezett változás.

2.2. Módszertan és módszertani változtatások

A rendszer kidolgozásában a projekt munkatársait és külső szakértőket egyaránt tömörítő munkacsoport keretében került sor. A végleges kérdőív kialakítása- a társadalomkutatásban alkalmazott gyakorlatnak megfelelően - mélyinterjú, majd papíralapú próbakérdőíves felvétel tapasztalatainak felhasználásával történt.

A létrejött rendszer és módszer felülvizsgálatát - amint ez az ismétlődő adatfelvételek során általános módszertani gyakorlat - az Állami Számvevőszék munkatársai minden egyes adatfelvételt megelőzően elvégzik, és szükség szerinti módosításokat hajtanak végre.⁸ Ennek részleteit a 3.4. pont tartalmazza.

A 155 kérdés nagyobb részét dichotóm (igen-nem) kérdések alkotják. Feleletválasztós kérdések is vannak a kérdőívben, melyek egy, illetőleg több válaszlehetőségre adnak módot (vezetési szintek száma, befejezett közbeszerzések száma). A harmadik csoportba tartoznak azok a kérdések, amelyeknél a kitöltő szervezet maga adja meg a választ egy-egy számadat közlésével (uniós támogatás összege, alkalmazott munkatársak száma). A kérdések jelentős része a felvétel előtti három naptári évre kérdez rá. Az egyes kérdések pontozása egy 0-tól 3-ig terjed skála alkalmazásával valósul meg, amely – a válaszlehetőségek számának figyelembevételével – fél pontonként emelkedik.

A Projekt keretében végzett felmérés (155 kérdésre adott válaszok) a költségvetési szervek működési folyamatait átfogó gyors-tesztnak tekinthető. A veszélyeztetettségi

⁸ Ügyelve az összehasonlíthatóság követelményeire

indexek mellett a kérdőívben feltett kérdésekre adott válaszokból a költségvetési intézmények alábbi működési területeinek kockázati jellemzői is megállapíthatóak:

- az európai Unió támogatásai,
- a közbeszerzések,
- a hatósági hatáskörök,
- a közvagyonnal gazdálkodás, közpénzek kezelése,
- a közszolgáltatások nyújtása,
- az egyéb veszélytényezők,
- a külső szabályozási környezet,
- a szervezeti struktúra,
- a szervezeti kultúra, szervezeti értékek,
- a működési jellemzők,
- a politikai környezet,
- a belső szabályozottság,
- a humánerőforrás-gazdálkodás,
- a belső ellenőrzési rendszerek és módszerek,
- a speciális korrupció megelőző rendszerek és eljárások,
- külső ellenőrzöttség,
- korrupció megelőzést szolgáló „puha” kontrollok.

Az adatfelvétel a felmérési évet megelőző három naptári évre vonatkozó adatokra kérdez rá. Ahol a kérdés nem tartalmaz utalást a három- éves időszakra, ott a válaszadóknak az adatfelvételt megelőző év december 31-én fennálló állapotot tükröző, vagy az elmúlt naptári évre vonatkozó adatokat kellett megadniuk.

2.3. A korrupciós kockázatok mérése

Kockázati indexek⁹

Az Integritás felmérés az elektronikus kérdőívben adott válaszok alapján - előzetesen definiált algoritmus segítségével - három, százalékos formában (0-100%) kifejezett index alapján méri az intézmények korrupciós veszélyeztetettségének jellemzőit és alakulását.

Eredendő Veszélyeztetettségi Tényezők (EVT) index a szervezetek jogállásától és feladatkörétől függő eredendő veszélyeztetettség összetevőit teszi mérhetővé. Olyan tényezők határozzák meg, melyek alakítása az intézmény alapítószervények jogalkotási hatáskörébe tartozik, így például a hatósági jogalkalmazás, a (jogi) szabályozás, vagy a különféle (oktatási, egészség- ügyi, szociális és kulturális) közszolgáltatások nyújtása.

⁹ Összefoglaló tanulmány a 2014. évi Integritás felmérés eredményeiről, 2014. október, Állami Számvevőszék 9. o, 17. o.

A 2014. évi felmérés szerint az eredendő korrupciós kockázatok terén legmagasabb értékkel a területi igazgatási szervek, a kormányzati szervek, a helyi önkormányzatok, a rend- és honvédelem szervei rendelkeznek. Az oktatási, nevelési, szociális, kulturális és egészségügyi intézmények eredendő kockázatai az intézménycsoportok között a legalacsonyabbak.

A jogállás és a feladatkörök változása, jogi környezet

A korrupció okait kutató nemzetközi és hazai szakirodalomban a kiváltó tényezők között jelentős súllyal szerepelnek a szabályozó rendszerek hiányosságai: a túlszabályozás, az átláthatatlan, ellentmondó és bürokratikus normarendszerek, vagy épp a kiskapuk túlzott gyakorisága. Az EVT index alakulását jelentősen befolyásolja a külső szabályozási környezet. Ezek a változások időről-időre megszokott feladatellátás menetét, új mechanizmusokat vezetnek be, amelyekre a szervezetek nem minden esetben képesek azonnal reagálni, így a nem egyértelműen és teljes körűen meghatározott feladat- és hatáskörök miatt az ún. „átállási” időszak bizonytalanságot eredményezhet. Az Integritás adatfelvételek jól tükrözték a külső szabályozásban a 2010-es évek elején bekövetkezett nagyléptékű változásokat pl. a 2013. évi felvétel során a kitöltő szervezetek 2/3-a jelezte a szabályozási környezet többszöri változását. A szervezeti átalakulásokkal kapcsolatos intézményi várakozások 2012-re 2011-hez képest megkétszereződtek (a szervezetek 60%-a számított erre) majd 2013-tól ezek a várakozások jelentősen mérséklődtek. A 2014. évi adatfelvételben résztvevő intézmények a külső szabályozási környezetnek a szervezetek jogállására vagy önállóságára vonatkozó hatásait már szerényebbnek ítélték, mert a válaszadók felénél csak egyszer, míg a másik felénél egyszer sem jeleztek ilyen változásokat. Viszont nem történt módosulás abban a tekintetben, hogy a szabályozási környezetet az intézmények közel fele továbbra is bonyolultnak tartotta. Az intézmények alaptervékenységének és gazdálkodásának jogi környezete szintén gyakran változott, ezt a 2013. évi felvétel során a válaszadók 72%-a jelezte.

Jogalkotás és jogalkalmazás

A felmérésekben részt vevő intézményeknek átlagosan mintegy 60%-a (hatósági) jogalkalmazó szerv, és mintegy 40%-a közszolgáltatásokat nyújtó intézmény. A választ beküldő intézmények 61%-a egyedi hatósági jogkörrel rendelkezett illetve, hatósági jogalkalmazó tevékenységet folytatott. Ezen belül szabálysértési hatósági jogkörökkel 83%-uk, kötelezési jogkörrel 57%-uk rendelkezett és hatósági engedélyezést 56%-uk végezett. Hatósági ellenőrzést 54%-uk, bizonyítvány és igazolvány kiadási tevékenységet 54%-uk látott el. A hatósági hatáskörökkel rendelkező intézmények 40%-a alkalmaz (gyakran vagy néha) méltányosságot eljárásai során és 87%-uk biztosítja a mérlegelés szempontjainak megismerhetőségét

Az intézmények – illetve azok vezetői – 47%-a gyakorol jogalkotással közvetlenül összefüggő hatásköröket. 2013-ban ezen intézmények 20%-a igénybe vett ehhez a tevékenységhez külső szakértőket, de csak 13%-uk szabályozta alkalmazásuk feltételeit.

Közszolgáltatások nyújtása

Az érintett szervezetek esetében veszélyeztetettséget jelent, ha a kereslet tartósan meghaladja a kínálatot. A szűk kínálati oldal keltette veszélyek a 2013. évi felvétel szerint – különösen az egészségügyi (62%), szociális ellátó (62%), valamint felsőoktatási intézmények (61%) esetében jelentkeztek. De a helyi szolgáltatások (bölcsődei, óvodai, alsó- és középfokú oktatás, szociális ellátás) esetében is hasonló kockázatok mutatkoztak. A közszolgáltatást ellátó szervezeteknél 2013-as felvétel szerint a szolgáltatások 86%-a díjköteles volt, amelyet saját hatáskörben állapítottak meg, és 49%-uk jogosult volt a díjat méltányosságból elengedni vagy

csökkenteni. A kínálatot tartósan meghaladó kereslet mellett közszolgáltatást nyújtó intézmények 77 %-a hozta nyilvánosságra a méltányossági szempontokat.

2013-ban a keresleti nyomással rendelkező intézményeknek csak 31 %-a szabályozta az ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának feltételeit. A többi közszolgáltatási szervezet körében ez az arány még ennél is alacsonyabb volt (15%).

Korrupciós Veszélyeket Növelő Tényezők (KVNT) indexe az egyes intézmények napi működésétől függő – az eredendő veszélyeztetettséget növelő – összetevőit jeleníti meg. Leképezi a költségvetési szervek jogi/intézményi környezetének jellemzőit, működésük kiszámíthatóságát, stabilitását, továbbá az intézmények működtetése során jelentkező – alapvetően a mindenkori menedzsment döntéseitől befolyásolt – olyan változó tényezőket, mint a stratégiai célok meghatározása, a szervezeti struktúra alakítása, valamint a személyi és költségvetési erőforrásokkal, illetve a közbeszerzésekkel való gazdálkodás.

