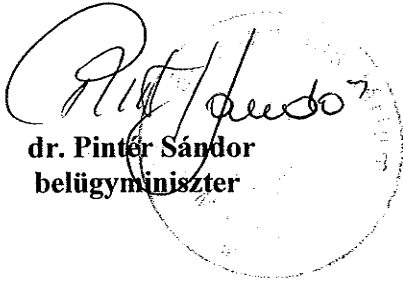


Jóváhagyom:


dr. Pintér Sándor
belügyminiszter


Varga Mihály
nemzetgazdasági miniszter

AJÁNLÁS

*a korrupció ellenes küzdelem érdekében az integritásirányítási rendszert – önkéntes
döntésük alapján – kialakítani szándékozó költségvetési szervek számára*

Tartalomjegyzék

1. Az ajánlás célja	4
2. Mit nevezünk integritásirányítási rendszernek?	5
3. Az integritásirányítási rendszer és a belső kontrollrendszer kapcsolata	6
4. Milyen fő funkciókkal kell rendelkeznie egy integritásirányítási rendszernek?..	10
4.1. <u>Értékkorientációs funkció</u>	11
4.2. <u>Szabályozási megfelelési funkció</u>	12
4.3. <u>Megelőzési és fejlesztési funkció</u>	13
4.4. <u>Feltérési szankcionálási és helyreállítási funkció</u>	14
4.5. <u>Az integritásfejlesztési rendszer funkcióinak és az integritásfejlesztési eszközök</u> <u>két fő típusának kapcsolata</u>	15
5. A szervezeti integritásirányítási rendszerek szereplői	16
6. Milyen szervezeti sajátosságokat kell figyelembe venni egy szervezetspecifikus integritásirányítási modell kialakítása során?	19
6.1. <u>A költségvetési szerv létszáma</u>	20
6.2. <u>A költségvetési szerv szerkezeti tagoltsága</u>	21
6.3. <u>A költségvetési szerv irányító vagy irányított volta</u>	22
6.4. <u>A költségvetési szerv által kezelt közpénzek és közhatalmi jogosítványok</u> <u>nagyságrendje</u>	24
6.5. <u>A költségvetési szervre vonatkozó legfontosabb döntések egy testületi szerv</u> <u>kezésében vannak-e?</u>	25
6.6. <u>Milyen foglalkoztatási jogviszony a legjellemzőbb a költségvetési szerv</u> <u>munkatársaira?</u>	26
7. Mely szerveknél tűnik a leginkább indokoltnak az integritásirányítási rendszer bevezetése?	29

8. Milyen követelményeknek kell megfelelni, hogy már valódi integritásirányítási rendszerről beszélhessünk?	30
9. A szervezet integritási fejlettségének figyelembevétele az integritásirányítási rendszer tervezésénél	31
10. Mik az integritásirányítási rendszer kiépítésének legfontosabb lépései?	33
10.1. <u>A szemléletbeli akadályok lebontása és a kulcsszereplők elkötelezettségének megteremtése</u>	34
10.2. <u>Az integritásirányítási rendszer kialakítása, kulcsszeplőinek kijelölése</u>	35
10.3. <u>A belső kontrollrendszerre vonatkozó követelményeknek való megfelelés</u>	36
10.4. <u>Választás három integritásfejlesztési megközelítésmód közül, és ennek mentén intézkedések végrehajtása</u>	37
10.4.1. <u>Projektorientált megközelítésmód</u>	37
10.4.2. <u>Szabályozásorientált megközelítésmód</u>	38
10.4.3. <u>Kockázatorientált megközelítésmód</u>	39
10.5. <u>Az integritás fejlesztés hosszú távon fenntartható ciklusának kialakítása</u>	39
11. Érdemes-e belevágni ebbe az egészbe?	40
12. Honnan lehet további segítséget kérni?	41
Melléklet.....	44

1. Az ajánlás célja

Ennek az ajánlásnak a célja, hogy – a Nemzeti Korrupcióellenes Programmal összefüggő intézkedések 2017–2018. évre vonatkozó terve elfogadásáról szóló 1239/2017. (IV. 28.) Korm. határozat 2. pont *b*) alpontjának megfelelően – az integritásirányítási rendszert önkéntes döntésük alapján kialakítani szándékozó költségvetési szervek számára módszertani segítséget nyújtson a különféle szervtípusok igényeihez igazodóan az integritásirányítási rendszerek kialakításához.

Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Intr.) alapján – a rendvédelmi szervek kivételével – az államigazgatási szerveknek kötelező integritásirányítási rendszert kialakítaniuk, mégpedig az Intr. által meghatározott modellnek megfelelően.¹ Más költségvetési szervekre vonatkozóan nincsen jogszabályi előírás integritásirányítási rendszer bevezetésére, azonban számos, különböző típusú költségvetési szerv részéről jelentkezett igény arra, hogy saját integritásirányítási rendszert alakítsanak ki, amelyhez azonban az Intr. államigazgatási szervek számára kialakított modellje általában nem használható fel közvetlenül. E költségvetési szervek számára készült ez az ajánlás.

A Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról szóló 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat 4. pont *d*) alpontjának végrehajtása keretében, az egyes kormányrendeleteknek a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztésével összefüggő módosításáról szóló 187/2016. (VII. 13.) Korm. rendelet kiadásával összehangolásra került a költségvetési szervek belső kontrollrendszerére vonatkozó szabályozás az államigazgatási szervek korrupció megelőzését szolgáló belső intézkedéseivel, vagyis integritásirányítási rendszerével, amely további lendületet adott az integritásirányítási rendszerek bevezetésére vonatkozó önkéntes kezdeményezéseknek, mivel belső kontrollrendszernek minden költségvetési szervnél működnie kell.

Ennek az ajánlásnak a célja a különböző költségvetési szervek igényeihez igazodó integritásirányítási rendszerek kialakításának a támogatása, azáltal hogy áttekintést nyújt arról, milyen alapvető döntések határozzák meg egy integritásirányítási rendszer jellegét, és milyen

¹ Az Intr. hatálya – 1. §-a alapján – a Kormány, valamint a Kormány tagjának irányítása vagy felügyelete alatt álló államigazgatási szervekre, és azok munkatársaira terjed ki, a rendvédelmi szervek és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat kivételével. Az egyszerűség kedvéért erre a körre a továbbiakban – ahol a kivételeknek nincs különösebb jelentősége – csak mint államigazgatási szervekre hivatkozunk.

fő funkciók ellátására szükséges tekintettel lenni a rendszer megtervezésekor. Ez lehetővé teszi, hogy a költségvetési szervek a kialakítandó integritásirányítási rendszer megtervezésekor tudatos, jól átgondolt döntéseket hozhassanak, ami esélyt teremthet arra, hogy az integritásirányítási rendszer bevezetése az adott szervezetben valóban sikeres legyen. Egy más jellegű, más sajátosságokkal rendelkező szervezet számára kialakított integritásirányítási modell puszta lemásolása ugyanis veszélyeztetheti az integritásirányítási rendszer eredményességét és hatékonyságát.

Ahogy azt címében nyilvánvalóvá is teszi, ez az ajánlás olyan szervezeteknek szól, amelyek önkéntesen vállalják integritásirányítási rendszer kiépítését. Technikai szempontból az indokolja az ajánlás önkéntes voltát, hogy a költségvetési szervek zömét nem kötelezi jogszabály integritásirányítási rendszer működtetésére. Van azonban egy sokkal lényegesebb oka is, hogy ennek az ajánlásnak a követése önkéntes döntésén alapul. Az integritásirányítási rendszer bevezetése egy értékek melletti elköteleződést feltételező szervezetfejlesztési tevékenység, amelynek sikere nagyban függ attól, hogy mennyire motivált egy szervezet annak végrehajtásában. Integritásirányítási rendszert kizárólag kötelezettségeknek való formális megfelelés érdekében nem igazán érdemes kiépíteni, mivel egy így létrejött rendszer nagyon kevésbé lesz eredményes. Tartalmi szempontból is megfelelő integritásirányítási rendszer csak elkötelezett módon, hiteles belső motivációval építhető. Ez legjobban a szervezet önkéntes döntésének bázisán valósítható meg.

2. Mit nevezünk integritásirányítási rendszernek?

Az integritás kifejezés a korrupció elleni fellépés kontextusában jelent meg a magyar közszférában. Az integritás fogalmának elterjedése azt a szemléleti váltást jelzi, amely szakít azzal a korábbi felfogással, amely szerint a korrupció elleni fellépésnek önmagában megfelelő, elégséges eszköze a már bekövetkezett korrupciós esetek üldözése. Az új szemléletmód szerint legalább ilyen fontos, sőt, talán fontosabb is olyan szervezeti feltételek megteremtése, amelyek között sokkal kisebb valószínűséggel fordulnak elő korrupciós esetek. Mint oly sok más káros jelenséget, a korrupciót is könnyebb és költséghatékonyabb megelőzni, mint az az által okozott károkat kezelni, helyreállítani.

Szervezeti integritásnak nevezzük a költségvetési szervnek a szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő, szabályszerű működését. A szervezeti integritás a tágabb értelemben vett – nem kizárólag a korrupciós bűncselekményekre szorítkozó – korrupció ellentéte. Az integritás latin eredetű szó,

az „*in tangere*” kifejezésből ered, ami szó szerint *érintetlenségnek, sértetlenségnek* fordítható, de tulajdonképpen a szó eredeti értelmében vett *egészségként* (egész-ség) értelmezhető. A korrupciónak az integritás ellentétéként értelmezett fogalma a szervezeti működés megromlását, megbetegedését jelenti, vagyis a szervezet működésének a szervezet eredeti funkciójától, küldetésétől való eltérését. Ez megfelel a latin „*corruptio*” szó eredeti latin *romlás, rontás* jelentésének. A tág értelemben vett korrupció és a szervezeti integritás sérülése tehát lényegében azonos fogalmak.

Az integritásirányítás körébe tartozik minden olyan szervezeten belüli intézkedés, amely azt szolgálja, hogy fenntartsa a szervezeti működésnek, a szervezet céljai elérésére és értékei, elvei megvalósítására való irányultságát, vagyis biztosítsa a szervezet társadalmi rendeltetésének megvalósulását. Ha ezek az intézkedések összefüggésben állnak egymással és rendszeresen alkalmazzák is azokat, akkor tulajdonképpen már-már integritásirányítási rendszerről, vagy legalábbis annak a kezdeteiről beszélhetünk. Valódi, teljes értékű integritásirányítási rendszer azonban csak ott van, ahol egy szervezet tervezetten, a működéséhez szükséges különböző folyamatok mentén, nevesített szereplők bevonásával törekszik minden olyan tényező megelőzésére vagy hatásainak minimalizálására, amely a szervezet közérdek szerinti működését sértené vagy veszélyeztetné.

Itt is fontos azonban hangsúlyozni, hogy az integritásirányítási rendszer fogalma nem azonos az Intr. által meghatározott rendszerrel. Az csak az egyik lehetséges modellje az integritásirányítási rendszernek, amelynek alkalmazása az államigazgatási szervek számára kötelezően előírásra került.

Azt, hogy milyen konkrét intézkedéseknek és feltételeknek kell megvalósulnia egy szervezetben ahhoz, hogy azok ténylegesen integritásirányítási rendszert alkossanak, később, ezen ajánlás 8. része alatt tárgyaljuk. Az integritás fogalma általánosságban ugyan viszonylag könnyen meghatározható, ez azonban nem helyettesítheti azt, hogy minden szervezet tekintetében külön meg kell határozni, hogy milyen követelményekhez képest kell az adott szervezetnek integránsnak lennie, vagyis hogy mi is az integritás fogalmának konkrét tartalma az adott költségvetési szerv tekintetében.

3. Az integritásirányítási rendszer és a belső kontrollrendszer kapcsolata

Az Intr. 2. § b) pontjában szereplő, formálisan az államigazgatási szervekre nézve hatályos, de tartalmilag valamennyi költségvetési szerv tekintetében jól alkalmazható meghatározás szerint az integritásirányítási rendszer „az irányítási és vezetési rendszer

funkcionális alrendszere, amely az államigazgatási szerv integritás alapú működésének megteremtésében részt vevő személyek és csoportok tevékenységének összehangolásával, a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Bkr.) szerinti kontrollkörnyezethez illeszkedve biztosítja a szervezeti kultúra egységét az értékek, elvek, célkitűzések és szabályok meghatározása, a követésükhöz szükséges útmutatás és tanácsadás, a megfelelés nyomon követése és szükség esetén kikényszerítése útján”.

Ahhoz, hogy ezt a meghatározást jól érthessük, célszerű először a belső kontrollrendszer mibenlétét tisztáznunk, felidézni. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Aht.) 69. § (1) bekezdése szerint:

„A belső kontrollrendszer a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, amely azt a célt szolgálja, hogy megvalósuljanak a következő célok:

- a) a működés és gazdálkodás során a tevékenységeket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan, eredményesen hajtják végre,*
- b) az elszámolási kötelezettségeket teljesítik, és*
- c) megvédik az erőforrásokat a veszteségektől, károktól és nem rendeltetésszerű használatától.”*

A belső kontrollrendszer a Bkr. 3. §-a – valamint a vonatkozó nemzetközi szakmai standardok – alapján öt összetevőből áll: (1) a kontrollkörnyezetből, (2) az integrált kockázatkezelési rendszerből, (3) a kontrolltevékenységekből, (4) az információs és kommunikációs rendszerből, valamint (5) a nyomon követési (monitoring) rendszerből.

A Bkr. 6. § (1) bekezdése szerint a kontrollkörnyezetet keretében biztosítani kell, hogy (1) a szervezeti struktúrák világosak, a szervezeti folyamatok pedig átláthatóak legyenek, (2) egyértelműek legyenek a felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok, (3) a szervezet minden szintjén meghatározottak, ismertek és elfogadottak legyenek az etikai elvárások, (4) a humán erőforrás-kezelés átlátható legyen, és (5) a szervezetben a szervezeti célok és értékek irányában való elkötelezettség fejlesztése és elősegítése biztosított legyen. Mivel az Intr. definíciója szerint az integritásirányítási rendszer a kontrollkörnyezethez illeszkedik, elsősorban ezeken a felsorolt területeken elvárható, hogy az integritásirányítási rendszer kialakításának és működtetésének közvetlen pozitív hatása kézzelfoghatóvá váljék.

