



NEMZETI
KÖZSZOLGÁLATI
EGYETEM
A HAZA SZOLGÁLATÁBAN



1992-re egy négykötetes belső kontroll keretrendszer (*Internal Control – Integrated Framework*)

Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Vezető- és Továbbképzési Intézet

TÖRZSANYAG

az Integritásmenedzsment

című tantárgyhoz

„Integritás tanácsadó”
szakirányú továbbképzési szak

„Szervezetigazgatás, szervezetfejlesztés, integritás”
modul

Szerzők:

dr. Sántha György

dr. Klotz Péter

Lektor:

Dr. habil. Báger Gusztáv



Budapest, 2013. június



A projekt az Európai Unió támogatásával,
az Európai Szociális Alap
társfinanszírozásával valósul meg.

Tartalomjegyzék

I.	Előszó	3
II.	Kezelendő problémák: „rossz kormányzás”, korrump közállapotok	4
III.	Javasolt megoldások: „jó kormányzás”, szervezeti integritás	11
IV.	A korrupció mérséklésének intézményi és szabályozási keretei	16
	1. <i>Vonatkozó nemzetközi előírások</i>	17
	2. <i>Vállalati megfeleléségi (compliance) rendszerek</i>	19
	3. <i>Hazai intézményi és szabályozási keretek</i>	22
V.	Integritásmenedzsment rendszerek a közigazgatásban	26
	1. <i>A szervezeti szintű integritás definiálása (determining):</i>	29
	a) <i>Kockázatelemzés</i>	31
	b) <i>Élethelyzetek feldolgozása</i>	32
	c) <i>Munkatársak és az érintettek (stakeholders) konzultációja</i>	33
	d) <i>Etikai és/vagy magatartáskódexek kiadása</i>	34
	e) <i>Szervezeti struktúrát és működést érintő intézkedések</i>	36
	2. <i>Útmutatás, tanácsadás (guiding):</i>	38
	a) <i>Vezetői példamutatás</i>	39
	b) <i>Integritás képzések</i>	40
	c) <i>Ünnepélyes fogadalmak, eskütétel</i>	40
	d) <i>Integritás a mindennapi beszédben</i>	41
	e) <i>Tanácsadás (coaching)</i>	42
	f) <i>Korrekt személyzeti politika kialakítása</i>	43
	3. <i>Az integritás mérése, monitorozása (monitoring):</i>	44
	a) <i>Passzív monitoring eszközök</i>	44
	b) <i>Aktív monitoring eszközök</i>	49
	4. <i>Az integritás kikényszerítése (enforcing):</i>	50
	5. <i>Integritásmenedzsment folyamatok, struktúrák és szereplők</i>	53
	6. <i>Eddig ismert nemzetközi és hazai jó gyakorlatok bemutatása</i>	55
	a) <i>A holland megközelítés</i>	55
	b) <i>Egyéb erópai minták</i>	58
	c) <i>Egyéb nemzetközi megoldások</i>	59
	d) <i>Hazai jó gyakorlatok: integritás kockázatok mérése</i>	64
VI.	Forrásjegyzék, ajánlott irodalom:	67
VII.	Annotáció	70

I. Előszó

Magyarországon az emberek többsége jelenleg még nem tudja meghatározni, illetve aligha képes megkülönböztetni egymástól az „integritás” (*integrity*) és az „integráció” (*integration*) fogalmát, noha napjainkban egyre fontosabb kérdésként merül fel a közfeladatot ellátó szereplők személyi, szervezeti és rendszer szintű integritása.

Változó világunkban az elmúlt évtizedekben tapasztalt nagymérvű anyagi és erkölcsi elértéktelenedésre válaszul, egyre fontosabbá vált közös társadalmi értékeink újradefiniálása, határozott kinyilvánítása, továbbá ezeknek következetes érvényre juttatása mindennapi tevékenységeink során. Különösen szembetűnő ez az olyan összetett társadalmi jelenségek kapcsán, mint a – latinul egyébként is „leromlást” jelentő – korrupció esetében. Csak néhány évtized telt el azóta, hogy a fejlett országok vezetői felismerték, majd egy 1997-es OECD egyezményben egyértelműen kinyilvánították, hogy a korrupció visszaszorítása csak olyan globális fellépéssel lehet sikeres, amely esetében a hagyományos büntetőjogi eszközökön felül a megelőzés és a helyes szervezeti működés elősegítése is kellő szerepet kap.

A nemzetközileg egységes büntetőjogi kategóriák megalkotását, a büntető törvénykönyvek nemzeti szintű felülvizsgálatát és az első látványosabb büntetőperek megindítását követően, a figyelem napjainkban egyre inkább a prevencióra terelődik, valamint azokra a garanciális intézkedésekre, amelyek segítenek abban, hogy a közérdekű intézmények az eredeti küldetésüknek és rendeltetésüknek megfelelő pályákon maradjanak.

Az integritás fogalmának meghatározása és helyes értelmének megtalálása Magyarországon azért is különösen fontos és aktuális, mert az elmúlt években meghirdetett jó kormányzás (*good governance*) előfeltétele, valamint a „jó állam” sarokköve éppen a szervezeti integritás. E nélkül sem a polgárok nem bízhatnak kellő mértékben államukban, sem a közhatalom gyakorlói nem lehetnek biztosak abban, hogy az általuk hozott döntéseket az apparátus célszerűen, szakszerűen, szabályszerűen és végső soron a polgárok érdekében hajtja végre.

Amennyiben ugyanakkor egy ország vezetése már készen áll arra, hogy a leromlás folyamataival, valamint a kollektív értékeket erodáló társadalmi jelenségekkel szembe nézzen, fontos hogy megfelelő eszközei is legyenek a beavatkozáshoz. A korrupció megfékezéséhez – preventív megközelítésben – ilyen lehetőséget biztosít az

*integritásirányítási rendszerek*¹ felállítása, amelyek alkalmazása a fejlettebb országokban jelenleg még éppen csak megkezdődött, de amelyek máris több sikerrel kecsegtetnek, mint a hagyományos – kizárólag a büntetőjogi és szabályozási eszközökre koncentráció – állami beavatkozások.

E tankönyvvel a fentiek miatt is a szervezeti szinten bevethető integritásmenedzsment eszközök megismeréséhez és a gyakorlati alkalmazás elősegítéséhez kívánunk segítséget nyújtani a közfeladatot ellátó intézmények azon munkatársainak, akiknek a következő években feltehetőleg kiemelt felelőssége lesz az integritás fogalmának széleskörű megismertetésében és elfogadtatásában (megszerettetésében), továbbá önálló szervezeti integritásmenedzsment rendszerek létrehozásában és működtetésében.

II. Kezelendő problémák: „rossz kormányzás”, korrupció közállapotok

Magyary Zoltán már a II. világháború előtt úgy fogalmazott a tatai járást részletesen feltérképező tanulmánykötetében,² hogy Magyarországon az élet azért rossz, mert az ország a hitbizományok szorításában, továbbá a személyes és a közboldogulást gátló előjogokból fakadó nyers önzésben, nepotizmusban és korrupcióban fuldoklik. Hetven év elteltével a professzorról elnevezett Közigazgatás-fejlesztési Program³ helyzetértékelő része hasonló megállapításokra alapozva fogalmazza meg a közigazgatás-fejlesztés átfogó céljait. Ennek megállapításai szerint *„...a magyar közigazgatás mind az állampolgárok megítélése, mind a mértékadó nemzetközi mérések szerint történelmi mélypontra, válságban van.”* Hozzáteszi, hogy *„...ez a válság az egész közigazgatást áthatja, érintve annak minden elemét: a feladatok meghatározását, hatásainak tervezését és elosztását, az ezek végrehajtását biztosító szervezetrendszert, a különböző folyamatokat és eljárásokat, valamint a közigazgatás személyzetét, a tisztviselőket. [...] A túlburjánzó állami szervezetrendszer és a tisztázatlan felelősségi viszonyok átláthatatlan szövevénye nemcsak rossz hatékonyságú, hanem egyben a korrupció egyik fő oka.”*⁴

¹ Az angol *integrity management system* kifejezést e dokumentumban akkor fordítjuk „integritásirányítási rendszer”-nek, ha az integritásról tágabb közigazgatási vagy kormányzati rendszer szinten beszélünk. A szervezeti szintű, integritást erősítő és rendszert alkotó kezdeményezéseket egységesen „integritásmenedzsment rendszer”-ként hivatkozunk.

² Magyary Zoltán: Közigazgatás és emberek, 1939.

³ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) – „A haza üdvére és a köz szolgálatában”, 2011.

⁴ Magyary Program (MP 11.0), 1.2. alfejezet: „A magyar közigazgatás helyzete” (9.o.).

A lakosság körében a közpolitikai tevékenység megítélése az elmúlt évtizedben egyre kedvezőtlenebbé vált. A Gallup 2007-es felmérései már arról számoltak be, hogy a polgárok egyre kevésbé bíztak az állami intézményekben, sőt, „...a parlamenti képviselőkről, a minisztériumi tisztségviselőkről és a választott önkormányzati képviselőkről tízből négyen gondolták úgy, hogy tőlük csak ajándék, pénz, vagy szívesség biztosításával lehet szolgáltatást, illetve segítséget kérni.” Ebben nyilván az is szerepet játszott, hogy a politikai korrupció a média által leginkább tárgyalt korrupciófajta, másfelől a legutóbbi években felszínre került nagy volumenű korrupciós botrányok érintettei sok esetben politikusok voltak.

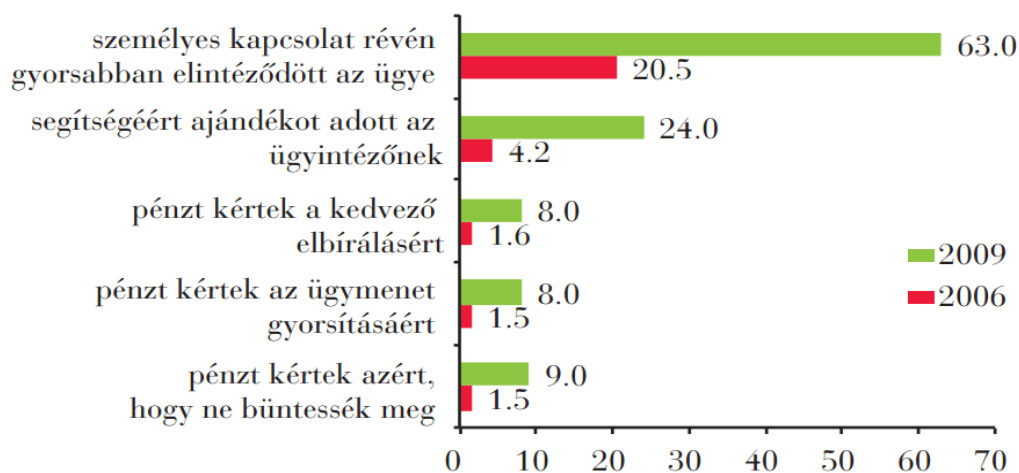
A negatív társadalmi és gazdasági folyamatokon, valamint a megromlott külső és belső környezeten felül a korrupció konkrét okai között a következőket említhetjük:

- a folyamatok átláthatatlansága (a túlbujánzó szervezetrendszer és a túlzott bürokrácia, a felelőségi viszonyok tisztázatlansága, a párt- és kampányfinanszírozási rendszer tökéletlenségei, a jogellenes lobbizás tevékenységek rejtve maradása);
- a szabályozó rendszerek tökéletlensége (pl. a túlszabályozás vagy éppen a szabályozás lyukak, kiskapuk meghagyása, túlzott diszkrecionális jogkörök biztosítása);
- a nem jól működő ellenőrző és belső kontroll rendszerek (a kockázatelemzés mellőzése, az ellenőri feladatmegosztás hiánya, az alacsony eredményesség);
- a külső kontroll rendszerek hiányosságai és a közvélemény és a média szereplők általános felkészületlensége (tájékoztatottsági, értékrendbeli, szemléletbeli problémák);
- a korrupció kifizetődő volta (a lebukás alacsony esélye, a jogalkalmazói és igazságügyi rendszerek működésbeli tökéletlenségei);
- a közszférában foglalkoztatottak kellő anyagi megbecsültségének hiánya.⁵

Az okok homályban maradása, valamint a problémák gyökerét jelentő tényezők nyílt megvitatásának elmaradása mellett ugyancsak folyamatos problémát jelentett a rejtőzködő jelenségeknek mérése és számszerű meghatározása, amely folytán ez idáig a beavatkozások is csupán gyenge módszertani alapokon állhattak. Jellemző, hogy a legtöbb elemzés máig csupán a megkérdezettek véleményein, illetve feltevésein alapul (*percepciók* mérése), és csak igen ritka a konkrét ügyekben szerzett személyes vagy intézményes tapasztalatok feldolgozása (*empíriák*). Utóbbira szolgál ugyanakkor például a Magyar Programban is közölt alábbi diagram.

⁵ Bővebben ld.: Báger Gusztáv „Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia” Akadémiai Kiadó Budapest, 2012 – I. rész „A korrupció jellemzői, okai, az ellene folytatott küzdelem irányai és színterei”.

Saját tapasztalata vagy ismerősei elbeszélése alapján Ön találkozott-e a következőkkel a közigazgatási ügyintézése során? (igenek aránya)



*A korrupció mértékének társadalmi megítélése 2000 fős lakossági mintán
(forrás: Magyary Program 11.0)*

A fenti diagram is azt támasztja alá, hogy a korrupciós cselekmények, valamint az állam és a közigazgatás leromlásának társadalmi érzékelése egyre erősebbé vált Magyarországon az elmúlt években, mely az állami/önkormányzati vállalatok (BKV, VOLÁN, MÁV, MALÉV) körül kirobbant botrányok folytán még erősebb nyomást gyakorolt az állami vezetőkre annak érdekében, hogy változtatást kezdeményezzenek.

A latin eredetű *korrupció* szó „leromlás”-t jelent. A XV. és a XVI. század fordulóján élt Niccolò Machiavelli a korrupció szót (*corruzione*) a kormányzás leromlására használta, és innen eredeztethető a fogalom modern kori jelentéstartalma, mely egyértelműen negatív. „A korrupció ma a stabilitást és a fenntartható fejlődést korlátozó, az egész társadalmat átszövő társadalmi jelenség, valamint a társadalmi igazságosság gátja.”⁶ A korrupció tehát nemcsak a fejlődés egyik legfőbb akadálya, de azért is veszélyes, mert jelentős társadalmi feszültségeket gerjesztve fenyegetően hat a demokratikus társadalmi berendezkedésre. Ez az álláspont ma már általánosnak tekinthető, bár a konszenzus kialakulásához gazdasági, társadalmi problémák és politikai botrányok évtizedeken keresztül, hosszú sora vezetett. A korrupció minden országban és társadalomban az eltérő történelmi hátterek és környezet függvényében más-más arcot ölt.

A **korrupció fogalma** meghatározható normatív, szervezetszociológiai, társadalomelméleti és közgazdasági megközelítésben. **A hazai büntetőjog a korrupciós jelenségek szűkebb értelmű meghatározására biztosít lehetőséget.**

⁶ Ld.: Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 1997/24. sz. határozata.

Utóbbi megfelel a vesztegetés, a befolyással üzérkedés és a hivatali visszaélés jogi tényállások Büntető Törvénykönyvbeli szabályozásának, illetve szankcionálásának (**kriminális korrupció**). Magyarországon a korrupció jogon túli jelentésének síkjait a nepotizmus, az érdekkijárás, a szürkegazdaság, a paraszolvencia, újabban pedig a rossz privatizációs gyakorlatok, a kapcsolati tőke, vagy kapcsolati háló intézményei írják le (**szociológiai értelemben vett korrupció fogalom**).

A különböző nemzetközi szervezetek (ENSZ, OECD, Európai Unió, Európa Tanács) a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos dokumentumaikban részben eltérően közelítik meg a korrupció fogalmát. Míg például az OECD a nemzetközi gazdasági tranzakciók során felmerülő korrupció meggátolását tekinti alapvető feladatának, vagy az Európai Unió a saját gazdasági, döntéshozatali eljárásának tisztaságát és a pénzügyi érdekeinek védelmét – tehát korrupció elleni szektorális fellépést – helyezi előtérbe, addig az Európa Tanács mind az (állami és magán) gazdaságban, mind a politikában és a civilszférában megjelenő korrupció elleni, (univerzális) büntetőjogi fellépést részesíti előnyben.

Egy 2008-ban készült stratégia-tervezet⁷ értelmében **„a korrupció privát előnyszerzés céljából tanúsított, előzetesen definiált jogi vagy etikai szabályokba ütköző olyan magatartás, melynek során személy vagy személyek:**

- **a rájuk ruházott közhatalommal élnek vissza,**
- **avagy a közintézmények működésével kapcsolatos rendellenességeket okoznak,**
- **vagy közpénzek felhasználásával kapcsolatosan tanúsítanak olyan magatartást,**

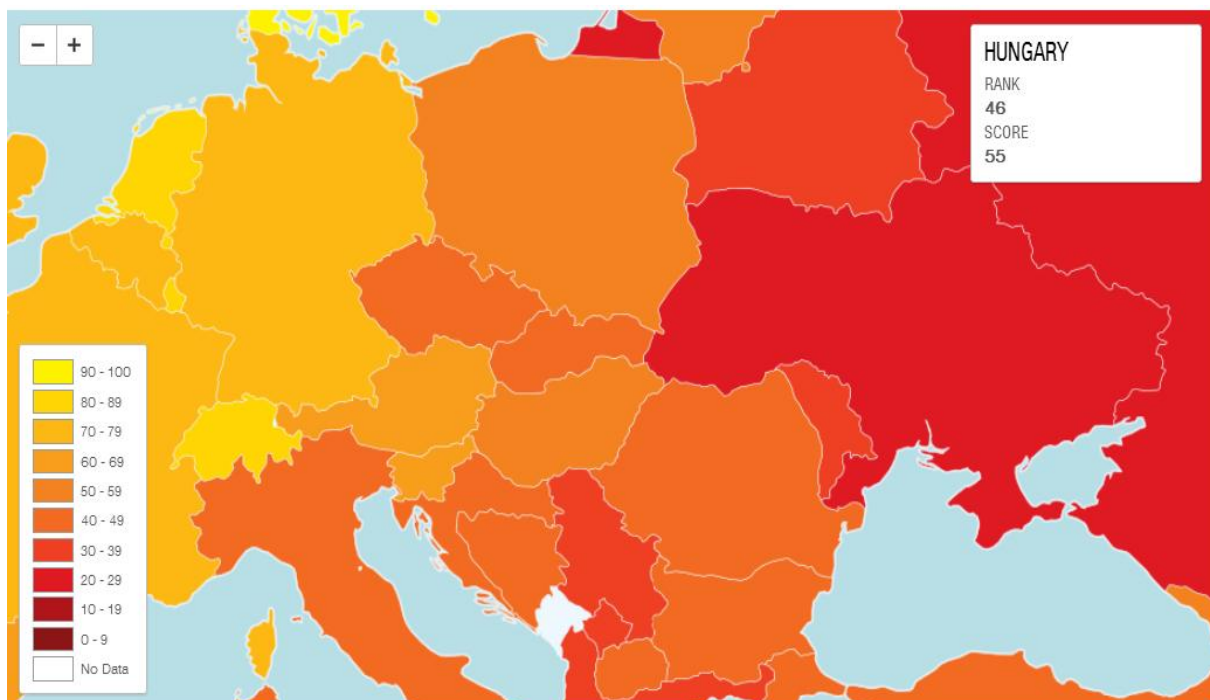
hogy ezáltal társadalmilag és/vagy jogilag tiltott kedvezmények keletkeznek.”

Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet (továbbiakban: **Integritás rendelet**) 2.§ d) pontja értelmében **a jogalkotó Magyarországon korrupció alatt** – meglehetősen tág értelmű fogalmi megközelítésben – **a jogtalan előny nyújtását vagy megszerzését érti**, míg **korrupciós kockázat alatt a jogtalan előny nyújtásának vagy megszerzésének lehetőségét.**

A Transparency International hazánkról 1995. óta készít korrupciós jelentéseket, illetve ezek alapján – korábban 1-től 10-ig, jelenleg – 1-100 pontig terjedő skálán

⁷ Egy ötéves, átfogó korrupció elleni stratégia tervezetét – a valamint a hozzá kapcsolódó kétéves intézkedési tervre vonatkozó javaslatot – az akkori Antikorrupciós Koordinációs Testület szakmai támogatása mellett az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumban klészítették el 2007. második felében. A dokumentum – ötpárti és OÉT-egyeztetést követően – 2008-ban végül nem került a Kormány elé betervezésre.

meghatározott korrupciós indexet. Az elmúlt tíz évben 46 és 55 pontos határértékek között mozgó érzékelési pontszámok arra utalnak, hogy Magyarország korrupciós megítélése a tíz évvel ezelőttihez képest jelentősen nem változott. 2012-ben Magyarország 55 pontos értékkel – 176 ország között – a 46. helyen szerepelt.⁸ Ezzel az eredménnyel hazánkat a kelet-európai régió volt szocialista országai közül Észtország (65 pont) Szlovénia (61 pont) és Lengyelország (58 pont) előzte meg. A szervezet jelentése ugyanakkor rámutat, hogy az 55 pontos magyar érték továbbra is elmarad a nyugat-európai országok átlagától (70-90 pont), amely jelzi, hogy a korrupció továbbra is komoly, kezelendő problémaként jelentkezik Magyarországon.



Transparency International Corruption Perception Index (CPI) 2012

(Forrás: www.transparency.hu)

A korrupció-érzékelési index mellett a Transparency International számos más vizsgálati módszert is alkalmaz az egyes országok korrupciós fertőzöttségének meghatározására. Ezek között kell kiemelni az ún. *nemzeti integritás tanulmányokat*, melyek a vizsgált országokban nemzetközileg bevált metodológia segítségével – 70 ország mérési eredményeinek összevetésével – elemzik a közélet tisztaságát megőrizni hivatott intézmények működését, az ellenőrző mechanizmusokat, az elszámoltathatóság rendszerét és az átláthatóság elvének érvényesülését.

⁸ Magyarország 2011-ben – 183 ország között, 4,6 pontos értékkel – az 54. helyet foglalta el.

A Transparency International (TI) nemzeti integritás tanulmányának intézményi fejezete az elmúlt években Magyarország esetében többször is kiemelte a politikai és gazdasági élet összefonódásából adódó, valamint az adminisztratív működésből (egészségügy, rendészeti tevékenység) eredő magasabb szintű kockázatokat. Két terület kivételével megfelelőnek ítélte a magyar jogszabályi környezetet, problémákat inkább a jogszabályok végrehajtásával, illetve alkalmazásuk nyomon követésével kapcsolatban jelzett. A TI továbbra is sürgős jogszabály-módosítási feladatokat jelez a párt- és kampányfinanszírozás, valamint a közbeszerzések területén. A Transparency International általában véve magasnak értékeli a politika központi és helyi közigazgatásra gyakorolt befolyását. Megállapításuk szerint esetenként hiányos a független – ugyanakkor nem kellően transzparens – igazságszolgáltatási szervek antikorrupciós felkészültsége, illetőleg javítandó az egyes korrupciós esetek kivizsgálásakor eljáró nyomozó szervek hatékonysága. A TI – ad-hoc beavatkozások helyett – hangsúlyozza a szakmai alapon meghozott korrupcióellenes intézkedések fontosságát és a politikai akarat egyértelmű megfogalmazását a korrupció megfékezéséért érdekében.⁹

A közállapotok javításának elmaradása és a változtatás hiánya ugyanakkor nem csak a külső nemzetközi nyomás látható folyamatos erősödése miatt veszélyes. Egy országban a vezető politikai elit a választóktól nyeri megbízatását és döntésekre való felhatalmazását, a választók ezért cserében pedig feddhetetlenséget, továbbá a vállalt értékek és programok következetes képviselését várják el a politikusoktól. A politikusokkal és a választott képviselőkkel szemben magasabb társadalmi elvárások érvényesülnek, ilyen módon már a kisebb hibák is végzetesek lehetnek a bizalom megvonása szempontjából. Egy államban a politikai rendszer és a közigazgatás alapvetően ugyanakkor bizalmi alapon működik, a nyújtott teljesítmény tekintetében pedig a polgárok elégedettsége tekinthető a legfőbb indikátornak.