A 2014.évi felmérés szerint a korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők a legmagasabbak voltak a felsőoktatási intézmények, a kormányzati szervek, a területi igazgatási szervek esetében, de az egészségügyi intézmények, a rend- és honvédelem, a tudományos kutatásra és fejlesztésre szakosodott intézmények, a független államhatalmi szervek, az egyéb intézmények, a helyi önkormányzatok, valamint az igazságszolgáltatási szervek mutatószámai is meghaladták az átlagos indexértéket. A veszélyeztetettséget növelő tényezők mértéke a szociális ellátó intézményeknél, a kulturális, oktatási és nevelési intézményeknél, valamint a sport és szabadidős intézményeknél maradt az átlagérték alatt.

Uniók támogatások

A korrupciós kockázatokat növelő tényezők között - az adatfelvétel kezdete óta – jelentős és növekvő az európai uniós támogatások szerepe. A 2014-es felvétel szerint az összes válaszadó intézmény közel 60%-a részesült uniós forrásban, míg 2011-ben ez arány 53% volt. Külön figyelmet érdemel, hogy 2014-ben a válaszadó felsőoktatási intézmények és a területi igazgatási szerveknek már mindegyike részesült uniós támogatásban. Négy szervezetcsoporthoz kivételével (bölcsődék, óvodák, általános iskolák, szociális ellátó intézmények) átlagosan a többi intézmények, több mint 50%-a jutott uniós támogatáshoz, amely növelte az egész államháztartásra, valamint az érintett intézménytípusokra számított indexértéket.

Kockázatonövelő tényező volt, hogy az uniós pályázatok készítéséhez 2013-ban az intézmények 42%-a, 2014-ben viszont már 60 %-a alkalmazott külső tanácsadót. 2013-ban a támogatások kapcsán a szervezetek 3%-ával szemben indult európai bizottsági vizsgálat. A hazai ellenőrzési szervezet az érintett intézmények 20%-ánál indított szabálytalansági eljárást és 10%-uk esetében született elmarasztaló ítélet.

Közbeszerzések

Az uniós forrásokhoz jutással szoros összefüggésben az intézmények közbeszerzési aktivitása is nőtt. A közbeszerzési volumen emelkedését jól példázza, hogy nőtt az uniós értékhatár feletti eljárások aránya is. Az uniós projektek így továbbra is jelentős felhajtóerőt jelentenek a közbeszerzési piacon.

A 2011 és 2014 között a közbeszerzési eljárások több mint egyharmadában – legalább egy alkalommal – háromnál kevesebb ajánlattevő vett részt. Ez szokatlanul magas ráadásul emelkedő tendenciát mutat. Hasonló emelkedés tapasztalható abban az esetben is, amikor ugyanaz az ajánlattevő több közbeszerzési eljárást is megnyert ugyanannál az intézménynél – ez a 2013. évi adatfelvétel szerint az intézmények 35%-ánál fordult elő. Kockázatnövelő tényezőnek számít az is ha a beszerzési érték eléri a közbeszerzési értékhatárt, de mégsem hirdették meg az eljárást és nem legalább 3 pályázó vett részt az eljárásban (az 2013. évi 14%-ról 2014-re ezen intézmények aránya már 57%-ra emelkedett).

A korrupciós veszélyeztetettség növelő az egy szervezetre jutó közbeszerzési eljárások száma is. A kormányzati szervezetek pl. 2012-ben átlagosan 15, addig 2013-ban már 33 eljárást bonyolítottak le. Volt olyan kormányzati intézmény is, amely több mint 100 eredményes eljárást folytatott le 2013-ban. Egy év alatt növekedett azon kormányzati intézmények aránya, amelyeknél ugyanazon ajánlattevő 3-nál többször nyert közbeszerzési eljárást az elmúlt három évben, a 2013. évi 29%-ról 2014-re 57%-ra.

A kockázati tényező a közbeszerzések útján beszerzett áruk és szolgáltatások minőségének ellenőrzése is: a közbeszerzési szakértői vizsgálóval rendelkező munkatársakat foglalkoztató intézményeknél (a válaszadók kevesebb, mint 20%-a) - ezt a tevékenységet szinte már mindenütt elvégzik, ugyanakkor a külső szakértő alkalmazása esetén minden 3-4. intézménynél ilyen vizsgálatok nélkül történik a kifizetés.

Az intézmények jelentős része (több mint kétharmada) továbbra is külső közbeszerzési szakértőt, illetve szervezetet bíz meg a feladatok tervezésével és koordinálásával. Továbbra is alacsony azon szervezetek aránya (16%), amelyek olyan munkatársat alkalmaznak, akinek van közbeszerzési szakértői vizsgája.

Vagyongazdálkodás és közszolgáltatások

A közvagyonnal gazdálkodás és a közpénzek kezelésével összefüggő tevékenységek szintén hangsúlyos részét képezik a korrupciós kockázatokat növelő tényezők. Bármely, az intézmények tulajdonába, kezelésébe tartozó vagyonelem hasznosítása során korrupciós kockázat merülhet fel. A válaszadók 31%-a rendelkezett vagyoni érdekeltséggel valamilyen gazdasági társaságban, amelyekben 50%-uk (jellemzően a helyi önkormányzatok – 43%) egyúttal többségi tulajdonos is volt. Kiemelendő és növekvő jelentősége van az ingatlan hasznosításnak. 2014-ben a válaszadó intézmények közel 58%-a szerzett bevételt ebből a tevékenységből. Az ingatlanok hasznosítása a felsőoktatási intézmények 82%-ánál, a helyi önkormányzatok 67, valamint a területi igazgatási szervek ugyancsak 67%-ánál járult hozzá az intézménycsoportonkénti indexértékek növekedéséhez.

Növekedést mutat az értékpapírok és a vagyoni értékű jogok (vételi és elővásárlási jog) feletti rendelkezés és a szervezetek negyedére jellemző. Értékpapírokkal a felsőoktatási intézmények közel kétharmada rendelkezett, de az önkormányzatoknál is eléri az arány a 40%-ot. Az értékpapírok 92%-át az önkormányzatok birtokolták. A vagyoni értékű jogokkal (vételi jog és/vagy elővásárlási jog) az intézmények 12%-a rendelkezett az elmúlt években, itt szintén a helyi önkormányzatok túlsúlya jellemző (89%).

A költségvetési szervek feladataikat kiszervezés, koncesszióba adás vagy a magánszférával közös partneri együttműködésben (Public Private Partnership – PPP) valósították meg. Koncessziós szerződések előkészítésében vagy megkötésében az intézmények 5%-a, PPP konstrukcióban pedig 3%-uk vett részt.

Azon intézmények aránya, amelyek alapítványoktól, magánszervezetektől vagy magánszemélyektől pénzbeli, illetve materiális támogatást kaptak 20% volt 2013-ban.

A közvagyon kezelésével kapcsolatban korrupciós kockázatot jelenthet, ha egy szervezet vagyongazdálkodásával összefüggő döntéshozatali folyamatában olyan személyek vesznek részt, akiknek érdekei (gazdasági, magán) felülírhatják a közérdeket szolgáló döntés meghozatalát. Ezekben a folyamatokban résztvevő intézmények munkatársaik összeférhetetlenségét már átlagosan 80% feletti mértékben szabályozták.

Szervezeti struktúra

A szervezetek vezetési szintjeinek száma, illetve a szervezeti struktúra változása ugyancsak veszélyeztetettséget növelő tényezőnek számít. A válaszadó intézmények közel egyharmada legalább 3 vezetési szinttel rendelkezik. Az elmúlt években az államháztartásban történt átalakítások következtében a szervezetek majdnem kétharmadában legalább egy alkalommal ezen belül 16%-nál több mint két alkalommal módosult a szervezeti felépítés.

Kockázatokat Mérséklő Kontrollok Tényezője (KMKT) index azt tükrözi, hogy az adott szervezetnél léteznek-e intézményesült kontrollok, illetőleg, hogy ezek ténylegesen működnek-e, betöltik-e rendeltetésüket. Ehhez az indexhez olyan faktorok tartoznak, mint a szervezet belső szabályozása, a belső ellenőrzés, valamint az egyéb integritás kontrollok: etikai követelmények meghatározása, összeférhetlenségi helyzetek, a bejelentések, panaszok kezelése, rendszeres kockázatelemzés és tudatos stratégiai menedzsment.

A 2014. évi felmérés szerint a korrupciós kockázatokat mérséklő kontrollok tényezője a legmagasabb a független államhatalmi, a rend- és honvédelmi, a kormányzati, az igazságszolgáltatási, és a területi igazgatási szerveknél. A kulturális intézmények, a szociális ellátó intézmények, sport és szabad- idős intézmények, valamint az alap- és középfokú oktatási és nevelési intézmények mutatószámai az átlagérték alatt maradtak.

Humánerőforrás

Az integritás szemlélet jelentősége ugyanolyan lényeges intézményi, mint személyi szinten, ez utóbbi formálásában fontos szerepe van a vezetői példamutatásnak, a külső és belső jogi normák betartásának és betartatásának, a személyügyi szakterületnek, a kontrollkörnyezet kiépítettségének, az etikai kérdések megfelelő kezelésének, továbbá az önként vállalt normák betartásának.