A kontrollkörnyezet összetevőit a magyar államháztartási kontroll standardok² (a továbbiakban: standardok) a fentieknél valamivel részletesebben, egy kissé eltérő felosztásban határozzák meg. Eszerint a kontrollkörnyezet részei:

1. Célok és szervezeti felépítés
2. Belső szabályzatok
3. Feladat- és felelősségi körök
4. A folyamatok meghatározása és dokumentálása
5. Humán erőforrás
6. Etikai értékek és integritás

Az integritásirányítási rendszer kontrollkörnyezet kialakításában betöltött szerepét a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, az OECD „Egy szilárd integritás-irányítási rendszer felé: a megvalósítás eszközei, folyamatai és feltételei”³ című ajánlását (a továbbiakban: OECD-ajánlás) követve tekintjük át. Az OECD-ajánlása szerint megkülönböztethetjük egymástól az integritásirányítás elsődleges és kiegészítő elemeit.

Az integritásirányítási rendszer elsődleges elemeinek közvetlen célja, hogy erősítsék a szervezeti integritást, a kiegészítő elemek viszont elsődlegesen más szervezeti célokat szolgálnak, de a szervezeti integritás fejlesztése és biztosítása szempontjából is kiemelt jelentőségük van. A standardok szerinti kontrollkörnyezet részeit áttekintve elmondható, hogy azok közül az „etikai értékek és integritás” megnevezésű rész az elsődleges integritásirányítási elemek működési területét jelzi, míg a kontrollkörnyezet többi része a kiegészítő integritásirányítási elemek területe.

² Államháztartási belső kontroll standardok és gyakorlati útmutató, Nemzetgazdasági Minisztérium, 2017. szeptember, 38-60. p.

<http://allamhaztartas.kormany.hu/belso-kontroll-szakmai-anyagok>

http://allamhaztartas.kormany.hu/download/d/48/e1000/%C3%81BKSGYU_k%C3%B6zz%C3%A9t%C3%A9telre_20170918.pdf

A standardokon kívül ez az útmutató tartalmazza a belső kontrollrendszer öt összetevőjének, köztük az integrált kockázatkezelési rendszernek a részletes kifejtését is.

³ Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation, Organisation for Economic Co-operation and Development, GOV/PGC/GF(2009)1 [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1)

Az ajánlásnak a kizárólag oktatási célra felhasználható magyar fordítása a következő címen érhető el: <https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/oecd-egy-szilard-integritasrendszer-felel.original.pdf>

A hivatkozásokban az oldalszámokat minden esetben a szabadon felhasználható, eredeti, angol nyelvű változat alapján kerülnek feltüntetésre.

A belső kontrollrendszer öt fő összetevője közül azonban nem kizárólag a kontrollkörnyezet kapcsolódik az integritásirányítási rendszerhez, hanem más részek, köztük különösen az integrált kockázatkezelési rendszer is. Ennek egyrészt az az oka, hogy a gyakorlati végrehajtás szintjén a folyamatok meghatározása és dokumentálása, amely a kontrollkörnyezet részét képezi, nagyon szorosan kapcsolódik az integrált kockázatkezelési rendszerhez. Másrészt az OECD-ajánlás a szervezet integritását fenyegető kockázatok elemzését az integritásirányítás elsődleges eszközei közé sorolja, ugyanúgy, ahogyan a szervezeti integritást sértő események kezelését is (panaszok, bejelentések és integritás megsértése címszavak alatt), amelyet a standardok részben az integrált kockázatkezelési rendszerben, részben az információs és kommunikációs rendszer keretében helyeznek el.

Az integritásirányítási rendszer, ha különböző mértékben is, de a belső kontrollrendszer szinte valamennyi fő összetevőjéhez kapcsolódik. A két rendszer tehát egyidejűleg, egymás mellett, és mélyen összefonódva működtetendő. Ennek jogalkotói elismeréseként került a Bkr. 7. § (4) bekezdésébe, hogy az integrált kockázatkezelési rendszer koordinációját, – ha van a szervezetben – az integritás tanácsadó látja el, illetve az Intr. 5. § (1) bekezdésébe és 6. § (4) bekezdésébe, hogy – az államigazgatási szervek tekintetében – az integritás tanácsadó koordinálja a belső kontrollrendszer egyes elemeit, különösen a kontrollkörnyezet kialakítását és az integrált kockázatkezelési rendszert, valamint – az integritást sértő eseményeket is magában foglaló – integritást veszélyeztető kockázatokra vonatkozó bejelentések kivizsgálását. Ez utóbbi témakör már a belső kontrollrendszer „információs és kommunikációs rendszer” elemét érinti.

A két rendszer szoros összefonódására tekintettel jogosan merül fel a kérdés, hogy mi értelme külön integritásirányítási rendszert működtetni, miért nem elegendő a belső kontrollrendszer hatékony működtetése. A belső kontrollrendszer – ha a jogalkotó szándéknak megfelelően, magas színvonalon működtetik – elvileg önmagában is elégséges lehet a szervezet integráns működésének biztosítására. A gyakorlatban azonban egy külön is meghatározott és működtetett integritásirányítási rendszer nagymértékben tudja támogatni a belső kontrollrendszer megfelelő működését. Ennek legfőbb oka, hogy a kontrollkörnyezet „etikai értékek és integritás” elemének megfelelő kialakítása nagyon nehezen valósítható meg az elsődleges integritásirányítási eszközök tudatos és módszeres alkalmazása nélkül.

A belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer a szervezet irányítási és vezetési rendszere két külön funkcionális alrendszerének is tekinthető. Bár működési és beavatkozási területük döntő részben átfedi egymást, megközelítésmódjuk különböző. A belső

kontrollrendszer közvetlen célja az Aht. – korábban már idézett – 69. § (1) bekezdésében meghatározott, – legtágabb értelemben vett, a pénzügyi szempontokon messze túlterjedő – gazdálkodási követelmények megvalósítása, az integritásirányítási rendszeré pedig, az Intr. – már szintén idézett – 2. § b) pontja szerint a szervezeti kultúra egységének biztosítása, elsősorban a szervezet értékei, elvei és célkitűzései mentén. Áttételesen természetesen mindkét rendszer a szervezet jó, társadalmi funkciójának megfelelő működésére irányul, közvetlen célkitűzéseik, és így megközelítésmódjuk különbözősége azonban – együttes működtetésük esetén – nagymértékben erősíti mindkét, elméletileg elkülöníthető, a gyakorlati megvalósítás során azonban szorosan összefonódó rendszer hatékonyságát és eredményességét.

Mint láttuk, az integritásirányítási rendszer kiépítését a belső kontrollrendszer „kontrollkörnyezet” elemének „etikai értékek és integritás” része teszi különösen indokolttá, de egy kiépített integritásirányítási rendszer a belső kontrollrendszer számos más pontjához is szorosan, szinergikusan kapcsolódik. Ennek fő oka, hogy egy szervezet kultúrájának fejlesztése a szervezet működésének fejlesztésétől csak elméletileg választható el, a szervezeti kultúra a szervezeti működés során termeli újra önmagát. Az integritásirányítási rendszer ezért – teljes egészében – nem szorítható be a belső kontrollrendszer egyik eleme, résztémaköre alá sem.

4. Milyen fő funkciókkal kell rendelkeznie egy integritásirányítási rendszernek?

Az integritásirányítási rendszerek fő funkciói többféleképpen azonosíthatóak, tagolhatóak. Az – önkéntes döntésük alapján – integritásirányítási rendszert bevezetni szándékozó költségvetési szervek szempontjából a következő felosztás lehet a leginkább hasznos:

- értékorientációs funkció,
- szabályozási megfelelési funkció,
- megelőzési és fejlesztési funkció,
- feltárási, szankcionálási és helyreállítási funkció.

Ez a felosztás jelentős mértékben megfeleltethető az integritásirányítási rendszer OECD-ajánlás szerinti négy funkciójának: (1) az integritás meghatározása és definiálása, (2) az integritás felé vezetés, (3) az integritás monitoringja, (4) az integritás érvényesítése-megerősítése.⁴ A két felosztás között a fő különbség, hogy a jelen ajánlásban alkalmazott felosztásban – a hazai tapasztalatok, valamint a magyar állami szervekre jellemző szervezeti

⁴ OECD-ajánlás 21. p.

kultúrára és működési módra tekintettel – a szabályozási megfelelési feladatok külön funkcióként nevesítettek, az integritás monitoringja pedig beolvadt a feltárási, szankcionálási és helyreállítási funkcióba került beolvasztásra.

A továbbiakban az egyes funkciók tartalmát tekintjük át. Szemléltetésképpen példákat is megnevezünk részben az Intr. egyes elemeiből, részben azoktól függetlenül is, hogy érthetőbb legyen az egyes funkciók tartalma. Fontos, hogy az integritásirányítás legismertebb eszközei közül több olyan is van (pl. kockázatelemzés, képzés stb.), amelyek több funkció megvalósításában is részt vesznek, illetve részt vehetnek. Az egyes funkciók valamilyen mértékben mindig egymásba fonódnak, elkülönült megfogalmazásuk azonban így is jelentős segítséget jelenthet a rendszerek megtervezése során.

A felsorolt funkciók szervezeti funkciók, amelyek ellátásért a szervezet vezetője felel, de tényleges megvalósításuk számos szervezeti szereplő közreműködését igényli, és koordinációjuk sem feltétlenül egyetlen ember feladata, az az egyes funkciók szerint megosztható lehet.

4.1. Értékkorientációs funkció

Egyetlen szervezet integritása sem fejleszthető a szervezetet alkotó munkatársak személyes integritásától, vagyis a munkatársaknak az általuk vallott értékeknek megfelelő viselkedésétől függetlenül. A személyes integritás erősítése és a szervezeti integritással való összehangolása az értékkorientációs funkció megvalósításán keresztül történik. Ennek messze legfontosabb színtere a – szavakban és tettekben is megnyilvánuló – vezetői példamutatás. A vezetői példamutatás tekintetében természetesen az első számú vezető magatartásának kiemelkedő jelentősége van, az azonban nem érvényesülhet megfelelően, ha a szervezet többi vezetője nem csatlakozik ehhez. A vezetői példamutatás mellett rendkívül fontos a munkatársak közötti kölcsönös példamutatás is.

A Bkr. 1. mellékletében foglalt vezetői nyilatkozat szerint a vezető gondoskodik „olyan szervezeti kultúra kialakításáról, amely biztosítja az elkötelezettséget a szervezeti célok és értékek iránt, valamint alkalmas az integritás érvényesítésének biztosítására”. Ez a költségvetési szerv vezetőjének gyakorlatilag jogszabályi kötelezettségévé teszi a szervezeti kultúra tudatos, az integritás fejlesztésének irányába történő alakítását.

Az értékkorientációs funkció tényleges betöltése nehezen elképzelhető anélkül, hogy a szervezet rendelkezzen olyan – akár saját maga, akár felettes szerv vagy hivatásrendi

közttestület által elfogadott – etikai kódexszel, amely nevesíti a szervezet tagjai által közösen vallott értékeket. Ahhoz, hogy az etikai kódexek az értékorientációs funkció ellátásában ténylegesen betölthessék a szerepüket, nagy hangsúlyt kell fektetni a kódex kialakításának – minél több érintettet érdemben bevonó – folyamatára, valamint a kódexben foglaltak gyakorlati érvényesítésének mechanizmusaira.

Az értékorientációs funkcióhoz tartozik az Intr. 6. § (2)-(3) bekezdése, amely szerint az integritás tanácsadó „javaslatot tesz az államigazgatási szerv hivatásetikai és antikorrupciós témájú képzései megtartására, valamint közreműködik ezek végrehajtásában”, továbbá „a hatályos jogszabályok és hivatásetikai szabályok alapján tájékoztatást és tanácsot ad a hivatali szervezet vezetői és munkatársai részére a felmerült hivatásetikai kérdésekben”. Ez utóbbi tanácsadási, támogatási tevékenység nem a kizárólagosan megfelelő megoldás közlésére irányul, hanem a közzolgálati értékek alapján történő több szempontú mérlegelést segíti elő.

Az integritásirányítási rendszerek keretében tartott képzésekkel kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy azok nem mind tartoznak az értékorientációs funkció megvalósításának keretébe, hiszen a szabályozási megfelelési funkció megvalósítása is szükségessé teheti a munkatársak képzéssel való felkészítését az egyes szabályok megfelelő alkalmazására. Az ilyen képzési programok akár tisztán szabályalapúak is lehetnek. A képzések egy másik csoportja azonban valóban a tisztviselők értékrendjének tudatosítását, személyes integritásának – közvetett – fejlesztését célozzák. Ezek a képzések a szabályok megismerése helyett elsősorban azok megértésére és elfogadására irányulnak, a szabályok elfogadottá válásának szociológiai és pszichológiai törvényszerűségeire építve.

4.2. Szabályozási megfelelési funkció

Minden költségvetési szervre rengeteg jogszabályi előírás vonatkozik, amelyeket gyakran még más külső szabályok is kiegészítenek. Ezeknek a szabályoknak általában mind a mennyisége, mind a komplexitása elér egy olyan szintet, hogy az egyetlen ember által már aligha átlátható, főleg, ha az illetőnek a szabályok átlátásán kívül még más dolga is van a szervezetben. Hasonló helyzettel szembesültek azok a nemzetközi nagyvállalatok is, amelyek elsőként alakítottak ki szabályozási megfeleléségi (*compliance*) egységeket szervezetükön belül.⁵

⁵ Magyarországon hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) – 2017. július 1-jétől – „Jogszabályoknak történő megfelelésért felelős szervezeti egység” létrehozását írja elő a Hpt. hatálya alá tartozó szervezetek számára

A szabályozási megfelelési feladatkörök lehetnek általános és speciális jellegűek. Speciális szabályozási megfelelési feladatkör például az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 24. § (1) bekezdése szerinti adatvédelmi felelősi feladatkör, amely az Intr. 6. § (5) bekezdése alapján az integritás tanácsadó által is ellátható. A speciális és az általános szabályozási megfelelési feladatkörök összevonása, vagy elkülönült ellátása – ahogy ebből a példából is látszik – mindig az adott szervezeti helyzet alapján eldöntendő kérdés. Az azonban nem kétséges, hogy az esetleg elkülönülten ellátott speciális szabályozási megfelelési feladatkörök tekintetében is szükséges az általános szabályozási megfelelési feladatkörrel összehangolt működés, ami elsősorban folyamatos kölcsönös tájékoztatást jelent, de – feladatköri érintettség esetén – az elvégzendő ellenőrzési tevékenységekbe való kölcsönös bevonást is magába foglalja.

Az általános szabályozási megfelelési feladatkör fontos eleme a szerv belső szabályzatainak folyamatos figyelemmel kísérése, a folytonosan változó szabályozási környezettel való összevetése, és annak megfelelő karbantartása, valamint a szabályozási megfelelési kockázatok elemzése és kezelése.

Fontos kiemelni, hogy a külső szabályozásnak nem csak a szerv belső szabályainak, hanem leginkább a működésének kell megfelelnie. Ehhez azonban már a további három funkció közül kell egyet vagy többet segítségül hívni.