Bár Magyarország vitán felül parlamentáris demokrácia és országunkat külföldön is a tervutasításos gazdaságból a piacgazdaságba történő átalakulás egyik sikeres példájaként említették az elmúlt évtizedekben,¹⁰ a rendszerváltás idején nem jutott elég idő, figyelem és kormányzati erő arra, hogy a megörökölt rossz gyakorlatok ne bomlasszanak tovább az akkor létrehozott új államhatalmi keretek között. Nem véletlen, hogy már a gazdasági válságot megelőző időszakban is – az európai országok stabil gazdasági növekedés ellenére – Magyarországon fokozatosan nőtt a költségvetési hiány,

⁹ Ugyancsak a politikai akarat fontosságára hívta fel a figyelmet 2009-ben az akkori köztársasági elnök – dr. Sólyom László – kezdeményezésére megjelentett „Szárny és teher” című kötet (Sólyom László – Csermely Péter – Fodor István – Eva Joly – Lámfalussy Sándor: Szárny és teher, Budapest, Bölcsék Tanácsa Alapítvány, 2009).

¹⁰ Ld. a Magyarországról készült 2005. évi OECD jelentést.

és hogy a 2000-es években folyamatosan és a legnagyobb mértékben hazánkban csökkent a fiskális egyensúly GDP-hez viszonyított értéke.¹¹ A 21. század első évtizedének végére – az újonnan csatlakozott európai uniós tagállamokkal összevetve – Magyarországon szinte minden lényeges társadalmi és gazdasági mutató romlott (ld. egy főre jutó GDP, munkanélküliségi ráta, államháztartási mutatók, népmozgalmi, mortalitási mutatók, befektetési és versenyképességi mutatók, stb.). Ezzel együtt szinte valamennyi szakértő egyetért abban, hogy a korrupciós piac nagysága Magyarországon százmilliárdos nagyságrendben fejezhető ki. E képzés célja éppen ezért az, hogy a hazai korrupcióellenes szakmai tevékenység tudatosabbá váljon.

A problémakezelést a legutóbbi időkig akadályozta, hogy a kormányoknak nem volt meg a szükséges felhatalmazása az Alkotmány és a kapcsolódó 2/3-os törvények módosításához, ilyen módon a valódi reformokat jelentő átalakításokhoz. Mindennek következményeként a strukturális változtatások elodázása valamennyi kormányzat egyre növekvő adósságként jelentkezett, egyben előrejelezte a társadalmi és gazdasági folyamatok, valamint az állami feladatellátás tekintetében a jogi és intézményi keretek újragondolásának szükségszerű bekövetkezését. Mindezek fényében az új Alaptörvény 2011. évi elfogadása és a sarkalatos jogszabályok újraalkotása aligha tekinthető váratlan válaszreakciónak – különösen, ha azt is számításba vesszük, hogy a globális pénzügyi válság kezelése az elmúlt években világszerte a kormányok gyors és hatékony beavatkozását igényelte.

Napjainkra a rugalmas alkalmazkodás és a fenntartható működés lett az államokkal szembeni egyik legfontosabb elvárás, amelyhez hozzá kell még tenni azt a jogos társadalmi elvárást is, hogy az igen gyakran előálló kritikus helyzetekben az eljáró politikusok és tisztviselők *„tiszta aggyal, forró szívvel és hideg vérrel,”* azaz szakszerűen, elhivatottan és méltányos következetességgel tudjanak eljárni.¹²

Ellenőrző kérdések:

- *Hogyan határozná meg a korrupció fogalmát?*
- *Hogyan jellemezné Magyarország korrupciós megítélését a különböző nemzetközi szervezetek mérései alapján?*

¹¹ Magyary Program (MP 11.0), 1.2. alfejezet: „A magyar közigazgatás helyzete” (14.o.).

¹² Magyary Program (MP 11.0), 1.2. alfejezet: „A közigazgatás önképe” (15.o.).

III. Javasolt megoldások: „jó kormányzás”, szervezeti integritás

A 20. század végi Egyesült Királyságban az egymást váltó konzervatív kormányzatok a '80-as évek derekától ideológiai erővel fogalmazták meg egy neoliberais gazdaságpolitika elvi alapjait, melynek döntő eleme az állami szerepvállalás fokozatos háttérbe tolása volt. Ehhez az új feladatmegosztáshoz a közigazgatásnak is alkalmazkodnia kellett, így született meg „**Új Közmenedzsment**” (*New Public Management – NPM*) elnevezéssel egy új közigazgatási felfogás, amely a '90-es évek közepéig a konzervatív brit kormányok tevékenységének ideológiai háttérét jelentette. Az Új Közmenedzsmentre jellemző megoldási formák között sorolható fel a szabályozó rendszerek liberalizálása (dereguláció), a bizonyos közösségi funkciók tekintetében a magánosítás (privatizáció) és a kiszervezés (*outsourcing*), illetve olyan alternatív közfeladat-ellátási formák bevezetése, amelyben nagyobb hangsúlyt kap az önkéntesség és partnerség (*partnership*).

A mozgalommá terebélyesedő Új Közmenedzsment irányzat a '90-es évek derekán élte virágkorát, és világszerte éppen akkoriban jelent meg a modern államirányítás legfőbb ideológiai alapjaként, amikor Magyarország az euro-atlanti integrációs folyamat részese lett. Ilyen módon az új közmenedzsment technikák sok esetben európai uniós – más esetben NATO, OCED, IMF – közvetítéssel szivárogtak be közigazgatásunkba.

Az Új Közmenedzsment keretében – sokszor a szükséges közigazgatási adaptációt mellőzve – alkalmazott megoldások gyakran merítettek az üzleti szférára jellemző profi vállaltirányítási módszerekből, melynek következményeként azonban némely esetben hamarabb került előtérbe a gazdaságosság (*economy*), a hatékonyság (*effectiveness*) és az eredményesség (*efficiency*) követelménye, mint éppen azon társadalmi értékek, amelyek érvényesítésére az adott közfeladatot a jogalkotó egyébként meghatározta. Egyrészt az efféle hangsúlyeltolódások, másrészt a – magánérdekek előtérbe kerülése folytán újabb problémaként jelentkező – korrupciós botrányok miatt az ezredfordulótól már megfigyelhető volt az Új Közmenedzsment lassú hanyatlása.¹³

Nem meglepő, hogy ezt követően az újabb közigazgatási irányzatok már az értékközpontúság jegyében születtek – így a „Jó Kormányzás” (*Good Governance*) és az ehhez köthető szervezeti „Integritás” (*integrity*) modellek. Magyarországon a 2010-ben hivatalba lépett Kormány ugyancsak értékoldalról megközelítve, alapelszzerűen

¹³ Ekkorra elegendő idő telik el ahhoz, hogy az Új Közmenedzsment jegyében hozott kormányzati intézkedések hatásai mérhetőek, illetve kiértékelhetőek legyenek. A tapasztalatok feldolgozása nem ritkán olyan megállapításokhoz vezetett az elmúlt években, amelynek lényege, hogy a kicsi állam, illetve a kiszervezett közszolgáltatások sem olcsóbbak összességében az adófizetők számára, csupán máshol jelentkeznek a társadalmi költségek. (ld. franciaországi vízi közművek üzemeltetésének tapasztalatai).

fogalmazta meg a „közjó” szolgálatának szükségességét, és a „jó állam” létrehozásának célját.

A **„jó kormányzás”** nem új keletű fogalom. Így pl. az olaszországi Siena városában a Városháza üléstermének négy falára Ambrogio Lorenzetti által 1338-ban festett freskók már közel 700 évvel ezelőtt is a „jó” és a „rossz” kormányzás allegorikus képeit jelenítették meg.¹⁴ Itt a „Jó kormányzat” („*bonum commune*”) a békében való serény munkálkodást jeleníti meg, szemben a háborúkkal sújtott „rossz kormányzással”, amelyet szörnyű állapotok (hazugság, korrupció, háború, viszálykodás) jellemeznek.



1. Kép: Ambrogio Lorenzetti: A jó kormányzás allegóriája (Siena, 1338)

¹⁴ A „jó kormányzás” képeinek középpontjában egy erőt és hatalmat sugárzó, fehér hajú, szakállas férfi látható, aki palástot viselve ül egy trónuson, kezében jogar és pajzs. Ő Communitas, a közösség – egyes értelmezések szerint – a Bonum Commune, azaz a közjó. Felette három „teológiai” erény alakja lebeg – hit, remény, szeretet –, mellette pedig kétoldalt a jó kormányzást jellemző erények nőalakjai: Prudentia, a gyakorlatban is kifejeződő okosság, Fortitudo, a lelki erősség, Temperantia, a mértékletesség és Justitia, az igazságosság (a négy „sarkalatos erény”), a másik oldalon pedig Magnanimitas, a nagylelkűség és Pax, a béke. A rossz kormányzat allegóriája című kép középpontjában egy Türrannosz, vagyis zsarnok látható, különböző bűnöket megsemmélyesítő nőalakok körében. A három teológiai erényt itt Avaritia, Vanagloria és Superbia (fösvénység, hiúság és gőg) ellentozza. A képet a háború szelleme uralja. (Nagy Márta: „Ambrogio Lorenzetti: A Jó Kormányzás Allegóriája - erényábrázolások az itáliai trecento művészetben és antik előzményeik”, in. Acta Academiae Pedagogicae Agriensis, Nova Series Tom. XXXIV, Eszterházy Károly Főiskola, Történelemtudományi Intézete, 2007).

A *bonum commune*, a közjó és a jó állam mai felfogásunkban az anyagi és szellemi boldogulás feltételeként, valamint az ehhez tartozó intézmények, technikák összességéként tűnik fel. Ennek ugyanakkor napjainkban is azonosítható egy XIV. századi gyökerű érték megközelítése, ami egyértelműen az erények és az értékek tiszta, átlátható és igazságos világába mutat.

A „jó állam” mai értelemben a társadalmiság képviselője, mely alapvetően „az emberekért van”. Ennek kapcsán a kormányoknak elsődleges feladata „az állam megfelelő, ésszerű és hatékony működtetése, illetőleg a bürokrácia okozta indokolatlan társadalmi terhek határozott lépésekkel történő mérséklése.”¹⁵ A 2011-ben közzétett Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program értelmében emellett az állam attól tekinthető jónak, hogy *„az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja”*. Mindez magában foglalja azt, hogy **a jó állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, továbbá e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet nyújt**. Másodsorban a jó állam **kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme és továbbörökítése érdekében**. Harmadrészt, **a jó állam egyetlen önérdeke, hogy az előző két közjó elem érvényesítésére minden körülmények között és hatékonyan képes legyen**. A jó állam ennek érdekében tehát megteremti a hatékony joguralmat – ennek részeként a hatékony intézményi működést –, valamint az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számonkérhetőségét. Mindezeket figyelembe véve könnyebben belátható, hogy **a jó kormányzásnak az egyéni és szervezeti integritás az egyik alapköve**.

Maga **az integritás szó a latin *in-tangere* kifejezésből ered, melynek jelentése: érintetlen, egységes, osztatlan, tiszta**. Az „integritás” kifejezés használata – a társadalomtudományok körében – elterjedt a morálfilozófiában, a politikatudományban, továbbá a nemzetközi jog- és közigazgatás-tudományban. A fogalomnak többféle jelentést tulajdonítanak: **morális értéként pártatlanságot és „józanságot”, illetőleg – a szó etimológiája alapján – egységességet, osztatlanságot jelent**. Ugyancsak gyakran használt jelentése értelmében az integritás **az elvek, értékek, cselekvések, módszerek, intézkedések konzisztenciáját jelenti, vagyis olyan magatartásmódot, amely meghatározott értékeknek megfelel**. Ez utóbbi különösen természetes személyekre alkalmazható (vagyis amikor valaki saját értékrendjének, elveinek megfelelően él vagy viselkedik). Az integritás fogalma hasonló értelemben alkalmazható szervezetekre, intézményekre, az egyes rendszerelméletek

¹⁵ Nemzeti Együttműködés Programja: II. fejezet, „A nemzeti együttműködés rendszere, Új Társadalmi Szerződés”, 13. o.

pedig **az integritás fogalmát olyan szisztémákra alkalmazzák, amelyek képesek céljaik elérésére, illetve ezek mentén a rendeltetészerű működésre.**

Az integritás alapját képező értékek köre – kulturális, gazdasági és történelmi okból – országonként, társadalmanként és időszakonként eltérő. Az integritás megközelítés és a korrupció elleni fellépés (megelőzés) közötti közvetlen kapcsolatot eddig empirikus alapon kevés esetben mutatták ki, ugyanakkor mára a megközelítés létjogosultságával kapcsolatban – megfigyeléseken, tapasztalatokon és nemzetközi ajánlásokon¹⁶ alapuló – közmegegyezés alakult ki. **Az integritás fogalom egyaránt értelmezhető személyek és szervezetek – sőt, rendszerek – szintjén.**

A közszférában dolgozó **személyek vonatkozásában az integritás lényege, hogy az adott alkalmazott magatartása, viselkedése – adott helyen és időben – illeszkedik az őt körülvevő szervezeti éthoszhoz.** Az állami és önkormányzati alkalmazottak esetében az integritás nyilvánvaló módon, elsősorban a közszolgálati értékekhez való mind tökéletesebb hasonulást jelentheti. E tekintetben a követelményeket az Alaptörvény, a közszolgálatra vonatkozó jogszabályok, a belső szervezeti és etikai normák, munkaköri leírások, végeredményben pedig a mindenkori társadalmi elvárások határozzák meg. Ezek alapján feltétlenül értéket képvisel

- a megfelelő szakmai felkészültség,
- a pártatlanság és elfogulatlanság (objektivitás),
- a jogszabályok betartása,
- az erkölcsi fedhetetlenség és
- a közösségi érdekek előtérbe helyezése az egyéni érdekekkel szemben.

Az integritást, mint komplex személyes kompetenciát a közszféra teljesítményértékelési rendszerei (hivatásos szolgálati, kormánytisztviselői, stb.) is mérik. Az integritás ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a munkatárs egységes és érett személyiség, aki objektív, szilárd értékrenddel rendelkezik, ura önmagának, továbbá aki önmagáért és másokért is képes felelősséget vállalni.

Szervezetekre és intézményekre vonatkoztatva a fogalom lényege, hogy az integritás alapon működtetett szervezet a rendeltetésének megfelelően látja el feladatait; működése átlátható, elszámoltatható, tisztességes, etikus, fedhetetlen, sebezhetetlen. A követett értékek, célok és az egyes személyek

¹⁶ Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries. OECD, 2000. National Integrity System, TI Source Book, Transparency International, 2000.

viselkedése összhangban áll, az szervezetek és munkatársaik minden szükséges lépést megtesznek, hogy a követett értékeknek megfelelően végezzék munkájukat.¹⁷

A közigazgatási szervek esetében az integritás azt jelenti, hogy az adott intézmény működése megfelel a szövet létrehozó jogszabályban meghatározott közérdekű céloknak (közfeladatok ellátása). A közigazgatási szerveket tehát döntő módon megkülönbözteti más piaci szereplőktől, hogy működtetésük esetében az alapvető kérdés a társadalmi rendeltetésüknek való megfelelés, és csak ezt követően mérlegelhetők a gazdaságossági és hatékonysági szempontok.

A feladatellátás során a közösségi értékek érvényesülését az adott szervezetre vonatkozó külső és belső szabályozásban – sok esetben többszörösen is beépített – garanciák és biztosítékok szolgálják. Intézményi szinten a mindenki számára nyilvános jogszabályokban történő alapítás, illetve feladat-meghatározás (statútum) önmagában is fontos garanciális elemet jelent. Ehhez párosul még, hogy a közigazgatási szervekre vonatkozó belső szabályokban (SZMSZ-ek ügyrendek, munkaköri leírások) az egyes tevékenységek – az esetleges érdek-összeütközések elkerülése végett – egymástól hierarchikusan és funkcionálisan is elkülönítettek.

Az elmúlt időszakban a fejlett országokban megfigyelhető, hogy az egyes – történelmi és kulturális hagyományoktól függően eltérően megközelített – integritás-konceptiók megvalósítása különböző utakon történik.¹⁸ Az egyik közös vonás – az Új Közmenedzsment korszakból megörökölt – erőteljes menedzsment megközelítés, továbbá egyfajta sorrendiség megtartása az egyes szervezeti funkciók fejlesztésekor. Ilyen módon a szervezeti integritás legalapvetőbb feltétele (1) a „jó vezetés” (vö. „jó kormányzás”). Ezt követi azoknak az (2) elérendő céloknak, illetve intézményi stratégiáknak a meghatározása, amelyek érdekében egyáltalán (3) a rendelkezésre álló erőforrások felhasználása – tudatos és ellenőrzött programozása – megtörténik. Végül egy következetes vezetés sohasem feledkezhet meg (4) a folyamatok nyomon követéséről (*monitoring*), (5) a szereplők és a történések ellenőrzéséről (*controll*), végül (6) az eredmények méréséről, kiértékeléséről (*evaluation*).

¹⁷ Becker, T. E.: Integrity in Organizations: Honesty and Conscientiousness. *Academy of Management Review*, Vol. 23. No.1. 1998. 159. o.

¹⁸ Hollandiában például az integritást középpontba helyező társadalmi fejlődési folyamat háttérében a közigazgatásban kirobbanó korrupciós botrányok álltak. Fontos tanulság volt, hogy a büntetőjogi eszközök önmagukban nem voltak elegendőek a korrupció leküzdéséhez. Éppen ezért 2003-ban megszületett az a törvény (ún. BIBOB- törvény), amelynek elsődleges célja az volt, hogy a hatóságok hatékonyabban szűrjék az engedélyekért folyamodókat, így megakadályozva a korrupció tovább terjedését vagy az engedélyek kiadásával való elősegítését. A hatékonyabb szűrés egyik előfeltételének tekintették a közszféra védekező erejének, azaz integritásának megerősítését. Hollandiában a köztisztviselőkről szóló törvény 2006 óta a közszféra minden intézménye számára kötelezővé teszi, hogy az integritás a teljesítményértékelés során figyelembe veendő szempont legyen, valamint a munkaértekezletek, ülések és képzések fontos elemeként jelenjen meg.

A fent említett tevékenységek a vállalati menedzsment körében, illetve a modern üzleti tudományokban sokszor és sokféleképpen leírt „**menedzsmentciklus**” alapelemeiként ismertek. Egy jól vezetett szervezet esetében a fenti tevékenységek (**célok vezető általi meghatározása, erőforrás-felhasználás, monitoring, ellenőrzés, kiértékelés**) ciklikus ismétlődése előfeltételét jelenti az erőforrások hatékony és rendeltetésszerű felhasználásának – ezáltal az organikus fejlődésnek, a szervezet állandó megújulásnak és a külső feltételekhez való rugalmas alkalmazkodásnak.

A fentiekből levezetetten nem nehéz belátni, hogy az integritást középpontba helyező, értékalapú szervezeti működés – már csak az elért eredmények hosszú távú fenntarthatósága okán is – nem nélkülözheti a korszerű menedzsment eszközöket. Így született meg az **integritásmenedzsment**, mely **egy olyan ciklikusan megújuló, tudatos szervezeti tevékenységként írható le, amelynek célja az integritás központú szervezeti működés feltételeinek megteremtése és folyamatos biztosítása, és amelynek érdekében a vezetés értékek mellett köteleződik el, ezek mentén a szervezet számára elérendő célokat határoz meg (tervez), ezek érdekében erőforrásokat szabadít fel, melyek felhasználását gondosan nyomon követi, ellenőrzi és kiértékeli.**

Ellenőrző kérdések:

- *Hogyan határozható meg a „jó” és a „rossz” kormányzás fogalma? Jellemezze a kettő közötti különbségeket!*
- *Hogyan határozná meg az integritás fogalmát?*
- *Mit jelent menedzsmentciklus és az öntökéletesítő menedzsmentciklus fogalma?*
- *Határozza meg az integritásmenedzsment fogalmát!*

IV. A korrupció mérséklésének intézményi és szabályozási keretei

A korrupció elleni küzdelem új és sajátos közfeladatként történő értelmezését az elmúlt években Magyarországon az Európai Unió intézményei is nagymértékben segítették. Az Európai Unióhoz 2004-ben csatlakozó kelet-európai országokról (1999 és 2003 között) rendszeresen készített országjelentéseiben az Európai Bizottság már rendre kitért a tagjelölt államok korrupciós jellemzőire. Az Európai Unió e vonatkozásban a korrupcióra, mint az 1993-ban megfogalmazott Koppenhágai Kritériumok¹⁹ teljesítését akadályozó

¹⁹ Demokrácia, jogállam, piacgazdaság, kisebbségi jogok tiszteletben tartása, emberi jogok érvényesülése, tagsággal járó kötelezettségek vállalása, Unió alkalmassága új tagok befogadására.

tényezőre tekintett, amely tehát aláássa a polgárok demokráciába vetett bizalmát, gyengíti a jogállamiságot, akadályozza és gátolja a gazdasági, társadalmi fejlődést.²⁰

Hazánk európai uniós csatlakozása előtt az Európai Bizottság kivétel nélkül, minden egyes éves jelentésében aggodalmát fejezte ki a korrupció kelet-európai országokban érzékelt relatív magas szintjét illetően, és világossá tette, hogy a korrupció elleni harc olyan feladat, amelyet az EU-tagság érdekében teljesíteni kell.²¹

1. Vonatkozó nemzetközi előírások

A korrupcióval szembeni globális fellépés sürgetése az **Amerikai Egyesült Államok**hoz köthető. Az 1972-ben kipattant ún. *Watergate-botrány*²² az 1970-es évekbeli USA-ban olyan szabályozási folyamatot generált, amelynek célja – az addigi etikai mércék magasabbra állításával – a tiszta közélet megteremtése volt. Az évtized végén így született meg a külföldi korrupciós gyakorlatokról szóló szövetségi törvény,²³ mely büntetendővé nyilvánította – az üzleti tranzakciók sikere érdekében – külföldi államok gazdasági ügyekben döntéshozatalra illetékes köztisztviselőinek megvesztegetését. A törvény nem érte el a célzott pozitív hatást, ugyanakkor az amerikai nagyvállalatok számára negatív hatással járt, hogy más fejlett országok más, korrump gyakorlatot folytató vállalatai „versenyelőnybe” kerültek a fejlődő országok piacain. A helyzet megváltoztatása érdekében egyre több vállalat lobbizott olyan nemzetközi konvenciókért, amelyek az USA-n kívül – globálisan – is tilalmazzák a korrump üzleti gyakorlatokat.

Elsőként az **Amerikai Államok Szervezete** (1996), majd 1997-ben az ugyancsak jelentős USA befolyás alatt működő **Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD)** vállalta fel egy korrupció elleni nemzetközi egyezmény²⁴ megalkotását. Az OECD-ben emellett 1997 óta egy külön **Korrupció Elleni Munkacsoport (Bribery Working Group)** foglalkozik korrupciós tárgyú kutatásokkal, illetve korrupció elleni programokkal. A Munkacsoport plenáris ülése olyan ajánlásokat

²⁰ A 2004-ben csatlakozott tíz ország közül az Európai Bizottság hazánkat a középmezőnybe sorolta, tehát ahol a korrupció „folyamatos probléma és aggasztó jelenség,” ellentétben azokkal az országokkal, amelyekben a korrupció „komoly” illetve „komoly aggodalomra okot adó” jelenség. Ebben az összehasonlításban tehát Magyarország, mint az egyik legkevésbé korrump volt szocialista ország szerepelt (Európa Tanács Miniszteri Bizottsága (97) 24. számú határozata a korrupció elleni küzdelem 20 irányelvééről).

²¹ Open Society Institute (2002.), „Korrupció és korrupció ellenes politika Magyarországon”.

²² A *Watergate-ügy* egy washingtoni irodaházról kapta a nevét, mely az 1972-es amerikai elnökválasztáson a Demokrata Párt főhadiszállása volt. 1972. június 17-én egy csoport behatolt Larry O'Brian demokrata elnök irodájába, hogy bizalmas iratok birtokába jusson. A betöréssel kapcsolatban indított vizsgálat szálai Richard Nixon republikánus elnökig vezettek, melynek következményeként Nixon közvetlen munkatársainak egy részét vád alá helyezték és elítélték. Az ügy súlyos helyzetbe hozta az elnököt, aki így 1974. aug. 9-én lemondott.

²³ Ld.: *Foreign Corrupt Practices Act* (1977).

²⁴ A nemzetközi üzleti kapcsolatokban a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni 1997. évi OECD egyezményt Magyarországon a 2000. évi XXXVII. törvény hirdette ki.

foglalmaz meg, melyek elsősorban a nemzetközi közélet tisztaságának elősegítését célzó feladatok hatékonyabb megvalósítására irányulnak. Az ajánlások az OECD Egyezményben részes államok tekintetében a tudatos hozzáállás erősítését célozzák, a bennük megfogalmazott feladatok végrehajtásának koordinációja folyamatos.