A fluktuációs ráta az adatfelvételi szervezetek körében magas, sőt emelkedést mutat és a 2014.évi felvétel során már elérte a 21%-ot. A közszféra humán kapacitásának hiányára utal az, hogy a szervezetek jelentős mértékben (37%) vesznek igénybe külső szakértői segítséget alapfeladatainak ellátásához, de viszont a külső szakértők foglalkoztatásának feltételeit 13%-uk szabályozta. Eléri 47%-ot azon intézmények aránya, amelyek korábbi munkavállalóik újbóli foglalkoztatásával élnek. Ezek mellett az intézmények 43%-a az alaptevékenységéhez tartozó és funkcionális feladatainak egy részét is

kiszervezte, A 2014-évi felvétel szerint pl. a kormányzati szervek 57%-a legalább egy alaptevékenységét, 71%-a legalább egy funkcionális feladatát is kiszervezte.

A humánerőforrás-gazdálkodás keretében a szervezetek minden új belépő esetében megkövetelik az erkölcsi bizonyítvány bemutatását (93%), illetve ellenőrzik a benyújtott dokumentumok (önéletrajzok, diplomák és bizonyítványok, referenciák) hitelességét (78%). Egyéni teljesítményértékelési rendszert továbbra is az intézmények 75%-a alkalmaz, és az alig az esetek negyedében befolyásolja az éves jövedelmet.

Szervezeti kultúra, szervezeti értékek

A költségvetési szervek több mint fele (51%) minden esetben álláspályázat útján választja ki munkatársait. Versenyvizsgát vagy más tudásfelmérő tesztet a szervezetek 81%-a, felvételi bizottságot 48%-a soha nem alkalmaz a kiválasztási folyamat során. Egyéni beszélgetésekre (interjú), viszont az intézmények 84%-ánál mindig sor kerül.

Nyilvános intézményi stratégiával az intézmények kevesebb, mint a fele rendelkezik (47%), a nagyobb problémát viszont egyértelműen az jelenti, hogy kisebb arányban kapnak hangsúlyt a szervezeti értékek, az integritás és a korrupció ellenes fellépés témakörei.

Belső szabályozottság

A kockázatokat mérséklő kontrollok tényezőjének fontos alkotórésze a belső szabályozottság. Az itt meglévő hiányosságok döntően befolyásolják az index alakulását. A belső szabályozottság területén a legnagyobb elmaradás, az igen kicsi intézményeknél tapasztalható, ahol azonban a korrupciós veszélyeztetettség viszonylag alacsony. Ugyanakkor a helyi önkormányzatok, valamint kisebb mértékben a területi igazgatási szervek körében a magas korrupciós veszélyeztetettséghez képest relatíve elmarad a kontrollok kiépítettsége.

A 2013. évi felvétel szerint a szervezetek 67%-a rendelkezik hatályos beszerzési szabállyal a közbeszerzési értékhatárt el nem érő beszerzések lebonyolítására, ezen belül az intézmények több mint 90%-ának szabállyata rögzíti három árajánlat bekérését is. Korrupciós kockázatot jelent az alkalmazottak szervezeti értékektől és céloktól eltérő (szakmai, egzisztenciális, üzleti, politikai, stb.) érdekeltsége, az összeférhetetlenséget – a korábbiaknak megfelelően - a szervezeteknek 80%-a szabályozta 2013-ban.

A speciális korrupcióellenes rendszerek és eljárások befolyásolják még a kontrollszintet. Az ún. „négy szem elvét” a legkevésbé a kis intézmények, az általános és a középiskolák alkalmazzák de, több más intézménycsoportban is viszonylag alacsony arányban ültették át a gyakorlatba még a helyi önkormányzatok is csak 38%-ban.

A szervezetek még közel felénél (44%) ugyanaz a személy látja el az utalványozás, az ellenjegyzés és a kötelezettségvállalás feladatai közül legalább kettőt. Továbbra is alacsony a külső szakértők alkalmazásának szabályozása a 2013. és a 2014. évi adatfelvétel alapján ez az arány 13% volt.

A belső ellenőrzés humán erőforrásait tekintve jelentős változások a felvétel kezdete óta nem tapasztalhatók, az intézmények szinte mindegyikében (97%) működik belső ellenőrzés és hasonló az arány a belső ellenőrök jogszabályokban elvárt képzettségét illetően is. Stratégiai ellenőrzési tervvel az intézmények rendelkeznek, ugyanakkor továbbra sem minden intézménynek van elfogadott éves ellenőrzési terve (95%). A válaszoló intézmények csak a háromnegyede alkalmaz kockázatelemzést ellenőrzési tervének megalapozásához. A szórás azonban intézménytípusonként jelentős pl. a területi igazgatási szervek az átlag körül teljesítenek (76%), de még a kormányzati, valamint a rend- és honvédelmi szerveknél sem beszélhetünk teljes körű alkalmazásról (96-97%). Az önkormányzatok és az egyéb – zömmel önkormányzati irányítás alatt álló – igazgatási szervek pedig eredményeikkel a sor végén találhatók.

A belső ellenőrzés kezdeményezésére indított fegyelmi és büntető eljárások csak az intézmények 7%-ában fordultak elő.

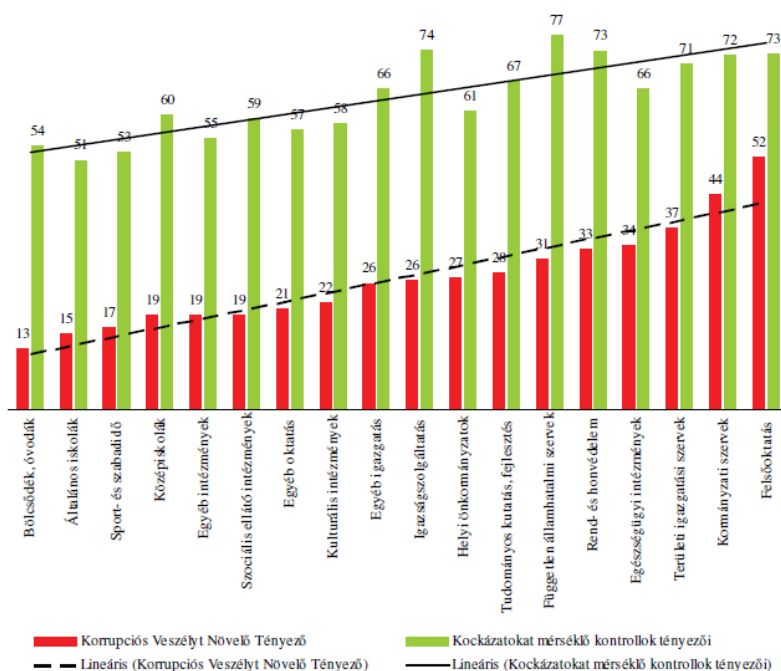
Külső ellenőrzöttség

A 2013-ban vizsgált költségvetési szervek ellenőrzöttsége tekintetében legnagyobb mértékben az Állami Számvevőszék rendszeres vizsgálatait jelentenek külső kontrollt. A válaszadók 1/3-a számolt be ilyen ellenőrzésről. Az ellenőrzések 8%-ában születtek elmarasztaló megállapítások, és az ellenőrzött intézmények 0,5%-ánál kezdeményezett felelősségre vonást az ÁSZ. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal ellenőrzései az elmúlt három évben a választ adó intézmények 32%-át érintették és 4%-uknál állapítottak meg szabálytalanságot. A válaszadó intézmények 80%-ánál volt egyéb hatósági ellenőrzés és ennek során az intézmények 18%-ánál születtek elmarasztaló határozatok.

A 2013-as és 2014-es felmérés egyik releváns megfigyelése volt, hogy a kontrollok szintje az intézménycsoportok többségénél igazodik mind az eredendő kockázatok, mind a korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők szintjéhez.

A KMKT és a KVNT indexek közötti összefüggés

5. sz. ábra



Forrás: Összefoglaló tanulmány a 2013. évi Integritás felmérés eredményeiről (Állami Számvevőszék)

3. Korrupciós kockázatok kezelése

Jogosan vetődik fel, hogy a korrupciós kockázatkezelés során az ISO 31000 standard alapelvei, keretrendszere és a kockázatkezelési folyamat lépései miként

alkalmazhatók. A leglényegesebb kérdésnek számítanak a megelőzés módszere, a valószínűség-hatás modell felhasználhatósága és az Integritás felmérés által azonosított kockázati tényezők, területek és kontrollok relevanciája.

3.1. Korrupciós kockázatok kezelésének sajátosságai

Bár a korrupciós kockázatok kezelésnek lehetőségei, eszközei alapvetően ugyanolyanok, mint az egyéb kockázatoké, azonban mégis van néhány nyilvánvaló különbség:

- a korrupció szándékos és nem a véletlen szülte kockázat,
- a közszféra intézményeinek általában kevesebb a választási lehetősége van a korrupciós kockázatok kezelése esetében, mint más szervezeteknek,
- a közszolgálat nem tudja elkerülni a korrupciós kockázatokot például bizonyos tevékenységek megszüntetésével, mert jogszabályban előírt ellátási felelőssége van,
- a korrupciós kockázatokot nem lehet megosztani, vagy áthárítani, mint más kockázatokot. Minden állami szervezet ki van téve a korrupciós kockázatoknak, és az egyes funkciók (mint az engedélyek kibocsátása) hordoz jelentős kockázatokot, amelyet nem lehet átruházni vagy megszüntetni,
- az állami és a magán szektor üzleti kapcsolatainak sorozata szintén korrupciós kockázatokkal járhat pl. összeférhetetlenség formájában. Ebből következően a közszféra intézményeinek kezelniük kell, nem csak a saját eredeti, hanem a magánszférával való kapcsolatokból származó kockázatokot. Ebből a körből sem tud kilépni a közszféra.