4.3. Megelőzési és fejlesztési funkció

A szervezeti integritást sértő eseményekkel kapcsolatban gyakran nem elegendő, néha pedig kifejezetten célszerűtlen a különféle szankciók alkalmazása. Ezek mellett, vagy ezek helyett célszerűbb szervezetfejlesztési intézkedéseket alkalmazni, a további hasonló események elkerülése érdekében. Az ilyen megelőzési intézkedések alkalmazásával azonban nem szükséges és nem is helyes minden esetben bevárni egy szervezeti integritást sértő esemény tényleges bekövetkeztét. A Bkr. 7. § (1) bekezdése alapján kötelezően működtetendő integrált kockázatkezelési rendszer a megelőzési és fejlesztési funkcióknak a ténylegesen bekövetkezett integritást sértő eseményektől nem – kizárólagosan – függő megvalósítását célozza, ahogy az Intr. 3. § (1)-(2) bekezdésében leírt integritásfejlesztési ciklus is.

Hasonló, kiegészítésképpen alkalmazható eszköze a megelőzési és fejlesztési funkcióknak a minőségfejlesztési szemléletű CAF-rendszer, vagyis a közös értékelési keretrendszer (angolul: *Common Assessment Framework*), amelynek már több mint másfél évtizedes múltja

van a magyar közigazgatásban. A CAF-rendszerről további információk, és a bevezetéséhez segítség a <https://caf.kim.gov.hu> internetes címen található.

4.4. Feltárási, szankcionálási és helyreállítási funkció

Minden szervezetben előfordulnak olyan esetek, amelyek sértik a szervezet integritását. Az, hogy ezek végül mekkora kárt okoznak a szervezet integritásában, nagyban függ attól, hogy tudatosulnak-e a szervezetben, illetve, hogy a szervezet hogyan kezeli ezeket. Az integritást sértő eseményeket egyrészt fel kell deríteni, ki kell vizsgálni, másrészt ki kell szabni a megfelelő szankciókat, vagy alkalmazni kell a megsérült szervezeti integritás helyreállítását célzó egyéb intézkedéseket. A helyesen alkalmazott szankció egyrészt helyreállítja a szerv megsérült integritását, másrészt az ellen hat, hogy akár a felelős, akár más a továbbiakban hasonló integritást sértő eseményt okozzon.

A szervezeti integritás helyreállításának azonban gyakran nem a szankció kiszabása a leghatékonyabb, legeredményesebb eszköze. Szankció helyett célszerű lehet olyan reparációs jellegű intézkedések alkalmazása, amelyek nem általánosságban, hanem a közvetlen integritássérelem szintjén valósítják meg a helyreállítást, meggyőzésre, önkéntességre is alapozva, és tekintetbe véve nemcsak a szervezeti szintű, hanem az egyéni sérelmeket is. Az ilyen reparációs eszközök alkalmazása – a kártérítés kivételével – a magyar közszférában még kevésbé elterjedt, a szervezeti integritás fejlesztése tekintetében azonban nagy lehetőségeket rejt magában.⁶

A feltárási, szankcionálási és helyreállítási funkcióra – részben szervezeti, részben szervezetrendszeri szintű – példaként hozható fel a rendőrségen működő ellenőrzési szolgálat, a fegyelmi ügyek központosított kezelése, valamint a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve, a Nemzeti Védelmi Szolgálat (a továbbiakban: NVSZ) tevékenysége. A Bkr. 6. § (4)-(4a) bekezdésében kiadni rendelt, a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendje is a feltárási, szankcionálási és helyreállítási funkció megvalósítását célozza, ahogy az Intr. 6. § (4) bekezdése is, amely szerint az „integritás tanácsadó [...] a hivatali szervezet vezetője általi meghatalmazása esetén ellátja a szervezet működésével összefüggő integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásával és kivizsgálásával kapcsolatos feladatokat.” [Az Intr. 2. § c) pontja alapján „*integritási kockázat*: az államigazgatási szerv célkitűzéseit, értékeit, elveit sértő vagy

⁶ A reparációs eszközök alkalmazása a Nemzeti Közszerületi Egyetemen folyó integritás tanácsadó szakirányú továbbképzési szak tananyagának részét képezik.

veszélyeztető visszaélés, szabálytalanság, vagy egyéb esemény lehetősége”.] Ugyanebbe a körbe tartozik az Intr. 6. § (5) bekezdése c) pontjának rendelkezése is, amely szerint az integritás tanácsadó fegyelmi biztosi feladatokat is elláthat.

A feltárási, szankcionálási és helyreállítási funkció szervezeten és szervezetrendszeren belüli működtetése egyes ügyek tekintetében e funkció nemzeti szinten alkalmazott intézkedéseinek kezdeményezését is tartalmazhatja, például ha az adott szervezeti integritást sértő esemény bűncselekményt vagy szabálysértést is megvalósított.

A feltárási, szankcionálási és helyreállítási funkciójának fontos részét képezi a szervezeti integritást sértő eseményeket bejelentő személyek védelmének kérdése. A Bkr. 6. § (4a) bekezdés g) pontja szerint a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendje tartalmazza „a bejelentő szervezeten belüli védelmére, illetve elismerésére, valamint a vizsgálat eredményéről való tájékoztatására vonatkozó szabályokat” is. (A bejelentők védelmének nemzeti szintű intézményrendszerét a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény tartalmazza.)

4.5. Az integritásfejlesztési rendszer funkcióinak és az integritásfejlesztési eszközök két fő típusának kapcsolata

A szervezeti integritás biztosításának eszközeit alapvetően két csoportra oszthatjuk: a szabályalapú és az értékalapú eszközökre. A szabályalapú eszközök a szervezet tagjai magatartásának külső szabályozottsága növelésével, annak minél magasabb szintű ellenőrzésével és a feltárt szabálysértések következetes és szigorú szankcionálásával szolgálják a szervezet integritását. Az értékalapú eszközök olyan szervezeti kultúra és a munkatársak tekintetében olyan belső elköteleződés és értékrend kialakítására törekszenek, amelyek a szabályalapú eszközök óhatatlanul meglévő réseit kitöltve képesek a szervezeti integritás biztosítására. Elősegítik a szabályok egységes értelmezését, valamint a részletesen nem szabályozott vagy mérlegelési jogkörbe tartozó helyzetek megfelelő kezelését. A szabályalapú eszközök alkalmazását – a belső kontrollrendszer részének tekintett kontrollokhoz (kontrollpontokhoz, kontrolltevékenységekhez) viszonyítva – hívhatjuk „kemény” integritáskontrolloknak, az értékalapú eszközök alkalmazását pedig „lágy” integritáskontrolloknak is.⁷

⁷ Pulay Gyula: A korrupció megelőzése a szervezeti integritás megerősítése által, Pénzügyi Szemle, 2014/2. https://www.asz.hu/storage/files/files/penzugyiszemle/2014/pulay_2014_2.pdf

Az integritásirányítási rendszerek fő funkcióit az alapján vizsgálhatjuk, hogy azok jellemzően szabályalapú vagy értékalapú eszközök alkalmazását vonják maguk után. A szabályozási megfelelési funkció, valamint a feltérési, szankcionálási és helyreállítási funkció ellátása jellemzően szabályalapú eszközök alkalmazását vonja maga után, míg az értékorientációs funkció működtetése döntően értékalapú eszközökkel történik. A megelőzési és fejlesztési funkció ellátása egyaránt igényli szabályalapú és értékalapú eszközök alkalmazását, és mintegy hidat képez a többi funkció között. Természetesen mindegyik funkció ellátásához alkalmazhatóak szabály- és értékalapú eszközök is, függetlenül attól, hogy egyik vagy másik eszközcsoporthoz jellemzőbb az adott funkcióval kapcsolatban.

5. A szervezeti integritásirányítási rendszerek szereplői

A szervezeti integritásirányítási rendszerek működtetésében a szervezet minden munkatársának részt kell vennie, kiemelkedik azonban közülük a szereplők három csoportja.

(a) Először is kiemelendő a szerv vezetőjének szerepe. A szervezet integritásirányításáért, és általában a szervezet integritásáért elsősorban a szerv vezetőjét terheli a felelősség, függetlenül attól, hogy az ezzel kapcsolatos részfeladatokat mennyire delegálja. Minél több értékalapú eszközt alkalmaz egy integritásirányítási rendszer, és minél fejlettebb annak értékorientációs funkciója, a vezetőnek annál több olyan tennivalója lesz az integritásirányítási rendszerrel kapcsolatban, amelyet nem tud alacsonyabb szintre delegálni. A vezetői példamutatás mint feladat nem delegálható, de annak továbbadásába a szervezet minden tagja bevonható és bevonandó.⁸

(b) Az integritásirányítási rendszer szervezeti szereplőinek következő csoportját képezik a rendszer koordinációját, valamint az integritás témájának napirenden tartását ellátó szereplők. Ezek lehetnek egyének és testületek, munkacsoportok is, valamint ezek kombinációja. A koordináció lehet funkcionálisan vagy területileg tagolt is, de mindenképpen egységes rendszert kell alkotnia. A koordinációs funkciót elláthatja maga a szervezet vezetője is, de ez csak egészen kis szervezetek esetében célszerű. Minél erősebb a megelőzési és szervezetfejlesztési, valamint az értékorientációs elem egy integritásirányítási rendszerben, annál nagyobb szükség

⁸ Ennek kapcsán nem szabad elfeledkezni arról, hogy a legtöbb költségvetési szervnek nem egyetlen vezetője van, hanem egy teljes vezetői hierarchiája, és a beosztott vezetők példamutatásának hatása, habár elmarad az elsőszámú vezetőé mellett, a beosztott munkatársakét jóval meghaladja. Mivel a szervezeti integritás alappillére a vezetői integritás fejlesztése, célszerű az integritásirányítási rendszer kialakítását egy a vezetői integritás fejlesztését célzó programmal kezdeni.

van fejlett koordinációs mechanizmusokra. Ilyen koordinációs szereplő például az integritás tanácsadó.

Az integritás tanácsadó feladatait csak akkor tudja hatékonyan ellátni, ha közvetlenül az első számú vezető munkatársaként, annak közvetlen irányítása alatt dolgozik. Szerepe elsősorban az, hogy szakértelmével és munkakapacitásával támogassa az elsőszámú vezetőt az integritásirányítási rendszer működtetésében, valamint ellássa az integritásirányítási rendszer koordinációját. Az integritás tanácsadói feladatkörhöz számos más olyan feladatkör kapcsolódik, amely beolvasható az integritás tanácsadói feladatkörbe, de – a szervezet sajátosságainak mérlegelése alapján – attól elkülönítetten, más személy által is ellátható, az integritás tanácsadóval való szoros együttműködésben.⁹

Ilyen szerepkör különösen a belső kontroll koordinátoré (másik, kissé talán félrevezető elnevezéssel a belső kontroll felelős). A belső kontrollrendszer megfelelő kialakítása önmagában is nagyban támogatja szervezet integritásának megerősítését, mivel az elvi és eszköztári szinten is tartalmaz számos olyan elemet, amely az integritási szint növelése irányába hat. A Bkr. rendelkezéseivel, továbbá a tárgyban kiadott standardokkal és módszertani útmutatókkal összhangban a költségvetési szerv vezetője belső kontroll koordinátort is kijelölhet, akinek az integrált kockázatkezelési rendszer kialakításának, működésének, fejlesztésének a koordinálásán túl az alább kiemelt feladatokat is célszerű ellátnia:

- közreműködés a költségvetési szerv feladataihoz illeszkedő szervezeti struktúra kialakításában, továbbá javaslattétellel annak fejlesztésére,
- belső szabályzatok kialakításának, valamint a felelősségi- és feladatkörök meghatározásának koordinációja, és javaslatétel azok fejlesztésére,
- a hatékony szervezetrányítás kialakítása terén
 - a folyamatok feltérképezésének, a folyamatleírások és az ellenőrzési nyomvonal elkészítésének koordinációja,
 - javaslattétel a folyamatok fejlesztésére,
 - a szerv vezetője által felállított munkacsoport működtetése,

⁹ Célszerű figyelembe venni, hogy az integritás tanácsadótól más-más szakmai kompetencia szükséges a rendszer kiépítésének és fejlesztésének fázisaiban, valamint annak működtetésénél. Míg a kiépítés és fejlesztés funkciók alapvetően érték, fejlődés és fejlesztés szempontúak (ezeknél elsősorban rendszerfejlesztői képességekre van szükség), addig a működtetés már más jellegű kompetenciák kerülhetnek előtérbe. Ennek kezelésére alkalmas egy olyan szakmai hálózat vagy munkacsoport létrehozása, amelyben az integritás tanácsadó a hiányzó képességeket, kompetenciákat támogatásként megkaphatja, valamint hiányzása esetén biztosított a helyettesítése is.

- kockázatkezelési szabályzat előkészítése,
- fentiekén túl – tekintve, hogy feladata összefügg a Bkr.-ben rögzített monitoring tevékenységgel – a belső kontroll koordinátornak célszerű ellátnia:
 - annak a felügyeletét, hogy a külső, illetve belső ellenőrzési jelentések megállapításaira, javaslatokra határidőre elkészüljenek az intézkedési tervek,
 - az elkészült, a költségvetési szerv vezetője által jóváhagyott intézkedési tervekben foglalt feladatok végrehajtásának központi szintű koordinálását, valamint
 - az intézkedési tervben meghatározott feladatok végrehajtásáról szóló beszámolók határidőre történő elkészítésének felügyeletét.

Utóbbiak tekintetében a belső kontroll koordinátornak célszerű szorosan együttműködnie, a költségvetési szerv belső ellenőrzésével.

A belső kontroll koordinátor – az integritás tanácsadóhoz hasonlóan – az elsősorú vezető közvetlen munkatársaként szaktudásával és munkakapacitásával támogatja a belső kontrollrendszer működtetését, és koordinálja az annak részét képező szervezeti tevékenységeket, a belső ellenőrzési folyamatok kivételével.¹⁰ A belső kontroll koordinátori feladatkörön belül, de attól elkülönülten is ellátható két fontos részfeladatkör, a kockázatmenedzseri és a folyamatmenedzseri feladat. A folyamatmenedzser feladata a szervezet folyamatai azonosításának és rendszerszerű, aktuális leírásának módszertani támogatása és operatív koordinációja, míg a kockázatmenedzser ugyanezeket a feladatokat az integrált kockázatkezelési rendszer tekintetében látja el. Az integritás tanácsadó további fontos, – elvileg akár elkülönítetten is ellátható – részfeladata a szervezeti integritást sértő események kezelése felelősének, hagyományos elnevezéssel a szabálytalanságkezelési felelősnek a feladatköre.