A korrupció elleni globális fellépés az 1990-es évek első felében más fórumrendszereken is megkezdődött. Ezek között említjük a különböző nemzetközi gazdasági szervezeteket (Nemzetközi Gazdasági Kamara, Világbank, INTOSAI), valamint az olyan nem-kormányzati szervezetet (NGO), mint a berlini székhelyű **Transparency International**, amely 1994-ben kifejezetten a korrupció elleni globális civil fellépésre szerveződött.

A korrupció elleni fellépés tekintetében európai uniós szinten – az **Európai Bizottság** mellett – az **Európai Csalás Ellenes Hivatal** (OLAF) és az **EUROPOL** hivatkozható olyan közösségi intézményként, melyek – a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelme okán – kiemelt figyelmet fordítanak a csalás és korrupció elleni fellépésre. Az uniós szervek e negatív jelenségekre úgy tekintenek, mint amelyek

- aláaknázzák az intézményrendszeren belüli egészséges döntéshozatalt,
- torzítják a versenyt, és ezzel sértik a szabad piac elvét,
- károsítják az Európai Közösség pénzügyi érdekeit,
- hátrányosan befolyásolják a külpolitikát olyan államok esetében, akik segélyben részesülnek,
- valamint ellentétben állnak a nemzetközi kereskedelem nyílt és átlátható bonyolításának általános követelményeivel.

Az európai uniós tagállami együttműködésen túl a világ legjelentősebb nemzetközi szervezetei szinte kivétel nélkül elkülönült szervezeti keretek között, illetőleg önálló programok keretében foglalkoznak a korrupciós jelenségekkel. Az együttműködések alapját olyan nemzetközi egyezmények képezik, melyek többségéhez hazánk is csatlakozott az elmúlt években. Ilyen módon az egész világra kiterjedő korrupció elleni együttműködést koordinál jelenleg az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ), valamint az ENSZ e területre szakosított szervezete – az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatala (UNODC) –, mely hazánkkal is szoros munkakapcsolatot tart. Hazánk emellett az **ENSZ Korrupció Elleni Egyezménynek**²⁵ aláírójaként részt vesz az egyezményben részes államok különböző együttműködési formáiban (ld. Részes Államok Konferenciája).

²⁵ Az ENSZ Mexikóban (Merida) 2003-ban kelt Korrupció Elleni Egyezményét a magyar Országgyűlés is megerősítette a 2005. évi CXXXIV. törvényben, mely 2005. december 14-én lépett hatályba.

Az **Európa Tanács** esetében a **Korrupció Elleni Államok Csoportja (GRECO)** tekinthető korrupció elleni küzdelemre szakosodott szervezetnek, melynek Magyarország alapítástól kezdve tagja. A GRECO – az OECD-hez és az ENSZ-hez hasonlóan – rendszeresen készít felméréseket, a lefolytatott vizsgálatok alapján pedig ajánlásokat fogalmaz meg az értékelt tagállamok számára. Az Európa Tanács tagállamai által aláírt korrupciós ellenes egyezményekben²⁶ foglalt feladatok végrehajtásáról készült jelentések elfogadására általában a tagállamokkal közösen két évente végzett szakértői kiértékelések alapján kerül sor.

2. Vállalati megfeleléségi (compliance) rendszerek

A közigazgatás alapvető rendeltetése egyes jogszabályokban meghatározott közfeladatok ellátása, valamint közszolgáltatások megszervezése és elvárt színvonalú nyújtása. A közigazgatási szervek tevékenységüket alapvetően a jogszabályi előírásoknak és az ezekben világossá tett társadalmi elvárásoknak (**közérdek**) megfelelően folytatják. Demokratikus országokban emellett a közigazgatás számára biztosított közhatalmi jogosítványok gyakorlása csak meghatározott jogi garanciák folyamatos érvényesítésével és ellenőrzöten lehetséges, amely miatt a közigazgatási eljárások lefolytatása általában bonyolultabb és nehezkesebb is, mint hasonló ügyek esetén az üzleti szférában.

A magánszférában a nagystruktúrák működtetésének alapja jellemzően a vállalati céloknak és a tulajdonosi érdekeknek való mind tökéletesebb megfelelés, így az egyes szervezetek fő tevékenységeit is alapvetően ez (**magánérdekek**) – és a profitszerzés – szelektálja. Mivel e piaci szervezetek egymással jellemzően kiélezett versenyben működnek, továbbá az egyes ügyletek rendszerint pénzben is kifejezhetők, e struktúrák működésével szemben **a menedzsment fokozott elvárása a hatékonyság javítása, a folyamatos innováció, továbbá a károk és visszaélések lehetőségének lehetőség szerinti minimalizálása**. Az ezeknek való **megfelelés**re az angol nyelvben a **compliance** szó használatos.²⁷ E fogalom szélesebb körben való elterjedése az 1990-es évekre tehető, amikor a globalizálódó világban rövid idő alatt egyre nagyobbak lettek, illetve egyre bonyolultabb rendszert alkottak a multinacionális vállalatok.

Az összetett működés fokozott figyelmet követelt a vállalatok vezetésétől, mivel a cégek méretével együtt nőttek az üzleti folyamatokban rejlő kockázatok (korrupció, csalások,

²⁶ Ld. az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. november 4-én kelt, Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezményét (kihirdette a 2004. évi L. törvény) és az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. január 27-én kelt Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezményét (kihirdette a 2002. évi XLIX. törvény).

²⁷ A *compliance* szó elsődleges jelentése a megfelelés, megfeleltetés valaminek. Általános értelemben egy elképzelt, ideális állapot elérését, az ahhoz való közelítést jelent. A kívánatos állapotot egyrészt hordozhatják jogszabályok, belső jogforrások, de akár kevésbé kézzelfogható elvek, értékek is.

pénzmosás stb.). A formálódó információs társadalom és a média megnövekedett szerepe ezeket a folyamatokat felerősítette, így egy-egy visszaélés hatványozottan károsította a társaságok hírnevét, jelentősen kihatva üzleti eredményeikre is.

A visszaélések és működési kockázatok száma és nagyságrendje a 2000-es évek elejére korábban soha nem látott nagyságot ért el. Az Amerikai Egyesült Államokat 2001 októberében alaposan megrázta az *Enron* nevű energetikai óriáscég összeomlása, mely az amerikai gazdaságtörténet addigi legnagyobb csődje volt.²⁸ Az ügy rávilágított a menedzsment etikátlan magatartására is, melyre jellemző volt, hogy sokáig eltitkolták a közelgő bajt, s míg ők busás haszonnal túladtak részvényeiken, ugyanezt megtiltották a közel húszezer fős alkalmazotti körnek. Ugyancsak botrányt váltott ki, hogy a cég könyvvizsgálója a közelgő csődöt nem jelezte előre, illetve, hogy az ezzel kapcsolatos iratok megsemmisültek.

Hasonló európai példaként említhető az addigi legnagyobb olasz élelmiszeripari cég, a Parmalat 2003-as összeomlása. A vállalkozás bukásakor az adósság mértéke mintegy 9 milliárd euró volt, amely döntően a mérlegek meghamisításának és többrendbeli sikkasztásnak volt köszönhető. A vád szerint emellett az alapító és tulajdonos Tanzi család 14 év alatt közel 927 millió eurót vett ki a cégből. A csőd hatására az egyes kormányok Európa szerte a vállalati felügyelő szervek megerősítése mellett döntöttek.

A fentiek hatására világszerte egyre többen kezdték felismerni, hogy a vállalatok irányításában új megközelítésre van szükség. Az addig domináns menedzseri szemlélettel szemben ekkoriban már a kormányzati működéshez hasonló, kiegyensúlyozott, **felelős vállalatirányításra** (*corporate governance*) építő irányzat nyert teret. A **felelős vállalatvezetés a jog és más közvetett szervezetirányítási eszközök segítségével folyamatosan monitorozza és teljesen az irányítása alatt tartja a szervezet belső és külső folyamatait, annak érdekében, hogy** – a működésből eredő kockázatokat csökkentve – **megakadályozza a vezetők és a munkatársak különféle visszaéléseit.**

Az Amerikai Egyesült Államokban az Enron csődjének hatására született meg az ún. **Sarbanes-Oxley törvény**, amely **szigorúbb felelősségi és könyvvizsgálati**

²⁸ A texasi energetikai vállalat – meglehetősen agresszív növekedési politikát követve – 10 év alatt az USA egyik legnagyobb vállalatává fejlődött, melyen belül az újonnan létrejött banki és biztosítási üzletágak a társaság részvényeinek luftballon szerűen növekvő árfolyamára alapozva nyújtottak hiteleket az ipari termelést végző belső üzletági szereplőknek (ezzel együtt a menedzsment hihetetlen összegű sikerdíjakat markolt fel). A 2001 októberében óhatatlanul bekövetkező 63,4 milliárd dolláros bukás – az Enron részvények árfolyama a darabonként közel 90 dolláros csúcstről néhány nap alatt egy dollár alá zuhant – soha jóvá nem tehető károkat okozott az amerikai bankszektorban, mely akkor magával rántotta a világ egyik legnagyobb könyvvizsgáló cégét (Arthur Andersen), illetve minden bizonnyal egyik oka volt a Lehman Brothers Bankház néhány évvel későbbi (2008) csődjének, és az ezt követő több éves pénzügyi válságnak is.

szabályokat írt elő a tőzsdei vállalatok számára.²⁹ E törvény – az OECD 1998-as és 2004-es, a *corporate governance* alapelveiről szóló kiadványával együtt – megalapozta a *felelős vállalatvezetés* szemléletének globális elterjedését, mely az alábbi fő elemeket foglalja magában:

- a részvényesek egyenlősége és jogaik tiszteletben tartása,
- az egyéb érdekeltek szempontjainak figyelembe vétele,
- a felügyelőbizottság szerepe és felelőssége,
- az „integritás” és az etikus viselkedés (!),
- az információk közzététele és az átlátható működés.

A tanácsadó cégek által ezt követően kidolgozott különféle *compliance menedzsment* eszközök a felelős vállalatvezetés elveinek a szervezetek mindennapi működésébe történő átültetését voltak hivatottak segíteni. Az így felépülő különféle **vállalati (meg)felelőségi rendszerek** (*compliance management systems*) jellemző **feladata, hogy biztosítsák a szervezet működésének összhangját a vonatkozó jogszabályokkal, a belső szabályzatokkal és az egyéb szakmai követelményekkel** (pl. módszertanok, vállalati protokollok, etikai kódexek, értékalapú küldetésnyilatkozatok).

A vállalatokon belüli megfelelési tevékenységnek több iránya lehet. Klasszikus és elsődleges a versenyjogi és biztonsági normáknak történő megfelelés elősegítése, de létezik – és egyre gyakoribb – a csalás- és korrupciómentes működés követelvényének való megfelelést biztosító szervezeti egységek felállítása. Több vállalat emellett a *compliance* tevékenységi körébe sorolja a szélesebb értelemben vett, az adott ágazatra vonatkozó jogszabályoknak történő szabályszerűségi (*regulatory*) megfelelést is. A megfelelésért felelős szervezeti egységek (*compliance units*) gyakran működtetnek belső bejelentési rendszereket, annak érdekében, hogy a munkavállalóktól első kézből értesüljenek az esetleges jogsértésekről, és így időben lépéseket tudjanak kezdeményezni a szabályszerű működés helyreállítása érdekében.

Bankoknál, biztosítótársaságoknál ugyancsak jellemző, hogy a *compliance* tevékenység összefonódik a **pénzmosás megelőzésére és felderítésére vonatkozó jogszabályok** betartásának ellenőrzésével. Ezek az adóelkerülési technikák fejlődésével, az elektronikus pénzügyi tranzakciók általánossá válásával egyre nagyobb összegeket érintettek, így a szabályozó hatóságok elsősorban jogszabályi akadályokkal, bejelentési kötelezettségek előírásával kívánják ennek érvényt szerezni. A pénzek eredete igen

²⁹ A *Sarbanes-Oxley (SOX)* törvényt 2002. július 30-án fogadta el az USA törvényhozása. A más néven közkönyvelési és befektetővédelmi törvénynek is nevezett szövetségi szabályozás – okulva az Enron botrányból – megszigorította az amerikai cégek könyvvezetési és könyvvizsgálati szabályait, szigorúbb standardokat vezetett be, illetőleg szigorúbb büntetéseket írt elő az előírások megszegése esetén.

gyakran bűncselekményekhez kötődik és sokszor terrorista szervezetek finanszírozását szolgálja, melynek megakadályozása érdekében – a bűnüldöző szervezeteken túl – jelentős szerep hárul a pénzügyi szférára is.

Magyarországon a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló **2007. évi CXXXVI. törvény** tartalmazza a területre vonatkozó legfontosabb jogszabályi követelményeket. A törvény nem csak a pénzügyi és biztosítási tevékenységet végzőkre, hanem például az ingatlanokkal összefüggő, ügyvédi, közjegyzői vagy könyvvizsgálói tevékenységet végző személyekre is kiterjed. A törvény előírja többek között az ügyfelek átvilágítását, pénzmosásra, terrorizmus finanszírozására vonatkozó tény, adat vagy körülmény felmerülése esetén bejelentés megtételét, továbbá adatok szolgáltatását a felügyelő hatóság részére. A törvény 31. §-a szerint: *„Az 1. § (1) bekezdésében meghatározott tevékenység ellátásában részt vevő alkalmazottat foglalkoztató szolgáltató köteles a pénzmosást vagy a terrorizmus finanszírozását lehetővé tevő, illetőleg megvalósító üzleti kapcsolat, ügyleti megbízás megakadályozása érdekében az ügyfél-átvilágítást, a bejelentés teljesítését és a nyilvántartás vezetését elősegítő belső ellenőrző és információs rendszer működtetéséről gondoskodni.”*

3. Hazai intézményi és szabályozási keretek

Magyarországon az első korrupcióellenes kormányzati intézkedéscsomagot 2001 tavaszán fogadta el az első Orbán-Kormány,³⁰ amelynek háttérében hazánk EU-csatlakozási esélyeinek javítása állt. A főként a korrupció kriminalizálására és a büntetőjogi szabályozás szigorítására összpontosító, egymással lazán összefüggő – a valódi programot nem alkotó – intézkedések túlnyomó többségét az akkori Kormány néhány hónapon belül teljesítette. Ezt követően hosszú évekig nem volt jellemző a korrupciós problémák kezelésének tervszerű meghatározása és programba foglalása, míg nem a Kormány 2007 nyarán féléves határidővel előírta³¹ egy átfogó korrupció elleni stratégia kidolgozását. A részben e célra felállított Antikorrupciós Koordinációs Testület vezetésével az akkori Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumban ugyan elkészült és egyeztetésre is került egy dokumentumtervezet, Kormány elé terjesztésére ugyanakkor – politikai okból – nem került sor.

A fenti helyzeten először 2011. június 10-én változtatott a Nemzeti Egység Kormány, amikor közzétette – más célok mellett – a korrupció visszaszorítását is célul tűző **Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programot**, majd 2012 tavaszán, amikor

³⁰ Ld.: a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szóló 1023/2001. (III. 14.) Korm. határozatot.

³¹ Ld.: 1037/2007. (VI. 18.) Korm. határozat a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatokról.

elfogadta a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és **a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának** elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozatot. Utóbbiban a Kormány elkötelezte magát, hogy *„minden eddiginél határozottabban fellép a korrupció minden formája ellen. Így saját tevékenységével kíván példát mutatni a társadalom valamennyi tagjának a korrupció visszaszorítása közös munkájában való részvételre, és az azért való közös társadalmi felelősségvállalásra.”* A korrupció elleni kormányzati cselekvés kereteinek meghatározása érdekében emellett a Kormány a határozatban elfogadta – a határozat Mellékleteként becsatolt – **Korrupció-megelőzési Programot**. A 22 feladatpontból álló kormányhatározat az alábbi intézkedéseket irányozta elő:

- a bejelentővédelmi jogi szabályozás áttekintése, javaslattétel szükség szerinti korrekciójára,
- szabályozási javaslat készítése a részben vagy egészben magánérdeket képviselő, eljárásjogi értelemben ügyfélnek vagy panaszosnak nem minősülő államszervezeten kívüli személyek közszolgálati tisztviselők általi fogadásának szabályozására;
- az összehangolt etikai szabályozás elősegítése érdekében egy „zöld könyv” kidolgozása az etikai kódexekben célszerűen szabályozandó területekről, illetve a lehetséges szabályozási tartalmakról;
- a Kormány által megtárgyalandó előterjesztések, valamint a miniszteri rendeletek tervezetei kapcsán annak előírása, hogy az előzetes hatásvizsgálatok kiterjedjenek a korrupciós kockázatok vizsgálatára is;
- a korrupció visszaszorításáért különös felelősséget viselő állami szervek tekintetében – megállapodásos formában – az együttműködések ösztönzése;
- a nyomozó hatóságok és a rendvédelmi szervek korrupció visszaszorításában részt vevő egységei tekintetében a minőségi és mennyiségi megerősítés lehetőségeinek felmérése;
- egy kísérleti projekt kezdeményezése az integritásfelelős (integritás tanácsadó) intézményének, valamint az erre támaszkodó integritás irányítási rendszernek az állami szerveknél történő bevezetésére, az Állami Számvevőszék tapasztalataira támaszkodva;
- a közigazgatási és igazságügyi miniszter felhívása arra, hogy gondoskodjon a közigazgatás központi integritás- és antikorrupciós képzéseinek megtartásáról;
- végül a közigazgatási és igazságügyi miniszter felhívása arra, hogy tegyen előterjesztést az Amerikai Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Norvégia és további öt állam által 2011. szeptember 20-án aláírt, a **nyílt kormányzásról szóló nyilatkozatához** (*Open Government Declaration*) való csatlakozásra, és hozza létre a nyilatkozathoz kapcsolódó intézkedések nyomán követésének rendszerét.

Ezt követően a Kormány 2013. február 25-én határozatban³² hagyta jóvá Magyarországnak a **Nyílt Kormányzati Együttműködés** (*Open Government Partnership*) elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő vállalásairól szóló akciótervet. Ebben – jellemzően féléves határidőkkel – olyan feladatok szerepelnek, mint

- a költségvetési adatok nyilvánosságának javítása,
- a közbeszerzési adatok kereshetőségének javítása,
- a köztulajdon hasznosítására és a közpénzek felhasználásával kötött szerződések nyilvánosságának erősítése,
- a korrupció megelőzéssel és integritással kapcsolatos ismeretek elterjesztése,
- egy integritásirányítási rendszer létrehozása a közszférában, ennek elemeként
 - o a közszféra szervezeteinek és az állami tulajdonban álló gazdasági társaságok bevonása az Állami Számvevőszék integritás felméréseibe;
 - o integritásirányítási rendszer bevezetése a központi államigazgatásban;
 - o a bejelentővédelmi intézményrendszer megteremtése;
 - o az állami szervek érdekérvényesítőikkel való kapcsolattartására vonatkozó szabályok meghatározása;
 - o kormány-előterjesztések és miniszteri rendeletervezetek esetében – előzetes hatásvizsgálatok keretében – a korrupciós hatások elemzése;
 - o hivatásetikai kódexek készítése a kormánytisztviselői és a rendvédelmi állomány számára.

A fentiek alapján a **korrupciómegelőzés magyarországi jogszabályi alapjait teremtette meg – 2013. március 25-i hatállyal – az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet**. Ez az első alkalom, hogy a jogalkotó közvetlenül a korrupció elleni fellépést célzó jogszabályt fogadott el Magyarországon. A rendelet olyan fogalmakat definiál, mint *integritás*,³³ *integritásirányítási rendszer*,³⁴ *integritási és korrupciós kockázat*.³⁵ Hatálya a Kormány irányítása vagy felügyelete alatt álló államigazgatási szervekre, valamint azok munkatársaira terjed ki – a rendvédelmi szervek kivételével – és az alábbi tevékenységeket szabályozza:

³² Ld.: 1080/2013. (II. 25.) Korm. határozat Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés (*Open Government Partnership*) elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő vállalásairól szóló akcióterv jóváhagyásáról

³³ 2.§ a) pont: „**integritás**: az államigazgatási szerv működésének a rá vonatkozó szabályoknak, valamint a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése.”

³⁴ 2.§ b) pont: „**integritásirányítási rendszer**: a vezetési és irányítási rendszernek a szervezet integritásának biztosítására irányuló, a belső kontrollrendszerbe illeszkedő funkcionális alrendszere, amelynek fő elemei a követendő értékek meghatározása, az azok követésében való útmutatás, az értékek követésének nyomon követése és – szükség esetén – kikényszerítése.”

³⁵ 2.§ c-d) pont: **integritási kockázat**: az államigazgatási szerv integritása sérülésének lehetősége; **korrupciós kockázat**: a jogtalan előny nyújtásának vagy megszerzésének lehetősége.”

- *integritási és korrupciós kockázatok felmérése* minden év december 31-ig, majd ez alapján *egyéves korrupciómegelőzési intézkedési terv kidolgozása* a feltárt kockázatok kezelésére;³⁶
- *éves integritásjelentések készítése* minden év december 31-ig a tárgyévi korrupciómegelőzési intézkedési terv végrehajtásáról;
- új feladatként való előírása annak, hogy a hivatali szervezet vezetője köteles gondoskodni a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra és korrupciós kockázatokra vonatkozó *bejelentések* fogadásáról és kivizsgálásáról, melyre vonatkozóan eljárásrendet is ki kell alakítani;
- integritás tanácsadók³⁷ kijelölésének előírása az 50 főnél nagyobb államigazgatási szervek esetében (50 fő alatt ez ugyanakkor csak egy lehetőség);
- módszertani segédletek közzétételének előírása az integritási és korrupciós kockázatok felmérése, valamint a korrupciómegelőzési intézkedési terv és az integritás jelentés elkészítése vonatkozásában;
- integritás, korrupciómegelőzés és etika témájú képzések tekintetében általános részvételi kötelezettség előírása minden tisztviselő és vezető számára;
- új lobbiszabályozás kialakítása (10.§): *„Az államigazgatási szerv munkatársa jogszabályban rögzített eljárásban ügyfélnek, panaszosnak vagy az eljárásban résztvevő más személynek nem minősülő, államszervezeten kívüli személlyel (a továbbiakban: érdekérvényesítő) feladatellátása során vagy feladatellátásához kapcsolódóan csak felettese előzetes tájékoztatását követően találkozhat.”* Ezzel kapcsolatban a rendelet előzetes írásos bejelentést, illetve éves beszámolókat készítését írja elő.

Fontos – és eddig **Magyarországon csak ritkán alkalmazott – garanciális szabály, hogy** az integritási és korrupciós kockázatok felmérése, továbbá az éves integritásjelentések elkészítése és a bejelentésekkel kapcsolatos eljárásrendek kidolgozása **a hivatali szervezet vezetőjének átruházhatatlan személyes felelőssége.**

³⁶ Id.: 3.§. A korrupciómegelőzési intézkedési terv a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) kormányrendelet 15. alcíme szerinti intézményi munkaterv melléklete.

³⁷ Ld. 6.§: Az *integritás tanácsadó* közreműködik az államigazgatási szerv működésével kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatok felmérésében, az azok kezelésére szolgáló intézkedési terv, valamint az annak végrehajtásáról szóló integritás jelentés elkészítésében. Javaslatot tesz az államigazgatási szerv hivatásetikai és antikorrupciós témájú képzései megtartására, valamint közreműködik ezek végrehajtásában; tájékoztatást és tanácsot ad a hivatali szervezet vezetői és munkatársai részére a felmerült hivatásetikai kérdésekben. A hivatali szervezet vezetője általi meghatalmazása esetén, a hivatali szervezet vezetőjének nevében ellátja a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra, valamint integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásával és kivizsgálásával kapcsolatos feladatokat. Ezen túlmenően az integritás tanácsadó adatvédelmi felelősi, esélyegyenlőségi referensi és fegyelmi biztosi feladatot is elláthat.