További igen lényeges kérdés, hogy korrupciós kockázatok megelőzése, az integritás szemlélet gyakorlattá válása terén a más típusú kockázatkezelésekhez képest jóval hosszabb idő alatt várható előrelépés, mert nem a fizikai környezet, hanem az emberi hozzáállás, magatartás megváltoztatása áll a középpontban. Amikor a korrupciós veszélyeket az emberi viselkedés, a szemléletmód megváltoztatásával szeretnénk mérsékelni, vagy megelőzni, figyelembe kell venni, hogy társadalmi változást szeretnénk elérni. Társadalmi folyamatokat, azonban csak hosszabb távon és következetes munkával lehet elérni. Erre figyelmeztetnek a korábbi kérészéletű korrupcióellenes kezdeményezések is. Jogszabály módosítással pár napon, hónapon belül meg lehet változtatni az adó mértékét, adófizetők körét, de már egy új autóalkatrész gyártásnak előkészítése akár egy évet is igénybe vehet. Ugyanakkor egy sajátos társadalmi folyamat, a társadalmi mobilitás időigénye csak

évtizedben, évtizedekben mérhető. A korrupció megelőzés, az integritás szemlélet gyakorlattá válása tekintetében hasonlóképpen évtizedes távlatban gondolkodhatunk. Mindezek ismeretében még nagyobb szerepet kap a külső belső környezet tényezőinek feltérképezése, a bevezetés feltételeinek megteremtése, a folyamatos kommunikáció és konzultáció különösen az érdekelttek vonatkozásban. Nagyon nagy súly kell helyezni a bevezetés és az intézményi folyamatokba való beépítés lassító, hátráltató tényezőinek azonosítására és kezelésére.

3.2. Korrupció megelőzés

Nemzetközi vizsgálatok és a kutatások szerint a korrupció megelőzési stratégiák kialakítása és végrehajtása megköveteli a felső vezetés gondolati és cselekvési erőfeszítését és elkötelezettségét.¹⁰ A vezetők személyzeti politikája, viselkedése, magatartása befolyásolhatja az intézményi kultúrát. Kiemelkedő jelentőségű, hogy a vezetők milyen támogatást nyújtanak a korrupció megelőzésre irányuló kezdeményezéseket illetően, továbbá a meglévő rendszerek hatékonyabb működéshez. Ezek a vezetői magatartások előmozdítják az integritás és korrupció megelőzés gyakorlatának elterjedését, mivel nagy valószínűséggel a munkatársak követni fogják a vezetők által folytatott gyakorlatot.

A vezetők felelőssége, hogy maguk is betartsák a szervezeti politikákat és eljárásokat. A bizalom kiépítése különösen fontos a korrupció megelőzését célzó kezdeményezéseket illetően. A bizalom kiépítéséhez a következetes, világos és nyílt kommunikációra, az etikai problémák következetes kezelésére van szükség.

A vezetőkön múlik, hogy az intézményekben, milyen integritás és korrupció megelőzési politikák, eljárások léteznek, és azok miként érvényesülnek, valamint figyelemmel kísérik-e azok eredményességét. A vezetők felelőssége, hogy a korrupció megelőzés érdekében a stratégiai tervezést, a kockázatkezelést és a különböző irányítási folyamatokat felhasználják-e eszközként.

Mindezek mellett, ha az intézmény képes arra, hogy megfelelően szankcionálja a szándékos szabálytalanságokat, akkor egyúttal fontos lépéseket tesz a korrupció megelőzés érdekében. Természetesen az intézkedés hiánya azt az üzenetet jelenti a munkatársak számára, hogy semmi sem fog történni, ha korrump viselkedés fordul elő. A korrupciós cselekményekkel szembeni nyilvános fellépésben kifejeződnek az

¹⁰ ICAC (2009)

intézmény elvárásai, normái. Hasonlóképpen a megelőzést szolgálják az intézményen belül szervezett oktatások, amelyek keretében megismertetik a típus helyzetekkel a munkatársakat és ahhoz is segítséget nyújtanak, hogy mit kell ilyenkor tenni. A vezetésnek formális és informális módon ki kell fejeznie az általa szükségesnek tartott értékeket, szervezeti kultúrát.

Az Integritás projekt olyan módszert és eszközt kívánt adni az intézmények és az intézményi vezetők kezébe, hogy növelni tudják a szervezet ellenálló-képességét és a jövőben meg tudják előzni az integritással, a korrupcióval kapcsolatos szabálysértéseket. A projekt célja a megelőzés, vagyis az integritással kapcsolatos legfőbb gyengeségek és kockázatok, kockázati területek azonosítása és nem a korrupciós szabálysértések, vagy az integritással kapcsolatos incidensek feltárása, vagy szankcionálása volt.

A kockázatelemzések jellemzően a múltra összpontosítanak és a már bekövetkezett események, kockázatok alapján vonnak le következtetéseket, tesznek javaslatokat. A hatékony kockázatkezelés kulcsa azonban a kockázatok bekövetkezésének megakadályozása, kivédése. A cél olyan kockázati tényezők kiválasztása, amelyek segítségével azonosíthatók a potenciálisan magas kockázatú területek, és feltárhatók a valószínű problémák azok bekövetkezése előtt. A kockázatelemzés során éppen azokat a tényezőket kell azonosítani, amelyek megváltoztatása a korrupciós kockázati kitétség mérsékléséhez, vagy megszüntetéséhez vezet. Minden szervezet működésében vannak olyan kritikus faktorok (adottságok, működési mód, feladatkör, tevékenységek, szabályozások), amelyek gyengesége, azaz a szervezeti integritás sérülékenysége kedvező környezetet, illetve lehetőségeket biztosít a korrupció számára, a cél éppen ezek azonosítása és kezelése. A megelőzés lényege a védekező képesség fejlesztése, olyan intézményi sajátosságok, faktorok megerősítése, amelyek biztosítják, illetve növelik egy szervezet integritását (vagyis védettségét az illetéktelen befolyásoktól) és ezáltal a korrupciós magatartásmódok esélye és károkozó képessége csökkenthető, vagyis van lehetőség a korrupció megelőzésre. Látni kell azonban, hogy nem válogatható szét mely kockázati tényezők vezethetnek korrupcióhoz, és melyek valamilyen más működési problémához. Ha például egy szervezeti jellemző (pl. az ellenőrzés) hiánya vagy nem megfelelő működése elősegítheti a hanyag vagy rosszindulatú ügyintézés (ami szintén integritás-, de nem korrupciós probléma), ugyanez a hiányosság a

korruptió kockázatát is növeli. Ezért kell hangsúlyozni, hogy a Projekt a korruptió kockázatokat vizsgálja, nyilvánvalóan függetlenül attól, hogy a veszély bekövetkezése tényleges korruptióval jár-e, vagy sem, és csak valamilyen más problémát idéz elő.

3.3. A valószínűség-hatás modell korlátai

A szakirodalom szerint a kockázat egy bizonyos nemkívánatos esemény bekövetkezésének valószínűsége, vagy lehetősége, megszorozva annak hatásával, vagy az általa okozott kárral (kockázat = valószínűség x hatás). Nem kívánatos esemény alatt azt értjük, ami egy intézménynél, szervezetnél vagy személynél bekövetkezhet, és ami káros hatással lehet egy (kívánt) helyzetre, állapotra, a célokra. A kockázatkezelés - egészen egyszerűen - olyan folyamat-optimalizálás, ami nagy valószínűséggel biztosítja a célok elérését.

A kockázatkezelési szabványok és a szakirodalom jó része is azt sugallja, hogy a kockázati szint minden esetben becsülhető figyelembe véve egy esemény bekövetkezésének valószínűségét és annak kihatását/következményeit. A kockázatkezelésben a valószínűség és következmény szorzatára épülő kockázati szint meghatározás az ismert, vagy statisztikailag jól leírható lefolyású események esetében (pl. kémiai reakció, vagy várható élettartam) alkalmazható eredményesen. Ugyanakkor a szervezeti működésből, az emberi viselkedésből származó kockázatokat nem lehet ilyen „mechanikusan” megközelíteni, mivel ezekben jelentős szerepet játszanak a szubjektív elemek. A korruptió ráadásul szándékos és nem véletlen jelenség. A szervezeti célok többségével kapcsolatban nem feltétlenül rendelkezünk elegendő információval sem az eredendő, sem az aktuális kockázati állapotok bekövetkezési valószínűségének jellemzésére. Ilyen esetekben a bizonytalanság hatása nem csak az előfordulást, hanem a következményeket illetően is jelentős lehet, ezáltal ezek együttes hatása a kockázati szintre akár meghatározódhat. A kockázati szintet nem mindig lehet megbízhatóan meghatározni és a kockázati szint nem feltétlenül ad információt arról, hogy milyen kezelési lehetőségek lehetnek legmegfelelőbbek, sőt, hogy a kezelés várhatóan jótékony hatású lehet, vagy sem. Számos tényezőt kell mérlegelni pl., hatékony-e a belső ellenőrzés, mekkora a potenciális kockázat következménye és az erre irányuló kontrollok mennyire hatékonyak, a potenciális kockázat valószínűsége mekkora és

az erre irányuló kontrollok mennyire hatékonyak és ezek közül mit lehet és kell változtatni, javítani.