(c) Az integritásirányítási rendszereket működtetők harmadik kiemelt csoportját alkotják azok, akik az integritásirányítási rendszer valamelyik részelemének specialistái, például adatvédelmi felelősök, személyügyi vezetők stb. Ilyen szereplőkre minden integritásirányítási

¹⁰ A belső kontroll koordinátor koordinációs feladatai kiterjednek a kontrollkörnyezet [Intr. 6. § (4) bekezdés], az integrált kockázatkezelési rendszer [Bkr. 7. § (4) bekezdés, Intr. 6. § (4) bekezdés], a kontrolltevékenységek, az információs és kommunikációs rendszer, valamint – a belső ellenőrzési kivételével – a nyomon követési (monitoring) rendszer [6. § (4) bekezdés] koordinációjára. A folyamatok feltérképezése a kontrollkörnyezet, az integritást sértő események, bejelentések kivizsgálása pedig a nyomon követési rendszer részei. Mint látható, a belső kontroll koordinátor teljességében nem annyira jogszabályi rendelkezések, mint inkább a belső kontrollrendszer belső logikája alapján meghatározható feladatkör.

rendszerben szükség van, szerepük azonban sokkal hangsúlyosabb azokban a rendszerekben, amelyekben a szabályozási megfelelési funkció, illetve a feltárási, szankcionálási és helyreállítási funkció a leghangsúlyosabb.¹¹

6. Milyen szervezeti sajátosságokat kell figyelembe venni egy szervezetspecifikus integritásirányítási modell kialakítása során?

Az integritásirányítási rendszernek mindenféle költségvetési szerv esetében lényegében azonos funkciókat kell betöltenie, azonban a legkevésbé sem szükséges, sőt nem is kívánatos, hogy ezeket azonos módon, vagy akár azonos mértékben lássák el. Még az Intr. hatálya alá tartozó szervek esetében sincs két, minden elemében egyforma integritásirányítási rendszer.

Fontos, hogy a gazdaságosság elve, másként a költség-haszon elv érvényesüljön az integritásirányítási rendszerek kialakítása során, ahogy a belső kontrollrendszer kialakítása során is. Ez nem jelenti azt, hogy az integritásirányítási rendszer egyes funkciói lényegében ellátatlanok maradhatnak, de az integritásirányítási rendszerek kialakítására és működtetésére vonatkozó erőfeszítéseknek és az ezek keretében választott megoldásoknak arányban kell állniuk a rendelkezésre álló erőforrásokkal valamint az integritás sérülésének lehetséges kockázataival.

A vonatkozó nemzetközi ajánlásokat is figyelembe véve a magyar költségvetési szervek tekintetében a következő szempontokat célszerű figyelembe venni, és azokból a szervezetspecifikus integritási rendszerre nézve a következő következtetéseket célszerű levonni.

- A költségvetési szerv létszáma
- A költségvetési szerv szerkezeti tagoltsága
- A költségvetési szerv irányító vagy irányított volta
- A költségvetési szerv által kezelt közpénzek és közhatalmi jogosítványok nagyságrendje
- A költségvetési szervre vonatkozó legfontosabb döntések egy testületi szerv kezében vannak-e?
- Milyen foglalkoztatási jogviszony a legjellemzőbb a költségvetési szerv munkatársaira?

¹¹ OECD-ajánlásának (64-68. p.) figyelembe vételével, azok részleges adaptálása alapján

Arról, hogy az egyes költségvetési szervek tekintetében a fenti kérdésekre általában milyen válasz adható, ennek az ajánlásnak a mellékletében található táblázat ad tájékoztató jellegű információt. Ennek segítségével a következő pontokban kifejtettek viszonylag könnyen alkalmazhatóak egy-egy konkrét költségvetési szervre is.

A költségvetési szervek integritásirányítási rendszereinek szervezeti sajátosságaiakon kívül tevékenységi sajátosságaihoz is igazodniuk kell. Ebből a szempontból különös jelentőséggel bírnak az alábbi szempontok.

- Ha a költségvetési szerv közhatalmi tevékenységet is ellát, ez pontosan milyen jellegű?
- Milyen jellegű közszolgáltatásokat lát el a költségvetési szerv?
- Milyen jellegű ügyfélkapcsolatai vannak?
- A költségvetési szerv milyen jellegű kapcsolatokat alakított ki az érdekérvényesítőkkal?
- Túlkereslet mutatkozik-e a költségvetési szerv által biztosított közszolgáltatásokkal iránt?

Az ezekre a kérdésekre adható válaszok általában az egyes szervtípusokon belüli is igen sokszínű képet mutatnak. Ezzel kapcsolatban hangsúlyozni szükséges, hogy a saját integritási kockázatok megfelelő azonosítása, és azoknak a megfelelő kezelése az egyes költségvetési szerveknek a felelőssége. Az erre vonatkozó erőfeszítések nem helyettesíthetőek sem általános, sem pedig szervtípusonként specifikált integritásirányítási modellekkel sem.

6.1. A költségvetési szerv létszáma

A költségvetési szerv létszáma alapvetően határozza meg, hogy milyen komplexitású integritásirányítási rendszert lehet, illetve szükséges kialakítani egy szervezeten belül. Létszám tekintetében a legfontosabb vízvonalnak az a 100 fős létszámhatár tekinthető, amelyhez az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) a gazdasági szerv működtetésének kötelezettségét köti, főszabály szerint [Áht. 10. § (4)-(4a) bekezdés].

100 fő alatti létszámú költségvetési szervek tekintetében, ha azok egy másik költségvetési szerv irányítása alá tartoznak, célszerű, hogy az integritásirányítási funkciók jelentős részét az irányító szerv által biztosított kapacitások segítségével lássa el. Gondolni kell itt elsősorban az integritásirányítási koordinációs, a korábbi részben *b)* pont alatt tárgyalt szerepkör jelentős részének az irányító szerv munkatársai általi ellátására. Egy ilyen megoldás azonban nem

vezethet oda, hogy csorbítsa az irányított szerv elsőszámú vezetőjének a költségvetési szerv integritásáért való átruházhatatlan felelősségét. Az irányító szerv integritásirányítási kapacitásainak az irányított szerv számára való rendelkezésre bocsátása tehát inkább egyfajta szolgáltatásnak, támogatásnak, nem pedig ellenőrzésnek szükséges lennie. (Természetesen az ellenőrzésnek is megvan a maga nélkülözhetetlen helye az irányítási tevékenységen belül.)

Bár egy alacsony létszámú, más költségvetési szerv által irányított költségvetési szervnél nem várható el az integritásirányítási koordinációs funkció saját állományon belüli teljes körű megoldása, ugyanakkor kívánatos, hogy így is legyen olyan személy a szervezetben, aki – akár csak kapcsolattartóként – segíti a szerv elsőszámú vezetőjét az integritásirányítási rendszer működtetésében. Ennek egyik lehetséges megoldása, hogy az irányító szerv állományából biztosított integritás tanácsadó mellett az irányított szervben egy integritás referens működik, aki más irányú munkaköre mellett vesz részt az integritásirányítási rendszer koordinációjában.

Azokat a költségvetési szerveket, amelyek 100 főnél kisebb létszámmal dolgoznak, ugyanakkor nincs irányító költségvetési szervük, alapvetően az önkormányzati szférában találjuk. Ezeknél a szerveknél az integritásirányítási rendszer koordinációs funkciója általában legfeljebb csak egy osztott munkakörben foglalkoztatott, speciális képzettséggel nem rendelkező integritás referenssel látható el, de még inkább a koordinációnak az elsőszámú vezető általi ellátásával oldható meg. Arra, hogy az ilyen költségvetési szerveknél is az alapvető funkciókat ellátni képes integritásirányítási rendszer működhessen, a szerv irányításában részt vevő testület megléte ad lehetőséget. Ezt az egyik következő pont tárgyalja részletesen.

Vannak költségvetési szervek, amelyeknél nem a túlságosan alacsony, hanem éppen hogy a nagyon magas állományi létszám állítja jelentős kihívás elé az integritásirányítási rendszert. Az integritásfejlesztés értékalapú eszközei igazából csak személyes viszonyokon keresztül alkalmazhatóak eredményesen. A magas létszámból eredő szervezeti távolság megakadályozza, hogy azok spontán módon hatni tudjanak. Az integritásirányítási rendszer koordinációja, ha az alapvetően egy személy feladata, különösen népes szervezetekben nem képes hatékonyan működni. Mivel a nagy létszámú szervezetek szinte mindig erősen tagoltak is, ezt a problémakört a következő pontban járjuk körül.

6.2. A költségvetési szerv szerkezeti tagoltsága

A költségvetési szervek tagoltságából eredő kihívás többféle módon is kezelhető lehet, attól is függően, hogy a tagoltság inkább területi, vagy inkább feladatcsoportos logika mentén került kialakításra. Területi logika alapján tagolt szervezetek esetében a helyzet valójában

nagyon hasonló a kisebb létszámú, irányított költségvetési szerveknél látotthoz. A központi koordinációt ellátó szereplő (pl. integritás tanácsadó) munkáját támogatandó a főbb területi egységeknél osztott munkakörű, speciális szakismeretekkel kevésbé rendelkező integritás referensek alkalmazhatóak, ugyanakkor – ha a területi egységek mérete és feladataik nagyságrendje, komplexitása ezt indokolja, szükségessé válhat a helyi koordinációnak a központihoz hasonló színvonalú (pl. integritás tanácsadó általi) ellátása.

Részben hasonló megoldásokkal célszerű élni akkor, ha egy szervezet feladatkörei mentén mutat jelentős tagoltságot, ugyanakkor ebben az esetben nagyon felértékelődnek az integritásirányítási rendszer koordinációjában részt vevő testületi szervek (pl. integritás munkacsoport). A koordinációs feladatok ellátásában – különösen a folyamat- és kockázatmenedzsment feladatok tekintetében – egyébként is nagy jelentősége van a munkacsoporti jellegű koordinációs megoldásoknak, feladatkörök mentén tagolt szervezetek esetében azonban – szervezet által ellátott feladatok sokszínűsége miatt – a legáltalánosabb, de a szervezet működésének megfelelő átlátását igénylő integritásmenedzsment funkciók sem valósíthatóak meg eredményesen a koordináció testületi támogatása nélkül.

Természetesen egy költségvetési szerv lehet egyszerre területileg és feladatcsoportok mentén is tagolt, így a fenti megoldási lehetőségek szabadon kombinálhatóak.

6.3. A költségvetési szerv irányító vagy irányított volta

Az irányítás fogalma alatt ebben az ajánlásban a költségvetési szerv egészének külső irányítását értjük, az Áht. 9.§-a, valamint a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 2. §-a szerinti tartalommal. Fontos megjegyezni, hogy vannak olyan irányított költségvetési szervek, amelyek maguk is irányítanak más költségvetési szerveket. Ilyenek például egyes rendvédelmi szervek (például az Országos Rendőr-főkapitányság), illetve egyes központi hivatalok (például a Magyar Államkincstár). Mivel az ilyen középírányító szervek általában elég jelentős létszámúak, általában megfelelő szakmai kapacitással rendelkeznek integritásirányítási rendszerük önálló működtetésére. Ennek az ajánlásnak az alkalmazása szempontjából inkább irányítói szerepük a hangsúlyos.

Mint láttuk, a kis létszámú költségvetési szervek problémájára a megfelelő kapacitással rendelkező irányító költségvetési szerv léte megoldással szolgálhat, ez azonban az irányító költségvetési szerveket állítja kihívás elé. Ilyen esetben az irányító költségvetési szerveknek a saját létszáma által indokoltnál nagyobb integritásirányítási szakmai kapacitásokat szükséges

kiépítenie, hogy az irányított szervek integritásának fejlesztését is megfelelően támogathassa, ráadásul úgy, hogy ezzel ne vállalja át az irányított szerv integritásáért az annak a vezetőjét terhelő felelősséget. Nagy a veszélye annak, hogy az integritásirányítási szakmai kapacitások biztosítása hatáskörelvonásba, és ezáltal felelősségátvállalásba csapjon át. Az irányított és az irányító szerv integritásirányítási rendszere mindig külön rendszerek kell, hogy maradjanak, mivel a költségvetési szerv integritásáért minden esetben a költségvetési szerv vezetője felel. Az irányító szervnek, az integritásirányítási szakmai kapacitásokat mintegy szolgáltatásként célszerű biztosítania az irányított szerv részére.

Az ilyen helyzetek megfelelő kezelésében sokat segíthet, ha az irányító szervben az integritásirányítási koordinációs feladatkörök részfeladatkörei elkülönítésre kerülnek, és különböző, de egy állandó munkacsoportba vagy egy szervezeti egységbe tömörülő munkatársak által kerülnek ellátásra. Ennek természetesen előfeltétele, hogy az irányító és az irányított költségvetési szervek összesített létszáma indokolja a többfős integritásirányítási koordinációs (pl. integritás tanácsadói) kapacitás létrehozását. Az egyes elkülöníthető részfeladatkörök lehetnek például: bejelentés fogadó, bejelentés kivizsgáló, etikai tanácsadó, integritási képző, képzésszervező, folyamatmenedzser, kockázatmenedzser, általános belső kontroll koordinátor, esetleg társult feladatkörként belső adatvédelmi felelős, esélyegyenlőségi referens, fenntarthatósági felelős, tűz- és munkavédelmi kapcsolattartó stb.

Fontos, hogy az ezekkel a témakörökkel foglalkozó munkatársak szorosan együttműködjenek egymással, – legalább bizonyos mértékig – egymás szakismereteivel is rendelkezzenek, így képesek legyenek helyettesíteni egymást, valamint hogy legyen egy elsőszámú koordinátor, például integritás tanácsadó, aki a részfunkciók, valamint az esetleges társult feladatkörök ellátását összefogja. A részfunkciókat és az esetleges társult feladatköröket célszerű egy szervezeti egységben ellátni. Célravezető megoldás lehet, ha az elsőszámú koordinátor felettese a részfunkciókat és társult munkaköröket ellátó munkatársaknak, kivéve azokban az esetekben, amikor egy társult feladatkör tekintetében jogszabály mondja ki, hogy az azt ellátó személy a szerv vezetőjének közvetlen felügyelete alatt kell, hogy álljon (pl. belső adatvédelmi felelős).

Egy így, vagy legalábbis ehhez hasonlóan felépített integritásirányítási kapacitással az irányító szerv hatékonyan, és az aktuális igényeknek megfelelően, célzottan lehet képes az irányított szervek integritásirányítási rendszereinek támogatására, a vezetői felelősség átvállalása nélkül. Egy ilyen szervezeti megoldás ezen túlmenően kellőképpen biztosíthatja az integritásfejlesztési szakterület szervezeten belüli önállóságát, valamint egyszerűbbé teszi,

hogyan az integritással kapcsolatos témakörök elsőszámú koordinátora – a feladatai által indokolt körben – kiadományozási és aláírási joggal is rendelkezhesse, ami nélkül egyes szervezeti integritással kapcsolatos feladatok ellátása (különösen a bejelentések kivizsgálása) igencsak nehézkes lenne.