Ellenőrző kérdések:

- *Ismertesse a korrupció elleni fellépést célzó fontosabb nemzetközi egyezményeket, illetve nemzetközi szervezeteket!*
- *Mit jelent a felelős vállalatirányítás fogalma?*
- *Miért állítanak fel egyes nagyvállalatok szervezetükön belül ún. megfelelőségi egységeket (compliance units)?*
- *Eredetileg mi állt a Sarbanes-Oxley törvény megalkotásának háttérében?*
- *Ismertesse a korrupció elleni fellépés hatályos magyarországi jogi és intézményi kereteit (Integritás rendelet, OGP-kormányhatározat)!*

V. Integritásmenedzsment rendszerek a közigazgatásban

Az elmúlt néhány évtized közigazgatási fejlődésére visszatekintve, Magyarországon is számos példa³⁸ említhető arra, hogy egyes – a piaci környezetben megszokott és ott bevált – üzleti menedzsment megoldások a közigazgatás szervezeti keretein belül nem – vagy nem úgy – működtek. Ennek oka, hogy a közigazgatási szervek más rendeltetéssel és más működési logikák mentén látják el feladataikat. eltérő rendeltetésük a közfeladatok ellátásának biztosításából adódik, amely során nem a „profitábilis/veszteséges,” hanem a „törvényes/törvénytelen” értékpárosok logikája mentén szervezik működési folyamataikat.

A demokratikus közhatalom-gyakorláshoz kapcsolódó számos garanciális szabály miatt a közfeladatot ellátó szervezetek működésébe számos olyan „fék és egyensúly” épül be, amely egy piaci vállalkozás esetében üzletileg teljesen irracionális lépés lenne. Ilyen pl. az általánosnak mondható (hierarchikus) többszintű vagy testületi döntéshozatal, illetőleg az olyan – átláthatósági és elszámoltathatósági garanciák érvényesítését szolgáló – többlet kötelezettségek, mint a közbeszerzés, a nyilvánosság előtti beszámolás, a folyamatos felügyelet és ellenőrzés. Mindezek miatt az üzleti menedzsment eszközök a közszférában egy az egyben általában nem alkalmazhatók, hanem azokat nagy körültekintéssel – szükséges mértékű transzformációk elvégzésével – kell adaptálni.

Az ezredfordulót követően nemzetközi szinten a fentiekhez hasonló folyamat ment végbe, amikor, az akkoriban ismert legjobb vállalati *compliance*-modelleket figyelembe véve, a **Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet** megalkotta a fejlett országok közigazgatásaiban bevezetni javasolt **Integritás-irányítási Keretrendszert**

³⁸ Ilyen példaként említjük a teljesítménymérés és a teljesítményalapú bérezés bevezetésére, a projekt keretek között történő feladatmegoldásra, vagy a teljes körű minőségirányítás (TQM) bevezetésére tett kísérleteket.

(*OECD Integrity Management Framework*).³⁹ A továbbiakban OECD Keretrendszerként hivatkozott dokumentum az integritásmenedzsment azon jellemző folyamatelemeit és eszközeit kívánta összefoglalni, amelyek az OECD-tagállamok valamennyi közigazgatási rendszerét tekintve reálisak, kivitelezhetők és célravezetők lehetnek. Ennek érdekében az OECD Keretrendszer **az alkalmazható menedzsmenteszközöket, valamint megvalósítás szervezetei és működési feltételeit veszi sorra.**

Az OECD Keretrendszer szerzői⁴⁰ leszögezik, hogy **egy intézmény integritásmenedzsment rendszere eszközök, eljárások és struktúrák összessége.** Egy közigazgatási szervezet esetében az integritásmenedzsment tevékenység e három pillérre átfogó módon és szisztematikusan építhető fel. Magának a rendszernek a működése dinamikus és alapvetően önfejlesztő – öntökéletesítő (ld. PDCA-ciklus⁴¹) – jellegű, melyekben fontos szerepet játszanak az országonként kidolgozott jó gyakorlatok.

Az OECD Keretrendszer az *alkalmazható eszközöket* **négy fő funkció** mentén a következőkképpen csoportosítja:

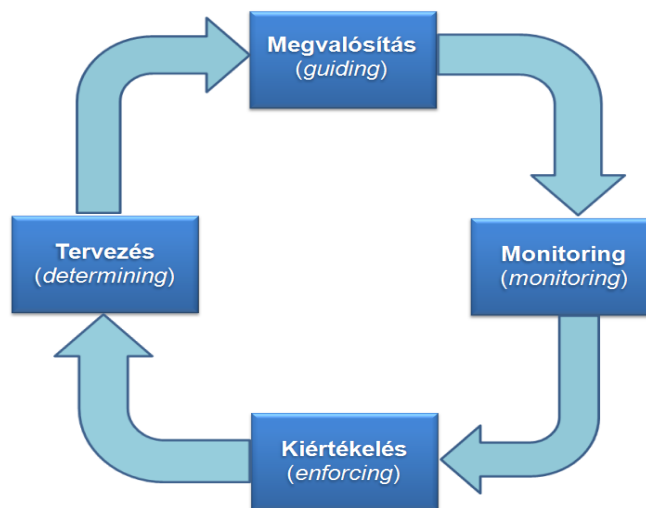
1. az **integritás** szervezeten belüli meghatározása, **definiálása** (*determining and defining*),
2. az integritás érdekében végzett folyamatos **útmutatás, tanácsadás** (*guiding*),
3. az integritás nyomon követése, **monitorozása** (*monitoring*),
4. az integritás érvényesítése, **„kikényszerítése”** (*enforcing*).

A fenti négy fő funkció viszonylag egyszerűen megfeleltethető a hagyományos értelemben vett menedzsmentciklus egyes állomásaival:

³⁹ „Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation” Global OECD Forum on Public Governance, Paris, 4-5 May, 2009.

⁴⁰ Érdekességként jegyezzük meg, hogy az OECD nemzetközileg elterjedt és sokat hivatkozott Integritás-irányítási keretrendszer c. dokumentumának kidolgozásában egy magyar szakértő, *Dr. Bertók János*, játszott kulcsszerepet.

⁴¹ Az öntökéletesítő folyamatokra jellemző a „Tervezd!” „Csináld!” „Ellenőrizd” „Avatkozz be!” logika ciklikus alkalmazása (angolul: „Plan! Do!, Check! Act!” – inen ered a PDCA-ciklus fogalom).



1. Ábra: összefüggések az általános értelemben vett menedzsmentciklus és az OECD Keretrendszerében meghatározott integritásmenedzsment eszközök között

Az integritásmenedzsment folyamatkeretei tekintetében **az OECD** tehát **az öntökéletesítő, menedzsment modelleket helyezi előtérbe**. Ez dinamikus kereteket jelent, hiszen **a szervezet** maga is **folyamatosan változik, melyhez igazodóan az integritásmenedzsment rendszer is időről-időre is átalakul** a szervezet hőfokának és a szervezeti kultúra folyamatos fejlődésének megfelelően. Az integritásmenedzsment rendszerek szervezeten belüli felállításakor ezt a dinamikus keretet a „Tervezd!”, „Csináld!”, „Ellenőrizd!”, „Avatkozz be!” ciklikus logikájának (PDCA-ciklus) érvényre juttatásával biztosítják. Ezen belül az **elsődleges folyamatok** a fentebb felsorolt négy funkció (definiálás, útmutatás, monitorozás, kikényszerítés) mentén azonosítható elsődleges (*core*) integritásmenedzsment eszközök gyakorlati alkalmazásához kapcsolódnak, míg a **másodlagos folyamatok** a kiegészítő (*complementary*) integritásmenedzsment eszközök alkalmazásához – ilyen az emberi erőforrás-menedzsment, az IT-menedzsment, a minőségmenedzsment, a közbeszerzési ügyek, valamint a kifizetések és a szerződéses ügyek kezelése.

Az elsődleges és másodlagos folyamatokon felül egy intézmény esetében sokszor azonosíthatók még olyan egyedi (pl. szervezetfejlesztési) **projektek** is, amelyek az integritásmenedzsment rendszer felállításához, továbbfejlesztéséhez köthetők (pl. egy monitoring rendszer kifejlesztése, vagy kockázatkezelő rendszer létrehozása, szignalizációs és egyéb bejelentő-védelmi csatornák kiépítése, stb.). Ezt a fajta fejlesztési menedzsment tevékenységet érdemes elhatárolni az egész szervezetet átszövő átfogó integritásmenedzsment rendszer létrehozásától és működtetésétől. A szervezeti szintű ciklikus öntökéletesítő logikán túl az OECD Keretrendszer a **személyi integritás** fejlesztéséhez kapcsolódóan az egyéni integritási kompetenciák fejlesztésének

fontosságát is kiemeli, amelyet a szervezeten belüli tréningekbe, ill. oktatási és teljesítményértékelési folyamatokba kell szervesen beépíteni.

Az integritásmenedzsment struktúrák körében az OECD elkülöníti egymástól a **kulcsszereplőket** (vezetők és "integritás aktorok"), és a **másodlagos vagy kiegészítő szereplőket** (pl. munkatársak szervezet a személyügyi, pénzügyi, közbeszerzési, informatikai vagy minőségbiztosítási területéről). Az integritás-ügyek szervezeten belüli koordinációjára és az integritásmenedzsment rendszer működtetésére intézményenként sok eltérő megoldás jöhet létre: pl. integritás koordinátor személy kijelölése, felelős/koordinátor csoport létrehozása, külön szervezeti egység felállítása (*integrity bureau*). Lényege azonban, hogy ezek ne a valós, szervezeten belüli folyamatoktól elszigetelten történjenek. Az OECD a belső szervezeti struktúrát érintő megoldások vonatkozásában felveti továbbá integritás bizottságok felállítását az előrehaladás nyomon követésére és a szervezeti kultúra aktív alakítása érdekében. Az ilyen testületi szervek tagjai lehetnek praktikusán a szervezet vezetői, valamint a különféle funkcionális (személyügyi, informatikai, pénzügyi, közbeszerzési, jogi-szabályozási, minőségbiztosítás, stb.) területek képviselői.

A továbbiakban különösképpen azokkal a szervezeti szintű integritásmenedzsment eszközökkel foglalkozunk, amelyek egy-egy közigazgatási intézmény integritás rendszerének felépítésekor fontosabb szerepet játszhatnak.

1. A szervezeti szintű integritás definiálása (determining):

Egy szervezeti szintű integritásmenedzsment rendszer létrehozásakor az első lépés a szervezettel szembeni **külső és** a – vezetők által megfogalmazott – **belső elvárások tisztázása**. Ez magában foglalja

- a szervezetre vonatkozó *jogi és szakmai szabályok* számba vételét és olyan szempontú feldolgozását, hogy azokból a külső jogalkotói és társadalmi elvárások – a közigazgatási szerv közcélú rendeltetése – mindig és mindenki számára egyértelműen beazonosítható legyen;
- a fontosnak tartott *értékek* egyértelmű beazonosítását, rögzítését, szervezeten belüli deklarálását, illetve a külvilág számára történő kinyilvánítását, valamint ezekkel való minél őszintébb és teljesebb azonosulást;
- azoknak a *viselkedés-, illetve magatartásformáknak* az egyértelmű meghatározását, amelyet a szervezet vezetése fontosnak tart a közigazgatási szerv társadalmi rendeltetésének betöltése érdekében.

A szervezeti szintű integritás definiálása érdekében használt megoldások és eszközök – helytől, időtől és adott szervezettípustól függően – nagyon különbözőek lehetnek, ennek során azonban legalább a **két** alábbi **követelményt** célszerű érvényesíteni:

- a tisztviselőkkel szemben támasztott *elvárások világossá tétele* – az alkalmazottaknak mindig nagyon jól és pontosan kell értenie, hogy mi az, amit elvárnak tőlük;
- akármennyire is világosan meghatározottak a követelmények, olyan szervezeti megoldásokat is ki kell alakítani, amelyek a *tisztviselők elszámoltathatóságát* – szükség esetén kérdőre vonását, felelősségre vonását – *lehetővé teszik*;

Nem nehéz belátni, hogy **csak világosan meghatározott követelmények mentén van mód a közös normák megsértőivel szembeni fellépésre.**

Az OECD szakértői óvva intenek minden vezetőt attól, hogy az adott szerv esetében a szervezeti integritás, mint elérendő cél meghatározása másoktól átvett rutinszerű klisék egyszerű preparálásával – „copy-paste” módszerekkel – történjék. Mint sok más **szervezeti tanulási folyamat** esetén, itt a közös részvétel és a közvetlen tapasztalatszerzés, az élményszerű tanulás vezet eredményre. Egy polcra levett vagy másoktól átvett integritásszabályozás adott szervezetre történő alkalmazása háromszoros kockázatot is magában rejthet:

- ha az adott közigazgatási szerv esetében az integritás-szabályozás nem egy közös szervezeti normaalkotó folyamat eredménye, akkor fennáll a veszélye, hogy a közös munka eredménye nem az adott szervezet esetében lényeges folyamatokra koncentrál (*relevancia*); vagy más esetben olyan tevékenységekre fordít kiemelt figyelmet, amelyek az adott helyen tökéletesen irrelevánsak;
- a másik kockázat, hogy a máshonnan átvett megoldások később nem illeszkednek majd abba az integritásmenedzsment eszköztárba, amelyet az adott szerv egyébként maga kifejleszt (*inkonzisztencia*);
- a harmadik kockázat az, hogy amennyiben az adott szervezet munkatársait nem vonják be a belső normaalkotó vagy a szervezeti kultúrát alapvetően meghatározó munkafolyamatokba, úgy az állomány nem is fogja magának érezni azok eredményeit; utóbbi egyenes következménye lesz a közös értékekkel való azonosulás vártnál kisebb aránya és a normaszegések gyakorisága.

A továbbiakban az alábbi – **szervezeti integritás meghatározásához alkalmazható** – **integritásmenedzsment eszközöket** mutatjuk be röviden:

1. *kockázatelemzés,*
2. *etikai szempontból érdekes élethelyzetek feldolgozása,*

3. a munkatársak és a közfeladat-ellátásban érintett közreműködők (érintettek, stakeholderek) közös konzultációja,
4. etikai és/vagy magatartási kódex kiadása,
5. szervezeti struktúrát érintő intézkedések.

a) *Kockázatelemzés*

Az egyik leginkább terjedőben lévő módja az integritás meghatározásának az integritáskockázatok mérése. Egy közigazgatási szerv működése során nyilvánvalóan azonosíthatók olyan szenzitív munkafolyamatok (pl. közbeszerzések, alkalmazottak előmenetele), illetőleg szervezeti funkciók (pl. döntéshozatal, szerződéskötés), amelyek kritikuspontként azonosíthatók, tehát ahol bármely diszfunkció sérti a szervezet integritását.

A *kockázatmérés*, majd a mért *kockázatok elemzése* ugyanakkor egyenként is összehasonlíthatóvá teszi az egyes szervezeti funkciók, illetve folyamatok mentén azonosítható sérülékenységi pontokat. Ez alapján már könnyebb viszonylag nagy pontossággal körülhatárolni azokat a tevékenységterületeket, ahol fokozott odafigyelés (kontrol) és beavatkozás szükséges. **A rendszeresen feltárt kockázatok kiértékelését követően – a kockázatok körének és hatásának mérséklése érdekében – végzett rendszeres és szisztematikus beavatkozásokat kockázatkezelésnek – ciklikus ismétlődés esetén kockázatmenedzsment tevékenységnek – nevezzük.**

A közfeladatot ellátó szervek integritáskockázatainak mérésére Magyarországon eddig az Állami Számvevőszék dolgozott ki önálló módszert.⁴² Ennek lényege az alábbi kockázatkategorok szervezeten belüli jelentőségének megfigyelése, valamint a veszélyeztetettséget mérséklő kontroll jellegű beavatkozások számának/hatékonyágának vizsgálata.

⁴² Az Állami Számvevőszék által 2009 és 2012 között megvalósított „Korrupciós kockázatok feltérképezése - integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése” elnevezésű, ÁROP-1.2.4-09-2009-0002. számú, ún. „Integritás Projekt”, az OECD és a Holland Számvevőszék módszertani alapjain továbbfejlesztett, saját kockázatelemző megközelítést alkalmazva, 2011 óta rendszeresen felméri az államháztartás körébe tartozó szervek integritás kockázatait. A felmérések eredményeit évente nyilvánosan közzéteszik (bővebben ld.: <http://integritas.asz.hu>).

<i>Kockázatos tevékenységterületek</i>	<i>Intézményi kockázatterületek</i>	<i>Személyeket érintő kockázatok</i>
Pénzbeszedés	Tökéletlen könyvelési, belső kontroll rendszerek	Tevékenység-összeütközések, összeférhetetlenség
Szerződés-kötés	Új szervezet	Szervezeten belüli kulcspozíció
Kifizetés	Független szervezetek	Alacsony jövedelem
Juttatás, engedélyezés	Bürokrácia	Alacsony képzettségi, szakmai kompetenciák
Vizsgálat, intézkedés fogantatása	Kiszolgáltatottság	Rossz karrier kilátások
Állami információk	Az üzleti és a közszféra határán történő működés	Alacsony státusz, megbecsültség hiánya
Állami pénz	Tökéletlen szabályozás	Alacsony etikai színvonal
Állami javak	Tisztázatlan, irreális célok, teljesítmény-indikátorok	Személyes takargatni valók (titkok)
		Pazarló életstílus, adósságok, függőség
		Személyes (családi) biztonságot érő fenyegetések

A szervezeti integritást befolyásoló kockázatok

Forrás: ÁSZ Integritás Projekt (2009-2012)

A kockázatelemzés hatókörét és mélységét az adott szervezeti viszonyokhoz kell igazítani, és célszerű abba a szervezet valamennyi emblemikus képviselőjét (releváns szakterületek vezetőit, kulcsszerepet betöltő munkatársakat, munkavállalói (érdek)képviseelőket) bevonni. Fontos szem előtt tartani, hogy a túlzásba vitt kockázatomérés könnyen kontraproduktív lehet: torzított eredményekre vezethet, illetve félelmet kelthet az alkalmazottakban, amely ugyanakkor már éppen, hogy az integritás ellen hat.

b) Élethelyzetek feldolgozása

Nem csak a kockázatelemzés lehet segítségünkre abban, hogy egy szervezet számára az integritás megerősítése érdekében szükséges iránymutatásokat megfogalmazzuk. Egy közigazgatási szerv esetében például számos olyan élethelyzet azonosítható, ahol

valamely értékek érvényre juttatása, vagy egyes normák betartása forog kockán, és amely esetekben több irány mentén egyidejűleg fogalmazhatunk meg döntést támogató érveket. Az ilyen előre összegyűjtött „döntési dilemmák” kiváló lehetőséget kínálnak olyan kiscsoportos foglalkozások, műhelymunkák (*workshop*) megszervezéséhez, ahol a szervezet munkatársai (vezetők, releváns szakterületek képviselői, érdekképviselők) formalizált keretek között, ám mégis nyíltan – szabad és informális légkörben – foglalhatnak állást a tekintetben, hogy az adott szervezet esetében melyik eljárást tekintik helyesnek és a jövőben követendő mintának.

A fent említett élethelyzetek feldolgozásakor mindig célszerű azonosítani, hogy adott esetben

- mi okoz értékek- vagy normák közötti konfliktust,
- milyen kockázatok fogalmazhatók meg az egyes döntési irányok mentén,
- milyen precedens- vagy alapelv szerű következtetésre juthatunk,
- a fentiekből következően, az adott ügy kapcsán milyen elvárások fogalmazhatók meg a munkavállalók irányában,
- preventív jelleggel milyen konkrét szervezeti intézkedések szükségesek.

A kritikus élethelyzetek vagy konkrét ügyek feldolgozásának lehet olyan eredménye is, hogy a műhelymunkákban résztvevők – quasi precedens jelleggel – ajánlásokat fogalmaznak meg és tesznek közzé a munkatársak számára, egyértelműen jelezve ezekben, hogy a továbbiakban mely magatartásformákat tekintik az adott munkahelyhez méltónak, illetve a vezetés részéről elvártnak.

c) Munkatársak és az érintettek (stakeholders) konzultációja

Az élethelyzetek („döntési dilemmák”) feldolgozásának egy speciális – kibővített – konzultációs formájaként azonosítható, amikor az elemzési folyamatba a szervezet mindenkit meghív, aki elméletileg érintettje lehet az adott szervezeti eljárásnak, illetve közérdekű feladatellátásának. Ez közigazgatási szervek esetében kiterjedhet a hatósági eljárások ügyfél státuszú érintettjeire, társadalmi szervezetekre, egyéb szolgáltató intézmények munkatársaira, vagy akár a lakosság egy adott csoportjára is (pl. egy büntetés-végrehajtási intézmény esetében az objektum szomszédságában élőkre).

Bármilyen hasznosak is lehetnek az ilyen konzultációk, mindig célszerű szem előtt tartani az alábbiakat:

- a konzultációba bevontak ugyan segíthetnek a szervezeti integritás követelmények meghatározásában, végső szava ugyanakkor a szervezetért jogszabályilag is felelős döntéshozóknak van;
- a konzultációs folyamat jelentős idő és anyagi ráfordítást igényelhet, melyet mindig összhangba kell hozni az elérhető előnyökkel – ellenkező esetben a hatékonyság követelménye sérül.

A fentieket összefoglalva fontos még figyelmet fordítani arra is, hogy bármely eszközt is választjuk az integritással kapcsolatos szervezeten belüli minimum követelmények meghatározása érdekében, az összegzett információkat és az elért eredményeket célszerű írásban is rögzíteni:

- meglévő szervezeti szabályozások (utasítások) kiegészítése:
 - o elsődleges szervezeti szintű szabályozások módosítása: pl. SZMSZ kiegészítése, struktúra megváltoztatása, érdeköszeütközések kezelése, jogviszony megszűnése esetén szükséges teendők szabályozása,
 - o másodlagos szervezeti szintű szabályozások: pl. személyügyi, informatikai biztonsági, pénzügyi, közbeszerzési, szerződéskötési, stb. eljárási szabályozások kiegészítése;
- új szabályzatok készítése, kihirdetése, hatályba léptetése:
 - o etikai kódex kiadása,
 - o önálló integritás szabályzat készítése.

d) Etikai és/vagy magatartáskódexek kiadása

Az integritásmenedzsment körében az egyik legismertebb és világszerte a legtöbb országban alkalmazott eszközként⁴³ kell figyelembe venni olyan normatív kódexek kidolgozását és bevezetését, melyek egy adott szervezet esetében az integritással vagy a jellemző etikai problémákkal kapcsolatos – jogon túli – szabályozásokat tartalmaznak.

Érdeemes mindenekelőtt különbséget tenni az etikai és a magatartási kódexek között:

- **etikai kódex: értékalapú megközelítést tükröz**, az alkalmazottakba bizalmat vetve, inkább **deklaratív szándékkal határozza meg azt az értékkeretet, amelyen belül a szervezet a feladatait ellátja**;

⁴³ A mexikói Meridában 2003-ban kelt ENSZ Korrupció Elleni Egyezmény (UNCAC) 8. cikke is megemlékezik a tisztviselők számára előírandó magatartási kódexek szükségességéről. Magyarországon az 1992-es közszolgálati szabályozás hatályba léptetése óta nem sikerült egységes magatartás kódexet alkotni és közzétenni a közférában dolgozók számára, ezért az e kérdéssel egyáltalán foglalkozó szerveknél (25%) egymástól nagyon eltérő egyedi intézményi megoldások terjedtek el.

- **magatartási kódex: szabályközpontú megközelítést tükröz, célja egyértelműen rögzíteni, hogy az alkalmazottak mit tehetnek és mit nem tehetnek**; ennek érdekében rendszerint pontosan **leírja azokat az eljárásokat, amelyek normasértés esetén lefolytatandók.**

Annak megítélése, hogy egy konkrét szervezet esetében szabályozás- vagy épp az értékközpontú megközelítés a célravezetőbb, első sorban helyi adottságoktól függ. Ha pl. egy szervezetben az ilyen jellegű kérdések már eleve részletesen szabályozottak (pl. fegyveres rendvédelmi szerveknél), célszerűbb inkább az értékalapú megközelítést választani annak érdekében, hogy a szervezeten belül alkalmazott megoldások komplementer jelleggel kiegészítsék egymást. A gyakorlatban emellett gyakran előfordulnak olyan „hibrid” megoldások, amelyekben az etikai és a magatartási kódexekre jellemző tartalmi elemek keverednek.

Kutatások⁴⁴ támasztják alá, hogy ezek a szervezeti intézkedések akkor hatékonyabbak, ha az etikai kódexekhez szankciók is társulnak, továbbá ha etikai ügyekben a vezetés elköteleződése egyértelműen kinyilvánított. Utóbbi történhet **missziós nyilatkozatok** (*mission statement*) vagy más **érték kinyilvánítások** (*value-statement*), nyilvános szabályozások formájában (ld. korábban Magyarországon az „üvegseb-törvényt”⁴⁵).