Az eltérő jellegű, gyakoriságú bizonytalansági tényezők kiváltotta kockázatok mechanikus összehasonlítása során igencsak óvatosan kell eljárni, hiszen például egy engedélyezési tevékenység kockázata nehezen mérhető közvetlenül össze az uniós források felhasználásával járó kockázattal.

3.4. A korrupciós kockázatok mérése az intézményi gyakorlatban

Az adatfelvételek előkészítése során egyik legfontosabb kérdés hogyan lehet mérni az adott jelenséget, fogalmat? A legtöbb esetben a vizsgálni, megismerni kívánt jelenségek igen összetettek, bonyolultak, ilyen a korrupció is. A mérési módszer kialakítása a konceptualizálást, operacionalizálást és az indikátorok meghatározását jelenti. A konceptualizálási, operacionalizálási folyamat eredményeképpen lehet meghatározni olyan indikátorokat amelyekkel le tudjuk írni az adott jelenséget a korrupciót. A konceptualizálás a Projekt esetében is azt jelentette, hogy értelmezni kellett az adatfelvétel során alkalmazott fogalmakat. Az operacionalizálás szakaszában meg kellett állapítani, hogy a kulcs fogalmak, jelenségek milyen dimenziókból tevődnek össze és mérhetők-e egyetlen, vagy több mutató segítségével, és ha igen, akkor hogyan. Az operacionalizálási eljárás során tehát mérhető egységekké kellett lebontani az alkalmazni kívánt fogalmakat (a korrupciót, a korrupciós területeket, az integritás kontrollokat). Az operacionalizálás segített olyan kérdések megfogalmazásában, amelyekkel mérni lehetett a korrupció veszélyeztetette területeket és a korrupció elleni védelmet szolgáló kontrollokat. Ebben a folyamatban kellett meghatározni, pontosítani, hogy az összegyűjtött kérdések valóban leírják az adott veszélyeztetett területet és kontrollt, vagy sem, tehát alkalmasak-e a kívánt jelenség azonosítására, mérésére. Ha azt feltételezzük, hogy a vagyonnal való gazdálkodás korrupciós veszélyt jelenthet, akkor értelmeznünk kell a vagyongazdálkodást, vagyis hogy milyen tevékenységek alkotják azt. A vagyonnal való gazdálkodás indikátorai lehetnek pl. a gazdasági társaságokban való részesedés, az ingatlanok bérbeadása, a PPP tevékenység stb. Az Integritás projekt a korrupciós veszélyeztetettség mérését a már bemutatott 3 index EVT, KVNT és KMKT alkalmazásával oldotta meg. Az egyes indexek számos résztényezőből, indikátorból épülnek fel. Ennek részleteit a tanulmány melléklete tartalmazza.

Az Integritás projekt keretében a mérés megbízhatóságának, értelmezhetőségének és főként a felhasználhatóságának növelése érdekében kisebb módszertani változásokat hajtottak végre. A 2013-as felmérés előtti felülvizsgálat alapján került sor a kérdőív struktúra módosítására.

2013-tól a kérdőívben új, önálló csoportba gyűjtve jelennek meg a humánerőforrás-gazdálkodással kapcsolatos kérdések (a kérdések köre nem bővült). A kontrollok hiányát - tehát a veszélyeztetettséget mérő - 2011-ben kialakított (KHKT) index hatásának értelmezése gondot jelentett. A veszélyeztetettség kimutatása helyett az index fókuszpontjának áthelyezése volt célszerű, mégpedig a hiányzó kontrollokról a meglévő, működő kontrollokra, ezáltal a módosított index (KMKT) már képes tükrözni az adott intézmény kontrollokkal kapcsolatos pozitívumait. Ezáltal a mindennapi helyzetet mutatják az indexek, ugyanis így a kockázatokkal már szembe lehet állítani a kontrollokat. A korábban alkalmazott megoldásban mindhárom index a hiányokat mérte.

Egyes esetekben – ahol ezt az intézményi sajátosságok indokolták – a kérdésre adható válaszok köre kiegészítésre került a „nem értelmezhető” válaszopcióval. Ennek különös jelentősége van a kis intézmények esetében, ugyanis egyszerű szervezeti felépítésük és korlátozott pénzügyi, gazdálkodási lehetőségeik miatt bizonyos kérdésekre adott „nem” válaszok alapján a reálisnál negatívabb képet alakítanak ki magukról.

A jobb összehasonlíthatóság érdekében a korábban alkalmazott abszolút számok helyett százalékosan fejezik ki az index értékeket. Ez a megoldás egyszerre hozza közös nevezőre az indexeket és őrzi meg az egyes mutatószámok közötti lényeges különbségeket.

Már a Projekt tervezése során felvetődött, hogy miként lehetséges az indexek alapján az egyes intézmények helyzetének minősítése, értékelése. Lehetőségként adódott a teljes intézményi körre vonatkozó átlagok, vagy százalékos skála használata azonban ez a megoldás olyan lehetetlen helyzethez vezetett volna, amikor is egy pl. egy óvoda és egy minisztérium indexeit kellett volna összevetni. Emellett az is nyilvánvaló, hogy az államháztartás heterogén szervezeti köréhez képest egy ilyen mérce használata túlzottan merev lett volna. Így célszerűbbnek tűnt több rugalmas viszonyítási pont meghatározása, amelyek figyelembe veszik az intézménycsoportok sajátosságait. Ennek megfelelően a felmérés során kialakított 18 intézménycsoportra¹¹ (rétegekre) külön készültek átlagos mutatószámok (intézménycsoport indexek), amelyek viszonyítási alapként szolgálhatnak az egyes intézményi helyzetének megítéléséhez. Az intézménycsoport indexektől való pozitív

¹¹ 1) helyi önkormányzatok, 2) kormányzati szervek, 3) független államhatalmi szervek, 4) tudományos kutatás, fejlesztés, 5) területi igazgatási szervek, 6) egyéb intézmények, 7) egyéb igazgatás 8) igazságszolgáltatás, 9) rend- és honvédelem, 10) bölcsődék, óvodák, 11) általános iskolák, 12) középiskolák, 13) felsőoktatás, 14) egyéb oktatás, 15) egészségügyi intézmények, 16) szociális ellátó intézmények, 17) kulturális intézmények, 18) sport- és szabadidős intézmények

vagy negatív irányú eltérés mértéke alapján lehetségessé vált az adott csoportba tartozó szervezet kockázati és kontrollszintjének értékelése.¹²

Az adatfelvételek akkor tekinthetők megbízhatónak, ha néhány mutatóval le tudják képezni a valóság jelenségeit, képesek a változásokat, a tendenciákat jelezni. Az Integritás felvétel eredményessége, megbízhatósága - mivel 7 évig tartó folyamatról van szó – évente és évekig ellenőrizhető. Az előkészítés során felmerült bizonytalanságokra már az első és a második felvétel eredményei megnyugtató válaszokkal szolgáltak. Már a második adatfelvétel után nyilvánvaló volt, hogy az indexek az államháztartás és intézménycsoportjai, valamint az egyes intézmények veszélyeztetettségének szintjét és azok időbeni változását megfelelően képesek mérni. Évről évre következetesen jelzik, hogy a veszélyeztetettséget növelő tényezők (KVNT) tekintetében a felsőoktatási intézmények a listavezetők és résztényezők erre a jellegzetességre magyarázatot is adnak. Az indexek az önkormányzatok és a kormányhivatalok közötti 2013-ban történt hatáskör, feladat átcsoportosítás hatásait is jól jelezték, mégpedig oly módon, hogy az önkormányzatok EVT indexe mérséklődött és a kormányhivataloké pedig megemelkedett. Ezáltal már nem az önkormányzatok feladatakból származó veszélyeztetettségi indexe (EVT) a legmagasabb, hanem a tőlük számos hatáskört és feladatot átvevő kormányhivataloknak lett legmagasabb ez az indexe. Az Integritás indexek a szervezet csoportok mellett az egyes szervezetek kockázati szintjének mérésére is alkalmasak. Bizonyítja ezt többek között, hogy az évek óta a legmagasabb KVNT indexszel rendelkező felsőoktatási intézmények közül az adatfelvétel által legveszélyeztetettebbnek minősítettek ellenőrzése során az ÁSZ a többi egyetemhez képest jóval több szabálytalanságot tárt fel.¹³ Az egyes években végzett adatfelvételek során a helyi önkormányzatok veszélyeztetettségi indexei (EVT, KVNT) – feladataikból és működésükből adódóan – meglehetősen magasak voltak. Ezeket az eredményeket is igazolták az ÁSZ helyszíni ellenőrzései, melyeket a 2015-ben kiadott kutatási jelentésben foglaltak össze.¹⁴

Az ÁSZ a standard kérdőív alkalmazásával elvégzett 4 felvételt követően további 3 évig felméri az államháztartás korrupciós veszélyeztetettségi területeit és ezzel lehetővé teszi az intézmények számára, hogy a típus kockázati tényezők

¹² Szatmári János – Kakatics Lili – Szabó Zoltán Gyula (2014): 185. o.