Itt érdemes megjegyezni, hogy az integritásirányítási rendszer koordinációját végző személy helyettesítésének kérdése minden szervnél problémaként merülhet fel, ezért célszerű arra törekedni, hogy több, erre a feladatra felkészült személy is legyen a szervezetben, illetve, hogy az különféle szerepkörökben vegyen is részt az integritásirányítási rendszer működtetésében.

6.4. A költségvetési szerv által kezelt közpénzek és közhatalmi jogosítványok nagyságrendje

A költségvetési szervek létszáma általában igazodik az általuk kezelt – legtágabb értelemben vett – közpénzek és közhatalmi jogosítványok mértékéhez. Ez azonban nincs mindig így. Vannak például viszonylag kis létszámú költségvetési szervek, amelyek igen nagy források felett rendelkeznek. Ilyen költségvetési szervek esetén indokolt, hogy az integritásirányítási kapacitások a létszámhoz képest ugyan aránytalanul nagyok tűnnek, viszont a kezelt közpénzek vagy közhatalmi jogosítványok mértékéhez igazodóak legyenek.

Annak megállapításához, hogy egy költségvetési szerv kezel-e különösen nagymértékű közpénzt vagy közhatalmi jogosítványt, az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) – a következő fejezetben részletesebben tárgyalt – Integritás Felmérése nyújt segítséget. A felméréshez használt Integritás Kérdőív I. számmal jelölt fő kérdéscsoportja bír ebből a szempontból különös jelentőséggel, amely a szervezet eredendő korrupciós kockázatainak azonosítását célozza.

Ez a kérdéscsoport hat fejezetben összesen 66 kérdést tartalmaz. A kérdéscsoport fejezetei a következők: Európai uniós támogatások, Közbeszerzések, Hatósági hatáskörök, Közvagyonnal gazdálkodás, közpénzek kezelése, Közszolgáltatások nyújtása, továbbá Egyéb veszélytényezők, amely az irányítási és tulajdonosi jogok gyakorlására vonatkozik. A kilenc kérdést tartalmazó Közszolgáltatások nyújtása fejezet kivételével valamennyi fejezet közvetlenül érinti a közpénzek és közhatalmi jogosítványok kérdéskörét. A Hatósági hatáskörök fejezet a jogalkotási tevékenységre vonatkozó kérdéseket is magában foglalja.

Az Európai uniós támogatások és Közbeszerzések fejezetek kérdései a volumenadatokon (összeg, darabszám) kívül kitérnek az adott témát érintő ellenőrzésekre és jogorvoslatokra, a közbeszerzések tekintetében pedig ezeken kívül még a szabályszerűség érdekében tett intézkedésekre is. A Közvagyonnal gazdálkodás, közpénzek kezelése fejezet kérdései a költségvetési szerv ingatlanjaira, értékpapírjaira, vagyoni értékű jogaira, továbbá koncessziós és PPP-konstrukcióra¹² irányuló szerződésben való érintettségére vonatkoznak. A költségvetési szerv által kezelt közpénzek nagyságának megítélésékor szükséges mindezeket a témaköröket figyelembe venni.

6.5. A költségvetési szervre vonatkozó legfontosabb döntések egy testületi szerv kezében vannak-e?

Ahogy korábban már érintettük, az irányító szervvel nem rendelkező költségvetési szervek jelentős része – legalábbis részben – testületi irányítás alatt áll. Ilyenek tipikusan a helyi önkormányzatok. Mivel a testület ilyenkor ellenőrzési funkciót is betölt a költségvetési szerv közvetlen, első számú vezetője felett, az komoly szerepet láthat el az integritásirányítási rendszer tekintetében. Egyrészt az integritásirányítási rendszer koordinációjáért felelős személyekkel a testület (például önkormányzati képviselőtestület) közvetlenül is kapcsolatot tarthat. Minél kisebb egy költségvetési szerv létszáma, annál inkább indokolt az integritásirányítási és kockázatkezelési folyamatok egyszerűsített végrehajtása, ugyanakkor mindenképpen indokolt, hogy azokat az irányító testület évente legalább egy-két alkalommal napirendre tűzze, és az ezzel kapcsolatos döntéseit jegyzőkönyvben is rögzítse.

Könnyen lehet, hogy egy jelentősen leegyszerűsített integritásirányítási rendszer bevezetése is felesleges tehernek tűnhet egy amúgy is számos feladattal terhelt és kapacitáshiányos helyi önkormányzat számára. Egy ilyen rendszer bevezetése előnyeinek és hátrányainak mérlegelése során érdemes figyelembe venni a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 115. § (1) bekezdését, amely szerint a helyi önkormányzat gazdálkodásának biztonságáért a képviselőtestület, a gazdálkodás szabályszerűségéért a polgármester felelős. A Mötv. 119. § (3) bekezdése alapján a jegyző köteles – a jogszabályok alapján meghatározott – belső kontrollrendszert működtetni, amely biztosítja a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását. Az

¹² Public-private partnership, magyarul közfeladatoknak a közszféra és a magántőke együttműködésében történő ellátása.

integritásirányítási rendszer bevezetése nagyban hozzájárulhat ahhoz, hogy a fenti felelősségi körök megfelelő ellátása mindenki számára nyilvánvalóvá váljon.

A kisebb helyi önkormányzatok tekintetében indokolt, hogy a település lakossága – a kisebb méret miatti erősebb tulajdonosi szemléletet, illetve a helyi polgári rálátás lehetőségét kihasználva – minél inkább bevonásra kerüljön az önkormányzat integritásirányítási rendszerének megvalósításába. Az integritás témájának külső kommunikációja és – a szervezeti átláthatóságot is elősegítő – állampolgári információs jogok biztosítása természetesen minden költségvetési szerv tekintetében különösen fontos.

A helyi önkormányzatok számára a Belügyminisztérium (a továbbiakban BM) és az NVSZ 2016 novemberében – a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósággal együttműködésben készült – útmutatót bocsátott ki, „Érdemi nyilvánosság az önkormányzati döntéshozatalban” címmel.¹³ A BM továbbá – 2018. március 31-ig – A korrupciómentes önkormányzati hivatal címmel módszertani útmutatót fog kibocsátani a közös önkormányzati hivataloknak az önkormányzatok döntése alapján vállalt korrupció megelőzési és integritásirányítási feladatainak eredményes ellátásához. A korrupciómentes önkormányzati hivatal kialakítását segítő módszertani útmutató célja, hogy komplex, jogi, igazgatásszervezési és integritási ismereteket nyújtson az önkormányzatok számára, amelyek az eddigi jó gyakorlatok bemutatásával hozzájárulhatnak ahhoz, hogy az optimális pénzügyi keretek mellett minél ésszerűbb és a Nemzeti Korrupcióellenes Program céljait is megvalósító önkormányzati hivatali struktúra, egyéb szervezeti megoldások alakuljanak ki.

6.6. Milyen foglalkoztatási jogviszony a legjellemzőbb a költségvetési szerv munkatársaira?

A költségvetési szervek munkatársai számos különféle, ugyanakkor az adott szervek funkciójához és közjogi sajátosságaihoz szorosan illeszkedő jogviszonytípusban végzik munkájukat. Az adott költségvetési szervre leginkább jellemző foglalkoztatási jogviszony sajátosságait nagyon hangsúlyosan kell figyelembe venni a szervezetspecifikus integritásirányítási rendszer megtervezése és kialakítása során. Az egyes jogviszonytípusok sajátosságai kétféle szempontból is jelentőséggel bírnak. Egyrészt, az adott jogviszonyra vonatkozó szabályozás számos olyan – többnyire szabályalapú – az integritás biztosítására is alkalmas eszközt tartalmazhat, amelyet célszerű tudatosan beépíteni az integritásirányítási rendszerbe, másrészt lehetnek olyan – az adott jogviszonytípus közjogi rendeltetéséből

¹³ <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/6/42/a1000/%C3%9ATMUTAT%C3%93.pdf>

következő – korlátozások az egyes jogviszonytípusok tekintetében, aminek következtében egyes integritásirányítási eszközök nem, vagy csak az általánosan alkalmazottól eltérő módon használhatóak.

A legtöbb költségvetési szervnél a munkatársak zöme közalkalmazotti jogviszonyban áll. A közalkalmazotti jogviszony a munkaviszonyhoz hasonló jellegű, pusztán a költségvetési szervnél való foglalkoztatásra tekintettel tartalmaz többletjogosítványokat és többletkötelezettségeket a jogviszony alanyaira nézve. A magánszféra vállalatainál kialakított *compliance* megoldások átvételére a többségében közalkalmazottakat foglalkoztató szerveknél lehet a legegyszerűbb és egyben a leginkább hatásos is.

A közszolgálati, kormányzati szolgálati és állami szolgálati jogviszonyban állók esetében olyan jogviszonyról van szó, amelyben, a munkavégzéssel szükségszerűen együtt járó kötelezettségeken és jogosultságokon túlmenően a foglalkoztatót és a foglalkoztatottat is többletkötelezettségek terhelik és többletjogosultságok illetik meg.¹⁴ A három jogviszonyfajta között kisebb különbségek vannak a foglalkoztató szerv kormányzathoz való jogszabályi viszonya, illetve a szabályozás mögött álló humánerőforrás-gazdálkodási logika szempontjából; lényegi elemeik azonban mégis hasonlóak, legalábbis az integritásirányítási rendszer szempontjából. A foglalkoztató költségvetési szervek számára rendelkezésre álló többletjogosítványok komoly, az integritás biztosítása szempontjából is nagyon lényeges eszközöket jelentenek, ugyanakkor a jogviszonyok részletes törvényi szabályozása bizonyos pontokon meg is köti a költségvetési szerv kezét az integritásirányítási rendszer helyi szervezeti igényekhez igazodó kialakításában.

Mindez még fokozottabban érvényes a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek, valamint a Magyar Honvédség hivatásos állományának szolgálati jogviszonyára, amelynél a foglalkoztatottak feletti munkáltatói jogok jelentős része nem is a költségvetési szervnél, hanem annak irányító vagy magasabb felettes szervénél van. Az ezeknél a szerveknél foglalkoztatottak esetében – a jogviszony jellege által indokolt módon és mértékben – a foglalkoztatottak alapvető jogai is korlátozásra kerülnek, továbbá a foglalkoztatottak speciális büntetőjogi fenyegetésnek is ki vannak téve. (A speciális büntetőjogi fenyegetettség kisebb mértékben érvényes az előző bekezdésekben tárgyalt, tisztviselői jellegű jogviszonytípusokban állókra is.)

¹⁴ A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 36. § (1) bekezdés
Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény 2. § (1) bekezdés

A bírói, ügyészségi és igazságügyi alkalmazotti jogviszonyok tekintetében – a többi, közhatalom gyakorlásához kötődő jogviszonytípushoz képest – további fontos sajátosság a többi hatalmi ágtól való függetlenség biztosításának követelménye, leginkább a bírói szolgálati jogviszony tekintetében, ahogy azt az Alkotmánybíróság is megállapította, IV/1259/2016. számú határozatában.¹⁵

Az integritásirányítási rendszer kialakítása szempontjából az egyes jogviszonytípusokra vonatkozó szabályozások – jogviszony-típusonként jelentős eltérést mutató – kulcsterületei különösen a következők:

- a személyzeti tevékenység központosított ellátása vagy összehangolása,
- a munkaügyi kapcsolatok (érdekképviselő, érdekvédelem),
- szervezeten belüli, személyügyi döntésekben is részt vevő szakmai testületek,
- a jogviszony létesítésének feltételei,
 - a kiválasztási eljárás (pályázat),
 - a pszichikai alkalmasság,
 - nemzetbiztonsági ellenőrzés,
 - kifogástalan életvitel ellenőrzése,
 - próbaidő,
- eskütételi kötelezettség,
- alapvető jogok korlátozása,
- összeférhetlenség,
- vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség,
- vagyongyarapodás vizsgálata,
- etikai kódex,
 - közsolgálati hivatásrendi köztestület,
- utasíthatóság,
 - az utasítás megtagadásának feltételei,
- továbbképzési kötelezettség,
- teljesítményértékelés,
- minősítés,
- előmenetel és juttatások (amennyiben vezető mérlegelés befolyásolja),
- konkrét munkakör, beosztás betöltésének speciális feltételei,

¹⁵ http://www.alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/11/sz_iv_1259_2016.pdf

- beosztás betöltése pályázattal,
- speciális büntetőjogi fenyegetettség,
 - megbízhatósági vizsgálat,
- méltatlanság,
- fegyelmi felelősség,
- kártérítési felelősség,
- jogviszony megszüntetésének lehetőségei,
 - konkrét beosztásból való elmozdítás lehetőségei és korlátai,
- adatkezelési és nyilvántartási kérdések.

Az ezekre a témakörökre vonatkozó jogi szabályozás – mivel az integritásirányítási rendszert mindig az adott jogi szabályozás keretén belül kell megvalósítani – esetenként korlátja lehet egyes konkrét eszközök alkalmazásának, ugyanakkor az egyes jogviszonytípusokra vonatkozó szabályozás számos, az integritás biztosítása és fejlesztése szempontjából felhasználható – korábban talán nem kellően kihasznált – lehetőséget is kínálhatnak. Mindemellett ezek alkalmazásakor célszerű figyelemmel lenni arra is, hogy sok költségvetési szervnél – a leginkább jellemző foglalkoztatási jogviszonytípuson kívül – másfajta jogviszonyokban is foglalkoztatnak munkatársakat, ami külön kihívást jelent az integritásirányítási rendszer – annak igazságosságát is magában foglaló – egységességének, valamint a jogviszonytípusok eltérő jogi szabályozása megfelelő érvényesítésének egyidejű biztosítása szempontjából.

7. Mely szerveknél tűnik a leginkább indokoltnak az integritásirányítási rendszer bevezetése?

Bár az integritásirányítási rendszer kialakítása minden költségvetési szerv tekintetében javíthatja a belső kontrollrendszer működésének hatékonyságát és eredményességét, valamint jelentősen hozzájárulna a szervezeti integritás szintjének növeléséhez, egyes szervek tekintetében különösen ajánlott külön integritásirányítási rendszer bevezetése. Ezek azonosításában az ÁSZ Integritás Felmérésének eredményei biztosítják a megfelelő információkat.

Az ÁSZ 2009 és 2012 között hajtotta végre a "Korrupciós kockázatok feltérképezése - integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése" ÁROP-1.2.4-09-2009-0002 című kiemelt projektet, amely a holland számvevőszék által kidolgozott, és a holland közigazgatásban bevezetett, az ÁSZ által pedig a magyar közszférára adaptált integritási megközelítés

elterjesztését célozta. Ennek keretében került sor 2011 és 2017 között a valamennyi költségvetési szervet megszólító Integritás Felmérések kérdőívének kidolgozására, valamint a felmérések lefolytatására, a projekt megvalósítási, valamint fenntartási időszaka alatt.