Amennyiben a szervezet vezetése elrendeli az etikai és/vagy magatartási kódexek kidolgozását, a szabályozás során célszerű a következő elveket szem előtt tartani:

- világos megfogalmazás, egyértelmű fogalmak használata,
- egyszerű mondatszerkesztés,
- jól strukturált és tagolt szerkezet (pl. önmagukban is hivatkozható bekezdések),
- formai és tartalmi konzisztencia (pl. egységes fogalom használat),
- hivatkozások feltüntetése (kapcsolódó jogszabályok, mellékletek, függelékek),
- releváns szabályozás: abban a körben, ami az adott helyen ténylegesen fontos.

A szabályozás tartalmát tekintve, egy rövid bevezetést követően érdemes meghatározni

- a kódex megalkotásával elérni kívánt célokat,
- a kódex hatályát, személyi és tárgyi alkalmazási körét,
- azt, hogy a kódexben foglaltak mikor és hogyan kényszeríthetők ki,
- annak a személynek a nevét, akihez kétségek esetén kérdéseket lehet feltenni,

⁴⁴ Ld. pl. Ford & Richardson, Ethical decision making, Journal of Business Ethics, 1994, 216. p.

⁴⁵ Ld.: a 2003. évi XXIV. törvényt a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról. A törvényt a 2012. évi LXXVI. törvény 6.§ (2) bek. 59. pontja hatályon kívül helyezte.

- a fontosnak tartott értékeket, alapelveket és magtartási szabályokat hierarchikus sorrendben,
- az érték- és szabály-összeütközések (ld. összeférhetlenség) esetén követendő eljárásokat.

Bármilyen formában is történik a szabályozás, fontos, hogy azok eredménye minden érintett számára világos és könnyen hozzáférhető legyen (pl. a szervezet intranet rendszerén jól látható helyen).

e) *Szervezeti struktúrát és működést érintő intézkedések*

A szervezeti struktúrát és működést érintő intézkedések között különbséget tehetünk azok között, amelyeknek közvetlen vagy csupán közvetett célja a szervezeti integritással kapcsolatos kérdések kezelése.

A **közvetlen intézkedéseket** *elsődleges* integritás célú szervezeti intézkedéseként hivatkozunk, és ezek között főként az alábbiakat emelhetjük ki:

- *A különféle érdek-összeütközések és összeférhetlenségek kezelése:* a legtöbb nemzetközi egyezmény kiemelten foglalkozik az összeférhetlenségi kérdések kezelésével, mivel ez az integritáskockázat rombolja leginkább a polgárok államba vetett bizalmát és a demokratikus hatalomgyakorlás alapjait. A tisztviselők esetében feltétlenül szabályozandó érdek-konfliktushelyzetek a gazdasági, személyi (hozzátartozói), politikai, vagy a hatalmi ágak szétválasztásából eredő összeférhetlenségi esetek (pl. bíró nem lehet képviselő, ügyvezető, párttag, stb.). Az e területe alkalmazandó legfontosabb intézkedések a következők:
 - o az összeférhetlenségi helyzetekre és az ilyen esetekben szükséges teendőkre vonatkozó rendelkezések világos és egyértelmű közzététele,
 - o eljárások, felületek és formulák kialakítása az összeférhetlenségi esetek bejelentésére, az ügyek kezelésére, a szükséges intézkedések megtételére.
- *Ajándékok és egyéb előnyök elfogadásával kapcsolatos rendelkezések:* a fejlett államok közigazgatásaiban rendszerint vagy generálisan tiltják az ajándékok és egyéb előnyök (ingyenes utazás, étkezés, tiszteletjegy, stb.) elfogadását vagy kötelezővé teszik – bizonyos értékhatár felett – a bevallásukat az éves vagyon-, ill. adóbevallásokban. Ennek kapcsán ügyelni kell arra, hogy a „zéró ajándék policy” – különösen a terepen dolgozók körében – kontraproduktív lehet, illetve

könnyen támadhatóvá teheti az egész integritásmenedzsment rendszert. Végző soron az e területen alkalmazható megoldások az adott szervezet alkalmazottaihoz igazítandók és kreativitástól függően alakíthatók, pl. az alábbiak szerint:

- a kapott ajándékok, előnyök folyamatos regisztrálása egy nyílt listán,
 - „ajándék lottó” (a kapott ajándékok közös alapba helyezése és szétsorsolása),
 - a kapott ajándékok, előnyök karitatív célokra történő felajánlása, stb.
- *Az alkalmazotti jogviszony megszűnését követő időre megfogalmazott rendelkezések:* a közsférából távozők esetében különleges garanciákat célszerű érvényesíteni. Egyfelől a „forgóajtó szerű” visszaélések elkerülése miatt, másrészt, mert a tapasztalt munkaerő távozása valódi veszteségekkel (tudásvesztéssel) jár. Ezért sem mindegy, hogy a távozők a feladataikkal és a náluk lévő információkkal hogyan számolnak el. Az erre alkalmazott megoldások közül az alábbiakat említjük:
- speciális összeférhetlenségi szabályok megalkotása a forgóajtó szerű jelenségek és az illegális lobbifolyás, a bennfentes információkkal visszaélés megelőzése érdekében,
 - a távozők esetében meghatározott időre (1-2 év) szóló írásos nyilatkozat kérése a visszaélésektől való tartózkodás vonatkozásában,
 - a belső jelző- és kontrolrendszerek megerősítése.
- *A szervezeti struktúrát érintő beavatkozások:*
- funkciók szétválasztása: a magasabb veszélyeztetettségnek kitett feladatkörök szétbontása, a „négy szem” elvének érvényesítése,
 - veszélyeztetettségű munkakörök esetében az azokat betöltő személyek esetében rotáció alkalmazása.

A szervezeti integritással kapcsolatos kérdéseket közvetetten érintő intézkedéseket a továbbiakban *másodlagos* integritás célú szervezeti intézkedéseként hivatkozunk, melyek között a következőket emeljük ki.

- *Személyzeti politika:* a szervezeti integritás megerősítése és a pozitív szervezeti kultúra megteremtése érdekében az egyik legígéretesebb beavatkozási terület a személyügyi igazgatási és a humán-erőforrásgazdálkodási szakterület. Itt az integritáskövetelmények előtérbe állítása főként a következő pontokon javasolt:
- integritás szempontok érvényesítése az utánpótlás kiválasztásánál (pályáztatás, felvételi vizsgák/elbeszélgetések során),
 - az integritás, mint követelmény megjelenítése a munkaköri leírásokban,

- az integritás, mint személyi kompetencia rendszeres vizsgálata a minősítések, teljesítményértékelések és előmenetel során.
- *A beszerzési és közbeszerzési, valamint a szerződéskötési gyakorlat szabályozása:* a közfeladatokat ellátó szervekre előírt versenyeztetési kötelezettség megszegése jellemző formája az integritáskövetelmények megsértésének; a menedzsment által e területen bevethető eszközök között említhetők a következők:
 - teljes transzparencia (pl. átláthatósági megállapodások rendszere),
 - kockázatelemzésen alapuló rendszeres ellenőrzés,
 - rendelkezések hozatala a tenderezőkkel és szerződött külső partnerekkel való kapcsolattartás módjáról, illetve feltételeiről.
- *Pénzkezelésre vonatkozó rendelkezések:* a szervezeti integritás megsértése legtöbb esetben a közjavak – ezen belül is a közpénzek – nem megfelelő kezelésével kapcsolatos (ld. hűtlen kezelés, csalás, lopás, sikkasztás, vesztegetés). Ezek körében szervezet költségvetési folyamatainak átláthatóvá tétele, az Államháztartás Belső Pénzügyi Ellenőrzése (ÁBPE) keretében meghatározott szabályozások betartatása és ennek folyamatos ellenőrzése, különösen a kötelezettségvállalás, a teljesítésigazolás és utalványozás mozzanatainak elválasztása, továbbá a költség-elszámolási rendszerek felülvizsgálata érdemelhet figyelmet.
- *Információvédelmi és informatikai biztonsági rendelkezések:* integritás szempontból különösen figyelni kell a szenzitív információk védelmére, a szolgálati és államtitkok megtartására, az ügyfelek jogos érdekeinek védelmére, az adatvédelmi szabályok betartására, a közérdekből nyilvános adatok elérhetővé tételére és a szerzői jogok tiszteletben tartására.
- *Minőségirányítás:* ennek során célszerű figyelmet fordítani arra, hogy a szervezeti integritásmenedzsment keretében végzett beavatkozásokhoz megfelelő indikátorokat rendeljenek, illetőleg, hogy a többi szervezeti indikátor az integritásmenedzsment rendszer egyes elemeivel koherens összhangban álljon.

2. Útmutatás, tanácsadás (guiding):

A szervezeti integritás eléréséhez **nem elég az integritás követelményét alapelszerűen megfogalmazni – eljárásokat és struktúrákat kreálni. Az integritás kereteinek meghatározása körében említett integritásmenedzsment eszközöket a napi gyakorlat részévé is kell tenni.** Ehhez az alkalmazottak támogatására és pozitív motiválására van szükség, még pedig úgy, hogy mindig világos

és egyértelmű legyen számukra, hogy milyen elvárásoknak kell megfelelniük, továbbá hogy magatartásukat ne kényszerből, hanem meggyőződésből alakítsák – olyan módon, hogy azzal előbb szolgálják a közösséget, mint sem önös érdekeiket.

Az alábbiakban hat olyan **integritásmenedzsment eszközt** ismertetünk, amelyek abban **segítenek a mindenkori vezetésének, hogy az integritás a mindennapi gyakorlat részévé váljon az adott szervezetben.** Ezek a következők:

- vezetői példamutatás,
- integritás tréningek,
- ünnepélyes fogadalmak, eskütétel,
- integritás a mindennapi beszédben,
- tanácsadás, 'coaching',
- korrekt személyzeti politika.

a) *Vezetői példamutatás*

A szervezet vezetőinek szerepvállalása abszolút kulcskérdés a teljes integritásmenedzsment rendszer működőképessége szempontjából. A vezetői magatartás azért fontos, mert **az egész szervezet számára ez ad megerősítést arról, hogy mi az, ami működés szempontjából fontos, és mi az, ami nem.**

Az OECD által kidolgozott ajánlások – nemzetközi kutatásokra hivatkozva – felhívják a figyelmet arra, hogy a vezetői szerepvállalásnak alapvetően két útja – két szintje – lehet:

- *kezdő fokozat:* jellemzője az integritás jelentőségének kiterjedt kommunikálása, esetleg formális integritásmenedzsment programok beindítása a szervezetben belül, az integritás követelményeinek megfelelő magatartás jutalmazása, ellenkező esetben szankciók alkalmazása.
- *haladó fokozat:* ebben az esetben már nemcsak a vezetői szerepből adódó, hanem személyes meggyőződésből jövő egyéni megnyilvánulások is tapasztalhatók. Maguk vezetők is úgy viselkednek a mindennapokban, hogy abból az alkalmazottak számára mind az adott szervezet esetében elvárt integritás követelmények („mit?”), mind az azoknak való megfelelés („hogyan?”) könnyen és egyértelműen levezethető – pusztán példamutatásból. Azaz **„az etikus vezető azt is teszi, amit mond.”**⁴⁶

⁴⁶ Trevino, L. K., Hartman, L. P., & Brown, M. (2000). Moral person and moral manager: how executives develop a reputation for ethical leadership, 130 p.

b) *Integritás képzések*

Az integritásmenedzsment (elméleti megközelítések, gyakorlati eszközök) oktatása a legtöbbet hivatkozott és a gyakorlatban is a legtöbbször alkalmazott módja az integritás követelményszerű elterjesztésének a közsférában. A lehetséges képzési módszereket, valamint a jellemző integritás megközelítéseket figyelembe véve az alábbi három fő képzési formát ismertetjük:

- *Szabályközpontú képzési megközelítés:* tipikusan tantermes keretek között folyó ismeretátadás, ahol az oktató – azzal az előfeltevéssel, hogy a hallgatóság személyes attitűdjét és magatartását befolyásolni tudja – ismereteket közvetít az elvárt magatartási formákról, a vonatkozó szabályozásról (ld. kódexek) és arról, hogy mi a következménye annak, ha valaki nem követi ezeket az iránymutatásokat.
- *Értékalapú képzési megközelítés:* ebben az esetben a képzés kötetlen beszélgetések, műhelymunkák ('workshops') formájában valósul meg, ahol a tréner – az „ördög ügyvédjének” szerepébe bújva – inkább csupán moderálja a közös beszélgetést, de végső következtetéseket maguk a képzésen résztvevők fogalmazzák meg, miközben folyamatosan gondolkoznak és beszélnek.
- *Élethelyzetek feldolgozásán alapuló képzési megközelítés:* Ahogy korábban már említettük egy szervezet esetében számos olyan élethelyzet azonosítható, ahol valamely értékek érvényre juttatása, vagy egyes normák betartása forog kockán, és amely esetekben több irány mentén egyidejűleg fogalmazhatunk meg döntést támogató érveket. Az ilyen előre összegyűjtött „döntési dilemmák” kiváló lehetőséget kínálnak olyan foglalkozások, műhelymunkák megszervezéséhez, ahol a résztvevők – szabad és informális légkörben – közösen foglalhatnak állást a tekintetben, hogy melyik eljárást tekintik helyesek és követendő mintának. Ez a megoldás sokszor a hagyományos tantermi, valamint a kiscsoportos képzési megközelítés ötvözeteként jelenik meg.

c) *Ünnepélyes fogadalmak, eskütétel*

Az ünnepélyes fogadalmaknak csakély a jogi jelentősége – **inkább csak szimbolikus értelmük van** –, mivel **azonban a szervezeti kultúra formálására jelentős hatást gyakorolnak**, az integritásmenedzsment rendszer felépítésekor fontos eszközként veendő figyelembe. Ezek között a legegyszerűbb formát jelenti, ha a szervezet munkatársai egy ünnepélyes nyilatkozatot írnak alá, amelyben elkötelezik magukat az integritás szabályzatban (kódex) meghatározott szervezeti követelményeinek

tiszteletben tartása mellett. Ennek ünnepélyes formájaként elképzelhető a közszolgálatban dolgozók kinevezésekor tett eskü szövegének kiegészítése integritásra utaló részekkel. Utóbbi továbbfejlesztett változataként említhető más országokban, amikor az eskütétel feltétele az előzetes integritásképzésen való részvétel. Sőt, az eskü a képzés egyik záróeseménye is lehet.

d) Integritás a mindennapi beszédben

A pozitív szervezeti kultúra alakításában kétségkívül **az egyik legnagyobb hatású** az integritásmenedzsment eszközök között, **ha az integritás megjeleníthető az alkalmazottak mindennapos tevékenységében**, sőt – maga e kifejezés is – a munkatársak egymás közötti beszélgetéseiben (pl. a szervezet által felvállalt értékek, a kiadott kódexek, belső továbbképzések vagy konkrét „ügyek” kapcsán). Mindezek elősegítésére több eszköz ismert, ezek közül az alábbiakat ismertetjük:

- a szervezeti integritás politika (esetleg integritás kódex) kifelé történő kommunikálása – weboldalon, hírlevélben, a szervezet kiadványaiban –, amely nemcsak a külső partnerek (ügyfelek) eligazítása szempontjából, hanem a munkatársak számára adott iránymutatásként is jelentőséggel bír;
- a szervezeten belüli kommunikáció rendszeres tematizálása integritás elemekkel, egyéb etikai típusú kérdésekkel – valamennyi fontosabb kommunikációs csatornán (intranet, hírlevelek, belső rendezvények);
- az integritással és etikai típusú kérdésekkel kapcsolatos szervezeten belüli párbeszéd intézményesítése olyan módon, hogy meghatározott belső összefüggéseket rendszeresen ilyen céloknak szentelnek;
- az integritás téma „becsempészése” a rendszeres értékelések és minősítések kapcsán az alkalmazottak és a közvetlen feletteseik között megtartott megbeszélésekbe;
- olyan barátságos és nyitott szervezeti kultúra kialakítása, ahol szinte mindenről megengedett beszélni, így az integritásról is.

Összefoglalva a lényegét: fontos, hogy a szervezeten belül az integritás kapcsán folyamatos párbeszéd folyjon, melynek eredményeként a szereplők között nagyobb eséllyel alakulhat ki egy olyan konszenzus, amely a későbbiekben a közösen megvalósítandó célokban és tervekben is testet tud ölteni.

e) *Tanácsadás (coaching)*

A szakirodalom nagyon „látványos” integritásmenedzsment eszközként hivatkozza az olyan **szakértők** alkalmazását, **akik akár egyedi ügyekben, akár az egész szervezetre kiterjedően folyamatos szakmai támogatást tudnak nyújtani a szervezeti integritás programok szakmai tartalmának erősítése érdekében.** Az integritás tanácsadók (trénerek, 'coach'-ok) működésének intézményesítése többféle módon történhet:

- elképzelhető külső szakértőként való alkalmazásuk, illetőleg
- megvalósulhat egy olyan formális testület felállításával, amely valamelyest függetlenített az adott szervezet belső hierarchiájától.

Bármilyen formában kerül is sor egy szervezetenél integritás tanácsadók alkalmazására, a közreműködő személyekkel szemben minden esetben elvárásként szükséges rögzíteni a következőket:

- az adott szervezet működéséhez mért megfelelő szakmai háttérrel, előismeretekkel kell rendelkezniük,
- megfelelő képzettségük kell, hogy legyen a szervezeti működéssel, az állománnyal kapcsolatos problémák megértéséhez,
- esetükben fokozott elvárás a személyes példamutatás (fedhetetlenség),
- pontosan ismerniük kell, hogy az adott szervezetenél melyek az elvárt magatartások,
- titoktartási kötelezettséget és diszkréciót kell vállalniuk,
- megfelelő szakmai, intézményi támogatottsággal kell rendelkezniük (pl. ajánló levél, referencia)

Az integritás tanácsadók (trénerek, *coach*-ok) esetében is figyelni kell bizonyos alkalmazási kockázatokra, amelyeket az alábbiakban ismertetünk:

- A független(ített) integritás tanácsadók alkalmazása nem vonhatja el a szervezeten belüli felelősök hatáskörét, ez ugyanis jelentősen rontja az alkalmazottak saját problémaérzékelő képességét – ami egyáltalán nem cél. Ezen belül különösen arra kell figyelemmel lenni, hogy annak meghatározása, hogy egy szervezetben mi az, ami elfogadható, és mi elfogadhatatlan, a mindenkori vezetés feladata és felelőssége, amely semmilyen módon nem vitatható el.
- Az integritás tanácsadók iránymutatásai nem mondhatnak ellent a vezetés iránymutatásainak, illetőleg a személyi állomány nem kerülhet ilyen okból ellentmondásos értelmezési helyzetbe.

- Vigyázni kell a korábbi javaslatok, illetve döntések folytán keletkező precedensekkel. Akármennyire is kiemelkedő egy ügy szakmai/etikai megítélése, a döntés iránya mindig nagy mértékben függ az adott ügy részleteitől és speciális körülményeitől. Ezért is a korábbi döntések/tanácsok analógia szerű alkalmazásától tartózkodni szükséges.
- Fontos ügyelni az integritás tanácsadás „ultima ratio” jellegére, azaz csak akkor érdemes szakértőhöz fordulni, amikor egyik szervezeti érintett (szakmailag érintett kollégák, belső kontroll felelősök, felső vezetés) sem tud megfelelő válasszal, ill. megnyugtató javaslattal szolgálni.

f) *Korrekt személyzeti politika kialakítása*

A szervezeti integritás alakulása szempontjából kulcsfontosságú, hogy az alkalmazottak a „saját bőrükön” is érzékeljék, hogy körülöttük a szervezet működése megfelelő – tiszta, korrekt (*fair*). Ebből a szempontból **különös jelentősége van azoknak a személyzetpolitikai intézkedéseknek és eszközöknek, amelyek alkalmazása során mód nyílik arra, hogy a szervezeten belüli folyamatok** – integritás szempontból – **korrekt voltáról maguk az érintettek is visszacsatolást kapjanak.** Egy közfeladatot ellátó szerv estében ilyen lehetőséget biztosítanak a következők:

- a személyzeti utánpótlás kapcsán a kiválasztási folyamatok kialakítása (ld. átlátható és nyilvános pályáztatás vs. „uram-bátyám” rendszer a szervezetnél);
- szervezeten belüli előmeneteli rendszer (ld. világos alapokon, pályáztatással és objektív szempontok szerint kialakítva vs. átláthatatlan diszkrecionális jogkörökbe helyezetten);
- teljesítményértékelési rendszer (ld. valós célkitűzéseken, ténylegesen elért teljesítményeken és érdemeken alapuló megoldások vs. szubjektivizált rendszerek, amelyeknek nincs valós következményoldala);
- magas pozíciók vagy bizalmi állások betöltése esetén a személyes háttér vizsgálata, esetleges személyes kockázatok feltárása, általában az objektív alkalmasság mellett a szubjektív elemek felmérése;
- az alkalmazottak javadalmazására vonatkozó szabályok világos és átlátható kialakítása, megismerhetőségük széles körű biztosítása;
- forgóajtó szerű foglalkoztatás kiszűrése (korábbi alkalmazottak újra foglalkoztatása, nyugdíjasok visszafoglalkoztatása, stb.).

3. Az integritás mérése, monitorozása (monitoring):

Nem elég meghatározni egy adott szervezet integritáscéljait és az ezek elérése érdekében nélkülözhetetlen belső eljárásrendet definiálni; **az alkalmazottaknak adott folyamatos iránymutatás mellett az is lényeges, hogy az integritásmenedzsment rendszer felelősei folyamatosan vizsgálják – mérjék, monitorozzák – a változásokat, az elért eredményeket, illetőleg a kiváltott pozitív vagy negatív hatásokat.** Utóbbi folyamatos nyomon követő – monitorozó – tevékenységek körében megkülönböztetünk passzív és aktív integritásmenedzsment eszközöket.

- A **passzív monitoring eszközök** körében a továbbiakban részletesebben is ismertetjük azokat a jelzőrendszeri megoldásokat – információcsatornákat, belső intézményi infrastruktúrákat – amelyeken keresztül a címzettekhez akadály nélkül áramolhatnak az integritás problémák, az előzetesen definiált követelményeket sértő helyzetekkel kapcsolatos információk. Ezek a **statikus belső strukturális megoldások** a hálózati infrastruktúrákra jellemző módon „passzívak” egy szervezetben, ugyanis csak **ott és annyiban nő meg a jelentőségük, amennyiben azokat az alkalmazottak, vagy a szervezeten kívüli érintettek igénybe veszik.**
- Az **aktív monitoring eszközök** körében azokat a **szervezeti intézkedéseket** említjük, **amelyek célja az integritás problémák** – az előzetesen definiált követelményekbe ütköző magtartások vagy a nehezen kezelhető helyzetek – **láthatóvá tétele.** Ez azért is alapvető, hogy az integritásfelelősök további preventív intézkedéseket tudjanak megtervezni, más esetben, hogy a szervezeti értékkeretekből „kilógó” munkatársakkal szemben megfelelő következmények alkalmazását tudják kezdeményezni.

a) *Passzív monitoring eszközök*

A passzív monitoring eszközök között a közérdekű bejelentés tételt segítő szervezeti megoldásokat (*whistle blowing*),⁴⁷ továbbá az állampolgári panaszkezelés és a lobbistákkal való kapcsolattartás tekintetében meghatározható megoldásokat ismertetjük.

⁴⁷ Az angol-szász országokban elterjedt „*whistle blowing*” kifejezést a 2000-es évek eleje óta Magyarországon a közérdekű bejelentőkre, illetőleg a bejelentők védelmezésére irányuló intézményi megoldásokra szokás alkalmazni.