¹³ <http://www.aszportal.hu/hu/kiemelt-hir/heti-hirosszefoglalo-18-het>

¹⁴ ÁSZ (2015): Az önkormányzati belső kontrollrendszer ellenőrzésének tapasztalatai (Tanulmány), 2015

felhasználásával hozzá kezdhessenek saját kockázataik azonosításához. Ezzel stabilan és hosszú távon hozzájárul az integritás és a korrupció megelőzés szemléletének és gyakorlatának elterjesztéshez, továbbá biztosítja a korrupciós kockázatazonosításhoz és kezeléshez szükséges információkat.

További sajátosság, amely az adatfelvétel megbízhatóságát növeli, hogy a Számvevőszék zárszámadási ellenőrzés keretében a központi költségvetési intézmények vizsgálata során már a rövidített, vagy a teljes Integritás kérdőív felhasználásával helyszíni ellenőrzéssel is felméri a korrupciós kockázatokat és az integritás helyzetét. Ellenőrzési módszertanának kialakítása és fejlesztése során felhasználja az Integritás felmérésekből származó kockázati tényezőket. A helyi önkormányzatok ellenőrzése során ugyancsak szem előtt tartja az integritás és a korrupciós kockázatokat.

3.5. Korrupciós kockázati területek alkalmazása

A konkrét kockázatok pontosan definiált nem kívánatos események, amelyek a cselekvő személy, a cselekmény, a hely, az idő, valamint az okozott kár ismertetésével írhatók körül. A veszélyeztetettség ennél elvontabban határozható meg, és azokra a területekre vonatkoztatható, ahol nagyobb valószínűséggel léphetnek fel a kockázatok. Azért érdemes a veszélyeztetett területeket a kockázatkezelés középpontjába állítani, mert megismerésük segíthet a felmerülő problémák azonosításában és megoldásában anélkül, hogy az összes lehetséges kockázatot részletesen meghatároznánk.

Az Integritás kérdőívben alkalmazott veszélyeztetett területek, a korrupció megelőzést szolgáló és az integritás kontrollok meghatározása, kialakítása a hazai kutatási eredmények és ellenőrzési tapasztalatok (elsősorban ÁSZ), továbbá a holland modellben alkalmazott kockázati tényezők felhasználásával történt a már említett mélyinterjú, majd próbakérdőíves tesztelés alapján. A már 4 ízben végrehajtott felmérés alapján kirajzolódtak az államháztartásra, annak 18 intézménycsoportjára, továbbá az egyes intézményekre jellemző típus kockázati területek és a korrupció megelőzési és integritás kontrollok kiépítettségének, működésének jellemzői.

Az Integritás felvételtől végzett elemzésekből az is megállapítható, hogy az átlagosan veszélyeztetettebb szervezetek kontrolljai általában jobban kiépítettek. Az

Integritás felmérés eredményei néhány kiemelt kockázatra, kockázati terület semlegesítésére szolgáló kontroll működésére illetve annak hiányára ugyancsak ráirányították a figyelmet. Az elemzések rávilágítanak arra is, hogy milyen kontrollokkal közömbösíthetők egyes korrupciós kockázatok, kockázati területek. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az adatfelvétel eredményei, illetve az adatfelvételben való részvétel az intézményi kockázatok azonosításában, egyes kontrollok szükségességének, működési hiányosságainak felismerésében ugyan segítséget adnak az államháztartás szervezeteinek, azonban a kockázatelemzés további lépéseinek végrehajtásához (kockázatelemzés, kockázatkezelés) legfeljebb közvetett módon járulnak hozzá. A továbblépés érdekében az adatfelvételbe történt bekapcsolódáson túl indokolt, hogy az intézmények az érdemi korrupciós kockázatelemzést és kezelést is megkezdjék. Éppen ezért egy-két példán keresztül indokolt bemutatni, hogy az Integritás felmérés eredményei miként használhatók fel egy-egy szervezet kockázatkezelési folyamatában és egy-egy típus kockázat kezeléséhez milyen kontrollok alkalmazhatók.

4. Az Integritás felmérés eredményeinek felhasználása az intézményi korrupciós kockázatkezelésben

Az intézményi korrupciós kockázatelemzés szervesen illeszkedik az általános kockázatelemzés folyamatába, amely pedig alkotó elemét képezi a belső kontrollrendszer működéséről készített éves elemzésnek, melyről a jogszabályi előírás szerint vezetői nyilatkozatot is kell készíteni. Az ÁSZ 2012. évi a belső kontrollrendszeréről készített jelentése a belső kontrollrendszer egyik legkevésbé fejlett pillérének éppen a kockázatelemzést és kezelést minősítette. „A kockázatkezelési tevékenység szabályozásáról az intézmények nem gondoskodtak teljes körűen és a gyakorlati alkalmazásban is voltak hiányosságok. A hiányosságokhoz hozzájárult, hogy nem értékelték a csalás, a korrupció kockázatát, az elfogadható kockázati szintet, a kockázati reakciót és a válaszingedéseket sem határozták meg.”¹⁵ A számvevőszéki jelentés, tehát a korrupciós kockázatelemzés és kezelés területén hiányosságokat talált. Ezen felül a jelentés 43. oldala olyan megállapítást is tartalmaz, hogy a belső kontrollrendszeréről készített vezetői nyilatkozatok nem töltik be a szükséges mértékben funkciójukat. Mindezeket az Integritás felmérés adatai is megerősítik, ugyanis a 2013-ban a válaszadó

¹⁵ ÁSZ (2012/a) 16. o.

intézményeknél még egyáltalán nem volt általános a kockázatelemzés és csupán néhány százalékuk végzett korrupciós kockázatelemzést. Mit is lehet tenni az intézményi korrupciós kockázatelemzés tartalmasabbá és a gyakorlatban használhatóbbá tétele érdekében.

Az intézmények ma már viszonylag kedvező helyzetben vannak, nem kell üres kézzel hozzáfogniuk a korrupciós kockázatelemzéshez és kezeléshez, ugyanis zömük kitöltötte (lehet, hogy nem is egyszer) az Integritás kérdőívet, emellett rendelkezésükre állnak az adatfelvételek alapján készített intézménycsoportos elemzések¹⁶. Ezek a korrupciós kockázati indexek (EVT, KVNT, KMKT) mellett tartalmazzák az intézményi működés egyes területeit leginkább jellemző korrupciós kockázatokat, és ezen korrupciós kockázatok kezelésére, megelőzésére alkalmazható kontrollokat, és azok működésében kialakult gyakorlatot, valamint hiányosságokat egyaránt.

Az Integritás felmérés az egyes intézménycsoportokra jellemző kockázati területeket feltárta, vagyis a kockázatazonosítás első lépéseit már elvégezte. Természetesen a kockázatazonosítás finomhangolását minden intézménynek saját magának kell elvégeznie. Tekintsük át az integritás felmérés eredményei miként használhatók fel egy-egy intézmény korrupciós kockázatelemzésének és kezelésének megalapozásában és elvégzésében.

Az integritás felmérésből rendelkezésre álló átlagos intézményi kockázati indexek (EVT, KVNT, KMKT) viszonyítási alapot képeznek az egyes intézmények kockázati helyzetének beazonosításához, az intézmény veszélyeztetettségének pozicionálásához. Azonban arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy az átlag index még a kockázatkezelés első lépéséhez az intézményi kockázat azonosításához nem ad kellő információt. Mindenképpen meg kell ismerni a 3 index mögötti tényezőket is. Elsőként listába kell gyűjteni az Integritás felmérés éves jelentéseiből/tanulmányaiból az adott intézmény csoportra azonosított típus kockázati területeket, továbbá az alkalmazott kontrollokat és azok működési jellemzőit. Indokolt felhívni a figyelmet arra, hogy a 2014-től az adatfelvétel alapján készített intézménycsoportos elemzések már táblázatban közlik a kiemelt figyelmet érdemlő kockázati tényezőket is, vagyis a válaszokban szereplő azon területeket (kérdéseket) amelyek a csoport átlagnál magasabb értéket mutatnak, tehát különös kockázatot jelenthetnek.

¹⁶ http://integritas.asz.hu/arop_1_2_4

Ezek után a kockázatkezelésre vonatkozó ISO szabvány eljárásait célszerű követni. Elemezni kell az intézmény külső, belső környezetét, a szervezeti stratégiát, belső kontrollrendszert, a szabályzatokat (ellenőrzési nyomvonal, szabálytalanságok nyilvántartása) az intézményi terveket, az intézményi alap- és támogató tevékenységeket, az intézmény profiljába tartozó fő folyamatokat, a külső és belső ellenőrzési jelentéseket, stb. Fel kell mérni az intézményi kultúrát különös tekintettel arra, hogy a kockázatkezelés, a korrupció megelőzés, az integritás szemlélet terén a szervezet a kezdő lépéseknél jár vagy, már vannak olyan eredmények, amelyekre támaszkodni lehet.