Az Integritás Felmérések eredményeiről az ÁSZ számos elemzést készített.¹⁶ Az ÁSZ 2017-es, „Elemzés a közszféra integritási helyzetéről intézménycsoportonként” című dokumentum¹⁷ szerint „az integritás szintje, a kockázatok kontrollokkal való lefedettsége nem megfelelő [...] a helyi önkormányzatok, a felsőoktatás, valamint az egészségügyi intézmények esetében, valamint a szociális ellátó intézmények, általános és középfokú oktatás, óvodák-bölcsődék, kulturális intézmények, egyéb igazgatási tevékenység, egyéb tevékenységek intézménycsoportokban.”¹⁸

Az ÁSZ a költségvetési szervek ellenőrzése során az integritási szempontokat is vizsgálja. A költségvetési szervek kockázati indexértékei szignifikánsan csökkentek, míg a kontrollmutató szignifikánsan emelkedett az ÁSZ ellenőrzések hatására 2013-ról 2016-ra.¹⁹

8. Milyen követelményeknek kell megfelelni, hogy már valódi integritásirányítási rendszerről beszélhessünk?

Ahogy arról már korábban szó volt a szervezeti működésnek a szervezet céljai elérésére és értékei, elvei megvalósítására való irányultságát biztosítani hivatott intézkedések, ha ezek összefüggésben állnak egymással és rendszeresen alkalmazzák is azokat, akkor – egyfajta, kezdetleges szinten álló – integritásirányítási rendszernek tekinthetőek. Ezek a kezdetleges integritásirányítási rendszerek azonban általában nem képesek az integritásirányítási rendszerek valamennyi funkciójának kiegyensúlyozott ellátására, sőt az adott költségvetési szervben gyakran nem is tudatosul, hogy rendelkezik valamiféle integritásirányítási rendszerrel.

A tudatosan kialakított integritásirányítási rendszerek sem azonnal érik el azt a fejlettségi fokot, hogy már valódi rendszerré szerveződjenek, és kiérdemeljék a valódi integritásirányítási rendszer nevet. Ahhoz, hogy egy integritásirányítási rendszer már valódi, érett rendszernek legyen tekinthető, rendelkeznie kell legalább az alábbi sajátosságokkal:

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

¹⁷ https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2017/kih_elemzes_20170518.pdf?ctid=1126

¹⁸ uo. 19. p

¹⁹ Integritás felmérés: Közintézmények, 2016, 25. p.
https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2016/integritas_felm_2016.pdf?ctid=976

- A költségvetési szerv szervezeti kultúrájában – a stratégiai dokumentumokban, a vezetői attitűdben és a belső képzésekben is tetten érhető módon – megjelenik a szervezeti integritás, korrupciómegelőzés mint célkitűzés.
- A szervezet rendelkezik az integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét tartalmazó szabályzattal, amely egyaránt gondoskodik a szervezeten belüli bejelentések kezeléséről, valamint a bejelentők (whistleblower) védelméről.
- Az adott költségvetési szerv rendelkezik minden számára előírt belső szabályzattal, amelyek rendelkezései – a szabályozási környezethez képest – időszerűek és ténylegesen alkalmazhatóak is.
- A belső szabályzatok évente felülvizsgálatra kerülnek, aminek keretében az integrált kockázatkezelési rendszerben megfogalmazott szabályozási jellegű intézkedések megvalósítása is megtörténik.
- A szervezet jó színvonalú folyamatmenedzsmentet és kockázatkezelési rendszert (integrált kockázatkezelési rendszert) működtet.
- Az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálására szervezeti felelős (vagy integritás tanácsadó) került kijelölésre, valamint kijelölésre kerültek a folyamatgazdák, és kiegészítő integritásirányítási elemek működtetésért felelős kulcsemberek (pl. személyügyi vezető), és meghatározásra került együttműködési kötelezettségük.
- A költségvetési szervezeten belül munkaköri és tevékenységi szinten is felmérésre került a korrupciós fenyegetettség, a külföldi befolyásolási kísérletek kockázatára is kiterjedően.
- A szervezet közpénzügyi vezetése etikus és felelős módon történik.
- A szervezet munkatársai rendszeresen vesznek részt integritás tréningeken.
- A szervezet munkatársai számára elérhető az egyedi ügyben történő etikai tanácsadás lehetősége.

9. A szervezet integritási fejlettségének figyelembevétele az integritásirányítási rendszer tervezésénél

Az integritás fejlesztésének két fő eszközcsoportja, vagyis a szabály- és az értékalapú eszközök, általában meghatározott sorrendben jelennek meg a korrupció kezelésének folyamatában. Az integritás fejlesztésnek jól leírható logikai lépcsőfokai vannak, és a legtöbb szervezet ezeken a viselkedési fokozatokon megy keresztül integritásirányítási rendszerének kiépítése során.

(a) A kiinduló fázisban a szervezet figyelmen kívül hagyja a korrupciós jelenségeket. A szervezet vezetése ilyenkor egyáltalán nem fordít figyelmet a korrupciós kockázatokra, és tagadja, hogy a korrupció bármilyen formában is érintené a szervezetet. Ezt általában a szervezet alapvető sajátosságaival indokolják. „A korrupció létezése és az integritás

követelményének egyéb formában történő megsértése „titok”, viszont kényes kérdésnek tekintendő, ezért nem beszélnek a problémáról. Az incidenseket titokban tartják és a lehető legnagyobb mértékben kerülik a nyilvánosságot (média).”²⁰

(b) A következő fokozatban – gyakran egy vagy néhány, a szervezetet érintő korrupciós botrány hatására – a szervezet szembenéz a korrupció kihívásával. A szervezet vezetőiben és munkatársaiban tudatosul a probléma léte, és jelentős szervezeti figyelem összpontosul arra. A szervezet vezetése elkezd keresni a megoldásokat, amelyek segítségével a szervezet megfelelhet az újonnan felismert, vagy akár csak újonnan elismert kihívásnak.

(c) Ezután következik a korrupció elleni kemény vonalas fellépés fázisa, amelyben a szervezet vezetői a szabályalapú eszközök széles körű, kizárólagos alkalmazásával kívánják felszámolni a korrupciót. Ezt a fokozatot a szabályok, és ellenőrzések számának növekedése, szigorodása és a korrupciós cselekményeket fenyegető szankciók súlyosságának növekedése jellemzi. A vezetés erőt mutat, és feltétlenül meg van győződve a büntetőjogi eszközök hatékonyságról és elégségességéről, valamint arról, hogy kemény fellépésével teljesen elfojthatja a korrupciót.

(d) A következő fokozatra jellemző, hogy a szervezet felismeri, a korrupció számos területen a legszigorúbb fellépés ellenére sem szűnik meg. A keményvonalas megközelítés elér az alkalmazhatóságának a határához, a korrupciós jelenségek azonban újratermelik önmagukat, mivel a korrupció feltételei továbbra is fennállnak. A szervezet elkezd keresni megoldást ennek a kihívásnak a kezelésére is.

(e) Az ezt követő fázisban a szervezet felismeri a megelőzés fontosságát, és rátalál az értékalapú eszközök alkalmazásának a lehetőségére. A figyelem középpontjába az etikai értékek melletti elkötelezettség kerül. A vezetés etikus szervezeti kultúrát igyekszik kialakítani és megerősíteni, hogy ezzel növelje a szervezet korrupcióval szembeni ellenálló képességét.

(f) A korrupció elleni fellépés legfejlettebb fázisában a szervezet jól bejáratott módon, kiegyensúlyozottan alkalmazza a korrupció ellenes küzdelemnek mind a szabályalapú mind pedig az értékalapú eszközeit, és ezáltal a legnagyobb eredményeket éri el.

²⁰ Báger Gusztáv: Holland integritás és kockázatkezelés (Az integritási kockázatelemzés módszertani kerete és alkalmazása)

<https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/bager-gusztav-holland-integritas-es-kockazatkzeles-az-integr.pdf>

Erre az utolsó fázisra jellemző, hogy az adott szervezet integritásirányítási rendszere valamennyi funkcióját teljes mértékben ellátja. A korábbi fázisokban az egyes funkciók közül egyszerre nem mindegyik, illetve nem teljes mértékben jelentkezik. Mielőtt egy adott költségvetési szervben megtervezésre kerülne, hogy pontosan milyen integritásirányítási modellt vezessenek be, célszerű megállapítani, hogy az adott szervezet ténylegesen hol tart az integritás fejlesztésének folyamatában, és milyen lépéseken keresztül juthat el az integritásirányítási rendszer legfejlettebb, kiegyensúlyozott fázisába. Így elejét lehet venni annak, hogy egy, az adott fejlődési szinthez nem illeszkedő, és ezért legfeljebb csak formálisan megvalósítható modell kerüljön kiválasztásra, amely ezért nem képes támogatni a szervezet továbbfejlődését. Ha a szervezet elér egy magasabb fejlettségi fokot, akkor természetesen szükséges integritásirányítási rendszerének módosítása is, hogy az a további fejlődés elősegítője lehessen.

10. Mik az integritásirányítási rendszer kiépítésének legfontosabb lépései?

Az integritásirányítási rendszert működtető, vagy azt bevezetni kívánó szervek részéről visszatérő igényként merül fel, hogy minél részletesebb útmutatást kapjanak a rendszer kialakításához, a gyakorlati teendőket pontokba szedve, részletesen meghatározva a konkrét szervezetfejlesztési intézkedéseket, az egyes szereplők pontos feladatait és felelősségi köreit, ha lehet irat- és szabályzatmintákkal és a szervezeten belül felhasználható szemléltető anyagokkal. Ezeknek az elvárásoknak ez az útmutató számos okból nem tud megfelelni, ezek közül is a legfontosabb azonban az, hogy minden integritásirányítási rendszert az adott szervezet sajátosságaihoz és szervezeti kultúrájához igazítva kell kialakítani, az integritásirányítási rendszereket fenyegető legnagyobb kockázat elkerülése érdekében. Ez pedig nem más, mint az, hogy az integritásirányítási rendszereket pusztán formálisan működtetik, ezáltal pedig haszontalanná, és a szervezet tagjai számára felesleges adminisztratív teherre teszik azokat.²¹

Mindettől függetlenül van néhány nagyobb fejlesztési szakasz, amelyek általános érvénnyel is megfogalmazhatóak, anélkül, hogy túlzottan uniformizálnánk a különféle szervek rendszereit. Ezeket tekintjük át a következőkben.

²¹ Az egyes szervtípusok tekintetében további segítséget jelenthetnének olyan szervezetspecifikus módszertani útmutatók és mintaszabályzatok, amelyeket az érintett szervezettípus képviselőinek közreműködésével, illetve egy-egy kiválasztott szervnél végrehajtott kísérleti projekt tanulságai alapján, az ott kialakított jó gyakorlat alapján célszerű kidolgozni.

10.1. A szemléletbeli akadályok lebontása és a kulcsszereplők elkötelezettségének megteremtése

Mivel az integritásirányítási rendszer fókuszában a szervezeti kultúra áll, minden integritásirányítási rendszer kiépítésének első lépése, hogy feltárára és kezelésre kerüljenek az integritásirányítási rendszer bevezetésével kapcsolatos szemléletbeli akadályok. Ezek közül a legtipikusabbakat az ÁSZ „Az első lépések... – Gyakorlati útmutató integritásmenedzsment projektek indításához” című szakmai anyaga a következőképpen sorolja fel:

- „A közigazgatás végrehajtó szervezet, azt teszi, amit a jogszabályok számára előírnak.”
- „Bár a korrupció a közigazgatásban is elterjedt, szerencsére a mi szervezetünkben nincs jelen.”
- „Az integritásmenedzsment is egy újabb divathullám, néhány év és ez is lecseng.”
- „Nyugat-európai modelleket nem lehet változtatás nélkül alkalmazni a magyarországi viszonyokra.”
- „Egyetérték az integritásmenedzsment céljaival, de a mi szervezetünknek erre sem pénze, sem erőforrása nincsen.”

Az OECD-ajánlás is tartalmaz szemléletbeli akadályokról egy listát, a következők szerint:

- „A mi szervezetünkben nincsenek jelentős integritási problémák.”
- „Az integritásmenedzsment alkalmazása csak a szervezetünkbe, illetve a közszférába általában vetett bizalom hiányát fogja erősíteni.”
- „Az alkalmazottaim sértésnek fogják venni, ha integritásirányítási rendszert alkalmazok. Azt hiszik majd, hogy nem bízom bennük.”
- „Az integritás-sértés, mint például a korrupció olyan mélyen gyökerezik a kultúránkban, hogy nem lehetséges, és nem is kívánatos megkísérelni ebben bármiféle változtatást.”

Az OECD-ajánlás is a szemléletbeli akadályokon túl két alapvető kérdést is feltesz:

- Miért van szükség integritás-menedzsmentre?
- Miért kell az integritás-menedzsmentet önálló irányítási területnek tekinteni?

Mindkét idézett anyag megpróbál megnyugtató válaszokat adni ezekre a kérdésekre, amelyek sokat segíthetnek abban, hogy a szervezetben az integritásirányítási rendszerrel kapcsolatos ellenállás csökkenjen, és nőjön az az iránti elköteleződés. Természetesen nem reális, hogy ez egyszerre az egész szervezetben megtörténjen, de alapvető fontosságú, hogy a rendszer kiépítésének kulcsszereplői körében minél hamarabb konszenzus alakuljon ki ezekben a kérdésekben. Ennek, illetve általában a vezetői elkötelezettségnek a hiányában integritásirányítási rendszer csak nagy nehézségek árán építhető ki, ha egyáltalán, és csak nagyon alacsony hatékonysággal működtethető.

10.2. Az integritásirányítási rendszer kialakítása, kulcsszereplőinek kijelölése

Az integritásirányítási rendszer kulcsszereplői és a belső kontrollrendszer kulcsszereplői jelentős mértékben átfedik egymást. Az integritásirányítási rendszer szereplőiről szóló részben megjelölteken kívül különösen fontos az integrált kockázatkezelési rendszerben kulcsszerepet játszó folyamatgazdák kijelölése is, amelyet célszerű a folyamatok feltérképezése, illetve felülvizsgálata folyamatának részeként megtenni.

Mivel az integritásirányítási rendszer maga is folyamat, célszerű az integritásirányítási rendszer kiépítésének, működtetésének, fejlesztésének folyamatát is folyamatleírás keretében megjeleníteni. Ezzel egyfajta képet is kaphat a szervezet, hogy milyen logikai sorrendiséget, prioritásokat célszerű követni a rendszer kiépítésénél.