Közérdekű bejelentő rendszerek (whistle blowing):

Mivel az integritást sértő cselekmények – különösen pedig a korrupció és más csalás fajták – a külvilágtól elrejtve valósulnak meg, a visszaszorításuk szempontjából az egyik legfontosabb, hogy az ilyen helyzetek sokáig ne maradhassanak titokban. Így nő meg a jelentősége az olyan **jelzőrendszereknek, amelyek képesek az ezekkel kapcsolatos valós és releváns információkat felfogni és azokhoz becsatornázni, akiknek meg van arra a lehetősége, hogy** – esettől függően preventív vagy represszív céllal – **beavatkozzanak.**

A korrupciós problémákkal foglalkozó szakirodalom – valamint számos nemzetközi egyezmény – ebben a körben legtöbbször az ún. **whistle blowing rendszerek** felállítását szorgalmazza. A magyar fordításban „vézsípot megfújó” vagy a „vészharangot kongató” személyekre épülő megoldások **lényege, hogy megfelelő felelősök kinevezésével, direkt telefonos vagy internetes kapcsolattartási pontok létrehozásával folyamatosan biztosított annak lehetősége, hogy bármely természetes személy (whistle blower) non-stop és hátrányos következmények nélkül tehesen jelzést olyan nagy horderejű ügyekről, amelyek kapcsán sokak érdekséremlme vagy a közvagyon elherdálásának közvetlen veszélye forog fenn.** A fejlett *whistle blowing* rendszerek védelmet és anonimitást is biztosítanak azoknak, akik reálisan tarthatnak a bejelentéssel érintettek részéről megtorlásra. Más esetekben az is előfordul, hogy a közösség – az adott helyhatóság vagy az állam – a hasonló bejelentések ösztönzése érdekében, részelteti is a bejelentőt abból az előnyből, amely azáltal keletkezett, hogy időben szólt.

Ahogy az ENSZ Korrupció Elleni Egyezménye,⁴⁸ úgy az Amerikai Államközi Korrupció Elleni Egyezmény⁴⁹ is két lényeges momentumot emel ki a *whistle blowing* intézményével kapcsolatban:

- Az egyik, hogy **világos, egyértelmű és alkalmas eljárásokat kell felállítani** ahhoz, hogy a normasértések (különös tekintettel a csalásra és a korrupcióra) alapos gyanúját a közjó és a közérdek védelme érdekében valahol és valakivel közölni lehessen.
- A másik elvárás, hogy **a bejelentést tevők számára megfelelő védelmet kell biztosítani.**

⁴⁸ Ld.: UNCAC, Article 8.

⁴⁹ Ld.: IACAC, Article III.

A **jelzőrendszerként használható információs csatornák**, kontaktpontok kialakítása tekintetében eddig is számos megoldás ismert, ezek közül néhány – a világon elterjedt – megoldást emelünk ki:

- *integritás (compliance) felelősök,*
- kifejezetten ezekben az ügyekben eljárni jogosult, *kijelölt bizalmi személy,*
- külső és belső *ellenőrök,*
- *ombudsmanok,*
- „*watchdog*” civil szervezetek,
- *nyomozó hatóságok* (rendőrség, ügyészség)

ilyen feladatokra történő kijelölése.

Ami a bejelentőket illeti, az esetükben az OECD vonatkozó ajánlásai⁵⁰ is felhívják a figyelmet arra, hogy **a közsféra alkalmazottainak minden esetben pontosan ismerniük kell jogaikat, kötelezettségeiket és ezek gyakorlása tekintetében a lehetőségeiket**, valamint **azt, hogy szükség esetén milyen védelemben részesülnek**. A tisztviselők esetében **elvárás, hogy** a feladataikat a jogszabályok adta keretek között lássák el, és hogy **feletteseik felé jelezzék, ha munkájuk során normasértéssel szembesülnek**. A gyakorlat ugyanakkor világszerte azt mutatja, hogy ezeket az elvárásokat a közsférában dolgozók – vagy saját karrierjük, vagy az adott intézmény jó hírnevének megóvásához fűződő egyéb érdekek miatt – nem tudják teljesíteni. Ebben sokszor az okozza a legalapvetőbb problémát, hogy a bejelentést tevő közvetlen felettesei az érintettek, mely esetben a fenyegető hátrányok köre igen széles:

- szorosabb felettesi felügyelet a munka során („rászáll a főnök”),
- a nehezebb vagy a kevésbé érdekes ügyek munkatársakra szignálása,
- méltánytalanul rossz értékelés adása a szakmai minősítések során,
- előmeneteli problémák,
- lemondásra kényszerítés, stb.

Mivel a megtorlást és a bejelentést követő szervezeti visszaéléseket nagyon nehéz bizonyítani, ezen eszközök esetében – a szimpla szabályozási megoldásokkal szemben – megnő a jelentősége a helyes szervezeti kultúrának, valamint a jól funkcionáló, szakmai működést támogató, belső menedzsmentrendszereknek.

Fontos hangsúlyozni, hogy a közérdekű bejelentő, illetve **a bejelentő-védelmi rendszerek napi működtetése kapcsán** mindkét – bejelentői és érintetti – oldalon is folyamatosan **fennáll a visszaélések veszélye**. A helyes alkalmazást ezért az is segíti, ha egy szervezet esetében **nem ez a leginkább hangsúlyozott** – és különösen nem az

⁵⁰ Principle 4, OECD Recommendations, 1998.

egyetlen létező – **integritásirányítási rendszerem**.⁵¹ A megfelelő működtetéshez az is hozzá tartozik, hogy a szereplők alapvetően saját ügyüknek tekintik a történeteket, és a sajtónyilvánossághoz csak akkor fordulnak, ha más megoldásra már nem maradt esély.

Végezetül fontos megemlíteni, hogy **a közérdekű bejelentő- és bejelentővédelmi rendszerek** nem csak egy-egy szervezet szintjén, hanem központilag is felállíthatók, melyek így a nyomozó szervek munkáját is segítő intézményközi hálózatot alkothatnak.⁵² **Az ezzel kapcsolatos szabályokat Magyarországon a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény rendelkezései tartalmazzák.**

Állampolgári panasz:

A közérdekű bejelentő- és bejelentővédelmi rendszereket és az egyszerű állampolgári panaszt – a panasztételt és a panaszkezelést – több okból is célszerű egymástól megkülönböztetni. A *whistle blowing* rendszerek jellemzően direkt csalás és korrupció elleni céllal alkalmazott, preventív intézkedésként és általában adott integritásmenedzsment rendszerekhez köthetően állnak fel, míg – jogszabályok által meghatározott keretek között – panaszt bárki és bármilyen ügyben emelhet, a panasztétel ugyanis a fejlett országokban rendszerint a polgárok alkotmányos joga.

A szabályozott és kulturált panaszkezelés ugyanakkor fontos információkat szolgáltat az adott szervezet számára, és így jelentős hatással lehet az integritás célok teljesülésére is. A fejlett országokban ezen – az integritásmenedzsment rendszerek mellett kiegészítő jelleggel alkalmazott – passzív monitoring eszközök rendszerint a belső minőségirányítási rendszerekhez vagy a különféle ombudsmanok intézményéhez kapcsolódik.

Lobbistákkal és más külső érdekeltekkel való kapcsolattartás nyomon követése:

A közfeladatot ellátó szervezetek esetében speciális és fokozott jelentőségű intézkedési elem a külső kapcsolattartások szabályozása, valamint az alkalmazottak külső szereplőkkel való kapcsolatba lépéseinek nyomon követése. Az esetek többségében a

⁵¹ A Közérdekű Bejelentővédelmi Hivatal felállítására irányuló kormányzati kísérlet 2009-ben azért is osztozott meg a közvéleményen, mert az akkori korrupcióellenes intézkedéssorozatban a közérdekű bejelentések és bejelentők megjutalmazása került középpontba, amelynek egyenes következménye lett a megbélyegződés (ld. az akkori szalagcímeiben: „Spicli-hivatalt” állít fel a Kormány).

⁵² Ezeket a megoldásokat mindig az adott ország történelmi hagyományait és igazgatási kultúráját követve célszerű alkalmazni. Míg Nyugat-Európában és a tengerentúli angol-szász országokban teljesen természetes, ha egy alkalmazott jelentést tesz arról, ha normaszegést vagy más visszaélést tár fel, a volt szocialista országokban korábban alkalmazott besúgórendszerek még élő emlékképei miatt óvatosan kell bánni ezekkel az eszközökkel.

kérdés azért nem igényel nagyobb figyelmet, mert az egyes munkakörök jelentős részénél természetes a napi ügyfélkapcsolat (pl. ügyfélszolgálati vagy sajtó és kommunikációs ügyekért felelős szervezeti egységeknél, hatósági ügyintézőknél).

Másfelől ugyanakkor ezekben az esetekben is hasznos iránymutatásként szolgál, ha a szervezet vezetése mindenki számára világosan és egyértelműen szabályozza a felettes szerv, illetőleg a felügyeletet ellátó intézmény munkatársaival való kapcsolattartást, sőt, a sajtó képviselőivel, a politikusokkal vagy éppen a lobbistákkal való érintkezés megengedett eseteit és formáit.

A közszférához tartozó szervezetek esetében a lobbistákkal való napi kapcsolattartás nyomon követése különösen azért igényel figyelmet, mert a lobbisták alapvető célja megbízók érdekeinek megjelenítése és minél erőteljesebb képviselete a döntéshozatali folyamatokhoz kapcsolódóan. Egy demokratikus berendezkedésű országban ennek fő színterei a törvényhozási képviselőkkel közösen tartott nyilvános vagy zártkörű fórumok, a csoportos vagy személyes konzultációk, közös munkaebédek, stb.

A fenti alkalmakkor – nyíltan vagy burkoltan – megjelenített érdekek, illetőleg a lobbisták által megfogalmazott javaslatok rendszerint a sokszereplős és alapvetően nyilvános törvényalkotási folyamatba épített garanciális megoldások által kontrollálható módon épülnek be a szabályozásokba, ezáltal pedig a közfeladat ellátási rendszerekbe. A végrehajtó hatalmi ágat megjelenítő államigazgatási szervezetrendszerben vagy épp az igazságszolgáltatásban ugyanakkor már rendkívül káros lehet az olyan kapcsolattartás, amelynek célja bizonyos megbízói csoportok érdekeinek előtérbe helyezése a közösségi érdekekkel szemben. Adott jogalkalmazási ügyben pedig az ilyen befolyásolás egyértelműen a pártatlan döntéshozatal követelménye ellen hat, és ezért *ab ovo* törvénytelen. Nem véletlen tehát, hogy az elmúlt évtizedekben mind több nemzetközi egyezmény foglalkozik a lobbitevékenység szabályozásának kérdésével.

A fejlett országokban – és 2005-2010 között Magyarországon is átmenetileg – alkalmazott megoldás lényege a rejtett folyamatok nyilvános mederbe terelése és ennek érdekében a lobbista személyek nyilvántartásba vételének előírása. Mivel az elmúlt évek tapasztalatai nem egyértelműek, illetőleg Magyarországon a törvényi szintű szabályozás érezhető módon nem működött,⁵³ a figyelem e területen is inkább szervezeti megoldásokra terelődik. Ilyen módon egy szervezet vezetése előírhatja munkatársai számára, hogy adott definíciós keretekbe illeszthető személyek fogadásáról adjanak

⁵³ A lobbitevékenységről szóló szabályokat a 2006. évi XLIX. törvény rendelkezései tartalmazták. A lobbitevékenységről szóló szabályokat a 2010. évi CXXXI. törvény 19. § b) pontja 2011. január 1. napjával hatályon kívül helyezte.

előzetes tájékoztatást a felettesek útján vagy legalább is biztosítsák, hogy az ilyen megbeszéléseken mások is részt vegyenek, illetőleg, hogy ezeket az eseteket vegyék a szervezetnél nyilvántartásba.⁵⁴

b) *Aktív monitoring eszközök*

Az aktív monitoring eszközöket a szerint csoportosítjuk, hogy azok első sorban a személyi vagy a szervezeti integritást elősegítő megoldások.

A személyi integritás szintjén alkalmazható aktív monitoring eszközök:

Az alábbiak kevésbé elterjedt vagy népszerű megoldások a közigazgatásban, üzleti *compliance* rendszerekben ugyanakkor mára bevett gyakorlatnak tekinthetők:

- *Napi szintű ellenőrzés*: hatékony, de költséges eszköz, azzal a lehetőséggel, hogy az ellenőrzést vagy elszámoltatást végző személynek – az integritás követelményeinek megsértése esetén – rögvest lehetősége nyílik a szükséges következmények alkalmazására.
- *Megfigyelés*: történhet magas kockázatú vagy egyéb okból érzékeny munkakört betöltő személyek esetében intézményesítetten (pl. kamera telepítése a pénztárosok helyiségébe) vagy ad-hoc szűrőpróba jelleggel.
- *Korai figyelmeztető rendszerek*: ha valamely ügyintéző esetében a kezelt adatok vagy a kapcsolattartási formák ezt indokoltá teszik, bizonyos adatgyűjtési, adatbányászati megoldásokkal előre jelezhető, ha „valami nagy botrány van készülőben.”
- *Civil kontroll*: bizonyos esetekben lehetőség van arra, hogy bizonyos feladatok megvalósítása külső szereplők – civil szervezetek, helyi közösségek, tudományos kutatók, rendszer felhasználók, ügyfelek – közreműködésével történjen. Különösen nagyobb beszerzések esetében lehet fontos a külső partnerek visszajelzéseit fogadni és feldolgozni.

A szervezeti integritás szintjén alkalmazható aktív monitoring eszközök:

Az alábbiakban a szervezeti szinten alkalmazható, az üzleti *compliance* rendszerekben mostanra elterjedt alternatív monitoring megoldások közül említünk meg néhányat. Ezekre jellemző, hogy kevésbé alkalmasak az alkalmazottak magatartásának

⁵⁴ L.d erről részletesebben az 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet 10.§-ában írtakat.

befolyásolása, sokkal inkább a szervezet vezetése számára szolgáltatnak hasznos információkat:

- *A panaszok és egyéb vizsgálati ügyek rendszerezett nyilvántartása:* a passzív monitoring rendszerek által felfogott ügyek adatainak folyamatos gyűjtése és statisztikai elemzése fontos alapot képezhet az integritásmenedzsment rendszer továbbfejlesztése, illetőleg az időszakos intézkedési tervek megfogalmazásakor.
- *Céltzott kutatások megvalósítása:* az ad-hoc ügyek adatainak gyűjtéséhez képest pontosabb helyzetfeltárást tesznek lehetővé az olyan kutatások, illetőleg szervezeten belüli (tipikusan anonim) felmérések, amelyek képesek az integritás problémák gyökereihez hatolni.
- *Az alkalmazottak körében végzett etikai megbízhatósági tesztek:* az adott szervezet feladatkörétől, működési jellemzőitől és munkakultúrájától függően – nyíltan, vagy akár rejtve – viszonylag egyszerűen próbára tehetők az alkalmazottak abból a szempontból, hogy mennyire képesek ellenállni a kísértéseknek, illetőleg, hogy mit csinálnak előre nem várt élethelyzetekben. E rendszerint sok tanulsággal járó vizsgálatok a fenti kutatásoknak is részét képezhetik, de alkalmazhatók a belső ellenőrzés (elhárítás) önálló intézkedéseiként is.

4. Az integritás kikényszerítése (enforcing):

Akár mennyire fejlett is egy adott intézménynél felépített integritásmenedzsment rendszer, bármennyire is jól működnek a preventív célú szervezeten belüli megoldások, **ha konkrét ügyekben nincs megfelelő helyzetfeltárás, nem állapítják meg a követelményszerű előírások megsértését, nem intézkednek megfelelő következmények alkalmazása érdekében, akkor az egész rendszer hiteltelenné válik.** Tévedés tehát azt gondolni, hogy az alapvetően az önkéntességre, az együttműködésre, a támogató munkavállalói attitűdre és a pozitív szervezeti kultúra kiépítésére támaszkodó integritásmenedzsment eszköztárban nincs helye az olyan intézkedéseknek, amelyek célja az elvárt magatartás kikényszerítése.

A hagyományos fegyelmi vagy büntetőjogi kényszereszközökhöz képest, ugyanakkor két lényeges különbséget kell kiemelnünk.

- Egyfelől fontos, hogy **az integritásmenedzsment rendszerek esetében alkalmazott szankciószerű megoldások alapvető célja a helytelen magatartás megváltoztatása, illetőleg az okozott sérelmekért az**

érintettek kiengesztelése, nem pedig önmagában megtorlás. Tehát a cél nem az integritás ellen vétők elrettentése és nem a „valamitől való visszatartás;” sokkal inkább **a rávezetés, a belátás elősegítése** és ennek érdekében az a fajta meggyőzés, melynek eredménye a „valamiért való tevés” lehet.

- Másfelől, **az integritásmenedzsment rendszerek keretében kidolgozott szankciószerű megoldásoknak tökéletesen – a komplementer módon – kell illeszkednie az adott helyen már létező fegyelmi, munkajogi és büntetőjogi szankciórendszerekhez.** Míg fegyelmi ügyekben az adott munkakörre vonatkozó szabályok szakmai és egyéb szervezeti megszegése jelenti a felelősségre vonás alapját, addig munkajogi és büntetőügyekben a jogszabályokban meghatározott és büntetni rendelt tényállások megvalósítása veti fel a jogi felelősséget. Az ilyenkor kötelezően alkalmazandó eljárási lépéseket és szankciókat ugyancsak ezek a jogi normák állapítják meg. Ezzel szemben **az integritás ellen vétők magatartásukkal csupán az adott szervezetnél fontosnak tartott elvekkel és értékekkel helyezkednek szembe, amennyiben pedig magatartásuk egyéb normatív tényállásokat is kimerít, úgy ügyüket már a vonatkozó szabályok szerint kell elbírálni.**

Az integritás követelményét sértő magatartások esetében a legáltalánosabb – a szervezet integritásmenedzsment rendszerében formálisan is szabályozható – **elvárt következmények** a következők:

- az integritási követelmények megsértésének megállapítása,
- a történeteknek az integritás ellen vétő személy tudomására hozása;
- súlyosabb esetben az adott munkavállalói közösség tájékoztatása a történetekről.

E formális következmények részben az elvárt magatartási formák tudatosítása, részben a többi alkalmazott magatartásának alakítása érdekében szükségesek. Ezeknél súlyosabb szankciók (pl. fegyelmi megrovás) meghatározásának ugyanakkor már csak azért sincs értelme, mert a súlyosabb következmények alkalmazása a fegyelmi, munkaügyi, polgári jogi és büntetőjogi keretekbe illesztetten történik, amelyekkel tehát egyetlen integritásmenedzsment rendszer sem konkurálhat.

A formálisan meghatározott következmények mellett mindemellett a mindenkori vezetésnek széles skálán nyílik lehetősége informális szankciók alkalmazására, az alkalmazott társasági rendezvényekről való mellőzésétől egészen a munkaköri leírás megváltoztatásáig. **Az eljárások során** azonban itt is nagyon fontos ugyanazoknak a **garanciális elemeknek a következetes érvényesítése,** mint amelyek a

jogszabályokban meghatározott fegyelmi vagy büntető ügyekben is biztosított. Ilyenek a következők:

- **az érintett alapvető emberi és személyhez fűződő jogainak tiszteletben tartása** – különös tekintettel a diszkrimináció tilalmára,
- az eljárás során **az érintett részvételi, védekezési, „jogorvoslati” jogának biztosítása,**
- a normák következetes alkalmazása és az adott cselekmény súlyához képest **arányos szankciók alkalmazása.**

A fentiek betartásával átlátható és hatékony szankciórendszerek építhetők fel a közfeladatot ellátó szervezeteknél. Ennek során fontos, hogy **az alkalmazottak számára mindig egyértelmű legyen, hogy adott magatartásuk milyen következményekre vezethet.**

Ahogy súlyos cselekmények esetén a fegyelmi, munkajogi, büntetőjogi és polgári jogi szankciók is kombináltan alkalmazandók (pl. a szabadságvesztés főbüntetés mellett pénz mellékbüntetés, lefokozás, közügyektől eltiltás és polgári jogi kártérítés), úgy az integritás követelményének megsértése esetén is **célszerű a komplex szankciók alkalmazásának lehetőségét biztosítani.** Ilyen módon, ha valaki normasértést követ el, akkor az egyszerű megtorláson felül már csak prevenciós okokból is indokolt a különféle szankcióféléket kombináltan alkalmazni. Ha pl. valaki rendszeresen eltesz magának a kollégák által a névnapi ajándékokra összeadott pénzből, akkor a többiek előtti nyilvános szembesítésen és bizalom megvonáson felül (szankció) az is szükséges, hogy az okozott sérelmeket orvosolja, így tehát bocsánatot kérjen és a közösségnek okozott kárt megtérítse (reparáció).

Végül megemlítjük, hogy a szervezeti szintű integritásmenedzsment rendszerek kereteinek kialakításakor **az egyes „ügyek” kommunikálására is figyelmet kell fordítani.** Ennek érdekében **célszerű előre meghatározni, hogy ki, mikor és milyen módon** – milyen nyilvánossági körben – **kommunikálhat vagy tehet nyilatkozatot.** Mint minden más eljárásnál a kommunikációs rend kialakításakor, a határokat itt is az egyén jogai, a szervezet jóhírnévhez fűződő érdekei és a közérdek következetes tiszteletben tartása határozza meg.

5. Integritásmenedzsment folyamatok, struktúrák és szereplők

A 4. pontban bemutatott integritásmenedzsment eszközöket az **integritásmenedzsment keretrendszerben definiált eljárások, az ezek mentén felépített belső szervezeti struktúrák és szükség szerinti kulcsszereplők (aktorok) hozzák működésbe.** Bármelyik elem hiányzik, a rendszer nem lesz működőképes. **Amikor** integritásirányítási vagy **integritásmenedzsment keretrendszeréről beszélünk, akkor** e hármat – tehát **az eszközöket, az eljárásokat, a struktúrákat és a kulcsszereplőket – együttesen értjük.** Jellemző módon **a keretrendszer egyes elemei írásos formában is meghatározásra kerülnek** – szabály vagy érték központú megközelítésről függően – **integritás szabályozásban (kódex, szabályzat) vagy a szervezet integritás célú intézkedéstervében.**⁵⁵

Ahogy azt már ismertettük, az integritásmenedzsment folyamatkeretei tekintetében az OECD az öntökéletesítő folyamatciklusok alkalmazását ajánlja a „Tervezd!”, „Csináld!”, „Ellenőrizd!”, „Avatkozz be!” (PDCA-ciklus) folyton ismétlődő logikájának érvényre juttatásával. Ez tehát dinamikus kereteket jelent, amelyen belül a szervezet folyamatosan változik, és amelyhez igazodóan az integritásmenedzsment rendszer is időről-időre is megújul.

A **keretrendszeren belüli folyamatokat** érdemes megkülönböztetni aszerint, hogy azok

- közvetlenül az integritás célokat meghatározó, a célok megvalósítást irányító, mérő-monitorozó, illetőleg az integritást kikényszerítő integritásmenedzsment eszközök alkalmazásához kapcsolódnak (**elsődleges folyamatok**), avagy
- a szakmai feladatellátást támogató és alapvetően a funkcionális szervezeti működést – az emberi erőforrás-menedzsment, az IT-menedzsment, a minőségmenedzsment, valamint a közbeszerzési területet, a kifizetéseket és a szerződéses ügyek kezelését – érintő, az integritásmenedzsment keretrendszer szempontjából csupán **másodlagos folyamatok.**

Az elsődleges és másodlagos folyamatokon felül megkülönböztetjük azokat az egyedi – leggyakrabban szervezetfejlesztési kezdeményezésekbe integrált – intézkedéseket, amelyek céljaik szerint az integritásmenedzsment rendszerek felállításához vagy továbbfejlesztéséhez köthetők, ám amelyek csupán időszakos intézkedések és

⁵⁵ Ellez kapcsolatban ld. a 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet 3.§ (1) bekezdésében írtakat.

rendeltetésüket betöltve véget érnek. Magyarországon ilyen kezdeményezésként említhetők az európai unió által finanszírozott eddigi integritás projektek (I-III.).⁵⁶

A valóban létező és élő integritásmenedzsment rendszerek szempontjából kulcstényezők azok a **szereplők**, akik a változásokat generálják, illetve akik gondoskodnak arról, hogy a felállított rendszerek a rendeltetésüket a gyakorlatban is betöltsék. Az OECD ajánlásaiban **integritás aktorok**ként hivatkozott kulcsszereplők a fenti logika szerint két csoportba oszthatók a szerint, hogy az elsődleges vagy másodlagos keretrendszeri folyamatokhoz kapcsolódnak.

- az elsődleges folyamatok mentén jellemzően a szervezet vezetésének és a közvetlenül e feladatokra kijelölt integritás felelősöknek jut kiemelt szerep, míg
- a másodlagos folyamatokhoz kapcsolódóan a személyügyi, pénzügyi, közbeszerzési, informatikai vagy minőségbiztosítási területek rendszert támogató tevékenysége válik kulcsfontosságúvá.