Ezek után lehet azt megállapítani, hogy az Integritás felvételből átvett típus kockázati területek és kontrollok közül melyek jellemzőek a vizsgálandó intézményre. Hangsúlyozni kell, hogy nem korrupciós cselekményeket és helyzeteket, hanem olyan területeket kell azonosítani, amelyekben valamilyen szervezeti gyengeség következtében korrupciós veszélyhelyzet léphet fel. A nem jellemző „tétélek” elhagyása után még azt is meg kell nézni, hogy vannak-e és várhatóak-e olyan kockázatok, amelyekkel ki kell egészíteni a listát. Itt lehet hasznos csoportos önértékelés szervezése és elvégzése, mert egy-két munkatárs rálátás hiányában spontán módon nem képes átfogó és releváns képet alkotni az intézmény helyzetéről.

A kockázatelemzés során az azonosított kockázati területekről (uniós támogatások, közbeszerzések, szolgáltatás nyújtása, külső szakértő foglalkoztatása) meg kell állapítani, hogy mekkora korrupciós veszélyt jelentenek. Ehhez támaszkodni lehet az adott terület pénzügyi kihatására (nagyságrendjére), vagy a szolgáltatás iránti túl kereslet mértékére, vagy az pl. ügyintézés tömeges előfordulására. Az elemzésnél és különösen a szükséges kontrollok kiválasztásához, kialakításához az egyes kockázati területeken jellemző kockázati szituációt, a várható folyamatokat kell azonosítani (nagy keresleti nyomás, egyszeri nagy összegű támogatás felhasználása, rendszeresen ismétlődő ügyfélablaknál jelentkező dömping). Hasznos információk nyerhetők erre a célra pl. egy jól elkészített ellenőrzési nyomvonalból. Az egyes kockázatok a várható előfordulás és a várható kihatás és az intézmény működésében keltett kockázat függvényében lehet és kell rangsorolni. Amennyiben az intézmény a kezdő lépéseknél tart nyilván csak néhány legkritikusabb kockázattal kell foglalkozni.

A kockázati területek azonosítása és értékelése után a kontrollok kialakítása következik, ezt is a helyi viszonyok ismeretében lehet elvégezni. A kockázati területen jellemző folyamatok alapján megállapítható az alkalmazható kontroll, kontrollok típusa. Fontos meghatározni, hogy mit karunk blokkolni, megelőzni, vagy milyen kihatást szeretnénk utólag mérsékelni és milyen eszközökkel. Mindig a legkézenfekvőbb és a legegyszerűbb megoldást kell választani. Célszerű a korábban már ismertetett kulcskontroll megoldásokat alkalmazni, kerülni kel a túlszabályozást.¹⁷ Nyilvánvalóan másként alakulhat ki korrupciós veszély nagy összegű uniós támogatás felhasználása és másként egy engedély, vagy egy iskolai férőhely megszerzése esetén. Meg kell határozni a kockázathordozó szervezeti egységet és az illetékes munkatársat is.

Először értékelni kell az érvényben lévő kontrollokat, meg kell állapítani, hogy képesek-e a veszélyhelyzet közömbösítésre, vagy sem. Ha nincs kontroll, akkor ki kell alakítani a célra irányuló és lehetőleg egymagában hatásos kontrollt. Alkalmazható a helyzettől függően megelőző, vagy a hatást mérséklő kontroll. A kontrollok kialakításába célszerű bevonni a kockázathordozókat és tapasztalataikat és érdekeiket is figyelembe venni. Minden egyes kockázatértékelés után kezelési tervet kell készíteni: kontrollok intézkedések, felelősök, határidők, monitoring és beszámolási időpontok megjelölésével. Hangsúlyozni kell, hogy ez nem többlet adminisztráció, hanem alapját képezi a következetes, folyamatos évről-évre eredményesebb kockázatkezelési folyamatnak, továbbá váratlan helyzetekben biztosítja a gyors beavatkozás lehetőségét. A következő, 2. sz. táblázat az Integritás felvétel alapján azonosított – tehát a felvételben résztvevő összes szervezetre átlagosan jellemző – típus kockázati területeket és a kockázatok kezelésére javasolt kontrollokat mutatja be.

A táblázatból látható, hogy számos olyan kontroll létezik, amely több kockázati terület kezelésére is alkalmazható. Az Integritás felmérésből származó adatok szerint (2. fejezet) azonban néhány olyan kontroll van, amelyet az adatfelvételben résztvevő intézményeknek legalább már a fele alkalmaz.

¹⁷ Dr. Benkő János: Az integritás tanácsadó lehetőségei és feladatai a belső kontrollrendszerben 18-21. o.

2. sz. táblázat

Kockázati területek, kockázati tényezők és a kezelésükre ajánlott kontrollok

Kockázati terület	Kockázati tényezők	Alkalmazható kontrollok
Hatósági jogkörök, hatósági jogalkalmazás	engedélyek, igazolvány, bizonyítvány, szakhatósági vélemény kiadása, hatósági ellenőrzés, külső szakértő alkalmazása, egyedi mérlegelés, méltányosság gyakorlása	mérlegelés és méltányosság szempontjainak nyilvánosságra hozása, külső szakértők alkalmazásának szabályozása, kapcsolattartás szervezeten kívüli szereplőkkel
Jogalkalmazás	jogszabály tervezet készítés, egyeztetés, jogszabályalkotás, külső szakértő alkalmazása	külső szakértők alkalmazásának szabályozása, kapcsolattartás szervezeten kívüli szereplőkkel
Közzolgáltatások nyújtása	kínálatot meghaladó kereslet, díjmeghatározás saját hatáskörben, méltányosság gyakorlása	méltányosság szempontjainak nyilvánosságra hozása, ajándékok, meghívások, utazások elfogadásának szabályozása
Jogi környezet	alapfeladat változás, gyakori szabályváltozás, ellentmondásos, bonyolult, hiányos szabályozás	szabályzatok aktualizálása
Szervezeti változások (szervezeti dinamikák)	szervezeti struktúra, belső eljárásrend, személyi állomány változása,	SZMSZ, ügyrend, szabályzatok, eljárásrendek, munkaköri leírások aktualizálása
Humánerőforrás-gazdálkodás	magas fluktuáció, visszafoglalkoztatás, személyi állomány minősége, foglalkoztatást megelőző értékelések, állomány képzése, külső szakértők alkalmazása	benyújtott dokumentumok hitelességének ellenőrzése, állaspályázat kiírása, felvételi bizottság, felvételi interjú, tudásfelmérés, versenyvizsga, belső képzések szervezése, külső szakértők alkalmazásának szabályozása, kapcsolattartás szervezeten kívüli szereplőkkel

<p>Vagyongazdálkodás, közpénzek kezelése</p>	<p>ingatlan hasznosítás, vagyoni érdekelttség gazdasági társaságban, befektetés értékpapírba, vagyoni értékű jogok, PPP tevékenység,</p>	<p>összeférhetetlenség szabályozása, ajándékok, meghívások, utazások elfogadásának szabályozása, adományok, támogatások elfogadásának szabályozása, külső szakértők alkalmazásának szabályozása, kapcsolattartás szervezeten kívüli szereplőkkel</p>
<p>Közbeszerzések</p>	<p>uniós értékhatárt meghaladó közbeszerzés, eljárás elmulasztása értékhatár feletti beszerzésnél, szabálytalan eljárás lefolytatása, eljárás 3-nál kevesebb résztvevővel, ugyanaz a pályázó többször is nyert, közbeszerzési szakértelem hiánya, szakmai teljesítményértékelés hiánya, külső szakértő alkalmazása, nagy közbeszerzési érték, ajánlattételi felhívások visszavonása, bizottsági elmarasztalás</p>	<p>aktualizált beszerzési szabályzat, értékhatár alatti beszerzéseknél is legalább 3 ajánlat bekérésének szabályozása, szakképzett munkatárs alkalmazása, szakmai teljesítményértékelés szabályozása, külső szakértők alkalmazásának szabályozása, kapcsolattartás szervezeten kívüli szereplőkkel</p>
<p>Európai uniós támogatások felhasználása</p>	<p>szabálytalan eljárás, uniós és hazai elmarasztalás, nagy összegű támogatás elnyerése, eu-s forrásból beruházás kivitelezése, külső szakértő alkalmazása</p>	<p>szakképzett munkatárs alkalmazása, külső szakértők alkalmazásának szabályozása, kapcsolattartás szervezeten kívüli szereplőkkel</p>
<p>Kiszervezések</p>	<p>alap-és, funkcionális-, önként vállalt tevékenység kiszervezése, külső szakértő alkalmazása</p>	<p>összeférhetetlenség szabályozása, külső szakértők alkalmazásának szabályozása, kapcsolattartás szervezeten kívüli szereplőkkel</p>