Sokat segíthet továbbá az integritásirányítási rendszer kiépítéséhez a rendszerelemek, a rendszert szabályzó folyamatok, szereplők, a köztük levő kapcsolati rendszer konkretizálása, például a következő módon:²²

Funkciók	Területek	Eszközök
Integritás irányítási rendszer kiépítése és fejlesztése	Integritás fejlesztési stratégia	pl: stratégia kidolgozása, képzések, eskü
	Jogszabályi környezet	
	Érték alapú tényezők	
	Szabály alapú tényezők	
	Szereplők és feladatkörök	
	Felkészítés, képzés	
Rendszer működtetése	Bejelentések kezelése	pl: bejelentések fogadása, panaszok kezelése, belső vizsgálatok, dilemma konzultációk, szankcionálás
	Érték alapú tevékenységek	
	Szabály alapú tevékenységek	
	Szereplők és feladatkörök	
Monitoring	Érték alapú tevékenységek	pl: összeférhetetlenségi, nyilvántartás, közérdekű bejelentések, nyilvántartása
	Szabály alapú tevékenységek	
	Szereplők és feladatkörök	
Vezetői döntéstámogatás, tanácsadás	Vezetői konzultációk, tanácsadás	pl: vezetői felkészítések

²² A táblázat a Honvédelmi Minisztérium jó gyakorlatára támaszkodik.

Az integritásirányítási rendszer elemeinek azonosításában jelentős segítséget nyújthat az OECD-ajánlás 3. táblázata²³, amely az integritásirányítási rendszer eszközeinek osztályozását mutatja be, a rendszer funkciói, valamint az eszközök típusai szerinti bontásban.

Az integritásirányítási rendszer kialakítását az alábbi elvek figyelembevételével célszerű megtervezni és végrehajtani.

- Fokozatosság: az integritásirányítási rendszer kialakítása során a meglévő szervezetirányítási rendszer arányos, lépésről lépésre történő változtatása a szabályozás és adminisztrációs terhek tekintetében egyensúlyra való törekvés.
- Teljesség: valamennyi érintett szereplő szempontjainak figyelembe vétele és konszenzussal történő beépítése a kialakulóban lévő szervezetirányítási rendszerbe.
- Konzisztencia: a rendszer kiépítése során a szerv vezetőjének feladata a következetes, belső ellentmondásoktól mentes, egységes irányítási rendszer létrehozása.

10.3. A belső kontrollrendszerre vonatkozó követelményeknek való megfelelés

Mint láttuk a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer ezer szállal kapcsolódik egymáshoz, és nagyban tudják támogatni egymás működését. Nem szabad ugyanakkor megfeledkezni arról, hogy a belső kontrollrendszer kialakítása jogszabályi kötelezettsége minden költségvetési szervnek, míg az integritásirányítási rendszer kialakítására – az államigazgatási szervek kivételével – nincs ilyen közvetlen kötelezettség. Ennek megfelelően helyes, ha a belső kontrollrendszer kialakításához szükséges intézkedések prioritást élveznek az integritásirányítási rendszer kialakításához szükséges intézkedésekhez képest. Természetesen a jelentős átfedések miatt a belső kontrollrendszer fejlesztésével az integritásirányítási rendszer is fejlődik, valamint számos olyan integritásirányítási intézkedés van, amelynek nincs különösebb erőforrásigénye, ezek a belső kontrollrendszer kiépítésére, megerősítésére irányuló intézkedésekkel párhuzamosan, vagy akár azok előtt is megvalósíthatóak.

²³ OECD-ajánlás 28. p.

10.4. Választás három integritásfejlesztési megközelítésmód közül, és ennek mentén intézkedések végrehajtása

Miután a belső kontrollrendszer megerősítése érdekében tett intézkedések már – a lehetőségekhez képest – megvalósultak, sor kerülhet a speciálisan integritásfejlesztési intézkedések megvalósítására. Ezek megvalósítására jelenleg három megközelítésmód áll rendelkezésre. A költségvetési szerveknek célszerű ezek közül választania, és az integritásirányítási rendszer kiépítésének első időszakaiban a választott megközelítést követnie. Természetesen, ha az egyik megközelítésmódban rejlő lehetőségek kimerültek a költségvetési szervek más megközelítésmódra is áttérhetnek.

10.4.1. Projektorientált megközelítésmód

Ebben a megközelítésben az integritás fejlesztés kisebb – többé kevésbé elszigetelt – szervezeten belüli projekttel történik. Itt nem arra koncentrálnak a szervezet, hogy mi az, amivel még nem rendelkezik, hanem arra, hogy milyen ötletek megvalósításával érhetne el legkönnyebben eredményeket az integritás területén. Ennek a megközelítésmódnak előnye, hogy gyors sikerélményt nyújt a szervezet számára.

Az ÁSZ „Az első lépések... – Gyakorlati útmutató integritásmenedzsment projektek indításához” című szakmai anyaga 25 integritás fejlesztését célzó szervezeten belüli projekt ötletét is tartalmazza, amelyek közül a költségvetési szervek szabadon választhatnak, de újakat is kidolgozhatnak.

Az ÁSZ által – 2012 elején – javasolt projekt-témák az alábbiak voltak:

- Részvétel az ÁSZ Integritás Felmérésben²⁴
- Szervezeti kockázatelemzés elkészítése
- Integritásfelelős kinevezése
- Szervezeti bejelentő-védelmi rendszer kiépítése
- Megelőző intézkedések alkalmazása
- Szervezeti integritás jelentések készítése
- Munkahelyi rotáció
- Új munkaszervezési módszerek alkalmazása

²⁴ Az Integritás Felmérést az ÁSZ – a költségvetési szervek vonatkozásában – 2017-ben végezte el utoljára. A költségvetési szervek számára ugyanakkor továbbra is rendelkezésre állnak az ÁSZ által kidolgozott öntesztek. <https://asz.hu/ontesztek>

- A munkatársak integritásmenedzsment e-learning tanfolyamon való részvételének biztosítása
- Etikai dilemmák közös megbeszélése
- Az integritás melletti nyilvános elköteleződés
- Vezetők elkötelezettségének növelése
- Nyilvános pályázat kiírása az állások betöltésekor
- Készségfelmérő feladatok alkalmazása a kiválasztás során
- Okiratok ellenőrzése
- Belső munkahelyi pályáztatási rendszer
- Az integritás elveinek érvényesítése a (köz)beszerzési eljárások során
- Ajándékozási Szabályzat megalkotása
- Szervezeti szintű Etikai Szabályzat létrehozása
- Szervezeti szintű Etikai Tanács létrehozása
- Szervezeti kommunikáció javítása rendszeres állománygyűlésekkel
- Szervezeti kommunikáció javítása intranetes felület segítségével
- Munkahelyi nyílt nap szervezése
- Munkahelyi látogatócsoportok fogadása
- Együttműködés más közigazgatási szervekkel

Ahogy a fenti – hangsúlyosan példálódzó jellegű, néhány pontjaiban tekintetében egyes szervek részéről már meghaladott – felsorolásból látható, a projektorientált megközelítésmód egyes elemei továbbmutatnak más megközelítési módok alkalmazása felé.

10.4.2. Szabályozásorientált megközelítésmód

Ennek a megközelítésnek a lényege, hogy a költségvetési szerv a lehetséges kockázatokat minél inkább lefedő, minél teljesebb szabályozottságra törekszik. Ennek a megoldásnak az előnye, hogy a költségvetési szerv – ha gyors sikerélményhez nem is jut – de viszonylag hamar és rendszerszerűen elérhet egy jelentősen fejlettebb integritási állapotot, ugyanakkor ebben a megközelítésben nehézséget okozhat a szervezetspecifikus szempontok megvalósítása.

Ha egy szerv ezt a megoldást választja, akkor célszerű az ÁSZ és a BM által 2015 decemberében kiadott, az államigazgatási szervek korrupciómegelőzési helyzetének

felméréséhez, korrupció ellenes kontrolljai kiépítéséhez és érvényesítésük ellenőrzéséhez kiadott közös módszertani útmutatóját²⁵ követnie.

10.4.3. Kockázatorientált megközelítésmód

Ebben a megközelítésben az integritásfejlesztési intézkedések az integrált kockázatkezelési rendszer keretében létrehozott kockázatkezelési intézkedési tervből kerülnek kiválasztásra. Ennek a megoldásnak előnye, hogy hosszútávon alkalmas az integritásirányítási rendszer továbbfejlesztésére, és komplex integritásirányítási rendszer kialakítására is, ugyanakkor az első érdemi eredmények csak lassan válnak láthatóvá, így a szervezet kevésbé tud kezdeti sikerélményeket megélni.

Ennek a megközelítésmódnak az alkalmazásához jól használható lehet a BM és a Nemzetgazdasági Minisztérium (továbbiakban: NGM) által – eredetileg az államigazgatási szervek számára – 2016 októberében, a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztéséhez közösen kiadott, háromrészes módszertani útmutató.²⁶

10.5. Az integritás fejlesztés hosszú távon fenntartható ciklusának kialakítása

Miután egy költségvetési szerv, a belső kontrollrendszer kialakításának elemeire is építve, az általa választott integritásfejlesztési megközelítés, vagy megközelítések alkalmazásával elérte integritásirányítási rendszerének egy viszonylag jó szintjét, ki kell alakítania azt a működési módot, amivel az elért integritási szintet – a felmerülő új kihívások fényében is – fenn tudja tartani, és folyamatosan képes továbbfejleszteni azt. Ennek érdekében szükséges az integritás fejlesztésének egy ciklikusan ismétlődő folyamatát kialakítania, akár az integrált kockázatkezelési rendszer éves ciklusához igazodóan, mint a kockázatorientált megközelítési módnál, akár attól eltérő módon és ütemezésben. Lényeges azonban, hogy az integritásfejlesztési rendszerben valósuljon meg a PDCA-ciklusként is ismert négylépéses menedzsment módszer, amely a tervezés, a cselekvés, az ellenőrzés és a – szükség szerinti –

²⁵

<http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/3/70/41000/M%C3%B3dszertani%20%C3%BAtmutat%C3%B3.pdf>

²⁶ <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/d/12/a1000/Fedlap.pdf>
<http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/8/7f/a1000/I%20rész.pdf>
<http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/6/7f/a1000/II%20rész.pdf>
<http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/7/7f/a1000/III%20rész.pdf>

beavatkozás ismételt köreinek lefuttatásával biztosítja a szervezeti integritás folytonos továbbfejlesztését.²⁷

11. Érdemes-e belevágni ebbe az egészbe?

Ahogy már korábban láttuk, ahhoz, hogy az belső kontrollrendszer kontrollkörnyezet összetevőjét magas színvonalon ki lehessen alakítani a költségvetési szervben, célszerű integritásmenedzsment rendszert bevezetni. Ezzel látszólag meg is válaszoltuk, hogy miért hasznos az integritásirányítási rendszer. Ez azonban csak formális indoklás, az integritásirányítási rendszer gyakorlati sikere viszont döntően függ attól, a szervezet vezetői ténylegesen mennyire vélik úgy, hogy a rendszer segíti, vagy legalább később segíteni fogja őket a munkájukban.

Az integritásirányítási rendszer – mint korábban láttuk – leginkább a szervezet kultúrájának, értékeinek formálásán keresztül fejt ki hatását, ez pedig a vezetők személyes bevonódása, elköteleződése és példamutatása nélkül nem lehet eredményes. A személyes elköteleződés viszont csak akkor várható el a vezetőktől, ha el tudják fogadni, hogy a saját munkájuk válhat ezáltal hatékonyabbá és eredményesebbé. A kizárólag külső ellenőrző szerv nyomásának való megfelelési szándékból kialakított integritásirányítási rendszerek pillanatok alatt kiüresedhetnek, és értelmetlen teherré válhatnak a szervezetek számára.

Ugyanakkor egy megfelelően működtetett integritásirányítási rendszer, ahogy egy megfelelően működtetett belső kontrollrendszer is, nagyban hozzájárul ahhoz, hogy a szervezet rugalmasan, átláthatóan és gazdaságosan legyen képes reagálni az azt érő kihívásokra, miközben megfelel a szervezettel szemben támasztott szabályoknak és más követelményeknek. Hogy ez megvalósuljon nem elég, ha egy-két személy, például egy integritás tanácsadó tesz magányos erőfeszítéseket, ahhoz sokféle tudás hordozóinak együttműködése, valamint a témakör stratégiai jelentőségének – a szervezet felépítésében is megjelenő – elismerése szükséges.

Az integritásirányítási rendszert – ha a szervezet mérlegelheti ezt egyáltalán – akkor érdemes tehát bevezetni egy költségvetési szervben, ha a szervezetben megteremthető a vezetőknek az ezzel kapcsolatos, jól felfogott és helyesen felismert önérdeken is alapuló elkötelezettsége.

²⁷ A PDCA-ciklusról bővebben: Sántha György – Klotz Péter – Fekete Leticia – Csiszár Miklós: Törzsanyag az Integritásmenedzsment című tantárgyhoz, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015. szeptember 17-19 p.

12. Honnan lehet további segítséget kérni?

Ha egy költségvetési szerv úgy dönt, hogy integritásirányítási rendszert kíván kiépíteni, akkor – ezen az ajánlásban túl – rendelkezésére állnak mindazok a szakmai anyagok, amelyekre az ajánlásban hivatkozás található, különösen – fontossági sorrendben – a következők:

- „Egy szilárd integritás-irányítási rendszer felé: a megvalósítás eszközei, folyamatai és feltételei” című OECD-ajánlás
- Államháztartási belső kontroll standardok és gyakorlati útmutató (NGM)
- Módszertani útmutató a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztéséhez (BM-NGM)
- Módszertani útmutató az államigazgatási szervek korrupció-megelőzési helyzetének felméréséhez, korrupció ellenes kontrolljai kiépítéséhez és érvényesítésük ellenőrzéséhez (ÁSZ-BM)
- „Az első lépések... – Gyakorlati útmutató integritásmenedzsment projektek indításához” című szakmai anyaga (ÁSZ)

További jelentős segítséget nyújthatnak a Nemzeti Közszerződési Egyetem integritás tanácsadó szakának korábbi és jelenlegi tananyagai, amelyek a Nemzeti Közszerződési Egyetem honlapján érhetőek el.²⁸ A szak elvégzésének lehetősége a költségvetési szervek munkatársai számára is nyitva áll. A szakot elvégzett integritás tanácsadó alkalmazása jelentős segítséget jelenthet a költségvetési szervek számára integritásirányítási rendszerük kialakításában, belső kontrollrendszerük továbbfejlesztésében, és mindkét rendszer magas színvonalú működtetésében.