A sokféle és eltérő pozíciójú integritás szereplő közötti koordináció érthető módon egyre fontosabbá válik az integritásmenedzsment rendszer működtetése és folyamatos fejlesztése szempontjából. Ezeket a feladatokat a kisebb intézmények esetében – vagy nagyobb szervezeteknél az új rendszerek bevezetésének első fázisában – egyetlen kijelölt személy (integritás-koordinátor, integritásfelelős, integritás tanácsadó) látja el. Nagyobb szervezeteknél – vagy más szervek esetében a rendszer kiterjedésének eredményeként – az integritásmenedzsment tevékenység napi koordinációját a feladataikat főállászerűen ellátó személyek csoportja (integritás iroda, integritásért felelős szervezeti egység) végzi.

Bármilyen megoldás születik is, alapvető fontosságú, hogy **a koordinációs feladatokat ellátó személyek ne izoláltak, hanem a napi munkafolyamatokba integráltan lássák el feladataikat.** Ezt elősegítendő – és a koordinatív szereplőket legitimáló hatású – intézkedésként javasolt az egyes intézményeknél az integritásmenedzsment körébe eső feladatok megvalósításának előkészítésére és nyomon követésére hivatott külön testület felállítása előzetes vezetői kijelölések alapján. Az ilyen bizottságok tagjai praktikusán a szervezet vezetői, valamint a különféle funkcionális (személyügyi,

⁵⁶ Az *I. Integritás Projektet* az Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézete (ÁSZ FEMI) az Európai Unió Átmeneti Támogatása keretében valósította meg 2007 és 2008 között, és célja a Holland Számvevőszéki integritás kockázatelemzési módszertanának magyarországi adaptálása volt. A *II. Integritás Projektet* az Állami Számvevőszék 2009 és 2012 között az Új Széchenyi Terv Államreform Operatív Programjának támogatásaiból hajtott végre, e fejlesztés keretében elkészült a hazai költségvetési szervek integritás kockázatainak mérésére és összehasonlítására alkalmas saját módszertan, továbbá két országos felmérésre, a mért eredmények tudományos igényű feldolgozására és nyilvános publikálására és 300 szakember továbbképzésére került sor. A *III. Integritás Projektet* a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem alkotta konzorcium valósítja meg 2012 és 2014 között. E fejlesztéssel immár felállíthatók lesznek a központi államigazgatásban a hazai integritásirányítási rendszer fontosabb elemei.

informatikai, pénzügyi, közbeszerzési, jogi-szabályozási, minőségbiztosítás, stb.) területek képviselői.

Az említett – szervezeten belüli – koordinatív megoldásoknak a továbbiakban fontos szerepe lehet az adott helyen és időben célravezető integritás politikák megfogalmazásában. A koordinációt szolgáló megoldásoknak mindemellett rendszer szinten fontos szerepe lenne egy átfogó korrupcióellenes stratégia kidolgozásában, amely egyfelől elősegítheti a különböző eszközök harmonikus alkalmazását, másfelől amellyel a kormányzat immár több mint egy évtizede adós.

Végezetül szükséges, hogy mind az intézményi szintű integritásmenedzsment-rendszerek, mind a rendszerszintű integritásirányítási rendszerek működési teljesítménye időről-időre megmérésre kerüljön, és az így tett megállapításokat a feladatban közreműködők az egyes intézkedések megtervezésekor a lehető legteljesebb mértékben figyelembe vegyék. Ezen időszakos kiértékelések szempontrendszerét terjedelmi okokból itt nem részletezzük, ugyanakkor jelezzük, hogy e tekintetben ugyancsak jó kiindukópontot jelentenek az OECD módszertani javaslatai.⁵⁷

6. Eddig ismert nemzetközi és hazai jó gyakorlatok bemutatása

Az integritásmenedzsment területén szerzett jó gyakorlatok között Magyarországon első helyen a holland megközelítést érdemes röviden bemutatni. Nemcsak azért, mert az eddigi három állami integritás projekt közül kettő holland szakértők közreműködésével valósult meg, hanem mert a holland módszer világszerte is az egyik legjobb és legtöbbit hivatkozott megközelítés, amelyet ráadásul az elmúlt években magyar szerzők is alaposan feldolgoztak.⁵⁸

a) A holland megközelítés

Hollandiában az integritást középpontba helyező társadalmi fejlődési folyamat háttérében a közigazgatásban kirobbanó korrupciós botrányok álltak. Az 1990-es években tanulmányok sora mutatott rá arra, hogy a holland közigazgatás egyes ágazatai, illetve a közszféra egyes tevékenységterületein (például az engedélyezés a közlekedés, építőipar,

⁵⁷ Ld.: OECD Assessment Framework (2005)

<http://www.oecd.org/governance/ethics/publicsectorintegrityframeworkforassessment.htm>

⁵⁸ Ld. Báger Gusztáv: Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia, Akadémiai Kiadó Budapest, 2012., 178. o., Báger Gusztáv – Korbuly Andrea – Pulay Gyula: Korrupciós kockázatok a magyar közszférában, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest, 2008.

illetve a lakásprogramok terén) a korrupció és a szervezett bűnözés kezelendő kockázatként jelent meg. A problémák ráadásul főként a helyi önkormányzatok működésével összefüggésben jelentkeztek. Szintén fontos tanulság volt, hogy a büntetőjogi eszközök önmagukban nem voltak elegendőek a korrupció leküzdéséhez. Éppen ezért 2002-ben megszületett az a törvény,⁵⁹ amelynek elsődleges célja az volt, hogy a hatóságok hatékonyabban szűrjék az engedélyekért folyamodókat, így megakadályozva a korrupció tovább terjedését vagy az engedélyek kiadásával való elősegítését. A hatékonyabb szűrés egyik előfeltételének tekintették a közszféra védekező erejének, azaz integritásának megerősítését.

Kiemelendő, hogy az integritás-megközelítés **a közszféra napi működésének szerves részeként érvényesül**, és azt Hollandiában nem csupán „felülről jövő kezdeményezésnek” tekintik. Az **értékalapú megközelítés** szervezeteken belüli terjedését olyan intézményesült megoldások is segítik, mint azok az átfogó jelentések, amelyeket a Holland Számvevőszék készít el ötévenként a kormányzati szervek integritás jellemzőiről. Hollandiában emellett 2006 óta a köztisztviselőkről szóló törvény a közszféra minden intézménye számára kötelezővé teszi, hogy az integritás a teljesítményértékelés során figyelembe veendő szempont legyen, valamint a munkaértekezletek, ülések és képzések fontos elemeként jelenjen meg.

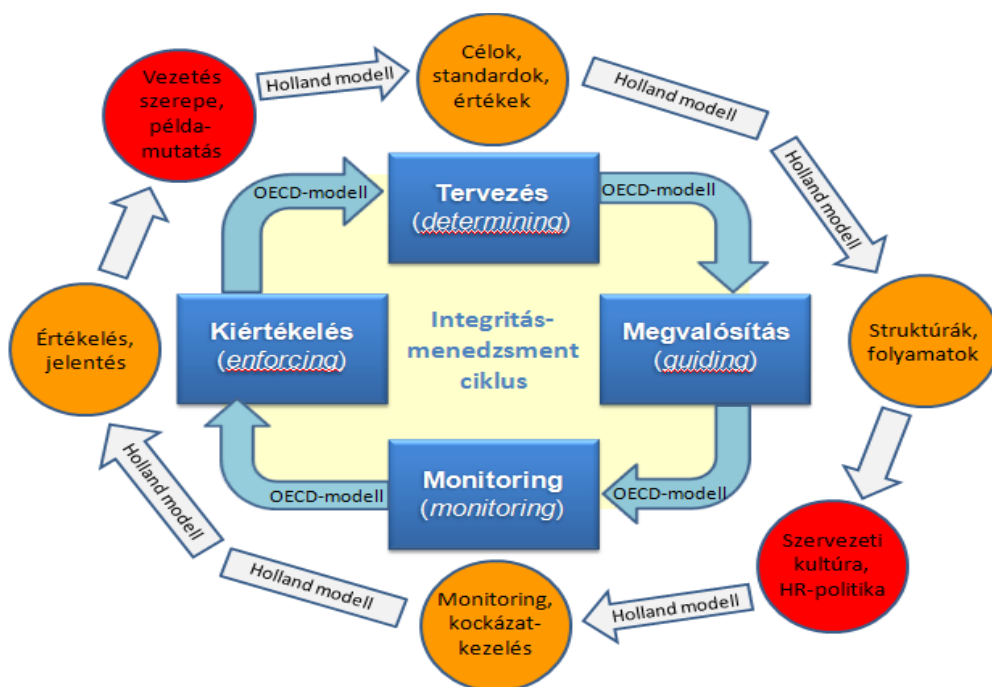
A holland módszer az integritásmenedzsment rendszert a közfeladatot ellátó szervezetek kontrollrendszerének részeként mutatja be. A hollandok a kontrolleszközök körében megkülönböztetik az általános, „kemény” és „puha” kontrollokat – az alábbiak szerint.

⁵⁹ Holland rövidítéssel BIBOB-törvény: a Holland Királyság törvénye a közigazgatási döntéshozatal fedhetetlenségéről (Public Administration Probity in Decision-Making Act, 2002).



Forrás: www.courtofaudit.nl

A holland integritásmenedzsment megközelítés emellett kettővel több elemet jelenít meg a menedzsment ciklusban – kiemelve a szervezetek mindenkori vezetésének szerepét, valamint az emberi erőforrásokkal való megfelelő gazdálkodás és a pozitív szervezeti kultúra jelentőségét.



2. Ábra: összefüggések az OECD szerinti és a holland integritásmenedzsment modell között

A holland módszer és jó gyakorlat az értékalapú megközelítést (*value based approach*), az informális szervezeti kultúra fejlesztését és – ennek érdekében – a rendszeres önértékelést helyezi középpontba.⁶⁰

b) *Egyéb erópai minták*

A kontinens más országaiban a fent bemutatott integritás menedzsmentciklus más-más elemére kerül a hangsúly:

- *Belgiumban* kialakították az integritásért felelős kormányzati koordinátor feladatkörét, akinek feladata az integritást erősítő kormányzati kezdeményezések összefogása.
- *Szlovéniában* az egész közigazgatásra kiterjedő integritáspolitikai kidolgozása – ezen belül az integritás célú tervezés – került hangsúlyos szerepbe, amely tekintetében mintaértékű megoldások születtek.
- *Dániában* valamennyi közigazgatásban dolgozó személyre kiterjedő magatartási kódexet vezettek be 2007-ben. Itt a folyamatok koordinálását érdekes módon a Pénzügyminisztérium végzi – a munkavállalói érdekképviselői szervekkel szoros együttműködésben.
- *Németországban* ezzel szemben a Belügyminiszter tett direktívaszerű – a korrupció megelőzését célzó – javaslatokat. A javaslatok módszertani segítséget is biztosítanak egyes kiemelt szervezeteknél a korrupciós kockázatokkal érintett személyek és tevékenységek beazonosítására.
- *Ausztriában* ugyancsak a Belügyminisztérium volt a cselekvés motorja, mely nagy hangsúlyt fektet a már megvalósult korrupciós cselekmények kivizsgálására. Ezeket a represszív funkciókat egészíti ki a 2005-ben felállított Belső Kapcsolatok Szövetségi Hivatala, mely preventív eszközökkel – alapvetően képzésekkel – a tudatosság javítását tűzte ki célul.
- *Finnországban* a hollandhoz hasonló értékközpontú megoldás született a Pénzügyminisztériumhoz tartozó Állami Foglalkoztatási Hivatal koordinálásával. A munka során egy vegyes munkacsoport fogalmazott meg intézkedési javaslatokat az érintett közigazgatási szervek számára.⁶¹

⁶⁰ Az integritás önértékelésén alapuló módszer *SAINTE* néven ismert (*Self Assessment of Integrity*). A holland modellről ld. bővebben: Báger Gusztáv – Korbuly Andrea – Pulay Gyula – Hans Benner – Ina de Haan – Juul Vos-Schellekens – Diny van Est: *Corruption risk mapping in Hungary: Summary of the twinning light project of Netherlands Court of Audit Office of Hungary*, 2008. Továbbá ld. még: Báger Gusztáv: *Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia*, Akadémiai Kiadó Budapest, 2012., 178. o.

⁶¹ Ld. Báger Gusztáv: *Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia*, Akadémiai Kiadó Budapest, 2012., 179-183. o.

c) *Egyéb nemzetközi megoldások*

Az integritásmenedzsment eszközök alkalmazása a kontinentális Európán kívül jellemzően az angolszász országokban terjedt el. A felhasználás ezekben az államokban széles intézményi kört ölel fel – a kormányzati szervektől egészen a nagy olajipari konszernekig.

Az **Egyesült Királyságra** jellemző, hogy már jó néhány évvel ezelőtt szigorú követelényeket határoztak meg a teljes közszféra tisztaságát illetően. A „Közéleti Standardügyi Bizottság”⁶² 1994-ben eredetileg a Képviselőház tagjai tekintetében tapasztalt etikai kihágások, valamint az egyes testületek/intézmények élre történő kijelölésekkel kapcsolatos ügyek megfelelő kezelése érdekében jött létre. Jelenleg a brit Kormány független tanácsadószerveként folyamatosan mér, nyomon követ (monitoring), és javaslattételi jogot gyakorol a „tisza közélet” tekintetében megfogalmazott követelmények (*public life standards*) érvényesítése érdekében. A nagy tekintélyű bizottság időről-időre nyilvános jelentésekben számol be a közéleti jelenségekről, illetőleg az előzetesen megfogalmazott – tiszta közéletet célzó – követelmények teljesüléséről.

Napjainkban több szerző a szigetországi rendszer kritikájaként fogalmazza meg, hogy az egyesült királysági megoldás túlságosan „követelményoldalú”, ill. **szabályközpontú** (egyesekek szerint már-már egy „foltozott pokróchoz” hasonlít⁶³), és viszonylag kevés figyelmet fordít **az elvárt standardoknak megfelelő szervezeti folyamatok kialakítására és az értékalapú megoldások begyakorlására**. Ez utóbbi tekintetében ugyanakkor **az Amerikai Egyesült Államokból említhetők kiváló gyakorlatok**.

Az USA-ban számos tanácsadó cég kínál integritásmenedzsment szolgáltatásokat, pontosabban olyan tanácsadói közreműködést hirdetnek weboldalaikon, amelyek önálló – intézményi szintű – integritásmenedzsment rendszerek felállítását és működtetését célozzák.⁶⁴ Az így kínált integritásmenedzsment szolgáltatások jellemzően az alábbiakra terjednek ki:

⁶² Ld.: The Committee on Standards in Public Life (<http://www.public-standards.gov.uk>).

⁶³ Ld. pl. Paul M. Heywood: „Integrity management and the public service ethos in the UK: patchwork quilt or threadbare blanket?” University of Nottingham, 2011.

⁶⁴ Egy, az egészségügyi kormányzati szervekre specializált szolgáltató pl. arra hívja fel a figyelmet, hogy az USA-ban csak az egészségügyi ágazatban több milliárd dollárnak vész nyoma csálás, pazarlás és egyéb visszaélések következtében. Itt pl. azért is alkalmaznak integritásmenedzsment eszközöket, hogy a túlszámlázások, a fantom-szolgáltatók alkalmazásának és a szabálytalan kifizetések visszaszorításával csökkentsék a szövetségi szintű egészségügyi finanszírozási veszteségeket (ld.: <http://www.integritym.com>).

- megfelelési (*compliance*) *jelentések elkészítése*, standard tervezési, adatgyűjtési, interjúkészítési, dokumentációs elemző és jelentéstételi módszerek alkalmazásával; ennek körében
 - o az integritás tárgyában indított kormányzati programok, illetve az ilyen céllal kötött szerződések egyes elemeinek értékelése;
 - o ún „megfeleléség értékelési programok” tervezése, kifejlesztése, megvalósítása, mérése, monitorozása és kiértékelése;
 - o megfelelési (*compliance*) kockázatok azonosítása, javaslatétel kezelésükre;
 - o technikai segítségnyújtás megfeleléségi kérdések tekintetében.
- *adatelemzés*, mely magában foglalja a következők elkészítését:
 - o leíró statisztikai elemzések,
 - o összehasonlító elemzések,
 - o idő- és trendelemzések,
 - o lineáris és logikai regressziós számítások végzését,
 - o klaszter elemzések,
 - o jövő modellezések.
- *csalások felderítése*, emly magában foglalja a következőket:
 - o bizalmas nyomozások, kivizsgálások lefolytatása, az etikai normasértésektől a köztörvényes csalásokig (magánnyomozás);
- *programtervezés és -értékelés*, mely magában foglalja a következőket:
 - o hatékonysági és hatásvizsgálatok,
 - o ügyfélelégedettségi mérések,
 - o végrehajtási mutatók, indikátorok kifejlesztése, mérések végzése,
 - o értékelési módszerek fejlesztése,
 - o a személyi állomány értékelési és minősítési célú képzéseinek lebonyolítása.
- *belső szabályozási rendszerek elemzése és kutatása*, ennek keretében
 - o a megrendelővel közös értékelése a szervezeti struktúrának, a belső működési folyamatoknak,
 - o megfeleléségi stratégiák kidolgozása,
 - o kockázatelemző és kockázatkezelő megoldások bevezetése.
- *képzések megtartása az alábbi témákban*:
 - o kockázatkezelés
 - o ellenőrzés
 - o kivizsgálások lefolytatása
 - o hatékony írásbeli kommunikáció,

- o programértékelési módszerek alkalmazása.

A fentiek mellett gyakori, hogy a piaci könyvvizsgáló cégek szervezeti integritás szempontú ellenőrzések (*integrity audits*) lefolytatását ajánlják ügyfeleiknek, melyek körében főként az alábbi tevékenységeket végzik:

- szabályszerűségi és megfelelőségi (*compliance*) ellenőrzések
- teljesítményellenőrzés (*performance audit*)
- meglévő belső ellenőrzési eljárások és ellenőrzési tervek értékelése, auditálása
- ellenőrzési tervek készítése, ellenőrzési eljárások és módszerek kialakítása, továbbfejlesztése, ez alapján ellenőrzések lefolytatása,
- speciális megízbólevelek alapján lefolytatott külső ellenőrzések
- egyéb, igény szerinti ellenőrzések lefolytatása.

Meglepő módon a fejlett gazdaságú országokban az olaj- és gázkitermeléssel foglalkozó ipari vállalatok, továbbá az energiahordozókat vezetékes rendszereken továbbító cégek hoztak létre fejlett szervezeti szintű integritásmenedzsment rendszereket. Esetükben az átlagon felüli termelési és környezetvédelmi kockázatok megfelelő és rendszeres kezelése, valamint az esetleges katasztrófák során bekövetkező károk mértékének csökkentése áll a háttérben.

A „**felelős vállalatirányítás**” (*sound corporate governance*) alapelveit az elsők között az USA-ban működő Exxon olajtársaság fogalmazta meg, tanulva abból az 1989-es tankerbalesetből,⁶⁵ melynek következményeként a társaságnak dollár milliárdos károkat kellett megtérítenie, továbbá amelyben az alaszakai parti vizeket olyan mértékű szennyezés érte, hogy annak ökoszférára mért romboló hatásai még negyed évszázaddal később is egyértelműen kimutathatók. A ma már modellszerű belső ellenőrző- és irányítórendszereket működtető olajtársaság felelősségi nyilatkozatában⁶⁶ úgy fogalmaz, hogy „*a felelős vállalatiirányítás szükségessé teszi – minden üzleti tevékenységre és befektetési döntésre kiterjedően – magas szintű etikai és integritás követelmények tiszta és világos megfogalmazását.*” A 83 ezer fős cég az alábbi – folytonosan megújuló menedzsmentciklusok logikája szerint felépített – kockázatomérséklő rendszereket hozta létre az elmúlt évtizedekben:

⁶⁵ Az Exxon Valdez egy olajszállító tankhajó volt, melynek 1989. március 24-én a Prince William-szorosnál (Alaszka) bekövetkezett balesete során – a 211 ezer tonnás óriás megfeneklett a Bligh Reef zátonyain – a hajóból 50 millió liter nyersolaj került a tengerbe, mely minden idők egyik legnagyobb környezeti katasztrófáját okozta.

⁶⁶ Ld.: http://www.exxonmobil.com/Corporate/safety_ops.aspx

- A napi működést támogató integritásmenedzsment keretrendszer:⁶⁷ közös követelményeket határoz meg biztonsági, egészségügyi, környezetvédelmi és szociális biztonsági tekintetben. A vállalati integritáspolitikában értelmében „a napi működést támogató integritásmenedzsment keretrendszer rendszerszerűen, jól strukturáltan és az szakterületek felől megközelítve folyamatosan méri az előrehaladást, vizsgálja az elszámolhatóságot az egyes üzletágakra, különféle vállalati tevékenységekre és projektekre kiterjedően.” A keretrendszerben 11 beavatkozási terület mentén 65 elvárás⁶⁸ fogalmaztak meg, melynek folyamánként évente 50-70 értékelést végeznek. Az egyes beavatkozási területek a biztonsági szempontokon felül a vállalatvezetést, az elszámoltathatósági követelmények betartását és az integritásmenedzsment rendszer folyamatos fejlesztését érintik. A keretrendszer a továbbiakban a vállalatnál minden üzleti döntés alapjául szolgál – a vállalati kultúra része –, amelyet ötévente ismétlődően megújítanak.⁶⁹
- Fejlett – a vállalati integritásmenedzsment rendszer részét képező – *belső irányítási rendszer*: ennek keretében teljes körű megfelelés (*compliance*) biztosítása valamennyi hatályos jogszabálynak, olyan esetekben pedig, amikor valamely területre nincs jogi előírás, a cég magas szintű szakmai standardjainak alkalmazása. Ugyancsak ideértik a nyílt vezetői elköteleződést a cég által lefektetett magas szintű etikai és integritás követelmények mellett, a folyamatok mérését, monitorozását, valamint az új szabályozások gyakorlatba ültetése érdekében kellően hatékony belső folyamatok kialakítását.
- Fejlett – a vállalati integritásmenedzsment rendszer részét képező – *belső ellenőrző rendszer*: folyamatosan méri és értékeli a pénzügyi ellenőrzési kockázatokat, kiterjed az előzetesen megfogalmazott ellenőrzési standardoknak⁷⁰ való megfelelés (*compliance*) vizsgálatára, a menedzsment és a beavatkozásra képes szervek irányába megfelelő jelentéstételi folyamatok kialakítására, továbbá az esetenként alaptalannak bizonyuló aggodalmak mérséklésére irányuló speciális eljárásokra is.

⁶⁷ Az angol *Operations Integrity Management System (OIMS)* kifejezést szándékosan nem „műveleti integritásmenedzsment rendszer”-nek (tükör)fordítjuk, utalva arra, hogy itt arról a standard követelményrendszernek (standardoknak, eljárásoknak, struktúráknak) a meghatározásáról van szó, amelyek eredményeként az integritás ténylegesen is a vállalati mindennapok részévé válik.

⁶⁸ Pl.: „Senki sem sérülhet meg!” „A biztonság mindenki felelőssége!” „Óvjuk meg a holnapot!”

⁶⁹ 2011-ben az Exxon integritásmenedzsment keretrendszerét a Lloyd’s minősítette, és azt az ISO környezetvédelmi szabványaival (ISO 14001:2004), valamint az amerikai munkavédelmi és munkaegészségügyi szabványokkal (OHSAS 18001:2007) teljes összhangban lévőnek találta.

⁷⁰ Az olajtársaság dokumentumaiban kiemeli, hogy azok teljes mértékben megfelelnek a Sarbanes-Oxley féle szövetségi törvénynek, valamint a New Yorki Tőzsdén való bejegyzéshez meghatározott szigorú követelményeknek. A belső ellenőrzési rendszerüket emellett egyfelől maguk is rendszeresen értékelik (*self-assessment*), illetőleg a PWC nemzetközi könyvvizsgáló cég is időszakszerűen auditálja.

A Közigazgatásban kiépített integritásmenedzsment rendszerek tekintetében említhető példaként a **Dél-Afrikai Köztársaság** Közigazgatási és Közszolgálati Minisztériuma által kidolgozott rendszer.⁷¹ Ennek **alapja lényegében egy, az egész közsférára kiterjedő** – a korábbi központi és helyi önkormányzati etikai kódexeket egységesítő – **Közszolgálati Karta**.