Belső szabályozottság	szabályzatok hiánya, nem aktualizált szabályzatok, (SZMSZ, ügyrend, beszerzési szabályzat, ellenőrzési nyomvonal, szabálytalanságok nyilvántartása, utalványozás, szabályos kötelezettségvállalás, ellenjegyzés, aktualizált munkaköri leírások, szakértők alkalmazásának szabályozása, összeférhetetlenség, etikai kódex)	szabályzatok kidolgozása, aktualizálása és alkalmazása, különös tekintettel az ellenőrzési nyomvonalra és a szabálytalanságok nyilvántartására,
Belső ellenőrzöttség	belső ellenőr, vagy egység léte, képzettségi követelmények, függetlenség, kockázatelemzéssel alátámasztott belső ellenőrzési terv, kezdeményezett fegyelmi eljárás	személyi, vagy szervezeti feladatellátás biztosítása, függetlenség biztosítása, kockázatelemzésre épülő ellenőrzési terv, belső kontrollrendszer működésnek ellenőrzése, korrupciós kockázatelemzés és kezelés, integritás kontrollok alkalmazása, a kontrollok működésének ellenőrzése, fegyelmi eljárások kezdeményezése,
Külső ellenőrzöttség	ÁSZ, hatósági és felügyeleti ellenőrzések eredményei	ellenőrzési megállapítások rögzítése, intézkedési tervek készítése, intézkedések végrehajtása

Integritás kontrollok	Integritás kontrollok hiánya (nyilvános stratégia benne integritás és korrupció megelőzés, összeférhetetlenség szabályozása, nyilatkozat gazdasági érdekeltségekről, ajándékok, utazások, meghívások elfogadása, etikai szabályzat, külső, belső és közérdekű bejelentő rendszer, szervezeten belüli bejelentő védelem szabályozása, korrupció ellenes képzés, korrupciós kockázatkezelés, négy szem elve, munkahelyi rotáció)	Integritás kontrollok kialakítása
------------------------------	--	-----------------------------------

Ahhoz, hogy a kontrollokkal valóban ki lehessen védeni és megelőzni a kockázatokat, vagy mérsékelni a várható következményeket, azoknak működniük is kell. A működés értékelését számos módszerrel el lehet végezni. A 3. sz. táblázat ehhez kíván segítséget adni. Ez a táblázat egy kontroll, mégpedig a közbeszerzési eljárásrend működése értékelésének egy lehetséges megoldását mutatja be.

3. sz. táblázat

A közbeszerzési eljárásrend működésének értékelése

Kockázati érték a kontrollminősége szerint		Az eljárást szisztematikusan alkalmazzák?	
		Igen	Nem
Van hiányosság az eljárásban?	Nincs	1	6
	Van	3	10

A tevékenység ismérvei			Érték
1	Létezik közbeszerzési eljárásrend	+	1
1/1		+	
1/2		+	

2	Létezik közbeszerzési eljárásrend	+		3
2/1		-	Vannak hiányosságok az eljárásban	
2/2		+	Az eljárást szisztematikusan alkalmazzák	
3	Létezik közbeszerzési eljárásrend	+		5
3/1		+	Nincsenek hiányosságok az eljárásban	
3/2		-	Az eljárást nem alkalmazzák szisztematikusan	
4	Létezik közbeszerzési eljárásrend	+		7
4/1		-	Vannak hiányosságok az eljárásban	
4/2		-	Az eljárást nem alkalmazzák szisztematikusan	
5	Nem létezik közbeszerzési eljárásrend	-		8
5/1		+	Nem formalizált versenyeztetés azonban még létezik	
6	Nem létezik közbeszerzési eljárásrend	-		9
6/1		+/-	Esetenként versenyeztetés	
7	Nem létezik közbeszerzési eljárásrend	-		10
7/1		-	Nincs versenyeztetés	

A szürkével jelölt oszlop tükrözi az értékelést: minél több a mínusz jel (-), annál kevésbé jól működik a kontroll, az érték oszlopban, pedig növekszik a hibapontok száma.

Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai és az Integritás felmérés eredményei is azt mutatják, hogy a kockázatértékelés és különösen a kockázatkezelés terén az intézményeknek még számottevő teendőjük van. Különösen szerény azon intézmények aránya, ahol a korrupciós kockázatok elemzésében a kezdő lépéseken már túl vannak. A felvétel szerint, még alacsonyabb azon szervezetek száma és aránya, amelyek az azonosított korrupciós kockázatok kezelése terén is megtették az első lépéseket. Amint az ISO 31000 szabvány útmutatásaiból is kitűnik a kockázatkezelésben és így a korrupciós kockázatkezelésben is akkor lehet eredményeket elérni, ha azokat az intézményi folyamatokba integrálják és részeivé válnak a menedzsment ciklusnak. Ismételten szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy korrupciós kockázatok megelőzése, az integritás szemlélet gyakorlattá válása hosszabb időt igénylő, következetes, lépésről- lépésre történő munkával lehetséges.

Jelentős támogatást adhatna a korrupciós kockázatelemzés és kezelés elterjedéséhez és hatékonyságának növeléséhez, ha a belső ellenőrzés vizsgálataival következetesen tudná támogatni a belső kontrollrendszer működésének és benne a kockázatkezelés mind szélesebb körű alkalmazását. Azonban szintén az ellenőrzési tapasztalatok azt mutatják, hogy erre a belső ellenőrzés – főként – kapacitás problémái miatt kevés súlyt tud helyezni. Szükséges lenne a Bkr.-ben a belső ellenőrzés feladatait az integritás és a korrupció megelőzés ellenőrzésével kibővíteni.

Melléklet

Az Integritás projekt indexeinek felépítése

ssz.	Kérdéscsoportok neve	EVT (db)	KVNT (db)	KMKT (db)	Σ:
I/1	Európai Unió támogatások		7		7
I/2	Közbeszerzések		12	2	14
I/3	Hatósági hatáskörök	18	2		20
I/4	Közvagyonnal gazdálkodás, közpénzek kezelése	1	5		6
I/5	Közszolgáltatások nyújtása	2	3		5
I/6	Egyéb veszélytényezők	2	2		4
II/1	Külső szabályozási környezet	3	2	1	6
II/2	Szervezeti struktúra	1	5		6
II/3	Szervezeti kultúra, szervezeti értékek		1	4	5
II/4	Működési jellemzők		8	5	13
II/5	Politikai környezet		2		2
III/1	Belső szabályozottság		1	21	22
III/2	Humánerőforrás-gazdálkodási jellemzők	3	5	11	19
III/3	Belső ellenőrzési rendszerek és módszerek			9	9
III/4	Speciális korrupció rendszerek és eljárások		2	8	10
III/5	Külső ellenőrzöttség		7		7
Összesen		30	64	61	155

Felhasznált irodalom

Állami Számvevőszék (2012/a) Jelentés a belső kontrollrendszer és a belső ellenőrzés szabályszerűségének a zárszámadási ellenőrzésbe bevont intézményeknél lefolytatott ellenőrzésről. (1298), 2012. szeptember

Állami Számvevőszék Projektiroda (2012/b): Javaslatok a korrupciós kockázatok kezelésére. Budapest 2012. március

Állami Számvevőszék (2013): Összefoglaló tanulmány a 2013. évi Integritás felmérés eredményeiről. 2013. november

Állami Számvevőszék (2014): Összefoglaló tanulmány a 2014. évi Integritás felmérés eredményeiről, 2014. október

Állami Számvevőszék (2015): Az önkormányzati belső kontrollrendszer ellenőrzésének tapasztalatai, tanulmány, <http://www.asz.hu/tanulmanyok/2015/az-onkormanyzati-belso-kontrollrendszer-ellenorzesenek-tapasztalatai/t369.pdf>

Dr. Balogh Albert (2011): Kockázatmenedzsment és kockázatértékelés, Magyar Minőség 2011/3. szám

Dr. Báger Gusztáv (2012): Korrupció, Akadémiai kiadó, Budapest 2012

Dr. Benkő János (2013): A korrupció megelőzésének lehetőségei, IIA Nemzetközi Szakmai Konferencia Budapest, 2012. szeptember 19-21.

Dr. Horváth Zsolt – Szlávik Péter (2011): Vállalati integrált kockázatkezelés (I. és II. rész), Magyar Minőség 2011/3. és 4. szám

ICAC (2008): Corruption risk management (Tip sheet for NSW public officials,

ISO 31000:2009: Risk management – Risk assessment techniques

Iványos János (2012): Az ISO 31000 szabvány alkalmazása az államháztartásban a belső kontrollstandardok kockázatkezelési ajánlásai vonatkozásában, Trusted Business Partners Kft, <http://www.trusted.hu/attachments/article/55/Az%20ISO%2031000%20szabv%C3%A1ny%20alkalmaz%C3%A1sa%20az%20%C3%A1llamh%C3%A1ztart%C3%A1si%20bels%C5%91%20kontroll%20standardok%20kock%C3%A1zatkezel%C3%A9si%20aj%C3%A1nl%C3%A1sai%20vonatkoz%C3%A1s%C3%A1ban.pdf>

NGM (2009): Rendszerellenőrzési módszertan <http://ngmszakmaiterulet.kormany.hu/rendszerellenorzesi-modszertan>,

Pulay Gyula (2014): A korrupció megelőzése a szervezeti integritás megerősítése által. Pénzügyi Szemle 2014/2. szám 151-166. o.

Szatmári János – Kakatics Lili – Szabó Gyula Zoltán (2014): A 2011-2013. évi integritás felmérések céljai, módszertana és eredményei. Pénzügyi Szemle 2014/2. szám 183-201.o.

Warvasovszky Tihamér (2014): Integritás és önkormányzati gazdálkodás az ÁSZ ellenőrzéseinek tükrében, előadás (pdf)