Az integritásirányítás tágabb elméleti összefüggései iránt érdeklődők számára elsősorban a következő magyar nyelvű szakirodalom feldolgozás ajánlott:

- Báger Gusztáv: Korrupció, Akadémiai Kiadó Zrt., Budapest, 2012
- Báger Gusztáv: A korrupció elleni küzdelem integritás alapú szemlélete, módszertani alapjai és nemzetközi tapasztalatai, in: szerk.: Dargay Eszter – Juhász Lilla Mária: Antikorrupció és közszerződési integritás. Budapest: NKE Szolgáltató Nonprofit Kft, 2015. 23-48. p.²⁹

²⁸ <https://vttk.uni-nke.hu/szakiranyu-tovabbkepzesek/szakiranyu-tovabbkepzesi-szakok/integritas-tanacsado>; <http://archiv.vtki.uni-nke.hu/szakiranyu-tovabbkepzes/szakiranyu-tovabbkepzesi-szakok/integritas-szaktanacsado-szakiranyu-tovabbkepzesi-szak>

²⁹ http://archiv.akfi.uni-nke.hu/uploads/media_items/antikorrupcio-integritas-ebook-1.original.pdf

- Németh Erzsébet – Martus Bettina Szandra – Vargha Bálint Tamás – Gergely Szabolcs – Vasváriné Molnár Judit – Jakovác Katalin: Elemzés a közszféra integritási helyzetéről³⁰
- Németh Erzsébet – Vargha Bálint Tamás: A magyar közintézmények integritása – Összehasonlító elemzés: 2013-2016. Köz-Gazdaság 2017/2.³¹
- Pulay Gyula: A korrupció megelőzése a szervezeti integritás megerősítése által, Pénzügyi Szemle, 2014/2.³²
- Jenei Zoltánné – Pulay Gyula: RÉS-elemzés: Módszer a szervezeti integritás kiépítésének és működése ellenőrzésének elősegítésére, Új Magyar Közigazgatás, 2016/1.³³
- Pallai Katalin: Bevezető gondolatok a közigazgatási integritás és integritás menedzsment témájához, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás. 2014/1. 181-194. p.³⁴
- Pallai Katalin – Kis Norbert: „A teljesség felé” Integritásoktatás és kutatás a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen, Pénzügyi Szemle, 2014/2. 167-181. p.³⁵
- Sántha György – Klotz Péter – Fekete Leticia – Csiszár Miklós: Törzsanyag az Integritásmenedzsment című tantárgyhoz, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015. szeptember³⁶
- Vasvári Tamás – Németh Erzsébet – Martus Bettina Szandra – Vargha Bálint Tamás – Kozma Gábor: Elemzés a közszféra integritási helyzetéről intézménycsoportonként³⁷

³⁰ https://asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2017/int_koz2017.pdf?ctid=1126

³¹ http://kozgazdasagtudomany.uni-corvinus.hu/fileadmin/user_upload/hu/kozgazdasagtudomanyi_kar/files/Koz_gazdasag/XII._evfolyam_4.szam_2017._szeptember/KG_4_Nemeth_Erzsebet_-_Vargha_Balint_Tamas.pdf

³² https://www.asz.hu/storage/files/files/penzugyiszemle/2014/pulay_2014_2.pdf

³³ http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2016/1/04_Forum_RES_elemzes.pdf

³⁴ http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/bevezeto-gondolatok-a-kozigazgatasi-integritas-es-integritasmenedzsment-temajahoz.original.pdf

³⁵ <http://www.pallai.hu/wp-content/uploads/2010/11/kisn-pallaik-2014-2.pdf>

³⁶ <https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/torzanyag-az-integritasmenedzsment-cimu-tantargyhoz.original.pdf>

³⁷

https://asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2017/kih_elemzes_20170518.pdf?ctid=11

- Vasvári Tamás – Vargha Bálint – Martus Bettina – Németh Erzsébet: Etikus vezetés és szervezeti struktúra. A hazai közintézmények integritási helyzetének összefüggése az etikus vezetés elterjedtségével és a szervezeti sajátosságokkal³⁸

A belső kontrollrendszer fejlesztésének és működtetésének tekintetében komoly segítséget jelenthet az NGM által működtetett Államháztartási Belső Kontroll Fórumban (KONFORM) való részvétel.³⁹

Amennyiben a rendelkezésre álló útmutatók és szakirodalmi források alapján meg nem válaszolható kérdés merül fel a következő elérhetőségeken lehetséges további tájékoztatást kérni.

- Integritásirányítási rendszer:

Nemzeti Védelmi Szolgálat, Korrupciómegelőzési Főosztály

Telefon: +36 (1) 462-7539

E-mail: kmf@nvsz.police.hu

- Belső Kontrollrendszer:

Nemzetgazdasági Minisztérium, Államháztartási Szabályozási Főosztály

Telefon: +36 (1) 795-1376, +36 (1) 795-1569

E-mail: aszf@ngm.gov.hu

³⁸ http://kozgazdasagtudomany.uni-corvinus.hu/fileadmin/user_upload/hu/kozgazdasagtudomanyi_kar/files/Koz_gazdasag/XII._evfolyam_4.szam_2017._szeptember/KG_4_Vasvari_Tamas_-_Vargha_Balint_-_Martus_Bettina_-_Nemeth_Erzsebet.pdf

³⁹ <http://allamhaztartas.kormany.hu/konform-allamhaztartasi-belso-kontroll-forum>

Melléklet

A költségvetési szervek szervezetspecifikus integritásirányítási rendszerének szempontjából figyelembe veendő legfontosabb sajátosságai

	A költségvetési szerv létszáma	A költségvetési szerv szerkezeti tagoltsága	A költségvetési szerv irányító vagy irányított volta	A költségvetési szerv által kezelt közpénzek vagy közhatalmi jogosítványok nagyságrendje	A költségvetési szervre vonatkozó legfontosabb döntések egy testületi szerv kezében vannak-e?	Milyen foglalkoztatási jogviszony a legjellemzőbb a költségvetési szerv munkatársaira?
Máshova nem tartozó alkotmányos szervek	közepes	átlagosan tagolt	egyik sem	nagyon magas	nem	közszolgálati
Igazságszolgáltatási szervek						
Kúria	közepes	tagolatlan	egyik sem	nagyon magas	nem	bírói, igazságügyi
Országos Bírósági Hivatal	közepes	tagolt	irányító	nagyon magas	nem	bírói, igazságügyi
Bíróságok	magas	tagolt	egyik sem	nagyon magas	nem	bírói, igazságügyi
Ügyészségek	magas	tagolt	egyik sem	nagyon magas	nem	ügyészségi

	A költségvetési szerv létszáma	A költségvetési szerv szerkezeti tagoltsága	A költségvetési szerv irányító vagy irányított volta	A költségvetési szerv által kezelt közpénzek vagy közhatalmi jogosítványok nagyságrendje	A költségvetési szervre vonatkozó legfontosabb döntések egy testületi szerv kezében vannak-e?	Milyen foglalkoztatási jogviszony a legjellemzőbb a költségvetési szerv munkatársaira?
Fegyveres szervek						
Honvédség	nagyon magas	erősen tagolt	irányított és irányító	nagyon magas	nem	hivatásos (honvédelmi)
Rendvédelmi szervek ⁴⁰	magas-nagyon magas	erősen tagolt	irányított és irányító	nagyon magas	nem	hivatásos (rendvédelmi)
Államigazgatási szervek						
Autonóm államigazgatási szervek ⁴¹	magas	kevésbé tagolt	egyik sem	nagyon magas	nem	közszolgálati
Önálló szabályozó szervek ⁴²	magas	kevésbé tagolt	egyik sem	nagyon magas	nem	közszolgálati

⁴⁰ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv). 1. § (5) bekezdés

⁴¹ Ksztv. 1. § (3) bekezdés

⁴² Ksztv. 1. § (6) bekezdés

	A költségvetési szerv létszáma	A költségvetési szerv szerkezeti tagoltsága	A költségvetési szerv irányító vagy irányított volta	A költségvetési szerv által kezelt közpénzek vagy közhatalmi jogosítványok nagyságrendje	A költségvetési szervre vonatkozó legfontosabb döntések egy testületi szerv kezében vannak-e?	Milyen foglalkoztatási jogviszony a legjellemzőbb a költségvetési szerv munkatársaira?
Minisztériumok	magas	erősen tagolt	irányító	nagyon magas	nem	kormányzati szolgálati
Kormány-hivatalok ⁴³	magas	változó	egyik sem	magas	nem	kormányzati szolgálati
Központi hivatalok	változó	kevésbé tagolt	irányított, és egyes esetekben irányító is	magas	nem	kormányzati szolgálati
<i>Területi államigazgatási szervek</i>						
Megyei kormány-hivatalok	nagyon magas	erősen tagolt	irányított	magas	nem	állami szolgálati
Egyéb területi államigazgatási szervek	közepes	kevésbé tagolt	irányított	közepes	nem	kormányzati szolgálati

⁴³ Ksztv. 1. § (4) bekezdés

	A költségvetési szerv létszáma	A költségvetési szerv szerkezeti tagoltsága	A költségvetési szerv irányító vagy irányított volta	A költségvetési szerv által kezelt közpénzek vagy közhatalmi jogosítványok nagyságrendje	A költségvetési szervre vonatkozó legfontosabb döntések egy testületi szerv kezében vannak-e?	Milyen foglalkoztatási jogviszony a legjellemzőbb a költségvetési szerv munkatársaira?
Helyi önkormányzatok						
Megyei önkormányzatok	magas	átlagosan tagolt	irányító	alacsony	igen	közszolgálati
Települési önkormányzatok						
Fővárosi önkormányzat	magas	átlagosan tagolt	irányító	magas	igen	közszolgálati
Megyei jogú városi önkormányzatok	magas	átlagosan tagolt	irányító	magas	igen	közszolgálati
Városi önkormányzatok (20 ezer fő felett)	közepes	átlagosan tagolt	irányító	közepes	igen	közszolgálati

	A költségvetési szerv létszáma	A költségvetési szerv szerkezeti tagoltsága	A költségvetési szerv irányító vagy irányított volta	A költségvetési szerv által kezelt közpénzek vagy közhatalmi jogosítványok nagyságrendje	A költségvetési szervre vonatkozó legfontosabb döntések egy testületi szerv kezében vannak-e?	Milyen foglalkoztatási jogviszony a legjellemzőbb a költségvetési szerv munkatársaira?
Városi önkormányzatok (20 ezer fő és alatta)	közepes	kevésbé tagolt	irányító	közepes	igen	közzszolgálati
Nagyközségi önkormányzatok	alacsony	tagolatlan	irányító	alacsony	igen	közzszolgálati
Községi önkormányzatok (500 fő felett)	nagyon alacsony	tagolatlan	irányító	alacsony	igen	közzszolgálati
Községi önkormányzatok (500 fő és alatta)	rendkívül alacsony	tagolatlan	irányító	alacsony	igen	közzszolgálati

	A költségvetési szerv létszáma	A költségvetési szerv szerkezeti tagoltsága	A költségvetési szerv irányító vagy irányított volta	A költségvetési szerv által kezelt közpénzek vagy közhatalmi jogosítványok nagyságrendje	A költségvetési szervre vonatkozó legfontosabb döntések egy testületi szerv kezében vannak-e?	Milyen foglalkoztatási jogviszony a legjellemzőbb a költségvetési szerv munkatársaira?
Közös hivatalt fenntartó községi önkormányzatok	alacsony	tagolatlan	irányító	alacsony	igen (több testületi szerv)	közzszolgálati
Települési nemzetiségi önkormányzatok	nagyon alacsony	tagolatlan	irányító	nagyon alacsony	igen	közalkalmazotti
Országos nemzetiségi önkormányzatok	közepes	kevésbé tagolt	irányító	közepes	igen	közalkalmazotti

	A költségvetési szerv létszáma	A költségvetési szerv szerkezeti tagoltsága	A költségvetési szerv irányító vagy irányított volta	A költségvetési szerv által kezelt közpénzek vagy közhatalmi jogosítványok nagyságrendje	A költségvetési szervre vonatkozó legfontosabb döntések egy testületi szerv kezében vannak-e?	Milyen foglalkoztatási jogviszony a legjellemzőbb a költségvetési szerv munkatársaira?
Közszolgáltató költségvetési szervek						
Központi közszolgáltató költségvetési szervek						
Szociális központ költségvetési szervek	alacsony-közepes	változó	irányított	alacsony	nem	közalkalmazotti
Egészségügyi központi költségvetési szervek	magas-nagyon magas	változó	irányított	magas	nem	közalkalmazotti
Közoktatási központi költségvetési szervek	közepes	változó	irányított	alacsony	nem	közalkalmazotti

	A költségvetési szerv létszáma	A költségvetési szerv szerkezeti tagoltsága	A költségvetési szerv irányító vagy irányított volta	A költségvetési szerv által kezelt közpénzek vagy közhatalmi jogosítványok nagyságrendje	A költségvetési szervre vonatkozó legfontosabb döntések egy testületi szerv kezében vannak-e?	Milyen foglalkoztatási jogviszony a legjellemzőbb a költségvetési szerv munkatársaira?
Felsőoktatási központi költségvetési szervek	nagyon magas	változó	irányított	magas	nem	közalkalmazotti
Kulturális központi költségvetési szervek	változó	változó	irányított	közepes-magas	nem	közalkalmazotti
Egyéb központi költségvetési szervek	változó	változó	irányított	változó	nem	közalkalmazotti

	A költségvetési szerv létszáma	A költségvetési szerv szerkezeti tagoltsága	A költségvetési szerv irányító vagy irányított volta	A költségvetési szerv által kezelt közpénzek vagy közhatalmi jogosítványok nagyságrendje	A költségvetési szervre vonatkozó legfontosabb döntések egy testületi szerv kezében vannak-e?	Milyen foglalkoztatási jogviszony a legjellemzőbb a költségvetési szerv munkatársaira?
Önkormányzati közszolgáltató költségvetési szervek						
Szociális önkormányzati költségvetési szervek	alacsony	változó	irányított	alacsony	igen	közalkalmazotti
Egészségügyi önkormányzati költségvetési szervek	alacsony	változó	irányított	alacsony	igen	közalkalmazotti
Közoktatási önkormányzati költségvetési szervek	alacsony	változó	irányított	alacsony	igen	közalkalmazotti

	A költségvetési szerv létszáma	A költségvetési szerv szerkezeti tagoltsága	A költségvetési szerv irányító vagy irányított volta	A költségvetési szerv által kezelt közpénzek vagy közhatalmi jogosítványok nagyságrendje	A költségvetési szervre vonatkozó legfontosabb döntések egy testületi szerv kezében vannak-e?	Milyen foglalkoztatási jogviszony a legjellemzőbb a költségvetési szerv munkatársaira?
Kulturális önkormányzati költségvetési szervek	alacsony	változó	irányított	alacsony	igen	közalkalmazotti
Egyéb önkormányzati költségvetési szervek	alacsony	változó	irányított	alacsony	igen	közalkalmazotti