A dél-afrikai közigazgatási integritásmenedzsment keretrendszer sajátja, hogy nem személyi vagy szervezeti szinten, hanem a teljes igazgatási rendszer szintjén hozták létre, s mint ilyen több tárgykört próbál meg egyidejűleg kezelni. Ezek közé tartozik a különféle érdekösszeütközési helyzetek (összeférhetlenségek) kezelése, valamint minden olyan ügy, amely a közigazgatási integritást veszélyezteti. A programszerű kezdeményezés nem titkolt célja a közbizalom erősítése, és ennek érdekében több beavatkozási területen egyszerre fogalmaz meg intézkedéseket.

A **szabályközpontú** – az előírásoknak való megfelelést középpontba helyező – **keretrendszer** megtiltja, hogy a közszolgálatban dolgozók ajándékokat és más előnyöket fogadjanak el tevékenységük során, szabályozza a gazdasági összeférhetlenségi helyzeteket, a vagyonyilatkozat tételi eseteket, valamint az olyan ellenszolgáltatás fejében végzett tevékenységeket, amelyek kilépnek a közszolgálat keretei közül. Érdekes a dél-afrikai modellben, hogy rendkívül részletesen szabályozza a közszolgálatból távozók visszafoglalkoztatásának, illetőleg későbbi közbeszerzésekbe, tenderekbe való bevonásának eseteit, amely tekintetében egyéves moratórium időt rendel el (*cooling off period*) az ún. „forgóajtó-helyzetek” elkerülése érdekében. A keretrendszer figyelmet fordít emellett a korrupciós ügyek kivizsgálására, az ügyész szervek megerősítésére és a normasértésekkel okozott károk megtérítésének szabályozására.

Az egész közigazgatás szintjén átfogó programként megfogalmazott dél-afrikai integritásmenedzsment keretrendszer etikai megbízottakat (*ethics officers*) rendel minden fontosabb intézményhez. Az ő feladatuk között szerepel az integritás-konform tisztviselői magatartás, valamint az integritás alapú szervezeti működés elősegítése, az alkalmazottnak részére biztosított folyamatos tanácsadás, szervezeti integritáspolitikák kidolgozása, eljárások szabályozása, az etikátlan viselkedés leleplezése és kivizsgálása, a jelentéstétel a menedzsment számára, végül az összeköttetés biztosítása az országos szintű korrupció elleni szervhez.

⁷¹ Ld.: <http://www.pmg.org.za/report/20110817-minister-public-service-and-administration-ethics-and-integrity-frame>

d) *Hazai jó gyakorlatok: integritás kockázatok mérése*

Az alábbiakban részletesebben ismertetjük egy konkrét integritásmenedzsment eszköz (ti. integritáskockázatok elemzése) gyakorlati alkalmazásának magyarországi tapasztalatait. Ennek során részletesebben is kitérünk arra, hogy a magyar közigazgatási környezetben és konkrét esetekben milyen adaptációs kérdések merülnek fel.

Az Állami Számvevőszék az Új Széchenyi Terv Államreform Operatív Programja (ÁROP) keretében a „**Korrupciós kockázatok feltérképezése** – integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése” elnevezésű projekt⁷² keretében első ízben 2011-ben térképezte fel a költségvetési szférában működő intézmények integritás kockázatait. Ezt követően a vizsgálatot megismételték 2012 tavaszán, illetőleg a felmérésekre – összesen hét éven keresztül – minden évben egyszer újból sor kerül. Az ÁSZ módszertani fejlesztésinek eredményeként az elektronikusan feldolgozott, majd – térinformatikai eszközökkel – internetes térképi felületen megjelenített veszélyeztetettségi indexek segítségével az elmúlt években **összehasonlíthatóvá váltak a közszférára jellemző intézményi korrupciós kockázatok.**⁷³

A 2011. évi felmérés során először alkalmazott, **155 kérdésből álló Integritás Kérdőív** olyan szervezeti működési és szabályozási területekre kérdezett rá, melyek befolyásolják az intézmény integritását, azaz a következetes és fedhetetlen szervezeti működést, etikus munkakörnyezetet, tiszta és átlátható belső folyamatokat. Ugyancsak fontos visszajelzésre teremtettek lehetőséget azok a kérdéscsoportok, melyek a szervezetek vagyongazdálkodására, az EU támogatások felhasználására és a közpénzek kezelésére adtak választ. A felmérés intézmények szintjén tényszerű és ellenőrizhető válaszok alapján számolta a költségvetési szervek korrupciós veszélyeztetettségi jellemzőit. Erre – a véleményeket, attitűdöket és szubjektív percepciókat mérő korábbi kutatásokkal szemben – Magyarországon eddig még nem volt példa.

Az egyes kérdéscsoportok 30-40 olyan rizikófaktort mértek, amelyek esetében a válaszok fontos információkat közöltek az egyes intézmények egyedi veszélyeztetettségi

⁷² Ld. II. Integritás Projekt (ÁROP-1.2.4-09-2009-0002.), bővebben: <http://integritas.asz.hu/>

⁷³ A II. Integritás Projekt a közvélemény számára akkoriban még teljesen új, a közigazgatás és a politika számára pedig részben ismeretlen fogalmat (integritás) és működési módot kívánta bevezetni a köztudatba. A felmérések során az ÁSZ a Magyarországon működő 14.409 költségvetési szerv közül arányosan rétegzett mintavétellel választott ki 4.111 intézményt. Az első adatfelvétel során összesen 1.095 kitöltött kérdőív érkezett a projekt keretében kifejlesztett elektronikus adatfelvétel-, feldolgozó és térképi megjelenítő rendszerbe. Az 1.095 választ beküldő intézmény 26%-os adatszolgáltatási arányt jelentett az első évben, ami a következő évben tovább javult. Ez az arányszám ugyanakkor 38% volt az adatot szolgáltató intézmények által kezelt költségvetési források összegét tekintve (2.238 Mrd Ft), illetve 36% a célcsoport összesített személyi állományát figyelembe véve (208.067 fő). Az első országos adatfelvétel során a helyi önkormányzatok, valamint a célcsoporton belüli nagyobb intézmények – mint például a kormányzati szervek (65%), a területi igazgatási szervek (50%), vagy rend- és honvédelmi szervek (46%) – voltak aktívabbak.

jellemzőiről. **Az eredményeket három kiemelt index segítségével szemléltették.** Ezek mértéke és egymáshoz való viszonya – egyfajta ujjlenyomatként – a választ adó intézményekre jellemzően, egyedi módon mutatták be az integritás kockázatokat:

- **Az első index a szervezetek jogállásától és feladatköreitől függő eredendő veszélyeztetettségi tényezőket (EVT) tette mérhetővé.** Ezt olyan tényezők határozzák meg, amelyek alakítása az alapítószerv jogalkotási hatáskörébe tartozik. Így például a hatósági jogalkalmazás, a (jogi) szabályozás, vagy a különféle (oktatási, egészségügyi, szociális és kulturális) közszolgáltatások nyújtása. A résztvevő intézmények válaszai alapján megállapítható volt, hogy jogállásukat és feladatkörüket tekintve a helyi önkormányzatok kimagaslóan veszélyeztetettek Magyarországon.
- **A második index az egyes intézmények napi működésétől függő – az eredendő integritás, illetve korrupciós veszélyeztetettséget növelő – tényezőket (KVNT) jelenítette meg.** Ez leképezte 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 és kultúra alakítása, valamint a személyi és költségvetési erőforrásokkal, illetve a közbeszerzésekkel való gazdálkodás. E mutató tekintetében az első felmérés idején a felsőoktatási intézmények vezették a sort, majd a kormányzati szervek következtek, míg harmadik helyen a független államhatalmi szervek voltak megtalálhatók.
- **A harmadik index a kontrollok hiányából adódó integritás, illetve korrupciós veszélyeztetettséget (KHKT) számszerűsítette.** Ebben az esetben az ÁSZ munkatársai azt vizsgálták, hogy az adott szervezetnél léteznek-e intézményesült kontrollok, illetőleg, hogy ezek ténylegesen működnek-e, betöltik-e rendeltetésüket. Itt olyan további faktorok voltak mérhetőek, mint a szervezet belső szabályozása, a külső és belső ellenőrzöttség, valamint az egyéb integritás kontrollok: etikai követelmények meghatározása, összeférhetlenségi helyzetek kezelése, a bejelentések, panaszok kezelése, rendszeres kockázatelemzés és tudatos stratégiai menedzsment. E mutató vonatkozásában a sorrendet azok a közszolgáltatást nyújtó intézmények vezették, amelyekre nem volt jellemző a közhatalmi döntésekhez kapcsolódó bonyolult jogi garanciális rendszerek kiépültsége, és ebből következően fejlett adminisztrációs rendszerek működtetése (sport és szabadidős intézmények, bölcsődék és óvodák, valamint kulturális intézmények és általános iskolák).

Az első felmérések alapján megállapítható volt, hogy a 2011. évi felmérésben résztvevő 1.095 intézmény esetében **lényeges különbségek nem területi** (regionális, megyei, illetve kistérségi) **szinten mutatkoztak**: az eredményeket elsősorban intézmények szintjén, egyedileg lehetett vizsgálni, illetőleg intézmény-csoportonként lehetett összehasonlításokat végezni.

A felmérések egyértelműen kimutatták, hogy Magyarországon a költségvetési szervek túlnyomó része előtt még nem volt világos, illetve nem volt egységesen értelmezett az integritás alapú szervezeti működés követelménye. Ugyancsak fontos eredménye volt a felméréseknek, hogy ettől kezdve Magyarországon is rendelkezésre álltak azok a bázisadatok, amelyek viszonyítási alapot jelenthettek a további adatfelvételekhez, illetőleg lehetőséget biztosítottak a változások tárgyyszerű megítéléséhez. A kutatási adatbázis alapján később tudományos esszék és oktatási anyagok is készültek, amelyek támpontként szolgáltak a későbbi kormányzati korrupció-megelőzési szakpolitikák kidolgozásához, valamint az állami beavatkozások helyének és módjának meghatározásához.

Ellenőrző kérdések:

- *Hogyan határozná meg a kockázatkezelés, ill. kockázatmenedzsment fogalmát?*
- *Melyek az etikai, illetve a magatartási kódex közötti fogalmi különbségek?*
- *Az intézményi szintű integritásmenedzsment rendszerek felállításakor miért fontos a vezetői példamutatás?*
- *Miben különböztethetők meg egymástól a szervezeti integritást mérő aktív és passzív monitoring eszközök? Említsen konkrét példákat!*
- *Hogyan határozná meg az ún. 'whistle blower', illetve bejelentővédelmi rendszerek lényegét? Milyen más jelzőrendszeri megoldásokat ismer?*
- *Miért fontos a szervezeti integritás kikényszerítése? A különféle szankciók alkalmazása során milyen garanciális jelentőségű alapelveket szükséges érvényesíteni?*
- *Foglalja össze az integritásmenedzsment keretrendszer főbb elemeit!*
- *Kik lehetnek egy integritásmenedzsment keretrendszer felállításának kulcsszereplői?*
- *Az integritásmenedzsment kapcsán milyen nemzetközi jó gyakorlatokat tud említeni?*
- *Milyen módszerrel méri az Állami Számvevőszék az integritás kockázatokat?*

* * *

VI. Forrásjegyzék, ajánlott irodalom:

Nemzetközi szakirodalom:

- *Becker, T. E.*: Integrity in Organizations: Honesty and Conscientiousness. Academy of Management Review, 1998.
- *Miller, William L. - Grødeland, Åse B. - Koshechkina, Tatyana Y.*: A Culture of Corruption? Coping with Government in Post-Communist Europe, Central University Press, Budapest, New York, 2001
- *Paul M. Heywood*: Integrity management and the public service ethos in the UK: „Patchwork quilt or threadbare blanket?” University of Nottingham, 2011.
- *Robert C. Ford & Woodrow D. Richardson*: Ethical decision making: A review of the empirical literature, Journal of Business Ethics, 1994.
- *Rose-Ackerman, Susan*: International handbook on the Economics of Corruption, Edward Elgar Publishing, 2006.
- *Trevino, L. K., Hartman, L. P., & Brown, M.*: Moral person and moral manager: how executives develop a reputation for ethical leadership, 2000.
- Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation, Paris, 2009. (issued under GOV/PGC(2008)21 and approved by the Public Governance Committee under written procedure in November 2008)
- Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries. OECD, 2000.
- National Integrity System, TI Source Book, Transparency International, 2000.
- Amerikai Államközi Korrupció Elleni Egyezmény, IACAC 1996.
- Sarbanes–Oxley (SOX) féle vállalati közkönyvelési és bekeftetővédelmi törvény (Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act), 2002.
- A külföldi korrupciós gyakorlatokról szóló USA szövetségi törvény (U.S. Act on Foreign Corrupt Practices,1977.)
- A Holland Királyság törvénye a közigazgatási döntéshozatal fedhetetlenségéről (Public Administration Probity in Decision-Making Act – BIBOB, 2002.)

Magyar szakirodalom:

- *Báger Gusztáv*: Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia, Akadémiai Kiadó Budapest, 2012.
- *Báger Gusztáv – Korbuly Andrea – Pulay Gyula*: Korrupciós kockázatok a magyar közszférában, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest, 2008.
- *Báger Gusztáv – Korbuly Andrea – Pulay Gyula – Hans Benner – Ina de Haan – Juul Vos-Schellekens – Diny van Est*: Corruption risk mapping in Hungary:

Summary of the twinning light project of Netherlands Court of Audit Office of Hungary, 2008

- *Burai Petra – Sántha György – Somogyvári István: Az integritás jelentősége a hivatali korrupció elleni fellépésben. Önkormányzati Hírlevél 2010., Complex Kiadó, 2010 (ISSN 1587-4761)*
- *Kakatics Lili – Sántha György: Az integritás szerepe a közigazgatási kultúraváltásban és a korrupció visszaszorításában / Önkormányzati pénzügyek, Complex Kiadó, 2011 (ISSN 2060-6117)*
- *Klotz Péter – Pulay Gyula: Térképen a korrupciós kockázatok – Integritás Felmérés 2011, Magyar Közigazgatás, 2011.*
- *Sólyom László – Csermely Péter – Fodor István – Eva Joly – Lámfalussy Sándor: Szárny és teher, Budapest, Bölcsék Tanácsa Alapítvány, 2009*
- *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) – „A haza üdvére és a köz szolgálatában”, 2011. június 10.*
- *Integritás Jelentés 2011-2012, Állami Számvevőszék, 2011-2012 (integritas.asz.hu)*
- *Integritás a közszférában, Javaslat a jogalkotóknak, Budapest, 2012.*
- *Elemzések a közszféra korrupciós kockázatairól, gyűjteményes tanulmánykötet a 2011. évi Integritás Felmérés adataiból, szerk. Sente Zoltán, Budapest, 2012.*
- *Korrupció és korrupció ellenes politika Magyarországon, Open Society Institute 2002.*

Jogszabályok és egyéb normatív hivatkozások:

- 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről
- 2009. évi CLXIII. törvény a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról
- 2007. évi CXXXVI. törvény a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról
- 2005. évi CXXXIV. törvény az Egyesült Nemzeteknek a mexikói Meridában 2003-ban kelt Korrupció Elleni Egyezményének (UNCAC) kihirdetéséről
- 2004. évi L. törvény az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. november 4-én kelt, Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezményének kihirdetéséről
- 2002. évi XLIX. törvény az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. január 27-én kelt Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezményének kihirdetéséről
- 2000. évi XXXVII. törvény a nemzetközi üzleti kapcsolatokban a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni 1997. évi OECD Egyezmény kihirdetéséről

- 1080/2013. (II. 25.) Korm. határozat Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés (*Open Government Partnership*) elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő vállalásairól szóló akcióterv jóváhagyásáról
- 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról
- 1037/2007. (VI. 18.) Korm. határozat a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatokról
- 1023/2001. (III. 14.) Korm. határozat a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról

VII. Annotáció

- 1) **A tantárgy megnevezése (magyarul):** Integritásmenedzsment
- 2) **A tantárgy megnevezése (angolul):** „*Integrity management*”
- 3) **A tanórák száma:** 12 óra
- 4) **Az oktatás nyelve:** magyar
- 5) **A tantárgyfelelős tanszék/szakcsoport (intézet) neve:** Vezető- és Továbbképzési Intézet
- 6) **A tantárgyfelelős oktató neve, beosztása:** dr. Sántha György
- 7) **A tantárgy oktatói:** dr. Sántha György, dr. Klotz Péter
- 8) **A tantárgy célja:**

a jellemző integritás-problémák körüljárása, lehetséges megoldások bemutatása, átfogó kép kialakítása az integritásmenedzsment rendszerek főbb elemeiről (az OECD által ajánlott keretrendszer példáján), az üzleti szférában alkalmazott megoldások áttekintése, az intézményesült korrupció-megelőzés hazai jogi és intézményi kereteinek ismertetése
- 9) **A tantárgy tananyagának leírása (tematika):**
 - *A kezelendő probléma bemutatása: „rossz kormányzás”* (szétesés, széthúzás, háború, korrupció), a korrupció valódi arca, korrupciós jelenségek Magyarországon, konkrét ügy(ek) feldolgozása
 - *A javasolt megoldás bemutatása: a „jó kormányzás” és sarokköve az integritás; az integritás fogalma; személyi, szervezeti és rendszerszintű integritás, a represszió és a prevenció szükségszerű egyensúlya a helyes szervezeti működésben*
 - *Nemzetközi előírások, vonatkozó intézményi és szabályozási keretek:* EU, ET, OECD, ENSZ, OGP elvárások, hatályos jogszabályi előírások, előírt kormányzati feladatok
 - *Integritásmenedzsment rendszerek:* közigazgatási kontextus
 - *Vállalati compliance rendszerek:* piaci kontextus

- *A szervezeti szintű integritás definiálása (determining):* kockázatelemzés, etikai ügyek kezelése, szervezeten belüli konzultáció, tanácsadás, értékek, normák rögzítése, érdek-összeütközések kezelése, szabályozás
- *Útmutatás, tanácsadás (guiding):* a vezetők példamutatása, tréningek, szervezeti elköteleződés, az integritás követelményének való megfelelés integrálása a mindennapi munkafolyamatokba – különösen a személyzeti ügyek intézésébe
- *Az integritás mérése, monitorozása (monitoring):* passzív és aktív mérő/monitorozó rendszerek, szervezeten belüli és szervezeten kívüli információs csatornák kialakítása (panaszkezelés, whistle blowing, lobb ügyek kezelése)
- *Az integritás kikényszerítése (enforcing):* információszerzés, tájékozódás és kivizsgálás, valamint az eljárás kezdeményezés és a szankcionálás lehetőségei
- *Integritásmenedzsment folyamatok és struktúrák:* alapvető (elsődleges) és kiegészítő (másodlagos) integritásmenedzsment folyamatok és struktúrák egy szervezetben
- *Eddig ismert nemzetközi és hazai jó gyakorlatok bemutatása:* ismertebb „best practice” megoldásokon felül konkrét ügy(ek) kielemezése, egy konkrét integritásmenedzsment eszköz demonstrálása (kockázatelemzés az ÁSZ Integritás Projektjében)

10) **Kompetenciák leírása:**

- a korrupció megelőzésére vonatkozó nemzetközi szerződések
- a korrupció megelőzésével foglalkozó európai uniós és nemzetközi szervezetek
- a korrupció megelőzésének külföldi gyakorlata
- nemzetközi korrupciós rangsorok indikátorok és jelentések, különös tekintettel Magyarországra értékelésére
- az integritás fogalma és nemzetközi példák az integritásirányítási rendszerre
- a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja és annak aktuális fejleményei
- az ÁSZ integritás felmérése
- szervezeti és működési korrupciós kockázatok felmérésének és kezelésének módszertana
- bejelentések fogadása és bejelentő-védelem
- érdekérvényesítőkkel való etikus kapcsolattartás szabályai és technikái
- szabálytalanságok és visszaélések kivizsgálása
- az integritás irányítási rendszer hazai szabályozása

11) **Vizsgakövetelmények:**

(Id. külön) dokumentumban

12) **Irodalomjegyzék:**

Nemzetközi szakirodalom:

- *Becker, T. E.:* Integrity in Organizations: Honesty and Conscientiousness. Academy of Management Review, 1998.
- *Miller, William L. - Grødeland, Åse B. - Koshechkina, Tatyana Y.:* A Culture of Corruption? Coping with Government in Post-Communist Europe, Central University Press, Budapest, New York, 2001
- *Paul M. Heywood:* Integrity management and the public service ethos in the UK: „Patchwork quilt or threadbare blanket?” University of Nottingham, 2011.
- *Robert C. Ford & Woodrow D. Richardson:* Ethical decision making: A review of the empirical literature, Journal of Business Ethics, 1994.
- *Rose-Ackerman, Susan:* International handbook on the Economics of Corruption, Edward Elgar Publishing, 2006.
- *Trevino, L. K., Hartman, L. P., & Brown, M.:* Moral person and moral manager: how executives develop a reputation for ethical leadership, 2000.
- Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation, Paris, 2009. (issued under GOV/PGC(2008)21 and approved by the Public Governance Committee under written procedure in November 2008)
- Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries. OECD, 2000.
- National Integrity System, TI Source Book, Transparency International, 2000.
- Amerikai Államközi Korrupció Elleni Egyezmény, IACAC 1996.
- Sarbanes–Oxley (SOX) féle vállalati közkönyvelési és bekeftetővédelmi törvény (Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act), 2002.
- A külföldi korrupciós gyakorlatokról szóló USA szövetségi törvény (U.S. Act on Foreign Corrupt Practices,1977.)
- A Holland Királyság törvénye a közigazgatási döntéshozatal fedhetetlenségéről (Public Administration Probity in Decision-Making Act – BIBOB, 2002.)

Magyar szakirodalom:

- *Báger Gusztáv:* Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia, Akadémiai Kiadó Budapest, 2012.

- *Báger Gusztáv – Korbuly Andrea – Pulay Gyula: Korrupciós kockázatok a magyar közszférában, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest, 2008.*
- *Báger Gusztáv – Korbuly Andrea – Pulay Gyula – Hans Benner – Ina de Haan – Juul Vos-Schellekens – Diny van Est: Corruption risk mapping in Hungary: Summary of the twinning light project of Netherlands Court of Audit Office of Hungary, 2008*
- *Burai Petra – Sántha György – Somogyvári István: Az integritás jelentősége a hivatali korrupció elleni fellépésben. Önkormányzati Hírlevél 2010., Complex Kiadó, 2010 (ISSN 1587-4761)*
- *Kakatics Lili – Sántha György: Az integritás szerepe a közigazgatási kultúraváltásban és a korrupció visszaszorításában / Önkormányzati pénzügyek, Complex Kiadó, 2011 (ISSN 2060-6117)*
- *Klotz Péter – Pulay Gyula: Térképen a korrupciós kockázatok – Integritás Felmérés 2011, Magyar Közigazgatás, 2011.*
- *Sólyom László – Csermely Péter – Fodor István – Eva Joly – Lámfalussy Sándor: Szárny és teher, Budapest, Bölcsék Tanácsa Alapítvány, 2009*
- *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) – „A haza üdvére és a köz szolgálatában”, 2011. június 10.*
- *Integritás Jelentés 2011-2012, Állami Számvevőszék, 2011-2012 (integritas.asz.hu)*
- *Integritás a közszférában, Javaslat a jogalkotóknak, Budapest, 2012.*
- *Elemzések a közszféra korrupciós kockázatairól, gyűjteményes tanulmánykötet a 2011. évi Integritás Felmérés adataiból, szerk. Sente Zoltán, Budapest, 2012.*
- *Korrupció és korrupció ellenes politika Magyarországon, Open Society Institute 2002.*

Jogszabályok és egyéb normatív hivatkozások:

- 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről
- 2009. évi CXLI. törvény a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról
- 2007. évi CXXXVI. törvény a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról
- 2005. évi CXXXIV. törvény az Egyesült Nemzeteknek a mexikói Meridában 2003-ban kelt Korrupció Elleni Egyezményének (UNCAC) kihirdetéséről
- 2004. évi L. törvény az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. november 4-én kelt, Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezményének kihirdetéséről

- 2002. évi XLIX. törvény az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. január 27-én kelt Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezményének kihirdetéséről
- 2000. évi XXXVII. törvény a nemzetközi üzleti kapcsolatban a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni 1997. évi OECD Egyezmény kihirdetéséről
- 1080/2013. (II. 25.) Korm. határozat Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés (*Open Government Partnership*) elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő vállalásairól szóló akcióterv jóváhagyásáról
- 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról
- 1037/2007. (VI. 18.) Korm. határozat a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatokról
- 1023/2001. (III. 14.) Korm. határozat a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról