

Szervezettípus-specifikus módszertani útmutatók kölségvetési szervek integritásának fejlesztéséhez

Készült a Nemzeti Védelmi Szolgálat
KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-00001 azonosítószámú kiemelt projektje keretében

Budapest
2023.

Tartalomjegyzék

NAGY BALÁZS ÁGOSTON:

A szervezettípus-specifikus
módszertani útmutatók kontextusa.....3

HORVÁTH PÉTER:

Az integrációsirányítási rendszerek sikeres
bevezetésének és működtetésének közös előfeltételei.....7

BIRO BERNADETT:

Módszertani útmutató a különleges
jogállású szervek integritásának fejlesztéséhez.....37

CZIRA ÉVA:

Módszertani útmutató a nagy lakosságszámú települési
önkormányzatok integritásának fejlesztéséhez.....79

KRUZSLICZ-BODNÁR GRÉTA - NAGY-ELEKES PETRA:

Módszertani útmutató a kis- és közepes lakosságszámú települési önkormányzatok
integritásának fejlesztéséhez.....115

HORVÁTH FERENC – PRÁCSER BÉLA:

Módszertani útmutató a nemzetbiztonsági szolgálatok
integritásának fejlesztéséhez.....187

IMRE PÉTER:

Módszertani útmutató a bírósági szervezet
integritásának fejlesztése támogatásához233

NAGY MÁRTA:

Módszertani útmutató az egészségügyi intézmények
integritásának fejlesztéséhez.....281

TÓTH LAJOS ÁRPÁD:

Módszertani útmutató az oktatási intézmények
integritásának fejlesztéséhez.....305

KITANICS GÉZA:

Mintaszabályzat a szociális intézmények integritásának fejlesztéséhez329

A szervezettípus-specifikus módszertani útmutatók kontextusa

A módszertani útmutatóknak ez a gyűjteménye, amelyet ezennel a költségvetési szerveknek az integritásfejlesztés mikéntjében való segítséget kereső munkatársainak a rendelkezésére bocsátunk egy több mint egy évtizede zajló munkába illeszkedik.

Az integritás fogalma a 2000-es évek végén jelent meg a magyar közszférában az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) és holland megfelelőjének egy Twinning Light projektben történő együttműködése során. Ebben 2007 és 2008 között megvalósuló, az Európai Unió (a továbbiakban: EU) által finanszírozott projektben az ÁSZ megismerte a holland integritás megközelítést, amely – régóta ismert szabályalapú eszközök mellett – a korrupció megelőzésének értékalapú eszközeire is nagy hangsúlyt fektet.

Az ÁSZ – 2009 és 2012 között – az EU társfinanszírozású ÁROP-1.2.4. Korrupciós kockázatok feltérképezése kiemelt projekt keretében kezdte meg az általa adaptált integritásfejlesztési megközelítés népszerűsítését, azzal a nem titkolt céllal, hogy a kialakítandó integritásirányítási rendszerek ellenőrzése távlatilag bele kerüljenek az ellenőrzési programjába. Az ÁSZ számára a témakör azért is volt különösen fontos, mivel a költségvetési szervek integritásirányítási rendszereinek kiépítése, illetve ezeknek az ÁSZ általi vizsgálata lehetőséget kínált arra, hogy a költségvetési szervek működésének olyan, a közpénzek hatékony elköltésére messzemenően kiható sajátosságai is megragadhatóak legyenek, amelyek a hagyományos, elsősorban jogi és pénzügyi dokumentumokra irányuló ellenőrzések számára hozzáférhetetlenek voltak.

Az ÁSZ által a kormányzat számára megfogalmazott ajánlásokra építve került elfogadásra a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat. Ennek 13. pontja írta elő, hogy az ÁSZ tapasztalataira támaszkodva készüljön javaslat integritásirányítási rendszernek az állami szerveknél történő bevezetésére.

Igy került elfogadásra az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekvérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Intr.), amelynek hatálya a Kormány, valamint a Kormány tagjának irányítása vagy felügyelete alatt álló államigazgatási szervekre terjed ki, a rendvédelmi szervek és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat kivételével. Szakmai javaslatként felmerült, hogy az e rendelet szerinti integritásfejlesztési rendszer fokozatosan kerüljön kiterjesztésre az állami és önkormányzati szervek, majd pedig az állami tulajdonban álló gazdasági társaságok körére is, de ezek a javaslatok akkor nem bizonyultak időszerűnek.

A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának a végrehajtását az ÁROP-1.1.21. Korrupció megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése – EU társfinanszírozású – kiemelt projekt biztosította 2012 és 2015 között. Ez – számos más fejlesztés mellett – lehetővé tette, hogy a Nemzeti Közzolgálati Egyetem (a továbbiakban: NKE) integritás tanácsadó szakirányú továbbképzési szakot indítson, amely az Intr. által létrehozott integritás tanácsadói feladatkör ellátására készítette fel azokat a leendő szakembereket, akik az államigazgatási szervek hivatali szerveinek vezetőit voltak hivatottak támogatni az integritásirányítási rendszer kiépítésében. Ezzel párhuzamosan az NKE – az ÁSZ korábbi tréningjeinek tapasztalataira építkezve – integritás tréningeket fejlesztett és biztosított a kormánytisztviselők számára.

Az NKE integritás képzései több körben felülvizsgálatra és továbbfejlesztésre kerültek. A fejlesztések legfontosabb kiindulópontja – az ÁSZ javaslatain és a vonatkozó jogszabályokon túl – a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (a továbbiakban: OECD) „Egy szilárd integritás-irányítási rendszer felé: a megvalósítás eszközei, folyamatai és feltételei” című munkadokumentuma volt.¹

Az Intr. szerinti integritásfejlesztési ciklus módszertani támogatására 2013-ban módszertani útmutató is készült, amely – már a korrupció ellenes szakpolitikába való közreműködéssel, valamint az integritásirányítási rendszerek módszertani támogatásával ekkor megbízott Nemzeti Védelmi Szolgálat (a továbbiakban: NVSZ) gondozásában – 2014-ben felülvizsgálatra és kiegészítésre került.

2016-ban – 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 a Belügyminisztérium (a továbbiakban: BM) részéről a NVSZ és a Nemzetgazdasági Minisztérium (a továbbiakban: NGM) együttműködésének köszönhetően összehangolásra kerültek a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Bkr.) és az Intr. szabályai. Ehhez kapcsolódóan kibővített, háromrészes a BM és az NGM által készített útmutató került kiadásra az Intr. végrehajtásához.² 2017-ben az NGM gyakorlati útmutatót adott ki az államháztartási belső kontrollrendszerekhez.³ Ennek tartalma összhangban, illetve jelentős átfedésben állt a közös háromrészes útmutatóval, immár nem kizárólag az államigazgatási szervek, hanem valamennyi költségvetési szerv vonatkozásában. A háromrészes útmutató kidolgozását, valamint az ahhoz kapcsolódó tájékoztatási és képzési tevékenységeket a – 2016 és 2023 között, számos más tevékenység mellett – az EU társfinanszírozásával a KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16 Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében kiemelt projekt biztosította.

A rendőrség belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról szóló 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet 13/A. § alapján az NVSZ Korrupciómegelőzési Főosztálya (a továbbiakban: NVSZ KMF) az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszereinek központi támogatását látja el. Ennek ellenére az NVSZ KMF-hez az évek során több olyan megkeresés érkezett, amelyben az államigazgatási szervek körén kívül eső költségvetési szervek kértek segítséget integritásirányítási rendszerük kiépítéséhez.

Ezekre a megkeresésekre válaszként született meg a BM és az NGM által jóváhagyott, a korrupcióellenes küzdelem érdekében az integritásirányítási rendszert – önkéntes döntésük alapján kialakítani szándékozó költségvetési szervek számára szóló ajánlás.⁴ Ezzel az ajánlással kapcsolatban több irányból is kritikaként fogalmazódott meg, hogy – bár hasznos – nem nyújt annyira konkrét, és olyan részletezettségű útmutatást, amilyenre a módszertani támogatást kereső költségvetési szerveknek szükségük lenne. Mivel az észrevételt az ajánlást előkészítő NVSZ KMF is jogosnak találta, javaslatot tett arra, hogy a költségvetési szervek sokszínűségére tekintettel külön integri-

1 <https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/oecd-egy-szilard-integritasrendszer-fele-1.original.pdf>

2 <https://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/d/12/a1000/Fedlap.pdf>
<https://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/8/7fa1000/I%20r%C3%A9sz.pdf>
<https://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/e/99/92000/II%20r%C3%A9sz%20update2019.pdf>
<https://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/7/7fa1000/III%20r%C3%A9sz.pdf>

3 https://allamhaztartas.kormany.hu/download/d/48/e1000/%C3%81BKSGYU_k%C3%B6zz%C3%A9f%C3%A9rtelre_20170918.pdf

4 <https://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/2/65/22000/Aj%C3%A1nl%C3%A1s.pdf>

tásfejlesztési módszertani útmutatók szülessenek a szervezetek egyes típusaira nézve, amelyeket olyan szakemberek készítenek elő, akik az adott típusú szervezetek működésével, illetve azok integritásának fejlesztésével kapcsolatban tényleges gyakorlati tapasztalatokkal bírnak.

Erre tekintettel került megfogalmazásra a 2020-2022 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, valamint az ahhoz kapcsolódó intézkedési terv elfogadásáról szóló 1328/2020. (VI. 19.) Korm. határozat 1. mellékletének (a továbbiakban: intézkedési terv) 13. pontja, amely szerint a közsféra integritásának továbbfejlesztése érdekében, az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszere működési tapasztalatainak felhasználásával meg kell vizsgálni, hogy milyen integritásirányítási modell alkalmazása lenne célszerű a különféle ágazatokba és szervtípusokba tartozó költségvetési szervek, valamint az állam többségi befolyása alatt álló gazdasági társaságok esetében. Jelen módszertani útmutató gyűjtemény közvetlenül ennek a feladatnak a végrehajtása során készült el.

Az állam többségi befolyása alatt álló gazdasági társaságok integritásirányítása tekintetében a MSZ EN ISO 37001:2019 számú megvesztegetés elleni irányítási szabvány bevezetése került megvizsgálásra, az intézkedési terv 11. pontja alapján. Mindkét intézkedés költségvetési feltételeit az EU társfinanszírozású KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16 kiemelt projekt biztosította.

Ennek a gyűjteménynek szerzői – projekttechnikai okok miatt – két körben kerültek felkérésre. Az első kör szerzői 2021 elején kezdték meg munkájukat. Több szerzői megbeszélés során alakultak ki az egyes útmutatók és mintaszabályzatok közös elemei és ajánlott címrendje. Az első kör tapasztalatai alapján a második körben a formális címrend követése már kevésbé erős elvárás volt, illetve – mivel ennek a gyűjteménynek az értékmérője elsősorban a hasznosítható gyakorlati tapasztalatok megosztása, nem pedig a kiadványként való formai tökéletesség – a szervezeti sajátosságok, illetve szerzői kifejezőmód miatt van olyan anyag, amely csak módszertani útmutatót, és van, amelyik csak mintaszabályzatot tartalmaz.

Az útmutatók e gyűjteményének létrejötté felett bábkodó NVSZ KMF nevében is szeretném megköszönni az anyagok szerzőinek a sokszínű, sokféle megközelítésű, de minden esetben elkötelezett és színvonalas munkáját:

- Dr. Bíró Bernadett humánpolitikai vezetőnek, a Közbeszerzési Hivatal integritás tanácsadójának,
- Czira Évának a Józsefvárosi Önkormányzat Jegyzői Kabinet szervezési irodavezetőjének,
- Dr. Horváth Ferencnek, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat osztályvezetőjének,
- Horváth Péternek, a Magyar Állami Operaház belső ellenőrzési vezetőjének,
- Dr. Imre Péternek, a Bicskei Járásbíróság elnökének,
- Kitanics Géának, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Kiemelt Ügyek Osztálya korábbi vezetőjének,
- Dr. Kruzslicz-Bodnár Grétának, Makó Város jegyzőjének,
- Dr. Nagy-Elekes Petrának, Balástya község jegyzőjének,
- Nagy Mártának, a Semmelweis Egyetem munkatársának, az Országos Korányi Pulmonológiai Intézet korábbi integritás tanácsadójának,
- Prácsér Bélának, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat munkatársának, és
- Tóth Lajos Árpádnak, a Hajdúböszörményi Tankerületi Központ igazgatójának.

A szerzők által képviselt szervtípusokon kívül más szervtípusok tekintetében is felmerült módszertani útmutató és mintaszabályzat készítése, azonban jó gyakorlat, illetve vállalkozó szerző hiányában ezekre most nem kerülhetett sor. A gyűjtemény legtöbb szerzője azonban – tartalmilag indokolt módon – jóval bővebb anyagot készített, mint amire az eredeti felkérés szolt, így e gyűjtemény mérete már így is a még éppen kezelhető méretre növekedett.

Az elkészült anyagok közül első helyen szerepel Horváth Péter munkája, amely nem szervezettípus-specifikus, inkább általános szemléletű, de kulcsfontosságú, hogy szerepeljen a gyűjteményben. Ez az írás ugyanis nem a gyűjtemény formálisan kitűzött céljára, hanem közvetlenül a mögötte meghúzódó mélyebb kérdésekre ad választ:

- hogyan érdemes nekilátni az integritásirányítási rendszer kiépítésének, hogy ténylegesen működjön, illetve
- ha már van integritásirányítási rendszerünk, az miért nem hozza még azokat az eredményeket, amelyeket várunk.

Az elkészült szervezettípus-specifikus útmutatók célja is az ezekre a kérdésekre való, gyakorlati tapasztalatokon alapuló válaszadás volt.

Ez a gyűjtemény a több mint egy évtizede zajló munkába illeszkedik. Nem végállomása, hanem egy közbülső lépése annak. A szerzőkkel és az NVSZ KMF-fel együtt remélem, hogy sokak számára fog segítséget nyújtani az integritásfejlesztési folyamatok megértésében, tervezésében és sikeres megvalósításában.

Az integritásirányítási rendszerek sikeres bevezetésének és működtetésének közös előfeltételei

Kiindulás, bevezetés

Az ajánlás célja

Jelen ajánlás célja módszertani segédanyag közreadása azon szervezetek irányítói számára, akik a szervezeti értékek gyakorlati érvényre juttatását tűzték ki célként, és ezért most tervezik kialakítani az integritásirányítási rendszert; vagy már kialakították, de nem elégedettek a **deklarált elvek gyakorlati érvényre jutásával**. A tipikus nehézségekre vonatkozó **tapasztalatok összegyűjtése** abban segítheti az irányító vezetőket, hogy felismerjék azokat a tényezőket és hiányosságokat, amelyek a hatásos irányítás⁵ megvalósítását a saját intézményben akadályozzák, és be tudják azonosítani ezek okait. A megfogalmazott **ajánlások** a tipikus okok kiküszöbölésére mutatnak be olyan megoldásokat, amelyek már széles körben sikerre vezettek. Az ajánlások azt is segíthetik, hogy a jövőbeli fejlesztések során ne maradjassanak olyan elemek az integritásirányítási rendszerben, amelyek másutt is megakadályozták az értékek gyakorlati érvényre juttatását; illetve azt, hogy a még hiányzó részfunkciók beépítésével elérjék az irányítási képességnek azt a szintjét, amely a deklarált elvek gyakorlati érvényre jutásához szükséges.

Az ajánlott intézkedések címzettjei

Az intézmények integritásirányítási tapasztalatai azt mutatják, hogy **az integritásirányítás kialakítása és bevezetése nem lehet csupán egy kijelölt integritás tanácsadó számára meghatározott egyéni feladat**, mert az integritás erősítése az irányítási képesség⁶ fejlesztését teszi szükségessé, ami a többi irányítási rendszer korábbi kialakítását és működtetési gyakorlatát, és ezzel együtt **minden szervezeti terület működését érinti**.

Az ajánlások megvalósítása **szervezetfejlesztést is jelent**. Az átgondoltan kialakítható intézményi szintű irányítási alrendszerek következetes gyakorlati alkalmazása nemcsak feltételezi a korábbi – nem elég hatásos – vezetői irányítási gyakorlatok módosítását, hanem pontosan ezt is célozza. A vezetői irányítási gyakorlatok fejlesztése ugyanakkor csak összintézményi hatáskörű vezető aktív támogatásával lehet sikeres. A tapasztalatok is azt igazolták,

- hogy az intézmények többsége csak akkor biztosította a szükséges erőforrást az eltervezett feladatok következetes végigviteléhez, ha ezzel az első számú vezető, vagy az irányító határozott elvárásainak kellett megfeleljen; illetve
- hogy az eltervezett fejlesztési lépések csak akkor valósultak meg, ha a bevezetési fázisban szükséges döntéseket az összintézményi hatáskörrel rendelkező vezető meghozta; a későbbiekben pedig monitorozta is a bevezetett irányítási módszerek következetes alkalmazását – és ezzel nem tette lehetővé a sokkal kényelmesebb, de nem elég hatásos irányítási gyakorlatokhoz való visszatérést⁷.

5 hatásos: az elvárások és a követelmények gyakorlatban történő érvényre juttatására alkalmas

6 angolul: „control capacity” vagy „control capability”

7 Az első számú vezető részéről szponzoráció szükséges a bevezetésnél és hatásos irányítás az ezt követő működtetési fázisban.

A fentiek alapján az ajánlások nem csak az intézményi irányítási rendszerek kialakítását és működtetését végzők, hanem az első számú vezetők és az intézmények irányítói számára is hasznosak lehetnek.⁸

Az ajánlások címzettjei tehát

- azok, akiket (integritás)irányítási rendszer kialakításával, illetve működtetésével bízta meg;
- azoknak az intézményeknek a vezetői, ahol még nincsen integritásirányítási rendszer - de már van határozott felsővezetői igény és szponzorációs kapacitás is arra, hogy a gyakorlatban is hatásosan érvényre tudják juttatni a felsővezetők által deklarált szervezeti érdekeket és értékeket, és ezért az irányítási képesség javítását célzó munkákhoz erőforrást biztosítanak és a szükséges változtatásokat elérik;
- azoknak az intézményeknek a vezetői, ahol már kialakítottak valamilyen integritásirányítási rendszert, de a felsővezetők nem teljesen elégedettek azzal, amilyen szinten az intézmény működési gyakorlatában érvényre jutnak a szervezeti érdekek és az általuk deklarált értékek, és ezért elhatározták a gyakorlati érvényre jutást gátló tényezők kiküszöbölését (és ehhez a munkához felsővezetői szponzorációt és monitoringot biztosítanak);
- a közintézmények irányítói, ha a felelősségi körhöz tartozó intézmények irányítási képességének ismeretében, vagy ennek ajánlott felmérése után, gondoskodni kívánnak arról, hogy az általuk deklarált értékeket az általuk elvárt szinteken a gyakorlatban is igazolhatóan érvényre tudják juttatni az általuk irányított intézményekben (és ha az irányító szervezeten belül van irányítási kapacitás is és szponzorációs szándék is arra, hogy az integritás(servezet)fejlesztési projektet vállaló intézmények számára projekt- és kockázatmenedzsment támogatást adjanak, ahol ez szükséges).
- A közszféra integritásirányítási rendszereinek kialakítását és bevezetését támogató központi irányítók⁹, tekintve, hogy van igény arra, hogy a deklarált értékeket és integritási követelményeket egy-egy ágazaton belül, illetve egyes intézménytípusokban a gyakorlatban is igazolhatóan érvényre tudják juttatni az elvárható és nagyjából azonos szinten. A központi irányítási szinten ajánlott szakmai és módszertani kapacitást biztosítani annak támogatásához, hogy az ezt igénylő intézménytípusok irányítói, illetve az intézményvezetők és az intézményeken belül megbízott integritási rendszerirányítók a saját irányítási szintjükön hatékonyan tudják menedzselni a saját szervezetfejlesztési projektjüket és az eredményes megvalósítás kockázatait is jól kezeljék.

8 Egy irányítási rendszer kialakításában és működtetésében az első számú vezetőknek, a magasabb vezetőknek, valamint az irányítási rendszert operatíván működtető szakmai- illetve a középvezetőknek is **meghatározott feladatokat kell következetesen és folyamatosan ellátniuk** ahhoz, hogy az vezető elvárások a gyakorlatban érvényre juthassanak és a követelmények teljesüljenek. Illetőleg, az intézményvezetők irányítási gyakorlatának fejlesztése az irányító közreműködését - hatásos irányítását - is igényli.

9 Költségvetési szervek belső kontrollrendszere: Pénzügyminisztérium; Államigazgatási szervek integritásirányítási rendszere: Belügyminisztérium

Az integritásirányítási rendszer fejlesztésének 2012-22. évi eredményei és a gyakorlati hasznosulás tapasztalatai

Az elért eredmények és az ennek során felmerült aktuális igények:

- A 2010-es évek elejétől szervezett vezető továbbképzési rendszerek¹⁰ keretében a költségvetési szervezetek első számú vezetői (és gazdasági vezetői) közül sokan szerezhettek alapvető ismereteket és némi gyakorlati tapasztalatot is a *rendszerirányítási, a szervezeten belüli belső kontrollrendszer, a folyamat- és kockázatmenedzsment rendszer folyamatainak kialakításához és működtetéséhez*.
- Ezek az ismeretek a hatásos irányítás megvalósításához szükségesnek bizonyultak, és hasznosultak a szervezetek integritásának erősítésére vonatkozó társadalmi igény alapján elindult, a BM által is támogatott, az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszerei fejlesztését célzó projektekben is; valamint a Nemzeti Községi Egyetem (NKE) integritás tanácsadó képzések tematikájának összeállításánál is.
- Ez idő alatt több *jogszabály(módosítás)* született, az integritásirányítás is *beilleszkedett a képzési- és továbbképzési rendszerek tematikájába*.
- Az integritási területet, a többi mellett, mint önálló szakterületet ismerik és tartják számon; amelynek az államigazgatási területen belül – az integritás tanácsadó szerepkörében – dedikált *saját szakmai felelőse* is van, illetve másutt lehet (akár mint belső kontroll koordinátor, vagy kockázatkezelési vezető).
- Az előzőkkel párhuzamosan érthetőbbé vált az antikorrupciós irányítási rendszernek mint a szervezet egyik belső irányítási rendszerének a *többi belső irányítási rendszerhez*¹¹, illetve a *belső kontrollrendszer egészéhez*, és ez utóbbin belül különösen az *integrált kockázatkezelési rendszerhez* való viszonya és kapcsolódása.
- Számos korábbi ajánlás is készült, illetve került közreadásra. Ezekben leírásra kerültek az *integritásirányítási rendszer elemei és fő folyamatai*.

Az eddig elért eredmények azt mutatják, hogy sok fontos lépést sikerült megtenni a szervezetek irányítási rendszerei kialakítása és továbbfejlesztése terén. Ugyanakkor az elért implementációs szinten már az az igény is jogosan merül fel az érintettek részéről, hogy **lehet-e igazolni azt is, hogy az integritás menedzsment már szervesen be is épült egy-egy intézmény gyakorlati működésébe.** Ennek vizsgálata időszerű, mert a vezetőképzésekben részt vettek sok ilyen jellegű kérdést vetettek fel:

- Alá lehet-e vajon támasztani azt, hogy a deklarált elvárásoknak a korábbinál már jobban sikerült érvényt szerezni? Meg tudjuk-e mondani azt is, hogy *mennyivel* jobban?
- Ki lehet-e mutatni a prevenció sikerességét? És vajon azt is meg lehetne-e mérni, hogy *mennyivel* sikeresebb a korábbi gyakorlatnál?
- Vajon az előző időszakokhoz képest ritkábban következnek be a szervezet jogos érdekeit sértő események? Van-e megbízható információ arról is, hogy *mennyivel* ritkábban?
- Ki lehet-e mutatni azt is, hogy az integritási (korrupciós) kockázati szintek csökkentek és ez alapján is tudjuk-e igazolni, hogy a kockázatok kezelése hatásosabb lett? Van-e megbízható információ arról is, hogy *mennyivel* csökkent a szervezet integritási (korrupciós) kockázata?

10 Pénzügyminisztérium belső ellenőri (ABPE II.) kurzusai; NKE Integritás tanácsadó képzés, NKE ProBono vezetőképzés

11 Ilyen másik irányítási rendszerek (management systems) például a projektmenedzsment rendszer, a folyamatmenedzsment rendszer, a kockázatmenedzsment rendszer, az erőforrás menedzsment rendszer, a pénzügyi menedzsment rendszer, az információmenedzsment rendszer, a teljesítménymenedzsment rendszer és mások.

- Vajon a szervezet jogos érdekeit sértő események alacsonyabb arányban maradhatnak feltáratlanul, illetve következmények nélkül? Meg lehet-e mondani azt is, hogy *ennyivel* alacsonyabb arányban?
- Vajon az első számú vezetők kapnak-e megbízható és értelmezhető információt a náluk bevezetett integritás (antikorrupciós) irányítási folyamatok aktuális gyakorlati hatékonyságáról (vagyis a *fejlettségi szintjéről*)?

Ezekre a kérdésekre a szervezetek többségében még nem lehet az érintettek többsége számára megnyugtató választ adni, mert a továbbképzések résztvevői az integritásirányítás bevezetése során számos nehézséggel találkoztak. E nehézségek tipikusnak tekinthetők és általánosan érzékeltetik azt is, hogy a szervezetek által elvégzett intézkedések hatása külön-külön nem igazán mérhető, az együttes hatásuk pedig még nem elegendő mértékű ahhoz, hogy az intézményen belüli gyakorlatokban átfogóan jelentkezzen és már mindenki számára egyértelműen érzékelhető legyen.

A magyarországi fejlesztések igazolható eredményei egyértelműen lényegesek és fontosak, de úgy tűnik, hogy ezekkel még nem sikerült átlépni az **implementációs küszöböt**, amelynek létezése egyébként nem csak az integritásirányítási rendszer sajátossága. A már hatásosan **működő irányítási rendszerek jól megfelelnek az általános irányítási követelmények legalább 80-90%-ának**, körülbelül ez az általános **küszöbszint**.¹² Az integritásirányítási rendszerek tekintetében ezt a küszöböt valószínűleg azért nem sikerült még átlépni, mert az irányításra vonatkozó általános követelmények figyelembevétele még nem általánosan elterjedt a hazai közsféra intézményeiben.¹³

Az irányítási követelmények alkalmazásának szükségességét nemcsak a több évtizedes ország-, szféra- és ágazatfüggetlen szemléletben megfogalmazott „irányítás-technikai” normák kialakulása és általánosan elterjedt alkalmazása mutatja; hanem már a hazai integritásirányítás-fejlesztés tapasztalatai is erre világítanak rá. A deklarált értékek gyakorlatban való egyértelmű érvényre juttatása igényének alapvető oka éppen az lehet, hogy az egyes intézményekben számos mellőzött irányítási követelmény eltérő kombinációja idézi elő a tapasztalt tipikus irányítási nehézségeket. Ha megfelelő válaszokat szeretnénk adni a gyakorlati hasznosulásra vonatkozó fenti felvetésekre, akkor az intézményi integritás irányítási rendszerek *jelenleg elért átlagos fejlettségi szintjét ajánlott* javítani. Ehhez pedig célravezető megoldásokat kellene találni az egyes intézményeken belül konkrétan érzékelt akadályok kiküszöbölésére és a felmerült konkrét problémák feloldására.

Ebben segíthet az „irányításhoz” kapcsolódó fogalmak tisztázása is. Habár az elmúlt évek alatt az „integritás” kifejezéshez társuló, kezdetben meglehetősen pontatlan *fogalmakat is sikerült szélesebb körben közösen jól értelmezni*; úgy tűnik, hogy a továbblépéshez szükséges feladatok pontosabb megfogalmazásához még tisztázást igényel az „integritásirányítás”, a „szervezetirányítás”, az „irányítási képesség”, az „irányítási rendszer” és az „értékalapú működés” fogalmak tartalma és egymáshoz való viszonya. Ez utóbbiak segítségével pontosítható az „integritásirányítási rendszer” és az „antikorrupciós irányítási rendszer” egymáshoz való viszonya is.

A jelen módszertani anyag **első része**, e fogalmak segítségével, egy olyan **irányítási modellt** **vázol fel, amely alkalmas az értékalapú, integráns működés biztosítására**. Az implementáció gyakorlati megvalósításra vonatkozó **ajánlásai azokból a kérdésekből indulnak ki, illetve azok-**

¹² Azonban intézményenként általában eltérőek azok az irányítási részkövetelmények, amelyeknek az adott irányítási gyakorlat jól, vagy legalább részlegesen megfelel; illetve amelyeknek nem felel meg.

¹³ A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (Bkr.) előírja az irányítási rendszer, valamint irányítási eszközök, módszerek és folyamatok kialakítását [pl. 2. § b) és m) pont; 6. § (3) bekezdés], de nem határoz meg olyan követelményeket, amelyek betartásával ezek hatásosak lesznek.

ra reflektálnak, amelyeket a költségvetési szervek vezetői és gazdasági vezetői fogalmaztak meg a 2011-2022. évek alatt, a Pénzügyminisztérium (egy időben: Nemzetgazdasági Minisztérium) ABPE Módszertani Képzési Központ szakmai irányításával és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Képzési, Egészségügyi és Kulturális Intézete (NAV-KEKI) szervezésében; illetve az NKE Pro-Bono keretében, a belső kontrollrendszer, a folyamatmenedzsment, az integrált kockázatkezelési rendszerek, az antikorrupciós irányítási alrendszer fejlesztéséhez kapcsolódó, illetve a „rendszerirányítás”, az „integritás-menedzsment” és az „értékalapú működés” tárgyú vezetői továbbképzéseken. Az „első vonalban” felmerült konkrét, ugyanakkor ágazattól és intézménytől függetlenül tipikus nehézségek kezelésére a közszféra szervezeteiben is alkalmasnak tűnnek azok a már megtalált és sok helyen sikerrel alkalmazott megoldások, amelyek kerete az irányítási képesség fejlesztésre régén bevált modell.

A felmerült igények kielégítésére alkalmas fejlesztési lépések

A szükséges fejlesztési lépések megtervezésekor nagyon jól lehet támaszkodni a többi irányítási rendszer bevezetésekor megszerzett tapasztalatokra, mert az integritásirányítás érvényre jutását a 2011-2022-es időszak alatt gátló nehézségek ugyanígy jelentkeznek a többi irányítási rendszer bevezetése során is.

A nagyobb intézményekben¹⁴ az irányításnak a gyakorlati működésben való érvényre jutását mindenütt törvényszerűen akadályozzák tipikus buktatók. Azért lehet kijelenteni, hogy ezek elkerülése csak az irányítási rendszerek kialakítására vonatkozó általános követelmények figyelembevételével lehetséges, mivel éppen a nem elég sikeres vagy éppen kudarcot vallott erőfeszítések vezettek el mindenütt ahhoz a felismeréshez, hogy a hatásos irányítás kulcsa az, ha bizonyos, általánosan érvényes „irányítás-technológiai” követelményeket –mind a rendszer kialakítása során, mind a működtetése közben –deklarálnak, elvárnak, betartanak és betartatnak. Vagyis jövőbeli fejlesztéseket ajánlott az irányítási alapkövetelményekre építeni, mert a gyakorlat ez esetben is azt mutatja, hogy ezek mellőzése esetén akár sok részintézkedés, akár hosszú idő után sem állt össze egy konzisztens, szinergikus rendszerbe. Az általános irányítási alapkövetelmények beépítése a kialakult vezetői irányítási gyakorlatok megváltoztatását is jelenti, annak érdekében, hogy intézményi szinten el lehessen érni a szervezeti érdek és értékek jobb érvényre jutását.

A tapasztalatok nem csak a hazai fejlesztések esetében jelzik, hanem sokkal szélesebb körben is azt mutatták, hogy a jogos közérdeknek és a deklarált integritási értékeknek a gyakorlati működésben való érvényre juttatásához nemcsak hatásos és professzionális integritásirányítási folyamatok bevezetésére van szükség, mert ez utóbbi hatása csak a többi – az alapkövetelmények megfelelően működtetett – irányítási folyamattal való kétirányú kapcsolatokon keresztül érvényesülhet a gyakorlatban. Ezért a szervezetek többségében valószínűleg az intézmény irányítási környezetének a fejlesztését ajánlott megfontolni.

Intézményi „irányítási környezet” alatt a mintegy másfél évtizede már a közszférában is szélesebb körben alkalmazott, más-más vezetők által önállóan működtetett projekt-, a folyamat-, a kockázat-, az információ-, a teljesítmény, stb irányítási alrendszerekből¹⁵ felépülő szervezeti irányítási rendszert értjük. Az alrendszerek kialakításának és működtetésének szabályai közismertek és hoz-

14. Eleve a nagyobb, 150 fő feletti szervezetekről van szó. A tapasztalatok azt mutatták, hogy körülbelül ez az a határ, amely alatt egy kiváló képességű vezető még formálisan megtervezett és működtetett irányítási rendszerek nélkül is képes lehet a hatásos irányítás megvalósítására.

15. „management systems”: rendszerszerűen ezek a szervezet irányítási rendszerének alrendszerei. A későbbiekben, ahol ez nem okozhat félreértést, az egyszerűség kedvéért ezekre is irányítási rendszerként hivatkozunk.

záférhetők. Az irányítási követelmények rendszerét mindegyik esetben több évtizedes gyakorlati tapasztalat alapján, több paradigmaváltáson keresztül is folyamatosan fejlesztették, hogy az adott szakterület vezetőinek az irányítási képessége egyre jobb legyen. Az egyes irányítási alrendszerek specifikus szabályrendszere nagyon cizellált, azonban mindegyikben van egy „központi mag”, amelyet az alapvető, általános jellegű irányítási követelmények és eljárások alkotnak. Ezek emiatt tekinthetők **alapvetőnek és általánosnak**. Alapvetők, mert ha az irányító a követelményeit a gyakorlatban is érvényre szeretné juttatni, akkor ezeket mindegyik irányítási alrendszerrel, illetve mindegyik vezetési szinten alapul kell vennie. Általánosak azért is, mert a különböző irányítási alrendszerekben lényegében azonos működési módot határoznak meg. Ha egy szervezet képes megváltoztatni a korábbi működését és az irányítási gyakorlatait képes „hozzaigazítani” az alapvető és általános „irányítástechnológiai” követelményekhez, akkor az irányítási alrendszerek egyenként is hatásossá válnak és mintegy „automatikusan” össze is hangolódnak. Ez olyan mértékben javítja az intézményvezetők irányítási képességét is, amellyel a már elért „integritásfejlesztési” eredményeket hasznosítani tudják, és a gyakorlati hasznosulás kapcsán megfogalmazott aggályokra is kielégítő választ tudnának adni.

A továbbképzések résztvevői által jelzett tipikus nehézségek alapján is becsülhető a költségvetési szervek irányítási rendszereinek, eszközeinek, módszereinek és folyamatainak tipikus fejlettségi szintje, ami nem tűnik kifejezetten magasnak¹⁶. Az integritásirányítási rendszert az adott intézményen belüli irányítási környezetben kell majd implementálni és működtetni,¹⁷ ezért a szükséges fejlesztés jó kiindulópontjainak megállapításához ajánlott felmérni a már működő irányítási(al)rendszerek elért fejlettségi szintjét. A tapasztalatok elemzése azt mutatja, hogy a felmerült nehézségek úgy kezelhetők, ha az intézkedéseket az elemzés eredményének függvényében kiterjesztik a további, még nem elég hatásosan működtetett irányítási rendszerek (ún. kockázatkezelés, monitoring, stb) kialakítási és működtetési módjának megváltoztatására is.

1. Ajánlás

A hatásos irányításra való képesség az egyik legalapvetőbb szervezeti érték. Az egyes intézményekben **az irányítási alapkövetelmények alapján szisztematikusan** – egyszerűen és kevés erőforrással – fel lehet mérni az irányítás elért fejlettségi szintjét, és ennek ismeretében **meg lehet határozni az adott intézményben szükséges fejlesztések kiindulópontját**.

Mindezek alapján kézenfekvőnek tűnik az irányítási rendszer kialakítására vonatkozó „know-how” felhasználási módja. Azonban a tapasztalatok azt is mutatják, hogy **a jól begyakorolt, de nem hatásos irányítási módszerek változtatása nehéz folyamat, és ennek is vannak tipikus nehézségei**. A nagyobb intézmények belső irányítási- és kontrollrendszereihez tartozó **irányítási folyamatok bonyolult hálózatot alkotnak**. A vezetők tapasztalatainak összegzése úgy is interpretálható, hogy a már működtetett intézményi szintű irányítási folyamatokat és a meggyökeresedett irányítási gyakorlatokat olyan környezeti feltételként kell tekinteni, amelynek hiányosságai meg tudják akadályozni, hogy az integritásirányítás mindegyik vezetési szinten érvényre jusson és a szervezet működési folyamataira is érzékelhető hatást gyakoroljon.

16 Nem is lehetséges az általánosan magas szint elérése addig, ameddig általánosan nem juttatják érvényre a gyakorlatban is a belső irányítási funkciók hatásosságára és hatékonyságára vonatkozó „szervezeti értéket”.

17 Lásd: „a belső kontrollrendszer alrendszere”-ként kell kialakítani - és csak így lehet kialakítani, mert az anti-korrupciós irányításának is integrálódnia kell a szervezet irányítási- és kontroll rendszerébe.

2. Ajánlás

Az egyes intézményekben az irányítás fejlesztéséhez valóban szükséges, és célravezető teendőket **rendszerszemléletben, szisztematikusan** ajánlott megkeresni.

Nem „csak” az alapvető irányítási követelményeknek megfelelő, hatásosan működtethető irányítási folyamatok kialakítása szükséges. A vezetők irányítási tevékenységére vonatkozó alapkövetelmények mellőzése egy egyébként jól kialakított rendszerben is szükségképpen ahhoz vezet, hogy a belső *irányítási gyakorlatok hatékonysága* túl alacsony lesz a jogos szervezeti érdekek, a szervezeti értékek, a felsővezetői prioritások és a külső követelmények gyakorlati érvényre juttatásához. Emiatt is lehetséges, hogy az intézmények többségében már sok fontos integritási részintézkedést elvégeztek, és mégsem érzékelik a megtett erőfeszítések gyakorlati érvényre jutását.

3. Ajánlás

A tapasztalatok alapján az általános, **alapszintű irányítási (vezetői) kompetencia megszerzését is támogatni kell.**¹⁸

A tapasztalatok elemzése azt is megmutatja, hogy vannak olyan intézmények is, amelyek esetében *az irányítási képesség már meglévő szintje* valószínűleg még nem elegendő egy olyan intézményi szintű szervezetfejlesztési projekt sikeres önálló megvalósításához, amelyet az irányítási képesség szükséges szintre fejlesztése igényel. Legalább **a kezdeti fázisban szükségesnek tűnik az alapvető irányítási kompetencia megszerzésének aktív támogatása az irányítók részéről; illetve a megszerzett szervezeti tudás alkalmazásának az elvárása**¹⁹ is a siker feltétele.

4. Ajánlás

Az intézmények jelentős részénél valószínűleg szükséges egy központi irányítási, vagy támogatási első fejlesztési fázis, amellyel a többségük át tudja lépni az irányítás hatásosságához szükséges implementációs küszöböt.²⁰

A várható eredmény és az ajánlott intézkedések szükségessége

Ha egy intézmény vezetői - akár saját döntésük alapján, akár az irányító ösztönzésére erőforrást biztosítanak irányítási rendszerük fejlesztésére, akkor természetesen szeretnék előre látni, hogy **milyen feladatokkal jár ez a munka**, illetve, hogy **a javasolt feladatoknál jóval kevesebb erőfeszítéssel nem volna-e elérhető az általuk igényelt irányítási képesség-szint**. Az ajánlásokban **csak olyan fejlesztési feladat jelenik meg, amelynek szükségességét a**

18. Itt nem a vezetők általában magas szintű szakmai tudásáról van szó.

19. A tapasztalatok szerint sem elegendő az általános elvárás jogszabályi kötelezettséggént történő deklarálása, hanem a hatásos irányítási tevékenység konkrét, ellenőrizhető és számon kérhető alap elemeinek a gyakorlati alkalmazását szükséges megkövetelni ehhez. Vagyis jelenleg a magasabb irányítási szinten, illetve a Bkr.-ben sem érvényesülnek az irányítástechnikai alapkövetelmények.

20. Egy „központi irányítási fejlesztési fázis” megvalósítása szintén feltételezi az irányítói szintű irányítási folyamatok előzetes fejlesztését. Mert, ha ezek nem felelnek meg az irányítástechnikai alapkövetelményeknek, akkor nem is várható, hogy a központi fejlesztési fázis végére az irányító szervek elvi prioritásai érvényre jutnak az intézmények gyakorlatában. Valószínű, hogy az irányítói szinten is főként emiatt nem érzékelik a megtett erőfeszítések gyakorlati érvényre jutását.

hazai fejlesztési tapasztalatok is mutatják; egyszersmind a széleskörű tapasztalat alapján **nélkülözhetetlenek** is az elvek gyakorlati érvényre juttatására alkalmas irányítási folyamatok kialakításához.

Az intézmények döntéshozói valószínűleg azt is szeretnék ésszerű bizonyossággal előre látni, hogy ha az ajánlásokban javasolt fejlesztési lépéseket a gyakorlatban eredményesen megvalósították, akkor mennyire **lehet bízni abban, hogy olyan hatásos integritásirányítási rendszerrel rendelkeznek majd a fejlesztés eredményeként**, amely

- az intézmény meglévő irányítási folyamataiba integráltan működik;
- a szervezetre „testre szabottan” működik;
- miközben az intézmény meglévő irányítási folyamatai is fejlettebbé válnak;
- szervesen beépül a gyakorlati működést megvalósító munkafolyamatokba is, vagyis bármilyen ésszerű mértékben szigorú elvárásának megfelelő integritási szinteket is képes garantálni (persze, a nagyon magas elvárásoknak nyilván sokkal több munkával lehet megfelelni); továbbá
- konkrét tények alapján azt is ki lehet mutatni, hogy a korábbinál mennyivel jobban lehet érvényt szerezni a deklarált elvárásoknak, hogy mennyivel ritkábban maradnak feltáratlanul a szervezet jogos érdekeit sértő események; vagy, hogy mennyivel alacsonyabb arányban maradnak következmények nélkül.

Ezek az elvárások pontosan azokra az eredményekre irányulnak, amelyeket mindenütt elérték ott, ahol az ajánlott általános irányítási követelményeket és eljárásokat sikeresen alkalmazták. Tehát az irányítási rendszer kialakítására vonatkozó ajánlások sikeres megvalósítása után - és *a folyamatos működtetés ciklikus vezetői feladatainak következetes és folyamatos elvégzése és elvégztetése mellett ésszerűen lehet számítani az irányítási képesség jelentős javulására.*

Az irányítás jobb gyakorlati hasznosulásához szükséges fő feladatok terjedelme és erőforrásigénye

A fejlesztési döntést meghozó vezetőknek is tudnia kell, hogy a hatásos irányítás elemei és folyamatai, illetve az ezek kialakításához **szükséges intézkedések is egy összefüggő, konzisztens, szinergikus rendszert alkotnak**. A rendszer csak akkor lép működésbe, azaz csak akkor lesz minden érintett számára egyértelmű az elvégzett munkák hatása a gyakorlatban is, ha **az irányítási követelményeknek legalább 80-90%-át sikerült az ajánlott intézkedésekkel megvalósítani**. Ugyanez minden olyan intézményi irányítási alrendszerre egyenként is érvényes, amelyeknek szintén hatásosan kell működnie az integritásirányítás érvényre jutásához.

5. Ajánlás

A szervezet irányítási rendszerében levő irányítási alrendszerek együttműködése szükséges, ezért ajánlott ezek **arányos** fejlesztését tervbe venni.

A tapasztalatok alapján az irányítási folyamatok fejlesztésénél, az erőforrásigény biztosításánál, nem a munkaszervezet feladatterhelése jelenti a problémát, mert ez egy jól megtervezett projekt esetében nem volt különösen magas²¹. A kritikus erőforrás a fejlesztési célok sikeres megvalósításához is szükséges „irányítástechnikai” kompetencia és az elegendő hatáskör biztosítása.

21 Az éves munkaerő-kapacitás kevesebb, mint 1 azaz egy százaléka.

6. Ajánlások

Az intézmény gyakorlati működésébe jól beépülő irányítási rendszer *kialakításához* - illetve ahol már van, de nem elég jól működik, ott a *felülvizsgálatához* **magas szintű irányítástechnológiai kompetenciát ajánlott biztosítani**, mert enélkül a fejlesztés sikerét, a szükséges követelmények 80-90%-ának teljesülését senki nem képes garantálni.

Legalább alapszintű irányítástechnológiai kompetenciával rendelkezzen az a vezető, akit olyan irányítási rendszer folyamatainak *működtetéséért* tesznek felelőssé, amelyet előzőleg hatásosan kialakítottak és a többi irányítási rendszerrel való kapcsolatai is jónak bizonyultak a gyakorlatban. Az irányítási rendszer *működtetéséhez* – az előbbi mellett – szükséges a megfelelő specifikus szakmai kompetencia biztosítása is.²²

Az intézmény egészét érintő fejlesztés felső szintű irányítója csak a teljes intézményre kiterjedő hatáskörrel rendelkező vezető lehet.

Felelős irányítás, értékalapú működés és irányítási képesség

Az irányítás jobb gyakorlati hasznosulásához ajánlott feladatok elvégzését azért nem ajánlott teljesen önkéntes vállalásnak tekinteni, mert a közintézményekkel szemben, illetve az intézmények vezetőivel szemben is alapvető és jogos elvárás, hogy bizonyos értékeket a működésükben juttassanak érvényre.²³

A felelős irányítás és a szervezeti értékek

A felelős irányítás alatt a jogos érdekekkel összhangban álló deklarált értékeknek az eredményes működési gyakorlatban való érvényre juttatását értjük.

A fontos elvek tényleges érvényre jutása és egy követelmény betartatásra való képesség **is szervezeti érték lehet**. Mégpedig a legalapvetőbb, elsődleges érték, mert minden más érték „gyakorlatban való érvényre juttatása” azon múlik, hogy az első számú vezető képes-e úgy irányítani, hogy az intézmény alapfeladatahoz tartozó szakmai célokat a deklarált követelmények betartásával ériék el. Az első számú vezetők azonban csak a szervezet többi vezetőjén keresztül képesek felelősen irányítani, de csak akkor, ha ez utóbbiak is képesek hatásosan működtetni a saját felelősségi körükbe tartozó irányítási alrendszert.

22 Ha az antikorrupciós irányítási feladatra kijelölt vezető nem rendelkezik ilyennel sem előzetesen, akkor az önképzést, továbbképzését mind a két szükséges kompetencia esetében ajánlott proaktívan és intenzíven támogatni, de ez esetben a fejlesztéseket is ennek függvényében ajánlott megtervezni.²² A fentieket részben indokolták az előzők. Emellett ezt támasztják alá az intézményvezetők implementációs tapasztalatai is.

23 A központi irányítóknak ugyanakkor látniuk kell, hogy ehhez a Bkr. 370/2011(XII.31.) nem ad kellő alapot, mert ebben az irányítási képesség fejlesztése olyan általános elvárás - „a belső kontrollrendszer elemei legyenek megfelelőek 3.§” - „értékelni kell a belső kontrollrendszer minőségét 11.§(1)”, stb. - hogy a külső ellenőrzés jellemzően csak az irányítási rendszer kialakításának a hiányát és az irányítási hibák miatt létrejött és megtalált működési hibákat kifogásol(hat)ja - de az irányítás hatástalanságát már nem. Ugyanis nincsen meghatározva ellenőrzésre, értékelésre alkalmas módon, hogy mit jelent az irányítás elvárt „minősége” vagy a „megfelelő”-ség. A vezetői nyilatkozatban „a belső kontrollrendszer eredményessége” szintén nincsen meghatározva vagyis ez alapján sem kifogásolhatja külső ellenőrzés az irányítás hatástalanságát. Ezért az irányítási képesség fejlesztése jelenleg csak az intézményvezető „belső” elvárásán alapulhat - amelyet jelenleg legfeljebb ajánlásokkal lehet ösztönözni. Lásd még erről a 9. és a 17. lábjegyzeteket

7. Ajánlás

Bármilyen számára jelentőséggel bíró érték gyakorlati érvényre jutása kérdőjeleződik meg az első számú vezető részéről, ajánlott az általa irányított szervezet vezetőinek irányítási alapismereteire és irányítási gyakorlatára fókuszálnia.

Nagyon sokféle „érték” megfogalmazható: „az információk megbízhatóak”, „az együttműködés jó”, „a fluktuáció optimálisan alacsony”, „a pénzügyi/korrupciós/stb. kockázati szintek egyes területeken a megengedett szint alatt vannak”. Ha például ennek megfogalmazása így történik: „az információk legyenek megbízhatóak”, akkor ez még nem szervezeti érték, csak **egy deklaráció** és célkitűzés. Értékké csak akkor válik majd, ha a gyakorlatban is érvényre jutott.

Minden hasonló „elvont” érték érvényre juttatásáért a szakterületek „felelősek”:

- a szükséges eszközök és szolgáltatások a kellő időben és minőségben álljanak mindenütt a szervezeti egységek rendelkezésére (beszerzés, logisztika);
- a nyilvántartásokat alátámasztó adatok legyenek pontosak, megbízhatóak és aktuálisak minden egyes szervezeti egység vonatkozásában (számvitel és könyvvitel);
- az informatikai eszközök használata legyen biztonságos és javítsa is a hatékonyságot (informatika);
- az intézmény működése legyen költséghatékony (gazdasági szakterület);
- a költségvetési gazdálkodás legyen előirásszerű (pénzügy);
- minden szervezeti területen és mindegyik munkafolyamatban szakszerűen és jogszerűen tevékenykedjenek (szakterületek, különösen a jogi);

A szervezet irányító pozícióiban általában magasan kvalifikált szakemberek vannak, mégsem biztos, hogy képesek az egyes értékekhez sorolt követelményeket az *egész intézményben folyamatosan* érvényre juttatni. Márpedig a fenti „elvont” értékeket hiába deklarálták, ha nem lehet majd „**szervezeti érték**”-nek is tekinteni. A felsorolt példák elvben deklarálhatók elvont értéként, de a tapasztalatból is tudjuk, hogy ettől „egyben” még nem juttathatók érvényre a gyakorlatban, mert nagyon összetett jelentéssel bírnak. A komplex jelentést még értelmezni kell.

8. Ajánlás

Ha az irányítók közösen, szisztematikusan kibontanak egy elvont értéket az általuk lényegesnek tekintett összetevőire, akkor mindenki számára egyre érthetőbb lesz az, hogy mire is gondolnak az adott szervezetben az adott „elvont” érték alatt. Mivel a kibontás közben egyre konkrétabb rész-értékeket, végül már teljesíthető követelményeket kapnak; ezeket már egy hatásos irányítási rendszerben praktikusán is elő lehet írni, lehet ellenőrizni – vagyis érvényre is lehet juttatni.

Így például az „informatikai eszközök biztonságos használata” is egy elvont, elvi elvárás, ami egyben nem kérhető számon, csak ha minden lényeges tekintetben egyértelművé tették, hogy ki használhat és ki nem használhat egy adott eszközt; hogy hogyan kell, illetve, hogy hogyan nem lehet használni egy bizonyos informatikai eszközt. Ezután már az elvi értéket, az „így kell” és „így nem lehet” részkövetelmények többségének a betartatásával, érvényre tudják juttatni az irányításra is képes vezetők. És ha ez egy jó ideig sikerült nekik, akkor a biztonságos eszközhasználat már tényleges „szervezeti érték”-ké vált, ami védhető és megőrizhető, vagy akár magasabb szintre is továbbfejleszhető.

A felelős irányítás és a vezetők irányítási képessége

Minden vezető irányítási képessége számít

Minden felelős vezető törekszik arra, hogy a saját irányítási területén az általa meghatározott feladatokat az általa elvárt²⁴ követelmények betartásával eredményesen elvégezzék. Ha ez általában így történik, akkor utólag visszatekintve megállapíthatja, hogy az irányítási területén lényegében az történt, amit ő akart – tehát az irányítási képessége kellően magas szintű.

A tapasztalat azonban az, hogy sok irányító vezető elismerte, hogy a fentiekhez hasonló „szakmai-működési” követelmények sokszor a határozott szándéka és erőfeszítései ellenére sem teljesülnek az általa elvárt reálisnak gondolt²⁵ szinten, vagy az intézmény más szervezeti területein, vagy minden vezetési szintjén, vagy minden szakterület vonatkozásában. Ez az állapot egy irányító vezető számára sem örömteli. Van, aki már elfogadja ezt a működési módot, ha régebb óta nem sikerült érvényre juttatni az elvárásait, de a legtöbben erősen érdeklődtek olyan eszközök iránt, amelyekkel az irányítási képesség fejleszthető. A tapasztalat ezért azt támasztja alá, hogy a szervezet értékeként deklarált intézményi szintű követelményeknek a gyakorlatban való érvényre juttatásához **szükséges, de nem elég a szakterületi vezető pozitív szándéka**. A kezdeti egyéni lendület is gyorsan elvész, ha nincsen pozitív visszajelzés és motiváció a felettesek részéről.

Ha a deklarált elvárások és követelmények az intézményben jellemzően mindenütt és ritka kivételekkel folyamatosan megvalósulnak, akkor ez a tény azt igazolja, hogy az adott intézmény irányítási rendszerén belül az irányítási képesség kellően magas. Ekkor a szervezetben általában, kevés kivétellel mindegyik irányított szakterületen az történik, amit az adott szakterületi vezető – saját felettesei iránymutatásait és a külső követelményeket alapul véve – akart, és előzetesen deklarált; tehát a szervezet egésze irányítási rendszere is hatásos. A kivételes eseteket általában eseti okok idézik elő. **Minden hatásos irányítású szakterület erősen javítja az első számú vezető irányítási képességét is.**

9. Ajánlás

Ez esetben elegendő, ha az első számú vezető célzott támogatást biztosít alacsonyabb irányítási képességű vezető számára (pl. képzés, mentorálás); amivel együtt ezen a területen is bevezetheti a már hatásos irányítási alrendszerekben megvalósított jó gyakorlatot.

Ha viszont a fenti és az ezekhez hasonló követelmények teljesítése csak egyes területeken, vagy csak időnként igazolható, akkor ez a tény azt jelenti, hogy az irányítási alrendszerekért felelősek közül többen, valószínűleg többféle okokból, nem képesek²⁶ a gyakorlatban hatásosan érvényre juttatni az intézmény jogos érdekeivel összhangban álló értékeket, illetve az irányító vagy az első számú vezető deklarált elvárásait. Ez esetben nem csak az egyes vezetők rossz irányítási gyakorlatai jelentik a fő problémát, hanem az intézményi szinten is azonosítható okok, amelyek miatt nem lehet hatásosan működtetni a gyakorlatban kialakult jó irányítási folyamatokat sem. **Minden gyenge irányítású szakterület erősen korlátozottá teszi az első számú vezető irányítási képességét is. Sok gyenge irányítású terület pedig halmozottan.**

24 Nyilván beleértve ebbe a külső követelmények és a magasabb szintű elvárások teljesítését is.

25 Tökéletes 100%-os megfelelés nyilván nincsen.

26 Az az eset sem zárható ki, hogy az első számú vezető irányítási szintjén nem hatásos az irányítás.

10. Ajánlás

Ez esetben átfogó vezetőképzési-fejlesztési programot ajánlott kezdeményezni, és ezzel párhuzamosan ajánlott megtervezni a javasolt irányítási modell alapján azokat az intézkedéseket (fejlesztési projekteket) amelyekkel **az intézményi szintű okok feltárása és kezelése után** az irányítási alrendszerek a megfelelő sorrendben hatásossá tehetők.

Az első számú vezető meghatározó szemlélete és gyakorlata

A külső-, illetve a szakterületi követelményeket a szervezet egészére vonatkozóan kell érvényesíteni, de az **első számú vezető** egy nagyobb szervezetben egyetlen konkrét követelmény teljesítését sem tudja személyesen biztosítani az összes érintett munkafolyamatban. Sőt, a személyes kapacitása még az összes vezető közvetlen irányítására sem terjedhet ki. Ezért az **első számú vezető esetében sem elég a pozitív szándék a saját elvárásainak, illetve a szervezet saját jogos érdekénél átfogóbb közérdek, gyakorlatban való érvényre juttatásához.**

A nagyobb szervezetekben az irányítás személyes kapacitás korlátai miatt több vezetési szint alakul ki. Az első számú vezető **csak** úgy tud a szervezeti értékhez kapcsolódó bármely követelményt a gyakorlatban érvényre juttatni, ha ezt a **közvetlenül alárendelt (magasabb) vezetők irányításán keresztül képes elérni.** Am egy nagyobb szervezetben a magasabb vezetők is csak a szervezet feladatainak ellátáshoz szükséges szakterületek illetve a szervezeti egységek középszintű vezetőinek **irányításával képesek** azt elérni, hogy a szervezetben dolgozók a követelmények betartásával tevékenykedve végezzék el az általuk meghatározott szakmai feladatokat. És természetesen csak akkor képesek ezt elérni, ha a (pénzügyi, informatikai, jogi, stb) szakterületek középszintű vezetői képesek a szervezet egészében érvényre juttatni saját elvárásait és a saját szakterületükre lebontott magasabb követelményeket.

Az intézmények vezetőivel szemben differenciált elvárás áll fenn, hogy bizonyos értékeket a működésükben elég alacsonyabb vagy akár egészen magas szinten kell-e érvényre juttatni. Erre egy jellemző példa lehet, hogy az integritásirányítási rendszerben deklarált célok és megfogalmazott elvárások szintje nagymértékben különbözik egymástól a különböző ágazatok különféle intézményeiben.

A magasabb elvárásnak való megfelelés nagyobb irányítási képességet feltételez. Ugyanakkor az első számú vezető irányítási képessége annak függvényében lehet optimális, vagy lehet nagyon alacsony szintű is, hogy az intézmény vezetőit hatásosan működtethető irányítási rendszer élére tudja-e kijelölni, vagy sem. Egy nagy szervezet első számú irányítója is képes bármilyen magasabb érték érvényre juttatására vonatkozóan garanciát vállalni, ha intézményében minden magasabb és minden középvezető „rendelkezésére áll” egy-egy hatásos irányítási rendszer – és persze, **ha el is várja, hogy a vezetői folyamatosan lássák el az alapvető irányítási tevékenységeiket** –, hiszen bármilyen ésszerű elvárását érvényre tudja juttatni az intézmény egészében a saját, intézményi szintű irányítási rendszerét hatásosan működtetni képes **vezetőkön keresztül.**

Am az intézményekben irányító szakterületi vezetőket nem mindig lehet hatásosan működtethető irányítási rendszer élére kijelölni; ugyanakkor nem volna reális az a külső elvárás sem, hogy minden olyan intézményben, ahol egy vagy több területen nem elég hatásos az irányítás, az első számú vezető olyan, a legmagasabb szintű irányítási kompetencia birtokában lévő személyt jelöljön ki az irányítási feladatra, aki nemcsak használni tudja, de a ki is tudja alakítani a rendszert.

Erre azonban nincs is szükség. Ha egy adott irányítási rendszert, egyetlen fejlesztéssel hatásosan működtethetővé tettek és hozzá kapcsoltak a többi irányítási folyamathoz, akkor a későbbiekben a szakterület vezetőjének („csak”) arra kell képesnek lennie, hogy **egy működőképes és integrált irányítási rendszer jól működő folyamataiban, az alapvető kompetencia birtok**

kában, ellássa a pontosan meghatározott irányítási feladatait. Ahogyan az alapszintű vezetői jogosítvány birtokában lévőeknek is elég a kockázatmentes közlekedéshez, ha rendelkeznek egy alapszintű jármű ismerettel, biztosan és biztonságosan tudnak vezetni; de nem kell érteniük a jármű gyártáshoz, nem kell tudniuk egyedi alkatrészeket sem legyártani és nincsen szükségük a profi járműszerelők tudására sem.

11. Ajánlás

Ha valamely területen magas elvárásoknak kell megfelelni, akkor az első számú vezető gondoskodik az intézmény hatásos irányítási alrendszerének kialakításáról. A szükséges vezető képzési-fejlesztési programok mellett ajánlott, hogy az első számú vezető kezdeményezze a javasolt irányítási modell alapján megtervezhető intézkedéseket (fejlesztési projekteket) amelyekkel az intézményi szintű okok kezelése után az irányítási alrendszerek a megfelelő sorrendben egyenként hatásossá tehetők.

Hogyan biztosítható, hogy a hatásos irányítási folyamatok minden vezető rendelkezésére álljanak?

Az első számú vezető, illetve a magasabb- és középvezetők irányítási kapcsolatai

Az előbbieket alapján egy nagyobb intézmény első számú vezetőjének (irányítójának) –ahhoz, hogy a szervezete az általa deklarált integritási követelmények szerint és az integritási értékek érvényre juttatásával működhessen –, olyan hatásos belső irányítási alrendszerekre van szüksége, amelyekkel az általa kinevezett szakmai irányítók (nagy többsége) nem csak egyes helyeken vagy csak időnként vagy csak részben képes megvalósítani célokat, betartatni követelményeket és érvényre juttatni értékeket; hanem az intézmény egészét lefedően és folyamatosan.

Ez alapján az első számú vezetők részéről, az összes irányító vezetővel szemben „magától értetődő” elvárásnak tűnhet, hogy ki-ki a saját szakterületén irányítson úgy, hogy a szakmai célok elérése mellett a szakterületére vonatkozó követelmények teljesítését is biztosítsa²⁷ az intézmény egészében. Ez azonban egyáltalán nem magától értetődő elvárás, amely ebben a formában nem is bizonyult reálisnak, mert a teljesítésének intézményi szintű előfeltételei is vannak.

Ha az első számú vezető az intézmény egy már jól működő irányítási terület élére nevez ki irányító vezetőt, akkor ennek értenie kell ahhoz, hogy egy egyébként minden részfunkciójában jól működő irányítási rendszerben el tudja látni a pontosan meghatározott irányítói feladatokat.

1. Példa

Érdemes lehet egy analóg példát végiggondolni. Egy járművet irányító vezetőnek is értenie kell az egyébként minden részfunkciójában jól működő jármű vezetéséhez. Ami azért nem magától értetődő. Ahhoz, hogy ezt az irányítási feladatot valaki képes legyen ellátni a megengedhető koc-

27 Az alrendszerek esetében az "értékek" alatt a szervezet jogos érdekeivel összhangban álló elvárásokból a saját szakterület vonatkozásában levezethető céloknak a szakterület háttér szabályozásából adódó követelmények betartásával való elérését értjük.

kázati szinteken belül – egy olyan (közlekedési) rendszerben, amelyben más-más vezetők a közvetlen környezetében sok másik járművet is önállóan irányítanak, és ahol az irányítási tevékenység mások biztonságát is kockáztathatja – számos előzetes feltételeknek meg kell felelnie.

- *Egyrészt egy elég alapos elméleti képzésre van szüksége, amelynek végén a szükséges vezetési, jármű-irányítási ismeretek elsajátítását igazolnia kell (eredményes KRESZ, műszaki és segélynyújtási vizsgákkal).*
- *Másrészt ezután az elméleti ismeretek gyakorlati alkalmazásában is el kell jutnia egy már biztonságosnak tekinthető szintre, amit szintén igazolnia kell (a gyakorlati vizsga sikeres letételével).*
- *Ekkor, ha az egyéb feltételeknek is megfelel, megkapja a járművezetői (irányítói) jogosítványát, amelyet csak addig tarthat meg, amíg nem sérti meg súlyosan a jármű-irányítási szabályokat.²⁸*

A tapasztalatok ugyanazt mutatják, amit ez a példa is, hogy **az irányítási kompetenciával nem rendelkező, vagy ezt a képességet alkalmazni nem képes vezető kijelölése** nem csupán egy hatástalan irányítást eredményez, hanem **a rendszerben lévő többi irányító tevékenységét is kockázatosabbá teszi.** Az ellenőrzési tapasztalat is²⁹ igazolja azt, hogy a hatástalan irányítási gyakorlat az intézményi szintű irányítási rendszerben és a munkaszervezetben is mindenütt megemeli a maradványkockázati szinteket és ezzel sok munkafolyamatban rendszeresen előidézik nem kívánt eltéréseket és eseményeket.

2. Példa

Ha egy szervezetben a pénzügyi irányítási rendszerben nem sikerülne érvényre juttatni intézményi szinten például a fedezet előzetes igazolására vonatkozó gazdálkodási előírászerűségi rész-követelményt, akkor ott valószínűleg több területen is nagyszámú kötelezettségvállalás lesz szabálytalan. Nyilvánvaló, hogy ez az irányítási hiba nem egy eseti hiba a pénzügyi vezető valamelyik vezetői munkafázisában, hanem olyan, amely akár a szervezet egészében, tartósan, nagyszámú szabálytalanságot és fedezethiányos műveletet okozhat.

12. Ajánlás

Ha egy szervezet valamelyik szakterületén már van egy korábban jól kialakított és bejáratott folyamatokkal hatásosan működtetett irányítási gyakorlat – azaz a szervezet irányítási rendszerében ez már egy szakszerűen kialakított és a többihez is jól hozzákapcsolt irányítási rendszer – akkor az első számú vezető részéről azt az elvárást kell támasztani az általa kijelölendő szakmai irányítóval szemben, hogy legyen képes a szervezet adott irányítási rendszerének kockázatmentes működtetésére.

Ha azonban valamelyik szakterületen még nincsen kialakítva az irányítási rendszer – vagy, ha ismert, hogy nem működik hatásosan a bejáratott folyamatokkal –, akkor az első számú vezető által ide irányítóként kijelölt vezetőre, a példával analóg módon, az alábbi feladatok hárulnak:

28 Ha súlyos irányítási hibát követ el, akkor visszavonják a vezetői engedélyét, és ha egy kötelező utánpótlás és vizsga nélkül mégis vezetni próbál, akkor **bűncselekményt követ el.**

29 Például a vezetői ellenőrzési, a belső ellenőrzési, a külső ellenőrzési tapasztalatok.

- **alakítson ki önállóan egy intézményi szintű új, hatásosan működtethető irányítási rendszert,**
- **készítse el önállóan az ehhez tartozó (szervezet-specifikus) rendszerszintű belső szabályozást,**
- **tervezze meg önállóan a szükséges folyamat szabályozásokat,**
- **a saját irányítási folyamatai oldaláról alakítsa ki az összes többi irányítási folyamathoz való kapcsolódáshoz szükséges lépéseket,**
- **majd mindezek után legyen képes a már hatásos irányítási rendszerének a kockázatmentes működtetésére.**

3. Példa

Érdemes lehet az előző példát analóg módon továbbgondolni erre az esetre is. Ha a jármű irányításával megbízott vezető a közlekedéshez használhatatlan eszközt kap (vagy nem is kap járművet), akkor nem lesz elég a vezetői jogosítvány megkövetelése, mert „az irányítással megbízottnak” meg kellene tudni állapítani

- *először azt, hogy az irányítói feladatának ellátáshoz kapott alkalmatlan eszköznek melyik részfunkciói működnek, illetve nem működnek jól;*
- *majd, hogy megjavítható-e egyáltalán mindegyik.*

Ha megállapította, hogy mindegyik megjavítható, akkor

- *értenie kell ahhoz is, hogy hogyan lehet ezeket megjavítani,*
- *meg kell tudja határozni, hogy ehhez mire lesz szüksége,*
- *és (feltéve, hogy mindezeket meg is kapta a megbízójától) el kell végeznie a nagyjavítást.*

Továbbá, ha a jármű nem javítható, akkor kérdésként merül fel, hogy reális elvárás-e, hogy gyártson le egyet, ha pedig nem is kapott, akkor szerezzon valahonnan egyet a feladatához.

Nyilvánvaló, hogy az elméletben szükséges összes irányítási részfunkció és folyamat felülvizsgálata és az irányítástechnikai követelmények alapján történő helyes kialakítása **sokkal magasabb szintű irányítástechnikai szaktudást igényel** annál, mint ami egy már hatásos irányítási alrendszer kockázatmentes működtetéséhez szükséges.

13. Ajánlás

Ha az első számú vezető, egy még nem létező, vagy ismerten nem jól működő irányítási terület élére jelöl ki vezetőt, akkor előzetesen meg kell győződnie a rendszer önálló felülvizsgálatához és kialakításához szükséges **legmagasabb szintű irányítási kompetencia meglétéről**³⁰.

4. Példa

Az előző analóg példát továbbgondolva, abban az esetben, ha egy jó konstrukciójú jármű esetében egy profi szerelő ellenőrizte, hogy a jármű minden részfunkciója működőképes, és a működését ki is próbálta, akkor ennek a járműnek a kockázatmentes használatához biztosan elegendő lesz az alapszintű elméleti és gyakorlati járműismeret, a legsúlyosabb kockázatok csökkentésére való képesség és az érvényes vezetői engedély.

A korábbiak alapján az is nyilvánvaló hogy egy elméletben hatásosan kialakított irányítási alrendszer is csak akkor fejtheti ki a hatását az intézmény egészében, ha **együtt tud működni** a többi irányítási alrendszerrel. Az együtt-működéshez ez esetben sem elég a kapcsolatok egyoldalú kialakítása, hanem a további irányítási alrendszerek folyamatai és irányítói részéről is kell a „fo-

30. Nagyobb szervezetekben nyilván ez sem az első számú vezető személyes feladata lesz, hanem a személyügyi terület irányítójától kell megkövetelnie az erről való meggyőződést (vezetői munkaköri követelmények).

gadókézség”. A külső követelmények érvényre juttatása kapcsán az első számú vezető feladata és felelőssége, hogy az ő szervezete olyan intézményi szintű irányítási alrendszerrel rendelkezzen, amelyeket az alapvető irányítási kompetencia birtokában lévő vezetők képesek hatékonyan működtetni és a többi irányítóval hajlandók együttműködni.

Egyik irányító sem – például egy integritás tanácsadó vagy egy belső kontroll koordinátor – még a legmagasabb szintű irányítási kompetencia birtokában sem lehet képes „egyedül” kiterjeszteni az intézmény egészére a saját irányítását, ha az *intézményi irányítási rendszer* nem elég fejlett ehhez. Ezért a saját irányítási képességének megőrzését vagy javítását szem előtt tartó első számú vezető még a legmagasabb szintű szakmai, illetve irányítási kompetenciákkal rendelkező beosztott vezetőjétől sem várhatja el azt, hogy a „saját” irányítási alrendszerének szakszerű kialakítása után

- a többi irányítási alrendszer oldaláról is integrálja a szervezet meglévő irányítási rendszereihez,
- ennek részeként, ahhoz, hogy saját folyamatszabályozása intézményi szinten is érvényre juttassa
 - alakítsa át másik irányítási rendszerek hatástalan folyamatait, és
 - változtassa meg más vezetők megszokott, intézményi szinten hatástalan irányítási gyakorlatát.³¹

5. Példa

Az előző analóg példát még tovább gondolva, egy közlekedésre alkalmas jármű kockázatmentes használatához ugyan elegendő az alapszintű elméleti és gyakorlati járműismeret és a legsúlyosabb kockázatok csökkentésére való képesség meglétét bizonyító érvényes vezetői engedély; azonban ennek birtokában sem képes a járművezető elérni azt, hogy a közlekedés többi résztvevője is vele együttműködve kövesse a jármű kockázatmentes irányításának szabályait. És ezért nem is felelős.

14. Ajánlás

Az egyes elvárások értékek és követelmények gyakorlati érvényre juttatása csak a szervezet egésze irányítási rendszerében lehetséges. Emiatt nem ajánlható, hogy az adott irányítási rendszer kialakítására és működtetésére vonatkozóan -például az integritás tanácsadó vagy a belső kontroll koordinátori feladattal megbízott - egyedül rá háruló és egyedül tőle elvárt feladatot kapjon. Ha az első számú vezető el szeretné kerülni azt, hogy az intézménye szakszerű működését és más területek biztonságát kockáztassa, és ezzel együtt saját irányítási képessége is korlátozott legyen, akkor ajánlott

- az intézmény irányítási- és belső kontroll rendszereinek kialakításához szervezetfejlesztési projekteket kezdeményeznie és (végig)szponzorálnia,
- e projekthez beszerez(tet)nie³² a legmagasabb szintű irányítási kompetenciának megfelelő szaktudást,
- a bevezetést követően az alapvető irányítási kompetencia birtokában lévő rendszerirányítót kijelölnie,
- az intézmény irányítási rendszerei működtetését ezek után is monitoringoznia.

³¹ Erre önállóan nem is lehet képes, mert erre nincs hatásköre.

³² Ha az irányító kijelölésekor erre nem került sor, akkor a kompetencia meglétét ajánlott felül vizsgáltatni. Nagyobb szervezetekben ez nyilván nem az első számú vezető személyes feladata, hanem a személyügyi terület irányítójától követelheti meg az erről való meggyőződést (pl. a megfelelő vezetői munkaköri profilok, követelmények alkalmazása révén).

15. Ajánlás

Olyan kontrollkörnyezet kialakítása is szükséges a belső kontrollrendszerben, amellyel az első számú vezető mindegyik irányító számára biztosítja azt,

- hogy az irányítási alapkövetelményeket mindegyik irányítási rendszer kialakításánál kövessék;
- hogy az irányítási alapkövetelményeket mindegyik irányítási rendszer működtetése során betartsák;
- és hogy a sorozatos személyes beavatkozása nélkül is megvalósuljon a vezetők között az irányítások integrációjához szükséges szintű együttműködés

A hatásos irányítás az intézményekben

Az intézmény irányítási rendszerének egyik fontos része a belső kontrollrendszer, amely a magyarországi jogszabály alapjául is szolgáló COSO modellben 5 funkcionális részből³³ áll és több irányítási rendszert is egyesít. Mivel ezek az irányítási funkciók már közismertek, ezért ezen a példán keresztül jól át lehet gondolni azt, hogy az egyes vezetők által önállóan menedzselt irányítási alrendszerekben egyenként is hatásosan kell működtetni az irányítási folyamatokat, és azt is megmutatja, hogy az intézmény egésze szintjén csak akkor érvényesülhet az irányítás, ha az önálló irányítók által működtetett folyamatokat megfelelő módon egymáshoz is kapcsolják.

6. Példa

1. Csak ha működtetik a monitoring folyamatokat, akkor ad a **monitoring irányítási rendszer** információt az egyes vezetési szinteken dolgozók számára az ő céljaik, prioritásaik és elvárásaik érvényre jutásáról.
2. Ám a monitoring irányítási rendszer csak akkor fog a vezetőknek reális, releváns, értelmezhető és időszzerű információt adni az előrehaladásról, ha a **HR által irányított erőforrás- és teljesítmény menedzsment rendszer folyamataiban** a világos vezetői prioritásokhoz intézményszerte sikeresen meg tudták határozni az intézmény érdekeit és értékeit is szolgáló – és a SMART³⁴ kritériumrendszernek megfelelő – egyéni célokat és ezeknek megfelelő feladatokat.
3. Ahhoz viszont, hogy a különböző vezetők, illetve szervezeti területeik prioritásait a nagy többség számára világosak legyenek, hogy alulról-felfelé egymást előmozdítsák, és hogy az intézmény szintjén is konzisztensek legyenek, egy hatásos **szervezeti tervezési- és célrendszer felülvizsgálati folyamat működtetése is szükséges**.³⁵
4. A monitoring adatok azonban csak abban az esetben fogják megbízhatóan jelezni a magasabb vezetői elvárások teljesülését, ha hatásosan működ(tet)ik a középszintű vezetői irányítási ciklusokban a **folyamatos nyomon követési folyamatokat** és az ezekhez társuló **információs-kommunikációs irányítási folyamatokat**.

33 Ezek a kontrollkörnyezet, a kockázatkezelés, a kontrolltevékenységek, a monitoring és az információ-kommunikáció.

34 SMART: Specific (egyedi), Measurable (mérhető), Achievable (megvalósítható), Realistic (reális) és Time-based (időtartamhoz kötött)

35 Azaz szükséges egy folyamat, amelyben mindenki számára világos [SMART] intézményi prioritások rögzítése és formális deklarálása történik, és amely prioritások mellett a felső vezetés a gyakorlatban is elkötelezi magát. Ezután a folyamatban a szervezet minden területén értelmezik a prioritásokat és ezeket lebontva javaslatot tesznek az adott terület saját [SMART] "hozzájárulásaira", majd az irányítási rendszert irányító ellenőrzi, hogy az összes szervezeti terület "saját" céljai valóban az intézmény egészének érdekeit és értékeit is szolgálja-e; valamint, hogy a javasolt célok egymással konzisztens rendszert alkotnak-e. A kontrollfolyamat végén a már konzisztens célrendszert jóváhagyják, és a szervezeti terület a jóváhagyott saját céljait és hozzájárulásait már tovább tudja bontani az ott dolgozók egyéni céljaira és az ezek eléréséhez szükséges egyéni célfeladatokra.

5. *Ez utóbbiak hiányában ugyanis a magasabb vezető nem érzékelné azokat a már létező eltéréseket sem, amelyeket a beosztottai nem ismerhetnek fel, de amelyeknek a saját irányítási szintjéről nézve nagy a jelentőségük a magasabb szintű célok, prioritások és elvárások érvényre jutása tekintetében; másrészt pedig a középszintű vezetők sem kaphatnak időben érdemi támogatást a hatáskörüket meghaladó ügyekhez.*
6. *A nyomon követés eredményére épülő monitoring adatok azonban csak akkor hordoznak használható információt a magasabb vezetők számára az elvárásaik teljesítését fenyegető váratlan eseményekről és ezek kezelésének eredményességéről is, ha a **monitoring adatszolgáltatást kiterjesztették a működési folyamatokban előírt, elvégzendő kontrolltevékenységek eredményére is** (lásd: 1. pont). Ehhez azonban a megelőző, a feltáró és korrekciós nyomon követést is ki kell terjeszteni a kontroll tevékenységek gyakorlatban való elvégzésére is (lásd: 4. pont).*
7. *A kontroll-információ relevanciája – a váratlan, illetve nem kívánt események kezelésének eredményességére vonatkozóan – viszont annak függvénye, hogy az erre szolgáló folyamatban a kulcsfontosságú **kontrolltevékenységeket hatásosan alakították-e ki**. Biztos-e hogy a megfigyelt kontrollok „célzottan” olyan tényezőkre irányulnak, amelyek a múltban közismerten közrejátszottak, és ezért valószínűleg most is közrejátszanak az elvárások gyengébb teljesítésében, vagy a célok megghiúsulásában?*
8. *Azonban a (7. pont szerinti) kulcsfontosságú kontrolltevékenységek csak akkor lehetnek célzottak és hatásosak, ha **a kockázatkezelési folyamatokban intézmény-szerte** fel is ismerték és jól is elemezték a nem kívánt események kockázati tényezőit. Ellenkező esetben nyilvánvalóan nem valószínű, hogy a kontrolltevékenységek éppen azokra a tényezőkre irányulnak, amelyek kiküszöbölése valóban nagy biztonsággal csökkenti a nem kívánt események számát és káros hatásait.*
9. *Minden egyes szakterületi irányító részéről információt és szakmai támogatást kell nyújtani a (8. pont szerinti) intézményi kockázatkezelési folyamat számára, az egyes releváns kockázat típusokra vonatkozóan ahhoz, hogy az előírt folyamat alapú kockázatelemzéseket végzők intézményszerte felismerjék, és jól elemezzék a nem kívánt események kockázati tényezőit.*
10. *Ennek részben **a személyügyi pályáztatási és belső képzési folyamatok** eredményes működtetése is feltétele, hiszen ehhez az integritásirányítási rendszert irányító vezetőnek rendelkeznie kell a szükséges specifikus szaktudással is.*
11. *A folyamat alapú kockázatelemzéshez **a folyamatmenedzsment irányítási rendszer keretei** biztosítanak lehetőséget. Az intézmény egészének a működését megvalósító és az intézmény eredményeit „előállító” munkafolyamatok általában több szervezeti egység és több szakterület közreműködését és együttműködését is igénylik. Ezeknek a munkafolyamatoknak a megfelelőségét bármelyik lépésben veszélyeztethetik kockázati események és bármelyik résztvevőnél felbukkanhatnak kockázati tényezők is. Ezeket csak közösen tudják biztosan felismerni az adott folyamatban együtt dolgozók; és azt is csak együttműködésben tudják jól meghatározni, hogy hol lehetséges, hol célszerű és hogyan érdemes az egyik vagy másik lényeges tényezőt kezelteni. Ugyanebben a szemléletben kell együttműködni a jól célzott kontrolltevékenységek kialakításához is.*

Hasznos lehet további példákon keresztül azt is végiggondolni, hogy ha egy szervezetben a megfelelő kompetencia birtokában kialakított irányítási alrendszereket hatásosan működtetnek, akkor bármely felsővezetői prioritás hatékonyan érvényre juttatható – így az alábbi példában is pontosan az történik, amit az első számú vezető elvárt.

7. Példa

Legyen az aktuális első számú vezetői prioritás bármi, mint például a „fluktuáció csökkentése.

1. Amennyiben az intézményben a **folyamatmenedzsment** alrendszer irányító vezető kialakított és hatásosan működtet olyan folyamatmenedzsment irányítási folyamatokat, amelyekben az intézmény működését megvalósító mindegyik munkafolyamatban, a kijelölt folyamatgazda irányításával, a résztvevők közösen és eredményesen el tudják végezni és el is végzik az adott folyamat esetében előírt tevékenységeket;

ÉS

2. amennyiben a kockázat menedzsment rendszert irányító vezető kialakított és hatásosan működtet olyan (kockázatkezelési irányítási) folyamatokat, amelyek lépéseinek elvégzésével az intézmény működését megvalósító mindegyik munkafolyamatban meg tudni határozni az ott jelentkező kockázatokat;

AKKOR a fluktuáció kockázati tényezőit és okait, valamint a feltárt tényezők kezeléséhez szükséges célzott kontroll feladatokat is meg fogják határozni.

ÉS

3. Amennyiben a humán erőforrás menedzsment rendszert irányító vezető kialakított és hatásosan működtet olyan személyügyi irányítási folyamatokat, amelyek lépéseinek elvégzésével az intézmény egészében, mindegyik működési területen meg tudják határozni a magasabb vezetői célkitűzések teljesítéséhez szükséges munkaköri, illetve egyéni SMART teljesítmény célokat és egyéni feladatokat;

ÉS

4. amennyiben a folyamat-, a kockázatkezelési illetve a HR rendszerek irányítási folyamatai a megfelelő pontokon és a kellő időzítéssel kapcsolódnak is egymáshoz

AKKOR

ez már garanciát ad az első számú vezető számára arra, hogy az intézmény teljes lefedésével rögzített fognak olyan személyes célokat is, amelyek elérése érdekében minden olyan munkakörben ahol befolyásolható a fluktuáció mértéke, kezelni fogják a fluktuáció adott helyen releváns tényezőit.

ÉS

5. Amennyiben a monitoring rendszert irányító vezető kialakított és hatásosan működtet olyan vezetői nyomonkövetési irányítási folyamatokat, amelyek lépéseinek elvégzésével az intézmény egészében, mindegyik működési területen időszeri információval rendelkezhetnek a vezetők arról, ha a saját beosztottjaik nem a tervezett ütemben haladnak előre az személyes feladataikkal

AKKOR, ha valaki elakadna a fluktuáció csökkentésére célzottan alkalmas feladata teljesítésében, akkor a felettese erről, a monitoring információ kézhez vételekor, „automatikusan” értesül és meg fogja tudni adni a szükséges segítséget a feladat eredményes befejezéséhez.

ÉS

6. Amennyiben a monitoring rendszert irányító vezető olyan információ-kommunikációs folyamatokat is hozzákapcsolt a nyomon követési folyamatokhoz, amelyben minden vezető nemcsak elvben „köteles”, de rutinszerűen fogja is jelezni, ha a kitűzött célok eléréséhez szükséges intézkedésekhez nem elegendő a saját hatásköre; akkor a nagyobb működési területet érintően is megvalósulhatnak a fluktuáció csökkentéséhez szükséges intézkedések.

TEHÁT, ha a személyügyi, a folyamat- a kockázat menedzsmentért, illetve az intézményi monitoring folyamatokért felelős vezető is képes a hatásos irányításra és el is látja az irányítási feladatait, akkor ez már arra is garanciát ad az első számú vezető számára, hogy az intézmény mindegyik működési területen el tudják és el is fogják végezni azokat a személyes feladatokat,

amelyek révén a legtöbb olyan munkakörben ahol ez releváns lehet – a legintenzívebben a legkritikusabb helyeken – kezelni fogják a fluktuációban közrejátszó jelentősebb tényezőket. Így egyszerű bizonyossággal lehet azt állítani, hogy a fluktuáció mértéke a következő tervezési ciklusra az intézmény szintjén jelentősen csökkenni fog.

A példa érzékelteti, hogy az első számú vezető irányítási képessége *kellően magas lehet*, ha az irányítási követelmények betartásával kialakított és hatásosan működtetett szakmai irányítási alrendszerek, illetve a belső kontrollrendszer működő folyamatai, garanciát nyújtanak a számára, hogy a megfelelő szintű irányítási kompetenciával rendelkező vezetőkön keresztül, nemcsak a fluktuáció csökkentésére, hanem bármely más általa fontosnak tartott követelmény teljesítésére vagy bármilyen szervezeti érték érvényre juttatására vonatkozó elvárását a gyakorlatban valóban érvényre is tudja juttatni.

Gyakran felmerültek a vezetők körében az alábbi kérdések is, amelyek az irányítási rendszerek egymáshoz kapcsolódása körében tárgyalhatók, hogy pontosan mit, illetve, hogy a gyakorlatban mit értsünk az alatt, hogy „az integritásirányítási rendszer a belső kontrollrendszer egyik alrendszere kellene legyen”; illetve, hogy praktikusán mit kell érteni az integritási/korrupciós kockázatok „integrált” kezelésén?

Ha az előző példát – kifejezetten az integritásirányítás oldaláról – gondoljuk végig, akkor arról is meggyőződhetünk, hogy miért muszáj és hogyan kell bekapcsolni egy új például az integritási célú, irányítási folyamatot az intézmény már kialakított és működő belső irányítási, illetve kontroll folyamataiba. Az integritásirányítási alrendszer esetében nem csak feltételezzük a példában a már működő irányítási funkciók hatásosságát, hanem ennek nélkülözhetetlenségét is be kívánjuk mutatni.

8. Példa

- *Ha már van (1) szervezeti tervezési- és célrendszer;*

ÉS

- *az erőforrás/teljesítmény menedzsment rendszer HR által irányított (2) folyamataiban is intézményszerte jó SMART célokat és feladatokat tudnak meghatározni - akkor az integritás tanácsadó jóváhagyott antikorrupciós fejlesztési tervéhez és célkitűzéseikhez is mindenütt meg fogják keresni a SMART egyéni célokat és az ezeknek megfelelő egyéni feladatokat;*

ÉS

- *ha az integritásirányítási rendszert irányító vezető rendelkezik a szükséges specifikus szak-tudással is³⁶,*
- *és így (3) jól ismeri azokat a tipikus integritási részkockázatokat, a tipikus integritási eseményeket és ez utóbbiaknak azokat a tipikus, közismert kockázati tényezőit is, amelyek az adott ágazaton belül, illetve az ágazaton belül az adott intézménytípus esetében, illetve az intézmény típuson belül is az adott intézményben relevánsak - hiszen ilyenek nagy bizonyossággal fenyegetik az aktuális integritás fejlesztési célok elérésére megtervezett feladatok végrehajtását -*

ÉS

- *ha ezt az információt a (4) jól működő kommunikációs csatornákon el tudja juttatni „az intézményi kockázatértékelési folyamatok szerint dolgozókhoz”*
- *ezzel praktikusán, ahhoz ad gyakorlati segítséget az egész szervezet számára, hogy melyik működési folyamatok esetében és annak melyik lépésnél kell figyelni arra, hogy ott fennállhat valamilyen integritási részkockázat; illetve annak a közlésével is segíti a kockázat azonosítási munkát, hogy egy egy lépésnél milyen potenciális tipikus kockázati események következhetnek be, illetve, hogy milyen közismert és felismerhető tényezők növelik ezek bekövetkezési esélyét vagy a káros hatását.*

36 Az (integritás)irányítási rendszer hatásos működtetéséhez szükséges tudás mellett.

ÉS

- ha a (5) kockázatkezelési rendszerben kialakított folyamatokban dolgozók,
- az együtt dolgozók (6) a folyamatmenedzsment irányítási rendszer keretei között, a kijelölt folyamatgazdák irányításával, az intézményi mindegyik működési folyamatában közösen fel tudják mérni, hogy a potenciális kockázati eseményeket milyen potenciális - vagy akár már észlelhető - tényezők idézhetik elő; akkor nyilván **az antikorrupciós prioritásokat fenyegető kockázati események és tényezők esetében is fel is fogják ismerni és helyesen fogják értékelni az antikorrupciós kockázati tényezőket;**

ÉS

- (6) a folyamatmenedzsment irányítási rendszer keretei között meg tudják keresni azt is, hogy a folyamat - vagy esetleg valamelyik másik folyamat - melyik lépésben lehetséges, hol célszerű és hogyan és kinek érdemes a jelentősnek ítélt kockázati tényezőket kezelni - akkor nyilván **az antikorrupciós prioritásokat fenyegető kockázati tényezők esetében is meg tudják és meg fogják határozni a célzott kontrollok oprimális helyét és felelősét;**

ÉS

- ha a (7) kontroll tevékenységek kialakítására meghatározott folyamat szerint a jelentősnek ítélt integritási kockázati tényezőkhöz mindegyik érintett működési folyamatban ki tudnak alakítani költséghatékony kontroll tevékenységeket³⁷ akkor nyilván **az antikorrupciós kockázati események és tényezők esetében is meg tudják és meg is fogják határozni az adott célra legmegfelelőbb kontrollokat;**

ÉS

- ha a szervezeti egységek vezetői, a kockázatelemzés után, (8) a saját szervezeti egységük tevékenységének irányítása/ellenőrzése/ folyamatos nyomon követése keretében, a gyakorlatban el is végeztetik a saját beosztottaikkal az ő tevékenységükhöz sorolt, és a kockázat csökkentésére egyébként alkalmas kontroll tevékenységeket - akkor nyilván **az antikorrupciós kockázati tényezőkre irányuló megelőző, feltáró és korrekciós kontrollokat is működtetni fogják;**

ÉS

- ha minden vezetési szinten is (9) nyomon követ(tet)ik azt is, hogy az ő irányítási területükön működtetik-e a felismert kockázati tényezők kiküszöbölésére irányuló megelőző jellegű kontroll tevékenységeket; valamint a mégis megjelenő kockázati tényezők észlelését, illetve a kiküszöbölését még idejekorán biztosító kontroll tevékenységeket is - akkor az integritási kontrollok eredménye alapján **a vezetők az antikorrupciós kockázat növekedéséről / csökkentéséről is megbízható információval rendelkezhetnek**

FELTÉVE, HOGY

- ha a (10) monitoring adatszolgáltatást már kiterjesztették a jelentősebb kockázatok kezelésére előírt kontrolltevékenységek eredményére is; illetve, ha a belső kontrollrendszer (4) információs-kommunikációs folyamataiban a magasabb vezetési szinteken is megkövetelik, hogy az irányított vezetők, a (9) nyomonkövetési tevékenységükre alapozottan, az aktuális feladataik előrehaladásról rendszeresen számoljanak be, - **akkor a magasabb vezetők nyilván az antikorrupciós fejlesztési tervek feladatainak előrehaladásáról is időszzerű és meg-alapozott tájékoztatást fognak kapni.**

37 A működési folyamatok egyes lépéseinek kiegészítésével "építhetők be": a megelőző, ill az észlelést és kiküszöbölést biztosító kontroll tevékenységek

AKKOR

- az így működtetett szervezeti irányítási rendszerben mind a közép, mind a magasabb és a felsővezetők releváns, jól megalapozott, és időszerű információt fognak kapni a saját antikorrupciós prioritásaiuk érvényre jutásáról; illetve ennek révén azt is érzékelni fogják, ha az antikorrupciós kockázatok növekedése miatt a hatáskörüket igénylő intézkedés szükséges.

A példában megjelenő, különböző vezetők által „önállóan” menedzselte, mégis integráltan működő [(1)-(2) - (4)-(10)] irányítási alrendszerekből álló szervezeti irányítási rendszerről elmondható, hogy az **antikorrupciós** irányítási rendszer is integrálható hozzá úgy, hogy az intézmény vezetője - az integritástanácsadón és többi alrendszert irányító vezetőn keresztül - az **antikorrupciós** prioritásokat is intézményi szinten érvényre fogja tudni juttatni.

16. Ajánlás

Az első számú vezető irányítási képessége azonban **csak abban az esetben lesz ténylegesen magas**, ha az intézmény legmagasabb vezetési szintjén ő maga is **következetesen** ellátja a saját **PDCA** irányítási feladatait. Ennek része az irányításra alkalmas alrendszerek megfelelő kialakítása (P); a hatásos működésének megkövetelése (D) a hatásos működtetés monitoringja (C), és üzemszerűen adódnak olyan helyzetek is, amikor a legmagasabb hatáskört igénylő döntésekre lesz szükség (A).

Az irányító, illetve az első számú vezetők irányítási kapcsolata

Az intézmény jogos érdekén túlmutató közérdeket és a közintézményeken kívül rögzített követelményeket is érvényre kell juttatni. Ez alapvetően az **irányító feladata és felelőssége**, ez alapján az irányító (fenntartó) részéről is „magától értetődő” elvárásnak **tűnhet** az intézményét irányító első számú vezetővel szemben, hogy saját intézményében úgy irányítson, hogy az intézmény alap feladatahoz tartozó célok elérése mellett a rá vonatkozó követelmények teljesülését is biztosítsa.

Azonban ez sem magától értetődő elvárás, ezért a realitásának feltételeit az irányítónak is látnia kell. Ezért el kell várnia, illetve támogatnia is kell azt, hogy (1) intézményei rendelkezzenek olyan *hatásos szervezet irányítási rendszertel*, amelyeket (2) azok vezetői *az alapvető irányítási kompetencia birtokában* már képesek hatékonyan működtetni.

Az irányítás hatásosságára vonatkozó alapvető követelmények nemcsak az irányítási rendszerek vonatkozásában általánosak, de **az irányítási rendszerek minden vezetési szintjére is azonosan érvényesek.** Ezért, amit az előzőekben érvényesnek találunk az intézményeken belüli irányítási rendszerek, illetve az első számú vezető vonatkozásában, azt érvényesnek lehet tekinteni az első számú vezető, illetve az irányító esetében is. Az irányító is csak úgy tudja a közérdekhez és a közös társadalmi értékekhez kapcsolódó követelményeket az általa irányítandó intézményekben a gyakorlatban is érvényre juttatni, ha ezt az intézményvezetők irányításán keresztül képes elélni. Ehhez **az irányítói szinten is szükséges az alapvető irányítási kompetencia megléte, az alapvető irányítási normák betartása, valamint hatásos folyamatokkal működő PDCA irányítás megvalósítása.**

17. Ajánlás

Az irányítónak, az irányítási kompetencia birtokában, szintén ajánlott mérlegelnie, hogy olyan intézmény élére nevez-e ki vezetőt, amelynek irányítási rendszerei és belső kontroll-rendszere ismertén hatásosak; vagy pedig olyan intézmény élére, ahol a hatásos irányítási rendszerek kialakításához, illetve az ehhez szükséges változtatások menedzseléséhez szükséges kompetenciára is szükség lesz.

Habár a köz szervezeteken belüli vezetők köréből kijelölt intézményvezetők is jellemzően rendelkeznek kiemelkedően magas szakmai kompetenciával, de a kijelölésüket megelőzően viszonylag kevesen szerezhettek a közszférán belül szervezett formában olyan elméleti tudást, amely az irányítás gyakorlati megvalósításához is igazoltan elegendő. Emellett, a közszféra korábbi magasabb vezetőjeként, a gyakorlati irányítási tapasztalataikat is általában olyan intézményekben szerezték meg, amelyekben nem fordítottak kiemelt figyelmet az irányítás hatásosságára és az irányítási képesség javítására, és nem volt elvárás az irányítási képesség egy bizonyos szintjének igazolása sem.

18. Ajánlás

Ha az első számú vezető nem hatásos szervezetirányítási rendszerrel működő intézményt vett át, akkor az irányítónak is ajánlott vagy meggyőződni a szervezetirányítási rendszer önálló felülvizsgálatához és kialakításához szükséges *legmagasabb szintű irányítási kompetencia meglétéről*; vagy pedig kifejezetten támogatnia kell az első számú vezetőt abban, hogy az ehhez szükséges magas szintű külső kompetencia a szükséges szervezetfejlesztési fázisban a rendelkezésére álljon. A szervezetfejlesztés támogatására is szükség lehet.

Ha az első számú vezető hatásos szervezetirányítási rendszerrel működő intézményt vehetett át, akkor az irányítónak arról ajánlott meggyőződni a kijelölésekor, hogy rendelkezik-e a szervezetirányítási rendszer működtetéséhez szükséges alap kompetenciával³⁸, és ha nem, akkor kifejezetten támogatnia kell ennek megszerzésében és addig intenzívebb monitoringra lesz szükség.

Az intézmény hatásos irányítási rendszerének kialakítása (P) után pedig azt ajánlott monitoringozni (C), hogy az intézményvezető az alapvető irányítási kompetenciák birtokában az intézmény élén ellátja a pontosan meghatározott vezetői irányítási feladatait a működőképes és integrált irányítási rendszer jól működő folyamataiban (D). Ezen a szinten is adódnak olyan helyzetek, amikor az irányító hatáskörét igénylő döntésekre lesz szükség (A).

A szakmai kompetencia, illetve a hatásos szakterületi irányításhoz szükséges vezetői kompetencia és a „szervezeti” tudás

Habár volt már erről szó, mégis érdemes részletesebben kifejteni ezeket, mert csaknem mindig feltették a következő kérdéseket is: Miért jelentkezhet egy-egy intézményen belül problémaként a szakterületi irányítói kompetencia hiánya? Hiszen mindegyik irányítási rendszer esetében az első számú vezető által kinevezett szakmai vezető irányít, amely jellemzően kiválóan képzett és általában nagy gyakorlattal is rendelkezik a saját szakterületén. Hogyan lehet ez tipikus probléma?

A fenti kérdésekre a válasz könnyen megadható az alapján, amit a vezetői továbbképzéseken közrebocsátott tapasztalatok is igazolnak, hogy csak ritka esetekben győződött meg az első számú vezető az intézmények szakterületi vezetőinek kijelölésekor az irányítás gyakorlati megvalósításához szükséges alapszintű kompetencia meglétéről, mivel a szakmai kompetenciát elegendőnek vélte az irányításhoz is. Ebből következően, ha az általános irányítási kompetencia eleve nem volt elvárás, akkor az irányítási követelmények mellőzésére általánosan volt lehetőség, ami praktikus megakadályozta a külső és belső elvárások, a szervezeti értékek és a magasabb közérdek gyakorlati érvényre jutását.

38 Az első számú vezető esetében ennek része a belső irányítási rendszerek fejlesztési projektjeinek szponzorálása és irányítási képessége is.

Vitán felül áll, hogy egy vezető kijelölése, megbízása vagy kinevezése esetén a magas szintű szak- tudást megkövetelése szükséges, mert az elvárt **specifikus szakmai kompetencia is nyilván szükséges ahhoz, hogy a vezetők a gyakorlatban hatásos szakmai irányítást meg tudják valósítani.**

Azonban a könyveléshez, a logisztikához, a könyvvitelhez vagy az informatikához, stb kiváló- an értő szakemberekre ezután irányítási feladat is hárul majd, és a **legmagasabb szintű szaktudás sem garantálja azt, hogy a vezető ismeri az intézményi szinten is hatásos irányítási rendszer kialakítására és működtetésére vonatkozó alapvető követelményeket.** Ugyanígy, a vezetőktől tipikusan elvárt szakmai tapasztalat meglete semmilyen garanciát nem adhat arra, hogy a szakmai vezető **az irányítási módszerek sikeres alkalmazásában is van legalább némi tapasztalata** és erre személyesen képes is. Ha e nyilvánvaló feltételei hiányoznak a szervezeten belül deklarált értékek gyakorlati érvényre jutásának, akkor ez nem is várható el; ezért minden egyes önálló szakterületet irányító vezetőnek rendelkeznie kellene az alapszintű „általános” –vagyis nem szak- ma-specifikus és nem intézmény-specifikus –irányítási kompetenciával is.

19. Ajánlás

Az intézmények irányítási képessége javításának az **egyéb feltételtől nem függő, elsődleges iránya lehet** az alapszintű irányítási képesség megszerzésének támogatása, illetve a szakmai vezetők, illetve az első számú vezetők irányítási kompetenciájának fejlesztése.

Az ellenőrzési tapasztalatok³⁹ szerint az irányítási kompetencia (megkövetelése) hiányának to- vábbi következményei is jelentkeztek az intézményekben:

- Ha egy szakterület szakmai irányítója nem *tudta érvényre juttatni az intézmény egé- szében* a szervezet jogos érdekeivel összhangban álló *magasabb szintű* elvárásokból az adott szakterület vonatkozásában levezethető értékeket, elvárásokat és követelménye- ket; akkor intézményi szinten a saját specifikus szakterületi szabályozását illetően sem volt képes erre. Vagyis nemcsak a „*magasabb szintű*” elvárások gyakorlati érvényre ju- tása nem valósult meg e szakterület vonatkozásában, de a **szakszerű és szabályszerű működés sem valósulhatott meg az ilyen szakterület felelősségi körében az intézmé- nyi szinten**, mert a szakterület vezetője nem rendelkezett a szükséges szintű „általános” irányítási kompetenciával.
- Mivel mindegyik belső irányítási rendszert más-más szakmában jártas vezető irányít, a sok⁴⁰ vezető irányítási tevékenységeit egymással, és időben is, csak akkor lehet intézményi szin- ten összehangolni a *munkaszervezet irányába*, ha az általános irányítási követelményeket *mindegyik belső irányító – minden vezetési szinten –* ismerte és figyelembe is vette a „saját” irányítási rendszerének kialakításakor és működtetésekor. Ennek hiányában pedig nem le- het összehangolni, integrálni az intézményen belüli irányítási vonalakat, így az ellenőrzési tapasztalatok szerint **azok az irányítók, amelyek saját elvi elvárásaikat nem tudták ér- vényre juttatni a gyakorlatban, a többiek követelményeit is „lazán” kezelték.**
- A sok vezető által, egyszersmind több vezetési szinten működtetett belső irányítási rend- szereket az *első számú vezető irányítási szintjén muszáj valahogyan összefogni. Ezen a vezetési szinten a hatékony irányításnak is kulcsfontosságú feltétele, hogy minde- gyik szakterületi irányítási rendszert ugyanazon alapvető, általános követelmények mentén alakítsák ki és így is működtessék.* Az ellenőrzési tapasztalat ezt úgy mutatta,

39 Vezetői ellenőrzési, belső ellenőrzési, külső ellenőrzési tapasztalatok.

40 Nagyobb szervezetekben nem 10-20, hanem akár 50-70-100 vagy több.

hogy az első számú vezető utasításainak, kifejezett elvárásainak érvényre jutását (azaz az irányítási képességet) jelentősen korlátozta, ha a magasabb vezetők vagy a szakterületek vezetői nem rendelkeztek a szükséges szintű irányítási kompetenciával, vagy nem alkalmazták ezt.

20. Ajánlás

Ha egy intézményben valamilyen (bármilyen) értéket határozottan érvényre kívánnak juttatni, de a vezetők – az erre irányuló kifejezett elvárás hiányában – eddig még „elméletben” sem ismerték meg az irányítási rendszer szakszerű kialakításra és hatásos működtetésére vonatkozó alapvető irányítási követelményeket, illetve ha nem rendelkeztek legalább alapszintű irányítási kompetenciával is a gyakorlati alkalmazásban; akkor legelőször **a legelső elvi szervezeti értéként éppen azt ajánlott deklarálni**, hogy „a vezetők a legmagasabb szintű szaktudás mellett legalább az alapszintű irányítási kompetenciával is rendelkeznek”. Ahhoz, hogy ez tényleges szervezeti értéké is váljon, **ajánlott belső vezető képzési programot is indítani** az alapszintű irányítási kompetencia megszerzéséhez és az irányítási feladatokra való felkészítéshez.

A vezetők irányítási képességének fejlesztése

Egy-egy intézmény irányítási rendszerének működtetésénél csak esetenként, időszakosan van szükség az irányítási kompetencia legmagasabb szintjére. Ezt azok az ismeretek és alkalmazási gyakorlat jelenti, amelyre szükség van egy hatásos, integrálásra alkalmas és testreszabható **belső irányítási rendszer funkció kialakításához, szabályozásához** (illetve eseti, időszakos felülvizsgálatahoz és értékeléséhez); illetve az adott (vagy bármelyik) intézmény konkrét szervezeti struktúrájában (bármelyik) belső irányítási rendszer **standard irányítási folyamatainak kialakításához**; illetve az eseti, időszakos felülvizsgálatahoz és értékeléséhez.

Az irányítás gyakorlati megvalósításához szükséges (alapszintű) általános irányítói kompetencia megléte ennél jóval kisebb elvárást jelent, hogy a vezető az irányítási követelmények alapján, szervezet-specifikusan már kialakított, intézményi szintű irányítási rendszerben **el tudja látni a pontosan előírt és elvégezhető (PDCA ciklusok szerinti) folyamatos vezetési feladatokat**.

A vezetőképzések⁴¹ tapasztalatai alapján viszonylag kevés vezető vett részt az irányító pozícióba történő *kijelölése előtt* kifejezetten „irányítás-technikai” képzésben, ezért feltehető, hogy **az irányítási képesség szükséges alapszintje nem minden irányító vezető kijelölésekor eleve adott**.

21. Ajánlás

Az irányítási kompetencia is nyilván fejleszthető. A továbbképzési tapasztalatok alapján megalapozottan levonható az a következtetés is, hogy az **1,5-2 napos feladat-orientált továbbképzéseken** valamennyi résztvevő képes az alapszintű irányítói kompetenciához tartozó ismeretek megszerzésére, és erre szinte kivétel nélkül jól motiválható is. Ez a képzési szükséglet nemcsak központi módon elégíthető ki, hanem minden nagyobb intézményben a HR terület által **irányítható belső vezetőképzése keretében is**.

41 NGM-NAV KEKI, ÁBPE II kurzusai 2011-2022, NKE Integritás tanácsadó képzés

Az irányítási ismeretek mellé az alapszintű **alkalmazási** kompetencia megszerzése azonban már további intézményi feltételekhez is kötött: az alapismeretekkel már rendelkezőnek a gyakorlati alkalmazás képességének megszerzésére egy olyan hatásos irányítási rendszerben kell lehetőséget biztosítani, amelyet előzőleg már a követelmények alapján, szervezet-specifikusan kialakítottak és működésbe hoztak.

22. Ajánlás

Mindegyik intézményben lehet(nek) olyan szakterület(ek), amelynek a vezetője képes a követelmények gyakorlatban való érvényre juttatására és a saját területén olyan irányítási gyakorlatot alakított ki, amely hatásosnak bizonyult. Erre minden nagyobb intézményben fel lehet építeni a személyügyi terület által irányítható képzési programot, amelynek célja, hogy az „egyéni” tudás szervezeti tudássá váljon.

Azoknak a tapasztalatai szerint, akik a közsférában elhelyezkedéskor már rendelkeztek a szükséges irányítási ismeretekkel és irányítási gyakorlattal, az őket alkalmazó intézmény meggyökeresedett irányítási szemlélete alapvetően meghatározta azt, hogy mennyire tudott szervezeti szinten hasznosulni a meglévő egyéni, magasabb szintű irányítási képességük.

Ha az első számú vezető nem lép fel az ellen, hogy a vezetői sokkal inkább az újratermelő problémák eseti, sürgős, reaktív kezelését várják el, semmint az irányítási képesség alkalmazását, akkor akinek van ilyen kompetenciája, az az alkalmazása során –az egymással is inkonzisztens és nem is integrálható, de a változásnak ellenálló szervezeti irányítási gyakorlatok rendszerében –a többi vezető ellenállásába ütközik, mert bennük a felettes elvárásának hiányában fel sem merül az egyéni irányítási képességek fejlesztésének igénye.

23. Ajánlás

Az első számú vezetőknek azt is ajánlott megfontolnia, a hatásos irányításra képes vezetők „személyes tudását” az intézmény esetleg azért nem képes hasznosítani, mert az irányítási képesség átlagos szintje még alacsony, és a működési gyakorlat is ennek megfelelően alakult ki.

24. Ajánlás

Az első számú vezető a szervezet felsővezetőivel megvitathatja a következő lehetőségeket.

- A megszokott problémák megelőzésére fókuszálva, egyrészt intézményi szinten, szervezetben támogassák a középvezetőket az alapvető, általános irányítási kompetencia fejlesztésében; másrészt (a magas szintű specifikus szakmai kompetencia mellett) határozottan el is várják majd ezt tőlük.
- A vezetőképzésekkel párhuzamosan megfontolják az irányítási rendszerek, vagyis a szervezeti irányítási képesség fejlesztését célzó projekt megalapítását is, az első számú vezetői szponzorációja mellett.

A **hatásos irányítási rendszer kialakítása minden szervezetben intézményi szintű feladat**⁴² és ennek megfelelően nem az irányításra kijelölt vezetők, hanem az első számú vezető alapértelmezett felelőssége. A tapasztalatok alapján **az intézmény irányítási rendszerének a fejlesztése** csak (kisebb) részben elengedhetetlen, tervszerű vezetőképzés; **(nagyobb) részben tervszerű szervezetfejlesztés**, mely az első számú vezető irányítási képességét a vezetők korábbi irányítási szemléletének, módszereinek és irányítási folyamatainak a megváltoztatása révén javíthatja.

⁴² A jogszabály alapján is az. Lásd Bkr. 3. §

Professzionális irányítás és értékalapú működés

Az irányítási követelmények kikristályosodását követően, a racionálisan működő szervezetek esetében, a szakterületi vezetői és más irányítói pozíciók betöltésének alapvető és általános feltételévé vált a közsférában is ismert irányítási rendszerek követelményrendszerének ismerete, illetve az alkalmazásában is bizonyos szintű gyakorlati tapasztalat igazolása. Ezzel párhuzamosan – az egyes szakrendszerekhez kapcsolódó tervek, beruházások és fejlesztések, illetve külső erőforrás bevonásakor – már a döntés előkészítési folyamatokban is elvárják az adott irányítási rendszer követelményeinek ismeretét és az ilyen irányú alkalmazási kompetencia igazolását, illetve előírták és kontrollálták is az ezeken alapuló módszertanok alkalmazását.

Egy adott területen csak azt követően lehet **professzionális irányításról** beszélni, miután az adott szakterület irányítója (vezetője) garantálni tudja, hogy **(1)** az ő szakterülete vonatkozásában **(2)** az egész szervezetben és **(3)** a megkívánt bizonyossággal elérje **(4)** a vezetőség által előre meghatározott követelményszinteket az eredményesség, a hatékonyság, a jogszerűség, vagy bármilyen más „érték” tekintetében. Ez az „**értékalapú**” működés megvalósítási módja. Mindegyik szakmai irányítási terület esetében lényegében ugyanazok az általános irányítási követelmények szükségesek hozzá.

Ez a működési mód a közsférára azután lehet jellemző, ha **az intézményekben sikerült az „értékeket” a gyakorlatban is érvényre juttatni** - mert ekkor a szakmai követelményeket is lehet teljesíteni, **vagyis az intézmények képessé válnak hasznosítani** az informatikai, pénzügyi, logisztikai vagy integritási terület vezetőinek **professzionális** szaktudását, mint értéket; és így válhat jellemzővé – és valódi szervezeti értéké is – a szakszerű és előírászerű intézményi működés.⁴³

A saját szakterületükön professzionális vezetőkből válhatnak professzionális irányítók is, ehhez azonban vezetőképzések és ezzel párhuzamos szervezetfejlesztés is szükséges. E kettő hiányában az **alacsony irányítási képesség a tapasztalatok szerint szükségképpen megalkuvásokkal jár** és az értékek gyakorlati előmozdítását már a deklarálástól, értelmezéstől kezdve törvényszerűen visszafogja: „miért írjuk elő, ha egyszer úgysem fogjuk tudni érvényre juttatni”?

A közsféra működésére csak azután lehet jellemző a professzionális irányítás és az „értékalapú”, szakszerű és előírászerű, integráns működés, ha **az irányítók hatásos irányítási rendszerei már garantálni tudják, hogy a szervezetek többségében nemcsak „figyelembe kell venni”, hanem már nem lehet „figyelmen kívül hagyni” az általános irányítási (vezetési és menedzsment) követelményeket.**

25. Ajánlás

Az intézmények integritását jelentő „elvi” értékek gyakorlatban történő érvényre juttatása csak a szervezet belső irányítási rendszerei hatásossá tételének és integrálásának támogatásával valósítható meg. Ezért ajánlott

- az irányítási alapkövetelmények megismerésére és alkalmazására vonatkozó elvárás deklarálása,
- egy-egy területért felelős irányító vezető kinevezésekor az (irányítási) alapképesség igazolásának ellenőrzése és a pótlás támogatása,

43. Már vannak olyan intézmények is, ahol nemcsak „önkéntesen” elvárják az egyes funkciók professzionális működését, de független auditorokkal meg is vizsgálatták. Például a belső ellenőrzési szakterületen jelentős általános szintű – kezdeti – eredmény, hogy a jó szakmai gyakorlat normáinak „alapulvétele” már 2003 óta előírja a jogszabály is; azonban ez nem az „alkalmazás”; és általánosan még nem várják el a normák ismeretét; ritkán követelik meg illetve ellenőrzik a normák gyakorlati beépítését a belső ellenőri gyakorlatokba. A közsféra irányítási környezetében az egyes intézmények között nagyon jelentős különbségek is lehetnek a professzionális működésben.

- a meglévő irányítási kompetencia értékarányos kompenzációja (bérezéssel elismerése),
- az irányítási alapkövetelményeknek való megfelelés igazoltatása (akár önértékeléssel vagy független auditor révén) a működő alrendszerben. **Egy alapvető irányítási kompetenciával rendelkező irányító, az irányítási alapkövetelményeknek jól megfelelő irányítási rendszerével képes bármilyen magas szintű intézményi megfelelést garantálni az irányítási területén⁴⁴.**

Összegzés

Az „értékalapú működés”, a „professzionális irányítás”, a „hatásos szervezeti szintű irányítás”, illetve az „integritásirányítás” lényegében azonosak: akkor valósulnak meg, ha az irányítási képesség szintje lehetővé teszi azt, hogy a szervezet jogos érdekei és értékei általában, ritka kivétellel úgy jutnak a gyakorlatban érvényre, ahogyan ezt az irányító akarta.

- 2003-ban megtörtént annak jogszabályi, *elvi* deklarálása⁴⁵, hogy a közsféra intézményeinek irányításához szükséges belső kontrollrendszer működése (azaz a szervezeti irányítási képesség) „alapvető érték”, és ezért az első számú vezetők felé elvárás a belső irányítási- és kontrollrendszer kialakítása és fejlesztése. A kötelezettség és vezetői nyilatkozatok **jogszabályban történt előírása azért tekinthető „elvi” deklarációnak**, mert nem azonosítható a jogszabályban azon követelmények, szabályok és eljárások összessége, amelyek együttes betartása, illetve a betartás megkövetelése, *biztosíthatná* az intézményi irányítási- és kontroll folyamatok gyakorlati hatásosságát – vagyis azt, hogy az elvi értékek és követelmények a gyakorlatban is érvényre jussanak. A jogszabály alapján lehet kifogásolni az irányítási rendszer kialakítására utaló bizonyítékok hiányát, egyes hiányzó elemeket; illetve a hatástalan irányítás miatt létrejött és megtalált egyes működési hibákat, de a végső okot, az irányítási rendszer és az irányítási gyakorlat hatástalanságát ezek kijavítása nem érinti.⁴⁶
- A belső kontrollrendszer kialakításához társult a későbbiekben az „integritás” mint érték deklarálása, illetve ezzel párhuzamosan az antikorrupciós integritás-irányítási alrendszer kialakításának és működtetésének elvárása az államigazgatási körben. A korrupciómentes működési mód is érték, követelményeket támaszt és ez is az integráns működés része.
- A belső kontrollrendszer, illetve az integritás fejlesztéseket eltérő nézőpontokból kezdeményezték: a gazdálkodási-pénzügyi, illetve a korrupciós kockázat csökkentési lehetőségei irányából. Az eredetileg külön-külön elindult műhelymunkákban dolgozók együttműködése során vált világossá, hogy a két törekvés gyökere és fő célkitűzése lényegében azonos és így közös nevezőre hozhatók: e kettő *mellett* számos alapvető társadalmi és szervezeti érték is megjelölhető, amelyeknek a belső irányítási- és kontroll rendszerben történő érvényre juttatása a szervezetek integritását erősíti. A szervezet integritásának az alacsony korrupciós kockázattal történő működés is alapvető része; így ennek az értéknek, és bármilyen

⁴⁴ Feltéve, hogy az elvárások függvényében meghatározható szükséges erőforrást ehhez a rendelkezésre bocsátották. Az irányítási követelményrendszernek az is az egyik fontos eleme, hogy egy bizonyos szintű elvárás esetében hogyan kell és lehet kialakítani az ehhez szükséges feltételeket; ami közvetve nemcsak az elvárások realizálását képes garantálni, hanem az adott környezetben a lehető legmagasabb szintű reális elvárás megfogalmazását és megvalósítását is.

⁴⁵ Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.), Bkr.

⁴⁶ Általánosabban az érvényes, hogy az irányítási alapkövetelmények rendszerszintű hiányossága mellett mindegyik intézményben ugyanolyan magas marad az irányítási kockázat (és a hiba keletkezési kockázat) alapszintje.

más deklarált értéknek, a gyakorlatban történő érvényre juttatásához is a hatásos irányítási alrendszerek kialakítása és összehangolt működtetése az alkalmas eszköz. Az „integritás” fogalmának meghatározása már ezt a szemléletet tükrözi: a szervezet integritását bármilyen jogos érdek vagy deklarált szervezeti érték gyakorlati érvényre jutása előmozdítja, illetve ezek sérülésének lehetősége veszélyezteti.

- Az integritásirányításon belül, a különböző szakterületek létrehozásával párhuzamosan kialakul a sok önálló irányítási alrendszer is. Ezek specifikus feladata egy-egy, az „integritás” fogalmán belül kiemelt valamely rész-érték érvényre juttatása (pl. projektek határidős és eredményes végrehajtása a tervezett költségekkel; pl. a kockázatok menedzselése, pl. a szervezet vagyoniának kezelése, és így tovább). Mivel az integritás egyik fontos eleme az alacsony korrupciós kockázattal járó működési mód is, ezért a többi mellett az alacsony korrupciós kockázati szintű működési mód gyakorlati érvényre juttatása is lehet egy új irányítási alrendszer részfunkciója. Ha ez a részfunkció tisztázásra került, akkor a többi irányítási alrendszer mellett, ezektől világosan elhatárolva, de az általános irányítási alapkövetelmények szerint, ki lehet alakítani ezt az új irányítási alrendszert is, amelyet a többivel integráltan kell (illetve csak így lehet) működtetni. Az integritás, illetve a korrupció világos fogalmi meghatározásához alkalmazkodva ez utóbbi, új irányítási alrendszerre lehetne akár antikorrupciós vagy vesztegetéselleni irányítási (al)rendszerként is hivatkozni, ha már egyszer éppen ez a deklarált részfunkciója⁴⁷.
- A szervezeti működési módnak nagyon sok olyan jellemzője van, ami **az integritását erősítő szervezeti érték**ké válhat, de csak ha az irányítók képesek ezeket a gyakorlatban is érvényre juttatni. Ezért a szervezeti integritás erősítése nem valósítható meg csupán egyetlen új belső irányítási alrendszer kialakításával. Az integritás fogalom meghatározásából is következően, a humánerőforrás, az informatikai, a pénzügyi, az antikorrupciós és az összes többi belső irányítási alrendszer hatásos működtetését kell megvalósítani ehhez. Az említett irányítási rendszerek részfunkciója az **alacsony erőforrás-, az alacsony informatikai-, az alacsony pénzügyi, illetve az alacsony korrupciós kockázati szintű, biztonságos és eredményes működési mód gyakorlati érvényre juttatása**. Mivel a létrehozott irányítási alrendszerek mindegyike csak a többivel összekapcsolódva és együttműködve képes kifejteni a hatását a szervezet egészében (a szervezeti szintű irányítási rendszerben); ezért a szervezet integritását jelentő sokféle érték is csak így juthat együttesen érvényre a gyakorlatban. Ez alapján – az integritás fogalmi meghatározásával összhangban – az integritásirányítási rendszer elnevezés valójában csak a szervezet egészének a sok szakterület irányítási alrendszeréből álló integrált irányítási rendszerére volna értelemszerűen alkalmazható.

Ezek alapján az **integritásirányítási rendszerek sikeres bevezetésének és működtetésének** – és ennek részeként az antikorrupciós vagy vesztegetéselleni irányítási rendszerben megfogalmazott értékek, elvárások és követelmények gyakorlati érvényre juttatásának is – két olyan **feltétele** megfogalmazható, amely **minden ágazat és minden intézménytípus mindegyik intézményében közös**:

- Az intézményi szintű feltételei, hogy a szükséges alrendszereket bizonyos alapvető és általános irányítási alapkövetelmények szerint és integráltan alakítsák ki, és az irányítók az irányítási kompetencia birtokában hatásosan működtessék ezeket az első számú vezető által szintén hatásosan irányított nagyobb irányítási rendszerben.

47 Létező angol nyelvű elnevezés: ABMS - Anti Bribery Management System. Bármelyik másik, a szervezet jogos érdekét és értékeit hatásosan előmozdító alrendszer is ugyanolyan jogosan tekinthető integritásirányítási alrendszernek, mint ez, amelyik antikorrupciós fókuszú.

- A „belső” feltételei pedig, hogy az antikorrupciós vagy vesztegetésellenes irányítási alrendszer kialakítása során is vegyék figyelembe az általános irányítási alapkövetelményeket (ezek között azokat is, amelyek a többi irányítási alrendszerhez történő kapcsolódáshoz, vagyis az antikorrupciós irányítási alrendszer integrált működtetéséhez szükségesek); illetve, hogy az antikorrupciós vagy vesztegetésellenes alrendszer irányítója is építse be a saját gyakorlatába az irányítási tevékenység általános alapkövetelményeit.

Módszertani útmutató a különleges jogállású szervek integritásának fejlesztéséhez

Bevezető

Útmutató célja

Biztosan mindenki elsőként az merül fel, miért is kell újabb útmutató, hiszen az integritás, integritásirányítás, belső kontrollrendszer vonatkozásában az elmúlt években már számos dokumentum és ajánlás készült, amelyet így, vagy úgy alkalmazni próbálunk, próbáljuk azokat saját szervezetünk képére formálni.

Először is, annak ellenére, hogy az integritásirányítási rendszer számos ponton összefonódik a belső kontrollrendszerrel (amelyről már valóban részletes és jól alkalmazható módszertan készült⁴⁸) - tekintettel a megközelítésmódok különbözőségére - nem lehet teljesen összemosni a két rendszert. Nem lehet az egyiket a másik kárára kizárólagossá tenni. E két rendszernek egy szervezet életében inkább erősítenie, illetve kiegészítenie kell egymást. Erre bővebben az 1.3. pontban térek ki.

Másodszorban soha nem elég hangsúlyozni az integritás területének fontosságát! Az elmúlt évek megfeszített munkájának eredményeként azt gondolom mára - valamilyen szinten - mindenki találkozott az integritás fogalmával, még akkor is, ha magának a szónak a jelentését pontosan nem ismeri, még akkor is, ha maximum úgy gondolja, hogy megint egy divatos kifejezés és a csapból is ez folyik, majd ez is elmúlik.

Pedig sokan nem is tudják, hogy az integritás mennyire átszövi, mind a magánéletünket, mind munkavégzésünket és munkakörnyezetünket. Bennünk van, hordozzuk magunkban, és ez természetesen kihat környezetünkre, így hatással van munkakörnyezetünkre is.

Személy szerint teljesen véletlenül 2013-ban találkoztam először az integritás, pontosabban integritásmenedzsment fogalommal, amikor is – többek között - a frissen megalakult járási hivatalok járási hivatalvezetőinek ajánlottak fel egy integritásmenedzsment tréningen (később az újonnan induló, a Nemzeti Köszolgálati Egyetem (NKE) által felügyelt Probono képzések közé is bekerült) való részvételt, de ezt a lehetőséget én nyertem meg magamnak. Megmondom őszintén nem voltam túl lelkes, azt sem tudtuk miről lesz szó, csak találgatni tudtunk. A kétnapos tréning végére a következő megállapítást „kellett” tettem a trénernek: jó lenne az ilyen típusú tréningeket nem csak vezetői szinten, hanem köztisztviselői szinten is bemutatni, csak ajánlani tudom mindenkinek. Ma is tartom magam az akkor és ott kialakult véleményemhez.

Mit is jelent maga az integritás? Latin eredetű szó, in tangere = nem érintett, nem fertőzött, nem romlott, maga az általánosan elfogadott értékek, normák szerinti élet, az általánosan elfogadott értékek és normák alkalmazása a mindennapi életünk során⁴⁹.

Azonban integritása nem csak nekünk embereknek lehet (**személyes integritás**). Integritással – az útmutató célját tekintve – az a szervezet is rendelkezik, ahol az életünk nagy részét éljük és töltjük, amire – szerencsés esetben – munkánk során hatást tudunk gyakorolni. Ezt az integritást - a **szervezet integritását** - többek között mi teremtjük meg és mi alakítjuk.

48 Módszertani útmutató a kontrollkörnyezet és integrált kockázatkezelési rendszer kialakításához - 2016

49 OECDajánlás 12. oldal

Nem szeretném az útmutatót ábrákkal teletűzdelni, viszont tanulmányaim során az alábbi ábra szemléltette és segítette leginkább megérteni az egyén és szervezet integritása között szoros kölcsönhatást, valamint az értékek és szabályok között egyensúly fontosságát.

SZERVEZETI INTEGRITÁS



© Dr Pallai Katalin, 2014

Akkor működik jól egy szervezet, akkor beszélhetünk „egészséges”, „természetes” és nem kényszerített szervezeti integritásról, ha a szervezet és az egyes egyének között megvan az összhang, azaz a háromszögek a lehető legnagyobb felületen képesek egymást fedni. Az integritásirányításnak célja kell, legyen az **egyének és szemléletek bevonása** az integritásirányítási-rendszerek kialakításába, működtetésébe, hiszen így csatározhatók be az egyéni kompetenciák és elvárások.

Tudnunk kell, hogy az 'optimális' állapot elérése hosszú és küzdelmes folyamat, ehhez szükséges a belső folyamatok rendszeres felülvizsgálata, építése, fejlesztése, és nem utolsósorban fontos a fokozatosság betartása.

Harmadszor a különleges jogállású szervek az integritásirányítási rendszerük kialakítása során kicsit magukra maradtak, ezért a „más típusú” szervekre megalkotott szabályozások és rendszerek analógiáján indultunk el saját „rendszerünk kiépítése során. Ebben igyekszik segíteni és hiányt pótolni jelen módszertani útmutató, hiszen „*más jellegű, más sajátosságokkal rendelkező szervezet számára kialakított integritásirányítási modell puszta lemásolása ugyanis veszélyezteteti az integritásirányítási rendszerek eredményességét, hatékonyságát*”.⁵⁰

A mondat fontosságára ezúton is felhívom a figyelmet! Jelen útmutató szervezetspecifikus ugyan, de adoptálni csak a szervezeti sajátosságokra tekintettel célszerű.

⁵⁰ AJÁNLÁS a korrupció ellenes küzdelem érdekében az integritásirányítási rendszert – önkéntes döntésük alapján – kialakítani szándékozó költségvetési szervek számára 5. oldal

Negyedszer pedig egy átgondolt, jól kiépített – szervezetspecifikus – integritásirányítási rendszer a szervezeti integritás olyan szintjét valósíthatja meg, mely kedvezően hathat az adott szervezet hatásköréből – társadalmi rendeltetéséből - fakadó integritására (hatásköri integritás) is, amelyet részletesebben 2.2. pontban érintek.

Különleges jogállású szervek, mint „speciális” államigazgatási szervezetek

Kik és milyenek is vagyunk mi? Hol helyezkedünk el a közigazgatási szervezetrendszerben? Miért különleges jogállásúak a különleges jogállású szervek? Az már előzetesen megállapítható, hogy mi alkotjuk a közigazgatási szervezetrendszer egyik legsokszínűbb csoportját, elég, ha megnézzük a Kút.⁵¹ hatálya alá tartozó szervek⁵² körét.

A foglalkoztatási törvényekből kiindulva: a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény a köz szolgálatában dolgozók három, egymástól jól elkülönülő csoportjának a jogállását szabályozta. Ezen csoportokat a kormányzati igazgatásban dolgozók, az önkormányzati igazgatásban dolgozók és az úgynevezett **autonóm szervek, illetve önálló szabályozó szervek** foglalkoztatottjai alkották.

A 2020. január 1-jén hatályba lépő új törvény, a Kút – a közigazgatási szervek harmadik típusaként - az autonóm államigazgatási szervek és az önálló szabályozó szervek közös elnevezéseként bevezette a „különleges jogállású szerv” fogalmát.

A különleges jogállású szervek a **Kormány Irányítási és szabályozási jogkörétől függetlenek**, társadalmi rendeltetésüket, működésüket, működési kereteiket, ezáltal függetlenségüket külön-külön ágazati törvények szabályozzák és garantálják. Irányító szerv hiányában pedig belső működési folyamatainkat, szervezeti struktúrákat - a saját törvényünk adta kereteken belül - magunk szervezhetjük és határozhatjuk meg.

(Még e szerveken belül is – a csak Országgyűlésnek alárendelt – autonóm szervek alkotnak egy sajátos csoportot.)

Ugyanakkor a törvények által biztosított **‘függetlenség’** nemcsak lehetőséget ad a kezünkbe, hanem **nagyfokú felelősséget is ruház ezekre az ún. „kiemelt” szervekre**. Működésünket, illetve feladatainkat - valamennyi feladat-, és hatáskörünkben - önállóan ugyan, de annál szakszerűbben és hatékonyabban javasolt és „illik” megszervezni, illetve ellátni. Jelen esetben igaz ez integritásirányításunkra is.

Fontos kitérni arra is, hogy a közigazgatási szervezetrendszeren belül a különleges jogállású szervek általánosságban – persze vannak kivételek, hiszen elég széles spektrumú az érintett kör – milyen szervezeti sajátosságokkal rendelkeznek. Szükséges megnézni, mert ezek a szervezeti sajátosságok befolyásolhatják, illetve indokolhatják, hogy az adott szervezetben milyen integritásirányítási modell működhet a leghatékonyabban.

51 A különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény

52 Köztársasági Elnöki Hivatal, az Alkotmánybíróság Hivatala, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Gazdasági Versenyhivatal, a Magyar Tudományos Akadémia Titkársága, a Magyar Művészeti Akadémia Titkársága, az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára, a Közbiztosítási Hatóság, a Nemzeti Választási Iroda és a Nemzeti Emlékezet Bizottságának Hivatala – Kút. 2.§

Különleges jogállású szervek szervezeti sajátosságai alapján az alábbi lényeges megállapítások vonhatók le⁵³:

- általában magas, **100 főt meghaladó** létszámú szervezetekről beszélünk, ezért indokolt egy komplex integritásirányítási rendszer kiépítése a feladat-, és hatáskörök egyértelmű lebontásával, a felelősségi körök pontos meghatározásával;
- **kevésbé tagoltak**, a meglévő tagoltság leginkább a feladatkörök jellege mentén figyelhető meg, ezért javasolt az elsődleges szereplők vezetésével és koordinálása mellett, valamennyi támogató és kiegészítő területért felelős bevonásával állandó integritás munkacsoport működtetése;
- az **irányított, irányító funkció nem, vagy kevésbé értelmezhető**, az előző pontokra visszautalva azt támasztja alá, hogy szükséges valamennyi funkció és szereplő összehangolt együttműködése;
- jellemzően **magasak a közhatalmi és közpénzek felett rendelkezési jogosítványok**, ezért indokolt – természetesen szigorú pénzügyi kontrollok mellett - az integritásirányításra fordított kapacitások maximalizálása;
- a foglalkoztatási jogviszony döntően **közzszolgálati jogviszony**, az integritásfejlesztéshez, különösen a humánpolitika integritásának fejlesztéséhez célszerű kiaknázni az ebben rejlő lehetőségeket és törvényi lehetőség szerint javasolt egyes pontjait a más jogviszonyban foglalkoztatottakra is alkalmazni.

Integritásirányítás integrálása a szervezet működési rendszerébe

Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013.(II.25.) Korm.rendelet (Intr.) rendelkezései jelen módszertani útmutató címzettjeire nem vonatkoznak, ezért az abban foglalt megközelítést a továbbiakban mellőzném.

Integritásirányítás minden olyan - szervezetben belüli - intézkedést magába foglal, amelynek a mindennapi működés során (és ebbe szigorúan beleértendő a funkcionális és szakmai területek működése egyaránt) az a rendeltetése, hogy biztosítsa a szervezeti célok és értékek megvalósítását, ezáltal a szervezet betölthesse a törvényben meghatározott társadalmi szerepét.

Integritásirányítási rendszerről viszont akkor beszélhetünk, ha a szervezet már tervezetten, meghatározott folyamatok mentén, nevesített szereplők bevonásával törekszik tevékenységével minden olyan tényező, esemény megelőzésére, vagy minimalizálására, amelyek sérthetik a közérdeknek (társadalmi szerepnek) megfelelő működést.⁵⁴

Először érdemes megvizsgálni, hogy önmagában hogyan is épül fel optimális esetben az integritásirányítási rendszer (segítve beazonosíthatóságát egy-egy példával szemléltettem), majd vizsgáljuk meg mindezt a kötelezően fenntartandó belső kontrollrendszer szemszögéből.

INTEGRITÁSI RÁNYÍTÁS RENDSZERE⁵⁵

Elsődleges			Kiegészítő (támogató)		
Eszközök	Folyamatok	Struktúrák	Eszközök	Folyamatok	Struktúrák
Etikai Kódex	rendszeres felülvizsgálat	integritás-felelős	5 ajánlat beszerzéseknél	beszerzési eljárás	beszerzésért felelős

53 BM Ajánlás kategóriáinak figyelembevételével 19. oldal

54 BM Ajánlás 6 oldal

55 OECD ajánlás 13. és 29. oldal az itt vázolt „rendszer” egy leegyszerűsített séma, az eszközök funkciók szerint tovább bontandók, melyek követendő szempontként azonban megjelennek a mintaszabályzatban

Ahhoz, hogy hatékonyan működjön - az OECD által javasolt - integritásirányítási rendszer, ahhoz valamennyi összetevőnek (mind a két rétegnek és három-három pillérjének) összehangoltan, tervezetten és folyamatosan működnie kell, ezért nélkülözhetetlen valamennyi réteghez pontosan hozzárendelni a feladatokat, folyamatokat és felelősöket és biztosítani az egész rendszer koordinációját és ciklikusságát, valamint a fejlesztési irányokat.

Kiindulópont, hogy valamennyi költségvetési szervnél szabályozott belső kontrollrendszer működik.

„A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII.31.) Korm.rendelet” (Bkr.) minden költségvetési szerv részére – a különleges jogállású szervek részére is - belső kontrollrendszer, azaz

- a) kontrollkörnyezet,
- b) integrált kockázatkezelési rendszer,
- c) kontrolltevékenységek,
- d) információs és kommunikációs rendszer,
- e) nyomon követési rendszer (monitoring) működtetését írja elő.

Miben más a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer? Miért van szükség párhuzamosan mindkettőre? Miért nem elég az amúgy is mindenre kötelező és komplex belső kontrollrendszer? Fő különbség a megközelítésmódból fakad. Leegyszerűsítve, amíg a **belső kontrollrendszer elsősorban a gazdálkodási követelményekre, addig az integritásirányítási rendszer a szervezeti kultúra egységére fókuszál.**⁵⁶

Kérdés, hogy az integritásirányítási rendszertünk hol tudjuk leginkább elhelyezni a kötelező belső kontrollrendszer struktúrában.

Az integritásirányítás hol kisebb, hol nagyobb mértékben, de a belső kontrollrendszer mind az öt eleméhez kapcsolódik, elsődlegesen azonban a kontrollkörnyezethez, illetve integrált kockázatkezeléshez köthetjük, gyökereit – köszönhetően a jogszabályi környezetnek - elsősorban itt keressük.

Valamennyi különleges jogállású szerv esetében célszerű megvizsgálni a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló Korm.rendelet (Gtbkr.)⁵⁷ rendelkezéseit, mely „a Bkr. integritással összefüggő rendelkezéseit átvette, de azokon túlmutató szabályokat is megállapít”⁵⁸, miután e rendelkezés belső kontrollrendszerének valamennyi pillére tartalmaz már a szervezeti integritás fejlesztésére ható elemeket.

Fenti összefüggéseket nézve az integritásirányítás szabályozási keretei - az adott szervezet sajátosságaihoz igazítottan - szervenként változhatnak, más-más megoldás lehet hatékony és célravezető. Az integritás szabályozási „fóruma” lehet akár a belső kontroll szabályzat maga, akár külön átfogó integritásirányítási szabályzat, napjainkban leginkább az ágazati szabályzatokban történő (töredezett) szabályozása terjedt el.

Úgy gondolom ez „utóbbi” ágazati megoldás valamennyi szervezet esetében megvalósult már, ezáltal a folyamatok működnek, egyetlen hátránya lehet, hogy nincs átlátható, néven nevezett rendszere az integritásnak, ezáltal nincs biztosítéka az összehangolt fejlődésének, és fejlesztésének sem (ezért szükséges ezeket egységes rendszerbe integrálni).

Tekintettel arra, hogy a belső kontrollrendszer minden költségvetési szerv számára kötelezően működtetendő rendszer, az integritásirányítási rendszert is ezen keretekhez igazítva javaslom kialakítani, ezáltal jobban biztosítható a két rendszer hatékonyabb kölcsönhatása, együttes fejlesztése és átjárhatósága.

⁵⁶ BM Ajánlás 10. oldal

⁵⁷ a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló 339/2019. (XII.23.) Korm.rendelet

⁵⁸ Pulay Gyula: Az integritásirányítás lehetséges modelljei 8. oldal

Cél, hogy az integritásirányítási rendszer a belső kontrollrendszer valamennyi pilléréhez kapcsolódhasson, illetve kapcsolódjon. Jelen útmutató is erre tesz kísérletet.

Mindenképpen a belső kontrollrendszer folyamataihoz igazított, akár benne foglalt, akár különálló, vagy SzMSz-hez rendelt, de egységes integritásirányítási „szabályzat” elkészítését javaslom. Egy olyan rendszert, amely egységgé rendezi az egyes területek szervezeti integritást segítő feladatait és felelőseit.

A mintaszabályzattal – ez a kijelentésem különösnek fog tűnni – nem az a célom, hogy propagáljam a szervezetek 118. számú szabályzatát. Magam is tudom, hogy a szervezetek már-már átláthatatlan mennyiségű szabályzat-dömpinggel tudnak csak megfelelni a jogszabályi kötelezettségeiknek. Ha megalkotjuk a 118. számú szabályzatot, akkor megvan sajnos annak a veszélye is, hogy az érdeklődés hiányában elvész a többi között.

Célom inkább az, hogy egy komplex integritásirányítási rendszer elemeinek feltérképezésében segítsek, illetőleg egy ilyen rendszer felállításáról indítsak el egy együtt gondolkodást, és ezzel kiki a szervezeti sajátosságainak megfelelően tudja egy kalap alá („esernyő koncepció”⁵⁹) rendezni a már meglévő forrásait.

Célom továbbá, hogy a különböző nézőpontok és megközelítésmódok, valamint felelősségi szintek és körök bekapcsolásával a fejlesztések terén elinduljon egy komplex projekt szemlélet.

A mintaszabályzat függelékében jelölt adatlap (térkép, katalógus) önmagában statikus, viszont adattartalma révén alkalmas lehet arra, hogy össze tudjuk gyűjteni, majd rendszerezni tudjuk az integritásirányítási rendszer egyes elemeit és azok összefüggéseit, akár tekinthetjük „checklist-nek” is.

Az integritásirányítási tevékenységet azonban folyamatosan „karban kell tartani”, a jövőbeli változásokat, az időközben lezajló fejlesztéseket nyomon kell követnünk, erre a legjobb platform, ha a szabályzat függelékében szereplő, már saját szervezetünkre formált katalógusok segítségével, valamennyi résztvevő bekapcsolásával olyan belső intranetes oldalt (integritásirányítás oldalt) fejlesztünk, ami már fokozottabban biztosíthatja a rendszer dinamizmusát, átláthatóságát és a projekt szemléletet.

Célszerű, ha a megjelölt területért felelős – természetesen az integritásfelelős bevonásával és a további közreműködők automatikus értesítése mellett – mint projektgazda maga felügyeli, rendszerezi és aktualizálja saját folyamatait.

Továbbiakban nézzük meg az egyes területek és szereplők szervezeti integritás alakításában játszott szerepét, az integritásirányítási rendszerbe történő „bekapcsolásának” indokait, illetve azt, hogyan tudjuk a belső kontrollrendszer egyes részelemeit a magunk előnyére fordítani.

Szervezet és integritás

A szervezet vezetése, szervezeti kultúra és etika

Leginkább e három terület az, ahol a vezetés leginkább képes a szervezet életébe becsatornázni az egyéneket és személyes integritásukat. E platformokon teremthető meg az az összhang, ami a többi terület fejlődésének az alapját jelentheti.

Szervezet vezetése

Mint mindennek egy szervezet életében, úgy az integritásnak is a vezetés az alfája és omegája.

Pont ezért, a vezetés „integritása”, a szervezeti integritás iránti elköteleződése és ismerete lehet az első akadálya az integritásirányítási rendszer kiépítésének és fejlesztésének.

Lehetőleg el kell kerülni azt a helyzetet, hogy a vezető felülről tekintsen le az érinthetetlennek hitt szervezetre, tevékenyen részt kell vennie a folyamatok kiépítésében és azok kommunikálásában, tisztában kell lennie a szervezetben betöltött szerepével.

Azonban egy vezető sem érthet mindenhez is, ezért valamennyi szervezet esetében **indokolt egy képzett integritásfelelős/integritás tanácsadó kijelölése, illetve megbízása.**

A vezetés integritása irányának alakításában, majd támogatásában **kiemelkedő szerepe van a kijelölt integritásfelelősnek:**

- Ha a vezető fogékony az integritásra, a szervezeti integritás fejlesztésére, akkor az integritásfelelősnek tanácsadás keretében, az integritás munkacsoportnak javaslatokkal és a kialakított integritási folyamatok megvalósulásának nyomon követésével kell segítenie az elképzelései megvalósításában, azok kommunikálásában, a vezetőt be kell kapcsolni az integritás munkacsoport tevékenységébe.
- Ha a vezető nem fogékony az integritásra (egyéb feladatai mellett újabb púp a hátán), akkor kezdetekben kiemelkedő az integritásfelelős felelőssége: ugyancsak tanácsadás keretében - akár rövid írásos összefoglaló révén - ismertetnie szükséges az előnyöket, miért fontos a szervezet számára az integritás, honnan-hová lehet eljutni általa, ehhez milyen apró kezdeti lépéseket fontos megtenni és annak milyen előnyei és hasznai vannak a szervezetre nézve. Amennyiben hatékonyak voltunk, továbbiakban „csak” segíteni kell az előző pontnak megfelelően.

„Érzékenyíteni” szükséges az első számú vezetőt is. Javaslom, hogy az integritásfelelősök az **integritás tárgyú képzésekbe, tréningekbe** lehetőség szerint vonják be a szervezet legfőbb vezetőit is (nem ciki), ez egyrészt munkatársak szemében erősíti a vezető elköteleződését, másodsorban példát mutat a (vezető) kollégáknak, harmadrészt pedig nem elhanyagolható módon frissítheti, illetve szélesítheti integritás tárgyú ismereteit.

2017-ben a Hatóság elnöke és főtájtára kollégákkal együtt, vegyes csoportos 2 napos belső érzékenyítő integritás tréningen vettek részt. Visszajelzésük szerint hasznosnak ítélték, és pozitív élményként élték meg a kollégákkal való együtt gondolkodást, példaértékű volt a jelenlétük és csapatépítésnek is tökéletes volt. (A tréning tapasztalatait részletesebben 2.3. pontban ismertettem.)

A vezetőnek gondoskodnia kell arról, hogy az **intézményi stratégiában** az alapvető társadalmi, szakmai és funkcionális célok között **szerepet kapjon a korrupciómegelőzés, valamint hangsúlyt kapjanak a szervezeti integritás alapértékei is**⁶⁰. A személyes integritás érvényesülésének pedig egyik biztosítéka lehet, ha az integritásirányítás rendszerén keresztül az intézményi stratégia megalkotásába és véleményeztetésébe a munkatársak minél szélesebb körét vonjuk be.

60 A Nemzeti Korrupcióellenes Stratégiáról szóló 1328/2020. (VI.19.) Korm.határozat 2. b)

Azonban azért, hogy valamennyi munkatárs megtalálhassa a helyét a „rendszerben” ügyelni kell rá, hogy az intézményi stratégiába foglalt általános intézményi célokról - elsősorban az első számú vezetőtől - mindenki tájékoztatást kapjon, mindenkihez eljuthassanak az abban foglaltak.

A szervezet vezetőjének fel kell ismernie (akár tanácsadás keretében fel kell hívni rá a figyelmét), hogy személyiségén és következetes tettein keresztül mind a szervezet vezetése, mind a szervezet egésze számára **példát mutat**, ezért fontos, hogy:

- pontosan jelölje ki a szervezeti célokat és irányokat majd személyesen – lehetőleg állományi gyűlések keretében - ismertesse azokat,
- folyamatosan kommunikálja a szervezet felé az etikai normákat, az integritásfejlesztés lépéseit, ok-okozatát, az elért eredményeket, az esetleges „hibák” következményeit, kezelését (e feladataiban elsősorban az integritásfelelősre és kommunikációs szakemberekre támaszkodhat),
- gondoskodik előírt szabályok betartásáról és betarttatásáról, minden esetben következetesen járjon el (például: ajándékozás, öltözködési elvárások, pártatlanság szabályai),
- lehetőség szerint vegyen részt az integritás tárgyú belső képzésekben,
- legyen partner, kapcsolódjon be az integritást érintő kérdések, dilemmák megtárgyalásában,
- fordítson időt az új belépők személyes megismerésére, beszéljenek a szervezeti célokról, ezzel az „egy csapat vagyunk” érzést segíti,
- legyen nyitott a munkatársak, különösen az integritásirányítás működtetésében részt vevők észrevételeire, visszajelzéseire, azaz
- amennyire lehetséges éljen együtt a szervezettel.

Ha a szervezet vezetője így tesz, így fog tenni a vezetőség, majd a kollégák is. Nem csak a rossz, szerencsére a jó példa is ragadós. Meg kell teremteni az összhangot a vezetés kommunikációja és tettei között, csak akkor alakulhat ki a szervezeti céloknak megfelelő erős szervezeti kultúra.

A szervezet vezetőjének - személyiségén és tettein keresztül egyaránt - kiemelkedő szerepe van a szervezeti kultúra és etika meghatározásában és fejlesztésében.

Szervezeti kultúra és szervezeti etika

A szervezeti kultúra az a közeg, ahol az integritás megvalósulhat.⁶¹

A szervezeti kultúra egy nehezen megfogható, mindent átölelő „massza”, kicsit olyan, mint az egészségünk, ha jól működik, ha összevág minden, akkor az egy természetes dolog, jó esetben nem is gondolunk rá, élünk vele, élünk benne, viszont ha valami hibádzik, akkor azt bőrünkön érezzük.

A szervezetek külső környezetük befolyása alatt álló, nem statikus, sokkal inkább dinamikus, mozgásban lévő rendszerek. Vannak ugyan minden szervezet működésében bebetonozott szokások (így szoktuk, úgy szoktuk), ezek lehetnek jó és rossz „szokások”, ezek egymáshoz viszonyított aránya hol jobb, hol rosszabb, ráadásul a rosszakat nagyon nehéz kiirtani is, de látni kell, hogy

- a változó (jogsabályi) környezet,
- a folyamatos fluktuáció,
- az esetleges vezetőváltás

jobb esetben ösztönzik, rosszabb esetben változásra kényszerítik az adott szervezeti kultúrát.

61 Módszertani útmutató a kontrollkörnyezet és az integrált kockázatkezelési rendszer kialakításához 6. oldal

Ebben a „mozgó” közegben kell biztosítani azt az értékrendbeli stabilitást, ami záloga lehet egy erős szervezeti kultúrának. Az értékrendbeli stabilitás belőlünk, munkatársakból, az első számú vezetőből és vezetéséből, valamint jogszabályainkból táplálkozik, akkor stabil és egységes, ha e három szereplő között megvan a konszenzus! Ha hiányzik.....?

Tapasztalatból tudom milyen fontos az egységes és erős szervezeti kultúra, mennyire meg lehet érezni, ha hiányzik.

Mit érezhetünk, ha egy gyenge – szétforgácsolt - szervezetbe érkezünk és élünk?

- nincs egységes értékrend, nincsenek célok, csak túlélni,
- nincs feladatátadás, csak adhoc feladatkiosztás, de az azonnal,
- nincs információ sem a feladat-, és hatáskörökről, sem a szervezetről,
- elavult, nem gyakorlatnak megfelelő belső szabályozások halmaza,
- a kollégák nem tudják, vagy nem is akarják segíteni a beilleszkedést,
- nagyfokú ellentétek és széthúzás a kollégák és szervezeti egységek között,
- létfontosságú menedzsmentek hiányoznak, ezáltal az egyes felelőségek átláthatatlanok,
 - o hiányzik a magas színvonalú és szervezett feladatellátás, ehelyett folyamatos „tüzoltás” van.

Sajnos a szervezeti kultúra hiányosságai tükröződnek az alapfeladat-ellátásban, kihatnak a szervezet társadalmi szerepe betöltésének minőségére, ezek pedig már nem a szervezet belügyei.

Milyen **lépések sorozata** kell ahhoz, hogy egy új munkatárs azt tudja mondani: gratulál, itt minden olyan összehangoltan működik, mindenki segíti a beilleszkedést, legjobb döntést hozta, hogy váltott.

Hogyan lehet egy szétforgácsolt, klikkesedő szervezetben építkezni, illetve egy jól működő szervezeti kultúrát fenntartani? Hosszú, kezdetekben áldozatokkal járó folyamat, amely állandó felülvizsgálatot, a megváltozott igényekhez való idomulási képességet igényel és feltételez.

Talán a legfontosabbak:

- elkötelezett és nyitott felső vezetés: itt vissza kell utalnom az előző - 2.1.1. - pontban foglaltakra, e nélkül elindulni nehéz, a vezető személyiségén túl kezdetekben kiemelkedő szerepe van a változtatni akaró, segítő közeg munkájának;
- állományi gyűlések összehívása (rendezvények tartása), ahol a vezető személyesen ismertetheti az (új) stratégiai célokat, elveket és értékeket, a szervezet szervezetrendszerben elfoglalt helyét és küldetését (ún. ’küldetésvezérelt’⁶² szervezeti kultúra megalapozása);
- magas fluktuáció kezelése (hívhatjuk tisztulási folyamatnak, lemorzsolódásnak is), azok a vezetők és kollégák távoznak, akik nem tudnak, vagy nem akarnak azonosulni a (új) szervezeti célokkal, elvekkel, pótlásukra viszont meg kell kezdeni az azonosulni képes új szakemberek toborzását, illetve a feladatok és munkaerő átcsoportosítását;
- az ellátandó feladatokra szabott szervezeti struktúra megalkotása, a munkakörök felülvizsgálata, vagy újra definiálása (belső átszervezések), szükség szerint új Szervezeti és Működési Szabályzat kiadása, szabályzatok azonnali felülvizsgálata,
- a humán erőforrás biztosítására új - szakmai preferenciák pontos meghatározásával - átlátható pályáztatási rendszer kiépítése, amelynek célja, hogy minél képzetesebb és etikusabb szakemberek kerüljenek a rendszerbe;
- szervezeti egységenként – mentori - betanítási rendszer kiépítése (senkit nem hagyunk magára);
- integritásra fókuszáló szervezeten belüli megállapodások megkötése, integritást erősítő szervezeten belüli együttműködések kiépítése;

62 Pulay Gyula: „Az integritásirányítás lehetséges modelljei” tanulmány 12. oldala alapján

- integritásfelelős kijelölése (lehetőleg rendelkezzen integritás tanácsadói képesítéssel);
- pontos elvárásokat megfogalmazó **magatartáskódex megalkotása, szervezeti etika alapjainak meghatározása**;
- akár tematikusan felépített csapatépítő programok szervezése.

Összeségében a különleges jogállású szervek esetében olyan szervezeti kultúra kialakítása lenne kívánatos és leginkább célravezető, amely elrugaszkodik, és az értékalapú eszközök alkalmazásával (vezetői példamutatás, integritás tréningek), érdekkonfliktusok feloldásával (családbarát intézkedések) sok tekintetben meghaladja a szabályalapú megközelítést, ugyanakkor figyelemmel van arra is, hogy a különleges jogállás ellenére mégiscsak a magyar közigazgatási szervezetrendszer szerves része.

Végső cél egy olyan szervezeti kultúra megteremtése, ahol a szervezet és a munkatársak értékrendjei összehangolódnak, ezáltal mind a szervezet küldetése, mind az egyén hivatástudata kiteljesedhet.

A **szervezeti etika (magatartás kódex)** kapcsán (ha már integritásirányítási rendszert építünk és rendszerben gondolkodunk) ki kell emelni a szervezet vezetésének - érvényre juttatásában való - kulcsszerepét és felelősségét, továbbá utalni kell a szervezeti kultúrára, hiszen a (konszenzuson alapuló) jól megalkotott etikai normák csodákra képesek az erős szervezeti kultúra megteremtésében.

Miben speciális a helyzetünk? A kormánytisztviselők esetében először a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) adott, majd 2019. január 1-jétől a kormányzati igazgatásról szóló CXXV. törvény (Kit.) ad felhatalmazást központi magatartáskódex kiadására.

Emlékszem, kormánytisztviselő koromban egyszer csak „jött” a Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe, majd elolvasást követően aláírással igazolnunk kellett, hogy tartalmát megismertük, és magunkra nézve kötelezőnek fogadtuk el annak rendelkezéseit.

Az úgynevezett „autonóm és speciális” szervek foglalkoztatottjai vonatkozásában természetesen nem készíthetett ilyen központi dokumentum, esetünkben a foglalkoztatási törvények (Kttv. majd Küt.) „csupán” rögzítették a kötelező hivatás etikai alapelveket⁶³ azzal, hogy a részletes szabályokat és az eljárásrendet a szerv vezetői állapítják meg.

A foglalkoztatási törvények által meghatározott etika alapelvek képezik a mindenkorai törvényi minimumot, figyelembe véve azonban a szervezeti sajátosságokat, az esetleges szervezeti hiányosságokat a kínálat természetesen bővíthető, az etikai kódexek szervezetre szabhatók, sőt szervezetre szabandók.

Amire minden esetben érdemes figyelemmel lenni egy etikai (magatartási) kódex elkészítése során:

- köztisztviselő számára világos, „megmagyarázó” magatartási elvárásokat fogalmazunk meg (hogyan tudunk pártatlanul eljárni? mikor vagyunk előítéletektől mentesek? milyen értékű ajándékot fogadhatok el?),
- ne egy másik szerv magatartási szabályainak másolásával akarjuk kipipálni a feladatot, minden szervezetben – társadalmi célját, az általa ellátott feladatok jellegét tekintve - más-más aspektus kiemelésére van szükség, más-más területen lehetnek orvosolandó hiányosságok (nyilván nem zárható ki a Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe, mint jó gyakorlat példaként szolgálhat számunkra is, a hangsúlyok viszont csúszhatnak),
- etikai alapelveknek nemcsak - a szakmai feladatellátás során - kifelé, hanem az ún. kiegészítő-funkcionális belső folyamatokba is feltétel nélkül érvényesülniük kell, ami annyit

⁶³ hűség és elkötelezettség, nemzeti érdekek előnyben részesítése, igazságos és méltányos jogszolgáltatás, méltóság és tisztesség, előítéletektől való mentesség, pártatlanság, felelősségtudat és szakzszerűség, együttműködés, intézkedések megtételére irányuló arányosság és védelem a vezetőikkel szemben további etikai alapelvek a példamutatás, a szakmai szempontok érvényesítése és a számonkérési kötelezettség - Küt. 50.§ (1)-(3) bekezdései

tesz, hogy az itt megfogalmazott etikai alapértékek szem előtt tartásával kell belső (humán, pénzügyi stb.) eljárásainkat is megalkotni, csak így kaphatjuk meg az etikai értékek átfogó komplex érvényesülési rendszerét.

- lehetőség szerint minél szélesebb körben próbáljuk bevonni a munkatársakat (legalább véleményezés szintjén) a kódex megalkotásába,
- az etikai eljárás szabályozása során ne csak az etikai vétség „elkövetőivel” szembeni szankció-meghatározás legyen az elsődleges célunk, hanem az Etikai Bizottság eljárása során esetlegesen feltárt rendszerszintű hiányosságok kezelésére is legyünk figyelemmel (problémák gyökerét is vizsgálni szükséges, ennek kitűnő fóruma lehet az integritás munkacsoport);
- hatályos etikai előírásoknak mindig mindenki számára elérhetőnek kell lennie (új belépők esetében külön hívjuk is fel rá a figyelmet, akár belső oktatás révén ismertessük rendelkezéseit).

A Hatóságnál az ajándékozási szabályokon túl például a magatartási kódexben határoztuk meg az öltözködési minimumot, amellyel célunk elsősorban 'a köztisztviselő' külső megjelenési 'jegyeinek' meghatározása volt, viszont kedvezően hat(ott) a szervezet szervezeti kultúrájának fejlődésére is.

Összefoglalva: A vezetés-szervezeti kultúra-etika sokszereplős területek, sokféle nézettel és megközelítésmóddal, éppen ezért maga a konszenzus elérése sok nehézséggel és áldozattal járhat.

Éppen ezért, ha úgy érezzük talán végeztünk, létrejött egy jó csapat, akkor sem dőlhetünk hátra, mert egy jól működő egészséges szervezeti kultúrában folyamatosan jönnek a visszajelzések és fejlesztési igények, emellett mindig szükség lehet további **finomhangolásra** is. Ha ezeket a jelzéseket nem vesszük figyelembe az elért eredmények ellaposodhatnak és a csapat új irányt keres, ami újabb szétforgácsolódáshoz vezethet.

Finomhangolásként:

Az új belépőknek **„Belépési Kézikönyvet”** készíthetünk, amely könnyed vezetői köszöntővel indul, és linkek segítségével minden olyan lényegi információt tartalmaz, ami segíti az új munkatársak integrálódását (itt ne csak szakmai információkra gondoljunk, ebbe beletartoznak a közlekedési az étkezési megoldások, az épületen belüli tájékozódást segítő térképek egyaránt). Ehhez a kézikönyvhöz minden új belépő az első munkanapján, az újonnan beállított hivatali e-mail címén juthat hozzá. (Mi rendkívül pozitív visszajelzéseket kaptunk, az új kollégák hálásak voltak ezért a plusz segítségért.)

Ezen felül a szervezet szervezeti kultúrájának fejlesztésekor táplálkozhat akár törvényi alapelveiből. A **fenntarthatóság** jegyében miért ne erősíthetnénk a szervezet környezetvédelmi elköteleződését, akár szelektív gyűjtéssel, elemek gyűjtésével, műanyag palackos ásványvizek visszaszorításával, közösségi szemétygyűjtéssel?

Ugyanígy hívószó lehet egy szervezet életében a **családbarát politika** fejlesztése, családi programok támogatásával, a család és munkahely egyensúlyának megtalálásával (például rugalmas munkaidő biztosításával).

Szervezet társadalmi szerepvállalásának erősítése akár karácsonyi adományok gyűjtésével, karitatív tevékenységekkel ugyancsak egy erős és egységes szervezet irányában hat.

A célzott fejlesztési és finomhangolási munkának – az igények becsatornázásának képességével – ideális színtere az integritás munkacsoport.

A szervezet társadalmi rendeltetése és alaptevékenysége

Vallom, hogy a szervezet integritásának szintje és alapfeladatai ellátásnak színvonala között szoros összefüggés van, az egymásra gyakorolt hatásuk megkérdőjelezhetetlen.

Egy összetartó, szabályszerűen működő, általános elfogadott elvek és kitűzött célok mentén működő integráns szervezet (**szervezeti integritás**) magasabb színvonalon és céltudatosabban látja el törvényben meghatározott alapfeladatait és arra törekszik, hogy 'értékeit' a feladat-, és hatáskörei ellátása során is maximálisan érvényesítse (**hatásköri integritás**).

Míg az első esetben a munkatársak bizalmát nyeri el a szervezet, második esetben már az állampolgárokat is.

A kölcsönhatás sajnos fordított előjellel is egyértelmű.

Kivételet nélkül minden szervezetet kiemelkedő jelentőségű társadalmi céllal hoznak, illetve hoztak létre, pontosan meghatározva e célok megvalósításához szükséges a feladat-, és hatásköröket, eljárási szabályokat és kereteket, valamint több esetben végrehajtási rendeleteket. Példaként kiragadnék egy-egy - jelen útmutatóval érintett - szervezetet és törvényben meghatározott alapcél:

- Közbiztosítási Hatóság⁶⁴: közbiztosítások átláthatóságának és nyilvánosságának biztosítása
- Gazdasági Versenyhivatal⁶⁵: gazdasági verseny tisztaságának megővése
- Alkotmánybíróság Hivatala⁶⁶: alkotmányos rend védelme
- Nemzeti Választási Iroda⁶⁷: választási eljárás alapelveinek érvényesítése
- Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság⁶⁸: véleménynyilvánítás és szólás szabadságának biztosítása
- Magyar Tudományos Akadémia⁶⁹: magyar nyelv és tudomány szolgálata

Ha jól megnézzük, valamennyi példaként kiragadott törvényi alapcél fontos közéleti alapelv is egyben, kimondva, kimondatlanul az egyéni integritásunk - közvetítésünkkel - a szervezeti integritásunk részei is.

Ha jól végezzük a törvényben meghatározott feladatainkat és ügyfeleinkkel betartatjuk a törvényeket és rendeleteket, akkor az a minimum, hogy **mi, mint szervezet** is a másoktól elvárt elvek szerint működünk, és **példát mutatunk**.

Átláthatóan, tisztán, etikusan, ezáltal hitelesen.

A szervezeti és hatásköri integritási folyamatok spirálszerűen gerjesztik egymást, és ha jól működik az integritásirányítási rendszer, akkor ez egy pozitív irányú önfejlesztő folyamattá válhat.

Mivel támogatjuk a szakmai etikát és hatásköri integritást?

- szakmai etikai kódexek kidolgozásával,
- a szakma által megfogalmazott – átláthatóságot támogató - informatikai rendszerek kiépítésével,
- a szakmai 'jó gyakorlatok' ajánlásával (útmutatókban, honlapokon), és oktatásával,
- egységes jogalkalmazás szemlélet erősítésével,
- törvénytérsekek esetén 'következetes' szakmai szigorral,
- szakmai etikai dilemmák konferenciákon való előtérbe helyezésével.

64 a közbiztosításokról szóló 2015. évi CXLI. törvény

65 a tisztességes piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény

66 az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény

67 a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény

68 a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény

69 a Magyar Tudományos Akadémiáról szóló 1994. évi XL. törvény

A jobb alapfeladatellátás érdekében valamennyi szervezet társadalmi felelőssége, hogy a szervezeti integritása mellett a hatásköri integritását is fejlessze, melynek elsődleges összefoglaló dokumentuma az intézményi stratégiája lehet.

Emellett belső (informatikai) rendszereinket állítsuk a szakma szolgálatába. Fejlesztések révén támogassuk a szakmai munkavégzését. A szakmai igényeket az integritás munkacsoportnak kell becsatornázni, majd javaslatokkal, megoldásokkal segítenie azok megvalósulását.

Természetesen az adott fejlesztési folyamatokban érintett szakmai területeket – szakmai folyamatgazdákon keresztül – be kell vonni az integritás munkacsoport tevékenységébe.

Humánpolitikai folyamatok és belső képzések

Személy szerint fő feladatom a humánpolitikai feladatok és folyamatok vezetése és felügyelete, de megvalloim nem egyszerű feladat érzékelteni a humánpolitikai és a szervezeti integritás (szervezeti kultúra) kapcsolatát. Ha hiányzik a humánpolitika integritása az nagy baj és a bőrünkön érezzük a hiányát, ha működik a rendszer, akkor pedig nehéz megragadni a lényegét.

Az egész humánpolitikai folyamat-rendszer alfája és omegája egy mindenki számára egyértelmű és átlátható folyamatokat meghatározó, következetesen alkalmazott, a helyben kialakult gyakorlattal adekvát, kontrollok által biztosított **Közzszolgálati Szabályzat (KSz)**.

A KSz akkor tölti be igazán rendeltetését, ha a részletszabályok a gyakorlatnak nem gátjai, hanem segítői és leképezői. Miután a körülöttünk zajló élet is változó a KSz-re sem lehet egy bebetonozott rendszerként tekinteni, ezért is nagy hangsúlyt kell helyezni a humánpolitikának az állandó és folyamatos felülvizsgálatára.

A humánpolitika – integritási szempontból is – egyik fő feladata és felelőssége, hogy a meglévő **pályáztatási rendszerén** keresztül a szervezet szervezeti integritásával is azonosulni tudó **szak'embereket csatornázzon be a szervezethez**. Ezt a feltételt ma már – az új foglalkoztatási törvény révén – valamivel egyszerűbb teljesíteni. (Nem szabad álszentnek lenni, korábban ennek sokszor anyagi akadályai voltak. A pályázó szemében hiába vonzó és modern egy szervezet, ha nem tudja megfizetni a szakértelmét.)

A cél elérése érdekében mire kell leginkább ügyelni pályáztatás során?

- először is írjunk ki pályázatot, a szervezet éljen a pályáztatás lehetőségével, ezáltal egyrészt szélesedik a jelöltek köre, másrészt versenyhelyzetet teremt közöttük;
- amennyiben éltünk a pályáztatás lehetőségével, akkor feltétlenül ügyeljünk az esélyegyenlőségre, a pályázati eljárás tisztaságára (ezt megéri a pályázó, egy szervezet megítélése múlhat rajta);
- a képzési előírások révén a pályázati feltételeket úgy szabjuk meg, hogy ez által ténylegesen biztosítható legyen a szakember-utánpótlás;
- a pályázati feltételeknek eleget tevő pályázóknak lehetőség szerint biztosítsuk a személyes meghallgatás lehetőségét, ne ítéljünk „csak” önéletrajz alapján;
- interjúk során ismertessük a szervezet (szervezeti egység) stratégiai céljait, a szervezet alapelveit, értékeit, a kialakult szervezeti kultúra előnyeit és „elvárásait” (amennyiben az adott pályázó nem tud ezekkel azonosulni, jobb, ha a személyes meghallgatáson derül ki, mint később, már a rendszeren belül, az minden esetben bomlasztó a szervezetre nézve és magas fluktuációhoz vezethet);
- kérdéseinkkel (akár írásban) „mérjük” fel a jelölt integritás iránti elköteleződését;

- a pályázati eljárás eredményéről minden esetben tájékoztassuk a pályázókat (a pályázók elmondásai alapján meglepődve tapasztaltam sajnos ez nem mindenhol van így, ezért hálásak érte, és nem elhanyagolható, hogy ezzel a lépéssel milyen kép alakulhat ki egy szervezetről);

Ha megtaláltuk a tökéletes – a szervezet számára megfelelő személyi integritással is rendelkező - szakembert, hogyan integrálhatjuk minél gyorsabban a szervezet életébe, hogyan bővíthetjük szak-, és integritási ismereteit, hogyan tarthatjuk meg hosszútávon?

Elsősorban egy erős és jól működő szervezeti kultúrával, amely egyik fő támogatójának magának a humánpolitikai menedzsmentnek kell lennie!

Kiragadva néhány elemét:

- a szervezet humánpolitikai szakemberei – már a munkába lépést megelőzően is – legyenek folyamatos kapcsolatban az új belépőkkel, legyenek naprakészek, a szükséges tájékoztatást és támogatást adják meg (első benyomás ebben a szakaszban alakul ki mindenkinben) részükre;
- az első munkanapra lehetőleg készítsünk elő és biztosítsunk minden beilleszkedést segítő fórumot, akár az „Új belépők Kézikönyvével” (2.1. pontban – a szervezeti kultúráról - részletesebben bemutatam), akár a szervezet intranetes felületét a szabályzatokhoz, ügyrendekhez, telefonkönyvhöz való azonnali hozzáféréssel;
- ügyeljünk rá, hogy ne maradjon egyedül a kérdéseivel, segítsük az eligazodást és a betanulást, szervezeti egységenként - az adott szakterülethez elvárásaihoz igazodóan - induljon el egy betanítási, mentori folyamat;
- biztosítjuk a munkavégzéshez szükséges munkakörülményeket, lehetőleg ne 2 hét után kapjon írásztalt és 3 hét után számítógépet (ezért pld. belső intranetes informatikai felületet alakítottunk ki, ahol már a belépést megelőzően megkezdődik a szakrendszerek felkészülése a fogadásra);
- egyértelmű célok, követelmények és elvárások közvetlen vezetői meghatározásával segítsük abban, hogy elhelyezhesse magát az adott szervezet rendszerében;
- a szervezet belső képzési felületén - akár önellenőrző kérdések megválaszolásának, akár tesztek kitöltésének előírásával – ismerje meg a szervezet kiemelkedő jelentőségű szabályzatait;
- idővel támogassuk a szakmai fejlődésben, ösztönözzük szakirányú képzések elvégzését, biztosítjuk számukra a szükséges integritási, adatvédelmi, információbiztonsági és egyéb funkcionális ismereteket bővítő képzéseket.

A **képzés**, bármilyen tartalmú is (legyen az szakmai, kommunikációs, információbiztonsági, vagy akár adatkezelési), minden esetben szervezeti integritást erősítő hatással bír, és a szervezet integritását szolgálja. Miért is? Mert segíti a (jog)szabályszerű – elveknek és céloknak is - megfelelő munkavégzést azáltal, hogy a képzés természeténél fogva bővíti a tárgyi ismereteinket és készségeinket, ezáltal pedig magabiztosabban látjuk el feladatainkat, kisebb lesz a szabálytalanság kockázata, illetve a személyben/tudásban rejlő kockázat.

A jelenleg rendelkezésünkre álló képzések döntően a **szabályalapú képzések** kategóriájába sorolhatók, de úgy gondolom ma Magyarországon, a magyar közsférában ennek van tradíciója.

A különleges jogállású szervek – sajátos rendszerbeli helyzetük, sokféleségük és szűkös humán erőforrásuk révén – a speciális (pld. integritási) tárgyú saját belső képzések készítésében és megtartásában kisebb hátrányban vannak a kormányzati ágazat nagyobb létszámú szerveihez képest.

Őszintének kell lennünk, a kimondottan belső (integritást erősítő) értékalapú érzékenyítő képzések elkészítésére és megtartására nincs belső humán kapacitás (és az sem biztos, hogy az adott szervnél kijelölt integritásfelelős, vagy adatvédelmi felelős rendelkezik pedagógiai érzékkel, vagy tapasztalattal, ugyanis ez nem feltétele az adott feladat ellátásának).

Ha akadnak is szervezetek, amelyek készítettek hasonló témájú belső képzéseket, arra már többnyire nekik sincs humán erőforrásuk, hogy más szervek munkatársainak képzésébe is besegítsenek.

Hiánypótlóként a Hatóság - de szerintem más különleges jogállású szerv is így volt ezzel - igyekezett „belső” képzéseit **külső integritási partnerszervek** bevonásával, illetve az NKE által - a **Probono rendszeren** keresztül - nyújtott kötelező képzések révén biztosítani (elsősorban anti-korrupciós, integritási, adatvédelmi képzések előírásával).

A Kút. kötelező továbbképzésre vonatkozó rendelkezései szerint azonban 2020. május 1-től számunkra – munkáltatói döntés függvénye – az NKE képzéseinek „lehívása”.

Úgy gondolom, hogy azoknál a különleges jogállású szerveknél, ahol nincs szabad kapacitás specifikus képzési anyagok elkészítésére nagy segítséget nyújtott és nyújthat még a jövőben is ez a képzési forma.

A Probono rendszer - Kút. hatálya alá tartozó szervek általi - igénybevételére, valamint finanszírozására vonatkozó részletszabályok 2021. év nyarán jelentek meg.⁷⁰ A Korm.rendelet részben átvéve a kormányzati ágazat esetében már alkalmazott rendelkezéseket nagyfokú autonómiát biztosít a különleges jogállású szervek számára, mind a pontrendszereik meghatározásában, mind a belső képzéseik és eljárásaik megszervezése vonatkozásában.

Kihasználva a Probono rendszer színes képzési palettáját eddig is szívesen éltünk a specifikus képzések adta lehetőségekkel, nem lenne jó, ha a jövőben a kormányzati szervek belső képzési fórumává válna csak, várjuk a képzési tár további bővítését különösen információbiztonság, elektronikus ügyintézés, kommunikáció tárgyakban.

Munkatársaim visszajelzései alapján azonban igény lenne az olyan „új” típusú interaktív képzésekre, illetve tréningekre is, amelyek nem csak tudásbeli, hanem értékrendbeli és megközelítésmódbeli fejlődést is nyújtanak.

Véleményem szerint a közsféra (humánpolitika) jövőbeni kihívása az értékalapú tréninganyagok elkészítése, illetve tréningek szervezése, ehhez azonban a közsféra szereplőinek összefogására és együttműködésére van nagy szükség és ebbe beleértendő a trénerképzés támogatása is.

Jó gyakorlatként:

2017 szeptemberében vezetőm kérésére kezdtem el az NKE integritás tanácsadói képzését. Tudomásom szerint előttem csak egy évfolyam járt, szóval meglehetősen új képzésről, képzési típusról, formáról beszélhettünk. Hallottam szóbeszédet, hogy meglehetősen gyakorlatias, tréningalapú képzésről van szó, ami kezdetben – személyiségem miatt – kicsit meg is riasztott. Ma már úgy gondolom, hogy minden képzés szemezgetheme az itt kidolgozott megoldásokból.

Szerintem valamennyi csoporttársam egyetértene azzal, hogy az integritás(irányítás) tipikusan az a terület, amelyet nem lehet „csak” oktatni, azt együtt gondolkodással lehet megértetni, azt „érzékenyíteni” lehet. Abban végig biztos voltam, hogy az állománynak ugyancsak tréningen keresztül szeretném megmutatni, miről is szól az integritás. A kérdés igazán a 'hogyan' volt.

... és ekkor 2017 októberében a Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia okán – belső képzésről - folytatott megbeszélés keretében találkoztam egy külső – integritási és korrupcióelleni tevékenységben jártas - partnerszervezettel. Ők ott, a megbeszélés keretében ismertették, hogy saját berkeken belül bizony már tartanak saját készítésű érzékenyítő integritás tréningeket.

Felvettük a kapcsolatot velük és nagyon hamar – ezúton is nagyon köszönöm nekik! – megállapodtunk abban, hogy 2-2 napos programban, 16-16 fős csoportokban a Hatóság teljes állományát „képzik”. A szervezés során vezetéstől nemcsak, hogy minden támogatást megkaptam, Ők is részt vettek a tréningcsoportok munkájában.

2017. év végén indult el a program. Főpróba volt nemcsak nekem, és a partnerszervezet munkatársainak, hanem a Hatóság állományának is. (tudom, hogy mi járhatott a kollégáim fejében: minek?! már megint?!)

Aztán jött a meglepetés. Mindenkinél! Azt csak reméltem, hogy ilyen pozitív fogadtatása lesz.

A trénernek minden csoporttól csak azt kérték, hogy a gyakorlatokat ne meséljék el az utánuk következőknek, mert így elveszti a lényegét a munka, de ez igazából eszükbe sem jutott, senkitől nem szerették volna elvenni az élményt, mindenkinél legyen meg a „meglepetés”. A diszkréció maximális volt a kollégáim részéről.

Nap végén a csoportok még „nem végeztek”, hanem önként összegyűltek és megvitatták a gyakorlatokat, próbálták megérteni egymást, próbáltak konszenzusra jutni, és tudták, ami ott, illetve a képzéseken vélemény elhangzik, az ott is marad, hiszen ők EGY CSAPAT lettek, ez csak az Ő „titkuk”, az Ő nézeteik.

Mi is volt ez tulajdonképpen? Egy érzékenyítő integritás tréning, önismereti tréning és csapatépítés egyben.

A fenti jó példa is rámutat arra, hogy igény volna az ilyen típusú tréningekre (és nem csak szervezeteken belül, hanem akár különböző szervezetek állományainak együttes részvételével is), nálunk biztosan (azóta is több ilyen igény érkezett), de jelenleg nincs kapacitása erre sem a közgazgatásnak, sem a Hatóságnak.

Esetünkben - a Kút. bevezetése óta - sem a kinevezéseknek, sem a közszolgálati munkaszerződéseknek nem kötelező mellékletei a **munkaköri leírások**, ami a korábbiakban megszokottakhoz képest ugyancsak új helyzetet teremtett.

Miután a munkaköri leírások az ellátandó feladatok pontos leírásán túl (ami továbbra is a kinevezés eleme maradt) számos fontos, humán kockázatokat csökkentő részletkérdést is meghatároztak - gondolok itt elsősorban a külső-belső kapcsolattartás szabályaira, felelősségi körökre, szervezetben elfoglalt helyre, helyettesítésekre, leltárfelelősségre - ezeket a hiányzó pontokat pótolni szükséges, a jövőben sem maradhatnak szabályozás nélkül.

Dönthet úgy egy szervezet, hogy megtartja a munkaköri leírásokat, vagy azok tartalmát egy az egyben beemeli a kinevezési dokumentumokba, de dönthet úgy is, hogy más keretek között (pl. ügyrendekben) szabályozza ezeket a részletkérdéseket. **A szabályok elhagyása jelentős integritási kockázatot hordoz magában!**

A Hatóság valamennyi kiegészítő részletkérdést – kiegészítve az SzMSz rendelkezéseit is - a szervezeti egységek ügyrendjeiben emelt át.

Függetlenségünk okán - a kormányzati és egyéb szervektől eltérően - költségvetési keretek függvényében **szabad létszámgazdálkodást** folytathatunk. A különleges jogállású szerv vezetője határozza meg (törvényi kötelezettsége) álláshelyek számát, az álláshelyeken ellátandó feladatokat, maga dönthet arról, hogy adott feladatra mennyi és milyen „minőségű” szakemberre van szükség, és maga dönthet az üres álláshelyek sorsáról is.

Összefoglalva: nincs „kötelező” munkaköri leírás, azonban van álláshelyekhez rendelt kötelező feladat-, és képesítésmegállapítás. Arra gondoltunk, mi lenne, ha részben pótolva a munkaköri leírásokat is a kettőből gyúrnánk egyet, és közben átláthatóbbá tennék a szervezet pályáztatási rendszerét is.

A Kút. bevezetés kapcsán tartott belső ellenőrzés – átláthatóságot növelő - jó gyakorlatnak minősítette a Hatóság új, ún. **Képesítési Szabályzatát**⁷¹.

71 pontos megnevezése: szervezet álláshelyeihez rendelt feladat, - és munkakörökről, valamint a feladat, - és munkakörök betöltésének szakmai feltételeiről szóló elnöki utasítás

Képesítési Szabályzatunkban a meglévő álláshelyekhez hozzárendeltük a feladatköröket (általában tartva a korábbi munkaköri megnevezéseket, de közben a szükséges felülvizsgálatra is sor került), majd az álláshelyhez hozzárendelt feladatkör megnevezések alatt – a szakmai egységek vezetőinek bevonásával – feladatkörönként külön-külön „adatlapon” meghatároztuk az ott ellátandó feladatokat, a hozzárendelt képesítési feltételeket, a feladatok ellátáshoz szükséges egyéb kompetenciákat és szükséges gyakorlatokat, valamint a jogviszony típusát és az álláshely besorolását.

Az így kapott feladatköri adatlapokat pedig (amelyek leképezik az egész szervezetet) szervezeti egységenként katalogizáltuk, és e Szabályzat mellékleteit képezik.

Ma már ezek az adatlapok (feladatkörök) képezik a pályázati kiírásaink köbe vésett alapját is. Álláshely csak és kizárólag olyan személlyel tölthető fel, aki megfelel az adott feladatkörre (és feladatokra) előírt szakmai és egyéb feltételeknek!

Az új feladatkör-rendszer - a képesítési feltételek megállapításával - nem csak pályáztatást teszi átláthatóvá, hanem - az ellátandó feladatok meghatározása révén - munkaköri leírásaként is funkcionál.

(Természetesen a Képesítési Szabályzat mindenki számára mindig szabadon hozzáférhető a szervezet belső intranetes oldalán.)

Több szakirodalom⁷² utal rá, és a különleges jogállású szervek kategorizálásánál (1.2. pontban) már érintettem is, hogy az integritásirányítási rendszer működtetése során – különösen a humánpolitikai folyamatok tekintetében - mennyire **fontos** lehet az adott szervnél irányadó **foglalkoztatási jogviszony**⁷³ **lehetőségeinek kiaknázása.**

A foglalkoztatási törvények tálcán kínálják az integritás fenntartása szempontjából lényeges megoldásokat. Kűt. esetében gondolok itt többek között az összeférhetetlenségi szabályokra, esküdteteli, titoktartási szabályokra, teljesítményértékelésre, vagyonyilatkozat-tételi szabályokra, nemzetbiztonsági átvilágítás szabályaira, fegyelmi és kárterítési szabályokra. Nektünk „csak” élni kell a törvény adta lehetőségekkel, viszont más típusú foglalkoztatók számára példaként szolgálhat.

Ahol a törvény lehetővé teszi a szervezeten belül e rendelkezéseket – a KSz közvetítésével – terjesszük ki más foglalkoztatási típusban foglalkoztatott munkatársakra (munkavállalókra) is.

Pénzügyi és beszerzési folyamatok integritásirányításra és szervezeti integritásra gyakorolt hatásai

A közszféra integritás iránti „igénye” kezdetekben a pénzügyi és gazdálkodási folyamatoknál jelentkezett, ami cseppet sem a véletlenül alakult így.

A köztudatban a korrupció, a csalás, a vesztegetés elsősorban (köz)pénzhez köthető visszaélési fogalmakként gyökeresedtek meg, ezért a korrupcióellenes (integritási) szabályok gyökerei is elsősorban itt keresendők.

A hosszú fejlődés egyik fontos mérföldköve a belső kontrollrendszer alapjának megteremtése volt. Ahogy a bevezetőben már említettem a belső kontrollrendszer elsősorban a gazdálkodási követelményekre fókuszál, a pénzügyi terület már csak ezért is ezer szállal kapcsolódik a belső kontrollrendszerhez.

Mára már - meg merem kockáztatni - valamennyi szervezet életében a legnagyobb előrelépés a pénzügyi szabályozások, kontrollok és folyamatok esetében figyelhető meg, úgy gondolom az áttekinthető és hatékony gazdálkodás biztosítékát adó pénzügyi rendszerek már kiépültek.

72 OECD Tanulmány, BM ajánlás

73 BM Ajánlás – 26 oldal

Az integritásirányítási rendszer elé példaként állítva, milyen együttes feltételek kellettek, illetve kellene ehhez?

Először is világos (jog)szabályok.

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) preambuluma értelmében általános cél: „a közpénzekkel való áttekinthető, hatékony, ellenőrizhető gazdálkodás garanciáinak megteremtése”.

Az Ávt. rendelkezéseinek megfelelően a költségvetési szerv vezetőjének **belső szabályzatban kell rendeznie** az olyan működéséhez kapcsolódó pénzügyi kihatással bíró, jogszabályban nem szabályozott **részletkérdéseket**, mint⁷⁴

- a) a tervezéssel, gazdálkodással - így különösen a kötelezettségvállalás, ellenjegyzés, teljesítés igazolása, érvényesítés, utalványozás gyakorlásának módjával, eljárási és dokumentációs részletszabályaival, valamint az ezeket végző személyek kijelölésének rendjével -, az ellenőrzési, adatszolgáltatási és beszámolási feladatok teljesítésével kapcsolatos belső előírásokat, feltételeket,
- f) a beszerzések lebonyolításával kapcsolatos eljárásrendet,
- g) a belföldi és külföldi kiküldetések elrendelésével és lebonyolításával, elszámolásával kapcsolatos kérdéseket,
- h) az anyag- és eszközgazdálkodás számviteli politikában nem szabályozott kérdéseit,
- i) a reprezentációs kiadások felosztását, azok teljesítésének és elszámolásának szabályait,
- j) a gépjárművek igénybevételének és használatának rendjét,
- k) a vezetékes- és mobiltelefonok használatát, és
- l) a közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmek intézésének, továbbá a kötelezően közzéteendő adatok nyilvánosságra hozatalának rendjét.

Egyértelmű jogszabályi előírások határozzák a szabályozási **minimumot** ahhoz, hogy a közpénzek felhasználása **szabályozott rendszerben** (az Áht-ban megfogalmazott alapecéloknak megfelelően) működhessen. Természetesen más jogszabályok is előírhatnak még pénzügyi vonatkozású belső szabályozást, példaként említhetem a közbeszerzésekről szóló törvényt (továbbiakban:.) és a Közbeszerzési Szabályzatot.

Másodsorban a szabályok megalkotásához mindenkor szükség van rendező elvekre. **Milyen elvek mentén** szabályozunk akár egy-egy pénzügyi folyamatot⁷⁵?

- célszerűség,
- gazdaságosság,
- hatékonyság,
- eredményesség,
- szabályszerűség,
- elszámolhatóság,
- felelősség, felelősségi körök elkülönítése (legalább „négy szem elve”).

A Bkr. belső kontrollrendszerhez társított rendező (alap)elveit, nemcsak gazdálkodási, hanem valamennyi működési folyamatunkban érvényesíteni szükséges, célszerű azokat az integritásirányítási rendszer általános működési elveként is alkalmazni. Különösen akkor, ha célunk az integritásirányítási rendszer és belső kontroll rendszer közti összhang és kölcsönhatás erősítése.

⁷⁴ Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII.31.) Korm.rendelet 13.§ (2) bekezdése

⁷⁵ Bkr. 8. §

Harmadrészt a pénzügyi rendszerek vonatkozásában már kiépült egy erős – **külső - kontrollt** biztosító rendszer. Elsősorban a folyamatos – ellenőrzési tervek mentén végzett - belső ellenőrzéseket és az Állami Számvevőszék által végzett évenkénti vizsgálatokat emelem ki.

Összefoglalva tehát: adott egy külső kontrollok által felügyelt, elvek mentén megalkotott szabályozott rendszer. Legyen ez az irányvonalunk az integritásirányítási rendszer kiépítése során.

A különleges jogállású szervezeteknek – miután önálló költségvetéssel rendelkeznek és nincs irányító szervük – valamennyi pénzügyi-gazdasági folyamatot, azok valamennyi szakaszát (döntés előkészítés, ellenjegyzés, jóváhagyás, kifizetés, elszámolás,) magának kell szabályoznia, illetve azok szabályszerűségét folyamatosan garantálnia és „vizsgáltatnia” (belső ellenőrzés).

Fokozottan hangsúlyos, hogy az önállóság nagyfokú felelősséggel jár és nagyfokú szakmai felkészültséget igényel és feltételez, ezért különös figyelemmel kell lennünk arra, hogy szabályozási kötelezettségünknek milyen minőségben teszünk eleget.

Fontos szempont, hogy mit hozunk ki a jogszabályi előírásokból. Törekedni kell arra, hogy valóban érjük el (plusz garanciák bevezetése révén olykor haladjuk meg) a jogszabályok és elvek által támasztott alapkövetelményeket.

Egyrészt **pénzügyi-gazdasági folyamatainkat is rendeljük alá az általános szervezeti céljainknak** (ahogy a gazdálkodás kihatással van az összes működési folyamatra, úgy ennek fordított irányban is érvényesülnie kell), mint az átláthatóság, a tervezhetőség, a fenntarthatóság, versenytisztaság, esélyegyenlőség, másrészt a szervezeti célok megvalósulását a pénzügyi folyamatok esetében is támogatassuk minél szélesebb körű elektronizációval.

Milyen **elektronikus pénzügyi támogató rendszerek** segíthetik a feladatok szabályszerű megvalósítását (lehetőségek téra kimeríthetetlen):

- szervezet sajátosságaira épülő egységes elektronikus kötelezettségvállalási rendszerek, melyek nem csak egy rendszerben foglalják és átláthatóvá teszik a közpénzek felhasználását, hanem a naplózások révén digitalizáltan ellenőrizhető formában biztosítják a négy szem elv érvényesülését;
- integrált elektronikus vagyonleltár, ami nem csak valamennyi vagyontárgy hiteles nyilvántartásának lehet biztosítója, hanem betekintést nyújthat kollégák részére saját – nevükön lévő - vagyontárgyaik „ellenőrzéséhez”, ez pedig növeli a naprakészséget, és a kollégák számára is hiteles forrást és bizonyosságot ad;
- szerződésnyilvántartó rendszerek alkalmazása, különösen fontos lehet olyan szervezetek számára, ahol sok a szerződő partner, jelzőrendszerével tájékoztat a lejáró szerződésekről, szerződő partnerek nyilvántartásával pedig biztosítja azok ellenőrizhetőségét;
- beszerzés támogató rendszerek.

A közpénzfelhasználás leginkább a (köz)beszerzésekben realizálódik. Közbeszerzés és beszerzés kéz a kézben járnak és valamennyien tudjuk, hogy milyen korrupciós, illetve integritási kockázatnak kitett folyamatokról beszélhetünk.

Nem véletlen, hogy Európában az államok mindenhol arra törekednek, hogy a magasabb értékhatárt elérő, illetve Uniós forrású beszerzéseket törvényi keretek között (Kbt.), szigorú eljárási szabályok és ellenőrzések mentén kordában tartsák.

Méretüknél és eszközigényüknél fogva a különleges jogállású szervek döntő többsége évente néhány esetben „kényszerül” közbeszerzési eljárást lefolytatni. A kormány irányítása alatt álló szervektől eltérően a különleges jogállású szervek nem tartoznak sem a KEF rendelet⁷⁶, sem

76 a központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat-, és hatásköréről szóló 168/2004. (V.25.) Korm.rendelet

pedig a DKÜ rendelet⁷⁷ hatálya alá, ugyanakkor e rendeletek értelmében - ún. önként csatlakozó szervként - lehetőségünk van arra, hogy a Korm.rendeletek tárgyi hatálya alá tartozó közbeszerzési igényeinket a központosított közbeszerzési rendszerhez történő csatlakozás útján - e rendeletekben foglalt előírások szerint - teljesítsük.

A beszerzések döntő többsége azonban nem tartozik a Kbt. hatálya alá, illetve nem a központi közbeszerzési rendszeren keresztül történik a beszerzés.

Korábban már szó volt róla, hogy az Ávr. előírása értelmében valamennyi költségvetési szervnek jogszabályi kötelezettsége beszerzési folyamatainak és eljárásrendjének szabályozása.

Ahhoz, hogy egy szervezet szervezeti integritására azt mondhassuk, hogy szilárd és erős, és ezt a külső környezet és a közvélemény is így gondolja, szigorú, átlátható, versenytisztá beszerzési szabályokra van szükség (egy balul sikerült beszerzés szervezeten belül és kívül is alá tudja ásní egy szervezet megítélését, ami akár az addig elért integritási eredmények megsemmisüléséhez is vezethet).

Beszerzési előírásoknak általános rendeltetése, hogy pontosan meghatározza:

- beszerzések előkészítésének, beszerzési eljárás(ok) lefolytatásának felelősségi rendjét, és menetét, az egyes kontrollpontokat,
- a beszerzési eljárásba bevont személyek, illetve szervezeti egységek pontos feladatait és felelősségi körét (egyértelműbb, ha az egyes eljárástípusokat folyamatábrákkal is szemléltetjük),
- a döntéshozatal és a beszerzési eljárások dokumentálásának rendjét, emellett
- következetes és érthető segítséget nyújtson (szabályzatra szabott fogalommeghatározásokkal, iratmintákkal, folyamatábrákkal) az eljárásban részt vevők számára.

Ahány szervezet, annyi megoldási lehetőség, annyiféle beszerzési eljárásrend, ami pontosan így helyes, hiszen főszabály szerint adott szervezetre kell szabni a folyamatokat, ugyanakkor valamennyi beszerzési szabályzattal szemben alapvető elvárás, hogy - **a szervezet célkitűzéseit is figyelembe véve - világos, egyértelmű és szigorú szabályozásával, az átlátható közpénzfelhasználás révén, mindenkor a szervezet szervezeti integritását erősítse.**

Miben nyilvánulhat meg legfőképpen az eltérés a beszerzési eljárások szabályozása során?

Leginkább a hangsúlyok eltolódásából és az eltérő szervezeti kultúrából:

- mik az adott szervezet értékrendjének, szervezeti kultúrájának preferenciái:
 - o mikro-, kis-, vagy középvállalkozások támogatása,
 - o fenntarthatóság,
 - o versenyeztetés, versenytisztaság súlya és garanciái,
 - o átláthatóság, nyomon követhetőség súlya;
- használ-e, ha igen milyen beszerzést támogató rendszereket alkalmaz,
- mennyire „szigorú”, mennyiben veszi át a Kbt. eljárási szabályait a belső eljárásban
 - o ajánlattevők száma tekintetében,
 - o egyes beszerzési értékhatárok megállapítása tekintetében,
 - o mentesített beszerzés jogcímei esetében,
 - o szerződő partnerek, beszállítók feddhetetlenségének követelménye, és ellenőrizhetőségük tekintetében,
 - o összeférhetetlenség szabályok érvényesítése, mind az eljárásokban, mind pedig a szerződő partnerek vonatkozásában (rokonai szálak kizárása)
- o kötelezettségvállalási dokumentumok (megrendelés, szerződés) vonatkozásában.

⁷⁷ a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanácsról, valamint a Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság és a kormányzati informatikai beszerzések központosított közbeszerzési rendszeréről szóló 301/2018. (XII.27.) Korm.rendelet

A Hatóság jelenleg hatályos Beszerzési Szabályzata hosszú fejlődési folyamat eredménye.

*A Hatóság társadalmi rendeltetéséből fakadóan a beszerzések szabályozásával szembeni leg-
alapvetőbb elvárás az volt, hogy akár a közbeszerzési eljárások szintjét megközelítő szigorúságú,
továbbá nagyfokú átláthatóságot és versenyt biztosító szabályozás szülessen.*

*A szervezet integritásának fejlődése, a korábbi szabályozások gyakorlati tapasztalatai, vala-
mint az informatikai háttérrendszer kiépítése kellett ahhoz, hogy a mai beszerzési rendszerünk
gördülékenyen működhessen. Mára a támogató informatikai rendszer, a mögöttes szigorú szabá-
lyozás és a beszerzési eljárás(ok)ban résztvevők összhangban tudnak dolgozni, nem gátjai, hanem
segítői egymásnak.*

*A Hatóság beszerzési szabályozásából - jó gyakorlatként - a Beszerzés Támogató Rendszerét
(BTR) emelem ki*

*A BTR - definiált funkcióival - több ponton biztosítékát adja mind a beszerzések, mind a költ-
ségvetés tervezhetőségének és átláthatóságának:*

- 1. tervezési funkció: valamennyi szervezeti egység vezető (szerződés gazda) tárgyvet megelőző
év szeptember 30-áig rögzíteni köteles működési területét érintő (köz)beszerzési igényeit,
melyet a pénzügyi folyamatokért felelős szervezeti egység vezetője legkésőbb november 30-
ig tételenként felülvizsgál és az anyagi fedezet jelölésével rovatrend szerinti besorolást készít
(beépült pénzügyi kontrollok);*
- 2. beszerzési terv: a szerződés gazdák által feltöltött igényekből beszerzési terv készül (ez ma-
gába foglalja a közbeszerzéseket is azzal, hogy esetükben a közbeszerzési szabályzat ren-
delkezései az irányadók), melyet a főtitkár javaslatára az elnök december 15-éig hagy jóvá;*
- 3. elektronizált beszerzési folyamatok és dokumentáció: minden beszerzést (akár tervezett, akár
terven felüli) a szerződés gazda a BTR-ben köteles rögzíteni és elindítani, ezáltal beszerzési
eljárásait tekintetében a szerződés gazdák részére folyamatos nyomon követési lehetőséget
biztosít a rendszer.*

*A beszerzés támogató rendszer jó példa arra, hogy az „elektronizáció” (amellett, hogy meg-
könnyíti a feladatellátást) milyen fokon képes szolgálni a pénzügyi, valamint a beszerzési folya-
matok – ezáltal a szervezet – integritását is.*

*A pénzügyi, gazdasági folyamatoknak - köszönhetően a korábban „kiépült” (jog)szabályi
környezetnek és garanciáknak – önmagukban is szabályszerű és egységes rendszert kell, hogy
alkossanak, azonban egyrészt jelentőségénél és szemléletmódjánál fogva, másrészt integritásirá-
nyítási rendszer kiegészítő „rétegeként”, az integritás munkacsoport munkafolyamatainak keresztül
szervesen tagozódnia kell a szervezet integritásirányítás rendszerébe.*

Iratkezelés és adatkezelés a szervezeti integritás szolgálatában

Eddig bemutatott elemek és folyamatok erőteljesen irányítják, alakítják a szervezet szervezeti in-
tegritását, illetve példával állnak elő az integritásirányítás számára, addig az iratkezelés és az adat-
kezelés a működési kereteit és határait szabják meg e rendszernek.

Ami az iratkezelést illeti az integritásirányítás elemeit beágyazza az egyéb szervezeti folyama-
tok közé, addig az adatkezelés a maga szigorú szabályaival garanciális határt szabhat a fejlesztő
gondolatoknak.

Valamennyi szervezet működési keretét és működésének ún. közhiteles „bizonyítékát” az irat-
kezelése, annak rendező elvét pedig az adatkezelés garanciái adják.

Az iratkezelési folyamat egészét legszabatosabban a Levéltári törvény⁷⁸ 3. § h) pontja fogalmazza meg:

Iratkezelés: az iratokkal kapcsolatos bármely műveletet vagy azok összességét együttesen magába foglaló tevékenység, különösen az azok készítését, hitelesítését, továbbítását, nyilvántartását, rendszerezését és a selejtezhetőség szempontjából történő válogatását, segédletekkel való ellátását, hiteles másolatkészítését, szakszerű és biztonságos megőrzését, használatra bocsátását, selejtezését, megsemmisítését, illetve levéltárba adását érintő feladatok;

A Levéltári törvény értelmében valamennyi különleges jogállású szerv - a Magyar Nemzeti levéltárral egyetértésben - **egyedi iratkezelési szabályzatot**⁷⁹ köteles kiadni azzal a legfőbb céllal, hogy biztosított legyen az ügyintézés és iratkezelés, valamint az elektronikus ügyintézés és elektronikus iratkezeléssel kapcsolatos egységes szabályozás.

Az iratkezelést – a szervezet sajátosságaira tekintettel – úgy kell megszervezni, hogy az általános ügyintézéshez, a döntések előkészítéséhez, a szervezet rendeltetésszerű, szabályszerű és átlátható működéséhez megfelelő támogatást biztosítson.

A jól megszervezett iratkezelés ugyanakkor bázisa (lehet) az integritásirányítás rendszerszerű működésének, a kontrolltevékenységek dokumentálhatóságának, és nyomon követhetőségének is.

Ebben a rendszerező támogató közegben kell megtalálni az integritásirányítási eszközök helyét is.

Az informatikai fejlődésnek, az elektronizációnak, valamint a megnövekedett ügyszámoknak köszönhetően mára már egészen bonyolult iratkezelési folyamatokat láthatunk.

Az iratkezelési folyamatokkal (egyedi iratkezelési szabályzatokkal) kapcsolatos **általános elvárás**, hogy

- a teljes és pontos dokumentálhatóság alapfeltételeként az irattári tervben és elektronikus iktatórendszerben valamennyi működési folyamat irattári tétele száma a megfelelő jogosultsági beállításokkal rendelkezésre álljon (maximális „lefedettség” szükséges, különben elvesz a dokumentumok pontos címkézési lehetősége);
- egyértelműek legyen a felelősségi körök, jogosultságok és adatokhoz történő hozzáférési szabályok (adatkezelési garancia);
- a minősített és személyes adatok védelme biztosított legyen (adatkezelési garancia);
- több iratkezelési szoftver együttes alkalmazása esetén is - a jogosultságok egyértelmű elhatárolása mellett - biztosítva legyen legalább a szabályozás egységessége (átláthatóság és egységesség garanciái);
- a tárolt információk ne veszthessenek el, ne juthassanak illetéktelen kezekbe (információ-biztonsági garanciák);
- **‘speciális’ területek megfelelő „kiszolgáló” felülete is lehessen** (példaként: integritásirányítás, integritás bejelentések, panaszok kezelése, belső kontrollrendszerrel kapcsolatos dokumentumok rendszerszerű kezelése).

Általános követelményeken túl hogyan biztosítható az integritásirányítás rendszerszerűsége az iratkezelési folyamatokban?

- Lehetőség szerint az iktatószámok mellé vezessük be az integritásirányítási rendszer működési folyamatait megkülönböztető **„I” (Integritás) betűjelet, vagy kiterjesztést**, majd a

78 A köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény (Levéltári törvény)

79 Levéltári törvény 10.§

dokumentum jellegének megfelelő irattári tételszám kiválasztása mellett valamennyi integritással, integritás munkacsoport működésével kapcsolatos dokumentumot (kódexet, belső feljegyzést, jelentést, beszámolót, tervet, javaslatot, kommunikációs anyagot) e betűjel kiválasztása mellett dokumentáljunk.

Az „I” betűjel használatára az integritás munkacsoport valamennyi résztvevőjének biztosítsunk jogosultságot, hogy a megfelelő címkézést mindannyian el tudják végezni folyamataikon belül.

- Adatvédelmi szempontokra figyelemmel vezessünk be **integritás, vagy integritás bejelentés irattári tételszámot**, azzal, hogy az e irattári tételszámmra iktatott dokumentumhoz való hozzáférés – a vonatkozó bejelentővédelmi szabályozással összhangban – megfelelően korlátozva legyen.
- Az „I” betűjel alatt iktatott dokumentumok irattári rendszerezése és tárolása elkülönülten, együtt történjen. (adatvédelemre tekintettel ezen a csoporton belül is javasolt külön kezelni az integritás bejelentéssel kapcsolatos speciális ügyiratokat).

Természetesen – miután megteremtettük az iratkezelési alapokat – a gyakorlatban fog kikristályosodni, hogy az integritásirányítás emyője alatt milyen mélységig iktatunk majd. Ahogy magának az integritásirányítási rendszernek, úgy ennek a folyamatnak is fejlődési lépéseken kell végig mennie.

Miután hangsúlyos szempont, hogy egy szervezet életében keletkező dokumentumokhoz ki és milyen mélységű jogosultságokkal fér hozzá, már az iratkezelési rendszer folyamatainak tervezési szempontjai között is többször hangsúlyoztam **az adatvédelem és adatkezelés jelentőségét és korlátait**.

Ha a munkatársak, illetve az ügyfelek nem érzik biztonságban (személyes) adataikat, az egyrészt rombolja a szervezet közmegítélését, másrészt kedvezőtlenül hat a belső szervezeti integritásra is.

Az adatkezelésnek és adatvédelemnek - az iratkezeléshez hasonlóan és részben az iratkezeléssel keresztül - át kell szönie egy szervezet egész életét (benne integritásirányítási rendszerét) és a maga eszközeivel és korlátaival biztosítani kell a szabályszerű működést.

Az integritásirányítási rendszer működtetése során (is) – legfőképp a személyes adatok kezelhetősége vonatkozásában – biztosítani szükséges az olyan GDPR⁸⁰ alapelvek érvényesülését és érvényesítését, mint:

- a jogszerűség, tisztességes eljárás, átláthatóság elve;
- a célhoz kötöttség elve;
- az adattakarékosság elve;
- a pontosság és naprakészség elve;
- a korlátozott tárolhatóság elve,
- **az integritás és bizalmas jelleg elve,**
- az elszámoltathatóság elve

Sok esetben ismerős elvek, de hogyan tudja mindezeket érvényesíteni, milyen módon kapcsolható az adatvédelmi felelős az integritásirányítási folyamatokhoz?

Elsősorban közreműködő, véleményező és kontrollt biztosító szereplőként.

80 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 Rendelet a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

Feladatai különösen:

- az integritásirányítási rendszerhez kapcsolható belső szabályzók adatvédelmi szempontú véleményezése;
- elektronizált informatikai rendszerek tervezésének, működtetésének és fejlesztésének adatvédelmi szempontú felügyelete;
- integritásirányítás iratkezelési folyamatainak felügyelete;
- a fejlesztési irányok adatvédelmi hatásvizsgálat igényének felmérése;
- általános adatvédelmi szakmai tanácsadás a munkacsoport tagjai részére;
- adatkezelésben érintettek jogainak képviselete a munkafolyamatok során.

A fent megjelölt feladatok integritásirányítási rendszerbe történő integrálásával biztosan garantálható az integritásirányítás adatvédelmi szempontú szabályszerűsége is.

Az adatvédelmi tisztviselőnek (információbiztonsági felelőssel karöltve) az integritási munkacsoport oszlopos tagjának kell lennie. Fő felelőssége pedig az integritás szabályozási és fejlesztési folyamatainak adatvédelmi felügyelete, valamint az adatvédelmi alapelvek képviselete valamennyi folyamata tekintetében.

Ügyfélkapcsolatok és a szervezeti integritás kölcsönhatása

Egy szervezet életében az ügyfélkapcsolat egyrészt egy kapcsolódási pont ahhoz a külső környezethez, amely befolyásolni képes az adott szervezet integritását (egyébként a szervezet részben ebben a kommunikációs közegben „adja el” a külvilág felé integritását), másrészt sajnos rossz esetben az ügyfélkapcsolat teremtheti meg a korrupció közvetítő közegét is, hiszen ténylegesen itt „találkozik” és érintkezik egymással a két fél.

A szervezet belső világa a külső környezete közti **kapcsolat mindig magas kockázatot rejtett magában**, azonban ez egy „adott” kockázati tényező, amit kezelni szükséges. Szervezet társadalmi rendeltetéséből fakadóan ügyfélkapcsolat mindig volt, van és lesz is, fejlődés révén maximum az ügyfélkapcsolatok fórumában és minőségében állhat be változás.

A szervezet ügyfélkapcsolati rendszerét úgy kell – a kolléga személyes integritásának szempontjait is szem előtt tartva – megszervezni, hogy közben biztosítható legyen a kapcsolattartás egyensúlya is.

Mire gondolok pontosan egyensúly alatt?

A szervezet érdekein túl figyelemmel kell lennünk az ügyfelek „jogaira” is (mérleg egyik oldala).

Egyrészt az ügyintéző (névtelensége révén) nem „bújhat el” a felelőssége alól⁸¹, felel az általa elvégzett feladatokért - az iratkezelési folyamatokban történő - azonosíthatósága révén pedig a felelősséget később is vissza kell tudnunk követni. Fontos garanciális szabály!

Emellett az ügyfelekkel történő kommunikációban hatványozottan előtérbe kell kerülnie az ügyfélbarát és szolgáltató jellegnek, és ebbe beletartozik az is, hogy az ügyfélnek - saját ügyében - meg kell adni konzultációs lehetőségét az ügyében eljáró, ezáltal ügyét ismerő munkatárssal.

A mérleg másik oldalán pedig megtaláljuk a kockázatok minimálisra csökkentésének szervezeti igényét.

Mindezekre tekintettel mégis milyen megoldásokkal csökkenthető a szervezet ügyfélkapcsolatokban rejlő kockázati kitettsége?

81 ún. közérdekből nyilvános adat (Infotv)

Első lépésként fontos szerepe van a **humánpolitikának** és a pályáztatási eljárás szűrőrendszerének. Pályáztatás során – a szakmai kritériumokon túl - alapvető cél, hogy olyan személyek kerüljenek be az adott szervezet rendszerébe, akiknek a személyi integritása megkérdőjelezhetetlen, illetve azonosulni tudnak a szervezet célkitűzéseivel, értékeivel és a későbbiekben ez ügyfélkapcsolataikban, kommunikációjukban is tetten érhetővé válik.

Másodsorban a már szervezeten belül „élők” esetében pedig – belső rendezőelvek mentén, az egyensúly biztosítása mentén – meg kell teremteni a különböző befolyásolási lehetőségek csökkentését segítő eljárásrendeket.

Elve a szervezet munkatársainak ügyfélkapcsolataik során is – a belépéskor aláírt - **titoktartási nyilatkozatuk** szem előtt tartásával kell eljárniuk, ennek be nem tartása fegyelmi felelősséget vonhat maga után.

Szűkítve a befolyásolási lehetőségek tárházát Szervezeti és Működési Szabályzatokban, a szervezeti egységek ügyrendjeiben és ahol megmaradtak, ott a munkaköri leírásokban egyértelműen szabályozni szükséges a külső és belső (szervezeten belüli) **kapcsolattartás, beszámolás szabályait**.

A kapcsolattartási szabályok megállapításakor figyelemmel kell lenni:

- ellátandó feladat típusára (egy kapcsolattartási korlát nem mehet a feladatellátás kárára),
- beosztásra (nyilván egy vezető beosztású köztisztviselő külső kapcsolatai tágabbak),
- személyes kompetenciákra (nem vagyunk egyformák, a legjobb szakemberek nem feltétlenül a legjobbak kommunikációban), bár ez alapján leginkább a személyre szabott munkaköri leírásokban lehet differenciálni.

Arra figyelemmel kell lennünk, hogy egy szervezet kapcsolattartási szabályai csak akkor képesek betölteni funkciójukat ha, mint vertikálisan, mint pedig horizontálisan rendszert képeznek, egyrészt lefedik a szervezet teljes tevékenységét (kapcsolati hálóját), másrészt leképezik (biztosítják) a belső hivatalos utat is.

A kapcsolattartás szabályozása mellett ugyancsak megoldási lehetőség az ügyféli-ügyintézői körök „összefonódásának” megelőzésére, **az ún. rotáció** bevezetése.

Erre a közsférában leginkább a jelentősebb személyes ügyfélkapcsolattal (ügyfélfogadással) járó ügykörökben látunk megoldásokat (itt elsősorban az okmányirodákra lehet gondolni).

Ismertek olyan szervezetek a közigazgatásban, ahol az integritási és korrupciós kockázatok csökkentésére - a feladatkörök jellegétől függetlenül - teljes rotációt vezettek be, vagy azzal a megoldással, hogy adott eljárás egyes részeiben más-más munkatárs jár el (mindenki csak egy szeletet lát az eljárásból), vagy azzal, hogy képzettségének megfelelően évente mindenki teljesen más feladatkört lát el a szervezetben.

Szakemberállományra, a feladatok eltérő kompetenciaszükségletre tekintettel a teljes rotációt nem tartom járható útnak. Ügyfélkapcsolatok kockázatának csökkentésével párhuzamosan ugyanis megnövekedhet a humánerőforrásban rejlő kockázatok mértéke (képességbeli hiányosságok, fluktuáció stb.).

A szervezetnek szervezeti sajátosságaira tekintettel hatékonysági, eredményességi szempontból is mérlegelnie szükséges, hogy alkalmaz-e és amennyiben igen, akkor milyen fokú rotációt vezet be a szervezet életébe.

Meghatározott ügyekben és szervezeti egységeken belül (ahol közel azonos képzettség és személyi kompetencia szükséges a feladatellátáshoz) azonban indokolt lehet az ügyintézők rotációja, hiszen így a szakmaiság fenntartása mellett is elkerülhető, hogy az ügyintéző „összehaverkodjon” a külső partnerrel.

Előnye ugyanakkor, hogy ügyintézők közötti (szervezeti egységeken belüli) rotáció alkalmazható az ún. szakmai csoportokban (teamben) történő munkamegosztási formára és az egyéni feladatellátásra egyaránt.

Miután a feladatok elosztása és szignálása döntő részben a közvetlen felettesek felelősségi körébe sorolandó, ezért a **rotáció kérdésköre** leginkább az **etikai rendelkezések keretében**, a vezetőkkel szembeni etikai elvárások között, az ott meghatározott felelősségi körben **szabályozandó**.

Rotáción túl, az ügyfélkapcsolatok integritásának növelésére, a nagyobb terjedelmű és nagyobb szakértelmet és rálátást igénylő ügyekben a **szakmai teamek felállítása** is megoldás lehet. Eleve egyes jogszabályok, különösen hatósági ügyekben (a bizonyíthatóság, ellenőrizhetőség biztosítéaként) előírják a több ügyintézővel történő eljárási formákat (hatósági ellenőrzés, vagy szemle), célszerű ezeket egyéb területekre is alkalmazni és bevezetni. Annak eldöntése, hogy mely ügyekben hatékony és eredményes szakmai csoportokat felállítani a vezető mérlegelési jogkörébe tartozó felelősség.

A Hatóság egyik fő feladata az egységes közbeszerzési jogalkalmazás támogatása. Ennek keretében a jogalkalmazók ügyfélfogadási időben általános jogi kérdésekben telefonon kérhetnek munkatársainktól felvilágosítást. Honlapunkon az e célú szolgáló telefonszámokat „anonimizáltuk”, azaz az egyes telefonszámokat nem rendeltük ügyintézők neveihez. A telefonszámok anonimizálásával az volt az elsődleges célunk, hogy a telefonos ügyfélszolgálatot teljesítő munkatársak és az ügyfélkapcsolatok sérthetetlenségét biztosítsuk (egyébként a kérdés az integrált kockázatkezelésünk során került felszínre kockázatként).

Csökkenthető a kockázat a dokumentált (naplózó), **elektronikus úton történő ügyfélkapcsolat** előtérbe helyezésével is. Szerencsére a különleges jogállású szervek döntő többségében a személyes ügyfélkapcsolatok ma már csak egy-egy részterületre koncentrálódnak, gondolok itt elsősorban az egyes hatósági ügyekre (bár ezekben az ügyekben is egyre nagyobb teret nyer az elektronikus ügyintézés), azonban ezeknek a személyes kapcsolatoknak a szigorú kereteit és módját szigorú jogszabályok⁸² állapítják meg. A jogszabályi előírásokat – hatósági eljárásaikban – pedig valamennyi szervezetnek be kell tartania.

Egyértelmű, hogy a közsférában mára már a nem hatósági ügyekben is az elektronikus (e-maíl, ügyfélkapu), úton történő kapcsolattartás, illetve telefonon történő tanácsadás hódított teret. Sajnos ebben döntő szerepe inkább a gyorsaságnak és időnek volt, sem mint a kockázatok csökkentésének, de élni kell vele és ahol lehetséges továbbra is **előtérbe kell helyezni az elektronizált (elektronikus) ún. „személytelen” kapcsolattartási formákat**.

A telefonos tanácsadások körében a jövőben még kihívásokat támaszthat a közsféra elé az ügyféli hangrögzítések (kollégáink sérthetetlenségének) kérdése.

Elektronizáció, mint az integritásirányítás fejlesztési motorja és az információbiztonság

A környezetvédelem (fenntarthatóság), a XXI. század felgyorsult világának követelményei új kihívásokat támasztottak a világ és benne a közsféra számára is.

Életünk minden területét áthatja ma már az elektronizáció (csak az online vásárlásokra, vagy a hagyományos levelezést kiszorító e-mailekre gondoljunk) és ez alól nem vonhatja ki magát munkahelyünk és munkavégzésünk sem.

A megváltozott igényeket a (jog)szabályalkotás „kénytelen” volt követni.

Ha elektronizáció, akkor a közsférában két párhuzamos, ugyanakkor egymást kiegészítő útról beszélhetünk. Egyrészt létezik a már törvényi szintre emelt online világunk, a másik utat viszont mi magunk alakíthatjuk: az átláthatóságot erősítő, (alap)feladatellátást könnyítő célzattal megal-

⁸² az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Akr.)

kotott új belső online világunkat. Mindkettő átszövi életünket, fejlődése pedig folyamatos változás elé állít mindannyiunkat.

Az elmúlt napokban informatikai fejlesztésekről ötleteltünk egyik informatikus kollégámmal, mikor halkan megjegyezte: „mondjátok meg a világos célokat és elképzelések és mi „leparamétrezzük, hiszen ez a dolgunk”.

Ahogy az ügyfélkapcsolatoknál már utaltam rá, a legújabb **törvényeink révén** a közigazgatásban is egyre nagyobb teret kap az **online (elektronikus) ügyintézés**. Példaként az Eüsztv-t⁸³ emelem ki. Ezekben az esetekben a különleges jogállású szerveknek (is) törvényi felelőssége, hogy a kötelezettségeknek eleget tegyenek, az elektronikus - ügyintézés támogató - rendszereik kiépüljenek és az előírt garanciális, valamint adatvédelmi szabályok szerint működjenek. A jogszabályi előírásokat pedig valamennyi szervezetnek be kell tartania, ezért erre bővebben nem kívánok jelen módszertani útmutatóban kitérni.

Sokkal izgalmasabb, színesebb és egyedibb megoldásokat szül azonban, mikor a törvényi előírásokon túl – belső szabályzóink által - **mi magunk törekszünk arra, hogy rendszereink minél inkább elektronizált alapon működjenek** (csak néhányat megemlítve: beszerzés támogató rendszerek, belső szabályzatok nyilvántartásának rendszerei, munkatársak beléptető rendszerei, iratkezelési rendszerek, vezetést támogató rendszerek, üzemeltetést segítő rendszerek, pénzügyi/kötelezettségvállalási rendszereink, vagyonyilvántartási rendszereink, szerződésnyilvántartó rendszerek).

Az útmutató korábbi pontjaiban is egyértelműen kirajzolódott, hogy az elektronizáció révén az informatika mennyire jelen van (jelen lehet) az integritás fejlesztési folyamatainak leképezésében, ezért az **informatika szerepe számomra megkérdőjelezhetetlen az igényeket becsatornázó integritás munkacsoportban**.

Nyilván ezeknek a rendszereknek (törvényi és belső rendszerek együtt) a fejlesztése, majd működtetése illetve felügyelete és biztosítása jelentős terhet ró az informatikusokra és az informatikára, ezért - megváltozott új igényekhez igazodva - indokolt a szervezeten belül betöltött szerepük átgondolása, illetve felépítésük átstrukturálása (hangsúly a hagyományos üzemeltetéstől egyre inkább az alkalmazások irányába tolódik el).

Amíg az elektronizált folyamatok - kötelező dokumentáltságukkal, a naplózások révén átláthatóságukkal - a szervezeti integritás egyik legfőbb támogatói, addig a másik oldalát nézve, a folyamatok pontos szabályozásával és felügyeletével nekünk is biztosítanunk szükséges az elektronikus rendszereink integritását.

Mikor jön el az a pont, mikor a fejlesztéskor szinte kizárólag mindig informatikai fejlesztések jutnak az eszünkbe? Mikor bizhatunk meg teljesen az informatikai rendszereinkben?

Ha biztosak vagyunk benne, hogy rendszereink zártak, és az abban tárolt információk pedig bombabiztos helyen vannak.

Ezért informatikai fejlesztéseink során, valamint feladatellátásunkat támogató informatikai rendszereink (törvény által előírt kötelező rendszerek és saját belső rendszerek egyaránt beleértendő) működtetésekor mindvégig garantálnunk kell:

- a jogosultságok, feladat-, és hatáskörök, felelőségek egyértelmű meghatározását és elhatárolását („need to know, need to do” elve, valamint a „least privilege” elve mentén)⁸⁴,
- az adatvédelmi szabályok feltétel nélküli érvényesülését, beépítését, valamint
- az információk biztonságát.

83 az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény

84 „a munkavégzéshez feltétlenül szükséges és még elégséges hozzáférés” elve; és a „legalacsonyabb hozzáférés” elve

Az elektronizált folyamatokban rejlő kockázatok feltérképezését, az adatszivárgás és adatvesztés megelőzését, azok elhárítását, valamint a védelmi rendszerek működtetését - az elektronizált folyamatok integritását - az informatika és **információbiztonság** együttesen hivatott kezelni, illetve felügyelni.

A különleges jogállású szervek információbiztonsági előírásait az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvény (továbbiakban: Ibtv.) állapítja meg.

Az Ibtv preambuluma értelmében:

„A nemzet érdekében kiemelten fontos - napjaink információs társadalmát érő fenyegetések miatt - a nemzeti vagyon részét képező nemzeti elektronikus adatvagyon, valamint az ezt kezelő információs rendszerek, illetve a létfontosságú információs rendszerek és rendszerelemek biztonsága.

Társadalmi elvárás az állam és polgárai számára elengedhetetlen elektronikus információs rendszerekben kezelt adatok és információk bizalmasságának, sértetlenségének és rendelkezésre állásának, valamint ezek rendszerelemei sértetlenségének és rendelkezésre állásának zárt, teljes körű, folytonos és a kockázatokkal arányos védelmének biztosítása, ezáltal a kibertér védelme.”

Az információbiztonsági „felügyeletnek” át kell fognia a szervezet:

- valamennyi informatikai alkalmazói rendszerét,
- teljes számítástechnikai infrastruktúráját,
- ideiglenesen használt, de a szervezet informatikai infrastruktúrájához kapcsolódó más szervezet tulajdonát képező informatikai berendezéseket,
- informatikai rendszereiben feldolgozás alatt álló, illetve tárolt, valamint a feldolgozás eredményeképpen létrejött adatokat, adathordozókat,

Ezen felül információbiztonság egyik fontos feladata – és itt már a következő pontra kívánok utalni - az elektronizált folyamatokban rejlő (biztonsági) kockázatok feltérképezése, a nem várt kockázatok kezelése, súlyának és mértékének csökkentése (kockázatmenedzsment), valamint az erre vonatkozó intézkedési terv(ek) elkészítése.

Információbiztonság címszó alatt a Hatóságnál 19 darab belső – informatikai - szabályzatot számoltam össze. Rendkívül szerteágazó, speciális tudást és nagy anyagi ráfordítást igénylő területről van szó.

Az információbiztonság rendszere - a pénzügyi-gazdasági folyamatokhoz hasonlóan - a maga sokrétűségével és szabályozottságával együtt mára önálló rendszerként is megállja a helyét, tevékenysége azonban ugyancsak a szervezet egyéb folyamatainak relációjában értelmezhető.

Egy szervezet működtetésében sem az **információbiztonság rendszere**, sem annak részelemei és hatásai nem önmagukban állók, hanem egy mindent átfogó szervezeti rendszer, jelen esetben az **integritásirányítási rendszer** részét is képezik.

Ahhoz, hogy az integritásirányítás kapcsán is betölthesse alapvető felügyeleti funkcióját, a szakmai területért felelős **információbiztonsági felelősnek** (az integritásfelelőssel és belső kontroll/szervezeti felelőssel együtt) az integritásirányítási rendszer – az integritás munkacsoport – nélkülözhetetlen, állandó tagjának kell lennie.

Emellett az információbiztonsági felelősnek képzésével, illetve képzések szervezésével mélyíteni kell a munkatársak információbiztonsági ismereteit, ezáltal pedig fejlesztenie szükséges a szervezet információbiztonsági tudatosságát.

Kockázatkezelési folyamatok az integritásirányításban

A különleges jogállású szerveknél – ugyan eltérő szempontrendszer szerint - számos területen jogszabályi előírás a szervezet működésében rejlő kockázatok felmérése és kockázatkezelési folyamatok és eljárásrend működtetése, valamint intézkedési tervek készítése.

A Bkr. 3. § b) pontja értelmében a költségvetési szerv vezetője felelős az **integrált kockázatkezelési** rendszer kialakításáért, működtetéséért és fejlesztéséért.

Integrált kockázatkezelés során egyrészt fel kell mérnünk a szervezet valamennyi tevékenységében rejlő, a szervezeti célokkal összefüggő kockázatokat, másrészt meg kell határoznunk az egyes kockázatokkal kapcsolatban szükséges intézkedéseket, továbbá intézkednünk kell a végrehajtás(ok) nyomon követéséről.⁸⁵

Zárójelben e helyen is fontos megemlíteni, hogy az **Intr. a különleges jogállású szervek vonatkozásában nem fogalmaz meg előírást, rendelkezései esetünkben nem relevánsak.**

Természetesen ez nem zárja ki azt, hogy megoldásait - analógia mentén, akár jó gyakorlatként - ne vehetnénk át a belső fejlesztéseink során.

Az Intr 3. § (1) bekezdése – a Bkr. szerinti integrált kockázatkezelési rendszerhez kapcsolódva – a kormányzati irányítás alatt álló szervek esetében előírja a szerv működésével kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatok mérését is, melyről intézkedési tervet, majd integritásjelentést kell készíteniük.

Továbbá biztosítva a jogszabályok közti harmonizációt, mind a Bkr., mind az Intr. elsődlegesen – a kormányzati szerveknél kötelezően kinevezendő – integritás tanácsadókhöz delegálják e feladatok koordinálását, illetve ellátását.

A különleges jogállású szervek vonatkozásában (mivel nem tartozunk az Intr. hatálya alá) nem előírás az integritás tanácsadó kötelező alkalmazása, ellenben (a Bkr. rendelkezései értelmében) a belső kontrollrendszer koordinálására belső kontroll felelőst jelölhet, benne az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálására szervezeti felelőst (továbbiakban: szervezeti felelős) jelöl ki a szervezet vezetője⁸⁶.

Összegezve:

- nincs kötelezően alkalmazandó integritás tanácsadó (egyébként minden szervezet esetében javasolt lenne egy integritási szakember kijelölése),
- nincs jogszabályi alapú, kifejezetten integritási és korrupciós kockázatokra fókuszáló kockázatkezelés, viszont
- van szervezeti felelős és/vagy belső kontroll felelős (belső döntés kérdése, a feladat-, és hatáskörök megosztásának viszont egyértelműnek kell lennie) és
- van integrált kockázatkezelési rendszer.

Ahhoz, hogy esetünkben is **teljes lehessen az integritásirányítási rendszer** - integrált kockázatkezelésünk keretében – nekünk is kiemelten foglalkoznunk kell az integritási és korrupciós kockázatok kezelésével.

Célszerű és **javasolt az integrált kockázatkezelésünket** – a szervezeti felelős és/vagy belső kontroll felelős személyén keresztül - **az integritásirányítási rendszerünkbe integrálni.**

Hol találhatjuk meg ennek a bázisát? Nyilvánvalóan az integritás munkacsoporton belül.

Előremutató lehet, ha – a kormányzati irányítás alatt álló szervekhez hasonlóan – a különleges jogállású szervek szervezeti felelőseik, belső kontroll felelőseik, illetve integritásfelelőseik koordinálásával – a követhetőség és átláthatóság érdekében - az integrált kockázatkezelési folyamatokból kiszűrjük, **kiemeljük, majd címkézzük, illetve lehetőség szerint egy tömbben kezeljük az integritási és korrupciós kockázatokat.**

⁸⁵ Bkr. 7. § (2) bekezdés

⁸⁶ Bkr. 7. § (4) bekezdése

A kockázatfelmérés során felmerülő és az integritás munkacsoport által beazonosított integritási és korrupciós kockázatok kezelésére lehetőség szerint a munkacsoport tegyen javaslatot, majd felügyelje ezen intézkedések végrehajtását.

Ami a kockázatkezeléseket illeti, a sort nem zárhatjuk le az integrált kockázatkezelés „becsatornázásával”.

Az előző pontban - az információbiztonság rendszerszerűsége és integritásirányítási folyamatokba történő integrálása során - érintettem az információbiztonsági szakterület kockázatmenedzsmentben való komoly érintettségét.

Az információ hatalom, a világ és benne az emberek információra éhesek, éppen ezért elektronikus rendszereink rendkívüli kockázatnak vannak kitéve, amit feltétlenül óvni szükséges.

Pontosan ezért az Ibtv., valamint végrehajtására kiadott 41/2015. (VII.15.) BM rendelet⁸⁷ értelmében:

- az **informatikai és információbiztonsági** károk elkerülése érdekében egyrésztől gondoskodni kell a vonatkozó kockázatok felméréséről, kezeléséről, valamint **kockázatelemzési és kockázatkezelési eljárásrend** kidolgozásáról,
- másrésztől az ügyviteli folyamatok zavarainak megelőzése, a kritikus ügyviteli folyamatok védelme, valamint a folyamatok elvárt időn belüli helyreállítása érdekében gondoskodni kell ügymenet-folytonosságra (BCP) vonatkozó **eljárásrend és katasztrófa elhárítási terv** (DRP) kidolgozásáról.

Miután az itt felsorolt valamennyi kockázatfelmérés a szervezeti folyamatok teljes feltérképezésén alapuló kockázatkezelési rendszert feltételez, érdemes a különböző fókuszú, de egy célt szolgáló (kockázatok kiszűrése és elkerülése) **kockázatkezelési folyamatokat – legalább egy éves beszámoló, vagy vizsgálat erejéig – összehangolni, és az integritásirányítási rendszer ernyője alá rendezni.**

Miért jó az, ha az integritás munkacsoportban összefutnak a szálak?

- Egyrészt valamennyi kockázatfelmérési folyamat a szervezet részéről külön-külön is hatalmas humánerőforrás, idő és sokszor anyagi ráfordítást igényel, ezek tapasztalateserével, jó gyakorlat átvételével, a már kidolgozott folyamatleírások adaptálásával csökkenthetők.
- Másrészt valamennyi kockázatkezelési terület vonatkozásában biztosabban kiszűrhetők az egyéb - nem a kockázatfelmérés tárgyát és fókuszát képező - kockázatok is. Jelen esetben integritási és korrupciós kockázatok kerülhetnek elő.
- Harmadrészt az eljárásrendek harmonizációjával, valamint a közreműködők kijelölésével és bevonásával mindenki számára átláthatóbbá válnak a folyamatok.
- Negyedrész a kockázatfelmérések eredményei és intézkedési tervei valamennyi integritás munkacsoport tag részére feladatokat generálhatnak. A munkacsoport erre kitűnő tájékoztató, beszámolósi fórum, csökkenti a széttagozottságot, érdektelenséget és partvonalra kerülés veszélyét, ugyanakkor segíti az információáramlást.
- Ötödször pedig ez lehet egy biztosíték arra, hogy a különböző kockázatkezelési folyamatok ciklikusságai idővel összhangba kerüljenek egymással.

⁸⁷ az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvényben meghatározott technológiai biztonsági, valamint a biztonságos információs eszközökre, termékekre, továbbá a biztonsági osztályba és biztonsági szintbe sorolásra vonatkozó követelményekről szóló 41/2015. (VII.15.) BM rendelet

Példaként a Hatóságnál az ügymenet-folytonossági terv készítése során olyan kockázati elem került felszínre, amely – kellő számú szakképzett humánerőforrás biztosítása címmel – integritási, illetve belső kontroll kockázatként is kezelniünk kellett.

Mintaszabályzat elkészítésekor egyik alapvető célom az volt, hogy a kockázatkezelési folyamatok tekintetében is létrejöjjön az együtt gondolkodásnak és összehangolódásnak a belső normatív alapja és fóruma.

Szervezet integritását érintő bejelentések kivizsgálása

Amíg az integritás fogalom viszonylag újkeletű a magyar közigazgatásban, addig a panasz és közérdekű bejelentések fogalma legkevésbé sem az. A közérdekű bejelentések és panaszok kezelésének eljárásrendje 1977 óta ismert az állami szférában, azóta is töretlen jogot biztosít az ügyfeleknek a számukra sértő ügyeik bejelentésében. A ma kötelező eljárásrendet és a bejelentővédelmet a *panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény* (továbbiakban: Panasz tv.) szabályozza.

A Panasz tv.-ről két okból tettem említést:

- egyrészt az évtizedek során kiforrott gyakorlat támpontot adhat az integritást sértő események – szervezetre szabott – eljárásrendjének kidolgozásakor,
- másrészt előfordulhatnak esetek, mikor „sima” panaszként, közérdekű bejelentésként benyújtott beadvány végül integritási sértő eseményt takar (mindez a köztudatban már rögzült panasz jogintézményének több évtizedes előnyére vezethető vissza).

Pontosan a második okra tekintettel, amennyiben a beadványok jellegét tekintve kérdés, vagy kétség merül fel – a bejelentővédelem maximális szem előtt tartása mellett - biztosítani kell a két rendszer „üzemeltetői” közötti kommunikációt, a két rendszer közötti esetleges átjárhatóságot.

A Bkr. 6.§ (4) bekezdése - a (4a) bekezdésben előírt tartalommal⁸⁸ - valamennyi költségvetési szerv számára kötelezően előírja a szervezeti integritást sértő események kezelésére vonatkozó eljárásrend elkészítését.

Úgy vélem a szervek 99,9%-ában már elkészült az integritást sértő eseményekre vonatkozó beadványok fogadásának rendszere, melyeken a gyakorlati tapasztalatok függvényében kell, illetve lehet az évek során finom hangolni.

Ugyanakkor a „megalkottuk és pipa” helyett a szabályozás akkor tölti be rendeltetését, ha egy-egy megalapozott bejelentést követően a szervezet levonja a megfelelő tanulságokat és további lépéseket tesz az integritást sértő helyzet megszüntetése, illetve a további hasonló helyzetek elkerülése érdekében. Ezért az integritási eljárások lezárását követően – természetesen az adatkezelés szempontjaira figyelemmel és csak annyiban amennyiben az nem sérül – legalább az integritás munkacsoportban célszerű megvitatni az eseteket, etikai, integritási dilemmákat, hogy a különböző szakterületek:

⁸⁸ A szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendje tartalmazza: a bejelentett kockázatok és események előzetes értékelésének módszertanát, a bejelentés kivizsgálásához szükséges információk összegyűjtésének módját, az érintettek meghallgatásának eljárási szabályait, a vonatkozó dokumentumok átvizsgálásának szabályait, a szervezeti integritást sértő események elhárításához szükséges intézkedéseket, az alkalmazható jogkövetkezményeket, a bejelentő szervezeten belüli védelmére, illetve elismerésére, valamint a vizsgálat eredményéről való tájékoztatására vonatkozó szabályokat és a szervezeti integritást sértő események bekövetkezésének megelőzésére kialakított eljárási szabályokat.

- tapasztalatot cserélhessenek,
- minden szakterület levonhassa a maga következtetéseit,
- további kockázati tényezők csökkentésére javaslatokat dolgozzanak ki, szükség esetén képzések szervezését kezdeményezzék,
- újabb kontrollok beépítésére tegyenek javaslatot.

Amennyiben az adott ügy jellege engedi, akár tovább is lehet menni – és kommunikációs szakemberek bevonásával – jó, vagy rossz gyakorlatra példaként általános tájékoztató anyag készülhet a szervezet részére (akár szélesebb körben is).

Végül a bejelentővédelem kapcsán ismételtén hangsúlyozom, mennyire fontos egy szervezet rendszerszerű működése (minden összefügg mindennel), hiszen az itt „elvárt” speciális adatvédelmi és iratkezelési folyamat szervesen kapcsolódik az adott szervezet általános iratkezelési és adatvédelmi rendszereihez, ezeknek a rendszereknek megoldásaikkal minden esetben ki kell tudniuk szolgálni a speciális igényeket. Többek között a már említett integritás irattári tételszám bevezetésével és szigorú jogosultsági szabályok hozzárendelésével.

Információáramlás és kommunikáció az integritás szolgálatában

A rendszer, aminek a kiépítését eddig terveztük az megfelelő kommunikáció és információáramlás nélkül nem létezik, csakis a kommunikáció közegében értelmezhető, csak a kommunikáció révén tudja kifejteni hatását. E nélkül maximum vállainkat veregethetjük, hogy milyen jók voltunk, ezt is megcsináltuk, csak éppen nem tud róla senki, tettünk hatása a nullához közelíthet.

Az sem véletlen, hogy a belső kontrollrendszer negyedik eleme, az „információs és kommunikációs rendszer”.

Rendkívül összetett hálóról beszélhetünk. Egy szervezet életében ezerféle irányú és szintű kommunikációs csatorna létezik, amit működtetni kell. Ugyanakkor ügyelni kell arra is, hogy az információk csak az arra jogosulttól és csak ahhoz jogosultakhoz juthassanak el.

A különleges jogállású szervek – irányító szervek hiányában – külső és belső kommunikációjukat, kommunikációjuk irányvonalát, sajtómegjelenésüket maguk határozhatják meg.

Ezt a kommunikációs irányvonalat és prioritásait (integritás fontossága) a szervezet vezetője jelöli ki. Az irány pedig befolyásolja a szervezeti kultúrát.

Ha pozitív a hatása a szervezeti kultúrára, akkor egy erős csapat, a „mi vagyunk” érzet erősödik, ellenkező esetben az információ hiánya és következetlensége érdektelenséghez, majd a szervezet leépüléséhez vezethet.

Melyek a jó és elvárt belső kommunikáció, illetve információáramlás kialakításának főbb szempontjai:

- Az információáramlás mindkét irányára hangsúlyt kell helyezni, a vezető(k) és a kollégák egyaránt jussanak hozzá a feladataik ellátásához, illetve képviselőjéhez szükséges információkhoz.
 - vezetői információs elektronikus rendszerek kiépítése (kiszámítható információs forrás),
 - állományi megbeszélések (évente legalább egy alkalommal),
 - legalább heti gyakorisággal vezetői értekezletek (szervezeti egységek szintjén is),
 - belső vezetői tájékoztató kör e-mailek és körlevelek rendszeresítése (hatékony és segíti a gyors információáramlást),
 - intranetes felületek fejlesztése (új vezetői utasításokról értesítés kiküldése mindenki részére).

- A hivatali út minden esetben biztosított és betartott legyen. Az „út” a garanciája a kellő információk megfelelő helyre történő eljuttatásának, emellett a szakmaiság és az erős kontrollok (több szem elve) biztosítékai is egyben. Kereteit
 - az iratkezelési szabályok és folyamatok,
 - az adatvédelmi előírások, valamint
 - a kapcsolattartási szabályok (SzMSz, ügyrendek, munkaköri leírások) határozzák meg.
- Ügyelni kell a külső kommunikáció minőségére és következetességére (ebben nagy segítségre az alkalmazott kommunikációs szakemberek lehetnek).

Fórumai elsősorban a (szakmai) konferenciák, közösségi média megjelenések, (szakmai) publikációk, médianyilatkozatok, mobil alkalmazások lehetnek.

Integritásirányítási rendszerünkbe is szükséges beépíteni szervezeti integritást erősítő információáramlási csatornákat, mind az egymás közötti, mind a vezető és a kollégák közötti relációban, és olykor a külső környezet irányába is (láttassuk magunkat).

Előbbire jó példa lehet egy belső integritási és/vagy etikai kommunikációs csatorna kiépítése és működtetése. Erre a Gtbr. által – a köztulajdonban álló gazdasági társaságok számára – előírt elektronikus bejelentőrendszer szolgálhat mintaként.

A Hatóság 2021. évben létrehozta saját belső zárt kommunikációs csatornáját, amelyet egy asztali parancsikonon keresztül csak az aktív állomány érhet el. A csatorna elindításával alapvető célunk egy olyan belső – anonimitást is biztosító – háttér támogató felület létrehozása volt, amelyen keresztül a munkatársak bejelenthetik egyrészt a munkavégzésükkel összefüggésben tudomásukra jutott integritást sértő eseményeket, másrészt a Hatóság Etikai Kódexének rendelkezéseivel kapcsolatban felmerülő etikai dilemmájukat, illetve kérdéseiket. Amíg az integritást érintő bejelentéseket a szigorú eljárásrendű integritást sértő események kezelésére vonatkozó eljárásrend alá vontuk, addig az etikai dilemmákat érintő bejelentések megvitatása egy (integritás) munkacsoport feladata, melynek eljárásrendjét az Etikai Kódex határozza meg.

Mintaszabályzat az integritásirányítás rendszeréről (Integritás szabályzat)

Készült a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. § (4) bekezdés c) pontja alapján.

1. Szabályzat célja

A Szabályzat célja a törvényben *(adott szervezetet létrehozó törvény hivatkozása)*, a különleges jogállású szervekről és általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvényben (továbbiakban: Kt.), a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII.31.) Korm.rendeletben (továbbiakban: Bkr.), valamint egyéb ágazati jogszabályokba foglalt társadalmi célok, etikai szabályok és alapelvek - szervezet működése során történő - érvényesülésének biztosítása.

Szabályzat célja, hogy meghatározza a szervezet integritásirányítási rendszerének működési kereteit, belső folyamatainak felelőseit, és feladatait, döntéshozatalának rendező elveit, valamint kommunikációját.

Szabályzat célja továbbá, hogy az integritásirányítási eszközök, folyamatok és felelősök átfogó rendszerezésével az integritásirányítás rendszerszerű szemléletének kialakulását segítse (erőnyő-koncepció⁸⁹).

2. Szabályzat hatálya

Szabályzat tárgyi hatálya kiterjed a szervezet működési folyamatainak egészére.

Szabályzat személyi hatálya kiterjed az integritásirányítási rendszer kialakításában és működtetésében részt vevő személyekre és szervezeti egységekre, az integritásirányítási munkacsoport tagjaira valamint külső szakértők bevonása esetén – tevékenységük mértékéig – a külső szakértőkre.

E Szabályzat rendelkezéseit a Bkr., valamint egyéb ágazati jogszabályok előírásaival összhangban kell alkalmazni.

3. Felelősségi körök meghatározása

Készítéséért és rendszeres felülvizsgálataért:

integritásfelelős/ integritás tanácsadó

Jóváhagyásáért: elnök

Alkalmazásért meghatározott feladatkörükben:

a 2. pontban felsoroltak,

Alkalmazásának ellenőrzéséért:

belső ellenőrök felelősek.

4. Fogalom meghatározások:

Integritás: „sérthetetlen”, „nem érintett”, az általánosan elfogadott értékek és normák alkalmazása, a közszférában a korrupció ellen küzdelem szinonimája;

Szervezeti integritás: a szervezet törvény és a szervezet vezetője által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő szabályszerű működése⁹⁰;

Integritásirányítás: minden olyan - szervezeten belüli - intézkedés, amelynek rendeltetése, hogy biztosítsa a szervezeti célok és értékek, a szervezeti integritás megvalósítását;

Integritásirányítási rendszer: a szervezet integritás alapú működtetésében - elsődleges és kiegészítő eszközei és folyamataik mentén – részt vevő szereplők tevékenységének összehangolásával működő rendszer, mely biztosítja a szervezet célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő szabályszerű, rendszerszerű működését;

Integritásfejlesztés: olyan szervezeti működés és kultúra kialakítása és fenntartása, amely etikus, szabályozott, szakszerű, átlátható, és elszámoltatható működést épít a szervezetben, ezzel ellenállóvá teszi a szervezetet a korrupcióval szemben;

Folyamatok: végrehajtott tevékenységsor, tudatosan megtervezett lépések, tevékenységek, cselekedetek sorozata;

Folyamatgazda: adott tevékenységsorért felelős személy, felel a folyamat kialakításáért, dokumentálásáért és fejlesztéséért; jelen szabályzat alkalmazásában leginkább – szakmai (alaptevékenység) - területekért és folyamatokért felelős személy;

89 OECD 21. oldal

90 BM ajánlás 5-6 oldal

Integritásfelelős: szervezet integritásirányítási rendszerének koordinálásáért felelős személy;
Belső kontroll felelős: szervezet belső kontrollrendszerének koordinálásáért felelős személy;
Szervezeti felelős (integrált kockázatkezelés): szervezet integrált kockázatkezelési rendszerének működtetéséért felelős személy;
Alrendszer(ek): az integritásirányítási rendszerbe bevont szervezeti működési terület(ek).

5. Integritásirányítási rendszert működési alapelvei és rendező elvei

5.1. A Szervezet törvényből fakadó feladat- és hatáskörei, intézményi stratégiában megfogalmazott céljai megvalósítása, belső folyamatainak meghatározása és szabályozása során köteles

- m) az alapító törvény rendelkezései és alapelvei,
- n) egyéb – ágazati - törvények és jogszabályok rendelkezései és alapelvei, valamint
- o) e szabályzatba foglalt elvekkel összhangban eljárni.

(A szervezet az 5.2 pontban szabadon összeállíthatja saját cél és alapelvei katalógusát, a prioritás szerвенként változhat, ugyanakkor az itt összegyűjtött elvek, szempontok vezérfonalat adnak a mindenkori fejlesztési irányokhoz)

5.2 A Szervezet társadalmi rendeltetésből fakadóan működése során garantálja⁹¹:

- a) a verseny tisztaságát,
- b) az átláthatóságot és nyilvánosságot,
- c) az esélyegyenlőséget és az egyenlő bánásmód követelményét,
- d) a jóhiszeműség és a tisztesség követelményeit,
- e) a hatékony és felelős gazdálkodás elvét, és
- f) a fenntarthatóságot.

5.3. A Szervezet belső folyamatainak meghatározásakor és szabályozásakor

- a) célszerűségi,
- b) gazdaságossági,
- c) hatékonysági,
- d) eredményességi,
- e) szabályszerűségi,
- f) átláthatósági,
- g) felelősségi,
- h) adatvédelmi:
- célhoz kötöttség elve,
- adattakarékosság elve,
- pontosság és naprakészség elve,
- korlátozott tárolhatóság elve,
- integritás és bizalmas jelleg elve,
- elszámoltathatóság elve, valamint
- a) információbiztonsági elvek biztosításával jár el.

5.4. Feladatellátás során mindvégig

- a) elkötelezetten,
- b) az igazságosan és méltányosan,
- c) a méltóság és tisztesség mentén,
- d) az előítéletektől mentesen,

91 a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) preambuluma és 2.§a alapján

- e) a pártatlanság,
- f) a felelősséggel, szakszerűen, és szakmai szempontok szerint,
- g) együttműködve,
- h) az arányosság szem előtt tartásával kell eljárni.

5.5. Az egyes alrendszeren belüli folyamatok, szabályzók, valamint elektronizált rendszerek tervezési, megvalósítási, működtetési és fejlesztési szakaszaiban az alábbi szempontokra figyelemmel kell eljárni:

- a) cél eléréshez legoptimálisabb eszközök kiválasztása, ezek funkcióik szerint:
 - cél (integritási cél) pontos meghatározása,
 - cél megvalósításának folyamata (szabályozás, rendszerek),
 - cél megvalósulásának monitoringja (megelőzés, feltárás, fejlesztés)
 - cél érvényesítése (szankcionálás, helyreállítás);
- b) fejlesztési folyamatok beépítése;
- c) nyomon követési rendszer beépítése;
- d) felelősök meghatározása, felelősségek összehangolása.

6. Integritásirányítási rendszer működésének általános szabályai

6.1. A Szervezet vezetője felelős a szervezeti célok és értékek meghatározásáért, valamint az integritásirányítási rendszer kialakításáért, működtetéséért és fejlesztéséért.

6.2. Az integritásirányítási rendszer tevékenysége – egyes alrendszerei, valamint a belső kontroll felelős, illetve az integrált kockázatkezelés szervezeti felelőse személyén keresztül – szervesen kapcsolódik a szervezet belső kontrollrendszerének működéséhez és működtetéséhez.

6.3. A Szervezet integritásirányítási feladatainak meghatározására és összehangolására a szervezetnél Integritásirányítási Munkacsoport (továbbiakban: Munkacsoport) működik.

6.4. Munkacsoport tagjai:

- a) felső vezető(k) (részvételük szükség esetén)
- b) integritásfelelős/ integritás tanácsadó (állandó tag)
- c) belső kontroll felelős (állandó tag)
- d) integrált kockázatkezelés szervezeti felelőse (állandó tag)
- e) adatvédelmi tisztviselő (állandó tag)
- f) információbiztonsági felelős (állandó tag)
- g) gazdasági vezető (állandó tag)
- h) humánpolitikai vezető (részvétele szükség szerint)
- i) beszerzési vezető (részvétele szükség szerint)
- j) informatikai vezető (részvétele szükség szerint)
- k) szakmai folyamatgazdák (részvétele szükség szerint)
- l) kommunikációs szakértő (részvétele szükség szerint)

6.5. Belső ellenőr(zés) külső szakértőként segíti a Munkacsoport tevékenységét. A Munkacsoport munkájában kezdeményező, véleményező, tanácsadó, támogató jogkörrel vesz részt.

6.6. Munkacsoport feladat-, és hatáskörei:

- a) szervezet működése során felmerülő integritási, etikai dilemmák megvitatása, egységes megoldási javaslat kidolgozása;
- b) a Szervezet etikai (magatartás) kódexének véleményezése;

- c) integrált kockázatkezelés, valamint információbiztonság kockázatkezelési eredményeinek megvitatása, összevetése, a felmerült integritási és korrupciós kockázatok lajstromozása, szükség szerint integritási intézkedési terv készítése és intézkedések nyomon követése; (egy-egy intézkedési javaslat később többirányú fejlesztési folyamatot generálhat)
- d) a szervezet kockázatmenedzsmentjei által feltárt hiányosságok, az intézkedési tervek, valamint egyéb ütemezett, vagy a Munkacsoport munkája során megfogalmazódott igény alapján integritási fejlesztési (projekt) javaslatok előkészítése, fejlesztések kezdeményezése, valamint a fejlesztési folyamatok nyomon követése;
- e) a Szabályzat 5. pontjában megfogalmazott általános alapelvek és a tagok (szak)területeit érintő egyéb elvek képviselője, valamint azok érvényesítése az intézkedési tervek, javaslatok és tájékoztató anyagok elkészítésekor;
- f) szükség esetén integritási, vagy egyes szakirányú felkészítő (képzés tárgyának és a képzéssel érintettek körének pontos meghatározásával) képzések kezdeményezése;
- g) kommunikációs munkatárs részvételével integritási tájékoztató, illetve oktató anyagok elkészítése;
- h) egyéb - több szabályozási - területet is érintő integritási kérdések megvitatása és megoldások összehangolása a területek között.

6.7. A Munkacsoport a tagok – illetve a belső ellenőr - kezdeményezésére bármikor összehívható azzal, hogy évente legalább két alkalommal

- a) a kockázatmenedzsmentek által feltárt kockázatok elemzése, értékelése, valamint integritási intézkedési terv összeállítása (időpont függhet az adott szervezet működésének ciklusaitól), valamint
- b) a következő évi fejlesztési célok meghatározása, valamint a tárgyévét megelőző évi fejlesztési eredmények értékelése (legoptimálisabb a január-február hónap) céljából össze kell hívni.

A Munkacsoportot a Vezető, távollétében integritásfelelős vezeti.

6.8. A Munkacsoport javaslatait konszenzussal dolgozza ki, döntéseit konszenzussal hozza meg. Üléseiről minden esetben rövid emlékeztető készül.

6.9. Az emlékeztetőt, az integritási intézkedési tervet, a jóváhagyott tervek és fejlesztések nyomon követéséről készült összefoglaló jelentést – a dokumentumokban jelölt felelősök és közreműködők bevonásával - az integritásfelelős készíti el, majd az elkészült dokumentumokat az I (integritással kapcsolatos ügyiratok) betűjel alkalmazásával iktatja és továbbítja azokat jóváhagyásra.

A fejlesztési (projekt) javaslatot – a javaslatban megjelölt közreműködők bevonásával - a Munkacsoport fejlesztéssel érintett felelős tagja készíti el, majd az elkészült javaslatot az integritásfelelős az I (integritással kapcsolatos ügyiratok) betűjel alkalmazásával iktatja és továbbítja jóváhagyásra *(azért javaslom a tisztán szakmai projekteknél – akár csak iktató szerepben is – benne hagyni az integritásfelelőst, mert így képes teljes mértékben átlátni a rendszert és a koordináló szerepkört betölteni).*

Tájékoztató és oktató anyagokat – az integritásfelelős és a tárgya szerint érintett tagok bevonásával – a kommunikációs szakember készíti el, majd az elkészült anyagokat az integritásfelelős az I (integritással kapcsolatos ügyiratok) betűjel alkalmazásával iktatja és továbbítja azokat jóváhagyásra.

6.10. A vezetőnek címzett integritási intézkedési tervnek az intézkedési javaslaton túl tartalmaznia kell

- a kockázat eredetét (melyik kockázatkezelési dokumentumban mutatták ki, ott milyen lajstromszámon szerepel),
- az integritási és korrupciós kockázaton túl érintett egyéb kockázati kategóriákat,
- az intézkedés során érintett belső folyamatokat,

- az érintett szervezeti egységeket és felelősöket, valamint
- a beszámolás módját és határidejét.

6.11. A vezetőnek címzett fejlesztési (projekt) javaslatnak a fejlesztési feladat pontos meghatározásán túl tartalmazni kell

- a fejlesztés indokoltágát (hol merült fel az igény: intézkedési terven alapul, ütemezett fejlesztés stb.),
- a kitűzött célt (e Szabályzat 5.5. pontjában meghatározott szempontokra tekintettel),
- a fejlesztési feladat (projekt) vezetőjét,
- a fejlesztéssel érintett szakterületeket,
- a projekt várható költségeit,
- konkrét határidőket és egyéb részfelelősöket, közreműködőket.

(vezetői jóváhagyást követően, amennyiben a szervezetnél működik erre alkalmas intranetes felület, akkor az átláthatóság és nyomon követhetőség érdekében – integritás címszó alatt - fel lehet venni a projektek közé)

6.12. Az integritásfelelős – adatvédelmi szempontok szigorú betartásával – a Munkacsoport tagjait évente tájékoztatja az integritást sértő eseményekkel kapcsolatos bejelentések számáról, tárgyáról, a vizsgálat eredményéről.

A Munkacsoport javaslatára – a jó gyakorlat bemutatása, valamint oktatási céllal – a bejelentések tapasztalatairól tájékoztató, oktató anyagot kell készíteni.

A tájékoztató anyagot a kommunikációs szakértő közreműködésével az integritásfelelős készíti el és teszi közzé a szervezet intranetes hálózatán *(vagy küldi ki mindenki számára e-mailen)*.

6.13. A területek közötti összhang és az (ágazati) alapelvek mindenkor érvényesítése biztosítékként a Munkacsoport állandó tagjainak minden esetben részt kell venniük a belső szabályzók készítésének, valamint felülvizsgálatának egyeztetési és véleményezési folyamataiban.

6.14. Az integritásirányítási rendszerbe integrált alrendszereket, azok integritást érintő feladatait, elektronikus rendszereit, valamint az egyes elemek kapcsolódási pontjait e Szabályzat függelékei határozzák (határozhatják) meg az alábbiak szerint: *(az egyes függelékeket példaként soroltam fel, ezek az adott szervezet struktúrájától függően változhatnak és nem statikusak, amennyiben ezt a megoldást választjuk, akkor ügyelni kell azok naprakészen tartására, ebbe pedig – a teljesség kedvéért - be kell venni az adott területért felelősöket is; ugyanakkor az adatlapok összefüggéseik révén segítséget nyújthatnak az informatikai háttérrendszer kiépítéséhez is)*

- I. számú függelék Szervezeti integritás (vezetői) alrendszer
- II. számú függelék Humánpolitikai alrendszer
- III. számú függelék Pénzügyi alrendszer
- IV. számú függelék Beszerzési alrendszer
- V. számú függelék Iratkezelési alrendszer
- VI. számú függelék Adatkezelési alrendszer
- VII. számú függelék Informatika alrendszer
- VIII. számú függelék Információbiztonsági alrendszer
- IX. számú függelék Belső kontroll (integrált kockázatkezelési, integritást érintő bejelentések) alrendszer
- X. számú függelék Kommunikációs alrendszer

6.15. Az integritásirányítási rendszer egyes alrendszerei vonatkozásában az ott megjelölt területért felelősök felelőssége a törvényesség biztosítása, a kitűzött célok teljesítése, valamint az integritási alapelvek érvényesítése, feladatok végrehajtása.

6.16. Az egyes alrendszeren belüli folyamatokat - a szervezet társadalmi céljait és intézményi stratégiáját szem előtt tartva - az alapelvek mentén úgy kell megtervezni, hogy azok támogassák a szervezetet alapfeladataik ellátásában.

7. Középtávú (3-5 éves) intézményi stratégia

7.1. A szervezet vezetője – átfogó szakmai, működési és fejlesztési helyzetelemzést követően - megbízatását követő legkésőbb egy éven belül középtávú (3-5 éves) - legfeljebb a vezetői megbízatásának végéig szóló - intézményi stratégiát készít.

7.2. Az intézményi stratégiai célok meghatározásába, valamint az intézményi stratégia elkészítésébe és véleményeztetésébe valamennyi szakmai folyamatgazdán túl be kell vonni a Munkacsoport tagjait is.

7.3. Intézményi stratégia elemei:

- a) a szervezet általános alapértékei és társadalmi rendeltetése, jövőképe;
- b) a szakmai (alaptevékenység) stratégiai célok és ezek alapján elvégzendő feladatok és hozzárendelt eszközök;
- c) funkcionális stratégiai célok és ezek alapján elvégzendő feladatok és hozzárendelt eszközök. Funkcionális stratégia különösen
 - humánerőforrás/humánpolitikai stratégia,
 - kommunikációs stratégia,
 - informatikai stratégia,
 - integritási (korrupcióellenes) stratégia,

7.4. A szervezet vezetője az intézményi stratégiát köteles mindenki számára elérhető fórumon (*szervezet honlapján*) közzé tenni, továbbá a szervezet állományát személyesen, valamint helyben szokásos módon (*intranetes felületek*) elektronikus úton tájékoztatni.

7.5. Az intézményi stratégiai célok időarányos megvalósulását a vezető irányításával az integritásfelelős/tanácsadó, valamint a belső kontroll felelős évente köteles nyomon követni és értékelni. Az értékelésről összefoglaló jelentést kell készíteni.

8. Képzések szervezésének szabályai (lehet KSz-ben is szabályozni)

8.1. A (külső és belső) képzések szervezése a humánpolitikai vezető feladata. A humánpolitikai vezető a képzések szervezésekor a mindenkor hatályos foglalkoztatási törvények és a KSz rendelkezéseire figyelemmel köteles eljárni.

8.2. A köztisztviselő a belépést követő 1 éven belül köteles az alábbi alapképzéseken, tréningeken, vagy konferenciákon részt venni:

- a) integritás, integrált kockázatkezelés, integritásmenedzsment;
- b) közbeszerzés (*prioritás szervenként változhat*),
- c) adatvédelem, GDPR,
- d) információbiztonság,

A köztisztviselő a fenti képzések elvégzéséről készült tanúsítványt, igazolást köteles a humánpolitikai vezetőnek leadni. A leadott igazolások, tanúsítványok továbbiakban a személyi anyag részét képezik.

8.3. A Munkacsoport kezdeményezésére és felkérésére a humánpolitikai vezető – a 8.2. pontban meghatározott kötelező alapképzéseken túl – a felmerülő kockázatok csökkentésére integritási, illetve egyéb szakmai képzéseket, tréningeket szervez. A képzések kiválasztásában, illetve a képzések megszervezésében a humánpolitikai vezető szorosan együttműködik a képzés tárgya szerint érintett szakterület képviselőivel.

9. Ügyrendek (lehet SzMSz-ben is szabályozni)

9.1. A Szervezet egyes szervezeti egységeire vonatkozó részletes szabályokat a szervezeti egységek ügyrendjeiben kell meghatározni.

9.2. Az ügyrendekben kell szabályozni többek között:

- a) a szervezeti egységhez tartozó feladatkörökben ellátandó feladatokat *(amennyiben van Képesítési Szabályzat, akkor utalhat rá az ügyrend, azonban összhangban kell lennie a Képesítési Szabályzatban, valamint az SzMSz-ben meghatározott feladatkörökkel és feladatokkal, csupán azok részletességében lehet eltérés);*
- b) egyes feladatkörökhöz és foglalkoztatottakhoz rendelt külső,- és belső kapcsolattartási szabályokat *(üggyfélkapcsolatok és hivatali rend garanciális szabályai);*
- c) kiadmányozás szervezeti egységre lebontott rendjét;
- d) helyettesítések rendjét;
- e) munkavégzéshez kapcsolódó – mindent feladatkört érintő – általános szabályokat *(titoktartás, leltárfelelősség, utasíthatóság szabályai, együttműködési kötelezettség szabályozása, munkaértekezletek);*
- f) etikai szabályokat *(történhet az Etikai (magatartási) Kódexre utalással is);*
- g) egyes feladatok folyamatleírását és ellenőrzési pontjait.

9.3. Az egyes ügyrendeket szükség szerint, de legalább évente egy alkalommal a Képesítési Szabályzattal (SzMSz-szel) összhangban felül kell vizsgálni.

10. Kommunikációs és információs szabályok

10.1. Az integritásirányítási rendszer kommunikációs és információs rendszerének működtetéséről a szervezet vezetője gondoskodik.

10.2. Integritásirányítási rendszer dokumentumai lehetnek:

- a) intézményi stratégia;
- b) szabályzat, ügyrend;
- c) emlékeztető;
- d) integritási (korrupcióellenes) intézkedési terv
- e) fejlesztési (projekt) javaslat;
- f) összefoglaló jelentés, tájékoztatók, oktató anyagok.

10.3. A dokumentumok elkészítésekor e Szabályzat 6. pontjában foglaltak szerint kell eljárni. Valamennyi – integritásirányítással kapcsolatban – készült dokumentumot az „I” betűjel használatával kell iktatni.

10.4. Szabályzatok és ügyrendek elkészítésekor a Szervezet szabályzatok és ügyrendek elkészítésére vonatkozó külön utasítása szerint kell eljárni.

10.5. A dokumentumok csak az abban megjelölt felelősök és közreműködők jóváhagyásával, valamint egyetértésével - projekt javaslat esetén pénzügyi ellenjegyzés mellett - kerülhet a szervezet vezetőjéhez. A dokumentumok érvényességéhez, valamint az abban foglalt (fejlesztési) folyamatok elindításához minden esetben vezetői jóváhagyás szükséges.

10.6. Jóváhagyást követően a szervezet vezetője dönt a dokumentumok közzétételi formájáról és fórumáról. Az integritásirányítási célokról, elért eredményekről nyilatkozatot – az integritásfelelős, valamint a kommunikációs szakember szakmai bevonásával - a szervezet vezetője adhat ki.

II. Felülvizsgálat

Jelen Szabályzatot (az integritásirányítási rendszert) változást követően haladéktalanul, egyébként évente felül kell vizsgálni.

Függelék a Mintaszabályzathoz

Integritásirányítási rendszer alrendszeri adatlap/térkép/leltár/katalógus	
Alrendszer megnevezése:	humánpolitikai alrendszer
Felelős:	humánpolitikai vezető
Folyamatok felülvizsgálata:	(jogszabály)változás esetén haladéktalanul, de évente legalább egyszer
I. Célok (stratégiai) meghatározása:	
	Hatóság alaptevékenységének humánpolitikai támogatása:
1.	szervezeti integritás erősítése a szervezeti célokkal azonosuló szakemberállomány toborzásával
2.	átlátható, elektronizált munkafolyamatok kiépítése, fejlesztése
3.	integritási és szakmai képzések ösztönzése
4.	családpolitika erősítése
5.	esélyegyenlőségi és szociális szempontok érvényesítése
II. Jogszabályok (területet érintő jogszabályok gyűjteménye):	
1.	A különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény (Kút.)
III. Belső utasítások (terület saját belső szabályzatai, aminek karbantartásáért felel):	
1.	Közzszolgálati Szabályzat
2.	Képesítési Szabályzat
IV. Belső közreműködők, javaslattevők, véleményezők, kontrollok:	
1. adatvédelmi szempont:	adatvédelmi tisztviselő(k) cél: adatvédelmi jogszabályok érvényesítése a humánpolitikai folyamatokban
2. integritási szempont:	integritásfelelős cél: integritási alapelvek érvényesítése a humánpolitikai folyamatokban
3. információbiztonsági szempont:	információbiztonsági felelős cél: információbiztonsági garanciák beépítése a humánpolitikai folyamatokba
4. hatékonysági, gazdaságossági szempont:	gazdasági vezető cél: hatékony gazdálkodás és kiadások tervezhetősége
5. informatika:	informatikai vezető cél: elektronizált folyamatok menedzselése, fejlesztése
V. Támogató (informatikai) rendszerek	
1.	HR Beléptető Rendszer
2.	HR Nyilvántartó rendszer
3.	HR Elszámoló Rendszer
4.	HR Munkaidő Nyilvántartó Rendszer
5.	HR Nyomtatványtár
Integritásirányítási rendszeren kívül érkező megállapítások, észrevételek:	
1. Belső ellenőr	
2. Állami Számvevőszék	

VI. Kockázatfelmérés(ek)ből fakadó integritási feladatok, határidők⁹²	
1.	
2.	
3.	
VII. Külső megállapításokból fakadó feladatok, határidők:	
1.	
2.	
VIII. 2021. évi fejlesztési célok, projektek, határidők, eredmények:	
Munkacsoport döntése értelmében milyen projektméven fut:	

⁹² Munkacsoport javaslata alapján – elfogadott integritási intézkedés terv szerint

Módszertani útmutató a nagy lakosságszámú települési önkormányzatok integritásának fejlesztéséhez

*Integritástudatosság és integritásfejlesztés az önkormányzatoknál
– A közigazgatási integritástudatosság fejlesztése, a „jó kormányzás” kialakítása*

Az önkormányzati integritás fejlesztése, az integritástudatosság

Az önkormányzat integritás, a „jó kormányzás” a közigazgatásban

Az önkormányzatok által megállapított értékek, elvek és célkitűzések között a korrupció elleni küzdelemnek, mint kiemelt szempontként és irányként kell megjelennie. Hangsúlyt kell fektetni a visszaélések megelőzésére, széles körű átláthatóságot biztosítva a szervezet ellenálló-képessége növelhető. Az önkormányzat vezetőségének vállalnia szükséges az elszámoltathatóságot az antikorrupciós irányítási rendszer eredményessége érdekében. Az antikorrupciós stratégia elemeinek és az integritásirányítási céloknak a munkafolyamatokba be kell épülnie. Az integritásszemlélet fejlesztésében és fenntartásában biztosítani szükséges az ügyfélközpontúságot, a szabályszerűséget és a közérdek elsődlegességének együttes figyelembevételét. Alapvető célként jelentkezik a társadalom bizalmának erősítése, további célként kell kitűzni a korrupcióellenes tevékenység szakszerűségének fokozását, az integritástudatosság erősítését és növelését, valamint az ügyintézési folyamatokban rejlő kockázatok mérséklését, nem utolsósorban az e-közigazgatási fejlesztését.

Az önkormányzat vezetésének ennek érdekében ki kell alakítania antikorrupciós stratégiáját, melynek megvalósítása során az integritásalapon működtetett szervezetnek alapelveként kell tekintenie a tisztességre, a becsületességre, az átláthatóságra, az elszámoltathatóságra, az etikusságra, a feddhetetlenségre és a pártatlanságra. Az önkormányzati vezetésnek, ezen túlmenően a Képviselő-testület tagjainak, illetőleg az önkormányzat hivatalának és a köztisztviselőknek elhivatottnak kell lenniük a korrupció megelőzésében és felderítésében. Kiemelt szempontként jelenik meg az önkormányzatoknál a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóbbá tétele, a közigazgatás és az üzleti élet tisztaságának elősegítése, ezen belül a közbeszerzésekkel kapcsolatos eljárások tisztaságának biztosítása, valamint az integritási szemléletre vonatkozó oktatása és képzések biztosítása is. Az OECD ajánlása, amely a közigazgatás integritására vonatkozik, útmutatóként szolgál és keretet biztosít az önkormányzatok integritástudatos szemléletű vezetéséhez és korrupcióellenes stratégiájának kialakításához. Az ajánlás a folyamatszemléletű és kockázatalapú megközelítésre helyezi a hangsúlyt, illetve a szervezeti integritás kultúra, az integritásszemléleten belül pedig a „jó kormányzás” kialakítására. Az integritásszemlélet fejlesztésének elsődleges célja a korrupciós kihívásokkal való szembenézés és hatékony fellépés, a „jó kormányzás” kialakítása és működtetése. A „jó kormányzás” gyakorlatát meg kell honosítani és szükséges működtetni nemcsak a közszférában, hanem kiterjesztetten az önkormányzat, illetve annak hivatalánál, továbbá az önkormányzat és intézményeinél, a gazdasági társaságainál az integritásszemlélet formálása, az integritástudatosság fejlesztése érdekében folyamatos oktatások és képzések biztosítása révén. A „jó kormányzás” elsődleges értékei között említhetjük: mérni és értékelni, amely egy folyamat-központú struktúrát jelent és alappillére az integritásnak.

Az integritás a tisztességes és szakmai feladatellátás, az átláthatóság, a felelősség, az elszámoltathatóság, mint értékeket jelenti. Az antikorrupciós intézkedések ellenére az elmúlt időszakban a társadalom jelentős része több szinten szembesült a különböző korrupciós tendenciákkal és törődött bele annak megváltoztathatatlanágába. Jelenleg a korrupció-megelőzésen van a hangsúly, továbbá a veszélyeztetett, kockázati területek azonosításán, a sérülékenységi, szervezeti gyengeségek felmérésén. A kockázatok eredhetnek a szervezet alapfeladataiból, valamint a működéséből adódóan. Kihívásként tekintve a feladatra, célul kell kitűzni ennek a tendenciának a csökkentését és visszaszorítását, törekedve az önkormányzati transzparencia maximális biztosítására. A módszertani útmutató az önkormányzatoknak éppen az átláthatóságunk teljes körűvé tételében nyújt segítséget.

Az integritás szervezeti szinten történő értelmezése a közigazgatásban tulajdonképpen magába foglalja, a szervezetre vonatkozó szabályokat és azt, hogy a szervezet meghatározott értékek és elvek szerint működik. Amennyiben a szerv képviselőjében vagy érdekében eljáró személyek az adott szervezet értékeinek mentén látják el a tevékenységüket, úgy mindezen személyek egyéni teljesítménye alapján megvalósulhat a szervezet egészének integritása. A szervezeti integritás ellenálló képességet is jelent, megelőző jelleggel bír. Képes kiszűrni az önkormányzat, mint szervezet rendellenes működéséből, valamint a köztisztviselők, munkavállalók helytelen magatartásából eredő lehetséges károkat.

A közigazgatásra jogi szabályozottsága teret biztosít az önkéntes jogszabálykövetésnek. A közigazgatás területén korrupciónak tekintjük, ha a köztisztviselő a közérdek, a lakosság (ügyfelek) elvárásainak szem előtt tartása és szolgálata helyett saját egyéni érdekét, vagy valamely csoport érdekét helyezi előtérbe. A jól felépített és működtetett integritás- és antikorrupciós irányítási rendszer képes növelni annak az esélyét, hogy a közigazgatásban dolgozók a döntéseiket ne a saját érdekeinek, vagy esetlegesen külső befolyásolók érdekeinek megfelelően hozzák meg, hanem döntéseiket a szervezet számára előnyös és hátrányos következmények mérlegelését követően hozzák meg. Az integritás fejlesztésének az egyes szervezetek működésének egészére szükséges kiterjednie, nem pusztán a gazdasági folyamatokra, hanem a teljes tevékenységre vonatkozóan kell érvényesnek lennie. Az integritástudatosság fejlesztése és az integritásalapú fejlesztés kulcskérdése a korrupció elleni küzdelem, ugyanakkor a közigazgatásban is a megelőzésre szükséges a hangsúlyt helyezni, illetve a személyes és szervezeti etikai értékek, illetőleg a szervezeti kultúra erősítését kell szem előtt tartani, amelyet folyamatos tevékenységgel szükséges fejleszteni. A közigazgatási integritás fejlesztése során a szervezet irányításában a szabályrendszernek meghatározó szerepe van. Az integritás fejlesztésének célközönsége szervezeten belüli felelősei, akik – legalábbis az adott szervezeti környezetben – szakembernek, egyfajta specialistának számítanak. Ennek megfelelően az anyag célja módszertani útmutatás az antikorrupciós célkitűzések megvalósításához, amely az adott szervezettípus szervei széles körében alkalmazható útmutatást kíván nyújtani, ezért nem (vagy csak eseteként) tartalmazza konkrét szervezeteknél történt, pozitív vagy negatív esetek bemutatását. A Nemzeti Védelmi Szolgálat a KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-00001 azonosítójelű, „Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében” című kiemelt projekt keretében esettanulmányokat tartalmazó kötet kiadását is tervezi.

A szervezeti kultúra – értékek és szabályok, szervezeti etika

A korrupció jelensége kultúránként változik, ezáltal elmondhatjuk, hogy az azonosságokon túl akár költségvetési szervként is változóak lehetnek, hogy az adott szervezetnél milyen korrupciós kockázati tényezőket fedezhetünk fel, illetve mutathatunk ki. Az önkormányzat hivatalának céljai hierarchikus rendszert alkotnak. Az egyes szervezeti egységek, illetve az önkormányzati és hivatali vezetők, munkatársak céljai szorosan kapcsolódnak az önkormányzat és hivatala legfőbb feladataihoz, célkitűzéseiseihez.

A szervezeti értékeket és szabályokat elsődlegesen az önkormányzat vezetősége közvetíti, amely ebben a minőségében:

- stratégiát alkot a szervezeti célok elérésére,
- megszervezi a feladatok végrehajtását, amelyhez erőforrásokat rendel,
- kialakítja a szervezeti struktúrát,
- szervezeti és működési szabályzatot alkot,
- meghatározza a szervezeti értékeket,
- ellenőrzi a szervezeti célok teljesülését,
- példát mutat.

A vezetői példamutatás sarkalatos pont az integritásalapú vezetői attitűdök között. Megjelenik az integritás során a szabályok alkotása és a szervezetben a követendő értékek meghatározása is. Az integritás és az emberi erőforrásokkal való gazdálkodás összefügg, a megfelelő szervezeti struktúra kialakítása mindezek nélkül elképzelhetetlen. Szükséges megfogalmazni és dokumentálni a szervezet által vallott értékeket és elveket, akkor lehet a szervezete-fejlesztés sikeres, ha a munkatársak is elfogadják ezeket az értékeket.

Alapvető szervezeti értékek az önkormányzatnál

- | | |
|--------------------------------|-----------------------|
| • elköteleződés | • erős belső kontroll |
| • szakmaiság | • együttműködés |
| • átláthatóság | • ügyfélközpontúság |
| • politikai elszámoltathatóság | • etikai értékek |

Ezek az eszközök gyakorlatilag erősíteni hivatottak a szervezet munkatársainak szabálykövetését, tisztázzák az elvárásokat, továbbá az etikus döntések meghozatalát segíti, illetve keretek közé emeli az etikus viselkedést a szervezetben. Ennek érdekében célszerű egységes etikai kódex megalkotása. Az integritásszemlélet kialakítása a közigazgatás szervezeti kultúráját a korrupció elleni fellépéstől függetlenül erősíteni hivatott. A közigazgatási kultúrának a szervezeten belül fejlesztenie kell a köztisztviselők elszámoltathatóság iránti elkötelezettségét.

A szervezeti kultúra követelményei között jelenik meg a szervezeti integritás támogatása és a köztisztviselők aktív részvételének erősítése is a szervezeti döntéshozatalban. Az önkormányzat által kinyilvánított értékek vállalása, valamint az értékek érvényesítése elsődlegesen a működésben és meghozott tud megnyilvánulni. A felmerülő integritási problémákra nyitottan és érzékenyen reagáló szervezet a változásokhoz is könnyebben tud alkalmazkodni. Az integritásirányítási rendszer feladata a szabályokra épülő és az értékalapú megközelítések közti egyensúly megteremtése. Legfőbb szervezeti értéknek jelennek meg a közigazgatásban a szakmaiságon túl többek között az átláthatóság, a belső kontroll erősítése, az elköteleződés, illetve az etikai értékek is.

Az önkormányzati szervezetek fejlesztési iránya értékek mentén kell, hogy történjen, amely akkor tud sikeres és eredményes lenni, ha a szervezet által vallott értékeket a köztisztviselők is elfogadják, ekkor az értékközpontú közigazgatás érvényesül. Az integritás a működőképes szabályalkotás és köztisztviselők személyes elköteleződésének erőterében formálódik, hiszen a szervezeti kompetencia és szabályrendszer biztosítja az eredményes működést. A köztisztviselők pedig kompetenciáik és személyes elköteleződéseik révén illeszkednek a szervezet működéséhez.

Az ügyfélközpontú közszolgálati működés csak akkor lesz sikeres és hosszútávon fenntartható, ha a közigazgatás intézményrendszere képes lesz egyfajta szervezeti kultúraváltásra. Egy szervezet kultúrájának megváltoztatása, átalakítása érinti az ott dolgozó személyi állományt is. A közigazgatásban a munkavégzés, feladatellátás akkor a leghatékonyabb, ha az egyes szintek szereplői jól együtt tudnak működni, kiegészítik egymást.

A szervezeti párbeszéd során mind az integritásalapú működés, mind pedig a szervezeti értékek, elvek és célokat folyamatosan képviselni szükséges. A szervezeti kultúra integritásalapon történő kialakítása és beékelődésének elősegítése a szervezetben a működőképes szabályalkotás és a munkatársak elköteleződésének erőterében tud formálódni, amely során a szervezeti szabályok és a szervezeti értékek, elvek és célok, valamint a szakmai megfontolások össze tudnak hangolódni. Az integritáshoz olyan szabályrendszer szükséges, ami a demokratikus értékeken és elveken mentén kerül kialakításra és megfelel a szervezeti értékeknek és céloknak. A közszolgálati integritás ennek megfelelően akkor tud megvalósulni, ha az önkormányzatban kialakult gyakorlatok is az értékek és szabályok megvalósulását szolgálják és a megállapodott közérdeket szolgáló céloknak megfelelő eredményeket hoznak létre. Ezen túlmenően a munkatársakra jogszabály alapján megfogalmazott magatartási követelmények:

- jó közigazgatásba vetett bizalom fenntartásának szem előtt tartása,
- a köz szolgálata,
- a jóhiszeműség és a tisztesség elvének alkalmazása,
- kölcsönösen együtt kell működni és nem lehet olyan magatartást tanúsítani, amely a másik fél jogát, jogos érdekét sérti,
- a joggal való visszaélés tilalma (joggal való visszaélés különösen, ha az mások jogos érdekeinek csorbitására, érdekérvényesítési lehetőségeinek korlátozására, zaklatására, véleménynyilvánításának elfojtására irányul vagy ehhez vezet),
- a munkaidőn kívül is elvárható magatartás tanúsítása,
- a minősített adatok megtartása,
- az információ kiszivárogtatásának tilalma (illetéktelen személynek és szervnek nem adható tájékoztatás olyan tényekről, amelyek a tevékenység során jutnak tudomásra és kiszolgáltatásuk az állam, a közigazgatási szerv, munkatársa vagy az állampolgár számára hátrányos vagy jogellenesen előnyös következményekkel jár),
- az emberi méltóság és az abból fakadó személyiségi jogok védelme,
- az egyenlő bánásmód követelménye.

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény alapján előírt hivatásetikai alapelvek többek között: a hűség és elkötelezettség, a nemzeti érdekek előnyben részesítése, az igazságos és méltányos jogszolgáltatás, a méltóság és tisztesség, az előítéletektől való mentesség, a pártatlanság, a felelősségtudat és szakszerűség, az együttműködés, az intézkedések megtételére irányuló arányosság és a védelem. A vezetőkre vonatkozó további etikai alapelvek a példamutatás, a szakmai szempontok érvényesítése és a számonkérési kötelezettség.

Vezetői szerepvállalás, elkötelezettség

A szervezet vezetőinek elsődleges feladata az integritásirányítási rendszer kialakításakor és annak működtetése során, hogy az integritást, mint témakört folyamatosan kommunikálja. A szervezet belső kommunikációs csatornái alkalmasak arra, hogy az etikai és szakmai dilemmákat, az integritás témakörében felmerülő kérdéseket megvitassák. A szervezeti vezetőknek célszerű meghatározni a vezetői értékeket, melyek mentén a feladatvégzés történik a szervezetben, egyúttal meg lehet határozni a követendő magatartások irányait. A vezetőségnek az értékeket informálisan is közvetítenie kell, ennek keretében folyamatosan példát kell mutatnia, fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a személyes jelenlét, az elérhetőség, a kapcsolattartás, a nyílt és őszinte kommunikáció engedhetetlen a szervezetben, továbbá figyelemmel kell lenni arra a tényre, hogy a szervezeti integritás állapotára jelentős hatással van.

Az integritásnak a szervezeti szinten történő vezetői kommunikációja során elengedhetetlen a rendszeresség, a következetes hozzáállás. Ennek alapján az integritásirányítási rendszer működtetése során nem elegendő a rendszer bevezetése alkalmával az egyszeri kommunikáció, az értékeket és szabályokat többször szükséges kinyilvánítani. Az integritásszemlélet formálásához folyamatosságra és annak rendszeres képviselésére is szükség van, be kell épülnie a szervezet működésének mindennapjaiba, a példamutató magatartás vezetői szinten alapkövetelményként mutatkozik a sikeres működtetéshez. A vezetők a saját viselkedésükkel, hozzáállásukkal irányt mutatnak, példaként közvetítik, hogy milyen magatartást várnak el és mi az, ami nem tolerálható az adott szervezetben. A vezetői példamutatás gyakorlatilag kommunikációs eszközként nyilvánul meg az integritásirányítási rendszerben.

A vezetőknek meghatározó példamutató szerepük van a közigazgatási apparátus képzési követelményeit illetően, a teljesítményértékelési rendszer alkalmazása, illetőleg az illetmények megállapítása során is. A vezetőségnek meg kell határoznia a humánfolyamatokhoz kapcsolódó és követendő értékeket is, a főbb üzeneteket, amelyeket a vezetői szintek az alá középvezetők pedig közvetítik és érvényesítik ezeket a beosztottak irányába.

Az integritás erősítését a vezetői elkötelezettség jelentősen képes alakítani a szervezetben. Az integritásirányítási rendszerben bármely kommunikációs eszköz önmagában nem vezet a szervezet integritásának erősödéséhez.

Az integritásszemlélet érvényesítése során a vezetőknek cselekedeteik során is meg kell nyilvánulnia a példamutatásnak, továbbá az elkötelezettségüknek.

Bármilyen elkötelezett a szervezet első számú vezetője, az integritás tanácsadó, illetve a közigazgatási apparátus a szervezeti integritás megteremtése mellett, fontos hangsúlyozni, hogy valamilyen vezető elkötelezettsége szükséges.

A Képviselő-testület szerepe az integritás fejlesztésében, az antikorrupciós törekvésekben

A Képviselő-testület tagjai és a nem képviselő bizottsági tagok integritásszemlélete kiemelkedő jelentőségű. Ennek keretében támogatja az önkormányzatot az integritásirányítási rendszer és az antikorrupciós irányítási alrendszer bevezetésében, működéséhez biztosítja a szükséges erőforrásokat. A képviselők elkötelezettsége vitathatatlan az antikorrupciós törekvések során. Példamutatásuknak, hasonlóan az önkormányzat vezetőségéhez cselekedeteik során is meg kell nyilvánulniuk. Ilyen többek között a Képviselő-testület és bizottságai által meghozott döntések, szabályoknak megfelelésén túl az egyes eljárások tisztasága, átláthatósága.

A Képviselő-testületnek is bizonyítania kell szerepvállalását és elkötelezettségét az antikorrupciós törekvések során azzal, hogy jóváhagyja antikorrupciós politikáját és stratégiáját. Az antikorrupciós politika olyan kereteket és határokat kell, hogy rögzítsen, amely nemcsak a környezetre vonatkozó elvárásokat fogalmazza meg, hanem egyben deklarálja a képviselők által vállalt értékeket, követendő magatartásszabályokat is. Többek között ilyen lehet például, hogy hogyan járnak el a képviselők a testületi és bizottsági döntéseik meghozatalakor, milyen minőségi célok és értékek azok, amelyek a képviselőkre is vonatkoznak. Példamutatásukkal élen kell járniuk a korrupció-megelőzési törekvésekben és a tisztesség, a megvesztegethetetlenség nemcsak, mint önkormányzati elvárásnak, hanem értékközvetítőként is meg kell jelennie.

A Képviselő-testület elfogadja antikorrupciós politikáját, melyet a képviselők által aláírt dokumentumban foglal össze. A Képviselő-testület antikorrupciós politikájában kinyilvánítja az antikorrupciós célkitűzéseit, szándékait:

- felelősségvállalás a korrupcióért,
- alapelveként rögzíti a politikai elszámoltathatóságot,
- rögzíti, hogy a korrupciót megtiltja a döntések meghozatalának minden folyamatában,
- követi a hatékony és etikus döntéshozatalai gyakorlatra vonatkozó elvárásokat,
- vállalja a transzparenciát,
- biztosítja az átláthatóságot,
- megköveteli a korrupcióellenes jogszabályoknak való megfelelést,
- keretet biztosít az antikorrupciós célok és irányelvek kitűzéséhez és megvalósításához,
- rögzíti a Képviselő-testület tagjainak az antikorrupciós irányítási rendszer követelményeinek a teljesítése iránti, és a rendszer folyamatos fejlesztésére irányuló elkötelezettségét,
- meghatározza az antikorrupciós politika be nem tartásának következményeit.

Az antikorrupciós politikát meg kell ismertetni az önkormányzatban belül és a kommunikációs eszközök által is nyilvánosságra kell hozni. Meg kell jelentetni az önkormányzat honlapján, hogy adott esetben az üzleti partnereknek (*befektetőknek, vállalkozásoknak, önkormányzati tenderek esetében pályázóknak stb.*) és a lakosságnak is információként szolgáljon az önkormányzat által képviselt értékekről, antikorrupciós hitvallásról.

Az átláthatóságra fókuszálva a Képviselő-testület és bizottságainak működésével összefüggésben az önkormányzati döntések nyilvánosságának biztosítása kiemelt feladat, meg kell valósítani a közvagyon hasznosítására és a közpénzek felhasználására kötött ötmillió forint feletti szerződések nyilvánosságának biztosítását is, ezen túlmenően az ötmillió forint alatti beszerzések nyilvánosságának biztosítása gyakorlatilag szélesebb körben támasztja alá az integritásalapú működést. Az önkormányzati döntések nyilvánosságával összefüggésben, ilyenek lehetnek például az önkormányzati testületi ülések nyilvános előterjesztései - a meghívó kiküldését követően -, a meghívóval együtt kötelező közzétenni az önkormányzat honlapján.

Integritásirányítási Rendszer (IIR) és Antikorrupciós irányítási alrendszer (AkIR)

Fogalmak

Integritás: érintetlenség, teljesség, tisztaság.

Személyes integritás: szabálykövető, értékek által vezérelt magatartás, amely a szervezet ellenálló képességét is jelenti.

Integritásmenedzsment - Vezetőség: A szervezet integritását biztosító irányítást jelent. Magába foglalja és egyben összefoglaló megnevezése az önkormányzat és intézményei, önkormányzat tulajdonában álló gazdasági társaságok és az önkormányzat hivatalának irányítását és vezetését végző személyek köre, a polgármester, az alpolgármester(ek), a jegyző és az aljegyző(k), intézményvezető(k), gazdasági társaság(ok) vezetői.

Vezetői szerepvállalás: Vezetők minden szinten megteremtik a célok és irányvonalak összhangját, valamint a feltételeket, amelyek között az alkalmazottak elkötelezetteké válnak a szervezet antikorrupciós céljainak elérésében.

Integritásirányítási rendszer: Az integritásirányítási rendszer az államigazgatási szerv integritás alapú működése és az abban résztvevők tevékenységének összehangolása.

Integritásszemlélet: a Vezetőség által az integritás feltételeinek biztosításához értéként és elvként megfogalmazott célok, követelmények és módszerek.

Integritástudatosság: a Vezetőség és az alkalmazottak integritás iránti elkötelezettségéhez és az integritásszemlélet formálásának megvalósításához szükséges eszközök (intézkedések, képzések) összessége.

„Jó kormányzás”: az önkormányzat a „jó gyakorlatok” által vezetett szervezetként működik. Értékei és elvei: a transzparencia, integritás, antikorrupció.

Antikorrupció: A korrupció megelőzésére, felderítésére, és szankcionálására szolgáló tevékenységek összessége.

Antikorrupciós Irányítási Rendszer: a közjó érdekében működtetett eszköztár. Az integritásirányítási rendszer alrendszere.

Antikorrupciós stratégia: A Vezetőségnek az önkormányzattal és intézményeivel, gazdasági társaságaival, valamint az önkormányzat hivatalával szemben megfogalmazott integritásmenedzsment elvárásai, elkötelezettségének nyilvános dokumentuma.

Antikorrupciós célkitűzések: A vezetőség által meghatározott elvárások, célok, amelyek teljesítését az Antikorrupciós Integritásirányítási Rendszer (rövidítése: AkIR) fejlesztése érdekében szükségesnek tart.

Köztisztviselők, közalkalmazottak, munkavállalók elköteleződése: Az önkormányzat és intézményei, a polgármesteri hivatalok és az önkormányzat tulajdonában álló gazdasági társaságok alkalmazottai esetében elengedhetetlen az integritás és korrupció-megelőzés iránti elkötelezettség. Az elkötelezettség fokozza az értékteremtési és az értékátadási képességet.

Folyamatszemléletű megközelítés: Hatékonyabban, eredményesebben és kiszámíthatóbb, ha a tevékenységeket, mint egymással összefüggő kapcsolatokat, egységes rendszerként kezelik és irányítják.

Fejlesztés: A sikeres önkormányzatok folyamatosan figyelnek a közszférában a fejlesztésre a jó kormányzás kialakítása érdekében. Felkészülten, kiemelt szakmai kompetenciák alapján végzik tevékenységüket.

Integritásalapú és antikorrupciós szemléletű működés

Az integritásszemlélet ráirányítja a figyelmet az értékeken alapuló elemek fontosságára. A hangsúly jellemzően a megelőzésre helyeződik, az átlátható működés kiépítése és a benne résztvevők közös elkötelezettsége kialakításával a korrupció elkerülése érdekében. A szervezeti integritás akkor valósul meg, ha az adott szervezet rendeltetésének megfelelően látja el feladatait, minden folyamatát tekintve a működése átlátható és egyúttal az adott szervezet elszámoltatható. Az elektronikus ügyintézés biztosító rendszerek, illetve általában az elektronizálás és az informatikai eszközök hozzájárulnak a szervezeti integritás megerősítéséhez. Az integritásalapú működés egyúttal az önkormányzat szabályszerű működését jelenti.

Az integritásirányítási rendszer értékeken alapuló működési rendszer, amelynek a működtetése során az önkormányzatoknak rendelkezniük kell mindazokkal a kompetenciákkal, amelyek a szakszerű és hatékony működést garantálják. A közigazgatásban az integritás az önkormányzat működésének, az arra vonatkozó szabályoknak, valamint a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek a megfelelő működését jelenti. Főbb célok között jelenik meg: a korrupciós kockázatoknak a szervezeten belüli kezelése, a kockázatokkal történő szembenezés, az ezekre adott válaszok, intézkedések meghatározása, valamint az eredményességének előre mozditása. Az integritásirányítási rendszer működésének feltétele a megfelelő kontrollkörnyezet kialakítása, amely végső soron biztosítani hivatott a szervezeti kultúrát, az értékeket, elveket, célkitűzéseket.

Az integráns működéshez elengedhetetlen az integritásirányítási rendszer és alrendszere iránti elkötelezettség. Az integritásalapú működés kialakítását akadályozza, ha az adott szervezeti kérdései között az integritást sértő eseményeket nem ismerik fel, vallják, hogy a szervezetben ilyen típusú probléma nem merült még fel, és gyakorlatilag nem is létezik. Az antikorrupciós felderítő rendszer éppen ezt a jelenséget és akadályt hivatott áthidalni. Az integritás érzékeny terület, lehetnek nemkívánatos hatásai, ezért szükséges, hogy ez a rendszer körültekintéssel kerüljön bevezetésre. Az integritásirányítási és antikorrupciós irányítási alrendszer együttes fogja át a szervezet egészét és annak tevékenységi körét, amely a számon kérhetőséget és átláthatóságot biztosítja az önkormányzat számára. A rendszer működtetése során természetesen megjelenik a társadalmi kontroll is, amely képes megakadályozni azt, hogy a szervezet rendeltetésétől, vagy céljaitól történő eltávolodást.

Az integritásirányítási és az antikorrupciós irányítási alrendszer működtetése a belső kontroll és kockázatkezelési rendszerrel összhangban történik, ahol mind a szabályszerűség, mind pedig a közérdek elsődlegessége érvényre jut. A szervezeti integritás rendszerei keretei között a szervezet tagjai számára ösztönzőleg hat, és lehetővé válik az integritást sértő események, valamint a korrupciós jelenségek bejelentése, a bejelentő adatainak bizalmas kezelése mellett. A rendszer biztosítja a névtelen bejelentés lehetőségét is. A szervezet integritásfejlesztésének folyamatos célként kell megjelennie. Az önkormányzatok részéről komoly felkészültséget igényel, fel kell mérni a kockázatokat, el kell végezni a korrupciós lehetőségek elemzését. Ki kell dolgozni az integritást erősítő eszközöket, struktúrák és folyamatokat, mely rendszerben az átláthatóság és elszámoltathatóság tulajdonképpen biztosítékként szolgál. Szervezeti szinten az integritás irányítási rendszer részeként követelményként jelenik meg az integritás tanácsadó és/vagy integritási feladatok ellátására létrehozott csoport kijelölése, államigazgatási szervként stratégiák és integritási célok éves meghatározása, valamint az ezek teljesülését mérő mutatószámok kidolgozása.

A részvételiség megjelentetésének kérdései a közigazgatási integritással összefüggésben még nem elég kiforrottak. A korrupció olyan kockázati tényező, amely felborítja az elszámoltathatóság, az átláthatóság és az állampolgári részvétel egyensúlyát, illetve amely akadályozza ennek létrejöttét. Veszélyezteteti a demokratikus jogállam működését, sérti az integritást.

A korrupció megelőzésének szempontjából kiemelt feladat az önkormányzatok és intézményrendszerük, illetve a közszolgálati tisztviselők integritásának erősítése. Az önkormányzatoknak törekedni kell saját integritásuk növelésére, erősítésére. A részvételiség szempontjából egyfajta elvárás, hogy a lakosok bizni tudjanak közigazgatási szervekben, intézményekben, tekintettel arra, hogy több szolgáltatást (pl. *útlevélek kiadása, engedélyek kiadása, támogatások biztosítása*) biztosít részükre.

Lehetséges megoldás a részvételiség kérdéskörében is az átláthatóság növelése és az szervezet érintettjei bevonásának ösztönzése, figyelemmel a politikai folyamatokra az elszámoltathatóság érdekében. Amennyiben a vezetőség és az érintettek támogatják az átláthatóságot és a nyílt vezetési stílust, a nyílt kormányzást az átláthatóság tulajdonképpen produktumként fog megmutatkozni, amely hatására a bizalom tud erősödni.

Az átláthatóság szempontjai között érvényesül az információhoz és a nyílt adatokhoz való hozzáférés, illetve a közérdekű adatokra, információkérésekre történő hatékony válaszadási metodika. Lehetséges irány lehet az integritás szempontjából és a fenti elvek érvényesülése érdekében valamilyen formában, hogy a társadalmi szint, a lakosság is bekapcsolódhasson a közpolitikák kidolgozásába, például különböző fórumok, egyeztetések, lakossági fórumok által.

Az integritás tanácsadó, a közigazgatási megfelelési felelős (compliance officer)

Az 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet 5. §a szerint az államigazgatási szervek hivatali szervezetének vezetőjének az integritási és korrupciós kockázatok kezelésére és kezelésének támogatására, valamint az integritásirányítási rendszer és a belső kontrollrendszer egyes elemei működtetésének koordinálására integritás tanácsadót jelöl ki. Az integritás tanácsadó és /vagy integritással összefüggő feladatok ellátására létrehozott integritási szervezeti egység, független, a hivatali szervezet vezetőjének közvetlen irányítása alatt látja el feladatát. Az integritás tanácsadó adatvédelmi felelősi, esélyegyenlőségi referensi, és fegyelmi biztosi feladatot is elláthat, azonban belső ellenőri feladatokat tanácsadói tevékenységével egyidejűleg nem láthat el.

Az integritás tanácsadónak az intézkedési terv alapján javaslatot kell tennie az államigazgatási szerv hivatásetikai és antikorrupciós témájú képzéseinek megtartására, valamint közre kell működnie ezek végrehajtásában. Az integritás tanácsadó tájékoztatást és tanácsot ad a hivatali szervezet vezetői és munkatársai részére a felmerült hivatásetikai kérdésekben, továbbá gondoskodik a belső kontrollrendszer vonatkozásában a kontrollkörnyezet kialakításának és az integrált kockázatkezelésnek a koordinációjáról, valamint elláthatja a szervezet működésével összefüggő integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásával és kivizsgálásával kapcsolatos feladatokat.

Az integritás tanácsadó feladatait, felelősségi körét, valamint szervezetben betöltött helyét és függetlenségét tekintve gyakorlatilag a közigazgatási compliance officer, megfelelési felelős szakember. Az integritás tanácsadó önkormányzaton belüli helyzete és független pozíciója még koránt sem olyan stabil, erős és megkerülhetetlen személy, mint a magánszféra szervezeti kultúrájában, ugyanakkor az önkormányzatok által vállalt értékek, elvek és antikorrupciós politikák, és korrupció-megelőzési kinyilatkoztatások előbb-utóbb kiemelt szereplőjévé teszik majd és intézményesítése révén biztosítani tudja méltán kiemelkedő szerepét is.

Az integritástudatosság fejlesztés lehetséges irányai

Vezetőségi és Képviselő-testületi átvizsgálás

A vezetésre nézve évente legalább egyszer indokolt vezetői átvizsgálás lefolytatása az integritásirányítási rendszer és az antikorrupciós irányítási alrendszer működése és fenntartása, valamint eredményessége, illetve a stratégiai irányvonalával való összhangjának megléte; továbbá az antikorrupciós politika gyakorlati megvalósításának és az antikorrupciós intézkedési tervszerűsége, a célok teljesülésének értékelése, továbbá a fejlesztési, változtatási szükségletek és lehetőségek meghatározása céljából.

A Képviselő-testület vonatkozásában az általa deklarált antikorrupciós politikára vonatkozó nyilatkozatot eredményessége érdekében, valamint az antikorrupciós politika be nem tartásának következményeivel kapcsolatosan időszakosan szükséges vizsgálatot tartani. A vezetéségi átvizsgálásról írásos dokumentumot kell készíteni, amely értékelni az eltelt időszak eseményeit, a bekövetkezett változásokat. A jelentés javaslatokat tartalmaz és fogalmaz meg a jövőbeni fejlesztési érdekében.

A vezetéségi átvizsgálás során a vezetés tagjai, a Képviselő-testület és bizottságai tekintetében végzett átvizsgálás során pedig a Képviselő-testület tagjai áttekintik az átvizsgálás eredményére vonatkozó dokumentumokat, jelentéseket. Az azokban foglalt javaslatok alapján döntenek azokról az intézkedésekről, melyek szükségesek az esetleges hiányosságok kiküszöböléséhez, a rendszer tökéletesítéséhez.

A vezetéségi átvizsgálás során el kell fogadni a következő időszak integritási és antikorrupciós célkitűzéseit, rendelkezni kell az integritásra vonatkozó belső ellenőrzések ütemezéséről, fejlesztési igény szükségessége esetén annak végrehajtására intézkedési tervet kell elfogadni.

Erőforrások, kommunikáció

Az erőforrásokat tekintve nem csupán az emberi erőforrásokra, hanem a fizikai és pénzügyi erőforrások megteremtésére is szükség van a rendszer és alrendszere bevezetése, működtetése és alkalmazása során. Az irányítási rendszer eredményes működéséhez olyan munkatársakra van szükség, akik megfelelő idővel rendelkeznek a feladat ellátására. Éppen ezért nem célszerű osztott munkakörben ellátni a feladatot, önálló feladatként kell definiálni és kialakítani a kapcsolódó feladatkört, ennek alapján kell a hatásköröket és felelősséget meghatározni. Fizikai erőforrásnak tekinthetjük többek között az irodahelyiséget, a keletkező dokumentumokhoz szükséges zárható bútorokat, a számítógépes hardvereket és szoftvereket, képzési tananyagokat is. A folyamatos és eredményes működéshez a pénzügyi erőforrásokat is szükséges az önkormányzatoknak biztosítaniuk.

Az integritásszemlélet kommunikációja tekintetében az önkormányzatnál és intézményrendszerénél, gazdasági társaságainál is tudatosítani szükséges a vállalt értékeket és célokat. Ehhez az egyes hatáskörök és felelősségi rendszerek megosztása, rögzítése elengedhetetlen, amelynek lényegi feltétele és igénye, hogy a hatékony kommunikációs csatornák kialakítása is. Egységes, minden szervezetre kiterjedő személyzeti politikát kell működtetni, olyan rendszert, amelyben a munkatársak hivatástudata, elkötelezettsége kiemelt szerepet kap. A vezetés személyzeti politikája arra kell, hogy irányuljon, hogy a munkatársak rendelkezzenek a feladataik ellátásához szükséges képzettséggel, felkészültséggel, készséggel és nagy mértékben azonosulni tudjanak a szervezet által vállalt értékrendszerrel. Az értékátadás és értékközvetítés minden folyamat elemét kell jelentse.

Az integritási feladatokat ellátó munkatárs(ak) feladata a szervezeti integritás elemzésének és az intézkedési terv kidolgozásának irányítása. A tervet és tevékenységek hatásosságát meghatározó kulcskérdés, hogy milyen megközelítéssel (folyamattervezési módszerrel) dolgozik majd

a tanácsadó. Az önkormányzat által vállalt értékek, elvek, célkitűzések a kapcsolódó szabályzatok, kódexek önkormányzaton kívüli kommunikálására alkalmas csatorna lehet az önkormányzat honlapja, a különféle önkormányzati hírlevelek, ezen belül a célirányosan készített hírlevél; a település infopontjai, valamint az önkormányzat lapja is. Ezek segítségével az integritás témaköréről szélesebb körű tájékoztatást, bővebb információt, és nem utolsósorban, adott esetben előzetes információt is adhat mind a leendő munkavállalók, mind pedig az önkormányzattal kapcsolatba kerülő vállalkozások számára.

Integritási és antikorrupciós képzések, tréningek, programok

Az ún. korrupciós- háromszög mutatja a korrupciós események bekövetkezéséhez vezető utat, mely egyrészt magába foglalja a lehetőséget, mint a csalás elkövetésének lehetőségét; a motivációt, a kísértés vagy erőteljes késztetést, amely már önmagában a csalás elkövetésére ösztönző erővel bír. Egy szervezetnél a csalás akkor történik meg, ha az adott szervezet külső és belső ellenőrzése és a közvetlen felügyelete nem kielégítő. A lehetőség megszüntetésére irányulóan a hangsúly a megelőző intézkedéseken van. A korrupciós- háromszög harmadik eleme az indoklás, amellyel cselekményét indokolja, magyarázza.

Amennyiben egy szervezet kellő energiát fordít az etikai és korrupció-megelőzési gondolkodást formáló programokra, a potenciális csalások, illetve a korrupciós események elkerülhetők és csökkenthetők, a korrupció megelőzésére tett lépésekkel a szervezet integritását segítik elő.

Integritás és korrupció-megelőzés területén a kötelező közszolgálati Probono képzéseken túlmenően az önkormányzatban szervezett képzések lehetnek kulcsgenerátorai az integritás, korrupció-megelőzési és hivatásetikai téma közgondolkodásba történő beépítéséhez. A szervezeti szintű és személyi szintű integritás fejlesztésében jelentős szerepe van az önkormányzati képzés-fejlesztési rendszerének is, azon belül is a különböző integritás témájú tréningeknek. A képzés célja, hogy a szervezet munkatársai elsajátítsák az integritással összefüggő ismereteket, szempontokat, követelményeket, és egyben fokozza a téma iránti érzékenységüket. Megvalósításukat tekintve részben a foglalkoztatott integritás tanácsadó és/vagy az integritással összefüggésben kialakított szervezeti egység bonyolítja le ezeket a képzéseket, de ezen túlmenően a lehetőség van akár külső szakértők, oktatószervezők és előadók által történő képzések lebonyolítására is. Alapvetően a belső képzéseknek is létjogosultsága van, hiszen a szervezet ellenálló képessége fejlődhet, ugyancsak lényegi meglátásokat hozhat egy külső nézőpont szerinti oktatási-képzési modell alkalmazása.

Az integritásalapú működés során a vezetőségnek, az integritás területére kijelölt munkatárs(ak)nak érdemes az integritást sértő események, cselekmények, korrupciós esetek elemzésére irányuló, jellemzően előforduló esetekre vonatkozóan gyűjteményt készítenie. Szintén célszerűnek tekinthető a közigazgatás területén a szakmai dilemmákat tartalmazó helyzeteket, az ezekre vonatkozó lehetséges döntéseket, szituációkat, és azok következményeit feltérképezni és rendszerezni. Integritásépítő eszközként a közigazgatási szervezeten belül lebonyolított képzések, tréningek során hatékony tudásként képes funkcionálni, képes lesz az integritás témáját közelebb vinni és értéknövelő szemléletformálásként hatni. A belső képzések jó lehetőséget biztosítanak a folyamatos kommunikációra, melynek révén az aktuális problémákról és az a szervezet pillanatnyi integritás állapotáról képet tud adni. A képzések és tréningek önmagukban nem elegendőek, de jelentősen hozzájárulnak ahhoz, hogy az integritás beépüljön a szervezeti kultúrába, a közigazgatásban vállalt értéknek tekintsenek rá, a mindennapi beszéd tárgyává válva, felvethetők és megvitathatók mindenféle következmény nélkül szervezeti etikai és szakmai dilemmák.

Az integritásalapú működés során a képzések kombinálhatók, gyakorlatiasabbá tehetők az által, hogy egyéb szervezeti változást vagy esetlegesen új folyamatokat bemutató képzések során térnek ki az integritással összefüggő kérdésekre, a korrupciós jelenségekre.

A közigazgatás működését minden vonatkozásban a hatályos jogi környezet határozza meg. Célszerű lehet, ha jó gyakorlatként a szervezeten belül az integritás témakörének és a vállalt értéknek, mint értékközvetítő lehetőségként, munkáltatói döntést követően az integritás témájú képzések beépülnek az előmenetelbe és részévé válnak a közszolgálati életpályának, a korrupció-megelőzés témakörét érintő közszolgálati továbbképzéseken túlmenően.

A képzések és tréningek során feladatként jelentkeznek olyan normák és viszonyok kialakulásának a támogatása, amely lehetővé teszi a közös munkát. Ez azt jelenti, hogy a tréning tervezése és vezetése során egyszerre kell a csoportfejlődésre és a tartalmi célok elérésére figyelni, melynek legfontosabb eszköze a közös munka és gondolkodási folyamat. Ezek lehetnek esetmegbeszélések, strukturált elemzések, a szituációs és kritikus incidens típusú esetek. Továbbá felmerülhetnek az önkéntelen reflexiók, rögzülnek a tréningek és képzések során a közös fogalmak, értelmezések alakulnak ki, ezáltal a közös szervezeti kultúra formálódik. A képzések segítségével fejleszthetők a kompetenciák, mint például az együttműködés, a versengés, a csoportos problémamegoldás, a stratégia kidolgozása, a dinamikus helyzetértékelés és stratégiaillesztés is.

A dilemmakezelő tréningek során részben az elképzelt, részben pedig az esetlegesen megtörtént korábbi esetek megvitatására és a tapasztalatok összegzésére van lehetőség. Szervezeti vezetőként különösen fontosak lehetnek a dilemmakezelő tréningek, mert segítségükkel hatékonyan és eredményesen formálható az integritásszemlélet.

A köztisztviselők részére elengedhetetlen az integritás alapú megközelítés széles körben történő megismertetése és elfogadtatása, ezt többek között közérthető módon tudjuk megtenni. A gyakorlatban az integritás alapú képzések során a résztvevők képesek közösen az esetlegesen általuk ismert integritást sértő gyakorlatok felismerésére. A tréningek során elsődlegesen korrupciós helyzetek és etikai dilemmák elemzésével a korrupcióelemzés és a felelős etikai mérlegeléssel találkozhatnak. Fontos értékteremtő lehet az új belépők részére tréningek tartása is, ami egyfelől részleteiben értelmezi a szervezetet az új munkatárs számára, bevésozhatnak és rögzülhetnek a szervezeti minták. Ennek a dokumentumismertetésen túl egyfajta bevezetesként is szükséges funkcionálnia, ahol a szabályrendszerével és értékrendszerével ismerkedhetnek az új belépő munkatársak, akik képesek egységként értelmezni a szervezet elvárásait és saját szerepüket. Az integritásfejlesztésben során segít a résztvevő munkatársaknak, hogy megtalálják saját lehetséges helyüket és szerepeiket azonosítani tudják. Ilyen formáló eszköz az eskü letétele, de egy pályakezdő számára az oktató tréningek során szervezettudatossági szemlélet is meg tud megmutatkozni, alakulni. Fent említett eszközök, eljárások a szervezeti etikai menedzsment és az integritás szemléletű korrupció megelőzési módszer kulcselemei lehetnek.

Az elkötelezettség és a motiváció szervesen kapcsolódik a képzések, tréningek során történő kialakításhoz és fejlesztéshez, amely egyik feltétele annak, hogy a munkatársak azonosulni tudjanak a szervezet céljaival és küldetésével.

Humánpolitikai folyamatok és munkaköri kockázati pontok

Az emberierőforrás-gazdálkodás során a szakmai szempontoknak és a szervezeti céloknak kell teljesülniük. Ennek a feltételnek a teljesülése szervezeti kultúrán belüli szemléletváltást segíti elő és az értékalapú működés kialakulását is eredményezi. Fontos célkitűzés a korrupció-megelőzés

szempontjából például az, hogy az integritáspolitikát a személyzeti politika állandó részévé váljon; az intézmények, és a szervezetek rendelkezzenek etikai kódexszel; a közsférában már alkalmazott a hivatali eskütétel is.

Célként fogalmazható meg egy olyan szélesen értelmezett integritáspolitikát kialakítása, amelyben az alkalmazott különböző intézkedések egy integrált és kiegyensúlyozott rendszert képeznek. A szervezeti célok elérését, a hatékony munkavégzést segíti a jó humánerőforrás menedzsment. Ez már önmagában alapjaitól kezdve, a munkaerő kiválasztástól kezdve a kockázatok kiszűrésére tett törekvéseket jelentheti. Kiemelt irány lehet, hogy a feladatok ellátásához megfelelő képzettségű, kompetenciával rendelkező, a szervezeti célokkal azonosulni tudó, megfelelő létszámú humánerőforrás álljon a rendelkezésre, ez jelentheti pl. a kiválasztási eljárás során a korrupció-megelőzésére tett lépések megtételét is.

Az elkötelezettség, illetve a motiváció erősítésének kérdése az illetményrendszerre is kiterjed. Integritás szempontból a munkaköralapú rendszer bevezetésének javadalmazásra gyakorolt hatását tekintve a munkaköralapú rendszerben a munkáltatók az azonos munkaért azonos bérrel történő alapelveként érvényesítésére nyílna lehetőségük. Az általános gyakorlat szerint a közigazgatási szervek már eddig is alkalmazták a fontosabb munkakörök magasabb szintű javadalmazását. Az illetmény eltérítés azonban jellemzően a betöltő személyhez kötődik. A közigazgatásban a jutalékok rendszere és az egyéb jövedelmi ösztönzők, hajlamosíthatnak és lehetőséget adhatnak a korrupciós cselekmény elkövetésére. Ezért a teljesítményalapú díjazás és ösztönző rendszer kialakításakor mérlegelni szükséges ezen aspektusokat annak érdekében, hogy azok lehetőleg ne ösztönözzék például az elkövetést. A teljesítményértékelés és az ösztönző rendszer ugyanakkor eszköze lehet annak, hogy az önkormányzat antikorrupciós politikája érvényesüljön, és ennek megfelelően végezzék a munkatársak munkájukat.

Emberierőforrás-gazdálkodás szempontjából számos mellékhatást magában hordoz a munkakör szervezeten belüli relatív értékének illetményeltérítéssel történő kifejezése is, integritásalapú működés esetén ez is megkérdőjelezhető. Az illetményrendszer szabályozottságát tekintve a munkáltató széles spektrumú, önálló döntési joggal rendelkezik. A szervezeti integritás szabályainak megfelelő emberierőforrás-gazdálkodási folyamatok és funkciók, egyúttal a kompenzációs rendszer változását is jelenti majd.

A munkakörelemzések, értékelések lehetővé teszik az integritási és korrupciós és kockázatok felmérésének kiterjesztését, amely kiterjedhet az egyes munkakörök korrupciós veszélyeztetettségének vizsgálatára is. A veszélyeztetett munkakörök beazonosításával pedig lehetőség nyílik célzott megelőző intézkedések meghozatalára és a megelőző mechanizmusok kidolgozására is. Veszélyeztetett munkakörök lehetnek a közigazgatásban a hatósági (pl. adóhatósági, igazgatási), döntéshozói és jogalkalmazói területek; a gazdálkodási feladatokban résztvevők, a pályázatok benyújtásával és kezelésével foglalkozó területen dolgozók például a társasházi pályázatokat ellátó munkakörök, idetartoznak kiemelten a közbeszerzési és EU-s pályázatokkal foglalkozó munkatársak és a közreműködők is, mint például a jogászai háttér, a rehabilitációs és városépítészeti területen feladatokat ellátók, különböző kérelmekkel, engedélyekkel foglalkozó munkatársak például a közterület-használattal összefüggő munkakörök, továbbá szankcionálással foglalkozó munkatársak, és nem utolsósorban a közterületeken feladatokat ellátók is, akik esetében különösen indokolt a kockázati pontoknak nemcsak a feltérképezése, hanem szorosán történő nyomon követése, folyamatos ellenőrzése és indokolt esetben a beavatkozási pontokon a hatékony intézkedések megtétele, szükség esetén megbízhatósági vizsgálatok lefolytatása. Az ilyen típusú elemzések erősítik az integritásszemléletet, az integritással és a korrupció megelőzéssel kapcsolatos értékek elfogadását és jelentős érzékenyítő eszközt jelent a szervezet számára, amely révén a szervezeti kultúrára is formáló hatással bírnak.

Összeférhetetlenség

Az önkormányzatok esetében is célszerű a foglalkoztatottak, a munkatársak belső és külső összeférhetetlenség kockázatait azonosítani és értékelni. Ennek a feladatnak az elmaradása integritás szempontjából rést jelenthet a rendszer működésében. A közigazgatási összeférhetetlenség jelenthet például, ha a végzett munkát és annak kapcsán meghozott döntést közvetve vagy közvetlenül érintő családi, pénzügyi vagy más kapcsolatok merülhetnek fel. Az összeférhetetlenségi esetek tekintetében javasolt az eseteket és az annak kezelésére hozott esetleges intézkedéseket dokumentálni és akár a tréningek és képzések során – az adatvédelmi szabályok betartása mellett – esettanulmányként megvitatni.

Pénzügyi és közbeszerzési kérdések

Adományozások, támogatások, illetve az ajándékok elfogadása

Az elmúlt időszak tapasztalatai alapján, továbbá a különféle civil szervezetek, alapítványok térhódítása révén fontos kérdéskörnek bizonyul az önkormányzatok által meghirdetett adománygyűjtések, illetve önkormányzati támogatások kapcsán lefolytatandó ellenőrzések szükségessége.

A koronavírussal összefüggésben többen kerültek előre nem látható nehéz helyzetbe. Kézenfekvő, hogy ilyenkor az adománygyűjtést szervező önkormányzatoknál az adományok elsősorban pénzadomány formájában jelentkeznek. A közcélú adománygyűjtésre, mint a Képviselő-testület, illetőleg a kihirdetett veszélyhelyzet idején a polgármester által vállalt közérdekű kötelezettségvállalásra vonatkozó felajánlási megállapodásokat körültekintéssel szükséges megkötni. Az ilyen megállapodások esetében a megadott bankszámlára befizetett pénzeszközök és egyéb felajánlások tekintetében jellemzően a polgármester vállal kötelezettséget arra vonatkozóan, hogy azokat maradéktalanul az okiratban megjelölt célra fordítja.

Elengedhetetlen, hogy a pénzbeli adományoknak az útja követhető és átlátható maradjon a folyamat minden részében, hogy valóban azokhoz jusson, és olyan célt szolgáljon, amelyre az adománygyűjtés nyilvánosan meghirdetésre került. Ez sokrétű feladat, mely folyamat az adomány végcéljának megvalósulását tekintve kockázatokat rejt magába, mindezek alapján az adománygyűjtésben, koordinálásban résztvevők esetében az ellenőrzések különösen indokoltak. Az adomány felhasználása és az erről szóló beszámolás során érvényesülnie kell a nyilvánosság és az átláthatóság feltételeinek. Ennek érdekében az adományozottnak be kell számolnia az adományok felhasználásáról.

Javasolt megoldás lehet, ha az adott adományozási felhívást az önkormányzat hivatalos honlapján vagy közösségi oldalán teszi közzé a gyűjtő, akkor ugyanezekben a felületeken meghatározott időközönként történő frissítéssel tételesen kerüljön közzétételre az adományok összege és az adományozó monogramja. A tapasztalatok azt mutatják, hogy az adományozási felhívások közzétételét követően a visszacsatolás, a felajánlott adományok összegeit nem hozzák nyilvánosságra.

Hangsúlyozni szükséges, hogy mind a támogatottak (*jogi személyek, természetes személyek*), mind pedig az adományozott esetében is előzetes ellenőrzést célszerű végezni. Felmerül a kérdés, hogy az adományok beérkezése és szétosztása között meddig terjedjenek a vizsgálatok, utólagos ellenőrzés szükséges a bankszámlákról érkező adományok és támogatások esetében az adományozó és az önkormányzat számlavezető bankja is – jogszabályi előírás alapján - ellenőrizni köteles, hogy a küldő vagy a címzett szerepel-e valamilyen nemzetközi szankciós listán. Az ellenőrzéseket szűrőpróba szerint célszerű végezni, a bankszámlákról érkező adományok alacsonyabb kockázatúak, mint a készpénzes befizetések.

Az ellenőrzéseket meghatározott időközönként célszerű elvégezni az adományozók esetében, azonban a külföldi természetes vagy jogi személy adományozó ellenőrzése különösen indokolt. A nem bankszámláról vagy bankszámlán keresztül érkező adományok esetében az utólagos ellenőrzéseknek a rendszeres adományozókra is ki kell terjedniük. A rendszeres adományozókat célszerű évente többször ellenőrizni, a nem rendszeres adományozókat legkésőbb az adományozást követő hónap végéig, ellenőrzési nyilvántartás vezetése mellett.

Az ajándékok elfogadása tekintetében javasolt szabályozni a szervezeten belül, hogy esetleg milyen felső határig történhet ez, az ajándék témakörét tekintve van-e egyáltalán elfogadott mérték meghatározva az adott szervezetben. Alapvetően azt szükséges eldönteni, hogy a közigazgatási szereplők munkájukkal összefüggésben részesülhetnek-e bármilyen nemű előnyben munkafolyamataik, ügyintézésük, eljárásaik során.

A közszolgálati viszonyokban szabályozható úgy is, hogy semmilyen ajándékot nem lehet elfogadni például az ügyfelektől, hogyan viselkedjenek egy ilyen helyzetben, milyen magatartást tanúsítsanak akkor, ha a szervezet kommunikálja az ajándékok elfogadásának tilalmát, a visszautasítás során miként közölik azt, hiszen annak ellenére, hogy azok ezen információ ismeretében mégis megpróbálnak ajándékot átadni. Fontos hangsúlyozni, hogy az ajándékozás alapjának mindig azt kell tekinteni, hogy az nem a megajándékozottnak szól, hanem az általa betöltött munkakörnek, funkciónak. Ennek alapján az ajándék nem a megajándékozott személyes tulajdona, így szükséges az ajándékokat nyilvántartásba venni és gondoskodni annak további sorsáról. Az ajándékok elfogadása kapcsán megalkotandó szabályozás célja, hogy egyértelműsítse az eljárási rendet, illetve rögzítse, hogy milyen magatartási szabályokat kell követniük, illetve a szabályok megsértése milyen eljárásokat von adott esetben maga után. Az kidolgozásra kerülő részletszabályok keretében meg kell határozni az ajándékok, szóró ajándékok és az esetleges vendéglátással kapcsolatos magatartási szabályokat, különösen a vagyongazdálkodással összefüggő területeken: folyamatban levő tenderek, szerződéses egyeztetések során, illetve az ezeket közvetlenül megelőző időszakban is. Rögzíteni szükséges, hogy a szerződéses egyeztetések során felmerülő kisebb értékű meghívás (pl.: ebéd) mi az elvárható magatartás. Annak ellenére, hogy a kötetlenebb tárgyalás, egyeztetés a közigazgatásban is előfordulhat, célszerű szigorúan beszabályozni, hiszen ez kritikus pontja és melegágya lehet a korrupciónak.

A szabályozásban kulcsfontosságú kritériumaként kell megjelennie, hogy a döntések során semmilyen előnyt, illetve mások befolyásolására alkalmas helyzetet nem eredményezhetnek.

A pénzügyi területen feladatokat ellátók esetében is indokolt a munkafolyamatokban rejlő kockázatokat felmérni, ehhez az ellenőrzési nyomvonal elkészítése csak a kezdőlépés, elengedhetetlen az ellenőrzési nyomvonal szerinti kontrollok komolyan vétele és figyelemmel kísérése, hiszen azokon a területeken, ahol utalványozások, utalások történnek, kritikus pontot jelentenek egy önkormányzat tevékenységi területén. Utalványozási szabályozással sem dőlhetünk hátra és tekinthetjük megoldottnak a feladatot, az ellenőrzés, a munkafolyamat és a munkakörök ellenőrzése rendszerességet igényel.

A vállalkozások (szerződéses partnerek, pályázók, támogatók stb.) korrupciós kockázati elemzése átvilágítása is indokolt lehet, többek között gazdálkodási ügyek, közbeszerzési ügyek és hatósági, különféle engedélyezési területek városfejlesztési kérdések során, ezen belül adóhatósági méltányossági ügyek kapcsán is.

A korrupciós kockázati elemzés, mint előzetes kontroll esetében a pozitív információ még nem jelenti feltétlenül azt, hogy a vállalkozással kapcsolatosan nem áll fenn korrupciós kockázat. Az önkormányzatnak a rendelkezésére álló információk alapján racionális döntést kell hoznia annak érdekében, hogy az együttműködés esetén fellépő korrupciós kockázatok mértékét megítélhesse.

Közbeszerzések

A helyi önkormányzatoknál, mint közigazgatási szervnél is a kiemelt veszélyeztetettség, jelentős kockázatokat magába foglaló terület, a támogatási feltételek meghatározása, illetve az engedélyezési feltételek során alkalmazott eljárások. A közbeszerzéssel kapcsolatos korrupciós kockázatok és jelenségek elsődleges oka a jogi túlszabályozottság. A korrupciós kockázatok csökkentésére irányuló törekvések központjában elsősorban a közigazgatási szervezetek és vezetői vannak. A szervezet bizonytalan külső és belső környezetben működik, amely korrupciós veszélyeket és lehetőségeket hordozhat magában. A veszély általában negatív következménnyel jár, melyeket kockázatként azonosítunk. A kockázatelemzés célja, hogy a szervezetre ható kockázatok azonosításával és értékelésével elősegítsük a bizonytalanság csökkentését.

Ugyanakkor elmondható, hogy a közszférán belül az egyes területek (*pl. tevékenységek és folyamatok*) nem egyformán vannak kitéve a korrupciónak, a csalás és egyéb, integritással kapcsolatos kockázatnak.

Az egyes ügyek intézése sokszor megköveteli az érintett, például hatósági területen, a gyors bírálatot. A meghozandó döntések során az eljárás gyors lefolytatása okán az alkalmazottakra nehezedő nyomás, az engedélyek kiadása vagy az eljárások megindítása, pályázatok benyújtása területén jelentkező kockázatokat kezelni szükséges, ennek érdekében az integritási kontrollokra kellő mértékű hangsúlyt kell fektetni, ellenkező esetben veszélyeztetettebbé válnak a korrupciót tekintve. Annak ellenére, hogy a büntetőjog is szankcionálja ezeket a kérdéseket, az önkormányzati integritást sértő cselekményekkel kapcsolatos fellépésre a szervezetben gyakorlativá kell válnia. Az antikorrupciós védettséghez belső szabályozókra is szükség van, elengedhetetlen ezek kidolgozása és a napi munkafolyamatokba történő beépítése, ezzel a korrupciónak kitettség csökkenhet, a működés pedig fokozatosan átláthatóvá, követhetővé és ellenőrizhetővé révén kivédhetővé válhat. Az etikus kultúra kialakítása és a szervezetbe történő beágyazottságának megteremtése a vezetőség egyik rendkívül fontos feladata. A szervezetnek törekednie kell a veszélyeztetett területek folyamatos ellenőrzésére, ilyen fokozott ellenőrzést igénylő területek lehetnek többek között az adó megállapítások, illetve megadható beszerzések, továbbá a szerződésekkel kapcsolatos folyamatok, a segélyezéssel kapcsolatos kifizetése, a közszolgáltatások egyes területei (*pl. oktatás, egészségügy*), a jogalkotás.

Átláthatóbb és folyamatában követhetőbb viszonyokat szükséges teremteni az EU támogatásokkal összefüggő munkafolyamatok és tevékenységek során. A közbeszerzési törvény módosításáról szóló 2013. évi CXVI. törvény a Közbeszerzési Adatbázis használatát jelentős mértékben kiterjesztette, ennek ellenére a közbeszerzések kapcsán is jelentkeznek integritási kérdéseket feszítő, újabb és újabb feladatok. Az Alaptörvény rendelkezéseivel összhangban hosszú ideje csak az átláthatósági feltételeknek megfelelő vállalkozás részesülhet európai uniós támogatásban, az új átláthatósági nyilatkozatot valamennyi eddig támogatásban részesülő is ki kell töltenie, hiszen a nyilatkozattételi kötelezettséget nem teljesítő vagy a feltételeknek meg nem felelő vállalkozások nem részesülhetnek támogatásban. Ugyanakkor az önkormányzati szinten is szükséges az projektekkel, beruházásokkal, építési tenderekkel kapcsolatos antikorrupciós feladatok kiemelt kezelése.

A korrupciót tekintve kiemelten veszélyeztetett terület az önkormányzati beszerzések, illetve a közbeszerzések, a közpénzfelhasználással összefüggő, valamint a vagyon- és lakásgazdálkodást érintő versenyeztetési, pályázat elbírálási eljárások. El kell kerülni, hogy egyes ajánlattevők, résztvevők, pályázók előnyben részesülhessenek ezen eljárások során. A kiválasztási kritériumok és szempontrendszer kialakításának és meghatározásának körülményeit, az esetleges összeférhetlenségek vizsgálatának elmaradását, az ajánlati árral kapcsolatos kartellezési kockázatokat az

eljárási folyamatokban fokozottan vizsgálni kell. Célszerű az ajánlattevő vállalkozások antikorrupcióval összefüggő előzetes átvilágítása, vizsgálata.

Az eredményesnek nyilvánított közbeszerzések esetében, a nyertes ajánlattevővel történő szerződést kötést követő teljesítések ellenőrzésére és kockázatok elemzésére, különös tekintettel az esetleges költségvetési kiadást növelő későbbi szerződésmódosításokra, továbbá a szerződést követő ellenőrzések, teljesítésigazolások során felmerülő kockázatokra.

Szabálytalan gyakorlatok lehetnek az uniós közbeszerzési példák nyomán: ajánlattételi összejátszási lehetőségek; a közbeszerzés teljes eljárási folyamatában, valamint az adminisztratív eljárás során felmerülő előnyök ígérete, biztosítása, kedvező döntés előterbe helyezése kérdéskörében, itt kiemelendő a hatásköri kérdésekkel érintett bizottságok, testületek szerepének vizsgálata, és az abban rejlő rendkívül magas kockázati faktor; összeférhetlenség vizsgálatának elmaradása, vagy nem teljes körű ellenőrzés pl. a hatáskörökkel rendelkezőkkel történő összeférhetlenség elhallgatása; a nyilatkozat mellőzése, vagy időbeli hatályától történő eltekintése; ellenőrzések elhagyása; előírások be nem tartása.

Nem elegendő csupán egy kifelé – a nyilvánosság felé - bizonyított tisztaképet tükrözni, egy, a feladatellátásra létrehozott szervezeti egység még önmagában nem csökkenti a közbeszerzési eljárásokban rejlő korrupciós kockázatokat, hiszen éppen a vezetőség által életre hívott szervezeti egység csupán egy szelete ennek a folyamatnak, a tényleges döntéshozás hangsúlyosan a politika irányát villantja fel és irányába mozdul el. A közbeszerzések tisztaságáért ugyan felel az előkészítési, lebonyolítási és végrehajtási szereppel érintett szervezeti egység, ahol ez a folyamat realizálódik. Nem átláthatóbb, tisztább attól sem a közbeszerzés, hogy a törvényi szabályozásokon túl, belső szabályzatokkal körbezárt, ettől még a korrupciós kockázat továbbra is rendkívül magas ezen a területen. Nem növeli az átláthatóságot, valamint a transzparenciát az sem, ha az önkormányzat honlapján minden közbeszerzéssel kapcsolatos – adatvédelmi és közérdekű adatokkal kapcsolatos követelmények szerinti - nyilvánosan közzéteendő adat megjelenítésre kerül. Alapvetően az adott feladattal foglalkozó szervezeti egységet meghaladva a közbeszerzés gerincének, azaz a vezetőségnek és a közbeszerzés teljes folyamatában érintetteknek, ideértve a politikai szereplőket, bizottsági tagokat, érdekelteket, képviselőket, az oldalukon jelentkező korrupciós kockázatokat is ellenőrizni szükséges. Elengedhetetlen az antikorrupciós politikának és irányelveknek a kialakításakor ezt is rögzíteni és komolyan venni enélkül a közbeszerzések nem lesznek átláthatóbbak, itt hatványozottabban felmerül az elszámoltathatóság kérdése is.

Átlátható működés és a tulajdonosi szemlélet erősítése az önkormányzati vagyonnal történő gazdálkodás és a költségvetés során

Az állampolgárok közpénzügyekről való jobb tájékoztatása érdekében a közpénzügyek átláthatóságának erősítése elengedhetetlen az önkormányzati működés során. Számszerű és grafikus módon is célszerű bemutatni az önkormányzati költségvetés-tervezetet, módosításainak tervezeteit, az adott évi költségvetést, valamint a végrehajtott költségvetésnek az adatait.

A közvagyon hasznosítására és a közpénzek felhasználására kötött szerződések nyilvánosságának biztosítása érdekében a közzétételi kötelezettségek teljesítése és annak naprakész megjelenítése az önkormányzat honlapján szintén fontos feladat, ezzel a közadatokhoz való hozzáférés, mint célkitűzés tud érvényesülni; továbbá biztosítani szükséges az önkormányzati vagyonhasznosítási és beszerzési ügyekben a nyílt ülést, kivéve a pályázati eljárások értékelésének megállapítására összehívott üléseket, ha a pályázati ajánlattevő vagy a pályázó kizárta ajánlata egy részének nyilvánosságra hozatalát. Ez utóbbi eset lehet például amikor saját tevékenységével összefüggő üzleti titok merül fel, vagy ha az önkormányzat tulajdonában álló gazdasági társaság üzleti titkát sértene.

Korrupciós veszélyeztetettségnek vannak kitéve azok az ügyek, amikor a közpénzek nagysága jelentős, hiszen a közfeladat ellátásához biztosított erőforrások nagyságával egyenes arányosan növekszik a veszélyeztetettségi fok. Az önkormányzat gazdasági társaságai tekintetében az önkormányzati vagyonelemek feletti rendelkezési jog szintén korrupciós kockázatokat rejt magába, még akkor is, ha tulajdonosi jogok szabályozottak, és a hatásköröket tekintve a döntéseket a bizottságok, vagy a Képviselő-testület hozza meg, felmerülhet a gazdasági társaságon belül is az előkészítő folyamat során a korrupciós kockázat. Éppen ezért szükséges a gazdasági társaság működését a tulajdonosi jogokat gyakorlónak a létesítő okirat, az közfeladat-ellátási szerződés tartalmát tekintve körültekintően megalkotni, a belső ellenőrzéseket folyamatosan végezni, a gazdasági társaságok éves beszámolója során a teljes körű gazdasági és pénzügyi elszámolásokat megkövetelni és a nyilvánosságot biztosítani. A vagyonelemek naprakész nyilvántartását és felülvizsgálatát, az értékesítési folyamatokat, beruházásokat, követeléskezelési folyamatok esetén rendszeres kontroll és monitoring során kell a korrupciós kockázatokat kiszűrni, kivédeni és azokra kellő időben reagálni.

Az integrált kockázatkezelés

Jelenleg a kockázatkezelés középpontjában a megelőzés, az integritás alapú szemlélet áll. Általában „kemény” intézkedések kerülnek bevezetésre *(pl. felelősöket jelölnek ki, belső kontrollokat, biztonsági intézkedéseket és ellenőrzéseket írnak elő)*, mindezek mellett az „etikus klíma” és a „pozitív kultúra” fontossága is előtérbe kerül. Az önkormányzati kormányzati politika a „puha” intézkedésekre helyezte a hangsúlyt *(pl. értékek megfogalmazása, etikus magatartás és helyes vezetői hozzáállás előmozdítása)*.

A kockázatkezelés célja a bizonytalanság csökkentése, ami ágazatoktól függetlenül segít abban, hogy megalapozott döntéseket meghozzunk. A kockázatok értékelésénél nemcsak feltárni szükséges az integritással kapcsolatos veszélyeztetettséget, hanem egyúttal a korrupcióval szembeni ellenálló képességet is növelni kell. Az integritásirányítás eszközeként alkalmazandó kockázatkezelés nem lehet eredményes a szervezet működési folyamatainak teljes körű ismerete nélkül. A kockázatkezelési kultúra kialakítása és kockázatkezelési rendszer megfelelő kidolgozása nemcsak jogszabályi követelmény, hanem tágabb értelemben európai uniós követelmény is.

A közigazgatási szerveknél fontos értéként jelenik meg az, hogy a szervezet a rendeltetésének megfelelően lássa el feladatait, működése átlátható, elszámoltatható, tisztességes, etikus, feddhetetlen legyen. A korrupció jelensége kultúránként változik, ezáltal elmondhatjuk, hogy az azonosságokon túl akár költségvetési szervként is változóak lehetnek, hogy az adott szervezetnél milyen korrupciós kockázati tényezőket fedezhetünk fel, illetve mutathatunk ki.

Egy szervezet kultúrájának megváltoztatása, átalakítása érinti az ott dolgozó személyi állományt is. A közigazgatásban a munkavégzés, feladatellátás akkor a leghatékonyabb, ha az egyes szintek szereplői jól együtt tudnak működni, kiegészítik egymást.

Az integritási keretrendszer magába foglalja a működését befolyásoló külső és belső környezetet, valamint továbbmenve az integritásirányítási rendszert, amely elsődleges és kiegészítő elemekből áll. Az eszközökhöz tartoznak azok a megoldások, amelyek segítségével az integritásirányítási rendszer működtetése megvalósítható. Az elsődleges eszközöket támogató kiegészítő eszköz többek között az integrált kockázatkezelési rendszer. A költségvetési szerv vezetője köteles integrált kockázatkezelési rendszert működtetni.

Kiemelt kockázat	<i>Kockázatok, amelyeket, ha nem kezel a hivatal, akkor alapvető akadályt képezik a célok elérésének, míg a kisebb kockázatok ezzel szemben, csak hátráltatják a célok elérését.</i>
Eredendő kockázat	<i>Az önkormányzat és a hivatal feladatköréből és működéséből ered belső sajátosság, ami a környezeti hatások, vagy az erőforrások elégtelensége miatt hibák előfordulásához vezethet, és ami önmagában a hivatal által nem befolyásolható.</i>
Kontroll kockázat	<i>A hivatal belső kontrollrendszere a nem megfelelő kialakítás és működtetés miatt saját hibájából nem képes, vagy tudatosan nem tárja fel, illetve nem előzi meg a hibákat, szabálytalanságokat.</i>

Az integritás tanácsadó a szakterület szakmai felelőse, feladata a vezető munkájának segítése. Az integritás tanácsadó gondoskodik a belső kontrollrendszer vonatkozásában az integrált kockázatkezelés koordinációjáról, valamint a hivatali szervezete vezetőjének támogatásáról.

Az egyre növekvő bizonytalanság és az abból adódó kockázat minden szervezetet érint. Ezzel összefüggésben érinti a szervezet irányításáért felelős vezetőket is. A kockázatok kapcsán mindenképpen szükséges intézkedni, még akkor is, ha az adott szervezet megvárta az előre látható kockázati események bekövetkezését, ebben az esetben már csak ad hoc jelleggel meghozott döntések hozhatók, melyek a megoldást, a kezelést tekintve optimálisak. Éppen ezért fontos, hogy lehetőség szerint a kockázatokat még a bekövetkezésük előtt kerüljenek kezelésre.

A kockázatkezelés egy olyan rendszerben valósul meg, amelynek folyamatait, illetve tipikus elemeit magasabb vezetők alakítják ki. Az integrált kockázatkezelési rendszer, folyamat alapú rendszer, amely a hivatal minden tevékenységére kiterjed. Egységes módszertant és eljárásokat alkalmazva, a szervezet célkitűzéseinek és értékeinek figyelembevételével biztosítja a szervezet kockázatainak teljes körű azonosítását, azok meghatározott szempontok szerinti értékelését, illetőleg a kockázatok kezelésére vonatkozó intézkedési terv elkészítését és azok nyomon követését. Kockázatkezelés szempontjából a kockázat azt a veszélyt jelenti, hogy egy esemény vagy intézkedés hátrányosan hat a szervezet azon képességére, hogy célkitűzéseit elérje. Az egyes kontrolltevékenységeket úgy kell kialakítani, hogy biztosítani tudják a pénzügyi hatású döntések célszerűségét, gazdaságosságát, hatékonyságát és egyúttal az eredményességét szempontú elemzését, megalapozottságát, illetve a hatályos jogszabályoknak megfelelő könyvvizelés kontrollját. Kontrolltevékenység lehet pl. a kötelezettségvállalás területe (*megrendelések, szerződéskötések, közbeszerzések stb.*), valamint a pénzügyi döntést tartalmazó képviselő-testületi és bizottsági előterjesztések esetében a pénzügyi kontroll és a jogi kontroll. A monitoring stratégia tartalmazza a kulcskontrollokat. Fontos az egyes folyamatok esetében a kulcsemberek azonosítása, a helyettesítési képesség megteremtésével a kulcsemberek kockázatának csökkentése (*pl.: gazdasági vezető, érvényesítő*). A bekövetkezett hibák kezelése mellett, a nem kívánt események, hibák megelőzéséhez szükséges kockázatkezelési tevékenységeket is szükséges elvégezni. Az integrált kockázatmenedzsment bevezetése igényli a tevékenységszemlélettől a folyamatszemlélet irányába történő elmozdulást. Mindenképpen fel kell ismerni a kockázatkezelés szükségességét, valamint azt, hogy ez az új eszköz alkalmazása milyen megoldásokkal szolgálhat.

A kockázatkezelési szabályzatának kell tartalmaznia a szervezetre adaptált és kialakított kockázatelemzési módszertanát. Az alkalmazott értékelési kritériumok pedig évente változhatnak és függenek

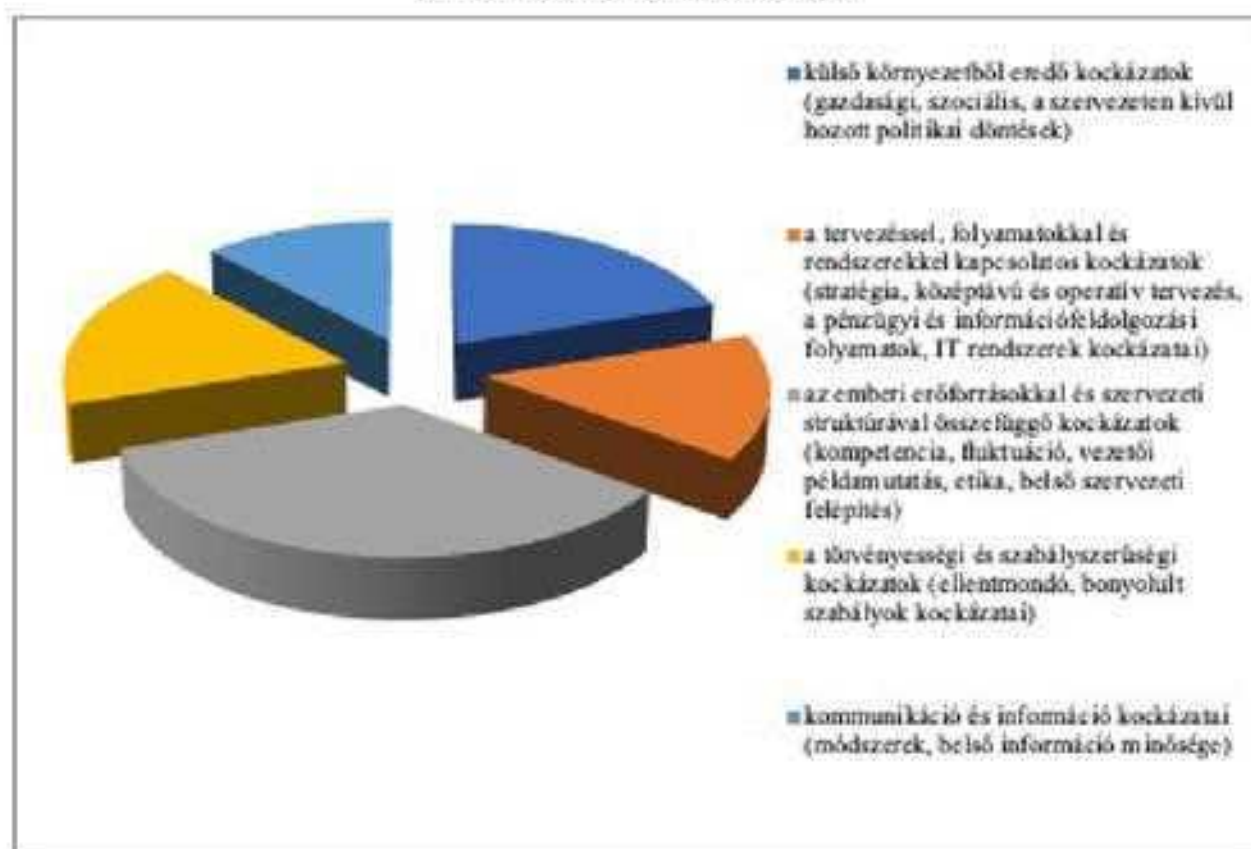
a beazonosított kockázatoktól. A kockázatkezelés módszertanának alapelemei: az alapfogalmak elhatárolása; a kockázatok univerzumának meghatározása, amely gyakorlatilag a hivatal kockázati térkép elkészítését jelenti. A kockázatkezelés módszertanának további eleme a kockázatok azonosítása; a kockázattertelési mátrix elkészítése és a kockázatok értékelése. Az azonosított kockázattal kapcsolatos reakciók meghatározásához elengedhetetlen az elfogadhatónak tartott kockázati szint, azaz a kockázati tűréshatár meghatározása. A kockázati tűréshatár a kockázati kitettségnek azt a szintjét jelenti, ami felett a szervezet mindenképpen válaszcintézkedéseket tesz a felmerülő kockázatokra.

A kockázatok azonosítását követően el kell végezni azok elemzését, a kockázatoknak a kockázati tényezőkre való visszavezetését, illetőleg a kockázati tényezők közötti összefüggések feltárását. A kockázatkezelés részeként fel kell mérni az integritást veszélyeztető kockázatok, és integrált kockázatkezelési intézkedési tervet kell készíteni azok mérséklésére, ezzel a felmerülő bizonytalanság csökkentése érhető el. Amennyiben a hivatal elkészítette a folyamatértéképít és a folyamatok listája rendelkezésre áll, akkor azt kell a kockázati univerzumnak tekinteni.

Fontos, hogy a kritikus tényezők kiválasztásra kerüljenek és a kritikus tényezők kezelésére kockázatkezelő lépéseket szükséges megfogalmazni. További feladat a kockázatkezelés során a monitoring tevékenység elvégzése.

Az egyes munkafolyamatokban, feladatokban és felelősséghez kapcsolódóan végrehajtott monitoring tevékenységet követően a hivatal képes lesz hosszú távú kockázatkezelési stratégiájának kialakítására. Hivatali szinten az integritáskockázatok és a kontrollok kiépítettségének egymáshoz való viszonya egyenesen arányosságot mutat, hiszen minél magasabb a kockázati szint, annál magasabbnak kell lennie a kontrollkiépítettségnek is.

1. ábra Kockázatok a szervezetben



Forrás: saját szerkesztésű ábra

A kockázatkezelési rendszer kiépítésénél és bevezetésénél kiemelt hangsúlyt kell fektetnünk a közbeszerzési eljárásokban az integritási kockázatok feltérképezésére. Az önkormányzat hivatalának a kockázatok felmérését követően olyan kockázati térképet kell készítenie, amelyen feltüntethetők azok a munkakörök, amelyek sérülékenyebbek, kockázatosabbak, továbbá azokat a tevékenységeket, ahol korábban kockázat merült fel, valamint azokat a konkrét projekteket, amelyek értékük vagy bonyolultságukból eredően veszélyeztetettnek a közszolgálati integritáskultúra erősítésével kezelhetők, eszközei lehetnek például az integritás tréning, a kötelező pénzügyi nyilatkozatok vagy az összeférhetetlenség kezelése.

Az önkormányzatnak törekednie kell a veszélyeztetett területek folyamatos ellenőrzésére. Jellemzően az uniós projektek, valamint a támogatások elosztása, az adó megállapítások, bírságok és illetékek beszedése, a különféle megrendelések, a közbeszerzési értékhatárt el nem érő beszerzések és azt meghaladó közbeszerzések közepes, illetve magas kockázatot jelenthetnek.

Az önkormányzatoknál a közbeszerzéssel kapcsolatos korrupciós kockázatok elsődleges oka lehet a jogi túlszabályozottság. Átvizsgálandó terület a jogalkotás, jogalkalmazás, valamint a hatósági tevékenységek köre, és a közszolgáltatások területe (pl. oktatás, egészségügy), továbbá a szerződésekkel kapcsolatos folyamatok is. Átláthatóság szempontjából nem elhanyagolandó a külső gazdasági kapcsolatok, illetve a humánerőforrás és a szervezeti jellemzők sem. Mindezek mellett figyelemmel kell lennünk a külső és belső szabályozottságának kérdéskörére is. A hivatali feladatok közül meg kell említenünk továbbá azokat a területeket, ahol a méltányosság gyakorlása történik. Ilyen terület lehet a kivetett helyi adó megfizetésére benyújtott méltányossági kérelmek elbírálásának rendje, ahol felmerülhet a szubjektív, esetleg külső érdekek által befolyásolt döntéshozatal lehetőségének veszélye. A döntések befolyásmentessége szempontjából fontos terület a hatósági tevékenység (ellenőrzés, bírságolás, engedélyezés). Ezekben az esetekben amennyiben az ellenőr többször ugyanahhoz szervezethez vagy vállalkozáshoz megy ellenőrizni, úgy egy idő múlva olyan személyes kapcsolatok alakulhatnak ki, amelyek akadályozhatják az ellenőrzés objektivitását.

Ugyanakkor elmondható, hogy az önkormányzati hivatalok egyes területei (pl. *tevékenységek és folyamatok*) nem egyformán vannak kitéve a korrupció, a csalás és egyéb, integritással kapcsolatos kockázatnak.

A szervezeten belüli feszültséget tovább erősítheti, ha az új, illetve a gyakran változó helyzetek kezeléséhez nincsenek vagy nem elég egyértelmű a szabályozottság. A közszolgálatban dolgozóknak az ilyen helyzetekben is képesnek kell lenniük a jó közigazgatás értékeivel és normáival összhangban, felelősségteljesen történő cselekvésre. A kontrollkörnyezet fontos részét képezik az ellenőrzési nyomvonalak. A folyamatok rendszerezése és azonosítása biztosítja a szervezet tudatos működését, keretet ad a belső kontroll rendszer kiépítéséhez.

A szervezeti célok elérését, a hatékony munkavégzést segíti a jó humánerőforrás menedzsment. Ez már önmagában alapjaitól, a munkaerő kiválasztástól kezdve a kockázatok kiszűrésére tett törekvéseket jelentheti. Kiemelt irány lehet, hogy a feladatok ellátásához megfelelő képzettségű, kompetenciával rendelkező, a szervezeti célokkal azonosulni tudó, megfelelő létszámú humánerőforrás álljon a rendelkezésre, ez jelentheti pl. a kiválasztási eljárás során a korrupció-megelőzésére tett lépések megtételét is.

A hatékony kockázatkezelés kulcsa a kockázat bekövetkezésének a megelőzése, megakadályozása és kivédése.

Belső kontrollrendszert és ezen belül integrált kockázatkezelési rendszert szükséges alkalmazni az önkormányzat szerveinél, intézményeinél és az önkormányzat gazdasági társaságainál az integritásuk megőrzése érdekében.

	<i>hozzájárulnak a jogszabályoknak és a gyakorlatnak való megfeleléséhez</i>
egyértelmű és világos célokat kell meghatározni a kontrollkörnyezet megteremtése érdekében	<i>az önkormányzat integritása és a közszolgálati értékek iránti elkötelezettséget mutatja és erősíti megmutatja a szervezet hatékonyságát, teljesítményét</i>
stratégiai megközelítést alkalmaz a kockázatkezelésben	<i>integritási és korrupciós kockázatok értékelése kontroll hiányosságok kezelése (figyelmeztető jelzések beépítése a kritikus folyamatokba) hatékony monitoring rendszer kialakítása</i>
egységes kontrollmechanizmusok	<i>egyértelmű eljárások a jogszabályok és előírások megsértése esetén támogatják a bejelentések megtételét megtorlás nélkülség</i>

A korrupciós események bekövetkeztéhez vezető út magába foglalja a csalás elkövetésének lehetőségét. A csalás akkor történik meg, ha a külső és belső ellenőrzés és a közvetlen felügyelet nem kielégítő. A lehetőség megszüntetésére irányulóan a hangsúly a megelőző intézkedéseken van. Éppen ezért, a konkrét kockázatok helyett kockázati területekben kell gondolkodni. A kockázatkezelés csökkenthető a bizonytalanság, ez a hivatali ágazatoktól függetlenül a megalapozott döntéshozatalt teszi lehetővé. A kockázatok kezelésének módját minden egyes kockázat esetében külön kell meghatározni és rögzíteni. Egyes tevékenységi területeken a jövő kihívását jelenti majd, hogy újabb és újabb integritás kontrollok kialakításával, alkalmazásával megfelelő mértékben biztosítani tudjuk a tevékenységekkel összefüggő kockázatok lefedettségét. Amennyiben a polgármesteri hivatal kellő energiát fordít az etikai és korrupció-megelőzési gondolkodást formáló programokra, a potenciális csalások, illetve a korrupciós események csökkenthetők, de akár el is kerülhetnek. A korrupció megelőzésére tett lépések a szervezet integritását erősítik és segítik elő.

A kockázatkezelés támogatni képes a vezetést az eredményes működés feltételeinek megteremtésében. A kockázatok értékelésénél nemcsak feltárni szükséges az integritással kapcsolatos veszélyeztetettséget, hanem egyúttal a korrupcióval szembeni ellenálló képességet is kell növelni. Az integritásirányítás eszközeként alkalmazandó kockázatkezelés nem lehet eredményes a szervezet működési folyamatainak teljes körű ismerete nélkül.

A szervezet integritását érintő bejelentések kivizsgálásának lehetőségei

Az önkormányzat vezetőségének elkötelezettnek kell lennie a működése során fellelő szervezeti integritást sértő események feltárása és kezelése, valamint azok megelőzése iránt. Ezen elkötelezettségnek elvárásként kell megjelennie az emberi erőforrás gazdálkodás során is. Ennek érdekében az önkormányzat hivatala útján gondoskodik a szervezeti integritását érintő felelős kijelöléséről. A szabálytalansági felelős kijelölése szintén indokolt, a felelős munkája során ellátja a szervezeti integritást sértő eseményekre vonatkozó bejelentések fogadásával és nyomon követé-

sével kapcsolatos feladatokat. A bejelentéseket a bejelentő szóban (személyesen vagy telefonon) vagy írásban (papír alapon vagy elektronikus úton) teheti meg.

Az integritással kapcsolatos ügyek kezelése során úgy kell eljárni, hogy a bejelentő jogos érdeke ne sérüljön. A bejelentőt nem érheti hátrány a bejelentés megtétele miatt, kivéve, ha megállapítást nyer, hogy rosszhiszeműen járt el és alaposan feltehető, hogy a bejelentésével összefüggésben bűncselekményt vagy szabálysértést követett el vagy másnak kárt, illetve egyéb sérelmet okozott. Mindezek érdekében biztosítja a bejelentő adatainak védelmét. A bejelentő kérheti adatainak zártan történő kezelését, ez esetben személyes adatait az ügy iratai között, a szabálytalansági felelős által aláírt zárt borítékban kell elhelyezni. Ez esetben a bejelentésről – annak tartalmi csorbitása nélkül – a szabálytalansági felelős anonimizált másolatot készít és azt kézjeggyel ellátja.

A bejelentő személyére vonatkozó adatok más szervnek történő átadásához (a rosszhiszemű eljárás kivételével) vagy nyilvánosságra hozatalához a bejelentő személyének önkéntes és előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.

Lehetséges integritást sértő események típusai: adminisztratív (számszaki hiba, indokolatlan késedelem a szakmai feladatok teljesítésekor, adatok téves megállapítása, bizonylatok dokumentálás nélküli módosítása, egyes bizonylatok tartalma közötti vagy azokon belüli ellentmondások); dokumentációs (nem megfelelő vagy nem megfelelően vezetett nyilvántartás, dokumentáció); a kimutatásokban előforduló nem szándékos tévedés; tájékoztatási (jelentéstételi, információ adási kötelezettség vagy az arra előírt határidő be nem tartása, a jelentésekben nem a valós helyzetet tükröző tények, adatok szerepeltetése); végrehajtással kapcsolatosan a feladatok elmulasztása, nem előírászerű végrehajtása; az IT rendszer hiányosságai, ezek kihasználása, az adatbevitel, illetve adatmódosítás naplózásának hiánya, pontatlansága, az adatkezelésre, adatvédelemre vonatkozó szabályok megsértése; ellenőrzési (a feltárt hiányosságok felettesek felé történő továbbításának elmaradása, elfogultság, függetlenség irányába ható tevékenység, monitoring elmaradása); irányítási-vezetési (a kontrolltevékenységek kialakításának vagy aktualizálásának elmulasztása, a beszámoltatási rendszer működtetésében jelentkező hiányosságok); pénzügyi (pénztárhiány, jogtalan kifizetés, nem megfelelő elszámolás befogadása) számviteli (megfelelő számvitel vezetésének elmulasztása, áttekinthetetlen számvitel vezetése); összeférhetetlenségi, korrupciós, valamint titoktartási kötelezettséggel kapcsolatos.

Adatkezelés, informatikai biztonság

Adatvédelmi szempontból a jogi szabályozottság hátterét képezi az önkormányzatoknál kezelt adatok biztonságának. Adatvédelemnek tekintjük a személyes adatok jogszerű kezelését, az érintett személyek védelmét biztosító alapelvek, szabályok, eljárások, adatkezelési eszközök és módszerek összességét. Az adatvédelem tárgya a működés során keletkezett személyes és közérdekű, közérdekből nyilvános adatok teljes köre azok keletkezésétől a megsemmisítésükig.

Az adatvédelem tárgyát képezik azok a fizikai megjelenésüktől független adathordozók, amelyek személyes vagy közérdekű adatokat tartalmaznak. Adathordozók különösen: a papír alapú ügyiratok, kimutatások, listák, térképek, műszaki, közbeszerzési dokumentációk; valamint a mágneses adathordozók, elektronikus (digitális) adattároló és adathordozó informatikai rendszerek. Szintén az adatvédelem tárgyát képezik az üzleti titok, a jóhírnév körébe tartozó adatok, függetlenül attól, hogy azok az önkormányzatra vagy az önkormányzat hivatalára, vagy harmadik személyekre vonatkoznak. Az adatvédelem kiterjed a fizikai környezetre, ahol az adatállomány kezelése, tárolása történik.

Az önkormányzat hivatalának szervezeti egységei a jogszabályokban meghatározott szakmai feladataik során, kizárólag az adott feladat, az adott döntés előkészítése érdekében feltétlenül szükséges adatok kezelését és a személyes adatok árnevesítését láthatják el. Az Önkormányzat Képviselő-testületének, valamint a Képviselő-testület szerveinek a jogszabályok által közérdekűnek vagy közérdekből nyilvánosnak minősített adatai kezelését és ezek közzétételét biztosítani szükséges. Az adatkezelőt fokozott felelősség terheli az adatok jogszabályszerű kezeléséért, azok védelméért és az adatnak a szolgáltatásáért.

Adatvédelmi incidensről beszélünk akkor, ha a biztonság olyan sérülése, amely a továbbított, tárolt vagy más módon kezelt személyes adatok véletlen vagy jogellenes megsemmisítését, elvesztését, megváltoztatását, jogosulatlan közlését, nyilvánosságra hozatalát vagy az azokhoz való jogosulatlan hozzáférést eredményezi.

Adatbiztonság műszaki és szervezési megoldások rendszere, amely az adatok jogosulatlan megszerzése, módosítása és megsemmisítésére irányul. Személyes adatnak tekintjük az érintett természetes személyekre vonatkozó bármely információt. Azonosítható az a természetes személy, akinek közvetlen vagy közvetett módon, különösen valamely azonosító, például név, szám, helymeghatározó adat, online azonosító vagy a természetes személy testi, fiziológiai, genetikai, szellemi, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző ismeret, valamint az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés alapján azonossága megállapítható. Különös figyelmet kell fordítani az érintetteknek, mind az adatbázisokban, mind pedig az ügyiratokban, nyilvántartásokban feltüntetett személyes adatainak védelmére, az adatbázisokkal összefüggő és az adatvagyonot érintő korrupciós kockázat jelentős.

Az önkormányzat életében az informatikai szabályzat részletszabályainak megállapítása, illetve megalkotásának fontossága az elektronikus folyamatok növekedésével kiemelkedő. A szervezet elektronikus információs rendszerének kapcsolódása szempontjából szabályozza és belső engedélyhez köti az elektronikus információs rendszerének kapcsolódását más elektronikus információs rendszerekhez, dokumentálja az egyes kapcsolatokat, az interfészek paramétereit, a biztonsági követelményeket és a kapcsolaton keresztül átvitt elektronikus információk típusát.

Belső engedélyhez köti az elektronikus információs rendszereinek összekapcsolását. A szervezet külső elektronikus információs rendszerekhez való kapcsolódásokhoz az információbiztonsági szabályzatában szabályrendszert állít fel és alkalmaz, amelynek eredménye lehet az összes kapcsolat engedélyezése vagy tiltása, meghatározott kapcsolatok engedélyezése, meghatározott kapcsolatok tiltása. Ezen a területen sem elégedő csupán a belső szabályozottság, szükséges a szabályok megfelelőségének vizsgálata, valamint betartásának mindenkor ellenőrzése. Az adat, mint vagyontárgy, ennek okán a korrupciós veszélyeztetettségnek kitettsége nem elhanyagolható, a szervezet tekintetében magas kockázatúnak definiálható. A kockázatok csökkentésére indokolt cselekvési terv kialakítása is.

Információbiztonság kialakítása és működtetés, valamint az informatikai biztonság megteremtése során a szervezet vezetőségének elkötelezettnek kell lennie az információbiztonság menedzselése iránt. Ennek keretében a szervezet megfogalmazza az információbiztonsági politikáját. Az információbiztonsági politika rögzíti a kiberbiztonsági célokat, kifejti az alkalmazott biztonsági alapelveket és megfelelőségi követelményeket. A szervezet az információbiztonsági politika elfogadását követően megfogalmazza információbiztonsági stratégiáját. A stratégia meghatározza a biztonságpolitikai célok megvalósításának módszerét, eszközrendszerét, valamint annak ütemezését. A stratégia illeszkedik a szervezet más stratégiáihoz, így különösen a költségvetési és humánerőforrás tervezéshez, fejlesztéshez, jövőképhez, illetve az integritásirányítási rendszeréhez, alrendszeréhez is.

Ügyfélkapcsolatok

A közigazgatásban alapvetés miszerint az ügyfeleknek joga van a tisztességes, jogszerű bánásmóddhoz, ahhoz, hogy ügyeiket a megfelelő szakértelemmel intézzék, a pontos, teljes és folyamatos információt biztosítsák részükre.

Az ügyfelek elvárásai között szerepel többek között a gyors, körültekintő és egyben hatékony ügyintézés, hogy az ügyintéző érdeklődő, megértő legyen, valamint, hogy az ügyintézés során lehetőleg alacsony költségek merüljenek fel. Az integritásszemlélet formálásakor az ügyfelek elégedettségére is figyelemmel kell lenni, különösen a közszolgáltatások, ezen belül pedig a humán közszolgáltatások területén. Az ügyfelek elvárásai között joggal merül fel az alaposabb és közértetőbb tájékoztatás, továbbá az ügyintézők felkészültségének, szakmai tudásának fejlesztése, integritásközpontú szemlélettel történő szabályszerű ügykezelés és eljárások lefolytatásának igénye, illetőleg a közérdek elsőbbségének biztosítása.

Ennek keretein belül törekedni kell az államigazgatási és önkormányzati hatósági eljárásokban a jogszabályi követelményeknek való megfelelésre, valamint a közérdek elsőbbségének biztosítására.

Záró gondolatok

Az integritással kapcsolatos tudatosság növelése és fokozása elengedhetetlen, éppen ezért az integritás kérdésének mind egyéni, mind pedig szervezeti szinten folyamatosan figyelmet kell kapnia. Az integritásnak ahhoz, hogy a korrupciós kockázatok kezelésénél eredményeket tudjunk felmutatni, tartósan be kell ágyazódnia a szervezetbe, és állandó helyet kell kapnia a mind a közszféra vezetésében, korszerűsítésében, a közigazgatási szervezetfejlesztésében, személyzeti politikájában és nem utolsósorban integritásirányítási rendszerében, illetve antikorrupciós alrendszerében is. Az integritás szemlélete, értékei a közigazgatás szervezeti kultúrája színvonalának emelését szolgálják. A kockázatkezelés valóságosan is tudja támogatni a szervezetek vezetését az eredményes működés feltételeinek megteremtésében. Ehhez persze nem elég a sablonok alkalmazása, rendszerben kell gondolkodni, és leginkább megfelelő módszereket kell kiválasztani.

Erősíteni indokolt a köztisztviselők elszámoltathatóság iránti elkötelezettségét, így növelhető a bizalom az önkormányzati szervezeten belül és a lakossá irányába egyaránt. Az integritással kapcsolatos tudatosság az önkormányzatiság megújító lépcsőfoka, ezért elsődleges célkitűzésnek kell lennie, az önkormányzat mindennapjait kell képezze. Elő kell segíteni a köztisztviselők aktív részvételét a szervezeti döntéshozatalban; segíteni szükséges az állami intézményt körülvevő támogató környezet és partnerségek kialakítását; támogatni kell a szervezeten belüli kohéziót és a szervezet integritását, valamint olyan szabályozási rendszert kell működtetni, amely elősegíti a kockázatkezeléssel és elemzéssel megalapozott innovációkat.

Az integritásszemlélet formálása a közigazgatás szervezeti kultúrája színvonalának emelését szolgálják.

Módszertani útmutató az integritástudatosság fejlesztéséhez

Jelen módszertani útmutató rögzíti az integritástudatosság fejlesztésének alapvető követelményeket, feltételeket és irányelveket. Segítségül szolgál az önkormányzatok számára az integritásirányítási rendszer és az antikorrupciós irányítási alrendszer lehetséges bevezetéséhez. A szervezettípus-specifikus módszertani útmutató által leírt integritásirányítási modell a szabályalapú szervezeti kultúrát, valamint a hivatást és küldetést összekapcsoló szervezeti kultúrát tekint ki-

vánatosnak az adott szervezettípusban annak érdekében, hogy leginkább erősítse a szervezet integritását. Ezen belül az integritás compliance szervezeti modelljét (Báger, 2019) alapul véve az értékközpontú szemlélet mellett fontos szerepet kap az integritássértések megakadályozása olyan compliance módszerekkel, amelyek a vezetői példamutatáson túlmenően egy új menedzsment típusú szervezeti kultúra kialakítását teszik indokolttá. Az integritás fejlesztése keretében felvázolt szervezettípus-specifikus modellben szerint az integritásirányítási rendszer elsősorban a kontrollkörnyezethez, valamint az integrált kockázatkezelési rendszerhez illeszkedve kapcsolódik a belsőkontroll rendszerhez. Elsődleges Célja, hogy integritástudatosságot erősítő, integritás fejlesztést segítő útmutatóként szolgáljon az irányítási rendszerek megfelelő működtetéséhez. A belső normák (szabályozó dokumentumok) elkészítésekor átfogóan szabályozzák-e, illetve megfelelően hivatkozzák-e meg az alá- és fölérendeltségi viszonyokat, együttműködési kötelezettségeket, jogokat, kötelezettségeket, tartalmuk megfelel-e a velük szemben támasztott követelményeknek, azaz tartalmazzák-e a tevékenységek összehangolásának előírásait, és az adott feladat ellátásáért való felelősség egyértelmű elkülönítését.

Kompetencia követelmények

Az önkormányzatnak, intelligens szervezetként kell az integritásalapú irányelveit meghatároznia. Intelligens szervezetként képes érzékelni és érteni a szervezet működésének összefüggéseit, képes felkészülten elemezni és felmérni a változtatások következményeit. Ezáltal a szervezet követhető fejlesztési stratégia kialakítására képes.

Az integritástudatosság fejlesztésekor szakmai kompetencia a rendszerszemlélet és innovatív gondolkodás. A szervezetnek az integritásfejlesztés során képesnek kell lennie tanuló szervezetté válnia, a változásokhoz történő alkalmazkodási képesség elengedhetetlen. A kompetenciák hozzájárulnak és biztosítják a kockázatok elemzését, az esetleges új megoldások, módszerek felkutatását és alkalmazását.

Szervezeti intelligencia: Az integritástudatosság fejlesztéséhez szükséges kompetenciák összessége.

Elkötelezettség: a közérdeket szolgáló célok és ügyfelek szolgálata, a korrupció megelőzés, valamint a transzparencia iránti elkötelezettséget jelenti.

Megvesztegethetetlenség: az egyéni érdek és a csoportérdek nem kerülhet a közérdeket szolgáló célok elé.

Célok viszonyulása: a szervezeti célok és az egyéni célok, valamint a motivációk illeszkednek.

Integritásirányítási Rendszer: *Elkötelezettség, Felelősség, Stratégia, Normák*

Szervezeti Kultúra: társadalmi részvétel biztosítása, vezetés, teljesítmény-központúság, kapacitás-fejlesztés, nyitottság

Elszámoltathatóság: kockázatkezelés, érvényre juttatás, felügyelet, részvétel.

Integritásirányítási rendszerre és az antikorrupciós irányítási alrendszerre vonatkozó követelmények

Az önkormányzatnak az irányítási rendszerek bevezetéséhez meg kell határoznia az alkalmazás határait és alkalmazhatóságát. Az önkormányzat vezetősége hozza létre és vezeti be.

Jellemzői:

- *Értékalapú, bizalomra épülő rendszer*
- *Szabályrendszer, amely koordinálja a tevékenységeket. Meghatározza a megbízható mozgásteret, a közös értékek biztonságos környezetet teremtenek.*
- *Stratégiai megközelítésű rendszer*

- *Iránymutató rendszer*
- *Megelőzésre irányuló rendszer*
- *Beavatkozásra képes rendszer*

Integritásszemlélettel és az antikorrupciós szemlélettel összefüggő vezetői szerepvállalásra, elkötelezettségre vonatkozó irányelvek

Az önkormányzat vezetőségének és a Képviselő-testületnek is elkötelezettnek kell lennie az Integritásirányítási rendszer (IR) és az Antikorrupciós Irányítási alrendszer (AkIR) kialakítása, működtetése, folyamatos fejlesztése, az integritástudatosság fejlesztése iránt. Ennek érdekében az önkormányzat vezetősége:

- rögzíti elkötelezettségét az integritásirányítási és antikorrupciós irányítási alrendszer működtetése iránt;
- integritásalapú értékeket, szabályokat, elvárásokat rögzít, deklarál;
- egyértelműen meghatározza a felelősségi köröket mind a szervezeti, mind pedig a vezetői feladatellátás tekintetében az önkormányzat integritási rendszerelemeinek tervezéséhez, irányításához és végrehajtásához;
- vállalja az elszámoltathatóságot;
- folyamatosan biztosítja a transzparenciát; ennek keretében bővíti az információszabadság hatókörét, folyamatosan felülvizsgálja a nyilvánosságot érintő adatok körét, hozzáférési és közreadási módját; fejleszti az önkormányzat költségvetésének átláthatóságát;
- integritás tanácsadót nevez ki, integritáscsoportot hoz létre;
- integritási és antikorrupciós politikai irányelveket, értékeket, magatartásszabályokat fogalmaz meg, melynek keretében a Képviselő-testület elfogadja az antikorrupciós politikát;
- meghatározza az integritási rendszerhez kapcsolódó stratégiai célokat, valamint meghatározza a prioritásokat;
- megteremti az önkormányzati menedzsment integritásszemléletű stratégiájának és irányvonalának, illetve az antikorrupciós politikája összhangját;
- az önkormányzat és hivatalának vezetői biztosítják az integritásirányítási és antikorrupciós irányítási alrendszer kialakítását, bevezetését, fenntartását, folyamatos működtetését;
- integritásra vonatkozó rövid – és középtávú tervet fogad el;
- antikorrupciós intézkedési tervet fogad el, melyet ellenőriz, az intézkedési terv végrehajtásáról beszámol a Képviselő-testület felé, kommunikálja a nyilvánosság részére;
- átfogó adatvagyon katasztert készít, az adatvagyon leltár elkészítésénél az adat jellege, az adathasználat, valamint a kapcsolódó folyamatok szerint osztályoz;
- erősíti a tulajdonosi szemlélet a vagyongazdálkodás területén;
- biztosítja az integritásirányítási rendszer és az antikorrupciós alrendszer működéséhez szükséges erőforrásokat;
- rendszeresen kommunikálja az integritásirányítási értékeket és az antikorrupciós politikát (belső és külső kommunikáció), melynek során folyamatosan biztosítja a transzparenciát, a nyilvánosságot, érvényre juttatja a deklarált értékeket, azokat közvetíti;
- biztosítja a rendszerek követelményeinek beépülését az önkormányzat működési folyamataiba;
- elősegíti a folyamatszemléletű megközelítés és a kockázatalapú gondolkodásmód alkalmazását;
- bevonja, irányítja és támogatja a munkatársakat abban, hogy hozzájáruljanak a rendszer eredményességéhez;
- az integritástudatosságot, az integritás alapú közigazgatási kultúrát folyamatosan fejleszti; egyúttal növeli a társadalom tudatosságát az önkormányzat integritásának előnyeivel kapcsolatban és csökkenti az önkormányzat integritási normasértéseivel szembeni toleranciát.

Az önkormányzat vezetése megfelelő kompetenciával rendelkező, független integritás tanácsadót nevez ki és/vagy integritáscsoportot (szervezeti egységet) alakít. A független integritás tanácsadóra és/vagy integritáscsoportra (szervezeti egységre) vonatkozó feladat- és hatásköri követelmények többek között:

- az önkormányzat vezetősége által meghatározott integritásirányítási rendszer és antikorrupciós irányítási alrendszer kialakításának és bevezetésének felügyelete;
- tanácsadás és iránymutatás nyújtása a munkatársak részére az integritásirányítási rendszer és antikorrupciós irányítási alrendszer működésével kapcsolatban, valamint az integritássértő események kezelésével és a korrupcióval kapcsolatos kérdésekben;
- az integritástudatosság folyamatos fejlesztése képzések, oktatások során;
- jelentések, beszámolók készítése az önkormányzat vezetése felé;
- haladéktalanul értesíti az önkormányzat vezetését az integritással, illetve korrupcióval, továbbá az integritásirányítási rendszerrel és antikorrupciós irányítási alrendszerrel kapcsolatos kérdés esetén, vagy bármely aggály esetén.

Vezetőségi, a Képviselő-testület és bizottsága tagjainak és a munkatársi átvizsgálással, az előzetes vizsgálatokkal, átvilágításokkal kapcsolatos követelmények

Vezetőségi átvizsgálások legyen az akár tervezett, illetve szükség szerint soron kívüli vezetőségi átvizsgálás az alábbiakat szükséges figyelembe venni:

- az esetlegesen korábban lefolytatott vezetőségi átvizsgálások eredményeként kiadott intézkedések állapotát, teljesülését;
- az irányítási rendszer(ek) szempontjából lényeges külső és belső tényezők változásait;
- az irányítási rendszer(ek) teljesítményével és eredményességével kapcsolatos információk rendszerezését, összegzését többek között: az ügyfelek, szerződő felek, partnerek és a lényeges érdekelt felek visszajelzései; a vezetőségi célok, célkitűzések, elvárások és elvek teljesülése; az önkormányzati folyamatok teljesülése és teljesítményének megfelelősége; az integritást sértő eseményekkel kapcsolatos intézkedések; az irányítás folyamatok működése és teljesítménye; a belső auditok és a felügyeleti eljárások, illetve egyéb ellenőrzések, vizsgálatok eredményei; az erőforrások megléte és megfelelősége; a korrupciós kockázatok csökkentése és a kockázatokkal és lehetőségekkel kapcsolatban megtett intézkedések eredményessége szerint;
- a belső kontrollrendszer kialakításának és működésének értékelésére vonatkozó ellenőrzési jelentést;
- a vezetőségi beszámolót, illetve nyilatkozatot.

A Képviselő-testület és bizottságai tagjainak az antikorrupciós politikával kapcsolatos vizsgálati követelményei:

- a nyilatkozatok meglétének vizsgálata, hiteles kimutatás;
- antikorrupciós politika be nem tartásának következményeivel kapcsolatos összegző jelentések készítése a Képviselő-testület vagy nyilatkozatokkal és összeférhetlenségek kezelésével kapcsolatos bizottsága és a vezetőség részére.

Az önkormányzat a foglalkoztatottak, munkatársak alkalmazás előtti – kiemelten az integritási és korrupciós kockázattal járó munkakörök esetében - átvizsgálását, átvilágítását célzó feladatok, intézkedések lehetnek többek között:

- előzetes tájékozódás az állásinterjú során a leendő munkatárs jelölttel az önkormányzat integritásirányítási rendszerével összefüggő vezetőségi elvárásokat, célokat és elveket, az önkormányzat antikorrupciós politikáját, annak érdekében, hogy a leendő munkatárs a szervezeti célokkal azonosulni tud-e, elfogadja-e az abban foglaltak szükségességét és fontosságát;
- a munkakör betöltéséhez szükséges képesítési előírás fokozott ellenőrzése, és tájékozódás a leendő munkatárs korábbi munkaviszonyából eredő referenciák tekintetében;
- egyes munkakörökben jelentkező időszakos, illetve folyamatos fluktuáció – mint integritási kockázat - folyamatos mérése, ellenőrzése, csökkentése érdekében a szükséges lépések megtétele;
- a korrupciós kockázatokkal fokozottan érintett munkakörök feltérképezése;
- az összeférhetetlenség bejelentésével és ellenőrzésével kapcsolatban rendelkezésre álló munkáltatói jogosultságok bővítése;
- az összeférhetetlenségi szabályok, mint korrupciós kockázatok csökkentését szolgáló eszközök erősítése;
- munkakörelemzések lefolytatása.

Emberi erőforrás-gazdálkodási követelmények

A szervezetnek valamennyi foglalkoztatottra, munkatársra alkalmazása során javasolt integritásszemléletet elősegítő szempontokat meghatározni:

- az önkormányzati alkalmazási feltételek során meg kell követelni a munkatárstól az integritásalapú működés során vallott értékek és elvek, valamint az antikorrupciós politikának történő megfelelést;
- az alkalmazottak részére át kell adni az integritásirányítási rendszer témakörében a vezetőség által vallott értékekről, elveit, célkitűzéseit tartalmazó dokumentumot, amely lehet akár a vezetőségnek ilyen irányú nyilatkozatának, továbbá az antikorrupciós politika írásos dokumentumát;
- az önkormányzat biztosítja a munkatársak számára az integritás és az antikorrupciós rendszerhez igazodó – meghatározott időközönként tartandó - képzésen való részvételét, vagy az ezzel kapcsolatos dokumentumokhoz, információkhoz való hozzáférést;
- meghatározza a szüksége eljárások menetét, lefolytatásának elemeit, amely az integritást megsértő, valamint az antikorrupciós megsértő munkatársakkal szemben alkalmazhatnak;
- a munkatársakat nem érheti hátrány, megkülönböztetés sem előmenetelében, besorolásában, sem más tekintetben, ha a feladatellátása vagy tevékenysége során nem kíván részt venni, vagy az adott feladatot arra hivatkozással utasítja vissza, hogy integritást sértő eseményt, vagy korrupciós kockázatot észlel, és abba a szervezet nem avatkozik be, illetve azt, a szervezet nem kezeli, továbbá integritássértő és antikorrupciós kérdésben bejelentést tesz;
- az alkalmazás során a leendő munkatárs által történő elvi vállaláson túl, a korrupciós kockázatokkal járó pozíciók, feladatellátások során mind az ügyintézők, mind pedig az adott szervezeti egység vezetői tekintetében szükséges az új munkatársaknak az alkalmazás előtti – az egyik szervezeti egységből a másik szervezeti egységbe történő áthelyezéskor és pozícióváltás során is – átvilágítása az integritási feladatokat, illetve az antikorrupciós feladatokat ellátó(k) bevonásával annak érdekében, hogy a vezetőség által vállalt értékek és képviselt elvek, valamint az antikorrupciós politika érvényesülése biztosított legyen;
- az integritás lehetséges sérüléseit magába foglaló, valamint a korrupciós kockázatokkal járó munkakörök esetében szükség esetén nyilatkozattal biztosítja és erősíti meg az integritási és antikorrupciós törekvéseket;

- teljesítménykövetelmények előírása és a teljesítményértékelés, valamint a bérek kialakítása során is figyelembe veszi az elvárt magatartást, az illetményrendszert és az egyéb juttatások rendszerét folyamatosan felülvizsgálja, a mindenkor elvárásokkal összhangba hozza, annak ösztönző szerepét kiemelten kezeli, hogy az antikorrupciós célkitűzések megvalósulhassanak;
- a vezetőség kialakítja emberierőforrás-gazdálkodási rendszerét, amely elsődleges szempontnak tekinti a teljesítményt, az átláthatóság alapelveit.

Integritás tréningek és képzések követelményrendszere

- keretet adjon az integritás kultúrájának átadásához;
- integritásfejlesztéshez szükséges tudás alapjainak (szervezeti kompetenciák, értékrendszerek, szabályrendszerek és összefüggéseik által) átadása;
- érték közvetítés és értékátadás;
- integritási és antikorrupciós válaszok kezelése, értékelése, megváltoztatása;
- szakmai tréningek szervezése a közigazgatási munkatársak részére, amely tapasztalatalapú módszereket alkalmaz,
- feltárja a lehetséges eseteket;
- a képzések során hangsúlyt kap az intézményrendszer fejlesztése is.

Pénzügyi és költségvetési szabályozást érintő kérdések, kontrollokkal kapcsolatos szempontrendszerek

A pénzügyi kontrollokat úgy kell meghatározni, hogy képes legyen csökkenteni a korrupciós kockázatokat.

- teljesítésigazolási, utalványozási, fedezetigazolási és kötelezettségvállalási részletszabályok megállapítása; ugyanaz a személy ne legyen egyszerre jogosult teljesítést igazolni, fedezetet megállapítani, kifizetést jóváhagyni és átutalást kezdeményezni, illetőleg a szerződések tekintetében a döntési és pénzügyi jogosultságok kerüljenek megosztásra;
- dokumentáltság biztosítása;
- készpénzhasználat korlátozása, készpénz-ellenőrzési módszerek kialakítása;
- könyvelési szabályozottság kialakítása;
- közterületen keletkező kerékbilincselésből származó bevételek útjának nyomon követése, ellenőrzése, korrupciós kockázatok fokozott csökkentése;
- közterület-használati bevételek, egyéb bevételek, adóhatósági bevételek könyvelése során mutatókönyvelési hibalehetőségek feltárása;
- támogatásokkal kapcsolatos utalások fokozott ellenőrzése, projekt támogatás kapcsán kezdeményezett utalások esetében szigorúbb követelményrendszer kialakítása;
- rendszeres belső ellenőrzések lefolytatása;
- elszámolások során felmerülő kockázatok feltárása;
- előminősítő folyamatok kialakítása;
- adóhatósági könyvelési feladatok részletszabályainak rögzítése;
- inkasszó kezdeményezés folyamatának kialakítása;
- különféle adományok pénzügyi műveleteinek kontrollja;
- szerződésnyilvántartó rendszer működtetése;
- költségvetés – tervezetei tekintetében transzparencia biztosítása;
- közpénzügyek átláthatóságának biztosítása; az önkormányzati költségvetés-tervezet, módosításainak tervezetei, az adott évi költségvetés, valamint a végrehajtott költségvetés adatainak számszerű és grafikus módon történő bemutatása és közzététele;

- gazdasági társaságok tulajdonosi jogokat gyakorló részére történő bevételek kapcsán kialakított pénzügyi szabályrendszer kialakítása.

Közbeszerzésekkel, beszerzésekkel kapcsolatos szempontrendszerek:

- a vezetőség erősíti és biztosítja a közbeszerzési eljárások átláthatóságát;
- rögzíti a közbeszerzési eljárások belső ellenőrzésének részletes szabályait;
- kialakítja a közbeszerzésekkel, illetőleg a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos belső ellenőrzési feladatok végzése során a hatályos jogszabályokban meghatározott, a közbeszerzési eljárások ellenőrzésére vonatkozó előírásokat;
- biztosítja a közbeszerzési adatok nyilvánosságát, ennek érdekében gondoskodik arról, hogy a közbeszerzési hirdetmények és más közbeszerzési közlemények (közbeszerzésekkel kapcsolatos, jogszabályi előírás alapján hivatalos közbeszerzési lapban, vagy közbeszerzési központi állami honlapon kötelezően közzéteendő adatok) úgy kerüljenek közzétételre, hogy minden beszerző szervhez egyedi, – a jogutódlás esetét kivéve – állandó azonosítószám, valamint minden konkrét közbeszerzési eljáráshoz is, az adott eljárás során állandó egyedi azonosítószám kerül hozzárendelésre;
- átláthatóbb viszonyokat teremt a közbeszerzések és az EU támogatások területén;
- megállapítja az értékhatár alatti beszerzések részletszabályait.
- Statisztikai elemzés az 5000 forintos értékhatár felett. Az Önkormányzat és az önkormányzati cégek szerződésének kereshetősége és elérhetősége az önkormányzati honlapon. Honlap üzemeltető az Önkormányzat iránymutatása alapján kialakít egy olyan felhasználóbarát adatbázist az önkormányzati honlapon, ahova utána a szerződéseket fel lehet tölteni. (ISO szabványoknak megfelelés)

Vállalkozások (szerződő felek; pályázók; támogatók; hatósági eljárások lefolytatásához, pl. adóhatósági méltányossági kérelmet benyújtók; közbeszerzési eljárások lefolytatásához) kockázati elemzésének, átvilágításának lehetséges szempontjai

- kialakítja a vállalkozások előzetes kockázati elemzésének, átvilágításának részletszabályait;
- előzetesen megvizsgálja a vállalkozás működése jogszerű-e (a cégbejegyzés dokumentumai, adóazonosító szám, éves beszámolók stb. alapján);
- a lehetséges szerződő fél esetében az eljárások, tenderek minden szakaszában – a felmerült változásokat is figyelembe véve - vizsgálja és áttekinti, hogy a rendelkeznek-e a szükséges képesítéssel, tapasztalattal a feladatok ellátásához;
- a vállalkozás elkötelezett-e az antikorrupciós törekvések iránt, illetve képviseli-e;
- van-e olyan közvetlen vagy közvetett kapcsolatuk az önkormányzat vezetőségével, a Képviselő-testület tagjaival, vagy a közigazgatási dolgozókkal, amely korrupcióhoz vezethet.

Kockázatkezelési szabályzattal kapcsolatos szempontrendszerek

- szabályozza és rögzíti a kockázatkezelés főbb módszereit, amelyeket az egyes kockázatok típusától, jellegétől, súlyától függően egyidejűleg és/vagy egymás mellett alkalmazhat a vezetés, a kockázat megszüntetése, elkerülése; a kockázatok csökkentése; a kockázatok megosztása, áthárítása; a kockázatok elviselése, elfogadása;
- azonosítja a szervezeti integritást érintő kockázatokat;
- a kockázat megszüntetése, elkerülése érdekében a kockázati események bekövetkezését kivédi, illetve a gyors felfedezését szolgáló eljárásokat foglalja magában, akkor alkalmazandó, ha az adott kockázati tényező gyakran következik be, és bekövetkezése esetén a hatása jelentős;

- a kockázatok kezelése, csökkentése a megfogalmazott kockázati kitettség csökkentése az elfogadható kockázati szintre. irányulhat a kockázat bekövetkezési valószínűségének befolyásolására, hogy az adott kockázat be se következzen, a kockázat bekövetkezésének lehetőségére való felkészülésre, azon keresztül a reagáló képesség növelésére, illetve a kockázatok hatásának mérséklésére, a folyamatokba beépített kontrollok felhasználásával: megelőző kontrollok (feladatok szétválasztása vagy egyes tevékenységek ellátására csak meghatározott személyek felhatalmazása);
- megelőző kontrollok (megakadályozzák a folyamat hibás továbbvitelét, megelőzik a nagyobb hibák bekövetkezését);
- korrekciós kontrollok (a kár vagy veszteség csökkentésére alternatív lehetőségek);
- iránymutató kontrollok (egy tevékenység vagy tevékenység csoport konkrét, követendő lépéseit, időbeni ütemezésüket tartalmazó eljárásrendek, előírások vagy vezetői utasítások); feltáró kontrollok (utólagos jellegük miatt, a jövőbeni hasonló hiányosságok ismétlődésének megakadályozására alkalmasak);
- a kockázatok megosztása, áthárítása szükségességének felmerülése esetén a kockázatviselő személye módosul;
- a kockázatok elviselése, elfogadása akkor választható intézkedés, a napi működés során automatikusan kezeli a felmerülő kockázatokat. a vezetés dönthet úgy is, hogy nem tesz intézkedéseket a kockázat csökkentésére, mert az adott kockázat hatásának kiküszöbölése vagy csökkentése többbe kerülne, mint a kockázatos tevékenységből származó lehetséges kár, vagy a kockázatkezelés személyi, technikai akadályokba, idő-, illetve anyagi korlátba ütközik. a kockázatok rendszeres újraértékelése során a nem kezelt kockázatokat újra kell értékelni;
- kockázati leltárt, nyilvántartást vezet a feltárt kockázatokról és az intézkedésekről;
- a vezetőség a szervezeti integritást érintően meghatározza az elfogadható kockázati szintet (kockázati tűréshatár).

Integritási szabályzattal kapcsolatos követelmények

- elkötelezett abban, hogy feltárja és kezelje a működés során fellépő szervezeti integritást sértő eseményeket, továbbá gondoskodik annak megelőzéséről; mindezek érdekében felelőst jelöl ki szabálytalansági felelős megnevezéssel;
- kezeli az integritást sértő eseményekkel kapcsolatos bejelentéseket; ennek keretében rögzíti a bejelentés kivizsgálásához szükséges információk összegyűjtésének módját, az érintettek meghallgatásának eljárási szabályait, a vonatkozó dokumentumok átvizsgálásának szabályait;
- a bejelentések megtételéhez adatlapot rendszeresít;
- biztosítja a bejelentő adatainak védelmét;
- az elsődleges értékelés során vizsgálja, hogy rendelkezik-e hatáskörrel és illetékességgel a beadványban foglaltak kivizsgálására, illetve, hogy mellőzhető-e a bejelentés vizsgálata, illetve el kell-e azt utasítani;
- a bejelentést minősíteni szükséges és értékelni (a bejelentés integritás tárgyú bejelentésnek minősül-e; értékelési szempontok: bejelentés jellege (mire vonatkozik), a bejelentés tartalma szerint igényli-e vizsgálat lefolytatását, szabályzat szerinti eljárásrendet szükséges alkalmazni, vagy jogszabály határoz-e meg követendő eljárási rendet a bejelentett, feltárt esemény vonatkozásában (fegyelmi eljárás, feljelentés stb.) a bejelentés igényel-e sürgős intézkedést.);
- szabályozza a vizsgálat elrendelésének, illetve mellőzésének lehetőségeit.

Etikai szabályzat, valamint az ajándékok elfogadására, egyéb előnyökre vonatkozó követelmények

- a vezetőség kialakítja és meghatározza az etikai kérdések részletszabályait;
- rögzíti a munkavégzéssel kapcsolatos, és a munkahelyen kívüli magatartásra vonatkozó etikai normákat;
- vezetőkre vonatkozó különös etikai előírásokat fogalmaz meg;
- célul tűzi ki a munkavégzés hatékonyságának és színvonalának megőrzése, a közszolgálat méltósága iránti felelősség elmélyítése érdekében az Etikai Kódex előírásainak következetes betartatását;
- etikai eljárások lefolytatásának szempontrendszerét és feltételrendszerét;
- az integritásalapú működés keretében meghatározza az ajándékok elfogadására vonatkozó szempontrendszert; rögzíti az ajándékok tekintetében az elfogadható mértéket;
- meghatározza a szervezet részére juttatott figyelmességi ajándékok kezelésének szabályait;
- elhatárolja és rögzíti az egyes ajándékozási fogalmakat, például szóró ajándék, elvárható vendéglátás stb.

Adatkezeléssel, iratkezeléssel, informatikai biztonsággal kapcsolatos szempontrendszerek

- az adatkezelés során biztosítani kell az adatok helyes és pontos kezelését, hibás adat észlelése esetén annak pontosítását haladéktalanul el kell végezni;
- a tárolt adatokat aktualizálni kell és gondoskodni kell arról, hogy az idejét múlt régi adatok törlésre kerüljenek;
- biztosítani kell az informatikai rendszer és adatbázisainak folyamatos működését és szükség szerinti, szabályozott hozzáférés lehetőségét;
- a különböző célú adatok, adatállományok és adatbázisokat folyamatos vezetése, aktualizálása, és a rendelkezésre tartása az arra jogosultak számára;
- gondoskodni kell a tárolt adatok, adatállományok fizikai biztonságáról;
- az adatokat védeni kell különösen a jogosulatlan hozzáférés, megváltoztatás, továbbítás, nyilvánosságra hozatal, törlés vagy megsemmisítés, valamint a véletlen megsemmisülés és sérülés, továbbá az alkalmazott technika megváltoztatásából fakadó hozzáférhetetlenné válás ellen;
- a különböző nyilvántartásokban elektronikusan kezelt adatállományok védelme érdekében megfelelő technikai megoldással biztosítani kell, hogy a nyilvántartásokban kezelt adatok – kivéve, ha a törvény lehetővé/kötelezővé teszi - közvetlenül ne legyenek összekapcsolhatók és az érintetthez rendelkezhetők;
- folyamatosan biztosítani kell mindazokat a műszaki, informatikai és technikai intézkedéseket, amelyek elengedhetetlenek az adatállományok és adatbázisok működéséhez és védelmet nyújtanak ahhoz, hogy illetéktelenek ne jussanak személyes adatot tartalmazó dokumentumokhoz, adatokat, adatbázisokat tartalmazó dokumentumok megsérülésére ne kerüljön sor, zavartalan működéséhez és működése folytonosságának fenntartásához megbízható mentési technológia alkalmazására kerüljön sor;
- a döntés megalapozottságát szolgáló adatokat, valamint az üzleti titkot tartalmazó iratokat, dokumentumokat, azok keletkezésétől (birtokba kerülésétől) a megsemmisítésükig illetéktelen személyek elől elzártan kell tartani;
- a közérdekű adatok folyamatos szolgáltatása, honlapon történő megjelenítése az a kijelölt adatfelelős feladatkörébe tartozik;
- biztosítani kell a papír alapú és elektronikus adatállomány biztonságos működési feltételeit;

- minden olyan helyiség esetében, ahol adatkezelés történik, meg kell akadályozni, hogy oda illetéktelen személyek bejussanak. Elektronikus adatkezelés és feldolgozás központi helyiségeiben (szerver helyiségek) az adott informatikai szabályzat szerinti védelmet biztosítani kell;
- elektronikus adatbázisok, elektronikus levelezés (e-mail), a hálózaton tárolt dokumentumok és más elektronikus adat esetében gondoskodni kell arról, hogy azok kezelésére az informatikai szabályozások figyelembevételével kerüljön sor;
- informatikai védelem körében, a személyes és közérdekű adatokat kezelő, feldolgozó, tároló rendszerek esetében az állami és önkormányzati szervek elektronikus információs szabadságáról szóló törvény és annak végrehajtásáról szóló BM rendelet rendelkezései szerinti védelmet kell biztosítani;
- adatkezelésre vonatkozó részletszabályokat állapít meg, többek között a személyes adatok kezelésére;
- biztosítja a személyes adatok védelmét az előterjesztések, tájékoztatók, valamint az azok mellékleteinek közzététele során;
- biztosítja a személyes adatok védelmét az irat betekintési jog gyakorlása során;
- a személyes adatok kezelésére Adattérkép nyilvántartást hoz létre, amely tartalmazza;
- iratkezelés keretén belül biztosítja az iratok védelmét;
- rögzíti az iratkezelés, irattovábbítás, illetve a másolatkészítés részletszabályait;
- a vezetőség elkötelezett az informatikai biztonság és az információbiztonság menedzselése iránt;
- kialakítja információbiztonsági politikáját, melyben meghatározza a kiberbiztonsági célokat, kifejti az alkalmazott biztonsági alapelveket és megfelelőségi követelményeket;
- a vezetőség megfogalmazza és rögzíti az információbiztonsági stratégiáját, amelyben meghatározza a biztonságpolitikai célok megvalósításának módszerét, eszközrendszerét és ütemezését;
- nyilvántartást vezet az elektronikus információs rendszereiről;
- gondoskodik a biztonsági dokumentumokban található előírások betartásától, ellenőrzéseket folytat le, kiszűri az információbiztonságot érintő korrupciós kockázatokat, cselekvési tervet dolgoz ki a beavatkozási pontok tekintetében;
- a szervezeti információvagyron fokozott védelme érdekében tudatosítja szervezetén belül és a szerződéses partnerek tekintetében az információ biztonságának kiemelt fontosságát és felelősségét.

Felhasznált irodalom

Báger Gusztáv (2013): *Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia*. Elérhető: https://asz.hu/storage/files/files/penzugyiszemle/2013/klotz_bager_konyv_2013_4.pdf?download=true, illetve https://mersz.hu/dokumentum/dj169k_1/ (A letöltés dátuma: 2020. május 6.)

Báger Gusztáv: *Holland integritás és kockázatkezelés* (Az integritási kockázatelemzés módszertani kerete és alkalmazása) Elérhető: <https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/bager-gusztav-holland-integritas-es-kockazatkezelesaz-integr.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. május 9.)

Báger Gusztáv – Korbuly Andrea – Pulay Gyula: *Korrupciós kockázatok a magyar közszférában*, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest, 2008.

Benkő János: *A megelőzésen alapuló kockázatkezelés*. Elérhető: https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/dr_-benko-janos-megelozesenalapulo-kockazatkezeles-korrupcios-kockazatelemzes-es-ke.pdf (A letöltés dátuma: 2020. május 10.)

Burai Petra – Sántha György – Somogyvári István: *Az integritás jelentősége a hivatali korrupció elleni fellépésben*. Önkormányzati Hírlevél 2010., Complex Kiadó, 2010 (ISSN 1587-4761)

Domokos László – Nyéki Melinda – Jakovác Katalin – Németh Erzsébet – Hatvani Csaba: *Kockázatelemzés és kockázatkezelés a közsférában és a közpénzügyi ellenőrzésben*. http://real.mtak.hu/39200/1/domokos_2015_1_m.pdf (A letöltés dátuma: 2020. május 7.)

Horváth Péter – Németh Edit: *Integrált kockázatkezelési rendszer alapjai*. Elérhető: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12824/651_integralt_kockazatkezesi_rendszer.pdf?sequence=1 (A letöltés dátuma: 2020. május 6.)

Juhász Lilla Mária - Rigó Attila: *Korrupció megelőzés és integritás szemlélet a közszolgálatban*. Elérhető: <https://docplayer.hu/4044186-Korrupciomegelozes-es-integritas-szemleleta-kozszoalatban.html> (A letöltés dátuma: 2021. március 10.)

Kakatics Lili – Sántha György: *Az integritás szerepe a közigazgatási kultúraváltásban és a korrupció visszaszorításában / Önkormányzati pénzügyek*, Complex Kiadó, 2011 (ISSN 2060-6117)

Klotz Péter – Sántha György (2013): *Integritásmenedzsment*. Törzsanyag az Integritásmenedzsment című tantárgyhoz. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Vezető- és Továbbképzési Intézet.

Klotz Péter: *Integritás és munkaköri kockázatok elemzése* https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/14048/Web_PDF_Integritas_es_munkakori_kockazatok_elemzése.pdf?sequence=1 (A letöltés dátuma: 2020. május 7.)

Klotz Péter (2013): *Korrupciómegelőzés a közigazgatásban – a korrupció elleni kormánystratégia végrehajtásának eddigi tapasztalatai és a továbblépés lehetséges irányai*. Pro Publico Bono. 2013/, 3. szám.

Pallai Katalin: *Integritás és integritásmenedzsment*. Elérhető: <https://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/3/00/80000/Integrit%C3%A1s%20%C3%A9s%20integrit%C3%A1smenedzsment.pdf> (A letöltés dátuma: 2021. március 10.)

Pallai Katalin: *Integritásoktatás a közszolgálati képzésben – az építkező oktatás a fejlődő integritásért*. Elérhető:

https://www.academia.edu/20104664/Integrit%C3%A1soktat%C3%A1s_a_k%C3%B6zszolg%C3%A1lati_k%C3%A9pz%C3%A9sben_az_%C3%A9p%C3%ADtkezo%C5%91_oktat%C3%A1s_a_fejl%C5%91d%C5%91_integrit%C3%A1s%C3%A9rt (A letöltés dátuma: 2021. március 21.)

Pallai Katalin (2014): *Bevezető gondolatok a közigazgatási integritás és integritásmenedzsment témájához*. Pro Publico Bono, 1. sz. 181–193.

Pulai Gyula dr.: *Az integritásirányítás lehetséges modelljei*. Elérhető:

<https://ojs.mtak.hu/index.php/belugyiszemle/issue/view/578/372> (A letöltés dátuma: 2021. október 26.) Vasvári Tamás: *Kockázat, kockázatszelés, kockázatkezelés – szakirodalmi áttekintés*, *Pénzügyi Szemle*, 2015/1, 29–48. Elérhető:

https://www.penzugyiszemle.hu/documents/vasvarir-2015-1-mpdf_20170819224245_48.pdf (A letöltés dátuma: 2020. május 8.)

ÁSZ - *Korrupciós kockázatok feltérképezése a magyar közsférában*. Elérhető: https://asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Egyeb_Publikaciok/2008/t230.pdf?download=true (A letöltés dátuma: 2020. május 10.)

ÁSZ–NVSZ (2015): *Módszertani útmutató az államigazgatási munkakörök korrupciós kockázatainak felméréséhez*. Kézirat. Budapest, Állami Számvevőszék – Nemzeti Védelmi Szolgálat.

Módszertani útmutató a kontrollkörnyezet és az integrált kockázatkezelési rendszer kialakításához <https://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/a/12/a1000/I%20r%C3%A9sz.pdf>

(A letöltés dátuma: 2020. május 6.)

Jogszabályok

4. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
5. Az államháztartásról szóló CXCV. törvény
6. Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet
7. A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet
8. Az államigazgatási szervek integritási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet
9. A közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I.21.) Korm. rendelet
10. A közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet

Ábrajegyzék:

1. ábra Kockázatok a szervezetben 32

Módszertani útmutató a kis- és közepes lakosságszámú települési önkormányzatok integritásának fejlesztéséhez

Bevezető

Jelen módszertani útmutató célja az integritásirányítási rendszer alkalmazásának kiterjesztése érdekében az önkormányzati működés sajátosságaira épülő, elsősorban szemléletformáláson alapuló útmutatás, mely a gyakorlati alkalmazhatóságra törekszik. A meglévő jó gyakorlatok feltárásával, intézményesítésével, szemléletformálással, és elsődlegesen értékalapú megközelítéssel, az önkormányzatok szervezeti és működési sajátosságainak figyelembevételével nem egy újabb adminisztratív teher létrehozása a cél, hanem egy szemléletmód, attitűd átadása, mely az egyes személyeken és folyamatokon keresztül, a szervezet rendeltetésének megfelelő működést hivatott támogatni. Egyben hasznos dokumentummá válhat a szervezetbe újonnan belépő munkavállaló számára ugyanúgy, mint ahogy segítséget nyújthat a már tapasztalattal rendelkező önkormányzati közigazgatási szakemberek esetében is.

Nem cél a meglévő szabályozási környezeten felül újabb szabályozási kötelezettség előírása, hiszen lassan az önkormányzati működés minden szegmense átfogó és részletes normarendszerrel átszőtt, sokkal inkább a megfelelő működést biztosító szervezeti kultúra kialakításának segítése, és a kisebb létszámú szervezetek esetén is az alkalmazhatósági kritérium szem előtt tartása. Hiszen az ASP rendszer országos bevezetésével, a Magyar Államkincstár, az Állami Számvevőszék (ÁSZ) ellenőrzései és a Belső ellenőrzés, valamint a Belső kontrollrendszer működése által szegélyezve, az önkormányzatok tevékenysége napjainkra már igen jól szabályozott és egyre átfogóbban ellenőrzötté is vált.

Figyelembe véve különösen a kis és közepes méretű önkormányzatok aktuális helyzetét, a sok esetben megfelelően képzett munkaerő hiányában, a szűkülő finanszírozás és a csökkenő hatáskörök, valamint a gyorsan változó szabályozási környezet szorításában szükséges értelmezni az önkormányzati szférában jellemző feladatokat, ahogyan az integritásirányítási rendszer kialakításának szükségességét is.

Fontos kiemelni, hogy jelen dokumentum az önkormányzat alatt a teljes önkormányzati alrendszert érti, (polgármestertől, képviselőktől, a jegyzőt és mezőőrön át a köztisztviselőig, és munka törvénykönyve alapján foglalkoztatottakig) ugyanis az értékteremtő működés vizsgálata szempontjából egy szervezetet teljes egységében érdemes kezelni, továbbá a kis helyi önkormányzatok jellegéből adódóan a kisebb és közepes méretű településeken a működés szinte elválaszthatatlanul össze is fonódik az önkormányzati valamint a hivatali munkavállalók vonatkozásában is.

A módszertani útmutatóban kifejtésre kerülnek az önkormányzati működés jellegzetességei, az önkormányzat vezetői, szervei, párhuzamosan a felmerülő esetleges problémaforrások, és mindezek mentén a lehetséges beavatkozási pontok, a jó gyakorlatok implementálásának lehetőségei is, megközelítési módot tekintve elsősorban az emberi tényezőre fókuszálva, azaz a megfelelő szervezeti kultúra és működési közeg megvalósításán keresztül.

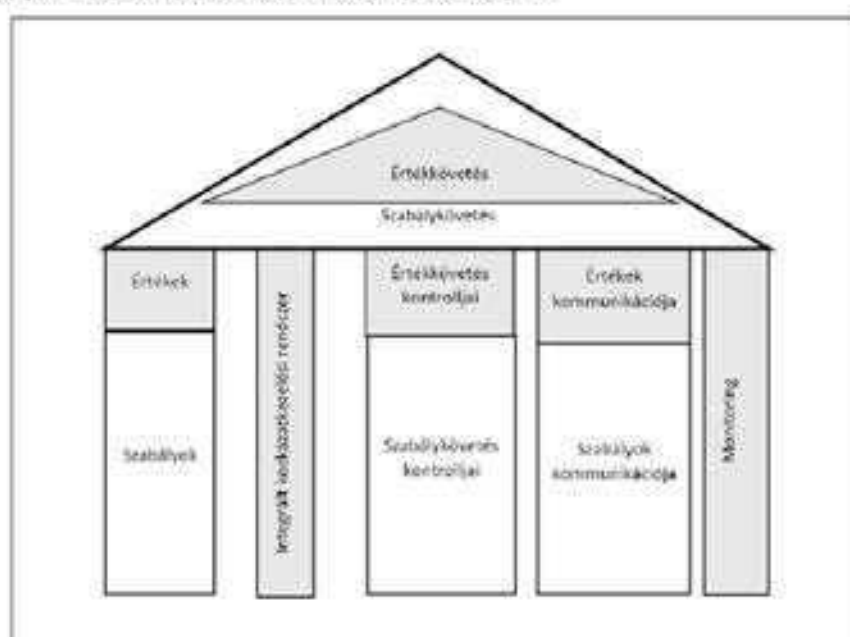
Célunk elsősorban egy újfajta, a közigazgatásban eddig kevésbé gyakorolt szemléletmód és vezetési stílus megfogalmazása, annak esetleges beemelési és meghonosítási lehetőségeivel, mely a mindennapokba ágyazva, a működés szerves részeként járulhat hozzá az egyén, egyúttal a szervezet integráns működéséhez.

Jelen dokumentum az adott szervezettípus szervei széles körében alkalmazható útmutatást kíván nyújtani, ezért nem (vagy csak eseteként) tartalmazza konkrét szervezeteknél történt, pozitív vagy negatív esetek bemutatását, ugyanis további esettanulmányok vonatkozásában a Nemzeti Védelmi Szolgálat a KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-00001 azonosítójelű, „Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében” című kiemelt projekt keretében konkrét esettanulmányokat tartalmazó kötet kiadását is tervezi.

A módszertani útmutatóban jelzett és felvázolt lehetséges megoldások, intézkedések mind egy jól működő integritásirányítási rendszer kiépüléséhez nyújthatnak támpontot. Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II.25.) Korm. rendelet meghatározása 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 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.

Az integritásirányítási rendszer több módon kapcsolódhat a belső kontrollrendszerhez. Az általunk jelen módszertani útmutatóban vázolt modell a belső kontrollrendszer minden pilléréen (kontrollkörnyezet, integrált kockázatkezelés, kontrolltevékenység, információs és kommunikációs rendszer, monitoring) keresztül kapcsolódik a belső kontrollrendszerhez, mely a köztulajdonú gazdasági társaságok modellje. Ennek kiterjesztését, helyi önkormányzatokra történő alkalmazását látjuk lehetséges és szükséges útnak annak érdekében, hogy a lehető leghatékonyabban tudjon a rendszer működni.

Emek modelljét a következők szerint szemléltethetjük:



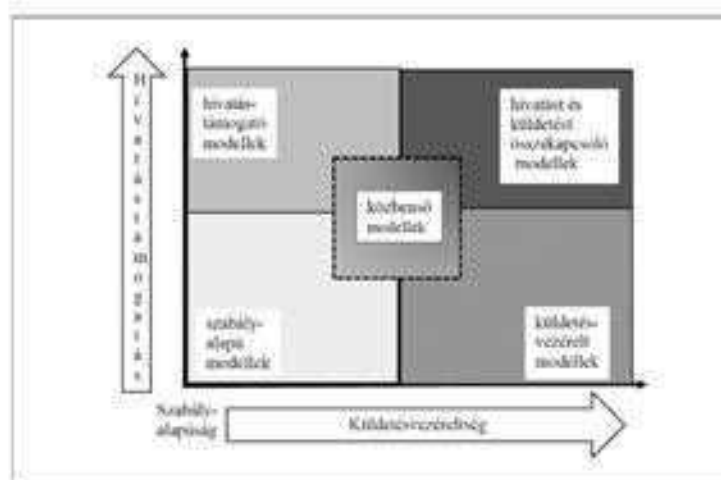
A belső kontrollrendszerbe integrált integritásirányítási rendszer modellje⁹³

93 Pulay Gyula: Az integritásirányítás lehetséges modelljei. Belügyi Szemle 2021/11. p:1909 <https://ojs.mtak.hu/index.php/belugyiszemle/issue/view/578/372>

Az ábrán jól látszik, hogy ebben a rendszerben a hangsúly arra irányul, hogy a szabálykövetés és az érdekkövetés egyaránt érvényesüljön. Az értékkövetés mindig a szabálykövetésre épül, ugyanakkor azt semmiképpen nem válthatja ki.

A módszertani útmutató külön fejezetet szentelt a szervezeti kultúra és szervezeti etika kérdéskörének, melyből látszik, mennyire fontos kérdésnek tekintjük mi is ezt az integritás témaköre kapcsán. Az előbb hivatkozott definíció szerint is az integritásirányítási rendszer funkciója a szervezeti kultúra egységének biztosítása. Összességében megállapíthatjuk, hogy minden szervezetnél jelen van a szabályalapú és az értékközpontú megközelítés is, így ez a két szempont nem állítható egymással szembe. A kérdés inkább az, hogy amikor értékeket közvetítünk, akkor szervezet küldetését helyezzük-e előtérbe (küldetésvezérelt kultúra) vagy az alkalmazottakat hozzuk olyan helyzetbe, hogy személyes hivatásukat ki tudják bontakoztatni (hivatástámogató kultúra).

Ez alapján a szervezeti kultúrák lehetséges modelljeit a következők szerint foglalhatjuk össze⁹⁴:



Pulay ez alapján az ábra alapján 3 modellt dolgozott ki a gyakorlatban létező megoldások tipizálásával. A hivatástámogató modellt köznap szavakkal „Nálunk kiteljesedhetsz” modellnek, a küldetésvezérelt modellt „Naggyá tesznek” modellnek, míg a hivatást és a küldetést összekapcsoló modellt „Hírvivő” modellnek nevezi.

Jelen módszertani útmutatóban igyekeztünk az általunk kíváncsúnak tartott szervezeti kultúrát a „Hírvivő” modell ismervein keresztül leírni. E modell lényege, hogy a szervezet küldetését és a munkatársak hivatását össze kell kapcsolni. Ennek előfeltétele, hogy világos, nyílt küldetéssel és értékrenddel kell a szervezetnek rendelkeznie, mely mind az ügyfeleket, mind a munkatársakat megszólítja. Ebben a rendszerben a szolgáltatást és a szolgáltatást nyújtó személyeket együtt kell fejleszteni. Fontos a hírvivő, azaz a megfelelő munkatárs kiválasztása, melyről szintén külön fejezetben szoltunk.

Ebből is látszik, hogy a szervezeti integritás megteremtése és fenntartása szempontjából egyáltalán nem mindegy, hogy a szervezet milyen integritási filozófiát választ, és azt milyen eszközök révén valósítja meg. Az eszközöknek egymással harmonizálni kell, egymást hatását erősíteni, kiegészíteni szükséges.

94 Pulay Gyula: Az integritásirányítás lehetséges modelljei, Belügyi Szemle 2021/11. p:1913 <https://ojs.mtak.hu/index.php/belugyiszemle/issue/view/578/372>

A szervezet vezetése és az integritás

Maga a módszertani útmutató, és egyúttal az első fejezetcím értelmezéséhez több tényező megvizsgálása szükséges:

- mi a szervezet?
- ki és hogyan vezeti a szervezetet?
- mi az az integritás?
- és mindezek alapján hogyan határozzuk meg az integritásirányítási rendszert?

Tekintve, hogy jelen módszertani útmutató kifejezetten a kis és közepes helyi önkormányzatok munkájának segítésére készül, így esetünkben a szervezet, a kis és közepes méretű (községi, valamint kis-és közepes városi) helyi önkormányzat.

Ki és hogyan vezeti a helyi önkormányzatot? Ugyan az útmutató szervezetspecifikusan az önkormányzati szférában tevékenykedőkre koncentrál, fontos meghatározni, hogy mi is a helyi önkormányzat, ahhoz, hogy erre a kérdésre pontos választ lehessen adni.

Magyarországon a helyi közügyek intézése és a közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. A helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak. Magyarország Alaptörvénye 31-35. cikke rendelkezik a helyi önkormányzatokról, meghatározva a működés legalapvetőbb kereteit. A 33. cikk alapján a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja, valamint, a helyi képviselő-testületet a polgármester vezeti.

Amikor helyi önkormányzatról beszélünk, akkor a képviselő-testület tagjainak összességét, ideértve a polgármestert is értjük ez alatt, akiket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választanak.

Azaz gyakorlatilag a helyi önkormányzat egy a választópolgárok saját tagjai közül választott laikus testület. A polgármester szintén a választópolgárok saját tagjai közül választott személy, a tisztség betöltéséhez ebben az esetben sem kapcsolódik semmiféle képesítési vagy képzettségi előírás, tehát általában ő is laikus személy. Feladatait főállásban vagy társadalmi megbízatásban látja el, azonban 3000 vagy annál több lakosú település esetében a polgármesteri tisztség csak főállásban látható el.

Az integritásirányítási rendszer megfelelő kialakítása és működtetése érdekében ezen szempontokra mindenképpen fontos figyelemmel lenni. Az önkormányzati rendszer kétpólusú jellege, specálisabb szabályozást kíván a többi államigazgatási szervnél. Hiszen az Alaptörvényben meghatározott feladatokat el kell látni, a döntéseket nem csak meghozni szükséges, hanem megfelelő módon elő is kell azokat készíteni. Ezt figyelembe véve, amikor a helyi önkormányzatokról beszélünk, akkor nem hagyhatjuk ki a polgármesteri hivatalokat, a polgármesteri hivatal köztisztviselőit és a hivatal vezetőjét, a jegyzőt sem, mint a szakmai végrehajtó apparátust, azaz az önkormányzatiság másik pólusát.

A polgármesteri hivatalokban alkalmazott köztisztviselők adott feladatra felvett, általában megfelelő képesítéssel rendelkező személyek, akik az adott feladat végrehajtására, a döntések előkészítésére megfelelő szakértelemmel és jobb esetben gyakorlattal is rendelkeznek. A polgármesteri hivatalokat, vagy a több helyi önkormányzat illetékességi területtel rendelkező, az adott helyi önkormányzatok által közös döntéssel létrehozott és működtetett közös önkormányzati hivatalokat a jegyző vezeti. Hogy jegyzővé ki nevezhető ki, annak szabályait a Közzolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban Kttv.) 247. §a tartalmazza, míg a köztisztviselők képesítési előírásairól a Képesítési előírásokról szóló Korm. rendelet rendelkezik.

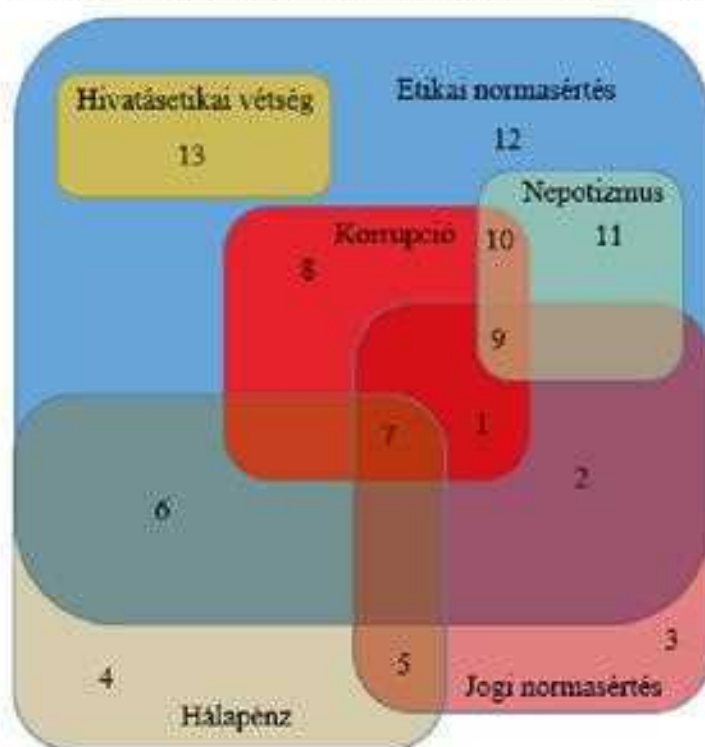
Miután tisztáztuk, hogy mi a szervezet és ki vezeti azt, nézzük meg, hogy mit takar az *integritás*. Az integritás szó a latin in-tangere kifejezésből ered, többes jelentéssel bír: érintetlen, sérthetetlen, feddhetetlen, érték-vezérelt. Magát az „integritás” kifejezést a társadalomtudományok használják, így etimológiai, szociológiai, filozófiai és jogi jelentéssel is bír. Jogi-közigazgatási értelemben az integritás egy érték-fogalom, amely elsődlegesen teljesítmények értékelésére szolgál és mind személyi, mind pedig szervezeti szinten értelmezhető. Az integritásalapú szervezeti működés és az ennek megfelelő munkavállalói magatartás (személyi integritás) erősítése a korrupció megelőzésének, a korrupciós kockázatok mérséklésének és mindenféle, egyéb hivatali hatalommal való visszaélés megakadályozásának az egyik leghatékonyabb eszköze.

Maga a korrupció - melyet sokan tévesen az integritássértés szinonimájaként használnak - az integritássértés legszélsőségesebb megnyilvánulási formája.

A *személyi integritás* feddhetetlenséget, továbbá olyan viselkedést és cselekedeteket feltételez az adott személy részéről, melyek által hű marad a saját értékrendjéhez.

A *szervezeti integritásról* pedig abban az esetben beszélhetünk, amennyiben az adott intézmény, szervezet kitűzött céljainak és értékrendjének megfelelően látja el feladatait, működése átlátható, etikus, számon-kérhető, feddhetetlen. Azaz a szervezet munkatársainak viselkedése összhangban áll a szervezeti célokkal, azonosulni tudnak az intézmény értékrendjével és mindennapi döntéseiket a szervezeti értékrend szem előtt tartásával hozzák meg.

A szervezet integritását sértő tevékenységek a következő halmozábrával foglalhatók össze⁹⁵:



1. A Btk.-ban nevesített korrupciós bűncselekmények (pl. vesztegetés, befolyás vásárlása)
2. Jogszabályban nevesített más büntetendő cselekmények (pl. csalás, sikkasztás)
3. Jogszabályokban nevesített cselekmények, amelyeket a köznevelés általában nem tekint bűncselekménynek (pl. programok letöltése nem saját használatra, talált pénz besolgáltatásának elmulasztása)

95 A Nemzeti Közszerződési Egyetem által biztosított Integritásalapismeretek e-learning köztisztviselői továbbképzés tananyaga alapján. A képzés nyilvántartási száma: PN-0478-1712-MK-C1

4. Sem jogszabályba, sem etikai követelménybe nem ütköző cselekedetek, amelyek azonban – a szervezeti problémák elfedése következtében – negatív hatással lehetnek egy szervezet integritására (pl. pénz vagy eszközök adományozása szervezet számára)
5. Etikai és jogi normákba ütköző cselekedetek (pl. hálapénz adása egy kezelőorvosnak a kezelés után)
6. Etikai normákba ütköző cselekedetek, amelyek nem állnak közvetlen kapcsolatban az elvárt előnyökkel (pl. borra való a takarítónőnek)
7. Jogszabályokat és etikai normákat egyaránt sértő cselekedetek (pl. csúszópénz adása a döntési jogosultnak a kedvező döntés érdekében)
8. Olyan cselekmények, amelyek nem sértenek jogi normákat (pl. szívességek intézése ismerősöknek)
9. Korrupciót, normasértést valamint hatalommal történő visszaélést egyaránt megvalósító cselekmények (pl. Barátok, ismerősök álláshoz, megrendeléshez juttatása ellenszolgáltatásért cserébe)
10. Barátok, ismerősök álláshoz, megrendeléshez juttatása ellenszolgáltatás nélkül
11. Normasértésben még nem megnyilvánuló hatalommal történő visszaélés, pl: Barátoknak, ismerősöknek nyújtott segítség az álláshoz vagy megrendeléshez való hozzájutásban
12. Társadalmi elvárásokba ütköző magatartás (pl. másokról negatív, általánosító vélemény megfogalmazása)
13. Nevesített etikai követelményekbe ütköző magatartás (pl. megalázó viselkedés az ügyfelekkel)

Integritásirányítási rendszer vonatkozásában pedig minden olyan (vezetői) intézkedés, maga a vezetői attitűd, szokás, esemény, cselekmény, és szabályozás együtteséről beszélünk, melyek összefüggésben állnak egymással, a szervezeti működés mindennapi és gyakorlati szerves részét képezik, és a hiteles, önazonos, átlátható és elszámolható működést szolgálják. Egyszerűsíthetjük ezt a fogalmat a közérdek szerinti integráns működésre, azonban, ha ez a jelleg a gyakorlatban és a mindennapi működésben valójában megvalósul, jóval többet jelent annál. Hitelesség, önazonosság, elszámoltathatóság, átláthatóság, értékorientáció, szabályosság és a változásokra történő reagálási képesség azok a fogalmak, melyek keretezik a szervezet működését, amennyiben az integritásirányítási rendszer kiépítésre és alkalmazásra kerül. Adott esetben elképzelhető és tapasztalható az is, hogy a szervezet anélkül működött az integritásirányítási rendszerét, hogy tudatosan, azaz megfelelően dokumentálva, annak szervezett kereteket adva tenné ezt.

Az önkormányzat szempontjából tehát az önkormányzatiság jellegéből adódó specifikumok mentén érdemes az integritást vizsgálni.

Hiszen az önkormányzatiság egyik építőköve az autonómia, melyet a jogalkotó is elismer, ugyanis a többi közigazgatási szervtípustól eltérően csak általános, az önkormányzati működés keretfeltételeit kijelölő szabályokat fogalmazza meg a jogszabályban, és a specifikus szabályok megalkotásának lehetőségét a képviselő-testületek kezébe utalja. Ennek következtében pedig pontosan a Szervezeti és működési szabályzatok sokfélesége teszi olyan nehézé az önkormányzati szféra számára a korábban kiadott módszertanok és szabályzatok egységes és könnyű alkalmazhatóságát.

Mindezek alapján az integritásirányítási rendszer kapcsán módszertani szempontból, így láthatóan igen nehéz egzakt és gyakorlatias, szabályzatba önthető rendelkezéscsomagot összeállítani, sokkal inkább szemléletformáló javaslatokról, kompetenciafejlesztésről valamint szervezetfejlesztésről beszélhetünk. Tekintettel arra, hogy a szervezet vezetése és alaptevékenysége az ön-

kormányzati szféra esetében nem választható el egymástól, az integritásirányítási rendszer kialakítására és működtetésére vonatkozó gyakorlati jellegű javaslatokra az önkormányzati működést jellemző specifikumok tárgyalását követően térhetünk rá.

A szervezet alaptevékenysége és az integritás

Az ÁSZ 2021 évi összefoglaló jelentése alapján összesen 3197 helyi önkormányzatnál 1284 hivatal látja el a gazdálkodási feladatokat, és a helyi önkormányzás választópolgárok közösségét megillető joga a települések (települési önkormányzatok) és a megyék (területi önkormányzatok) szintjén valósul meg⁹⁶. Az önkormányzatok kötelező és önként vállalt önkormányzati feladatainak ellátását a képviselő-testület és szervei (többek között a polgármester és a jegyző) biztosítják. A polgármester képviseli a képviselő-testületet, a jegyző pedig vezeti a polgármesteri hivatalt vagy a közös önkormányzati hivatalt. Ahogyan az az előző fejezetben bemutatásra került, az önkormányzat feladata a helyi közügyek intézése, és közhatalom gyakorlása.

A képviselő-testület működése

Az Alaptörvény és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban Mőtv.), valamint az ágazati jogszabályok széles körben biztosítják a nyilvánosságot és az átlátható működést, így a képviselő-testületek tevékenysége mindenki számára követhető, hozzáférhető. A képviselő-testületek munkaterv alapján végzik tevékenységüket, évente a szervezeti és működési szabályzatukban meghatározott számú, de legalább 6 ülést kötelesek tartani, valamint évente legalább egy közmeghallgatás összehívása kötelező. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (továbbiakban Infotv.) mellékletében szereplő általános közzétételi lista alapján a helyi lakosságot tájékoztatni kell a soron következő testületi ülés időpontjáról, helyéről. A képviselő-testületek ülései fő szabály szerint nyilvánosak, azokon bárki részt vehet. Az Mőtv. taxatív felsorolással részletezi azt a szűk kört, amikor a képviselő-testületeknek zárt ülést kell tartani, és amikor a zárt ülés tartását elrendelheti. Azonban garanciális szabályként a zárt ülésen hozott határozatok is nyilvánosak. Mindezeket túlmenően az Infotv. 32-33. §ai szerint „a közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

A képviselő-testületek döntéseiket, melyek lehetnek rendeletek, illetve határozatok nyílt szavazással hozzák. Titkos szavazást csak kivételes esetekben lehet tartani, kizárólag azon ügyekben, melyeket zárt ülésen tárgyalnak. A képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg. A képviselő-testület szerepe a szervezeti és működési szabályzatok megalkotásával, azon belül is egyértelmű, pontos, gyakorlati és következetes szabályok elfogadásával képezi az első lépcsőfokot az integritás elérése, elősegítése érdekében.

A testületi üléseket a képviselő-testületek munkaterv alapján tartják, a munkatervben előre meghatározhatók az ülés napirendi pontjai, az ülések tartásának helye, ideje, rögzíthető, hogy adott előterjesztés kapcsán ki a meghívott, azt mely bizottság tárgyalja. Ez segíti a tájékozódást és

a felkészülést mind a képviselők, mind pedig a helyi lakosság számára. Természetesen az MÖtv. lehetőséget biztosít arra, hogy a munkatervtől eltérően a képviselő-testületek rendkívüli ülést tartsanak, azonban fontos, hogy ezek száma a lehető legkisebbre korlátozódjon, valamint, hogy a szervezeti és működési szabályzatok ebben az esetben is pontosan meghatározzák az összehívás szabályait, az ott hozott döntések nyilvánosságra hozatalának rendjét.

A képviselő-testületi döntések előkészítését a polgármesteri hivatalok végzik. Így a hivatalok által alkalmazott köztisztviselőkre és a jegyzőre nagy felelősség hárul a tekintetben, hogy hogyan és milyen módon készítik elő a helyi képviselők elé kerülő anyagokat. Az előterjesztések formai és tartalmi követelményeit is a szervezeti és működési szabályzatok tartalmazzák, így a képviselők meghatározhatják, hogy milyen anyagokat szeretnének tárgyalni. Nemcsak a döntéshozatalt, de a tájékoztatást is nagyban megkönnyíti, ha az előterjesztések általános helyzetismertetéssel indulnak, bemutatják a problémát, vázolják a témában már korábban született döntéseket és ezt követően megoldási javaslatokat, döntési alternatívákat biztosítanak. A korábbiakban említésre került, hogy a képviselő-testületek laikus testületek, így nem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy milyen jelentőséggel bír a polgármesteri hivatalok döntés-előkészítésének szakmaisága és átláthatósága. Kisebb települések esetében, vagy speciális szakértelmet igénylő téma esetén megfontolandó külső szakértő igénybe vétele is, azonban ennek kiválasztása során is nagyon körültekintően kell eljárni. Alapkövetelmény, hogy valóban rendelkezzen a megbízott szakértő azzal a szakmai tudással, melyért díjazásban részesül, ugyanakkor ezzel a kockázat is növekszik, hisz speciálisabb tudással kevesebb ember rendelkezik, így megnőhet annak a veszélye, hogy a szakértőt az egyes érdekes csoportok megpróbálják befolyásolni.

Szintén a döntések előkészítésében, valamint olykor – de kisebb települések esetében kevésbé jellemző módon – a döntések meghozatalában kapnak szerepet a képviselő-testületek bizottságai. Bizottságot bizonyos esetekben a jogszabályban meghatározott feladatok ellátására létre kell hozni, például 2000 fő lakosság szám felett pénzügyi bizottságot, vagy a vagyonyilatkozatok vizsgálatával foglalkozó bizottságot. A bizottságok működésének kereteit szintén a szervezeti és működési szabályzatukban a képviselő-testületek határozzák meg, jellemzően a testületekre vonatkozó szabályokat analógiaként a bizottságokra is kiterjesztve. A döntés-előkészítő tevékenységben a bizottságok azért bizonyulhatnak hatékonyak, mert tagjai a képviselő-testület tagjai közül, valamint a gyakorlat szerint „külsős” személyekből tevődnek össze. A szabály az, hogy a bizottság elnökét és az elnökkel együtt számított tagjainak több mint a felét a települési képviselők közül kell választani, azonban a bizottságok tagjainak száma nem meghatározott, így a bizottságokba széles körben bevonhatók az adott témakörben szakértelemmel rendelkező tagok, akik építő módon tudják a bizottság munkáját segíteni, valamint már a képviselő-testület tagjai közül választott tagok is szaktudásuk szerint vehetnek részt a bizottságok munkájában.

A bizottságok megfelelő és gondos megválasztása is alapvető lehet a hatékony és átlátható működés elérése érdekében, egyúttal a civil szervezetek képviselői, és egyéb külsős tagok bevonásával az átlátható működés biztosításának egyik sarokköve lehet. Jó gyakorlatként említhető, hogy egy kisvárosban külön bizottságot hoztak létre a választáson elindult, de mandátumot nem szerzett jelöltek számára, bekapcsolódási és véleményezési lehetőséget képezve ezáltal számukra a helyi döntéshozatali folyamatokban.

Társadalmi egyeztetés

Szintén a képviselő-testület döntéseinek előkészítésében, megalapozásában vehetnek részt a választópolgárok, a választópolgárok egy csoportja, valamint a települési civil szervezetek. Több esetben jogszabályi előírás egyes rendelet elfogadását megelőzően annak széles körű egyezteté-

se, véleményezés céljából a lakossággal való megismertetése. Célszerű lehet ezt az eljárást nem csak jogszabályi előírás esetén, hanem lehetőség szerint minél szélesebb körben alkalmazni. Itt a kistelepülések csekélyebb létszáma, egyúttal nagyobb személy és helyismerete kifejezett előnyt biztosíthat a könnyebb egyeztetési keretek megvalósításában. Egy-egy kerekasztal beszélgetés a helyi intézmények képviselőinek bevonásával, segítheti a tudásalapú, tervszerű, szabályos és értékteremtő folyamatokra fókuszáló döntéshozatalt, mely az integráns működés alappillére.

Érdemes azonban továbbra is hangsúlyozni, hogy az önkormányzatok esetében a politikai döntéshozatal a képviselő-testület hatásköre, feladata és felelőssége, így adott esetben annak a kérdésnek az eldöntése is, hogy a település mely területén kerüljön sor fejlesztésre, mondjuk az utak javítására. A testület és a polgármester ezen döntéseivel kapcsolatban a választópolgárok felé tartozik elszámolással. Természetesen testület döntése alapján a döntéshozatali folyamatot segítheti szakértők, vagy a nyilvánosság bevonása, azonban a szakmai apparátusnak semmi esetre sem feladata a településpolitikai kérdésekben történő döntéshozatal.

Egyértelműen fontos érdek fűződik ahhoz, hogy egyes helyi rendeletek tervezeteiről az állampolgárok is véleményt formálhassanak. Természetesen a rendelet-tervezetek lakossággal való megismertetésének több módja lehet, és az adott téma kapcsán egyedileg szükséges azt eldönteni, hogy melyiket alkalmazzuk. Sokszor a település honlapján történő közzététel megfelelő és elegendő lehet, máskor bizonyos csoportok felkérése véleményezésre vezethet eredményre, de több esetben a lakosság széles körének tájékoztatása és véleményének megismerése érdekében akár falgululás vagy közmeghallgatás megszervezése is elképzelhető. Hangsúlyozandó: nem lenne szerencsés, ha valamennyi rendelet-tervezetnél erőltetnénk a teljes lakossági megmérettetést. Azon rendeletek esetében azonban ez feltétlenül kívánatos, amelyek – tárgyuk szerint – az állampolgárok viszonylag széles körére vonatkozóan állapítanak meg jogokat, illetőleg imak elő kötelezettségeket. Mindez egyebekben az önkormányzás alapelvéből is egyenesen következik.

A nyilvánosság biztosításának talán ma már nem feltétlenül elsődleges, ámde fontos követelménye, a megfelelő technikai háttér biztosítása, azaz, hogy az érdeklődők számára az ülés valóban látogatható legyen, amennyiben személyesen kívánnak azon részt venni. Időről időre találkozhatunk olyan sajtóban megjelenő hírrel, hogy a polgármester a képviselő-testület ülését olyan teremben hívta össze, mely a választópolgárok számára nem volt megközelíthető, vagy túl kicsi volt ahhoz, hogy az ülésen a képviselőkön és az állandó meghívottakon kívül más is részt tudjon venni. Legutóbb talán egy Csongrád-Csanád megyei kisvárosban kavart nagy port az az eset, amikor a képviselők indítványozták a képviselő-testület felosztatását, a polgármester pedig az ezt tárgyalandó ülést olyan kis terembe hívta össze, hogy arra sem az igen nagy számban megjelent érdeklődők nem jutottak be, sem pedig a sajtó munkatársai.

Szintén üdvözlendő az az egyre szélesebb körben terjedő gyakorlat, hogy a képviselő-testületek üléseit a választópolgárok a helyi televízió vagy interneten keresztül élőben nyomon követhetik. Kisebb településeken helyi televízió hiányában ezt természetesen nehezebb kivitelezni, azonban az internet, a közösségi média szinte lassan mindenki számára elérhető, a fiatalabbaktól az idősekig, így az ülések interneten történő élő közvetítése kisebb anyagi ráfordítással mégis jelentősen növelheti az önkormányzat működése iránti bizalmat, az átláthatóságot. Az Infotv. rendelkezéseinek megfelelően a testületi üléseket követően közzé kell tenni az ülésekről készült jegyzőkönyvet, a hozott döntéseket, valamint a helyi rendeleteket az Möt. és a szervezeti és működési szabályzat előírásai szerint a helyben szokásos módon ki kell hirdetni, valamint a Nemzeti Jogszabálytárba fel kell tölteni.

Az integritás szempontjából további fontos kérdés a képviselő-testület hatáskörének átruházása. A testület maga dönti el, hogy mely hatásköröit gyakorolja önállóan és melyeket ruházza át. A

testület hatáskört ruházhat át a polgármesterre, bizottságra, részönkormányzat testületére, jegyzőre, illetve társulásra. Szintén az Mötv. határozza meg azon hatásköröket, melyek nem átruházhatók. Az átruházott hatásköröket a szervezeti és működési szabályzatban fel kell sorolni.

Hatáskör átruházás esetén a szakmai szempontok mellett figyelemmel szükséges lenni az integritási szempontokra is, ugyanis az átruházott hatáskörök adott esetben növelhetik a korrupciós kockázatot. Az önkormányzat szempontjából meghatározó ügyek esetén a hatáskör átruházása nem indokolt, hiszen ebben az esetben a képviselő-testület csak általános szempontok szerinti utasítást adhat, ami nem irányulhat az adott ügyben való konkrét döntés meghozatalára. Az átruházott hatáskörben hozott döntéseket a képviselő-testületnek folyamatosan figyelemmel kell kísérnie, valamint az átruházott hatáskörben döntést hozott szervnek vagy személynek beszámolási kötelezettsége van a képviselő-testület felé. A hatáskör átruházása bármikor visszavonható és átruházott hatáskör tovább nem ruházható.

A korábbiaknak megfelelően itt is igaz az az állítás, hogy a kisebb települések esetében nem gyakori, hogy élnek a testületek a hatáskör átruházással, és amennyiben igen, akkor is csak szűk körben. Hiszen csekély az apparátus, lokálisabbak az ügyek, és a döntéshozatalban a képviselők aktívan részt vesznek. Mindettől függetlenül átruházott hatáskörök esetén jó gyakorlatként érdemes a hatáskört pontosan meghatározni, indokolni, és a részletes, informatív beszámolást is szabályozni.

A polgármester

A képviselő-testületet a polgármester vezeti, akit szintén a választópolgárok közössége választ meg közvetlenül 5 évre, általános és titkos választójogukat gyakorolva, mely alapján nagyfokú legitimitást élvez.

A polgármester az önkormányzat elsőszámú tisztségviselője. Megválasztásával egyidejűleg tagjává válik a képviselő-testületnek, annak határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából települési képviselőnek kell tekinteni. Nemcsak egyszerűen tagja azonban a képviselő-testületnek, hanem annak elnöke, vezetője, aki képviseli egyrészt a képviselő-testületet, másrészt törvényes képviselője az egész önkormányzatnak, mint jogi személynek.

A főállású polgármester tekintetében a képviselő-testület gyakorolja a munkáltatói jogokat, illetményét a jogszabályi keretek között határozza meg. E munkáltatói jog azt jelenti, hogy a képviselő-testület és a polgármester között munkaviszony, mégpedig sajátos közszolgálati jogviszony jön létre. E foglalkoztatási jogviszony a főállású polgármester megválasztásával, illetve a társadalmi megbízatás főállásúra változtatásával egyidejűleg jön létre. A társadalmi megbízatású polgármester és a képviselő-testület között foglalkoztatási jogviszony nem jön létre, itt a polgármesternek nem munkáltatója a képviselő-testület. A képviselő-testület ez esetben a polgármesternek tiszteletdíjat állapít meg, szintén a jogszabályi keretek között.

A polgármesteri feladat- és hatáskörök kétirányúak:

- Egyrészt a polgármester – aki nem csupán elnöke, tagja a képviselő-testületnek, hanem annak egyik szerve is – önkormányzati feladat- és hatáskört kaphat, mégpedig kétféle módon. Egyfelől az önkormányzati feladat- és hatáskörök első számú címzettjének, a képviselő-testületnek a felhatalmazása alapján, átruházott hatáskörben. Másfelől törvény a polgármesternek (főpolgármesternek, a megyei közgyűlés elnökének) kivételesen önkormányzati feladat- és hatáskört közvetlenül is megállapíthat.
- A másik irány az államigazgatási feladat- és hatáskörök gyakorlása. Törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet ugyanis kivételesen a polgármestert államigazgatási hatósági hatáskörrel ruházhatja fel. (Ilyenek például a honvédelmi, polgári védelmi,

katasztrófa-elhárítási ügyek.) Ha a polgármester saját államigazgatási jogkörében jár el, a képviselő-testület nem utasíthatja, döntéseit nem bírálhatja felül, ugyanakkor a polgármester e tevékenységének gyakorlása esetén a közszolgálati szabályok szerint felelős.

A polgármester hivatallal kapcsolatos feladatai a következők:

- a jegyző javaslatainak figyelembe vételével meghatározza a hivatal feladatait az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában;
- dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, hatósági jogkörökben, egyes hatásköreinek a gyakorlását átruházhatja (a jegyzőre);
- a jegyző javaslatára előterjesztést nyújt be a képviselő-testületnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására;
- a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét.

A polgármester egyik legfontosabb feladata a képviselő-testülethez, a képviselő-testületi ülésekhez és az ott született döntésekhez kötődik. Mind a képviselő-testületi ülések előkészítésében – legyen az akár az ülések technikai előkészítése, akár az előterjesztések szakmai megalapozása és adminisztrációs munkájának elvégzése –, mind pedig a képviselő-testületi döntések végrehajtásában jelentős szerepe van a polgármesteri hivatalnak. Másrészt a polgármester, mint „a település első embere”, az önkormányzat egészéért, annak össz-munkájáért felelős. Jelentős érdeke fűződik ahhoz, hogy a hivatal és annak szakapparátusa egységesen, hatékonyan működjön, az ügyfélközpontú, szolgáltató jellegű közigazgatás jegyében.

Az alpolgármester a helyi választópolgárok által megválasztott települési képviselő, aki alpolgármesteri tisztségét képviselővé választását követően újabb választás – a képviselő-testület általi titkos szavazással történő választás – eredményeképpen nyeri el. Alpolgármester csak az lehet, akire a polgármester javaslatot tesz, azaz nem lehet alpolgármester abból a képviselőből, akivel a polgármester nem ért egyet. Az alpolgármesteri tisztség is ellátható főállásban vagy társadalmi megbízatásban. Ha az alpolgármester főállású, akkor az alapvető munkáltatói jogkört a képviselő-testület, míg az „egyéb” munkáltatói jogkört a polgármester gyakorolja fölötté. Mivel az alpolgármesteri tisztség választás útján keletkezik és a választás nem foglalja magában a visszahívás, a megválasztás visszavonásának jogát, a képviselő-testület munkáltatói jogköre az alpolgármester megválasztását – és ezzel egyidejűleg illetményének megállapítását – követően csak a fegyelmi jogkörre és az összeférhetetlenség megállapítására terjed ki.

Az alpolgármesteri funkció kettős célt szolgál. Egyrészt a polgármester helyettesítését, másrészt munkájának segítését. A helyettesítés jelenti egyfelől azt, hogy a polgármester akadályoztatása, illetve távolléte esetén az alpolgármester ellátja a polgármester feladatait, s ez esetben – de csak ez esetben – gyakorolja hatásköreit. Mindezt külön meghatalmazás nélkül jogosult ellátni. Ez a szabály vonatkozik arra az esetre is, amikor a polgármesteri tisztség megüresedik (pl. a polgármester lemond a tisztségéről). Hangsúlyozni kell: az alpolgármester a képviselő-testületnek nem szerve, rá képviselő-testületi (önkormányzati) hatáskör nem ruházható, a helyettesítés esetén azonban az alpolgármester polgármesteri jogkörben, a polgármester helyett jár el. A helyettesítés jelenti másfelől azt, hogy az alpolgármester megbízás alapján képviselheti a polgármestert, illetve mint települési képviselő képviselheti a képviselő-testületet. Ez a képviselés azonban eseti jellegű és minden esetben a polgármester általi meghatalmazáson, illetve képviselő-testületi határozaton alapulhat. Az alpolgármester megválasztása nemcsak a helyettesítési feladatokat, hanem a polgármester munkájának segítését is szolgálja, azt, hogy a polgármester a feladatokat megossza önmaga és az alpolgármester(ek) között. A polgármester határozza meg

az alpolgármester feladatait, melyeket a polgármester irányításával lát el. Több alpolgármester megválasztása esetén kijelöli az őt helyettesítő alpolgármestert.

A fenti rövid összefoglalóból is látszik, hogy mennyire meghatározó szerepe van egy helyi önkormányzat életében, munkájában a polgármesternek és hogy tevékenysége meghatározhatja, befolyásolhatja nemcsak a képviselő-testület, de a bizottságok és a polgármesteri hivatalok munkáját is. Azzal, hogy a korábbiakkal ellentétben a jegyző kinevezése is a képviselő-testületek hatásköréből átkerült a polgármester hatáskörébe ezen befolyása tovább növekedett. Egy települési polgármester amint a közigazgatási folyamatokat átlátja, értékrendjének megfelelően is tudja azokat alakítani, hisz a működésnek a jogszabályok a főbb kereteit határozzák meg. Vegyük pl. a képviselő-testületek elé kerülő előterjesztéseket, azok tartalmát. Amennyiben a polgármester mindössze egy határozati javaslattal készítetteti azt el, a képviselő-testület elé ekként terjeszti, úgy nagy valószínűséggel a testület azt fogja elfogadni. Amennyiben azonban több döntési javaslat, alternatív megoldások felvázolására kerül sor az előterjesztésben, úgy valóban a testület, több ember közösen tud döntést hozni. De már akár ezt megelőzően is, az előzetes tárgyalások során nagymértékben tudja befolyásolni azt, hogy ki és milyen kérelemmel forduljon az önkormányzat felé, gyakorlatilag, hogy kiket enged az önkormányzat közelébe.

Az önkormányzat első számú vezetőjeként így a település életét és az önkormányzat megítélését a polgármester értékrendje határozza meg. Az elkészült szabályzatok, az általa elfogadott, kiadott utasítások, az irányítása mellett lefolytatott beszerzési eljárások szervezeti attitűd-formáló erővel bírnak. Személyisége, karaktere meghatározza a hivatal arculatát, vezetési stílusa befolyásolja a szervezeti légkört, és meghatározza a jegyző mozgásterét a szervezetben.

Eddig azonban még csupán a főállású polgármesterekről esett szó, aki napi 8 órában látja el feladatait, teljes egészében ezen feladatokra koncentrálni, illetményben részesülve a munkájuk ellentételezéseként. Nem mehetünk el azonban szó nélkül a társadalmi megbízatású polgármesterek mellett, akikkel a korábban említettek szerint 3000 fő lakosságszám alatti települések esetében találkozhatunk. Esetükben a kép tovább bonyolódhat, ugyanis amellett, hogy el kell látniuk a települések vezetését „korábbi életüket” is megtartják, eredeti foglalkozásukat tovább üzik. Két aspektusból is rejthet ez magában kockázatot. Egyrészt a külső, eredeti és főállásból eredő befolyásolás sokkal nagyobb lehet, másrészt a hivatali életbe sem tudnak olyan könnyen és gyorsan beletanulni. Munkájukért tiszteletdíjban részesülnek, melynek összege valószínűleg meg sem közelíti azt a szintet, mely anyagilag ellentételezni tudná a rájuk háruló felelősséget.

A 2020-2021. évek tapasztalata nyomán azonban van egy további speciális helyzet, melyet szükséges megvizsgálnunk. A Katasztrófavédelmi törvény 46. § (4) bekezdése alapján „veszélyhelyzetben a települési önkormányzat képviselő-testületének, a fővárosi, megyei közgyűlésnek feladat- és hatáskörét a polgármester, illetve a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke gyakorolja. Ennek keretében nem foglalhat állást önkormányzati intézmény átszervezéséről, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási körzeteiről, ha a szolgáltatás a települést is érinti.” Azaz veszélyhelyzet idején a képviselő-testületek, bizottságok nem üléseznek, azokat összehívni nem lehet, minden döntést egy személyben a polgármester hoz meg, úgy hogy annak módját is maga dönti el, semmiféle tájékoztatási vagy előzetes véleményezési eljárást nem kell lefolytatnia – ha nem akar, vagy nem látja szükségét. A 2020-as, 2021-es években erre sajnálatos módon több hónapon keresztül akadt példa. 2020-ban közel 5 hónapon keresztül hirdetett ki a Kormány veszélyhelyzetet, de 2021-ben sem volt ez kevesebb. Talán egy kicsit túlzóan, de azt mondhatjuk, hogy a polgármesterek erre az időre korlátlan hatalmat kaptak, hiszen egy személyben dönthetnek településük sorsáról, az ott élők életéről, a lakosok mindennapjairól. Tevékenységük során a jogszabályokban foglaltaknak természetesen meg kell felelniük továbbra is, de hogy milyen

pályázatot nyújtanak be, milyen előírásokat fogadnak el, az csupán rajtuk múlik ebben az helyzetben. A polgármesterek határozatot hozhatnak, rendeletet alkothatnak, például 2021. évben a települések költségvetéseit is egy személyben ők fogadták el.

Természetesen több példa is akad arra, hogy mégis hogyan lehet ilyenkor az integritássértés kockázatát csökkenteni, hogyan lehet az önkormányzat átláthatóságát megőrizni. Például egy Csongrád-Csanád megyei közepes városban a veszélyhelyzet első kihirdetésétől kezdve, és azóta is folyamatosan az összes polgármesteri döntéshez előterjesztés készül, melyet véleményezés céljából a települési képviselők részére a döntéshozatal előtt a jegyző minden esetben közvetlenül megküld, de ezzel egyidőben a település honlapjára is feltöltésre kerül annak érdekében, hogy a lakosok is tájékozódhassanak róla. A döntések meghozatalára csak ezt követően kerül sor. Amennyiben lehetséges, a könnyebb nyomon követhetőség érdekében a döntéseket hetente csütörtöki napon hozza meg a polgármester, melyet követően, előre jelzett időpontban élő Facebook bejelentkezés során nyilvánosságra is hoz.

A jegyző

A polgármesteri hivatalok vezetőjeként a jegyzők felelőssége is óriási. A polgármesternél jelzettek szerint a jegyző kinevezése a polgármester hatáskörébe tartozik, ő gyakorolja felette a munkáltatói jogokat, mely nagymértékben meghatározza tevékenységét, mozgásterét. Természetesen a jegyző, mint hivatali alkalmazott, köztisztviselő tevékenységét politikától mentesen, kizárólag a jogszabályoknak alárendelve kell, hogy végezze, azonban mindannyian tudjuk, hogy ez milyen nehezen kivitelezhető a gyakorlatban.

Ezt a feladatot nem megkönnyítve a jegyzőknek főleg kistépülések esetében azzal a problémával is szembe kell néznünk, hogy hivataluk sokszor kis létszámú, esetenként bizonyos szakértelemmel a hivatal köztisztviselői nem rendelkeznek, a jegyzőnek több, akár speciális szakértelmet igénylő döntést is elő kell készítenie, meg kell hoznia, anélkül, hogy ő maga rendelkezne ezzel a speciális szakértelemmel.

Jogszabályi előírás okán ugyan a jegyző igazgatásszervezői, vagy jogi végzettséggel rendelkezik, azonban nem ritka, hogy szociális, gyámügyi vagy műszaki kérdésben kell állást foglalnia, hisz sok esetben a kisebb településeken nem tudnak alkalmazni pl. műszaki szakértelemmel rendelkező személyt, vagy azért, mert nincs, vagy azért, mert aki lenne, azt nem tudják megfizetni. Kisebb települések esetén azon vezetők száma, akire támaszkodhat csekély, vagy egyáltalán nincs is rajta kívül vezető esetleg más magasan képzett személy, így felelőssége tehát óriási, az egész hivatal működését meghatározza, hogy hogyan áll munkájához, valamint milyen értékrendet követ.

Mindezek alapján levonható a következtetés, hogy integritásirányítással kapcsolatban elsősorban szemléletformáló javaslatokról, kompetenciafejlesztésről beszélhetünk mind a polgármester, mind a képviselő-testület tagjai, akár pedig a jegyző, azaz a vezetők vonatkozásában.

Azonban a vezetői attitűdön túl, a hivatal munkavállalói, a köztisztviselők, közalkalmazottak és a munka törvénykönyve alapján foglalkoztatottakra kiterjesztve a vizsgálati kört, egyértelmű a megállapítás, miszerint az egyéni integritás képezi a szervezeti integritás alapját, egyúttal a kialakítandó integritásirányítási rendszer esetében is alapvetésül szolgál.

Egyéni integritásként definiálhatjuk a magunkkal hozott, tanult, fejlesztett magatartási minták, tulajdonságok, képességek és ismeretek összességét, melyek egy egységes értékrendet képviselnek, és meghatározzák az egyén döntéseit és cselekedeteit. Érdemes így elsődlegesen a vezetők számára saját értékeiket, értékrendjüket feltárni, mintegy értéklíst készíteni. Segítségül hívhatók és könnyen használhatók azok a térítésmentesen online is hozzáférhető, tudományosan is elismert

és validált önismereti és személyiségtesztek,⁹⁷ melyek alapján könnyebben képet alkothat az egyén saját tulajdonságairól, értékrendjéről, jellemző beállítódásáról, vagy akár jellemzően alkalmazott konfliktuskezelési módszeréről.

A szervezeti integritás akkor valósul meg, ha a vezetők és a többi dolgozó is egyaránt felelősen és elszámoltathatóan végzi munkáját, így a szervezet szabályosan működik a közérdeket szem előtt tartva.



Ábra: Az integráns szervezet Miatovics Márta⁹⁸

A szervezeti integritás így az elvárások, rendszerek kidolgozottságának és ezek alkalmazásának mértékének tükrében vizsgálható. Az elvárások és rendszerek kidolgozottsága magában foglalja a tisztán meghatározott és lefektetett szervezeti célokat, a szervezeti célokra és értékekre épülő etikai kódex gyakorlati alkalmazását, az integritást támogató szervezeti kultúrát, az integritásért felelős személy kijelölését, a megfelelő kommunikációs kultúra kialakítását, a minőségbiztosítás alkalmazását, az integritás alapú humánerőforrás-kezelést egyaránt. Az alkalmazás mértéke kapcsán pedig fontos az elvárások, kompetenciák és az egyéni motiváció hármasa: azaz a szervezetben dolgozó egyén tudja-e, képes-e és akarja-e az integráns működést.

Természetesen minden változás vezetői szintről indulva tud hatékony eredményeket elérni, így elsősorban a vezetők érzékenyítésén van a hangsúly.

Megvalósítás szempontjából, most csak példaként röviden említve, az érzékenyítő tréningek, az asszertív kommunikáció elsajátítása, valamint a külső emberek coachingja⁹⁹ lehet a megfelelő módszertan az integritásirányítási rendszer kialakítása érdekében elkészítendő cselekvési tervben.

97 például: <https://digitalispszichologia.hu/tesztek/mbti-teszt>, és <https://norberthires.com/johariablak/>

98 Miatovics Márta - Human Score Consulting Kft., supervisor, senior coach, tréner, <http://humanscore.hu/miatovics-marta/>, https://www.google.com/url?sa=t&rcf=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwim6_ra9MXwA-hXRvosKHc_Bf8QFjAKegQIAhAD&url=http%3A%2F%2Fwww.qualityaustria.hu%2Fletolt%2F03_Miatovics_Marta.pdf&usq=AOvVaw0v_Mn7MbcjZ6fljULJqS61

99 coaching: tanácsadás, személyes, segítő és fejlesztő tevékenység, mely elsősorban a személyes képességeket, meglévő erősségeket azonosítja és fejleszti, segítve ezzel az esetleges elakadások, problémák megoldását. Az amerikai edző-fogalomból kiindulva angolul coach az a személy, aki a coaching kérdéseivel, alkalmazott technikáival segíti hozzá az ügyfelét (a coachee-t) a válaszok megtalálásához, azonban konkrét tanácsot nem ad. Az ügyfélben meglévő erőforrásokra - valamint a jelen megoldandó feladataira és a jövőben megvalósuló megoldásokra koncentrál. forrás: Kodolányi János Egyetem, Személyügyi üzleti szervező szak, Coaching és tanácsadás tárgy saját jegyzet, előadó: Sebestény Tibor 2021.

Integritás rendszerek



Ábra: Szervezeti integritás, Miatovics Mária, forrás: lásd előző ábra

A szervezeti kultúra fejlesztése, a szervezeti etika

A szervezeti kultúra

A szervezet tagjai által elfogadott, közösen értelmezett előfeltevések, értékek, meggyőződések, hiedelmek rendszerét nevezzük szervezeti kultúrának. Ezeket a szervezet tagjai érvényesnek fogadják el, követik, és a szervezetbe belépő új tagoknak is átadják, mint a problémák megoldásának követendő mintáit, és mint kívánatos gondolkodás és magatartásmódot, illetve érzelmi mintázatokat. Ebből következően a szervezeti kultúra kialakulása egy hosszan tartó tapasztalati tanulási folyamatnak tekinthető. A szervezeti kultúra tehát lényegében egyfajta szociális összetartó erő, látható és láthatatlan elemekkel. Az ezekből az elemekből felépített erős szervezeti kultúra alakítja az intézmény, szervezet munkatársainak identitását és környezettudatát, pozitív hatásként elősegítheti a célokkal való azonosulást, valamint stabilitást és egyszerűséget eredményez.

A szervezeti kultúra kialakulását a szervezet létrejötte és történelme, valamint külső és belső, (szervezetspecifikus) tényezők egyaránt befolyásolják. A szervezeti kultúra kialakulása a szervezet alapításakor kezdődik. A helyi önkormányzatok esetében azonban, figyelembe véve, hogy gyakorlatilag 5 évente összetételük, vezetőjük személye megváltozhat, elmondható, hogy a szervezeti kultúra ciklusonként akár átfogó változáson is keresztülmehet.

Természetesen ezen felül számos olyan külső adottság is van, amely befolyásolja a szervezeti tagok meggyőződéseit, értékrendjét:

- a természeti és társadalmi környezet,
- az adott régió történelme,
- a nemzeti kultúra,
- és a jogi és politikai adottságok.

Ezekre a tényezőkre általában jellemző, hogy a szervezet csak kis mértékben (bizonyos esetekben egyáltalán nem) képes befolyásolni.

A szervezeti kultúrára hatást gyakorló szervezetspecifikus jellemzők közül kiemelhető a szervezeti tevékenységre jellemző domináns működési jelleg (pl. mennyire gyorsan változik, mennyire rutinszerű a tevékenység, mennyire kapcsolódnak az egyes folyamatok egymáshoz), illetve a szervezeti méret.

A szervezeti kultúra továbbá tartalmaz látható, megfigyelhető és nehezen vagy egyáltalán nem látható, nehezen azonosítható és vizsgálható jegyeket, összetevőket egyaránt.

A szervezeti kultúra tudatos formálása, valamint a munkavállalók beilleszkedésének elősegítése minden olyan szervezet esetén fontos, ahol a munkavállalók közvetlen kapcsolatban vannak az ügyfelekkel, így a közszolgálati szervezetekben, a helyi önkormányzatokban is.

A szervezeti tagok által osztott értékek, a szervezetben elfogadott viselkedési mintázatok befolyásolni fogják, hogy a szervezet tagjai hogyan döntenek és cselekszenek az etikailag kérdéses, például a korrupcióhoz köthető helyzetekben.

A szervezeti kultúra etikussága szempontjából alapvető kérdés, hogy mennyire alaposan definiáltak és átláthatók a felelősségi körök, mennyire centralizált a döntéshozatal. Kutatások alapján megállapítható, hogy míg a centralizált, a hatások megtapasztalásától eltávolított döntéshozatali folyamat emeli az etikátlan gyakorlatok esélyét, addig abban az esetben, ha a döntések a hierarchia alsó szintjén, a végrehajtáshoz közel születnek, ahol a döntéshozó megtapasztalja a döntés hatásait, következményeit, és közvetlen kapcsolatban áll az érintettekkel, nagyobb eséllyel születik etikus döntés. Ehhez hasonlóan, minél kevésbé tisztázottak egy szervezetben a felelősségi körök, annál inkább jellemző lehet a személyes felelősségvállalás hiánya („gazdátlan döntések”), és annál nagyobb eséllyel jelenhetnek meg a kultúrában az etikátlan gyakorlatok.

A szervezeti kultúra etikusságát jelezheti továbbá, hogy rendelkezik-e a szervezet etikai kódexszel, illetve amennyiben van kódex, az milyen jellegű, milyen mértékű a beágyazottsága. Az etikai kódexek egyik csoportja értékekre koncentrál, míg a másik csoport konkrét helyzetekre (például az ügyfelekkel való kapcsolattartásra, titoktartásra és információk bizalmas kezelésére, diszkriminációmentességre és egyenlő esélyek biztosítására vagy etikátlan gyakorlatok bejelentésére) vonatkozó magatartási szabályokat állít fel, azaz inkább magatartási kódexként funkcionál. Ugyanakkor nagyon fontos szempont a vallott és követett értékek kérdése: a kódex a valódi, követett szervezeti kultúra értékeit tükrözi-e, vagy inkább a külső környezetnek, jogi és társadalmi elvárásoknak való megfelelni vágyásból született dokumentum.

A szervezeti kultúra jellegéről biztosít információt az a tényező is, hogy a különböző humánerőforrás (HR)-rendszerekben megjelenik-e elvárásként az etikus munkavállalói magatartás, és ha igen, milyen módon. Azaz például a kiválasztás, toborzás alkalmával szempont-e, hogy a jelentkező milyen értékrenddel bír, vagy morálisan mennyire fejlett. Szerepel-e formális elvárásként a teljesítménymenedzsment- és kompenzációs rendszerben valamilyen, az etikussághoz köthető kritérium (például környezettudatosság, minőség, személyes integritás, mint kompetencia)? Léteznek-e a szervezetben az etikus viselkedéshez, a korrupció elleni harchoz kötődő képzések?

Ezeket kötelező-e részt venni? Összességében: a szervezetben mennyire jellemző „a cél szentesíti az eszközt” -logika, vagyis az, hogy a kitűzött célok elérése mellett lényegtelen az oda vezető út, illetve ezzel szemben mennyire helyez hangsúlyt a működés, a folyamatok etikusságára.

A szervezeti kultúra megváltoztatásának kérdéseiről és nehézségeiről is érdemes néhány szót ejteni. A kultúra egyik oldalról a stabilitást, a megszokott működést jelenti, ugyanakkor számos olyan helyzet létezhet, amelyek miatt kisebb vagy nagyobb részben szükségessé válik megváltoztatni a szervezet kultúráját.

Ez a változtatási igény származhat legalább részben belülről, mint például a tartós teljesítményproblémák, a szervezet növekedése vagy a vezetés változása, vagy jöhet kívülről, mint a társadalmi, jogi, gazdasági környezetben való változás, vagy esetleg drasztikus technológiai változás. (Gyakorlati tapasztalatok alapján ide sorolhatjuk a kis önkormányzatok esetében akár az ASP rendszer bevezetését is)

Kitekintésképpen: Trice és Beyer a kultúráváltoztatások három alapvető fajtáját különböztetik meg¹⁰⁰:

- forradalmi és átfogó változások, amelyek a szervezet egészét szándékozzák megváltoztatni: e változásokra jellemző, hogy hatásukra a szervezet nagy részének legalábbis részben más-hogy kell viselkedni, a régi és új értékek között jelentős a különbség;
- részegység vagy szubkultúra megváltoztatása: csak a szervezet meghatározott részének kell változnia, a régi és új értékek között kisebb vagy nagyobb eltérés is lehet;
- fokozatos átfogó átalakítás: a szervezet egészét érintő, de kismértékű és lassú átalakulás.

Az erős szervezeti kultúra kialakításának természetesen feltétele a megfelelő kontrollkörnyezet kialakítása és működtetése is. A kontrollkörnyezet, és a megfelelő szervezeti kultúra lényegében azt a közeget teremti meg, amelyben az integritás megvalósulhat.

Vezetéstudományi kutatások bizonyítják, hogy az erős szervezeti kultúra erősíti a szervezet munkatársainak lojalitását, a célokkal való azonosulást, a csoportkohéziót, ezáltal magasabb fokú tudatosságot, stabilitást és egyben átláthatóságot eredményez.

A közigazgatási, közszolgáltatási feladatokat különféle szellemben, felfogásban, emberi és szervezeti viselkedési, megjelenési, megnyilvánulási módokon (általánosabban: minták alkalmazásával) lehet teljesíteni.

A történelmileg és társadalmilag meghatározott, és az adott szervezetben vagy a tágabb közösségben intézményesített minták (például értékek, hiedelmek, magatartásmódok, szokások) tudatosan kialakított rendszerében ölt testet az önkormányzat sajátos jelleme, karaktere is.

Általánosságban elmondható, hogy jellemzően kemény, hierarchikus kultúra a miénk, mely sok közös vonást mutat a közép-kelet európai kultúrákkal. Az utóbbi években azonban a hazai közigazgatási kultúra változása tapasztalható: egyre inkább terjed az ügyfélbarát, szolgáltató jellegű közigazgatás iránti elvárás, és az annak megfelelő működés kialakításának gyakorlata. A szervezet jellege, közege tehát alapjaiban meghatározza a lehetőségeket, mindemellett természetesen a szervezet vezetőjének óriási szerepe van, mert az emberismeret, az egyénre szabott ösztönzési rendszer és az egyenlőség biztosítása rengeteget jelenthet a szervezeti kultúra szempontjából.

Az integritás vonatkozásában vizsgálva a szervezeti kultúrát, egyúttal segítségül tekintve az agilis szervezeti módszertanokat, érdemes megnézni hogyan azonosíthatók az esetleges problémák a szervezetben, és hogyan lehetséges kiküszöbölni őket. Az üzleti szféra régebb óta alkalmazott hívószava az agilitás. A kifejezés szó szerint értelmezve ügyesség, életrevalóság, élelmesség -jelentéstartammal

100 Heidrich Balázs: Szervezeti kultúra és interkulturális menedzsment Akadémiai Kiadó (2017) https://mersz.hu/dokumentum/dj248szkeim__20

bír, de agilitás alatt most azt a szemléletmódot értjük, melyben a szervezet gyors, rugalmas, átlátható módon működik, így módszertanából több tényezőt kölcsönözhetünk sikeresen a közsféra területére is. Amennyiben rákérünk mondjuk az agilitás szóra, rögtön a második találatban olvashatjuk: „Mit értünk agilitás alatt? A felgyorsult környezet és elvárások egyre inkább szükségessé teszik, hogy a szervezetek képesek legyenek gyorsan, hatékonyan reagálni a szükségletekre, igényekre, problémákra.

Ennek alapvető pillére egy közvetlenebb, gyorsabb kommunikáció, illetve a hagyományos autokratikus működési módok újragondolása. A sikeres agilis szervezetek képesek megújulni, változni, és ami talán a legfontosabb, a hibákból tanulni, így folyamatosan fejlődni is.

A magas agilitású szervezetekre jellemző az értékfókuszúság és hatékonyság, tehát a szervezetek így törekednek arra, hogy csak olyan feladatokat valósítsanak meg, amik tényleges értéket jelentenek a szervezet, vagy megrendelő számára. Az agilis szemlélet, mely sokkal inkább egy gondolkodásmód, mintsem egy módszertan, megjelenhet projektek, vagy akár napi szintű feladatok végrehajtásában is.”¹⁰¹ Nem véletlenül kezd egyre népszerűbbé válni a nyugaton már lassan egy évtizede alkalmazott módszertan, értékrend.

Létezik egy irritálóan egyszerűnek tetsző modell, amelyik a szervezetek kiváló működését, illetve működési rendellenességeit tárgyalja, amelyet az alábbi angol gyerekvers jól szemléltet: „Egy szeg miatt a patkó elveszett./A patkó miatt a ló elveszett/A ló miatt a csata elveszett/A csata miatt az ország elveszett/Verd be jól azt a patkoszeget!”¹⁰²

Patrick Lencioni modelljét alapul véve, a megfelelő szervezeti működésnek, és az azt támogató szervezeti kultúrának két alapvető vetülete van:

- a megfelelő tulajdonságokkal rendelkező egyének felvétele és megtartása a kollektívában,
- továbbá a csoport, a közösség hatékony működésének, együttműködésének kialakítása.

Ennek érdekében a közösség, a munkahelyi csapat működésének öt rendellenességét írta le, melyeket felismerve, és a működés folyamatosságában azok kiküszöbölésükre törekedve nagymértékben elősegíthető a megfelelő és szabályszerű működés.¹⁰³

Az első a bizalom hiánya. Röviden azt mondhatjuk, hogy a sebezhetőségtől való félelem megakadályozza a közösségben a bizalom kiépülését. Különösen igaz és megfigyelhető ez egy alapvetően hierarchizált hivatali struktúrában. A bizalom kérdéséhez szorosan kapcsolódik a második rendellenesség: a félelem a konfliktusoktól. A közigazgatásban ez még inkább markánsan tetten érhető. A korábbiakban már említett szervezeti struktúra és a hagyományok eleve nem is tették lehetővé az egészséges elvi, szakmai ütközéseket, a konstruktív viták tényerését a közigazgatási szervezeteken belül. Az autokratikus alapokon nyugvó hivatali szervezeti kultúrában alig ismert az egészséges és építő nézetkülönbség fogalma. Holott rendkívül hasznos módja lehet a hatékony működésnek, gyors és megfelelő megoldás-keresésnek, az önérvényesítésnek, valamint a problémák felszínre hozatalának. A következő vizsgálandó működési jelleg az elkötelezettség hiánya. Ezt talán a leginkább neuralgikus pont a hivatali szisztémában. Ugyanis az emberek elkötelezettségét két tényező biztosítja: az átláthatóság és az elfogadás. Világos és egyértelmű döntések meghozatala a kellő időben, valamint azok legitimációja, elfogadottsága.

A Magyar program önkormányzatokat is érintő reformjai erősen igyekeznek értékalapú szemléletet behozni a közigazgatásba, melynek köszönhetően egyre inkább előtérbe kerül a csapatmün-

101 <https://promanconsulting.hu/agilis-transzformacio/>

102 https://piacesprofit.hu/kkv_cegblog/egy-irritaloan-egyszeru-modella-hatekony-csapatert/

103 Patrick Lencioni a The Table Group alapítója és elnöke, fő célkitűzése vezetők segítése a szervezetük hatékonyabbá tételében Patrick Lencioni: *Kell egy csapat (A sikeres együttműködés 5 akadálya)* HVG Könyvek (2009.) ISBN 9789639686908

ka fogalma, és kezd kibontakozni a gyakorlat a szervezetben a közösségek elkötelezettségére is. A fentiekből adódóan azonban a közsféra jelentős hátrányt kénytelen legyűrni a sikeres csapatmunkához vezető úton. A közös cél (vagyis a köz szolgálata) ugyanis akkor érhető el hatékonyan, ha a csoport egységként dolgozik, ha a törtetés és az egyéni érdekek szem előtt tartása helyett a szervezet, a csoport, a közösség áll a fókuszban. Ez a szemléletmód tudja stabilan és hosszútávon biztosítani a szervezeti integritás alapjait is. Következő mérföldkő a „számonkérés” kerülése. A bürokratikus berendezkedésben túlzás nélkül állíthatjuk, hogy a közösség tagjai szempontjából társaik teljesítményének értékelése, arra történő reflektálás szinte ismeretlen gyakorlat. A visszajelzés nyújtása az információáramlással párhuzamosan főként vertikálisan jellemző a közigazgatásban. Arról nem is beszélve, hogy a vezetői kommunikáció szerepe meghatározó, hiszen az egyértelmű és nyílt vezetői kommunikáció, a korrekt feladat és felelősség-meghatározás, valamint a egzakt visszajelzések képezik az úgynevezett számon kérhetőség alapját. Az átlátható működés, a feladatkörök egyértelmű tisztázottsága, valamint a korábbiakban kifejtett bizalom azok az elemek, mely elengedhetetlenül szükségesek a számon kérhetőséghez.

Az utolsó vizsgálandó pont pedig az eredmények elhanyagolása. A közös eredmények elérésének fontossága, a lelkesedés, motiváció megtalálása és megtartása az egyik legfontosabb vezetői feladat. Tudjuk, hogy az „igyekezés” valamint a célok valós elérése közt óriási különbség lehet, és talán nem túlzó kijelenteni, hogy a közsféra, így a helyi önkormányzatok szervezeti kultúrája is, még csak részben tudhatja magáénak az igazi eredményorientált hozzáállást.

Tovább vezetve a Lencioni-modellt, a közösség után a szervezetet alkotó egyénekkal kapcsolatban pedig az alázat, az emberismeret (vagy magyar fordításban inkább empátia) és a lelkesedés azok az elengedhetetlen tulajdonságok, mely az embert sikeres csapatjátékoská teszik. Ezen tulajdonságok beemelése a kiválasztási folyamatokba, valamint a kompetenciafejlesztési és továbbképzési rendszerbe, hosszú távon szinte önfenntartó jelleggel tudja támogatni a korábbiakban kifejtett optimális közösségi működést¹⁰⁴.

Természetesen a közsféra szigorú szabályozottsága kevesebb teret enged az egyéni megoldásoknak, kreativitásnak, így a lelkesedés fenntartása és fejlesztése rendkívül nehéz feladat. Megfelelő önismerettel felvértezve azonban a szakmai tudás mellett, empatikus és megértő hozzáállással, vezetői példamutatással sokkal sikeresebben trenírozhatjuk kollégáinkat a jó csapatrá formálódás folyamatában, biztosítva ezáltal a hatékony és eredményes működést, a munkavállalói elégedettséget, egyúttal elősegítve ezáltal a szervezeti integritás megvalósulását.

Szervezeti etika

A szervezeti kultúrától el nem választható kérdés a szervezeti etika. Míg azonban a szervezeti kultúrát elsődlegesen, de nem kizárólag a szervezet vezetői határozzák meg, addig a szervezeti etika inkább egyéni kérdés, az egyén és annak adott foglalkoztatási ághoz tartozó erkölcsi kérdéseinek összessége.

A közszolgálati etika fogalma a közjog alá tartozó szervezetek etikáját jelenti. A közigazgatási etika a közigazgatási szervezetrendszerben dolgozó közigazgatási szakemberek és politikusok etikáját egyaránt jelzi. A tisztviselői etika szabályrendszerének megalkotása megköveteli az általános társadalmi morál megfelelő színvonalát. Ez azt jelenti, hogy egy jogállamban, ahol a jog be nem tartása széles körben megtört jelenség, a tisztviselői karral szemben támasztott etikai elvárásoktól

104 Patrick Lencioni: *Az ideális csapatjátékos* (Hogyan fejlesszük az együttműködés alapkészségeit?) (2016) ISBN 9789633043844

sem lehet túl jó eredményeket várni. Ugyanígy kevés sikerrel kecsegtet az, ha a tisztviselőkkel szemben folyamatosan növekvő etikai elvárásokat támasztunk, miközben ezzel párhuzamosan nem javul társadalmi elismertségük, megbecsülésük.

Általánosan megállapítható nemzetközi tapasztalatokon alapuló követelmény, hogy adott ország államszervezeti irányítási módszerének összhangban kell állnia a meglévő közigazgatási szervezeti rendszerrel, különben a várható eredmény csekély lesz. Napjainkban a gazdaság fejlődése következtében megjelenő új kormányzati irányítási, szervezési megoldások a közigazgatással szemben is új igények megfogalmazásához vezetnek. Az európai integráció jegyében végrehajtott gazdasági szerkezetátalakítás, intézményi modernizáció és társadalmi átalakulás mellett folyamatosan zajlik közigazgatásunk szervezeti és szemléleti korszerűsítése is. A szélesebb értelemben vett közszolgálati alkalmazottakkal szemben új igények fogalmazódnak meg, ideértve az etika témakörét is. A hagyományos bürokratikus értékek – azaz a kormányzathoz lojális, pontos és szakszerű munkavégzés – mellett egyre gyakrabban fogalmazódnak meg az új, polgárbarát közigazgatás értékei, közöttük például a költség-hatékonyság, amely együtt jár a gyorsasággal, s az eljárások egyszerűsítésével. Ugyancsak új és általános igényként fogalmazódik meg az átláthatóság, a nyitott vezetés, melyről a korábbiakban már esett szó. A növekvő technikai lehetőségek mellett párhuzamosan a választópolgárok is egyre jobban részt kívánnak venni az ügyek menetében, egyre több információra tartanak igényt.

A Kttv. határozza meg a közigazgatásban irányadó általános magatartási követelményeket a köztisztviselők számára. Általános magatartási követelményként előírja, hogy a közszolgálatban mindenkinek – vagyis mind a közszolgálati tisztviselőknek, mind pedig a munkáltatóknak – a közszolgálatának elsődlegessége alapján és a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalom fenntartásának figyelembevételével kell eljárnia. E magatartási követelmény túlmutat az adott helyzetben általában elvárható magatartás kívánalmán, a közszolgálatban ugyanis egy magasabb erkölcsi színvonalra emelkedni kell, mint a verseny- valamint civil szférában, amelynek forrása a közszolgálatból fakadó magasabb elvárások érvényesítése.

Az általános magatartási követelményeknek való megfelelésen túl a közszolgálati tisztviselő kötelezettségeit a Kttv. általánosságban határozza meg, tételesen rögzítve néhány alapvető előírást. A tisztviselőket többletkötelezettségek terhelik a munkajogi szabályokhoz viszonyítva, amely jelentős mértékben hozzájárul ahhoz, hogy tevékenységüket nem pusztán munkavégzésnek, hanem szolgálatnak tekintjék.

A Kttv. meghatározza a közszolgálati tisztviselői hivatásetikai alapelveit is, ugyanakkor a hivatásetikai részletszabályokat a Kttv. felhatalmazása alapján a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex, illetve az önkormányzati és alkotmányos szervek kódexei határozhatják meg. A hivatásetikai elvek megsértése etikai eljárást vonhat maga után. Az etikai eljárás eredménye fegyelmi eljárás lefolytatását is eredményezheti, lehetővé téve a hivatalára méltatlan magatartást tanúsító tisztviselő felmentését.

Természetesen a Kttv. a vezetői munkakört betöltő tisztviselőkkel szemben további etikai elveket is megfogalmaz, hiszen tevékenységük alapvetően befolyásolja az általuk vezetett beosztottak erkölcsi hozzáállását. Ezért a vezetőktől – a feddhetetlenség mellett – meg kell követelni a magas szintű példamutatást is, mind a munkavégzés, mind a magánélet terén. Az etikai kódex előírásairól szóló tájékoztatáson túlmenően tehát a vezetőnek szükséges olyan szervezeti kultúrát kialakítani, amelyben elsősorban maga a szervezeti kultúra által biztosított az etikai irányelvek betartatása, és amennyiben szükséges, az esetleges etikai vétések feltárása, kivizsgálása és adott esetben szankcionálása is következetesen és átlátható módon történik.

A közzsférára, és a közzsférában működő szervezetek számára is kiemelkedő fontosságú, hogy munkatársaik azonos értékek mentén végezzék a tevékenységüket, így az általános hivatásetikai

kódexeken túl, a szervezet sajátosságainak, működési környezetének, ügyfeleinek, hagyományainak, és vezetési jellegének figyelembevételével mindenképpen indokolt a szervezet saját etikai és/vagy egyben magatartási kódexének kidolgozása.

Ehhez első lépésként a szervezeti értékek feltérképezése szükséges, a szervezetben dolgozó összes munkavállaló és vezető bevonásával. A meglévő értékleltár alapján, valamint a szervezetben követni kívánt értékek hozzáadása mentén, a szervezeti sajátosságok figyelembevételével indokolt a szabályozás elkészítése, mely egyúttal természetesen a magatartási kódex szerepét is betöltheti.

A kódex kialakításakor érdemes figyelemmel lenni a 2018-ban kiadott „Az integráns önkormányzat”¹⁰⁵ című módszertani útmutatóban foglaltakra, azaz a kialakítás során célszerű szem előtt tartani az alábbiakat: világos és egyértelmű fogalmazásmód, egyszerű mondszerkesztés, tagolt szerkezet, egységes fogalomhasználat, megfelelő hivatkozások. Tartalmilag pedig a Zöld Könyv ajánlásainak megfelelően javasolt szabályozási köröket meghatározni, melyről az útmutató részét képező mintaszabályzat tesz említést.

Egyúttal fontos tényezőnek tartjuk, hogy a szabályozás nem csupán a szervezet tagjaira nézve legyen könnyen elérhető, megismerhető, hanem az ügyfelek, valamint külső partnerek számára is.

A humánpolitikai folyamatok és belső képzések, azaz az emberi erőforrás és az integritás

Jelen módszertani útmutató keretében a kis és közepes helyi önkormányzatok, valamint a munkájukat segítő polgármesteri hivatalok integritásának fejlesztésével foglalkozunk, így amikor emberi erőforrásról beszélünk, akkor itt is foglalkoznunk kell mindkét szervezettel, hiszen a jellegzetes kettős pólus a humánerőforrást érintő kérdésekben talán még markánsabban jelentkezik, mint az eddig megvizsgált területeken. Ugyanis egyrészt a lakosok által megválasztott helyi önkormányzati képviselőkről és polgármesterekről, másrészt a hivatalok köztisztviselőiről és munkavállalóiról beszélünk a helyi önkormányzat vonatkozásában, amikor az emberi erőforrást, mint tényezőt vesszük górcső alá. A két érintetti kör teljesen eltérő, hisz a helyi önkormányzati képviselők feladataikat nem főállásban, és nem hivatás-szerűen látják el, míg a köztisztviselők és munkavállalók hivatásukként választják a közszolgálatot és kizárólag ez a tevékenység képezi mindennapi megélhetésük alapját.

Szabályozási jelleg szempontjából, mindkét csoport esetében az integráns működés alap-kritériumaként vizsgálnunk kell:

- az összeférhetetlenség
- a méltatlanság és
- a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség kérdéseit.

A köztisztviselők és az önkormányzati munkavállalók esetében azonban további fontos tényező a kiválasztási eljárás, a kiválasztás szempontjai, valamint a képzések, továbbképzési kötelezettség teljesítése is. Mindezen szabály-jellegű megközelítéseken túlmenően rendkívül fontos az értékalapú eszközök figyelembevétele és a kompetencia-fejlesztés kérdésköre is.

105 <https://korrupciomegelozes.kormany.hu/szakmaianyagok-es-osszefoglalo2>

Összeférhetetlenség

Az átláthatóság, az integritás erősítését szolgálja az Mötv. önkormányzati képviselők összeférhetlenségére vonatkozó rendelkezése. A helyi képviselő-testületek tagjai a helyi közösséget érintő ügyekben hoznak döntéseket, melyek érdemben befolyásolják a települések lakóinak életét, sok esetben ezek természetesen jelentős pénzügyi hatással is járnak. Annak érdekében, hogy ezen tevékenységüket felelősséggel, valóban a köz érdekében és befolyásmentesen tudják ellátni, a jogalkotó többféle előírást fogalmaz meg számukra, ide tartoznak az összeférhetlenségi esetek is. Az Mötv. meghatároz egy minimumstandardot, valamint pontosan részletezi azt, hogy mely eseteket tekinti összeférhetetlennek a képviselői feladatokkal.

Az összeférhetlenségi okok több csoportba oszthatók. Találkozhatunk olyanokkal, melyek a hatalmi ágak elválasztásából adódnak, másik csoportjuk az önkormányzati képviselők másik önkormányzattól való függetlenségét biztosítják, valamint további okként találkozhatunk gazdasági vagy a médiumokkal kapcsolatos esetekkel. Ezen összeférhetlenségi okok esetleges fennállása esetén az eljárást a képviselő-testület folytatja le.

Az összeférhetlenségi okok másik típusa, az úgynevezett „fordított” összeférhetlenség, amikor egy adott tevékenység végzéséről rendelkező jogszabály határozza meg, hogy annak gyakorlója, mely tevékenységet nem láthatja el és ott tiltja meg az önkormányzati tisztség vállalását. Ebben az esetben az esetleges összeférhetlenségi eljárás lefolytatása a munkáltató hatáskörébe tartozik.

Polgármester esetében a szabály annyiban tér el, hogy társadalmi megbízatású polgármesternek a képviselőkre vonatkozó rendelkezéseket kell betartani, míg a főállású polgármesterre szigorúbb szabályokat állapít meg. Főállású polgármester

- a tudományos, oktatói, lektori, szerkesztői, művészeti, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység,
- a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony, valamint
- az egészségügyi tevékenység végzésére irányuló jogviszony - ide nem értve az egészségügyi alapellátásban végzett tevékenységet - kivételével egyéb, munkavégzésre irányuló jogviszonyt nem létesíthet, más kereső foglalkozást nem folytathat, nem lehet gazdasági társaság személyesen közreműködő tagja.

Integritás szempontjából a legnagyobb figyelmet a gazdasági összeférhetlenségre szükséges fordítani, melyet sajnos gátolhat az, hogy a helyi önkormányzatok nem rendelkeznek információval arról, hogy a képviselőknek, polgármesterek, vagy a bizottságok nem képviselő tagjainak milyen gazdasági érdekeltsége van, felhatalmazásuk sincsen ezekről információt szerezni, esetlegesen nyilatkoztatni van lehetőségük az érintettet. Amennyiben ez orvosolható lenne, egy nagy lépést tehetnének az önkormányzatok az ezirányú integritás-kockázatok csökkentése érdekében.

A köztisztviselők összeférhetlensége is részletesen szabályozott a Kttv-ben. A szabályok célja itt is ismert, a köz szolgálatával össze nem egyeztethető érdekkonfliktusok megelőzése. Ezen túl a köztisztviselők tevékenységével kapcsolatos elvárás az is, hogy politikailag semlegesek, pártatlanok legyenek, valamint a közfeladatok ellátása esetén a magánérdek ne érvényesülhessen.

A köztisztviselők összeférhetlenségének eseteit is több csoportba oszthatjuk:

- gazdasági összeférhetlenség – munkavégzésre irányuló további jogviszonnyal kapcsolatos szabályok, gazdasági társaságokban való részvétel szabályai
- politikai összeférhetlenség – nem viselhet tisztséget pártban, nem vállalhat közszereplést párt nevében vagy érdekében

- hatalmi ágak megosztásából származó előírások – népképviselői szervekkel kapcsolatos összeférhetlenségi esetek
- hozzátartozói együttalkalmazás tilalma.

A köztisztviselők esetében szigorúnak mondható rendelkezések hivatottak a szabályoknak történő megfelelést biztosítani. Természetesen az önkormányzatok jelenlegi helyzetét vizsgálva látható, hogy a finanszírozottság mértékére tekintettel, komoly feszültségeket is szülhet ez a szabályozás. Az átlagos köztisztviselői illetmény a kis és közepes méretű önkormányzatok esetében annyira csekély, hogy ahol a költségvetés kerete nem teszi lehetővé az illetményalap módosítását, ott a munkaerő megtartásának kérdése komoly problémává nőheti ki magát. Hiszen a köztisztviselő némi kivételtől eltekintve, gyakorlatilag nem vállalhat másodállást, illetménye pedig messze nem halad együtt a piac vagy a kormánytisztviselői kar anyagi megbecsülésének mértékével.

Méltatlanság

A méltatlanság, a méltatlansági helyzetek elkerülése is a képviselői megbízás közbizalmi jellegéhez kötődik. Alapvető különbség az összeférhetlenséghez képest, hogy összeférhetlenség esetében a képviselő maga döntheti el, hogy mely módon szünteti azt meg, azaz megszünteti az összeférhetlenség okát, vagy lemond képviselői megbízásáról. Méltatlanság esetén a kiváltó ok a képviselő tudatos magatartásában keresendő, mely ok beállta együtt jár a képviselői tisztség megszűnésével. A méltatlanság kimondása ebben az esetben is a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, így azonban igen nagy különbségek merülhetnek fel a képviselő-testületek összetételéből adódóan döntéshozatal esetén.

A köztisztviselők esetében a méltatlansági okokat és eljárást szintén a Kttv. szabályozza. Köztisztviselői méltatlanság esetében lehetőség van a köztisztviselő azonnali hatállyal történő felmentésére, melynek során sem felmentési idő, sem végkielégítés nem illeti meg. Ehhez három törvényi feltételnek együttesen kell fennállnia, azaz a köztisztviselő méltatlan a hivatalára, ha:

- hivatali munkájával összefüggésben, vagy munkahelyen kívül,
- olyan magatartást tanúsít, mely alkalmas arra, hogy az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírét, illetve a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat súlyosan rombolja,
- és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa.

Fontos megjegyezni, hogy nem csak a munkahelyén köteles ilyen magatartást tanúsítani a köztisztviselő, hanem hivatali időn kívül, munkahelyén kívül is meg kell felelnie ezen normáknak. Ezzel a kíváncsággal a jogalkotó a méltatlanság intézményét szorosan összekapcsolja a hivatásetikával, hangsúlyozva a korábbi fejezetben kifejtettek alapján, hogy milyen nagy szerepe van a szervezetben a megfelelő hivatásetikai kódexnek.

Általánosságban elmondható, hogy azért méltatlanság jogintézményének alkalmazására okot adó esetek nem gyakoriak sem a képviselők, sem pedig a köztisztviselők esetében.

Vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség

Az integritás egyik alapfeltétele az átláthatóság, nyilvánosság biztosítása. Ehhez alapvetően szükséges az is, hogy a helyi önkormányzati képviselők vagyona, annak változása a megbízásuk időtartama alatt nyomon követhető legyen, ezért is írja elő a jogszabály, hogy a települési képviselőknek, illetve a polgármesternek megválasztásukat követően 30 napon belül, valamint

minden év január 31-éig vagyonyilatkozatot kell tenni, mely vagyonyilatkozat nyilvános. Fontos tisztázni azonban, hogy az Infotv. 1. számú melléklete (általános közzétételi lista) jelenleg nem rendelkezik arról, hogy az önkormányzati képviselők vagyonyilatkozatát kötelezően közzé kell tenni. Ugyanakkor semmilyen rendelkezés nem tiltja, hogy a helyi önkormányzatok egyedi közzétételi listában rendeljék el a vagyonyilatkozatok közzétételét. A törvényi rendelkezés alapvetően azt a célt szolgálja, hogy az önkormányzati képviselők vagyonyilatkozatát bárki, korlátozás nélkül megismerhesse. Tekintve, hogy az internetes közzététel a választópolgárok információs jogának egyszerűbb érvényesíthetőségét szolgálja, és összhangban van a törvényalkotói szándékkal is, a nyilvánosságra hozatal ilyen módja a helyi önkormányzatok számára megengedett, az integritás biztosítása szempontjából kívánatos, ezért jó gyakorlat lehet ennek alkalmazása minden önkormányzat esetében.

A képviselőkkel közös háztartásban élő közeli hozzátartozókra tekintettel készült vagyonyilatkozatok természetesen nem nyilvánosak, azokat csak egy esetleges vagyonyilatkozat vizsgálati eljárás során arra jogosultak tekinthetik meg.

Némiképp eltér a köztisztviselők vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségének kérdése. A vagyonyilatkozattételi törvény nem általános jelleggel, hanem feladatkörhöz kötődően határozza meg a kötelezettek körét, valamint a feladatokból eredően a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség gyakoriságát is egy-, két-, illetve ötévente határozza meg. Szintén eltérés, hogy a köztisztviselők vagyonyilatkozata nem nyilvános, azt közzétenni nem kell, őrzésükről a munkáltató gondoskodik, abba csak az arra jogosultak tekinthetnek be egy esetleges vagyonosodási vizsgálat során, ugyanakkor esetükben is nyilatkozni kell a velük egy háztartásban élő közeli hozzátartozóik vagyonáról is. A vagyonyilatkozatok megfelelő kezelése és annak megfelelő dokumentálása alapvetésként szolgál a köz érdekében történő átlátható működés kiépítése kapcsán.

Az önkormányzat egyéb munkavállalóira, a közalkalmazottakra és a munka törvénykönyve alapján foglalkoztatottakra nem tér ki a szabályozás. A közepes méretű települések esetében azonban ahol már működik kabinetiroda, esetleg van pályázatokkal foglalkozó csoport, érdemes lehet megfontolni a fenti követelmények érvényesülésének biztosítékait, és figyelembe venni a pályázatok során közpénzekkel kapcsolatba kerülő munkavállalók összeférhetetlenségi, méltatlansági, valamint vagyonyilatkozattételi kötelezettséggel kapcsolatos kérdéseit.

Humánpolitika

A fentiekén túlmenően további sarkalatos vizsgálati pontot jelent az emberi erőforrás gazdálkodás, a kiválasztás és a szakemberek megtartásának kérdése is. A helyi önkormányzatok, főleg kisebb polgármesteri hivatalok sikeressége abban rejlik, hogy munkatársaik mennyire elkötelezettek, mennyire képzetek, illetve alkalmasak az adott feladat ellátására. Az emberierőforrás-gazdálkodásnak kiemelt szerepe van a közigazgatási szervek személyi és szervezeti integritásának megerősítésében és fejlesztésében is.

Számos tudományos megközelítést megvizsgálva röviden úgy fogalmazhatjuk meg, hogy az emberierőforrás gazdálkodás alatt mindazon tevékenységeket értjük, amelyek egy adott szervezeten belül a munkatársak kiválasztásától, fejlesztésükön, képzésükön keresztül teljesítményük méréséig és megtartásukig, megbecsülésükig terjed.

A helyi kisebb önkormányzatok esetében mindenképpen érdemes kitérni arra a vizsgálati szempontokra is, hogy minél kisebb egy település, jellemzően inkább helyi munkavállalókat foglalkoztat. Ennek számos előnye van, hiszen az elhivatottság a települési érdekek képviselete iránt a helyi lakosok körében a legmagasabb. Népszerűség-megtartási szerepe sem elhanyagolható,

hiszen a család helyben tud maradni, valamint gazdasági vonatkozása is van, amennyiben nem kell útiköltséget fizetni a munkavállalónak. Ezzel szemben természetesen megvannak a kockázata is, hiszen kis településen „mindenki mindenkit ismer” -jelleg elsősorban a hatósági jellegű munkakörökben okozhat nehézséget.

A helyi munkaerő előnyben részesítésének azonban bizonyos esetekben kockázatát jelentheti az a tényező is, ha nem megfelelő képzettségű munkatársat vesznek fel egy adott munkakörre, hisz a nem megfelelő képzettségű köztisztviselő nem tudja feladatait érdemben ellátni, csak egyszerűbb feladatok bízhatók rá, ugyanakkor foglalkoztatása erőforrásokat von el a szervezettől. Amennyiben a szervezetben az érzékelhető egy-egy eset kapcsán, hogy kis túlzással bárkit felvesznek egy adott feladat ellátására, úgy munkavállalók által hosszú évek alatt megszerzett képzettség és szakmai tapasztalat leértékelődhet, mindamellett, hogy rájuk hárul az új kolléga betanításának feladata és felelőssége, illetve feladatainak részbeni vagy teljes ellátása. Ez a jelenség természetesen nagyobb településeken is megfigyelhető, ott azonban inkább más motívumok mentén kerülhet erre sor. Ez a gyakorlat a szervezet teljesítményére és hatékonyságára is negatív hatással van. Végso soron a szakmai szempontok háttérbe szorítása, a szervezeti értékek sérelme és a növekvő munkateher károsan hat a munkamoralra és növelheti a szervezetet elhagyó munkatársak számát, mely nemcsak létszámcsökkenéssel jár, de velük együtt távozik a szervezeti kultúra egy meghatározó szelete is, és az a szakmai tudás, amely korábban rendelkezésre állt.

Mindezeket elkerülendő, célszerű tudatosan és folyamatosan a belső szervezetfejlesztési tevékenység mellett, azzal párhuzamosan olyan külső képet kialakítani a szervezetről, hogy a jó szakemberek számára vonzó legyen az adott hivatal. Nagy felelőssége van ebben a polgármesterek, a képviselőknek, a jegyzőnek egyaránt. A település lakosai felé közvetített pozitív kép, az önkormányzat átlátható és ügyfélcentrikus szakmai működése növeli annak esélyét, hogy jól képzett szakemberek, akár a kisebb településen élő frissen végzett, lelkes fiatalok számára vonzó lehessen a közszolgálat. Mondjuk ezt természetesen annak tudatában, annak mindennapos megtapasztalásával, hogy a kisebb településekre nagyon nehéz jó szakembereket csábítani, hiszen sok esetben a fiatalok nem térnek vissza szülőfalujukba, ott vállalnak munkát, ahol tanulmányaikat végezték vagy az ország más szegletében próbálnak a jobb lehetőség reményében boldogulni, jelentősebb anyagi megbecsülésért.

A jelenlegi szabályozás alapján a jegyzői munkakört kivéve a pályáztatási eljárás lefolytatása nem kötelező, ugyanakkor jelentősen megkönnyítheti a megfelelő szakember kiválasztását és ezzel csökkentheti a kockázatokat. A pályáztatási eljárást lehetőség szerint le kell folytatni, valamint a betöltendő állást javasolt meghirdetni és közzétenni a Belügyminisztérium által működtetett kozigallas.gov.hu internetes portálon. A kiválasztási eljárás során maximális figyelmet kell fordítani a képzettségi előírások betartására, egyúttal mindenképpen érdemes a kompetenciákat is figyelembe venni. A pályázókat lehetőség szerint személyesen meg kell hallgatni. A meghallgatás megszervezése során törekedni kell arra, hogy a feltételeknek megfelelő összes pályázó részére biztosítsunk lehetőséget a személyes bemutatkozásra. A meghallgatást lehetőség szerint több ember végezze (jegyző, munkügyi feladatokat ellátó személy, közvetlen felettes). Kisebb polgármesteri hivatalok esetében természetesen ez akadályokba ütközhet, de célszerű ott is több ember jelenlétét lehetővé tenni.

A korábbi fejezetben kitértünk a Lencioni-modellre, a szervezetet alkotó egyénekkal kapcsolatban a sikeres közösségi embert fémjelző elengedhetetlen tulajdonságokra, az alázat, az emberség (empátia) és a lelkesedés szerepére az integráns működés megvalósításához szükséges megfelelő szervezeti működés kialakításában. A rokoni és baráti alapon történő munkaerő-felvétel egyértelműen szükséges kizárni, mert az gyengíti közösségi összetartó erőt, a szervezeten belüli dinamikát felborítja. Szerzők természetesen tisztában vannak a kivitelezés nehézségeivel elsődlegesen az egészen kis lélekszámú települések esetében, célszerű azonban a munkaköröket

ügy szervezni, hogy ezen elvek megvalósulhassanak. Természetesen egy 7-11 fős hivatalban teljesen más jellegű, sokkal inkább családi hangulatú működés jellemző, mely azonban a megfelelő szemléletmóddal és vezetői példamutatással ugyanúgy működhet átláthatóan, érték-vezérelten, és hatékonyan, mint egy differenciáltabb, nagyobb szervezet.

Az emberierőforrás-gazdálkodás további fontos kérdése a munkaerő felvételen túl, a jól képzett, tapasztalt munkatársak megtartása. Nem nehéz belátni, hogy mindenki ott szeret dolgozni, ahol világosak a szabályok, egyértelműek a fejlődési, előmeneteli lehetőségek, és érvényesül a megbecsülés mind erkölcsi, mind anyagi téren.

Kisebb önkormányzati hivataloknál, ahol vezetői szintek jellemzően nem fordulnak elő, az előmeneteli rendszerről nehéz beszélni, azonban már egy közepes méretű város polgármesteri hivatalában, ahol a jegyzőn túl legalább 2-3 vezetői szint van, fokozott figyelmet szükséges erre a tényezőre is fordítani. A köztisztviselőknek tudniuk kell, hogy tisztességes, szakmailag megfelelő munkával lehetőségük van az előmenetelre, mert a szervezetben a vezetői pozíciókhoz kapcsolódó döntéseket nem átláthatatlan diszkrecionális jogkörökben hozott döntésekkel hozzák.

Továbbá mindenkinek szüksége van visszacsatolására is a munkavégzésével kapcsolatban. Ez a köztisztviselők esetében egyrészt a teljesítményértékeléssel érhető el, másrészt a személyes megbecsülés is létfontosságú. Ahhoz, hogy a teljesítményértékelés elérje célját, valós célkitűzéseket kell megfogalmazni, a ténylegesen elért eredményeket kell értékelni, nem pedig szubjektív alapon egy átláthatatlan rendszert kialakítani, ahol az értékelés nem jár valós következményekkel.

Ezért is érdemes szót ejteni ismételten a csapatmunka fontosságáról. Az agilis módszertanról a szervezet alaptevékenységének vizsgálata körében már esett szó. Az agilis vezetés olyan támogató- szolgáló vezetés, mely az egyéni és csoportmunkára, felelősségre, elhivatottságra és a bizalmi légkörre épül. Az agilis vezetésben a fókusz az emberekre, mint egyénekre irányul, és a vezető a beosztottakhoz fejlesztői attitűddel viszonyul, valamint nagyon fontos eleme az agilis kultúrának, hogy a hibázási lehetőségre, mint fejlődési lehetőségre tekint. Hibázni lehet, és annak felvállalása szükséges, ám a hiba elkövetése nem csupán egy kifejezetten retorzióval övezett cselekmény, hanem fejlődési lehetőség, visszajelzési pont, mely szemléletmód nagyban hozzájárul az átlátható működéshez, és az integritás megerősítéséhez.

Másik nagyon fontos tényezője az agilis szemléletmódnak az információáramlás. Az információ transzparenszé tétele, ezáltal az együttműködés elősegítése. A vezető szerves részét képezi a munkatársak életének, jelen van, nyitott, elérhető, és előnyben részesíti a leghatékonyabb, azaz a személyes kommunikációs formát. Közigazgatási kultúránkban még mindig jellemzően sajnos több esetben érhető tetten a nem megfelelő információáramlás miatti keletkezett probléma.

Mindezek mellett a visszacsatolás és megbecsülés egyik elemeként szükséges megjegyezni továbbá, hogy a visszajelzési kompetencia az agilis működés egyik kulcskézsége. A konstruktív visszajelzés a motiválás erős vezetői eszköze, amely anyagi ráfordítás nélkül, korlátlanul áll a vezetők rendelkezésére, növeli a bizalmat és segít az átláthatóság megvalósításában. A jó visszajelzés specifikus, az elvégzett munkára és folyamatra utal, azt értékeli, megalapozott, tárgyilagos, azonban odafigyelésre épül, és fejlődési lehetőséget biztosít. Ennek megfelelő gyakorlatát érdemes vezetői tréningeken elsajátítani, hiszen szerves alapját képezi az önismeret.

Mindezen eszközök segítségével megeremtett pszichés biztonság egy szervezeti kultúrában a bizalom kialakulásának nélkülözhetetlen eleme. A hosszú távon jól teljesítő, motivált közösségek működési alapja a pszichológiai biztonság és a bizalom.

Természetesen mindezen túlmenően az anyagi megbecsülés egyértelműen kardinális kérdés az integritás szempontjából. Ahogyan arra az összeférhetetlenség kérdésénél is kitértünk, a köztisztviselők illetményét 1992. óta a mai napig hasonló módon határozzuk meg. Az illetményalapot a jogszabályban meghatározott - iskolai végzettséghez és közszolgálatban eltöltött időhöz igazodó

- szorzóval szorozzuk, erre pedig bizonyos feltételek fennállása esetén még illetménykiegészítés, vagy illetménypótlék jár. Az illetményalap 2008. óta 38.650,- Ft. Ezt és a Kttv.-ben meghatározott szorzószámokat figyelembe véve megállapíthatjuk, hogy egy középfokú végzettségű köztisztviselőnek évtizedekig kell közszolgálatban dolgoznia, ahhoz, hogy illetménye elérje a garantált bérminimumot, de egy felsőfokú végzettséggel rendelkező pályakezdő is csak a garantált bérminimum szintjén tud elkezdni dolgozni. Ez, tetézve a szakemberhiánnyal sokszor feladja a leckét a jegyzőknek. Ahhoz, hogy a hivatalokban az integritás erősödni tudjon, elengedhetetlen, hogy a dolgozókat anyagilag is megbecsüljük. Ezért jogszabály lehetőséget biztosít arra, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletben, az önkormányzat saját forrásai terhére, a képviselő-testület hivatalánál foglalkoztatott köztisztviselők részére 38.650,- forintnál magasabb összegben is megállapíthatja az illetményalapot. A központi költségvetés által biztosított lehetőséggel azonban a kisebb lélekszámú – főleg a közös önkormányzati hivatalokhoz tartozó 2000 fő alatti lakosságszámú –, alacsony adóerő képességgel, bevételekkel rendelkező települések nem tudnak élni. Továbbra is a nagyobb bevételekkel rendelkező települések képviselő-testületei képesek az éves költségvetési rendeletben vagy egyéb rendeletben biztosítani a fenti törvényhely alkalmazásával az illetményalap emelését.

A Kttv. lehetőséget biztosít ezen kívül személyi illetmény megállapítására a képviselő-testület hivatalánál kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselő részére. A jegyző jogosult személyi illetményt megállapítani a kimagasló teljesítményt nyújtó köztisztviselő részére a tárgyév március 1-jétől a következő év február végéig terjedő időszakra. Ezt a jogát korlátozza, hogy az illetmény megállapításához szükséges a polgármester jóváhagyása. A jegyző részére a polgármester jogosult személyi illetményt megállapítani. Ennek is feltétele a minősítés, ennek hiányában a teljesítményértékelés.

A személyi illetmény köztisztviselő részére történő megállapítása egyfajta lehetőséget biztosít a hivatal vezetőjének arra, hogy a kiemelkedő teljesítményű munkaerőt elismerje és a magasan képzett munkaerőt megtarthassa. A személyi illetmény megállapításával differenciálni tud a munkatársak között, és lehetőséget teremthet arra, hogy jobb teljesítményre sarkallja, motiválja a köztisztviselőket. A személyi illetmény törvényi feltétele a teljesítményértékelés, ami már feltételezi a szervezetnél fennálló jogviszonyt, így az újonnan belépni kívánó munkatárs részére csak ígéretet lehet tenni a személyi illetményre, de belépéskor számára nem lehet azt megállapítani. Abban az esetben sem, ha ezzel egy magasan képzett munkaerőt lehetne a közigazgatásba csábítani vagy épp ellenkezőleg, ennek a lehetőségnek a hiánya miatt elveszíteni, mert az illetménytábla szerinti besorolási bér számára méltatlanul alacsony, a személyi illetmény viszont megfelelő lehetne. A személyi illetmény intézményével azonban óatosan kell bánni. Egyrészt magasabb színvonalú munka nyújtása ellenében motiválhatja a köztisztviselőt a magasabb illetmény elérésére, de függőséget is kialakíthat a vezetővel szemben. Másrészt feszültséget generálhat a munkatársak között, amennyiben nem minden esetben az kap személyi illetményt, aki kivételes teljesítményt ér el, ezért nagyon fontos, hogy az alkalmazottak javadalmazására vonatkozó szabályok világosak és átláthatók legyenek és megismerésük mindenki számára biztosított legyen.

A köztisztviselők, valamint az önkormányzat többi szereplőjének képzése

Az élethosszig tartó tanulás fogalma már biztosan ismerősen cseng, azonban ezen paradigmán túlmenően is kijelenthetjük, hogy a munkaerő megtartásának további fontos momentuma a folyamatos fejlődés biztosítása.

A közigazgatásban foglalkoztatott köztisztviselők a közszolgálati életpályájuk során a jogszabályban meghatározott módon jogosultak előmenetelre. Jogszabályban meghatározott besorolási fokozatba lépéshez, vagy az álláshely betöltéséhez szükséges azonban, hogy a köztisztviselő a számára

előírt képzéseket vagy vizsgákat teljesítse. A Kttv. hatálya alá tartozó köztisztviselőnek jogviszonya létesítését követően a fogalmazó besoroláshoz egy éven belül, előadó besoroláshoz két éven belül kell közigazgatási alapvizsgát tennie. Amennyiben a köztisztviselő a számára előírt határidőn belül a közigazgatási alapvizsga kötelezettségét nem teljesíti, jogviszonya a törvény erejénél fogva megszűnik. A Kttv. hatálya alá tartozó pályakezdőként kinevezett köztisztviselőnek a tanácsos besorolási fokozatba soroláshoz közigazgatási szakvizsgát kell tennie. Közigazgatási szakvizsga hiányában a tisztviselő nem sorolható a tanácsos besorolási fokozatba. A Továbbképzésről szóló Korm. rendelet határozza meg a Kttv. hatálya alá tartozó közszolgálati tisztviselők továbbképzési kötelezettségét.

A köztisztviselők a Továbbképzésről szóló Korm. rendeletben meghatározott továbbképzési kötelezettségüket a továbbképzési programjegyzéken szereplő képzésekkel teljesíthetik. A továbbképzések teljesítésének mérése tanulmányi pontrendszerrel történik. A felsőfokú végzettséggel rendelkező köztisztviselőnek a továbbképzési időszak alatt legalább 128 tanulmányi pontot, a középfokú végzettséggel rendelkező köztisztviselőnek legalább 64 pontot kell teljesíteni. A továbbképzési kötelezettségek teljesítésébe - legfeljebb az előírt kötelezettség 25%-áig - beszámíthatók a köztisztviselő által teljesített belső továbbképzési programok.

A köztisztviselők számára képzési időszakonként központilag meghatároznak kötelezően elvégzendő továbbképzéseket is. Nevezetesen az Alaptörvényről szóló továbbképzéssel, valamint egy, a korrupciómegelőzés témakörében hirdetett képzés kapcsán. E tekintetben fontosnak tartjuk megemlíteni, hogy egy képzés e tárgykörben akkor lehet sikeres, ha úgy tudják összeállítani, hogy egyrészt befogadható, érthető, jó esetben érdekes legyen, másrészt pedig ne sugallja azt, hogy a köztisztviselő korrupciós, ne sarkítsa ki a helyzeteket és ne érezzék a köztisztviselők kellemetlennek a tananyagot. Ez a tapasztalatok szerint azonban nagyon nehéz feladatnak bizonyul, a képzések színvonalának, jellegének javítása azonban nagyban növelhetné ezen képzések iránti bizalmat, elfogadottsági szintet.

A polgármesterek, illetve a képviselők számára előírt képzésekről az első fejezetben már érintőlegesen esett szó, (az Mőtv. 32. § (2) bekezdésének j) pontja értelmében az önkormányzati képviselő eskütelét követően három hónapon belül köteles részt venni a kormányhivatal által szervezett képzésen). Óvatosan jegyezzük meg, hogy a gyakorlatban ez a képzési forma csekély hatékonyságú, és ritkább esetben végzik el maguk a képviselők.

A Polgármesterek szempontjából üdvöztető kezdeményezés és követendő jó például szolgál a Polgármesteri Akadémia, mely a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (továbbiakban: TÖOSZ) keretein belül jött létre.¹⁰⁶

Hiszen rendkívül fontosnak mutatkozik egy átfogó, szervezett, hatályos ismeretanyagot tartalmazó, gyakorlatias képzési – továbbképzési rendszer igénybevételének lehetősége, mely segítséget tud nyújtani az önkormányzati vezetők, elsősorban a polgármesterek, a képviselő-testület és a jegyző számára. Természetesen figyelembe véve, hogy a vezetőknek nincs „elpocsékolni való” ideje, így gyakorlatias, hatékony és időalap-kímélő megoldásokra van szükség, melyek összhangban vannak a szervezeti célokkal.¹⁰⁷ Olyan oktatás-módszertani megoldásra van szükség, mely gazdaságosan működtethető, egyéni fejlesztésalapú, egyúttal azonban megfelel a közigazgatás stratégiai elvárásainak.

Vezetők esetében tehát mindenképpen előnyben kell részesíteni a személyes interakcióra épülő készségfejlesztést, elsősorban coaching eszközökkel. A vezetők szemléletformálása kihatással van az egész szervezet működésére, a vezetőköt is motiválttá kell tenni a fejlődésre, hiszen sok esetben úgy érezhetik, leterheltségük mellett nem éri meg számukra befektetni az időt és az energiát továbbképzésekbe.

106 <http://toosz.hu/kepzesek/polgarmesterakademia/azakademia-felepitesi/>

107 Paksi-Petró, Csilla (2017) A közigazgatási vezetőfejlesztés oktatás-módszertani újdonságai ÁLLAMTUDOMÁNYI MŰHELYTANULMÁNYOK, 13. pp. 1-18. ISSN 2498-5627

Összefoglalva azonban minden önkormányzati munkavállaló kapcsán kiemelnénk, hogy leginkább hatékony az önismeret mélyítése, valamint az erre épülő kompetencia-fejlesztés a kommunikáció, csapatmunka és az integritás terén.

Pénzügyi és beszerzési folyamatok és az integritás

Amikor integritássértésről beszélünk, az embereknek általában a korrupció jut eszébe, mely döntő többségben pénzzel kapcsolatos. Sokáig ezért is használták szinte szinonimaként a korrupció fogalmát az integritássértéssel. Tudjuk azonban, hogy a kép jóval árnyaltabb ennél, ugyanakkor valóban sarkalatos része az integritásnak a pénzügyi-gazdasági terület és a beszerzések rendszere.

A helyi, főleg kisebb települési önkormányzatok esetén tapasztalhatjuk, hogy a lakosokat azon kívüli, hogy a települések közterületei hogyan néznek ki, a legjobban az érdekli, hogy mire költik a városvezetők a befizetett adókat, hogy kit mivel és milyen összegért bíznak meg. Természetesen a pénzügyi területet érintő döntések is leginkább a képviselő-testülethez, a polgármesterhez kötődnek, ugyanakkor a végrehajtás és előkészítés jóval inkább a hivatal feladata, így mindkét pólusnak fokozott figyelmet kell fordítania a tevékenységére. A közpénzek felhasználásának szabályszerűsége, mint fontos társadalmi érdek ugyanakkor azt eredményezte, hogy integritás szempontjából ez a legjobban szabályozott és leginkább ellenőrzött terület egy helyi önkormányzatnál, így jelen módszertani útmutatóban elsősorban a jogszabályokban szabályozott kérdéskörök értékalapú megközelítésének lehetőségeire helyezzük a hangsúlyt.

Pénzügyi folyamatok

Amint említettük, ez a terület nemcsak a legjobban szabályozott, de a legjobban ellenőrzött terület is, hiszen:

- 2000 fő lakosságszám feletti településeken kötelező pénzügyekkel foglalkozó bizottságot választani,
- a gazdálkodás ellenőrzését minden esetben a független belső ellenőrzés látja el,
- a központi költségvetési hozzájárulások igénylésének jogosságát, felhasználásuk szabályszerűségét a Magyar Államkincstár ellenőrzi,
- az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás szabályszerűségét általános hatáskörrel az ÁSZ ellenőrzi.

1989-ben jött létre az ÁSZ, valamint 1992-ben fogadták el az első államháztartási törvényt, mely meghatározta a költségvetési rendszer kereteit. Fontos eljárási szabályokat fogalmazott meg a költségvetés tervezése és végrehajtása, a költségvetési intézmények létrehozása, irányítása, működése és gazdálkodása tekintetében.

Az államháztartási belső kontrollrendszer koncepciója 2009-ben továbbfejlődött, amely az időközben bekövetkezett hazai és nemzetközi szakmai fejlődés eredményeképpen vált aktuálissá. A változások irányát a COSO modell megközelítésének átültetése jelentette a költségvetési szervek belső kontrollrendszerébe, amely lényege, hogy a belső kontrollrendszer elemei lefedik a költségvetési szerv valamennyi tevékenységét,¹⁰⁸

108 Pénzügyminisztérium: A hazai államháztartási belső kontroll rendszer bemutatása <https://allamhaztartas.kormany.hu/a-hazaiallamhaztartasi-belső-kontroll-bemut>

- az azokat szabályozó jogszabályi környezetet és belső előírásokat (kontrollkörnyezet);
- a tevékenységek végrehajtása során azok szabályos és hatékony végrehajtását veszélyeztető tényező felmérését (kockázatkezelés);
- a szabályos működését biztosító intézkedések meghozatalát (kontrolltevékenység);
- az előbbi tevékenységekkel kapcsolatos folyamatos kommunikációs feladatokat (információ és kommunikáció),
- valamint a költségvetési szerv tevékenységeinek folyamatos nyomon követését és belső ellenőrzését (monitoring).

A törvényi és kormányrendeleti szinten is szabályozott belső kontrollrendszer, a pénzügyi ellenőrzéseken túl már magában foglalja a korszerű felelős szervezetirányítás elemeit is.

2012. január 1-jétől a szabályozási háttér teljes mértékben megújult, a régi törvényeket és kormányrendeleteket újak váltották fel. A régi Áht. helyébe az új Áht. lépett, melynek kialakítása egyszerűbb, átláthatóbb, keretjellegű szabályozást alkalmaz. Egységesen, immáron nem az alrendszerekre, hanem a folyamatokra tekintettel lévő törvényi szerkezetet képvisel. 2012. január 1-jétől az eddigi Ámr.-t váltotta fel az Ávr. (lásd jogszabályjegyzék)

Az új Áht. VIII. fejezetében a 61. § (1)-(4) bekezdéseiben rendelkezik az államháztartás ellenőrzési rendszeréről. Ezek végrehajtási- és részletszabályait a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (továbbiakban Bkr.) összesíti.

2012. január 1-től az államháztartási kontrollok három szintjét különböztetjük meg: külső (törvényhozói), kormányzati szintű és szervezeti szintű. A külső (törvényhozói) ellenőrzést az ÁSZ végzi. Az államháztartás kormányzati szintű ellenőrzése a kormányzati ellenőrzési szerv, az európai támogatásokat ellenőrző szerv és a kincstár által valósul meg. Szervezeti szinten az államháztartás belső kontrollrendszere a költségvetési szervek belső kontrollrendszere – beleértve a belső ellenőrzést – keretében valósul meg.

Az államháztartási belső kontrollok koncepciója¹⁰⁹



¹⁰⁹ Pénzügyminisztérium: A hazai államháztartási belső kontroll rendszer bemutatása <https://allamhaztartas.kormany.hu/a-hazai-allamhaztartasi-belo-kontroll-bemu>

A belső kontrollrendszerek (és ezen belül, ezzel párhuzamosan a belső ellenőrzés) szabályozásának koncepciója egy háromszintű struktúrában vázolható fel. Ez tulajdonképpen egy „szabályozási piramis”, amelyen keresztül, felülről lefelé haladva, egyre bővebben kerülnek kibontásra az egyes belső kontroll elemek, ahol tehát a törvényi (új Áht.) szabályozástól kiindulva, a kormányrendeleti (Ávr. és Bkr.) szinten keresztül fokozatosan jut el a gyakorlati útmutatókig.

A belső kontrollrendszer lényege, hogy a szervezetre irányítás elválaszthatatlan eszközeként, magában foglalja mindazon szabályokat, eljárásokat, gyakorlati módszereket és szervezeti struktúrákat, amelyeket arra a célra terveztek, hogy segítséget nyújtson a vezetésnek a céljai eléréséhez. A célok elérését akadályozó eseményeket pedig megelőzze vagy feltárja és korigálja. Azonban a költségvetési szerv vezetőjének döntésén múlik, hogy a standardok, szabályzatok kialakítására vonatkozó ajánlásoknak a már meglévő szabályzatok felhasználásával, esetleges korszerűsítésével milyen módon, formában és tartalommal tesz eleget.

1. szint – törvényi szint: A belső kontrollrendszer a kockázatok kezelésére és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, amely azt a célt szolgálja, hogy a költségvetési szerv megvalósítsa a következő fő célokat:

- a költségvetési szerv a működése és gazdálkodása során a tevékenységeket (műveleteket) szabályszerűen hajtsa végre,
- teljesítse az elszámolási kötelezettségeket, és
- megvédje a szervezet erőforrásait a veszteségektől (károktól) és a nem rendeltetésszerű használatától.

A költségvetési szerv belső kontrollrendszeréért a költségvetési szerv vezetője felelős, aki köteles - a szervezet minden szintjén érvényesülő - megfelelő

- kontrollkörnyezetet,
- kockázatkezelési rendszert,
- kontrolltevékenységeket,
- információs és kommunikációs rendszert, és
- nyomon követési (monitoring) rendszert (melynek része a független belső ellenőrzés)

kialakítani, működtetni és azok megfelelő működését folyamatosan nyomon követni, vizsgálni.

2. szint – kormányrendeleti szint: A Bkr. vonatkozó előírásai az új Áht. rendelkezéseivel kapcsolódva konkrétan fogalmazzák meg a belső kontrollrendszer kiépítésével és működtetésével kapcsolatos feladatokat. A költségvetési szerv vezetője a költségvetési szerv működésének folyamatára és sajátosságaira tekintettel köteles kialakítani, működtetni és fejleszteni a szervezet belső kontrollrendszerét, valamint az annak részét képező belső ellenőrzést. A belső kontroll kialakítása során a költségvetési szerv vezetője figyelembe veszi az államháztartásért felelős miniszter által közzétett államháztartási belső kontroll standardokban, valamint módszertani útmutatókban foglaltakat. A belső kontrollrendszer tartalmazza mindazon elveket, eljárásokat és belső szabályzatokat, melyek alapján a költségvetési szerv érvényesíti a feladatai ellátására szolgáló előirányzatokkal, létszámmal és a vagyonnal való szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás követelményeit. A belső kontrollrendszer fejlesztése során figyelembe kell venni az államháztartási külső ellenőrzést és belső ellenőrzést végző szervek által megfogalmazott ajánlásokat és javaslatokat.

Kontrollkörnyezet:

A költségvetési szerv vezetője köteles olyan kontrollkörnyezetet kialakítani, amelyben:

- világos a szervezeti struktúra,
- egyértelműek a felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok,
- meghatározottak az etikai elvárások a szervezet minden szintjén,
- átlátható a humánerőforrás-kezelés.

A költségvetési szerv vezetője köteles olyan szabályzatokat kiadni, folyamatokat kialakítani és működtetni a szervezeten belül, amelyek biztosítják a rendelkezésre álló források szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását, köteles elkészíteni és rendszeresen aktualizálni a költségvetési szerv ellenőrzési nyomvonalát, amely a költségvetési szerv működési folyamatainak szöveges vagy táblázatba foglalt, vagy folyamatábrákkal szemléltetett leírása, amely tartalmazza különösen a felelősségi és információs szinteket és kapcsolatokat, irányítási és ellenőrzési folyamatokat, lehetővé téve azok nyomon követését és utólagos ellenőrzését. A költségvetési szerv vezetője köteles továbbá szabályozni a szabálytalanságok kezelésének eljárásrendjét, valamint felelőssége érvényre juttatni a költségvetési szerv működésében a szakmai felkészültség, a pártatlanság és elfogulatlanság, az erkölcsi feddhetetlenség értékeit, valamint biztosítani a közérdekek előtérbe helyezését az egyéni érdekekkel szemben (integritás).

Kockázatkezelés:

A költségvetési szerv vezetője köteles kockázatkezelési rendszert működtetni, melynek során fel kell mérni és meg kell állapítani a költségvetési szerv tevékenységében, gazdálkodásában rejlő kockázatokat, valamint meg kell határozni az egyes kockázatokkal kapcsolatban szükséges intézkedéseket, valamint azok teljesítése, folyamatos nyomon követésének módját.

Kontrolltevékenységek:

A költségvetési szerv vezetője köteles a szervezeten belül kontrolltevékenységeket kialakítani, melyek biztosítják a kockázatok kezelését, hozzájárulnak a szervezet céljainak eléréséhez. A kontrolltevékenység részeként minden tevékenységre vonatkozóan biztosítani kell a folyamatba épített, előzetes, utólagos és vezetői ellenőrzést, továbbá a költségvetési szerv vezetője köteles a költségvetési szerv belső szabályzataiban legalább az alábbiakat szabályozni:

- engedélyezési és jóváhagyási eljárásokat,
- az információkhoz való hozzáférést,
- fizikai kontrollokat (hozzáférés az eszközökhöz),
- beszámolási eljárásokat.

Információ és kommunikáció:

A költségvetési szerv vezetője köteles olyan rendszereket kialakítani és működtetni, melyek biztosítják, hogy a megfelelő információk a megfelelő időben eljuttatnak az illetékes szervezethez, szervezeti egységhez, illetve személyhez. Az információs rendszerek keretében a beszámolási rendszereket úgy kell működtetni, hogy azok hatékonyak, megbízhatóak és pontosak legyenek, a beszámolási szintek, határidők és módok világosan meg legyenek határozva.

Monitoring:

A költségvetési szerv vezetője köteles olyan monitoring rendszert működtetni, mely lehetővé teszi a szervezet tevékenységének, a célok megvalósításának nyomon követését. A költségvetési

szerv monitoring rendszere az operatív tevékenységek keretében megvalósuló folyamatos és eseti nyomon követésből, valamint az operatív tevékenységektől függetlenül működő belső ellenőrzésből áll. A belső ellenőrzés kiemelt feladata tevékenységén keresztül elősegíteni a belső kontrollrendszerek minőségének javítását.

3. szint – útmutatók szintje: Ezen szabályozási szinten találhatóak az államháztartásért felelős miniszter által közzétett standardok és útmutatók (pl. Belső Ellenőrzési Kézikönyv Minta).

A rendszer egyes elemein belül a kontrollok mennyiségének, minőségének, szigorúságának meghatározása a költségvetési szerv vezetőjének joga és kötelezettsége, a jogszabályok csak egyes elemek kötelezőségét írják elő, a 3. szintű útmutatók javaslatokat tesznek a további elemekre. A kontrollok, kontrollpontok formájában előzetes, folyamatba épített és utólagos jelleggel kerülnek alkalmazásra. Fontos megjegyezni, hogy a standardok által említett különféle szabályzatok kialakítása nem minden esetben jelenti, hogy a költségvetési szervnél újakat kell létrehozni, ez sok esetben már léteznek valamilyen formában, akár önállóan akár dokumentumba építve (alapító okirat, SzMSz). Az, hogy az egyes elemeket hová és milyen formában illesztik a költségvetési szerv belső kontrollrendszerébe, a költségvetési szerv vezetőjének döntése és felelőssége.

Az ellenőrzések egyes szintjei a helyi önkormányzatok esetében

Pénzügyi bizottság

Jelen módszertani útmutatóban korábban már részletesen bemutatásra került a képviselő-testület és annak bizottságai, összetétele, munkája és szerepük fontossága, valamint kitértünk arra, hogy az milyen kockázatokat hordozhatnak. Ehelyütt csak azt jegyeznénk meg, hogy törvényi előírás alapján csak 2000 fő lakosságszám felett kötelező ezen ügyekkel foglalkozó bizottság életre hívása, ugyanakkor az e lakosságszám alatti települések esetében is fontosnak tartjuk szerepét, hisz pont ez az a települési kategória, ahol akár a polgármester is társadalmi megbízatásban látja el munkáját, ahol sok esetben nehezebb jól képzett szakember találni, ahol a hivatal feladatait közös önkormányzati hivatal látja el, így egy pénzügyekkel foglalkozó bizottság, melybe szakembert tud a képviselő-testület választani, nagy segítségére lehet az önkormányzatnak.

Belső ellenőrzés

A Bkr. alapján a belső ellenőrzés a nemzetközileg elfogadott standardok definíciójának megfelelően olyan független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje, az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezet irányítási és belső kontrollrendszerének hatékonyságát. A költségvetési szerv vezetője köteles biztosítani a belső ellenőrök funkcionális feladatköri és szervezeti függetlenségét.

A jogszabályoknak és belső szabályzatoknak való megfelelést, valamint a gazdaságosságot, hatékonyságot és eredményességet vizsgálva a belső ellenőrzés megállapításokat és ajánlásokat fogalmaz meg a költségvetési szerv vezetője részére. A belső ellenőrzést végző személy vagy szervezet tevékenységét a költségvetési szerv vezetőjének közvetlenül alárendelve végzi, jelentéseit közvetlenül a költségvetési szerv vezetőjének küldi meg.

A belső ellenőrzésnél, a belső ellenőrök tevékenységénél fontos megjegyeznünk, hogy természetesen minden amennyit ér, amennyire azt komolyan vesszük. Kis településeknél sajnos gyakran előfordul, hogy nincs arra kapacitásuk, hogy önálló belső ellenőrt foglalkoztassanak, ezért ezt a tevékenységet vagy társulási formában, vagy megbízási jogviszony keretében látják el. Mindad-

dig, amíg a belső ellenőr munkáját szükséges rossznak és kipipálandó feladatnak tekintik, addig a belső ellenőrzés a célját nem tudja maradéktalanul betölteni. Sajnos többször találkozhatunk olyan szervezettel, ahol a belső ellenőrzés évek óta ugyanazokat a vizsgálatokat folytatta le, a tényleges gazdálkodási folyamatokhoz kevés segítséget adott, a vezetők nem tekintették komoly tevékenységnek, csak a szükséges rosszat látták benne. Ugyanakkor, ha a belső ellenőrzési tevékenységet komolyan vesszük, tudatosan tervezzük a valóban szükséges vizsgálatokat, igénybe vesszük, mint a fejlesztést segítő tényezőt, akkor nagy segítségünkre lehet mind a gazdálkodási folyamatok területén, mind pedig az integritás megőrzésében, a működés bármely területén.

Magyar Államkincstár

Az új Áht. VIII. Fejezete – „Az államháztartás ellenőrzési rendszere” – szerint külső ellenőrzést az ÁSZ mellett a Magyar Államkincstár (a továbbiakban: Kincstár) is végezhet. Az államháztartási kontrollok célja az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás, a beszámolási és adatszolgáltatási kötelezettség szabályszerű teljesítésének biztosítása. A kincstári ellenőrzés a beszámolás és adatszolgáltatás szabályszerű teljesítésének biztosítására irányuló külső ellenőrzés. A Kincstár az Ávt. 115/A. § alapján, a kincstári ellenőrzést az államháztartásért felelős miniszter által jóváhagyott éves terv alapján végzi.

A szabályszerűségi pénzügyi ellenőrzés lefolytatása során a Kincstár ellenőrzési jogköre az új Áht. 68/B. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat és az általuk irányított költségvetési szerv

- számviteli szabályok szerinti könyvvezetési kötelezettségének,
- az új Áht. 70. alcím (107-108. §) alapján teljesítendő adatszolgáltatási kötelezettségek szabályszerű teljesítésének,
- az éves költségvetési beszámoló megbízható, valós összképének vizsgálatára terjed ki.

A Kincstár vizsgálatai során a rendelkezésre álló szabályzatok ellenőrzését is ellátja. A Kincstár az ellenőrzést dokumentumok alapján, valamint helyszíni ellenőrzés útján végzi. Mindezek mellett az ASP könyvelési szakrendszer országos bevezetésével gyakorlatilag a teljes önkormányzati gazdálkodásra teljes és azonnali hozzáféréssel rendelkezik.

Állami Számvevőszék

Az Alaptörvényben megfogalmazott alapértékek, elvek szerint minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni.

2011-től az ÁSZ az Országgyűlés döntése alapján évente elvégzett felméréssel és annak kiértékelésével fejlesztette a közsféra integritását. Az önkéntes felmérésekben legnagyobb számban önkormányzatok vettek részt, aminek hatására széleskörű előre lépések történtek az integritásközpontú szervezeti működés területén az önkormányzati alrendszerben is.

2015-től az ÁSZ fokozatosan az integritás ellenőrzésére helyezte a hangsúlyt. Az ÁSZ ellenőrzése hozzájárul, hogy a helyi önkormányzatok integritási kontrolljainak kiépítettsége javuljon, ezáltal az önkormányzatok korrupciós veszélyeztetettsége csökkenjen. Az ellenőrzés rámutathat a helyi önkormányzatok gazdálkodási tevékenységével kapcsolatos, integritást erősítő jó gyakorlatokra is, továbbá felhívhatja a figyelmet a jogszabályi követelmények teljesítéséhez szükséges lépésekre.

Az ÁSZ 2020 tavaszán kezdte meg az összes magyarországi önkormányzat, illetve hivatalaik integritásának jelen idejű monitoring értékelését. A rendszerszintű értékelésről az ÁSZ összesen 21 jelentést készített. Egy országos jelentést, egyet a 66 legnagyobb önkormányzatról (Főváros,

23 fővárosi kerületi önkormányzat, 23 megyei jogú város, 19 megyei önkormányzat), illetve 19 jelentést az egyes megyéket érintő értékelések tapasztalatairól és következtetéseiről. A megnevezett rendelkezésre bocsátott adatok értékelése, illetve a figyelemfelhívásokra tett intézkedések alapján az ÁSZ 1-5 skálán osztályozta az egyes önkormányzatokat, ahol 1-es osztályzat jelenti a legmagasabb, az 5-ös pedig a legkisebb korrupciós kockázatot.

Az önkormányzatokként értékelt 26 – jelen időben hatályos – dokumentumnak folyamatosan rendelkezésre kell állniuk, ugyanis ezek alapvető feltételei az adott önkormányzat szabályozottságának, szabályos és átlátható gazdálkodásának, illetve csalásmentes működésének. A szabályozások és nyilvántartások kialakításának célja nem önmagában a jogszabályi rendelkezések betartása, hanem az önkormányzat szabályozottságán keresztül a szabályszerű és csalásmentes gazdálkodás feltételeinek megteremtése, ezáltal az Alaptörvényben előírt átláthatóság és elszámoltathatóság elvének érvényesítése. Ezeknek az alapelveknek érvényesülése hozzájárulhat ahhoz, hogy az önkormányzatok felé irányuló közbizalom is erősödjön¹¹⁰.

Az elmúlt évek intézményi irányításában tapasztalt előrehaladás alapján, az együttműködés bizalmára építve az ÁSZ nem intézkedési terv készítésére kötelezte az ellenőrzötteket, hanem az elköteleződésükre alapozva, tanácsadás keretében mozditja elő a pozitív irányú közpénzügyi változásuk megvalósítását, ezzel is támogatva a jól irányított állam működését.

Az ÁSZ korábbi ellenőrzési tapasztalatai, a „jó gyakorlatok” beazonosítása, valamint az integritási felmérések alapján 26 dokumentumot azonosított az önkormányzatok integritását jelző dokumentumként. Ezek 85%-ban olyan alapvető, a jogszabályok által előírt szabályozások, nyilvántartások, amelyek támogatják az integritás alapú működést, és a vezetői irányítási kontrollrendszer részeként a jogállamiság érvényesülésének alapfeltételeit jelentik az önkormányzatoknál. A további 15% olyan szabályozásokat jelent, amelyeket jogszabályok ugyan kötelezően nem írnak elő, azonban az integritás alapú működéshez, ezáltal a korrupciós kockázatok mérsékléséhez elengedhetetlenek.

Az ÁSZ az integritásellenőrzésen kívül éves ellenőrzési tervében foglaltak szerint további ellenőrzéseket is végezhet az önkormányzatoknál, ugyanakkor az elmúlt évek tapasztalataiból is az látszik, hogy nagyon nagy hangsúlyt fektet az integritást sértő kockázatok csökkentésére, valamint az önkormányzatok támogatására.

A beszerzések szabályozottságának és gyakorlatának kérdése

Az önkormányzati beszerzések témaköre szorosan összefügg a pénzügyi és gazdálkodási folyamatokkal. Egyfelől a beszerzések végén minden esetben pénzügyi teljesítés áll, így a pénzügyi-gazdasági folyamatokkal való szoros kapcsolata megkérdőjelezhetetlen, másfelől azonban szabályozottsága korántsem annyira átfogó és tételes, mint a pénzügyi folyamatoké.

A Kbt. hatálya a helyi önkormányzatokra is kiterjed, így a közbeszerzési értékhatárt elérő beszerzéseik esetében minden alkalommal alkalmazni kell azt. Azonban a közbeszerzési értékhatárt el nem érő beszerzések esetében – melyek azért kisebb települések esetében gyakoribban fordulnak elő – korántsem ilyen teljes a kép. Az Ávr. előírásai szerint a beszerzések folyamatát és rendszerét szabályzatban kell meghatározni, azonban a részletszabályok megalkotását minden esetben az adott költségvetési szervre, helyi önkormányzatra bizza. A beszerzések lebonyolításának az integritási kockázata említésre méltó, ezért nagyon fontos, hogy ezt a szabályzatot a lehető legkörültekintőbben alkossuk meg, ugyanakkor a mindennapi munkát se akadályozza annak alkalmazása.

110 Ezen szabályzatok jegyzéke a Mintaszabályzat rész 3. számú mellékletét képezi

A helyi önkormányzatok és polgármesteri hivatalok vezetőinek széles mozgástere van a tekintetben, hogy milyen értékhatárhoz kötött beszerzések esetében, milyen eljárásrendet határoznak meg. Célszerű a nyílt pályáztatási eljárást a lehető legszélesebb körben alkalmazni, mind az értékhatár megállapítása, mind pedig a pályázat közzétételével kapcsolatban. Az eljárásrend kidolgozásánál törekedni kell arra, hogy lehetőség szerint a döntéseket ne egy személy hozza, elkerülve a személyes függőség lehetőségét. Természetesen a mindennapi munkát figyelembe véve nem lehet mindig pályázatot lefolytatni. Célszerű akár több értékhatárt megállapítani a tekintetben, hogy mely esetekben szükséges 3 árajánlat, vagy meghívásos beszerzési eljárás lefolytatása és mely értékhatár fölött tartja szükségesnek a helyi önkormányzat a nyílt pályázat lefolytatását.

Az előkészítést végzők felelőssége itt is nagynak mondható, hiszen a beszerzett három árajánlatnak, vagy a meghívott 3-5 résztvevőnek valóban versenyhelyzetet szükséges teremteni, az eljárások során tehát mindent meg kell tenni annak érdekében, hogy a beszerzések tisztán, korrupciómentesen és átláthatóan tudjanak lezajlani. A korábbiakban említést tettünk a leginkább közepes méretű települések esetében jellemző projekt-csoportról, azaz azon munkavállalókról, akik jellemzően munkaszerződéses foglalkoztatásban látják el a pályázati projektekkel kapcsolatos tevékenységeket. Indokolt és célszerű lehet ezen munkavállalókat is bevonni a pénzügyi szabályozások rendszerébe, valamint a kompetenciafejlesztés és képzés területén kialakítandó cselekvési tervben rájuk is gondolni, elsősorban az integritás-jellegű képzések vonatkozásában.

Összefoglalásként így elmondható, hogy leginkább a beszerzések területe képviseli az önkormányzati működés azon szegmensét, ahol normatív alapú eszközök alkalmazására nagyobb mozgásterük maradt a helyi döntéshozóknak. Érdemes a megalkotott szabályokat nyilvánossá, hozzáférhetővé tenni annak érdekében, hogy az önkormányzattal gazdasági kapcsolatba kerülő külső szereplők megismerhessék azokat, valamint az állampolgárok, helyi civil szervezetek, vállalkozások, így mintegy külső kontrolltényező szerepét tölthessék be a beszerzési folyamatokban, azok tisztaságában, és valós versenyhelyzetének biztosításában.

Adatvédelem, adatkezelés, iratkezelés és az integritás

Az adatvédelem és az információszabadság előfeltételei hasonlóak az integritáséhoz: szabályszerűség, és átláthatóság. Az Alaptörvény rögzíti, hogy mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. Egy helyi önkormányzatnál a feladatok sokszínűségéből adódóan széles körű a kezelt adatok köre, ezért erre a területre kiemelt figyelmet kell fordítani. Kezelik egyrészt a hivatallal kapcsolatba kerülő ügyfelek – természetes és jogi személyek adatait (pl. szociális nyilvántartások, adózási adatok, szerződések stb.), kezelik továbbá a hivatallal foglalkoztatási viszonyban állók adatait, de kezelik a képviselő-testület és a polgármester adatait is. Fontos tehát, hogy az átláthatóság, az információszabadság biztosításával a személyes adatok védelme ne sérüljön, ugyanakkor a választópolgárok rendelkezzenek mindazzal az információval, melyek birtokában felelős döntést tudnak hozni egy helyhatósági választás során, tehát folyamatos tájékoztatást kapjanak az önkormányzat működéséről, a közpénz felhasználásáról.

Adatvédelem, adatkezelés

Az adatokkal kapcsolatos terület jogszabályi alapját a korábban már említett Infotv. adja, mely meghatározza a közérdekű adat, a közérdekből nyilvános adat és a személyes adat fogalmát, az adatkezelés, az adatvédelem és az adattovábbítás szabályait, valamint az ehhez fűződő jogokat és

kötelezettségeket. A General Data Protection Regulation az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 egységes adatvédelmi rendelete (továbbiakban GDPR), amely 2018. május 25-től kötelezően és közvetlenül alkalmazandó az Európai Unió valamennyi tagállamában, ezáltal hazánkban is. A GDPR alapvető szemléletváltást hozott az adatok kezelésének gyakorlatában, és elmondható, hogy főképp a versenyszférában jelentősen átalakította az addigi megszokott munkafolyamatokat, rendszereket, szabályozásokat, mindamellett, hogy az önkormányzati igazgatás számos területén az ASP szakrendszerek bevezetésével jelentősen javulni látszik az általános adatbiztonsági szint.

Kisebb szervezeteknél, így a helyi önkormányzatoknál gyakran találkozhatunk azzal a szemlélettel, hogy az adatvédelem csak egy újabb szükséges rossz, újabb szabályozás, melyet be kell tartani, amire sem anyagi, sem pedig humán kapacitás nem áll rendelkezésre, és amúgy is minden feladatellátás szabályozva van az önkormányzati működés során. Azonban az adatvédelmi incidensek elkerülése rendkívül fontos, megfelelő adatvédelmi gyakorlat nélkül nem működhet sikeresen egy hivatal sem.

A jelenlegi tapasztalat azonban az, hogy a GDPR megfelelés az alábbi lépéseken keresztül nem túlzó energia, idő és anyagi ráfordítással elérhető¹¹¹:

- Adattérkép, adatvagyon készítés: össze kell állítani az adott szervezet milyen adatokat kezel, milyen folyamatokon és eljárásokon keresztül. A jó hír az, hogy mivel a hivatalok és önkormányzatok hatásköre, feladatköre nagyban hasonlóságot mutat, egy már létező szervezetével könnyebben összeállítható, mint azt gondolnák.
- Intézkedési terv készítés: össze kell állítani azt, hogy a jelenlegi folyamatokat hol és milyen mértékben kell átalakítani, milyen biztonsági megoldásokat kell alkalmazni ahhoz, hogy az adatvagyon biztonságban legyen. Ezt érdemes határidőkhöz és felelősökhöz kötni, a belső ellenőri jelentés mintájára.
- Intézkedési terv implementáció: itt javasolt apró lépésekkel haladni, azaz az intézkedési tervben foglaltakat érdemes részfeladatokra bontva megoldani. Azt javasoljuk, hogy azzal a feladattal kezdjünk, ami nem vagy igen csekély anyagi ráfordítást igényel, és fokozatosan haladjunk az esetlegesen nagyobb költségekkel járó feladatok felé, kimélve a szervezet költségvetését.
- Szabályzatok és a kapcsolódó dokumentumok elkészítése: olyan, a NAIH állásfoglalásokban szereplő szabályzat, nyilatkozat és tájékoztató elkészítése szükséges, melyek a szervezet működésére vonatkoznak és egyben egy adott ellenőrzés során vizsgálnak, ezek azonban megfelelő felkészültséggel házon belül is elkészíthetők.
- Oktatás: rendkívül fontosnak tartjuk a kollégák oktatását, ahol a konkrét kérdéseket, problémákat és a munkafolyamatok során tapasztaltakat gyakorlati példákon keresztül átbeszélve lehet a GDPR előírásoknak megfelelő működésre felkészülni.

Érdemes megvizsgálni annak lehetőségét, hogy ne kizárólag külső erőforrásban gondolkodjanak az önkormányzatok a GDPR felkészülés során. A legjobb megoldás lehet egy-két belső kolléga részvételével és nagyobb hivatalok esetében emellett külső cég bevonásával felkészülni, mivel a szervezetre vonatkozó egyedi sajátosságok így tudnak a szaktudással találkozni a siker érdekében. Ez természetesen költséghatékonyabb megoldás is, ami szintén fontos szempont.

Amiről érdemes még említést tenni, és az egyes helyi önkormányzatok egyéni gyakorlatának eltérése talán itt érhető tetten leginkább, az a különböző adatbázisok kezelésének szabályozása, azok igénybevételeének gyakorlata. (pl: Takarnet rendszer, Gépjármű-nyilvántartás, SZL, stb.) Ezen adat-

111 GDPR – tippek hivatalvezetőknek, 2018-11-28 XX. évfolyam, 4. lapszám, Szerző: Dr. Remete Sándor volt jegyző, adatvédelmi szakértő

bázisok kezelésre természetesen kiter mind a kötelezően elkészítendő és használandó Iratkezelési szabályzat, mind a GDPR nyomán az Adatkezelési szabályzat, azonban néhány jó gyakorlattal érdemes lehet kiegészíteni az eljárásrendet az integráns működés érdekében. Javasolt lehet ezen adatbázisok használata esetén a kötelező dokumentálási feladatokon túlmenően a „négy szem” elvéhez hasonló biztonsági küszöb beépítése, azaz az adatbázis használatához legalább még egy kolléga részvételének szükségessége a folyamatban. Ez megvalósulhat a jelszavak-felhasználónevek megfelelő kiosztásával vagy más informatikai megoldással is. Ezzel a módszerrel az adatbázis-használatokkal kapcsolatos esetleges visszaélések lehetősége jelentős mértékben csökkenthető.

Az ügyfelek és harmadik személyek adatainak kezelése

A helyi önkormányzatok számtalan területen kapcsolatba kerülnek az ügyfelekkel, mely kapcsolatok során az ügyfelek személyes adataikat megadják az eljárások lefolytatása érdekében. Az ügyfeleket minden esetben részletesen, szakszerűen, ugyanakkor rendkívül fontos, hogy közérthetően tájékoztatni kell az adatkezelés szabályairól, a tényleges, törvényes jogalapokról, az adatkezelés folyamatáról annak érdekében, hogy a közbizalom, a hivatal iránti bizalom, így az integritás ne sérüljön.

Kellő körültekintéssel kell eljárni, amikor szabályzatot, adatkezelési tájékoztatót állítunk össze. Törekedni kell minden esetben, hogy közérthető és az adott szervezetre adaptált legyen. E területen sok mintával találkozhatunk, de érdemes időt fordítani arra, hogy valóban a saját szervezetünkre alkalmazható legyen, hisz az ügyfelek számára is csak így lesz érthető, elfogadható, valamint szükséges annak elektronikus közzététele is, függetlenül attól, hogy a helyi önkormányzatok adatkezeléseinek legnagyobb részét kétségtelenül a jogszabályok által előírt adatkezelések alkotják.

A 2020-21 években Magyarországon is megjelenő világjárvány kapcsán a helyi önkormányzatok esetében is többször felmerült a home office munkavégzés kérdése, lehetősége. Természetesen a járványügyi szabályok maradéktalan betartása és az emberi élet védelme érdekében minden szükséges intézkedést meg kell tenni, ugyanakkor nem veszélyeztethetjük ekkor sem a személyes adatok védelmét. Mind az adóigazgatás, mind a szociális igazgatás területén a munkát elektronikus nyilvántartások és programok segítik. Fontos azonban, hogy amennyiben ezekhez a programokhoz és nyilvántartásokhoz kollégáink számára otthoni hozzáférést biztosítunk, akkor is maradéktalanul be tudják tartani az adatvédelem minden követelményét, tehát többek között, hogy illetéktelen személy, akár az ügyintéző családtagja az adatokhoz semmilyen formában ne tudjon hozzáférni. Ez a felelősség a munkáltatót, mint az adatkezelést végző szerv vezetőjét terheli, így ezen területeken rendkívüli körültekintéssel, és megfelelő informatikai és teljes körű védelemmel javasolt csak a home office munkavégzés elrendelése vagy engedélyezése.

Adatkezelés a munkavégzéssel kapcsolatban

A hivatal köztisztviselői adatainak kezelése, valamint a polgármester és képviselők személyes adatainak kezelése is a polgármesteri hivatalokban történik.

Az adatkezelés ebben az esetben is jogszabályon alapul és a kezelt adatok köréről, felhasználásukról és továbbításukról a köztisztviselőknek részletes és teljes körű tájékoztatást kell kapniuk. Biztosítanunk kell ebben az esetben is, hogy az adatokhoz illetéktelen személyek ne férjenek hozzá, az arra jogosultak adatokba történő betekintéséről pedig nyilvántartást kell vezetni, melyet az érintett megismerhet.

Az információszabadság és az integritás összefüggései

Az integritás alapvető eleme az átlátható, törvényes működés megléte és folyamatos fejlesztése. Az adatnyilvánosság biztosítása egyfelől társadalmi elvárás, az alkotmányos és demokratikus jogállami működés alapeleme, másfelől jogszabályok által körülhatárolt konkrét kötelezettség.

Az információszabadság biztosítása az önkormányzatok számára alapvető alkotmányos feladat. Lényegében minden adat, információ, ami az önkormányzatok tevékenységével kapcsolatba hozható, nyilvános, a polgárookra és azok közösségére tartozik. Bármely, a titkosság irányába mutató törekvést fenntartásokkal kell kezelni, és azt szükséges megvizsgálni, hogy a nyilvánosság korlátozása mennyiben elfogadható.

Erre fokozott figyelmet kell fordítani, ehhez nyújt támpontot a szükségességarányosság alkotmányossági kritériuma és a közérdekűségi tesztek alkalmazása.

Az információszabadság elsődleges rendeltetése az állam átláthatóságának biztosítása. Az Alkotmánybíróság a 32/1992. (V. 29.) AB határozata értelmében ezen alapjog „*lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését*”. A közhatalmi döntéshozatalra gyakorolt ellenőrzés ugyanis csak akkor lehet sikeres és hatékony, amennyiben az állampolgárok megismerhetik a szükséges információkat, mely állítás igaz az önkormányzatok esetében is.

Szintén ehhez a körhöz kapcsolódik egy másik alapjog gyakorlása, a szabad véleménynyilvánításhoz való jog. Az önkormányzat működésével, illetve hatékonyságával kapcsolatos vélemény kialakítása és kinyilvánítása elképzelhetetlen lenne akkor, ha az érintett szervek eltitkolhatnák, vagy a saját belátásuk szerint tehetnék hozzáférhetővé a közérdekű adatokat. Az Ávr. 13. § (2) bekezdése szerint: „A költségvetési szerv vezetője belső szabályzatban rendezi a működéséhez kapcsolódó, pénzügyi kihatással bíró, jogszabályban nem szabályozott kérdéseket, így különösen [...] a közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmek intézésének, továbbá a kötelezően közze teendő adatok nyilvánosságra hozatalának rendjét”. Így nemcsak a szervezetre, hanem annak egyéni tagjaira, vezetőire is konkrét felelősség és kötelezettség hárul e tekintetben.

Az információszabadság biztosítása, különösen a proaktív módon, elektronikus úton megvalósított közzététel, a széles körű átláthatóságot biztosító működés rendkívüli bizalomerősítő hatással jár az állampolgárok körében az adott önkormányzat iránt.

Egyes adatok tekintetében, melyek nem tartoznak a közérdekű, vagy a közérdekből nyilvános adatok körébe, bizalomerősítő lépés lehet, amennyiben részletes tájékoztatást tesz közzé az önkormányzat arra vonatkozóan, hogy miért szükséges a nyilvánosság korlátozása.

Ugyanez igaz azokra az esetekre is, amikor egy adat közérdekű adatnak minősül, azonban nyilvánosságát valamely törvény rendelkezése vagy maga az Infotv. szabálya korlátozza, illetve korlátozhatja.

Különösen sértheti az önkormányzat integritását, a közbizalom szilárdságát, ha a jegyző vagy a polgármester nem kellően megalapozott, vagy megindokolt módon utasítja el a mérlegelési jogkörükben elbírált adatigényléseket, vagy állapítanak meg költségterítést, vagy még inkább az, ha az adatigényléseket egyáltalán nem bírálják el. Egy közérdekű adat kiadása iránt indított per akár helyi, akár országos szinten rendkívül negatív hatással lehet az önkormányzat törvényes és szakszerű működésébe vetett közbizalomra.

Az iratkezelés és az integritás

Az iratkezelés az irat készítését, nyilvántartását, rendszerezését és a selejtezhetőség szempontjából történő válogatását, segédletekkel való ellátását, szakszerű és biztonságos megőrzését, használatra bocsátását, selejtezését, illetve levéltárba adását együttesen magába foglaló tevékenység. A helyi

önkormányzatok esetében ezt a tevékenységet, a tevékenység minden mozzanatát, az iratok megjelölését jogszabályok által meghatározott keretek között kell végezni.

Ugyanakkor nem maradhatunk meg ennél a fogalomnál, azt kicsit ki kell tágítani, információkezelésre, hisz az elektronikus ügyintézés kiteljesedésével kibővült ez a tevékenység. Az iratkezeléssel szemben az információkezelés sokkal szélesebb területet ölel fel, a jogi és informatikai szakma koordinált együttműködését igényli.

A szervezet szempontjából is igaz, hogy a tudás: hatalom. Minél több információval, mélyebb és rendszerezettebb tudással rendelkezik az intézmény saját szolgáltatásáról, működéséről és ügyfeleiről, annál pontosabban tudja napi tevékenységét hozzáigazítani az átfogó szervezeti céljaihoz, és ezen keresztül végső soron hozzájárulni ügyfelei, az állampolgárok elégedettségéhez.

Ezért is rendkívül fontos, hogy az iratkezelést egyes önkormányzatoknál ki és hogyan végzi, az iratokhoz, az információkhoz kik férhetnek hozzá, hogyan biztosítják a jogosulatlan hozzáférést.

A Levéltári törvény értelmében a közfeladatot ellátó szerv köteles:

- a hozzá érkezett vagy nála keletkezett iratokat az érkezés, illetve a keletkezés időpontjában nyilvántartásba venni;
- az irattári anyag áttekinthetőségét segítő nyilvántartásokat (iktatókönyv, név- és tárgymutató, idegenszám-mutató, felszerelőkönyv) levéltári célra is használható módon vezetni;
- a maradandó értékű, illetve a selejtezhető iratokat az ügyintézés során az irattári terv által meghatározott tételbe sorolni, s a tétel számát az iraton feltüntetni, illetve a nyilvántartásba bevezetni;
- gondoskodni arról, hogy a nála keletkező, nem selejtezhető iratok olyan alapanyagból készüljenek (papír, festék, tinta stb.), amelyek garantálják a tartós megőrzést;
- az elintézett ügyek iratait az irattári terv szerinti bontásban, azon belül az iktatószámok növekvő sorrendjében, az iratkezelési szabályzatban előírtaknak megfelelően az átmeneti vagy a központi irattárban elhelyezni;
- gondoskodni az irattárban őrzött anyag szakszerű megőrzéséről és használatra bocsátásáról;
- az irattári tervben előírt őrzési idő letelte után az irattári anyag selejtezhető részét az illetékes levéltár engedélyével selejtezni;
- a nem selejtezhető, maradandó értékű tételeket a hozzá kapcsolódó nyilvántartásokkal együtt a szerv saját költségén köteles az illetékes közlevéltárnak, előre egyeztetett időpontban átadni.

Az iktatás az önkormányzati ASP rendszer teljes körű és kis települések esetében kötelező érvényű bevezetésétől egységesen elektronikus ügyiratkezelő szoftver alkalmazásával történik, mely nagy előrehaladást jelentett, a munkát nagyban megkönnyítette és csökkentette annak kockázatát, hogy az iratokat nem megfelelően kezelik, ráadásul az önkormányzatok számára ingyenes hozzáférést jelent.

Az iratkezelés az önkormányzatoknál ugyan jogszabályi alapokon nyugszik, azonban minden helyi önkormányzatnak el kell készítenie saját iratkezelési szabályzatát.

Az iratkezelési szabályzat keretet ad a hivatalon belüli elektronikus, illetve papíralapú dokumentumok útjának (a beérkezéstől és a keletkezéstől a selejtezésig, levéltári átadásig) és kezelésének. Kötelező érvényű előírásokat kell tartalmaznia, amelyek a vonatkozó jogszabályokban nem szabályozott működést is definiálják, illetve finomítják.

Az iratkezelési szabályzatnak az alábbi folyamatokat kell szabályoznia:

- az általános elveket a szervezet iratkezelésével kapcsolatosan (területi, személyi hatálya, iratkezelés szervezete, felügyelete, az iratok védelme, iratkezelés szervezeti, személyi rendje stb.);
- az iratok átvételét, felbontását, érkeztetését, csoportosítását, továbbítását, digitalizálását, archiválását;
- a nyilvántartásba vétel eszközeit, ezek hitelesítési eljárásait;

- az iktatószám képzését;
- az iktatás módját;
- az iratok szignálását;
- a beérkező faxok, e-mailek kezelését;
- az iratok elkészítésének módját;
- a kiadmányozást;
- a hivatali bélyegzőkkel kapcsolatos teendőket;
- az irattárolás rendszerét, az irattárolással, irattári anyagok kezelésével kapcsolatos feladatokat;
- az iratok átmeneti, illetve központi irattárba történő leadásának módját;
- a levéltári átadást;
- az elektronikus iratkezelést, ügyintézés;
- feladatkörök megváltozása, megszűnő szervek, szervezeti egységek esetén az iratok sorsának rendezésével kapcsolatos előírásokat;
- az elektronikus iratok, valamint az elektronikus iktatókönyvek iratokkal kapcsolatos jogosságait.

A folyamatokat, mozzanatok a közlevéltárak a maradandó értékű iratok fennmaradásának biztosítása érdekében ellenőrzik.

Az Iratkezelési Korm. rendelet kizárólag a főszámosszámos iktatást fogadja el és a papíralapú iktatókönyvek hitelesítési szabályait követve az elektronikus iktatóprogramok esetében is előírja az év végi lezárás kötelezettségét.

Az elektronikus iratkezelés kritikus pontja az elektronikus iratok selejtezése, illetve irattárba, majd levéltárba adásának szabályozása. A szervek általában nem szabályozzák az elektronikus iratok selejtezését, és ilyet a gyakorlatban sem végeznek. Az elektronikus iratoknak a szerv irattárában történő hosszú távú megőrzésére a legtöbb helyen nem alakult ki a megfelelő gyakorlat. Problémaként jelentkezett a korábban kifejlesztett és lezárt elektronikus iktatóprogramok adatállományának megőrzése. Az elektronikus iratok levéltárba adásának szabályozását nehezítette, hogy a jogszabályi háttér sem adott egyértelmű eligazodást gyakorlati kérdésekben.

Egy hivatal iratkezelési rendszerét úgy célszerű megválasztani, hogy az egyszerre tegyen eleget az iratok biztonságos megőrzésének levéltári szempontú követelményének, ugyanakkor eredményesen szolgálja a hivatal rendeltetészerű működését.

A hivatal működése során keletkező nagy mennyiségű iratanyag sokszor nehezíti a bennük történő eligazodást, a biztonságos megőrzést, ezért a megválasztott iratkezelési rendszernek segítenie kell a hivatal feladatainak gyors és eredményes megoldását, az iratokban való pontos tájékozódást.

Az iratkezelési rendszereknek három alaptípusa különböztethető meg.

- Központosított (centralizált) iratkezelési rendszer

A központosított iratkezelési rendszerben az iratkezelés valamennyi mozzanata: a beérkező és a kimenő iratok átvétele, az iktatás, a mutatózás, az irat tisztázása, a postázás, az átmeneti irattárolás, tehát az ügykezeléssel összefüggő valamennyi feladat elvégzése egy helyen történik (központi iktató iroda). A rendszer előnye, hogy egy helyen találhatók a különböző ügyek iratai, hátránya, hogy a részlegek ügyintézői nehezebben jutnak hozzá az iratokhoz.

- Osztott (decentralizált) iratkezelési rendszer

Az osztott iratkezelés esetén az ügyiratkezeléssel összefüggő valamennyi (fent felsorolt) tevékenységet az egyes szervezeti egységek végzik. Előnye, hogy könnyen és gyorsan elérhetővé válnak az iratok.

- Vegyes szervezeti iratkezelési rendszer

A vegyes rendszerű iratkezelési forma a központosított és osztott rendszerek kombinációja. Az ügyiratkezeléssel összefüggő tevékenységek végzése az iratkezelési szabályzatban rögzített elvek szerint történik. Az iratok érkeztetése és postázása a központi iktatóban, míg az iratkezelés többi feladatát (iktatás, szignálás stb.) külön-külön, az egyes szervezeti egységek végzik. A rendszer előnye, hogy a szükséges iratot az ügyintéző bármikor előveheti, és nem kell az irattárba járnia, idejét keresgéléssel töltenie. A rendszer használata elővigyázatosságot igényel, mivel gyakori az egyes ügyiratfajták elkülönített iktatása és kezelése. Ilyen módon az irat útja könnyen követhetlenné, ellenőrizhetetlenné válik. Ebben a rendszerben gyakori a kettős vagy többszöri iktatás.

Hogy a három iratkezelési rendszer közül melyiket választjuk, azt a következő szempontok határozzák meg:

- a hivatal nagysága, ügyforgalma, az ügyek feletti áttekintés lehetősége;
- a szervezeti egységek egymással való kapcsolata (ha önállóan működnek, célszerűbb a decentralizált, szoros együttműködés esetén a központosított vagy vegyes iratkezelési rendszer megválasztása);
- az ügyintézők gyakorlata, szakértelme (amennyiben e téren kedvező a helyzet, alkalmazható a decentralizált rendszer, ellenkező esetben központi vagy vegyes rendszer alkalmazása a helyesebb);
- gyakorlati szempontok: egyes ügyek iratait külön kell kezelni, több kisebb forgalmú szervezeti egység iratait célszerű közös irodán kezelni stb.

Általános cél, hogy minél közelebb vigyük az iratkezelést az ügyintézéshez. Mindhárom iratkezelési rendszernek megvannak ugyanis a veszélyei. A központosított rendszer nehézkessé teszi az ügyiratkezelést, a decentralizált iratkezelés magában rejt a többszöri iktatás vagy az iktatásból való kimaradás lehetőségét, esetleg követhetlenné teszi az irat útját. A vegyes iratkezelés esetében ugyanezen problémák előfordulhatnak. A fenti veszélyek ellen szakértelemmel, lelkiismeretes munkavégzéssel lehet védekezni. A tételszám helyes alkalmazása követhetővé teszi az ügymenetet, az irat útját, és nem fenyeget az iratok elkallódásának veszélye. Ugyanakkor az is fontos, hogy minden irathoz csak az arra jogosult férjen hozzá.

Amennyiben az ügyiratkezeléssel kapcsolatban ezeket a szabályokat betartjuk, úgy nagyban tudjuk csökkenteni az integritássértés kockázatát is. Minden beérkező irat, legyen az papír alapú vagy elektronikus, nyomon követhető, ellenőrizhető. Az állampolgárok számára fontos, hogy minden megkeresésükre választ kapjanak, lehetőleg minél hamarabb, de az ügyintézési határidőket mindenképp betartva. Amennyiben nem így történik, romlik a hivatal megítélése, az ügyfelek elégedetlensége nő.

Az ügyintézőknek érdemes ezért a technika által biztosított lehetőségeket kihasználni (pl. tömeges iktatás stb.) és a hivatal működését az ügymenetet ezzel is átláthatóvá érdemes tenni. Az ügyfeleknek minden esetben iratbetekintési joguk van, mellyel akkor tudnak élni, ha van ügyirat, amibe be tudnak tekinteni. Az ügyintézők pedig felfoghatják ez úgy is, mint munkájuk egyik mértékegységét. Természetesen nem tartjuk jó ötletnek az egyes ügyintézők teljesítményét pusztán az iktatott ügyiratok száma alapján megítélni, hiszen az ügyek sokfélék lehetnek és nem az elhasznált papír mennyisége minősít egy ügyintézőt, de valamiféle támpontot a vezető számára ad adott ügyintéző ügyiratkezelése valamint ügyiratforgalma.

Problémát elsősorban az irattározási kapacitás hiánya jelent, egyrészt a fizikai iratok megfelelő tárolása, őrzése, valamint az elektronikus iratállomány visszakereshető archiválása. Összességében azonban elmondható, hogy az ASP rendszer országos kiterjesztésével, egyúttal az ehhez kötelező feladatként kapcsolódó új iratkezelési szabályzat elkészítésével, valamint az elektronikus ügyintézés egyre teljesebb körű térnyerésével az önkormányzatok iratkezelése jobban szabályozott és jóval egységesebb lett. Természetesen az egyes hivatalokban eltérő szokások mentén a mindennapi gyakorlat különböző lehet, így érdemes a vezetésnek megfelelő integritásirányítási rendszer kiépítése körében a fegyelmezett iratkezelésre kellő figyelmet fordítani, és valóban a gyakorlati alkalmazást tükröző szabályzatot alkotni.

Az ügyfélkapcsolatok és az integritás

A szolgáltató állam, a szolgáltató közigazgatás megteremtésére az elmúlt években nagy hangsúlyt fektettek, valamint átfogó reformokat hajtottak végre annak érdekében, hogy az állam- és a közigazgatással szembeni bizalom erősödjön.

Ügyfélbarát, ügyfélközpontú közigazgatásról akkor beszélhetünk, amikor elmondható, hogy a közigazgatás hatékonyan, rugalmasan és gyorsan tud alkalmazkodni a valós kihívásokhoz, nem mereven működteti a közigazgatás eszköz és szabályrendszerét, ezzel segítve az állampolgárok mindennapjait és a piaci szféra szereplőinek versenyképességét.

Amikor az ügyfelekkel történő kapcsolattartásról beszélünk, akkor egyaránt érdemes figyelmet fordítani az elektronikus tájékoztatásra, a hirdetmény útján történő tájékoztatásra, a lakossággal való közvetlen találkozásokra, az írásbeli kapcsolattartásra és természetesen legfőképp a személyes találkozásra, azaz a hivatali ügyintézésre.

Az elektronikus ügyintézés kapcsán többször leszögeztük annak fontosságát, hogy az ügyfelek minden szükséges információt megszerezhessenek anélkül, hogy személyesen fel kelljen keresniük a polgármesteri hivatalokat. Az elektronikus közzétételi kötelezettség minden önkormányzat számára valós, minden önkormányzatnak a szerint kell eljárni, ugyanakkor nem mindegy, hogy annak hogyan tesznek eleget. Fontos, hogy az önkormányzat honlapján közzétehető módon legyenek az információk elérhetőek, azok között könnyen lehessen keresni. Érdemes kisebb önkormányzatokban is erre áldozni, hisz sok esetben az ügyfeleknek ez lesz az első benyomása az önkormányzatról az ügyintézés kapcsán. Hasznos lehet, ha nem csak a kötelezően közzéteendő információkat osztják meg az ügyfelekkel, hanem egyéb lényeges adatokat is. Például, ha közzéteesszük a hivatal dolgozóinak elérhetőségét, akkor célszerű mellé képet is tenni, így közelebb kerülhet az ügyfél az ügyintézőhöz, még ha csak telefonon beszél is vele, aki így nem egy arctalan, idegen lesz, akivel ügyet kell intéznie. Kisebb településeken gyakoribb, hogy mindenki ismer mindenkit, de akkor is hasznos lehet erre figyelmet fordítani.

Hasonlóan fontos a hivatalok hirdetőtáblája. Számos jogszabály tartalmaz előírást arra, hogy mit kell a helyben szokásos módon közzétenni (a kis települések többségének esetében ez a hirdetőtáblán való közzétételt jelenti), vagy mit kell a hirdetőtáblára kifüggeszteni. Ezért fontos, hogy a hirdetőtáblák az ügyfelek számára valóban hozzáférhetőek legyenek, tudják, hogy merre találják azt és hogy a hirdetőtábla rendezett, áttekinthető legyen. A hirdetmények ne egymás hegyén-hátán, összevissza legyenek elhelyezve, azok ne keveredjenek más típusú tájékoztatókkal.

A lakossággal való közvetlen találkozások is fontos részei az önkormányzatiságnak. A képviselő-testület ülései nyilvánosak, minden évben legalább egy alkalommal közmeghallgatást kell tartani és mindenkinek lehetősége van személyes találkozások kezdeményezésére akár a képviselő-

selőkkel, akár a polgármesterrel. Kisebb településeken természetes, hogy az emberek találkoznak, beszélgetnek egymással, a polgármester akár az utcán, vagy a boltban megállítható, azonban ezek a beszélgetések nem pótolják a szervezett fórumok által adott lehetőségeket. Fontos, hogy minden településen a helyi igényeknek megfelelően szükséges kialakítani az intézményesített párbeszéd formáját. Hiába a jogszabályokban kötelezően előírt közmeghallgatás, ha azon nem vesz részt senki. Hiába nyilvános a képviselő-testület ülése, ha arra nem megy el senki. A helyi viszonyok figyelembevételével lehetőséget kell adni a lakosoknak, hogy egy-egy általuk fontosnak tartott témában elmondhassák véleményüket, fórumokon megvitathassák azt.

A fórumok mellett másik lehetőség a lakosság rendszeres tájékoztatására a helyi lap kiadásának lehetősége. Kisebb települések esetében ez máig bevett gyakorlat. Ezen tájékoztatási forma akkor tudja célját maradéktalanul elérni, ha a kiadványok ingyenesek és eljutnak minden háztartásba. Így azok a lakosok is értesülhetnek a településen történetekről, akik nem rendelkeznek internetes hozzáféréssel. Természetesen a települések mérete, földrajzi jellege is meghatározza, hogy milyen gyakorisággal adhatóak ki ezek a kiadványok. Valamint befolyásolja ezt a települések anyagi lehetősége, egyúttal a települések életében zajló események száma, jellege. Kis települések esetében elképzelhető, hogy csak ritkábban, - amikor összegyűlik egy újságnyi anyag, - kerül kiadásra, vagy esetleg negyedéves rendszerességgel, nagyobb települések esetében azonban akár havonta, kéthetente is megjelenhet az újság.

Az ügyfelekkel történő kapcsolattartás legtipikusabb és legmeghatározóbb formája azonban még mindig a személyes találkozás, a hivatali személyes ügyintézés.

Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (továbbiakban Áttv.) ugyan nem hatályos az önkormányzati ügyintézőkre, azonban az abban foglaltakat figyelembe vehetjük. E szerint az ügyfélbarát ügyintézés, ügyintéző legfőbb ismérvei:

- a közjó érdekében végzett elkötelezett feladatvégzés,
- ügyfelekkel történő segítőkész és türelmes bánásmód,
- előítéletektől mentes, kiegyensúlyozott ügyintézés,
- a korrupció elutasítása és az ellene történő fellépés,
- professzionalizmus.

A legfontosabb a nyugodt, higgadt és türelmes ügyfélkezelés. Bármilyen ügyben is érkezik az ügyfél, az ügyintézőnek mindig nyitottnak kell lennie, valódi érdeklődést kell mutatnia az ügyfél problémája, véleménye iránt. A kellő határozottság mellett sem lehet az ügyintéző soha lekezelő. Mindig tiszteletben kell tartani az ügyfél véleményét és a szükséges szakértelemmel, információkkal kell segíteni döntéseiben.

Kisebb településeken mindennapos, hogy a hivatal összes ügyintézőjét ismerik az ügyfelek, gyakran személyes kapcsolatban is állnak egymással. Az integritás szempontjából azonban nagyon fontos, hogy az ügyintéző el tudja választani egymástól a személyes és a hivatali kapcsolatot. Csak azért, mert személyesen – sok esetben akár gyerekkoruk óta – ismerik egymást, nem biztosíthat számára kedvezőbb feltételeket, nem lazíthat a szabályokon. Kis hivatalok esetében valóban nehéz lehet megtalálni ezt a megfelelő határvonalat.

Az etikai kódex világos és gyakorlatias szabályai, a vezetői példamutatás és megfelelő kommunikáció segíthetik az ügyintézőket a megfelelő attitűd kialakításában, egyúttal megfelelő nyilvánosságukkal ezen útmutatók a lakosság számára is hordoznak információt az ügyintézési módok mikéntjéről.

Az ügyfelekkel történő kommunikáció során különös figyelmet szükséges szentelni a közérthetőségre. Ahogy a hatósági határozatokban, hivatalos levelezésekben, úgy a személyes beszélgetés során is törekednünk kell arra, hogy mondanivalónkat az ügyfél megértse. A közigazgatás-

nak is meg van a maga sajátos nyelvezete, ugyanakkor egyre inkább elvárás az, hogy világosan és közérthetően fogalmazzunk. Feltételezzük, hogy az ügyfél azt és úgy érti meg, ahogyan azt mi (és mondjuk a mi kollégáink) értenénk. Valójában azonban az ügyfelek a legritkábban értik ugyanazt, ugyanúgy. Így olyan szavakat, esetleg rövidítéseket használunk, amelyekről nem is feltételezzük, hogy azok az ügyfelek számára nem ismertek, hiszen mi évtizedek óta használjuk azokat, munkatársaink is jól ismerik, stb., valójában azonban a kívülállók számára ismeretlenek. Gondoljunk bele példának okáért olyan kifejezések tartalmába, mint a hatáskör és illetékesség. Mindazoknak, akik nem tanultak közigazgatási eljárásjogot, a szavak esetleg ismerősek lehetnek, de tényleges, szakmai tartalmuk a legritkább esetben ismert. Jó esetben az ügyfél visszakérdez, ha nem ért valamit. A legtöbb esetben azonban ez nem történik meg. Gyakran az ügyfél nem akar, nem mer visszakérdezni. Hasznos lehet a kompetenciafejlesztések körében az ügyfélszolgálatban részt vevő kollégák számára az önismeret erősítésén túl több kommunikációs jellegű tréninget előírni vagy szervezni, valamint esetlegesen a konfliktuskezelési eszköztárat bővítő tréningeket igénybe venni.

Szintén fontos kérdés a hatalmi helyzet. A hatalmi helyzet nem csupán a visszakérdezést gátolhatja. Az a tény, hogy az ügyfél a közigazgatással találkozva gyakran alárendelt pozícióba kerül és/vagy helyzetét ilyenként érzékeli, további következményekkel is járhat, amivel számolni kell. A hatalmi helyzet az alárendeltség, kiszolgáltatottság érzését válthatja ki az ügyfélből, ami eleve ellenérzést, majd elégedetlenséget szül a közigazgatási szervvel és az azt képviselő ügyintézőkkel szemben.

Kerüljük azokat a jelzéseket, amelyek a hatalmi pozícióra utalnak. Ezeket a legtöbb esetben mi észre sem vesszük. Így pl. ha az ügyfélnek az ügyintéző asztala előtt állva kell várakoznia, kérdésekre felelnie, stb. egyértelműen a hatalmi pozíciót erősíti. Ezt oldja, ha az ügyfelet leültetjük. Maga az íróasztal is ezt hatalmi helyzetet sugallja (minél nagyobb, annál inkább). Ha tehetjük, inkább ülünk le egy közös asztalhoz az ügyféllel.

Az ügyfélközpontú közigazgatás értelmében fontos, hogy az ügyfelek elégedettek legyenek. Az ügyfélszolgálaton vagy ügyfélfogadásban dolgozó munkatárs mindenkor a hivatali képviseli, ezért arra kell törekedni, hogy az ügyek megnyugtató módon rendeződjenek, az ügyfél elégedetten távozzon az ügyintézését követően. Az elégedett ügyfélkör biztonságot jelent, azonban tisztában kell lenni azzal is, hogy az ügyfelek elégedettsége mindig egy adott időpillanatra vonatkozik, és könnyen megváltozhat. Ezért ajánlatos folyamatosan mérni, ellenőrizni a mindenkori ügyfél elégedettséget. Természetesen a tökéletes helyzet sohasem áll elő, nem valószínű, hogy minden ügyfél minden szolgáltatással elégedett, de ha az ügyfelek jelentős része megérti az ügy menetét, az ügy jellegét, és egyetért az ügyintézővel, akkor az ügyféli elégedettség – ugyan tökéletesnek nem, de – jónak mondható.

Az ügyfélkapcsolatok nyomán – amennyiben visszajelzési, visszamérési lehetőséget biztosít a szervezet, – az egyik legjobb visszacsatolási módját képezheti annak, hogy mennyire sikerül a megfogalmazott szervezeti célokat a gyakorlatban megvalósítani, a szervezet, a hivatal arculata hogyan csapódik le az ügyfeleknél, mit is képvisel kifelé valójában az adott közösség.

Összegzésképpen elmondható, hogy a világos, érthető és jól megfogalmazott értékek és célok mentén transzparensen működő szervezetben, ahol érvényesül a csapatmunka, ezáltal a közösség biztonságot nyújtó ereje, sokkal kiegyensúlyozottabb és elégedettebb munkavállalókat eredményez. Egy kreatív, egymást segítő, a közös cél felé együtt haladó csapatban dolgozni nagyon jó érzés, emberileg és szakmailag is, ami természetesen megnyilvánul a külvilággal való kapcsolatban, így az ügyfélkapcsolatokban is. Mindemellett fontosnak tartjuk a jelentős ügyfélforgalmat bonyolító kollégák esetében a kiégés elleni képzések, tréningek szervezését, továbbá

lehetőség szerint a rotáció biztosítását. Természetesen kis hivatalok esetében, ahol szélsőségesen szinte minden ügyintéző közvetlenül és folyamatosan ügyfelekkel is dolgozik, elsősorban a megfelelő pihenés, feltöltődés, és a tréningek szerepe markáns. Tudatosság erősítésével, megfelelő emberierőforrás-szervezéssel, és mérések bevezetésével elejét vehetjük a munkahelyi kiégés negatív következményeinek.¹¹²

Az elektronizálás és az integritás

Az elmúlt évek kormányzati törekvéseinek köszönhetően a közigazgatási intézmények életében is egyre inkább teret hódítanak a digitális megoldások, és egyre több szerv ismeri fel az elektronikus iratokban és ügyintézési lehetőségekben rejlő lehetőségeket. Az élet többi területéhez hasonlóan a közigazgatási szervek jövője is a belső ügyviteli rendszer, az állampolgárokkal történő ügyintézés és a hivatalok egymás közötti ügykezelésének egyre inkább elektronikus alapokra történő helyezése.

Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (továbbiakban Eübsztv.) célja az elektronikus ügyintézés széles körű elterjesztése, az eljárások gyorsítása és az adminisztratív terhek csökkentése, az elektronikus ügyintézés biztosító szervek együttműködésének biztosítása, valamint a lakosság számára a korszerűbb és hatékonyabb közszolgáltatások nyújtása.

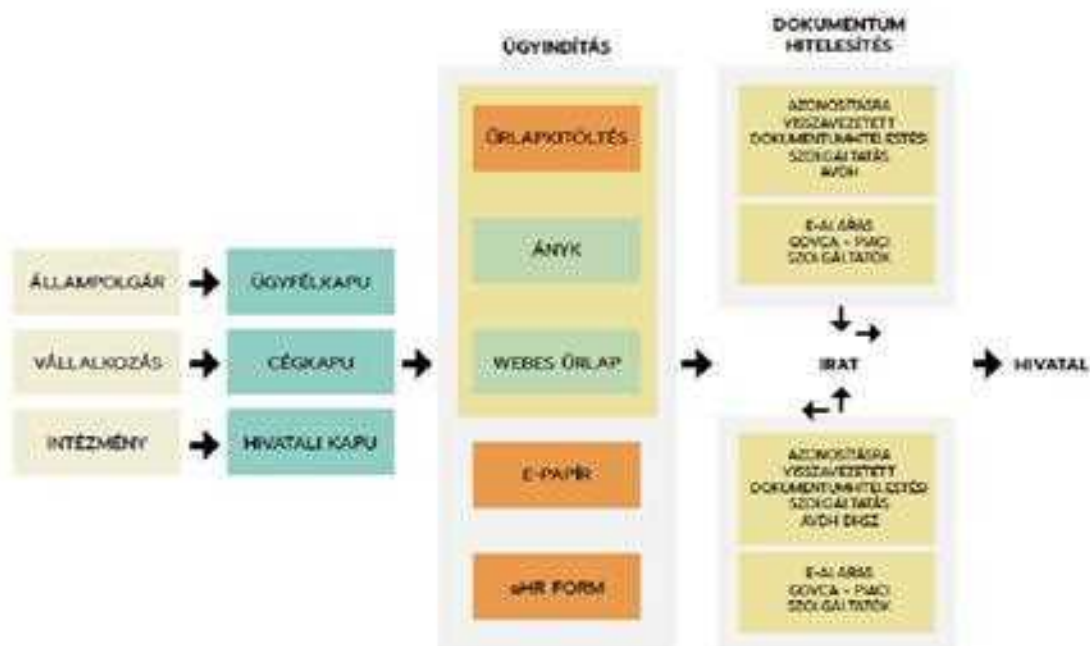
Az Eübsztv. részletesen meghatározza az elektronikus ügyintézésre köteles szervek, szervezetek és az elektronikusan intézendő ügyek körét, valamint az elektronikus ügyintézésre kötelezett szervek egymás közötti elektronikus kapcsolattartását is, egyúttal az elektronikus és papíralapú okiratok (más jogszabály által nem érintett) hitelességének szabályait.

A Eübsztv. 1. § (17a) pontja rendelkezik arról is, hogy melyek az elektronikus ügyintézés biztosítására kötelezett állami szervek, így az államigazgatási szervek, a helyi önkormányzatok, az Országos Bírószági Hivatal és a bíróságok, az ügyészség, valamint a törvényben meghatározott állami vagy önkormányzati jogalanyoknak kell kötelezően biztosítani ügyfeleik számára az e-ügyintézés.

Mindemellett természetesen fontos azt leszögezni, hogy továbbra sem tilos egy hivatalnak papíralapú vagy e-mailes beadványra reagálni, sőt, az állampolgárok által feltett kérdésekre, benyújtott észrevételekre a hivataloknak ezután is reagálniuk kell, függetlenül a beérkezés módjától. Természetesen vannak azonban olyan ügykörök, amelyeket csak meghatározott keretek között lehetséges szabályszerűen benyújtani, hiszen az adott ügyszálhoz kétséget kizáróan be kell azonosítani az ügyfelet. Személyes ügyintézés során ez megtörténhet a személyi igazolvány bemutatásával vagy egy dokumentum ügyfél által történő személyes aláírásával, míg az elektronikus ügyintézés során az Ügyfélkapu az, ami beazonosítja az ügyfelet, valamint hitelt érdemlően igazolja a beadás tényét.

¹¹² témában javasolt és hasznos olvasmány lehet: Haller, J., Hazafi, Z., & Kőrödi, Gy. (2017). Stressz, kiégés, és törvényi szabályozás (Kiegészítő és stresszmenedzsment a közigazgatásban)

Az alábbi ábra szemlélteti az elektronikus ügyintézés folyamatát¹¹³:



Az elektronikus ügyintézés szempontjából 3-féle eset lehetséges:

- Az ügyet indíthatják természetes személyek, azaz az állampolgárok az ügyfélkapun keresztül. Ennek segítségével a felhasználók biztonságosan és hitelesen léphetnek kapcsolatba a hatóságokkal, közigazgatási szervekkel, és ügyeiket elektronikusan intézhetik. Az Ügyfélkapu a legrégebben működő Szabályozott Elektronikus Ügyintézési Szolgáltatás közé tartozó szolgáltatás.
- Az ügyintézés történhet jogi személyek, azaz vállalkozások által is, az ún. cégek kapun keresztül. A gazdálkodó szervezetek számára 2018. január 1-jétől kötelező a Cégek Kapu használata. A NISZ Zrt. Cégek Kapu szolgáltatása 2017. december 1-jén indult. A cégek kapu jogszabályi háttere az Elektronikus ügyintézésről szóló Korm. rendelet 89-91. §-ban olvasható.
- Az intézmények egymás közötti ügykezelése a Hivatali Kapu keresztül történik.

Az ügyintézés legáltalánosabb módjai:

1. Elektronikus űrlapkitöltéssel

Ennek egyik módja az állampolgárok által már megszokott és régóta használt Általános Nyomtatványkitöltő keretprogram (ÁNYK) használata. Technikailag az ÁNYK űrlapbenyújtási támogatási szolgáltatás (ÁBT) teszi lehetővé, hogy az ügyfélkapuval rendelkező vagy azzal nem rendelkező, de közigazgatásban használható digitális aláírással rendelkező felhasználók dokumentumokat küldhessenek a hivatali kapun keresztül a szervezeti postafiókkal rendelkező szervezetek részére.

A szolgáltatás használatának feltétele ügyféloldaltól az, hogy első körben le kell tölteni, majd a saját eszközre kell telepíteni az űrlapkitöltő kellően friss verzióját, amelyet offline nézetben lehet később alkalmazni. Intézményi oldalról pedig el kell készíteni az űrlapot minden ÁNYK-n keresztül intézhető ügyszámhoz. Nagy előnye, hogy gépi erővel gyorsan feldolgozható, így a Hivatali Kapuhoz csatlakozó szakrendszerek automatikusan fel tudják dolgozni a beérkező űrlapokat. Alkalmas minden sablonizálható ügytípusra. Legszélesebb körben az adóbevallásoknál terjedt el.

113 DMS One Zrt. Iratkezelési útmutató 10 gyakorlati tanács az elektronikus iratkezeléshez: folyamatok, problémák és a legjobb megoldások p. 7. www.dmsone.hu

Az elektronikus űrlapkitöltés másik módja a webes űrlapok használata, azaz a webről (és nem ügyfélkapuból induló) elérhető űrlapkitöltés. Ahogyan az ÁNYK is, úgy a Hivatali Kapuba webes űrlapokon keresztül beérkező nyomtatványok is automatikusan feldolgozhatók a szakrendszerek által, ezáltal ez a technika minden standardizálható ügytípusra alkalmazható.

Az Önkormányzati Hivatali Portál az önkormányzati ASP Központban az elektronikus önkormányzati ügyintézés helyszíne. A portál az ASP Központot igénybe vevő önkormányzatok természetes személy és jogi személy ügyfelei számára lehetőséget biztosít az önkormányzat által választott szakrendszeri alkalmazásokhoz kialakított, elektronikusan elérhető szolgáltatások igénybevételére. A szolgáltatás keretében a felhasználók ügyet indíthatnak, követhetik azok állapotát, vagy lekérdezhetik adóegyenlegüket. Az ASP Központ ügyféloldali szolgáltatásait az állampolgárok a Portálon keresztül vehetik igénybe, az azonosítás Ügyfélkapu segítségével történik.

Az elektronikus űrlapkitöltés-támogatási szolgáltatás a központi azonosítási ügynök (KAÜ) szolgáltatáson keresztül elérhető elektronikus azonosítási megoldással azonosított ügyfél számára érhető el.

Az e-ügyintézés továbbfejlesztése valósult meg a Személyre Szabott Ügyintézési Felületet (SZÜF), kialakításával, amelyen keresztül minden elektronikus közigazgatási szolgáltatás elérhető.

2. E-Papír kitöltéssel (Általános Célú Elektronikus Kérelem Űrlap)

Az Elektronikus ügyintézésről szóló Korm. rendelet 68. §a szerint az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv köteles biztosítani az e-Papír szolgáltatás útján előterjesztett beadványok befogadását, ha az adott ügytípus elektronikus űrlappal nem támogatott. Röviden ez annyit jelent, hogy vannak olyan eljárások és egyszerű ügyek, amelyeket gyakoriságuk vagy egyéb ok miatt nem indokolt szakrendszerrel támogatni, azonban ezekben az esetekben is biztosítani kell az ügyfélnek a beadvány elektronikus úton történő továbbításának lehetőségét a hivatal felé.

Az e-Papír egy ingyenes, hitelesített üzenetküldő alkalmazás, amely internetkapcsolaton keresztül, elektronikus úton összeköti az Ügyfélkapuval rendelkező ügyfeleket a szolgáltatáshoz csatlakozott intézményekkel. A rendszer Ügyfélkapuazonosítással működik. Az e-Papír egyszerűen igénybe vehető, a papíralapú ügyintézés esetében megküldött szabad szöveges levél elektronikus változatának megfelelő szolgáltatás kialakítása, amelynél azonban a küldő hiteles beazonosítása is megtörténik. Az e-Papír kiválóan alkalmazható a nem sablonizálható ügyeknél.

A fenti csatornák használatával az állampolgárok és a vállalkozások ügyeiket elektronikus úton tudják intézni az elektronikus ügyintézészt biztosító szervekkel. Amennyiben elektronikus aláírási kötelezettséget ír elő az eljárás a beküldendő íratra, a dokumentumok hitelesítéséhez az Azonosításra Visszavezetett Dokumentumhitelesítés (AVDH) szolgáltatást vehetik igénybe azon állampolgárok (természetes személyek), akik nem rendelkeznek elektronikus aláírással. Ezáltal teljes értékkel részt tudnak venni az elektronikus ügyintézésben.

A vállalkozások (jogi személyek) számára pedig a piaci szolgáltatók által biztosított aláírási és hitelesítési eljárások érhetőek el.

A korábbiakban már hivatkozott helyi önkormányzatok által kötelezően használandó ASP alkalmazás egy Európai Unió forrásból megvalósuló program része, mely 2012-ben indult azzal a céllal, hogy egy olyan alkalmazásszolgáltató központ jöhessen létre, amelynek segítségével a kis és közepes helyi önkormányzatok – jelentős beruházás nélkül – juthassanak hozzá korszerű informatikai rendszerekhez, illetve szakrendszeri szolgáltatásokhoz. Az önkormányzati ASP Központ célja az önkormányzatok belső működésének támogatása és az elektronikus ügyintézési szolgáltatások nyújtásának megvalósítása.

Az ASP Központ keretében igénybe vehető rendszerek jogszabálykövetők, egymással integráltak, összehangolva működnek, lefedik az önkormányzati folyamatok legnagyobb részét, valamint

biztosítják az elektronikus ügyintézéshez szükséges technológiákat. Az önkormányzati ASP rendszert a Magyar Államkincstár működteti.

Az önkormányzati ASP rendszer az alábbiak szerint épül fel¹¹⁴:



Az önkormányzatok részére a szakrendszerek használata térítésmentes. Az ASP Központ keretében használt szoftverek fenntartása nem az önkormányzatok feladata, ezt a központi üzemeltető, vagyis a magyar állam végzi el helyettük. Nincs szükség jogszabály- és verziókövetésre, karbantartásra, fejlesztésre – ezen informatikai feladatokat a központi üzemeltető leveszi az önkormányzatok válláról.

Az állampolgárok számára a gyakorlatban ez az E-önkormányzat portálon valósul meg, mely az önkormányzati ASP rendszerben az elektronikus önkormányzati ügyintézés helyszíne. Az önkormányzati ASP rendszert igénybe vevő települések - természetes személy és jogi személy - ügyfelei számára az E-önkormányzat portálon keresztül biztosítják ügyfeleik számára az elektronikus ügyintézéshez szükséges szolgáltatásokat. Az E-önkormányzat portál bárki számára elérhető, egyes funkciók szabadon használhatók, más funkciók azonban bejelentkezéshez kötöttek.

Mindezen rendszerek és szolgáltatások azonban önmagukban nem tudják elérni a céljukat, kizárólag akkor, ha az azt igénybevevők is (állampolgárok és hivatalok) ismerik és értik a működésüket és létjogosultságukat, célrendszerüket.

Fontos tehát, hogy a helyi önkormányzatok előtt egyértelművé váljon, hogy az új e-közigazgatási irányok az egyes ügyintéзések hatékonyabbá, gyorsabbá tételét kívánják elősegíteni és nem kizárólag az ügyféloldali, hanem a hivatali belső munkafolyamatokat is ideértve. Fontos megérteni, és a kollégákkal megértetni, hogy az önkormányzatok érdeke is, mint együttműködő szervezetek, hogy ne kötelezettségként tekintsenek az e-ügyintézésre, hanem lehetőségként munkafolyamataik és ügyintézési folyamataik racionalizálása, szabályozottsága, ellenőrzöttsége és átláthatósága szempontjából.

A digitális kompetenciák fejlesztése a mai világban már elengedhetetlen. Az állampolgárok részéről is egyre nagyobb az igény az elektronikus ügyintézésre. A 2020-21. évi veszélyhelyzet ideje alatt, amikor a személyes ügyintézés nem, vagy csak nehezen volt megoldható még

114 (Rupp Zoltán -Schindler Gábor: Önkormányzati ASP) <https://nkerepo.uni-nke.hu>

nagyobb lett ennek a jelentősége azon kisebb önkormányzatok esetében is, akik eddig kisebb hangsúlyt fektettek az elektronikus ügyintézés biztosítására. Az élet minden területén teret hódít az elektronizálás, nem lehet kivétel ez alól a polgármesteri hivatalban zajló ügyintézés sem. Az állampolgárok hivatalba vetett bizalmát valamint elégedettségét növeli, ha tudják, hogy akár otthonról is el tudják ügyeiket intézni.

Az elektronikus ügyintézésről az adott önkormányzat honlapján teljes körű tájékoztatást kell nyújtani, részletesen bemutatva az intézendő ügyeket és az ügyintézés menetét. Mindemellett érdemes és szükséges is, főleg kisebb településeken, legalább egy személyes elektronikus ügyintézési pontot működtetni (pl: teleházban, faluházban vagy a könyvtárban) ahol a jelen lévő kollégák személyesen tudják segíteni az ügyfeleket az elektronikus ügyintézési folyamat elsajátításában, igénybevételeiben.

Kockázatkezelési folyamatok és az integritás

A szervezeti kockázatkezelés jelentősége az elmúlt évtizedekben látványosan megnőtt, és ez egyaránt igaz a versenyszférára és a közszféra szervezeteire is. A közszférában alkalmazott kockázatelemzést és kockázatkezelést azonban egyedi vonások jellemzik, mind alkalmazási területeit, mind végrehajtását tekintve. A közszférában alkalmazott kockázatkezelés legfőbb jellemzője a kötelező jelleg, célját tekintve pedig

- a kockázatok minimalizálására való törekvés,
- a szabálykövető működés és
- a gazdálkodás elősegítése.

Az ÁSZ ellenőrzési és kutatási tapasztalataiból levonható következtetés, hogy bár az államháztartás központi és önkormányzati alrendszerébe tartozó szervezeteknél a kockázatkezelésre vonatkozó belső szabályozást jellemzően kialakítják, addig a kockázatok tudatos kezelése a gyakorlatban már kevésbé valósul meg.

A közszféra kockázatkezelési rendszerére vonatkozó szabályozás alapját az Áht. és a Bkr. képezi, amelyek a kockázatkezeléshez kapcsolódó tevékenységeket a belső kontrollrendszer részeként határozzák meg. Az Áht. a belső kontrollrendszer működtetésének kötelezettségéről, a Bkr. a belső kontrollrendszer kialakításáról, ezen belül a kockázatértékelésről és -kezelésről rendelkezik. A Bkr. a kockázatot a szervezeti célok elérését veszélyeztető tényezőként határozza meg, a kockázatkezelési rendszer pedig olyan irányítási eszközök és módszerek összessége, amelynek elemei kockázatok azonosítása, elemzése, csoportosítása, nyomon követése, valamint szükség esetén a kockázati kitettség mérséklése. A kockázatkezelés módszereit a jogszabályok nem részletezik, a folyamat kellő részletességű kialakítása, adott szervezeti célokhoz és sajátosságokhoz való igazítása és működtetése, mint sok más esetben, itt is a szervezet vezetőjének felelőssége.

A költségvetési szervek működésére, ezen keresztül céljaik elérésére számos külső és belső kockázati tényező gyakorol különböző mértékű hatást, amelyekre valamilyen formában reagálni szükséges. Alapvető követelmény, hogy a költségvetési szerv vezetése, önkormányzatok esetében, a jegyző lehetőség szerint a szervezetet érintő valamennyi kockázatot – beleértve a támogató, funkcionális folyamatok (informatika, humán erőforrás, jogi szolgáltatások stb.) kockázatait is – ismerje meg, mérje fel, gyűjtse össze és csoportosítsa olyan módon, hogy azok alkalmasak legyenek az elemzés és értékelés elvégzéséhez, a kockázatok rangsorolásához.

A kockázatkezelés azonban nem képzelhető el a kockázatokat közvetlenül érzékelő vezetők (folyamatgazdák) és beosztottak ismereteinek felhasználása nélkül. Ezért a kockázatkezelés gyakorlatát úgy szükséges kialakítani, hogy az alapvetően a kockázatok által közvetlenül érintett vezetők és beosztottak által közösen felülvizsgált tapasztalatokra épüljön.

A kockázatkezelés egy folyamatosan és dinamikusan változó folyamat, tekintettel arra, hogy a kockázatok is folyamatosan változnak, módosulnak, egyes kockázatok akár meg is szűnhetnek. Ezért gondoskodni kell egy olyan nyilvántartási rendszer kialakításáról, amely alkalmas a kockázatok változásainak nyomon követésére, valamint a kockázatkezelési tevékenység tervezésére, rangsorolására, ütemezésére egyaránt.

A kockázatkezelés a szervezet céljai elérésével kapcsolatos kockázatok azonosításának és elemzésének, valamint a megfelelő válaszok meghatározásának folyamata. A folyamat magában foglalja:

- a kockázatok azonosítását;
- a kockázatok kiértékelését;
- a szervezet kockázatokra való hajlamosságának (kockázatterzékenysége, kockázattűrésének) értékelését;
- a válaszok kialakítását a kockázatokra;
- az integrált kockázatkezelési intézkedési tervek megvalósítása, valamint a kockázatok és a kockázatokra kialakított válaszok folyamatos monitoringját.
- Az Integrált Kockázatkezelési Szabályzat/Eljárásrend tartalmazza:
- a kockázatkezelés folyamatában résztvevők – a költségvetési szerv vezetőjének, a kockázatkezelési bizottság/munkacsoportnak és a szervezet más munkatársainak – feladatait és hatáskörét;
- a kockázatkezelési bizottság/munkacsoport tagjainak felsorolását;
- az integrált kockázatkezelési folyamat egyes lépéseit (ld. előző felsorolás), az egyes lépések belső ütemezését és felelőseit (a kockázatok kezelését éves ciklusban kell megvalósítani, az ütemezést úgy kell kialakítani, hogy a kockázatok értékelése legkésőbb az adott év szeptember 30-ig, az integrált kockázatkezelési intézkedési terv adott év október 31-ig elkészüljön, annak érdekében, hogy a kockázatkezelési rendszerből a belső ellenőrzés és az integritás tanácsadó is ki tudja nyerni a saját feladat ellátásához szükséges információkat);
- a szervezetre adaptált kockázatelemzési módszertant (a kockázatkezelés folyamatának sajátosságából adódik, hogy az alkalmazott értékelési kritériumok évente változhatnak és függenek az azonosított kockázatoktól – így ezek kialakításának csak a szempontjait kell meghatározni);
- a kockázatkezelési folyamatban alkalmazott mintadokumentumokat.

Tekintettel arra, hogy a kockázatkezelés nem egyénileg végzett tevékenység, a megfelelő működtetéséhez szükség van a szervezet minden szintjének bevonására, ennek legkézenfekvőbb módja kockázatkezelési bizottság/munkacsoport létrehozása. A kockázatkezelési bizottság/ munkacsoport tagjai optimális esetben:

- integritás tanácsadó (bizottság/munkacsoport koordinátora);
- kockázatmenedzser (ha nincs integritás tanácsadó, de van a szervezetben kockázatmenedzser, akkor ő lesz a munkacsoport koordinátora);
- belső kontroll koordinátor;
- folyamatgazdák.

Látható, hogy egy kis önkormányzat esetében ez a felosztás kevésbé kivitelezhető, ebben az esetben egész egyszerűen az összes munkatársat be kell vonni a folyamatba, és a kockázatkezelés kialakításához mindenki saját területéhez a szükséges szakmai ismeretét hozzá célszerű adni.

Továbbiakban néhány alapfogalom meghatározása elengedhetetlen ahhoz, hogy könnyebben megértsük miről is van szó. Ezek:

Probléma: Mindig a jelenre vonatkozik. Fontos a problémák feltárása és értékelése, ennek alapján hatékony problémakezelés, a jövőbeni a kockázatok csökkentése végett.

Hiányosság: A jelenre vonatkozik. A szabályozás hiánya a jövőben kockázatokat okozhat. A probléma tényét, körülményt jelöl, a hiányosság állapotot ír le.

Bizonytalanság: A jövőre vonatkozik és az összes kimenetet magában foglalja. Információ hiányt is jelent.

Kockázat: Valamilyen esemény, tevékenység, vagy tevékenység elmulasztása, amely a jövőben valamely valószínűséggel bekövetkezik és ezáltal valamilyen hatással lesz az adott szervezet céljainak elérésére.

Veszély: Az intézmény stratégiai/szervezeti céljait negatívan befolyásoló kockázat. Léteznek pozitív kockázatok, azaz lehetőségek is.

A szervezet életében már önmagában nagy változást hoz a kockázatkezelési rendszer bevezetése, ezért az első évben célszerű lehet egy egyszerűbb módszertan kialakítása, amelyet a következő évek során fokozatosan lehet továbbfejleszteni.

A kockázatkezelési tevékenység akkor lesz hatékony, amennyiben

- a kockázatkezelési tevékenységet integrálják az adott szervezet folyamataiba;
- a kockázatkezelési intézkedési tervet következetesen végrehajtják, illetve végrehajthatják;
- a kockázatkezelési intézkedési terv végrehajtását ellenőrzik, illetve a szükséges beavatkozásokat megteszik;
- a kockázatelemzés eredményeinek indokolt szerinti gyakorisággal történő aktualizálását, és ez alapján a kockázatkezelési intézkedési terv módosítását végrehajthatják;
- a lezárult kockázatkezelési intézkedési terveket értékelik.

Jó és rossz gyakorlatok kockázatkezelésre¹¹⁵

<i>Rossz gyakorlat</i>	<i>Jó gyakorlat</i>
A kockázatkezelés dokumentumai csak a fióknak készülnek.	A kockázatkezelést a szervezeti célok és működés javítása érdekében a szervezet minden szintjének bevonásával végzik.
Belső ellenőrök végzik el vagy koordinálják.	A felső vezetés elvárásaként, vezetői iránymutatás mellett a szervezet minden szintjének bevonásával végzik.
A jogszabálynak megfelelés a célja a kockázatkezelésnek.	Teljesítményszemléletben és rendszerszintű megközelítéssel, a szervezeti kultúrába beépülve valósul meg az integrált kockázatkezelés.
A kockázatkezelés módszertanát nem az adott szervezetre szabottan alakítják ki.	A kockázatkezelés módszertanát az adott szervezetre szabottan alakítják ki.
A kockázatkezelésre használt eszközök között csak a „kemény” kontrollok találhatók meg.	A kockázatok kezelésére „kemény” és „puha” kontrollokat egyaránt ³ alkalmaznak, figyelembe veszik az egyes kontrollok közötti kölcsönhatásokat, sinergiákat.
Eseti vagy egyszeri tevékenység a szervezetnél.	Rendszeres és integrált a kockázatkezelés.

¹¹⁵ Nemzetgazdasági Minisztérium: Államháztartási Belső Kontroll Standardok és Gyakorlati Útmutató, 2017

Statikus, nyilvántartás jellegű.	Dinamikus, a változásokhoz alkalmazkodó és folyamatosan fejlődő tevékenység a szervezeten belül.
Adminisztrációs teher a szervezet számára.	Szervezetfejlesztési lehetőség és értékteremtő tevékenység a szervezet számára.
A kockázatkezelés dokumentumai csak a fióknak készülnek.	A kockázatkezelést a szervezeti célok és működés javítása érdekében a szervezet minden szintjének bevonásával végzik.
Belső ellenőrök végzik el vagy koordinálják.	A felső vezetés elvárásaként, vezetői iránymutatás mellett a szervezet minden szintjének bevonásával végzik.
A jogszabálynak megfelelés a célja a kockázatkezelésnek.	Teljesítményszemléletben és rendszerszintű megközelítéssel, a szervezeti kultúrába beépülve valósul meg az integrált kockázatkezelés.
A kockázatkezelés módszertanát nem az adott szervezetre szabottan alakítják ki.	A kockázatkezelés módszertanát az adott szervezetre szabottan alakítják ki.
A kockázatkezelésre használt eszközök között csak a „kemény” kontrollok találhatók meg.	A kockázatok kezelésére „kemény” és „puha” kontrollokat egyaránt ¹¹⁶ alkalmaznak, figyelembe veszik az egyes kontrollok közötti kölcsönhatásokat, szinergiákat.
Eseti vagy egyszeri tevékenység a szervezetenél.	Rendszeres és integrált a kockázatkezelés.
Statikus, nyilvántartás jellegű.	Dinamikus, a változásokhoz alkalmazkodó és folyamatosan fejlődő tevékenység a szervezeten belül.
Adminisztrációs teher a szervezet számára.	Szervezetfejlesztési lehetőség és értékteremtő tevékenység a szervezet számára.

A kockázatok minden esetben a szervezeti célokhoz kapcsolódóan, a szervezet egészére nézve és az egyes folyamatokhoz kapcsolódóan is azonosítani kell. A kockázatok azonosításakor az eredendő kockázatokot kell feltárni.

A kockázatok azonosításának kritikus pontja a kockázatok megfelelő megfogalmazása. A kockázatot úgy kell megfogalmazni, hogy tartalmazza:

- az esemény kiváltó okát;
- az esemény hatását;
- és azt, hogy mely szervezeti célra van hatással az adott esemény.

Amennyiben a kockázatot nem megfelelően, nem kellő részletességgel fogalmazzuk meg, akkor fennáll a veszélye, hogy mások számára nem értelmezhető; a kockázatok csoportosítása, rendszerezése során „elveszhet”, esetleg a kockázati tényezőkre nem leszünk képesek visszavezetni, vagy nem elég konkrét ahhoz, hogy megfelelő, a kockázatot hatékonyan csökkentő válaszlépést fogalmazzunk meg a mérséklésére.

A kockázatok azonosítása teljeskörűségének biztosítására sorvezetőt alkalmazhatunk, ami tetszőleges – a szervezeti sajátosságokat figyelembe vevő – csoportosítású kockázati típusokat tartalmaz.

116 kemény kontrollok: pl: szabályzatok, puha kontrollok: pl: magatartási előírások

Példák a kockázati típusok listájára, amely segíti, irányítja a kockázatok azonosítását:

- stratégiai kockázatok;
- működési kockázatok;
- humánerőforrás-kockázatok;
- pénzügyi kockázatok;
- megfelelőségi kockázatok;
- integritási kockázatok, ezeken belül a korrupciós cselekmények kockázata;
- biztonsági kockázatok;
- informatikai kockázatok;
- külső kockázatok stb.

Példák eseményekre, amelyek kockázatot generálhatnak (=kockázati tényezők):

Működési: irodák megsemmisülése, munkatársak nem elérhetőek, eszközök meghibásodása, erőforrások hiánya, szállítás hiánya, berendezések hiánya

Informatikai/Kommunikációs: nem megfelelő internet kapcsolat, adatok megsemmisülése, adatok nem elérhetőek/az adatokat nem lehet visszaállítani, adatok nem megbízhatóak, vírustámadás, informatikai eszközök meghibásodása

Megfelelőségi: szerződésszegések, nem szabályos működés, EU büntetés a kötelezettségszegések miatt, szabályozás hiánya

Pénzügyi: költségvetési megszorítások, támogatások elvesztése, lopás vagy sikkasztás, finanszírozási problémák

Személyi: kulcsszerepet betöltő munkatársak elvesztése, balesetek, integritás hiánya, nem megfelelő képzettség és tapasztalat

Reputációs: negatív sajtó visszhang, szolgáltatási szint nem megfelelősége, bizalomvesztés

A kockázatokat valós folyamatokhoz, tevékenységekhez szükséges rendelni, az általánosságban megfogalmazott kockázatok öncélú elemzésekhez vezetnek. A kockázatok azonosítását az olyan kérdések megválaszolása segítheti, mint például: A folyamaton belül milyen hiba akadályozhatja a célok teljesítését? Melyek azok a tényezők, amelyek megléte, megfelelő alkalmazása szükséges ahhoz, hogy a folyamata céloknak megfelelően menjen végbe? Tartalmaz-e a folyamat eredendően olyan feltételt, amely pénzügyi vagy egyéb veszteséget eredményezhet?

A kockázatok azonosításának eredményeképpen el kell készíteni az integrált kockázati leltárt, amelybe minden azonosított kockázatot fel kell vezetni.

Példa az Integrált Kockázati Leltár lehetséges tartalmára:

Kockázati esemény	Vonatkozó kockázati tényezők felsorolása	Veszélyeztetett szervezeti célkitűzés(ek)	Érintett folyamat(ok)	Folyamatgazda	Integritási kockázat vagy korrupciós kockázatot hordoz-e?	Integrált Kockázatkezelési Intézkedési terv* (vonatkozó pontra hivat.)
-------------------	--	---	-----------------------	---------------	---	--

* Ezt az oszlopot a kockázatok azonosításakor még nem tudjuk kitölteni, de az integrált kockázatkezelési intézkedési terv elkészítését követően fel kell tüntetni a nyilvántartásban, mert így lesz teljes a leltár

A kockázatok azonosítását követően el kell végezni azok elemzését, a kockázatoknak a kockázati tényezőkre való visszavezetését, a kockázati tényezők közötti összefüggések feltárását. Az értékelési kritériumok egységes értelmezése és alkalmazása érdekében ki kell alakítani a szervezetre jellemző kockázati tényezők alapján a kockázattertelési kritériummátrixot (KKM).

A szervezetre jellemző kockázati tényezőkből és hatásokból kell az értékelési kritériumokat kialakítani, de ez nem jelenti azt, hogy az összes kockázati tényezőt értékelési kritériumként kell alkalmazni. A kockázati tényezők közül a legjellemzőbbeket és a célok elérésében legkritikusabbakat célszerű kiválasztani.

Az értékelési kritériumok skáláit az adott szervezetre kell szabni. A kockázatkezelési rendszer kialakítása történhet különböző összetettségben, amelyet befolyásol a szervezet mérete, tudatossága,

valamint érettségének szintje is a kockázatkezelés vonatkozásában. Az egyes kritériumok esetében eltérő fokozatú skálát is meghatározhatunk. Célszerű a skálák kialakításakor figyelembe venni, hogy lehetőleg páros számú skálát határozzunk meg annak érdekében, hogy ne a skálák közepére tolódjanak az eredmények. Egy háromfokozatú skála esetében sokszor megfigyelhető, hogy a középső értéket választják az értékelők, egy négyfokozatú skála esetében viszont mindenképpen dönteni kell, hogy inkább kisebb vagy inkább nagyobb a középértékhez képest a kockázat hatása vagy valószínűsége.

A kockázatelemzés folyamatában minden egyes azonosított kockázatot a KKM használatával kell értékelni. A kockázati értéket a valószínűség- és a hatásértékek szorzataként kapjuk meg.

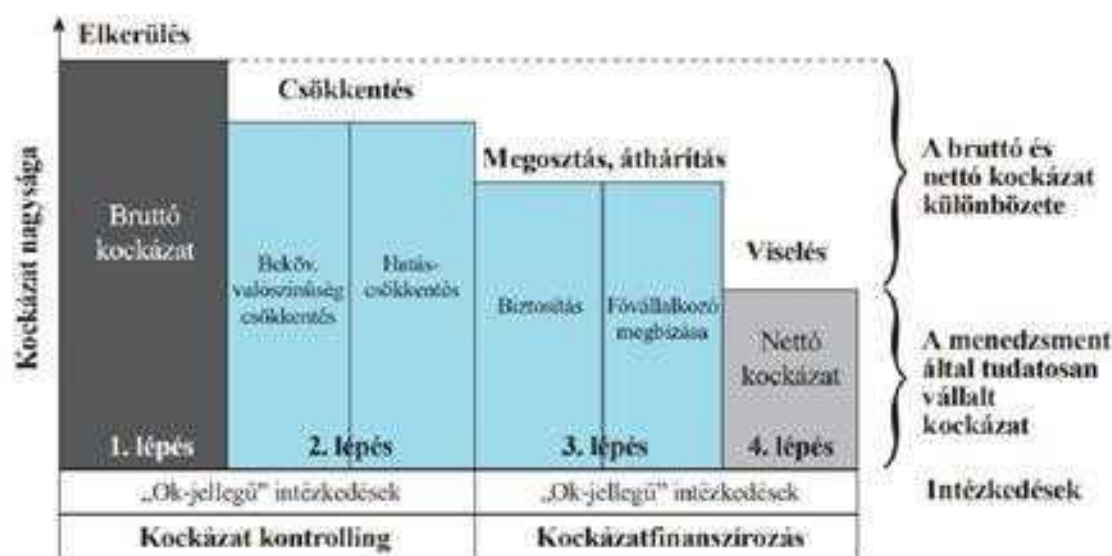
Általában a hatás megítélése kevésbé okoz nehézséget, mint a bekövetkezés valószínűségének megbecslése. Ha az adott kockázat múltbeli előfordulására vonatkozóan sikerül információt szereznünk – vagy például már egy ideje figyelemmel kísérjük a kockázatot, és közben összegyűlték ilyen adataink –, akkor felhasználhatjuk ezeket a kockázat bekövetkezési esélyének becsléséhez. Nem minden esetben áll azonban rendelkezésre múltbeli statisztika, így ahhoz, hogy a vizsgált kockázat bekövetkezési esélyét értékeljük, meg kell próbálni valamilyen értékelhető információt szerezni a kockázatról. Minél több információt sikerül begyűjteni, annál jobb szakértői becslést tudunk adni a bekövetkezés esélyére.

A kockázatok értékelése után azokat rangsorolni is kell annak érdekében, hogy az erőforrásokat a kulcskockázatok kezelésére fordítva a leghatékonyabban használják fel.

A jegyzőnek gondoskodnia kell arról, hogy minden egyes kockázati tényező esetében határozzák meg azt a toleranciaszintet, tűréshatárt, amely irányt mutat arra vonatkozóan, hogy az adott kockázattal kell-e foglalkozni, vagy annak viszonylag alacsony hatása, illetve kiküszöbölésének – az elérhető eredményhez képest – magas költsége miatt tudomásul veszi létezését, és „együtt él” vele. A vezetés kockázati tűréképessége kockázatvállalási hajlandóságának mértékétől függ, de költségvetési szervnél a kockázatvállalásnak esetenként jogszabályi korlátai is lehetnek.

A kockázatértékelést követően tudatos döntést kell hozni a kockázatvállalásról.

A kockázatok csökkentésére irányuló döntés azt jelenti, hogy minden egyes kockázat esetén választani kell kockázatkezelési stratégiát, és annak megfelelően integrált kockázatkezelési intézkedési tervet kell készíteni. A választott stratégia és intézkedés nem a kockázat teljes eliminálását jelenti, ez a legtöbb esetben nem is lehetséges, hanem a kockázati kitettség csökkentését az előzetesen meghatározott kockázati tűréshatár alá.



Cselekvési tervek a kockázatkezeléssel kapcsolatosan¹¹⁷

117 Nemzetgazdasági Minisztérium: Államháztartási Belső Kontroll Standardok és Gyakorlati Útmutató, 2017.

A kockázatok elkerülése – alapvetően a kockázati események bekövetkezése lehetőségének a kivédését szolgáló eljárásokat foglalja magában. Előfordulhatnak olyan folyamatok, amelyek kockázatai csak akkor csökkenthetők elfogadható szintre, ha megszüntetjük az adott tevékenységet. A kormányzati szférában erre nagyon korlátozott lehetőség van. A közsféra által ellátott közfeladatokat nem lehet megszüntetni, mert túl magas kockázatot hordoznak magukban.

Kockázatok csökkentése (risk mitigation) – a legtöbb kockázat esetében ezt alkalmazzuk, mert a folyamatok a legtöbb esetben nem szüntethetők meg, és a kockázataik nem is háríthatók át. Ez egyrészt irányulhat a kockázat bekövetkezési valószínűségének befolyásolására annak érdekében, hogy az adott kockázat kisebb valószínűséggel következzen be, másrészt pedig előre felkészülünk a kockázat bekövetkezésére, és mindent megteszünk annak érdekében, hogy képesek legyünk gyorsan, hatékonyan reagálni, ezáltal csökkentve a hatást.

Kockázatok áthárítása, megosztása – ennek lényege, hogy megpróbálunk olyan partnert találni, aki átvállalja a kockázatot – a kockázat kezelésének felelősségével együtt. Erre persze általában csak valamilyen kompenzáció fejében hajlandó (pl. biztosítás, kiszervezés).

Kockázatok viselése – a kockázatok megtartását jelenti, azok tudatos vállalásával. Ez akkor lehetséges, ha az eredendő kockázat nem jelentős, vagy ha a megvalósítható kontrollok várható hatása nincs arányban a kockázatkezelés felmerülő költségével, illetve előfordulhat, hogy a szervezet nem ismer lehetőséget az adott kockázat megfelelő szint alá csökkentésére.

A kockázatok csökkentésére kialakított stratégiákat és válaszlépéseket intézkedési tervbe kell foglalni, amelyet a jegyző hagy jóvá.

Egy kockázat vagy kockázati tényező kezelésére több intézkedést is lehet hozni, illetve fordítva is igaz, hogy egy adott intézkedés több kockázatra, kockázati tényezőre is csökkentő hatással lehet.

Az intézkedések meghatározásánál figyelni kell arra, hogy az intézkedések reálisak, végrehajthatóak legyenek. A határidő meghatározásánál kerülni kell a „folyamatos” vagy „azonnali” kategóriákat, mivel ezek nem számonkérhetők és nem is reálisak. A felelős meghatározásánál célszerű a szubszidiaritás elvét alkalmazni, több szervezeti egység bevonása esetén egy fő felelőst kijelölni, és emellett feltüntetni a közreműködő szervezeti egységeket. A felelős meghatározásánál célszerű munkaköröket és nem konkrét személyeket megnevezni, hogy az esetleges változások esetén is értelmezhető legyen, hogy ki a felelőse egy adott intézkedés végrehajtásának. Felelősnek nem célszerű a költségvetési szerv vezetőjét megjelölni, mivel ezt az intézkedési tervet ő hagyja jóvá, és pontosan ebben a dokumentumban ő jelöli, hogy ki felelős az egyes intézkedések végrehajtásáért.

Az integrált kockázatkezelési intézkedési terv jóváhagyását követően meg kell kezdeni a végrehajtását, melyet nyomon is szükséges követni negyedévente, félévente, de legalább évente egyszer.

Az önkormányzatok integritásának megteremtését a belső kontrollrendszer megfelelő kialakítása nagyban támogatja, mivel tartalmazza azokat az elemeket, amelyek az integritási szint növeléséhez elengedhetetlenek. Probléma főleg kis önkormányzatok esetében a gyakorlati kivitelezés, a mindennapos működésbe történő beillesztésben jelentkezik. Ajánlott és célszerű a kollégák képzése és megfelelő tájékoztatása már a belépéstől kezdve ezen a téren, hiszen kis létszámú hivatalok esetében ez egy közös és mindenkit érintő feladat, mely napi szinten beleolvastva a munkakörökbe, a ciklikus működésbe, könnyebben teljesíthető, mint dőmpingszerűen végrehajtva évente néhány alkalommal. Érdemes lehet esetleg értekezletek végén időt szentelni a kockázatkezelési folyamatok aktuális helyzetére, dokumentálására, és az esetleges indokolt változtatásokat végrehajtani. A munkavállalói tudatosság és aktív közreműködés képezi az adatvédelmi területhez hasonlóan, a kockázatkezelési rendszer hatékony működtetésének sikerét. Továbbá érdemes és javasolt a képviselő-testület felé beszámolni (akár az éves hivatali beszámoló keretében) az ezzel kapcsolatos tevékenységekről, megoldásokról, eredményekről, hiszen ez tipikusan egy kevésbé

látványos, azonban annál inkább felkészültséget és időt igénylő tevékenysége a hivatali apparátusnak, mellyel a testületnek és adott esetben a lakosságnak is fontos és hasznos tisztában lennie.

Érdemes lehet továbbá belső képzéseket szervezni a témában, a munkatársak felkészítése, oktatása érdekében, mely nagyban megkönnyítheti a folyamatos alkalmazhatóság szintjét és mértékét.

A szervezeti integritást sértő eseményekkel kapcsolatos bejelentések kivizsgálása

Amikor az önkormányzat integritásáról beszélünk nem elég, ha megalkotjuk a szükséges szabályzatokat, figyelünk tevékenységünkre, meghatározzuk céljainkat, elengedhetetlenül szükséges, hogy valamiféle visszacsatolásunk is legyen tevékenységünkről, azaz folyamatosan figyelemmel kísérjük az elért pozitív vagy negatív hatásokat, amennyiben lehetséges mérjük a változásokat, eredményeket is.

A Bkr. 6. § (4) bekezdése alapján a költségvetési szerv vezetője köteles szabályozni a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét.

Felmerülhet a kérdés, hogy mit értünk szervezeti integritást sértő esemény alatt. A Bkr. értelmező rendelkezése szerint szervezeti integritást sértő esemény minden olyan esemény, amely a szervezetre vonatkozó szabályoktól, valamint a jogszabályi keretek között a költségvetési szerv vezetője és az irányító szerv által meghatározott szervezeti célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működéstől eltér.

A Bkr. tételesen meghatározza azt is, hogy az integritást sértő események kezelése eljárásrendjének mit kell tartalmaznia, valamint a korábbi években készült már módszertani útmutató és mintaszabályzat is ezen területhez, így elsősorban a gyakorlati jellegű megközelítésre fókuszálunk.

Első körben fontos kérdés elhatárolni egymástól a közérdekű bejelentést, a panaszt, illetve a szervezeti integritást sértő esemény bejelentését.

A közérdekű bejelentés – törvény szerinti definíciója szerint – olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalmi érdekét szolgálja.

A panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá. A panasz esetében a kiváltó ok az egyéni jog- vagy érdeksérelem, míg a közérdekű bejelentés esetében a motiváció a közösség, vagy az egész társadalom érdekének szolgálata.

A közérdekű bejelentés vonatkozhat a szervezet működésére is. Feltárhat szervezeti integritást sértő eseményt. Mivel a szervezeti integritás lényegében az adott szervezet érdekét, s ezzel általánosan az egész társadalom integritását, a közjót szolgálja, ezért lényegében a szervezeti integritással ellentétes, arra veszélyt jelentő események is abba a körbe sorolhatók, melyek a közérdekű bejelentések tárgyát képezhetik.

A szervezet működésével összefüggő integritási, valamint korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentéseket szóban és írásban is meg lehet tenni. A szükséges nyilvánosság biztosítása érdekében lehetőség szerint erről tájékoztatni szükséges a lakosokat a település honlapján, illetve a helyben szokásos egyéb módon is.

Az írásbeli bejelentés is érkezhetsz különböző módokon. Levélben, elektronikus levél útján, de speciális formában, akár egy, a hivatalban kihelyezett gyűjtőládába történő bedobással is. Amennyiben arra az önkormányzatnak, a hivatalnak lehetősége van, célszerű lehet ezen bejelentések fogadására külön elektronikus levélcímnet létrehozni, ahol a fogadható levelekre nincs méretkorlát beállítva, így könnyebben kezelhetőek a bejelentések, valamint indokolt ezen lehet a bejelentésekhez történő hozzáférést korlátozni.

A szóbeli bejelentés is történhet személyesen, illetve telefonon. Mindkét esetben jegyzőkönyv vagy feljegyzés felvétele szükséges és indokolt.

A bejelentések hatékony kezelése érdekében javasolt, hogy kerüljön kijelölésre egy munkatárs, aki a bejelentéseket fogadja, illetve az eljárást lefolytatja (kis települések esetében ez adott esetben praktikusán a jegyző lehet).

A bejelentések fogadását követően első lépésben szükséges annak vizsgálata, hogy az önkormányzat rendelkezik-e hatáskörrel és illetékességgel annak elbírálására, valamint integritást sértő bejelentésnek minősül-e, vagy panasz, esetleg közérdekű bejelentés. Amennyiben nem integritást sértő esemény bejelentéséről van szó, minden esetben haladéktalanul továbbítani kell az eljárás lefolytatására jogosult más szervnek, vagy szervezeti egységnek. A működéssel összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra és integritási, valamint korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések intézésével megbízott személy feladata a beadvány érdemi értékelése, minősítése, valamint annak alapján további intézkedések megtervezése.

Az értékelés során az alábbi szempontokra kell különös figyelmet fordítani:

- a bejelentés jellege (a szervezet integritását veszélyeztető visszaélés, korrupciós kockázatra történő figyelemfelhívás, egyéb szabálytalanság);
- a bejelentés tartalma (szükséges-e vizsgálatot folytatni, vagy anélkül, más módon is kezelhető-e a felvetett probléma);
- a bejelentés igényel-e sürgős intézkedést.

Amennyiben vizsgálat lefolytatását tartják szükségesnek, úgy meg kell tervezni annak menetét, vizsgálati tervet kell készíteni. Fontos, hogy a bejelentéseket bizalmasan kezeljük, illetéktelenek ahhoz ne férjenek hozzá, ez akadályozza a vizsgálat eredményes lefolytatását.

Az integritásbejelentés értékelését követően az ügyintéző megvizsgálja az eljárásához szükséges, vagy a beadványban jelzett dokumentumok, valamint az integritásbejelentés intézéséhez szükséges további egyéb információk rendelkezésre állását, és amennyiben szükséges, intézkedik ezek beszerzése iránt. Az adatok biztosítása érdekében megkeresett szervezeti egység vezetője köteles a kért adatokat – az adatkezelésre vonatkozó szabályok betartása mellett – a megkeresésben az integritásbejelentésben foglaltakra figyelemmel meghatározott határidőben az ügyintéző rendelkezésére bocsátani.

Amennyiben az integritásbejelentés jellege és eredményes intézése ezt indokolttá teszi, az ügyben érintett vagy arról ismerettel rendelkező munkatárs is meghallgatható.

A vizsgálat befejezéseként utolsó lépésben célszerű a vizsgálat lefolytatásáról összefoglaló jelentést készíteni.

Az összefoglaló jelentés tartalmazza

- a vizsgálat tárgyát,
- a vizsgálat során lefolytatott bizonyítási cselekményeket,
- azok megállapításait,
- a vizsgálati tervben szereplő, de elmaradt feladatok meghíúsulásának okait.

Amennyiben a bejelentésben foglaltak a vizsgálat során nem bizonyulnak alaposnak, úgy az erre vonatkozó, az állítások kizárását alátámasztó bizonyítékok és okok felsorolását.

Amennyiben a bejelentésben foglaltak megalapozottnak bizonyulnak, úgy az összefoglaló jelentésnek javaslatot is tartalmaznia kell a jogszerű, szabályszerű állapot helyreállítására. Ennek keretében meg kell fogalmazni azokat a szükséges intézkedéseket, melyek az integritást sértő esemény elhárításához szükségesek, illetve a feltárt hibák okait megszüntetik.

A bejelentőt nem érheti hátrány az integritásbejelentés megtétele miatt, kivéve, ha megállapítható, hogy rosszhiszeműen járt el, és alaposan feltehető, hogy az integritás bejelentésével összefüggésben bűncselekményt vagy szabálysértést követett el, vagy másnak kárt, illetve egyéb sérelmet okozott. A bejelentő kérheti adatainak zártan történő kezelését. Ez esetben személyes adatait az ügy iratai között, a bejelentés felvételében közreműködő személy által aláírt zárt borítékban kell elhelyezni.

Az integritásbejelentést sértő esemény kivizsgálása során személyes adatok kezelése történik, így a kivizsgálás során alkalmazandó adatkezelési szabályokat célszerű meghatározni. Szabályozni kell, hogy az eljárás során keletkezett iratokba ki, milyen módon és milyen terjedelemben tekinthet be, ki és miként kérheti adatainak zártan történő kezelését. Az ügyintézőnek a vizsgálat során tudomására jutott információkat bizalmasan kell kezelnie, azokat – a jogszabályokban meghatározott kivételektől eltekintve – kizárólag az integritásbejelentés vizsgálatához használhatja fel.

Mindezek mellett természetesen figyelmet kell fordítani az esemény során okozott sérelem orvoslására és indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezésére, egyéb szükséges eljárás megindítására, de itt szeretnénk kitérni újra az agilis kultúra előnyeire.

A bejelentésekkel kapcsolatban is érdemes megvizsgálni a szabályozottság mellett az értékalapú megközelítést. Korábbi fejezetekben bemutatott agilis szervezeti működés egyik nagyon fontos eleme, a szervezetben lévő pszichológiai biztonság ugyanis lehetővé teszi a hibázást. A hierarchikusan működő szervezetekben általában hiányzik a hibázás kultúrája. Azonban az agilis vezetésben a vezetők törekszenek az egyensúlyra és egyszerre képesek:

- folyamatosan változó környezetben lenni ÉS stabilnak maradni
- építeni az egyéni hősökre ÉS a csapatra egyaránt
- a hiba kultúráját megteremteni ÉS ezáltal egyre eredményesebbnek lenni
- felhatalmazni, teret adni ÉS bátran dönteni,
- egyéni figyelmet szentelni ÉS rendszerszinten gondolkodni.

Rendkívül fontos tehát a támogató szervezeti kultúra, mely értéknek tekinteni a nyitottságot, a tiszteletet, a tudást, a fejlődést, az alkalmazkodást, és biztosítja ezen értékek megfelelő helyét a szervezet mindennapi életében. Együttműködés, átláthatóság, mint vezérelv ahelyett, hogy a esetlegesen a szőnyeg alá söpörnénk a problémákat. Szembenézni a nehézségekkel, fejleszteni, coach-olni nemcsak a vezetőket, hanem szükség esetén a munkatársakat is. Ily módon a támogató kultúra teret tud biztosítani az eltérő referencia-kereteknek, azaz annak, hogy a világot sokféleképpen szemléljük és érzékeljük, valamint a világban sokféleképpen tudunk és szeretnénk létezni. Így az ilyen kultúra támogatja ezen eltérések megnyilvánulását, hiszen ez a sokszínűség egy igen termékenyítő közeget teremthet, teret adhat a kreativitásnak, az együttalkotásnak. A támogató kultúrában lehet hibázni majd tanulni belőle. Van (pszichológiai) engedély arra, hogy elrontsunk dolgokat¹¹⁸. Mert a problémákat felszínre kell hozni, az okokat fel kell tární, és lehetőség szerint elsősorban támogató eszközökkel megoldani. Az elkövetett hiba sokkal kevésbé vezethet esetleges integritási problémához, könnyebben orvosolható, amennyiben a pszichológiai biztonság létezik, a szervezetnek van hibázási kultúrája, így a munkavállaló nem fél felvállalni az esetleges tévedéseket. Természetesen itt kapcsolódik be a konfliktusok kezelésének kérdése a szervezetben, melyről a következő fejezetben lesz részletesebben szó.

118 2019. január 24-i 40. PM Műhely időpont : 16:00-18.00, helyszín : Bp. XI. Magyar Tudósok krt 2. BME I.ép. B.110 terem, Kiss Olga és Peuker Gabriella

Konfliktuskezelés a szervezetben

Konfliktus

Az emberi kapcsolatok során nem egyszer keletkezik konfliktus. A probléma többségében abból adódhat, hogy a konfliktusban részt vevő személyek érintettségük miatt nem tudnak megfelelően szót érteni egymással. A konfliktus kialakulhat abból, hogy az adott helyzetben

- valós vagy vélt érdekkülönbség vagy értékkülönbség,
- rossz helyzetértelmezés,
- esetleg téves információ, vagy nem megfelelő kommunikáció merül fel.

A konfliktus alapvetően ütközés; személyek vagy csoportok közötti igények, szándékok, érdekek, szükségletek, vélemények vagy értékek szembekerülése egymással. A konfliktusok kezelésének különböző stratégiái és módszerei lehetnek:

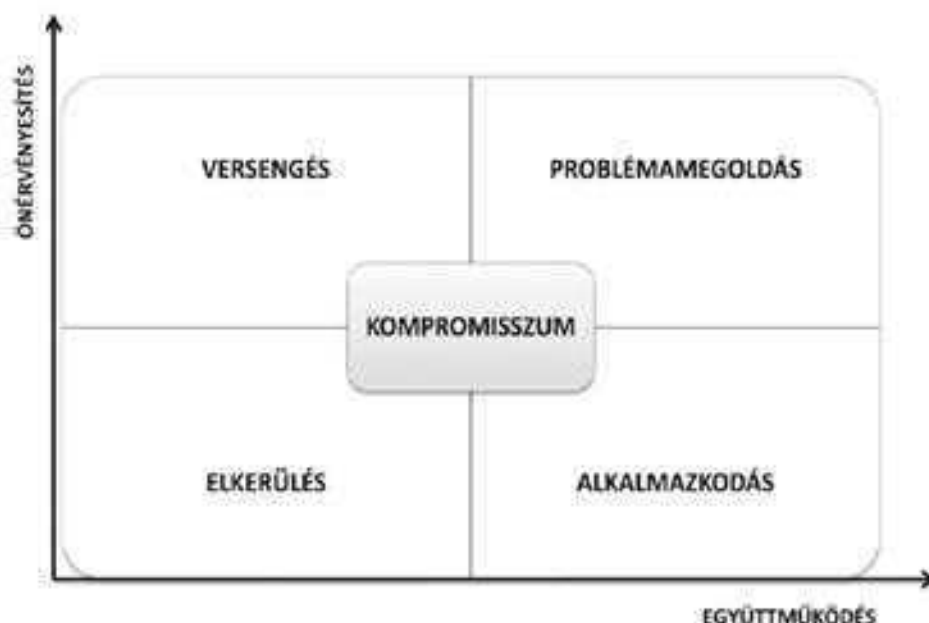
- Győztes/vesztes stratégia: a felek a konfliktust harcként értelmezik, azonban gyors cselekvést igénylő helyzetekben gyakran szükségszerű alkalmazni.
- Alkalmazkodó stratégia: az egyén valamely okból lemond az érdekei érvényesítéséről.
- Elkerülő stratégia: az egyén magát a konfliktushelyzetet igyekszik elkerülni.
- Kompromisszumkereső stratégia: közösen elfogadható megoldás keresése a cél, amelyben mindkét fél enged.
- Problémamegoldó (győztes/győztes) – stratégia: a résztvevők a probléma olyan megoldására törekednek, amelyben mindkét fél érdekei, szükségletei, meggyőződései érvényesülnek.

A problémamegoldás önérvényesítő és együttműködő stratégia egyszerre. Magában hordja azt a törekvést, hogy együttműködve a másik résztvevővel, találjunk olyan megoldást, mely teljesen megfelel mindkettőnk szándékainak. A problémamegoldás hat lépése a következő:

- a probléma meghatározása;
- azoknak a személyeknek a meghatározása, akik a konfliktusban érintettek (fontos meghatározni, hogy az érintettekre érzelmileg hogyan hat a szituáció, milyen szükségletek, vágyak, elvárások, értékek határozzák meg az adott szituációban érintettek viselkedését);
- a megvalósítható és hatékony megoldások összegyűjtése, mérlegelése;
- a legjobb megoldás kiválasztása; a kiválasztott stratégia melletti elköteleződés;
- a megoldás kivitelezése;
- ellenőrzés.

Az ember viselkedése konfliktusos helyzetben két dimenzió mentén írható le:

- önérvényesítés; milyen mértékben törekszünk saját szándékaink érvényesítésére,
- együttműködés; milyen mértékben törekszünk a másik személy szándékait figyelembe venni.



Forrás: Sasfy: Konfliktuskezelés, stresszkezelés, 2018.

119

A települési konfliktusok jellege

Gyakorlatilag bármely települési döntés vezethet konfliktushoz. Amikor egy önkormányzat közpolitikákat alkot, elvárásokat fogalmaz meg, eldönti, hogy mit finanszíroz, hol épít, vagy kit támogat, mindig lesznek olyanok, akik egyetértenek, vagy jól járnak és lesznek ellenzők is¹¹⁹. A helyi köztügyek intézése kapcsán számtalan ügytípusban merülhet fel konfliktus. Azonban ahogyan azt az agilis módszertanok kapcsán korábban is említettük, a konfliktus nem feltétlen rossz dolog. A konfliktus magában hordozza a fejlődés lehetőségét, a párbeszéd kialakításának szükségességét, újabb megközelítési módok integrálását, a változás, megújulás lehetőségét. Szerepe van a megfelelő emberi kapcsolatok, valamint a hatékony kommunikáció kialakításában. Ennek érdekében azonban az önismeret terén érdemes megvizsgálni eredendően milyen konfliktuskezelési technikát alkalmaznak a munkatársak a szervezetben¹²¹, továbbá hogyan működnek ennek tükrében csapatként. Indokolt és javasolt akár belső akár külső képzési struktúrában megszervezve, hangsúlyt fektetni a konfliktuskezelő tréningekre.

A konfliktusok kezelésének lehetőségei, a mediáció

A mediáció egy alternatív konfliktuskezelési módszer, amelynek lényege, hogy két fél vitájába, mind a két fél közös beleegyezésével egy semleges harmadik fél (a mediátor) is bekapcsolódik segítő szándékkal. A mediáció olyan strukturált problémamegoldó eszköz, amely a vitázó feleket együttműködésre készíteti; arra, hogy a közöttük támadt konfliktust annak megoldására való koncentrálással, a jövőre fókuszálva oldják fel. Ott hatékony a mediáció, ahol a vitázó felek olyan nehézséggel találják szemben magukat, amelynek jogi megoldása nehézkes, elhúzódó, költséges és nem feltétlenül kecsegtet gyakorlati eredménnyel. De hatékony lehet azokban az esetekben is,

119 Thomas-Killman modell in Sasfy György Zoltán (2018): Konfliktuskezelés, stresszkezelés. Dialóg Campus Kiadó, Budapest

120 Krémer András - Pallai Katalin Polgármester Akadémia, <http://töosz.hu/kepzesek/polgarmesterakademia/hagyomanyos-kepzesek/konfliktuskezeles-telepulesen/>

121 Remekül alkalmazható a Thomas-Killmann teszt, pl: http://tpszi.hu/hr/cikk/thomas_killmann_teszt

ahol a vitázók felek egymással békésen szeretnének megegyezni. A szó - mediare - eredeti jelentése: középen állni, egyeztetni, közbenjárni, közvetíteni, békéltetni. A mediátor a problémamegoldó folyamat keretében segít tisztázni a konfliktus természetét, segít olyan megoldást találni, amely mind a két fél számára kielégítő.

Az informális, pártatlan, teljes diszkréciót nyújtó eljárásban kulcsszerepet betöltő közvetítő (mediátor) hozzásegíti a résztvevőket ahhoz, hogy vitás helyzetüket elfogulatlanul ítéljék meg. A mediátor egyik félnek sem képviselője, pártatlan, független és semleges, a folyamat során pedig a mindkét fél számára egyezség elérése a cél, e cél elérését segíti elő a mediátor.

A mediálás természetéből adódóan a közvetítő nem dönt, nem határoz, nem tanácsol. A mediáció az igények és érdekek által meghatározott folyamat. A mediáció nem a résztvevők jogairól és kötelességeiről, sokkal inkább az egyéni igények és érdekek kifejezésre juttatásáról szól¹²².

A hosszadalmas és kétesélyes pereskedéssel szemben - ahol elsősorban a múltban történeteket kell feleleveníteni - a mediáció a jövőbe tekint, és arra buzdítja a résztvevőket, hogy közösen vizsgálják meg és értékeljék át a vitában elérendő céljaikat és terveiket olyan módon, hogy nézzenek rá jelenlegi és jövőbeli igényeikre és érdekeikre. Mert egy nézőpont az, hogy mi a jogos és mi a kötelező, ám egy másik nézőpont a valódi szükséglet és a közös érdek.

A konfliktusok megoldásának nehézségei sokszor a résztvevők kommunikációs képességeinek hiányosságaiból fakadnak. A kommunikáció fejlesztése és a megfelelő kommunikáció fontosságának tudatosítása már önmagában előmozdítja a konfliktusok megoldását. Különösen érvényes ez az üzleti életben, valamint a munkahelyi közegben, ahol nem áll módunkban megválasztani, kikkel töltjük az időnket, de együtt kell velük működni a problémák megoldásában. Függetlenül attól, hogy magánemberi mivoltunkban esetleg nehezteltünk-e rájuk valamiért vagy sem.

Kommunikáció fejlesztésében a szervezet akár külső szakember bevonásával, akár a kötelező továbbképzési rendszerbe ágyazva, akár pedig belső képzések formájában tudja segíteni a munkavállalókat, hiszen számos olyan könnyen tervezhető és gyors képzés, valamint ismeretterjesztő anyag hozzáférhető már, melynek elsajátításával, áttanulmányozását követően egy akár egy-egy érdeklődő kolléga is bátran vállalkozhat

- előadás, ismeretterjesztő előadás megtartására
- tréningprogram összeállítása, tréning megtartására
- workshop megszervezésére is.

Kifejezetten jó gyakorlatként említhető a már működő program, a TÖÖSZ kétnapos konfliktuskezelési képzési programja, mely olyan módszereket, technikákat ad át, amelyek segítik a településvezetőket abban, hogy mindennapi munkájuk során; a lakossággal, munkatársaikkal és partnereikkel való tárgyalási és konfliktushelyzetek során a felmerülő problémákat konstruktívan és eredményesen tudják megoldani¹²³.

122 forrás: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi kar, Általános és Igazságügyi Mediátor szakirányú továbbképzés, 2018. saját jegyzet, előadó: Juhász Éva Anna

123 javasolt irodalom: Krémer András - Pallai Katalin I. KONFLIKTUSKEZELÉS Alternatív vitarendezési módszerek a települési és közösségi konfliktusok kezeléséhez
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiYv67T_sXwAhVlwosKHQd6BGsQFjAAegQIAxAD&url=http%3A%2F%2Fwww.pallai.hu%2Fwp-content%2Fuploads%2F2010%2F11%2F2009_Frjes_krmer_Pallai-book.pdf&usg=AOvVaw2b7H8T10S8zQ_wFx-R56Kv
valamint: TRÉNERI KÉZIKÖNYV Érzékenyítő tréningek elmélete és gyakorlata Szerkesztette: Bibok Ágnes és Kaszper Blanka (2017)
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi3lvDH_8XwAhVUCRAIHRXJCQoQFjAEegQICRAD&url=https%3A%2F%2Fkathia.hu%2Fwp-content%2Fuploads%2F2018%2F09%2FTreningkonyv.pdf&usg=AOvVaw2yehASsfN-EmYcdYgLaL

Összegzés

Mindezek után jogosan merülhet fel az olvasóban a kérdés: érdemes-e belevágni ebbe az egészbe? Az „Ajánlás a korrupció ellenes küzdelem érdekében az integritásirányítási rendszert – önkéntes döntésük alapján - kialakítani szándékozó költségvetési szervek számára” című kiadványban erre a kérdésre az alábbi válasz olvasható¹²⁴: „Az integritásirányítási rendszer ... 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 teherre 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.” És pontosan erről van szó. Ezt ismerte fel az agilis szemléletmód is, és öntötte különböző módszertanokba. A szervezet munkája válik hatékonyabbá és eredményesebbé a képzett és elégedett, közösségben jól teljesítő munkavállalók által megvalósított átlátható és értékalapú szervezeti kultúra által.

A módszertani útmutató részét képező mintaszabályzat sokkal inkább ennek a módszertannak a szemléletformáláson keresztül történő bevezetését valamint dokumentálását segítő, ajánlás-jellegű dokumentum, mintsem hagyományos értelemben vett szabályzat, melyet a módszertani útmutatóban foglaltak alapján, teljes egészében az adott szervezet tölt meg tartalommal.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Szatmárecsk Zoltán [2017]: *Az elektronikus iratok kezelése*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest ISBN 978-615-5845-09-3 (PDF)
2. Pulay Gyula: [2021] *Az integritásirányítás lehetséges modelljei*, Belügyi Szemle 2021/11. p.1913
3. <https://ojs.mtak.hu/index.php/belugyiszemle/issue/view/578/372>
4. Balatoni Mónika [2017]: *Közzszolgálati kommunikáció, ügyfélkapcsolatok alapismeretei*. Nemzeti Közzszolgálati Egyetem, Budapest
5. Dr. Révész Balázs – Dr. Buzás Péter [2018]: *Az adatvédelem, az információszabadság és az integritás összefüggései*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest ISBN978-615-5889-81-3 (PDF)
6. Dr. Ujfaludi László Zoltán [2018]: *Belső adatvédelem az integritás tükrében* Dialóg Campus Kiadó, Budapest ISBN 978-615-5920-37-0 (PDF)
7. Dr. Tarczy-Ábrahám Dominika [2018]: *Információszabadság alapismeretek*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest ISBN978-615-5920-45-5 (PDF)
8. DMS One Zrt. *Iratkezelési útmutató 10 gyakorlati tanács az elektronikus iratkezeléshez: folyamatok, problémák és a legjobb megoldások* www.dmsone.hu
9. *Módszertani útmutató a kontrollkörnyezet és az integrált kockázatkezelési rendszer kialakításához* [2016]
<https://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/a/12/a1000/1%20r%C3%A9sz.pdf>

124 <https://korrupciomegelozes.kormany.hu/szakmaianyagok-es-osszefoglalo2>

10. Módszertani útmutató a szervezeti integritást sértő eseményekre vonatkozó bejelentések fogadására és kivizsgálására [2016]
<https://korruptio megelőzes.kormany.hu/download/c/12/a1000/III%20r%C3%A9sz.pdf>
11. Dr. Klotz Péter [2020.]: *Integritás alapismeretek*. Nemzeti Közszerológati Egyetem; Közigazgatási Továbbképzési Intézet, ISBN 978-963-498-299-9 (PDF)
12. A Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe <http://mkk.org.hu/hivatasetika>
13. Dr. Malét-Szabó Erika (szerk.): *Szemelvények a korrupció pszichológiájából* (tankönyv) Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest
14. Cseh Gergely – Sáfrány Laura: *Az ügyfélbarát ügyintézés – elméleti és gyakorlati - aspektusai*. Miskolci Jogtudó, 2020/1. szám 17-25. HU ISSN 2630-9505
15. Domokos László – Nyéki Melinda – Jakovác Katalin – Németh Erzsébet – Hatvani Csaba: *Kockázatelemzés és kockázatkezelés a közsférában és a közpénzügyi ellenőrzésben*. Pénzügyi Szemle 2015/1. p. 7-28.
16. Gajduschek György [2014.]: *Ügyfélkapcsolatok és ügyfél-elégedettség a közszektorban*. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest
17. Krauss Ferenc Gábor [2018.]: *Integritás az emberierőforrás-gazdálkodásban*. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest ISBN 978-615-5870-11-8 (PDF)
18. Magyar Államkincstár: Szabályszerüségi pénzügyi ellenőrzés módszertana helyi önkormányzatokra, nemzetiiségi önkormányzatokra, társulásokra, térségi fejlesztési tanácsokra és az általuk irányított költségvetési szervekre. 2020.
https://allamhaztartas.kormany.hu/download/1/be/92000/A_szabalszerusegi_penzugyi_ellenorzes_Modszer_tana_2020_final_al%C3%A1%C3%ADrt.pdf
19. Állami Számvevőszék: Jelentés Önkormányzatok ellenőrzése – Az önkormányzatok integritásának ellenőrzése (Összegzés önkormányzatok összesen) 2021. 21005
20. Dávid Péter – Lóczy Péter [2013.]: *Hivatásetika és kultúra, érdekérvényesítés*. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest
21. Kiss Csaba – Csillag Sára [2014.]: *Szervezeti kultúra*. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest
22. Dr. Belényesi Emese [2018.]: *Közigazgatási szervezeti kultúra*. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest ISBN 978-615-5870-78-1 (PDF)
23. Dr. Remete Sándor: *GDPR – tippek hivatalvezetőknek*. Jegyző és Közigazgatás 2018-11-28 XX. évfolyam, 4. lapszám
24. A Nemzeti Közszerológati Egyetem Integritásalapismeretek e-learning köztisztviselői továbbképzés tananyaga. A képzés nyilvántartási száma: PN-0478-1712-MK-C1
25. Pénzügyminisztérium: A hazai államháztartási belső kontroll rendszer bemutatása <https://allamhaztartas.kormany.hu/a-hazai-allamhaztartasi-belső-kontroll-bemű>
26. Nemzetgazdasági Minisztérium: Államháztartási Belső Kontroll Standardok és Gyakorlati Útmutató, 2017.
https://allamhaztartas.kormany.hu/download/d/48/e1000/%C3%81BKSGYU_k%C3%B6zz%C3%A9rt%C3%A9telre_20170918.pdf
27. Patrick Lencioni: *Kell egy csapat (A sikeres együttműködés 5 akadály)* HVG Könyvek (2009.) ISBN 9789639686908
28. Patrick Lencioni: *Az ideális csapatjátékos (Hogyan fejlesszük az együttműködés alapkészségeit?)* (2016) ISBN 9789633043844

29. Csath Magdolna: Innovatív és agilis állam, mint a sikeres gazdaság és társadalom feltétele in: Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2016/1, 4-23.
<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk>
30. Budai Balázs Benjámin: A közigazgatás újragondolása akadémiai Kiadó ISBN: 9789634540656
https://mersz.hu/dokumentum/dj276aku__1
31. Tamás Veronika: Politikai élet a helyi önkormányzatokban A helyi politika szereplői, mozgásterük és kapcsolataik a helyi politikai rendszerben Kiadja: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Budapest, 2014.
https://www.google.com/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjNno68gsbwAhU3gf0HHXQ8CGAQFjAAegQIAxAD&url=https%3A%2F%2Fpolitikatudomany.tk.hu%2Fuploads%2Ffiles%2FTamas_Veronika_Politikai_élet_a_helyi_önkormányzatokban.pdf&usg=AOvVaw3oNLP7CwHGEWc0swPZ6DCG
32. Államtudományi Műhelytanulmányok 2017.13. szám, Paksi-Petró Csilla A közigazgatási vezetőfejlesztés oktatási-módszertani újdonságai
33. Krémer András - Pallai Katalin I. KONFLIKTUSKEZELÉS Alternatív vitarendezési módszerek a települési és közösségi konfliktusok kezeléséhez-Polgármester Akadémia
https://www.google.com/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiUxZiDg8bwAhXcgf0HHc0WakQQFjAAegQIAxAD&url=http%3A%2F%2Fwww.pallai.hu%2Fwp-content%2Fuploads%2F2010%2F11%2F2009_krmer_pallai_konfliktus-bch.pdf&usg=AOvVaw0WEisYfr8XMyUYz9JqgSZi
34. HATEKONY KÖZSZOLGÁLAT ÉS JÓ KÖZIGAZGATÁS – NEMZETKÖZI ÉS EURÓPAI DIMENZIÓK Szerkesztette: Kaiser Tamás - Nemzeti Köszolgálati Egyetem Budapest, 2014. (pdf)
35. Németh, Erzsébet és Martus, Bettina Szandra és Vargha, Bálint Tamás és Gergely, Szabolcs és Vasváriné Molnár, Judit (2017) *ELEMZÉS A KÖZSZFÉRA INTEGRITÁSI HELYZETÉRŐL 2017*. Állami Számvevőszék, Budapest. ISBN 978-615-5222-18-4
36. Heidrich Balázs: Szervezeti kultúra és interkulturális menedzsment Akadémiai Kiadó (2017) ISBN: 978 963 454 146 2
https://mersz.hu/dokumentum/dj248szkeim__20
37. Business Coaching jegyzet – Miterliné Kovács Edit, EntSol Informatikai Kft. Business és Team Coaching alapok képzés 2021.
38. <https://agilemanifesto.org/iso/hu/principles.html> Az Agilis Kiáltványt alkotó elvek
39. Building an Agile Government: Its Possibilities, Challenges, and New Tasks; Kil Pyo Hong, Pan Suk Kim; Halduskultur; Vol. 10, No.1.; DOI: <https://doi.org/10.32994/hk.v21i1.235>; 2020 december 3.
40. Agilis projektmenedzsment és szervezeti agilitás fejlesztése – promanconsulting.hu
41. Kránitz Éva MBA vezetőfejlesztési tanácsadó <https://vezetofejlesztes.hu/agilis-vezeto>

Mintasabályzat

A szabályzat célja, hatálya, értelmező rendelkezések

A szabályzat célja, hogy az integritásirányítási rendszert bevezető szervezetnek vezetői számára segítséget nyújtson a megfelelő integritásirányítási rendszer kialakításának, működtetésének, valamint dokumentálásának folyamatában, ezáltal hozzájáruljon a megfelelő szervezeti kultúra kialakításán keresztül a szervezet korrupcióval szembeni ellenálló képességének javításához. Sokkal inkább egy dinamikus rendszerként, folyamatként mint hagyományos értelemben vett szabályzatként kezelve a dokumentumot.

A szabályzat személyi hatálya a helyi önkormányzati szervezet teljes foglalkoztatotti állományára kiterjed.

A szabályzat tárgyi hatálya elsősorban a helyi önkormányzat munkatársainak hivatali tevékenységével kapcsolatos magatartására, a megfelelő szervezeti kultúra kialakításához szükséges kompetenciák mérésére és fejlesztésére, az átlátható és értékvezérelt működés érdekében hozott intézkedésekre, azaz a szervezet integráns működésére terjed ki.

A szabályzat hatálya nem terjed ki azon magatartási formákra, valamint azon intézkedésekre és kötelezettségekre, amellyel kapcsolatban más jogszabály szerint kijelölt szerv jogosult és köteles eljárni, valamint amelyek tartalma szerint más hatóság, vagy a hivatal valamely szervezeti egységének hatáskörébe és illetékességébe tartozó hatósági eljárásnak van helye.

Integritásirányítási rendszerre vonatkozó előírások

A módszertani útmutatóban kifejtettek alapján, összefoglalva integritásirányítási rendszer körébe tartozik minden olyan (vezetői) intézkedés, maga a vezetői attitűd, szokás, esemény, cselekmény, és szabályozás együttese, melyek összefüggésben állnak egymással, a szervezeti működés mindennapi és gyakorlati szerves részét képezik, valamint a hiteles, önazonos, átlátható és elszámolható működést szolgálják.

A szabályzat jelen pontjában érdemes összegyűjteni a szervezeti értékleltár elkészítésének módját, mikéntjét, továbbá az integritásirányítási rendszer kiépítése majd működtetése érdekében szükséges, intézkedést vagy beavatkozást igénylő területeken azok jellegét, módját, rendszerességét és dokumentálását.

Segítséget nyújthat a szempontrendszer kialakítása és vizsgálata szempontjából az „Ajánlás a korrupció ellenes küzdelem érdekében az integritásirányítási rendszert – önkéntes döntésük alapján - kialakítani szándékozó költségvetési szervek számára” című dokumentum.¹²⁵

Szervezeti magatartási/etikai kódex

A szervezeti értékek feltérképezésének eredményeképpen kialakult szervezeti értéklista megfogalmazása, deklarálása. A meglévő értékleltár alapján, valamint a szervezetben ezen felül követni kívánt értékek hozzáadása mentén, a szervezeti sajátosságok figyelembevételével etikai/magatartási kódex kialakítása, létrehozása, esetleges felülvizsgálata.

Segítséget nyújthat a 2018-ban kiadott „Az integráns önkormányzat” című módszertani útmutató, azaz a kialakítás során célszerű szem előtt tartani az alábbiakat: világos és egyértelmű

¹²⁵ 1. számú melléklet tartalmazza

fogalmazásmód, egyszerű mondszerkesztés, tagolt szerkezet, egységes fogalomhasználat, megfelelő hivatkozások. Tartalmilag pedig a Zöld Könyv ajánlásainak megfelelően javasolt szabályozási köröket meghatározni.¹²⁶

További fontos eleme jelen szakasznak az etikai kódex nyilvánosságának, megismerhetőségének biztosítása érdekében megtett vagy alkalmazandó intézkedések.

Alaptevékenységre vonatkozó előírások

A módszertani útmutatóban foglaltak alapján a szervezet alaptevékenységének vizsgálata, a vezetők valamint a munkavállalók bevonásával.

Intézkedési/cselekvési terv elkészítésének lehetősége, az egyéni integritás fejlesztése érdekében megtett intézkedések, a képviselő-testület integráns működését segítő/biztosító tényezők kialakítása, a bizottságok integráns működését segítő tényezők, a vezetők: polgármester/alpolgármester, valamint a jegyző továbbá a köztisztviselők integráns működését segítő tényezők bevezetése, fejlesztése szempontjából. Az önkormányzati további munkavállalóinak vizsgálata az integritás szempontjából.

Azaz a szervezet jelenlegi működésnek, integritási szintjének vizsgálata, felmérése, majd ennek eredményeképpen a szemléletformálás érdekében kidolgozott cselekvési terv dokumentálása.

Személyügyeket érintő előírások, képzési előírások

A személyügyi folyamatrendszer átfogó vizsgálata a módszertani útmutató alapján, a szervezeti munkavállalók bevonásával. A szervezeti kultúra, a közösség jellegének felmérése, a működési problémapontok feltárása, vizsgálata.

A toborzás, kiválasztás, folyamatában az etikusság, mint kompetencia megjelenítésének érdekében tett lépések.

A szervezetben megvalósuló információáramlás jellege, a döntéshozatal módja, a visszacsatolás megvalósulásának vizsgálata.

Az összeférhetetlenség, méltatlanság, vagyonynyilatkozatok kezelésének gyakorlati megvalósulása a szervezetben

Az integráns szervezeti kultúra kialakítása és fenntartása érdekében tett lépések, esetleges cselekvési terv a munkavállalói jól-lét érdekében bevezetett intézkedések, a szemléletformálás, kompetenciafejlesztés, valamint a vezetők képzése tekintetében.

Az önkormányzati szervezet munkavállalóinak képzési valamint továbbképzési rendszerének dokumentálása.

Pénzügyi előírások, beszerzésekkel kapcsolatos előírások

Tekintve, hogy a pénzügyi terület jelenti a leginkább normatívan leszabályozott területet, a módszertani útmutatóban kifejtettek alapján elsősorban a beszerzések területe tesz lehetővé további szabályalapú megközelítést.

¹²⁶ 2. számú melléklet. a Zöld Könyv ajánlásai az etikai kódexek szabályozási körének meghatározása tárgyában <https://korupciomegelozes.kormany.hu/etikai-kodexek>

Az általános szabályozottsági helyzet felmérése szempontjából segítséget nyújthat a vezetők számára az ÁSZ által kiadott segédlet, az integráns működés vizsgálata szempontjából szükséges szabályozási körök megléte tekintetében.¹²⁷

A beszerzések rendszerének vizsgálata, szabályozása.

Az államháztartási belső kontroll rendszerének működtetése.

Szabályzatok rendelkezésre állása, aktualizálása, valamint megismertetése.

Iratkezelési előírások, Adatkezeléssel kapcsolatos előírások, valamint Informatikai előírások

A szervezetben működtetett iratkezelési rendszer jellege, helyzetelemzés. Cselekvési terv megfogalmazása amennyiben szükséges.

A GDPR megfelelés-kepcán megvalósított helyzetelemzés, szükség esetén intézkedési terv elkészítése.

A módszertani útmutatóban foglaltak figyelembevételével a szervezeti jogosultságok felülvizsgálata. A kötelező közzététel gyakorlati megvalósulásának vizsgálata.

Az átlátható működés érdekében tett intézkedések.

Az elektronikus ügyintézésrel kapcsolatos tájékoztatás megléte, jellege, az elektronikus ügyintézési lehetőség széles körű gyakorlati megvalósulása, hozzáférhetősége érdekében tett intézkedések.

A szervezetben a rendszergazdai, informatikai feladatokat ellátó személy feladata és felelőssége.

Ügyfelekkel való kapcsolatokra vonatkozó előírások

Az etikai/magatartási kódexben megfogalmazott értékek, elvárások megvalósulási szintje, ügyfél-elégedettség mérések formája, gyakorisága, dokumentálása.

Az ügyfélforgalmat bonyolító munkavállalók képzése, valamint e tevékenységgel kapcsolatba hozható kiegészítő állapotának elkerülése, megelőzése érdekében tett intézkedések.

Az integrált kockázatkezeléssel kapcsolatos előírások

Az integrált kockázatkezelés gyakorlati működtetésének valós szintje, mértéke a szervezetben.

Meglévő jó gyakorlatok dokumentálása, vagy az esetleges fejlesztési lehetőségek, beavatkozási pontok megvizsgálása.

A kockázatkezelési tevékenység felszínre hozatala, a hatékonyabb működtetést segítő nyilvánosság biztosításának szükségessége, módja, mikéntje.

A bejelentések kivizsgálására vonatkozó előírások

A bejelentések kezelésre, kivizsgálására irányadó szabályozás megléte.¹²⁸

A szervezetben a konfliktuskezelési rendszer vizsgálata, kialakítása, működtetése, fejlesztése valamint a sikeres probléma-kezelési kultúra kialakítása érdekében tett lépések.

A szervezet hibázási-kultúrájának vizsgálata.

¹²⁷ 3. számú melléklet, Az ÁSZ 21005 számú jelentése: Önkormányzatok ellenőrzése – Az önkormányzatok integritásának ellenőrzése (Összegzés önkormányzatok összesen) 2021. II. sz. melléklet p. 21.

¹²⁸ hasznos támpontot nyújthat a szabályozások elkészítéséhez a Módszertani útmutató a szervezeti integritást sértő eseményekre vonatkozó bejelentések fogadására és kivizsgálására című dokumentum <https://korrupcio-megelozes.kormany.hu/szakmaianyagok-es-osszefoglalok2>

Egyebek

Bármely egyéb a vezető(k) által lényegesnek és szükségesnek tartott szempont, terület vagy szabályozási kör.

Megismerési nyilatkozatok.

Szabályzat aktualizálására irányuló rendelkezések.

Esetleges mellékletek

1. számú melléklet

- 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 szabállyal, amely egyaránt gondoskodik a szervezeten belüli bejelentések kezeléséről, valamint a bejelentők (whistleblower) védelméről.
- Az adott költségvetési szerv rendelkezik minden számára előírt belső szabállyal, 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 szervben 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.

2. számú melléklet

4. keret Az integritási kódex megfogalmazása: módszerbeli és tartalmi irányelvek

A szakirodalom számos kritériumot és irányelvet dolgozott ki az integritási kódexek megalkotására. Az alábbiakban egy válogatás következik azokból az ajánlásokból, amelyek ezeken az irányelveken és a tapasztalatok tanulságain alapulnak:

Fontos előkészítő lépés, hogy a kódexet előzze meg a felső vezetés (politikai és/vagy hivatali) által írott **levél**, amely elmagyarázza, miért van szükség a kódex elkészítésére, és hangsúlyozza annak fontosságát.

A kódexnek magának egy **bevezetővel** kell kezdődnie, amely kitér a kódex céljaira és jellemzőire. A teljesség igénye nélkül következzen egy lista azokkal a szempontokkal és kérdésekkel, amelyek felvetethetők:

- Céllok: Milyen elvárásoknak kíván eleget tenni a kódex?
- Hatókör: Kire vonatkozik a kódex?

- **Érvényesítés:** Érvényesíthetők-e a kódexben foglaltak, és ha igen, hogyan?
- **Kapcsolattartó:** Kihez fordulhatnak az alkalmazottak, ha kérdésük van a kódex tartalmával vagy érvényesítésével kapcsolatban?
- **Az értékek és szabályok hierarchiája:** A kódex olvasójának kell-e bármilyen fontosságot tulajdonítania annak, hogy milyen sorrendben jelennek meg az értékek/szabályok?
- **Ellentmondásos értékek:** Mi a teendő, ha a kódexben szereplő értékek ellentmondásban vannak egymással? Nyújt-e támogatást a szervezet azoknak az alkalmazottaknak, akik ilyen dilemmával találják szemben magukat (például képzéssel, oktatással, tanácsadással stb.)?
- **Konzisztencia:** A kódex egy szélesebb integritás-irányítási rendszerbe ágyazódik be. Melyek az egyéb eszközök, és hogyan kapcsolódnak a kódexhez?

A bevezetőt követi a tényleges kódex. Az alábbi irányelvek (Maesschalck & Schram 2006) növelhetik az olyan kódex minőségét és relevanciáját, amely a következő mintát követi: korlátozott számú alapértékből áll, ezek mindegyike definiált, azután pedig tovább van részletezve speciális szabályokban, amelyeket viszont példákkal lehet illusztrálni:

- **Világos:** Tegyük a szöveget olyan világossá és olvashatóvá, amennyire csak lehet. A kódexnek világosnak kell lennie minden alkalmazott számára, akitől elvárják, hogy alkalmazza.
- **Egyszerű:** tegyük a szöveget a lehető legegyszerűbbé, de ne túl egyszerűvé. Az integritás bonyolult téma, nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy kódexben esik róla szó. Mégis, nincs miért a szükségesnél bonyolultabbá tenni a dolgokat.
- **Konkrét:** Kerüljük az üres általánosítást. A homályos kijelentések nem mindig elkerülhetők, különösen az (értékeken alapuló) „etikai kódexekben”. Mindazonáltal fontos erre törekedni, és az értékeket a lehető legkonkrétan megfogalmazni, például speciális szabályokban vagy irányelvekben pontosítsuk, vagy konkrét példákkal illusztráljuk őket.
- **Konzisztens:** A fogalmakkal bánjunk takarékosan, és következetesen használjuk őket. Nem szerencsés különböző kifejezéseket használni ugyanarra a fogalomra egyazon kódexen belül (vagy különböző dokumentumokban ugyanazon a szervezeten belül). Hasonlóképpen, kerüljük, hogy ugyanazt a kifejezést különböző jelentéssel használjuk. Döntsünk a mellett a kifejezés mellett, amelyik a legmegfelelőbb, és a különböző dokumentumokban használjuk következetesen ugyanabban az értelemben. Ez nagyban növeli annak az esélyét, hogy az alkalmazottak ugyanazt a nyelvet beszéljék, lehetővé téve, hogy a kódex és a vele kapcsolatos dokumentumok igazán hasznos eszközei legyenek a képzésnek és a mindennapi kommunikációnak.
- **Hivatkozással:** Mellékeljük a kódexben a megfelelő kereszthivatkozásokat más dokumentumokra, irányelvekre, kódexekre, ahol az alkalmazottak meghatározott témákról további részleteket találhatnak (lásd a fent említett kódex, mint az integritással kapcsolatos összes releváns információ „portálja” ötletét).
- **Releváns:** A kódexnek túl kell lépnie a nyilvánvalón és különösen azokra a kérdésekre kell fókuszálnia, ahol iránymutatásra van szükség. Ennek meg fog nőni az esélye, ha a fent említett technikákat alkalmazzák az előkészítés során: kockázat-elemzés és dilemmák elemzése.

3. számú melléklet

Az önkormányzatok integritásának ellenőrzése során értékelt 26 dokumentum¹²⁹

	Hivatal		Önkormányzat
1	Szervezeti és működési szabályzat	1	Képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendelet
1a	Szervezeti felépítés és a működés rendje, szervezeti egységek megnevezése	1a	Átruházott hatáskörök, önkormányzat szervei, jogállása, vagyonyilatkozat bizottság
2	A vagyonyilatkozat átadására, nyilvántartására, a vagyonyilatkozatban foglalt személyes adatok védelmére vonatkozó szabályzat		
3	Vezetői nyilatkozat a belső kontrollrendszer minőségéről		
4	Szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendje		
4a	bejelentő védelme, tájékoztatása		
5	Integrált kockázatkezelés eljárásrendje		
5a	kockázatok felmérésének kötelezettsége kiértékelés		
6	Számviteli politika	2	Számviteli politika
6a	lényeges, nem lényeges, jelentős, nem jelentős szabályozása	2a	lényeges, nem lényeges, jelentős, nem jelentős szabályozása
7	Az eszközök és a források leltárkészítési és leltározási szabályzata	3	Az eszközök és a források leltárkészítési és leltározási szabályzata
7a	menyiségi felvétellel történő leltározás gyakorisága	3a	menyiségi felvétellel történő leltározás gyakorisága
8	Az eszközök és a források értékelési szabályzata	4	Az eszközök és a források értékelési szabályzata
8a	követelések értékelésének szabályai	4a	követelések értékelésének szabályai
9	Pénzkezelési szabályzat	5	Pénzkezelési szabályzat
9a	napi készpénz záró állomány	5a	napi készpénz záró állomány
10	Számlarend	6	Számlarend
10a	főkönyvi és az analitikus nyilvántartás kapcsolata	6a	főkönyvi és az analitikus nyilvántartás kapcsolata
11	Beszerezések lebonyolításával kapcsolatos eljárásrend	7	Beszerezések lebonyolításával kapcsolatos eljárásrend
12	A tervezéssel, gazdálkodással kapcsolatos belső szabályzat	8	A tervezéssel, gazdálkodással kapcsolatos belső szabályzat
12a	kötelezettségvállalás, teljesítés-igazolás szabályozása	8a	kötelezettségvállalás, teljesítésigazolás szabályozása

129 Állami Számvevőszék: Jelentés Önkormányzatok ellenőrzése – Az önkormányzatok integritásának ellenőrzése (Összegzés önkormányzatok összesen) 2021. 21005 II. sz. melléklet p.21.

13	A kötelezettségvállalásra, teljesítés-igazolására jogosult személyekről és aláírás-mintájukról vezetett nyilvántartás	9	A kötelezettségvállalásra, teljesítés – igazolására jogosult személyekről és aláírás-mintájukról vezetett nyilvántartás
14	Az ajándékok, egyéb előnyök elfogadásának szabályozása	10	Az ajándékok, egyéb előnyök elfogadásának szabályozása
14a	elfogadható ajándék mértéke	10a	elfogadható ajándék mértéke
15	A közérdekű bejelentések, panaszok kezelésének eljárásrendje	11	A közérdekű bejelentések, panaszok kezelésének eljárásrendje

Módszertani útmutató a nemzetbiztonsági szolgálatok integritásának fejlesztéséhez

Bevezető

Jelen módszertani útmutató célja, hogy kontextusba helyezze és megvilágítsa a szakmai hátterét annak a szervezettípus-specifikus integritásirányítási mintaszabályzatnak, melyet a 2020–2022 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korruptióellenes Stratégia, valamint az ahhoz kapcsolódó intézkedési terv elfogadásáról szóló 1328/2020. (VI. 19.) Korm. határozat 1. melléklete 13. pontjához kapcsolódóan a KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-00001 azonosító-jelű, „Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében” című kiemelt projekt keretén belül a nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozóan állítottunk össze. A módszertani útmutató az adott szervezettípus szervei széles körében alkalmazható útmutatást kíván nyújtani, ezért nem tartalmazza konkrét szervezeteknél történt, pozitív vagy negatív esetek bemutatását.

Alaptörvényünk deklarálja, hogy „Magyarország független, demokratikus jogállam.”¹³⁰ A demokrácia értékirányai összevágtnak a társadalmi- és egyéni fejlődés filozófia és pszichológia által deklarált irányával, hiszen az egyéni érettségen, felelősségvállaláson, méltóságon, autonómián alapuló kölcsönös együttműködés erőszakmentes rendszere irányába való elmozdulást támogatják. A társadalmi fejlődés optimális közege a közérdeket előtérbe helyező együttműködés túlsúlyával, az állampolgári jogok és kötelességek tiszteletben tartásával, egyensúlyával jellemezhető. Az egyéni autonómiák szabad kibontakoztatása, az önmegvalósítás során kulcskérdés, hogy a rövidtávú egyéni érdeket szolgáló, versengő stratégiák ne kerüljenek előtérbe. Ha ugyanis egyes társadalmi szereplők kötelességeiket nem teljesítik, miközben más állampolgárok, illetve a nemzet biztonságát, jogait önkényesen, önös vagy idegen érdektől vezérelve korlátozzák, az egyrészt részükre jogtalan előnyt, szélsőséges esetben aránytalan hatalomkoncentrációt eredményez, másrészt pedig másokat is demoralizál, az együttműködés felrúgására készlet. Az így létrejövő társadalmi közeg egyre többeket visz rá az együttműködés feladására, mígnem végül a társadalmi értékek és a közrend felbomlása révén mindenki számára kedvezőtlen helyzet, a demokratikus társadalmi rend kényes egyensúlyának összeomlása következhet be. Ennek megelőzése, kivédése érdekében az állam – társadalmi szerződésen alapuló demokratikus felhatalmazás alapján – az állami erőszak monopólium törvényileg szabályozott keretei között jogosult és köteles fellépni az együtt nem működőkkel szemben. Az így nyerhető biztonságért cserébe az állampolgárok lemondanak autonómiájuk és szabadságuk egy részéről, tudomásul veszik, hogy a rendvédelmi szervek, nemzetbiztonsági szolgálatok szükség esetén élnek többek között a titkos információgyűjtés és leplezett eszközalkalmazás eszközeivel és módszereivel.

A demokrácia feltételezi az állampolgárok érettségét, jogkövetési hajlandóságát, a közösségi érdekek prioritását, ugyanakkor sajnos teret enged a kompetitív önérvényesítő stratégiáknak. A nemzetbiztonsági szolgálatok, mint különleges rendvédelmi szervek a maguk speciális eszközeivel és módszereivel hozzájárulnak az Alaptörvényben deklarált demokratikus alapértékek védelméhez, hiszen segítenek kiszűrni azokat, akik a saját érdekeiket előtérbe helyezve, a kö-

130 Alaptörvény, Alapvetés, B cikk (1)

zösség érdekeit és normáit figyelmen kívül hagyva a haza érdeke ellen ténykednek. Ezen tevékenysége során azonban rendkívül fontos, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok „társadalmi rendeltetésüknek megfelelő módon működjenek”, önmaguk is mindenkor a törvényes kereteken belül maradjanak, máskülönben sérülnek erkölcsi fundamentumaik. Ennek érdekében fontos tökéletesíteniük integritás irányítási rendszerüket.

A kiinduló fogalom, az integritás szó a latin *in tangere* kifejezésből ered, amelynek jelentése: érintetlen, egységes, osztatlan, tiszta. Szervezetekre és intézményekre vonatkoztatva a fogalom lényege, hogy az integritás alapon működtetett szervezet a rendeltetésének megfelelően látja el feladatait; működése átlátható, elszámoltatható, tisztességes, etikus, feddhetetlen, sebezhetetlen. A követett értékek, célok és az egyes személyek viselkedése összhangban áll, a szervezetek és munkatársaik minden szükséges lépést megtesznek, hogy a követett értékeknek megfelelően végezzék munkájukat.¹³¹

Az Alaptörvényben deklarált demokratikus berendezkedés, jogbiztonság megvalósulása érdekében nélkülözhetetlen, hogy a közszolgálatban, rendvédelemben dolgozók munkafeladataikat lelkiismeretesen, részleghajlás nélkül, pártatlanul, magas színvonalon, mindig a közjót szem előtt tartva lássák el. Az integritás a kormányzati hatékonyságot növelő, „megtérülő befektetés”, hisz növeli a közbizalmat, elősegíti a megfontolt, pártatlan döntések meghozatalát, megfelelő közeget teremt a nemzetközi gazdasági kapcsolatok, befektetések virágzásához. Ennek biztosítása érdekében a jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök teljes spektruma hangsúlyt helyez az olyan eljárásrendek és ellenőrzési mechanizmusok kidolgozására, melyek a rendvédelmi szférában dolgozók tevékenységének tisztaságát szolgálják. A hivatásos szolgálati jogviszony, a hierarchiához kapcsolódó függelmi rend már önmagában ad egyfajta stabilitást, biztonságot a nemzetbiztonsági szolgálatoknak. Rendelkezésre állnak szigorú szabályozási keretek, ellenőrző rendszerek annak érdekében, hogy a szervezetek tagjai ne élhessenek vissza különleges szolgáltató képességükből fakadó előnyökkel sem egyéni, sem szervezeti szinten. Fontos azonban hangsúlyt helyezni arra, hogy a szabályalapú megközelítés korlátozó erején túl a nemzetbiztonsági szolgálatok állománya az értékek oldaláról is megfelelően felvértezett legyen, felismerje a morális dilemmákat, az integritást veszélyeztető helyzeteket, a korrupciós kísérleteket és minden szempontból megfelelő módon legyen képes reagálni ezekre. Ez a nemzetbiztonsági szolgálatok etikus működtetésének egyik fontos garanciális alapja. Jelen mintaszabályzat és módszertani útmutató célja a közszolgálati etika keretrendszerén belül, a feladatkör specifikus kihívásait figyelembe véve hozzájárulni a nemzetbiztonsági szolgálatok integritásirányítási rendszereinek kiépítéséhez.

Az integritásmenedzsment egy olyan ciklikusan megújuló, tudatos szervezeti tevékenységként írható le, amelynek célja az integritás központú szervezeti működés feltételeinek megteremtése és folyamatos biztosítása, amelynek érdekében a vezetés értékek mellett kötelezi el magát, ezek mentén a szervezet számára elérendő célokat határoz meg (tervez), ezek érdekében erőforrásokat szabadít fel, amelyek felhasználását gondosan nyomon követi, ellenőrzi, kiértékeli.

Az integritásmenedzsment rendszerek kiépítése terén felhalmozott tapasztalatokat komplex rendszerbe foglalja az OECD részletesen kidolgozott, átfogó ajánlása¹³², melyet kiindulási alapként mi is felhasználunk.

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

132 ATKÁRI János (ford.): *Egy szilárd integritásmenedzsment rendszer felé*. Forrás: http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/a/be/b0000/Atkari%20János_Egy%20szilárd%20integritásirányítási%20rendszer%20felé.pdf letöltés dátuma: 2015. 09. 10.

A szervezet alaptevékenysége

A közszolgálati etika azokat az értékeket, illetve kívánt társas magatartásmódokat írja le, amelyek a közösség szolgálatában, a demokratikus államrend fenntartása érdekében, a központi költségvetés terhére működtetett szervezetek munkatársainak munkafeladataikhoz, illetve végső soron az állampolgárokhoz való helyes viszonyulását jellemzik.

Közszolgálati dolgozóknak számítanak a köztisztviselők, a fegyveres és rendészeti szervek, a bíróságok, ügyészségek dolgozói.¹³³ A rendvédelmi szerveken belül tárgyalandók a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, melyek a közszolgálati etika egy speciális területét testesítik meg, hiszen a közösség érdekében sajátos módon korlátozzák az állampolgárok autonómiáját, tevékenységük a magánlakás, a magántitok és a levéltitok, illetve a személyes adatok védelméhez, információs önrendelkezéshez, valamint a birtokvédelemhez fűződő alapvető jogok korlátozásával járhat együtt. Különösen fontos, hogy tevékenységüket szigorú törvényi keretek között, a közjó érdekében, a társadalom számára nélkülözhetetlen okból folytassák.

A rendvédelem és ezen belül a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok fő célkitűzése a bűnüldözés terén: A titkos információgyűjtés eszközeinek és módszereinek alkalmazása révén olyan közeget teremteni és fenntartani, mely segít biztosítani az állampolgárok alapvető jogainak, érdekeinek érvényesülését, kiszűrni azokat, akik saját érdekükben illegitim módon korlátozni kívánják ennek lehetőségeit (például bűnözők); kedvező feltételeket teremtve ezzel az együttműködésen alapuló, demokratikus társadalmi fejlődés számára.

A nemzetbiztonsági tevékenység célja az államok szintjén megfogalmazva: A titkos információgyűjtés eszközeinek és módszereinek alkalmazása révén biztosítani az állam nemzetközi jogban és egyezményekben rögzített jogainak érvényesülését, kiszűrni azokat, akik más közösség előnyhöz jutása érdekében illegitim módon korlátozni kívánják ennek lehetőségeit; a nemzeti érdekek és értékek kölcsönös tiszteletben tartásán alapuló nemzetközi együttműködés számára kedvező közeget teremtve ezzel.

A nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenysége demokratikus körülmények között akkor tekinthető etikusnak, ha ezen elvek alapján folyik, e cél kibontakozását szolgálja és nem igazolható, ha ettől eltérő, parciális érdekek szolgálatában áll.

A szervezet vezetése, a szervezeti kultúra fejlesztése és a szervezeti etika

A nemzetbiztonsági szolgálatoknál az integritásirányítási eszközök, folyamatok struktúrák nagy része már jelenleg is fellelhető, így nem az elejétől kell kezdeni a rendszer kialakítását. A vezetés számára fontos célkitűzés lehet a témakör főbb kérdésköreinek tudatosítása, a meglévő alapok kiegészítése, rendszerbe foglalása. Mindez átfogó változásmenedzsment szemléletet igényel, hiszen e változások alapja a szervezeti kultúra fejlesztése.

A szervezeti változások vagy alulról felfelé irányulnak (bottom-up), vagy felülről lefelé (top-down). Az integritásirányítási rendszer bevezetéséhez és hatékony működtetéséhez – mivel az a szervezet működtetésének filozófiáját közvetlenül érinti – csak az utóbbi út járható, nélkülözhetetlen a felsővezetői akarat megléte és világos kommunikációja. Az integritásirányítási rendszer és a felsővezetés által formált szervezeti kultúra ugyanis egymással szorosan összefügg. Mindkettő háttérben meghatározott emberkép áll, aminek megfelelően különböző lélektani folyamatokra lehet alapozni a szervezetben folyó munkavégzés hatékonyságát és az etikai aspektusokat. A vezetés számára alapvetően két lehetséges eszköz áll rendelkezésre:

133 *A közszolgálat fogalma, a közszolgálati dolgozók köre, a közszolgálati jog fogalma.* Forrás: http://penzugysziget.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=2364%3A01tetel&catid=290&Itemid=400, letöltés dátuma: 2017. 12. 16.

1. Megerősíti a rendvédelmi dolgozók ellenőrzését, szigorítja és következetesen alkalmazza a büntetéseket, hogy azok nevelő-megelőző, illetve büntető-megtorló funkciója révén javuljon az érintettek jogkövetési hajlandósága.
2. Erőfeszítéseket tesz a rendvédelmi dolgozók erkölcsi fejlesztése, illetve az önálló felelősségvállalásra, partneri szemléletre épülő demokratikus szemlélet előmozdítása érdekében, hogy belátáson alapuló, belülről fakadó igényük legyen a jogkövetés.

Az első megoldást akkor alkalmazza a vezetés, ha az emberképe összevág azzal, amit McGregor X elméletnek nevezett, mikor összefoglalta a vezetéstörténet korai szakaszának emberképét. Ez a feltételezés a munkavállalót olyan személynek tekinti, aki lusta, a lehető legkevesbé dolgozik, csak a pénz-szerzésre törekszik, tájékozatlan, képtelen kezelni a változásokat, konfliktusokat és nem tisztességes.

A második az Y elméletet tükrözi: Az átlagember nem idegenkedik a munkától, hanem természetesen és kíváncsi számára a munkavégzéssel együtt járó testi és szellemi erőfeszítés. Ha az ember elkötelezi magát bizonyos szervezeti célok és értékek iránt, akkor nem a külső kényszer az egyetlen erő, mely e célokért végzett tevékenységre képes őt rávenni. A célokkal való azonosulás esetén az ember képes magát irányítani és ellenőrizni. Megfelelő feltételek esetén az átlagember elvállalja, sőt keresi a felelősséget. Az alkotóképesség, a kreativitás, a képzelőerő a legtöbb ember veleszületett képessége.¹³⁴

Ha az első pontban foglalt intervenció, a szigorú ellenőrzés, büntetés irányába mozdul el a szervezet, akkor a rendszer elkezd nevelni is a tagjait azzá, ahogy bánt velük, ugyanis a negatív emberkép ún. önattribúciós folyamatok révén önbeteljesítő jóslattá válik, beépül az én-képbe.¹³⁵ Leegyszerűsítve a következő folyamat játszódik le az emberben: „Mi az oka annak, ha becsületlenül viselkedek, szorgalmas vagyok? Észlelhető-e olyan külső ok a környezetemben, mely elegendő magyarázatot ad e viselkedésemre? Igen, hiszen ellenőrzik minden lépésem, és tudom, hogy komoly bajba kerülnek, ha megszegném a normákat.” Így nincs oka az embernek tovább keresni és magában megtalálni a becsületesség forrását, elvesz az autonóm erkölcsiség és munkakedv jöl-eső, büszkeséget, önbecsülést megalapozó érzése.

Amíg nem erősödik meg egy szervezetben a tagok, közösségek erkölcsi nivója, illetve nem alakul ki az együttműködésen alapuló közösségi szabályok elsődlegessége, addig mindenképpen szükség van korlátozó, megtorló eszközökre is a normaszegések visszaszabályozása, illetve a teljesítmény ösztönzése érdekében. Nem szabad azonban ezeket indokolatlanul, túlzott mértékben alkalmazni, hiszen a fejlődéshez lehetőséget kell biztosítani az önálló felelősségvállalásra is, amit menedzsment oldalról a felhatalmazás kultúrája képes biztosítani.

Végző soron társadalmi létünk alapértékeiről van szó. Az autokráciák, diktatúrák a félelemre és a kényszerű engedelmségre építenek, míg a demokratikus közeg a szeretetet és a félelem egyensúlyán alapuló normák belsővé tételére, az azokkal való azonosulásra. Ezt a kettőséget tükrözi az antikorrupciós szemléletű szabályalapú-, illetve az integritásfejlesztésen alapuló értékalapú megközelítés különbsége is, amit az alábbi táblázatban foglalunk össze:

Szabály alapú megközelítés	Értékalapú megközelítés
Korrupció megakadályozása	Integritás megerősítése
Jogi megközelítés	Etikai megközelítés

134 MCGREGOR, D.: *The Human Side of Enterprise*. New York: McGraw-Hill, 1960

135 Ezt a folyamatot a szociálpszichológia mélyrehatóan vizsgálta, kísérletileg többszörösen igazolta. Bővebben lásd: ATKINSON, Rita L., ATKINSON, Richard C., SMITH, Edward E., BEM, Daryl J.: *Psichológia*. Budapest: Osiris-Századvég, 1995. 18. fejezet

Cél: kockázatok feltárása	Útmutatás, fejlesztés
Cél: retorzió, elrettentés	Meggyőzés
Esemény (eset, ügy) után	Prevenció (megelőzés)
Hangsúly: bűnön, bűnösön	A korrupció belső logikáján
Erkölcseleg fejletlen embernek tekinti a bűnelkövetőt, megbélyegzi	Rávilágít a társadalmi kontextus kényszerítő erejére: bárki kerülhet ilyen helyzetbe
Hangsúly egyes elkövetőkön	Hangsúly minden egyénen, a közösségen
Az elkövetők és bűnüldözők problémájának tekinti	Mindenki közös problémájának tekinti a megoldásban való részvételt
Szakértők bevonása a megoldásba	A közösségi intelligencia mozgósítása
Az egyént gyermekként kezeli, kontrollálja	Az egyént felnőttnek tekinti, partnerként vonja be
Bűntudatot, elhárítást kelt	Büszkeséget ébreszt
Tabu, elhallgatás, félelem	Nyílt társadalmi diskurzus
Heteronóm (kivülről vezérelt) erkölcs	Autonóm (belsőről vezérelt) erkölcs
Bizalmatlanság	Bizalom
Jogi keret: betartás / kibúvó	Önálló mérlegelés
Pontosan definiálható korrupciós esemény típusokat feltételez	Kitágítja az integritás-sértések lehetséges körét (érzékenyít), szemléletet formál
Egyszeri döntés eredményének tekinti a korrumpálódást	Lassan kialakuló helyzetek, észrevétlen belesodródás, majd hirtelen szembesülés
Minimalis etikai szint garantálása	Etikus eljárási kultúra kialakítása
Jogi elméleti ismeretek a képzésben	Napi, gyakorlati jogalkalmazás

I. sz. ábra, saját szerkesztés

Teljesen mások tehát a két megközelítés kiindulópontjai, alapfeltételezései. A korrupció-ellenes paradigma Klitgaard „megbízó-ügynök elméletére” vezeti vissza a kérdést,¹³⁶ ahol a képlet a következő: a fejletlen erkölcsű egyén nem bír ellenállni a csábító ingereknek, önző haszonra tör, ezért megszegi a szervezet szabályait. Ez a séma jól működő, etikus közegben valóban érvényes elmélet lehet, de nem ilyen egyszerű a magyarázat egy olyan miliőben, ahol a korrupció már a közösségi norma részévé, kulturális mintává vált, hiszen ebben a helyzetben már nehéz becsületesen viselkedni, non-konformista módon, kvázi kisebbségként ellenállni a szociális közeg „bevett”, „megszokott” működési szabályainak. Ilyenkor már a „kollektív akcióprobléma” elnevezésű társadalmi csapdából kell kitörni, a torz rendszert kell közösen, összefogva módosítani: csökkenteni kell a visszaélésekkel szembeni toleranciát, élesíteni, tudatosítani kell a jó/rossz, vállalható/vállalhatatlan közötti határvonalakat, felszínre kell hozni, ki kell mondani a problémákat. Önmagában nem elég pontosítani a szabályozást, optimalizálni a döntési jogköröket, szabályozni az információs utakat, növelni az átláthatóságot és számon kérhetőséget, de még a szabálytudat erősítése sem vezet feltétlenül eredményre. Itt már a formális-informális szabályok ütközéseit kell tudatosan feloldani, szembe kell nézni a hibás működésmódokkal, szervezeti szintű önismeretet kell kiépíteni, változtatni kell a kölcsönös feltételezéseken, várakozásokon. Azaz szervezeti kultúraváltást kell végrehajtani.

136 Ismerteti: PALLAI Katalin: *Szakmai tréningek az integritásoktatásban*. In.: Társadalom és Honvédelem, 2015; XIX. (1. SZÁM): 17–26, 27–45. oldal

Összefoglalva elmondható, hogy érdemes eleve olyan feltételrendszert létrehozni, amiben nem lehet, vagy nem éri meg jogi és erkölcsi normát szegni, és emellett még külön is fejleszteni kell az egyéni integritást. Az értékorientált megközelítés kelti életre a szabályorientáltat, az előbbi tölti fel tartalommal az utóbbi által meghatározott kereteket. Immanuel Kant szerint, aminek ára van, annak nincs méltósága. Ha tehát az ember korrupció révén megvehető, elveszti a méltóságát, emberi létének lényegéről mond le. Az autonóm erkölcsből fakadó, integritást követő viselkedés méltóságot ad, ugyanakkor az egyén részéről tudatosságot, külön energia befektetést igényel. A heteronóm erkölcsre építő, ellenőrzésen, külső kontrollon nyugvó, szabály alapú megközelítés ezzel szemben rendszerszinten igényel több energia befektetést, miközben az egyén szempontjából egyszerűbb, hisz kisebb önálló felelősségvállalást feltételez. Márpedig az értékorientáció az identitás fontos eleme, az önbecsülés alapja, nem érdemes spórolni rajta. Az általános emberi értékek iránti pozitív attitűd („jó”, „helyes”) erősebb elköteleződést szül, mint a „bűnnel” szembeni negatív. Az előbbi a „jó” eszméje iránti szeretetre és azonosulásra, míg az utóbbi a büntetéstől való félelemre épít. Az első konkrét irányt ad (megmondja, „hogyan, merre”), az utóbbi viszont csak kizár bizonyos utakat, de nem orientál egyértelműen (azt mondja meg, „hogyan ne!”).

A javasolt integritásirányítási modell tehát az OECD ajánlás valamennyi pillérére keresztül kapcsolódik a belső kontrollrendszerhez, és a szervezeti kultúra szerencsés esetben egyszerre támogatja a dolgozók hivatástudatának kiteljesítését és a szervezeti küldetés megvalósítását.¹³⁷

Az integritásmenedzsment rendszer bevezetésének alapelvei

Az integritásirányítási rendszer kialakításakor az egyik meghatározó alapvetés, hogy a szabályokon és az értékeken alapuló megközelítés közötti egyensúlyra kell törekedni, mert ez biztosítja az optimális működést. A rendvédelmi szférában mindkét megközelítés jelentős hagyományokkal rendelkezik, a szabályozottság mellett az értékek is komoly szerepet kapnak a hivatásos létben. Az újabb generációk társadalmi beérésével párhuzamosan azonban megfigyelhető egy elmozdulás a meghatározó értékekben. A tradicionális értékek mellett (pl. kitartás, fegyelem, felelősségtudat, lojalitás, stb.) egyre inkább hangsúlyt kapnak olyan modern értékek, mint például az innováció, kreativitás, rugalmasság, tolerancia, stb. E két értéktípus összehangolása, szervezeti kultúrán belüli összeegyeztetése önmagában is kihívást jelent.

A következő kihívás, hogy az integritásmenedzsment rendszer minden eleme szorosan kapcsolódjon egymáshoz, hiszen egyik a másikra épül, és egy visszacsatolásokon alapuló, körkörös önfejlesztő ciklusban¹³⁸ bontakozik ki a kívánt eredmény. Ennek során nélkülözhetetlen a rendszergondolkodás, hisz az elemek valódi szinergiája nélkül, az emberi tényező, a külső és a belső kontextus figyelembevételének mellőzésével a rendszer csak egy üres formát ad, amit nem tölt ki valós tartalom. Márpedig, ha egy szervezet egyszer deklarálja, hogy elkötelezett e rendszer kiépítése mellett, nem lehet megvalósulási deficit, mert az súlyosan demoralizáló hatású, végső soron épphogy rontja az integritást. Ha „ezt is kipipáltuk” hozzáállást mutat a szervezet az ügyel kapcsolatban, az egész a hitelét veszti, viszont, ha a felső vezetés valódi elkötelezettséget mutat, az ügy élére áll, annak a gyakorlati megvalósítási lehetőségek nyilvánvaló növekedésén túl óriási szimbolikus jelentősége, üzenete is van. A felső vezetés csak akkor tud hitelesen kiállni egy ilyen rendszer mellett, ha az életszerű, betartható, értékrendbe illeszkedő, és a rendszer csak akkor lesz ilyen, ha nem „másolás, beillesztés”

137 PULAY Gyula: *Az integritásirányítás lehetséges modelljei*. In.: Belügyi Szemle, 2021/11.szám. Budapest, 1901-1920. oldal

138 Lásd később a PDCA ciklust

alapon, más szervezetek „legjobb gyakorlatait” vesszük át, hanem tagjainak aktív bevonásával, maga a szervezet termeli ki magából a csak rá jellemző és hozzá illeszkedő legjobb megoldási módokat. A közösségi intelligencia mozgósításával, csoportmódszerekkel lehet a legjobb eredményt elérni. A cél, hogy mindenki lehetőséget kaphasson a rendszer tartalommal való feltöltésében való részvételre, hogy minden állománycsoport sajátjának érezhesse azt.

Az integritás szempontjából alapvető, hogy a szervezeti kultúrán belül a deklarált és a ténylegesen tapasztalt elvek, a nyílt és a rejtett normák, a formális és az informális struktúrák, a jogi és a tényleges működési szabályok álljanak összhangban egymással. Összességében tehát egy nyílt, partneri kommunikáción, őszinte párbeszédre alapuló kultúra, elhárításoktól mentes szervezeti önismeret, illetve egy tanulásra alkalmas, az új kihívásokhoz alkalmazkodni képes szervezet kialakítása a cél.

Az így kialakított integritásmenedzsment rendszer előírásainak, szellemiségének következetes betartása, betartatása ugyancsak alapvető. Ez egyrészt a személyes vezetői példamutatást, az objektív kritériumoknak megfelelő szervezeti működést jelenti, másrészt pedig azt, hogy ha a lefektetett szabályokat valaki megszegi, annak valóban jelenjen meg a rendszerbe foglalt következménye, ne maradjon döntés, állásfoglalás, intézkedés nélkül egyetlen feltárt és kivizsgált eset sem, és ezek – a személyiségi jogokat és az emberi méltóságot tiszteletben tartva, anonim módon – megismerhetőek legyenek, szolgálhassák a közösségi, szervezeti tanulást.

Tipikus félelmek és kezelésük

Amikor egy szervezetnél felvetődik az integritásmenedzsment rendszer bevezetésének vagy továbbfejlesztésének kérdése, jellemzően ellenállások, félelmek jelennek meg azzal kapcsolatban, amelyeket fontos megfelelő kommunikációval kezelni.

Az egyik legtipikusabb hárítás, hogy „nálunk nincs ilyen probléma”. Ez esetben fontos tudatosítani, hogy az észlelés hiánya nem jelenti a jelenség hiányát. Fontos feladat ebben az esetben az érzékenyítés, az integritássértésekkel szembeni tolerancia, illetve a tehetetlen belenyugvás csökkentése. A bizonytalan értelmezésű, észlelés-elhárítás határára billegő problémákat nem elfojtani kell, hanem menedzselni. Segíteni kell tudatosítani a „jó és rossz”, „helyes és helytelen” megkülönböztetésének, mérlegelésének szempontjait, hisz ez a moralitás egyik fontos alapja.

Fel szokott vetődni a félelem, hogy ha egy szervezet ezzel a témával foglalkozik, akkor ott „biztosan baj van”, ezért „ne foglalkozzunk a problémával, mert megrendül a szervezet iránt a közbizalom.” Az integritás megközelítés lényege éppen az, hogy a hangsúly a jövőre helyeződik, nem a múltbeli események feltárása a cél.

Ugyancsak tipikus félelem a vezetés részéről a témával kapcsolatban, hogy „az állomány megsértődik, bizalmatlansággá válik, ha ezt a témát szervezeti szinten elővesszük”. Ez igaz lehet a korrupció-ellenes megközelítésre, az integritásszemlélet azonban partnerre emeli, bevonja az állományt, amelynek alapvető érdeke részt venni olyan szervezeti működési feltételek kialakításában, amely megvéd mindenkit az erkölcsileg aggályos helyzetektől, és elfojtások helyett teret ad az őszinte élményfeldolgozásra.

A legcinikusabb félelem, hogy „túl mély a probléma, úgysem lehet vele mit kezdeni”. Bár abban az esetben, ha mélyen, informális közösségi normák szintjén beivódott a szervezeti kultúrába a probléma, valóban nehéz és hosszadalmas folyamat változást előidézni, de napjainkban már rendelkezésre állnak kidolgozott, kipróbált, bevált módszerek, eszközök, amelyek helyesen adaptálva segítik a megtisztulást. Az integritást sértő megoldásoknak funkciójuk, szerepük van a rendszer egyensúlyának biztosításában. Fontos, hogy módot találjunk arra, hogy alternatív, legális megoldás tölthesse be ezt a funkciót.

Felvetődhet ellenállásként, hogy mi szükség az etikára, amikor a jog úgyszólván szabályoz mindent. Fontos tudatosítani, hogy a jogszabályok megalkotása önmagában nem vezet olajozottan működő együttéléshez, rendhez. A jogkövetés végső formája szubjektív lélektani folyamaton keresztül bontakozik ki. A jog tiszta, objektív kategóriákban, leegyszerűsített helyzetekben gondolkodik, nem térhet ki az élet sokszínűségének megfelelő minden szituációra. A Büntető törvénykönyv (Btk.) Különös része csak az elkerülendő végállapotokat írja le tényállásként, de nem részletezi az oda vezető, lelki szempontból kockázati tényezőként kezelendő lépéseket. Ezért fontos, hogy etikai oldalról már azokat a viselkedésformákat, viszonyulásmódokat is elemezzük, amelyek nagy valószínűséggel járulnak hozzá olyan pszichológiai erőter kialakulásához, amelyben a korrupciós végállapotok megfoghatnak.

Az integritási rendszer felépítése

Az OECD által ajánlott általános integritásmenedzsment rendszerek három pillére és két rétege van. Pillérei az (1) eszközök, (2) folyamatok és (3) struktúrák, amelyek elsődleges rétegének nevezzük a kifejezetten az integritásmenedzsment érdekében létrehozott elemeket, míg a másodlagos réteg tulajdonképpen a szervezeten belül már működő rendszerek integritásvonatkozásait öleli fel. A másodlagos réteg elemeinek tehát nem az integritás előmozdítása a fő funkciójuk, de működés módjuk igen erősen hat az integritás kérdéskörére. E rendszerek klasszikus példái a humánpolitika, minőségirányítás, köz/beszerzések, szerződéskezelések, pénzügy, belső ellenőrzés, stb. Ezekről elmondható, hogy megfelelő szabályozásuk, alkalmazásuk nagyban lecsökkenti a korrupció mozgásterét, illetve növeli az észlelt szervezeti korrektséget.

Eszközök

Az első pillér szerteágazó szerkezetű, de **négy fő eleme** logikus sorrendben építi fel a rendszert, ezeket külön alfejezetekben tárgyaljuk az alábbiak szerint. Először is meg kell határozni és **definiálni** kell az integritáscélokat, diagnosztizálni kell a rendszerproblémákat, fel kell tární a kulcsfontosságú pontokat, kockázatokat, lehetőségeket. Ezt követi az **integritás felé vezetés**, azaz a célok eléréséhez szükséges belső eljárásrendeket, szolgáltatásokat kell kidolgozni, hiszen útmutatásra, tanácsadásra van szükség, hogy a tervek megvalósulhassanak, az új elemek kiépülhessenek. A megvalósult rendszer működésének **monitoringjára** is szükség van ahhoz, hogy a változások, eredmények, hatások mérhetővé váljanak és meg lehessen tenni a további szükséges intézkedéseket. Végül az **integritás érvényesítése-megerősítése** válik szükségessé, azaz a feltárt problémák esetében megfelelő, fair szankciókat kell alkalmazni ahhoz, hogy kellő súlyt kapjon a rendszer, és betöltsse – a formalitáson túlmutató, tényleges – rendeltetését a szervezet életében.

A definiálás eszközei

A rendszer kiépítésének legmunkaigényesebb fázisa az alapozás, az integritás definiálása, amely nélkül nem lehet tovább lépni. Fontos, hogy mindenki egyformán értse és elfogadja azokat az alapvetéseket, melyekre minden további rendszerelem felépül, ezért közös, élményszerű tanulási folyamat során érdemes kialakítani ezeket a nemzetbiztonsági szolgálatoknál is.

Egyetértés kell, hogy legyen például a szervezet végső rendeltetése terén. Kit, vagy mit szolgálunk? Melyek a legalapvetőbb értékeink? Ha ezek egy morális dilemmahelyzetben összeütközésbe kerülnek (pl. a hatékonyság és a törvényesség) melyik értéket emeljük magasabbra a

másiknál, melyik érvényesülése élvezzen elsőbbséget? Milyen viselkedési- és magatartási formák elfogadhatóak, melyek nem (pl. a szigor milyen fokozata sért már méltóságot?). A cél, hogy megteremtjük az elvárások világos rendszerét, ami a későbbiekben az igazságos elszámoltathatóság alapját képezheti.

A definiálás legfontosabb eszközével, a **kockázatelemzéssel** a nemzetbiztonsági szolgálatok már rendelkeznek, ami az integritásra leselkedő veszélyek, különösen a kényes folyamatok (pl. köz/beszerzés, előléptetési rendszer, teljesítményértékelés, vezetői ellenőrzések, stb.) és a kényes funkciók (felelősség, döntéshozás) szervezeti sajátosságait tárja fel.

Az **elsődleges strukturális intézkedések** eszköze fő feladatként foglalkozik olyan integritással kapcsolatos kérdésekkel, mint például az összeférhetetlenség szabályai, az ajándékok elfogadásának rendje, vagy a munkaviszony megszüntetése utáni elvárások a volt munkavállalóval szemben. Fontos minden esetben példákkal meghatározni, pontosan mi és miért számít problémának, milyen hatásai vannak az integritásra, mi legyen a nyilatkozattétel rendje (milyen esetben ki, kihez forduljon, milyen formában nyilatkozzon, stb.), milyen lépésekkel, intézkedésekkel lehet a megoldás irányába elmozdulni,¹³⁹ stb. Mivel ezek jól strukturálható kérdések, a csoportos munkaformák (pl. tréningek) kiváló lehetőséget adnak e fontos, életszerű helyzetek megvitatására, etikai szempontú elemzésére.

Az ún. **másodlagos strukturális intézkedések** – mint integritás definiálására alkalmas eszközök – a rendszer másodlagos rétegének területein hivatottak megoldási módokkal előállni az integritás kérdésköréhez indirekt módon kapcsolódó kérdések vonatkozásában. Vegyük példának az emberi erőforrás gazdálkodás területét, amely stratégiai szinten határozza meg a szervezet létét is, miközben számos, integritás szempontjából fontos vonatkozással bír. Az igazságos HR folyamatok a bekerüléstől a leszerelésig meghatározzák az állomány hangulatát, igazságérzetét, elkötelezettségét. Fontos, hogy a humán eljárások szabályai, követelményei, az eredmények mérőszámai legyenek transzparenssek, a beosztási kategóriák hűen tükrözzék a betöltött munkakör tényleges nivóját, hogy a felvételi, vezető-kiválasztási folyamatok, a teljesítményértékelés objektív alapokon valósulhassanak meg.¹⁴⁰

Az integritás kérdését, követelményeit már a toborzás során hangsúlyozni és érvényesíteni kell. Szerencsés, ha a morális kompetencia, az integritás jutalmazott viselkedési mintaként jelenik meg szervezeten belül, e szempontok szerepet kapnak a karriermenedzsment során is.

Az integritás felé vezetés

Az integritás definiálását követően meg kell tenni a megfelelő lépéseket a rendszer szervezeti bevezetése érdekében, útmutatással, tanácsadással, oktatással kell támogatni a folyamatot, hogy a napi gyakorlat részévé válhasson mindaz, amit az előző fázisban már megteremtett a szervezet. A motiválás és meggyőzés széles eszköztárát kell alkalmazni annak érdekében, hogy a közös, világossá tett szervezeti célok kerüljenek előtérbe az egyéni célokkal, érdekekkel szemben. Ennek legerősebb, leghatásosabb, ugyanakkor leghétköznapi eszköze maga a **vezetői példamutatás**. A szóban hangoztatott és a viselkedéses szinten megvalósított értékek közül – modellkövetés útján –

139 Ilyen intézkedés lehet például a hatalommal járó munkaköri funkciók szétválasztása, a „négy szem elv” alkalmazása, az egyszemélyes, diszkrecionális döntések szerepének csökkentése, az időkorlát alkalmazása egyes munkakörökben, hogy a rotáció révén az évek során ne alakulhasson ki stabilan korrumpálódó érdek- és kapcsolatrendszer, érzékenységet csökkentő rutin.

140 A TÉR rendszer, illetve az új rendszeti vezető-kiválasztási rendszer kidolgozása e célt is szolgálja.

az utóbbi vált ki erősebb viselkedésváltozást a beosztottak körében.¹⁴¹ A személyes példamutatás a Belügyminisztériumi Tudományos Tanács Alkalmazott Pszichológiai Munkacsoportjának 2013. évi, rendvédelmi szervekre kiterjedő felmérése alapján egyike lett az új vezető-kiválasztási rendszer legfontosabbnak ítélt kompetenciáinak is.¹⁴²

Folyamatok

A második pillér a folyamatosan változó szervezet igényeihez igazítja az integritásmenedzsment rendszert. A fentiekben ismertetett négy fő eszköz analóg a klasszikus menedzsmentciklus egyes állomásaival, az ún. PDCA ciklus¹⁴³ logikáját követi: először definiáljuk az integritás lényegi elemeit, megtervezzük a rendszert, majd az integritás felé vezetés révén kiépítjük azt, monitorozzuk, ellenőrizzük a működését, eredményeit, végül pedig az érvényesítés tapasztalatai alapján beavatozunk, kiigazítjuk a rendszert.¹⁴⁴

Struktúrák

A harmadik pillér, az integritásmenedzsmenttel kapcsolatos struktúrák felállításának célja, hogy a szervezeti funkcióhoz felelősségi- és jogköröket rendeljünk hozzá. A rendszerben részt vesznek ún. **kijelölt szereplők**, akik esetében fő feladatként jelenik meg ez a szerepkör.

A kijelölt szereplők egyik fontos csoportja a **vezetők**, akiknek a beosztottak magatartására, hozzáállására gyakorolt hatása hétköznapi szinten felülmúlhatatlan, hisz ők jelölik ki, mi fontos, mi nem, ők szabják meg a munkavégzés tartalmi és formai követelményeit (mit és hogyan lehet és kell csinálni). A vezetőnek egyfelől „morális személynek” kell lennie, azaz magának is etikusan kell viselkednie, korrektül kell eljárnia, ki kell állnia embereiért, felelősséget kell vállalnia döntéseiért. Ezen túl azonban a hitelesség szempontjából követelmény, hogy „morális vezető” is legyen egyben, azaz ösztönözzön is másokat morális viselkedésre azáltal, ahogy kommunikál, amilyen módon értékkel, amilyen légkört teremt, illetve amilyen fórumot biztosít az ügyek közös megbeszélésére, vagy a bejelentések fogadására.

A humánpolitikai folyamatok és a belső képzések az integritás szolgálatában

Nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy a szervezet legfontosabb, legnélkülözhetetlenebb és legnehezebben pótolható erőforrása az emberi. A második világháború után átvett, erőn és hatalomalkalmazáson alapuló vezetés a szovjet rendvédelmi modell vezetői attitűdökre mai napig bizonyos fokon hatással bír, a generációváltások során teljesen még ki nem kopott sajátossága. Ez megfelelő lehetett egy olyan korban, amikor bőven volt jelentkező és a szakma alacsony komplexitása lehetővé tette a gyors betanítást, munkaerőcserét, a mai kiélezett munkaerő-piaci verseny és a magas képzettséget igénylő, komplex munkakörök világában azonban nincs helye.

A modern emberi erőforrás gazdálkodás tudatosan felépített rendszere a szervezet működésének átláthatóvá tételére törekszik, igyekszik feltárni a munkaköri sajátosságokat, elemezni, egy-

141 RANSCHBURG Jenő: *Szeretet, erkölcs, autonómia*. Integra-Projekt Kft., Budapest, 1994. ISBN: 963-7812-38-5. 123-134. oldal

142 MALÉTSZABÓ Erika: *A belügyi vezető-kiválasztási rendszer tudományos megalapozása – avagy egy belügyi kutatás első eredményei*. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV. Pécs, 2013. 141-148.o.

143 Plan – Tervez, Do – Csinál, Control – Ellenőriz, Adjust – Igazít

144 SÁNTHA György, KLOTZ Péter: *Törzsanyag az Integritásmenedzsment című tantárgyhoz*. NKE Vezető- és Továbbképzési Intézet, Budapest, 2013. 28-30. oldal

szerezni a munkafolyamatokat, és ehhez hozzáigazítani a felvételi, betanítási, teljesítmény-menedzselési- és motivációs rendszert a munkaerő teljes életciklusában.

Nagyon fontos, hogy a vezetés a szervezeti érdekek mellett a munkavállalói érdekeket is figyelembe vegye, ezek ugyanis egymástól elválaszthatatlanok. A munkavállalók szempontjából a szervezet „fair” volta az integritás egyik legfontosabb védő-, illetve észlelt igazságtalanságok, visszaélések esetén rizikófaktor. Ha a munkatársak felborulni látják az igazságos egyensúlyt a munkába befektetett energiáik, illetve a kompenzáció, a velük szemben alkalmazott bánásmód minősége között, akkor – főleg legális érdekvédelem, érdekképviseleti lehetőségek hiányában – az integritássértések révén próbálják kompenzálni észlelt érdeksérelmüket, hátrányos helyzetüket. Ha a munkavállaló úgy észleli, hogy a munkáltató kihasználja, nem becsüli meg kellőképpen és eszközként használva kizsigereli az emberi erőforrást, ha sérülnek bizonyos korábban megszokott jogok és privilégiumok, ugyanakkor nő a kötelezettségek, munkaterhek, a kontroll súlya, az veszélyes helyzetet teremthet. Ugyanis ilyen feltételek mellett, a munkáltatóval szemben tehetetlen közösség és az egyén számára már nem tűnik elfogadhatatlannak a szervezeti erőforrások magáncélra való felhasználása, a munkaidő kihasználatlanul hagyása, a munkafeladat szabotálása, a belső viszonyokról illetékteleneknek való panaszkodás sem, sőt, éppen ezek által áll helyre az egyensúly. Éppen ezért megterülő befektetés odafigyelni a munkavállalók elégedettségére, mentálhigiénés állapotára, különösen a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál, ahol a máshol nem tanulható szakmai tudást hordozó, tapasztalt munkaerő kiesése, elpártolása nagyon nehezen pótolható veszteség, ráadásul konspirációs szempontok miatt is aggályos. A „ha nem tetszik, el lehet menni” parancsnoki szemlélet a közösségi és személyes integritás lehetőségeit erősen rontja, és a tehetetlenség elismeréseként, illetve az emberi erőforrás hűtlen kezeléseként értelmezhető.

Jó példák a rendvédelmi szervek humán erőforrás gazdálkodásában

Az integritás felé vezetés másodlagos eszköze a **humánpolitikai folyamatok korrektségének vizsgálata**, fejlesztése. Nagy lépés volt a nyílt elvárásokon, közzétett kritériumokon, érdemeken alapuló előmeneteli rendszer fejlesztése, az új vezető-kiválasztási rendszer kialakítása, hiszen 2013. március 1-jén hatályba lépett 2/2013. (I.30.) BM rendelet – a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek hivatásos állományú tagjainak továbbképzési és vezetőképzési rendszeréről, valamint a rendészeti utánpótlási és vezetői adatbankról.¹⁴⁵

A munkafolyamatok egyfajta átvilágítására adott lehetőséget, hogy az ÁROP 2.2.17. Közzolgálati Életpálya részeként futó MAR (Munkakör Alapú Rendszer) projekt keretein belül 2013. év folyamán felmérésre kerültek a közsféra különböző szervezeteinek, így az nemzetbiztonsági szolgálatok munkakörei is.

A korrekt teljesítményértékelés a munkavállalóknak adott hiteles visszajelzés komoly motivációs erővel bír, növeli az észlelt igazságosságot. A 10/2013. (I.21.) Korm. rendelet, a 26/2013. (VI. 26.) BM rendelet és a 10/2013. (VI.30.) KIM rendelet a közszolgálatban bevezetett egyéni teljesítményértékelés rendszerével (TÉR) járult hozzá a humán folyamatok objektív alapokra helyezéséhez. A rendszer gyakorlatba ültetését támogatta a rendészeti vezetővé képző tanfolyamokon elsajátítható ismeretanyag, ugyanis a teljesítményértékelés, beosztottnak adott visszajelzés külön „tudomány”, amelyre fel kell készíteni a vezetőket. Az értékelték én-képének erős érzelmi tölteténél fogva nem kellő körültekintéssel alkalmazva ezen eszközök kontra-produktívá, motivációt erősen csökkentő akcióvá válhatnak.

145 Ezt kiegészíti a 76/2014 BM rendelet a vezetői utánpótlásról, mely már az új rendszer alkalmazásának részletes szabályait is kidolgozta.

A KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-00001 „Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében” című projekt keretén belül kidolgozott SZEM-modell a szilárd erkölcsiség összetevőinek meghatározásával járul hozzá a kiválasztási- és oktatási rendszer hatékonyságához,¹⁴⁶ míg a KOMP és KLIR rendszerek a kompetencia alapú kiválasztást hivatottak előmozdítani.¹⁴⁷

Szemléletformálás és a gyakorlati, szituációs képzések

A szervezeti célok megvalósulásához olyan munkatársak kiválasztására kell törekedni, akik messzemenően megfelelnek az erkölcsi követelményeknek. A rendvédelmi szervek felvételi módszertana leginkább az egyén életvitelének kifogástalanságát vizsgálja, illetve olyan személyiségvonásokat, kontrollfunkciókat mér, melyek a jól szocializált személyeket jellemzik. Az önkontroll, a késleltetés, kitartás képessége, a jutalmazás önszabályozása valóban fontos alkalmassági kritériumok, azonban mindössze szükséges, de nem elégséges feltételei a megfelelő morális színvonnak. A hatékony viselkedésszabályozás elegendő ahhoz, hogy a társadalmilag nem elfogadott reflexes és ösztönös reakciókat letiltsa, de önmagában nem alapoz meg érett erkölcsiséget. Ahhoz, hogy ezek érvényre is juthassanak a viselkedés szintjén, szervezeti szintű kultúra elemnek kell lennie, megkerülhetetlen normává kell válnia a magas erkölcsi nivå, igényes önálló munkavégzés iránti igénynek, a szervezeti célok iránti elkötelezettségnek, az értékek kikezdehetlenségének, az integritásnak, továbbá képzésekkel szükséges biztosítanunk a kritikus helyzetek felismeréséhez, morális szempontú elemzéséhez szükséges tudást is.

A korrupciós események legtöbbször hosszabb időszak alatt, lépésről lépésre bontakoznak ki és – megfelelő biztonságtudatosság hiányában – menet közben nem feltétlenül vesszük észre a problémás momentumokat. Munkánk során és magánéletünkben kapcsolatba kerülhetünk olyan emberekkel, akik tudatosan akarnak illetéktelen befolyást szerezni, információkhoz jutni, és sokszor jóhiszeműségünket kihasználva szeretnének stratégiai, lélektani szempontból előnyös pozíciót kialakítani a maguk számára. A szervezet minden egyes tagját érheti ilyen, integritást fenyegető, korrupciós veszélyt jelentő kísértés, és a reakció minősége nem kizárólag az erkölcsi fejlettségtől függ majd. Egy már meglévő, kialakult erkölcsi érettség ugyanis bizonyos érzelmileg telített helyzetekben csak megadott feltételek mellett képes megnyilvánulni. Először is például egyáltalán észlelni kell, hogy a viselkedés sért-e integritási alapelvet vagy sem. Ehhez részletesen ismerni kell az elvárt viselkedést meghatározó szabályokat, elveket és be kell azonosítani, sőt – kevésbé egyértelmű helyzetekben – aktívan fel is kell tárni az adott helyzet sajátosságait, hogy helyesen ítélhessünk. Még ha az egyén menet közben észleli is az integritást veszélyeztető helyzetet, rendelkeznie kell olyan adekvát viselkedéskészlettel, mely adott helyzetben előhívható és jelentős érdeksérelem, illetve normasértés nélkül érvényesíthető. Mindezt adott esetben az integritás megsértésének irányába ható közösségi nyomás, vagy esetleg egy integritás elvei ellen ható autoritásfigura jelenléte mellett kell tudnia megvalósítani, amire lelkileg fel kell készülnie.

E feltételek híján az egyén erkölcsi meggyőződésével ellentétes viselkedésbe sodródik bele, azaz tulajdonképpen ugyanúgy reagál, ahogy egy erkölcsileg fejletlen ember tenné. A különbség csak annyi, hogy a fejlett moralitású egyén utólag intenzív belső feszültséget él majd át, melyet mintegy belső büntetésként él meg, míg a fejletlen moralitású számára nem aktiválódik ilyen érzés. A fejlett

146 MALÉT-SZABÓ Erika: A szilárd erkölcsiség mérésére megalkotott SZEM-modell ismertetése és a közigazgatásban való alkalmazási lehetőségei. In: MALÉT-SZABÓ Erika (szerk.): Szemelvények a korrupció pszichológiájából. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018.

147 MALÉT-SZABÓ E., KURUCZ Gy., BALÁZS K. és MÜNNICH Á.: Kompetenciarendszerek kialakítási és mérési módszertana a belügyi alkalmasságvizsgálati rendszerben. In: Belügyi Szemle, 2021. 69 (8), 1361-1383. oldal

moralitási egyén a bűn elkövetése után magában fogadkozik, hogy többé nem követ el hasonlót, a fejletlen moralitási viszont – lebukás és külső büntetés hiányában – még inkább kedvet kap az ismételt elkövetéshez. Az erkölcsi integritás sérülése esetén a fejlett moralitási, valószínűleg alapvetően pozitív énképpel rendelkező ember pszichés épsége, identitása is veszélybe kerül. Belső feszültség keletkezik az én-kép kognitív (önismeret) és érzelmi aspektusai (önértékelés), illetve a megvalósult cselekvés között. Mivel a megtörténtekeket visszavonni nem lehet, ezt a belső feszültséget vagy az én-kép módosításával lehet feloldani, vagy pedig az átélt élmények tudattalanba szorításával, elhárításával: beindul a morális önfelmentés, a magyarázatgyártás, mások hibáztatása.¹⁴⁸

A rendelkezésre álló szűkös időkeretek között, tárgyi-, infrastrukturális feltételek mellett a szemléletformálási feladatokra kevesebb lehetőség adódik belső képzéseink során, elsősorban az oktatásra fókuszálunk. Fel kell azonban ismerni, hogy ezekben a morális kérdésekben még fél sikernek sem számít az, ha előadás és a szakirodalom feldolgozása alapján elérjük, hogy a tanuló megszerzi az elméleti tudást és abból sikeresen felel, illetve tesztet ír. Ahhoz, hogy valódi attitűdváltozást érvünk el, a témával kapcsolatos érzelmi viszonyulás kialakulásához is teret kell engedni, illetve a viselkedés megnyilvánulásokat előhívó gyakorlati élethelyzetekkel is szembesíteni kell. A szemléletformálás nem az csak agyhoz szól, hanem a szívhez is, sokkal mélyebben involválja a személyiséget, érinti az érzelmi intelligencia, a pszichológiai műveltség és tudatosság kérdéskörét. Itt nem lehet gyorsan, nagyipari módszerekkel sikert elérni, csak kis csoportokban, hosszú idő alatt, sokszor fájdalmas önismereti munka révén.

A tanulás biológiai szempontból felfogható az idegrendszerben bekövetkezett változásként. Egy oktatási forma akkor lehet igazán sikeres, ha mindazokon a testi-lelki folyamatokon keresztül hat, amelyek az oktatott tárgy valós megnyilvánulása szempontjából is érintettek, relevánsak. Akkor beszélhetünk teljes körű tanulásról, ha az új munkatárs nem csak kognitív szinten van tisztában az elvárt viselkedési formákkal, hanem az egész idegrendszerében kialakulnak azok a lenyomatok, melyek mintegy ösztönösen terelik a helyes irányba. Erkölcsi kérdésekben a tudatos én-részünket célzó, csak kognitív szinten ható képzések önmagukban tehát kevésbé lehetnek eredményesek, hisz az integritás kívánalmainak megfelelő, professzionális viselkedés nem pusztán ezen a szinten bontakozik ki.

Az átvett normák egy része valóban nyílt, megfogalmazott, kimondott, leírt formában jelenik meg, más részük azonban mindvégig rejtett marad, nem kimondott, nem hivatalos szabály. A nyílt normák közvetítése verbális kommunikáción alapszik (szabályismertetés, prédikáció), míg a rejtett normák az összbenyomást sokkal inkább meghatározó, nem tudatosan kódolt és dekódolt non-verbális jegyekre, illetve saját tapasztalatokra épít (példamutatás, megtapasztalás).

Az elméleti oktatás, az előadás, a jegyzet formájában történő ismeretátadás egy leírásforrású, elemekre bontó, explicit, deklarativ tudást hivatott átadni, számonkérni. A hallgatók megismerik a kérdéskör működési kereteit, szereznek egy emlékezetben eltárolható, kijelentés szerű tudást, de ettől még nem tudják, *hogyan* kell adott helyzetben viselkedni. Ennél mélyebb tapasztalatokat ad a tanulásnak az emlékezet epizodikus táráát is használó válfaja, ahol már a tanulás kontextusa is része a tanulásnak, így ez a tudás már személyesebb jellegű. Ilyen például egy tréning, ahol az együttesség élményét átélve maguk a résztvevők gyűjtik össze és osztják meg egymással tudásukat. Ezen is túlmutat tanulási folyamat egy nem deklarativ, nem tudatos, teljesen gyakorlatias formája, a tapasztalati forrású, készségyszerű, úgynevezett procedurális tanulás. A viselkedésváltozás szempontjából ez a legfontosabb réteg, amely életszerű helyzetgyakorlatokkal érhető el.

148 HORVÁTH Ferenc: Szemelvények a morálpszichológia területéről. In: MALET-SZABÓ Erika (szerk.): Szemelvények a korrupció pszichológiájából. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018

A tanulás formái közül a klasszikus és az operáns kondicionálás során idegrendszeri kapcsolatok, képzettársítások alakulnak ki bizonyos ingerek és válaszok között, bizonyos magatartásformák megerősödnek, mások leépülnek. Jutalmazások és büntetések révén nő, illetve csökken a kapcsolatok erőssége. A gyakorlati tanulásban ezek jelentőségét nem szabad alábecsülni. A tanulás legfejlettebb formája, a komplex tanulás esetén mentális reprezentációkat, sémákat alakítunk ki jelenségekről, majd ezekkel fejben végzünk mentális műveleteket, tehát közvetlenül még nem tapasztalt eshetőségekre is előre fel tudunk készülni.¹⁴⁹ A reprezentációk egy része személyes megtapasztalások eredményeképpen képződik le idegrendszerünkben, sokat közülük viszont készen veszünk át a szociális közegből, melynek részesei vagyunk. Nem mindegy, hogy a tanulás során *kialakítjuk*, vagy *elsajátítjuk* a tudást. A nyílt normák szintjén megjelenő deklaratív jellegű, leírás alapú tudást verbális kommunikáció során, nyelvi szimbólumokba kódolt formában kapjuk meg, majd azokat saját mentális reprezentációinkhoz kapcsolva, mintegy ezek segítségével dekódolva illesztjük saját személyiségünkbe. Ezekhez a sémákhoz nem kapcsolódik személyes, közvetlen megtapasztalás, a gondolategységeket digitális kódokba, nyelvi szimbólumokba csomagolva az agykérgeünk raktározza el. E közvetett úton megszerzett reprezentációk hátránya, hogy hiányzik mögülük a közvetlen érzékszervi, testérzeti információ, így a valóság leképzése a pusztán a szavakhoz kondicionált egyéni színezetű jelentéstartalmakat tükrözi, a szavak mögött álló egyéni jelentéstartalom személyenként jelentősen eltérhet.¹⁵⁰ Ebben a szimbólumok által közvetített formában persze szerezhethetünk bölcs emberek által felhalmozott hasznos tudást is, de ugyanúgy átvehetünk megalapozatlan hiedelmeket, sztereotípiákat is, anélkül, hogy észlelnénk a különbséget. Ilyen esetben a tudást átadó csoporttag vagy tekintélyszemély reprezentációit fogadjuk el, vesszük át, melynek alapja egyfajta bizalom, hit abban, hogy azok helyesek. Ennél sokkal mélyebb idegrendszeri bevonódást vált ki a képzésen résztvevőkből, ha a mentális reprezentációk – például az integritással vagy a szervezetnek a működési sajátosságaival kapcsolatos gondolati minták, erkölcsi ítéletek, szabályok, normák – mögött közvetlen, személyes megtapasztalás, analóg információkból álló, változatos érzékszervi érzeteken keresztül érkező, összetett benyomások állnak.

A tréningek gazdag lehetőséget biztosítanak arra, hogy a résztvevők rávezető gyakorlatokon keresztül megértsék, megtapasztalják az integritással kapcsolatos problémákat, etikával kapcsolatos fontos ismereteket szerezzenek, majd szervezet specifikus ötleteket, javaslatokat fogalmazzanak meg, amelyeket aztán vissza lehet forgatni a rendszer fejlesztésébe, az elfogadást erősítő kommunikációba. A munkakörök elemzése során feltárt kritikus mozzanatokat feldolgozó helyzetgyakorlatok formájában érdemes behozni azokat az óhatatlanul jelentkező helyzeteket, melyekkel bárki találkozhat, így valós **dilemmák elemzése** során a gyakorlati megoldáshoz kapunk szempontokat, illetve fejlesztjük a diskurzusban résztvevők integritással kapcsolatos kompetenciáit. A dilemmáknál mindig értékek, normák kerülnek összeütközésbe, így ezek elemzése, a közöttük való választás kérése, a döntési folyamatról folytatott nyílt kommunikáció megmutatja az értékek hierarchiáját a szervezeten belül. A helyzetgyakorlatok és a rájuk épülő dilemmaelemző csoportülések a következő kérdések mentén elemzik az érték ütközéseket:¹⁵¹

149 ATKINSON, Rita L., ATKINSON, Richard C., SMITH, Edward E., BEM, Daryl J.: *Pszichológia*. Budapest. Osiris-Századvég. 1995. 195-217. oldal.

150 OSGOOD, Ch.: *Kognitív dinamika az emberi ügyek irányításában*. In: PATAKI, SOLYMOSI (Szerk.): *Szociálpszichológia szöveggyűjtemény*. Budapest. Tankönyvkiadó. 1974

151 Forrás: SÁNTHA György, KLOTZ Péter: *Törzsanyag az Integritásmenedzsment című tantárgyhoz*. NKE Vezető- és Továbbképzési Intézet. Budapest. 2013. 34. oldal.

- Mi okoz értékek vagy normák közötti konfliktust?
- Milyen kockázatok fogalmazhatók meg az egyes döntési irányok mentén?
- Milyen precedens- vagy alapelv-szerű következtetésre juthatunk?
- A fentiekből következően, az adott ügy kapcsán milyen elvárások fogalmazhatók meg a munkavállalók irányába?
- Megelőző jelleggel milyen konkrét szervezeti intézkedések szükségesek?
- A válaszok mentén eljuthatunk az elvárások megfogalmazásáig, szervezeti intézkedések előkészítéséig.

Az **alkalmazottakkal folytatott konzultáció** az integritás minden aspektusát érinti, ezért javasolt e módszert is alkalmazni a képzések során. Csoportos helyzetben, tréning keretein belül lehetőség van leltárt készíteni a munkavégzéssel kapcsolatos etikai aggodalmakról, elvárásokról, amelyek információul szolgálnak a szervezet fontos értékeinek feltárásához. Ehhez kapcsolódó lehetséges eszköz az íratlan szabályok felállítása megbeszélések, érdek-egyeztetések, szakértői értékelések norma-meghatározó ülései alkalmával, olyan kérdésekben, amelyeket írott normák hagyományosan nem szabályoznak.

Mentorálás

A szervezetbe kerülő munkatársak az általános rendvédelmi szakmai ismereteket egy szakmai tanfolyamon is el tudják sajátítani, de a szakterület fogásainak megismerése, a szervezeti szocializáció, a közszolgálati-, rendvédelmi értékek átvétele ennél tartósabb és gyakorlatiasabb oktatási formát feltételez, aminek talán a leghatékonyabb formája a mentori rendszer.

A mentori tevékenység egyik fő célja a szervezeti egységhez kerülők minél gyorsabb munkaköri betanítása (szakzsargon, feladatok végrehajtása, eszközök kezelése, ügymenetek satöbbi), a munkakör rendeltetés-szerű működésének és a szakmai szempontok megismerése, melyekre támaszkodni kell az integritás fenntartásához. A mentoráltak a hétköznapiak során mentoruk felügyelete mellett kezdenek el dolgozni, emellett azonban kiképzési helyzetekben, szabályozott körülmények között is tanulniuk kell, hisz így változatosabb kihívásokkal szembesülhetnek, olyan szituációkban is részt vehetnek, melyekben lehet, hogy csak évek múlva lenne majd lehetőségük tapasztalatot szerezni munkájuk során. A szimulált élethelyzetek minél valóságosabb kialakítása érdekében munkakörelemzések révén érdemes feltárni az egyes munkakörök főbb tevékenységi köreit, a munkafolyamatok lépcsőfokait, az integritást veszélyeztető munkakör specifikus kihívásokat. Ezek alapján komplett munkafolyamatokra meg lehet alkotni olyan hétköznapi vagy épp különleges munkaköri élethelyzeteket modellező szituáció sorozatokat, amelyek révén az új munkatársak mentoraik segítségével valódi tét nélkül, mégis kvázi valóságos körülmények között próbálhatják ki megszerzett tudásukat, rátermettségüket. A feladatokat követően a résztvevők opcionálisan video-visszajelzést kaphatnak arról, hogyan oldották meg a feladatot, hogyan sikerült gyakorlatban alkalmazni tudásukat. A feladat végrehajtását követően részt vesznek a közös elemzésekben, melyek kitérnek teljesítményük szakmai-, pszichológiai-, kommunikációs és szükség esetén jogi aspektusaira is. Ahhoz, hogy a civil, ösztönös reakciómódokat professzionális reakciómódok válthassák fel sok ismétlésre, gyakorlásra, visszacsatolásra van szükség, melyre a mentorálás időszaka alkalmat ad. A pártfogolt fejlődésének függvényében egyre inkább be lehet vonni a mentoráltat az éles szakmai kérdések megvitatásába, hisz a mentori tevékenység végső célja, hogy a mentorált önállósodjon. Fontos tehát, hogy a mentor fél év-egy év alatt mintegy feleslegessé tegye magát tanítványa számára.

A másik fontos mentori feladat az új munkatárs munkacsoportba történő beilleszkedésének elősegítése. Hogy feladatkörét hatékonyan elláthassa, a mentornak jól kell ismernie a szervezeti kultúrát, a szervezeti kommunikáció és eljárások elfogadható módjait is, hisz a kezdeti időkben segítséget kell nyújtania a mentorált számára ügyeinek intézésében, a szervezeti folyamatok megismerésében. A mentornak be kell vezetnie a mentoráltat a szervezeti folyamatokba és közösségekbe, lelkiileg támogatnia kell bizonyos szervezeti konfliktusok esetén. Fontos, hogy a mentorált bizalommal fordulhasson mentorához, ha az integritás szempontjából kérdéses, ellentmondásos gyakorlatokat észlel a szervezetben.

A harmadik fő mentori funkció az újoncok elköteleződésének, hivatástudatának támogatása. Fontos, hogy az új munkatárs mentora mellett megértse, mi a munkakörének feladata, szerepe a szervezet, az ország életében, hogyan kapcsolódik más munkafolyamatokhoz, és mentorával azonosulva elköteleződhessen a közcélok és értékek mellett.

A munkavégzés közben történő oktatás és nevelés a mentor és a mentorált szoros, személyes kapcsolatát feltételezi. A szervezettel, annak céljaival való azonosulás elsősorban a mentorral való személyes kapcsolaton, azonosuláson keresztül valósulhat meg. A mentor-mentorált viszony tudatosan létrehozott kapcsolat, mely mindkét fél fejlődését célozza. Akkor lehet sikeres, ha kölcsönösségen alapul. Ennek érdekében a mentornak a kollegiális viszonyt és eltérő tudásszintből fakadó hatalmi viszonyt egyensúlyban kell tartania. E viszony alakításában a mentornak jut aktívabb, dominánsabb szerep, így bizonyos fokig a kapcsolatért és a tanulmányi előmenetelért való felelősség is a mentort terheli. A mentor a teljes személyiségével vonódik bele a folyamatba. A mentornak szakmailag hitelesnek kell lennie, hisz csak egy nagy gyakorlattal, kapcsolati tőkével rendelkező, elismert munkatárstól lehet igazán sokat tanulni. Emellett az emberi hitelesség is fontos szempont, ugyanis a mentorált a mentor viszonyulásmódjait megismerve alakít ki önálló elköteleződést a szervezet iránt. Ezért fontos, hogy a mentorok alapvetően elégedettek legyenek a szervezettel, szervezeti kultúrával, a vezetéssel, és motiváltan végezzék munkájukat. A mentornak példaképként kell szolgálnia, hiszen a modelltanulás és a mentor értékeivel, ítéleteivel való azonosulás a legerősebb erejű tanulási forma. Ehhez a mentornak emberi kötődést kell kialakítania, az ezzel járó érzelmi terhelést kell kezelnie, a fejlődés érdekében szükséges konfliktusokat (például követelményállítást, teljesítményértékelést) is fel kell vállalnia. Támogatnia kell a mentoráltat, megerősítést, visszajelzést kell adnia a számára előrehaladásáról, amihez empátia, segítőkészség, jó pedagógiai érzék, kiváló kommunikációs készség és társas hatékonyság szükséges. Az újoncok részéről a valódi értékátvétel, a mentorokkal való azonosulás akkor jön létre, ha együttesen van jelen az értéket közvetítő személyek szeretete, és az ennek elvesztésétől való félelem. A mentorált személlyel való kapcsolat tehát a kötődés (szeretet) és a szigor (a megbecsülés elvesztésétől való félelem) egyensúlyán kell, hogy alapuljon. Ha mindkettő jelen van, és támogató, demokratikus közegben kétirányú kommunikáció, megindokolt büntetés a jellemző, akkor nyitott, teljesítménymotivált hozzáállás alakul ki, a mentorált azonosul a normarendszerrel, belülről fakadó igénnyé válik a szervezeti normák, szabályok követése.

A mentori feladat teljes embert kíván, aki képes mély emberi kapcsolatot kialakítani a gondjaira bízott újonccal, és emellett kellő tekintéllyel, megbecsültséggel bír szervezeti szinten ahhoz, hogy legyen fegyelmező ereje, hitele mentoráltja előtt. A mentori feladatkör egy fontos állomás lehet az életpályamodellben, melyhez megfelelő anyagi ösztönzőket és az alapfeladatok alóli részleges tehermentesítést lenne érdemes hozzárendelni a sikeres szervezeti szocializáció elősegítése érdekében.

A nemzetbiztonsági szolgálatok önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szervek, társadalmi funkciójuk ellátása során, kötelesek hatékonyan és átláthatóan gazdálkodni az adófizetők pénzével. Beszerzéseik, beruházásaik, fejlesztéseik, eszközgazdálkodásuk, bér-gazdálkodásuk – a vonatkozó jogszabályoknak és közjogi szervezetszabályozó eszközöknek megfelelően – szigorú előírások, többszörös ellenőrzések, megosztott jogosultságok mellett zajlik, annak közérdekből nyilvános gazdálkodási adatai a honlapokon bárki számára hozzáférhetők.

Onnantól kezdve tehát, hogy számok kerülnek a papírra, minimális a visszaélések lehetősége, és az ellenőrzések is valószínűleg rendben találják a végtelen adatmennyiség összes részletét. Etikai, lélektani szempontból az üzletben az igazán jelentős kérdés mindig az, hogyan jutunk el odáig, hogy ki, milyen számokkal áll elő.

A szervezeti gazdálkodás nem légüres térben zajlik. A lehetséges szolgáltatók, beszállítók köre a gyakorlatban rendszerint véges, hiszen Magyarország „kicsi”. A piaci környezetben minden szereplőnek megvan a maga imázsa, hite, stílusa, a felek ismerik egymást, ajánlásokkal, személyes kapcsolatokkal rendelkeznek. A költségvetési szerv gazdálkodásért felelős munkatársai is jól működő kapcsolatrendszerrel építenek ki az évek során, tudják, milyen ügyben kihez fordulhatnak, más szervezetek beszerzői milyen tapasztalatokat szereztek a piaci szereplőkről. Alapvető kérdés, hogy például a hatékonyságot szolgáló közvetlen meghívásos köz/beszerzési eljárások (pl.: meghívásos köz/beszerzési eljárások) során az ajánlattételi szakaszban kiket hívunk meg, melyek azok a partnerek, amelyektől jó színvonalú szolgáltatást várhat a szervezet a célok megvalósulása érdekében. Nagyon fontos, hogy ilyenkor szigorúan csak szakmai szempontok (objektív – összehasonlítható alkalmassági feltételek, referenciák stb.) érvényesüljenek.

Az ember sajátos evolúciós öröksége, hogy ösztönösen törzsi alapon hoz intuitív döntéseket, ezért rokonok, ismerősök, barátok nagyobb eséllyel kapnak bizalmat, és az ezzel kapcsolatos döntést az ember mélyről fakadóan helyesnek és igazolhatónak is érzi.¹⁵² Fontos, hogy a születő döntések a köz érdekét szolgálják, ne legyen konkrétan artikulált vagy akár csak vélelmezhető vezetői elvárás, ráhatás, ne jöjjenek létre nem hivatalos háttér alkuk, „kéz kezet mos” vagy „a mi kutyánk kölyke”, különösen ne „ki, kiről, mit tud” jellegű döntések. A pályázati feltételrendszer összeállításánál tehát csakis a szervezet érdekei érvényesülhetnek, ezért érdemes minél szélesebb szakmai kört bevonni ezek összeállításába.

A döntések pártatlanságát szolgálja, ha mindenki komolyan veszi Kormánytisztviselői Hivatali Kódex¹⁵³ ajánlásait, és megőrzi elfogulatlanságát, nem fogad el ajándékokat, visszautasítja a felkínált jogtalan előnyöket, nem kerül mások befolyása alá, illetve nem él vissza hivatali helyzetével. Az ajándékok például a cégekkel való kapcsolattartás során udvariassági, figyelemesség gesztusnak, ártatlan „reklámfogásnak” tűnhetnek, visszautasításuk szociális szempontból kellemetlen, ugyanakkor alkalmasak lehetnek arra, hogy a szociálpszichológiai csereelmélet¹⁵⁴ elvei alapján – a jó kapcsolat fenntartása érdekében – lélektanilag viszonzásra sarkallják a kedvezményezettet, ami jelen esetben etikai, súlyosabb esetben akár jogi vonzattal is együtt járhat. Az ajándékok, előnyök a fokozatosság elve alapján idővel egyre nagyobb értékűek lehetnek, miközben a kedvezményezett érzékenysége csökken, sőt idővel elvárttá is válhat a figyelmes-

152 GREENE, Joshua. *Moral Tribes: Emotion, Reason and the Gap Between Us and Them*. Atlantic. 2014

153 <http://korruptciomegelozes.kormany.hu/download/b/df70000/Korm%C3%A1lytisztviselőiHivatal%C3%A1setikái%20K%C3%B3dex.pdf>, letöltés dátuma: 2018. 07. 23.

154 Bővebben: LÖRINCZ László: A vonzás szabályai – hogyan választanak társat az emberek? In.: Szociológiai Szemle. 2006. 2. szám. 96-110. oldal

ség, különösen, ha mindenki más is kap a környezetében a partnerektől hasonlókat. Így válhat az eredetileg egyedi, egyszeri esetből csoportnorma, megszokott hétköznapi jelenség, az apró figyelmességből pedig integritás-sértés. Hiába határozza el a szakterületre érkező, tiszta lelkű munkatárs, hogy nem vesz részt ilyesmiben, adott esetben már egy jól működő rendszer részeként kell megtalálnia a saját helyét, alkalmazkodnia kell a „játékszabályokhoz”, az „értelmezési kerethez”, ahol minden külső szereplő ilyen attitűddel áll üzlethez.

Ugyancsak érdekes kérdés, hogy mekkora összeg kerül a papírokra. A piacon az ár általában bizonyos mértékig relatív, a kereslet-kínálati viszonyoktól függ. Különösen az olyan árúknál, szolgáltatásoknál tud változékony lenni, amelyek esetében nincs bevett piaci szokásrendszer, mert egyediek, ritkák – és a nemzetbiztonsági szolgálatok beszerzései némely esetben ilyenek. Ilyenkor az eladó vagy eladók szabnak árat, és nehéz elkerülni közöttük az egyeztetés, összejátszás lehetőségét, az árak tudatos felszólását, ahol még az olcsóbb is drága. A köz/beszerzési eljárásoknál nem feltétlenül mutatnak normális statisztikai eloszlást az ajánlatok, nem ritkán a piacinál magasabb végső beszerzési érték tapasztalható, illetve a várhatónál sűrűbben fordulnak elő az éppen értékhatar alatt megszabott árak. A pályázat előkészítésben résztvevő és elbírálóinak szaktudása különösen fontos szerepet kap, hiszen végül nem minden esetben kapnak reális, felelősséggel elfogadható ajánlatot. Az alkupozíció kialakításánál úgy kell eljárni, hogy ne legyen nyilvánvaló a megrendelő kiszolgáltatottsága, ha mindenáron vennie kell. A köz/beszerzési eljárások során tehát a szervezeti szereplőknek szigorúan be kell tartaniuk az eljárásra vonatkozó titoktartási kötelezettséget, nem szabad információkat szivárogtatniuk a piaci szereplők irányába, bármilyen jó kapcsolatokkal rendelkeznek is egyébként.

Az árszabásoknál külön figyelmet érdemlő kategória a lehetséges „zseb alkuk” köre, amikor a szervezet képviselője információt ad az „elfogadható” árról, kardinális szempontokról, a konkurencia ajánlatairól, „titkos közvetítői háladíjért” cserébe. A kapcsolattartás során szükség van a személyes jó kapcsolatra, rugalmasságra a főbb beszállítókkal, de nem lehet erősebb a lojalitás kifelé, mint a szervezet felé, ezért kerülni kell a személyes, magánjellegű kapcsolattartást és bármilyen olyan befolyást, ami anyagi, érzelmi lekötöttséget eredményezhet az irányukba.

A papírra kerülő számok beszerzéssel kapcsolatos kérdései egy folyamat elejét jellemzik, de legalább ugyanilyen fontos kérdés a teljesítésigazolásoké. Egy-egy szolgáltatás igénybevétele, beruházás elkészülte, eszköz üzembeállítása során eljön az a pillanat, amikor a szervezet részéről alá kell írni, hogy a teljesítés a szerződésben foglaltaknak megfelelően megtörtént, a kifizetés engedélyezhető. Ennek igazolása tisztán szakmai kérdés, azonban ahhoz, hogy ez befolyásmentesen megtörténhessen, igen alapos ellenőrzéseknek, teszteknek kell lefutniuk. A feltárt hiányosságok súlyának megítélésén komoly pénzüsszegek múlhatnak, további munkanapok elrendelése, kötbér kifizetése válhat szükségessé. A beruházónak anyagi érdeke kedvező döntést kicsikarni az illetékes szakemberből. Amennyiben például a korábbi munkafázisokban a megrendelő szervezet műszaki munkakörben dolgozó képviselője elmulasztott valamilyen ellenőrzést, utólag már nagyon nehéz ezzel kapcsolatos észrevételt tennie, hiszen az felveti a saját felelősségét is a hiányosság kialakulásában, kezeletlen voltában. Fontos tehát mindent szigorúan a szabályzóknak foglaltaknak megfelelően végrehajtani még jelentős időnyomás és túlterheltség mellett is, illetve lehetőség szerint külön szakemberekre bízni a kivitelezés folyamatába épített időközi ellenőrzéseket és a végső munka átvételt. Amennyiben a kivitelező bármilyen módon nyomást kísérel meg gyakorolni a döntéshozó(k)ra, azt azonnal jelenteni kell a vezetés felé, hogy a sérült pártatlanságra való tekintettel másra szabhassák e feladatot.

A közvagyonnal való gazdálkodás másik jelentős kérdésköre a meglévő eszközök és készletek felelősségteljes kezelése, meglétének, megfelelő állapotának biztosítása, magáncélra való felhasználá-

lásának elkerülése. Ezek azok a témakörök, melyekben büntetőjogi tényállás megvalósulása esetén nehéz nem szándékosságot feltételezni. Az eszközök és készletek eltulajdonításának megelőzése a rendszeres vezetői ellenőrzések, leltári ellenőrzések és hatékony objektumvédelem kérdése.

Mégis tapasztalható – ha már csökkenő mértékben is – egy hátrányos szemléletbeli sajátosság, ami talán még a rendszerváltozás előtti Magyarország „minden a dolgozó népé” attitűdjének a maradványa. Még közel harminc év után is társadalmi szinten tapasztalható egyfajta tolerancia az olyan viselkedésformákkal szemben, melyek a közös erőforrások magáncélból való önkényes felhasználására irányulnak, sőt, néha még szimpátia is övezi a hatóságokkal szembeszálló, lázadó egyént.¹⁵⁵ A mai napig bocsánatos bűnként tekintenek az emberek a hivatali eszközön való magáncélú fénymásolásra, a szolgálati autóval való hazakanyarodásra, az irodai fogyóeszközök otthoni felhasználására is. Ugyancsak viszonylagos elfogadás övezi társadalmi szinten az orvosi táppénzzel való visszaéléseket, amikor valaki – például tüneteit eltűlozva, szociális rászorultságát vagy az orvossal való jó viszonyát hangsúlyozva – orvosi szakmai szempontból indokolatlanul kiírhatja magát. Az orvosnak munkaeszköze az empátia, mégsem helyes visszaélni ezzel a gyógyulást és a fertőzések megelőzését szolgáló hivatott eszközzel, mert demoralizálóan hat a többi, munkában maradt munkatársra, akik így többletterheléssel kénytelenek megbirkózni, ha azt látják, hogy a munkatársuk nem dolgozik, pedig nem is olyan beteg. Az ilyen – nemet mondani nem tudó – orvos hamar „népszerű” lesz a munkában motiválatlan dolgozók körében és a táppénzes napok számának indokolatlan növekedése akár nemzetgazdasági szinten is megérezhető, hiszen az adófizetők pénzéből kifizetésre kerül az ellátás, míg a munkakörileg megszabott közfeladat eközben ellátatlan marad.

A központi költségvetésből biztosított erőforrásokkal való gazdálkodás során tehát kiemelten fontos betartani az előírásokat, de emellett figyelmet kell fordítani arra is, hogy az egész szemlélet és gondolkodásmód is a „jó gazda” elvét kövesse, még olyan kérdésekben is, melyekre nem terjed ki szabályozás, ellenőrzés vagy objektív mérce.

Az iratkezelés és adatkezelési folyamatok, titokvédelem

Az információ hatalom. Egy jól működő demokráciában az információkhoz való hozzáférés kezelésének a kérdése kulcsfontosságú, különösen akkor, ha egy közpénzen fenntartott szervezet működésének eredményeképpen keletkező információkról van szó, és ha a szervezet rendeltetészerű működésének eredményeképpen létrejövő termék éppen maga az adat, információ. A nemzetbiztonsági szolgálatok integritását tehát alapvetően meghatározza az adatvédelemhez való hozzáállás. Az egyik kulcstényező a tevékenység rejtett volta és az ennek során, illetve eredményeképpen megszerzett adatok, információk titkossága, melyben a nemzetbiztonsági szolgálatok specialitása legfőképpen rejlik. A személyes adatok védelme kiemelten fontos kérdés tehát, legyen szó akár az állomány munkáltatóként kezelt adatairól, akár a szolgálatok által hozzáférhető adatbázisok, közhiteles nyilvántartások adatvagyonáról, akár a műveleti munka során megszerzett, célszemélyekre vonatkozó speciális adatokról, hiszen ezek sérülése jelentős visszaélésekre ad lehetőséget.

Az alaptörvény 6. cikk (3) szerint mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. A nemzetbiztonsági szolgálatokra ugyanazok az adatvédelmi szabályok vonatkoznak, mint bármely más szervezetre: az Európai Unió 2016/679 Rendelete (GDPR) és a hazai 2011. évi CXII. törvény (Infotv.), mert mindkét jogszabály hatálya alá

155 A BKK ellenőrei és a bliccelők, a traffipax mellett álló rendőrök és a gyorsan hajtok harcában maig nem egyértelmű, hogy a jogkövetést támogatná a közhangulat, pedig a közfeladatot ellátók már régen nem egy elnyomó állam képviselői, hanem a demokratikus jogrend őrzői.

tartozó adatokat kezelik. Az adatvédelmi jogszabályok szellemiségéhez hasonló a Mavtv., melyben megjelenik a szükségesség és arányosság, a szükséges ismeret, bizalmasság, sértetlenség és rendelkezésre állás elve. Kivételes szabály az Infotv. két pontjában - 16§ (3) és 17§ (3) - jelenik meg: a nemzetbiztonsági szervek speciális, műveleti jellegű adatkezelései esetében a törvény biztosítja a hozzáférés, tájékoztatás korlátozásának lehetőségét. Az érintett célszeméllyé válásának ténye nemzetbiztonsági és bűnüldözési szempontból már önmagában is minősített, védendő információ.

A jogszabályok segítségével jól működő rendszerek segítik a titok védelmét, az adatbiztonság érdekében többszintű védelmet határoznak meg:

- fizikai biztonság, az adathordozókhoz való hozzáférés korlátozása érdekében;
- elektronikus biztonság, az eltérő célú adatbázisok elkülönítése, a differenciált hozzáférési jogosultságok és a naplózási rendszer kialakítása érdekében;
- személyi biztonság, megfelelő munkatársak kiválasztása, képzése, továbbképzése érdekében;
- jogi/adminisztratív biztonság, szabályzatok elkészítése, megismertetése, szükség esetén szankciók alkalmazása miatt.

A jogalkalmazás során azonban megnyilvánul egy sor olyan lélektani folyamat, amelyek árnyalják, módosítják a jogkövetés szubjektív lehetőségeit. Az adatok kiszivároztatásának több elméleti fajtája is létezhet aszerint, hogy kinek, milyen motiváció bázisán történik információátadás, például:

- bizalmi kapcsolatban információ önkéntes megosztása belső lelki igény alapján
 - kötődési igény
 - a személyes fontosság hangsúlyozása (hencegés)
- nem bizalmi kapcsolatban információ önkéntes megosztása óvatlanságból (pl. alkohol)
- nem bizalmi kapcsolatban információ önkéntes megosztása haszonszerzés céljából
- nem bizalmi kapcsolatban információ kényszerű megosztása (pl. zsarolás)

Ezek az esetek a Btk. Különös Részének XXV. fejezete alapján valószínűleg hasonló jogi minősítést kapnának, legfeljebb a bíróság mérlegelné a súlyosító és enyhítő körülményeket, etikai szempontból azonban rendkívül árnyalt a kép, holott az elkövetett bűn lényege ugyanaz: titoksértés. De mi számít titoknak, hol húzódik a határ a megosztható és a nem megosztható adatok, információk között?

A nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységének átláthatóságával, civil kontrolljával kapcsolatos követelmények és a műveleti érdekek között ellentmondás feszül. A közérdekű és közérdekből nyilvános adatok hozzáférhetőségének biztosítása a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának fontos előfeltétele, ugyanakkor a *minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény* (Mavtv.) lehetőséget ad arra, hogy az állam a minősítéssel védhető közérdek körébe tartozó adatokhoz való hozzáférést korlátozza azokra, akik az előírt követelményeknek megfelelnek. Erre akkor van lehetőség, ha az adat nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult számára hozzáférhetetlenné tétele károsítja a minősítéssel védhető közérdeket, azaz kedvezőtlen kihatással lehet:

- Magyarország szuverenitására, területi integritására, alkotmányos rendjére;
- honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési és bűnmegelőzési tevékenységére;
- igazságszolgáltatási, központi pénzügyi, gazdasági tevékenységére;
- külügyi vagy nemzetközi kapcsolataira; illetve
- állami szerve illetéktelen külső befolyástól mentes, zavartalan működésének biztosítására.

A korábbi gyakorlattal szemben az új szabályozás alapvető személetbeli fordulatot hozott, amennyiben a „minősítsünk mindent, abból nem lehet baj” hozzáállást deklaráltnan fel kívánja

számolni. Az állam érdeke (titkosítani) és az állampolgár érdeke (megismerni) egyensúlyára kell törekedni. Az adatok védelmével kapcsolatban fontos alapelv lett tehát a szükségesség és arányosság elve, azaz csak a minősítés szükségességét megalapozó indokok fennállása esetén, csak a feltétlenül szükséges mértékben és időtartamra lehet minősítést alkalmazni. Ez azonban differenciált és tudatos, jogi szemléletű gondolkodást, a minősítés funkciójának és korlátainak alapos ismeretét feltételezi minden olyan munkatárs részéről, aki munkája során minősített vagy minősítést érdemlő adatokkal kerül kapcsolatba, illetve minősítésre javaslatot tesz. Sok esetben a munkatársak bizonytalanok abban, hogy a munkájuk során szerzett élményanyagból mi számít minősített adatnak és mi nem, mit mondhatnak el privát kapcsolataikban, és mit nem.

Egyszerű a helyzet a minősítés formai kellékeivel már ellátott, minősített adatot tartalmazó adathordozó esetében: a műveleti munkában részt vett munkacsoport kijelölt tagja által megírt jelentés bekérül a szigorúan adminisztrált és védett adattárba, miután a minősítésre jogosult vezető megállapította annak adattartamáról, hogy milyen szintű védelmet igényel. A bizalmasság elve alapján ez a minősített adat illetéktelen személy számára nem válhat hozzáférhetővé vagy megismerhetővé, a rendelkezésre állás elve alapján ugyanakkor biztosítani kell a jogosultak hozzáférését, a sérthetlenség elve pedig a védett adatok módosításának lehetőségeit korlátozza. De mi a helyzet azokkal az adatokkal, részletekkel, amelyeket nem lehet egyértelmű jelöléssel ellátni, mert azokat maga a műveleti munkát végző munkatárs agya, memóriája hordozza és nem estek át vezetői kontrollon? Ezek az élmények feszítő emlékként kísértik a munkatársakat, sikerként vagy kudarként érzelmileg átítatottak, sokszor pszichikai terhelést eredményeznek és a munkatárs szívesen megosztaná azokat valakivel. A titok teher, a titoktartásnak komoly érzelmi ára van, hiszen elszigetel azoktól, akikhez az ember legszívesebben őszintén és korlátozások nélkül kapcsolódna, az elhallgatás óhatatlanul falat emel a titok birtokosa és a családi kapcsolatok, barátok közé, amit meg kell szokni és tudni kell kezelni.

Amennyiben valaki úgy lép e pályakörre, hogy már egy meghatározott szabályok szerint működő párkapcsolatban él, nem minden esetben könnyű elfogadtatni a társal az új helyzethez kapcsolódó szigorú és speciális szabályokat, a titkolódzást, mikor korábban mindent meg tudtak osztani egymással. Komoly bizalom kell ahhoz, hogy a társ vakon elhiggye, hogy munkatársunk már megint egy szolgálati feladat miatt kell, hogy elmenjen otthonról az éjszaka közepén, amiről többet nem mondhat. Ha feltétel nélkül meg is bízánk társunkban, fontos tudatában lenni, hogy egy második személy már nem annyira motivált megőrizni a titkot, így erősebbek lehetnek számára a további titokmegosztás előnyei (bizalom, figyelem elnyerése), mint a hátrányai.

Személyiségfüggő, ki mennyire igényli az önfeltárás mélyebb szintjeit mindenáron megélni, de a nemzetbiztonsági pályakörben az alkalmasság korlátja lehet, ha valaki nem képes pontosan érzékelni és megvédeni az én-határait. Különösen igaz ez arra az esetre, amikor a titokbirtokos a különleges munkakörére való nyílt hivatkozással próbál figyelmet és elismerést szerezni magának civil társaságban, és elejt olyan információkat, melyek felkelthetik mások érdeklődését.

A titok védelmének megvannak a képzések során elsajátítható kommunikációs fogásai, melyeket meg kell tanulni tudatosan alkalmazni. A legjobb, ha a külvilág nem tudja, hogy egyáltalán van a birtokunkban titok. Ha ugyanis ez kiderül, beindul a természetes kíváncsiság, motiváció ébredhet a titok, az információ megszerzésére. Ezért is fontos, hogy a szükséges ismeret elve alapján törekedjünk arra, hogy az egyes minősített adatokat csak azok ismerhessék meg, akiknek munkájuk során ez feltétlenül szükséges, így a munkatársak nem tudnak többet a kelletnél. Ez a fajta „belső konspiráció”, a saját munkakörben megtapasztaltak megosztásának szervezeten belüli tilalma csökkenti a titokkezeléssel kapcsolatos terhelést.

Elvárás munkatársainkkal szemben, hogy lehetőség szerint ne hirdessék nyíltan munkahelyüket, és különösen ne pontos munkakörüket, feladataikat. A lakókörnyezetben nehéz egy munkahelyi le-

gendát kiépíteni és fenntartani, hiszen számtalan hivatalos helyzetben meg kell adni a munkahelyet (pl. lakáshitel felvételnél, iskolai beiratkozásnál), ráadásul a rendszeres biztonsági ellenőrzések során is feltűnést keltethet a hivatalos érdeklődés munkatársainkról lakókörnyezetükben. A teljes konspiráció tehát nem megoldható, diszkrétan azonban lehet és kell kezelni a munkahellyel kapcsolatos információkat, és például csak a belügyminisztériumot megadni munkahelyként nem hivatalos helyzetben.

Laikusokkal szemben könnyebb megvédeni a titkokat, hiszen nincsen kifinomult eszköztáruk, helyzeti hatalmuk a titok birtokosával szemben és a motivációik is esetlegesebbek, nem fektetnek túl sok energiát a feltárásba, ha nehézségekbe ütköznek. Kifejezetten ellenérdekeltek felek (pl. hírszerzők, bűnözői körök) azonban kísérelhetnek meg közel férközni titokbirtokoshoz, emellett motiváltak sok energiát (időt és pénzt) fektetni egy olyan kapcsolat kiépítésébe, amely végül a titkok megszerzéséhez vezethet.

Az integritássértésekbe való bevonás során az ellenérdekelte csoportok tulajdonképpen a beszerzés logikáját használva igyekeznek eltéríteni a munkatársat a „rendeltetés-szerű” munkahelyi működéstől, ezáltal jogosulatlanul hozzáférve információkhoz, illetve befolyásolva a pártatlan, objektív működést. Mivel valakit beszervezni jelentős befektetést igényel, először jellemzően adatokat szereznek a munkatársakról, hogy kinek lehet olyan tudása, ismerete, ami „piaci értéket” képvisel. Ha már kiderült, hogy a munkatárs „értékes” lehet, a beszerző részéről alapvető, hogy olyan gyenge pontot próbál találni, ami befolyásolás alapjául szolgálhat. Ez lehet megrendült anyagi helyzet, szélsőséges nézetek megléte, eltitkolt orientáció, erkölcsi botlás, szeretetvágy, bármi, ami kapcsán zsarolni vagy ösztönözni lehet valakit. Ezért fontos szempont a nemzetbiztonsági pályakörben dolgozók kifogástalan életvitel, biztonság tudatos magatartása, az anyagi függetlenség lehetőségekkel összhangban álló életvitel révén történő fenntartása, a reális vállalások, stabil önértékelés, a baráti kör megválogatása, a biztonsági helyzet szempontjából releváns tényezőkkel kapcsolatos bejelentési kötelezettségek teljesítése a zsarolhatóság elkerülése érdekében.

A szokatlan megkeresésekkel, gyanús élethelyzetekkel kapcsolatban, a munkatársakban ki kell alakítani egyfajta egészséges gyanakvást, tudatosítani kell, hogy érdemes adott esetben a belső biztonságért felelős szervezeti elem szakembereinek a segítségét is igénybe venni, hiszen ők szakszerűen, széles eszköztárra támaszkodva tudják felmérni a biztonsági kockázatokat, megelőzve a későbbi kellemetlenségeket. Az időben történő bejelentés révén még korai, komolyabb következmények nélkül kezelhető stádiumban megoldható a helyzetek többsége, megelőzhető a markánsabb problémák kialakulása, ezért a védett állománnyal való bizalmi kapcsolat, az emberi és szakmai hitelesség kulcsfontosságú. Az ilyen jellegű bizalom kiépítése szempontjából gyümölcsöző, ha a belső biztonsági szakterület tanácsadó, szolgáltató szerepköre erősödik, azaz a „bajba jutott”, a „bejelentést tevő” és a „munkáltató” méltóságát, illetve érdekeit egyaránt szem előtt tartó megoldások iránti elkötelezettség tapasztalható ezekben a nehéz élethelyzetekben, miközben büntető, megtorló intézkedésekre csak együtt nem működés esetén kerül sor.

Mindezek mellett természetesen elkerülhetetlen, hogy egyes munkatársak tudatosan „értékesítene” minősített információkat, veszélybe sodorva ezzel Magyarország nemzetbiztonsági érdekeit, az elért eredményeket, sőt adott esetben munkatársaik személyes biztonságát is. Ezekben az esetekben minden rendelkezésre álló törvényes eszközzel fel kell lépni a tevékenység feltárása, megszakítása és szigorú szankcionálása érdekében.

E témakörhöz tartozik a leszerelést követő titokvédelem, a munka során megszerzett szaktudás felhasználásával kapcsolatos kérdések köre is. A speciális nemzetbiztonsági munkakörökben megszerzett tudás sok esetben annyira egyedi, hogy az csak a munkaerőpiac egy nagyon szűk szeletén belül számít értékesnek és keresettnek. Máshoz viszont adott esetben nem ért a pályaelhagyó, így megélhetési kényszerhelyzetben kell élete végéig elkötelezettnek maradnia az integritásnak meg-

felelő megoldások iránt, egy olyan közegben, ahol sokan szívesen fizetnének az általa birtokolt tudásért. Ez a probléma rávilágít arra, hogy a munkáltatónak kötelessége és érdeke is egyben tudatos életpálya tervezés és korrekt eljárásrendek, illetve versenyképes javadalmazás révén az egész karrier ívre nézve gondoskodni munkavállalóiról, miközben a munkavállaló hűsége, elkötelezettsége, hivatástudata komoly biztonsági vonatkozásokkal is bír.

Az ügyfélkapcsolatok

A nemzetbiztonsági szolgálatok ügyfélszolgálati szempontból speciális helyzetben vannak. Ide kapcsolódik az integritás egyik kulcskérdésének, a szervezeti működés transzparenciájának kérdése, ami egy polgári nemzetbiztonsági szolgálat esetében némileg korlátozott. Noha maguk az ügyek, módszerek, eszközök, kapacitások, szolgáltatási képesség valóban konspiráció tárgya, az integritás szempontjából fontos kérdések: például a szervezet működési rendje, általános munkafolyamatai, költségvetése önmagában nem képez feltétlenül titkot, sőt, sok adat közérdekből nyilvános. A nemzetbiztonsági szféra és a nyilvánosság kapcsolata mégis egy mindkét oldalról erősen ambivalens viszony,¹⁵⁶ holott a szolgálatok iránti közbizalom megerősödése mindkét fél érdekeit szolgálná.

A rendvédelmi szervek, mint a közszolgálat részei, egyfajta társadalmi szerződés alapján bírnak erkölcsi felhatalmazással arra nézve, hogy rendeltetésüknek megfelelően, pártatlanul biztosítsanak szolgáltatást a rend fenntartása érdekében.¹⁵⁷ E szerződés értelmében az állampolgár lemond a szabadsága egy részéről a biztonsága biztosításáért cserében. Az üzlet akkor fair, ha mindkét fél teljesíti, amit vállalt és fennmarad a szabadság-biztonság optimális egyensúlyi állapota. A szerződés elfogadhatósága szempontjából ugyanakkor fontos, hogy mindkét fél ellenőrizhesse az abban foglaltak teljesülését. A nemzetbiztonsági szolgálatoknál éppen ez a momentum okoz problémát, hiszen a létük lényegi sajátossága, hatékony működésük alapfeltétele a titkosság kritériuma. Ezzel együtt ugyanakkor kötelesek teljesíteni bizonyos törvényi kötelezettségeket. A szolgálatok tehát egyfelől igyekeznek megfelelni a nyilvánosság követelményeinek,¹⁵⁸ miközben érthetően nem szeretnék felfedni módszereiket, képességeiket, kapacitásaikat.

A nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető társadalmi funkciója az ország szuverenitásának és alkotmányos rendjének biztosítása, ami egy nemes és mindenki által elfogadható cél. Az állampolgárok mégis bizonytalanok, félelemmel teli gyanakvással szemlélik, illetve szemlélnék e szolgálatok tevékenységét, hiszen valójában igen kevés eszközük van arra, hogy beleássanak abba. Az ugyanakkor sejthető, hogy a titkos információgyűjtésnek, leplezett eszközalkalmazásnak komoly politikai vetületei is lehetnek,¹⁵⁹ hiszen óriási hatalmat adnak a szolgálatokat működtető megbízók (kormányzat) kezébe, így nem mindegy, milyen céllal, milyen elvek mentén, milyen demokratikus garanciák mellett valósul meg a műveleti munkához kapcsolódó jogkorlátozás, és kikkel szemben.

A médiában megjelenő kép eközben vegyes. Helyet kap benne objektív, tárgyyszerű tájékoztatás is például a szolgálatokat érintő szervezeti, jogszabályi, felső vezetői személyi változásokról, a civil kontrollt megvalósítani hivatott Nemzetbiztonsági Bizottság üléseiről, illetve a felügyeleti

156 JÁVOR Endre: A nemzetbiztonsági szolgálatok társadalmi megítélése, támogatottsága, a média szerepe a társadalom véleményalkotásának formálásában. In: Felderítő Szemle. 8. évfolyam. 2009. 2. sz. 61-69.

157 COHEN, H. S., FELDBERG, M.: Power and Restraint: The Moral Dimension of Police Work. Praeger Publishers, New York. 1991. 3. fejezet. 23-39. oldal

158 SZÜCS Péter, SOLTI István: A magyar nemzetbiztonsági szféra és a nyilvánosság. In: Nemzetbiztonsági Szemle. 2. évfolyam. 2. szám. 2014. 72-92. oldal

159 RÉVÉSZ Béla: A titkosszolgálatok titoktartásáról. In: Politikatudományi Szemle. 16. évfolyam. 4. szám. 2007. 129-152. oldal

szervek ellenőrzéseiről, de néhol bulvárba hajló, felületes, hatásvadász szalagcímek is megjelennek a szolgálatokkal kapcsolatban megtévedt munkatársakról, kémügyekről, lelepleződött eszközökről.¹⁶⁰ Megfigyelhető itt egy sajátos paradoxon: minél nagyobb a titkolózás, annál nagyobb a hírérték, hiszen Shannon információelmélete alapján minél nagyobb bizonytalanságot szüntet meg egy hír, annál nagyobb az információértéke.¹⁶¹

Mindebből következik, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatoknak nemcsak kötelességük, hanem alapvető érdekük is a lehető legtöbb információt megadni működésükről az állampolgárok irányába, a lehető leginkább transzparenssé válni. Ezt a célt szolgálja a témával foglalkozó tudományos publikációk egyre bővülő köre is a rendészettudományon belül. A működéssel, szabályozással kapcsolatos kérdések és problémák nyílt megvitatása javíthatja a közbizalmat a szolgálatok irányába, miközben magát az állományt is tudatosabb hozzáállásra inspirálja, elősegítheti a speciális munkakörökkel járó erkölcsi konfliktusok feloldását.

Az ügyfélkapcsolatok speciális területe az új munkaerő megszólítása és bevonása. A képzett munkaerőhöz való hozzáférés feltétele, hogy a szervezeti imázs vonzó és valamilyen szinten informatív legyen a pályaválasztóknak. Ehhez viszont aktívan meg kell szólítani őket, állásbörzéken, hirdetésekben, a honlapokon képet kell formálni a nemzetbiztonsági szolgálatokról, világosan kell kommunikálni a szervezeti küldetést.

A nemzetbiztonsági törvény és a kapcsolódó ágazati törvények egy sor rendvédelmi szervet felruháznak a nyílt nyomozati eszközök mellett a titkos információgyűjtés és leplezett eszközalkalmazás lehetőségével. A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (NBSZ) ehhez külön koncentrált erőforrásokkal, technikai eszközökkel és jól felkészített személyi állománnyal szolgáltató szervezetként aktívan hozzá is járul, így az ügyfélkapcsolatok a megrendelők és az NBSZ között is értelmezhetőek. A megrendelések igénybevétele, a kapacitásokhoz való hozzáférés lehetősége egységes szabályok szerint és feltételekkel érhető el a megrendelők részéről. Fontos, hogy egyenlő eséllyel, igényeiket szigorúan csak szakmai szempontok mentén elbírálvá férjenek hozzá a kapacitásokhoz. Ugyancsak fontos, hogy a leplezett eszközalkalmazás jogi korlátjainak figyelembevételével a szolgáltatások igénybevétele során ne maradjon el a befektetés-megtérülés mérlegelése, az ügy társadalmi súlyával és veszélyességével arányos erőforrás-ráfordítás történjen. Hiába vannak „ingyen” az NBSZ szolgáltatásai, az állomány túlterhelése idő előtti kiegészítéshez, pályaelhagyáshoz vezethet, ami titokvédelmi és emberi erőforrás gazdálkodási szempontból is aggályos.

Az elektronizálás

Egyre nagyobb szerepet kapnak a közigazgatásban és a gazdaságban, az állam működőképességének fenntartásában az automatizált informatikai szolgáltatások. Az elektronikus ügyintézészt biztosító rendszerek a dedikált hozzáférések és a naplózás révén hozzájárulnak a szervezeti integritás megerősítéséhez. A kritikus infrastruktúra biztosítása, az ellátórendszerek üzemeltetése, a távközlési szolgáltatók üzembiztonsága mind a kibertérben gyökerezik, így az elektronikus megoldások illetéktelen külső befolyástól mentes, stabil működése nemzetbiztonsági kérdéssé nőtte ki magát. Nem véletlen, hogy a Nemzeti Kibervédelmi Intézet a hazai nemzetbiztonsági szervezetrendszer keretein belül működik.

160 BENEDEK Márta: *A nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenysége a nyilvánosság tükrében az elmúlt évtizedben*. In: Szakmai Szemle, 2015. 3. szám, 137-162. oldal

161 VASSÁNYI István: *Információelmélet. Kivonatolt jegyzet*. Veszprémi Egyetem, Műszaki Informatika Szak, 2005. <http://users.atw.hu/progmat/letoltesek/infojegyzet.pdf>, letöltés dátuma: 2018. 07. 14.

Az elektronizálással, az informatikai rendszerektől való társadalmi függéssel párhuzamosan a nemzetbiztonsági jelentőségű ügyek növekvő hányada kapcsolódik a kibertérhez. Ez egyfelől innovációs terhet ró a nemzetbiztonsági szolgálatokra, ugyanis a piacon megjelenő új technológiákra folyamatosan ki kell fejleszteni ellenőrzési megoldásokat és kapacitásokat, másfelől viszont a nemzetbiztonsági szolgálatok által üzemeltetett informatikai hálózatok biztonságát is fokozott erőfeszítésekkel kell őrizni az illetéktelen külső behatásoktól. Ennek érdekében mindent el kell követni, hogy magasan kvalifikált szakemberek válasszák élethivatásuknak a nemzetbiztonsági pályakört, és tudásukat olyan megoldások kifejlesztésének szenteljék, melyek segítenek fenntartani az informatikai, távközlési hálózatok feletti ellenőrzési potenciált, illetve a saját hálózatok védelmét. Ezt azonban ki kell, hogy egészítse a humán sérülékenységek kiküszöbölésére tett átfogó intézkedések sora, ami az integritás témaköréhez szorosan kapcsolódik. Hasztalan a fejlett technikai rendszer, ha az azt üzemeltetők korrupciós fenyegetettsége kezeletlen marad, illetve a felhasználók biztonságtudatossága nem éri el a szükséges szintet és az ún. social engineering támadási formákkal szemben védtelen marad. Nem képes maradéktalanul betölteni funkcióját az az integritás menedzsment rendszer, amely nem készül fel az elektronikus rendszerek védelmének humán aspektusainak kezelésére.

A kockázatkezelési folyamatok

Az integritásmenedzsment rendszer kiépítése és működtetése egy évente ismétlődő, folyamatos energia befektetést igénylő tevékenység, melynek a szervezeti kultúra részévé kell válnia. A szervezet aktuális működésének rendszeres áttekintése, a kockázatok és ezek kezelésére irányuló intézkedési tervek meghatározása komoly szervezetfejlesztési hatással bírnak a nemzetbiztonsági szolgálatokra nézve.

A nemzetbiztonsági szolgálatoknál – a jogszabályoknak és ajánlásoknak megfelelően – valamennyi munkafolyamat a belső kontrollrendszer részét képező **integrált kockázatkezelési rendszer** keretében került felmérésre:

1. Folyamatok felmérése a szakterületeken:
 - a) főfolyamatok meghatározása részfolyamatok alábontásával, belső szabályzatok, SzMSz, ügyrend alapján
 - b) a folyamatokban résztvevők azonosítása
2. Folyamatgazdák kijelölése
3. Ellenőrzési nyomvonal elkészítése: munkafolyamatba épített és vezetői kontrollok
4. Az integrált kockázatkezelési folyamat lefolytatása:
 - c) Kockázati tényezők meghatározása: stratégiai, szabályozási, pénzügyi, működési, humánerőforrás, kommunikációs
 - d) Kockázatok azonosítása, kockázati leltár készítése: ok, hatás, szervezeti cél, amire hatással van
 - e) Hatás skála – valószínűség számítás: kockázati türeshatár meghatározása
 - f) Intézkedési terv készítése: kockázati türeshatár feletti kockázat esetén
5. Vezetői jóváhagyás
6. Rendszeres évenkénti felülvizsgálat
7. Szakmai monitoring az pl. az Integritás munkacsoport tagjai által

Az integrált kockázatkezelési rendszer célja olyan folyamatalapú kockázatkezelési rendszer létrehozása, amely a szervezet minden tevékenységére kiterjed, különös tekintettel az egyes nemzetbiztonsági szerveknél előforduló hatósági feladatokra. A szervezet kockázatainak teljes körű

azonosítását egységes módszertan és eljárások alkalmazásával, a szervezet célkitűzéseinek és értékeinek figyelembevételével hajtja végre, biztosítja azok meghatározott kritériumok szerinti értékelését, valamint a kockázatok kezelésére vonatkozó intézkedési terv elkészítését és az abban foglaltak nyomon követését. Fontos az elemzésben résztvevők egységes szemléletet és tudást biztosító képzése, szakmai támogatása, hogy ne csak „tudjuk le” alapon működjön a rendszer, hanem valóban hasznosíthatóvá váljon a gyakorlatban. A felmért folyamatok és kockázatok fő haszna abban nyilvánul meg, hogy hozzájárul a szervezeti tudásmegosztáshoz, az eljárásrendi garanciák érvényesüléséhez. Amennyiben például egy új vezető szembesül egy problémahelyzettel, a dokumentumok alapján kvázi minőségbiztosított megoldásokhoz folyamodhat, melyek növelik a sikeres beavatkozás lehetőségét. Ugyancsak lehetőség van a szakterületek közötti tudásmegosztásra, hiszen az egyik szakterületen kimunkált megoldások hozzáférhetővé válnak mások számára is. A rendszer hasznosíthatóságának alapja, hogy felhasználóbarát informatikai támogatást kapjon: áttekinthetetlen, „apróbetűs” Excel táblák helyett kockázatkezelési adatlapok legyenek megnyithatóak, böngészhetőek a belső hálózatokon.

Az igényes munkafolyamat elemzés szakmai alapját a munkakörelemzések adják meg. Kockázatot jelent, ha az egyes munkakörök feladat-, hatás- és jogkörei nem illeszkednek egymáshoz, ha a szükséges kompetenciák nem állnak rendelkezésre, illetve, ha túlzott test-, lelki igénybevételnek teszik ki a dolgozókat. Ugyancsak gond, ha a kulcs munkakörökben, melyekre más munkakörök is támaszkodnak, nincs stabilan biztosítva az emberi erőforrás utánpótlása. A folyamatmenedzsment eszközök használata a munkafolyamatok átvilágítását, ésszerűsítését teszi lehetővé, transzparensé teszi a vezetés számára a kockázatokat és a beavatkozási lehetőségeket.

A szervezet integritását érintő bejelentések kivizsgálása

A nemzetbiztonsági szféra felvételi rendszere, működési szabályai megfelelő garanciát adnak arra, hogy a teljes népesség átlagánál becsületesebb, lelkiismeretesebb, felelősségteljesebb, szabálykövetőbb munkatársaink a közjót szem előtt tartva látják el fontos és bizalmas feladataikat az ország biztonsága érdekében. Amennyiben a nemzetbiztonsági szféra állományából valaki mégis tudatosan önös vagy csoportérdeket helyez előtérbe, és korrupciós veszélyt felvető helyzetben nem tesz meg mindent a jogszabályokban foglalt elvek érvényesülése érdekében, a közösség tagjainak kötelességük lehetőségeikhez mérten közbeavatkozni, felhívni a figyelmet a helytelen magatartás következményeire, bejelentést tenni annak érdekében, hogy a keletkező kockázat a lehető leghamarabb kiküszöbölhető legyen.

Nagyban segítheti az integritás ügyét, hogy bevezetjük a szervezeti köztudatba, **beszélünk róla**. Ha például egy moderált üzenőfalon fórumot kap a téma az intraneten, egy fülön ezzel kapcsolatos anyagokat teszünk elérhetővé, ha a témakörben lehet kérdéseket feltenni, üzeneteket, esettanulmányokat vitára bocsátani. Hatékony eszköz lehet, ha e kérdéseket beemeljük a személyzeti, vezetői megbeszélések témái közé, vagy a társszervek munkatársainak meghívásával a tudás és tapasztalatok megosztását célzó megbeszélést szerveztünk a témakörben.

Az integritás monitoringja

Az integritás definiálása és az integritás felé vezetés révén elért eredmények önmagukban nem jelentenek garanciát, ezek megvalósulását folyamatosan követni kell. Ezt szolgálják a monitoring aktív és passzív eszközei.

A **passzív monitoring** azt jelenti, hogy hagyjuk áramolni az integritási kérdésekkel kapcsolatos információt, azaz megteremtjük a közérdekű bejelentések fogadásának és lekezelésének feltételrendszerét. A passzív monitoring mindenképpen feltételez egyfajta motivációt, bevonódást az érintett bejelentők részéről. Bejelentést tenni, „megfújni a sípot”¹⁶² ugyanis mindenképpen érzelmi teher, amin felül kell tudni emelkedni.

Még akkor is szükség van elhivatottságra a bejelentéshez, ha egy korrekt csoportnorma ellenére viselkedik az elkövető önérdelkei szerint, a szabályokat megszegve, hiszen egyéni kára származhat a bejelentőnek akkor, ha kiderül a személyazonossága. Ha például valaki a saját szervezeti egységén belül észlelt ügyet jelent be, elvesztheti a többiek bizalmát, vagy épp a vezetője érezheti e cselekedetet saját felelőssége firtatásaként, hiszen lehet, hogy neki magának illett volna észrevennie és bejelentenie az integritássértést. Ilyen esetben – ha nem is feltétlenül tudatos bosszútól vezérelve – a vezető szabhat ki a bejelentőre nehéz feladatokat, szigorúbb ellenőrzés után értékelheti őt negatívan, gátolhatja karrierjét, végső esetben kikényszerítheti lemondását. Legalábbis mindezek megjelenhetnek félelemként a bejelentést fontolgató fejében. A bejelentők védelme megkívánja, hogy a bejelentő biztonságban érezhesse magát, ismerje jogait, lehetőségeit, kötelezéseit.

A „besúgás” intézménye rossz hangulatú jelentésáramlatokkal bír, akkor is, ha jogos és jó ügyet szolgál. „Miért pont én vállalom a bejelentéssel járó kellemetlenségeket?” – teheti fel a kérdést magának bárki, ha többen is észlelhetik a problémát. „Biztosan nincs baj, valamit rosszul értelmezek, hiszen, ha gond lenne, más biztos jelentené!” – háríthatja el cselekvési kötelezettségét az integritássértést gyanító munkatárs. Így azonban maga is hozzájárul a probléma fennmaradásához, esetleg súlyosbodásához. Ha nem „védik meg” a munkatársai az első aggasztó jelzésnél, a normaszegő végül éppen az időben érkező bejelentés hiányában csúszhat bele komolyabb, büntetőjogi következményekkel is járó kihágásokba. Ezért fontos egyrészt az ismeretterjesztés, hogy mindenki magabiztosan felismerhesse, mi számít integritássértésnek és mi nem, másrészt pedig csoportnormává kell tenni az elvárást, hogy bejelentés szülessen. Ne az érezze rosszul magát, aki köteletségét teljesítve kiáll az integritás elvei mellett és bejelentést tesz, hanem az, aki félig-meddig tudatosan normasértést követ el. Fontos, hogy bízni lehessen abban, hogy „téves riasztás” esetén a szervezeti szintű „közérdekű bejelentések rendszere” – az érintettek személyétől függetlenül – korrekt eljárásrend és eljárási elvek szerint, pártatlan módon kivizsgálja az eseteket, felmenti azt, aki ártatlan és retorzióhoz vezet, ha alátámasztást nyer a bűnösség, miközben mind a bejelentő, mind a „megvádolt” személyét védi a nyilvánosságtól. Ha ez nem biztosítható, a potenciális bejelentők részéről „olcsóbb” nem tenni bejelentést, ami viszont a normaszegések elterjedéséhez, általánossá válásához vezethet.

Még az előző bekezdésben vázoltnál is nehezebb a helyzet, ha a szervezeti integritás elveivel össze nem illő csoportnormákról van szó a szervezetben. Itt már a rendszer részei a korrupciós jelenségek, általánosak és – kényszerűségből vagy érdekből – elfogadottak, toleráltak az integritást sértő megmozdulások. Óriási a vezetők felelőssége, ezért körültekintő kiválasztásuk, teljes körű integritásképzésük kiemelt jelentőséggel bír. Ha ugyanis az állomány részéről indukálódik integritást veszélyeztető hatás, azt a vezetőknek határozottan kontrollálniuk kell, az pedig teljességgel megengedhetetlen, hogy vezetői részről kerüljön kezdeményezésre integritást veszélyeztető helyzet. Egy hierarchikus rendvédelmi közegben ugyanis kulturális alapminta a vezetőknek való engedelmesség, az utasítások végrehajtása, ezért a beosztottak

162 A nemzetközi szakirodalomban a bejelentés kérdése a „whistle blowing”, azaz „sípfújás”

réséről fokozott a kritika nélküli együttműködés kockázata,¹⁶³ hiszen még civil közegben is megdöbbentő az utasítások végrehajtására való hajlandóság.

Fontos megvizsgálni a passzív monitoring rendszer lehetséges csatornáit. Ha valaki eljut odáig lélekben, hogy rászánja magát a bejelentéstételre, akkor kihez fordulhat, milyen biztosítékokat kap arra nézve, hogy bejelentését kivizsgálják, személye pedig rejtve marad? Alapvetés, hogy akkor nem szorul rá a bejelentő, hogy nem kívánt külső orgánunhoz forduljon, ha lehetősége van korrekt belső csatornákon eljárni. A polgári nemzetbiztonsági szolgálatok esetében a külső csatornák csak meghatározott rend szerint, a média, illetve az ún. „watchdog” (civil kontroll) szervezetek pedig értelemszerűen nem jelentenek alternatívát. A panaszokkal és a közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos ügyek egységes intézéséről a 22/2014 (XII. 5.) BM Utasítás rendelkezik. A szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjével kapcsolatos helyi szabályokat szervezeti szinten kell megfogalmazni.

A passzív monitoringot a nemzetbiztonsági szolgálatoknál mindenképpen ki kell egészíteni az **aktív monitoring** rendszerével. Ez nem elégszik meg a bejelentések fogadásával, tevékenyen vállal részt az integritássértések felderítésében, a problémák láthatóvá tételében. Egyéni szintű aktív monitoring a vezetői ellenőrzés, a hivatalos ellenőrzések rendszere (pl. szakmai, pénzügyi, belső biztonsági), a korai riasztó rendszerek megléte (pl. menetlevelek, adatbázisok folyamatos elemzése, kiugró eltérések feltárása). Szervezeti szintű aktív monitoring eszköz a panaszok, vizsgálatok módszeres regisztrációja, a tendenciák elemzése, az integritássértések és dilemmák kérdőíves feltárása, folyamatos szondázása. Az aktív monitoring szervezeti szintű ellátása, a korrupcióval, integritássértéssel összefüggő „nyomozás” ellátása külön, belső biztonságért felelős szervezeti elem feladata.

Az integritás sértések gyanújával kapcsolatos információk kivizsgálása tehát a következő, joganyagokban szigorúan szabályozott folyamatokon keresztül zajlik:

Input információként érkezhettek nem hivatalos, munkatársi vagy állampolgári bejelentések formájában a szervezet központi telefonszáma, e-mail címe, anonim bejelentő rendszerére vagy személyesen a szolgálati előljáró, illetve a belső biztonságért felelős szervezeti elem terület-tartó tisztjei irányába. A bejelentő anonimitása akkor is biztosítható, ha egyébként vállalja személyét (egyszerűen nem jelenik meg a neve az iratokban). E megoldás előnye, hogy az információ pontosítható, ellenőrizhető, a forrás később is elérhető.

Emellett hivatalos úton is érkezhettek információk ellenőrzések eredményeként, például nemzetbiztonsági ellenőrzés során feltárt kockázati tényező, megbízhatósági vizsgálat során megállapított szabályszegés formájában. A keletkezett információkat szigorúan formalizált eljárások keretein belül a Nemzeti Védelmi Szolgálat, a biztonsági feladatok ellátásáért felelős szervezeti egység, fegyelmi- kártérítési szerv, illetve az Ügyészség kapja meg, attól függően, hogy a feltárt adatok alapján ki az illetékes, megállapítható-e valamilyen tényállás, az milyen súlyosságú, és milyen mértékben bizonyítható az elkövetés. Lényeges tehát, hogy ezek között biztosított legyen az együttműködés és a hatékony kommunikáció.

Az ügy akkor is szolgálhat tanulságokkal, ha nem éri el még a fegyelmi-kártérítési eljárásra bocsátás szintjét sem. Ez esetben – az érintett hozzájárulásával – a szolgálati előljáró kezdeményezheti a munkatársai körében az eset megbeszélését, antikorrupciós kézikönyvben esettanulmányként való feldolgozását, az integritás-felelősök bevonásával.

¹⁶³ Természetesen a beosztottnak lehetősége van felhívni vezetője figyelmét a parancs szabályellenességére, illetve írásban kérni azt, miközben az esetleges parancsmegtagadásokat a Nemzetbiztonsági Bizottság vizsgálja ki, különös tekintettel a parancs törvényességére – lélektanilag mégis nagyon nehéz ezt a kinos procedúrát felvállalni a végrehajtó állományban.

Az integritás érvényesítése-megerősítése

A monitorozás, feltárás révén látótérbe került integritássértések elleni szankciók akkor lesznek hatékonyak, ha azok arányosak, következetesek, „fair”-ek.

Az informális szankciókkal, spontán közösségi büntetéssel szemben az etikai ügyek hivatalos kivizsgálásának vitathatatlan előnye, hogy ez garantálja a korrekt eljárási rendet (pl. méltatlansági eljárás) az érintettek jogainak érvényesítését (pl. ártatlanság védelme, védelemhez való jog, jogorvoslat lehetősége, stb.).

Ha a bejelentőnek nem származik kára a bejelentésből, és van eredménye, megtérülése annak, hogy vette a fáradságot és jelezte a problémát, az bátorítást jelent a további potenciális bejelentők számára, miközben elrettentő erővel bír az integritássértésbe bevonódók irányába. Fontos, hogy az ügyek elbírálásánál ne a „példát kell statuálni” elv érvényesüljön, mert akkor az észlelt igazságtalanság „visszaszáll a bejelentő fejére”. A „mi kutyánk kölyke elv” alapján elsimítani az ügyet sem szerencsés, mert az integritáscélok erodálásához vezethet. A közösen létrehozott, korrekt eljárásrendet kell követni, a kialakított elveket következetesen alkalmazni.

A Magyar Rendvédelmi Kar a jogszabályoknak megfelelően működteti az Etikai Bizottságot és a Becsületbírárságot, amely utólagos kontrollként, kvázi „másodfokként”, esetenként az első körben hozott döntéssel szembeni vétójoggal bír.

Mintaszabályzat

Bevezetés

Mivel a jogszabályok tényállásként csak a megvalósult korrupciós események végállapotait rögzítik, fontosnak tartjuk, hogy integritás-etikai ajánlások formájában már a korrupciós helyzet kialakuláshoz vezető legelső lépcsőfokokat tudatosítva elkerülhetővé tegyük a súlyosabb tényállások kialakulását. Ezek önmagukban még nem szankcionálандó cselekmények, de felismerésük nagyban hozzájárulhat ahhoz, hogy a munkatársak ne kerülhessenek olyan helyzetbe, amikor már nagyon nehéz jelentést tenni a kedvezőtlen irányt vett történésekről és vállalni az ezzel kapcsolatos felelősséget.

A mintaszabályzat „A Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe”, valamint „A Magyar Rendvédelmi Kar Rendvédelmi Hivatásetikai Kódexe és az Etikai Eljárási Szabályzata” figyelembevételével készült, ennek tartalmát a nemzetbiztonsági szférára alkalmazva bontja tovább.

A mintaszabályzat célja, hogy ösztönözze és elősegítse az etikai normák, a nemzetbiztonsági szféra irányelveinek, értékeinek, valamint a korrupció megelőzésével kapcsolatban alkalmazandó eljárásoknak, továbbá a vonatkozó jogszabályok betartását. További cél az integritás témakörével kapcsolatba hozható szervezeti szabályokat tartalmazó belső normákat egységes rendszerbe szervezze, összehangolja, megteremtse az egymás erősítő hatást ezek között.

Integritásirányítási rendszerre vonatkozó előírások

1. Az integritásirányítási rendszer elsődleges feladata, hogy rendezze szinergiába a szervezet témába vágó rendszereit az elsődleges és másodlagos rétegben. Az elsődleges rétegben a kifejezetten az integritás előmozdítása érdekében létrehozott eszközöket, folyamatokat, struktúrákat kell érteni, a másodlagoson pedig azokat a feladatköröket, melyeknek önálló funkciójuk van a szervezet életében, azonban működésük szorosan kapcsolódik az integritás témaköréhez (pl.: köz/beszerzések, emberi erőforrás gazdálkodás, belső ellenőrzés, stb.)
2. A szervezet a módszertani útmutatók, ajánlások mintáját figyelembe véve a saját munkatársait bevonva, saját maga szakembereivel és vezetőivel dolgozza ki integritásmenedzsment rendszerét, a helyi specifikumokat figyelembe véve.
3. Ha a szervezetben az integritásmenedzsment rendszer kiépítése során feltárássra kerül, hogy nyílt és rejtett normák ütköznek, a szervezet haladéktalanul tegyen intézkedést az ellentmondás feloldására, a normasértő gyakorlat vagy a téves norma módosítására, olyan megoldás kidolgozására, ami az integritás elveivel összeegyeztethető módon tölti be a szükséges funkciót.
4. Ha a lefektetett szabályokat a szervezet bármely tagja megszegi, annak a fokozatosság és arányosság elvei alapján jelenjen meg a rendszerbe foglalt következménye, ne maradjon döntés, állásfoglalás, intézkedés nélkül egyetlen feltárt és kivizsgált eset sem. A következmények az integritás elveinek megsértése esetén súlyossági sorrendben a legenyhébbtől a legszigorúbb fokozatig:
 - a) tájékoztatás;
 - p) figyelmeztetés;
 - q) a másodlagos réteg illetékes szakterülete felé további kivizsgálásra bocsátás (pl. fegyelmi-, kártérítési vagy belső biztonsági irányba).
5. A szervezet Tudományos Tanácsának bevonásával tájékoztatásra, oktatásra, kutatási feladatok ellátására épülő integritásfejlesztő programot kell működtetni, ennek híreit az intranet dedikált felületén a szervezet minden munkatársa részére elérhetővé kell tenni.

Az integritásmenedzsment rendszer felépítése:

6. Az integritásirányítási rendszer határozza meg azokat az eszközöket, folyamatokat, struktúrákat, melyek célja az integritás erősítésére irányul. Ennek elsődleges rétege kifejezetten az integritás előmozdítása céljából létrehozott elemekből épül fel, így ennek keretén belül:
 - a) meg kell határozni és definiálni kell a szervezeti integritáscélokat, diagnosztizálni kell a rendszerproblémákat, fel kell tárni a kulcsfontosságú pontokat, kockázatokat, lehetőségeket;
 - b) az integritás felé kell vezetni a szervezetet, azaz a célok eléréséhez szükséges belső eljárás-rendeket, szolgáltatásokat kell kidolgozni;
 - c) meg kell teremteni megvalósult rendszer működésének monitoringját, hogy a változások, eredmények, hatások mérhetővé váljanak és meg lehessen tenni a további szükséges intézkedéseket;
 - d) biztosítani kell az integritás érvényesítését-megerősítését, azaz a feltárt problémák esetében megfelelő, fair szankciókat kell alkalmazni ahhoz, hogy kellő súlyt kapjon a rendszer, és betöltse – a formalitáson túlmutató, tényleges – rendeltetését a szervezet életében;
 - e) az integritásmenedzsment rendszert a PDCA ciklusnak megfelelően kell felépíteni, azaz a folyamatba be kell építeni a tervezés, kivitelezés, ellenőrzés és célokhoz igazítás folytonosan megújuló, körkörös ismétlődő rendszerét;
 - f) ki kell jelölni, milyen szervezeti struktúrák és szereplők lássák el a funkciókat, és ezekhez munkaköri leírásban rögzített felelősségi és jogköröket kell rendelni.
7. Az integritásirányítási rendszer által feltárt összefüggések alapján meg kell határozni, hogy a szervezeten belül önálló funkciót betöltő, de az integritás fenntartásával szorosan összefüggő egyéb szakterületek szabályozói egymást erősítve hogyan járulhatnak hozzá az integritás kiteljesedéséhez (másodlagos réteg).

Az integritásmenedzsment rendszer szereplői:

8. Az integritásirányítási rendszert működtetők az alábbi felosztás szerint vesznek részt a feladatokban:
 - a) az integritásirányítási rendszer működtetése minden munkatárs kötelessége, így szolgálati esküjével összhangban mindenki köteles a jogi szabályozókat betartva, vezetői utasításoknak megfelelően, a saját feladatkörét a „jó gazda” elvét figyelembe véve, a legjobb tudása szerint ellátva mindent megtenni annak érdekében, hogy a szervezet működése során az integritás erősítésének irányában fejlődhessen;
 - b) a vezetői állománynak kiemelt szerepe és felelőssége van az integritásirányítási rendszer működtetésében, személyes példamutatással, parancsnoki gondoskodással, munkatársai fejlesztésével, motiváló célkitűzések és visszajelzések szakszerű biztosításával, az ellenőrzések során feltárt hiányosságok kiküszöbölésére tett intézkedésekkel köteles a munkatársakat az önálló felelősségvállalásra felkészíteni;
 - c) az integritásirányítási rendszer koordinálása, rendszerszintű összehangolása és az integritással összefüggő ismeretek terjesztése céljából, ilyen irányú szakképzettséggel rendelkező integritás-felelőst kell kijelölni;
 - d) az integritás-felelősök feladatainak ellátását a szervezet összes szakterületről delegált tagokból álló Integritás Munkacsoport segíti. Az Integritás Munkacsoport legalább negyedéves gyakorisággal:
 - megvitatja az illetékességébe tartozó eseteket,
 - dönt az integritásmenedzsmenttel összefüggő szakmai kérdések szervezeti szintű megvalósításának módjáról,

- a szervezeti egységénél koordinálja az integritásmenedzsmenttel összefüggő feladatokat,
 - javaslatokat tesz az integritás fejlesztésére,
 - dönt az integritásfelelős által összeállított, országos parancsnok részére felterjesztett integritás jelentés elfogadásáról.
- e) a másodlagos réteghez kapcsolódó munkakörökben dolgozó, külön specifikus szervezeti funkcióhoz kapcsolódó, feladatellátásuk révén az integritás helyzetére erősen ható ún. kiegészítő szereplők munkájuk során kötelesek kiemelt figyelmet fordítani arra, hogy feladatkörük hozzájáruljon a szervezeti integritás erősítéséhez;
- f) az integritást sértő tevékenységekkel, biztonsági szempontból kockázatos eseményekkel kapcsolatos tanácsadás, az aktív és passzív monitoring biztosítása a szervezet belső biztonságáért felelős szervezeti elem munkatársainak feladata;
- g) arra kell törekedni, hogy a belső biztonságért felelős szervezeti elem tanácsadó, szolgáltató szerepköre legyen az elsődleges, azaz a „bajba jutott”, a „bejelentést tevő”, valamint a „munkáltató” méltóságát, érdekeit egyaránt szem előtt tartó megoldások iránti elkötelezettség legyen tapasztalható a nehéz élethelyzetekben, miközben büntető, megtorló intézkedésekre elsősorban együtt nem működés esetén, illetve jogilag minősített esetben kerüljön sor;
- h) szolgálattal összefüggő, illetve szolgáltatón kívüli normaszegések esetén az állományilletékes parancsnok kezdeményezésére – az illetékességi területéhez tartozó esetekben – a fegyelmi- és kártérítési vizsgálati, valamint a méltatlansági eljárással kapcsolatos feladatok ellátásáért felelős szervezeti elem biztosítja az eljárások egységes szemléletű és standard eljárásrend szerint lezajló, szakmailag megalapozott lefolytatását
- i) külön szervezeti elem működteti, koordinálja az integrált kockázatkezelési rendszert, biztosítva annak egységes szemléletét, a szükséges szaktudás rendelkezésre állását minden szakterület részére;
- j) az ellenőrzési feladatokért felelős szervezeti elem végzi szakterületek pénzügyi- és szakmai ellenőrzését, értékeli a belső kontrollrendszert és azon belül az integrált kockázatkezelési rendszer működését,
- k) a képzési feladatok ellátásáért felelős szervezeti elem az integritásfejlesztést képzési módszerekkel támogatja, az állomány körében hozzájárul a témakör megismeréséhez, megértéséhez, az etikai töltetű helyzetek kezelésével kapcsolatos kompetenciák fejlesztéséhez, gyakorlati foglalkozásai során fórumot biztosít az esetek megbeszéléséhez.

Szervezeti magatartási szabályok

9. Minden munkatárs felelős a szervezet normáinak követéséért, a vonatkozó jogszabályok betartásáért, betartatásáért, az észlelt anomáliák bejelentéséért.
10. A munkatársnak magánemberként is az érvényes jogszabályok szerint kell eljárniuk.
11. Minden munkatárs felelőssége a munkaidő minél teljesebb kihasználása, munkaköri feladatainak szigorúan szakmai alapokon történő ellátása.
12. A közpénzből meghatározott feladatok ellátására elkülönített szervezeti erőforrások magáncélra nem használhatók. Amennyiben a munkatársnak méltányolható magánérdeke fűződik a szervezeti erőforrások használatához, azt a szolgálati előjárójának engedélye esetén teheti meg, miközben ki kell dolgozni a felhasznált erőforrások önköltséges elszámolásának és befizetésének rendszerét.
13. A munkavállaló számára biztosítani kell, hogy panasz esetén szervezeten belül hátrányos következmények nélkül tudja jelezni a problémáját.
14. A munkaviszonnyal, szervezeti működéssel kapcsolatos panaszok szervezeten kívüli harmadik fél felé csak a jogszabályoknak megfelelő módon és esetekben kommunikálhatók.

15. A nemzetbiztonsági pályán lévők lehetőleg kerüljék el szervezeti hovatartozásuk, munkakörük rendvédelmi szférán kívüli nyílt kommunikálását. Hivatalos helyzetben, űrlapokon a szervezet rövidített nevét (betűszavát) adják meg.
16. A munkatársak kötelesek tartózkodni a pályakörhöz méltatlan, a szervezeti közmegítélését hátrányosan érintő viselkedési formáktól, cselekedetektől, csoporttagságoktól.
17. A munkáltató lehetőség szerint biztosítsa a munkavállalói részére kiadott igazolásokon, illetve harmadik félnél folytatott ügyintézés során a különböző felületeken munkaviszonnyal kapcsolatosan megjelenő fedőadatok egységességét, ezek lehetőség szerint minisztériumi szinten feleljenek meg a valóságnak.
18. A zsarolhatóság elkerülése érdekében a nemzetbiztonsági pályakörben dolgozók kötelesek megfelelni a kifogástalan életvitel, az anyagi függetlenség lehetőségekkel összhangban álló életvitel révén történő fenntartása, a reális kockázatvállalások, a baráti kör megválogatása, és egyéb biztonsági helyzet szempontjából releváns tényezőkkel kapcsolatos elvárásoknak, bejelentési kötelezettségeknek; a biztonságtudatos magatartás kialakítása érdekében kötelesek megjeleníteni a munkáltató által elrendelt, kapcsolódó képzéseken.
19. Személyünket, illetve közeli hozzátartozóinkat érő kompromittálási kísérletek, illetve fenyegetések esetén haladéktalanul jelentést kell tenni a szolgálati előljáró a belső biztonságért felelős szervezeti elem felé, függetlenül saját felelősségünk mértékétől.
20. Az irányunkba integritást sértő megkereséssel forduló munkatársunk figyelmét fel kell hívni a legitim megoldási lehetőségekre, részére segítséget kell nyújtani a beszűkült tudatállapotából való kizökkenésre.
21. Az irányunkba integritást sértő utasítást adó előljáró figyelmét fel kell hívni a vonatkozó szabályokra, illetve – ha fenntartja – azt iktatva, írásban kell azt kérni.
22. Korábban elkövetett szabályszegésekért a felelősséget fel kell vállalni, meg kell előzni a komolyabb integritássértésekbe/bűncselekményekbe való belesodródást.

Vezetőkre vonatkozó speciális szabályok

23. Vezetői szerepben fokozott felelősséget kell vállalni az integritással kapcsolatos kérdésekben:
 - a) a vezető köteles megismerni szakterületét szabályozó jogi normákat, ezekkel összhangban eljárni, és tartózkodni az ezekkel összeegyeztethetetlen utasítások kiadásától;
 - b) a vezető felelőssége annak biztosítása, hogy beosztottak ismerjék és kövessék a szervezetre vonatkozó szabályokat és követelményeket;
 - c) a vezető köteles személyes példamutatással, az emberi méltóság tiszteletben tartásával hozzájárulni az integritás elveinek megfelelő szemlélet- és viselkedésmódok kialakulásához;
 - d) a vezetőknek elfogulatlanul és pártatlanul kell bánnia beosztottjaival, sem pozitív, sem negatív irányban nincs helye megkülönböztetésnek a feladatszabások és teljesítmény értékelések során;
 - e) a vezetőknek kötelessége beosztottjai felé támogatóan rendelkezésre állni, hogy őszintén fordulhassanak hozzá problémáikkal, kételyeikkel, javaslataikkal;
 - f) a vezetőknek törekednie kell a megfelelő csoportlégtör, munkamorál és csapatszellem kialakítására;
 - g) a vezetőknek ellenőrzési kötelezettségei teljesítése során törekednie kell arra, hogy elkerülje ennek formálissá, rutinszerűvé, felületessé válását, ugyanakkor ne ellenőrizzen indokolatlanul sokszor sem, hogy munkatársai átérezhessék saját felelősségüket munkájuk iránt;

- h) a vezetőnek törekednie kell arra, hogy a szükséges vezetői intézkedések során a jövőre irányuló, fejlesztő hozzáállást tanúsítson, és nem a múltban elkövetett hibákra fókuszáljon;
- i) a vezetőnek kötelessége az osztályának szakemberei által tett javaslatok elbírálása, fejlesztése, menedzselése, felterjesztésének támogatása, a szakmai érvek képviselése a felsőbb vezetői szintek irányába;
- j) a vezető kötelessége a felső vezetés őszinte tájékoztatása a munkavégzés során felmerülő problémákról, hibákról, mulasztásokról;
- k) a szakterület teljesítményét leíró időszakos jelentések statisztikai adatainak összefoglalása során a vezető köteles átláthatóvá tenni a számítást meghatározó elveket és módszereket.

Vezetési, munkaszervezési alapelvek

- 24. A vezetőnek döntései és intézkedései során elsősorban a felsőbb szintű szervezeti érdekekre kell tekintettel lennie az általa irányított szervezeti egység parciális érdekével szemben.
- 25. A több szervezeti egységet összekötő munkafolyamatokat a folyamatmenedzsment eszközeivel feltárva egy-egy feladatelem ügyrendi elosztása során arra kell törekedni, hogy azt az és olyan módon lássa el, akinek és ahogy kevesebb energiaráfordításba kerül.
- 26. Gondos, előrelátó tervezéssel lehetőleg el kell kerülni, hogy időnyomás alatt kelljen dönteni fontos kérdésekben.
- 27. A magas stressz-szintet eredményező, magas kockázatú helyzetekre nézve jól működő protokollokat kell kialakítani és ezeket gyakorlással eljárási rutinná erősíteni.
- 28. A szabályoktól való eltérés lehetőségét – a méltányolható körülmények mérlegelésével, dokumentáltan – a szabály megalkotására jogosult vezetői szint jóváhagyásával lehet engedélyeztetni.
- 29. A döntéseket jóváhagyó – nem szakmai – vezetői szintet közérthető formában el kell látni minden olyan információval, ami a döntés meghozatalához szükséges.
- 30. Törekedni kell a döntésben résztvevő, alacsonyabb beosztású szakemberek véleményének teljes értékű figyelembe vételére.
- 31. Meg kell előzni a szakmai eljárások üres formassággá válását, a „pipáljuk ki” attitűdöt, minden ügynél olyan lelkiismeretességgel kell eljárni, mintha kiemelt jelentőségű lenne.
- 32. Szigorúan be kell tartani a folyamatba épített és a soron kívüli ellenőrzéseket, ezek alapján a fejlesztő intézkedésekre koncentrálni, a megelőzést elősegítő „jó gyakorlatok” kialakításával csökkenteni kell a problémák jövőbeli előfordulásának kockázatát.
- 33. Szigorúan be kell tartani az összeférhetetlenségi szabályokat, ezek feloldása során a szervezet szempontjából hátrányos megoldások nem alkalmazhatóak.
- 34. A rendvédelmi munka során olyan feltételrendszert kell teremteni, amely kedvez az érett erkölcsiség irányába mutató lélektani folyamatok kibontakozásának, kerülni kell az egzisztenciát fenyegető, autoriter vezetői megnyilvánulásokat.
- 35. Teret kell engedni a beosztottak önálló véleménynyilvánításának, aktívan bátorítani kell a tudatos gondolkodást, lehetőséget kell biztosítani a szervezeti önismeretet előmozdító kritikus gondolkodás számára a rossz működésmódok, túlhaladott szabályok korrigálása érdekében.
- 36. Versenyképes bérezés, kulturált és biztonságos munkakörnyezet, professzionális munkaeszközök és csapategység erősítése révén lehetővé biztosítani kell az egzisztenciális szükségletek stabil kielégítését, illetve bevonáson és felhatalmazáson alapuló vezetéssel teret kell engedni a szakmai önmegvalósításnak, a magasabb szintű ösztönzők érvényesítésének.

37. A belső normák megalkotása során általános elveket rögzítő keretszabályozásra kell törekedni; lehetőség szerint kerülni kell a rugalmatlan, hamar avuló, óhatatlanul szabályozási hiátusokat tartalmazó, ésszerű mozgásteret és személyes felelősségvállalást korlátozó, nehezen betartható, illetve kiskapukkal megkerülhető taxatív felsorolásokat.
38. A belső normák kialakítása során törekedni kell arra, hogy a leírt szabályrendszer lehetőleg álljon összhangban a közösség rejtett normáival, ne térjen el jelentősen az észszerűség és a természetes jogérzék, igazságérzet alapirányaitól.

Az alaptevékenységre vonatkozó előírások

39. A nemzetbiztonsági feladatok ellátása során a deklarált demokratikus értékek és a ténylegesen megnyilvánuló viselkedésmódok álljanak összhangban egymással. A nemzetbiztonsági tevékenység nem szolgálhatja túlzott hatalomkoncentráció kialakulását.
40. A nemzetbiztonsági tevékenység célja a demokratikus működési keretek stabilitásának biztosítása, mindazon személyek, csoportok törekvéseinek kiszűrése, melyek az együttműködés társadalmi, illetve nemzetközi szinten elfogadott szabályainak megszegése révén a közjó helyett önös vagy parciális érdeket szolgálva nem teljesítik törvényben előírt kötelességeiket, illetve mások jogait törvényi felhatalmazás nélkül korlátozzák.
41. A jogi szabályozás értelmezése és a jogalkalmazás során a titkos információgyűjtés és leplezett eszközalkalmazás elrendelésének, alkalmazásának és ellenőrzésének folyamatában érintett minden szereplőnek törekednie kell a demokratikus értékeket érvényesítő, etikus hozzáállására. Ennek keretén belül:
 - a) Vizsgálni kell, hogy mindenképpen szükség van-e titkos felderítésre, valóban esélytelen-e más forrásból megszerezni a szükséges információt, valóban nemzetbiztonsági jelentőségű ügyről, illetve súlyos büncselekmény gyanújáról van-e szó, és hogy mikor indokolt eredménytelenség okán megszüntetni az eljárást.
 - b) A megrendelés során mérlegelni kell, hogy a befektetés arányban álljon a megtérüléssel.
 - c) Szigorúan tilos a titkos információgyűjtés eszközeit és módszereit az alábbiak szerint felhasználni:
 - jogszabályi kereteken kívüli dokumentálatlan eszközalkalmazás, szóbeli utasítás alapján;
 - közérdek helyett magánérdeket szolgáló eszközalkalmazás;
 - állampolgárok alapjogainak saját hatalom fenntartását célzó korlátozása;
 - nem célszemélyekkel kapcsolatos készletező adatgyűjtés, a célhoz kötöttség alapelvét sértő szűrő-kutató munka;
 - a megszerzett terhelő információk igazságszolgáltatás irányába való visszatartása, készletezése az érintettekre való nyomásgyakorlás, befolyásszerzés céljából;
 - ismerten fiktív veszély alapján megindított eszközalkalmazás;
 - az eszközalkalmazás idején a célszemély természetes életvitelének manipulálása provokációval.
42. A nemzetbiztonsági tevékenység során együttműködő civil szereplők kapcsolati körbe vonása és kezelése során törekedni kell az önkéntesség, egyéni méltóság és döntési autonómia lehetőségének biztosítására, ezen elvek érvényesülésére.
43. A speciális tevékenységekben jártas kollégák kiképzése során biztosítani kell, hogy legyenek tisztában e módszerek erkölcsi korlátaival, és magánéletükben, saját céljaik elérése, érdekeik védelme érdekében más állampolgárok alapjogainak felhatalmazás nélküli korlátozásával ne alkalmazzák megszerzett tudásukat.

44. A nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársai a célhoz kötött elrendelt eszközalkalmazás révén, munkájuk során tudomásukra jutott bennfentes (pl. gazdasági, fogadási) információkat nem használhatják fel saját érdekeik érvényesítésére, anyagi helyzetük javítására.

Személyügyeket érintő előírások

45. A nemzetbiztonsági szolgálatok legfontosabb és legértékesebb erőforrása az emberi, ezért a pályakezdéstől a nyugdíjba vonulásig kiemelt figyelmet kell fordítani a munkatársak ügyeinek méltányos kezelésére, a szakszerű, előrelátó és fair humánerőforrás gazdálkodásra.
46. A szervezetnek kötelessége biztosítani, hogy a részére előírt feladatok ellátásához – a teljes testi és lelki regenerálódáshoz szükséges pihenőidők biztosításával – a szükséges mennyiségben és minőségben folyamatosan rendelkezésre álljon munkaerő.
47. Az emberi erőforrás gazdálkodás alapja, hogy a munkafolyamatokat olyan egymáshoz kapcsolódó egységekre, munkakörökre kell osztani, melyekben feladat-, hatás- és jogkörök fedik egymást. A munkakörök elemzése és új munkakörök tervezése kapcsán:
- a) a felvételi követelményeket a munkakörök fizikai-, és pszichés elvárásaihoz kell igazítani: az alkalmasság, a kompetenciák elvárásokhoz minél jobb illeszkedése a jelöltek kiválasztásánál elsődleges szempont kell, hogy legyen;
 - b) a pszichikai alkalmasság vizsgálat során törekedni kell arra, hogy a felvételi követelmények a jelentkezők generációs (jellemzően Y és Z) statisztikai adatain alapuló standardokhoz igazodjanak;
 - c) a munkakör által megkívánt fejlesztendő kompetenciák megszerzésének lehetőségét megfelelő képzések hozzáférhetővé tételével biztosítani kell;
 - d) a munkatárs teljesítményét az elvárt munkaköri kompetenciák és elért eredmények alapján – az előírt éves gyakoriságon felül – szakszerű informális vezetői visszajelzés keretén belül folyamatosan értékelni kell mind a negatív, mind a pozitív tapasztalatok esetén;
 - e) a jutalmazási rendszernek átlátható munkaköri elvárásoknak való megfelelés, illetve a munkakörben nyújtott erőfeszítés és teljesítmény alapján kell működnie.
48. A nemzetbiztonsági pályakörre lépő munkatársak számára biztosítani kell az átlátható, érdemeken alapuló, tervezett előmenetel lehetőségét; egy olyan életpályamodellt, ami a lehetőségekhez mérten lehetővé teszi, hogy megszerzett speciális szaktudását – magánéletének aránytalan sérelme nélkül – életpályája végéig a szervezet szolgálatában hasznosíthassa.
49. Az integritás szempontjából különösen veszélyeztetett munkaköröket objektív mérőszámok alapján rangsorolni kell. A különösen veszélyeztetett munkakörökben fokozott figyelmet kell fordítani:
- a) az integritással kapcsolatos kompetenciafejlesztésre, tanácsadásra,
 - b) átlátható, koherens szabályok kialakítására és az ellenőrzésekre,
 - c) fair javadalmazásra,
 - d) biztosítani kell a szétosztott felelősségek és jogosultságok, illetve a rotáció lehetőségét.

Speciális szabályok leszerelés esetén

50. A szervezetből kilépő munkatárs köteles legkésőbb az első állásinterjú kapcsán jelezni munkáltatójának kilépési szándékát, hogy intézkedhessenek a pótlására.
51. Sikertelen munkahelyváltás esetén a pályakörben maradó munkatársat nem érheti hátrányos megkülönböztetés.

52. Sikeres munkahelyváltás esetén a pályakörben megszerzett speciális tudást komplex módon nem törvényben meghatározott célra tilos felhasználni. Használhatóak ugyanakkor az új munkakörben a megszerzett általános részképességek, kompetenciák (pl. városismeret).
53. A leszerelt munkatárs 2 évig nem kerülhet üzleti kapcsolatba volt munkahelyével, munkatevékenysége során nem használhatja fel a szervezeti kapcsolati tőkéjét, a belső folyamatok, döntési szempontok, ügyek ismeretét
54. A leszerelt munkatárs részére szervezeti-, személyi változásokról belső információt kiadni tilos.

Képzési előírások

55. Az integritással foglalkozó képzések során ki kell alakítani a személyes integritás megőrzésének ügye iránti pozitív attitűdöt, az ilyen irányú elköteleződést, illetve elsajátítani ennek valós helyzetekben használható eszközeit.
56. Az alkalmazott oktatási módszereknek minél mélyebben be kell vonniuk a teljes személyiséget a tanulási folyamatba, így az elméleti oktatást lehetőség szerint gyakorlatokkal, helyzetgyakorlatokkal, esettanulmányokkal, megbeszéléssel kell kiegészíteni.
57. Az integritás tréning során el kell jutni az integritás fogalmának és az erkölcsi dilemmák működésének megértéséig, az integritást sértő változatos helyzetek felismeréséig, és életszerű munkahelyi szituációkat felhasználásával lehetőséget kell biztosítani a gyakorlatban is alkalmazható kommunikációs fogások kipróbálására, elsajátítására, a helytelen magatartásmódok felülírására.
58. A képzési céllal dramatizált szituációk maguk lehetőség szerint kapcsolódjanak specifikus munkaköri élethelyzetekhez, legyenek életszerűek. Ennek érdekében a képzési tematika összeállítása során:
 - a) adatokat kell gyűjteni olyan munkatársaktól, akiknek a munkaköre korrupciós fenyegetettségnek lehet kitéve, a korrupciós veszélyt jelentő munkaköri feladatelemeket kell kiemelni;
 - r) az összegyűjtött kritikus élethelyzeteket dramatizálva olyan helyzetgyakorlatokat kell összeállítani, melyek a képzésen résztvevő munkakörében releváns integritást fenyegető helyzeteket modelleznek.
59. Biztosítani kell, hogy a helyzetgyakorlatban résztvevő munkatárs maga elemezhesse először saját viselkedési megnyilvánulásait, megoldásait, lehetősége nyíljon az önreflexióra. A feladathelyzettel járó, vagy a nem optimális megoldásból (kudarcból) fakadó lelki terhelés szakszerű feloldása a tréner felelőssége.
60. A képzés során lehetőség szerint tartózkodni kell a fennálló szervezeti gyakorlat elemzésétől, minősítésétől. Az elemzés tárgya az „itt és most”, azaz mindig csak a konkrét, épp lejátszott helyzetet kell elemezni. A múltbeli megtörtént esetek elemzése – az érintettek személyi jogainak tiszteletben tartásával – lezárult ügyek kapcsán megengedhető.
61. Az új munkatársak betanulásának, beilleszkedésének, közszolgálati értékek iránti elköteleződésének biztosítása érdekében mentori rendszert kell működtetni.
62. A mentori szerepre való önkéntes jelentkezés a szolgálati előjáró támogatásával, a szerepre való vezetői kijelölés pedig a jelölt beleegyezésével tekinthető érvényesnek.
63. A mentorjelölt alkalmasságát vizsgálni kell. Ennek keretén belül releváns szempontok:
 - a) szakmai tapasztalat, munkateljesítmény
 - s) terepkompetencia, szervezeti folyamatok ismerete
 - t) oktatói felkészültség, kompetenciák
 - u) elismertség, informális pozíció, kapcsolatrendszer

64. A mentor felelős a mentorálttal való kölcsönös tiszteleten és megbecsülésen alapuló, bizalmi kapcsolat kialakításáért, a világos fejlesztési követelmények meghatározásáért, a szakmai és emberi támogatásért, a teljesítmény szakszerű értékeléséért.
65. A mentori feladatok ellátása idejére az egyéb munkaköri feladatok ellátása alól legalább a munkaidő 20%-ban mentességet, vagy a mindenkori rendvédelmi illetményalap összegének megfelelő kiegészítő díjazást kell biztosítani.

Pénzügyi előírások

66. A pénzügyi forrásokat felelősen, körültekintően használjuk fel.
67. Minden munkafolyamat során törekedni kell a döntési jogkörök megosztására.
68. A szabálytalanságok megelőzése érdekében a jogszabályi előírásokkal összhangban a nemzetbiztonsági szolgálatok belső szabályzatait folyamatosan aktualizálni, a személyi állomány részére a megismerhetőséget és a hozzáférhetőséget folyamatosan biztosítani kell.
69. A szabálytalanul végrehajtott feladatok bekövetkezése esetén - figyelemmel a normákban foglaltakra - az alábbiakat kell vizsgálni:
 - a) A szabálytalan tevékenység szabályosan helyreállítható-e az érintettek sérelme nélkül.
 - b) Az adott tevékenységre az ellenőrzés nyomvonalában vezetői ellenőrzések vagy munkaköri leírásban ellenőrzési feladat elrendelésre került-e.
 - c) Amennyiben a szabálytalan feladat végrehajtása ismételt szabályos végrehajtásával a kedvezményezett sérelme nélkül nem hajtható végre, úgy meg kell állapítani, hogy a szabálytalansággal kapcsolatban keletkezett-e kár, amennyiben igen, úgy a szolgálat Kártérítési Szabályzatában foglaltak szerint kell eljárni.
 - d) A szabálytalanság elkövetése tekintetében az érintett személyt szándékos vagy gondatlan felelősség terheli-e.
 - e) A szándékosan vagy gondatlanul elkövetett szabálytalanságok esetén meg kell állapítani, hogy a szabálytalanság fegyelemsértés, szabálysértés vagy bűncselekmény, ezt követően a szükséges intézkedést az érintett vezetőnek haladéktalanul meg kell tennie.
70. A szabálytalansággal kapcsolatos eljárás (vizsgálat) nyomon követése során a szerv vezetőjének feladatai:
 - a) nyomon követni az elrendelt kivizsgálásokat, a meghozott döntéseket, illetve a megindított eljárások helyzetét,
 - b) figyelemmel kísérni az általa és a vizsgálatok során készített javaslatok végrehajtását,
 - c) a feltárt szabálytalanság típusa alapján a további szabálytalanság lehetőségét beazonosítani, javaslatot készíteni a szervezeti egység vezetője részére a kockázatkezelés nyilvántartásába történő felvételére,
 - d) a feltárt szabálytalanság alapján megállapítani, hogy az ellenőrzési nyomvonal módosítása indokolt-e, indokoltság esetén javaslatot készíteni a szervezeti egység vezetője részére annak módosításaira.
71. Szándékos szabálytalanságok megelőzése, mielőbbi feltárása érdekében szükséges tájékoztatók, képzések terén szükséges teendők:
 - a) Biztonságtudatosító előadások kiegészítése, a csalási, korrupciós sémák, technikák megfelelő mélységű ismertetésével.
 - b) Segíteni a vezetőket és a munkatársakat, abban, hogy milyen jelenségek alapján lehet felismerni a visszaélést.
 - c) Az integritás képzésbe beépíteni a tanulságokat.

Köz/beszerzésekkel kapcsolatos előírások

72. A közpénzek hatékony felhasználásának, a közvagyon védelmének, a beszerzési eljárások tisztaságának előmozdítása érdekében, a beszerzési eljárások résztvevői tanúsítsanak etikus magatartást az eljárások során.
73. A korrupciós tevékenységek megelőzéséhez fontos a meglévő kontrollkörnyezet következetes és teljes körű alkalmazása, szükség szerint annak kiegészítése.
74. A beszerzési eljárásokat az alábbi etikai alapelveket figyelembe véve kell lefolytatni:
 - a) Törvényesség: a beszerzési eljárások résztvevői betartják és másokkal is megtartatják a köz/beszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) és végrehajtási rendeletei, valamint minden egyéb vonatkozó jogszabály, szabályzó rendelkezéseit.
 - b) Rendeltetésszerű joggyakorlás: a köz/beszerzési eljárások résztvevői tartózkodnak a jogszzerű, viszont etikai szabályokba ütköző magatartástól.
 - c) Tisztesség: az ajánlatkérők a közjó érdekében, a közpénzek leghatékonyabb felhasználása jegyében hozzák meg döntéseiket, és legjobb tudásuk szerint mindent megtesznek a közérdek védelme és a közintézményekbe vetett bizalom biztosítása érdekében.
 - d) Méltányosság: az ajánlatkérők méltányosan, részrehajlás és előítéletek nélkül járnak el, a gazdasági szereplők jogainak tiszteletben tartása mellett.
 - e) Átláthatóság: az ajánlatkérők, lehetőség szerint biztosítják a beszerzési eljárások nyilvánosságát, és döntéseiket kiszámíthatóan, befolyásmentesen és jogszerűen hozzák meg.
 - f) Felelősség: a beszerzések résztvevői vállalják a felelősséget a beszerzési eljárások során hozott döntéseikért és cselekedeteikért.
 - g) Hatékonyság: az ajánlatkérők a közpénzek leghatékonyabb felhasználására, a pénzért valódi értéket elv megvalósítására törekednek.
 - h) Jogellenes megkülönböztetés tilalma: az ajánlatkérők a gazdasági szereplőkkel szemben támasztott követelmények meghatározásánál, az eljárási cselekmények elvégzésénél és a döntéshozatalnál az esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód elvének megfelelően járnak el. A minősített beszerzések esetén fokozott figyelmet kell biztosítani az esélyegyenlőség lehetőség szerinti megteremtésére.
75. A beszerzési eljárások előkészítése során a szándékos szabálytalanságok megelőzése, mielőbbi feltárása érdekében az alábbi általános szabályokat, irányelveket kell betartani:
 - a) A piacfelmérést a lehető legszélesebb körben kell végezni a gazdasági szereplők közötti verseny biztosítása érdekében (a beszerzési eljárások előkészítő fázisában gondoskodni kell a több indikativ ajánlat bekérésének lehetőségéről).
 - b) Az előzetes piacfelmérést teljes mértékben, ellenőrzésre alkalmas módon kell dokumentálni.
 - c) A becslült értéket pontosan a Kbt. 16. §-ának (1) bekezdésében foglaltak szem előtt tartásával kell meghatározni, a megfelelő eljárás kiválasztása mellett dokumentálni kell a becslült érték meghatározását.
 - d) Az eljárást megindító felhívás, illetve a köz/beszerzési dokumentumok előkészítése során a beszerzés tárgyát, valamint az érvényes ajánlattétel feltételeit kellő pontossággal kell meghatározni, és fokozott figyelmet kell fordítani a műszaki leírás megkülönböztetés-mentes meghatározására.
 - e) Fokozottan kell figyelni az alkalmassági feltételek összeállításánál arra, hogy csak a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges és arányos feltételek kerüljenek meghatározásra.
 - f) Részletesen kell rögzíteni a beszerzési dokumentáció követelményeit, és végre kell hajtani az azokban foglaltak betartásának vezetői ellenőrzését, számonkérését.

- g) A szakmai értékelési szempontokat úgy kell alkalmazni, hogy ezeket objektív, számszerűsíthető módszerrel lehessen értékelni.
- h) A Kbt. összeférhetetlenségi szabályainak alkalmazásakor fokozott körültekintéssel kell eljárni, és ki kell dolgozni a belső összeférhetetlenségi szabályokat.
- i) Lehetőség szerint a vállalkozókkal, partnerekkel való kapcsolattartókat időszakosan rotálni kell a kapcsolat elmélyülésének elkerülése érdekében.
- j) Alkalmazni kell a folyamatba épített vezetői ellenőrzést, és a tapasztalatok beépítésével aktualizálni az ellenőrzési nyomvonalakat, valamint az azokhoz kapcsolódó kockázatkezelést.
- k) Az ellenőrzésnek az ismérté vált korrupciós sémákat, technikákat be kell építenie az ellenőrzések lefolytatásába.
- l) A vállalkozókkal történő kapcsolattartás módjának, helyének, idejének engedélyezése mindig a szolgálati előjáró által kell, hogy történjen, lehetőség szerint kontrollálható helyszínen, és minden lehetséges esetben legalább 2 munkatárs vegyen részt a találkozókön.
- m) A beszerzési eljárás során felajánlott ajándék, annak értékétől függetlenül felveti a befolyásolás, vesztegetés lehetőségét, ezért erre való tekintettel semmilyen ajándék sem elfogadható.
- n) A munkatársak lehetőség szerint ne vegyenek részt a vállalkozók által kezdeményezett, és finanszírozott ebédeken, vacsorákon, konferenciákon, kiállításokon stb.
- o) A szolgálati előjáróknak ébernek, körültekintőnek kell lenni a gyanús jelek feltárásában (a munkatársak által az illetményhez nem feltétlenül illeszkedő ingatlan vétele, jelentős összegű hitel váratlan visszafizetése, aránytalanul nagy értékű, esetleg egyidejűleg több gépjármű vásárlása, wellness hétvégék, egzotikus nyaralások, drága étternek rendszeres igénybevétele, a ruházkozásban történő változás, drágább ruhák, órák, táskák vásárlása, viselése) tekintetében.
- p) A korrupció gyanús megkereséseket a szolgálati előjárónak, és/vagy a belső biztonsági szakterület munkatársainak jelenteni kell.

Iratkezelési előírások

- 76. A nemzeti és külföldi minősített adatoknak hatékony védelmet kell biztosítani. A minősített adat készítése és kezelése során, fokozott figyelmet kell fordítani a minősített adatok védelméről szóló jogszabályok és a nemzetbiztonsági szolgálatok vonatkozó belső rendelkezései előírásainak betartására.
- 77. A nemzetbiztonsági szolgálatok vezetői kötelesek a minősített adattal történő visszaélés megakadályozására megelőző intézkedéseket tenni, illetve a biztonsági szabályok betartását rendszeresen ellenőrizni.
- 78. A vezetők kötelesek haladéktalanul intézkedni a feltárt hiányosságok megszüntetésére, a minősített adattal történő visszaélésre utaló körülmény gyors kivizsgálására, a várható hátrányos következmények elhárítására és a mulasztást elkövetők felelősségre vonására.
- 79. Kiemelt figyelmet kell fordítani a nyilvántartási, informatikai és az összeköttetési rendszerek védelmére és biztonságára, valamint a szükséges titokvédelmi ismeretek meghatározására a különböző területeken dolgozó munkatársak számára.
- 80. A nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársai kötelesek elsajátítani a titok kommunikációs védelmének eszközeit, módszereit.
- 81. A nemzetbiztonsági szolgálatoknál dolgozó munkatársak számára a munkáltató biztosítsa a pszichés terhek feldolgozásának lehetőségét.

82. A felszerelő újoncokat fel kell készíteni arra, hogyan kommunikáljon munkájáról, munkahelyéről civil környezetben.
83. A nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársai leszerelésüket követően is tartásuk be a titokvédelmi előírásokat.

Adatkezeléssel kapcsolatos előírások

84. A nemzetbiztonsági szolgálatok biztosítsák munkatársaik számára a személyes adataikról való tudatos gondoskodást és védelmet, annak érdekében, hogy az alkalmazottak ne váljanak kiszolgáltatottá, visszaélések eszközévé.
85. Az integritást sértő események kivizsgálása kapcsán belső szabályzatban rögzítendő:
- lehető legszűkebb körű hozzáférési jogosultság kiadása a kezelt személyes adatok és egyéb információk bizalmasságának biztosítása érdekében (pl.: bejelentőt nem érhet hátrány, kivéve, ha rosszhiszeműen járt el);
 - dokumentált hozzáférések biztosítása (ellenőrizhető legyen, hogy ki, mikor, milyen céllal, mely adatokhoz fért hozzá);
 - harmadik személy adatainak kezelése (bejelentés szempontjából irreleváns személy adatait haladéktalanul törölni szükséges);
 - adattovábbítás kérdésköre (pl.: bűncselekmények elkövetésének megalapozott gyanúja esetén megfelelő hatóság részére);
 - dokumentált hozzáférések biztosítása (ellenőrizhető legyen ki, mikor, milyen céllal, mely adatokhoz fért hozzá);
 - továbbá a bejelentéshez kapcsolódó részletes adatkezelési tájékoztatót kell készíteni és a munkatársak számára elérhető helyen közzétenni.
86. Az adatvédelmi szabályzat tartalmazza:
- az adatkezelő szerv adatkezelési szintjeit
 - a vezető,
 - a szervezeti elemek vezetői, valamint
 - az adatvédelmi tisztviselő feladatát hatáskörét és felelősségét;
 - a személyes adatok védelmének és az adatkezelés alapelveit,
 - az adatkezelés fajtáit,
 - az adatvagyon leltárt,
 - személyes adatot tartalmazó nyilvántartások kialakítására vonatkozó szabályokat,
 - az érintettek jogait, azok gyakorlásának lehetőségeit,
 - a hozzáférési jogosultságok megállapítását,
 - az adatigénylés, adattovábbítás és lekérdezés szabályait, nyilvántartását,
 - az adatbiztonsági előírásokat,
 - a NAIH vizsgálataiban történő közreműködés szabályait,
 - a térfigyelő kamerák üzemeltetésének és a rögzített felvételek kezelésének szabályait,
 - adatvédelmi incidensek esetén az eljárásrendet,
 - az ellenőrzéssel, oktatással és tájékoztatással kapcsolatos szabályokat.

Ügyfelekkel való kapcsolatokra vonatkozó előírások

87. A nemzetbiztonsági szolgálatoknak törekedniük kell arra, hogy a tevékenységük eredményeképpen megszerzett adatok, információk elemzése, összegzése és a felhasználásra jogosult döntéshozóknak való átadása során azok kontextusba helyezve, az információ végfelhasználóinak felkészültségéhez és szempontrendszeréhez igazodva kerüljenek megfogalmazásra.
88. A nemzetbiztonsági szolgálatoknak törekedniük kell arra, hogy a kormányzati hiri igény teljesítése céljából megszerzett információ előzetes elvárások és feltételezések kizárásával, kizárólag szakmai alapokon, objektíven és pártatlanul kerüljön feldolgozásra és összegzésre.
89. A nemzetbiztonsági szolgálatok és a titkos információgyűjtésre, leplezett eszközalkalmazásra felhatalmazott egyéb rendvédelmi szervek a hatékonyság érdekében a közös érdeket parciális érdekeikkel szemben előtérbe helyezve működjenek együtt, egymással szemben szolgáltatói szemléletet alkalmazva.
90. A nemzetbiztonsági szolgálatok egymás irányában nyújtott szolgáltatásaik során egységes feltételek mellett, a felmerülő igényeket szigorúan szakmai szempontok mentén prioritizálva biztosítsák a rendelkezésre álló szolgáltatási kapacitásokat.
91. A konspirációs érdekek figyelembevételével törekedni kell a társadalom irányában a transzparencia minél magasabb fokú biztosítására. Biztosítani kell szervezet működésével, gazdálkodásával kapcsolatos közérdekből nyilvános adatok honlapon történő naprakész publikálását.
92. Törekedni kell a szervezet honlapján, illetve a közösségi médiában létrehozott kommunikációs felületeken a szervezeti imázs megjelenítésére, az érdeklődők, munkára jelentkezők – lehetőségekhez mérten – minél átfogóbb, hitelesebb tájékoztatására.
93. Törekedni kell a társadalmi felelősségvállalás, a fenntartható fejlődés elveinek érvényesítésére, kommunikálására.
94. A szervezet lehetőségeihez mérten támogassa a szakterületet érintő továbbtanulási igényeket, tudományos kutatásokat, publikációkat, járuljon hozzá a rendészettudomány és hadtudomány hazai fejlődéséhez, a szakmai minél hitelesebb megismeréséhez.
95. A szervezeten belül és kívül ügyfélszolgálati feladatkörök tekinthető minden olyan munkafolyamat, melyre más munkafolyamatok épülnek. A kapcsolódó munkakörök munkafolyamatainak támogatása során törekedni kell:
 - a) a szervezetről, szervezeti egységről kialakított benyomás ápolására;
 - b) az udvariassági szabályok maradéktalan betartására;
 - c) az ügyfélter fizikai jellemzőinek fejlesztésére;
 - d) az ügyfél iránti szimpátiától független, egységes, udvarias, empátikus és segítőkész hozzáállásra;
 - e) az ügyfél igényeinek minél szélesebb körű felmérésére, másik illetékes ügyfélszolgálati szereplőhöz irányítás esetén ezek pontos tolmácsolására;
 - f) az ügyfél szolgáltatással kapcsolatos lehetőségeiről történő minél teljesebb körű, közérthető tájékoztatásra;
 - g) az ügyfélnek tett ígérek betarthatóságára és betartására, az ügyfél biztonságérzetének fenntartására;
 - h) az ígért meghírusulása esetén az ügyfél időben történő tájékoztatására;
 - i) az ügyfél kérésének nem teljesíthetősége esetén részletes és érthető indoklásra, alternatív megoldási lehetőségek felvetésére;
 - j) az ügy dokumentálására, utánpótlására (sikert-e megoldani), lezárására.

Informatikai előírások

96. A nemzetbiztonsági szolgálatoknál a visszaélések elkerülése érdekében a szenzitív adatok kezelése, védendő eszközök és módszerek alkalmazása során az informatikai biztonsági szabályok betartására, betartatására fokozott figyelmet kell fordítani.
97. A személyes adatok védelme érdekében a nemzetbiztonsági szervezetnél dolgozó munkatársak kötelesek a különböző kommunikációs eszközöket megfontoltan, körültekintően használni a magánéletben is:
 - a) Kerülni kell a bizalmas, személyes adatok megosztását, továbbítását a közösségi alkalmazások használatakor.
 - b) A kapcsolati hálót létrehozó felületeken kerülni kell a beazonosíthatóságot lehetővé tevő fénykép és a nemzetbiztonsági szolgálathoz való tartozás megjelenítését, továbbá a szervezetnél dolgozók – rokonok kivételével - kapcsolatként történő feltüntetését.
 - c) Javasolt különböző biztonsági célú alkalmazások telepítése, az eszközök, alkalmazások feloldásához jelszavas, illetve biometrikus védelem beállítása.
 - d) Magán, vagy hivatali e-mail kommunikáció során érkezett gyanús küldeményt megnyitás nélkül az NBSZ Nemzeti Kibervédelmi Intézete által működtetett cert@govcert.hu email címre kell továbbítani a lehetséges veszélyforrás azonosítása, elhárítása érdekében.
 - e) Magáneszközök hivatali használata szigorúan szabályozott keretek között lehetséges.
98. A munkáltató részéről biztosítani kell a munkavégzéshez szükséges naprakész professzionális szoftverek rendelkezésre állását.
99. A számítógépes rendszer megtervezése, üzemeltetése során olyan megoldásokat, beállításokat kell alkalmazni, melyek minimalizálják a felhasználói hibázásokból eredő kockázatokat.
100. Az informatikai rendszerek és eszközök felhasználóit folyamatos továbbképzéssel fel kell készíteni az IT biztonsági kihívásokra, különös tekintettel a social engineering technikákkal szembeni biztonságtudatos fellépésre.
101. A nemzetbiztonsági szolgálatok informatikai biztonsági szabályzataiban az alábbi szerkezetet javasoljuk kifejteni a helyi sajátosságoknak megfelelően:
 - a) Adminisztratív védelmi intézkedések
 - Az információbiztonság szervezete
 - Az elektronikus információs rendszer dokumentumai
 - Kockázatelemzés
 - Az adatkezelő rendszerek biztonsági osztályba sorolása
 - A beszerzésre, kiszervezett fejlesztésekre és a szerződésekre vonatkozó alapkövetelmények
 - Reagálás biztonsági eseményekre
 - Személyi biztonság
 - Külsős (személyek) felhasználók
 - Digitális adatkezelés funkcióit megvalósító kommunikációs eszköz külföldre vitele
 - b) Fizikai védelmi intézkedések
 - Fizikai és környezeti védelem
 - c) Logikai védelmi intézkedések
 - Konfigurációkezelés
 - Adathordozók szállítása
 - Naplózás és elszámoltathatóság
 - Védelem a rosszindulatú programok ellen

- Rendszer és kommunikációvédelem
- Kriptográfiai eszközök és módszerek alkalmazásának szabályai
- Védett területen kívüli rendszerhozzáférés védelmi intézkedései
- Digitális adatkezelő elemhez kapcsolódó általános védelmi intézkedések

Kockázatkezeléssel kapcsolatos előírások

102. A nemzetbiztonsági szolgálatoknál olyan normaalkotási gyakorlatot, valamint működési folyamatot kell kialakítani és működtetni, amelyek biztosítják a rendelkezésre álló erőforrások átlátható, szabályozott, szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását.
103. A belső kontrollrendszer működtetését úgy kell kialakítani, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok valamennyi tevékenysége összhangban legyen
 - a) a szabályszerűséggel,
 - b) a szabályozottsággal,
 - c) a gazdaságossággal, hatékonysággal és eredményességgel követelményeivel, továbbá
 - d) ne kerüljön sor indokolatlan költségekhez,
 - e) naprész információk legyenek a nemzetbiztonsági szolgálatok működéséről,
 - f) a módszertani útmutatók érvényesüljenek a belső kontrollrendszer harmonizációja és összehangolása során.
104. A nemzetbiztonsági szolgálatok vezetői felelősek az irányításuk alá tartozó szervezeti egység vonatkozásában
 - a) a kontrollkörnyezet,
 - b) az integrált kockázatkezelési rendszer,
 - c) a kontrolltevékenységek,
 - d) az információs és kommunikációs rendszer,
 - e) a nyomon követési rendszer (monitoring) kialakításáért, működtetéséért és fejlesztéséért.
105. Olyan kontrollkörnyezetet kell kialakítani, ahol
 - a) világos a szervezeti struktúra, a folyamatok átláthatóak,
 - b) egyértelműek a felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok,
 - c) meghatározottak, ismertek és elfogadottak az etikai elvárások a szervezet minden szintjén,
 - d) átlátható a humánerőforrás-kezelés,
 - e) biztosított a szervezeti célok és értékek felé való elkötelezettség elősegítése és fejlesztése.
106. A kockázatok azonosításához ellenőrzési nyomvonalat kell készíteni az ügyrendi feladatok, és az SzMSz alapján, amely problémaközpontú, tevékenység alapú, és tevékenységi körökre bontott.
 - a) A szakszerű és szervezeti szinten egységes szemléletű integrált kockázatkezelési rendszer működtetése érdekében a nemzetbiztonsági szolgálatok biztosítsanak képzést a folyamatgazdák számára.
 - b) Az ellenőrzési nyomvonal és a kockázatkezelés megjelenítése átlátható, felhasználóbarát rendszerben történjen, hogy legyen lehetőség az itt felhalmozott információk hasznosítására.
107. Az ellenőrzési nyomvonalat évente felül kell vizsgálni a kockázatkezeléssel együtt.
108. A kockázatkezelés lépéseit az alábbiak szerint kell kialakítani:
 - a) a szervezeti egység/elem munkafolyamatainak áttekintése és az azokat fenyegető kockázatok azonosítása;
 - b) a kockázati szint meghatározása az azonosított kockázatok értékelése, elemzése útján;

- c) a kockázatok kezelésére (kockázati szint csökkentésére) irányuló lehetséges intézkedések meghatározása, ennek hiányában a kockázat elkerülése, áthárítása vagy felvállalása, illetve maradványkockázattá nyilvánítása;
 - d) a jelentősebb (közepes/magas) kockázatok kezelésére alkalmas intézkedések végrehajtása érdekében kockázatkezelési intézkedési terv készítése, amely tartalmazza a végrehajtandó intézkedéseket, a végrehajtás határidejét vagy ütemtervét, a végrehajtás felelősét, a végrehajtáshoz szükséges erőforrások meghatározását
 - e) az intézkedés munkafolyamatban való érvényesítése és a kockázatkezelési tevékenység folyamatának felülvizsgálata.
109. A kockázat kármértékének meghatározása során azt kell vizsgálni, hogy a kockázat bekövetkezése esetén milyen mértékű kár keletkezik, illetve a szervezeti célok elérése milyen mértékben kerül veszélybe, továbbá a működési rend helyreállítása mennyi idő alatt biztosítható és a tevékenység végrehajtása milyen fokban válik korlátozottá.
110. A kockázat bekövetkezési valószínűségének meghatározásánál a szervezeti egység/elem számára a feladathoz szükséges személyi, anyagi, tárgyi feltételeket, a külső körülményeket, valamint a munkafolyamatok szabályozottságának színvonalát kell figyelembe venni. A beazonosított kockázatok ismeretében a kockázatkezelésért felelős vezetők meghatározzák az adott kockázat kezelésének lehetséges módjait, amelyek a következők lehetnek:
- a) a kockázat felvállalása, amely esetben külön kockázatkezelési intézkedés meghatározására nincs szükség, a kockázatkezelést a napi vezetői feladatok teljesítése során kell végrehajtani. Legfeljebb alacsony szintű kockázat vállalható fel, kivéve, ha a tevékenység jellegéből fakadóan a kockázatkezelésért felelős vezető értékelése alapján az alacsony szintű kockázat további mérséklése vagy teljes kiküszöbölése, megszüntetése, szükséges;
 - b) a kockázat áthárítása más személyre, szervezetre;
 - c) a kockázat csökkentése, azaz a bekövetkezési valószínűség vagy a kármérték csökkentése, a kockázatot előidéző veszélyforrások eltávolítása vagy kiküszöbölése, illetve a kockázattal fenyegetett gyengeségek, hiányosságok kijavítása érdekében intézkedés meghatározása és végrehajtása;
 - d) a kockázat elkerülése, vagyis a kockázattal érintett tevékenység felfüggesztése vagy befejezése;
 - e) maradványkockázat elviselése: amennyiben a kockázat mértékét csökkenteni szükséges, de a kockázat mértéke nem csökkenthető közepes szint alá, továbbá a kockázat nem hárítható át és nem kerülhető el, akkor az adott kockázatot maradványkockázattá kell nyilvánítani, és azt folyamatosan nyomon kell követni.
111. A kockázatok és intézkedések felülvizsgálata során fel kell mérni, hogy a korábban beazonosított kockázatok még mindig fenn állnak-e, változott-e az egyes kockázatok bekövetkezésének valószínűsége, illetve a tevékenységre gyakorolt hatása.
112. A kockázatkezelési dokumentum felülvizsgálata során a kockázatkezelésért felelős vezetők (folyamatgazdák) a jogszabályi változások, az új és a megszűnő munkatevékenység alapján aktualizálják a folyamatokat, felmérik és besorolják a kockázatokot, illetve meghatározzák a kezeléstük módját. Amennyiben a kockázat szintje szükségessé teszi, intézkedési terveket készítenek, és a dokumentumokat a szervezeti egység/szerv tekintetében illetékes főigazgató/főigazgató-helyettes részére terjesztik fel jóváhagyásra.
113. Az ezzel párhuzamosan történő ellenőrzési nyomvonal felülvizsgálatról a szervezeti egység/szerv vezetője nyilatkozatot állít ki, amelyet a főigazgatónak jóváhagyásra felterjeszt.

A bejelentések kivizsgálására vonatkozó előírások

114. A panaszok és közérdekű bejelentések kapcsolatos ügyek vizsgálata a 2013. évi CLXV. törvény, illetve a 22/2014. (XII. 5.) BM utasítás szerint történik - a többi rendvédelmi szervezethez hasonlóan - a nemzetbiztonsági szolgálatoknál is. Ha a bejelentés a szervezeten belülről történik, abban az esetben a bejelentés jellegétől függően történik az eljárás.
115. A nemzetbiztonsági szervezet munkatársa felelős a szervezet normáinak követéséért, a vonatkozó jogszabályok betartásáért, betartatásáért, az észlelt integritássértő események bejelentéséért.
116. A bejelentés érdemi értékelése során meg kell állapítani, hogy a vizsgálatot melyik szervezeti egységnek kell lefolytatnia (biztonsági feladatok ellátásáért felelős szervezeti egység, fegyelmi- kártérítési szerv, integritás-felelős, adatvédelmi-felelős) valamint a bejelentés jellegét, tartalmát, sürgősségét.
117. Az érintett szervezeti egység a vizsgálatot saját eljárásrendje szerint folytatja le.
118. A korrupciógyanús eseteket a jogszabályok szerint a Nemzeti Védelmi Szolgálat vizsgálja ki. Amennyiben a szervezeti integritással összefüggő bejelentés a nemzetbiztonsági szervezet objektumának műveleti védelmét, vagy a műveleti érdekét veszélyezteti, abban az esetben az adott szerv biztonsági feladatok ellátásáért felelős szervezeti egysége folytatja le az eljárást.
119. Bejelentő-védelmi garanciák
 - a) A szervezeti integritási, korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentést nyújtó személyt nem érheti hátrány a bejelentés megtétele miatt kivéve, ha rosszhiszeműen járt el;
 - b) a bejelentő kérheti adatainak zártan történő kezelését;
 - c) az ügy kivizsgálásával megbízott személy, a vizsgálat során tudomására jutott információkat bizalmasan kezeli.
120. Az eljárás során ártatlannak bizonyuló gyanúsítottak utógondozását lássák el, annak érdekében, hogy a velük való kapcsolata a nyomozásban résztvevőknek helyreálljon, ne riasszon el másokat az együttműködéstől és hozzájáruljon a megfelelő munkahelyi légkör fenntartásához.
121. Az eljárás lefolytatását követően az integritás-felelős kapjon tájékoztatást az eljárást lefolytató szervezeti egységtől az ügy részleteiről, annak érdekében, hogy az integritásképzésbe beépítse a tanulságokat és felhívja a figyelmet a szervezet integritását fenyegető lehetséges veszélyekre.

Módszertani útmutató a bírósági szervezet integritásának fejlesztése támogatásához

Bevezető

Magyarország kormánya az 1328/2020.(VL19.) kormányhatározatában a 2020-2022 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, valamint az ahhoz kapcsolódó intézkedési terv elfogadásáról (továbbiakban: NKS) határozott.

Az NKS 13. pontja szerint a belügyminiszter - a pénzügyminiszter és a nemzeti vagyon kezeléséért felelős tárca nélküli miniszter bevonásával - a közsféra integritásának továbbfejlesztése érdekében - az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszere működési tapasztalatainak felhasználásával - vizsgálja meg, hogy - az igények és a jó gyakorlatok költségvetési szervek körében végzett felmérése alapján - milyen integritásirányítási modell alkalmazása lenne célszerű a különféle ágazatokba és szervtípusokba tartozó költségvetési szervek, valamint az állam többségi befolyása alatt álló gazdasági társaságok esetében.

Az NKS a fejlesztési stratégia alapját képező előzményeként értékelte az addigiakban a közigazgatás területén megvalósult integritásirányítási elképzeléseket, terveket. Értékelte a jogszabályi környezet kialakítását, a Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégiában (2014) előírtak alapján megvalósultakat a diszkrecionális szabad mérlegelési jogkör kockázatainak csökkentése, automatizálható hatósági eljárások bevezetése érdekében, a 2016. évi CXXVII. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról 46. §-ban megfogalmazottak szerinti automatikus döntéshozatali eljárások bevezetését. Megvalósult eközben a közigazgatásban a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (továbbiakban: Ákr.), mely alapkonceptiója szerint a közigazgatásnak meg kell felelni a költségvetési eljárás gazdaságossági, hatékonysági követelményeknek is, ki kell zárni a korrupció minden formáját. Fő cél volt az elektronikus ügyintézés továbbfejlesztése, ügyfélhivatali, cégkapuk kialakítása.

Ezen előzményekre alapozva az NKS három fő beavatkozási területet tűzött ki célként, a technológia alapú, szabályalapú, valamint értékalapú nemzeti korrupcióellenes stratégia megvalósítása érdekében. Jelen útmutató megkísérli az egyes alfejezetek körében - ha nem is szigorúan elválasztva - a technológia-, szabály-, illetve értékalapú integritásfejlesztés bemutatását.

Ezen módszertani útmutató (a továbbiakban: útmutató), mintegy szellemi alap tekintetében az OECD tanácsának a közsféra integritásáról szóló legutóbbi 2017-ben kiadott útmutatóját (továbbiakban: OECD útmutató), valamint legutóbbi mind a belügyminiszter, mind pedig a nemzeti gazdasági miniszter által jóváhagyott korrupcióellenes küzdelem érdekében az integritásirányítási rendszer önkéntes döntésük alapján kialakítani szándékozó költségvetési szervek számára kiadott ajánlást (továbbiakban: korábbi ajánlás).

Az OECD útmutatóban foglaltak szerint a tanács a közszférára vonatkozóan az alábbi fogalom meghatározást adja: „A közsféra körébe tartoznak a jogalkotó, végrehajtó, közigazgatási és bírói szervek, valamint ezek tisztviselői, legyenek akár kinevezett, akár választott pozícióban foglalkoztatva, díjazásért vagy díjazás nélkül, határozatlan vagy határozott időtartamig, a kormányzat központi, területi vagy helyi szintjén.” A fogalom meghatározást az útmutató tovább részletezi, részletesen kiter az állami tulajdonú vállalatokra, köz- és magánszféra közötti partnersége, valamint közszolgáltatásokat nyújtó egyéb szervezetekre. Dolgozatom szempontjából nyilvánvalóan a fentiekben idézettek szerinti fogalom meghatározás lényeges az OECD tanácsa a közsféra köré-

ben tartozónak tekinti az integritás irányítási rendszer fejlesztése szempontjából, arra vonatkozóan a bírói szervezetet is.

Anélkül, hogy jogelméleti fejtegetésekbe bocsátkoznánk – ez nyilvánvalóan ezen dolgozat kereteit szétfeszítené – technikai megjegyzésként kívánok csak utalni arra, hogy az igazságszolgáltatás szervezetrendszere, mint szűkebben, mint tágabban értelmezhető. A tágabb értelmezésben a bírói szervezeten kívül az ügyészi, ügyvédi, közjegyzői, végrehajtói kar vagy egyesek szerint ezen túlmenően további szervezetek is mind a túlnyomórészt igazságszolgáltatáshoz fűződő feladatokat ellátó szervezetek ezen rendszerbe tartoznak. Míg a szűkebb értelmezés kifejezetten bírói karra, a bíróság szervezetrendszerére gondol. Kizárólag az előbbieket okán ezen szűkebb értelmezést elfogadva igazságszolgáltatási rendszer alatt a továbbiakban a bírói kart, a bírósági szervezetet értem.

Az alábbiakban a bírósági szervezet integritás fejlesztését – az egyes fejezetekben részletezve – nyilvánvalóan nem kizárólagosan a szervezet gazdálkodási folyamataira, azok törvényes, illetve célszerű megvalósítására, hanem ennél sokkal tágabb körben, lényegében a szervezet egészének működésére vonatkozóan ismertetem. Úgy vélem, az integritásfejlesztésnek a bírósági szervezet működésének egészére kell kiterjednie.

Figyelemmel kell lenni az alaptevékenység speciális jellemzőire, a szervezet vezetésére, működtetésére, kultúrájára, etikai kérdésekre, humánpolitikájára, ügyfélkapcsolataira, kockázatkezelésére, ellenőrzési, integritási, adatkezelési és informatikai folyamataira is. Mindazon törekvés eredményeként útmutatóban az érintett szervezettípusban, az igazságszolgáltatás szervezetében széles körűen alkalmazható integritásirányítási segédletet kívánok nyújtani. Már csak terjedelmi korlátok miatt is szükséges így, akár pozitív, akár negatív, részletes eseteleírások mellőzése. Minde mellett az útmutatóban, segédanyagban esetenként egy-egy jó gyakorlat, vagy kedvezőtlen példa, fejlesztendő terület, röviden akár csak utalásszerűen felvillantásra kerül. Úgy gondolom, hogy ez akár csak rövid terjedelemben, de elkerülhetetlen, szükséges, és remélhetőleg az olvasó számára haszonnal is jár. Teszem ezt, már csak azért is, mivel a rendelkezésemre álló adatok szerint a Nemzeti Védelmi Szolgálat külön projekt¹⁶⁴ keretében szervezet specifikusan, így a bírósági szervezetre vonatkozóan is esettanulmányok gyűjteményét fogja a közeljövőben kiadni.

A szervezet vezetése, szervezeti kultúra, szervezeti etika

A magyar állam jogszabályi alapokon álló bíráskodása több mint ezer éves történeti hagyományokkal bír. Szent István koráig nyúlik vissza. Ebből a feudális bíráskodás 800 évet tett ki, nyilvánvalóan közben a korabeli igazságszolgáltatási rendszer számos változáson ment keresztül. Gondolhatunk itt a királyi, földesúri, vármegyei, városi bíráskodás, az országbíró intézményének fejlődésére, a jogszabályi környezet változására. A modern polgári igazságszolgáltatás kiépítésére a kiegyezést követően, mintegy 150 éve került sor, immáron egyértelműen leválasztva a közigazgatás szervezetéről, az igazságszolgáltatás rendszere az állam önálló alrendszereként az igazságügy miniszter felügyelete alatt került kialakításra. Nyilvánvalóan számos módosítás mellett (II. világháborút követően a Kúria, illetve az ítélőtábla megszüntetése) hosszú időn keresztül, lényegében 1997-ig a bírósági szervezet igazgatását az Igazságügyi Minisztérium, annak Bírósági Főosztályán keresztül látta el. Az 1997. évi LXVI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról az Európai Unió csatlakozására való felkészülés jegyében az igazságszolgáltatási szervezete rendszerének és vezetésének lényeges

¹⁶⁴ KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-00001 Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében.

átalakítására kerül sor. Létrehozásra került az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT), ezzel az igazságszolgáltatás formálisan, szervezetiileg is önállóvá vált az állam szervezetén belül, „kikerült” a minisztériumi irányítás alól. Az OIT vezetését a Legfelsőbb Bíróság elnöke látta el. Tagjai, részben jogszabály erejénél fogva kerültek kijelölésre (társhatóságok vezetői, Legfőbb Ügyész, ügyvédi kamara, közjegyzői kamara elnökei), részben választás útján (bírák, alsóbb szintű bírósági vezetők). Ezen szervezet látta el az igazságszolgáltatás irányításával kapcsolatos feladatokat az OIT hivatalán keresztül. Ezen belső igazgatásra vonatkozó lényeges szervezeti változások mellett nagy jelentőséggel bírt továbbá az államszervezetben való illeszkedése, átalakulása az igazságszolgáltatás ily módon kialakított szervezetének. Immáron nem minisztériumi felügyelet alatt, hanem önálló költségvetéssel és önigazgatással rendelkező szervezetként működött.

A 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról (BSZI) továbbra is biztosította az igazságszolgáltatás államszervezeten belüli önállóságát. Létrehozta az Országos Bírósági Hivatal (továbbiakban: OBH), amely az igazságszolgáltatás szervezetét hivatalán keresztül irányítja, annak egyszemélyi vezetőjét az országgyűlés választja meg, hosszú, 9 évnyi szolgálati időre. A BSZI továbbra is biztosította az államszervezeten belül önálló, saját költségvetéssel, önigazgatással rendelkező működést. Jelentősebb változás belső szervezetrendszeren belül volt megfigyelhető.

Egyrészt megmutatkozott belső működés az önkormányzatiság fejlesztésében, javaslattevő, véleményező, illetve ellenőrző jogkörrel az OBH elnöke mellett megalakult egy bírásból, a jogszabályban részletezettek szerint rögzített mennyiségben egyes bírósági szintekből, vezetői körből, illetve bírósági ügykörökből választott bírásból álló 15 fős szervezet az Országos Bírői Tanács (OBT), melynek tagjai 6 évre kerülnek megválasztásra és a tanács vezetését, elnökségét, rotációs rendszerben, egymást fél évenként váltva látják el.

Másrészt megfigyelhető volt a bíróságok legfőbb igazgatási és legfőbb szakmai vezetésének elkülönítése. Hasonlóan az OBH elnökéhez a Kúria elnökét is az országgyűlés választja, szintén 9 évnyi szolgálati időtartamra. Az igazgatási vezetést az OBH elnöke, a fentiekben részletezettek szerint hivatalán keresztül az OBT ezzel kapcsolatos jogkörei mellett, míg a szakmai vezetést a Kúria, a szakmai vezetői feladatokat a Kúria elnöke látja el.

Míndezzen irányítás mellett a bírósági szervezet jelenleg az alábbiak szerint épül fel. A belső szervezet felépítése alapját az önálló jogi személyiséggel és önálló költségvetéssel rendelkező törvényszékek (19 megye + főváros) képezik. A szervezeti jellemzőket egyrészt a szervezeti struktúra és a szervezeti formák¹⁶⁵ általános, valamint szerv specifikus rendszerének ismertetése útján mutatom be.

Strukturális jellemzők:

Alapvető strukturális jellemzőként a szervezeten belül létrehozott munkamegosztást, hatáskörmegosztást, koordinációs eszközöket és a konfigurációt kezelhetjük.

Munkamegosztás:

A munkamegosztáson egy bonyolultabb, összetettebb, komplexebb feladat részfeladatokra bontását és ezen részfeladatok telepítését értjük. A telepítés helyei az egyes szervezeti egységek. A munkamegosztás egyben alapját képezi a szervezet tagolásának. A munkamegosztás során a szervezet egységeit különböző elvek szerint alakíthatjuk ki. A szervezet alapvető munkamegosztása nyilvánvalóan az egyes részegységek további szervezeti részlegeinek munkamegosztását nem zárják ki, sőt bonyolultabb szervezeteknél feltételezik.

Az elsődleges munkamegosztás alaptevékenységéből eredő feladatok meghatározott elv szerinti átfogó felosztása. Az elsődleges munkamegosztás alapvetően funkcionális, tárgyi vagy regionális elv alkalmazásával alakítható ki. A funkcionális elv szerinti munkamegosztás esetében

165 DOBÁK MIKLÓS: *Szervezeti formák és vezetés*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2006.

egymáshoz hasonló homogén tevékenységek egymástól való elkülönítésére kerül sor, vállalatok esetében jellemző ez a kutatásfejlesztés, beszerzés, termelés, pénzügyi feladatok, stb. felosztása.

A tárgyi elvű munkamegosztás esetében a szervezeten belüli termékek vagy termékcsoportok, illetve alapanyagok, vevők, vevőcsoportok, mint egységes homogén bementi, input illetve kimeneti, output csoportok, mint rendezőelvek szerint kerülnek az egyes szervezeti egységekhez a meghatározott ellátandó feladatok telepítésre.

A regionális elv alapján történő munkamegosztás esetében az egyes feladatok földrajzi vagy értékesítési területek szerint kerülnek elkülönítésre.

Azon szervezetek, amelyekben kizárólag a fenti három elv egyike szerint történik az elsődleges munkamegosztás egydimenziós szervezeteknek, míg azon szervezeteket, amelyekben az említett munkamegosztási elvek közül az elsődleges munkamegosztás során többet párhuzamosan is alkalmaznak két, illetve többdimenziós szervezeteknek nevezzük.

A bírósági szervezetben megfigyelhető a funkcionális, lényegében egyes üzyszakonkénti munkamegosztás, valamint a regionális az igazságszolgáltatás szervezetének területi tagoltságából eredő munkamegosztás.

Hatáskörmegosztás:

A hatáskörök egy szervezeten belüli megosztása a munkamegosztási elvek alapján megfelelően tagolt szervezeti egységek irányítói, vezetői feladatkörének döntési jogosultságainak, kompetenciáinak a kialakítását jelentik. Kiemelt jelentőséggel bírnak a döntési és utasítási jogkörök.

Egyvonalas szervezetek esetében az egymásnak alárendelt szervezeti egységek csak a felsőbb szervezeti egységtől kaphatnak utasítást. Ezen szervezeteken belül lefelé feladatkijelölés, utasítás, felfelé pedig jelentéstételi kötelezettség szolgálati úton zajlik. Az ily módon megteremtett linearitás egyszerű, könnyen áttekinthető kapcsolatrendszer, egyértelmű alá- és fölérendeltségi viszonyokat jelent, úgynevezett lineáris szervezetek. Jellemzően ezek viszonylagosan kisebb szervezetek, azonban különböző mértékű linearitás nagyobb szervezetek is jellemzi, e nélkül működésképtelenek lennének.

Többvonalas szervezetekből beszélhetünk, amikor az alárendelt egységek vonatkozásában két vagy több felsőbb szervezeti egység is utasítási jogkörrel rendelkezik. Legtöbbször a gyakorlatban ez a függelmi, szakmai kapcsolatok teljes vagy részleges elkülönülésével jár együtt. A tevékenységtől független munkáltatói, függelmi kapcsolat a szakmai irányítástól tehát elválik.

Az egyvonalas szervezetek előnye az egyértelmű alá- és fölérendeltségi viszonyok, a rendezett és átlátható belső kapcsolatok, a félreértések lehetőségének kizárása. Hátránya, hogy mivel a kommunikáció csak a szolgálati utakon lehetséges közvetlen horizontális kommunikációra az egyes azonos szervezeti szinten álló szervezeti egységek között nincs lehetőség. Az információk átadásának ideje így megnövekszik, illetve információtorzulás állhat be, körülményes és hosszú utasítási utak alakulnak ki és fokozott a személyes függés a felettesek és az alárendeltek között.

A többvonalas szervezet előnyét a közvetlen információs és utasítási lehetőségek jelentik, valamint nagyfokú specializáltság jellemző rá a funkciók szétosztása révén. Hátránya ugyanakkor a kompetencia és a felelősség elhatárolása a szervezet koordinációs tevékenysége során. Nehézkes lehet a felelősség megállapítása és a konfliktuskezelés.

A döntési hatáskörök centralizáltak és decentralizáltak lehetnek. A centralizált döntési hatáskör esetén a döntések a felsővezetők kezében összpontosulnak. Tipikus ez a megoldás a mikro- és kisvállalkozások esetén, illetve a kisebb átlátható bürokratikus szervezeti egységek, például kisebb helyi bíróságok, illetőleg hasonló hivatalok esetén. Kisméret esetén a centralizált döntési hatáskör ideálisnak is nevezhető, rugalmasan tud alkalmazkodni a változásokhoz, az egyetlen személy a döntést gyorsan tudja meghozni és a kisebb szervezetet megfelelőképp át is látja. A hátránya lényegében ugyanez, az egyetlen személytől történő függés.

A decentralizált döntési hatáskör esetén az operatív döntések az alsóbb szervezeti szinteken történnek. Ez a vezetést tehermentesíti az operatív problémák kezelése alól, több idő jut a stratégiai célok tervezésére. Egy szervezet növekedésében általában a decentralizáció végrehajtása elkerülhetetlen különböző döntési szintek kialakítása szükségszerűvé válik.

Jellemző jelenleg a törvényszéki szervezetek esetében az egyvonalas szervezeti felépítés és a döntési hatáskörök centralizálása. Decentralizálás szempontjából néhány jó gyakorlatot érdemes megemlíteni bizonyos átruházható döntési hatáskörök alsóbb szintű vezetőkre (helyettesek, járásbírói elnökök), alsóbb szintű igazgatási, illetve szakmai vezetőkre (törvényszéki helyettesek, járásbírói vezetők, kollégiumi vezetők) átruházása. Sajátos jellegéből, igen nagy méretéből eredően a Fővárosi Törvényszék, illetve a Budapest Körmeyi Törvényszék esetében a jelentős létszámú csoportok vonatkozásában figyelhető meg jellemzően az egyes csoportvezetőkre történő számos igazgatási hatáskör delegálása (a megfelelő igazgatási méret így érhető el a csoportok kvázi „önálló bíróságok”).

Koordinációs eszközök:

Amennyiben a fentieknek megfelelően a szervezetet megpróbáljuk minél inkább differenciálni azért, hogy a lehető legjobban megfeleljen a környezet kihívásainak és belső adottságainak emellett az egyes szervezeti egységekre telepített hatáskörök, döntési kompetenciák, munkamegosztás egyetlen célt szolgálnak, az egész szervezet hatékony, sikeres működését, céljainak elérését, illetve a szervezet további fejlesztését. Ehhez az egyes szervezeti egységek tevékenységének összehangolása, egyeztetése végsősorban egy egészséges jól működő munkakapcsolat kialakítása szükséges, mindezt teremti meg a koordináció, amely a szervezeti formák igen fontos szervezeti jellemzője.

A koordinációs eszközöket Khandwalla 1975-ben három fő csoportra osztotta, strukturális, személyorientált és technokratikus koordinációs eszközök. Technokratikus típusú koordinációs eszközök a szabályzatok, utasítások, különböző szintű jogszabályok, ezen kívül egyedi határozatok, előírások jelentik. A személyi orientált koordinációs eszközök célja, hogy az egyén a szervezet működésébe minél könnyebben, jobban beilleszkedjen, megfeleljen a szervezet által támasztott követelményeknek. Ezek lehetnek ösztönző, ráhangoló, illetve akár kényszerítő eszközök is, amelyek elsősorban pszichológiai hatnak a szervezet tagjaira. A strukturális koordinációs eszközök beépülnek az adott szervezet struktúrájába, hosszabb távon akár arra változtató hatással is lehetnek, ilyenek a projektek, teamek, ad hoc szervezetek, illetve állandó bizottságok, törzskarok, termékmenedzseri rendszerek.

A projektek tagjai eltérő ismeretekkel, szaktudással rendelkező személyek. A projektben ideiglenesen mind függelmileg, mind pedig szakmailag a projektvezető irányítása alá tartoznak, legtöbbször a projekteket új és komplex tudást igénylő sokszor bizonytalan kimenetelű feladatok, kísérleti tevékenységek megoldására hozzák létre jellemzően meghatározott időre, illetve feladatra.

A teamek személyi összetételükben hasonlítanak a projektekhez, a különbség alapvetően az, hogy a megoldandó feladat, probléma nem feltétlenül újszerű jellegű, újszerű és gyakran határozatlan időre kerül az adott team létrehozására. Jellemzőjük továbbá sokszor belső hierarchia akár formális vezető nélkül működnek, tagjaik mellérendelő viszonyban állnak.

Az állandó és eseti bizottságok általában a felső vezetés tevékenységét segítik, a tagok nem kerülnek ki sem függelmileg sem pedig szakmailag az eredeti szervezeti struktúrából, létrehozataluk célja általában tanácsadás, információadás, döntés-előkészítés, illetve végrehajtás.

A törzskarok a felsővezetésnek alárendelten tanácsadói koordinációs tevékenységet folytatnak, tevékenységük általában stratégiai jelentőségű és ebből eredően is közvetlen utasítási jogkörük nincsen. A termékmenedzserek lényegében termék vagy termékcsoporthoz tartozó felelősei.

Meglátásom szerint a bírósági szervezet jelenleg alapvetően technokratikus koordinációs eszközöket alkalmaz. A személyi orientált koordinációs eszközök alkalmazása igencsak vezető füg-

gő, egy-egy vezető vezetési felfogásából, személyiségéből fakad ezek szűk vagy kiterjedtebb alkalmazása, míg a strukturális koordinációs eszközök vonatkozásában alapvetően néhány jó gyakorlat említhető meg. Akár kritikus helyzetben pl. megnövekedett teher esetén külön csoportok, vagy teamek létrehozása vagy egy-egy igen nagy területű tetemes számú ügyféllel bíró és jelentős munkaráfordítást és tárgyalási időt igénylő ügy, jellemzően büntetőeljárások esetében kerül sor ilyen szervezeti struktúrák kialakítására.

Konfiguráció:

A korábbiakban részletezett munkamegosztás, hatáskörmegosztás és koordinációs eszközök a szervezet felépítését meghatározzák. Ezen elsődleges strukturális jellemzők mellett a konfigurációt másodlagos strukturális jellemzőnek tekintjük, lényegében az elsődleges strukturális jellemzőkből származtatjuk. A konfiguráció jellemzője a szervezet mélységi tagoltsága, tehát az adott szervezeten belül működő hierarchikus szintek száma. A szervezet szélességi tagoltsága egy vezető alá közvetlenül tartozó alárendeltek számát jelenti egyes hierarchikus szinteken.

A törvényszéki szervezet alapformája:

Az egyes szervezeteknek számos alapformáját különböztethetjük meg. Így pl. az egyszerű, funkcionális, divizionális, mátrix és tenzor szervezeti formákat. Ezek közül az egyszerű és a funkcionális szervezeti formával kívánok röviden foglalkozni. A törvényszéki szervezet felépítése szempontjából, véleményem szerint ezeknek van jelentőségük. Voltak ugyan kísérletek hagyományos, államigazgatási rendszerek egyéb, pl. mátrixszervezetekben történő rendezésére is, ezek azonban csak részben tekinthetők sikereseknek. A közhatalmi szervezetek vonatkozásában a bírósági rendszer fokozottan érzékeny a változtatáskora, így azt az alkalmazott szervezeti alapformák vonatkozásában is lépésről-lépésre, óvatosan lehet végrehajtani. a versenyszférában esetlegesen sikerre vezető és jól működő, bonyolultabb szervezeti formák alkalmazása itt, véleményem szerint, egyelőre nem lehetséges.

Az egyszerű szervezeti alapforma a legkorábbi strukturális megoldás, lényegében valamilyeni strukturális jellemző vonatkozásában a legegyszerűbb, kézenfekvő megoldások alkalmazására törekszik. Alapvetően kisméretű és homogén szervezeti funkciókat ellátó szervezetek működtetésére szolgál. Munkamegosztási rendszere a mennyiségi szemléleten alapul az adott munkateher egyszerű mennyiségi elosztását alkalmazza, esetleges rendszerű, a munkateherhez pillanatnyilag alkalmazkodik. A hatáskörmegosztás körében a centralizált hatáskör telepítés jellemzi és hatásköri rendszere egyvonalas. Az adott szervezeti egység vezetőjének, munkatársának csak egy felettes vezető adhat utasítást. A vezető a hatáskörében tartozó döntéseket önállóan hozza meg. Koordinációs rendszerére jellemző, hogy a vezető személyesen végzi el a koordinációs feladatokat. A technokratikus, strukturális és személyorientált, koordinációs eszközök, így egy kézben összpontosulnak, lényegében nem különülnek el. Jellemző ezen kisméretű szervezetre a szervezet tagjainak egymástól való kölcsönös és erős függelmi rendszere, valamint az, hogy a szervezet felépítése nem vagy igen kis mértékben szabályozott, alig formalizált.

Az alapvetően személyes utasítások útján működtetett egyszerű szervezet gyorsan alkalmazkodik ugyan, azonban specializációja hiányzik. Ezt egyfajta törzskar kialakításával átmenetileg pótolni tudja. Ugyanakkor alapvetően homogén szakmai tevékenységek elvégzésére alkalmas.

A funkcionális szervezet szintén hagyományosnak tekinthető strukturális megoldás. Munkamegosztási rendszere egy dimenziós, még pedig funkcionális elven működik. A tárgyi és regionális munkamegosztást nem alkalmazza. Hatáskör megosztási rendszere több vonalas. Egy-egy szervezeti egység vezetője, munkatársa több felettes vezetőtől kaphat utasítást. Valamennyi koordinációs eszközt kiterjedten alkalmazza (technokratikus, strukturális személyorientált). Hatékonyan működése a szakmai, valamint a függelmi kapcsolatok szétválasztásakor alakítható ki. Emellett erős szabályozottságot és formalizált, kölcsönös függésen alapuló működtetést igényel.

Véleményem szerint a törvényszéki rendszer integritás alapú működése biztosításának egyik és talán a legfontosabb alapfeltétele, valamennyi törvényszéktől a funkcionális alapon működő szervezetrendszer maradéktalan kiépítésének a megkövetelése.

A korábbiakban bemutatott bírósági szervezetrendszer alapelemei a törvényszékek, a rendszer kialakult sajátossága azonban több ehelyütt nem részletezendő okoknál fogva a törvényszéki szervezett polarizáltsága. Alapvetően három nagy kategóriát különböztethetünk meg. Az átlagos, kb. 70-130 fős bírói létszámmal működő törvényszékek a döntő többségét, derékhatár képezik a magyar törvényszéki hálózatnak. Ehhez képest azonban, számos ennél lényegesen kisebb, akár csak 40-50 fős bírói létszámmal működő törvényszéki szervezet is létezik (pl. Vas, Tolna, Nógrád megye) illetve kialakultak ún. megatörvényszékek (főváros illetve a Budapest környéke). A Fővárosi Törvényszék Európa legnagyobb törvényszéki szervezete, közel 700 bíróval. Itt csoportosul a teljes magyar bírói létszámmal, amely jelenleg kb. 3000 fő, az ¼-e. Csak érdekességképp egy közeli külföldi példa a Bécsi Törvényszék jelenleg kb. 90 fős bírói létszámmal működik.

Szervezeti kultúra:

A bírósági szervezet - történetét is röviden felidéző - ismertetését követően úgy vélem elegendő a bírósági szervezet szervezeti kultúrájára jelen dolgozat keretei között csak röviden kitérni. Az igazságszolgáltatás szervezete, a bírói hatalom kultúrája az évszázadok során folyamatosan alakult ki. Úgy gondolom, ahogy korábban, úgy jelenleg is társadalmi szempontból a közbizalmat, tekintélyt, presztízszt tükrözi. Ez egyfajta komparatív előnyként is értékelhető, az évszázadok során egymásra rakódott kulturális rétegek egy igen stabil szervezeti kultúra alapját, háttérét képezik. Másrészt igen nagy kihívást, feladatot is jelentenek. A modern, digitális technológiák alkalmazásával ezen hagyományos struktúrát integritás alapra helyezve fenn kell tartani ezen tapasztalataim szerint jelenleg is alapvetően a bíróságok (megannyi kritika ellenére is) pozitív megítélését.

Jómagam erre a nagy hagyományokkal rendelkező szervezeti kultúrára egyfajta mérőeszközként tekintek. Az integritás fejlesztés során alapvető cél kell hogy legyen a szervezeti kultúra megőrzése, javítása, a szervezeten belüli személy-, szervezetenorientált és technológiai eszközök útján, ezáltal mintegy értékalapra helyezve az integritás stratégia fejlesztését. más szempontból nézve, amennyiben ezen mérőeszköz – a szervezeti kultúra – azt mutatja és erre mindvégig ügyelni kell, hogy a bíróságokba vetett közbizalom töretlen maradjon, erősödjön. Valószínű, hogy ez esetben az integritás fejlesztése jó úton halad az igazságszolgáltatás szervezetében.

A szervezeti kultúra meghatározása, definiálása meglehetősen nehéz feladat. Lényegében az utóbbi néhány évtizedben próbálkozott ezzel a közgazdaságtan, ezen belül a szervezetenirányítás, szervezetenvezetés tudománya. Számos definíció született, egy rövid, frappáns, nem kifejezetten tudományos alapút emlitenék Marvin Bower a McKinsey & Co. vezetője úgy fogalmazott a szervezeti kultúra az „*Ahogy mi itt a dolgunkat tesszük*”. Ezzel szemben tudományosabb alapú a magyar szerző Tanczos Zoltán megfogalmazása, aki szerint a *szervezeti kultúra magába foglalja az érzelmileg szerzett, magatartásformáló értékelképzeléseket, és a gondolati, cselekvésirányító tudást. Az egyes intézmények szolgáltatásban tevékenykedő emberek szocializálódásának a folyamatában a kultúra állandó fejlődésben alakul ki, és nemzedékeken át szabja meg az emberek beállítódásait és tapasztalatait.*

A bíró, a bírói szervezet felelőssége igen nagy, társadalmi közbizalmat kell, hogy élvezzen, valamennyi szervezeti szereplője erre kell, hogy törekedjen. Feladata nem más, mint jogszabályok és a bíró lelkiismerete alapján a konfliktushelyzetek végső soron való elbírálása, igazságos, jogszerű állapot teremtése.

A szervezeti kultúra személyi aspektusa:

Ezen tisztségek betöltéséhez szükséges magas szintű képesítési követelményrendszer fenntartása, illetve a szervezeten belüli és azon kívüli nemzetközi központilag szervezett és helyi képzések. Ennek jelentőségét mutatja a szervezeten belüli, önálló képzőintézmény a Magyar Igazságügyi Akadémia (MIA) létrehozása, működése. Többletkövetelmények az alábbiakban részletezett összeférhetetlenségi, etikai követelmények, az alkalmazottak feddhetetlensége. Mind szóbeli (tárgyalás, ügyfelfogadás), mind írásbeli, többnyire elektronikus, ügyfelekkel való kapcsolattartás. Fontosnak tartom a vezető szerepét, tekintettel arra, hogy a szervezeti kultúrát érintő alapvető döntéseket nyilvánvalóan a vezetők hozzák meg, elvitathatatlan így a szervezeti kultúrára gyakorolt meghatározó befolyásuk. A vezető egyben példakép, viselkedésmintája nyilvánvalóan igazolást és megerősítést ad az adott, választott, szervezeti kultúrára.¹⁶⁶ Az általa meghatározott jutalmazási rendszer szintén jelentő hatást gyakorol a szervezet kultúrájára, jutalmazási standardokat határoz meg, amely a kultúra fenntartásában jelentős szereppel bír. A vezető feladata a személyzet kiválasztása. Ez, egyrészt az alkalmazottak felvételére, másrészt az alsóbb szintű vezetők kiválasztására is vonatkozik. Megfigyelhető a kutatások alapján, hogy egy vezető, akár anélkül, hogy az tudatos lenne, akaratlanul is olyan egyéneket választ, akik illenek értékrendjébe. Szükséges így, hogy a vezető értékrendje a szervezet kultúráját tükrözze. Szintén a vezetőn múlik a szervezeti struktúrát, stratégiát érintő döntések meghozatala. Ez az igazságszolgáltatásban korlátozott, erős, sarkalatos törvényekben szabályozott jogszabályi keretek között működik a szervezet, így strukturális, stratégiai döntések meghozatala elsősorban felsőbb szintű vezetők felelőssége. Mindamelllett egy organikus struktúra elősegíti nyílt részvételen alapuló szervezeti kultúra kialakulását, míg egy erősen centralizált felépítés, egy bürokratikus, mechanikus szervezeti kultúra kialakításához vezet. A bírói szervezet fentiekben részletezett jelentős hagyományai és társadalmi megítélése (ez közvetlen, napi szinten, az egyes döntések meghozatala során személyesen is tapasztalható) szempontjából annak technokratizált mechanikussá válása nem támogatható. A társadalmi elfogadottságot közép-, hosszútávon csorbitja. A vezetőn múlik továbbá a munkakörnyezet fizikai elrendezése, az irodák, épületek beosztása, berendezésének megválasztása. Ez egyrészt a dolgozókra, másrészt az ügyfelfogadó helyiségek, a tárgyalók figyelembevételével a jogkereső közönségre is nyilvánvaló hatással bír (kényelem, feszültség oldása... stb.).

Úgy gondolom, itt szükséges röviden megemlíteni azt a külsőségekben is megnyilvánuló hagyományrendszert, amely a szervezeti kultúrát fizikálisan is szimbolizálja, meghatározza. Minderre az igazságszolgáltatás az évszázadok során számos példát halmozott fel, csak példálózó jelleggel, röviden felsorolva gondolok itt az épületekre, azok külső megjelenésére, homlokzatára, tömbjére, díszítő elemeire, belső elrendezésére, ügyfelfogadó terek, nagyobb rendezvényeket lehetővé tevő (összбирói értekezletek, kollégiumi értekezletek,... stb.) dísz-, illetve funkcionális termek, tárgyaló termek, ezek belső bútorzata, berendezése. Az egyes eljárási szereplők elhelyezkedése (szintkülönbségek fizikálisan bíró, ügyvéd, ügyész, ügyfél, tanú, szakértő és egyéb résztvevők tárgyalótermi elhelyezkedése között). Öltözködés szabályai ügyfelfogadó térben, tárgyalások során, dressz-kód, talár használata, ennek díszítő elemei, megkülönböztető jegyei.

A fentebb segítségül hívott és hivatkozott szerző művében, melyben részletesen összefoglalta, elemezte a hazai szervezeti kultúra jellegzetességeit. Úgy vélem ez némi korrekcióval a bírói szervezet kultúrájára is megfeleltethető. Jellegzetessége a szervezetnek az, hogy a döntési pontok telepítettsége nem mindig hatékony. Ezen jellegzetesség kialakulásának oka a szerző szerint a hatalmi centralizáció, ebből eredően, áttételesen a fentiekben ismertetett vezetői kultúra befolyásoló szerepe.

166 HEIDRICH BALÁZS: *Szervezeti kultúra és interkulturális menedzsment*, Human Telex Consulting, Budapest, 2001.

Lehetőség nyílt mindennek feloldására a struktúrák átalakítása. Innovatív, kezdeményező légkör kialakítása, kockázatok – nyilvánvalóan nem indokolatlan mértékű, hanem korlátozott, felelősségteljes – vállalása. További jellegzetesség a szervezeti lojalitás mesterségesen magas szintje. Ez a bizonytalanság elkerülési hajlamból, valamint alacsony munkaerő mobilitásból következik. Feloldására kínál lehetőséget a belső rotáció a munkaerő részére. Nyilvánvalóan fejlett, érzékeny és jól működő személyzeti politikát, gazdálkodást feltételez. Nem materiális ösztönzők hangsúlyos használata. Szintén a vezetői példamutatásból, a vezetői kultúra jellegéből adódik rendszeres, szocializációs programok szervezése. További jellegzetesség a belső szervezeti kommunikáció alacsony szintje. Ennek kialakulási oka a vezetői információk visszatartása, a *Feed-Back* kör hiánya, a vezetési stílus hibái. Feloldási lehetőségként mutatkozik ezen problémára a rendszeres tájékoztatás, formális és informális csatornák intenzív használata, úgy vélem ezt elektronikus, intranetes belső felületeken, illetőleg a rendelkezésre álló egyéb (coospace, i-corso, viber, ... stb.) felületeken, skype kommunikáció útján meglehetősen könnyen kivitelezhető, valamint nyílt szervezeti légkör kialakítás, mely szintén alapvetően bevezető, kultúra befolyásoló szerepén, a példamutatáson alapulhat.

Szervezeti etika:

A bírói szervezetben különös jelentősége van az etikus működésnek, az etikus magatartásnak. Hosszú időn keresztül erre vonatkozó külön etikai szabályzás nem létezett. Az etikai kérdéseket egymást követő a bírák jogállására vonatkozó jogszabályok, sarkalatos törvények szabályozták, a feddhetetlenség, összeférhetetlenség, bírói függetlenség körében.

Emellett felmerült az igény a bírói karon belül az etikai szabályok lefektetésére. 2005. februárban a Magyar Bírói Egyesület alkotta meg az első Etikai Kódexet. Ez kódex azonban, amellett, hogy a bírakra vonatkozott, a bírák körében sem volt általánosan elismert és elfogadott és nem terjedt ki mindenkire. Figyelemmel arra, hogy az egyesület volt a kódex jegyzője, az csak ajánlás jelleggel, mindennemű szankció nélkül, az egyesület tagságára terjedt ki. Ekkoriban a Magyar Bírói Egyesület tagja a magyar bírói kar kb. 60%-a volt. Az egyesületi tagság önkéntes belépésen, elhatározáson alapult.

Az OBH létrehozását követően röviddel az OBH elnöke életre hívta az Országos Bírói Etikai Tanácsot. A tanács tevékenységének fő célja, az etikai kérdések vizsgálata, problémák feltárása, ajánlások megfogalmazása. Az Etikai Tanács eseti ügyekben határozatokat hozott. Az OBH 2014. során szakmai konferenciát rendezett, áttekintette továbbá az etikai tanács gyakorlatát. Az előkészítő munkák során kifejeződött azon álláspont, hogy az etikai kódex kiadása a bírák által választott testület az OBT hatáskörébe tartozik. Ennek következtében hatáskörében utalva az OBT 2015-ben bírói etikai kódexet jelentetett meg. Ezen etikai kódex deklarálta a bíró függetlenségét, összeférhetetlenséget, méltóságot, gondosságot, tisztességet, tiszteletet és együttműködést, mint a bíróval szemben támasztott etikai követelményeket. Külön foglalkozik továbbá a vezető beosztású bírókkal, részükre még ehhez képest is magasabb követelményszintű etikai normákat állított fel. Tiltotta a vezető beosztású bírák részére a beosztottakkal szembeni tiszteletlen magatartást, példamutatást várt el, igazságos, következetes, és méltányos döntéshozatalt, valamint azt, hogy gondoskodjon arról, hogy az etikai kódexet a beosztottai betartsák. Az etikai kódex az OBT ajánlásaként jelent meg, külön szankciórendszert nem tartalmazott.

Ezen etikai kódex megalkotása során az OBT figyelemmel volt, mint irányadó nemzetközi standardra a bírói magatartás ún. bangalorei alapelveire (bangalorei elvek). A bangalorei elvek Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata azon tételén alapulnak, mely szerint alapvető joga van mindenkinek tisztességes és nyilvános tárgyaláshoz független és pártatlan bíróság előtt a jogok és kötelezettségek meghatározása során vagy bármely bűnvád esetén. Ezen nyilatkozatot alapján a bangalorei alapelvek részletesen fogalmazzák meg céljukat annak érdekében, hogy meghatározzák a bírói magatartás

standardjait, útmutatást nyújtsonak a bírák számára, a bírósági szervezetnek pedig keretet adjanak a bírói magatartás szabályozásához, segítségére legyenek továbbá a végrehajtó és a törvénykező hatalom tagjainak, illetve a jogászok és közvélemény megerősítésére és támogatására a bírósági szervezetet. Az alapelvek, több, részletesen kifejtett értéket említenek. Valamennyi bírói magatartási érték esetében részletszabályokat fogalmaznak meg azok alkalmazására vonatkozóan is. Ilyen értékek: függetlenség, pártatlanság, feddhetetlenség, szabályszerűség, egyenlőség, szakértelem és szorgalom. Fontos jellemzője a bangalorei alapelveknek, hogy mind a bírókra, mind a bírósági alkalmazottakra vonatkoznak.

Az Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózata (ENCJ) 2010. június 2-4. között, Londonban megtartott közgyűlésen fogadta el nyilatkozatát a bírói etikáról (Londoni nyilatkozat). A Londoni nyilatkozat célul tűzte ki az EU tagországi és tagjelöltjei igazságszolgáltatási tanácsai és bírái közötti együttműködés és kölcsönös megértés javítását, a közös alapelvek és értékek európai szinten történő megerősítését, a bírák közötti kölcsönös együttműködés, megértés megszilárdítását és ekként a kölcsönös bizalmat az Európai Igazságügyi Térségben. Ezen nyilatkozat törekvései eredményeként az Emberi Jogok Európai Bizottsága teljes ülésén 2021. június 21-én fogadta el állásfoglalását a bírói etikáról. Az állásfoglalás alapját az Emberi Jogok Európai Egyezményének 24. cikke képezte. Az állásfoglalás a következő tételek tartalmazza:

I. Integritás

E körben az állásfoglalás jellegéből adódóan nem szervezeti, hanem bírói magatartást szabályoz. A bírák magatartásának összhangban kell állnia a bírói hivatás betöltésének feltételét jelentő magas erkölcsi követelményekkel. A bírának mindenkor szem előtt kell tartaniuk, hogy kötelesek a Bíróságon és azon kívül is a Bíróság tekintélyének és hírnevének megfelelő integritás, lojalitás, hűség és diszkréció szerint eljárni. A bírának különös gondosságot kell tanúsítaniuk a folyamatban lévő ügyekben érintett felekkel és más személyekkel való kapcsolattartás során.

II. Függetlenség

Nemzeti vagy nemzetközi intézményektől, testülettől, hatóságtól, illetve magánjogi jogalanytól való függetlenség, befolyásolástól mentesség.

III. Pártatlanság

Az összeférhetetlenség kiterülése, tartózkodás véleménynyilvánítástól és egyesüléstől

IV. Szorgalom és szakértelem

A bírák hivatali tevékenységüket szorgalommal és tiszteletteljes módon végzik.

V. Diszkréció és titoktartás

Diszkrét eljárás, szolgálati titok megőrzése

VI. Véleménynyilvánítás és kapcsolatok

A véleménynyilvánítás szabadságának deklarálása mellett ez oly módon lehetséges, hogy összhangban álljon a hivatás méltóságával és a Bíróság intézménye iránti lojalitással.

VII. További tevékenységek

A bírák nem vállalhatnak további tevékenységet, kivéve ha az összeegyeztethető, függetlenségükkel, pártatlanságukkal, ilyen az oktatási, kutatói és publikációs tevékenység.

VIII. Kedvezmények és előnyök

A bírák nem használhatják bírói hivatalukat semmilyen személyes előny megszerzésére.

IX. Kitüntetések és érdemrendek

Nem fogadhatnak el a bírák a Bíróságnál töltött hivatali idejük alatt semmilyen kitüntetést vagy érdemrendet.

X. Ad hoc bírák

Az állásfoglalás fogalmai szerint a laikus bíraskodás (ülőkök), rájuk nézve megfelelően irányadók a fenti szabályok.

XI. Volt bírák

A diszkréció és titoktartás, valamint a véleménynyilvánítás és kapcsolati szabályok alkalmazandók a volt bírákra.

Ezen újabb törekvéseket követve az OBT 2022. július 15-től hatályos új Bírói Etikai Kódexet fogalmazott meg a 16/2022. (III.2.) számú határozatával. Ennek lényegesebb szabályai a következők:

A preambulum kiemeli, hogy Magyarországon a bírói hatalom független, feddhetetlen bírákból álló, átlátható bírósági rendszer útján tölti be alkotmányos szerepét. A bírói hivatás a bírákkal szemben a társadalomban általánosan elfogadott etikai normákhoz képest szigorúbb követelményeket támaszt. Hatálya mindemellett valamennyi magyar bíróra kiterjed, azonban az igazságügyi alkalmazottakra (titkárok, fogalmazók, ügyintézők, tisztviselők, írnokok, stb.) nem. Az Etikai Kódex tartalmazza a korábbiakhoz hasonlóan a függetlenség és pártatlanság, az összeférhetetlenség, a méltóság, a gondosság, a tisztesség, a tisztelet és együttműködés elveit, valamint a bírósági vezetőkre vonatkozó szabályokat. Újdonságot jelent azonban ezek mellett az egyenlőség, mint követelmény meghatározása. Ennek körében a bíró távol tartja magát a szélsőségektől, kerüli a hivatkozást, megjelenése az alkalomhoz illő; nyilvánosság előtt tartózkodik a bírói hivatáshoz méltatlan megnyilvánulásoktól. Magánéleti kapcsolatait, szabadidejét akként alakítja, hogy az a hivatásának méltóságát, pártatlanságát, illetve annak látszatát se veszélyeztesse, magánéletét higgadt, körültekintő és tisztességes úton rendez. Megfogalmazza továbbá újdonságként a szakértelem követelményét. E körben a bírónak törekednie kell arra, hogy a bírói feladatai ellátásához szükséges tudását, képességeit és készségeit fejlessze. Külön cikk rendelkezik továbbá szintén újdonságként a nyilvánosság és a közösségi média problémaköréről. A bíró a véleménynyilvánítási, a lelkiismereti- és vallásszabadságát, a gyülekezési és egyesülési szabadságát akként gyakorolhatja, hogy a bírói hivatás tekintélyét, méltóságát megőrizze. Mindemellett biztosítja azt, hogy a joggal, jogrendszerrel, a bíróság igazgatásával kapcsolatosan is szabadon véleményt nyilváníthasson, publikálhasson, előadást tarthasson és oktathasson. A közösségi média használatra nyilvánvalóan az utóbbi évtized technikai fejlődésének, illetve az ehhez fűződő társadalmi jelenségeknek az okán kellett sort keríteni. A bíró a világhálót kellő körültekintéssel használja. Kizárólag olyan információt, hang- és képfelvételt oszt meg vagy minősít, amely nem csorbitja a bírói hivatás tekintélyét, méltóságát, a bíróságok pártatlanságát és függetlenségét.

A szervezet alaptevékenységét érintő kérdések

Az OECD ajánlása egyértelműen fogalmaz: „A közsféra integritása a közös etikai értékekhez, elvekhez és normákhoz való alkalmazkodás és ezek következetes összehangolása a közsférában, amelyek óvják a közérdeket és megőrzik elsőbbségét a magánérdekkel szemben”. Ehhez az OECD ajánlás szerint változásokat kell elműnk, a változás eléréséhez túl kell lépni a végrehajtó hatalom nyújtotta eszközökön, és figyelembe kell venni a jogalkotó és igazságszolgáltatási szervek kulcsfontosságú szerepét az integritás biztosításában. A közsféra integritás stratégiájában az OECD ajánlás kifejti továbbá, hogy „az eseti jellegű integritási politikáról a fókusz a kontextusfüggő, viselkedési, kockázatalapú megközelítésre helyez, hangsúlyt fektetve az integritási kultúra terjesztésére az egész társadalomban.” Az előbbieket szerint ezen stratégia létrehozása kulcsfontosságú szerepet ró az igazságszolgáltatásra. Az igazságszolgáltatás integritását és alaptevékenységét ezen összefüggésben vizsgálhatjuk.

Az útmutató eddigi részében már részletesen elemeztem a bírósági szervezet felépítését, annak vezetését, szervezeti kultúrát, etikát. A bírósági szervezet alaptevékenységére ezen fejezetek több ponton már jelentős mértékben már rávilágítottak. Jelen fejezetben a korábban leírtak megismétlé-

sének elkerülése végett a szervezet alaptevékenységét érintő kérdésként jelen segédlet tárgyára fókuszálva az igazságszolgáltatási szervezet integritás rendszerének fejlesztését kívánom bemutatni. E szemszögből kiemelendőnek tartom azt, hogy az integrált integritásirányítási kockázatkezelési rendszer szabályalapú pilléreit képező két, talán legfontosabb jogszabály közül a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) kormányrendelet (a bevett rövidítést használva, a továbbiakban: BKR.). A bíróságok belső ellenőrzési, gazdálkodási folyamataira is vonatkozik, míg az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet (integritásrendelet) hatálya az igazságszolgáltatás szervezetére nem terjed ki.

Az igazságügyi rendszer integritásirányítása általában:

A bírói hivatásrend, a modern magyar igazságszolgáltatás mintegy 150 éves múltja visszatekintő története során jelentős, mindmáig tartó rangot, presztízst, tekintélyt vívott ki magának, szakmai felkészültsége, tisztessége folytán. Meggyőződésem, hogy az igazságszolgáltatás integritásirányítási rendszerének alapvető célja a kialakult hírnév ápolása, fenntartása, öregbítése kell, hogy legyen, szem előtt tartva az OBH elnöke által meghatározott stratégiai célokat, az igazságszolgáltatás hatékony, alkotmányos, időszerű, szakszerű, átlátható és tisztességes működését.

Az OBH elnöke stratégiai céljai:

- a bíróságok alkotmányos, független, időszerű és magas színvonalú ítélkezésének biztosítása
- az emberi erőforrások optimális elosztása, hasznosítása
- a tárgyi feltételek biztosítása, optimális elosztása és hasznosítása
- a bírósági szervezet integritása, az ítélkezés és igazgatási munka átláthatósága, kiszámíthatósága
- a bíróságokhoz való hozzáférés egyszerűsítése
- a képzési rendszer fejlesztése, a többi hivatásrenddel való együttműködés

Ezen stratégiai célok egymással szorosan összefüggnek. A bírósági szervezet integritása ugyan csak egyik a stratégiai célok közül, azonban valamennyi stratégiai céllal együttesen értelmezhető. Az alapvető stratégiai célnak, az alkotmányos, időszerű és magas színvonalú ítélkezés biztosításának a szervezeti integritás maga is eszköze, saját lehetőségeivel ezen fő célt szolgálja, míg a szervezet humán- és tárgyi erőforrásait részben felhasználja, részben pedig azokat alakítja. Hasonló a helyzet a bíróságokhoz való hozzáférés, a kommunikáció eszközével is, míg a szervezet képzési rendszerét az integritásirányítás saját céljai szolgálatába állítja.

Az OBH integritásirányítási rendszere számos már meglévő eszközt, intézményt alkalmaz. Ezek értékelésével évről-évre rendszeresen és kimerítően foglalkozik külön fejezetben az OBH elnöke beszámolója, így ezen már meglévő integritásirányítási rendszer elemekre az alábbiakban csak röviden, érintőlegesen, elsősorban további fejlesztésük lehetőségeit célozva kívánok kitérni.

A már meglévő integritás elemek:

A bíróságok integritása

1. Integritási együttműködés, korrupcióellenes együttműködési megállapodás az igazságügyért felelős miniszter, az OBH, a Kúria, az Állami Számvevőszék elnöke és a legfőbb ügyész között a korrupcióellenes fellépés érdekében, az általuk vezetett állami szervezetek korrupcióval szembeni ellenálló képességük erősítése.
2. Külső szervek vizsgálatai, EU projektek közreműködő szervezet általi ellenőrzése, ÁSZ ellenőrzések.
3. Belső ellenőrzés a 370/2011. (XII. 31.) Kormányrendelet alapján.
4. Ügyelosztás és ügybeosztás rendje.

5. A bírósági épületek biztonsága.
6. A bíróságok informatikai biztonsága.
7. Közbeszerzések.
8. Közérdekű adatok, közérdekű megkeresések kezelése.
9. Az igazságszolgáltatás átláthatósága és nyilvánossága.
10. A bíróságok ellen indított peres eljárások, ezek lényegesebb megállapításai, tapasztalatai, belső rendszerben történő közzététele.
11. A bírósági eljárásokat érintő EJEB döntések belső rendszerben történő közzététele.

A bírók integritása

1. Etikai Kódex.
2. Vagyonynyilatkozatok rendszere.
3. Az összeférhetetlenség kezelése.
4. A bírák, illetve az igazságügyi alkalmazottak fegyelmi helyzete.

Az OBH elnöke 234/2012 (VII. hó 24) határozatával hozta létre a bírósági integritás munkacsoportot. Ennek a fő feladata a bírói etika elveinek és eljárásjogi kérdéseinek az áttekintése volt. Ez jelentette egyrészt a később az előkészítő munkák során a vitaanyag által deklarálta az OBT hatáskörében utalt Etikai Kódex, másrészt a bírósági integritás szervezeti szabályainak előkészítését. A Bírói Etikai Kódex, ahogy azt már korábban részleteztem viszonylag rövid időn belül elkészült, hatályba lépett. Az integritásrendszer fejlesztése nehézkesebben haladt. 2014-ben - amikor a közigazgatási szervekre vonatkozó integritás már bőven hatályban volt és alkalmazásra került, lényegében alapformájában a közigazgatás egészére nézve - az integritási szervezet kiépült és megkezdte működését, integritás tanácsadók szakirányú képzése is megvalósult, az OBH berkein belül az integritási szervezet kiépítésének még semmi jele nem mutatkozott. 2014-ben - figyelemmel arra, hogy az integritás rendelet a bíróságokon nem tette kötelezővé az alkalmazását, de a lehetőségét sem zárta ki – a Fővárosi Törvényszéken elsősorban gazdálkodásra, kontrolling tevékenységre koncentrálva integritás tanácsadó került kijelölésre, míg az igazságszolgáltatás szervezeti alapegységére a törvényszékekre vonatkozóan integritás tanácsadói program került kidolgozásra. A program akkoriban a törvényszék részére az alábbiakat tartalmazta.

Integritás tanácsadói program:

1. A Szervezeti szintű integritás definiálása (Az integritás bevezetése a szervezetbe)
 - Közreműködőkkel, érintettekkel való konzultáció (fogadónapok, tanácsadás munkavállalóknak, külső érintetteknek)
 - Etikai kódex, etikai alapelvek megismertetése, népszerűsítése (elektronikus, személyes úton)
 - Kockázatelemzés
 - Saját szakdolgozati elemzésre támaszkodva, szükséges körben azt kiegészítve, az időközben felmerülő, beszerzésre kerülő többletadatok, illetve külső szervezetek (pl. Fővárosi Törvényszék) tevékenysége, tapasztalatai alapján.
 - Folyamatábrák, tevékenységi térképek készítése, eljárásrendek standardizálása, elágazási döntési pontok feltárása (pl. költségjegyzék- vezetés automatizálása, szabálytalanság kezelési rendszerek építése, ... stb.)
 - HR rendszerének kiépítése, belépő, kilépő dolgozók kezelése, hozzáférések rendszere, hozzáférési jogosultságok, adatkezelés, tudásanyag rögzítése, ... stb.)
 - Felmérések: anyagi, technikai-, emberi erőforrások felmérése, feladatkataszter meghatározása, munkaköri leírások, hatáskör-telepítések áttekintése, koordináció.

- Szervezeti struktúrát, működést érintő intézkedések
 - Konfiguráció, a munkaköri, hatásköri, koordinációs felmérés alapján a szervezet konfigurációja, javaslatok a szervezeti struktúra változtatására (pl. HR szervezeti egység létrehozása, Teamek (pl. VH, Szabálysértések esetében) projektszervezetek, munkacsoportok alakításának lehetőségei, felmerülő egyéb strukturális változások).
 - Vezetői döntés-előkészítések, döntéstámogató rendszer részelemeként funkcionáló integrációsirányítás kiépítése (GH, statisztikai adatok, egyéb döntéshozatal során figyelembe vehető információk mellett).
 - Az elemzési tevékenység eredményeire támaszkodva az esetlegesen szükséges további folyamatoptimalizálási, minőség-, változtatásmenedzsment, tudásmegosztási rendszerek kidolgozása.
- 2. Útmutatás, tanácsadás szakasza
 - Vezetői példamutatás: a fenti bevezetett tevékenységek, törekvések támogatása (Mi az, ami a szervezet szempontjából fontos!)
 - Képzések:
 - Értékalapú képzések: kötetlen beszélgetések, műhelymunka, workshop (max. 15-25 fő).
 - Élethelyzetek feldolgozása, konkrét probléma, esetmegbeszélések, rugalmas, rövid időt igénybe vevő képzési módok.
 - Integritás a mindennapokban – kommunikáció – a szervezeti célokkal való azonosulás, e szerinti cselekvés elérése.
 - Tanácsadás.
 - HR szervezet, átlátható személyzeti politika kialakítása korábbi szakasz eredményeire támaszkodva.
- 3. Monitoring szakasza
 - Passzív eszközök: közérdekű bejelentői rendszer kialakítása (Whistle-Blower), panaszügyintézés újraszabályozása, 2013. évi CLXV. törvénnyel összhangban.
 - Aktiv eszközök: jelzőrendszerek, compliance rendszerek kialakítása, napi ellenőrzések rendszere, korai figyelmeztető rendszerek kiépítése, panaszok, vizsgálatok nyilvántartási rendszere, célzott ügyvizsgálatok, kutatások szervezése.
- 4. Integritás kikényszerítése
 - Etikai szankció rendszer (összhangban az Etikai kódexszel, illetve később annak esetleges kiterjesztése, az IASZ hatálya alatt tartozó dolgozókra is).
 - „Ügyek” kommunikálása, elsősorban szervezeten belül.

A program főbb jellemzői:

- Időszükséglet:
 - az integritás körébe tartozó elemzés, tervezés, jelentés éves ciklusokban történő elvégzése
 - a bevezetés szakaszát követően (mely maga is többéves időtartamú szakasznak prognosztizálható) folyamatos „karbantartása” illetve a fenti további szakaszok kiépítése, célszerű évente 2-3 elérendő jelentősebb cél meghatározása és azok véghezvitele.
- Szükséges eszközök: munkacsoport létrehozása (5-6 főből áll, ezek a munkacsoport-vezető, informatikus, gazdasági szakember, egy-egy fő delegálása a büntető, illetve a polgári irodákról, büntető bíró és fogalmazó vagy titkár részvétele).
- Tevékenység: a fenti program megvalósítása érdekében az integritás tanácsadó a munkacsoportot irányítja, külső kapcsolattartást végzi, elektronikus, személyes kapcsolattartás más integritás tanácsadókkal, törvényszékek, OBH, illetve társhatóságok részéről, részvétel értekezleteken, konferenciákon. Mindemellett a jogszabályi kötelezettségen alapuló integritás

tanácsadói feladatok ellátása (a szervezet, a törvényszéki integritás elemzése, tervezése és éves jelentés készítése, tanácsadási javaslattételi kötelezettségek teljesítése, valamint delegált feladatok ellátása).

- Lehetőségek: Közepes méretű törvényszékek esetében integritás alapú szervezeti modell kidolgozása, standard folyamatszabályozás, mintaértékű szabályzati rendszer kialakítása (kötelező és ajánlott szabályzatok, valamint azok főbb tartalmi elemei).

Az igazságszolgáltatás integritásirányítási rendszerének fejlesztése során mérföldkönek számított a bírói körökben igen nagy érdeklődésnek kitett, részben felháborodást is keltő OBH elnöki utasítás 6/2016. (V.31.) (a továbbiakban: szabályzat) az integritási szabályzatról. A szabályzat a 3/2018. (VI.21.) OBH utasítással egyrészt módosításra is került, másrészt pedig tudomásom szerint az egyetlen olyan szabályzat, illetve az integritásra vonatkozó szabály, egyéb szabályozó eszköz, amelyet egy bíró kolléga, mint érdekelt személy indítványa alapján az Alkotmánybíróság normakontroll keretében vizsgált. Az AB 33/2017. (XII.6.) határozatában (a továbbiakban: AB határozat) részben az indítványt elutasította, részben viszont a szabályzat szankciórendszerét csorbítva, illetve az OBH elnökének szabályzatban biztosított azon jogkörét, hogy további ajánlásában az integritásra vonatkozó magatartási szabályokat határozzon meg, megszüntetve a szabályzat részbeni Alaptörvényben ütközését állapította meg.

A szabályzat részletes elemzésére jelen útmutató II. mintaszabályzat részében térek ki.

Mivel az Alkotmánybíróság eljárását csak érintett személy kérheti, az AB határozat elsődlegesen a kérelmező érintettségét vizsgálta, tételesen fektette le [40], melynek értelmében az Alaptörvény ugyan a bírói függetlenséget nem kezeli alapjogként, de az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a bírói függetlenségnek egyéb alaptörvényi rendelkezésekkel (pl. hatalom-megosztás elvével) való együttes értelmezése fontos alkotmányossági kérdéseket vet fel [vö: 36/2013. (XII. 5.) AB határozat]. E két alaptörvényi rendelkezés közvetlen összekapcsolása olyan helyzetet eredményez, melyben a bírói függetlenség potenciális sérelmének a bekövetkezése is alapot adhat az érintettség megállapítására.

[42] Az Alaptörvényben biztosított jogra való hivatkozhatósággal összefüggésben az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg.

[46] Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a bírói függetlenség garanciarendszerében nagy jelentőséget tulajdonít a szervezeti és státusbeli biztosítékoknak. „A bírák Alaptörvény által garantált elmozdíthatatlansága egyebek között olyan személyes garancia, amely a bírák döntési autonómiájának biztosítója, mivel kizárja annak lehetőségét, hogy a törvényeknek és lelkiismeretének megfelelő ítélete miatt közvetett, a szolgálati jogviszonyával összefüggő retorzió érje” [33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás {84}].

[49] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy érdemben vizsgálható az alkotmányjogi panaszban foglalt azon indítványi elem, mely a Szabályzat 5. § e) pontjának a bírói függetlenség követelményébe ütközését állította.

[66] Emlékeztetni szükséges ezzel összefüggésben arra, hogy a bírói függetlenség tartalmával foglalkozó, az Alaptörvény hatálybalépését követően hozott érdemi alkotmánybírósági határozatok e kérdéskörrel nem foglalkoztak. A 33/2012. (VII. 17.) AB határozat (bírák nyugdíjazása) azt mondta ki, hogy a bírói függetlenség elemének tekinthető a tisztségből való elmozdíthatatlanság; a 4/2014. (I. 30.) AB határozat (illetményfizetés kérdése a bírói tisztségből való felfüggesztés időtartama alatt) pedig abban foglalt állást, hogy a hivatásos bíró személyes függetlenségének egyik biztosítója a bírói tisztséghez méltó javadalmazás, amely tulajdonképpen a bíró gazdasági függetlenségét jelenti.

[68] A fentiek alapján megállapítható, hogy az indítvány olyan alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseket vet fel, amelyek miatt az Alkotmánybíróság a panaszt befogadta.

[72] 1.1. Az Alkotmánybíróság először a Szabályzat 5. § e) pontjának második fordulátát vizsgálta meg a bírói függetlenség sérelme szempontjából.

[81] A fenti rendelkezések alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az OBH elnökének szabályzatai alapvetően a bíróságokra vonatkozó kötelező szabályzatok megalkotását jelenthetik. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az OBH elnökének szabályzatában kizárólag olyan elvek és értékek vehetők alapul, amelyek az Alaptörvényből, a Bszi.-ből és a Bjt.-ből következnek vagy azokból közvetlenül levezethetők. A szabályzatok tartalmának tehát a bírósági igazgatással kapcsolatos kérdések rendezése körében kell megmaradnia, és nem érintheti az ítélkező bíró függetlenségét. Ezzel összefüggésben azt kellett az Alkotmánybíróságnak megvizsgálnia, hogy az indítvánnyal támadott Szabályzat túllépi-e az Alaptörvény, a Bszi. vagy a Bjt. által meghatározott kereteket, megsértve ezzel az ítélkező bíró függetlenségét vagy sem.

[87] Az Alkotmánybíróság a 3154/2017. (VI. 21.) AB határozatban kifejtette, hogy „a bírák szakmai függetlenségét illetően annak nincs jelentősége, hogy a bíróságok központi igazgatását egy testületi szerv vagy egyszemélyi vezető látja el, ha hatásköre nem terjed ki a bíróságok ítélkezési tevékenységének befolyásolására. A Bszi. ugyanakkor, pontosan arra tekintettel, hogy a központi igazgatás egyszemélyi felelős vezetőjének igazgatási feladatai jelentősen megnövekednek, szétválasztotta egymástól a bíróságok legfőbb igazgatási és legfőbb szakmai vezetését. Az Alaptörvénynek megfelelően a legfőbb bírósági szerv a Kúria, és ennek megfelelően a bíróságok egészét illetően a szakmai vezetői feladatokat a Kúria elnöke látja el, míg a bíróságok központi igazgatása - az Országgyűlés által a bírák közül megválasztott, egyszemélyi felelősséggel rendelkező igazgatási vezető - az OBH elnökének a feladata.” 3154/2017. (VI. 21.) AB határozat Indokolás [23].

[93] A Szabályzatban meghatározott magatartások: kereső tevékenységek korlátozása, gazdasági társaságban végzett személyes közreműködés megtiltása, civil szervezetnél vezető tisztségviselőként való közreműködés, összeférhetetlenségi ok bejelentésének elmulasztása, választottbíróági tagság létesítése, tiltott ajándék elfogadása nem érintik hátrányosan a bíró ítélkező tevékenységét. A vizsgált előírások a bíróságok általános központi igazgatási feladatai keretében megmaradó olyan, a bírókra is kötelező szervezetiirányítási szabályok, melyek megalkotására az OBH elnöke törvényi felhatalmazással bír.

[94] Ilyen magatartási szabályok előírása nem terjeszkedik túl azon a körön, melyen belül a szervezet irányítója jogosult meghatározott alapvető elvárások megfogalmazására. Ezek a rendelkezések továbbá nem terjeszkednek túl az OBH elnökének igazgatási jogkörében kiadható szabályozásra kapott felhatalmazás jogi keretein sem. E magatartási szabályoknak való megfelelési kötelezettség nem eredményezi az ítélkező tevékenység befolyásolását, illetve a bíró személyi függetlenségének a sérelmét sem.

[96] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Szabályzat 5. § e) pontjának „, valamint az OBH elnökének utasításában és ajánlásában meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek” szövegrészenek egésze a fenti indokból nem sérti a bírói függetlenséget, ezért az indítvány ezen részét elutasította.

[98] 1.2. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság azon indítványi elemet is megvizsgálta, mely azt állította, hogy az OBH elnöke az általa meghatározott célkitűzéseket, értékeket és elveket ajánlásba is foglalhatja, és ezen keresztül az ajánlás személyi hatálya alá tartozókra nézve kötelező magatartási szabályt írhat elő. Az indítványozó érvelése szerint ez az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének és ezen keresztül a bírói függetlenségnek a sérelmét eredményezi.

[107] Az Alkotmánybíróság a Szabályzat 5. § e) pontjának „és ajánlásában” szövegrészével kapcsolatban megállapítja, hogy a kötelező erővel nem rendelkező ajánlásban a bírói függetlenséget akár csak eshetőlegesen érintő magatartási szabályok nem írhatók elő. Alkotmányosan aggályos, hogy az Alkotmánybíróságnak formálisan nincs hatásköre ilyen, a bírói függetlenségre potenciálisan hatást gyakorló szabályoknak az alkotmányossági vizsgálatára, ezért az ilyen természetű szabályok ajánlásba nem foglalhatók. Ettől függetlenül, abban az esetben, ha az OBH elnöke által kiadott ajánlás a bírói függetlenséget akár csak eshetőlegesen is érintő magatartási szabályokat tartalmaz, az Alkotmánybíróság megfelelő indítvány alapján normatív tartalommal rendelkező ajánlásokat is felül fogja vizsgálni. Végül a Jat. vonatkozó szabályai sem adnak felhatalmazást arra, hogy a normatív utasításon kívül az OBH elnöke a bírakra, igazságügyi alkalmazottakra nézve egy kötelező erővel nem rendelkező ajánlásban olyan szabályokat alkothasson, melyek esetleges megsértése esetén a Szabályzatban meghatározott eljárás lefolytatására kerülhet sor.

[108] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Szabályzat 5. § e) pontjának „és ajánlásában” szövegrésze sérti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését és a bírói függetlenséget biztosító 26. cikk (1) bekezdését, ezért azt megsemmisítette.

[111] Az Alkotmánybíróság legutóbb a 10/2017. (V. 5.) AB határozatban foglalta össze a jogorvoslathoz való jog lényegi tartalmát, miszerint az, az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét jelenti (lásd: 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; megerősítve: 35/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [16]).

[115] Az Alkotmánybíróság a jogorvoslathoz való jog tartalmának ismertetése mellett az indítvány alapján figyelembe vette a bírói függetlenségnek a fent idézett és itt megismételt alábbi, korábban tett megállapításait is. Eszerint a „bíráknak nem csak a másik két hatalmi ág képviselőitől, hanem a többi bírótól is függetlennek kell lenniük. Ez a belső (a bírósági szervezetrendszeren belüli) függetlenség is kétirányú: az ítélkezési tevékenység függetlenségét egyrészt biztosítani kell a többi bíróval szemben, azaz garantálni kell, hogy a bírók saját szakmai meggyőződésük alapján ítéelkezhessenek, másrészt ki kell zárni az igazgatási befolyásolás lehetőségét is” [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261-262.].

[116] „Az Alkotmánybíróság - a minden befolyástól mentes ítélkezésben testet öltő - bírói függetlenséget feltétel nélküli követelménynek tételezte, amely abszolút alkotmányos védelem alatt áll” (legutóbb a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban, Indokolás [117], ezt megelőzően összefoglaló jelleggel a 19/1999. (VI. 25.) AB határozatban, ABH 1999, 150, 153.).

[130] Egy közjogi szervezetszabályozó eszköz - mint jelen esetben a vizsgált Szabályzat - nem szabályozhat olyan tárgyköröket, melyek közvetlen kapcsolatban vannak valamely alapvető joggal [jelen esetben a jogorvoslathoz való joggal (mely törvényi szintű szabályozást igényelne)], valamint a bírói függetlenséggel. A vizsgált esetben azonban a Szabályzat 34. § (2) bekezdésének a)-b) és e) pontjai és 44. § a) pontjának „és az esetleges jogkövetkezmények alkalmazásáról” szövegrésze, valamint a 44. § d) pontja éppen ezt teszik. Kilátásba helyezik az integritássértés megállapítását, a feltárt problémák okainak megszüntetését, a jogszerű állapot helyreállítását, az okozott sérelem orvoslását, végül a kötelezettségszegéssel érintett személy felelősségre vonásának kezdeményezését, illetve az esetleges jogkövetkezmények alkalmazását, az integritássértéssel kapcsolatos egyéb vizsgálatok lefolytatását és a szükséges intézkedések meghozatalát.

[133] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Szabályzat - indítvánnyal támadott - 34. § (2) bekezdésének a)-b) és e) pontjai és a 44. § a) pontjának „és az esetleges jogkövetkezmények alkalmazásáról” szövegrésze, valamint a 44. § d) pontja alaptörvény-ellenesek, ezért azokat megsemmisítette.

[139] Az integritásfelelős alaptevékenysége egyfelől tervezési és kockázatelemzési (tehát általános) jellegű (integritási munkaterv, korrupció-megelőzési intézkedési terv, integritási kockázatok rendszeres felmérése, a végrehajtásról szóló integritás-jelentés készítése, előzetes véleményezés).

[140] Másfelől egyedi ügyekben is közreműködik, ugyanis fogadja és a bíróság elnökének továbbítja az integritást érintő bejelentéseket, az alkalmazottakat ért támadásokkal kapcsolatos bejelentéseket fogadja és a bíróság elnökének továbbítja, ezzel egyidejűleg javaslatot tesz a szükséges és megfelelő intézkedésre. Ezen túlmenően ellátja mindazokat a feladatokat is, amelyekkel a bíróság elnöke megbízza.

[144] A Szabályzat 42. § (2) bekezdése értelmében amennyiben a bejelentés bíróval szemben érkezik, a meghallgatást a bíróság elnöke foganatosítja. A fent kifejtettek alapján megállapítható, hogy az integritásfelelős az adott bíróság elnökének közvetlen irányítása, felügyelete és ellenőrzése alatt áll. Önálló tevékenysége lényegében adminisztratív jellegű, illetve magának az integritássértés megállapítására irányuló eljárás lefolytatásában segédkezik. Önálló döntési jogosultsággal a Szabályzat megvizsgált szabályai alapján nem rendelkezik. Tevékenysége előkészítő, javaslattevő, közreműködő, adminisztratív jellegű. Az integritást érintő bejelentést akár bíróval, akár igazságügyi alkalmazottal szemben érkezik, az adott bíróság elnöke vizsgálja meg. Ugyanigy a meghallgatást - amennyiben bíróval szemben érkezik - a bíróság elnöke folytatja le. Javaslattevői jogosultsága egyedül az igazságügyi alkalmazottakkal kapcsolatos bejelentésekkel összefüggésben van, döntési jogkörrel azonban ezen alkalmazottakkal kapcsolatban sem illeti meg az integritásfelelőst.

[145] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy önmagában az a tény, hogy a Szabályzat az integritássértés megállapítására irányuló eljárás lefolytatásában egy bírói kinevezéssel nem feltétlenül rendelkező, azonban az adott bírósággal szolgálati jogviszonyban álló személy is közreműködik, nem sérti a bírói függetlenség alaptörvényi garanciális rendelkezését. Az Alkotmánybíróság utal arra is, hogy a jogszabály a jogosultsági képesítési előírásoknál vagylagos feltételt ír elő: az integritásfelelősnek ugyanis vagy jogi egyetemi végzettséggel vagy a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen szerzett integritási tanácsadói végzettséggel kell rendelkeznie. Azaz nem kizárólag a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen szerzett integritási tanácsadói végzettség, hanem a jogi egyetemi végzettség is feljogosítja a bírósággal egyébként szolgálati jogviszonyban álló személyt a bíróság elnökét segítő tevékenység elvégzésére.

Humánpolitikai folyamatok és belső képzések

Az OECD keretrendszere a szervezeti kultúra körében elvárja az integritásalapú vezetésbe való befektetést, ez alatt értendő, hogy a vezetők szemléltessék a közzféra szervezetének integritás iránti elkötelezettségét. Értendő ez alatt a vezetők kiválasztása, előléptetése, teljesítményértékelése, etikai vezető szerepe megfelelő szervezeti támogatással, például belső kontrolrendszer, humánerőforrás eszközök.

Elvárás továbbá az irányítási keretek kidolgozása, amelyek a vezetői felelősségvállalást támogatják az integritási kockázatok azonosításával és mérséklésével. Megfogalmazza továbbá a teljesítményközpontúság elvét, e körben különösen olyan erőforrás-menedzsment rendszer kerüljön kialakításra, mely következetesen alkalmazza az olyan alapelveket, mint a teljesítmény és az átláthatóság.

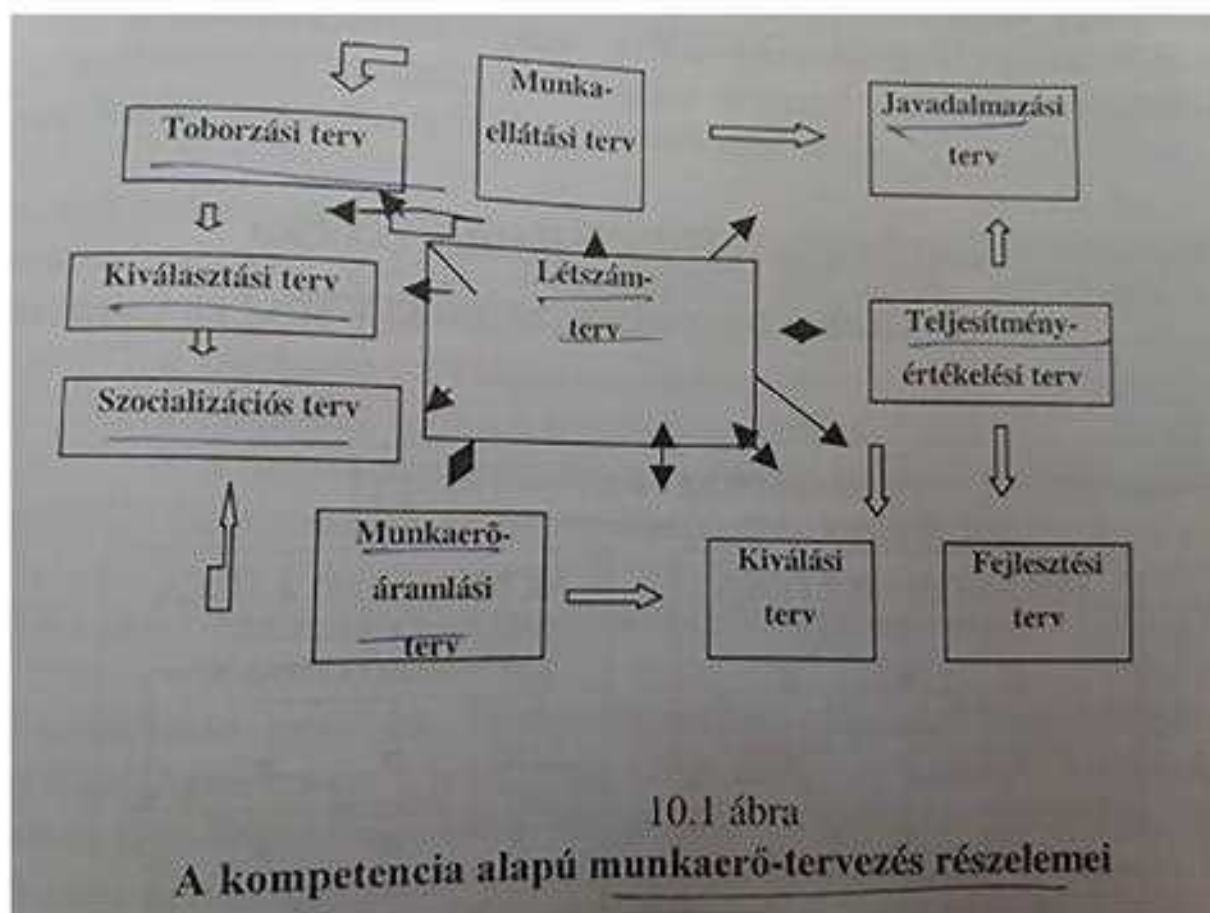
A közzolgálat szakmaiságának támogatása érdekében megakadályozza továbbá a favoritizmust és a nepotizmust, e körben különösen olyan erőforrás-menedzsment rendszer kerüljön kialakításra, mely következetesen alkalmazza az olyan alapelveket, mint a teljesítmény és az átláthatóság a közzolgálat szakmaiságának támogatása érdekében. Megakadályozza továbbá a favoritizmust és a nepotizmust.

Ezen túlmenően objektív kritériumokon és formalizált eljárasmódokon alapuló tisztességes nyitott rendszerként biztosítja a toborzás, kiválasztás, előmenetel folyamatait.

A bírósági szervezetben klasszikus értelemben vett elkülönült önálló humanerőforrás-gazdálkodás, személyügyi menedzsment korlátozott mértékben működik. Ezen tevékenységhez talán legközelebb álló a törvényszék elnöki titkársága, ahol a dolgozók személyi anyagait kezelik és a titkárság számos más feladata mellett a teljesítmény-értékelési, előmeneteli ügyeket intézik. Ezen kívül az egyes bíróságok gazdasági hivatalai (OBH, Kúria, Ítéltáblák, Törvényszékek) dolgozói szintén több egyéb más feladatuk mellett a személyi állománnyal kapcsolatos adminisztratív feladatokat is ellátnak, főként társadalombiztosítási ügyintézés, bérszámfejtés, juttatásokkal, javadalmazásokkal, számlakezelésekkel kapcsolatos adminisztratív ügyintézés jelent.

Az önálló deklarált HR szervezeti egység hiánya, illetve kezdetleges kialakítása mellett további integritási kockázatot jelent véleményem szerint az, hogy a jelenleg bevett modern kompetencia alapú munkaerő tervezés rendszerét legfeljebb ezek részeleleit ad hoc, esetileg, illetve egy-egy bírósági szervezeti egység vonatkozásában alkalmazza az igazságügy. Komplex és az egész szervezetrendszerre vonatkozó kompetencia alapú munkaerő szervezés ebből eredően korlátozott mértékben valósul meg.

Mindezt az alábbi ábra¹⁶⁷ szemlélteti:



167 TOTINÉ SIKORA GIZELLA: *Humánerőforrások gazdaságtana*. Bótor Kiadó, Miskolc, 2004.

A kompetencia alapú munkaerő tervezés az egész szervezetrendszerre, illetőleg annak egyes részelemeire (önálló jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egységek az előbbieken részletezettek szerint) vonatkozóan állapít meg létszám, munkaellátási, toborzási, kiválasztási, szocializációs munkaerő áramlási, javadalmazási, teljesítményértékelési, fejlesztési, illetve kiválási terveket.

A szervezet által elvégzett feladatokhoz képest a szervezet kellő létszámú és képzettségű személyi állománnyal rendelkezik. Ez, véleményem szerint mind a Székesfehérvári Törvényszék vonatkozásában, mind országos szinten általánosan elmondható. A munkateher és az ügyforgalom részletesen elemzése ezen dolgozat kereteit meghaladja. Az elmúlt évben a bírósági rendszer összesen mintegy 1.000.000 peres és peren kívüli ügyet kezelt. A szervezet összlétszáma kb. 11.000 fős nagyságrendű, ezen belül kb. 3000 fő bíró illetve 800 fő titkár kolléga tevékenykedik. Az ügyforgalom túlnyomó részét perenkívüli eljárások teszik ki (pl. végrehajtás, szabálysértés), amelyek lefolytatása túlnyomórészt standardizált (pl. határozat, jegyzőkönyv minták). Így inkább mennyiségük nagy, munkaigényük azonban fajlagosan alacsony. A peres ügyek túlnyomó részét viszonylag egyszerűbb, belátható, rövid időn belül letárgyalható ügyek képezik. Ezt mutatja az is, hogy az érkező peres ügyek mintegy 85%-át a kollégák az érkezéstől számított egy éven belül befejezik. Nehezen kezelhető és nagy munkaterhet képező folyamatban lévő ügyek száma törvényszékenként átlagosan 100 és 200 db között mozog, polgári illetve büntető ügyszakot együttevén. Ezek azonban lényegesen nagyobb egy átlagos ügyhöz képest több tízszeres vagy akár százszoros munkaráfordítást (főként tárgyalási időt) jelentenek, kiemelt jelentőségük és főként nagy terjedelmük miatt (bizonyítás, határozatszerkesztés és egyéb az ügyintézésrel kapcsolatos tevékenységek, munkafolyamatok nagy terjedelme idő- és költségigénye). Az említett átlaghoz képest, főként a kiemelt ügyek nagy száma miatt jelentősen nehezebb helyzetben vannak a nagy törvényszékek (a Fővárosi illetve Budapest környéki törvényszék), amelyek nyilvánvalóan méretüknél, kiemelt jelentőségű ügyek nagy számánál illetve az egyéb ügyek arányosan nagyobb mennyiségénél fogva sajátos kiemelt helyzetben vannak (főként gazdasági jellegű, mind polgári, mind büntető ügyek illetve a kizárólagos hatásköri szabályok miatt csak itt megjelenő speciális ügyfajták).

Összegezve a fentiek alapján megállapítható, hogy véleményem szerint a szervezet működéséhez szükséges humán erőforrás kapacitás alapvetően rendelkezésre áll és az utóbbi években országos szintű törekvés figyelhető meg arra vonatkozóan, hogy az egyenlőtlen munkateher minél kevésbé legyen jellemző. Bizonyos régiók illetve ügyszakok az átlagoshoz képest kevésbé leterheltek, mások ugyanakkor nagymértékben akár többszörösen is túlterheltek. Ugyanezek a problémák egy-egy törvényszéken belül is megfigyelhetők. Ezek kezelésére a korábbiakhoz képest lényegesen nagyobb erőfeszítést tesz a szervezet illetve annak vezetői. Véleményem szerint azonban hatékonyabb lenne a kialakult anomáliák kezelése helyett, azok megelőzésére fordítani a hangsúlyt. Ehhez szükséges rendszerek, munkateher mérés, ügyforgalmi elemzések lassan rendelkezésre állnak (OBH munkateher mérése), így a szervezeti, illetve technikai feltételek az értékeléshez, illetve a megelőzési intézkedések megtételéhez már jelenleg is adottak.

A törvényszéki szervezet alkalmazottainak képesítési követelményeit alapvetően a szervezetre vonatkozó jogszabályi környezet határozza meg. Kiemelt jelentőségű e körben a BJT, az igazságügyi alkalmazottak szolgálati viszonyáról szóló törvény, valamint az igazságügyi alkalmazottak munkakörének és képesítési feltételeinek meghatározásáról és az ügyviteli vizsgáról szóló jogszabály.¹⁶⁸

Ezen jogszabályokkal összhangban az egyes munkakörök esetében központilag került meghatározásra a betöltésükhöz szükséges elvárt végzettség. Ezt az OBH igen terjedelmes táblá-

168 2011. évi CLXL. törvény A bírák jogállásáról és javadalmazásáról, BJT

1997 évi LXVIII. törvény Az igazságügyi alkalmazottak szolgálati viszonyáról, IASZ

zatos formában szerkesztett szabályzatban rendezte. Annak ellenére, hogy a hivatkozott jogszabályok, illetve központi szabályozás nagy részletességgel tartalmazza a munkakörökhöz kapcsolódó képesítési, képzettségi feltételeket, véleményem szerint a bíróság vezetésének összhangban közép- illetve hosszú távú stratégiai tervével célszerű lenne bizonyos ezen tervekben kiemelt fontossággal érintett munkakörök vonatkozásában pl. ajánlási formában meghatározni speciális kompetenciákat, képességeket, elvárt tudásanyagot. Ezt véleményem szerint egyrészt a szervezet hosszú távú, hatékony működését is szolgálja, másrészt pedig kívánatos azon okból is, hogy a kollégák nagy része speciális tudásanyaggal másod-, harmad-, akár negyeddiplomával rendelkezik, illetve a külső egyéb, pl. közigazgatásból vagy versenyszférából szervezetbe belépő kollégák speciális tudásanyaggal bírnak.

Ilyen ajánlások megfogalmazását azért is tartom célszerűnek és a stratégiai tervekhez kapcsolódóan kialakítandónak mivel amellet, hogy a státuszok, munkaposztok nagy részét a szervezet pályázati úton tölti be. Ezek vonatkozásában különösen a szerevet működése szempontjából nagy fontossággal bíró álláshelyek (fogalmazói, bírói álláshelyek, magasabb posztok betöltése) a bírói tanács jelentős jogkörrel (véleményezési, javaslattevési) rendelkezik, amelytől az elnök eltérhet, eltérő döntés esetén azonban határozatát külön indokolni köteles. Az ajánlási rendszer a törvényszék vezetője és a bírói tanács közötti együttműködést e körben még hatékonyabbá tenné, elősegítené.

A törvényszék állásainak betöltésére jogszabályi kötelezettségből eredően túlnyomórészt pályázati úton kerül sor. A bírói állás pályázatok kiírása a BJT, míg a fogalmazók az IASZ alapján történik. Problémát jelent e körben véleményem szerint, hogy a bírósági titkárok, szakvizsgával rendelkező, azonban bírói kinevezésben még nem részesült kollégák kinevezésére, felvételére a törvényszék elnöke pályázat nélkül, lényegében egyéni döntés, kiválasztás útján jogosult. Ez a probléma főképp az utóbbi években került felszínre, tekintettel arra, hogy ezen időszakban a titkári állások száma a központi biztositott státusz bővítés folytán jelentős mértékben kb. háromszorosára nőtt, a titkárok számos speciális képesítést igénylő peren kívüli eljárásban ügydöntő határozat meghozatalára jogosultak.

Nem kevésbé jelentős problémának tekinthető az, hogy esetenként magas beosztásban és feladatkörben tevékenykedő egyéb igazságügyi alkalmazottak (főképp irodai alkalmazottak, ügykezelők, tisztviselők, titkos ügykezelők) vonatkozásában sem kötelező pályázat kiírása és a vezetők kötelezettség hiányában ezen lehetőséggel, pályáztatással rendszerint nem élnek.

A pályázatok kiírását, lebonyolítását és a pályázók kiválasztását szintén jogszabályok rendezik. Mind a bírói állások, mind a magasabb beosztású bírói álláshelyek pályázati úton történő betöltése esetén a bírói tanács a 7/2011. IM rendeletben foglalat irányelvek, értékelési rendszer, képesítési, képzettségi, alkalmassági, illetve részben kompetencia alapú értékelési rendet épített fel. Kihirdetését követően a kezdeti tapasztalatok alapján módosításra, finomhangolásra is került. Ezen túlmenően az értékelési rendszert alkalmazó véleménynyilvánítói szervek, bírói tanácsok gyakorlata is kialakult ezzel kapcsolatban. Az értékelési rendszer részletesebb elemzése nélkül megemlíthető, hogy önmagában annak létrejötte, illetve az alapvetően a bírói kar igényeit, javaslatai alapján történt finomhangolása, illetve az alkalmazása során kialakult gyakorlat jelentős előrelépésnek tekinthető.

Mindemellett nem kizárt, hogy a rendszer további módosításokra szorul, véleményem szerint abban még jelentős mennyiségű szubjektív elem található, a pontrendszerben az adható pontok kb. felét a bírói tanács tagjainak, illetve bizonyos esetekben a szakmai kollégiumok tagjainak egyéni véleménye alapján nyújtott pontszámok nyújtják, és lehetőség van arra is, hogy a bíró-

26/2015. (IX.30.) IM rendelet Az igazságügyi alkalmazottak munkakörének és képesítési feltételek meghatározásáról, valamint ügyviteli vizsgájáról.

sági vezető a pályázó rendkívüli vizsgálatát rendelje el a pályázat lebonyolítását megelőzően, amelynek eredményeként számos többletpont nyújtható számára vagy akár ponthátránnyal sújtható a többi pályázóval szemben.¹⁶⁹

A bírósági fogalmazók felvétele immáron hosszabb ideje központilag történik.¹⁷⁰ A fogalmazók központi versenyvizsgáját külön még az egykori OIT által alkotott szabályzat rendezi, az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló jogszabály módosított rendelkezési által előírtak alapján. A versenyvizsga írásbeli, illetve az azt sikeresen teljesítők részére szóbeli tudásfelmérésből, felvételi beszélgetésből áll. A felvételizők ennek sikeres teljesítését követően a pályázat benyújtásakor megjelölt járásbíróságra beosztásra és kezdhetik megfogalmazói gyakorló idejüket.

A pályázat, illetve felvételi eljárások során nyilvánvalóan a törvényszékek esetében figyelnek az erkölcsi fedhetetlenségre, erkölcsi bizonyítvány, valamint az összeférhetetlenségi okokra. Az e körben korábban kifejtettekre, így az összeférhetetlenségi okokra való felmentésekre ezúton csak hivatkozni kívánok. Csakúgy köziratokkal kell igazolni a végzettségeket, illetve mindezekre vonatkozóan, amennyiben nem új belépőről van szó és a bírósági személyügyi nyilvántartásában a jelölt már szerepel a személyi anyag nyújt adatokat. E körben aggályosnak tartom azt, hogy éppen bírói, magasabb beosztású bírói, vagy akár vezetői pozíciók esetében az szakmai önéletrajzokban feltüntetett egyéb, az ezen pályázatok elbírálása során akár döntő jelentőségű egyéb végzettségek kellő alaposággal ellenőrzésre nem kerülnek, igazolásuk nem megkövetelt. Ezek elfogadása a rendelkezésre álló személyi anyagot figyelembe véve pusztán bizalmi elven történik.

Véleményem szerint a szervezet mérete figyelembe véve a nemzetközi tapasztalatokat is legalább egy-két olyan munkatárs (bár ez szokatlan a bíróságok esetében, bátran mondjuk ki HR-es) alkalmazása igényelné, aki a személyzeti feladatokat teljes mértékben ellátja.

A szervezetben újonnan belépő munkavállalók szervezett, rendezett belépésének, beillesztésének a biztosítása nem valósul meg. Ennek akadály egyrészt az, hogy amint fentebb utaltam rá, nincs a szervezetben egyetlen önálló Humán Erőforrás gazdálkodásért felelős személy, szervezeti egység sem. Emellett a szinté korábba részletezett alapvető jogszabályi háttérén kívül, nincs olyan szabályzati vagy akár ajánlási rendszer, amely a munkavállaló beléptetését, szervezetbe történő beillesztését rendezné, amely alapján ez standardizált módon megtörténhetne. Az újonnan belépők beillesztése legtöbbször munkatársaknak történő bemutatása, illetve az alapvető a munkavégzéshez szükséges technikai feltételek biztosítását és információ ellátáson kívül más egyébre nem terjed ki. Ez is eseti jellegű, sokszor ezen alapvető beillesztési fázisok is elmaradnak. A betöltött pozíciók ellátásához szükséges képzések megvalósításáról az új belépő információkkal, technikai eszközökkel való ellátásáról, jogosultságairól legtöbbször „önellátó” módon és a megkezdett munkavégzése során különböző munkatársaktól beszerzett információk alapján tájékozódik.

A bírósági fogalmazók joggyakorlatáról és képzéséről külön jogszabály rendelkezik.¹⁷¹ Ezen jogszabály alapján a törvényszéken túlnyomórészt helyben valósul meg a fogalmazók képzése, lényegében mind a polgári, mind a büntető ügyszak valamennyi első-, illetve másodfokú területén gyakorlatot teljesítenek. A szükséges joganyagot kisebb csoportokban bíró kollégától sajátítják el és tudásukról rendszeresen számot adnak. Ezen vizsgakötelezettségeik teljesítését követően jelentkezhetnek jogi szakvizsgára. Mind a fogalmazók, mind a titkárok részére, egyszeri, általában hosszabb egy-két hetes időtartamú központi alapképzésre kerül sor. Ezt, valamint a

169 7/2011 KIM rendelet a bírói álláspályázatok elbírálásának részletes szabályairól és a pályázati rangsor kialakítása során adható pontszámokról.

170 2/2016. (II.29.) OBH utasítás a bírósági fogalmazók felvételi versenyvizsgájáról.

171 11/1999. IM rendelet A bírósági fogalmazók joggyakorlatáról és képzéséről

titkárok, illetve bírók – akik helyi képzésekben jelenleg nem részesülnek – további képzését a Magyar Igazságügyi Akadémia (MIA) végzi.

A bírók képzésére vonatkozó koncepciót a MIA már kidolgozta, az azonban nem került hatályba léptetésre. A koncepció az eddigi az akadémia által szervezett és lényegében az adott ügyszakban tárgyaló bíró számára szabadon, önkéntes jelentkezés útján elérhető képzési rendszerrel szemben a bírók kötelező képzését vezetné be, egyes képzéshez meghatározott kreditpontot rendelne. A tervezet szerint 5 éves időtávban az egyes bírók számára előírt – alapesetben 60, de képzettségtől, egyéb tevékenységektől, illetve a szolgálati időtől függően változó, konkrétan meghatározott – kreditpont elérését teszi kötelezővé. A képzési rendszer nem csak a központi, hanem az eddig a rendszerből hiányzó helyi képzésre is épít. Így a törvényszékek elemi érdekévé válik saját képzési rendszerük kialakítása, akár más törvényszékekkel együttműködve, közösen fejlesztik ki képzési rendszerüket. Véleményem szerint a koncepció mindenképp előremutatónak tekinthető és a bírók képzettségét javítja. A bírók képzésére a bíró egyéni képzési terve alapján kerülne sor.

Összefoglalóan megállapítható az, hogy véleményem szerint a szervezet rendelkezésére álló emberi erőforrásokat ilyen, illetve egyéb stratégiai elképzelés hiányában nem stratégiai elvek alapján meglehetősen átláthatatlan módon tervezi, irányítja és a vezetés a szervezetet kevésbé hatékonyan menedzseli, annak teljesítményét folyamatos fejlesztését lényegesen nagyobb mértékben ösztönözhetné, támogatná.

További sajátossága az igazságügyi rendszernek az, hogy a bírák, valamint bírósági titkárok és fogalmazók önálló munkaköri leírással nem rendelkeznek, a bírák és a titkárok esetében munkakörüket a BJT, illetve az IASZ határozza meg, míg a bírák beosztására kinevezésükkor meghatározott ügyszakban kerül sor, esetlegesen bizonyos ügytípusokra, bizonyos speciális ügytípusok mellett ügyszakukban kijelölhetők (pl.: BV, nyomozási, fiatalkorúak ügyeit intéző, közigazgatási vagy munkaügyi bíró). A bírák és a titkárok munkakörét ezen túlmenően az adott szolgálati helyüktől szolgáló bíróság hatályos ügyelosztási rendje határozza meg. A bíróságok évente, illetve esetleges személyzeti, egyéb változtatások szükség szerint év közben többször is meghatározzák az ügyelosztási rendjüket. Ebben lényegében azon ügykörök, ügycsoportok kerülnek meghatározásra, amelyekkel az adott bíró, titkár foglalkozik. Az ügyelosztási rendek nyilvánosak. A fogalmazók esetében ennek szerepét a fogalmazó beosztásával egyidejűen a fogalmazó rendelkezésére bocsátott képzési és foglalkoztatási tervek határozzák meg. Ez részletesen szabályozza a szakvizsgára történő felkészítés jegyében mely ügyszakokban, mely bíró, illetve tanácsok mellett teljesít szolgálatot, milyen egyes ügyszakonkénti, ügytípusonkénti, anyagi- illetve eljárásjogi vizsgakötelezettségek terhelik.

Az előbbi intézmények lényegében helyettesítik és úgy vélem, hogy magasabb szintű, adott esetben sarkalatos törvényeken alapuló szabályozásokból eredően a munkaköri leírást az integritási kockázatot csökkentve, nyilvánosan megjelenítve az ügyfelek számára nagyobb garanciát is jelentenek annál. Szintén ezen integritáskockázatot csökkentő tényező a bírák, illetőleg az igazságügyi alkalmazottak vonatkozásában megvalósuló BJT-ben, illetve az IASZ-ban foglalt teljesítményértékelési rendszer. Önmagában garanciális jellegű a bírák határozott időre, 3 évre történő kinevezése, majd ezt követően amennyiben alkalmasságuk megállapításra kerül, külön 3 éves vizsgálatukat követően a vizsgálatuk alapján immáron határozatlan időre történő kinevezése, előbb 3, majd ezt követően folyamatosan 8 évenkénti részletes bíróvizsgálatok alapján. A részletes és átfogó, általában valamely szakmai vezető által elvégzett bíróvizsgálat a bíró teljes tevékenységére, mind írásbeli, mint tárgyalási ügyintézésre, valamint a szükséges kompetenciákra kiterjed.

Az igazságügyi alkalmazottak vonatkozásában évenkénti rendszeres teljesítményértékelésre kerül sor, ezen túlmenően kinevezésüket követően először 3 éven belül, majd folyamatosan 6 évente szintén részletes átfogó szakmai ismereteikre és kompetenciákra kiterjedő teljesítményértékelésük szükséges.

Úgy vélem nem kell külön hangsúlyoznom, hogy a fentiekben részletezettek alapján az igazságszolgáltatási rendszer államszervezetben betöltött funkciójánál, a jogalkalmazás terén elvárt magas szintű szakmai irányító tevékenységéből eredően igen fontos a munkavállalók képzése. Ezen jelentős integritáskockázatot úgy vélem megfelelően kezeli az, hogy a szervezeten belül önálló szervezeti egységként saját költségvetéssel, infrastruktúrával, épülettel rendelkező Magyar Igazságügyi Akadémia került kialakításra. A MIA mind a nemzetközi (Európai Bíróképző Akadémia, illetve elsősorban egyéb Európai Unió intézmények képzései), mind a központi, valamint a helyi regionális (értve ezalatt az ítélőtáblák régióit) online, illetve előre felvett elektronikusan megtekinthető képzési anyagait, valamint személyes jelenlétet igénylő képzéseit koordinálja, szervezi, tudományos tanácskozásoknak, konferenciáknak ad otthont. Ezek mind a bírósági ügyszakokra vonatkozó szakmai képzések, mind pedig egyéb az igazságszolgáltatást segítő szervezeti egységek (Gazdasági Hivatal dolgozóinak speciális pénzügyi és számviteli képzései, statisztikusok képzése, munka-, tűz-, katasztrófavédelmi előadók, stb.) képzéseivel kapcsolatos tevékenységet is ellátja.

A képzési rendszer igen kiterjedt, részletekbe bocsátkozás nélkül meg szeretném még említeni azt, hogy tágabb értelemben számos egyéb a képzési rendszerbe nem illeszkedő tevékenységre is sor került, amely a kollégák felkészültségét növeli. Ilyenek a rendszeresen megtartott (Kúriai, Ítélőtáblai, Törvényszéki kollégiumi ülések, szakmai tanácskozások), ilyen az előbbieken említett fogalmazói képzési rendszer, mely a fogalmazó teljes ezen státuszban történő alkalmazásának idejére meghatározza egyrészt ügyszak beosztását, másrészt képzési és vizsgarendszerét is.

Más szempontból nézve megkülönböztethetők állandó, folyamatosan megvalósuló képzések, ilyen például az említett fogalmazóképzés, titkárok képzése, illetve a kezdő bírók (határozott időre kinevezett bírók) adott a kinevezési ügyszakában történő képzés és eseti alkalommal megvalósuló, de hosszabb, több éves időtávban, tervszerűen zajló (fogalmazók, titkárok esetén) vagy bevett gyakorlattal eseti alkalommal, de hosszabb távon (2, 3, 4 hetes időszakon keresztül folyamatosan megvalósuló) képzése.

Külön szeretném megemlíteni jelen dolgozat témájára tekintettel azt, hogy az integritási szabályzat bevezetéséhez kötődően az integritás elméleti hátterére és gyakorlati szempontjaira is kiterjedően valamennyi dolgozó, bírók, igazságügyi alkalmazottak részére teljeskörű képzési anyag került kidolgozása és valamennyiük teljeskörű személyes képzése is megvalósult. Ezen képzésre nem nagylétszámú frontális, hanem kisebb létszámú, csoportok képzések útján került sor. Ezt követően évenkénti rendszerességgel igény szerint bármely dolgozó részére, kötelező jelleggel pedig a szervezetbe újonnan belépő dolgozók részére az integritással kapcsolatos képzés ugyanilyen formában megvalósul, véleményem szerint a bírósági szervezetben az integritás mindenképp jó gyakorlatnak tekinthető.

Pénzügyi és beszerzési kérdések

Az OECD ajánlása (10. c és 12.c pont) egyértelműen megfogalmazza a belső kontroll és kockázatkezelési keretrendszer keretében azt, hogy a kontroll mechanizmusoknak biztosítanunk kell a koherens és egyértelmű eljárásokat, jogszabály, illetve előírás esetén pedig támogatnunk kell a bejelentések megtételét, míg a külső ellenőrzések körében az ellenőrző szerveken keresztül biztosítani kell a törvények és rendeletek ártatlan végrehajtását.

A pénzügyi beszerzések vonatkozásában evidens és nyilvánvaló alapvetésként megállapítható, hogy a bírósági rendszer a lehető legszélesebb körben megfelel a vonatkozó hatályos gazdálkodási előírásoknak, így az államháztartási törvényben, a társadalombiztosítás és egyéb gazdálko-

dásra vonatkozó jogszabályokban foglaltaknak. Nyilvánvalóan ezek keretei között ezek maximális betartásával működik ezen nagyszámú és terjedelmes jogszabályra vonatkozóan ehelyütt így a dolgozat behatárolt keretei miatt ezúton csak röviden utalok.

Korábban már említésre került azonban, ehelyütt is kiemelendőnek tartom a szabályozók körében, hogy a közsféra egyéb szervezeteihez hasonlóan az igazságszolgáltatásra is vonatkozik, hatályosul a 370/2011. (XII.31.) Kormányrendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről (Bkr.).

Az integritás vonatkozásában ezzel szemben az integritást szabályozó 50/2013. (II.25.) Kormányrendelet (integritás rendelet) az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadása rendjéről hatálya nem terjed ki az igazságszolgáltatás rendszerére. E körben saját integritási szabályzat, az OBH 6/2016. (V.31.) számú utasítása az integritási szabályzatról került kialakításra és került alkalmazásra (integritási szabályzat).

Jó gyakorlatnak tartom a belső ellenőrzés és az integritásirányítás rendszerének összekapcsolását. Szervezetten belül elsősorban személyi alapon (belső ellenőr és az integritás tanácsadó) együttműködését. Ez elsősorban az integritás és a belső ellenőrzés kapcsolódó területein jelenleg külső szervezeten kívüli megnyilvánulásai vonatkozásában, így például az ÁSZ, felmérések, jelentések készítése körében mutatkozik meg. Fejlesztendő terület ugyanakkor komplex integritásirányítási rendszer kialakítása. Ezt az előbbi fejezetekben részletesen taglaltam, ehelyütt arra csak visszautalnék. Komplex kontrollkörnyezet egyrészt a belső ellenőrzés, másrészt az integritás alappilléren történő kialakítása.

Szintén röviden szeretnék utalni arra, hogy a belső ellenőrzés tevékenysége egyrészt kizárólagosan törvényességi, elsősorban a gazdálkodással kapcsolatos jogszabályoknak való megfeleléségi ellenőrzést jelent. Rendszeres évenkénti a törvényszékek gazdálkodását, forrás és egyéb pénzkezelését (például: költségmentes ellátmány, letétek, stb.), illetőleg OBH vagy törvényszéki, táblai utasítás alapján rendkívüli eseti ellenőrzéseket végezhetnek meghatározott tárgyban.

Mindemellett véleményem szerint nagyobb hangsúlyt kellene helyezni a névleges jogszabály szerinti függetlensége, illetve a vezető felé fennálló kizárólagos utasítási és felelősségi köre mellett a belső ellenőrzés szervezeti, gyakorlati elkülönítésének is. Jellemzően törvényszéki szinten egy személy végzi, aki nyilvánvalóan legtöbbször a bíróság (az ítéletátlak, törvényszékek esetében) gazdasági hivatalának infrastruktúráját használja annak a gazdasági hivatal vezetője által irányított dolgozóival azonos helyszínen, velük szorosan együttműködve, alkalmanként szükség szerint sürgős, illetve nagyobb munka terhet is jelentő feladatokban segítséget is nyújtva tevékenykedik. Ez nyilvánvalóan nem elterjedt eseti és szórványosan előforduló, minden esetre úgy gondolom, ha már integritásról beszélünk, a látszatra is ügyelni kellene.

Az útmutató II. részében az integritás szabályzat részletes elemzése során kitérek az integritás tanácsadó feladatkörére. Először csak utalni szeretnék arra, hogy a belső ellenőrzés mellett az integritás komplex kockázatkezelés és integritásirányítási rendszer másik alapvető lába az integritás és elsősorban az integritási szabályzat korlátozott tartalmi elemeiről (ajándékozás, összeférhetetlenség) eredően és az integritás tanácsadó szűkre szabott feladatköréből eredően korlátozott lehetőségekkel bír. Az integritásirányítási és kontrollmechanizmus fejlesztéséhez nyilvánvalóan ezen feladatkörök, valamint a szervezetrendszer újragondolására, bővítésére, átstrukturálására, fejlesztésére van szükség.

A bírósági szervezeten belül az önálló jogi személyiséggel és gazdálkodással rendelkező ítéletátlak, törvényszékek gazdálkodásának fő jellemzője az, hogy költségvetésük túlnyomórészt személyi jellegű kiadások (munkabér és egyéb juttatások), illetve az állandónak tekinthető dologi kiadások (pl.: közüzemi díjak) teszik ki. A költségvetés igen kis része egyéb elsősorban dologi kiadásokra felhasználható összeg. Nyilvánvalóan a központi irányítás, OBH esetében a költségvetés ezen része jelentősebb.

Figyelemmel arra, hogy a bíróságok lényegében a személyi állomány, illetve az ingó és ingatlan vagyon fenntartásával, karbantartásával kapcsolatos kiadásokat fedezi saját forrásból, legfeljebb kisebb felújításokra, beruházásokra adnak lehetőségek ezek a saját források. Nagyobb felújításokra, fejlesztésekre az OBH költségvetése biztosít lehetőséget, illetve adott esetben külső körben pályázat vehető igénybe.

A bíróságok gazdálkodásának további jellemzője az, hogy úgy gondolom, meglehetősen kevés a kiszervezett tevékenység. Számos, más szervezetek által, a szervezeti egységek saját belső erőforrások, munkaerő igénybevételével lát el. Ilyen például a belső udvarral rendelkező épületek szükséges kertészeti munkái, a különösebb szakértelmet nem igénylő ingó-, ingatlan fenntartással kapcsolatos kisebb javítási, karbantartási munkái, melyet saját karbantartó lát el. Az épületek takarítása, amely főállású, teljes egész munkaidős takarítószemélyzet útján valósul meg.

Jelentősebb kiszervezett tevékenység az őrzés, védelem. Nyilvánvalóan a bíróság ellen utóbbi 1-2 évtizedben megnövekedett mértékben előforduló, néha agresszív fizikai támadások, a személy- és a vagyonvédelem ezt indokolja. E körben is jelentős megtakarítás az véleményem szerint és ezt egyrészt jó gyakorlatként is értékelhetjük, másrészt pedig ezen szervek jogszabályi kötelezettségeiből is ered, hogy számos biztonsági kérdésben az igazságszolgáltatás együttműködik a rendvédelmi szervekkel, így nyilvánvalóan a bírák, egyéb dolgozók biztonságát is szavatolják ezen szervek szükség szerinti fellépéseik során (fogvatartottak előállítás, őrzése, előzetes letartóztatás, nyomozati bírói feladatok, a BV, Rendőrség, esetenként a TEK, egyéb rendvédelmi szervezetek közreműködése)

Az előzőekben említett szigorú, az állami szervek gazdálkodására vonatkozó szabályok betartása mellett történnek a beszerzések is, törvényszéki szinten is szükséges egy-egy a nagyobb értékhatárt esetlegesen elérő nagyobb felújítási munkák során jellemzően közbeszerzési eljárás kiírása, illetve számos alkalommal különböző ajánlatok bekérése, versenyeztetése egy-egy javítási, felújítási munka, beruházás esetén. Ezek elsősorban ezen említett rendkívüli esetekben fordulnak elő, a rendes gazdálkodás körében is jellemzőek azonban – itt hosszabbtávú szerződésekről lévén szó – időbelileg ritkábban jelentkeznek. Jellemzően irodaszer, papír, illetve tisztítószer beszállítással kapcsolatos megrendeléseket érint a szerv tevékenységi köréből eredően. Egyéb nagyobb mértékű beszerzésekre nincs szükség.

Belső szabályzati rendszer vonatkozásában ez nyilvánvalóan az előbbieken említett külsőbb szabályozók, jogszabályok kiegészítésére, szervezeti illeszkedésére szolgált. Érdemes megemlíteni az 5/2013. (VI.25.) OBH utasítást a bíróságok és az OBH gazdálkodásáról. Ez a változó jogszabályi környezetre tekintettel „folyamatos karbantartás” alatt áll, legutóbbi módosítása a 21/2019. (X.31.) OBH utasítás. Ezen utasítás a hatályosulás, valamint az értelmező rendelkezések tisztázását követően kitér az igazságszolgáltatás intézményeinek sajátos jogállására, illetőleg az ebből eredő gazdálkodási feladatokra, a költségvetés tervezésének sajátosságaira, beszámolási kötelezettségre, számviteli rendre, létszám, bér gazdálkodással, illetve állami vagyonnal való gazdálkodás. Itt említendő meg az igazságszolgáltatás igen nagy értékű, sok esetben műemlékvédelem alatt álló, jellemzően 100-150 éves nagyméretű és diszes kivitelben készült, illetve modern (felújított törvényszékek, újonnan épült ítélőtáblák, járásbíróság) épületvagyont használ, ennek azonban az állami tulajdon mellett az OBH csak használati jogaival rendelkezik.

Szabályozásra került továbbá a kötelezettségvállalás és teljesítés rendje, valamint a szabályzat VII. fejezetében belső kontroll rendszert és belső ellenőrzés. A szabályzat a belső ellenőrzésre vonatkozó egyéb részletszabályok mellett rögzíti, hogy a költségvetési szerv külső ellenőrzési feladatait, különösen az Állami Számvevőszék, az Államkincstár, az Európai Számvevőszék, az Európai Bizottság, az Európai Támogatások Auditáló Főigazgatósága (Európai Unió források körében), illetve a Kúria, a törvényszékek irányító szervei ellenőrzése tekintetében az OBH belső ellenőrzési szervezeti egysége látja el. Alapvetésként szögezi le továbbá, hogy költségvetési szer-

vezet vezetője felelő megfelelő kontrollkörnyezet, az integrált kockázatkezelési rendszer, kontroll tevékenységek, információs és kommunikációs rendszer, valamint monitoring rendszer kialakításáért, működtetéséért és fejlesztéséért.

Ezen szabályzat melléklete és ez bevett és nyilvánvalóan jó gyakorlat tekinthető, részletesen kitér különböző adatszolgáltatási kötelezettségekre a bírák és igazságügyi alkalmazottak részére adható, az alapilletményen túlmenő személyi juttatásokra vonatkozó részletszabályokra, ehhez kapcsolódó nyomtatványokra, tartósan távollévők részbeni betöltésére, túlbetöltésekre vonatkozó előírásokra is.

Ezen további jelentős – csak visszautalok a nagyértékű épületállományra- az 5/2016. (VI.20.), majd ennek hatályon kívül helyezését követően az újabb, 4/2022. (VII.29.) OBH utasításra a bíróságok fejezete alá tartozó intézmények közbeszerzési, minősített beszerzési és beszerzési eljárásairól. Ezen szabályzat elsősorban az épületberuházások, rekonstrukciók, felújítások által szükségessé tett gazdálkodási szabályokra vonatkozik. Jó gyakorlatként említem még meg a törvényszékek, ítélőtáblák által saját hatáskörben meghozott gépjármű üzemeltetéssel kapcsolatos szabályzatokat.

Az iratkezelési és adatkezelési kérdések

A bírósági szervezetben dolgozók, akár bírák, akár ügykezelők egyik, ha nem a legnagyobb rémálma az akta elvesztése. (A részére megküldött aktát az igazságügyi szakértő a helyszíni szemle végeztével gépjárműve tetejére rakta, majd hazaindult. Az iratok sosem lettek meg, azokat pótolni kellett.) A bírósági folyamatok elektronizálásával kapcsolatos fejezetben részletesen kitérek arra, hogy jelenleg ez már gyakorlatilag nem fordulhat elő. Már csak azért sem, mivel valamennyi ügyirat teljes mértékben elektronikusan rögzítésre kerül a bíróság informatikai rendszerében. A papír alapú akták egyelőre még léteznek, az elektronikus akta tüköraktájaként funkcionálnak, szerepük egyre inkább csak a napi munkavégzés megkönnyítésére irányul, egyre inkább e szerepet betöltve csak lényegét, érdemét érintő adatokat tartalmaz.

Úgy vélem az előzőek alapján szükségtelen hangsúlyoznom az ügyviteli folyamatok elektronizálásának kockázatesökkentő hatását, integritási előnyeit. Mindemellett az iratkezelési rendszer az igazságszolgáltatásban, a bíróságokon évszázados múltra visszamenőleg, hagyományosan rendkívül szigorú, rigorózus, kifejezetten jól szabályozott, nagy pontosságú és valamennyi dolgozótól precíz, pontos, nagy odafigyelést igénylő munkavégzést követelnek. Ez értendő az irat-, illetve adatkezelés egészére. Egy iratnak, adatnak a bírósághoz való érkezésétől, iktatásától kezdődően az irattárazásig, selejtezésig, levéltárba adásig bezárólag. A rendszer működése az állami szervek közül – úgy gondolom elfogulatlanság nélkül mondhatom - kiemelkedően precíz, hagyományosan jól szervezett. Ebben nagy jelentősége van, egyrészt a tételes iratkezelési, adatvédelmi szabályoknak, másrészt a szervezeti kultúrának. Mindez egyrészt megőrzésre került, másrészt pedig további biztonsági funkciókkal is gazdagodott az ügyvitel elektronizálása során.

Valamennyi bírótól, és igazságügyi alkalmazottól (nyilvánvalóan a fizikaiak kivételével) alapkövetelmény meghatározott időn belül (fő szabály szerint legfeljebb kettő év) bírósági ügyviteli ismeretből vizsgakötelezettség sikeres teljesítése. Amennyiben a megadott határidőn belül ez nem sikerül, az a jogviszony megszüntetésével jár együtt. A bírósági ügyviteli szabályokat jelenleg a 14/2002. (VIII.1.) IM rendelet a bírósági ügyvitel szabályairól tartalmazza (a továbbiakban: Bűsz). A Bűsz első részében általános rendelkezéseket tartalmaz, a rendelet hatályát, értelmező rendelkezéseket, az ügyvitel szervezetét mutatja be, második részében az ügyvitel közös szabályait, így az ügykezelés, ügyintézés, a zárt adatkezeléssel és egyes védelmi intézkedésekkel érintett személyekre vonatkozó ügyviteli szabályokat tartalmazza. Ezen szabályok rendkívül részletesek, immáron külön kitérnek az

elektronikus kezelésre, az elektronikus tájékoztatás, figyelmeztetési rendszerre is. Figyelemmel az ügykezelési rendszer átfogó digitalizálására, az ítélkezés támogató rendszerre (ITR, lásd. 8. fejezet). Tartalmazzák a nyomtatványokra, bélyegző nyilvántartásra vonatkozó szabályokat, valamint a bírósági ügyek ügycsoportjait, valamennyit tételesen, részletesen felsorol. Az általános egyéb szerveknél is meglévő különböző ügykezelési metódusok (iktatás, áttétel, jegyzőkönyv, feljegyzés felvétele, ... stb.) mellett ez meghatározza a bírósági ügyvitel az ügyelosztás módszereit és figyelemmel a bíróság bírákra és titkárokra vonatkozó ügyelosztási rendjére. Külön kitér a Bűsz a soronkívüliség szabályaira és a fent említettek szerint a zárt adatkezelésekre is.

A Bűsz harmadik része az ügyvitel különös szabályait tartalmazza. Szintén rendkívül részletesen az általános szabályok mellett valamennyi ügyszakra vonatkozóan (pl. gazdasági ügyszak, cégeljárás, adósságrendezés, katonai tanácsok ügyvitele, büntetés-végrehajtási csoport ügyvitele, bírósági közvetítés ügyvitele, elektronikus iratkezelés részletes szabályai, a bíróság gazdasági hivatalának ügyvitele, elnöki ügyvitel). Részletesen szabályozza az ügyszak teljes, speciális ügyvitelszervezésével kapcsolatos kérdéseket.

Az említett rigorózus szabályok hagyományosan, folyamatosan jelen voltak a szervezetben az ügyviteli szabályok mellett az iratkezelési szabályokban is. A szabály és értékalapúság e fejezet körében talán leginkább a 17/2014 (12.23.) OBH utasítás a bíróságok egységes iratkezelési szabályzatáról (a továbbiakban: Beisz) szabályaiban mutatkozik meg. A bírósági iratkezelés folyamatosan meg-megújuló szabályok alapján évszázados rendet mutat. Az iratkezelés szabályainak körében a selejtezések kapcsán ma is alkalmazunk számos már-már feledésbe merült szabályozót. A selejtezésekre vonatkozóan mindig az ügyirat keletkezésekor érvényes iratkezelési szabályzat selejtezési rendje szerint kell eljárni. A selejtezések során jelenleg is rendszeresen, napi rutinszerűen kerül alkalmazásra a Beisz elődje, az iratkezelés szabályozását tartalmazó 4/2002. OIT szabályzat, valamint 109/1982. IM rendelet is.

A Beisz részletesen leírja az iratkezelés szervezetét, bírósági irodát, irattárat, az iratkezelés irányítását, felügyeletét. Kitér az elektronikus iratkezelésre, üzemzavarra, ITR rendszer üzemzavarára, a BIIR rendszerre, elnöki iratkezelő rendszerre. Tisztázza az iratkezeléssel kapcsolatos alapvető fogalmakat, a határozat írásba foglalását. Részletesen szabályozza az ügyvitel általános szabályait, külön papír alapú, illetve emellett az elektronikus iratkezelést is, a kettő kapcsolatát, elektronikus aláírás, elektronikus bélyegző, dokumentumtár működtetését, ügyfelfogadás, tárgyaláson kívüli kérelmek, jegyzőkönyv, az iratok zártan kezelése, az iratok összefűzése, az irat megismerési jog, az anonimizálás szabályait (a bírósági határozatok anonimizálása és a bírósági határozatok gyűjteményében történő közzététele, ennek elrendelése esetén kötelező, ez nyilvánosan hozzáférhető anonimizált határozat és adatbázis, nem tévesztendő össze a BH-k (bírósági határozatok) gyűjteményével, annál lényegesen szélesebb körű). Kitér a hitelesítésre, nyomtatványra, elektronikus tárgyalási napló, perkönyvvezetés szabályaira, a tárgyalási jegyzék kiállítására. Részletesen taglalja az ügyintézés szabályait a küldemények átvételétől kezdődően a kapcsolattartás, mind papír, mind elektronikus kapcsolattartás, az érkeztetés, felülbélyegzés, költségjegyzék vezetése, lajstromvezetés, az egyes lajstromadatok, ügyszámgenerálások, ügycsoportonkénti ügyszámok, a számozás, sorszám, az iratboríték, illetve pótböríték kiállításának és vezetésének szabályait. Kitér az ügyiratok bíró részére történő bemutatására, az iratok elintézésére, irodai utasításokra, az ügyek egyesítése, elkülönítése esetén követendő eljárásrendre, kiadmányozásra, az iratok felterjesztésére, illetve a befejezett ügyekkel kapcsolatos teendőkre. Ezen túlmenően, a fentiekben részletesen ismertetettek körében további részletes szabályokat tartalmaz a Beisz az ügykezelés külön szabályaira. Lényegében valamennyi a bírósági ügycsoport vonatkozásában taglalva az előbbieken felsoroltak részletes iratkezelési szabályait. Mellékleteiben az egyes eljárásokra (előzetes döntés-

hozatal, Európai Unió Bíróháza előtti eljárás, alkotmánybíróházi eljárás, kísérlapjait, kísérlőjegyzékeit részletezi, valamint az elnöki ügyek, lényegében az igazgatás ügyintézésének részletszabályait és részletes besorolását ismerteti. Kitér továbbá az irattári tervek, selejtezési tételszámokra és a selejtezés menetére, valamint a bíróság gazdasági hivatalának ügycsoportjaira.

Az iratkezeléshez hasonlóan hagyományosan, mind szabály, mind értékalapon tekintve szigorú a bírósági adatkezelés rendszere. Úgy vélem ezt nem kell külön részletesen kiemelni. Ellenérdeklő felek konfliktushelyzeteit kontradiktórius eljárás alapján akár írásban, akár személyes részvétel mellett (meghallgatás, tárgyalás) végzi a bírósági szervezet. Nyilvánvalóan perenként merülnek fel a jogvitákban szenzitív, személyes adatok, melyeknek a védelme az igazságszolgáltatás alapvető feladata és az igazságszolgáltatásba vetett közbizalom, mint a szervezet egyik legfőbb hagyományos értékének megőrzése áll az adatvédelem kérdéskörében.

Ha lehet a digitalizálással, elektronizálással ez még fontosabbá vált. Az adatvédelem alapvetően informatikai biztonsági kérdéssé is vált. Egész egyszerűen az előbbiek alapján gondoljunk bele, hogy határozatok, jegyzőkönyvek leírását, az ezekkel kapcsolatos ügyintézés, ügyfelekkel, társhatóságokkal való akár személyes (kezelőiroda ügyfélfogadása), akár elektronikus vagy papír alapú kapcsolattartást végző igazságügyi alkalmazottak szükségszerűen hozzáférnek a bíróságon kezelt adatok mellett számos egyéb bizalmas vagy akár titkos adathoz (büntetés-végrehajtás, ingatlan nyilvántartás, belügyi, lakcím, gépjármű nyilvántartás, cégszűkítő, ...stb.). Könnyű belátni, hogy mindez meglehetősen csábítólag hat, akár ismerős, egy szomszéd, valamely személy vagy vagyoni adatát kívánja az adott leíró meg tudni. A rendelkezésre álló eszközökkel ezen adatbázisokban megfelelő felügyelet nélkül a szükséges hozzáférések biztosítása mellett szabadon „szörfölgetnek”. Az egyes hozzáférési jogosultságok biztosításának szigorú rendje, illetve azok informatikai ellenőrzése nyilvánvalóan szükséges és meg is történik a rendszerben az illetéktelen adatfelhasználások kiküszöbölése végett. Az elektronikai fejlesztésekkel ITR rendszer bevezetésével folyamatos karbantartást és korszerűsítést igényel a bírósági adatvédelem. Egészen friss az OBH elnökének 5/2022. (IX.19.) OBH utasítása a bíróságok és az Országos Bíróházi Hivatal adatvédelmi tisztviselőiről és az adatvédelmi incidensek jelentéséről. Valamennyi törvényszéken adatvédelmi tisztviselő működik, aki tevékenységét nyilvánvalóan annak jellegéből, illetve a magas fokú elektronizáltságból eredően az informatikai biztonsági felelőssel együttműködve végzi. Az adatvédelmi incidensek jelentése valamennyi dolgozónak feladata, valamennyi dolgozónak kötelessége. Ez alapján az említettek szerint az adatvédelmi felelős általában együttműködve az informatikai biztonsági felelőssel, ezeket az illetékes vezető, illetve az eljárásra jogosult külső hatóságok felé jelentik, jelzik.

Ügyfélkapcsolatok

Az igazságszolgáltatás ügyfélkapcsolatainak számos vetülete van. A bíróságok, illetve a központi igazgatás, az OBH vonatkozásában ez eltérő lehet. Nyilvánvalóan az OBH ügyfélkapcsolatai általában az igazságszolgáltatáson kívüli (nemzetközi szervezetekhez, illetve belföldi társhatóságokhoz fűződő) kapcsolatokkal, míg az egyes bíróságok belföldi társhatóságokhoz, peres illetve peren kívüli eljárásokban érintett ügyfelek és az eljárás egyéb érintettjei (beavatkozók, szakértők, stb.) közötti kapcsolatként értelmezhetünk. Ezen ügyfélkapcsolatoknak több, különböző szegmense vizsgálható. Előre bocsátom, hogy mivel ezen dolgozat egyéb fejezetei az elektronizálással, illetve a rendkívüli jellegű ügyfélkapcsolatokkal (panasz, közérdeklő bejelentés) részletesen foglalkoznak, így e fejezetben elsősorban a bíróságok rendes rend szerinti ügyfélkapcsolataira ezen belül is a belső bíróságok feladatkörében belső ügyintézésrel kapcsolatosan felmerülő ügyfélkap-

csolatokra (az előbbieik szerint peres felek, az eljárások egyéb érintettjei), illetve külső kapcsolat-rendszerekre, elsősorban szerződéses partnerekre, társhatóságokra) szeretnék fókuszálni.

A bírósági szervezet fő feladatköréből (jogszolgáltatás, igazságszolgáltatás) eredő ügyfélkapcsolati rendszerét, illetve annak specialitását rövid jogdogmatikai, jogelméleti megközelítéssel szeretném érzékeltetni. Segítségül hívom ehhez a jogszociológia tudományt. A jogszociológia egy alaptétele abból indul ki, hogy a konfliktusok száma a társadalomban nyilvánvalóan, úgy érzem ez könnyen belátható, lényegesen meghaladja a perek számát. Arra - ez már tényleg meghaladja a dolgozat kereteit - nem kívánok kitérni, hogy milyen jellemzői vannak annak a társadalomban megnyilvánuló differenciált, szelekciós mechanizmusnak, amely a társadalomban fellelhető jogi konfliktusok (ez lényegében a társadalmi viszonyok teljes köre, hiszen a jog valamennyi társadalmi viszony szabályozására törekszik) spontán vagy részben irányított módon a bírósági peres, illetve nem peres eljárások felé tereli. Erre vonatkozóan a német jogszociológia adott az 1980-1990-es években frappáns választ. Legszemléletesebb Hubert Rottleuthner ún. „berlini tölcser” elmélete, ebben a társadalmi konfliktusok egy folyamatosan szűkülő útja vezet a polgári perhez. A modell tölcserszerűen képzelhető el. A per nyilvánvalóan a vitakezelési mechanizmus legutolsó állomása. Ezen képzeletbeli tölcserbe valamennyi érdekellentéttel terhes társadalmi viszony, illetve emberi kapcsolatok sokasága kerül „ezek előrehaladva” egyrészt szelektálódnak, másrészt egyre inkább bírósági eljárás irányába sodródnak. A tölcser egyben a mennyiségi változást, a tölcserbe kerülő konfliktusok csökkenését is szemlélteti.¹⁷² Nyilvánvalóan a társadalomban lévő konfliktusok nagy része, túlnyomó többsége a per szakaszába kerülését megelőzően, elenyészik, feloldódik, akár közvetlenül, pusztán az érdekelték közreműködésével, akár egy harmadik személy, pl. ügyvéd, közjegyző, mediátor, bíróságon vagy bíróságon kívüli közvetítő, coach, „stb. közbenjárásával, akár egyéb bíróságon kívüli eljárással (közjegyzői, választott bírósági, közigazgatási „sommás” eljárások (pl. birtokviták, szabálysértések). Végso soron igen csekély részük jut el a per szakaszába a bíróság elé.

Úgy vélem, különösebb magyarázat nélkül, az előbbieik alapján könnyen belátható, hogy a bírósághoz jutott társadalmi problémák, jogviták, már a bíróság elé kerüléskor legtöbbször igen csak elmérgesedtek, nehezen feloldhatók vagy kizárólag a bíróság döntésével, ítélettel megoldhatók. Ennek számos oka lehet, akár az életviszonyuk bonyolultsága, akár a konfliktusban résztvevő felekre gyakorolt külső hatás (gazdasági tényezők, rokonok, ismerősök emocionális nyomása), akár a felek igen nagymértékű érzelmi telítettsége. A peres felek kapcsolatának feloldhatatlan megromlása nyilvánvalóan érzelmeikkel túltelített, érzelemvezérelt egymáshoz való viszonya.

Az előbb kifejtett tényezők a bíróság és az ügyfelek közötti ügyfélkapcsolati rendszer tanulmányozása során nem hagyható figyelmen kívül. Nyilvánvalóan a bíró feladata ezeknek az érzelmeknek, lehetőség szerinti lecsatornázása, „a tárgyalás rendjének fenntartása”, az indulati elemek kizárása és lehetőség szerint jó, szakmai döntés meghozatala. Mindemellett sokszor, akár elektronikus, akár telefonos, illetve személyes kapcsolattartás során az ügyfélszolgálaton eljáró kollégák, valamint az ügyfélfogadást végző igazságügyi alkalmazottak is szembesülnek az adott esetben érzelemvezérelt, sokszor indulati elemekkel fűtött ügyfélkapcsolatokkal. Ezek megfelelő kezelése rájuk is nagy terhet ró, illetve speciális szakértelmet, gyakorlatot, tapasztalatot kíván.

Nyilvánvaló, mindez önmagában integritáskockázat, amelyet mind a bíró, mind az ügyféllel kapcsolatba kerülő igazságügyi alkalmazott képzettsége, rutinja, szakmai gyakorlata, emberismerete tud csökkenteni. Csak röviden utalnék a képzési rendszer, a bírói etika, a szervezeti kultúra keretében részletesen leírtakra. Ezen eszközök nyilvánvalóan az ügyfélkapcsolatok minden szintjén felhasználhatók, hasznosíthatók, nagy segítséget nyújtanak a hatékony ügyfélkapcsolatok kialakí-

172 KENGyel MIKLÓS: *Polgári eljárásjog*, Pécs 1993, 23. p.

tásban a dolgozók számára. Ezen értékalapú tényezők mellett a szervezet részletesen szabályozza az ügyfélkapcsolatok rendszerét. Az ügyfélkapcsolatokra vonatkozó szabályozások tradicionálisan hosszú ideje léteznek a szervezetben, a jelenleg hatályos szabályok megalkotását megelőzően korábbi, erre vonatkozó szabályrendszerek is fellelhetők.

Az ügyfélkapcsolatokkal részletesen foglalkozik az OBH elnökének 6/2015. (XI.30.) OBH utasítása a bíróságok igazgatásáról (a továbbiakban: igazgatási szabályzat). Az igazgatási szabályzat VI. fejezete rendezi az ügyfélkapcsolatok rendszerét. E körben előírja a bíróságok meghatározott rend szerinti, minden bíróság szervezeti és működési szabályzatában meghatározott helyen, időpontban megtartásra kerülő folyamatos, rendszeres és minden munkanapon érvényesülő ügyfélfogadását. Rendelkezik arról, hogy ezt elektronikusan, mind internetes honlapon, mind pedig a bíróság épületében közzé kell tenni. Annak esetleges változásáról, vagy valamilyen rendkívüli esemény miatti elmaradásáról, módosulásáról az ügyfeleket tájékoztatni kell.

Az ügyfélkapcsolatok rendszere körében az igazgatási szabályzat a nyilvántartások vezetésével kapcsolatos igazgatási feladatokat is felsorolja. A nyilvántartások időszerű és naprakész vezetését, ezekből a határidőn belüli adatszolgáltatást a bírósági elnökök felelősségi körébe utalja (civil szervezetek nyilvántartása, cégnyilvántartás, csőd, felszámolás, végelszámolási ügyek,...stb). Az ügyfelek érdeklődésére számot tartó közhiteles nyilvántartásokon túlmenően a nyilvántartás vezetési kötelezettség nyilvánvalóan kiterjed egyébként a szervezetben dolgozókra, igazságügyi alkalmazottakra is személyi, illetve egyéb nyilvántartások körében.

Az ügyfelek számára több egyéb kapcsolati lehetőség is fennáll, ilyenek pl. a heti rendszerességgel valamennyi bíróságon megtartásra kerülő ún. ügyfélszolgálat, ahol a bíróság jogvégezeti alkalmazottai általában titkárok, bírók, fogalmazók az ügyfelek részére ingyenes jogi tanácsadást nyújtanak, illetve a már folyamatban lévő perek vonatkozásában az ügyfelek beadványait felveszik, valamint a folyamatban lévő eljárások esetében keresetlevelet, egyéb az eljárást megindító iratot is felvesznek. A jogszabályok jelenleg is (akár polgári, akár büntető-, illetve szabálysértési szabályok) az ügyfelek részére biztosítják a bírósághoz fordulás jogát akként, hogy az ügyfélszolgálat keretében szóban is előadhatják a bíróságnak címzett kérelmeiket. Ezeket a bíróság az ügyfélszolgálat keretében jegyzőkönyvben rögzíti és megfelelő módon (a folyamatban lévő periratokhoz vagy pedig új perirat keletkeztetésével) iktatja.

További ügyfélkapcsolat a bírósági vezetők, ítéletábrák, törvényszéki, járásbírósági elnökök elnöki fogadónapja. Ennek keretében a panaszokra, közérdekű bejelentésekre vonatkozóan, lényegében rendkívüli bejelentéseket tehetnek, akár személyesen is az ügyfelek. Nyilvánvalóan erre egyéb írásbeli elektronikus eszközök is rendelkezésre állnak. A bejelentéseket a bíróság elnöke igazgatási jogkörben vizsgálhatja, rájuk akár nyomban, akár később, meghatározott határidőn belül, írásban ad választ.

Lényeges, az elfogulatlan ítélezés alapeszméjéből következő ügyfélkapcsolati szabály az, hogy a bíróságnak fogadónapja nincs. Peren kívüli eljárásokban írásbeli kommunikáció, illetve az eljárási szabályok által lehetővé tett meghallgatás útján (szabálysértés, magánvádas büntetőügyek, végrehajtási, kapcsolattartási, megelőző távollattartási, peren kívüli ügyekben ez jellemzően előfordul) tartja a bírósági felekkel a kapcsolatot, míg a peres ügyekben nyilvánvalóan és mindenki által ismert módon a bírósági tárgyalás az, ami a bírósággal való ügyfélkapcsolatra lehetőséget biztosít, annak a terepét képezi, ennek szabályait az adott eljárásrend (polgári és büntető perrendtartás) kötelező jelleggel határozza meg.

Az ügyfélkapcsolatokra vonatkozóan részletszabályokat tartalmaz továbbá az igazgatási szabályzat túlmenően a 17/2014 (XII.23.) a bíróságok egységes iratkezelési szabályzatáról rendelkező OBH elnöki utasítás (a továbbiakban: Beisz). Ennek 17-18. §-a írja le a felfogadás és a beadványok részletes szabályait az ügyfelek tájékoztatásáról, személyes, papír alapú, illetve elektronikus

beadvány benyújtásról, érkeztetésről, érkeztető példány visszaszármaztatásának szabályairól, illetve a tárgyaláson kívül előadott kérelmekről (ügyféltől felvett jegyzőkönyvek, nyomtatványok útján benyújtott kérelmek, ...stb.) így a Beisz 31-45. § részletesen rendezi az ügyfelek részére fennálló irat megismerési jog biztosítását. A Beisz számos egyéb részletszabályt is tartalmaz ügyfélkapcsolatokra vonatkozóan, így polgári peres eljárásokban anonimizált határozatmásolatok kiadásának lehetőségét, távközlési, elektronikus eszköz igénybevételevel történő intézkedést, különböző elektronikus hitelesítési eszközökre vonatkozó rendelkezést, nyomtatványok szabályait, illetve az elektronikus tárgyalási napló, perkönyv, valamint az ügyfelek számára nyilvános tárgyalási jegyzék, tartalmának, annak megismerhetőségének részletszabályait.

Az egyéb, nem saját ügyfelekkel, hanem külső szereplőkkel történő kapcsolattartásra vonatkozóan szintén részletes szabályokat tartalmaz az igazgatási szabályzat. Rendezi az érdekképviselőkkel, külső szervekkel, szervezetekkel való kapcsolatrendszerét. Az érdekképviselők részére a vezetői értekezleten való részvétel biztosítja. A bírósági vezető az érdekképviselői vezetőkkel folyamatos kapcsolattartásra köteles (pl. MABIE – Magyar Bírói Egyesület, BDSZ – Bírósági Dolgozók Szakszervezete). Rendezi továbbá a bíróság elnökének szervezeten kívüli kapcsolatrendszerét. A bírósági szervezethez kapcsolódó hivatásrendeknek és intézményeknek tekinti azokat a hivatásrendeket és intézményeket, melyekkel a bíróság rendszeres munkakapcsolatban áll. Lehetőség van ezen hivatásrendekkel együttműködési megállapodások megkötésére, a folyamatos szakmai kapcsolattartásra. Mindez a szabályzatban megfogalmazottak szerint is jó gyakorlatnak értékelendő. Nyilvánvalóan a bíróság zártságát oldja, társadalmi kapcsolatait fejleszti. Figyelemmel kell lenni azonban arra, hogy ezen kapcsolatok, illetve együttműködési megállapodások a bíróság integritását, függetlenségét nem sérthetik, nem kelthetik azt a látszatot, hogy a bíróság bármelyik hivatásrendet a többivel szemben előnyben részesíti. (Szabályzat 145.§ (3) bekezdés). A bírósági integritás szempontjából jó gyakorlatnak tekinthető az, hogy a bíróság elnöke tájékoztatni köteles az OBH elnökét az országos hatáskörű szervnek a bíróság általános igazgatásához kapcsolódó megkereséséről. Előzetes tájékoztatást kell nyújtania továbbá az az állami vezető részvételével megrendezésre kerülő bírósági rendezvényről.

Ehhez hasonlóan lehetőség van nemzetközi kapcsolatrendszer kialakítására is, erre vonatkozóan azonban az OBH elnökének tájékoztatása szükséges, míg a járásbíróság elnöke a törvényszék elnökének előzetes egyetértésével és jóváhagyásával kezdeményezhet nemzetközi kapcsolatfelvételt a bíróság részére.

A folyamatok elektronizálása

A bírósági folyamatok elektronizálása az 1990-es évek közepén kezdődött. Ekkor került kidolgozásra az első elektronikus ügykezelési rendszer. Akkoriban a manuális papír alapú perkönyveken, tárgyalási naplókon, átadó könyveken alapuló kezelőirodai működésben - ami lényegében 100 éve változatlan rendszerben működött, papír alapú volt – ez gyökeres változást jelentett. Az első elektronikus rendszer lényegében korábbi papír alapú ügynyilvántartás elektronikus leképezése volt. Telepített asztali számítógépek hálózatba foglalását jelentette. Működése lényegében az ügyek alapadatainak rögzítésére, az akták nyilvántartására, hollétére, kezelésére korlátozódott. Gyakorlatilag egyfajta papír alapú akta nyilvántartási rendszerként működött.

Néhány évvel később, a 2000-es évek elején ezen rendszer alapján került kiépítésre a bírósági informatikai rendszer (BIIR). Az elektronikus ügynyilvántartás működési tapasztalatait átvéve lényegében annak továbbfejlesztése volt. Azonban még mindig elsődleges célja a belső felhasználás

a bírósági szervezeten belüli dolgozói munkavégzés segítése volt. Alkalmas volt a rendszeradatokból további származtatott adatok létrehozására, így már az elektronikus rendszer útján lehetséges volt a statisztikák elkészítése. Lényegesen bővült a rendszer által nyilvántartott ügyadatok köre, ezen statisztikák lényegében az ügyválogatás funkción keresztül olyan mértékűek és részletesek voltak, hogy az egyes jelentések, beszámolók elkészítését nagymértékben elősegítették, ily módon adatokat szolgáltatottak, mind megyénkénti, mind országos működés figyelemmel kísérésére. Ezen adatokból megfelelően képzett munkatársak, illetve vezetők prognózisokat is tudnak készíteni a szervezet előtt álló, várható rövid távú kihívásokra vonatkozóan. A BIIR rendszer lényegében már fejlett ügyirat kezelési, statisztikai, döntéstámogató és vezetéstámogató rendszerként funkcionált. Ezen rendszert egyébként a szervezet egyelőre párhuzamosan megtartva jelenleg is használja.

Hosszas megelőző munka, a rendszer informatikai, illetve bíróságon belüli (irodavezetők, kezelőirodai munkatársak, titkárok, bírók) szakemberek közreműködésével megvalósult rendszerfejlesztés, a vezetők, így az igazgatási, illetőleg az irodavezetők képzése, majd egyre szélesebb körű, lényegében valamennyi munkavállalóra kiterjedő képzési programot, illetve a rendszer próbaüzemeit követően 2018-ban került bevezetésre az ítélkezés támogató rendszer (ITR).

Nem vagyok informatikai szakember, jómagam számos kollégámmal együtt (tisztelet a kivételnek) laikusként, felhasználói szinten alkalmazzuk ezen elektronikus rendszereket. Az ITR bevezetésekor azonban többünknek volt az az érzése, hogy igazi technológiai ugrást hajtott végre ezzel a szervezet. Döbbenettel, csodálattal próbáltuk átlátni és legalább részben a felhasználói funkciókra koncentrálni megtanulni működését, az általa előttünk kinyíló lehetőségek tárházát. Megnyugtató volt azt látni, hogy azon a bírósági szervezet működését nagy gyakorlattal átlátó és az addigi elektronikus rendszert biztonsággal kezelő dolgozók is, akik hosszú évek óta a szervezetben ügyintézési, ügykezelési feladatokat láttak el, - akár bírók mellett, akár kezelőirodán dolgozók - hozzáink hasonlóképp vélekedtek. Az eddigi funkciókon a rendszer messzemenően túlélt.

Az ITR belső ügyviteli felhasználására vonatkozóan számomra a rendszer a felhasználás határtalan kereteit jelenti. Úgy vélem a folyamatos továbbfejlesztések, egyre újabb és újabb verziók, illetőleg a jogszabályváltozásokhoz igazodó rendszerfejlesztések jelenleg is bőven belül maradnak az ITR nyújtotta kereteken. Hosszabb időn keresztül is fejleszthető és magas színvonalon el tudja látni az ítélkezéshez szükséges ügyviteli feladatokat. Az addigi korlátozott adat előállításokat jelentősen meghaladó ügytámogatási lehetőséggel lényegében korlátlan módon nyerhető ki a vezetés számára szükséges adatok a rendszerből (vezetői informatikai rendszer (Veisz) alfunkció alkalmazásával). Valamennyi ügyadat és valamennyi beadvány a rendszerben rögzítésre kerül, akár elektronikusan, akár papír alapon érkezett a bírósághoz. Mindezzel lényegében amellett, hogy a vezetés számára korlátlan információáramlást biztosít a bíróság ügyvitelére, működésére vonatkozóan, jelentősen megkönnyíti a kezelőirodák munkáját, az ügyfélkiszolgálást, valamint a bírói tevékenységet is. A rendszer lényegében valamennyi peres és peren kívüli aktát elektronikus aktaként kezel – nyilvánvalóan ehhez szükséges a megfelelő adatokkal való feltöltése. A bírói munka vonatkozásában lehetőséget biztosít a beszédfelismerő rendszerek használatára, illetőleg határozatszerkesztések során az ITR rendszerben dolgozva a bírók határozatszerkesztési tevékenységét jelentősen megkönnyíti. Itt nem csak szövegszerkesztési funkciókra, hanem arra gondolok, hogy mindezen határozatszerkesztések közvetlenül az ITR rendszerben történnek, másrészt pedig jogszabályok, illetve a joggyakorlat (jogegységi határozatok, Vh-k állásfoglalások, országos és helyi döntések tára... stb.) elérésére ezen határozatszerkesztések során történő egységes integrált felhasználására ad lehetőséget. Jelentős fejlesztés a bírói munka szempontjából az is, hogy a bíróságon kívüli munkavégzés során – nyilvánvalóan megfelelő biztonsági feltételek alkalmazásával – a „távolsi asztal program” keretében az ITR rendszer élesítésével lehetőség nyílt annak teljes körű elérésére a bírók otthonából is.

Ezen, a belső ügyvitelt, illetőleg a bírói munkát segítő funkciókon, azonban az ITR ügy vélem, jelentősen túlmutat. Gondolok itt elsősorban társadalmi hatására. Hasonlóan a közigazgatás szervezetéhez, nemcsak a társhatóságok, hanem az ügyfelek és jogi képviselők részére is lehetővé, illetve a jogi képviselők a gazdálkodó, illetve nem gazdálkodó szervezetek, az állami szervek részére kötelezővé teszi az elektronikus kapcsolattartást. Mindez szintén az ITR rendszeren, annak alfunkcióin keresztül lehetséges.

Kidolgozásra került az E-per rendszer. Ennek igénybevételével bármely fél, így a magánszemélyek is a bírósággal a papír alapú beadványok mellőzésével elektronikus úton tarthatják a kapcsolatot, előterjeszthetik beadványaikat. Az elektronikus kommunikáció feltétele, hogy az ügyfél ügyfélkapuval, hivatali kapuval rendelkezzen. Számos beadványt elektronikus úrlapon lehet előterjeszteni, ezen formanyomtatványok mellett lehetőség nyílik az elektronikus illetékfizetésre is bírósági fizetési portál útján. A beadványok benyújtása és az illetékfizetés mellett az elektronikus betekintési rendszer is beüzemelésre került. Az érintett ügyfelek polgári illetve büntetőügyekben nyilvánvalóan megfelelő elektronikus regisztrációt követően előzetes ügyfél azonosítás után, on-line betekintési kérelem benyújtásával és elfogadásával személyes megjelenés nélkül otthonukban betekintheznek az ügyirataikba. Figyelemmel tudják így kísérni egyes beadványok beérkezését, az ügy menetét, akár az ügyben bekövetkezett olyan fejleményeket (szakértői vélemény megérkezése, ellenérdekű ügyfél nyilatkozata, tárgyalás kitűzés, ... stb.) lényegében nem napra, hanem órára, percre készen, amelyekről papír alapon vagy akár elektronikus értesítés útján is csak később szerezhettek volna tudomást. a betekintés mellett lehetőség nyílik help-desk szolgáltatás igénybevételére is rendszerproblémák esetén.

Szintén lehetősége van az ügyfeleknek az eaktához hasonlóan elektronikus panaszkezelésre is. További szolgáltatásként igénybe vehető a bírósági elektronikus tájékoztatási és figyelmeztető rendszere, amely peres felek, illetve a képviselők számára ez irányú kérelmek esetén információt nyújt a peres ügyek állásáról, megtekinthető az őket érintő lajstromadatok, az egyes eljárási cselekményekről elektronikus értesítéseket kapnak. Mindezekon túlmenően az elektronikus ügyintézés számos kiegészítő funkcióval is rendelkezik, így pl. eljárás időtartam kalkulátorral, üzenzavar naptárral, ügyfél elégedettségi kérdőívvel, csődbetekintő portállal, felszámolói díjfedezeti letéti adatbázissal.

A költséghatékonyság mellett, úgy vélem, hogy mind az ügyfelek kényelmét, mind a bíróság (elsősorban bírák, titkárok, ügyintézők) gyors és hatékony munkavégzését szolgálja az ún. via-videó projekt. Ennek célja az eljárás időszertüségének javítása mellett az eljárások átláthatóságának növelése és a bíróságok szolgáltató jellegének erősítése. A projekt során megvalósult az ország valamennyi bíróságán a bírósági tárgyalótermek távmeghallgatásra alkalmas összeköttetése. Lényegében valamennyi kontaktponttal rendelkező belföldi állami szerv, más bíróságok, illetve nemzetközi igazságügyi szervek felé is. Nyilvánvalóan a nagyobb bíróságok több, de a legkisebb bíróság is (az országban bőven akadnak vidéki 2-3 vagy akár egyetlen bíróval működő ún. kis bíróságok is) legalább egy darab távmeghallgatásra alkalmas végponttal rendelkezzen. A via-videó projekt a tárgyalótermi számos a tárgyalás egyes résztvevőit, szereplőit kép- és hangfelvétellel rögzítő és ezt továbbító kamerával és mikrofonnal különböző bizonyítékok, bizonyítási eszközök, vagy okiratok, személyi iratok felvételére alkalmas, nagy felbontású kamerával, illetve több igen nagy méretű monitorral rendelkező tárgyalótermet kell elképzelni. A technikai feltételek lényegében valamennyi a tárgyalások során felmerülő eljárási cselekmény jó minőségű hang- és képanyag továbbítására alkalmasak. Alkalmas a rendszer a bírósági felvételek tárolására, központi tárhelyen lévő felvételek elérhetőségének biztosítására. Központi help-deskkel rendelkezik, lehetőség van a videó felvétel készítéséhez hozzá nem járuló résztvevők torzításához, kép- és hangtorzításra, hang és képfolyamokhoz megjegyzések fűzésére. Jelenleg ezt mind polgári, mind büntető peres és peren kívüli eljárásokban széles körben

alkalmazza a bíróság, felek, tanúk, szakértők meghallgatása, akár szemle lefolytatása, fogvatartottak kihallgatása, nyomozati bírói eljárás, különleges bánásmódot igénylő személyekkel kapcsolatos eljárások. Szintén alkalmazható a bírósági igazgatás körében. A rendszer különösen nagy segítséget nyújtott a pandémiás veszélyhelyzetben a bíróságok működtetéséhez.

Röviden szeretném még megemlíteni a beszédfelismerést leíró szoftverek alkalmazását. Ezek a kollégák között egyre inkább terjednek, a kezdeti viszolygást kíváncsi érdeklődés váltotta fel. Meg kellett ismerkedni a szoftverek sajátosságával, azzal, hogy öntanulunk. Néhány hónap elteltével már akár bonyolultabb jogi szövegek szabatos felismerésére, leírására is alkalmasak. Ezek alkalmazását szintén az eakta, az ITR rendszer bevezetése tette lehetővé.

Az előzőekben bemutatott komplex bírósági digitális rendszer számos előnye mellett integritási kihívások elé is állította a szervezetet. Erre tekintettel több szabályzat is megalkotásra, kiadásra került. Ilyen volt az OBH elnökének 19/2017. (XII.22) rendelkezése az OBH információátadási szabályzatáról. Ezen belső szabályzatban az OBH elektronikus ügyintézésben közreműködő szervezeti egységeire vonatkozóan tett előírásokat a szervezet vezetője az elektronikus információátadásra vonatkozóan. Az információátadás alapvetően a bíróságok által kezelt és az információátadással érintett ügyadatokat érintette. Elsősorban a civil szervezetek közhiteles nyilvántartása, valamint a gondokoltak szintén közhiteles nyilvántartási rendszere adataira vonatkozóan tért ki, magukra a nyilvántartott adatokra, illetőleg azok átadására. Az információátadási felületeket, együttműködési formáját, azonosítási módokat, illetőleg az információátadás gyakoriságát, az egyes leíró adataira vonatkozó alapadatokat, az adatátadás műszaki, technikai feltételeit szabályozta.

Az OBH elnöke kiadta továbbá a 13/2019. (VII.26.) OBH utasítás a bírósági szervezet informatikai biztonsági szabályzatáról, illetve az ezt módosító 22/2019. (XI.14.) OBH utasítást. A szabályzat előírta mind az OBH, mind a bíróságok részére az informatikai biztonsági szabályzatok (a továbbiakban: IBSZ) megalkotását.

Az IBSZ körében jó gyakorlatként szeretném megemlíteni a Székesfehérvári Törvényszék elnökének 9/2022. számú szabályzatát a törvényszék informatikai biztonsági szabályzatáról.

Ezen IBSZ meghatározza a célját, hatályát, általános adat- és információvédelmi szabályokat, az információbiztonság szervezetét, az elektronikus információs rendszerek biztonságáért felelős személy biztonsági osztályba sorolását. A használt rendszerek, illetőleg a bíróság szervezeti biztonsági szintjének besorolását, cselekvési tervet határoz meg, nyilvántartási rendszert, kockázatelemzési rendszert ír le. Kitér a rendszer a szolgáltatás beszerzésre, ügymenet folytonosság tervezésre, biztonsági események kezelésére, az emberi tényezőket figyelembe vevő személy biztonságra, a szükséges képzésekre, tudatosságra. Figyelemmel van a fizikai és környezeti védelemre, általános védelmi intézkedéseket fogalmaz meg. Tervezés, biztonsági elemzés, tesztelés, képzés, felügyelet, konfigurációkezelés, rendszer karbantartási kritériumokat ír le. Meghatározza az adathordozók védelmére vonatkozó rendelkezéseket, azonosítás és hitelesítés, hozzáférés ellenőrzés, rendszer- és információértetlenség, naplózás és elszámoltathatóság, valamint a rendszer- és kommunikációvédelem szabályokat.

Az integrált kockázatkezelés

Az OECD ajánlás a közszféra integritási stratégiájára vonatkozóan komplexen kezeli a közszféra integritását. Három fő pillére támaszkodik, egyrészt koherens és átfogó integritási rendszer, másrészt a közszféra integritási kultúrájára, harmadrészt pedig a hatékony elszámoltathatóságra. Az elszámoltathatóság lényeges eleme az ajánlás szerint a kockázatkezelés, mely az OECD meghatározása szerint azt jelenti, hogy a közszféra szervezeteinél az integritási kockázatokat hatékonyan kezelő rendszer

működik. Követelmény az, hogy alkalmazzanak belső kontroll és kockázatkezelési keretrendszert az integritás megőrzése érdekében. Ezen keretrendszer világos célokat megfogalmazó kontrollkörnyezetet kell, hogy teremtsen. A kontrollkörnyezet tárgyilagos bizonyosságot kell, hogy nyújtson a szervezet hatékonyságára, teljesítményére, jogszabályoknak és a gyakorlatnak való megfelelésre. A kontrollkörnyezet megteremtése során stratégiai megközelítést kell alkalmazni, amely magában foglalja a közszféra integritási kockázatainak értékelését, a kontroll hiányosságok kezelését, figyelmeztető jelzőrendszerek beépítését, a kockázatkezelési rendszer hatékony monitoring- és minőségbiztosítási mechanizmusának kialakítását. Biztosítani kell továbbá, hogy a kontrollmechanizmusok koherensek legyenek, és egyértelmű eljárásokat tartalmazzanak egy esetleges jogszabálysértés gyanúja esetén.

Kezdetben, akárcsak az államigazgatásban, úgy a bírósági szervezetben is néhány évvel ezelőtti integritási szabályzat elfogadásakor és az integritási rendszer felépítésekor az igazságszolgáltatás szervezete az ún. holland modellel alapulva építette ki az integritási rendszerét. A holland állam-szervezet az elsők között mintaalapon építette ki lényegében a teljes állami szférára (parlamenttől a közkönyvtárakig állami tulajdonú gazdálkodó szervezetekig terjedően) széles körben integritási szervezetrendszerét, amelynek központi gondolata az, hogy az egyes szervezeteket milyen kockázatok fenyegetik. Ezek elhárítása, csökkentése vagy megszüntetése érdekében milyen szervezeti magatartásokat kell követni, milyen intézményeket kell kialakítani és milyen intézkedések szükségesek. A holland modell kemény, lágy és általános jellegű intézkedéseket különböztet meg. Első csoportban a jogszabályok, felelősségi körök, belső kontrollok, másodikban az értékek, normák, integritás tudatosság, vezetés hozzáállása, szervezeti kultúra, míg a harmadikban integritási szabálysértések kezelése, új alkalmazottak kiválasztása, szabályozási keret, veszélyeztetettség, ellenőrzés, monitoring, elszámoltatás tartoznak.

Lényegében ezen kockázatközpontú kezdeti integritási rendszer meglévő adottságként egyes törvényszékek, ítélőtáblák gazdasági hivataljaira, azok vezetőire, azok szervezetén belül működő belső ellenőrökre támaszkodott. Később az integritási szabályzat megalkotását követő években fokozatosan teljesebbé és vált komplexé, rendszerszemléletűvé, szétfeszítve ezen kockázatalapú szemléletmód határait.

A kockázatkezelés központúság illetőleg a gazdasági hivatal infrastruktúrájára, belső ellenőrzésére támaszkodás alapvető jellemzője, alappillére maradt továbbra is a bírósági integritási rendszernek. Ez önmagában nem jelent problémát, idővel azonban a rendszer elavulásához vezethet, mindamellett az alábbiakban a kockázatkezelés területén jó gyakorlatot is be kívánok mutatni.

Korábbiakban a szervezetrendszer keretében részletesen ismertettem az igazságszolgáltatási rendszer felépítését, ehelyütt visszaulálásként röviden szeretnék emlékeztetni arra, hogy az OBH által működtetett rendszer alapelemeinek tekinthető, önálló jogi személyiséggel bíró törvényszékek és ítélőtáblák igen eltérő méretűek. A törvényszékek között van jó néhány, 4-5 kisebb méretű törvényszék 40-50 fős bírói létszámmal, a középsőket az átlagos méretű törvényszékek kb. 100 fős bírói létszám képviselik, míg nemzetközi összehasonlításban is igen nagyméretű 400, illetve 700 fős a Budapest Környéki és a Fővárosi Törvényszék bírólétszáma. Az ítélőtáblák sokkal kiegyensúlyozottabb méretűek, a Fővárosi Ítélőtábla nyilvánvalóan magasabb bírói létszám mellett, a vidéki táblák hasonló, átlagos bírói létszámmal üzemelnek. Ez nyilvánvaló kihatással van a belső ellenőrzés és kontrollmechanizmusok és kockázatkezelés felépítésében is.

Egy átlagos, illetve kisebb méretű ítélőtábla egy fő belső ellenőrrel, illetve integritás tanácsadóval működik. Nyilvánvalóan a főváros és Pest megye viszonylatában nagyobb létszámú személyzet szükséges ezen feladatok ellátására.

Nagyobb számuk miatt (20 törvényszék, 5 ítélőtábla) az alábbiakban a törvényszékeket tekintem etalonnak, irányadó példának.

A törvényszék gazdasági hivatalának alkalmazottja az egyetlen belső ellenőr. Funkcionálisan függetlennek nem tekinthető, tevékenységét a belső ellenőrzéssel kapcsolatos előírásoknak az államháztartási belső ellenőrzési standardoknak megfelelően végzi. Ez azonban csak szűk körű, elsősorban a törvényszék gazdálkodására terjed ki. Ellenőrzési tevékenysége elsősorban a törvényességi ellenőrzést meríti ki, a számviteli, államháztartási jogszabályoknak megfelelő gazdálkodást vizsgálja. Véleményem szerint tevékenysége hatékonyságát rontja az, hogy egy személyben köteles feladatát elvégezni, ezen túlmenően külön belső ellenőrzési részleg, szervezeti egység nem működik a törvényszéken. A belső ellenőr foglalkoztatása a gazdasági hivatal szervezeti keretében történik. Így – hangsúlyozandó, hogy az nem a belső ellenőr személyére inkább ezen szervezeti felépítésére vonatkozik – gazdasági hivataltól független tevékenysége megkérdőjelezhető. Szükségesnek tartom egy nem eltulzott méretű, de nagyobb létszámmal működő és szervezetileg önálló a törvényszék vezetőjének felelősséggel, beszámolási kötelezettséggel tartozó belső ellenőrzési csoport létrehozását. Ennek hiányában a jelenlegi keretek között az ellenőrzési tevékenység szűk körű, sematikus, kifejezetten törvényességi ellenőrzési jellegű marad. Egy önálló belső ellenőrzéssel foglalkozó szervezeti egység ugyanakkor kockázatelemzési, tervezési tevékenységet, célszerűségi vizsgálatot, valamint ezek eredményeképp az ehhez fűződő stratégiai, illetve rövid távú tervezést vagy legalább is az ehhez szükséges háttér adatok biztosítását, javaslatot tehet végezhetne.

Különösen fontos lenne, ez egyrészt a törvényszék előtt álló újabb feladatokkal összefüggő gazdálkodási feladatok ellátása, valamint a pályázati források – melyek korábban nem álltak rendelkezésre – szabályszerű felhasználása végett. Ezt indokolja továbbá, hogy véleményem szerint a célszerűségi elveknek megfelelő forrásfelhasználás követelményét az esetenkénti Állami Számvevőszéki vizsgálat ellenőrzi. A célszerű, felelős, gondos gazdálkodás lényegében a gazdasági hivatal vezetőjén, illetve munkatársain múlik jelenleg. Elengedhetetlennek tartom részben a gazdasági hivatal tevékenységének elősegítése végett a célszerűségi ellenőrzést, részben a miatt is, hogy amennyiben ez nem kellőképpen valósul meg, úgy felettébb kellemetlen a vezetőség részére, hogy ha erre az állami számvevőszéki vizsgálat mutat rá.

Ugyanilyen megállapítások érvényesek a hasonlóan az állami számvevőszék által végzett vizsgálatokhoz az OBH által időszakonként elrendelt vizsgálatokra is. Ezek részben érintik a törvényszék gazdálkodását, részben pedig a törvényszék vezetőinek egyéb szakmai, igazgatási tevékenységét is. Az önálló, belső ellenőri szervezet kialakítása esetén, annak tagja lehetne olyan szakképzettséggel, hozzáértéssel rendelkező munkatárs, aki a gazdálkodás mellett ezen utóbbi feladatköröket is ellátja, az esetleges anomáliákat, az ellenőrzési tevékenysége során tapasztaltakat az igazgatási, szakmai tevékenység körében is a vezetőkkel megosztja, javaslatot tesz, véleményt nyilvánít. Ez nyilvánvalóan fokozottan bizalmi tevékenység, azonban a szervezet működésének átláthatóságának érdekében ennek szervezeti keretei kialakítása is szükséges.

Amellett, hogy a belső ellenőrzés, valamint a kontrollfolyamatok rendszere alapvető reformokra, jelentős modernizációra szorul a törvényszéki szervezeten belül kockázatelemző, illetve kezelő rendszer, szervezeti egység nem működik. A szervezet integritás alapú működésének körében talán a legnagyobb kihívást jelenti ennek a létrehozása. Jó gyakorlat lehet ezen tevékenység integritás tanácsadói feladatkörbe való telepítése.

A kockázatok elemző, illetve kezelő tevékenység az OBH stratégiai célkitűzései között nem jelenik meg. Egyik alapvető stratégiai célkitűzés az igazságügyi szervezet átláthatóságának, kiszámíthatóságának és ellenőrzöttségének kiépítése, illetve fejlesztése. Mindennek a törvényszéki szervezeti szintre való leképezésére eddig, még úgy vélem, hogy nem vagy csak igen kis mértékben került sor. A kockázatok kezelése jelenleg hagyományos, utólagos, követő módon történik.

A kockázatok felmérése, összegyűjtése során, figyelembe kell venni, mind a vezetők, mind az egyes résztvevők területére bontva az ott dolgozók tapasztalatait. Célszerű meghatározni az egyes kockázatok bekövetkezésének valószínűségét, mindehhez az adatbázis felépítése és folyamatos karbantartása, feltöltése jó támpontokat adhat, valamint elemezni, röviden meghatározni a szervezetre gyakorolt hatását ezeknek a kockázatoknak. Meg kell határozni határértékeket az egyes folyamatok, szervezeti egységek kockázati tűréshatárait. Ennek tekintettel kell lennie a kockázatok bekövetkezésének valószínűségére, gyakoriságára. Mindez alapján kiszűrhetővé válnak azok a kockázati tényezők, melyek a törvényszéki szervezet kockázati tűréshatárain belül, kezelhető mértékben, illetve azon túlmutatóan helyezkednek el. Ez alapján meghatározható és felvázolható a törvényszéki szervezet kockázati térképe.

Mindezen adatok és mutatók figyelembevételével meghatározásra kerülhet a kockázatkezelés módjának differenciált rendszere. Így pl. az adott kockázat elfogadása, áthárítása, megszüntetése vagy kezelése a szervezet részéről. Ezen szervezeti válaszleépések kialakítása során figyelemmel kell lenni a kockázatok szervezetre gyakorolt negatív következményeire, a szervezet méretére, a kockázat nagyságára, jellegére és a törvényszékek esetében, véleményem szerint, különösen nagy figyelmet kell fordítani a kockázatok szervezetre gyakorolt negatív hatására. Ezek becslését meglehetősen alacsony szintre kell beállítani, figyelemmel arra, hogy az ítélkezési rendszer pártatlanságába vetett hit, közbizalom megtartása össztársadalmi mértékkel mérve is rendkívül fontos tényező.

Ki kell dolgozni, véleményem szerint, ezen túlmenően, a törvényszéki szervezet „védekező mechanizmusát” a kockázati tényezőkkel szemben. Ennek kialakítása során figyelemmel kell lenni épp a legutóbb említett szervezeti tulajdonságokra, a kockázatokkal szembeni védekező rendszer hatékony működtetésére. E körben ügyelni kell az arányosságra. Egyrészt a szervezet válaszleépéseinek arányban kell állnia a felmerült kockázatokkal, másrészt a válaszleépéseknek a kockázatok káros hatásaira is figyelemmel megfelelő szervezeti és költséghatékonysággal kell bírnia. Ügyelni kell arra, hogy az intézkedések szükséges mértékűek legyenek, azonban ne legyenek eltúlzottak. Ez alapvető összefüggésben van a szervezet alapfunkcióinak működtetése során kiépített hatékony működési feltételrendszer, megfelelő felkészültségű vezetők, illetve munkatársak, a humán erőforrás, a feladatok elvégzéséhez szükséges technikai eszközök rendelkezésre állása, főképp a megfelelő informatikai rendszer biztosítása, amellelt, hogy a szervezet alapvető működési hatékonyságát befolyásolja, kockázatkezelési hatékonyságára is kihat.

A tapasztalatok alapján ki kell építeni és folyamatosan karban kell tartani az egyes kockázati tényezők csökkentése érdekében hozott intézkedések rendszerét. Gondot kell továbbá fordítani a meghozott intézkedések megvalósítására, ezek hatásait nyomon kell követni. Rendszeres, pl. évenkénti felülvizsgálatot, ellenőrzést kell tartani a kockázatkezelési folyamat elemeire vonatkozóan. A folyamatban tapasztalt hiányosságokat, torzulásokat meg kell szüntetni, ki kell javítani.

A kockázatelemzési folyamat felülvizsgálata mellett szükséges, még ha tágabb időközönként is – hiszen külön erőforrás ráfordítást igénylő feladat – a szervezet korrupciós kockázatelemzésének áttekintése, megújítása. Esetenként előforduló súlyosabb szabálytalanságok, főképp korrupciós, illetve korrupciógyanus esetek mind kiemelt kockázatok kezelésére, ugyanakkor az erőforrásokat nem kímélve kiemelt figyelmet kell fordítani.

Jó gyakorlatnak tartom a Győri Ítéltábla integrált kockázatkezelési szabályzatát. A szabályzat részletesen meghatározza célját, hatályát, értelmező rendelkezései körében a kockázat fogalmát, annak típusait. A szabályzat a kockázatkezelés alkalmazása mellett teszi le voksát, meghatározza ezen rendszer végrehajtásának szabályait, valamint magát a kockázatkezelést. Kitér a kockázatkezelés hatókörére, részletesen tárgyalja a kockázatkezelést, annak lépéseit, feltárja a kockázatkezelés elemeit, részletesen felsorolja a felelős személyeket, valamint ezek kijelölési rendjét meghatá-

rozza. Külön kiemelt kockázati tényezőként kezeli a korrupciót, valamint a csalást. Figyelemmel van a kockázatkezelés során a kommunikációra, tájékoztatásra, a kockázatok, intézkedések dokumentálására, nyilvántartására. A szabályzatok mellékletében ehhez segédletet nyújt, egyrészt kockázatok csoportosításának, nyilvántartásának rendjét tartalmazó, mint a napló kidolgozásában, másrészt kockázati térkép és kockázatkezelési mátrix ismertetésével, megalkotásával.

A szervezet integritását érintő bejelentések kivizsgálása

Az OECD ajánlás három alappillére (integritási rendszer, kultúra és elszámoltathatóság) közül a hatékony elszámoltathatóság körében az ajánlás 12. pontjában határozza meg azt, hogy álláspontja szerint a hatékony integritás stratégiának meg kell erősíteni a külső felügyelet és az ellenőrzés szerepét a közszféra integritási rendszerén belül. A b) pont meghatározza, azt, hogy különösen megvalósítható ez azzal, hogy biztosítják, hogy a közszféra integritását erősítő felügyeleti és ellenőrző szervek, valamint a közigazgatási bíróságok válaszoljanak a harmadik fél feltételezett jogsértésekről vagy visszaélésekről szóló bejelentésre, ilyenek pl. a panaszok és egyéb indítványok.

Tapasztalatom szerint az utóbbi néhány évben exponenciálisan nőtt, jelentősen megsokasodott a bíróságokra érkező különböző panaszbeadványok száma. Egyéb más tényezők mellett, úgy gondolom túlnyomórészt ennek oka az egyre inkább elektronizált kapcsolattartás lehetősége. Mind-ebből, véleményem szerint, helytelen lenne azt a következtetést levonni, hogy a bíróságok működésében hasonlóan nagymértékben nőttek meg a működési anomáliák, rendellenességek. Úgy vélem, ennek ellenkezője tapasztalható, a bírósági működés egyre időszerűbb, az elhúzódó perek száma statisztikailag kimutathatóan is jelentős mértékben csökkent az elmúlt években. Valamennyi nehézség így pl. a koronavírus veszélyhelyzet alatti korlátozott tárgyalási lehetőségek ellenére is. Mindez természetesen együtt jár a bírósági alkalmazottak fokozott leterheltségével, a munka minőségét statisztikai úton vélhetően tevé mutatók (fellebbezési ráta, hatályon kívül helyezési ráta, stb.) azonban azt mutatják, hogy ez az ítélkezés minőségét negatívan nem befolyásolja.

Evidens módon adódik a kérdés az előbbiekből, hogy mi indokolja a panaszbeadványok számának növekedését. Az előbb említett elektronikus kapcsolattartási elérhetőségi lehetőségeket alapvető és meghatározó jelentőségűnek gondolom. Kézenfekvő ezen okra gondolni, mivel az elektronikus kapcsolattartás lehetővé tette, széles körűvé, elterjedtté tette és a bírósági rendszer által széles körben alkalmazott volta, az az elmúlt években bekövetkezett változás, amely a panaszok, közérdekű bejelentések számának növekedésével egyidejű volt.

Megfigyelhető továbbá az, hogy személyes pl. vezetők fogadó napjain megjelenő panaszosok száma lényegében a korábbi időszakokhoz képest változatlan. A mennyiségi növekedés az elektronikus beadványokból adódik. Valamennyi közérdekű bejelentést és panaszbeadványt az illetékes bírósági vezetők megvizsgálják, akár személyesen, akár delegált személyek, így pl. az integritásfelelős vagy alsóbb szintű vezetők útján. Statisztikai adatok támasztják alá a panaszok, közérdekű bejelentések nyilvántartása folytán, hogy ezen bejelentések túlnyomó része különböző oknál fogva, de alaptalan. Az alaptalan panaszok száma szervezeti egységenként (egyes törvényszékek, ítélőtáblák) változó, eltérő lehet, azonban ezek mértéke általánosságban a beadványok túlnyomó részét teszi ki. A bejelentések alaptalanságának okai különbözőek.

Ilyen ok pl. az, hogy a laikus ügyfél – nyilvánvalóan neki nem felróhatóan – nincs tisztában azzal, hogy amint azt korábban részleteztem, hogy a bírósági vezető a bírót nem utasíthatja. Tevékenységéről a bíró az Alaptörvénynek, illetve a jogszabályoknak alárendelt, egyes döntések miatt felelősségre nem vonható. Mind a bíró, mind a bírósági titkár, ügyintéző ügydöntő, érdemi tevé-

kenysége során legfeljebb igazgatási körben vonható felelősségre, különböző késedelmek, egyéb mulasztások, így pl. iratkezelési, egyéb szabálytalanságok esetén. Döntésének milyensége, annak indokolása, az indokolás módja, a fenti keretek között, egyéni, diszkrecionális jogköre.

Hasonló a helyzet azon esetekben, amikor nyilvánvalóan a laikus ügyfél félreértéséből eredően egy-egy akár az eljárás közbeni pervezető, akár érdemi ügydöntő határozattal szemben fellebbezését (ez esetben „fellebbezés” alatt értem azt is, amikor egyébként a jogszabály jogorvoslatot nem enged a határozattal szemben) terjeszti elő igazgatási vezetőnek címzett panaszként. A bíróság nyilvánvalóan a fél tájékoztatása mellett ezt a beadvány tartalma alapján jogorvoslati kérelemként fogadja be és intézi.

Az előbbi alapvetően a laikus ügyfél tájékoztatatlansága folytán benyújtott bejelentésekkel szemben megfigyelhető igen széles körben túlnyomórészt elektronikusan, adott esetben egy-egy ügyfél által heti vagy szinte napi rendszerességgel a bíróságok, sok esetben szinte valamennyi járásbíróság, törvényszék panaszbeadványokkal történő „bombázása”. Nyilvánvalóan erre az elektronikus kapcsolattartás ad széles körű lehetőséget. A beadványok nagy száma mögött általában egy-egy meghatározható eljárásban az ügyfeleket ért vélt vagy valós jogsérelem áll a nagy számban és számos bíróság részére megküldött panaszbeadvány így az adott problémát lényegében bejelentési szinten megsokszorozza. Számos esetben azonban még ez sem fellelhető, egész egyszerűen sokszor gondnokság alá helyezett bejelentők egyéni, személyes, társadalmi, politikai sérelmeiket öntik panasz, közérdekű bejelentés formájába. Sokszor a bíróságokat és más állami szerveket, azok vezetőit, tagjait trágárságokkal illetve.

Az előbbiekkal csak arra próbáltam rámutatni, hogy közérdekű bejelentések, panaszok intézése során azok igen nagy része lényegében egyik kategóriának sem tekinthető. Érdemi ügyintézésre alkalmatlan, illetve azt nem igényel. A jelenlegi jogszabályi környezetben a közérdekű bejelentések vizsgálatát, mint említettem bírósági vezetők, illetve delegáltatás körben az általuk kijelölt személyek, ezek általában helyettesek vagy alsóbb szintű vezetők végzik. Az integritás szabályzat minde mellett az integritás tanácsadó feladatai közé sorolja azt, hogy fogadja és a bíróság elnökének továbbítja azokat az integritást érintő bejelentéseket, melyeket a bejelentő nem köteles más személynek megtenni. Ezen túlmenően az alkalmazottakat ért támadásokkal kapcsolatos bejelentéseket fogadja, a bíróság elnökének továbbítja, egyidejűleg javaslatot tesz a szükséges és megfelelő intézkedésre. lehetőség van továbbá arra, hogy az integritásfelelős ellássa mindazon feladatokat is, amelyekkel a bíróság elnöke megbízza. Jó gyakorlatnak tartom azt, hogy integritási probléma, akár eshetőleges felmerülése esetén egy-egy panaszban közérdekű bejelentésben való, akár utalásszerű felmerülése esetén is a vezető jelzi az integritás tanácsadónak mindezt, beszerzi véleményét, javaslatát.

Az OBH elnökének 7/2018. (VII.11.) OBH utasítása a közérdekű bejelentésekkel és panaszokkal kapcsolatos eljárás rendjéről (e fejezetben, a továbbiakban: szabályzat) jogszabályi háttérét 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről (e fejezetben, a továbbiakban: törvény) képezi. A szabályzat a törvény rendelkezéseire alapít, azokkal összhangban van. A közérdekű bejelentés és panasz definícióját például a törvény definícióra történő utalással adja meg. Szintén a törvényre utal a panasz, illetve a közérdekű bejelentés érdemi vizsgálat nélküli elutasítására, illetőleg mellőzésére.

A szabályzat 2020-ban történt módosítása egyrészt a jogszabályváltozások, másrészt a szabályzat szabatosabb, pontosított fogalom meghatározásai, valamint a korábbi, több esetben terjengős túlbonyolított megfogalmazásai egyértelműsítésével, rövidítésével módosításra, korszerűsítésre került. Így a törvényre utalással túlmenően egyértelműsítette a szabályzat, hogy panaszként csak olyan beadvány kezelhető, melyben a benyújtó nem bírósági vagy közigazgatási útra tartozó egyéb jog- vagy érdeksérelemet jelöl meg és ennek megszüntetését kéri. Még közérdekű bejelentésként az

olyan beadvány értendő, amelyben a benyújtónak nincs közvetlen egyéni érdekeltsége. Ugyanakkor az abban jelzett körülmény megszüntetése vagy orvoslása az egész társadalom vagy az adott közösség érdekét szolgálja.

A szabályzat egyértelműsíti, hogy a beadványokat tartalmuk alapján kell minősíteni, figyelembe venni, nem pedig alakszerű megjelenésük szerint. A beadványok ez alapján történő előzetes vizsgálatát, továbbítását rendeli el valamennyi beadvány vonatkozásában. E szerint a címzett azt az elbírálásra jogosult személy részére továbbítja. A címzett a panasz, közérdekű bejelentés vizsgálata során igazgatási intézkedéseket tehet, illetve bizonyos esetekben a választást mellőzheti, más hatóságokhoz fordulhat. A módosított szabályzat külön nevesíti és szabályozza a panasz, illetve a közérdekű bejelentés esetén az elbírálásra jogosultak személyét, az érdemi vizsgálat nélküli elutasítás és az elbírálás mellőzésének esetét. A panasz előterjesztésére fő szabály szerint írásban kerülhet sor, ez papír vagy elektronikus formában lehet. A panaszt el kell utasítani, ha a sérelmezett tevékenység vagy mulasztás bekövetkezésétől számított egy éven belül terjesztették elő, míg elbírálást mellőzni kell, ha az azonosítatlan személy részéről érkezett. Az elbírálásra jogosultak személyi köre részletesen taglalásra kerül, lényegében az adott bíróság vezetőjét jelöli meg a szabályzat, míg amennyiben a bejelentő a panaszra adott választ nem fogadja el vagy annak elmaradását kifogásolja, ezzel kapcsolatos újabb panaszát kérésére felsőbb szintű vezető, törvényszéki elnök, ítélőtábla elnöke bírálja el.

Külön szabályozza a szabályzat a közérdekű bejelentések intézésének eljárásrendjét. Ez hasonló a panasz bejelentéshez, ugyanakkor közérdekű bejelentés elbírálásának felülvizsgálata, ellenében a panasz vizsgálatával, nem lehetséges. A bejelentőnek arra van módja, hogy az igazgatási vezetőnél kifogásolhassa a bejelentés elintézésének elmulasztását. Ezzel a szabályzat módosítása összhangot teremtett a törvényi szabályozással.

A közérdekű bejelentés és a panasz vizsgálata során a bejelentést elbíráló vezető számos intézkedést tehet. A bírót, igazságügyi alkalmazottat a panaszról tájékoztatja, írásbeli, szóbeli tájékoztatást, igazoló jelentést kérhet tőle. Mindemellett az érintett alkalmazottat az elbírálás eredményéről értesíti. A határidők vonatkozásában a szabályzat visszaüt a törvényrendekezésre, azzal egyhangzóan határozza meg az elbírálási határidőket. Külön rendelkezést tartalmaz a közérdekű bejelentés a panaszos védelmére vonatkozóan. A személyes adatok átadására, nyilvánosságra hozatalára a törvény rendelkezéseit rendeli alkalmazni. Míg a bírósági vezetők kötelezettségévé teszi a szabályzat a bírósági épületben elhelyezett tájékoztatótáblán, kezelőirodán, valamint a bíróságok honlapján történő közzétételéről, a közérdekű bejelentés és panasz előterjesztésének lehetőségéről, annak eljárásrendjéről.

Mintaszabályzat

Az OBH módosított 6/2016. (V.31.) integritási szabályzata (szabályzat) jelenleg is hatályos, az igazságszolgáltatás szervezete ebben foglaltak alapján működik. Az elmúlt 6 évben ahogy azt fentebb részleteztem a szabályzaton egyrészt szükséges módosítások is történtek, másrészt a hasonló szabályozók körében egyedi módon – ez is jelzi a rá irányuló különös figyelmet, érdeklődést – Alkotmánybírósági normakontroll alá esett. Az ily módon kialakított, reparált jelenlegi integritás rendszerben hosszabb ideje nem volt változtatás. Tudomásom szerint esetleges újabb módosítás nincs is napirenden. Ezen túlmenően ezen szabályzat alapján az integritási rendszer – nyugodtan kijelenthető – a bíróságokon működik, az integritás tanácsadók és a törvényszékek vezetői az egyéb érintettek bevonásával (belső ellenőr, gazdasági hivatal vezető) a működtetés feltételeit

biztosítják, az integritási szempontok a szervezet működése során érvényesülnek. Ezen okoknál fogva, mintaszabályzat megfogalmazása egyrészt szükségtelen, másrészt jelen helyzetben túl nagy bátorságnak is tűnne, így ennek elhagyása mellett az alábbiakban röviden ismertetni szeretném a jelenlegi integritási szabályozás lényegesebb elemeit, szervezet specifikus jellemzőit.

Bírószági integritási rendszer felépítése:

1. Bírószági integritás-védelem és a 6/2016. (V.31.) sz. OBH utasítás
2. Az integritássértés általános és speciális esetei
3. Keresőtevékenység bejelentése, engedélyezése
4. Folyamatban lévő eljárások bejelentése
5. Az ajándékok elfogadásával és visszautasításával összefüggő előírások
6. Az integritási szabályszegések bejelentése és kivizsgálása
7. Az integritási szabályszegés következményei
8. Külső kapcsolattartók fogadása

1. Bírószági integritás-védelem

1.1. Az integritási szabályzat célja, hatálya

1.2. A Törvényszékek bírószági integritással összefüggő feladatai

- integritásfelelős kijelölése
- integritási kockázatok felmérése
- korrupció-megelőzési terv
- integritási munkaterv
- integritási tárgyú bejelentések kezelése

2. Az integritássértés általános és speciális esetei

2.1. Általános esetek

- A befolyásolásra irányuló magatartás bejelentésének elmulasztása (OBH utasítás 6. § (1) bekezdés)
- Politikai tevékenység (OBH utasítás 6. § (2) bekezdés)
- Keresőtevékenység, mely veszélyezteti a függetlenséget, pártatlanságot (OBH utasítás 7. § (1) bekezdés)
- Egyéb tevékenység, mely veszélyezteti a függetlenséget, pártatlanságot (OBH utasítás 7. § (2) bekezdés)

2.2. Az integritássértés különös esetei (OBH utasítás 7. § (3) bekezdés)

- tudományos, oktatói, versenybírói, edzői, játékvezetői, művészi tevékenység, ha azt pártnál, pártalapítványnál,
- keresőtevékenységet bírósággal szerződéses kapcsolatban álló szervezetenél
- keresőtevékenységet olyan társaságnál végzik, mellyel szemben büntetőeljárás van folyamatban

2.3. Bejelentéshez, vagy előzetes hozzájáruláshoz kötött tevékenység végzése bejelentés, vagy hozzájárulás nélkül (OBH utasítás 8. § (1) bekezdés)

2.4. Gazdasági társaságban (OBH utasítás 10. §)

- személyes közreműködés, vezetői tisztségviselői tevékenység
- kft.-ben tulajdonos, bt.-ben beltag stb.
- gazdasági-vállalkozási tevékenységet folytató civil szervezetben vezető tisztségviselő

2.5. Összeférhetetlenség be nem jelentése (OBH utasítás 11. §)

2.6. Választottbírószági tagság (OBH utasítás 12. §)

2.7. Öregségi nyugdíj, korhatár előtti ellátás, vagy más pénzbeli ellátás bejelentés nélküli igénybevétele (OBH utasítás 13. § (1)-(3) bekezdés)

2.8. Igazgatási intézkedésre jogosult (OBH utasítás 14. § (1)-(2) bekezdés)

- diszkriminatív intézkedés
- fegyelmi eljárás kezdeményezésére arra jogosult indokolatlan mulasztása

2.9. Etikai jellegű integritássértések

- Kisvárosi jellegből adódó ismeretségek
- Rokoni kérések
- Szomszédok
- Jogi képviselők

3. Keresőtevékenység bejelentése, engedélyezése (15-17. §)

Kérelemmel: munkáltatói jogkör gyakorlójának

- keresőtevékenység tárgya
- időpontja
- tartama
- + csatolni szerződéstervezetet

15 nappal a keresőtevékenységre irányuló szerződés megkötése előtt

8 napon belül elbírálás/ sürgős esetben soron kívül

3 napon belül megkezdését követően végleges szerződés másolati példányát becsatolni

1. Folyamatban lévő eljárások bejelentése (19-23.§); (24-25.§)

4.1. Bejelentési kötelezettség: munkáltatói jogkör gyakorlójának tudomásszerzést követően haladéktalanul

- büntetőeljárás eljárás
- szabálysértési eljárás
- polgári peres, nem peres eljárás
- megindulásáról
- befejeződéséről

4.2. Bejelentési kötelezettség: bíróság elnökének

Igazságszolgáltatási tevékenységével összefüggésben

- fenyegetés
- támadás
- sértés éri
- becsületét,
- személyhez fűződő jogait megsértik

Nyomozóhatóság, ügyészség tanúként idézi

- mely hatóság
- milyen ügyben

2011. évi CXII. törvény szerinti adatvédelem (26. §)

5. Az ajándékok elfogadásával és visszautasításával összefüggő előírások

5.1. Tiltott ajándék (5.§ dc) alpont):

- Visszautasítás: felajánlaskor, átadásra vonatkozó kísérletkor visszautasítani
- Bíróság elnök tájékoztatása: hivatalos feljegyzés útján
- Visszaküldés írásbeli visszautasítás mellett
- Megsemmisítés (bíróság elnöke, gazdasági hivatal)

5.2. Protokoll ajándék:

- Szórájajándék bírói alapilletmény 2%-a (5. § db) alpont)
- Szokásos vendéglátás (5. § dd) alpont)
- Figyelmességi ajándék (5. § da) alpont)

Bírói alapilletmény -5% alatt elfogadható

- 5% felett: a bíróságnak szánt ajándék

6. Az integritási szabályszegések bejelentése és kivizsgálása (39.§-44. §)

6.1. A bejelentések formái

- szóban
- írásban
- elektronikus úton
- bejelentési űrlap (1. melléklet szerinti adatlap)

6.2. A bejelentő személyes adatainak kezelése

- zárt adatkezelés
- iratokba betekintés (bíróság elnöke, integritásfelelős, iktatást végző elnöki iroda alkalmazottja, bejelentő)

6.3. A vizsgálat

- a bejelentést az érintett dolgozó helye szerinti bíróság elnöke vizsgálja meg

6.4. Határidő: 30 nap (bíróság elnöke 30 nappal meghosszabbíthatja)

7. Az integritási szabályszegés következményei

Bíróság elnöke gondoskodik a szükséges intézkedések megtételéről:

- a feltárt problémák és azok okainak megszüntetése a jogszerű állapot helyreállításával
- az okozott sérelem orvoslása
- más hatóságok megkeresése
- jogviszonyt érintő joghátrányok kezdeményezése (az Iasz., illetve a Bjt. Alapján)

Integritássértést a bíróság elnöke kivizsgálás befejezését követő 15 napon belül OBH elnökének jelenti.

8. Külső kapcsolattartók fogadása

8.1. Külső kapcsolattartó fogalma: (5. § l) pont)

8.2. Közvetlen vezető, integritásfelelős tájékoztatása (47.§ (1)-(2) bekezdés)

- kapcsolattfelvétel
- előzetes bejelentés nélküli megjelenés
- munkahelyen kívüli megkeresés

8.3. Beszerzési eljárás során

- a bírósággal szolgálati jogviszonyban álló harmadik személy jelenlétében

Integritásfelelős kijelölése, feladata:

Az integritásfelelős feladata az integritási és korrupciós kockázatok hatékony kezelése. Az integritásfelelőst hozzájárulásával az OBH, az ítélőtábla, illetve a törvényszék elnöke bizza meg. Integritásfelelős csak azon személy lehet, aki speciális képesítési feltételeknek megfelel, így amellett, hogy jogi egyetemi vagy Nemzeti Közszoigalati Egyetemen szerzett integritás tanácsadói végzettséggel rendelkezik – figyelemmel arra, hogy döntési jogköre nincs, az AB határozat ez utóbbi végzettséget is megfelelőnek értékelte – és az OBH-nál, az ítélőtáblán, illetve a törvényszéken szolgálati jogviszonyban kell, hogy legyen. 100 főnél nagyobb létszámú járásbíróóságokon önálló integritásfelelős is kijelölhető, míg 250 főnél nagyobb létszámú bíróságon az integritásfelelős részére helyettes is kijelölhető.

Az integritásfelelős fő feladata a közreműködés a bíróság működésével kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatok felmérésében. Intézkedési terv és annak végrehajtásáról szóló jelentés elkészítésében való közreműködés, valamint az integritási kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásával, kivizsgálásával kapcsolatos feladatok. Ilyen feladatok különösen a közreműködés a bíróság működésével kapcsolatos integritási kockázatok rendszeres, évenkénti felmérésében, a következő tárgyévra vonatkozó integritási munkaterv elkészítése, három évenként pedig hosszabb távú korrupció megelőzési intézkedési terv elkészítése. Évenként korrupció megelőzési intézkedési terv végrehajtásáról, annak eredményéről szóló integritás jelentés készítése a bíróság elnöke részére. Ezen túlmenően tájékoztatás, tanácsadás a bíróság vezetői és alkalmazottai részére, a felmerülő integritási kérdésekben; előzetes véleményezés, javaslattevés integritási kérdésekben; az integritás jelentések fogadása; a bíróság elnökének továbbítása; az alkalmazottakon ért támadásokkal kapcsolatos bejelentésének fogadása és a bíróság elnökének továbbítása; javaslattevés a megfelelő intézkedések megtételére, valamint egyéb a bíróság elnöke által ráruházott feladatok elvégzése; kizáró feltétel, hogy a belső ellenőr integritásfelelős nem lehet.

Ehelyütt tartom szükségesnek megemlíteni azt, hogy jelen útmutató elsődleges célja alapvetően az egyes fejezetekben részletesen tárgyalt szempontrendszerek kifejtésével épp az integritás tanácsadók, mint a szervezeti integritás működtetéséért és fejlesztésért a bírósági szervezeten belül felelős személyek támogatása. Nem is annyira személet formálásuk, mint inkább egyfajta összefoglaló munkaként részükre módszertani útmutatás. Útmutatás azért, hogy a bírósági integritási rendszer működtetésében, fejlesztésében szerzett eddigi gyakorlatukat, azon speciális tudást, amely ezen gyakorlati ismeretekből egyedileg, egyénenként megszerezték az útmutató támogatásával képesek legyenek fejleszteni és további munkájuk során, gondolok itt elsősorban a gyakorlati ismeretek felhasználásával történő integritás fejlesztésre, kamatoztatni, hasznosítani tudják.

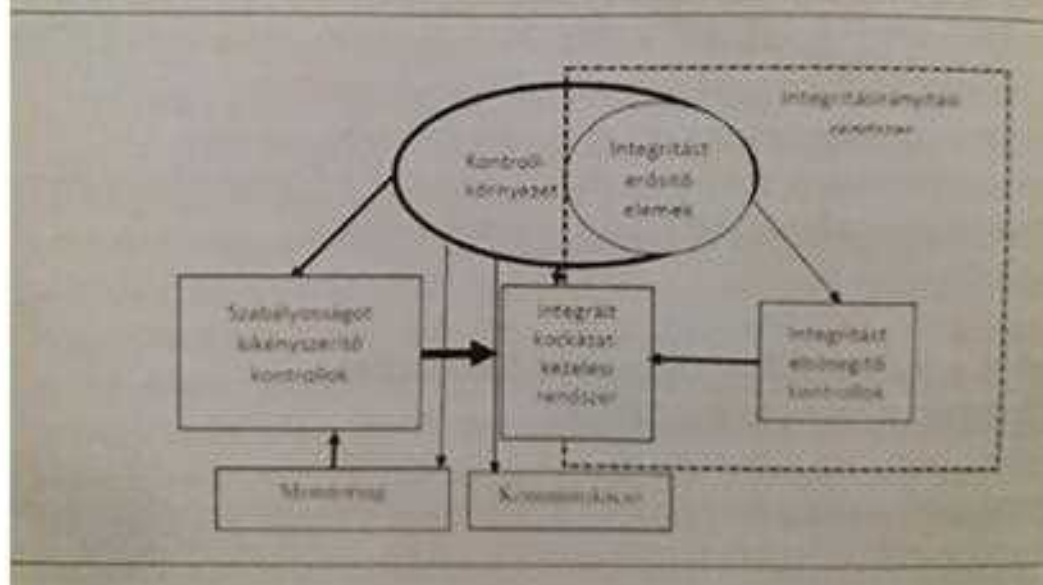
Úgy vélem, hogy az elmúlt években több olyan változás következett be, amely indokolja, hanem is új szabályzat, de a meglévő kiegészítése, fejlesztése útján hasonlóan a Birói Etikai Kódexhez a bírósági integritási rendszer szabályozói környezetének javítását, fejlesztését. Ilyen körülmények az elmúlt évek rohamos technológiai változásai, ezek egyrészt külső hatások, világháló, nyilvánosság, közösségi médiák igen jelentős térhódítása, az elmúlt évek veszélyhelyzetei (koronavírus, illetve háborús veszélyhelyzet) folytán az igazságszolgáltatás rendszerében is teret nyert elektronikus hang- és képtovábbítást alkalmazó ügyfélkapcsolati, tárgyalási rendszerek alkalmazása (skype alapú büntető- és polgári tárgyalások, email alapú idézések és értesítések a büntető eljárásban). Ezen technológiai fejlődés a szervezetrendszeren belül is megmutatkozik, szakmai tanácskozások, értekezletek skype-on történő megtartása, a 4 éve bevezetett integrált ítélkezést támogató rendszer (ITR), amely az elődjével (bírósági integrált ítélkezési rendszerrel (BIIR) szemben lényegesen fejlettebb tulajdonságokkal rendelkezik, alkalmas teljes körű elektronikus ügykezelésre, szinte korlátlan lehetőségek vannak különböző ügyválogatásokra, statisztikákra, jelentéskészítésre, igazgatási munka támogatására, átfogó és komplex, teljes körű, a dolgozók és a vezetők részére szolgáltatást nyújtó, belső elektronikai rendszer, amely határozott előnyökkel rendelkezik az ügyfelek számára is. Jogi képviselők, gazdálkodó, illetve egyéb szervezetek, bírósági elektronikus kapcsolattartásra kötelezettek, csakúgy, mint azon ügyfelek, akik szabadon ezt a lehetőséget választva az elektronikus kapcsolattartás rendszeréhez csatlakoznak, abba bejelentkeznek. Ezen számos, az előbbieken csak részleteiben közöltek mellett, nyilvánvalóan nem tagadhatjuk, hogy mindezen rendszer üzemeltetése több eddig ismeretlen integritás irányú problémát (külső rendszertámadások, belső hozzáférési jogosultságok, illetve ezek korlátozása..., stb.) is felvet, amelyekre – úgy vélem – az integritásirányításnak is reagálnia kéne. Épp a jelen dolgozatot inspiráló integritásfejlesztési program, illetve ennek előzményei is kiváló példája annak, hogy ez elmúlt néhány évben az integritási

rendszer fejlesztése milyen irányt vett és milyen eredményeket produkál integrált integritásirányítási és kockázati kezelési rendszer kialakítása körében. Úgy vélem szükséges lenne az óhatatlanul egyre inkább elavuló bírósági integritási rendszer ez irányban történő fejlesztése, a belső ellenőrzés rendszerével való összhangba hozása és egységes, komplex rendszerként való újragondolása.

A szervezeti kultúrán és a szervezeti értékeken alapuló integritásfejlesztésre is látok lehetőséget, az előbbieket (technológia és szabályozási rendszer) váltás mellett nagy jelentősége lenne, véleményem szerint, az értékalapú megközelítés korszerűsítésének is. Ebben a vezetőknek juthat nagy szerep, mint az integrált rendszer kidolgozásában, a szabályozási kereteinek megteremtésében, mint pedig annak működtetésében. Ilyen mértékű technológiai váltás fokozottan igényli az értékalap megerősítését, ezt elsősorban a vezetők magatartása tudja támogatni, ilyen helyzetben a fokozott terhelésnek kitett, illetve új technológiák, ismeretek megtanulására, begyakorlására, készség szintű alkalmazására „kényszerülő” alkalmazottakra való fokozott odafigyelés, motiválásuk, támogatásuk, képzésük igen fontos vezetői feladat, amelynek az integritásirányításban is meg kell nyilvánulnia.

Az előbbieket – a bírósági integritás rendszerre vonatkozó szabályokat, valamint a lehetséges, szükséges fejlesztési irányokat – figyelembe véve, úgy gondolom, szükséges továbbá meghatározni az integritás fő koncepcióját, azt a modern integritásirányítási modellt, amelyet mindezek segítségével fel kíván a szervezet építeni. Ehhez Pulay Gyula a Belügyi Szemle 2021. évi 11. számában megjelent „Az integritásirányítás lehetséges modelljei” című dolgozatát hívtam segítségül és szeretném ezúton is meghivatkozni. A szerző a legújabb standardok, kutatási eredmények alapján ismerteti az integritási modelleket, valamint az integritásirányítási rendszer modellalkotó jellemzőit. Felvázolja továbbá azt, hogy az integritásirányítási rendszer illeszkedése a belső kontrollrendszerhez, mint modellképzési tényező miként lehetséges. Ennek keretében több utat mutat fel, több modellt is ismertet. Véleményem szerint a bíróság működésére is vonatkozó Bkr. kontrollkörnyezeti szabályozó rendelkezéseit kell alapul venni. A Bkr. szerint a költségvetési szerv vezetője köteles olyan kontrollkörnyezetet kialakítani, melyben meghatározottak, ismertek és elfogadottak az etikai elvárások a szervezet minden szintjén, valamint biztosított a szervezeti célok és értékek irányában való elkötelezettség fejlesztése és elősegítése. Köteles szabályozni a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét, valamint az integrált kockázatkezelés eljárásrendjét, köteles továbbá olyan belső kontrollrendszert kialakítani, amely minden tevékenységi kör esetében alkalmas az etikai értékek és az integritás érvényesítésének biztosítására. Lényegesnek tartom, hogy ezen jogszabályi környezet a bírósági rendszerre vonatkozóan is a fenti meghatározásból következően egy komplex integritásirányítási rendszerben gondolkodik, amely a kontrollkörnyezethez illeszkedve kapcsolódik a belső kontrollrendszerhez, mintegy két oszlopát képezve (integritásirányítás és kontrollkörnyezet) a komplexen felépített belső kontrollrendszert. Úgy vélem, hogy a bíróságok szervezetrendszerét ez jelenleg is ekként működik és a fentiekben is felvázolt fejlődésirányok is megvalósíthatók alapvetően ezen modell alapján. A már hagyományosnak tekinthető és az elmúlt években a bírósági szervezetben meggyökeresedett integritásirányítási rendszer, valamint a hosszú ideje kijegecsesedett és nagy gyakorlattal működő belső kontrollrendszer ekként illeszkedése mind az eddigiekben bevált, mind pedig a szükséges fejlesztések, korszerűsítések mellett a továbbiakban is hatékony lehet, a modell részletes, szöveges leírása helyett a szerző cikkében szereplő ábrán szemléltetem a modell működési vázlatát.

3. számú ábra: Az integritásirányítási rendszer illeszkedése a belső kontrollrendszerhez a Bkr. szabályai szerint

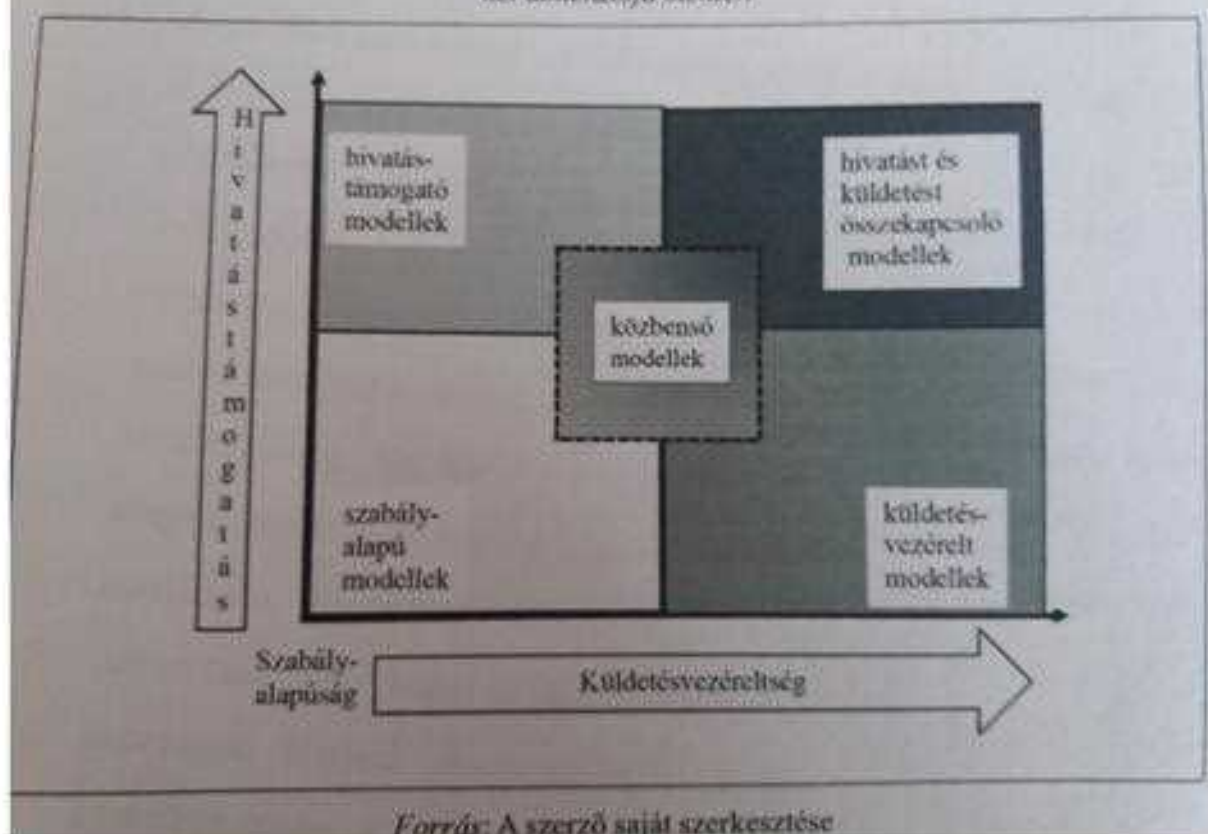


Számos oknál fogva, már csak a bírósági szervezet története, hagyományai okán is, ezen segédanyagban is többször fel-felbukkan a szervezeti kultúra fogalma, intézménye. Ez úgy vélem különös jelentőséggel bír a dolgozatban már kifejtett jellemzők okán. Az előző bekezdésekben is ismertetett integritásirányítási modell a szervezeti kultúrával kölcsönhatásban áll. Egyfelől a szervezeti kultúra, mint modellképző tényező szerepel és maga is hatással van az integritási modell megválasztására, másfelől az integritásirányítási modell óhatatlanul a szervezet alaptulajdonságai (szervezeti struktúra, személyi állomány, feladat, hatáskör, tudásbázis, ügyfélkörnyezet, egyéb külső tényezők, ... stb.) folytán maga is meghatározza a szervezeti kultúrát, alakítja, változtatja azt. Úgy vélem az integritásirányítási rendszer beépítése az igazságszolgáltatás szervezeti rendszerébe egyrészt az előbbieken kifejtettek szerinti komplex integritásirányítás és kontrollkörnyezet kialakítását igényli. Másrészt viszont szükséges ügyelni arra, hogy a meglévő, hagyományos szervezeti kultúrán lényegesen ne változtasson, őrizze meg, ha lehet, öregbítse az igazságszolgáltatás hírnevét, presztízsét, tekintélyét, társadalmi elfogadottságát.

A szerző¹⁷³ idézett cikkében a szervezeti kultúrák lehetséges változatait megkülönbözteti egyrészt az alapján, hogy mennyire szabályalapúak, illetve mennyire támaszkodnak az értékkövetésre. Másrészt pedig aszerint, hogy az értékkövetés során a szervezet küldetését vagy az alkalmazottaik hivatástudatát, személyes hivatásuk kibontakoztatását helyezik előtérben. Megkülönböztet így, egyrészt szabályalapú és értékalapú, másrészt pedig a hivatás érdekei által vezérelt, illetve küldetés vezérelt szervezettípusokat (szabályalapú, hivatástámogató, küldetésvezérelt, hivatást és küldetést összekapcsoló modellek). A bíróságok esetében véleményem szerint mindenképp (főként a szervezet szigorú szabályozottságából, igen nagy hagyományaiból eredően) a magas hivatástámogatási és küldetésvezéreltséggel rendelkező, hivatást és küldetést összekapcsoló modell alkalmazása kívánatos. Úgy vélem ez jelenleg ténylegesen is – nyilvánvalóan nem kizárva a továbbfejlesztés lehetőségét – megvalósul.

173 PULAY GYULA: „Az integritásirányítás lehetséges modelljei”, *Belügyi Szemle* 2021/ 11., 1901-1920.p.

5. számú ábra: Integrációsmodellek típusai a szervezeti kultúra két dimenziója mentén



Úgy vélem, hogy főképp egy új belépő dolgozó vagy akár régebb óta a bíróságon dolgozó munkatárs esetében is speciális helyzetekben pl. új munkaszervezet, technológia bevezetése során felmerülhet a kérdés a bírósági szervezetbe is, hogy az egyéni, személyes érdekekkel szemben a szervezeti érdekek, a szervezet alapértékei miként kapjanak prioritást. Erre dolgozatában a szerző több megoldási lehetőséget is felkínál. Egyrészt megpróbálhatjuk kizárni a konfliktus lehetőségét, a bíróság esetében az összeférhetetlenség, az etikai szabályok, viselkedési, öltözködési szabályok, internet hozzáférés, külső adathordozók csatlakozása az elektronikai rendszerhez,...stb. szabályozása útján. Másrészt törekedni lehet olyan feltételek megteremtésére, amelyek között a konfliktus feloldható, ilyen lehet pl. egy családbarát munkakörnyezet, munkarend alkalmazása. Ez a bíróságok esetében ügyfélfogadás, tárgyalási kötelezettség, az azon valói jegyzői részvétel, számos egyéb oknál fogva igen nehezen megvalósítható. Kiaknázatlan lehetőséget látok pl. részmunkaidős foglalkoztatásokban. A konfliktus feloldása során igen fontosnak látom továbbá a vezetők képességeit, példamutatását, konfliktuskezelési technikáit. Harmadrészt fokozhatja a szerző szerint a szervezeti értékek dominanciáját a dolgozói egyéb érdekeivel szemben. Ez a bíróságok esetében számos kiaknázatlan lehetőséggel bír, utalok csak arra, hogy a korábbiakban részletezettek szerint a Nemzetközi Bírói Etikai Irányelvek valamennyi bírósági alkalmazottra vonatkoznak, a jelenlegi Etikai Kódex – a korábbi csak a bírák egy részére vonatkozott – a bírói testület egészére, azonban az igazságügyi alkalmazottakra kiterjedő hatállyal nem bír. Szükséges lenne a teljes alkalmazotti állományra kiterjedő etikai kódex megfogalmazására. Itt is jelentős szerepe lehet a vezetői magatartásnak, beállítódásnak, illetve nyugodt, kiegyensúlyozott, hatékony munkavégzést lehetővé tevő munkakörnyezetnek.

Módszertani útmutató az egészségügyi intézmények integritásának fejlesztéséhez

Bevezető: egészségügyi szervek integritásának fejlesztése

A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII.31.) Korm. rendelet a különféle belső szervezeti folyamatok ellenőrzése kapcsán kiemelten kezeli a kockázatelemzés fontosságát. E feladatok teljesítésének biztosítása az Intézet vezetőjének átruházhatatlan személyes felelőssége.

Az egészségügyi intézményeknek a célja a működés olyan, magas színvonalú szabályozása, folyamatos fejlesztése, mely a betegek elvárásainak, a színvonalas ellátás szükségleteinek és az Európai Unió kívánalmainak egyaránt megfelel. Ennek elválaszthatatlan része az integritásirányítási rendszer kialakítása és működtetése.

Az egészségügyi intézményeknek a tevékenységében az integritásfejlesztés folyamatosan jelen kell, hogy legyen. Ezt segíti egyrészt az éves integritási terv végrehajtásának ellenőrzése, nyomon követése, másrészt az integritási kockázatok felmérése, elemzése része az éves integrált kockázatelemzésnek.

Az egészségügyi szervezetben az integritás fejlesztésének a szerv egészére ki kell terjednie, de az integritási munka során kiemelten kell fókuszálni az egészségügyi szerv működésének leginkább kockázatos területeire, helyzeteire, személyeire. Ezek alapján meg kell jelenni az integritás gyakorlatának a:

- szervezet vezetésében,
- szervezeti kultúrában,
- szervezeti etikában,
- menedzsment működésében és példamutatásában,
- szervezet alaptevékenységében, az egészségügyi ellátás teljes spektrumában
- humánpolitikai folyamatokban és a belső képzésekben
- pénzügyi folyamatokban és a beszerzések- közbeszerzések rendszerében
- iratkezelésben és adatkezelésben
- ügyfélkapcsolatok módjában, amibe a betegekkel és hozzátartozókkal való kapcsolattartás is beletartozik
- gazdasági – pénzügyi kapcsolatokban
- elektronikus folyamatokban, elektronikus ügyintézési rendszerben

A fenti felsorolásból adódóan a szervezeten belüli integritásfejlesztésért felelős munkacsoportnak az érintett szakterület vezetőiből kell összeállnia, az integritási tanácsadó vezetésével, aki a szervezet integritás alapú működésének megteremtésében részt vevő személyek és csoportok tevékenységének összehangolásával biztosítja a szervezet szabályszerű működését. A team tagjai:

- orvosigazgató,
- ápolási igazgató
- munkaügyi vezető
- pénzügyi vezető
- iratkezelésért felelős vezető

- adatvédelmi tisztviselő
- gazdasági vezető
- informatikai vezető
- integritás tanácsadó

Itt kell megemlíteni, hogy az szervezet integritási rendszerének működtetése csak akkor hatékony, ha a szerv legfelső vezetője elkötelezett az integritásirányítás maximális betartása mellett és ő maga is elkötelezettségével és személyes példamutatásával az integritásirányítás és integritásfejlesztés élén áll. Az integritás szabályait sértő vezető az egész szerv integritási rendszerének működését kockáztatja, demoralizálja a munkaközösséget, ezáltal veszélyezteti az egész szerv szabályos működését. Ebből adódóan a legfelső vezető személye kulcskérdés. Az integritás tanácsadó ugyan egyszemélyben a legfelső vezetőnek tartozik elszámolási kötelezettséggel, de a legfelső vezető munkáját is felügyeli integritási szempontból.

A szervezet vezetése, szervezeti kultúra, szervezeti etika

Az Intézet menedzsmentje elkötelezett kell, hogy legyen amellett, hogy a szervezet működését és az Intézetben folyó tevékenységet olyan módon szabályozza le, ami strukturális garanciát teremt a korrupciós cselekmények meggátolására mind külső, mind belső kockázatokkal szemben. A szabályozás mellett a menedzsmenti – szakmai és személyzeti – döntések egészítik ki a korrupció megelőzését. A vezetők és munkatársaink kiválasztása során a szakmai tudás és elkötelezettség mellett azonos súllyal játszik szerepet az emberi tisztesség és a szervezet iránti lojalitás. E két védelmi rendszer (strukturális és személyi garanciák) teremti meg a bizalmat betegeinkben, munkatársainkban és külső partnereinkben.

Szabályozottság

A szervezeti működés alapja a **szabályozottság**. Az intézmény működésére vonatkozó szabályokat számos jogszabály tartalmazza, a szabályozottság kiterjed a tevékenység alapvető szabályaira, az egészségügyi dolgozók jogviszonyára, a gazdasági-pénzügyi feltételrendszerre, a működés, ellenőrzés és beszámolás rendszerére. A szabályozás átfogja a teljes jogforrási hierarchiát.

A szabályozásnak ugyanakkor nagyon fontos eleme a belső szabályozás is. A belső szabályok a jogszabályok szervezetspecifikus végrehajtásán túl eredeti jogot (kötelezettséget) is előírhatnak, melyek nem lehetnek ellentétesek jogszabályokkal. Ilyen szabály példának okáért a kamerás megfigyelésre, bizonyos helyiségek zárva tartására, vagy az egyéni juttatások rendszerére vonatkozó előírások nagy része.

Az egészségügyi intézmények integritást érintő szabályzatai a következők kell hogy legyenek:

- Szervezeti és Működési Szabályzat
- Egységszintű Szervezeti és Működési Szabályzatok
- Panaszkezelési szabályzat
- Vagyonyilatkozati eljárási rend
- Szerződéskötési és nyilvántartási szabályzat
- Közbeszerzési szabályzat
- Gazdálkodási szabályzat

- Belső ellenőrzési kézikönyv
- Bélyegzőhasználati szabályzat
- Eszközök és források leltározási és leltárkészítési szabályzata
- Közzétételi Szabályzat
- Érdekeltségi Szabályzat
- Szállítási szabályzat
- Rendészeti szabályzat
- Térítési díj szabályzat
- Informatikai biztonsági szabályzat
- Pénz- és Értékkezelési Szabályzat
- Kötelezettségvállalás, Ellenjegyzés, Utalványozás és Érvényesítés szabályzata
- Belső kontroll szabályzat
- Egyedi iratkezelési szabályzat
- Bizonylati Rend
- Adatvédelmi Szabályzat
- Betegdokumentációs Szabályzat
- Hasznosítási és selejtezési Szabályzat
- Szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendje
- A szabálytalanságok kezelésének eljárásrendje
- Az integrált kockázatkezelés eljárásrendje
- Belső audit
- Intézeti külső ellenőrzésekkel kapcsolatos eljárásrend
- Betegelégedettség mérése
- Klinikai kutatások szabályozása és rendje

A belső szabályzatok és eljárásrendek évente felülvizsgálatra kerülnek. A felülvizsgálat előkészítéséért az a szervezeti egység a felelős, amelyiknek feladatköre a szabályzat tartalmát érinti. A felülvizsgálat során a jogszabályi változásokat, a végrehajtás során felmerülő tapasztalatokat és a megváltozott társadalmi kihívásokat, kockázatokat is figyelembe kell venni. A szabályozási szükséglet mellett ugyanolyan súllyal kell szerepeljen a szabályzatok koherenciájának biztosítása, ami az intézményen belül az Igazgatóság feladata.

Az Egységszintű Működési Szabályzatokat szervezeti egységenként kell megalkotni. A szabályzatok az intézmény Szervezeti és Működési Szabályzatának feladat-lebontásából állnak, és speciális előírásokat tartalmazhatnak az intézeti SzMSz-hez képest. A szabályzatoknak ki kell térnie az integritási kockázatok kezelésére is. Ez abból adódik, hogy értelemszerűen más-más kockázatok keletkeznek egy fekvőbeteg osztályon, mint műszaki területen, vagy éppen a rendészetnél.

A szabályzatokat egyedi vezetői utasítások egészítik ki menedzsmenti szinten éppúgy, mint a szervezeti egységeknél.

A menedzsment munkáját segítő bizottságok kell, hogy alakuljanak, melyek a főigazgató munkáját segítik, javaslattevési jogkörrel. A legfontosabbak ebben a témakörben az Etikai Bizottság és a Belső Kontroll Bizottság.

Kulcskérdések az integritáshelyzet értékeléséhez:

- Vannak-e (akár jogszabály, akár egyéb szabály formájában megfogalmazott) előírások a következő területekre vonatkozóan:
 - összeférhetetlenség másodállások/anyagi érdekeltségek?

- ajándékok/meghívások elfogadása?
- titoktartás?
- a vállalkozók külső átvilágítása?
- lobbizás?

Integritás a szervezeten belül:

- nemkívánatos magatartás (pl. diszkrimináció és megfélemlítés elleni küzdelem, annak kezelése?)
- költségterítési igények?
- email, Internet- és telefonhasználat?
- a munkáltató tulajdonának használata?

Etikus magatartás

Az etikus magatartás két részből áll. Az egyik a szabályozottságon alapuló szabálykövetés, a másik az erkölcsi normákon alapuló erkölcsileg tudatos magatartás. A szabálykövetés jogilag kikényszeríthető, míg az erkölcsileg tudatos magatartás elvárható. Az etikus magatartás megvalósítása ennek alapján úgy növelhető, ha az elvárt erkölcsi magatartás minél több eleme megjelenik jogi norma formájában. Az elmúlt időszakban számos elvárt erkölcsi magatartás jelent meg jogi előírásként. Ilyen a hálapénz elfogadásának tilalma, vagy éppen az a kötöttség, ami az egészségügyi dolgozó mozgásszabadságát csökkenti az egyes egészségügyi intézmények között (csak azért nem változtat munkahelyet a dolgozó, hogy nagyobb legyen a fizetése, mert erre a jogszabály nem ad lehetőséget), növelve ezzel az intézmény iránti elkötelezettséget.

A hálapénz elfogadásának kérdése azért indokolja a téma kiemelt kezelését, mert a hálapénz adása és elfogadása beépült a társadalmi köztudatba, társadalmilag elfogadottá vált az évek alatt. A hálapénz durvább megjelenési formája a hálapénz kikötése, ami a beteg kezelését, műtétét megelőzően történik.

A hálapénz felszámolása az állami ellenőrző szerveken túl az intézmény aktivitását is igényli. Az intézmény menedzsmentjének elkötelezettnek kell lennie abban, hogy a hálapénz „intézményt” visszautasítja.

Az intézmény etikai elkötelezettségét igazolná, ha a menedzsment az erre vonatkozó hitvallását nyilatkozat formájában közzé tenné honlapján, illetőleg az intézmény fekvőbeteg és járóbeteg osztályain egyaránt. A betegekben, illetve a rendeléseken megjelenő személyekben tudatosítani kell azt, hogy az intézmény a beteg ellátása és gyógyítása érdekében mindent megtesz akkor is, ha hálapénz átadására nem kerül sor. A betegek egy része ugyanis azt gondolja, hogy ha nem ad hálapénzt, akkor „nincs hová visszajönniük”.

Az intézményen belül a hálapénz kiiktatására belső kontrollokat is be kell építeni. Ennek formája a vezetői és belső ellenőrzés egyaránt lehet. Ki kell dolgozni azokat a formákat és módszertanokat, amivel az etikus működés mérhető anélkül, hogy a beteg ellátását végző orvos személyiségi jogai, szakmai tekintélye sérülne.

Érdemes felülvizsgálni a betegelégedettségi kérdőívet is, ami erre a kérdéskörre is kiterjed.

Fontos jelezni, hogy a hálapénz kategóriába nem „csak” a betegek hálájuk jeleként átadott pénz vagy ajándéktárgy tartozik, hanem bármely olyan, a dolgozó és más cég által kötött magán-szerződés, ami összefüggésben van a dolgozó munkahelyén végzett alaptevékenységével, azok is jogtalan előnynek minősülnek, így a Büntető törvénykönybe ütköznek.

A szervezeti kultúra, etika egyéb kérdései

A szervezeti etikáról való párbeszéd jelentős hatással van a kontroll-kiépítettségre. Ennek eszközei a szabályozáson túl a képzés.

A **képzés** eleme kell legyen az alapképzés, ami a dolgozó felvételekor meg kell történni. Az általános ismereteken, képzésen túl azonban nagyon fontos, hogy a dolgozó az adott szervezeti egység vezetőjétől is tájékoztatást kapjon a szervezeti egység specifikumairól, szakmai elvárásairól, a feladatellátás etikai elemeiről, az adatvédelmi, személyiségi jogok kérdésekről.

A kontrollok kiépítettségéhez hozzájárul - a nem utolsó sorban - a **bejelentők védelmének** kialakítása és a vezetés példamutatása is.

Az intézmény tevékenységével összefüggésben bejelentés tehető. A bejelentésekre vonatkozóan belső szabályzat készül(t), ami a bejelentők védelmét, a bejelentések kivizsgálásának eljárásrendjét, valamint az azok alapján megtenni szükséges intézkedéseket tartalmazza.

A bejelentések kezelése során szigorúan be kell tartani az adatvédelmi rendelkezéseket. A bejelentő adatait zártan kell kezelni. A bejelentővel szemben, ha a bejelentő jóhiszeműen tette a bejelentést, semmilyen hátrányos jogkövetkezményt nem lehet alkalmazni. Jóhiszeműnek kell tekinteni a bejelentőt, ha a rosszhiszeműsége nem bizonyítható.

Az integritás tanácsadó a vizsgálat során tudomására jutott információkat bizalmasan kezeli, azokat kizárólag a bejelentés kivizsgálásához használhatja fel. A bejelentések iratkezelése az integritás tanácsadó felügyeletével történik, ezért célszerű, ha a bejelentéshez kapcsolódó iratok érkeztetésére és iktatására is jogosultságot kap. Az integritás tanácsadó az eredeti iratokat az eljárás teljes folyamatában kezeli, nyilvántartja és őrzi. Folyamatosan gondoskodik arról, hogy a személyes, illetve védett adatokhoz illetéktelenek ne férjenek hozzá. A bejelentő személyére vonatkozó adatok más szervnek történő átadása, vagy nyilvánosságra hozatala feltételekhez kötött. Tehát ez esetben a bejelentő személyes adatai csak a bejelentés alapján kezdeményezett eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szerv részére adhatóak át, ha a bejelentő a személyére vonatkozó adatok más szervnek történő átadásához vagy a nyilvánosságra hozatalához előzetesen és önkéntesen hozzájárul.

Az integritást sértő események számának alakulására nagy hatással bír a **menedzsment személyes példamutatása**. Az etikus vezetés többet jelent annál, hogy egy vezető nem korrump. Az etikus vezető testesíti meg a szervezet és a szervezet tagjainak célját, vízióját, értékeit figyelemmel az etikai normákra. Az etikus vezető a szervezet céljait összeköti a munkatársak belső és külső céljaival.

A vezetés hatékonyságát gyakran a vezető őszinteségével, integritásával és szavahihetőségével is összekapcsolják. Az etikai vezetés magában foglalja az „erkölcsi menedzser” feladatát is, amely számos olyan látható viselkedési elemet tartalmaz, amely nem szükségszerűen a személyes jellemvből ered. Az etikus vezetést a normatív módon megfelelő magatartás demonstrálásán a személyes tevékenységeken és a személyek közötti kapcsolatokon keresztül, valamint a döntéshozatalon, a kétoldali kommunikáción és a megerősítésen keresztüli magatartási szabályok követésében mérhetjük.

A szervezeti kultúrára, a szervezeti erkölcsre hatással bíró vezetői attitűdök a következők lehetnek:

- a vezető szakmai igényessége,
- a vezető munkafegyelme,
- a vezető szabálykövetése,
- a vezető nyílt és őszinte, mindenre kiterjedő kommunikációja és információ megosztása az integritás tanácsadóval szemben,
- a vezetői döntések megalapozottsága,
- a vezető – önmagával és kollégáival szembeni - igényessége a képzésre, továbbképzésre, a szakmai kutatások megismerésére való hajlandóságban,

- a vezető kommunikációs képessége és a konfliktusok megbeszélésére való igénye,
- a vezetői döntések következetessége,
- az alkalmazottak tisztességes bánásmódban való részesítése,
- őszinteség,
- a vezetői döntésekben a diszkrimináció teljes mellőzése
- körültekintő személyzeti tevékenység a kollégák kiválasztásában.

Kulcskérdések az integritáshelyzet felméréséhez:

- Folyamatos figyelmet kap-e az integritás kérdése?
- Szerepel-e az integritás a szervezet küldetésnyilatkozatában?
- Meghatározásra kerültek-e a legfontosabb értékek (pl. pártatlanság, szakértelem, hivatásetika stb.)?
- Rendelkezik-e a szervezet etikai kódexszel?
- Tesznek-e a dolgozók esküt vagy fogadalmat?
- Bátran meg lehet-e vitatni integritással kapcsolatos kérdéseket?
- Elegendő lehetőség nyílik-e a kritika kifejezésére?
- Világosan kommunikálja-e a szervezet más intézmények, harmadik személyek felé az integritás fontosságát?
- Nyíltan esik-e szó az integritással kapcsolatos szabálysértésekről és ezek kezeléséről?
- Természetesnek számít-e, hogy az egyes személyek felelősséggel tartoznak viselkedésükért?
- Elegendő figyelmet kap-e a munkahellyel való megelégedettség?
- A gyakorlatban is hangsúlyozza-e a vezetés az integritás fontosságát?
- Törekszik-e a vezetés az integritáspolitikára és az arra vonatkozó intézkedések végrehajtására?
- Mindig megfelelően reagál-e a vezetés az integritással kapcsolatos kérdésekre?
- Betartja-e a vezetés az integritásra vonatkozó előírásokat és/vagy az etikai kódexet?

A szervezet alaptevékenységét érintő kérdések

Az intézmény a kitűzött szervezeti célok elérése érdekében

- a „beteg-barát” környezet kialakításával kívánja elősegíteni a betegek mielőbbi gyógyulását. A kórházi tartózkodás alatt humánus, gondoskodó ápolás biztosítására törekszik, megfelelő higiénés feltételek mellett.
- nagy hangsúlyt fektet betegeink korrekt tájékoztatására és jogaik érvényesítésére.
- a munkatársaink tervszerű és folyamatos továbbképzése biztosítja a gyógyítás-, ápolás-, rehabilitáció- és gondozás magas szakmai színvonalát.
- folyamatosan fejleszti a diagnosztikus- és terápiás műszer/gépparkot.
- vezetése a minőségi betegellátás folyamatos ellenőrzésével és javításával kíván a kitűzött célnak megfelelni.

A humánpolitikai folyamatok és belső képzések

Mint ahogy az alkalmazottak képezik a szervezet „erkölcsi tőkéjét”, nekik kell állniuk az integritás-politika középpontjában. A humánerőforrás menedzsment és a személyzeti politika számos lehetőséget kínál a szervezet számára az alkalmazottak integritásának előmozdítására.

Az intézmény humánerőforrásának elemzése, a humánpolitikai folyamatok átvilágítása sok információt ad az intézmény integritási helyzetéről.

Humánerőforrás fluktuáció és az etikus vezetés

A szervezeti struktúra és humán-erőforrásgazdálkodás elemzését az indokolja, hogy az integritás alapú kultúra, azon belül pedig az etikus vezetés alapja és megvalósítói a szervezet munkatársai és vezetői. Vizsgálandó, hogy maguk a munkatársak milyen gyakorisággal cserélődnek egy szervezeten belül (fluktuáció), hiszen ez is jelezheti az etikus vezetést, vagy annak hiányát. Akkor lehet érvelni amellett, hogy az alacsony vagy a magas fluktuáció jelent nagyobb hatékonyságot, ha meg tudjuk állapítani, hogy a távozók munkateljesítménye milyen volt. Ha a nagyon jók távoztak többen, akkor az etikus vezetésben problémát jelezhet a fluktuáció. A magas fluktuáció az oka is lehet a szervezeti integritás gyengeségének, hiszen az integritás bizonyos értékek, magatartásformák elsajátításában is testet ölt, amelyeket a személyi kontinuitás szolgálhat. Másfelől a fluktuáció mértéke jelezheti is a szervezeti integritással kapcsolatos aggályokat. Utalhat arra, hogy az alkalmazottak bizonyos helyzeteket a szervezeten belül nem tartanak kívánatosnak, ám nem állnak rendelkezésre olyan rendszerek, amelyek a dolgozók integritással kapcsolatos kifogásait/észrevételeit, panaszait kezelhetnék. Így, mintegy végső lehetőségként, az alkalmazotti állomány egy része elhagyja az intézményt.

Ugyanez az összefüggés vizsgálható szervezeti egységenként is. Az összefüggéseket azonban árnyalhatják egyéb körülmények is, pl. a szervezeti egységek által ellátott feladatok pszichés igénybevétele, a munkakörülmények egyenlőtlensége stb.

Kulcskérdések az integritáshelyzet értékeléséhez:

- az intézmény méri-e a távozó dolgozók számát és szervezeti egységek szerinti megoszlását?
- az intézményen belül történik-e interjú a távozó dolgozókkal?
- az intézményen belül van-e lehetőség arra, hogy a dolgozók az integritással kapcsolatos véleményüknek hangot adjanak, az észrevételeket a szervezeti egységen belül (közvetlen vezető) vagy más személynek (pl. integritás tanácsadó) mondhatják-e el?
- az intézményen belül a bérpolitika egységes elveken nyugszik-e vagy a bérek öltözködészerűen kerülnek kialakításra?

Kiválasztás rendszere

A szervezeti integritás szempontjából nagy jelentősége van a kiválasztásnak és a felvételi eljárásnak.

A kiválasztás akkor lesz megfelelő, ha a felvételi meghallgatást végző a szakmai képzettségen túl teszteli a jelentkező személyiségét is annak érdekében, hogy megtudja, a jelentkező integrálása a szervezetbe sikeres lehet-e, a jelentkező a szervezet szakmai-etikai követelményeinek eleget tud-e tenni. A meghallgatást végző vezetőnek ismertetnie kell az intézmény, illetve a szervezeti egység feladatait, a munkakörülményeket, valamint az etikai elvárásokat. Mindeközben értékelni kell a jelentkező ezekhez való viszonyulását.

Elengedhetetlen, hogy a felvételi eljárás során a jelentkező a végzettségét, kompetenciát igazoló dokumentumokat eredetben bemutassa. A másolat készítéséhez a jelentkező hozzájárulása szükséges, amit írásban rögzíteni kell. A végzettséget igazoló dokumentumok bemutatása és a büntetlenséget igazoló hatósági igazolás hiányában szerződés nem köthető a jelentkezővel. Nem elfogadható az, hogy sürgős szükség van a dolgozóra, ezért majd utólag bemutatja a szükséges dokumentumokat.

Kulcskérdések az integritáshelyzet értékeléséhez:

- Meghatározott eljárás szerint folyik-e valamennyi jelentkezés elbírálása?
- Van-e felvételi bizottság, amely véleményt mond a felvételi döntésekről?
- Megtekintésre kerülnek-e az önéletrajzok, diplomák, ajánlólevelek, stb. a felvételi eljárás során?
- Része-e az integritás az új alkalmazottak számára kialakított képzési programnak?
- Aláíratnak-e az alkalmazottakkal titoktartási nyilatkozatot ott, ahol szükséges?
- Rendszeresen napirendre kerül-e az integritás kérdése a munkamegbeszélések és teljesítményértékelő megbeszélések során?
- Fontos szerepet kap-e az integritás kérdése határozott idejű foglalkoztatásnál és az egyéb foglalkoztatottak (pl. személyes közreműködők) megbízásánál?
- Megvizsgálják-e az integritással kapcsolatos kérdéseket, amikor egy alkalmazott távozik a szervezettől, illetve a kilépéskor alkalmaznak-e interjút

Képzések

Az integritásfejlesztés egyik eszköze lehet a képzés. A képzés első fázisa a dolgozó felvételekor történik. Az általános képzés jelenleg az integritás és adatvédelem kérdéseire koncentrálódik, időhatáros. Az általános képzésen túl legalább annyira fontos, hogy az adott szervezeti egység vezetője adjon útmutatást a dolgozónak a munkába állása előtt. Az útmutatás a belső szakmai és emberi elvárásokra, a szervezeti egység belső ügyrendjére, és a szabályzatok hozzáférhetőségére kell kiterjedjen. A felvételi képzés alapvetően elméleti tudás alapú, amit a munkavégzés során, amikor a dolgozó már tudja mihez kötni az ismereteket, ki kell egészíteni gyakorlati képzéssel is.

A képzéseknek azonban nem szabad megállniuk a felvételi alapképzésnél, szükséges a tudás frissítése, a változások nyomon követése, a gyakorlati tapasztalatok és példák megismerése, valamint a tudatosság fejlesztése.

A képzések lehetnek multidiszciplináris megközelítésűek, a jog, politológia, etika, szociológia, szervezetfejlesztés szegmenséből, és lehetnek szakmai tréningek, amik tapasztalat alapú módszertant alkalmaznak a szakmai tartalom átadására.

A képzések akkor hatékonyak, ha a dolgozó az ott elhangzottakat saját szervezeti egységére tudja vonatkoztatni, és a példákat saját szervezeti gyakorlatában el tudja helyezni. Ilyen példák lehetnek: hogyan tudjuk szűrni a beteg állapotáról érdeklő személy jogosultságát a tájékoztatáshoz; milyen feltételekkel adhatok ki belső iratot olyan személynek, aki nem azon az osztályon dolgozik, ahonnan az irat származik; a beteg vizsgálatakor, kezelésekor milyen módon kell a személyiségi jogokat, különösen az emberi méltósághoz való jogot biztosítani; az informatikai eszköz otthoni használata során milyen gyakorlatot kell követnem; a beszerzésre vonatkozó tárgyalásokat milyen közegben, ellenőrzés mellett lehet, célszerű lefolytatni stb.

Kulcskérdések az integritási helyzet felméréséhez:

- Kifejezett követelmény-e az integritás minden beosztásban?
- Biztosít-e a szervezet rendszeres képzést az integritás témájában?
- Felhívja-e a szervezet a veszélyeztetett beosztásban dolgozó alkalmazottak figyelmét a jellemző kockázatokra és a kockázatok megelőző intézkedésekre?
- Kapnak-e az alkalmazottak szakmai segítséget és/vagy tanácsot az integritást érintő kockázatok kezeléséhez?

A pénzügyi és beszerzési kérdések

A pénzügyi és beszerzési kérdések kiemelt jelentőséggel bírnak az integritásfelmérésben és megelőzésben, hiszen a pénzügyi és beszerzési szabályok megsértése az integritást sértő események legsúlyosabbikát, a korrupció lehetőségét foglalják magukba.

A pénzügyi és beszerzési kérdések zöme jogilag szabályozott, a szabályok megsértésének büntetőjogi, adóügyi, számviteli, munkaügyi következményei lehetnek, de nem elhanyagolható az intézménybe vetett bizalom megrendülésének vagy elvesztésének lehetősége sem. A pénzügyi, beszerzési szabályokat jogszabályok rendezik. A jogszabályokra épülve számos pénzügyi-gazdasági szabályzat kiadását írja elő jogszabály.

A közintézmények, az állampolgárokkal és a gazdasági szervezetekkel elsődleges tevékenységük, közszolgáltatások nyújtása keretében lépnek kapcsolatba. A privát szereplőkel kialakított leggyakoribb kapcsolati forma a szakértők alkalmazása, a közbeszerzések, a közintézmény tulajdonában álló ingatlanok hasznosítása és a nem állami szereplőkkel kialakított együttműködési megállapodások. Gazdasági szereplőkkel az intézmény a beszerzések, közbeszerzés, szállítói kapcsolatok, felújítások révén kerül kapcsolatba. Az egészségügy területén szólni kell a gyógyszer-gyárakkal való kapcsolatról, ami kapcsolat egyaránt jellemző az intézménnyel való kapcsolatra és a gyógyszerkipróbálásra, orvosokkal kötött megállapodásokra.

Szerződések

Alapvető követelmény, hogy az intézmény a jó gazda gondosságával járjon el, érdekeit a gazdasági szereplők körében szokásos módon érvényesítsék mielőtt szerződéseiket ellentételezik, megbízottaikat, vállalkozóikat kifizetik. A szerződések kifizetését megelőző, a teljesítésigazolás kiállításához kapcsolódó ellenőrzés az áru vagy szolgáltatás megfelelőségét érdemben vizsgálja meg. Ez az utolsó ellenőrzési pont, amikor a megrendelő még erős üzleti alkupozícióval rendelkezik.

Az integritást erősítő további fontos eszköz a hatáskörök megosztása, több személy, vagy munkakör között. Ilyen megoldás a „négy szem elv” alkalmazása, valamint a gazdálkodási jogkörgyakorlás során a kötelezettségvállalás, utalványozás és pénzügyi ellenjegyzés feladatainak különböző személyekhez történő telepítése.

Az intézmény működéséhez számos olyan áru és szolgáltatás beszerzése szükséges, amelyek tervezhető módon, rendszeresen visszatérő jelleggel jelentkeznek. Az, hogy az intézmény tartalmilag és jogilag is az érdekeinek megfelelő szerződéseken keresztül jusson hozzá árukhoz és szolgáltatásokhoz, úgy biztosítható, hogy a hosszabb időszakra szóló szerződéseit a jó gazda gondosságának megfelelően időről időre felülvizsgálja.

Szakértők alkalmazása

Az intézmények működésében számos olyan eseti és állandó tevékenység jelentkezik, amelyek ellátásához az intézmény nem rendelkezik a szükséges szakmai kompetenciával. Mivel a szakértők alkalmazása számos esetben szükséges az intézmény működéséhez, így a kapcsolódó kockázatra adott megfelelő intézményi válasz nem a külső szakértők teljes körű mellőzése, hanem a számon-kérhetőséget erősítő szabályozás kialakítása, a teljesítés feltételeinek pontos, előzetes meghatározása.

Beszerezések, közbeszerzés

Integritási szempontból a közbeszerzések kétarcúak: a közbeszerzési eljárás nagyobb értékű szerződések, megbízások jelent, amelyek így nagyobb korupciós érdekeltséggel néznek szembe, de ezzel párhuzamosan szigorú szabályozással és eljárási határidőkkel, a nyilvánosság kontrolljával és dokumentációs kötelezettséggel, valamint erős versenykövetelményekkel járó folyamat. Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy a nagyobb beszerzési értékekkel járó nagyobb integritási veszélyeket a szigorúbb közbeszerzési szabályok ellensúlyozzák.

A közbeszerzési forma növekvő szerepe mellett jelentős gazdasági súlyt képviselnek a közbeszerzési értékhatárt el nem érő, vagy más speciális körülmény miatt a Közbeszerzési törvény hatálya alá nem tartozó beszerzések. A beszerzések integritását erősítő két legjelentősebb kontroll az ajánlattevők számához, több pályázó meghívásához kapcsolódik.

Felmerül annak a kockázata, hogy a közbeszerzési törvény szerinti eljárások mellőzésével a beszerző intézmény egyik célja a verseny mérséklése lehet. Az integritás szempontjából tehát nem a beszerzések aránya, hanem a kapcsolódó kontrollok hiánya kifogásolható.

- A pénzügyi és beszerzési kérdések körében az intézmény integritása több tevékenységi területen is sérülhet:
- a szabályozás hiányossága,
- vagyontárgyak, eszközök nyilvántartása,
- közbeszerzések, beszerzések,
- külső szakértők alkalmazása,
- selejtezés,
- kötelezettségvállalás, utalványozás,
- bizonylati fegyelem,
- pénzkezelés stb.
- költségjuttatás egyéb kifizetések

Kulcskérdések az integritáshelyzet felmérésére:

- a szabályozottság teljes körű-e?
- a pénzügyi-gazdasági területen az előírt végzettséggel rendelkeznek-e a dolgozók?
- létezik-e ellenőrzési nyomvonal?
- a belső ellenőrzés vizsgálja-e visszatérően a számviteli fegyelmet és a közbeszerzési eljárások jogszerűségét?
- a külső ellenőrzések nyomán elfogadott intézkedési tervek végrehajtását az intézményen belül vizsgálják-e?
- a pénzügyi, (köz)beszerzési tárgyalásokon hány fő vesz részt a külső partnerekkel történő megbeszélések során?
- az alacsonyabb értékű beszerzések során történik-e három ajánlatkérés vagy milyen módon történik a szerződő fél kiválasztása?
- a teljesítésigazolás, utalványozás, ellenjegyzés funkciói elkülönülnek-e?

Az iratkezelési és adatkezelési kérdések

Az irat- és adatkezelés szabályai belső szabályzatban kerültek rendezésre. Az adatkezelésnek és a megfelelő iratkezelésnek nagy jelentősége van. A nem megfelelő, nem megfelelően vezetett vagy a nem kellő tartalmú (az utólagos reprodukálást lehetővé nem tevő), a nyomon követést és a vezetői

ellenőrzést nem, vagy nem kellően segítő vagy nem az előírások szerinti részletezett vagy tartalmú, illetve szervezetileg vagy helyileg szétszóró, ezért nehezen követhető nyilvántartás, dokumentáció:

- negatívan hathat az intézmény alapfeladatainak ellátására,
- késlelteti a vezetői döntések meghozatalát,
- kártérítési kötelezettséget eredményezhet,
- az intézménybe vetett bizalmat csökkenti,
- veszélyezteti az adatszolgáltatási kötelezettség teljesítését a fenntartó irányába,
- személyi felelősségre vonást eredményezhet a fenntartó részéről.

Ezen felül az adatok egy részének rögzítése informatikai rendszerben (Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Tér) is megtörténik, amit jogszabály ír elő. A rossz adatrögzítésnek az intézményre nézve hátrányos következménye van, hiányos adatrögzítés esetén az ellátáshoz kapcsolódó támogatás összege elvonásra kerülhet. A pontos és naprakész adatrögzítés hiánya tehát nagy integritási kockázatot rejt magába.

Az előzőekben rögzített feladatok végrehajtása akkor sikeres, ha a dokumentálás és informatikai adatrögzítés területén rendszeresek a képzések és a felmerülő problémák, kérdések megoldására, megválaszolására az intézmény azonnali konzultációs lehetőséget biztosít az irat- és adatrögzítésért felelős funkcionális szervezeti egységekkel. A strukturális garanciákon (szabályozás, utasítások) túl nagy szerepe van a háttérszervezeti egységek dolgozói (Iráttár, Informatika) szakmai hozzáállására, a szervezet iránti lojalitásukra és a hivatástudatukra.

Kulcskérdések az integritáshelyzet felmérésére:

- a szervezet rendelkezik-e iratkezelési és irattári szabállyal?
- az iratok biztonságos, zárt tárolása megoldott-e az intézménynél?
- az iratok kezelésére és irattárból történő kivételre léteznek-e jogosultsági szabályok?
- az iratmozgás követhető-e?
- a számítógépes iktatási rendszerhez létezik-e használati leírás?
- a számítógépes iktatás jogosultsága dokumentált-e? (külön dokumentum, munkaköri leírás egyéb)
- a számítógépes adatrögzítés során biztosítható-e az, hogy illetéktelen, harmadik személyek az adatokhoz ne férjenek hozzá?

Ügyfélkapcsolatok

Az intézmény ügyfélkapcsolati rendszere sokrétű. Az intézmény tevékenységéből adódóan az ügyfélkör a következőképpen alakul:

- az egészségügyi szolgáltató ügyfélkörét alapvetően a betegek alkotják, de a betegellátáshoz, a betegekhez szorosan kapcsolhatók a látogatók, hozzátartozók, barátok is.
- az intézmény működését biztosító szervezeti egységek (gazdasági-műszaki ellátás, igazgatás stb.) körében az ügyféli körhöz tartoznak a szerződő partnerek, beszállítók, műszaki-pénzügyi szakértők, közbeszerzési, beszerzési pályázók, kivitelezők stb.

Betegellátás

A szolgáltató állam számára az ügyfelek véleménye az igénybe vett közszolgáltatásról kulcsfontosságú információ. A panaszkezelő rendszerek az ügyféli visszacsatolás passzív formáját jelentik. Ennek eredménye fontos ugyan, de csak a negatív tapasztalatok, a kifogások megismerésére alkalmas.

Pontosabb képet ad a betegek elégedettségének mérése, amelyben az intézmény aktív kezdeményezőként lép föl azért, hogy az állampolgárok véleményét megismerje. Ez a módszer sem tökéletes, hiszen a beteg (hozzátartozó) akkor elégedett, ha meggyógyult, az ellátás közben felmerült észrevételét ilyenkor hajlamos elfelejteni, elnézni, ha viszont a beteg a legkörülményesebb ellátás mellett sem gyógyítható, akkor elégedetlen, és feszültségét az intézmény ellen fordíthatja. Minden esetre a beteg-elégedettségi kérdőívek hasznosak lehetnek, hiszen rávilágíthatnak fennálló problémákra, különösen akkor, ha többen jelzik ugyanazt a fennálló problémát (pl. vizsgálat közben ki-be járnak orvosok, nővérek, miközben meztelenül állok a vizsgálóban, az ebédet rendszeresen hidegen kaptam meg stb.).

A szolgáltatás jellege az elektronizált döntéshozatali rendszer kialakítását az intézményben döntően kizárja. Ahol működőképes lehet, illetve jelenleg is működik, az a transzplantációs várólista (műteti várólisták), amit azonban több szakmai feltétel is befolyásol. Az integritási kockázatot az jelenti, hogy a rendszerből nem zárható ki a szubjektum a „betegkiválasztásban”, és műteti zsúfoltság esetén nem csak a sürgősség, hanem a műtétet végző orvos intézményen belüli súlya is meghatározhatja a műteti sorrendet.

Az előzőeken túl a beteg, hozzátartozó és az intézmény kapcsolatában az integritást sértő leg-súlyosabb veszélyforrások a következők lehetnek:

- hálapénz kikötése a kezelés, beavatkozás előtt,
- hálapénz felajánlása, illetve elfogadása,
- a beteg (hozzátartozó) a panaszát nem az intézményvezetőnek, hanem a (közösségi) médiának juttatja el, amikor is az intézmény csak fut az események után.

Gazdasági-pénzügyi kapcsolatok

Az intézmény működését biztosító szervezeti egységek ügyfélkapcsolata kiterjedt, az ebben rejlő - szerződésekhöz, közbeszerzéshez és beszerzéshez kapcsolódó - kockázatok az 5. pontban kerültek részletezésre.

Érdemes azonban részletesebben szólni a szakértők szerepéről és az ebben rejlő kockázatokról. Külső szakértő alkalmazása sok esetben elkerülhetetlen, hiszen a külső szakértő olyan szakmai kompetenciával rendelkezik, amivel az intézmény nem rendelkezik, illetve állandó foglalkoztatási igényük nem merül fel, vagy szakértőként való foglalkoztatásuknak kisebb anyagi vonzata van, mintha az adott területre állandó munkatársat foglalkoztatna az intézet. Az sem elhanyagolható szempont, hogy sok, még teljes mértékben értéket teremtő munkatárs, akinek nyugdíjazására sor kerül, szívesen jön vissza dolgozni az intézménybe, és az intézmény is szívesebben foglalkoztat olyan munkatársat, aki a szakmai tudása mellett emberileg is elkötelezettje a szervezeti céloknak, mint egy teljesen idegen kollégát. Végül azt is rögzíteni kell, hogy szakértő alkalmazását néhány esetben jogszabály írja elő, pl. a közbeszerzések területén.

Az intézmény a külső szakértőket leggyakrabban tanácsadói feladatokra veszi igénybe. Mindazonáltal a tanácsadói szerepkörök társadalmi szinten több esetben formálisak. A tanácsadói feladatok érdemi tartalma nehezen megítélhető, átláthatósága a legkevésbé biztosítható, ezért indokolt e terület kontrollszintjének a megerősítése.

Kulcskérdések az integritáshelyzet felmérésére:

- az intézmény rendelkezik-e etikai kódex-szel?
- ha igen, az etikai kódex kitér-e a hálapénz és a műteti (transzplantációs) várólistákra?
- az intézmény a betegelégedettségi kérdőíveket alkalmazza-e? Az abban rögzített információk felhasználásra kerülnek-e? A menedzsment ezeket az adatokat ismeri-e?
- létezik-e ellenőrzési nyomvonal?

- a kontrollszint meghatározásához a menedzsment felhasználja-e az éves integrációs jelentést és egyéb beszámolókat, intézményen belül készült felméréseket?
- a belső ellenőrzés vizsgálja-e visszatérően az ügyfélkapcsolatokban rejlő kockázatokat, külső és belső szabályok érvényesülését az intézményben?
- a külső ellenőrzések nyomán elfogadott intézkedési tervek végrehajtását az intézményen belül vizsgálják-e?

A folyamatok elektronizálása

A XXI. század technikai fejlettsége mellett az informatikának nagy jelentősége van:

- informatikai eszközökön keresztül történik a kommunikáció döntő többsége,
- a folyamatok, dokumentáció a számítógép által rögzített,
- a pénzügyi tevékenység az intézményen kívül és belül is informatikai úton történik,
- az alaptevékenységgel, a betegellátással összefüggő adatok számítógépes úton (is) rögzítésre kerülnek,
- az intézmény informatikai úton kapcsolódik nagyobb adatbázisokhoz, rendszerekhez,
- az adatszolgáltatás informatikai úton történik, csak úgy, mint a szakmai beszámolók, jelentések megküldése,
- a dolgozók és a betegek személyes, védett adatai is informatikai adatbázisban kerülnek rögzítésre.

A felsorolásból következően elmondható, hogy elemi érdek fűződik ahhoz, hogy az informatikai rendszerekben rögzített adatok pontosak, átláthatóak legyenek, azok rögzítése gyorsan megtörténjen. Legalább ennyire kiemelkedő kérdés az informatikai rendszer biztonsága. Az adatvédelem az intézmény feladata, de a rendszeren keresztül azt is biztosítani kell, hogy a csatlakozott hálózatban ne okozzon sérülést az intézmény, tehát a védett csatornákat biztosítani és rendszeresen ellenőrizni kell.

A biztonság fontos szerepet játszik egy szervezet integritásának megővésében. A biztonsággal kapcsolatos feladatok alapos átgondolást igényelnek, mert a szervezet csak így élvezhet kellő fokú védettséget. Az integritás szempontjából mind a fizikai biztonság (záruk, páncélszekrények stb.), mind az információ biztonsága (számítógépekhez való hozzáférés) nagy jelentőséggel bír. Az információs biztonság bizonyos elemei szorosan kapcsolódnak az integritás kérdéséhez, mint például:

- Tiszta asztal szabály: az íróasztalok és az irodák rendezettsége, mellyel megelőzhető, hogy jogosulatlan személyek is betekinthesse nyitva hagyott dokumentumokba.
- Egyes információk „bizalmas” vagy „titkos” minősítése: a dokumentumokat és az aktákat bizalmasság tekintetében osztályozni kell és megfelelő eljárásokat kell kialakítani a „bizalmas”-nak minősített információk megfelelő kezelése céljából.
- Iktatási rendszerek: szigorúan ellenőrzött iktatási rendszereket kell alkalmazni annak biztosítása érdekében, hogy a bizalmas vagy egyéb minősített információk ne kerülhessenek jogosulatlan személyek birtokába.

Az informatikai biztonság körében szólni kell még az intézményi informatikai eszközhöz való távhozzáféréstől. Manapság gyakori akár távmunkavégzés keretében is az informatikai kapcsolódás az intézményi hálózathoz. Az otthoni munkavégzés engedélyezése esetén a távhozzáférés feltételeit a dolgozóval ismertetni kell, és nyilatkoztatni arról, hogy az alkalmazás feltételeit megismerte, megértette és tudomásul vette a jogsértés következményeit.

Kulcskérdések az integritáshelyzet felméréséhez:

- történtek-e intézkedések: a fizikai biztonság megteremtése érdekében (zárak, ablakok, ajtók, páncélszekrények stb.)? és az információ biztonsága érdekében (informatikai biztonság, „tisztá asztal” szabály, bizonyos információk „bizalmas”/„titkos” minősítése, hozzáférési jogosultságok, iktatási rendszerek)?
- az informatikai hozzáférések szabályozottak-e,
- rendelkezik-e az intézmény informatikai biztonsági szabályzattal?
- szerveznek-e informatikai képzéseket a dolgozók belépésekor, a programok, adatbázisok változásakor?
- a távmunkavégzés informatikai feltételei rögzítettek-e az intézménynél?

A fentiekből adódik, hogy a megfelelően, szigorúan szabályozott és kontrollált elektronikus ügyintézési rendszer segítségével jobban lehet biztosítani az integritás teljes biztonságát, mint a hagyományos papír alapú ügyintézés során. Az egészségügyi intézményekben, ahol az alaptevékenységből adódóan kiemelkedően sok szenzitív adatkezelés folyik, ott az adatbiztonság kiemelkedően fontos kérdése az integritásirányítási rendszernek. A gyakorlati tapasztalat azt mutatja, hogy a professzionális elektronikus rendszerek alkalmazásával nő az integritási biztonság az egészségügyi intézményekben.

Az integrált kockázatkezelés

A szervezet vezetőjének felelőssége, hogy a szervezetet érintő külső és belső változások (jogszabályi, szerkezeti, személyi, feladatbeli stb.), valamint az azokkal összefüggésben felmerülő újabb kockázatok kezelése érdekében rendszeresen, de legalább évenként sor kerüljön a kockázatok felmérésére, a kockázatelemzés aktualizálására. A korrupció-megelőzési kontrollok működésének ellenőrzése akkor lehet igazán eredményes, ha az ellenőrzött szervezet a korrupciós kockázatait már felmérte, és az ezek kezelésére hivatott kontrollrendszert kialakította.

Az **ellenőrzést végzők feladatai** az integritási kontrollok működésének ellenőrzése során

Kiemelt feladat az ellenőrzött szervezet működéséből adódó kockázatok kezelését szolgáló (köztük a korrupció-megelőzési) kontrollok érvényesülésének, a kontrollokat tartalmazó szabályzatok betartásának, a kontrollok alkalmazásával kívánt eredmény elérésének ellenőrzése. Ennek egyik területe a szervezet működésének áttekintése a külső és belső szabályoknak való megfelelés tekintetében. Ez az ún. szabályszerűségi ellenőrzés. Másik területe a teljesítmény-ellenőrzés, amely annak megállapítására irányul, hogy a közpénzekkel és a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás megfelel-e az eredményesség, hatékonyság, gazdaságosság elveinek, illetve vannak-e lehetőségek a teljesítmény javítására.

Az intézmény korrupciós kontrolljai ellenőrzésének alapvető célja meggyőződni arról, hogy a szervezet:

- a kockázatfelmérés keretében azonosította a szervezet működésével összefüggő valamennyi kockázatot, a kockázatelemzést megfelelő rendszerességgel elvégezte,
- a kockázatok kezelésére alkalmas kontrollokat kialakította,
- a kockázatok kezelésével összefüggő feladatokat és a végrehajtásuk felelőseit egyértelműen meghatározta,
- a kontrollok működési feltételeit meghatározó szükséges szabályzatokat megalkotta,
- a szabályzatok aktualizálását és betartását biztosította,
- a kontrollok gyakorlati alkalmazásának, működésének ellenőrzését rendszeresen elvégezte.

Az ellenőrzést végző szervezetek, szervezeti egységek által végzett ellenőrzési feladatok, ellenőrzött területek:

Belső kontrollrendszer: A kontrolltevékenység részét képezi az alábbiak ellenőrzése [Bkr. 8. § (2) bekezdés]:

- a) a pénzügyi döntések dokumentumainak elkészítése (ideértve a költségvetési tervezés, a kötelezettségvállalások, a szerződések, a kifizetések, a támogatásokkal való elszámolás, a szabálytalanság miatti visszafizettetések dokumentumait is);
- b) a pénzügyi kihatású döntések célszerűségi, gazdaságossági, hatékonysági és eredményességi szempontú megalapozottsága;
- c) a költségvetési gazdálkodás során az előzetes és utólagos pénzügyi ellenőrzés, a pénzügyi döntések szabályszerűségi szempontból történő jóváhagyása, illetve ellenjegyzése;
- d) a gazdasági események elszámolásának kontrollja (a hatályos jogszabályoknak megfelelő könyvvizetés és beszámolás).

Belső ellenőrzés [Bkr. 21. § (2) bekezdés]:

- a) a belső kontrollrendszerek kiépítésének, működésének elemzése, vizsgálata és értékelése a jogszabályoknak és szabályzatoknak való megfelelés, valamint a működés gazdaságosságának, hatékonyságának és eredményességének szempontjából;
- b) a rendelkezésre álló erőforrásokkal való gazdálkodásnak, a vagyon megóvásának és gyarapításának, valamint az elszámolások megfelelőségének, a beszámolókat valódiságának elemzése, vizsgálata;
- c) a vizsgált folyamatokkal kapcsolatban megállapítások, következtetések és javaslatok megfogalmazása a kockázati tényezők, hiányosságok megszüntetése, kiküszöbölése vagy csökkentése, a szabálytalanságok megelőzése, illetve feltárása érdekében, valamint a költségvetési szerv működése eredményességének növelése és a belső kontrollrendszerek javítása, továbbfejlesztése érdekében;
- d) a belső ellenőrzési jelentések alapján megtett intézkedések nyilvántartása és nyomon követése.

Külső ellenőrzések

A költségvetési szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi és hatékonysági ellenőrzése. Külső ellenőrzésre jogosult szervezetek:

- ÁSZ
- Országos Kórházi Főigazgatóság
- NEAK
- ÁNTSZ
- Katasztrófavédelmi Főigazgatóság
- Magyar Nemzeti Levéltár

A külső ellenőrzésekről jegyzőkönyv készül. A megállapított hiányosságokra az intézmény intézkedési tervet készít, ami a feladatokat szervezeti egységekre lebontva tartalmazza, megjelölve a végrehajtás felelőseit.

Kulcskérdések az integritáshelyzet felméréséhez:

- az intézmény rendelkezik-e kockázatkezelési szabállyal?
- az intézmény rendelkezik-e belső kontrollszabállyal?
- az intézmény rendelkezik-e belső ellenőrzési kézikönyvvel és éves ellenőrzési tervvel?
- az intézmény reagál-e az évközben előálló, módosuló szervezeti kockázatokra?
- az intézménynél létezik-e belső teljesítménymérés?

A szervezet integritását érintő bejelentések kivizsgálása

A latin eredetű integritás szó jelentése érintetlen, vagyis romlatlanságra, feddhetetlenségre, megvesztegethetetlenségre utal, ami egyaránt értelmezhető személyekre és szervezetek működésére. Szervezetek vonatkozásában az integritás pozitív, társadalmi elvárásokkal összhangban álló, szilárd értékrend alapján való működést jelent, aminek feltétele a dolgozók azonosulása a szervezeti értékrenddel és az aszerinti cselekvés. A szervezet integritását sérti tehát minden olyan magatartás, ami ellentétes az intézmény pozitív céljaival, etikai normáival, vagy az érvényes, intézményre vonatkozó jogi szabályokkal. Az integritást sértő események legsúlyosabb formája a korrupció. **Korrupciós kockázat** alatt azt értjük, hogy az adott intézménynek a más személyekkel és szervezetekkel folytatott együttműködése során olyan valós, vagy vélt lehetőségek merülnek fel, amelyek az együttműködő fél számára jogosulatlan előnyöket jelenthetnek, az adott intézmény – vagy tágabb értelemben a közsféra számára – pedig valamilyen kárt okozhatnak. Ilyen területek különösen a támogatások igénylése és felhasználása, közbeszerzések, az intézmény közszolgáltatása. A kár lehet anyagi természetű, a szolgáltatások színvonalában jelentkező vagy bizalomvesztéssel járó kár.

Integritást sértő eseményt bárki észlelhet. Az intézmény alkalmazottja, valamelyik vezetője, de külső személy is, aki az intézménybe betegként, látogatóként vagy egyéb okból jön. Az integritást sértő magatartás sorsa a következőképpen alakulhat:

- az intézmény alkalmazottja az észlelést követően jelzéssel él vezetője felé. (A dolgozó közvetlenül jelzéssel élhet az integritás tanácsadó felé is. A bejelentő védelmi rendszerek ebben az esetben is működnie kell)
- a vezető a jelzés tartalmát vagy a saját maga által észlelt cselekményt, mulasztást kivizsgálja, a kivizsgálás eredményéről tájékoztatja a főigazgatót és az integritás tanácsadót
- az intézményen belüli ellenőrzés (külső vagy belső) által feltárt eseményt, mulasztást a főigazgató az integritás tanácsadó segítségével kivizsgálja,
- külső személy jelzését (bejelentését) a főigazgató az integritás tanácsadó bevonásával kivizsgálhatja.

A bejelentés jóhiszeműségét vélelmezni kell. A bejelentőt a bejelentés megtétele miatt hátrány, a rosszhiszeműség esetét leszámítva, nem érheti. A bejelentőt megilleti a védelem, adatainak zárt kezelése annak érdekében, hogy kiléte ne legyen megállapítható.

A bejelentés tartalmát ki kell vizsgálni, és annak eredményéről a bejelentőt tájékoztatni kell. A tájékoztatás tartalma nem sértheti más, harmadik személy jogát és az intézmény védett adatait. A tájékoztatás teljeskörű akkor, ha a bejelentő az integritást sértő cselekmény sértettje.

A bejelentés kivizsgálása során az érintett (bejelentett személy és/vagy a tevékenység irányítására kijelölt vezető) meghallgatása nem mellőzhető. A bejelentés kivizsgálását végző személynek meg kell jelölnie, hogy az integritást sértő cselekmény sért-e jogszabályt, belső szabályt vagy erkölcsi normába ütközik-e.

A bejelentés eredménye többféle lehet:

- a bejelentés alaptalan,
- a bejelentés alapos, de normatív intézkedést nem igényel, a bejelentés alapján azonban egyedi intézkedésre szükség van, ez lehet felelősségre vonás, illetve szervezési intézkedés is,
- a bejelentés alapos, és normatív intézkedésre: szabályozásra, utasítás kiadására vagy további ellenőrzésre van szükség.

Kulcskérdések az integritáshelyzet értékeléséhez:

- Alkalmaz-e a szervezet meghatározott eljárást, amelynek segítségével az alkalmazottak jelenthetik, ha szabálysértés gyanúját érzélik?
- Lehetőség van-e arra, hogy az alkalmazottak jelentsék a vezetőiknek a szabálysértés gyanúját?
- Részt vesz-e integritás-tanácsadó a bejelentések kivizsgálására vonatkozó eljárásában?
- Van-e külön eljárás (szabályzat) a külső forrásokból érkező jelzések és panaszok kezelésére?
- Meghatározott szabályok szerint történik-e az integritással kapcsolatos szabályszegések kivizsgálása?
- Rögzítik-e központilag az integritással kapcsolatos szabályszegéseket?
- Minden esetben reagál-e a szervezet az integritással kapcsolatos szabályszegésekre?
- Minden esetben jelentik-e az ügyészségnek vagy a rendőrségnek, ha bűncselekmény gyanúja forog fenn?

Konfliktuskezelés és válságkezelés a szervezetben

Konfliktuskezelés

A konfliktus egyének vagy társadalmi csoportok közötti olyan ütközés, amely mögött igények, szándékok, vágyak, törekvések, érdekek, szükségletek, nézetek, vélemények, értékek szembenállása húzódik meg. Harcra, összeütközésre akkor kerül sor, amikor a felek viselkedése akadályozza egyikük vagy másikuk igényeinek érvényesítését, vagy értékrendjük különböző.

Konfliktusok minden közösségben, így munkahelyi csoportokban is előfordulnak, természetes velejárói az együttélésnek. A konfliktusok kezelése mindig fontos, az egészségügyi szolgáltatónál azonban kiemelkedő jelentősége van, hiszen a konfliktuskezelés hiányában a konfliktus az egészségügyi szolgáltatás hatékonyságát, az emberi életet veszélyeztetheti. A konfliktuskezelése során arra kell törekedni, hogy a konfliktus feloldása ott történjen meg, ahol az felmerül, az érintett személyek között, amennyiben ez nem lehetséges vagy a konfliktus szakmai kérdés megoldására irányul, úgy a munkahelyi közvetlen vezető oldja fel a konfliktust. A konfliktus azonban felmerülhet szervezeti egységek között is, ez esetben a legközelebbi közvetlen felettes, végső soron a menedzsment feladata a konfliktus feloldása.

A konfliktus feloldása az intézményen belül meg kell történjen, hiszen annak „kivitele” az intézményből jelentősen csökkenti az intézmény iránti bizalmat, végső soron a betegellátásba vetett bizalmat is veszélyeztetheti.

A konfliktusok hatásuk szerint lehetnek:

- konstruktív konfliktusok (tisztességes verseny): lehetetlenné teszi a szociális rendszer stagnálását, a változást segíti elő, energiákat szabadít fel, és serkenti a kísérletezést, a cselekvési alternatívák jobb kiválasztását.
- destruktív konfliktusok (tisztességtelen versenyhelyzet): a verseny egyenlőtlen felek között zajlik (strukturális szempontból egyik fél esélytelen a másikkal szemben), amikor alacsony az egyetértés a követendő szabályokat illetően, és a felek kevésbé bíznak abban, hogy kölcsönösen betartják a szabályokat.

A konfliktusok kezelése a közösségekben szükségszerű és kívánatos, hiszen ennek hiányában a konfliktus „robbanhat”, vagyis aránytalanul nagy kárt okoz a szervezetben, vagy az abban érintettek vagy az esélytelen fél a közösséget inkább elhagyja, vagyis kilép a munkáltatótól.

A konfliktusok kezelésének többféle módja ismert a szakirodalomban. Konfliktuskezelési stratégiák a következők lehetnek:

- Győztes/vesztes stratégia: A felek a konfliktust harcként értelmezik, győzelemre, a másik legyőzésére törekednek, megegyezés nincs. Gyors cselekvést igénylő helyzetekben gyakran szükségszerű alkalmazni.
- Alkalmazkodó stratégia: Lemondás az érdekek, vágyak érvényesítéséről: félelemből, kényszerből, avagy hosszabb távú érdekek miatt, megfontolt döntés alapján a konfliktus első jeleit észlelve.
- Elkerülő stratégia: Az egyén nem mond le a fentiekről, hanem magát a konfliktushelyzetet igyekszik kikerülni.
- Kompromisszumkereső stratégia: Közös elfogadható megoldás keresése a cél, amely mindkét fél számára kielégítő (noha gyakran mindkettejük számára rosszabb, mint amit eredetileg szerettek volna). Egyenrangú felek között gyakori; az erőviszonyok változásával az erősebb fél a másik legyőzésére törekszik.
- Problémamegoldó (győztes/győztes) – stratégia: A résztvevők a probléma olyan megoldására törekednek, amelyben mindkét fél érdekei, szükségletei, meggyőződései érvényesülnek. Kölcsonösen elfogadják a másik fél önérvényesítését, vállalják az önálávetést, készek együttműködni, empatikusan viselkedni a legjobb megoldási alternatívák megtalálása érdekében. A közös elfogadott megoldás mellett mindkét fél elkötelezett.

Az intézmény vonatkozásában nyilván a problémamegoldó stratégia a leoptimalisabb, de nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a körülményt, hogy ha a konfliktus érinti a betegellátást, akkor a szakmai vezető döntése irányadó lesz akkor is, ha ez egyéni érdeket, értéket érint. Példaként lehet említeni erre az esetre a dolgozók igényét arra, hogy ünnepek alatt szeretnének családjukkal együtt lenni, de az ügyeletet az intézménynek biztosítani kell. Ebben az esetben a vezető utasítása lesz a döntő.

Válságkezelés

Válság az egyén, a csoport, a szervezte életében megnyilvánuló súlyos zavar, nehéz helyzet, amelynek kimenetele jó vagy rossz egyaránt lehet.

A válságot lehet kezelni, ha elfogadjuk három szabályt:

- A válság elkerülhetetlen
- A válságra fel lehet készülni
- A válságmenedzselés minden vezető tevékenységének szerves része.

Az egészségügyi szolgáltató esetében a válsághelyzet előállhat belső és külső okból egyaránt. Belső ok lehet minden olyan zavar, ami az intézmény alapfeladatának ellátását veszélyezteti. Ilyen ok lehet például a humán erőforrás hiánya, a nem megfelelő készletgazdálkodás stb.

Jelentkezhet a külső ok is, pl. egy országos veszélyhelyzettel járó járvány, természeti katasztrófa stb. Az intézménynek a helyzet megfelelő kezelésére rendelkeznie kell egészségügyi válsághelyzeti tervvel, amit folyamatosan frissíteni kell. Nem megengedhető az, hogy egy esetlegesen bekövetkező válsághelyzet esetén szembesüljön az ügyelet orvos vagy a riasztásért felelős személy, hogy az adott feladatra jelölt kolléga már nem is dolgozik az intézményben vagy telefonszáma időközben megváltozott.

Válságterv általános tartalma:

- Veszélyhelyzet értékelése
- Veszélyforrások
- Válságállapot jellemzői
- Riasztás
- Magatartási szabályok
- Cselekvési programok
- Tartalékképzés
- Naprakésztség biztosítása (naplók)
- mellékletek

A szakirodalom szerint a válsághelyzetek lehetséges jellemzői, amelyeknek kezelésére az intézménynek fel kell készülnie:

- Meglepetést okoz,
- Nincs elég információ,
- Túlnő a szervezet reagálási képességén,
- Az események halmozódnak,
- Az irányítás kicsúszik a kezünkől,
- A normál belső döntéshozatali folyamatok felborulnak,
- Érdekek forognak kockán,
- Külső vizsgálódás indul a szervezetben,
- Ostromhangulat a dolgozók között
- A vezetők a rövid távú cselekvésre koncentrálnak, vagy menekülnek
- Időtartama véges
- Ismétlődhet
- Kezelése az egyes szakaszokban más stratégiát igényel

Ezek a válsághelyzeti jellemzők természetesen a válság típusától függhetnek. A közös az bennük, hogy fel lehet rájuk készülni annyira, hogy az intézmény működőképessége biztosítható legyen. Lehetséges felkészülés, a negatív hatások csökkentésére irányuló előkészítő intézkedések lehetnek:

- válsághelyzeti terv, stratégia,
- szoros kapcsolattartás felügyeleti szervekkel és hatóságokkal (katasztrófavédelem, rendőrség)
- megfelelő készletgazdálkodás, tartalékképzés,
- a döntési rendszer átalakítása, gyorsítása válság esetére,
- a kommunikáció újabb formáinak kialakítása és ezek technikai feltételeinek biztosítása, vagy éppen arra való felkészülés, ha az intézményben a normális vagy újabb kommunikációs formák nem működnek,
- a válság típusától függően esetleg válságmenedzser bevonása tanácsadóként,
- a meglévő állomány pihenésének biztosítása az intézményben hosszabb munkavégzés esetére, vagy ha a dolgozó messzebb lakik az intézménytől,
- az állomány stresszoldása esetlegesen a klinikai szakpszichológusok bevonásával,
- vezetői tréningek szervezése,
- a válsághelyzettel párhuzamosan annak szervezése, hogy az intézmény a válság után visszatér a normális működésre,
- a válság esetleges ismétlődése esetére a tapasztalatok összegzése, a jó megoldások összegyűjtése és hozzáférhetővé tétele a többi dolgozó számára is.

Kommunikáció

Az intézmény a tevékenységének jellegéből adódóan érzékeny információkat kezel. Az információ illetéktelen átadása integritást sértő helyzetet teremthet.

Az információ lehet egyedi (betegre vonatkozó konkrét adat), és lehet általánosabb, átfogóbb is (pl. az adott betegségre vonatkozó számszerűsített adat, vagy a betegellátáshoz szükséges feltételrendszer, vagy éppen az intézmény belső szervezeti kérdéseire vonatkozó is. Az információáramlást belső szabályzatok, egyedi felügyeleti vagy főigazgatói utasítások tartalmazzák.

Az információk egy része védett adat, aminek tiszteletben tartását nemzetközi előírások, az Alaptörvény és egyéb törvények szabályozzák. Ezek a betegekre vonatkozó egyedi adatok. Ezek az előírások már a dolgozó felvételekor ismertetésre kerülnek, de példászerű értelmezésük csak a továbbképzéseken történhet meg, amikor is a dolgozók konkrét eseteket vetnek fel, és az elhangzottakat tudják mihez kötni.

Az átfogóbb információk védelme szervezeti vagy ennél is nagyobb csoportok, végső soron a társadalom érdekekeit képviseli. Nyilvánvalóan nem kívánatos, integritást sértő eredményt idéző elő az, ha szervezeti adatokat vagy folyamatokat többen is közvetítenek a nyilvánosság felé. Ezen a területen is kívánatos a teljes szabályozottság, a szabályzatokban kell rögzíteni azt, hogy ki (beosztás) milyen tartalmú adatokat adhat meg a sajtó felé.

A kellő információ ugyanakkor a belső munkavégzés feltétele is, ha a dolgozók nem rendelkeznek a munkavégzéshez szükséges információkkal (jogszabályok, szakmai utasítások, protokollok, tájékoztatók stb.), akkor nagy eséllyel sérteni fogják a szervezet integritását, hiszen nincs mihez kapcsolódniuk. Ezért nagyon fontos, hogy a szervezet munkatársai a munkájuk végzéséhez szükséges információkhoz maradéktalanul és időben hozzáférjenek, a közölt információ a szerv minden szintjén elégséges, pontos, megbízható, teljes, releváns, időben rendelkezésre álló, jóváhagyott, érvényes, kizárólag jogosultak számára megismerhető, előírásoknak megfelelő és közérthető legyen.

Az egyes vezetői döntések meghozatalához, illetve azok megfelelő alátámasztásához elengedhetetlen információk, illetve az információk alapján összeállított jelentések rendelkezésre állását egy megfelelően működtetett vezetői információs rendszer is biztosítja.

Az integritás-irányítási rendszer fejlettségi szintjének értékelése

A módszertan kulcseleme az integritás-irányítási rendszer „fejlettségi szintjének” értékelése. Az integritás-irányítási rendszere az integritás megteremtésére, figyelemmel kísérésére és fenntartására irányuló intézkedésekből épül fel. A szakirodalomból és tapasztalataink alapján számos intézkedést ismerünk, amely alkalmas lehet egy rendszer fejlettségének értékelésére.

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

- intézkedések megléte;
- az intézkedések kialakítása, alkalmassága és minősége;
- az intézkedések megismertetése, az alkalmazottak tudomása az intézkedésekről;
- az intézkedések elfogadása;
- az intézkedések beépítése a tervezési és az irányítási ciklusba;
- az intézkedések megvalósításának és végrehajtásának minősége;

- információ-szolgáltatás; elszámoltathatóság az intézkedések végrehajtásáért és az intézkedések hatása;
- az intézkedések értékelése és esetleges felülvizsgálata.

A Belügyi Szemle 2021. évi 11. számában dr. Pulay Gyulának, az Állami Számvevőszék felügyeleti vezetőjének „Az integritásirányítás lehetséges modelljei” című cikke alapján az egészségügyi szervezetek integritásirányítási modell meghatározásánál és alkalmazásánál az alábbiakat kell figyelembe venni, az alábbiak kell megállapítani:

Az egészségügyi szervezetekben alkalmazott integritásirányítási rendszer bevezetését megelőzően meg kell vizsgálni, hogy az adott szervezet integritásának az érettsége milyen szinten van, egyes elemei mennyire épültek ki, mennyire működnek. Ennek a jelentősége azért kiemelten nagy, mert akkor hatékony az integritásirányítási rendszer, ha a szervezeti rendszerei, kultúrája minél nagyobb arányban tud csatlakozni az integritásirányítási rendszerhez. Az ideális modell kiválasztásához nem csak a szervezetet kell ismerni, de a különféle modelleket is. Ideális a különféle modellek pozitív elemeinek a beemelése, mivel például a költségvetési szervek modelljénél a Bkr. információs és kommunikációs rendszert, illetve nyomon követést szabályozó paragrafusaiából hiányzik az integritás meghatározása. Ezért kiegészítésként a kockázatkezelés holland modelljének beépítése előnyös az egészségügyi szervezet vonatkozásában, mivel ez a rendszer a kockázatkezelésen keresztül kapcsolódik a szervezeti irányítási rendszerhez. Az integrált kockázatkezelés kiemelt feladata az egészségügyi szervezetnek, nem csak az integritásirányítási rendszer szempontjából, de az auditálás alapjait is ez képezi. Az integritásirányítási rendszer a belső kontrollrendszerhez a kontrollkörnyezeten, az integrált kockázatkezelésen, a kontrolltevékenységeken, az információs és kommunikációs tevékenységeken és a monitoringon keresztül csatlakozik. Ezért van nagy jelentősége a költségvetési modell és a holland modell kombinálásának, amellyel megvalósítható a teljes kapcsolódási spektrum.

Az egészségügyi szervezetnél a szabályalapú modell az elsődleges és leghangsúlyosabb modellelem, mivel az egészségügyi szervezeteknél mind a szenzitív adatok kezelése mind az emberélet forog kockán nap mint nap. Ebben az esetben a belső szabályozások tökéletesítésével kívánja a vezető elérni a szabályozott működést. Ezt egészíti ki a hivatást támogató és küldetés vezérelt modellek. A szabályalapú modellt támogatja és a működés szempontjából kulcskérdés az etikus vezetés compliance modellje ami szervezetspecifikusan kiegészíthető a „nálunk kiteljesedhetsz” modell, vagy a hirtívő modell, vagy „nagygyá tesznek” modell elemeivel, de a működés alapját a szabályalapúságnak kell meghatároznia.

Az intézmény integritási helyzete

Az intézmény integritásirányítási rendszerének fejlettségi szintjét a következő táblázat mutatja be:

fejlettségi szint	kritériumok
elfogadhatatlan	nincs intézkedés
fejletlen (formális)	van intézkedés az intézkedéseket nem alkalmazzák, nem tartják be
fejlesztésre szoruló	van intézkedés az intézkedéseket alkalmazzák, betartják az intézkedés nem működik, nem hatékony
fejlett	van intézkedés az intézkedéseket alkalmazzák, betartják az intézkedés működik, hatékony

1. sz. melléklet

Az integritásfelméréshez kapcsolódó kérdéssor

1. A Szervezetben van-e külön szabályozás a külső szakértők alkalmazásának feltételeiről?
2. Gyakorlat-e a Szervezetnél legalább három ajánlat bekérése a közbeszerzési értékhatárt el nem érő beszerzések esetében?
3. Működik-e Szervezetnél munkahelyi rotáció?
4. Szervezet belső ellenőrzése az elmúlt három évben vizsgálta-e rendszeres beszállítóival, szolgáltatóival kötött szerződések szabályosságát, célszerűségét?
5. Szervezet milyen időszakonként vizsgálja felül a rendszeres beszállítóval, szolgáltatóival kötött szerződést?
6. Szervezet működtet-e közérdekű bejelentéseket kezelő rendszert?
7. Szervezet működtet-e külső panaszokat kezelő rendszert?
8. Ha a szervezet nyújt közszolgáltatást, kialakította-e nyújtott közszolgáltatással összefüggően beérkező panaszok kezelésének rendjét?
9. Szervezetnek van-e belső szabályzata a szervezeten belüli közérdekű bejelentők védelmére?
10. Szervezet milyen formában szabályozza az összeférhetetlenség kérdéskörét?
11. Szervezet belső szabályozása kötelezővé teszi-e a munkatársaknak, hogy nyilatkozzanak gazdasági vagy - a szervezet tevékenysége szempontjából releváns - egyéb érdekeltségeikről?
12. Szervezetük végez-e rendszeresen korrupciós kockázatelemzést?
13. Ha szervezet szokott méltányosságot alkalmazni, a mérlegelés szempontjai előre megismerhetők-e az ügyfelek számára?
14. Szervezeten belül szabályozva vannak-e a különféle ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának feltételei?
15. Jelöljék, ha a Szervezetnél léteznek az alábbi személyekkel való kapcsolattartásra vonatkozó szabályok?
 - a) gazdasági szereplők
 - b) politikusok (választott képviselők)
 - c) más állami/önkormányzati szervek vezető tisztviselői
16. Szervezet működtet egyéni teljesítményértékelési rendszert?
17. Szervezetnél ellenőrzik-e az állásra jelentkezők által benyújtott pályázati dokumentumok (önéletrajzok, diplomák, referenciák stb.) hitelességét a felvételi eljárás során?
18. A teljesítményértékelések befolyásolják az alkalmazottak éves jövedelmének alakulását?
19. Szervezetnek van-e etikai szabályzata?
20. Volt-e az elmúlt 3 évben korrupcióellenes képzés a Szervezet munkatársai körében?
21. Szervezetnek van-e nyilvánosan közzétett stratégiája?
22. Ha szervezetnek van nyilvánosan közzétett stratégiája, szerepel-e benne a következők közül valamelyik: szervezeti kultúra javítása, integritás erősítése, korrupció elleni fellépés témaköre?

2. sz. melléklet

JEGYZŐKÖNYV PANASZ/INTEGRITÁST SÉRTŐ BEJELENTÉS RÖGZÍTÉSÉHEZ

Bejelentő neve:

Címe:

Elérhetősége(telefon, e-mail) (választottat aláhúzni)

Bejelentés előterjesztésének helye:
ideje:

módja: telefonon / személyesen

Bejelentés részletes leírása:
.....
.....

Bemutatott dokumentumok jegyzéke:

Bejelentő nyilatkozata, tájékoztatása:

Kéri-e az ügyben adatainak zártan kezelését? igen / nem(megfelelőt aláhúzni)

Hozzájárul-e személyes adatai továbbításához a bejelentés alapján kezdeményezett eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szerv részére? igen / nem

A tájékoztatást milyen úton kéri: telefonon / e-mail-ben / szóban / hivatalos levélben (megfelelőt aláhúzni)

Az intézmény tájékoztatta a Bejelentőt az Őt megillető jogokról és terhelő kötelezettségekről.
Bejelentő tájékoztatást kapott arról, hogy bejelentése tartalmának valóságáért büntetőjogi felelősséggel tartozik és/vagy amennyiben bejelentése megalapozatlannak bizonyul, illetve a bejelentett személy becsületét jogtalanul sérti, a bejelentett személy személyes érdekei megvédésére pert indíthat Bejelentő ellen.

Bejelentő aláírásával tudomásul veszi e tájékoztatást!

Kelt:

Bejelentő (meghatalmazottja) aláírása

Az intézmény részéről felvette

3. sz. melléklet

d) Alapvető jogszabályok jegyzéke

2020. évi C. törvény az egészségügyi szolgálati jogviszonyról

2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről

2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről

2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról

2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról

2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról

2009. évi CLIX. törvény az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján létrejött, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezmény és az azt kiegészítő jegyzőkönyvek, valamint az Európai Unióról szóló Szerződés 35. Cikkének (2) bekezdése alapján megkelt nyilatkozat kihirdetéséről

2004. évi XXIX. törvény az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról

2003. évi LXXXIV. törvény az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről

528/2020 (XI. 28.) Kormányrendelet az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény végrehajtásáról

530/2020 (XI. 28.) Kormányrendelet az egészségügyi dolgozók és egészségügyben dolgozók jogviszonyával kapcsolatos egyes kérdésekről

516/2020. (XI. 25.) Korm. rendelet az Országos Kórházi Főigazgatóság feladatairól

187/2016. (VII. 13.) Korm. rendelet egyes kormányrendeleteknek a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztésével összefüggő módosításáról

272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről

50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről

4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet az államháztartás számviteléről

38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról

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

368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról törvény végrehajtásáról

Módszertani útmutató az oktatási intézmények integritásának fejlesztéséhez

Bevezető

Egy bölcs kínai egyszer azt mondta: „Amit hallok, azt elfelejtem. Amit látok arra emlékszem. Amit csinálok, azt megértem.” Tanulmányunk éppen e „tevékenységről” szól, hogy az emberek megértsék, e komplex rendszert - a közszféra szerveinek integritás fejlesztését.

Sajnos az emberek többsége nem érti a komplex rendszerek működését. Úgy képzelik, hogy a közös célok és erőfeszítések elegendőek bármilyen eredmény eléréséhez. De még ha bizalom jellemző is egy összehangolt, keményen dolgozó szervezetet, akkor is gyakran épp a kitűzött célok ellenkezőjét éri el. Arra van szükség, hogy az emberek megértsék a rendszerek működése és az ezt meghatározó törvényszerűségek közötti szoros kapcsolatot. Mivel az erőfeszítés nem elég, a sikerhez gyakran a rendszert meghatározó szabályokat vagy paradigmákat kell alapvetően megváltoztatni.

Tankerületi Központok integritásának fejlesztése

A Tankerületi Központok integritásának megalapozása, mint folyamat nem a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) létrehozásával kezdődött. Az első lépés a közigazgatás strukturális átalakítása volt. 2011-ben a fővárosi és megyei kormányhivatalok megalakulásakor a megyei és a fővárosi önkormányzatok feladatkörét jelentős részben átvették a kormányhivatalok, ezen belül a Megyei Intézményfenntartó Központok (MIK), amelyek középírányítói feladatot ellátó, önálló költségvetésű szervek voltak. Feladatai közül csak kettőt emelek ki: az oktatási és szociális intézmények kiszámítható, biztonságos és hatékony működtetése. Az egyébként igen nagy költségvetési hiánnyal megtervezett szociális és oktatási feladatokat ki kellett szervezni az induló kormányhivatalok tevékenységi köréből. A költségvetés összevethetővé vált a fenntartandó intézményi struktúrával, azok működtetési költségeinek problémáival. Kevés volt a forrás, s ezt kellett elosztani a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság és intézményei, valamint a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ és a hozzá kapcsolódó iskolák között.

A Kormány változtatás mellett döntött, a 134/2016. (VI. 10.) rendeletében az állami köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként részt vevő szervekről meghatározta a tankerületi központok feladatait.

A Kormány a tankerületi központokat jelölte ki a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.) 94. § (4) bekezdés n) pontja szerinti, az állami köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként részt vevő szervekként.

A költségvetési szerv közfeladatot lát el, részt vesz az állami köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként, ennek keretében az állami fenntartású köznevelési intézmények fenntartói jogait és kötelezettségeit gyakorolja a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvényben (a továbbiakban: Nkt.) foglalt kivételekkel.

A változtatási folyamat elindult, kötelező módon megteremtődött annak a feltételrendszere, hogy az új értékekhez való viszonyulás kialakuljon. Hangsúlyozni kell, hogy minden változtatás mozgatórugója a jövő generáció oktatási feltételeinek a biztosítása, amelyben a pedagógusok hatékony munkát tudnak végezni. A második lépés a mozgatás, azaz a döntés bevezetőinek személyes példa-

mutatása hozzáállásból és viselkedésből, valamint a kívánatos hozzáállás és viselkedés megtanulásának módszeres elősegítése. Itt már nem elég a kommunikáció. A megszilárdítás folyamatában a bevezetett változtatásokat nem szabad magára hagyni, folyamatos támogatást, és visszacsatolást kell nyújtani a célpontoknak. A kérdés az, hogy mindez milyen politikai elégedettségi környezettel párosul. Minél nagyobb az ellenállás, a stressz és a konfliktus a szervezeten belül, annál nehezebb pozitív irányba fordítani a változást. Az emberek emocionálisan lassabban reagálnak a változásra, mint intellektuálisan, tehát az első lépés, a változás szükségességének a megértése csak a kezdet, ezután a változtatásokat úgy kell véghezvinni, hogy a dolgozók folyamatosan érezzék a pozitív eredményeket, és higgyenek benne, hogy az erőfeszítések hosszú távon is megtérülnek majd.

A jó kormányzás egyik eleme, hogy annak teljesítményét megfelelő mérési eszközökkel vizsgálat alá lehessen vonni. Egyik mérőeszköz a kormányzat iránti bizalom és a társadalom korrupcióval kapcsolatos megítélése. A KLIK kezdeti megítélése közel sem volt felhőtlen, hiszen az első átfogó vizsgálat – 2013-ban Szabó Balázs miniszteri biztos jelentése – számos hiányosságra mutatott rá a KLIK működésével kapcsolatban:

- a szervezet irányítása nem hatékony
- az informatikai architektúra kiválasztása hibás döntés volt, és elmaradt az adatbekérési és adattárolási portál kiépítése
- alapvető szabályozók hiányoznak
- a gazdálkodási szervezet képtelen ellátni a feladatát
- a költséghatékonyság nem valósult meg
- a szervezetet kommunikációs zavarok jellemzik

A hivatal megalakulásától kezdve alulfinanszírozott, a többszöri állami konszolidáció ellenére adósságokat görgetett maga előtt. Számos olyan átgondolatlan rossz döntés született, amely a KLIK társadalmi megítélésétrontotta. A konszolidáció során kifizetett adósságállomány nem stabilizálta a KLIK társadalmi megítélését. A kormány 2015 őszén mintegy 30 milliárd forint többletforrást biztosított számára a legsürgősebb kiadások fedezésére, ennek ellenére adósságállománya 2016 februárjára újra jelentősen megnőtt, és elérte a 17 milliárd forintot. Ennek nagy részét a különféle közüzemi szolgáltatók felé ki nem fizetett számlák tették ki. Volt olyan iskola, ahol a ki nem fizetett tartozás miatt – többszöri figyelmeztetést követően – a gázszolgáltató kikapcsolta gázt, így tanítási nap maradt el.

Küzdelem a korrupció ellen, korrupció megelőzés, integritás – sokszor használt fogalmak egyikévé vált. A korrupció elleni harc kiemelt célterülete a közsféra, azaz az állam saját szervezete és személyi állománya, így a tankerületi központok, mint szervezetek és azok személyi állománya is.¹⁷⁴

Az integritás fogalma, valamint az azon alapuló működési módszer az Állami Számvevőszék (ÁSZ) 2009-ben elindított Integritás Projektje révén került be az állampolgári és közigazgatási szakmai köztudatba.¹⁷⁵ Az ÁSZ projektjének eredményei 2012-től kezdődően a kormányzati döntéshozatalban is megjelentek.¹⁷⁶ Az ekkor született dokumentumok megközelítésében az in-

174 A jövőbeni feladatok tekintetében a írás alapoz Nemzeti Közszolgálati Egyetem Korrupcióellenes Világnap alkalmából kiadásra került, *Antikorrupció és Integritás* című tanulmánykötetben (szerk.: Dargay Eszter, Juhász Lilla Mária) megjelent. *A jövő: új stratégiai tervek a korrupció elleni harcban Magyarországon* című munkájára.

175 A Holland Királyság Számvevőszékének együttműködésével 2007 és 2008 között az ÁSZ egy európai uniós twinningprojekt keretében ismerte meg az integritásalapú közigazgatási működés követelményeit érvényesítő korrupciós kockázatelemzés és kockázatelemzés holland gyakorlatát.

176 Lásd a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat, Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 2012).

tegritásfejlesztést a korrupció elleni küzdelem korszerű eszközének kell tekinteni, amelynek célja a korrupció megelőzése és a közigazgatás eredményes működése. Az integritás a közigazgatásban olyan működésmódot jelent, amely lehetővé teszi, hogy a közigazgatás és a közigazgatási szervezet a ráruházott hatalmat és erőforrásokat a hivatalosan elfogadott és igazolt közérdek megvalósítására eredményesen használja.¹⁷⁷

Az integritás fejlesztése tehát nem azonos a korrupció megelőzésével. Annál jóval tágabb fogalom, hiszen a rendeltetésszerű, hatékony és eredményes működést hivatott megvalósítani. Ezen értékeket veszélyeztető, ezek ellen ható helyzetek közül a korrupciós cselekmények csak egy csoportot képeznek, azaz az integritás a korrupció megelőzés egyik eszköze.¹⁷⁸

A közigazgatás a közérdeket hivatott érvényre juttatni, melyhez a köz erőforrásait használja. Ebből eredően tehát esetünkben a közforrások rendeltetésüktől eltérő – adott esetben magáncélra történő – felhasználásáról van szó. Ebből kiindulva pedig a korrupciós cselekmények a közigazgatás eredményessége, hatékonysága, „eredendő célja” szempontjából a legkomolyabb veszélyeztető tényezőnek számítanak.

A szervezet vezetése, szervezeti kultúra, szervezeti etika

A Tankerületi Központ az oktatásért felelős miniszterirányítása és a Klebelsberg Központközépírányítása alá tartozó, a Kit. 38. § (1) bekezdésének d) pontja szerinti központi hivatalként működő központi költségvetési szerv, amely a KKr-ben meghatározottak szerint a köznevelési intézmények tekintetében fenntartói feladatokat lát el. A Tankerületi Központ fenntartói feladatokat ellátó szervezeti egységekből, valamint önálló jogi személyiséggel rendelkező, szervezeti egységként működő köznevelési intézmények áll. A tankerületi igazgató – a központi hivatal vezetőjeként – a Tankerületi Központot az irányító szervei hatáskört gyakorló oktatásért felelős miniszter és a középírányítói hatáskört gyakorló Központ elnöke és a Központ szervezeti és működési szabályzatában meghatározott vezető irányításával, vele szoros együttműködésben vezeti, gyakorolja annak feladat- és hatásköreit.

Kiemelt feladatként köteles szabályozni a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét, valamint az integrált kockázatkezelés eljárásrendjét, felelős a Tankerületi Központ – munkaterve részét képező – éves korrupció megelőzési intézkedési tervének elkészítéséért és végrehajtásáért, valamint az éves integritásjelentés elkészítéséért, továbbá annak a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter és a rendszertért felelős miniszter részére történő megküldéséért,

177 Pallai Katalin – Kis Norbert: „A teljesség felé”. *Integritásoktatás és kutatás a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen*. Pénzügyi Szemle, 2014/2., 167–181. o

178 Dr. habil. Báger Gusztáv A korrupció fogalma, modelljei, valamint a megismerésével kapcsolatos nehézségek című, az Állami Számvevőszék Integritás és korrupció kiadványában megjelent tanulmányában részletes elemzést ad a korrupció fogalmáról, és annak különféle megközelítéseit mutatja be. Hankiss Elemér (1983) szerint „a korrupció olyan aktus, amelynek során a javak társadalmilag rögzített elosztásrendjét egy, az elosztásért felelős személy valaki javára megsérti, s ezért a kedvezményezettől valamilyen ellenszolgáltatást kap vagy legalábbis vár esérébe”. Vagyis a korrupció nem más, mint „a javak társadalmi elosztásának torzulása”. (Hankiss Elemér: *Társadalmi csapdák – Diagnózisok*. Gyorsuló Idő sorozat, Magvető Kiadó, Budapest, 1983.) Jávor István és Jancsics Dávid (2011) szerint lényeges az a kérdés is, hogy a korrupcióban részt vevők milyen erőforrásokat használnak fel tisztességtelen módon. Ez alapján a jelenségnek a szerzők által kidolgozott és követett meghatározása a következő: „korrupciónak nevezzük az egyéni, csoport vagy szervezeti érdekek olyan követését, amelynek az eredménye a formálisan elosztott szervezeti erőforrások informális vagy illegális reallokációja.” (Jávor István – Jancsics Dávid: *Szervezeti korrupció: Empirikus vizsgálat és modell*. Kézirat, Budapest, 2011.)

valamint a Tankerületi Központ esélyegyenlőségi intézkedési tervének – annak részeként – antiszegregációs tervének elkészítéséért és végrehajtásáért.

A Tankerületi Központ, mint szervezet, közös cél elérésének érdekében tevékenykedik, minden nap a szerepeiket betöltve, a munkát és felelősséget megosztva egymással. Ilyen cél:

A Tankerületi Központok, az általuk fenntartott intézmények és a Klebelsberg Központ közti feladat- és hatáskörmegosztás mélyítése. A tankerületi központok működési stabilitásának megőrzése, a stabil működtetés (szervezet, infrastruktúra, humánerőforrás) erősítése, a stabil finanszírozás megőrzése, szabályzati struktúra véglegesítése. A különböző szakmapolitikai döntések végrehajtása és finanszírozása.

A szervezetek bonyolult, emberek és tárgyak alkotta (ún. szociotechnikai) rendszerek, amelyekre sokféleképpen nézhetünk. Gareth Morgan¹⁷⁹ szerint mindannyiunk szervezetekről való gondolkodását az alábbi nyolc alapvető metafora valamelyike határozza meg (vagy akár több is).

- **Gép:** a szervezetekre tekinthetünk úgy, mint a gépekre, hiszen elméletileg a szervezetben rendezett viszonyok uralkodnak világosan elhatárolt részegységek közt. Ez a metafora közel áll Taylor szervezetfelfogásához, és napjainkban is népszerű. A szervezetekről folytatott diskurzusokban gyakran felbukkan, amikor olyan kifejezéseket hallunk, mint „szervezeti egység”, „felülről lefelé” stb.
- **Agy:** ez a metafora a szervezetben zajló információáramlás- és feldolgozás, kreativitás és döntési folyamatok megértésének fontosságára irányítja rá a figyelmet.
- **Elnyomás:** ez a metafora kiemeli a szervezetekben jelen levő kizsákmányolást. Rámutat, hogy a szervezetek világában sokak erőfeszítése a kevesek érdekéért történik.
- **Kultúra:** a szervezeti tagokat közös hiedelmek, értékek, rituálék, szokások, ceremóniák jellemzik. Ezért tekinthetünk a szervezetekre sajátos kultúrák metaforájaként is.
- **Organizmus:** e metafora alapján az alábbi megállapításokat tehetjük: a szervezet világra jön, létezik, aztán pedig megszűnik létezni. Eközben folyamatosan kölcsönhatásban van a környezetével, megfelelő feltételekre van szüksége a működéshez, és bizonyos határokon belül képes alkalmazkodni a környezeti változásokhoz.
- **Politikai rendszer:** ez a metafora rámutat arra, hogy a szervezeteket hatalmi viszonyok hálózák be, a szervezeti szereplők egymástól sokféle módon függenek. Megfigyelhetőek az érdekkonfliktusok, a versengés és az együttműködés különböző mintázatai.
- **Pszichológiai börtön:** ez a metafora rávilágít, hogy a szervezetekben tudatos és tudatalatti magatartások egyaránt megfigyelhetőek. Az emberek a világot korlátozottan, számos észlelési szűrőn és torzításon keresztül látják, ezek pedig csapdába is tudják ejteni az egyént és a szervezeteket. Nehéz kitörni az előfeltevéseink, hiedelmeink rendszeréből.
- **Transzformáció:** a világot egyszerre jellemzi az állandóság és a változás. Nincs ez másként a szervezetek esetén sem. A szervezetek megértéséhez át kell látnunk, mi hívja életre és mi változtatja meg a szervezeteket.

A szervezetek a napi működésük során sokszor találkoznak olyan problémákkal, amelyekre reagálniuk kell. Hosszú távon azok a szervezetek képesek fennmaradni, amelyek sorozatosan jó válaszokat adnak, és ezáltal képesek túlélni a külső-belső forrásból származó problémahelyzeteket. Ezekre a szervezetre az a jellemző, hogy ki tudnak alakítani egy olyan sajátos gyakorlatot, viselkedésmódot, amely a múltbeli problémák sikeres megoldásaira épülve meghatározza a szervezet értékrendjét és a kívánatos magatartásformákat.

179 Kiss Csaba-Csillag Sára, Szervezeti Kultúra, NKE, 2014

Úgy vélem, hogy szervezeti kultúra, a „kulturális tőke” az a tényező, amely leginkább meghatározza a szervezeti sikert, eredményességet, versenyképességet és a fenntarthatóságot. De vajon mit is jelent pontosan a szervezeti kultúra? A szervezet tagjai által elfogadott, közösen értelmezett előfeltevések, értékek, meggyőződések, hiedelmek rendszerét nevezzük szervezeti kultúrának.¹⁸⁰ Ezeket a szervezet tagjai érvényesnek fogadják el, követik, és a szervezetbe belépő új tagoknak is átadják, mint a problémák megoldásának követendő mintáit, és mint kívánatos gondolkodás és magatartásmódot, illetve érzelmi mintázatokat.¹⁸¹ Ebből következően a szervezeti kultúra kialakulása hosszan tartó tapasztalati tanulási folyamatnak tekinthető.¹⁸²

A szervezeti kultúra kialakulását a szervezet létrejötte és történelme, valamint külső és belső, (szervezetspecifikus) tényezők egyaránt befolyásolják és a szervezet alapításakor kezdődik. Az alapítók személye, értékrendje, céljai, a szervezeti élet korai szakaszában felmerülő problémákra adott válaszai alapvetően befolyásolják a szervezetek kultúráját. A szervezeti kultúrán olyan szokások, hagyományok, normák rendszerét értjük, amelyek meghatározzák, orientálják a szervezetnél dolgozók viselkedését. Ez megnyilvánul a szervezet értékrendszerében, a vezetői stílusban és problémákkal való foglalkozásban. A szervezeti kultúra a kompetencia egyik elemét jelenti, ezért ennek kialakításában, működésében (működtetésében) a szervezet (vállalat, intézmény) felső vezetésén kívül fontos szerepe van a humánmenedzsmentnek is.

A szervezeti kultúra az újabb törekvéseknek, az aktuális stratégia követelményeinek megfelelően változik, alakul, fejlődik. Ez a változás megkívánja a vezetés változását is minden szinten, a vezetői viselkedés példája pedig meghatározó tényező annak alakulásában. A szervezeti kultúra befolyásolja a magatartást, a szervezethez, intézményhez való kötődés érzelmi háttérét is jelenti, ezért minden munkatársat érint. A szervezeti kultúra a szervezet értékeit is megjeleníti, amelyek sorában csak a legfontosabbakat emelem ki:

- minden munkatárs fontos,
- az esélyegyenlőség biztosítása,
- az elismerés alkalmazása,
- valamennyi munkavállaló tisztelete,
- a vezetői (menedzseri) magatartás,
- az etikai- és
- a munkahelyi tapasztalatok (közös) elemzése.

A szervezet sikerét jelentős mértékben szolgálja a szervezeti kultúra megfelelő működése, amelynek fenntartása, érvényesülése kiemelkedő feladat, s ennek gondozásában jelentős a személyügyi szervezet tevékenysége. A szervezeti kultúra része az elvárt kompetenciáknak, amelyek kialakítása a már állományban lévők és új munkatársak esetében a vezetés (ebben a HR vezetés) feladata. Csak gondoljuk át az az új munkatárs felvételét a szervezetbe arra rátermett és kompetenciákkal rendelkező személy felvétele vagy amúgy „kapcsolatokkal” rendelkező személy alkalmazása. Tapasztalatomról beszélve, jogi referens munkakört hirdettünk, és sokszoros túljelentkezések után az egyik jelentkező magabiztosan kacéran közölte, hogy az állás elnyerése érdekében mindenre hajlandó. Rákérdeztem, hogy mi az a minden? Tájékoztattott hogy minden!! A sarkalatos pont itt volt, hiszen a korábbi beidegződések működtek benne, hogy sok minden ilyen formában elintézhető egyszerűen és gyorsan!

180 Bakacsi, Gy. (2010). Szervezeti magatartás. Budapest: Aula Kiadó.

181 Gazdag, M. (2003): Szervezet, Szervezetfejlesztés, módszerek. In: Alkalmazott pszichológia, V. évfolyam, 3-4, 63-79.

182 Takács, S. (2003): Szervezetfejlesztés. In: Chikán-Wimmer: Üzleti fogalomtár. Aula: Budapest

Az alapítók mellett a felsővezetők - KK vezetők, Tankerületi Központ vezetők, intézményi vezetők is meghatározók: a szervezetek életében fontos szerepe lehet a „hősöknek”, akiknek egyes helyzetekben tanúsított viselkedése később szervezeti történetekben, legendákban él tovább. Ha az egyén mélyen azonosul a szervezeti kultúra alapvető hiedelmeivel, alapértékeivel, az megeremti az alapot magasabb rendű szükségleteinek a kielégítéséhez, és megerősítheti belső motivációját. Emiatt a munkavállalók nem anyagi jellegű kompenzációs elemként észlelhetik az értékrendjükkel egybevágó szervezeti kultúrát. A szervezeti tagok által osztott értékek, a szervezetben elfogadott viselkedési mintázatok befolyásolni fogják, hogy a szervezet tagjai hogyan döntenek és cselekszenek az etikailag kérdéses, például a korrupcióhoz köthető helyzetekben.

A szervezeti etika napjainkban kiemelkedő jelentőségű. A média is folyamatos reflektorfényben tartja a visszaélésekkel és törvénysértésekkel kapcsolatos eseteket. Maguk a szervezetek is ráébredtek, hogy etikusnak lenni (vagy etikusnak látszani) kiváló üzletpolitikát jelent. Ugyanis: – az üzlet hatalma és befolyásolása a társadalomra minden eddiginél erősebb, – a törvénysértések óriási kárt képesek okozni az egyéneknek, a közösségnek és a környezetnek egyaránt, – a szervezeti etika segít az etikus döntéshozatalban azáltal, hogy a vezetők a megfelelő tudást és eszközöket birtokolják, – a szervezeti etika rendkívül értékes, olyan tudást nyújt, mely túlmutat a gazdasági tanulmányok hagyományos keretrendszerén, valamint szembeállítja a társadalom lényeges kérdéseivel. Az etikai elveket, a szervezet valamennyi tagja számára kötelezően betartandó magatartási szabályokat a szervezetek általában etikai kódexben foglalják össze.

A jó etikai kódex a szervezetre jellemző és specifikus. Fogalmazásmódja egyszerű és mindenki számára érthető, a konkrét viselkedésről ad információt és nyújt segítséget. Fontos, hogy a szervezet etikai kódexe széles körben ismert legyen, folyamatosan újraértékeljék, és szükség esetén korrigálják azt. A szervezeti kultúra etikusságát jelzi, hogy rendelkezik-e a szervezet etikai kódexszel, illetve amennyiben van kódex, az milyen területekre terjed ki. Az etikai kódexek egyik csoportja értékekre koncentrál, míg a másik csoport konkrét helyzetekre (például a beszállítókkal való kapcsolattartásra, titoktartásra és információk bizalmas kezelésére, diszkriminációmentességre és egyenlő esélyek biztosítására vagy etikátlan gyakorlatok bejelentésére) vonatkozó magatartási szabályokat állít fel.¹⁸³ Felvethető a vallott és követett értékek kérdése, azaz a kódex a valódi, követett szervezeti kultúra értékeit tükrözi-e, vagy inkább a külső környezetnek, jogi és társadalmi elvárásoknak való megfelelni vágyásból született. Az integritás és az etikai kódex szoros kapcsolatot jelentenek a szervezet számára. A szabályozás egyik alapja az etikai kódex, amelyben a közös értékeket rögzítik. A szervezetnek fontos, hogy a munkavállalók ezen értékek mentén végezzék a munkájukat. Amennyiben az intézmény ilyennel nem rendelkezik, akkor úgynevezett általános hivatásetikai kódexeket kell figyelembe venniük, mint a Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe.

Az etikai kódex minden munkatárssal szemben azonos követelményeket kell, hogy támaszson. A vezetők magatartásával kapcsolatos elvárások olykor sajátosak, hiszen az ő tevékenységük és viselkedésük hatással van, befolyásolja a beosztottak hozzáállását is. Így a vezetőknek magas szintű példamutatást kell tanúsítaniuk – a magánéletben és a munkában is. Legyen szó saját- vagy általános etikai kódexről, mindig az elsőszámú vezető feladata, hogy tájékoztassa a munkatársakat róla. Ráadásul neki kell olyan szervezeti kultúrát kialakítania, amellyel biztosíthatja a kódex betartását.

183 Angyal, Á. (2009). Vállalatok társadalmi felelőssége, felelős vállalatirányítás. Budapest: Kossuth Kiadó.

A szervezet alaptevékenységét érintő kérdések

A Klebelsberg Központ és a Tankerületi Központok mint költségvetési szervek, közfeladatot látnak el. Tevékenységét a 134/2016. (VI. 10.) Korm. rendelet az állami köznevelési közfeladat ellátásában fenntartóként részt vevő szervekről, valamint a Klebelsberg Központról rendelet szabályozza.

Az állami köznevelési feladatellátásban fenntartói feladatok ellátása. A központ és a tankerület alapfeladata, hogy fenntartja az állami feladatellátásban részt vevő köznevelési intézményeket. Gondoskodik arról, hogy a köznevelési intézmények működése hatékony, szakszerű és törvényes legyen.

A humánpolitikai folyamatok és belső képzések

A személyügyi tevékenység és szükségessége a szervezetben

A szervezeti stratégia emberi erőforrás hátterét a humán stratégia kidolgozása képezi, amelynek lényege a változások tervszerű irányítása, az optimális célkitűzések és ezek elérését biztosító személyügyi feltételrendszer megteremtése. Mindezt napi munkaanyaggá való átalakításával (humánpolitikai tervvel) biztosítja a személyügyi szervezet. A HR szervezet fontos tennivalója, hogy az erőforrásokat szükség szerint átalakítsa, mozgósítsa, és a feladatok ellátására (belső átcsoportosítás, átképzés stb.) alkalmassá tegye.

A szervezeteknek, intézményeknek maguknak kell kialakítaniuk személyügyi politikájukat. Ebben szerepe van a környezeti tényezőknek. A legjelentősebb az általános környezet, amelyhez - jogszabályok, gazdasági tényezők, területi (országos, regionális) hatások - minden szervezetnek alkalmazkodnia kell működése és jövője tekintetében meghatározó tényezőként. A másik a közvetlen környezet, amelynek egyebek között része a partnerekkel való kapcsolat, a piaci viszonyok, a szakági tényezők. Ez a két környezeti tényezőcsoport meghatározza a mozgásteret, a stratégia érvényesíthetőségének feltételét, a humánstratégiát is.

A szervezet stratégiájának érvényesülését a hozzárendelt személyügyi stratégia biztosíthatja, biztosítja. Az humánügyi tevékenységet figyelmen kívül hagyó koncepció, intézkedés soha sem érheti el kitűzött célját. A humánstratégia szerepe a célkitűzés által igényelt munkaerő struktúrájának összehangolt biztosítása. A személyügyi (humánpolitikai) szervezetnek kell biztosítania célkitűzésekhez megfelelően illeszkedő tervek időbeli, mennyiségi és minőségi megvalósítását, ugyanis ez a gazdálkodó szervezet (intézmény) létének, életképességének feltétele.

Az emberi erőforrás menedzsment tevékenységének tartalmát az képezi, hogy a megfelelő személyi állomány rendelkezésre álljon a célok időben és megfelelő minőségben való megvalósításához. A humán szervezetnek tehát az a feladata, hogy olyan munkatársakat válasszanak ki, akik segítik a szervezet célkitűzéseinek megvalósítását, hatékonyan használják fel szakértelmüket. Az emberi erőforrás gazdálkodás és fejlesztés megfelelő szakértelemmel való ellátása a szervezetek alapvető érdeke. A rendelkezésre álló munkaerő csak a megfelelő szervezetben képes a kívánt teljesítményt nyújtani.

A humánstratégia az emberi tényezővel kapcsolatos célok integrált rendszere, amely a szervezet (vállalat, cég, intézmény) stratégiájának megvalósítását szolgálja. A humánstratégia szerves része a gazdasági stratégiának, ebből eredően keretében kell megfogalmazni a feladatok ellátásához szükséges munkaerő mennyiségi és minőségi összetételét. (A munkaerőmérleg képezi a kiinduló pontot, amelyben a feladatokhoz szükséges munkaerőre vonatkozó igényekkel összevetjük a meglévő személyi állományt mennyiségi és minőségi vonatkozásban. Az egybeesések, a tovább - és átképzési igények, kívülről biztosítandó munkaerő megállapítása történik, a szükséges feladatok megfogalmazása.

A humánpolitika főbb céljai?

- A viszonyokhoz (igényekhez) való rugalmas alkalmazkodás, ezen belül a szükséges szakmai összetétel és továbbképzések, átképzések biztosítása.
- Az újonnan felvett munkavállalók beilleszkedésének támogatása, a rendelkezésre álló munkaerő megtartása, az értékelő rendszer folyamatos alkalmazása.
- A feladatok ellátásához az emberi erőforrás időben történő biztosítása.
- Az előmeneteli lehetőségek rendszerének kiépítése, folyamatos működtetése.
- A munkavállalók anyagi és erkölcsi megbecsülésének biztosítása.

A személyügyi szervezet szerepe a humánstratégia kialakításában és gyakorlati megvalósításában meghatározó. A megfogalmazott feladatok kulcsa nagyrészt az emberi erőforrásokkal foglalkozó szervezet kezében van, ugyanis ők állnak kapcsolatban a képző szervezetekkel (egyetemek, főiskolák, iskolák), ők szervezik a külső- és belső pályázatokat, végzik a munkaerő kiválasztást, illetve a felvételi döntések előkészítését. Ezek a tényezők meghatározóvá teszik a HR szervezet cégen belüli helyét, szerepét.

A pénzügyi és beszerzési kérdések

A pénzügyi és gazdasági kérdések körében a tapasztalatok szerint a korrupciós és integritási kockázatok száma nagy. Integritási kockázat alatt az államigazgatási szerv célkitűzéseit, értékeit, elveit sértő vagy veszélyeztető visszaélés, szabálytalanság, vagy egyéb esemény lehetőségét értem. E meghatározás igen széles körű és magába foglal lényegében minden kockázatot. Ezen belül korrupciós kockázat minden olyan integritási kockázat, amely korrupciós cselekmény bekövetkezésének a lehetőségét jelenti. Azonban nem minden kockázat igényel a szervezet részéről konkrét intézkedést, mivel erre csak a jelentősebbnek ítélt kockázatok esetében van szükség (és persze lehetőség). Ezen kérdéskörben számtalan olyan pont van ahol a szakmai iránymutatás, utasítások, jogszabályok és belső irányítási eszközök sérülhetnek és korrupciós és integritási kockázatok léphetnek fel.

A Tankerületi Központok gazdálkodási körébe tartozó tevékenységek spektruma igen széles: tervezés, irányítás, hatékony ellátás, ellenőrzés, eredményességre törekvés, megalapozás, döntést előkészítés, megvalósítás, mindezeket a törvényes jogszabályi keretek között kell meg tennie.

Tankerületi Központ által alkalmazandó beszerzési kérdések körében, szabályokkal kapcsolatos fogalmakat, feladatokat, hatásköröket és eljárási rendet, kellett kialakítani, biztosítva ezzel a Tankerületi Központ, valamint a Tankerületi Központ fenntartásában lévő köznevelési intézmények zavartalan működéséhez szükséges korszerű, megfelelő színvonalú, összetételű és mennyiségű áruk beszerzését, szolgáltatások, valamint építési beruházások megrendelését.

Meg kellett határozni, hogy kire vonatkozik Személyi hatálya kiterjed a Tankerületi Központ tankerületi igazgatójára, vezetőire, kormánytisztviselőire, kormányzati ügykezelőire, munkavállalóira, valamint a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony alapján a Tankerületi Központ által foglalkoztatott személyekre, továbbá az Intézmények intézményvezetőire, valamint az ott foglalkoztatott közalkalmazottakra és munkavállalókra.

A tárgyi hatálya kiterjed a Tankerületi Központ, valamint az Intézmények működése során felmerülő valamennyi beszerzésének és beszerzési igényének a tervezésére, illetve azon a közbeszerzésekről szóló törvény hatálya alá nem tartozó, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény valamely kivételi jogcíme alapján mentesített beszerzéseinek az előkészítésére, megvalósítására, teljesítésére, valamint az ezzel kapcsolatos adminisztratív és közzétételi kötelezettségekre.

A Szabályzat tárgyi hatálya kiterjed továbbá a Tankerületi Központ által bonyolított európai uniós projektek alapján történő beszerzésekre is.

A beszerzések során az esélyegyenlőséget, az egyenlő bánásmódot, a nyilvánosságot, valamint a verseny tisztaságát biztosítani kell. A felelős gazdálkodás követelménye alapján olyan fejlesztéseket, beruházásokat kell megvalósítani, amelyek a költség-haszon elemzés alapján hatékonyan elvégezhetőek.

Az iratkezelési és adatkezelési kérdések

A terjedelmi korlátok miatt csak szűkebb keresztmetszetben mutatnák rá a személyes adatkezeléssel kapcsolatos feladatokra. Az írás célja inkább a személyes adatok kezeléséhez szükséges „érzékenyítésre” és tudatosságra kívánja a figyelmet felhívni. Azonban azt is szem előtt kell tartani, hogy a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló Európai Parlament és a Tanács 2016/679 számú rendelete (továbbiakban: GDPR rendelet avagy általános rendelet) értelmében, a különböző szervezetek, intézmények a feladataik ellátása során mindig is kezeltek személyes adatokat az éppen hatályban lévő jogszabályok alapján, úgy, ahogyan a az általam vezetett intézmény is tette.

A 2018. május 25-e után türelmi idejét vesztő GDPR rendelet azonban sok esetben teljesen új feladat elé állítja az intézményeket, mivel az nem csak a multinacionális cégeket, nagy vállalkozásokat szólítja meg, hanem az oktatási nevelési intézményeket is, akik eddig nem feltétlenül foglalkoztak e témakörrel. A személyes adatkezelés megfelelő környezetét az Európai Parlament és a Tanács előírásai alapján kell kialakítani, amely minden tagállamban közvetlenül alkalmazandó EU rendelet. Az alábbiakban a teljesség igénye nélkül a témához kapcsolódó jogszabályok és normák vannak sorba szedve:

- Magyarország Alaptörvénye;
- a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló Európai Parlament és a Tanács 2016/679 számú rendelete;
- a személyes adatoknak az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett kezelése tekintetében a természetes személyek védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 2008/977/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről szóló Európai Parlament és a Tanács 2016/680 számú irányelve;
- 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról;
- 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről;
- 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről;
- 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról;
- 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről;
- 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól;
- 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről;
- 1997. évi XLVII. törvény az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről;
- 1996. évi XX. törvény a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról;

- 1997. évi CLIX. törvény a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezeti őrszolgálatról;
- 1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről;
- 2011. évi CLXV. törvény a polgárőrségről és a polgárőr tevékenység szabályairól;
- 2005. évi CXXXIII. törvény a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól;
- 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről;
- 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról;
- 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottakról;
- 2011. évi CXCV. törvény a köztisztviselőről;
- 2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról;
- 1992. évi LXVI. törvény a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról;
- 2001. évi CVIII. törvény a kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről;
- 2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről;
- 2012. évi CLIX. törvény a postai szolgáltatásokról.

A felsorolásból megállapítható, hogy a GDPR rendelet (amely közvetlenül alkalmazandó) és az irányelv (hazai jogszabályokba kell implementálni) türelmi idejének lejárata egyelőre nem kényszerítette a jogalkotót új jogszabály alkotására csak a meglévők módosítására. Ezáltal a benne megfogalmazott definíciók pontosabb meghatározásban lettek rögzítve és az alapelvek alkalmazása a meglátásom szerint már nem csak adminisztratív jelleggel kell, hogy a jövőben érvényesüljenek.

Ennek az írásnak nem célja, hogy az összes jogszabályra, közjogi szervezetszabályozó eszközre, egyéb normákra tekintettel kinyújtson részletekbe mutató adatvédelmi definíciókat, mivel a különböző szervezetek, intézmények, szerteágazó célból kezelnek személyes adatokat. Teljesen más a személyes adat kezelésével kapcsolatos feladatrendszere egy közhatalmi jogosultsággal rendelkező szervnek, mint egy vállalkozásnak vagy éppen egy szakorvosi rendelőintézetnek.

Személyes adat kizárólag egyértelműen meghatározott, jogszerű célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében kezelhető. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie az adatkezelés céljának, az adatok gyűjtésének és kezelésének tisztességesnek és törvényesnek kell lennie.

Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas. A személyes adat csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig kezelhető.

A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. Az érintettel akkor helyreállítható a kapcsolat, ha az adatkezelő rendelkezik azokkal a technikai feltételekkel, amelyek a helyreállításhoz szükségesek.

Az adatkezelés során biztosítani kell az adatok pontosságát, teljességét és – ha az adatkezelés céljára tekintettel szükséges – a naprakészségét, valamint azt, hogy az érintettet csak az adatkezelés céljához szükséges ideig lehessen azonosítani.

Az adatkezelés során arra alkalmas műszaki vagy szervezési – így különösen az adatok jogosulatlan vagy jogellenes kezelésével, véletlen elvesztésével, megsemmisítésével vagy károsodásával szembeni védelmet kialakító intézkedések alkalmazásával biztosítani kell a személyes adatok megfelelő biztonságát.

A személyes adatok kezelését tisztességesnek és törvényesnek kell tekinteni, ha az érintett véleménynyilvánítási szabadságának biztosítása érdekében az érintett véleményét megis-

merni kívánó személy az érintett lakóhelyén vagy tartózkodási helyén felkeresi, feltéve, hogy az érintett személyes adatait e törvény rendelkezéseinek megfelelően kezelik és a személyes megkeresés nem üzleti célra irányul.

Személyes adat akkor kezelhető, ha:

- azt közhatalom gyakorlása során vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben, különleges adatnak vagy büntügyi személyes adatnak nem minősülő adat esetén – helyi önkormányzat rendelete közérdeken alapuló célból elrendeli, az előzőekben meghatározottak hiányában az adatkezelő jogszabályban meghatározott feladatainak ellátásához feltétlenül szükséges, a fentiek hiányában az érintett vagy más személy létfontosságú érdekeinek védelméhez, valamint a személyek életét, testi épségét vagy javait fenyegető közvetlen veszély elhárításához vagy megelőzéséhez szükséges és azzal arányos, vagy az előzőekben meghatározottak hiányában szerződés létrejöttéhez, illetve az azt megelőző intézkedések teljesítéséhez, ha az adatkezelő, továbbá harmadik személy jogos érdekének biztosítása céljából, amely alkalmazása előtt el kell végezni az érdekmérlegelési feladatokat is,
- végül az érintett kifejezett, önkéntes és a mindenre kiterjedő tájékoztatáson alapuló hozzájárulása alapján.

Különleges adat: a korábban meghatározottak szerint, vagy akkor kezelhető, ha az törvényben kihirdetett nemzetközi szerződés végrehajtásához feltétlenül szükséges és azzal arányos, vagy azt az Alaptörvényben biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűncselekmények megelőzése, felderítése vagy üldözése érdekében vagy honvédelmi érdekből törvény elrendeli.

Kizárólag állami vagy önkormányzati szerv kezelheti az állam bűncselekmények megelőzésére, felderítésére és üldözésére irányuló, valamint közigazgatási és igazságszolgáltatási feladatainak ellátása céljából kezelt büntügyi személyes adatokat, valamint a szabálysértési, a polgári peres és nem peres ügyekre, valamint a közigazgatási peres és nem peres ügyekre vonatkozó adatokat tartalmazó nyilvántartásokat. Ha a kötelező adatkezelés időtartamát vagy szükségessége időszakos felülvizsgálatát törvény, helyi önkormányzat rendelete vagy az Európai Unió kötelező jogi akta nem határozza meg, akkor az adatkezelő az adatkezelés megkezdésétől legalább háromévente felülvizsgálja, hogy az általa, illetve a megbízásából vagy rendelkezése alapján eljáró adatfeldolgozó által kezelt személyes adat kezelése az adatkezelés céljának megvalósulásához szükséges-e. Ezen felülvizsgálat körülményeit és eredményét az adatkezelő dokumentálja, e dokumentációt a felülvizsgálat elvégzését követő tíz évig megőrzi és azt a Nemzeti Adatvédelmi és Információs Szabadság Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) kérésére a Hatóság rendelkezésére bocsátja.

Különleges adatok kezelése esetén az adatkezelő, illetve a megbízásából vagy a rendelkezése alapján eljáró adatfeldolgozó megfelelő műszaki és szervezési intézkedésekkel biztosítja, hogy az adatkezelési műveletek végzése során a különleges adatokhoz kizárólag az rendelkezzen hozzáféréssel, akinek az adatkezelési művelettel összefüggő feladatának ellátásához feltétlenül szükséges.

Személyes adat akkor kezelhető, ha:

- azt közhatalom gyakorlása során vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben, különleges adatnak vagy büntügyi személyes adatnak nem minősülő adat esetén – helyi önkormányzat rendelete közérdeken alapuló célból elrendeli,
- az előzőekben meghatározottak hiányában az adatkezelő jogszabályban meghatározott feladatainak ellátásához feltétlenül szükséges, a fentiek hiányában az érintett vagy más személy létfontosságú érdekeinek védelméhez, valamint a személyek életét, testi épségét vagy javait fenyegető közvetlen veszély elhárításához vagy megelőzéséhez szükséges és azzal

arányos, vagy az előzőekben meghatározottak hiányában szerződés létrejöttéhez, illetve az azt megelőző intézkedések teljesítéséhez, ha az adatkezelő, továbbá harmadik személy jogos érdekének biztosítása céljából, amely alkalmazása előtt el kell végezni az érdekmérlegelési feladatokat is,

- végül az érintett kifejezett, önkéntes és a mindenre kiterjedő tájékoztatáson alapuló hozzájárulása alapján.

Különleges adat: a korábban meghatározottak szerint, vagy akkor kezelhető, ha az törvényben kihirdetett nemzetközi szerződés végrehajtásához feltétlenül szükséges és azzal arányos, vagy azt az Alaptörvényben biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a büncselekmények megelőzése, felderítése vagy üldözése érdekében vagy honvédelmi érdekből törvény elrendeli.

A GDPR megfelelő alkalmazását biztosítandó a rendelet garanciális szabályokat állít a jogszabály megsértése esetére. A jogorvoslati lehetőség, a kártérítéshez való jog és a magas összegű bírságok mind ezt a célt szolgálják.

Elengedhetetlenül fontos ezért a szabályozás alapos megismerése, és alkalmazása a mindennapi feladataink során, illetve a gyakorlatba történő átültetés, melyeknek áttekintése fejezeteket tölthetne ki.

A kormányrendelet további feladatként azt is rögzíti, hogy a hivatali szervezet vezetőjének gondoskodnia kell a szervezet működésével összefüggő integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásáról és kivizsgálásáról. A kockázatokra vonatkozó bejelentések értelemszerűen magukba foglalják a már bekövetkezett integritássértő cselekedetekre vonatkozó információk fogadását és kivizsgálását is. Ezen információk ugyanis fontos visszajelzésként szolgálnak a szervezeti működésre, valamint a működéshez kapcsolódó kockázatokra. Annak érdekében, hogy az információk fogadása és feldolgozása kiszámítható módon történjen, a kormányrendelet belső szabályzat elkészítését írja elő. Mivel a korrupciós és integritási kockázatokra vonatkozó bejelentések – a bejelentő érintettségétől függően – lehetnek panaszok vagy közérdekű bejelentések, így a belső szabályzat elkészítése során a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény rendelkezéseire tekintettel kell eljárni. Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszerének kialakításában és működtetésében – a szervezet vezetője mellett – kulcsszerepet tölt be a szervezet integritás tanácsadója. A kormányrendelet az integritás tanácsadó számára az alábbi fontosabb feladatköröket nevesíti:

- Integritási és korrupciós kockázatok elemzése és kezelése: Az előbbieken ismertetett integritási és korrupciós kockázatok kezelésével kapcsolatban az integritás tanácsadó feladata az államigazgatási szervek hivatali szervezete vezetőjének támogatása.
- Koordináció: A második feladatkör koordinációs jellegű és egyaránt vonatkozik az integritásirányítási rendszer, valamint a belső kontrollrendszer egyes elemeire. A belső kontrollrendszerre vonatkozó főbb rendelkezéseket a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet tartalmazza, az integritás tanácsadó e kormányrendelet 7. § (4) bekezdése szerint az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálásával kapcsolatos feladatokat látja el.
- Hivatásetikai és antikorrupciós képzések: az integritás tanácsadó egyrészt – az intézkedési terv alapján – javaslatot tesz az államigazgatási szerv hivatásetikai és antikorrupciós témájú képzéseinek megtartására, másrészt közre is működik ezek végrehajtásában [6. § (2) bekezdés]. E rendelkezésnek az ad különös súlyt, hogy a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX. 28.) kormányrendelet 9/A. §-a szerint „A kormánytisztviselő, köztisztviselő továbbképzési időszakonként legalább egy, a korrupció-megelőzés témakörét érintő közszolgálati továbbképzést köteles teljesíteni.”

- Tanácsadás: A kormányrendelet 6. § (3) bekezdése alapján az integritás tanácsadó a hatályos jogszabályok és hivatásetikai szabályok alapján tájékoztatást és tanácsot ad a hivatali szervezet vezetői és munkatársai részére a felmerült hivatásetikai kérdésekben. Ez a rendelkezés biztosítja a szervezet által követett, a jogszabályokban és a hivatásetikai szabályokban meghatározott elvek és értékek egységes, szakszerű értelmezését. Ezen rendelkezés teremti meg továbbá a kapcsolatot a Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar által elfogadott Hivatásetikai Kódexszel, valamint biztosítja az abban foglalt elvek és értékek érvényesülését az államigazgatási szerveknél.

Ügyfélkapcsolatok

A szolgáltató állam megteremtése az elmúlt évek közigazgatás-fejlesztési stratégiájának esszenciális eleme, ennek pedig egyik alappillére az állampolgár-központú, nyílt szerepfelfogású közszféra kultúrájának kialakítása a közszolgálati elv hangsúlyozása mellett. A másik főbb ismerv az ügynevezett versenyképes közigazgatás megteremtése, amelynek legfontosabb ismérvei az átláthatóság és az elszámoltathatóság. Ezen kritériumok mentén a közigazgatás nem kerékkötője, hanem egyik motorja a gazdasági növekedés és versenyképesség megteremtésének. Mindennek alapfeltétele az ügyfélközpontú szemlélet és gyakorlat megteremtése. Mi kell ennek megteremtéséhez?

Mindennapi életünkben szüntelenül kommunikálunk környezetünkkel, embertársainkkal. Folyamatosan információkat kapunk és adunk, válaszolunk a minket ért környezeti hatásokra, ingerekre. Ma már nem csak ember és ember közötti kommunikációt, hanem ember és gép, illetve gép és gép közötti kommunikációt is jelent. Így tehát a kommunikáció, amely eredetileg az emberi kommunikációt jelentette, ma már mindenféle rendszer belső információáramlását meghatározza. Ebben az értelemben kommunikációként értelmezhető az ügyintéző és ügyfél közötti kommunikáció épp úgy, mint az igazgatási eljárásban például az alkalmazott számítástechnikai eszközökkel, programokkal történő kommunikálás. Nemcsak az kommunikáció, ami közlési szándékkal jön létre, hanem az emberi lét is mindenkor, mindenhol információt hordoz függetlenül attól, hogy szándékunkban áll-e valamit közölni másokkal, vagy sem. Tehát az emberi test folyamatosan információt közlő és befogadó felület. Éppen ezért nagyon fontos, hogy a mindennapi munka során tudatosuljon: a beszéd mellett a testtartás, mimika, gesztus, öltözködés közel hasonló információ-tartalommal bír, mint a kimondott szó. Folyamatosan jeleznünk kell, jelzéseket kell küldelnünk a másikember felé. Bármilyen legyen is a beszélgetés témája (pl. kárbejelentés, bevásárlás, munkanélküliség vagy az előző napi munkahelyi történések stb.), jeleznünk kell a pozitív vagy negatív reakciónkat a közöltekkel kapcsolatban. Gyakran jelezzük ezekben az esetekben érdeklődésünket, kívánságunkat, pillanatnyi érzelmekkel teli véleményünket. Tehát amikor két ember (akár az ügyintéző és ügyfél) kontaktusba kerül egymással, akkor a beszélgetésüket a nonverbális üzenetek irányítják, támogatják. Ezek a jelzések nagyon fontosak, mert ezekből következtetéseket lehet levonni. Az én bemutatása valamennyi társas interakciónak lényeges jellemzője, hogy önbecsülésünk és énképünk milyen módon kerül terítékre. Az új partnerekben ki kell alakítanunk, a régi-ekben pedig fenn kell tartanunk azt a képet, melyet saját magunkról alakítottunk ki. Ez a feladat igen nehéz. Egy ismeretlen személynek az első találkozáskor nem mutatkozhatunk be úgy, hogy milyen rendesek, okosak, precízek, tehetségesek vagyunk. Azonban a nonverbális kommunikáció segítségével már az első alkalommal sokat megtudhat rólunk a másik, illetve mi is róla. Ebben az esetben a ruházatunk, a külső megjelenésünk (frizúra, smink, arckifejezés, ápoltság stb.), a különböző sajátosságok sok mindent elárulnak. Egyes nonverbális jelzések, mint például az arckifejezé-

sek, az érzelmi állapotokról szóló információk erősen specializált hordozói, amelyek a különböző kultúrákban eltérő üzeneteket hordozhatnak. Az érzelmekre vonatkozóan a verbális üzenetek nemcsak lassabbak, de gyakran kevésbé pontosan értelmezhetőek. Olyan érzelmeket, mint például a boldogság, az öröm, a félelem, a szorongás, az undor az arckifejezéseken kívül nonverbális módon is kifejezhetjük - tekintettel, gesztusokkal, testtartással. (Ha az ember fél, akkor általában összehúzza magát; ha valaki örül, akkor sokat mosolyog, kivirul az arca). Az ilyen érzelmi üzenetek értelmezésének képessége egyénenként változó. Minden egyes írásbeli megfogalmazásnak meghatározott formai és tartalmi követelménye van. Ezt gyakorta a közigazgatásban saját szervezeti protokoll foglalja össze, szabályozza, amely hivatalonként eltérő lehet. Érdemes tanulmányozni saját hivatali protokoll-előírásainkat ahhoz, hogy egységes kifelé történő írásbeli kommunikáció valósulhasson meg. Ma már egyetlen üzleti vállalkozás, vagy az állami szektorban működő hivatal sem engedheti meg magának, hogy ne használja az ügyfelekkel történő kapcsolattartásra az internetes kommunikáció valamelyik eszközét. Ennek a közigazgatásban történő elsődleges megnyilvánulása az úgynevezett e-közigazgatás, amelyet évről évre korszerűsítene a felhasználói és ügyintézői igényeknek megfelelően. Az e-közigazgatás azt jelenti, hogy különböző közigazgatási ügyeink elintézéséhez nem kell személyesen ellátogatni az adott hivatalba, hanem az ügyintézés az interneten, otthonról, előzetes regisztrációhoz kötött elvégezhető. Az e-közigazgatás és az e-ügyintézés két egymással szoros összefüggésben álló, de nem feltétlenül egymást fedő fogalom. Az e-ügyintézés az e-közigazgatás része. Az e-ügyintézés klasszikusan a közigazgatás és az ügyfél kapcsolattartásának elektronikus módjára utal, beleértve a közigazgatási szervezeteknek a kapcsolattartás érdekében történő esetleges egymás közötti folyamatait is. A közigazgatás célja általában az állami/önkormányzati feladatellátás támogatása, az ebben résztvevő szervezetek belső működésének biztosítása, ide értve a külső kapcsolatok kezelését is. A modern világban a közigazgatás akkor tölti be megfelelően a feladatát, ha jól, gyorsan, egyszerűen, hatékonyan és az ügyfelek által könnyen elérhetően működik. A szóbeli tájékoztatás pozitívuma, hogy a személyes kontaktusnak köszönhetően lehetőség van az információk részletes és sokoldalú átadására, továbbá lehetőség nyílik a visszacsatolásra is. A nyílt, szóbeli tájékoztatás a bizalom megteremtésének legjobb eszköze. Ilyenek lehetnek: megbeszélések, értekezletek, gyűlések, dolgozói fórumok. Az írásbeli tájékoztatás lehet személyre szóló (feljegyzés, beszámoló, figyelmeztetés stb.), szólhat egy csoportnak (belső közlemény). Az írásbeli tájékoztatás előnye, hogy az információk rögzített formában megmaradnak, hátránya a viszonylagos személytelenség és a nehézkes visszacsatolás. Formái: feljegyzés, beszámoló, belső közlemény. A kommunikációs csatornák hibás működése vagy éppen hiányossága magában hordozza olyan kommunikációs „blokádok” kialakulásának veszélyét, amelyek a hatékony és célorientált működési struktúrát is veszélyeztethetik, olyan diszfunkciókat felszínre hozva, melyek akár a működésképtelenség veszélyét is magában hordozhatják. Az emberek-ügyfelek mindennapi viselkedésének sokféle mozgatórugója van, vannak ezek között olyanok, amelyek a személyiség mélyéből fakadnak (örökölt személyiségjegyek), és vannak, amelyeket az egyén az élete során szerzett (tanult személyiségjegyek). A személyiség jellemzői fontosak, de ezek mellett azonban vannak azok a sajátosságok is, amelyek a környezetükbe való beilleszkedésük és a szocializáció folyamataiban épülnek be a személyiségbe. Minden viselkedési forma esetében létezik azonban kommunikációs megoldás. Nagy kérdés ilyenkor, hogy az ügyintéző ezt ismeri-e, és ha igen, megfelelően tudja-e használni? Egy jó kommunikációs eszköz helyes „bevetése” a legtöbb esetben célravezető, így például a rázúduló végnélküli panaszáradatot az ügyintéző megszakíthat azzal, hogy másra tereli a szót, vagy ha egyszerűen csak egyetértését fejezi ki. És így máris könnyebb a továbblépés. A közigazgatási szervek számára fontos, hogy ügyfelei elégedettek legyenek. Az ügyfélszolgálaton vagy ügyfélfogadásban dolgozó munkatárs mindenkor a hivatalt

képviseli, ezért arra kell törekedni, hogy az ügyek megnyugtató módon rendeződjenek, az ügyfél elégedetten távozzon az ügyintézés követően. Az elégedett ügyfélkör biztonságot jelent, azonban tisztában kell lenni azzal is, hogy az ügyfelek elégedettsége mindig egy adott időpillanatra vonatkozik, és könnyen megváltozhat. Ezért ajánlatos folyamatosan mérni, ellenőrizni a mindenkor ügyfél elégedettséget. Természetesen a tökéletes helyzet sohasem áll elő, nem valószínű, hogy minden ügyfél minden szolgáltatással elégedett, de ha az ügyfelek jelentős része egyetért az ügyintézővel, akkor az ügyféli elégedettség – ugyan tökéletesnek nem, de – jónak mondható. Az ügyféli oldal vizsgálatát követően térjünk át az ügyintézői jellemzőkre.

Az ügyfelekkel való foglalkozás igen megterhelő, folyamatos koncentrációt és rugalmas alkalmazkodást kíván az ügyfelenként változó helyzethez. A legtöbb ügy és ügyfél a normál, megszokott napi rutinban elintézhető, de időnként előfordulnak bonyolult esetek, vagy nehezen kezelhető ügyfelek. Az ügyintézőknek ilyenkor is megfelelő szakmai tudással, empátiával, valamint felkészültséggel kell eljárniuk és rendezniük a helyzetet. Az „átlagos” ügyfélben nincs semmi kihívás, az ügyét a már megszokott módon lehet intézni, az alapvető ügyintézői kompetenciák megléte elégséges a feladatellátáshoz. Azonban vannak speciális, nehéz és bonyolult, sokszor kellemetlen élethelyzetek, szituációk, amelyek kezeléséhez és főként a megfelelő színvonalú megoldásához már mélyebb kompetenciák szükségesek. Ehhez kellenek az emberi tényezők, mint például az empátia, azonosulási képesség, együttérzés, fokozott szociális érzékenység, többlet türelem, tárgyilagos higgadság, objektív problémamegoldó képesség, helyzetfelismerés. Ezen kompetenciák megléte rendkívül fontos a feladatellátás során.

Az ügyfél-ügyintéző kapcsolatban elsődleges a jó kommunikációs csatorma kialakítása, hiszen az ügyfél megjelenésének első pillanatától az utolsóig a kommunikáció eszközével teremtet kapcsolatot az ügyintéző az ügyféllel és ez meg is határozza az ügyintézés milyenségét (pl. a megfelelő (napszaknak, kornak, nemnek) köszöntés). Az ügyintézőkben tudatosulnia kell, hogy kommunikáció nem csak a beszédet foglalja magában, hanem a testtartást, a mimikát, a gesztusokat és az öltözködést is. Ezek mind-mind jelentős információtartalommal bírnak az ügyintézőről. A közigazgatási szervek sok mindent tudnak szabályozni a munkahelyi feladatellátásban (pl. a köztisztviselőhöz illő megjelenést a Közzolgálati Szabályzatban), de azt, hogy az ügyfél előadásmódjára reakcióként az ügyintéző hogyan használja a non verbális kommunikációs eszközöket, azt nem.

A Jó Állam megvalósulásához a hatékony, könnyen elérhető közigazgatási ügyintézés elengedhetetlen. Mára a tájékozódás, az ügyfelek ismeretszerzési szokásai teljesen megváltoztak. Alapvető kíváncsi, hogy a közigazgatási ügyekhez kapcsolható információk, meghatározások, tájékoztató anyagok, űrlapok A jogszabályokon, közjogi szervezetszabályozó eszközökön túl olyan kompetenciákra vonatkozó elvárások is vannak egy álláshely betöltésénél, amelyeket az ügyintéző valamely felsőfokú oktatás vagy képzés keretein belül nem szerezhethet meg. Ezek kifejezetten a személyiségjegyei, egyéb úton megszerzett kompetenciái. Ezen általános követelményrendszer fontos eleme az ügyfélközpontúság, a szabálykövetés, a stressztűrés, az etikus magatartás, a felelősségtudat és a konfliktuskezelés. Nehéz ezt az „elvárás listát” egy személyben teljesíteni, hiszen egyes elemei önmagukban is komoly lelki erőt feltételeznek. A következőkben két különösen fontos jellemzőt, kompetenciát fogok kiemelni. Lényegesnek tartom e követelmények között a konfliktuskezelés képességét. Az emberek közötti viszonyokban szinte elkerülhetetlen a konfliktus kialakulása. Különösen jellemző lehet ez hivatali ügyekben résztvevő személyek esetében olyankor, amikor a hatósági eljárás komoly kihatással lehet az egyén, vagy családja életére. Sokszor abból adódik a konfliktushelyzet, ha az értékrendek ütközése áll a háttérben, ilyenkor komoly erőfeszítést igényel kompromisszumra jutni. A közigazgatásban több eljárás során jogszabályi lehetőség áll rendelkezésre egyezség megkísérlésére, annak létrehozására, mely sok időt és türelmet igényel, de sikeressége esetén más eszközökhöz

képest inkább célravezető megoldás. Konfliktus helyzet esetén gyakran él az ügyintéző feltételezéssel. Feltételezi, hogy tudja, miért jön az ügyfél, ezért nagy az esélye egy esetleges félreértésnek. A helyzetet félreértve ilyenkor rosszul azonosíthatják be a reakciókat. Fontos tehát, hogy még idejekorán tisztázzák a tényeket és gondolják végig a szituációt, és ha szükséges további információkat is gyűjtsenek. Ha tehát az ügyintézés során konfliktus létét érzékeli az ügyintéző, akkor különböző konfliktuskezelési módszereket vehet igénybe. Másik kiemelésre méltó személyi kompetencia a stressz kezelésének képessége. Az emberekkel való kommunikáció a közigazgatás egyes területein gyakorta felemésztik a dolgozók lelkierőjét, ezért a feltöltődésre, speciális módszerek alkalmazására van szükségük, amelyek segítségével fel tudják dolgozni az adott problémát, és képesek felkészülni a következő esetek megoldására. Vannak olyan szakterületek, ahol nehéz a konfliktusoktól szabadulni. Munka után (otthon, szabadidőben) is a legoptimálisabb megoldást keresik az ügyintézők, és egy idő után már nem tudnak szembeszállni a jelentkező stresszel. A fentiekben leírtakból levonható a konklúzió, miszerint a hatósági eljárás valamennyi résztvevője köteles az eljárás többi alanyával együttműködni, amiből pedig következik, hogy ez az együttműködés kétirányú, kölcsönös: egyrészt terheli a hatóságot az ügyféllel, másrészt az ügyfelet a hatósággal szemben. Hiszen a hatósági eljárás nem pusztán a hatóság, hanem az ügyfél aktivitását is feltételezi, az ügy – jogorvoslat nélküli – elintézése pedig nem csak az ügyfélnek, hanem a hatóság számára is prioritás. Ha az ügyfél azt „kapja”, amit elvárt, elégedett lesz, és egy hivatal működésének is ez a célja. Természetesen a végső cél egy „aranyközéput” megtalálása, ehhez kell a képzett szakértőgárda, a lelkileg stabil ügyintézők, ezt segíti elő a munkahely a képzéseivel, tréningjeivel. Tegyük azt is hozzá, hogy a mindkét fél számára kedvező helyzet kialakításához az ügyfelek hozzáállása és az ügyintézőt támogató szemlélete is szükséges. Ha úgy érezzük, hogy a helyzet már jelenleg is optimális, akkor is csak pillanatnyi okunk lehet az elégedettségre, mert a körülmények folyamatosan változnak, az ügyintézőknek is készen kell állni a változásra, fejlődésre, újabb és újabb módszerek alkalmazására.

A folyamatok elektronizálása

A Köznevelés Állami Fenntartói, és fenntartásukban lévő köznevelési intézmények által jelenleg működtetett, nem egységes, egymással nem integrált ügyintézési, tanulmányi, pénzügyi, gazdálkodási és HR folyamatok, és az ezeket támogató, szigetszerűen működő informatikai rendszerek helyett országosan egységes, egymással integrált, elektronikus ügyintézés és kapcsolattartást biztosító ügyintézési, tanulmányi, gazdálkodási és HR folyamatok és ezeket támogató informatikai rendszerek bevezetése volt a cél.

A jogszabályi háttérrel előfeltételnek kell tekinteni, amely vagy engedélyezi, vagy megtiltja, adott esetben részben, vagy egészben meghatározza egy folyamat elektronizálását. Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló törvény általános jelleggel az ügyfél jogává teszi, hogy az elektronikus ügyintézés lehetőségével éljen, gazdálkodó szervezetek esetén pedig a törvényben rögzített határidőtől az elektronikus ügyintézés kötelezővé teszi.

E-mail, Blog, közösségi oldalak, Hírlevél, Fórum, Chat, Tartalomjegyzék és sorolhatnánk tovább a már megtanult szakkifejezéseket. Az internetes kommunikáció jóval gyorsabb a hagyományos csatornáknál, ezért az ügyfelek is frissebb információkra számítanak tőlünk, ha ezeket az elérési módokat használjuk. Napjainkban gyakoribb formaként jelenik meg a mindennapi szervezeten belüli kommunikációban is, mint a hírlevél, a közlemény, vagy az email, hiszen ugyanazon időintervallum alatt jóval nagyobb számú egyént szólíthat meg egyszerre, kapcsolhat be egy-egy témába. Mindennapjaink pedig lassan elképzelhetetlenek a különböző közösségi oldalakon meg-

osztott információk, élmények, személyes tapasztalatok, rólunk szóló posztok vagy kommentek nélkül. Gyakran ezek elavulhatatlan jellegéről, vagy munkahelyünkön betöltött közéleti szerepünkről megfelelően nyilvánítunk véleményt, szólunk hozzá témákhoz, vagy láttatjuk magunkat különböző képeken. Ezen csatornák később kitörölhetetlenül elérhetővé vagy felhasználhatóvá válnak az utókor, vagy akár a jelen eseményeit feldolgozó média számára. De hatással vannak közösségünk minden tagjára, így akár ügyfeleinkre is.

Integrált kockázatkezelés és megelőzés

Az integritás megközelítése szerint a korrupció ellen akkor tudunk eredményesen fellépni, ha az egyes korrupciós bűncselekményeken túl a szervezeti viszonyokat is vizsgáljuk. Ez alapján a következő főbb megállapításokat tehetjük:

- Az emberek alapvetően nem szívesen követnek el visszaéléseket, belső meggyőződésükből szeretnének helyesen és szabályszerűen eljárni. Ehhez támogatást kell nekik nyújtani.
- A szervezeti működés javítható, ennek koordinálására a szervezeten belül külön irányítási rendszert kell létrehozni és működtetni egyszemélyi felelős kijelölésével.
- A korrupció elleni fellépés és a szervezeti működés javítása ugyanakkor nem kizárólag egy felelős, vagy egy szervezeti egység feladata, hanem a szervezet valamennyi munkatársának, illetve partnereinek közös felelőssége.
- A büntetőjogra épülő szabályalapú és értékalapú eszközöket egyaránt alkalmazni kell a szervezeti működés javítása érdekében, ezek helyes arányának megtalálása ugyanakkor jelentősen függ a szervezet jellegétől és állapotától.

A közhatalom gyakorlása, a közpénzek kezelése már önmagában komoly kockázati tényező. Erre vezethető vissza, hogy a közigazgatási szervek fejlett belső szervezeti szabályozással rendelkeznek, amelyekben részletesen megjelennek a működés pontos regulái. A szabályok megalkotói a „jó” és eredményes működést írják le, tehát már eleve egy bizonyos szintű kockázatelemzést elvégeztek: a jogszabályi rendelkezéseket oda összpontosítják, ahol az esetleges szabályszegés nagyobb kárt okozhat.

A kockázatelemzések jellemzően a múltra összpontosítanak, és a már bekövetkezett események, kockázatok alapján vonnak le következtetéseket, tesznek javaslatokat. A hatékony kockázatkezelés kulcsa azonban a kockázatok bekövetkezésének megakadályozása, kivédése. A cél olyan kockázati tényezők kiválasztása, amelyek segítségével azonosíthatók a potenciálisan magas kockázatú területek, és feltárhatók a valószínű problémák azok bekövetkezése előtt. A kockázatelemzés során éppen azokat a tényezőket kell azonosítani, amelyek megváltoztatása a kockázati kitettség mérsékléséhez vagy megszüntetéséhez vezet.

Korrupciós kockázat alatt az ÁSZ által alapul vett holland integritáskonceptió az adott (állami vagy önkormányzati) szervezetnek külső egyénnel vagy szervezetekkel való együttműködése során felmerülő olyan valós vagy vélt lehetőséget érti, amelyek a külső partner számára jogosulatlan előnyöket jelenthetnek; az intézmény vagy tágabb értelemben a közszféra számára pedig valamilyen kárt okozhatnak. Ez a kár lehet anyagi természetű, a szolgáltatások színvonalában jelentkező, bizalomvesztéssel járó kár.

Az integritás tanácsadó vagy felelős feladata

Az integritás tanácsadó, koordinálja az integrált kockázatkezelési rendszer működését. Ez a tevékenység két részre osztható: technikai és személyorientált koordináció.

A technikai koordináció keretében a tanácsadó információkat kér be, továbbít, megbeszéléseket hív össze, részanyagokat gyűjt össze stb. Ez fontos szerepet tölt be a kockázatkezelési rendszer működésében, segít biztosítani a kockázatok felismerését és kezelését.

Az integrált kockázatkezelési rendszerek és az integritásirányítási rendszerek is alapvetően az a célja, hogy változásokat hozzon a szervezet működését illetően. A technikai koordináció ugyanakkor csak technikai változást képes elérni. Ezért van szükség mellette a személyorientált koordinációra is, amely személyes hatásgyakorlást, a közös értékek és célok megmunkálását jelenti.

Kontrollrendszerintegritás

A belső kontrollrendszer egy folyamatrendszer, a szervezet céljainak elérését segíti. Kialakítása, működtetése és fejlesztése a szervezet első számú vezetőjének feladata. A belső kontrollrendszeren belül beszélhetünk az integritásról, amely a kontrollkörnyezet része. Ahhoz, hogy meg lehessen teremteni az integritást, először a belső kontrollrendszert kell megfelelően kialakítani egy megbízható belső ellenőr segítségével.

Az integritás kialakításában az integritástanácsadók lehetnek a segítségére. Ehhez azonban jól kell ismernünk a szervezetet és annak kontrollrendszerét. Így lehetőségük van átlátni az egész szervezet tevékenységét, a folyamatokat és a kapcsolati rendszereket. A tanácsadó profizmusa azonban mit sem számít, ha a vezetőségnek nincs meg az elkötelezettsége az együttműködésre.

Az integritást a szervezet és az egyén szintjén is meg kell valósítani; biztosítja a közérdek előtérbe helyezését az egyéni érdekekkel szemben, illetve, hogy a szervezet a rá vonatkozó szabályoknak megfelelően működjön.

A szabálytalanság fogalmát a következőképp határozták meg: valamely létező szabálytól való eltérés, amely lehet törvény, rendelet, utasítás, szabályzat stb. Beszélhetünk korrigálható mulasztásokról, hiányosságokról, szabálysértésekről vagy büntető eljárást kiváltó kockázatokról is.

A szervezet integritásának, vagyis sértetlenségének biztosítása az első számú vezetőnek a feladata.

A szervezet integritását érintő bejelentések kivizsgálása

Intr. módosítása új, illetve részben új feladatokat állapít meg a szervezet működésével összefüggő integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásával és kivizsgálásával kapcsolatban. Az Intr. ezzel összefüggésben előírásokat tartalmazó részletei az alábbiak:

- Az Intr. 4. § (1) bekezdése alapján a hivatali szervezet vezetője köteles gondoskodni a szervezet működésével összefüggő integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásáról és kivizsgálásáról, amelynek keretében belső szabályzatot készít. Az Intr. 4. § (2) bekezdése szerint az (1) bekezdés szerinti feladatok teljesítésének biztosítása – a feladat átruházására való tekintet nélkül – a hivatali szervezet vezetőjének átruházhatatlan személyes felelőssége.
- Az Intr. 6. § (4) bekezdése alapján az integritás tanácsadó a hivatali szervezet vezetője általi meghatalmazás esetén ellátja a szervezet működésével összefüggő integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásával és kivizsgálásával kapcsolatos feladatokat.
- Az Intr. 8 §-a továbbá rendelkezik arról, hogy a rendészetért felelős miniszter az államháztartásért felelős miniszterrel közösen, a szervezeti integritást sértő eseményekre vonatkozó bejelentések fogadására és kivizsgálására módszertani útmutatót tesz közzé.

A Bkr. vonatkozó szabályai a következők:

A Bkr. 6. § (4) bekezdése szerint a költségvetési szerv vezetője köteles szabályozni a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét, valamint az integrált kockázatkezelés eljárásrendjét. A Bkr. 6. § (4a) szerint a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendje tartalmazza:

- a) a bejelentett kockázatok és események előzetes értékelésének módszertanát,
- b) a bejelentés kivizsgálásához szükséges információk összegyűjtésének módját,
- c) az érintettek meghallgatásának eljárási szabályait,
- d) a vonatkozó dokumentumok átvizsgálásának szabályait,
- e) a szervezeti integritást sértő események elhárításához szükséges intézkedéseket,
- f) az alkalmazható jogkövetkezményeket,
- g) a bejelentő szervezeten belüli védelmére, illetve elhárítására, valamint a vizsgálat eredményéről való tájékoztatására vonatkozó szabályokat és
- h) a szervezeti integritást sértő események bekövetkezésének megelőzésére kialakított eljárási szabályokat.

A Bkr-ben szabályozott, a szabálytalanságok kezelésének eljárásrendjével foglalkozó szabályozásban ugyanis a közigazgatási szervezetekben már létezett egy belső eljárásrend a szabálytalanságok kezelésére, és kinevezésre került a szabálytalanságkezelési felelős is. Az ilyen belső eljárásrendek alapján lefolytatott vizsgálatok kapcsán szerzett gyakorlati tapasztalatok, valamint a szabálytalanságok kezelésére vonatkozó eljárásrendek rendelkezései felhasználhatóak voltak a korábbi integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadására és kivizsgálására vonatkozó eljárásrend kialakításának során, valamint a konkrét vizsgálatok lebonyolításával összefüggésben is. A Pkbt. kapcsán több közigazgatási szerv (pl.: Nemzeti Adó- és Vámhivatal) már – különböző részletettséggel – kialakított eljárásrendet a panaszok és közérdekű bejelentések fogadására és kezelésére. Eljárásrendjük alapján számos vizsgálatot folytattak le, így jól működő gyakorlati tapasztalatokkal rendelkeztek. A különböző közigazgatási szervek saját eljárásrendjük létrehozása során ezen szabályzatokra, illetve tapasztalatokra, jó gyakorlatokra is tekintettel voltak, tevékenységi körükhöz kapcsolódóan azokat részben, egészben felhasználták, különösen a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendeletnek való megfelelés érdekében tett intézkedéseket. Végül az eddigiek során elkészített eljárásrendek figyelembe vették a Miniszterelnökség által, a fővárosi és megyei kormányhivatalok számára készített útmutató rendelkezéseit is. Az említett útmutató a közigazgatási szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra és integritási, valamint korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásával és kivizsgálásával kapcsolatos eljárásrend elkészítéséhez kapcsolódott, tartalmazva az idevágó legfontosabb előírásokat. Összegezve, a szervezet működésével összefüggő integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásával és kivizsgálásával foglalkozó eljárásrendek elkészítése során követett eddigi gyakorlat figyelembe vette a fenti tényezőket, valamint az adott hivatali szervnél már meglévő és működő, kapcsolódó egyéb rendszereket, eljárásokat is, szükség szerint ezek összehangolására is sor került. A fentieken és az egyes szervezeteken belüli harmonizáción túl, azonban arra is szükség volt, hogy az állami szervek jellemzően azonos eljárásrend szerint folytassák le az integritási, valamint korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadását és kivizsgálását, természetesen az uniós támogatásokra vonatkozó előírások miatt eltérések figyelembevételével. Egyrészt azért, mert az egységes eljárásrend biztosíthatja azt, hogy a hivatali szerv vezetője egységes feltételrendszer keretében értesíthessen az integritás-kockázatokat jelentő helyzetekről, és eszerint léphessen fel azok rendezése kapcsán. Másrészt fontos volt az is, hogy a bejelentők és egyéb érintettek azt tapasztalják,

hogy a bejelentéseket az állami szervek azonos módon fogadják és kezelik, egységesek a vizsgálati eljárások, és természetesen az adott szerv természetéhez igazodóan azonos jellegűek a meghozott intézkedések, valamint a bejelentő-védelmi garanciák is hasonló mértékben érvényesülnek. Ugyanis ez elengedhetetlen feltétele a közbizalom növelésének, a közösségi érdekek érvényesítése érdekében vállalt erőfeszítéseik elismerése érdekében.

Nézzük a két leggyakoribb esetet, közérdekű bejelentést és a panaszt – a közérdekű bejelentés törvény szerinti definíciója szerint – olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Mivel a szervezeti integritás lényegében az adott szervezet érdekét, s ezzel általánosan az egész társadalom integritását, a közjót szolgálja, ezért lényegében a szervezeti integritással ellentét, arra veszélyt jelentő események is abba a körbe sorolhatóak, melyek a közérdekű bejelentések tárgyát képezhetik. Épp ez a lényegi eleme, amely a közérdekű bejelentést a panasztól megkülönbözteti. A panasz ugyanis olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá. A panasz esetében a kiváltó ok az egyéni jog- vagy érdeksérelem, míg a közérdekű bejelentés esetében a motiváció a közösség, vagy az egész társadalom érdekének szolgálata. A közérdekű bejelentés vonatkozhat a szervezet működésére is. Feltárhat szervezeti integritást sértő eseményt. Minden olyan esetben, amikor a közérdekű bejelentés azt tárja fel, hogy a szervezet a rá vonatkozó szabályoktól, valamint a jogszabályi keretek között a költségvetési szerv vezetője és az irányító szerv által meghatározott szervezeti célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működéstől eltér, a szervezeten belüli vizsgálatnak van helye, melyet a jelen útmutatóval közreadott eljárásrend szerint kell lefolytatni. A fent említett bejelentéseket követő eljárások eredményeként egyes esetekben megállapítható, hogy a szervezet valamely tagja a közszolgálati, illetve foglalkoztatási jogviszonyából eredő kötelezettségét vétkesen megszegte, és ezzel fegyelmi vétséget valósított meg. Ezt követően a közigazgatási szerv vezetője, a foglalkoztatási, illetve közszolgálati jogviszonyt szabályozó, kapcsolódó jogszabályok alapján fegyelmi eljárást köteles lefolytatni, és ennek eredményeként szükség esetén szankcióval élhet.

Konfliktuskezelés és válságkezelés a szervezetben

A konfliktus a latin „confligo” összevet, összecsap, megütközik, perlekedik szóból származik. Egyének vagy társadalmi csoportok közötti olyan ütközése, amely mögött igények, szándékok, vágyak, törekvések, érdekek, szükségletek, nézetek, vélemények, értékek szembenállása húzódik meg.

A konfliktusok az élet bármely területének természetes velejárói. Az, hogy pozitív vagy negatív lesz egy konfliktushelyzet kimenetele, a megoldásoktól és a résztvevő szereplők hozzáállásától függ. Az emberi viszonyokban természetesen az összeütközések. Ilyenkor általában a kapcsolatban eleve rejlő ellentétek éleződnek ki, ám a körülmények jelentős változása is kiválthatja ezek bekövetkezését. Tulajdonképpen a konfliktusok megjelenésének örülni kell, mert változásokat fog elindítani az egyén és a közösség-szervezet- életében.

A változások nyomán pedig új dolgok, események, viszonyok generálódnak, melyek szintén hasznossá válnak az egyén és a környezete kapcsolatában, a szervezet működését hatékonyabbá, versenyképesebbé tehetik.

Változások bevezetése viszont elképzelhetetlen mások befolyásolása nélkül.

A befolyásolást háromféleképpen tudjuk elhárítani:

- behódolás (hatalmi eszközzel tudjuk fenntartani)
- azonosulás (a befolyásolt személy azonosul a befolyásolóval vagy a feladattal- függőség

- internalizálás: nem alkalmazható nyomás, mert a befolyásolandó személy teljesen szabad. Ez az elkötelezettség legmagasabb formája

Minden egymásra gyakorolt befolyás konfliktusokat eredményez, hisz az első reakció annak az észlelése, hogy fenyegetettségnek van kitéve az egyén. Ez az ún. látens konfliktus, azaz a felszín alatt már jelen van a lehetősége.

A következő szakasz az észlelt konfliktus, ami már szorosan kapcsolódik az érzésekhez, sokszor azokon keresztül döbbenünk rá, hogy konfliktushelyzetbe kerültünk.

Ezt követi a kézzel fogható konfliktus, amikor már látható jelei vannak a problémának: vita, sértettség, és ezeket kell követni az egyeztető tárgyalásnak, hisz e nélkül nincs feloldása a konfliktushelyzetnek.

Ha túl sok konfliktus jelenik meg a szervezetben, az torlódásokat, zavarokat kelthet az emberekben, akkor már rombolóvá, destruktívává válhat.

Megfelelő konfliktuskezeléssel viszont konstruktív megoldások születhetnek, ami a kapcsolat építésére szolgál, legyen az egyéni vagy csoportok közötti, vagy akár szervezeti. Belépniegy konfliktusba kellemetlen érzés, különösen az elején. Pedig a hatékony kezelése csökkenti a feszültséget és teret biztosít ahhoz, hogy együttesen a problémára figyeljünk. A lényeg, hogy együttesen és ne egymásra, hanem a problémára koncentráljunk. Ahhoz, hogy hatékonyan tudjuk megoldani a problémáinkat a kapcsolatainkban, - így a munkahelyen is - szükséges ismernünk a saját konfliktuskezelési stratégiáinkat.

Két német pszichológus, Kenneth I. Thomas és Ralph H. Killmann tanulmánya szerint öt konfliktuskezelési stratégia létezik:

- elkerülő
- alkalmazkodó
- versengő
- kompromisszumkereső
- problémamegoldó

A Thomas - Killman féle ún. konfliktuskezelési teszt segítséget tud nyújtani abban, hogy megismerjük saját stratégiáinkat és ennek tudatában előrelátóan és felkészülten tudjunk egy-egy problémás helyzetet kezelni. Ezeket a stratégiákat mindenki alkalmazza, csak azt kell megtanulni, hogy melyiket mikor érdemes használni.

A konfliktuskezelési stratégiák alkalmazásánál három szempontra érdemes figyelni:

- mi a konfliktus tárgya
- mennyi a rendelkezésre álló idő
- ki a szembenálló fél

A szervezetekben (munkahelyeken) előforduló konfliktusok kialakulásának vannak:

Szubjektív tényezői:

- túlzott érzékenység
- személyi ellentétek
- alkalmazkodási problémák
- agresszivitás
- eltérő képességek
- kommunikációs zavarok

Általános (makro- és mikro-) környezeti tényezők:

- társadalmi, kulturális, gazdasági tényezők: nehéz gazdasági helyzet, politikai létbizonytalanság
- természeti hatások: fronthatások
- mikrokörnyezeti tényezők: családi problémák (válás, haláleset)
- Egyéni jellemzőkből adódó, személyiséghez kapcsolódó konfliktusok okai:
- fizikai: személyi ellentétek személyiségjegyekből, tulajdonságokból, vérmérsékletből fakadóan
- fiziológiai: hibás észlelés, ítéletalkotás igénye, értékrendszerek különbözőségei, önmegvalósítás

Az adott szervezet struktúrájából és annak belső jellemzőiből fakadó sajátosságok:

- kommunikációs problémák
- információs problémák
- kapcsolatok gyakorisága
- kölcsönös egymásrataltság
- függőség
- szerep kétértelműség
- tisztázatlanság
- szervezeti felépítés hiányosságai
- korlátozott források
- érdekek és célok különbözősége

A szervezetben előforduló AVR (alternatív vitarendezési) módszereket kétféle szempont szerint lehet kategorizálni:

- harmadik személy jelenléte
- döntési jog

A közvetítésnek ezek a különböző fokozatai:

- a harmadik fél mediátorként legyen jelen, vagyis irányított kérdésekkel segítse a szembenálló feleket a megoldás és megegyezés irányába
- vagy arbitrációval elmehet a megoldás kimondásáig

Ahhoz, hogy tudjuk, melyiket válasszuk a vitarendezés során, ismernünk kell a két vitarendezési módszert és az azok között lévő különbségeket.

A mediáció egy együttműködésen alapuló békés vitarendezési forma, amelyben a felek egyezsége jutását egy pártatlan személy, a mediátor segíti.

A mediátor feladata abból áll, hogy a problémamegoldó folyamatot kontrollálja, tehát nem bírál, nem értékeli, nem dönt a felek közti vitában. A szerepe tehát a felek álláspontjának közvetítésében, a felek közötti kapcsolat javításában áll.

A mediáció fajtái:

1. Facilitatív (vagy más néven pure): mediáció során érvényesülnek legtisztábban az alapszabályok, ilyenkor a mediátor valóban csak könnyíti a felek megegyezését, a tartalomra vonatkozóan semmiféle tanácsot nem ad.
2. Evaluatív a mediáció akkor, ha az alapelvek változatlanok, de a többnyire jogi végzettségű mediátort a felek közös megegyezéssel megkérhetik, hogy fejtse ki a véleményét : amennyiben bírósághoz fordulnának, mi lenne a per várható kimenetele, ill. egyes részkérdéseket hogyan ítélné meg a jog.

3. Transzformatív mediációról akkor beszélünk, amikor a hangsúly nem annyira a megegyezésen van, inkább a kapcsolat javításán, a konfliktus során felgyülemlett indulatok csökkentésén.
4. Co- mediáció a közvetítői eljárás olyan formája, amelyben két mediátor vesz részt egymás munkáját segítve és kiegészítve.

Mi jellemzi a jó mediátort?

- barátságos
- empátikus
- nem bíráló
- független és pártatlan

Az arbitrációt (döntőbíráskodást) úgy szokták jellemezni, mint egy konfliktus utolsó békés megoldásának lehetőségét. Szigorúan véve az arbitrátor nem dönti el, hogy ki az ügy győztese vagy vesztese, csak meghatározza, hogy az elhangzott információk alapján mit tekint a legkorrektebb megoldásnak.

Az arbitrátor meghallgatja a bizonyítékokat, majd elmondja, hogy szerinte mi lenne a leghelyesebb, legkorrektebb döntés.

Jelentős eltérés a mediátor személyéhez képest, hogy az arbitrátor minden esetben a vitatott kérdés szakértője, ezért a halott információk alapján képes szakszerű döntést hozni.

Fontos azonban az arbitráció esetében is, hogy az arbitrátor független legyen, tehát semmilyen kapcsolatban ne álljon egyik féllel sem.

Mik az arbitrátor legfontosabb jellemzői?

- magas szintű szakértelem
- független és pártatlan
- megfelelő szociális érzékenységgel rendelkezik

Az arbitráció során hozott döntés nem kötelező erejű a felekre nézve, pusztán szakértőként ki mondja a megoldás lehetőségét.

Akár mediációt, akár arbitrációt választunk egyeztetési formának egy szervezeti konfliktuskezelés során, az ideális az, ha mindkét fél úgy áll hozzá, hogy megoldást szeretne keresni, meg akar egyezni.

A sikeres egyeztetés egyik alapfeltétele, hogy legyen közös érdek, és valamilyen típusú függőség is kialakuljon a másik fél irányába.

Az egyeztetés másik alapfeltétele a megfelelő kommunikáció, ami azt jelenti, hogy :

- tudják megfogalmazni a céljaikat
- tudják megfogalmazni egyértelműen a szempontokat
- a megállapodást és következményeit ne csak a saját, de a másik fél oldaláról is képesek legyenek átlátni
- tudjanak megállapodni a kommunikációs eszköz kiválasztásában és használatában a vitarendezés során és azt mindkét fél fogadja el

A problémamegoldó konfliktuskezelés folyamata:

- a probléma felismerése
- a másik nézőpontjának megismerése
- kérdések feltevése
- érzések semlegesítése
- visszajelzés újrafogalmazással

- törekvés a közös megegyezésre
- megoldáskeresés
- a megoldás nyomonkövetése

Fel kell készülnünk a konfliktusok utóhatásaira :
negatív következmények :

- emberi kapcsolatok átmeneti megromlása
- idő és emberi energia improduktivitása
- hiányzások
- esetleges fluktuáció

pozitív következmények :

- személyiségfejlesztő hatások
- önálló, aktív gondolkodásra serkentés
- rejtett, burkolt problémák is felszínre kerülhetnek
- növekedhet a versenyképesség

Mintaszabályzat a szociális intézmények integritásának fejlesztéséhez

Maga a mintaszabályzat nem egészen pontos megnevezés, mert a szociális ellátórendszer költségvetési szerveinek nem egy konkrét mintaszabályzat készül, hanem különböző témakörökben iránymutatást próbálunk adni az intézmények belső szabályzatainak elkészítéséhez. Az alábbi témaköröket egy szabályzatban lehetetlenség szabályozni, ezért arra kell törekedni, hogy megfelelő tartalmú rendelkezések legyenek az intézményi szabályzatokban.

A szabályozási minta közreadásával azt szeretnénk elősegíteni, hogy a szabályozásban olyan követendő gyakorlat alakuljon ki, amely úgy a döntéshozók, mint a végrehajtók szintjén megnyugvással szolgálhat.

A szabályozásban szükségszerűen meg kell, hogy jelenjenek a szervezet működésére vonatkozó normatívák, követelmények és ezek összhangja.

Szervezeti magatartási kódex

A kódex célja:

- -valamennyi munkatárs számára egybegyűjteni azokat az etikai alapkérdéseket, viselkedési szabályokat, melyek a munkavégzés során elengedhetetlenek, és ami segíti a szakmai dilemmák okozta helyzetek megoldását;
- -olyan erkölcsi normarendszer megfogalmazása, mely a különböző személyiségű kollégák etikai elvárásai és normái között segít egységet teremteni, így az minden munkatárs számára mértékadóvá, elfogadhatóvá válik;
- -megfogalmazni azoknak a viselkedési normáknak, etikai szabályoknak a rendszerét, amelyek a hitelesség, a felelősség és tisztesség elveire épülve meghatározóvá válhatnak a közösségben.

A kódex személyi hatálya kiterjed minden intézményi dolgozóra.

Az intézményi munkatárs az ellátottakkal/növendékekkel és a kollégákkal való interakciói során a társadalmi normáknak megfelelően kommunikáljon.

Az intézményben dolgozó munkatárs az ellátottak/növendékek jelenlétében, velük való foglalkozás közben tartózkodjon magánjellegű ügyeinek intézésétől.

Az intézményi munkatárs az ellátottaktól/növendékektől származó informális értesüléseit nagy körültekintéssel és szakmaisággal kezelje.

Az intézményi dolgozó határozottan zárkozzon el minden elvtelen kapcsolattól, ami önös érdekből fakadó célok megvalósítását, anyagi haszonszerzését szolgálja.

Az etikai normasértés felismerése, valamint a megfelelő értékrend megtartása úgy valósulhat meg, ha a szakmai közösség morálisan magas színvonalon áll. Ennek elérése az intézmény minden dolgozójának kiemelt feladata.

Az intézmény etikai normái:

A munkatársi kapcsolatokban a hatékony és eredményes munkavégzés elengedhetetlen eszköze az együttműködés, ennek elérésére minden intézményi dolgozónak törekednie kell.

A hatékony együttműködés kialakítása és fenntartása érdekében alapvető fontosságú a különböző kollégák egyéni értékeinek, normáinak, elveinek tiszteletben tartása; függetlenül az egyének attitűdjétől, továbbá tekintettel kell lenni a kollégák eltérő szakmai végzettségére és felkészültségére.

Törekedni kell az intézményen belüli részegységek szakmai tevékenységének megismerésére, a rendszerszemléletű gondolkodás elsajátítására.

Az intézmény dolgozója munkahelyén úgy viselkedik, beszél és öltözködik, hogy az erősítse az Intézmény megbecsültségét, ezáltal javítsa a szervezet feladat-ellátási képességét.

Az intézmény dolgozója tevékenységét nemre, korra, társadalmi és etnikai hovatartozás, vallási és világnézeti meggyőződésre, fogyatékosagra tekintet nélkül, a hátrányos megkülönböztetés kizárásával látja el és feladatait mindenekelőtt a nemzeti érdekében és a közjó iránt elkötelezetten teljesíti.

Az intézmény dolgozói mindenkor támogatásukról biztosítják a munkáltatót azáltal, hogy munkakörük feladatait legjobb tudásuk szerint végzik, aktívan részt vesznek a szakmai közösségi életben.

A vezető-beosztott viszony kialakításakor törekedni kell a korrekt tárgyilagosságon, kölcsönös bizalmon alapuló kapcsolatra, a megfelelő színvonalú és hatékony szakmai munka, és egészséges munkahelyi légkör megteremtése érdekében.

A vezető a beosztottjaival szemben a jó modor és kulturált magatartás keretei között, az adott helyzethez képest erélyesen, de mindenkor igazságosan lépjen fel, tisztelve emberi méltóságukat és személyiségi jogukat. A vezető nem utasíthatja és helyzeténél fogva sem kényszerítheti munkatársait hivatali feladatokon kívüli szolgálatokra.

Lehetőséget kell biztosítani a szakmai vagy magán jellegű problémák, konfliktusok informális fórumokon való megoldására.

Az intézmény dolgozója feladatait pártatlanul teljesíti, munkahelyét nem használja fel politikai vagy egyéb előnyszerzésre, és tartózkodik minden olyan tevékenységtől vagy állásfoglalástól, mely kétséget ébreszthetne részrehajlástól mentes és etikus munkavégzése iránt.

Szakmai és nevelői tevékenység kiemelt feladatai:

Az ellátottakkal/növendékekkel való munka során mindenkor törekedni kell a munkatársak és az ellátottak/növendékek közötti határvonalak fenntartására. Az ellátottakkal/növendékekkel foglalkozó törekedjen arra, hogy a szakmai és személyes kapcsolatok közötti határvonalak ne mosódhassanak össze, és biztosítani kell, hogy az ellátott/növendék számára minden esetben tisztán érzékelhetőek legyenek.

A munkatársak ellátottakkal/növendékekkel való kommunikációja legyen hitelt érdemlő, következetes. Az emberi méltóságot sértő, becsmérlő megnyilvánulásokról minden esetben tartózkodjon. Ellátottak, növendékek jelenlétében minden esetben tartózkodjék más kolléga szakmai munkájának vagy személyiségének értékelésétől.

Az ellátottakkal/növendékekkel foglalkozó minden esetben határolódjon el minden olyan ajándéktól, kedvezménytől, befolyásolási szándéktól, melynek célja, hogy döntéseire, munkavégzésére hatást gyakoroljon, azaz megvesztegetési szándékként feltételezhető.

Az Etikai kódex időközönként, legfeljebb ötvenként felülvizsgálandó.

Képzési előírások (Képzési és továbbképzési szabályzat)

A személyes gondoskodást végző személyek működési nyilvántartása

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. tv. 132. § 2. pontja alapján megalkotott 8/2000. (VIII. 4.) SzCsM rendeletben foglaltak szerint a személyes gondoskodást végző személyek adatait működési nyilvántartásba kell venni.

A rendelet 1. számú melléklete taxatív felsorolja azon intézmény típusokat, munkaköröket amelyekre kiterjed a jogszabály hatálya.

A működési nyilvántartást a Slachta Margit Nemzeti Szociálpolitikai Intézet vezeti.

Működési nyilvántartásba vételre csak abban az esetben kerülhet sor, ha a szakdolgozó a munkaköréhez az előírt képesítéssel rendelkezik.

A nyilvántartásba vételről szóló igazolás a továbbképzési időszak végéig érvényes.

Kötelező továbbképzés

A továbbképzés továbbképzési időszakban történik, a továbbképzési időszak tartama hat év, kezdete a képzési kötelezettséggel járó munkakör betöltésének kezdete, amely jelentheti a munkaviszony létesítésének időpontját, a képesítés megszerzésének időpontját, munkakör módosításának időpontját.

A képzési időszak meghosszabbodik azzal az időszakkal, amit a munkavállaló GYES-n, GYED-n, fizetés nélküli szabadságon töltött.

Az új képzési időszak a nyilvántartásba vétel határidejének lejártával kezdődik újra, függetlenül attól, hogy a hatéves időszakon belül melyik évben teljesítette a dolgozó a képzési kötelezettségét.

A továbbképzési kötelezettség teljesítésének mérése

A továbbképzési kötelezettség teljesítésének mérése pontozással történik: felsőfokú végzettség esetén 80 pont, középfokú végzettség esetén 60 pont.

Menteség

Mentesül a továbbképzési kötelezettség alól a dolgozó, ha a reá irányadó nyugdíjkorhatár eléréséhez 5 évnél rövidebb idő van hátra.

Szociális alapvizsga és szakvizsga

Szociális szakvizsgát az a jelölt tehet, aki külön jogszabályban meghatározott felsőfokú szociális alapvégzettséggel és az alapvégzettségének megfelelő területen legalább öt év egybefüggő szakmai gyakorlattal rendelkezik.

Szociális szakvizsgát az egyéb felsőfokú végzettséggel rendelkező jelölt is tehet, aki a szociális alapvizsgát letette, feltéve, hogy a szociális alapvizsga és a szakvizsga között még nem telt el két év, vagy szociális menedzseri végzettséggel rendelkezik és legalább öt évig egybefüggően képesítéshez kötött tevékenységet végez.

Szociális szakvizsgára a vezetői beosztásban dolgozók kötelezettek. Szociális vizsgát tehet az intézmény vezetőjével egyeztetve nem vezető beosztásban dolgozó is, s ezzel is teljesítheti továbbképzési kötelezettségét.

Szociális alapvizsga, illetve szakvizsga évente egyszer szerzhető

Felsőfokú képzés támogatása

A munkáltató annak érdekében, hogy a megszerzett képesítés a munkavégzés minőségének fejlesztését szolgálja, a kötelező továbbképzés keretében felsőfokú másoddiploma megszerzését támogatja.

A munkáltató támogatást nyújthat első diploma megszerzéséhez abba az esetben is, ha a dolgozó munkaköréhez az nincs előírva, de későbbi előmenetelét, munkakör módosítását közös megegyezéssel tervezik. Ebben az esetben tanulmányi szerződésben rögzítik a támogatás módját és mértékét.

A képzés, továbbképzés támogatása, forrása, módja, mértéke

A munkáltató az éves költségvetésben jóváhagyott összeg erejéig köteles a továbbképzéseket támogatni.

A munkáltató biztosíthatja: a képzés, továbbképzés díját; munkaidő kedvezményt, tanulmányi szabadságot; a képzés idejére távolléti díjat; útiköltség térítést; jegyzetek, tankönyvek költségeit; gondoskodik a helyettesítésről.

A továbbképzés tervezése:

Az intézmény vezetője minden évben továbbképzési tervet készít. A továbbképzési tervben meghatározza: a továbbképzésre kötelezettek tervezett körét; a képesítés megszerzésére kötelezettek tervezett körét; a tanulmányi szerződés szerint támogatottak tervezett körét; a továbbképzési kötelezettségüket teljesítők várható számát, a résztvevők becsült távolléti napidiját, a helyettesítésre vonatkozó tervet; a források megjelölését és elosztását.

Személyügyeket érintő előírások (Foglalkoztatási szabályzat)

A szabályzat célja, hogy az intézmény foglalkoztatási politikájának, a humán erőforrás gazdálkodásnak hatékonysága, átláthatósága, egységessége, következetessége és ehhez a jogi garanciák megteremtése biztosított legyen.

A Szabályzat a Szervezeti és Működési Szabályzat további rendelkezéseivel együtt értelmezhető.

Alapelvek

Az alkalmazottak köre

A közalkalmazott alkalmazásához szükséges követelményeket a munkaköri leírás, a munkakör ellátásával kapcsolatos munkaügyi és ágazati jogszabályok, a szakmagyakorlás feltételrendszerét szabályozó Kamarai előírások és irányelvek határozza meg.

A közalkalmazottak foglalkoztatására az Mt. és a Kjt. rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni.

Az intézmény tiszteletben tartja a közalkalmazottak lelkiismereti és vallásszabadságát, nem kényszeríti őket lelkiismereti, világnézeti, politikai meggyőződésük megvallására, megtagadására. A közalkalmazottat nem érheti hátrány lelkiismereti, világnézeti, politikai meggyőződésük miatt.

Az intézmény szervezésében, irányításában, működtetésében, feladatainak végrehajtásában közreműködők a közalkalmazottakkal kapcsolatos döntéseik, intézkedéseik meghozatalakor az egyenlő bánásmód követelményét megtartják.

Az intézmény valamennyi alkalmazottjának kötelessége a rendelkezésre álló források rendeltetésszerű, gazdaságos, felhasználása, a szellemi és egyéb vagyon védelme.

Közalkalmazottak jogai és kötelezettségei

Az Intézmény minden közalkalmazottjának joga, hogy az Intézmény működésével összefüggésben javaslattal éljen, s arra a megkereséstől számított harminc napon belül érdemi választ kapjon.

Az Intézmény minden közalkalmazottjának kötelezettsége, hogy megtartsa az Intézmény Szervezeti és Működési Szabályzatában, illetve az egyéb szabályzatokban foglaltakat, a munkaköri leírásban foglaltak szerint elássa feladatait.

Adatkezelés

Az Intézmény azokat az adatokat tartja nyilván, amelyek az intézmény rendeltetésszerű működéséhez, a munkáltatói jogok gyakorlásához, a képzés megszervezéséhez nélkülözhetetlenek. E célból azok az adatok kezelhetők, amelyekből megállapítható a jogosult személye.

Az Intézmény az alkalmazottak személyes adatait csak a foglalkoztatással, juttatások, kedvezmények, kötelezettségek megállapításával és teljesítésével kapcsolatosan, nyilvántartások kezelése céljából, a célnak megfelelő mértékben, célhoz kötötten kezeli.

Önkéntes adatszolgáltatás esetén az Intézmény az érintettet tájékoztatja arról, hogy az adatszolgáltatásban való részvétel nem kötelező.

Foglalkoztatás

Közalkalmazotti jogviszony létesítése

A közalkalmazotti jogviszony alanyai a munkáltató és a közalkalmazott.

Közalkalmazotti jogviszony pályázat útján létesíthető. Csak olyan közalkalmazottat lehet kinevezni, aki a pályázaton részt vett és a pályázati feltételeknek megfelelt. A pályázatot - törvény eltérő rendelkezése hiányában - a kinevezési jogkör gyakorlója írja ki. Áthelyezés esetén pályázat kiírása nélkül létesíthető közalkalmazotti jogviszony akkor is, ha egyébként a munkakör betöltéséhez pályázat kiírása lenne kötelező. Ezen túlmenően, a munkakör pályázat kiírása nélkül is betölthető olyan munkakör esetén, amely tekintetében kilencven napon belül már legalább két alkalommal eredménytelenül került sor pályázati felhívás kiírására, vagy ha a munkakör haladéktalan betöltése a folyamatos ellátás biztonságos megszervezéséhez elengedhetetlenül szükséges, és a folyamatos működéshez szükséges személyi feltételek más munkaszervezési eszközökkel nem biztosíthatók.

Továbbá pályázatás nélkül tölthető be a munkakör addig is, ha a munkáltatónál ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszonyban legalább kilenc hónapig foglalkoztatott személlyel az ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszony megszűnését fogva követő egy hónapon belül létesítenek közalkalmazotti jogviszony. Ebben az esetben feltétel továbbá az is, hogy az ösztöndíjas foglalkoztatottként ellátott feladatai részét képezték a kinevezésében foglalt munkakörének, és az ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszony nem a munkáltató azonnali hatályú felmondásával szűnt meg.

A pályázati felhívást a www.kozigallas.gov.hu internetes oldalon, valamint az intézmény honlapján kell közzétenni.

A közalkalmazotti jogviszony határozatlan időre történő kinevezéssel és annak elfogadásával jön létre. A kinevezést és annak elfogadását írásba kell foglalni.

Közalkalmazotti jogviszony megszűnése és megszüntetése

A jogviszony megszüntetésének módjai:

- közös megegyezéssel
- áthelyezéssel
- lemondással
- rendkívüli lemondással
- felmentéssel
- azonnali hatállyal
- rendkívüli felmentéssel

Felmentés, lemondás mértéke

Lemondás esetén a lemondási idő két hónap. Ezen időtartam egy részére, vagy annak egészére a munkáltató mentesítheti a közalkalmazottat a munkavégzés alól.

Felmentés esetén a felmentési idő legalább hatvan nap, de a nyolc hónapot nem haladhatja meg. Ettől előően, ha a felmentés - az egészségügyi alkalmatlanság esetét kivéve - a munkaköri feladatainak ellátásának tartósan alkalmatlanná vált vagy munkáját nem végzi megfelelően - a felmentési idő harminc nap.

Ha hosszabb felmentési időben a felek nem állapodnak meg és a kollektív szerződés sem ír elő ilyet, a hatvannapos felmentési idő a közalkalmazotti jogviszonyban töltött öt év után egy hónappal; tíz év után két hónappal; tizenöt év után három hónappal; húsz év után négy hónappal; huszonöt év után öt hónappal; harminc év után hat hónappal meghosszabbodik. Kollektív szerződés 8 hónapnál hosszabb felmentési időt nem állapíthat meg.

A munkáltató legalább a felmentési idő felére köteles a közalkalmazottat mentesíteni a munkavégzés alól. A munkavégzés alól a közalkalmazottat - a mentesítési idő legalább felének megfelelő időtartamban a kívánságának megfelelő időben és részletekben kell felmenteni.

Végkielégítés

Végkielégítés illeti meg a közalkalmazottat, ha közalkalmazotti jogviszonya

- felmentés
- rendkívüli lemondás
- a munkáltató jogutód nélküli megszűnése következtében vagy
- a Kjt. 37. § (3) bekezdése szerint szűnik meg.

Nem jogosult végkielégítésre a közalkalmazott, ha felmentésére - az egészségügyi okot kivéve - tartós alkalmatlansága vagy nem megfelelő munkavégzése miatt került sor. Nem jár továbbá végkielégítés a közalkalmazottnak, ha legkésőbb a közalkalmazotti jogviszony megszűnésének időpontjában nyugdíjasnak minősül, felmentésére a Kjt. 30. § (4) bekezdése alapján kerül sor, közalkalmazotti jogviszonya a 25/A. § (7) bekezdése vagy a 25/C. § (12) bekezdése szerint alakult át.

Közalkalmazotti jogviszony módosítása

A felek a kinevezést közös megegyezéssel mindkét fél egybehangzó, írásbeli hozzájárulása alapján módosíthatják a munkakör, a besorolás alapjául szolgáló fizetési osztály és fokozat, az illetmény és a munkavégzés helye tekintetében.

Egyoldalú kinevezés módosításra jogosult a közalkalmazott a Kjt. 23/B. §-ában meghatározottak alapján. Eszerint a teljes munkaidőben foglalkoztatott közalkalmazott írásbeli kérelmére a munkáltató köteles a kinevezésben heti húszórás részmunkaidőt kikötni, ha a közalkalmazott a kérelem benyújtásakor a gyermeke gondozása céljából fizetés nélküli szabadságot vesz igénybe. Ez a részmunkaidő a fizetés nélküli szabadság megszűnése napjától vagy a szabadság leteltének napjától a gyermek 3 éves koráig szól, ezt követően a közalkalmazott munkaidejét a kérelem benyújtását megelőző mérték szerint kell megállapítani.

Összeférhetetlenség

A közalkalmazott nem létesíthet munkavégzésre irányuló további jogviszonyt, ha az a közalkalmazotti jogviszonya alapján betöltött munkakörével összeférhetetlen.

A magasabb vezető, vezető, továbbá a pénzügyi kötelezettségvállalásra jogosult közalkalmazott munkakörével, vezető megbízásával összeférhetetlen, ha közeli hozzátartozójával irányítási (felügyeleti), ellenőrzési vagy elszámolási kapcsolatba kerülne; a munkáltatóéval azonos, vagy ahhoz hasonló tevékenységet is végző, illetve a munkáltatóval rendszeres gazdasági kapcsolatban álló más gazdasági társaságban betöltött vezető tisztségviselői, felügyelőbizottsági tagság.

A közalkalmazott a munkaidejét nem érintő további munkavégzésre irányuló jogviszony létesítését - a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység, továbbá a közérdekű önkéntes tevékenység kivételével - köteles a munkáltatónak előzetesen írásban bejelenteni, amely összeférhetetlenség esetén a további jogviszony létesítését írásban megtiltja.

Ha a munkáltató az összeférhetetlenségről nem a közalkalmazott bejelentése alapján szerez tudomást - a tudomásszerzéstől számított öt munkanapon belül felszólítja a közalkalmazottat az összeférhetetlenség megszüntetésére. Ha a közalkalmazott a tiltás vagy felszólítás kézhezvételét követő harminc napon belül az összeférhetetlenséget nem szünteti meg, a munkáltató a közalkalmazotti jogviszonyt azonnali hatállyal megszünteti.

Külső szakértő foglalkoztatása

Külső szakértő foglalkoztatását az igény felmerülésekor az adott szervezeti egység vezetője kezdeményezheti, a jóváhagyás az intézmény vezetőjének a hatásköre.

A külső szakértő foglalkoztatásának feltétele a függetlenség és a pártatlanság.

A külső szakértő köteles feladatát pontosan, lelkiismeretesen a megadott határidőre teljesíteni, a tudomására jutott adatokat kizárólag a feladat elvégzése érdekében használja, köteles a feladatvégzése során tudomására jutott információkat, adatokat bizalmasan kezelni, azokat illetéktelen személy számára semmilyen körülmények között nem adja ki.

A szabályzatban külön meg kell említeni a munkába járás útiköltség térítés, egyéb költségterítést; a munkaidő, pihenőidőt, a munkaidő kedvezményt, pihenőidőt, rendkívüli munkavégzés; a szabadság megadása és kiadása szabályait.

Jelenlét és annak igazolása

Az Intézmény minden szervezeti egységénél az állományba tartozó fő- és részfoglalkozású közalkalmazott munkahelyi megjelenésének és a munkahelyről történő eltávozásának időpontját a jelenléti íven kell vezetni, amelyet a szervezeti egység vezetője legalább havonta egyszer aláírásával igazol.

A jelenléti ív naprakész vezetéséért és ellenőrzéséért a szervezeti egységek vezetői felelősek.

Kártérítési felelősség

A közalkalmazott a jogviszonyából eredő kötelezettségének megszegésével okozott kárért kártérítési felelősséggel tartozik, melyet a munkáltatónak kell bizonyítania.

Szándékos vagy súlyosan gondatlan károkozás esetén a közalkalmazott a teljes kárt köteles megtéríteni.

Gondatlan károkozás esetén a kártérítés mértéke a munkavállaló 4 havi átlagkeresetét nem haladhatja meg.

A magasabb vezető a vezetői tevékenységének keretében gondatlanul okozott kárért teljes mértékben felel. Amennyiben a magasabb vezető a közalkalmazotti jogviszonyát jogellenesen szünteti meg, hathavi távolléti díjával felel.

A közalkalmazott köteles megtéríteni a kárt a megőrzésre átadott, a visszaszolgáltatási vagy elszámolási kötelezettséggel átvett dolgokban bekövetkezett hiány esetén, amelyeket állandóan őrizetben tart, kizárólagosan használ vagy kezel. Mentesül a közalkalmazott a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a hiányt elháríthatatlan külső ok idézte elő. A közalkalmazott köteles megtéríteni a kárt, ha a dolgot (eszköz, termék, anyag, áru stb.) jegyzék vagy elismervény alapján, aláírásával igazoltan vette át. A pénztárost, a pénzkézelőt vagy értékkézelőt e nélkül is terheli a felelősség az általa kezelt pénz, értékpapír és egyéb értéktárgy tekintetében.

Leltárhányért való felelősségre az Mt. rendelkezései az irányadók.

A munkáltató kártérítési felelőssége

A munkáltató köteles megtéríteni a közalkalmazottnak a munkaviszonnyal összefüggésben okozott kárt.

Mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a kárt az ellenőrzési körén kívül eső olyan körülmény okozta, amellyel nem kellett számolnia és nem volt elvárható, hogy a károkozó körülmény bekövetkezését elkerülje vagy a kárt elhárítsa, vagy a kárt kizárólag a károsult elháríthatatlan magatartása okozta.

A munkáltató a közalkalmazott teljes kárát köteles megtéríteni. Nem kell megtéríteni azt a kárt, amellyel kapcsolatban bizonyítja, hogy bekövetkezése a károkozás idején nem volt előre látható.

A munkavégzés szabályai

A munkáltató köteles:

- a közalkalmazottat a kinevezés, a jogviszonyra vonatkozó szabályok, illetve az egyéb jogszabályok szerint foglalkoztatni;
- az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményeit biztosítani;
- a munkát úgy megszervezni, hogy a közalkalmazott a jogviszonyból eredő jogait gyakorolni, kötelezettségeit teljesíteni tudja;
- a közalkalmazott számára a munkavégzéshez szükséges tájékoztatást és irányítást megadni;
- a munkavégzéshez szükséges ismeretek megszerzését biztosítani;
- a munkáltató köteles a közalkalmazott számára a jogviszonyra vonatkozó szabályokban, illetve a kinevezésben foglaltaknak megfelelően illetményt fizetni.

A közalkalmazott köteles:

- az előírt helyen és időben, munkára képes állapotban megjelenni és a munkaidejét munkával tölteni, illetőleg ez alatt munkavégzés céljából a munkáltató rendelkezésére állni;
- -munkáját az elvárható szakértelemmel és gondossággal, a munkájára vonatkozó szabályok, előírások és utasítások szerint végezni;
- -munkatársaival együttműködni, és munkáját úgy végezni, valamint általában olyan magatartást tanúsítani, hogy ez más egészségét és testi épségét ne veszélyeztesse, munkáját ne

zavarja, anyagi károsodását vagy helytelen megítélését ne idézze elő;

- -munkáját személyesen ellátni;
- -munkatársaival együttműködni;
- a munkája során tudomására jutott üzemi titkot, valamint a munkáltatóra illetve tevékenységére vonatkozó alapvető fontosságú információkat megőrizni.

Illetmény megállapítása

Az illetményt magyar törvényes pénznemben kell megállapítani és kifizetni. A közalkalmazott részére járó illetményt az intézmény havonta utólag (tárgyhónapot követő ötödik napjáig) elszámolja és átutalja a közalkalmazott bankszámlájára. Ha a bérfizetési nap pihenőnapra, vagy munkaszüneti napra esik, a munkabért legkésőbb a megelőző munkanapon kell átutalni. A közalkalmazott részére a munkabéréről és egyéb kifizetéseiről részletes írásbeli elszámolást kell adni.

A közalkalmazottat megillető munkabér időbérként kerül megállapításra. A személyi alapbér- a havidíjas közalkalmazottaknál a megállapított havi bér.

Az egy órára jutó személyi alapbér: általános teljes munkaidős foglalkoztatás esetén a havi személyi alapbér összegét osztjuk 174 órával, az általánostól eltérő teljes napi vagy részmunkaidős foglalkoztatás esetén a 174 óra időarányos részével.

Fizetési előleg

Munkabér előleg igénylésre jogosult: munkabér előleget igényelhet az Intézmény azon alkalmazottja, aki határozatlan idejű jogviszonyban áll, próbaidejét letöltötte.

Határozott idejű alkalmazott akkor jogosult a munkabérelőleg felvételére, ha az igénylés időpontjában a jogviszonyából hátralévő határozott időtartam a hat hónapot eléri.

Munkabérelőleg igénylése:

Munkabérelőleget az arra jogosult közalkalmazott az erre a célra rendszeresített nyomtatványon igényelhet. Az egy közalkalmazott által igényelhető munkabérelőleg összege maximum Ft. Munkabérelőleg a közalkalmazott részére egy naptári évben maximum 2 alkalommal ítéltető meg, feltéve, hogy az előzőleg felvett fizetési előleg összegét teljes egészében kiegyenlítette.

Munkabér folyósításának rendje:

A munkabérelőleg igénylések jogosultságának elbírálása az igénylések beérkezésének sorrendjében történik, a hónap 15. napjáig.

A munkabérelőleg folyósítását a munkáltató engedélyezi. A fizetési előleg kifizetése jóváhagyást követően a hónap 20. napjáig történik meg. A munkáltató engedélyezését követően a munkabérelőleg felvételének lehetséges módjai a folyószámlára utalás, illetve a pénztári kifizetés.

Munkabérelőleg visszafizetésének rendje:

A felvett munkabérelőleg összegét a munkáltató a felvételtől számított maximum 5 hónap alatt egyenlő részletekben vonja le a közalkalmazott béréből. A jogviszony törlesztés ideje alatti megszűnése esetén a hátralékot egy összegben és azonnal kell visszafizetni, illetve annak levonására a munkáltató a jogviszony lezárásakor kifizetendő összegből jogosult.

Pénzügyi előírások (Számviteli politika)

A számviteli politika célja, tartalma

A számviteli politika célja, hogy rögzítse azokat a számvitelről szóló, többször módosított 2000. évi C. törvény (továbbiakban: Szt.), valamint az államháztartás számviteléről szóló – többször módosított – 4/2013. (I.11.) Korm. rendelet (továbbiakban: Áhsz.) végrehajtására

vonatkozó előírásokat, eljárásokat, módszereket, amelyek biztosítják a számviteli politika hatálya alá tartozó Intézmény sajátosságainak, feladatainak leginkább megfelelő számviteli rendszer működését.

A szabályzat elkészítésért felelős személyek meghatározása

A számviteli politika kialakításaért az abban foglaltak végrehajtásáért a költségvetési szerv vezetője a felelős. Ez a felelősség azonban nem mentesíti a költségvetési szerv gazdasági szervezetének vezetőjét a számviteli politikával kapcsolatos feladatának ellátási kötelezettsége alól, mivel a számviteli törvény a számviteli szolgáltatás körébe sorolta a számviteli politika összeállítását és a számviteli rend kialakítását is. A számviteli politikát nem elegendő csak összeállítani, annak bevezetéséről a gyakorlatban történő megvalósulásáról is gondolkodni kell. Ezek a feladatok viszont a gazdasági szervezet feladatai közé, illetve az ő hatáskörébe tartoznak. A költségvetési szerv vezetőjének a számviteli politikával kapcsolatosan kettős feladatot kell ellátni. Egyrészt biztosítani kell a gazdasági szervezet által kidolgozott eljárások gyakorlati megvalósítását a költségvetési szerv és a hozzá tartozó egységeinél. Másrészt vezetői ellenőrzés keretében a számviteli politika kialakítását és gyakorlati érvényesülését kell vizsgálnia.

A számviteli politika a következő témákhoz kapcsolódóan tartalmaz előírásokat:

- Az államháztartás számviteli rendszere
- Számviteli alapelvek
- Értékelési szempontok a számviteli politika kialakításakor
- Beszámolási kötelezettség
- Értékcsökkenés elszámolásának szabályai
- Maradványérték meghatározása
- A készletek elszámolásának és nyilvántartásának szabályai
- Behajthatatlan követelés
- Valuta, devizaárfolyamok alkalmazása
- Jelentős összegű hiba
- Az általános költségek és kiadások, valamint bevételek megosztási módszere
- Számviteli bizonylatok
- Könyvviteli szolgáltatás

Az Szt. 14. § (5) bekezdése, valamint az Áhsz. 50. § (1) bekezdése alapján a számviteli politika részét képezik, ahhoz kapcsolódóan egyes tevékenységek részletes előírásait külön szabályzatok rögzítik, amelyek a következők:

- az eszközök és források leltárkészítési és leltározási szabályzata,
- az eszközök és források értékelésének szabályzata,
- az önköltségszámítás rendjére vonatkozó szabályzat,
- a pénzkezelési szabályzat.

(Az Áhsz. 50. § (4) bekezdése alapján) Nem kell elkészítenie az önköltségszámítás rendjére vonatkozó belső szabályzatot a saját konyhát üzemeltető költségvetési szervnek, ha az étkeztetésre normákat állapít meg és a nyersanyag-felhasználáshoz anyagkiszabást készít, és ennek önköltségét a normák és a tevékenységet terhelő általános költségek figyelembevételével állapítja meg.)

A Költségvetési szervek törzskönyvi adatai:

Államháztartási szervezet neve:

Államháztartási szervezet címe:

Jogállása: (önálló jogi személy):

Gazdálkodási besorolása:

Alaptevékenysége:

Működési területe:

Alapító szerve:

Alapításának időpontja:

Törzskönyvi nyilvántartási száma:

KSH számjele:

Adószám:

Szakágazati besorolás száma:

Pénzforgalmi számlaszám:

Az államháztartási vállalkozói tevékenységének felsorolása: (vállalkozói tevékenységet folytat / nem folytat)

A számviteli politika részletes előirásai

Az államháztartás számviteli rendszere

- a költségvetési számvitelből és
- a pénzügyi számvitelből áll.

A kétféle számviteli nyilvántartás vezetésére az *ASP/ SAP/ Forrás Ügyviteli rendszer/CT-Ecostat* rendszert használjuk. Egy gazdasági szervezet látja el az Intézmény gazdálkodási feladatait, ezért a könyvelési feladatok ellátására hálózati rendszerben működik a könyvelési program, amelyben egyszerre tudjuk kezelni az analitikus nyilvántartásokat (kötelezettségvállalások, követelések, adott / kapott előlegek, vevő/ szállító analitika, ÁFA analitika) és a kétféle számvitelhez tartozó nyilvántartást (naplók).

Az Intézmény alaptevékenységét az alapító okiratban foglaltak keretein belül végezheti. Olyan feladatot nem lehet végezni, amelyet az alapító okirat nem tartalmaz.

Számviteli alapelvek

A vállalkozás folytatásának elve

A költségvetési szerveknél a vállalkozás folytatásának az elve azt jelenti, hogy a költségvetési szerv folytatja tevékenységét, vagyonát, anyagi eszközeit ennek érdekében veszi számba, mérlegeli a vele szemben támasztott követelményeket, tervezi és biztosítja az azok teljesítéséhez szükséges feltételeket. Ez az alapelv magában foglalja a szerkezeti változások megfigyelésének szükségességét is. Az elv teljesítése tehát körültekintő tervezést, a tartalékok és a szükséges (többlet)források feltárását, megfelelő munkaszervezet kialakítását és hatékony munkaszervezést igényel a költségvetési szerv vezetésétől. A feladatok végrehajtásáról készített költségvetési beszámolóknak meg kell alapozni a következő év, évek költségvetési tervezését. Külön jelentőséget ad ennek az elvnek az, hogy a költségvetési szervek – szociális, egészségügyi, oktatási, kutatási stb. területen – közfeladatot látnak el, az állam „megbízásából” lakossági igényeket elégítenek ki, a tevékenység folytatásáért a költségvetési szerv vezetői fokozott felelősséggel tartoznak. Ennek a felelősségnek tudatában kell számba venniük feladataikat, az azokban bekövetkezett vagy várható változásokat, és azok gondos mérlegelésével kell elkészíteniük költségvetésüket és kell számot adniuk a költségvetési beszámolóban működésükről.

A költségvetési szervek esetében az előzőekben foglalt körültekintő, gondos eljárás mellett feltétlenül figyelembe kell venni azt a tényt, hogy a végezhető feladatok körét, volumenét, a tevékenység jellegét a költségvetési szervek nem alakíthatják ki saját hatáskörükben, mivel ezt az irányító (felügyeleti) szervnek van joga gyakorolni.

A teljesség elve

A költségvetési szerveknél a teljesség elve azt jelenti, hogy el kell számolni a naptári évre szóló költségvetéshez kapcsolódó minden, ebben az időszakban teljesült kiadást és bevételt (Költségvetési számvitel).

A valóság elve

A könyvvitelben rögzített és a költségvetési beszámolóban szereplő tételeknek a valóságban is megtalálhatóknak, bizonyíthatóknak, kívülállókat is megállapíthatóknak kell lenniük.

Értékelésük meg kell, hogy feleljen az Szt.-ben és az Áhsz.-ben előírt értékelési elveknek és az azokhoz kapcsolódó értékelési eljárásoknak. Az Szt. hatályos előírásai alapján megállapítható, hogy ennek az alapelvnek a szerepe felértékelődött, mivel az egyes értékelési eljárások a mérleg valóságát tartják elsődlegesnek szemben az óvatosság elvével. A költségvetési szerveknek a valóság elvét az Szt.-ben rögzített szabályok szerint kell alkalmazniuk.

A valóság elve a számviteli politikában két területen érvényesül:

- az eszközök és források értékelési szabályzatában,
- a megbízható és valós összkép kialakítását szolgáló információkon belül az egyes értékelési eljárások alkalmazásánál.

A világosság elve

A könyvvizetést és a költségvetési beszámolót áttekinthető, érthető, az Áhsz.-nek megfelelően rendezett formában kell elkészíteni. A költségvetési szerveknek a világosság elvét az Szt.-ben rögzített szabályok szerint kell alkalmazniuk. A számviteli politikában ehhez az alapelvhez a bizonylatokkal kapcsolatos szabályozás kapcsolódik.

A következetesség elve

A költségvetési beszámoló tartalma és formája, valamint az azt alátámasztó könyvvizetés tekintetében az állandóságot és az összehasonlíthatóságot biztosítani kell. A következetesség elve a számviteli politika vonatkozásában azt is jelenti, hogy az abban megfogalmazott szabályokat, eljárásokat következetesen alkalmazni kell, tehát nem célszerű évente a számviteli politikát új alapokra helyezni, teljesen újra szabályozni.

A folytonosság elve

Az üzleti év nyitóadatainak meg kell egyeznie az előző üzleti év megfelelő záró adataival. Az egymást követő években az eszközök és a források értékelése, az eredmény számbavétele csak az Szt.-ben meghatározott szabályok szerint változhat. A költségvetési szerveknek a folytonosság elvét az Szt.-ben rögzített szabályok szerint kell alkalmazniuk. A számviteli politikában ezzel az alapelvvel kapcsolatban akkor szükséges intézkedni, ha a választható értékelési módot feltétlenül egyik évről a másikra meg kell változtatni. Ebben az esetben az értékelés változtatása hatásának mérési feladatait is rögzíteni szükséges.

Az összemérés elve

A költségvetési szerveknél az összemérés elve oly módon érvényesül, hogy a költségvetési és vállalkozási maradvány megállapításakor a bevételeket és kiadásokat tevékenységenként elkülönítve kell figyelembe venni.

Az óvatosság elve

A költségvetési szerveknél az óvatosság elve érvényesítésekor a céltartalék képzésére vonatkozó szabályok nem alkalmazhatók. A költségvetési szerveknek is fontos foglalkozni az óvatosság elve alapján az értékvesztéssel. A készletek, a követelések, a részvények, más értékpapírok és befektetések árfolyamcsökkenését, értékvesztését itt is el kell számolni, a költségvetési beszámolóban a tényleges vagyoni értéket kell szerepeltetni.

A bruttó elszámolás elve

A költségvetési szerveknél is fontos a bruttó elszámolás alapelveinek az alkalmazása, mert arra is figyelemmel kell lenni, hogy a központi költségvetés is bruttó módon tartalmazza a bevételeket és a kiadásokat. Ennek következtében a nettósított zárszámadás a költségvetéssel összehasonlíthatatlan lenne. (De természetesen ugyanez a probléma jelentkezne az intézményi költségvetés és költségvetési beszámoló vonatkozásában is.)

Az egyedi értékelés elve

Az eszközöket és a kötelezettségeket a könyvvizetés és a beszámoló elkészítése során egyedi-
leg kell rögzíteni és értékelni. A költségvetési szerveknek az egyedi értékelés alapelvét az Szt.-ben rögzített szabályok szerint kell alkalmazniuk, azzal az eltéréssel, hogy az egyszerűsítés alá vont követeléseknél ez az értékelés sajátosan jelenik meg. A számviteli politikában ez az alapelv az értékelési szabályzatban megfogalmazott eljárási szabályokon keresztül jelenik meg.

Az időbeli elhatárolás elve

Az olyan gazdasági események kihatásait, amelyek két vagy több üzleti évet is érintenek, az adott időszak bevételei, és költségei között olyan arányban kell elszámolni, ahogyan az alapul szolgáló időszak és az elszámolási időszak között megoszlik. A költségvetési szerveknél ez az alapelv úgy érvényesül, hogy a költségvetési számvitelben nem lehet alkalmazni. A tartalom elsődlegessége a formával szemben A beszámolóban és az azt alátámasztó könyvvizetés során a gazdasági eseményeket, ügyleteket a tényleges gazdasági tartalmuknak megfelelően az Szt. alapelveihez, vonatkozó előírásaihoz igazodóan kell bemutatni, illetve annak megfelelően kell elszámolni. A költségvetési szerveknek a tartalom elsődlegessége a formával szemben alapvetően az Szt.-ben rögzített szabályok szerint kell alkalmazniuk. A költségvetési szerveknek a számviteli politika kialakításánál gondoskodni kell arról, hogy a gazdasági eseményeket a valóságos tartalmuk szerint kell a számviteli elszámolások során megítélni és elszámolni.

A lényegesség elve

Lényegesnek minősül a beszámoló szempontjából minden olyan információ, amelynek elhagyása vagy téves bemutatása – az egyszerűség határain belül – befolyásolja a beszámoló adatait felhasználók döntéseit. Egy-egy tétel lényegessé minősítését más hasonló tételekkel összefüggésben kell megítélni.

A költség-haszon összevetésének elve

A költségvetési szerveknél ezt a számviteli alapvető törvények és a kormányrendeletek által előírt információ szolgáltatások esetében nem lehet figyelembe venni. A könyvvizetés és az éves költségvetési beszámoló elkészítése során maradéktalanul figyelembe kell venni, hogy az Szt. rendelkezéseit csak akkor lehet alkalmazni, ha azt az Áhsz. kifejezetten elrendeli.

A tartósság követelményének érvényesülése az eszközök értékelésekor

Az Szt. 46 §. (4) bekezdése alapján a mérlegben kimutatott eredmény meghatározásakor, a mérlegtételek értékelése során figyelembe kell venni - az Szt. 52-56. §-ban foglaltak alapján - minden olyan értékcsökkenést, értékvesztést, amely a mérleg fordulónapján meglévő eszközöket érinti, és amely a mérlegkészítés időpontjáig ismertté vált.

Az Szt. 53-56. §-ok alkalmazásában tartósnak minősül a könyv szerinti érték és a piaci érték különbözete, ha a múltbeli tények vagy jövőbeni várakozások alapján az legalább egy évig fennáll.

A különbözet tartósnak minősül - fennállásának időtartamától függetlenül - akkor is, ha az az értékeléskor a rendelkezésre álló információk alapján véglegesnek tekinthető.

A számviteli elszámolás és az értékelés szempontjából lényeges és jelentős információk

A beszámolóban minden gazdasági eseményt tartalmaznia kell. Ez azt jelenti, hogy az eszközökre, azok változására, az előirányzatokra, azok teljesítésére, a pénzforgalomra ható eseményeket a beszámoló részeinek tartalmaznia kell.

A valós vagyoni, pénzügyi helyzet kimutatása szempontjából nem tekintendők lényegesnek azok a tételek, melyek az eszközök értékelése során jelen számviteli politika előírásai szerint nem minősülnek jelentős összegű eltérésnek.

Lényegesnek minősül a beszámoló szempontjából minden olyan információ, amelynek elhagyása vagy téves bemutatása befolyásolja a beszámoló adatait felhasználók döntéseit.

Lényeges szempont

- hogy a könyvviteli mérleget teljes körű leltár alapján kell elkészíteni, az eszközök és források értéke valós adatok alapján legyen meghatározva,
- hogy a pénzforgalmi adatok valós gazdasági események alapján kerüljenek a beszámolóba,
- hogy a könyvviteli mérlegben értékben nem szereplő, mennyiségben nyilvántartott használt és használatban lévő készletek, a kis értékű tárgyi eszközök és szellemi termékeket leltározását is el kell végezni a Leltárkészítési és leltározási szabályzatban meghatározottak szerint.

Nem lényeges szempont

- ha a leltározást adott évben az eszközökről és azok állományában bekövetkezett változásokról mennyiségben és értékben folyamatosan vezetett részletező analitikus nyilvántartással való egyeztetés helyettesíti.

Jelentős összeg

- a pénzforgalmi adatok kerekítésénél, ha az eltérés meghaladja az egyezer Ft-ot,
- ha a terven felüli értékcsökkenés összege meghaladja a piaci érték 10 %-át, de legalább a 100.000 Ft-ot,
- ha az értékvesztés összege meghaladja a bekerülési érték 10 %-át, de legalább a 100.000 Ft-ot,
- a bekerülési érték részét képező tételek elszámolásakor az eszköz értékének utólagos módosítása során akkor kell a különbözet összegét jelentősnek tekinteni, ha az meghaladja az eredetileg elszámolt bekerülési érték 1%-át, de legalább a 100.000 forintot.

Nem jelentős összeg, ezért a könyvekben nem kell könyvelni a terven felüli értékcsökkenés, értékvesztés elszámolásából adódóan azokat a tételeket, melynek összege nem éri el az előző pontban meghatározott értékhatárt.

A terven felüli értékcsökkenés, az értékvesztés elszámolásáról ebben az esetben is el kell készíteni a kimutatást.

Értékelési elvek megváltoztatása

Az előző költségvetési év mérlegkészítésekor alkalmazott, a számviteli politikában rögzített értékelési elvek csak akkor változtathatók meg, ha a változtatást előidéző tényezők tartósan, legalább egy éven túl jelentkeznek és emiatt a változás állandónak, tartósnak minősül.

Az értékelési elvek megváltoztatását olyan időpontban kell végrehajtani, hogy a szabályozás és a költségvetési beszámoló összhangja fennálljon. Ez esetben a változtatást előidéző tényezőket és számszerűsített hatásukat a kiegészítő mellékletben be kell mutatni.

A gazdasági szervezethez tartozó költségvetési szervek a költségvetési év kezdetétől a mérleg fordulónapjáig terjedő időszakra a könyvek zárását követően bizonylatokkal, szabályszerű könyvvezetéssel, az Áhsz. szabályai szerint folyamatosan vezetett részletező nyilvántartásokkal, az éves költségvetési beszámolót alátámasztó - könyvelési rendszerből előállított (ASP/ SAP/ Forrás Ügyviteli rendszer/CT- Ecostat) - teljes főkönyvi kivonattal, valamint leltárral alátámasztott éves költségvetési beszámolót készít a Nemzetgazdasági Minisztérium által készített, központilag meghatározott nyomtatvány formában és tartalommal. A nyomtatvány űrlapok a MÁK honlapjáról tölthetők le.

Az éves költségvetési beszámolót az Áhsz. által előírt formában, magyar nyelven, forintban kell elkészíteni

Az éves költségvetési beszámoló részei:

- költségvetési jelentés
- maradvány kimutatás
- adatszolgáltatás a személyi juttatások és a foglalkoztatottak és a választott tisztségviselők összetételéről
- adatszolgáltatás a társadalombiztosítás pénzügyi alapjaiból folyósított egyes ellátások és támogatások tervezett összegeiről és teljesítéséről
- önkormányzati alrendszer sajátos gazdálkodásához kapcsolódó elszámolások
- mérleg
- eredmény-kimutatás
- kiegészítő melléklet

Az éves költségvetési beszámoló összeállításához kapcsolódó időpontok, határidők

A mérlegkészítés időpontja

A mérlegkészítés időpontja a megszűnő költségvetési szervek a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai az elkülönített állami pénzalapok kivételével az Áhsz. 30/A. § a) bekezdése alapján a költségvetési évet követő év február 25-e.

- ez az időpont a mérleg egyes tételeihez kapcsolódóan meghatározott azon – a költségvetési év mérleg-fordulónapját követő – időpont, amely időpontig a megbízható és valós vagyoni helyzet bemutatásához szükséges érkelési feladatokat el lehet és el kell végezni, valamint
- az az időpont, amíg a mérleggel lezárt évre vonatkozó gazdasági események hatását könyvelni lehet.

Az Áhsz. 39. § (1a) bekezdése alapján a költségvetési számvitelben a költségvetési évre vonatkozó gazdasági események hatását legkésőbb az előirányzatok és teljesítések tekintetében január 31-ig, követelések végleges kötelezettség vállalások, más fizetési kötelezettségek, valamint az Ávr. 134. § c) pontja és 138. § (5) bekezdés c) pontja szerinti adatok tekintetében a kell elszámolni.

Az Áhsz. 7. § (2) bekezdése alapján a mérleg fordulónapja – az Áhsz. 7. § (3), (4) bekezdésében foglalt kivételekkel – a költségvetési év utolsó napja.

Az éves költségvetési beszámoló elkészítéséért az Áhsz. 31. § (1) bekezdésében meghatározott személy, a gazdálkodó szerv vezetője felelős és azt a gazdálkodási szabályzatban megjelölt személy(ek) készíti(k) el.

Az éves költségvetési beszámólót a gazdálkodó szerv vezetője és a gazdasági vezető (ha nincs, akkor a gazdálkodásért felelős személy) a hely és a dátum feltüntetésével írják alá.

A mérleg alátámasztása leltárral

Az Áhsz. 22. § (1) bekezdése alapján: az éves költségvetési beszámoló elkészítéséhez, a mérleg tételeinek alátámasztásához olyan leltárt kell összeállítani és megőrizni, amely tételesen, ellenőrizhető módon tartalmazza a mérlegben szereplő eszközöket és forrásokat.

A leltárkészítési kötelezettség teljesítése keretében a főkönyvi könyvelés és az analitikus nyilvántartások adatai közötti egyeztetést a költségvetési év mérleg fordulónapjára vonatkozóan el kell végezni.

A mérleget alátámasztó részletező leltár elkészítése minden évben kötelező.

A leltárkészítési, leltározási feladatokat az Szt. 69. § (1)-(3), (5), (6) bekezdése, továbbá az Áhsz. 22. §, valamint a jelen számviteli politika hatálya alá tartozó Intézmény „Leltárkészítési és leltározási szabályzat”-ában foglaltak szerint kell elvégezni az ott megjelölt személyeknek.

Értécsökkenés elszámolásának szabályai

Az Szt. 52. § (1) bekezdésében – valamint az Áhsz. 17. § (1) bekezdésében – foglaltak alapján: az immateriális javaknak, a tárgyi eszközöknek a hasznos élettartam évvégén várható maradványértékkel csökkentett bekerülési (beszerzési, illetve előállítási) értékét azokra az évekre kell felosztani, amelyekben ezeket az eszközöket előreláthatóan használni fogják (az értécsökkenés elszámolása).

Az év közben állományba vett (üzembe helyezett) immateriális javak és tárgyi eszközök terv szerinti értécsökkenését a rendeltetésszerű használatbavételtől, az üzembe helyezéstől kell elszámolni.

Az Szt. 52. § (2) bekezdése alapján az üzembe helyezés időpontja az eszköz szokásos tevékenység keretében történő rendeltetésszerű használatbavételének kezdő időpontja.

Az üzembe helyezést a számviteli politika 1. számú melléklete szerinti „Üzembe helyezési okmány” -on hitelt érdemlő módon dokumentálni kell. Az üzembe helyezési okmányról nyilvántartást kell vezetni.

Nem számolható el terv szerinti értécsökkenés a földterület, a telek (a bányaművelésre, veszélyes hulladék tárolására igénybe vett földterület, telek kivételével), az erdő, a képzőművészeti alkotás, a régészeti lelet bekerülési (beszerzési) értéke után, és az üzembe nem helyezett beruházásnál.

Nem szabad terv szerinti értécsökkenést elszámolni az olyan eszközknél, amely értékéből a használat során sem veszít, vagy amelynek értéke - különleges helyzetéből, egyedi mivoltából adódóan - évről évre nő.

A terv szerinti értécsökkenés elszámolásának szabályai

A terv szerinti értécsökkenés elszámolását a negyedéves könyvviteli zárlat keretében kell elvégezni.

Az immateriális javak értécsökkenésekor alkalmazott leírási kulcsok

Az immateriális javak esetén a terv szerinti értécsökkenés leírási kulcsa az Áhsz. 17.§ (2a) pont alapján:

- vagyoni értékű jogoknál 16%, vagy a tervezett használati idő alapján megállapított lineáris kulcs,
- szellemi termékeknél 33%.

A vagyoni értékű jogoknál vizsgálni kell a tervezett használati időt, és a leírási kulcsot ez alapján kell kiszámítani.

Ha a tervezett használati idő a szerződésből, megállapodásból nem állapítható meg, akkor az értécsökkenés elszámolására alkalmazható a 16 %-os leírási kulcs.

A tárgyi eszközök értécsökkenésekor alkalmazott leírási kulcsok

A tárgyi eszközök értécsökkenését a társasági adóról és osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. tv. 2. sz. mellékletben meghatározott leírási kulcsokkal kell elszámolni.

Az Áhsz. 17 § (4) bekezdése szerint a huszonöt millió forint bekerülési érték alatti gépek berendezések felszerelések, járművek terv szerinti értécsökkenése megállapítása során nem lehet maradványértéket meghatározni.

Épületek

Az épület jellege	Leírási kulcs %
1. Hosszú élettartamú szerkezetből	2,0
2. Közepes élettartamú szerkezetből	3,0
3. Rövid élettartamú szerkezetből	6,0

Építmények

Az építmény jellege	Leírási kulcs %
Ipari építmény	2,0
Mezőgazdasági építmény	3,0
ebből: önálló támrendszer	15,0
Mezőgazdasági tevékenységet végző adózónál a bekötő- és üzemi út	5,0
Közforgalmi vasút és kiegészítő építményei, ideértve az iparvágányokat is	4,0
Egyéb vasúti építmény (elővárosi vasút, közúti villamosvasút, metróvasúti pálya stb.)	7,0
Vízi építmény	2,0
Híd	4,0
Elektromos vezeték, ideértve a távközlési hálózat vezetékeit is	8,0
Kőolaj- és földgázvezeték, gázvezeték	6,0
Gőz-, forróvíz- és termálvízvezeték, földgáztávvezeték, termálkút	10,0
Közúti villamosvasúti és trolibusz munkavezeték	25,0
Egyéb, minden más vezeték	3,0
ebből: víziközmű-vezeték	2,0
Alagút és földalatti építmény (a bányászati építmény kivételével)	1,0
Idegen (bérelt) ingatlanon végzett beruházás	6,0
Kizárólag film- és videógyártást szolgáló építmény	15,0
Minden egyéb építmény	2,0

Az épületek besorolását az épület műszaki ismérve alapján kell elvégezni.

Az épületek műszaki ismérveinek meghatározása a társasági adóról és osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. tv. 2. sz. mellékletében van meghatározva.

Az ingatlanokhoz kapcsolódó vagyoni értékű jogok terv szerinti értékesítésének leírási kulcsa azonos annak az ingatlannak a leírási kulcsával, amelyhez az adott vagyoni értékű jog kapcsolódik.

Gépek, berendezések, felszerelések járművek

A 33 százalékos kulcs alá tartozó tárgyi eszközök

- A HR 8456-8465, 8479 vtsz.-okból a programvezérlésű, számvezérlésű gépek, berendezések.
- A HR 8443 31, 8443 32, 8471 8528 42; 8528 52, 8530, 8537 vtsz.-okból az irányítástechnikai és általános rendeltetésű számítástechnikai gépek, berendezések.
- A HR 84. és 85. Árucsoportból az ipari robotok.
- A HR 9012, 9014-9017, 9024-9032 vtsz.-okból az átviteltechnikai, az ipari különleges vizsgálóműszerek és a komplex elven működő különleges mérő- és vizsgáló berendezések.
- A HR 8470, 8472 vtsz.-ok.
- A HR 8419 11, 8541 40 vtsz.alszámok.
- A HR 8402, 8403, 8416, 8417 vtsz.-okból a fluidágyas szénporttüzelésű berendezések, valamint a mezőgazdasági és erdőgazdasági nedves melléktermékek elégetésével üzemelő hőfejlesztő berendezések.
- A HR 8417 80 70 vtsz.-ból, valamint a 8514 vtsz.-ból a hulladékmegsemmisítő, -feldolgozó, -hatástalanító és -hasznosító berendezések.
- A HR 8421 21 vtsz.alszámok.
- A HR 8419, 8421 vtsz.-okból a szennyezőanyag leválasztását, szűrését szolgáló berendezések.
- A HR 8421 31, 8421 39 vtsz.alszámok.

- A HR 8419 20 vtsz.alszám, továbbá a HR 9018-9022 vtsz.-okból az orvosi gyógyászati laboratóriumi eszközök.
- A 20 százalékos kulcs alá tartozó tárgyi eszközök
- A HR 8701 vtsz.-ból a járművek, valamint a HR 8702-8705, 8710, 8711 vtsz.-ok.

10%-os kulcs alá tartozó tárgyi eszközök

Hulladék ágazat tevékenységét közvetlenül szolgáló gépek, műszaki berendezések, járművek.

7%-os kulcs alá tartozó tárgyi eszközök

- A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény (a továbbiakban: Vksztv.) szerinti víziközmű alkotórészét, tartozékát képező gépek, berendezések, felszerelések, a Vksztv.-ben meghatározott rendszer független víziközmű-elemek kivételével.
- A 14,5 százalékos kulcs alá tartozó tárgyi eszközök
- Minden egyéb – ami nem tartozik a fenti felsorolásba - tárgyi eszköz.

A kis értékű, kettőszázezer Ft egyedi értéket nem meghaladó bekerülési értékű immateriális javak, tárgyi eszközök elszámolása

A kis értékű, kettőszázezer Ft alatti bekerülési értékű immateriális javak, tárgyi eszközök értékcsökkenését a használatba vételt követően egy összegben értékcsökkenési leirásként kell elszámolni.

Ezekről az eszközökről mennyiségi nyilvántartást kell vezetni, és a Leltározási és leltárkészítési szabályzatban meghatározott időközönként és módon leltározni kell.

Beruházások aktiválása (üzembe helyezés)

Az aktiválás, az üzembe helyezés az adott tárgyi eszköz rendeltetésszerű használatbavételét jelenti.

Az adott tárgyi eszközt akkor lehet rendeltetés szerűen használatba venni, ha biztosítottak a rendeltetésszerű működés műszaki, technikai, illetve jogi, hatósági feltételei, továbbá az adott eszközt az Önkormányzat/ költségvetési szerv feladatellátásához, működéshez ténylegesen használni is fogják.

A rendeltetésszerű használatbavétel feltételei:

- az adott eszköz a műszaki feltételek teljesülése mellett a tényleges használatra alkalmas, a próbatüzemeltetés sikeresen befejeződött,
- a szükséges jogi, hatósági engedélyek (használatbavételi, érintésvédelmi, munkavédelmi, forgalmi engedély stb.) megvannak.

A feltételek teljesülését dokumentálni kell.

Ha a feltételek bármelyike hiányzik, az adott tárgyi eszközt rendeltetés szerűen nem lehet használatba venni, továbbá nem lehet üzembe helyezni sem.

A terven felüli értékcsökkenés elszámolásának szabályai.

Az Áhsz. 17. § (5) bekezdése, illetve az Szt. 53. § (1) bekezdése b) és c) pontja alapján terven felüli értékcsökkenést kell elszámolni akkor, ha

- az immateriális jószág, a tárgyi eszköz (ideértve a beruházást is) értéke tartósan lecsökken, mert az immateriális jószág, a tárgyi eszköz (ideértve a beruházást is) a tevékenység változása miatt feleslegessé vált, vagy megrongálódás, megsemmisülés, illetve hiány következtében rendeltetésének megfelelően nem használható, illetve használhatatlan;
- a vagyoni értékű jog a szerződés módosulása miatt csak korlátozottan, vagy egyáltalán nem érvényesíthető.

A terven felüli értékcsökkenés elszámolását olyan mértékig kell végrehajtani, hogy az immateriális jószág, a tárgyi eszköz, a beruházás használhatóságának megfelelő, a mérlegkészítéskor érvényes (ismert) piaci értéken szerepeljen a mérlegben.

Amennyiben az immateriális jószág, a tárgyi eszköz, a beruházás rendeltetésének megfelelően nem használható, illetve használhatatlan, megsemmisült vagy hiányzik, azt az immateriális javak, a tárgyi eszközök, a beruházások közül - a terven felüli értékcsökkenés elszámolása után - ki kell vezetni.

Terven felüli értékcsökkenés elszámolásának bizonylataként a körülmények leírásával, az okok megnevezésével, valamint az eszközök azonosító adatainak pontos megjelölésével írásos dokumentumot (pld. feljegyzés, jegyzőkönyv) kell készíteni.

Nem számolható el terven felüli értékcsökkenés a már teljesen leírt immateriális jószágnál, tárgyi eszközénél.

A maradványérték meghatározása

Az Szt. 3. § (4) bekezdés 6. pontja alapján maradványérték: a rendeltetésszerű használatbavétel, az üzembe helyezés időpontjában – a rendelkezésre álló információk alapján, a hasznos élettartam függvényében – az eszköz meghatározott, a hasznos élettartam végén várhatóan realizálható értéke.

Nulla a maradványérték, ha annak értéke valószínűsíthetően nem jelentős.

Nem jelentős a maradványérték, ha annak összege a bekerülési érték %-át nem éri el. (A mértékre vonatkozóan nincs kötelező előírás, ajánló jelleggel 5-15 %.)

Nem jelentős a maradványérték akkor sem, ha az eszköz csak eredeti rendeltetésétől megfosztva (szétszedve), vagy hulladékként értékesíthető, továbbá, ha az eszköz várhatóan nem lesz értékesíthető.

Szoftverek és számítástechnikai eszközök esetében a maradványérték minden esetben nulla forint

A maradványérték megállapításánál figyelemmel kell lenni az Áhsz. 17. § (4) bekezdésében leírtakra, miszerint „A huszonötmillió forint bekerülési érték alatti gépek, berendezések, felszerelések, járművek terv szerinti értékcsökkenése megállapítása során nem lehet maradványértéket meghatározni”.

Készletek

Az Áhsz. 14. sz. melléklet X. pontja alapján nem kell nyilvántartani az egyszeri igénybevétellel elhasználódó készleteket.

Az Intézmény beszerzési értéktől függetlenül azonnal költségként elszámolja az azonnal felhasználásra kerülő

- irodaszereket,
- nyomtatványokat,
- takarító és tisztálkodási szereket,
- karbantartási anyagokat.

Nem kell értékben nyilvántartani a használt, illetve a használatban levő munkahelyi készleteket, de mennyiségi nyilvántartást ezekről az eszközökről vezetni kell.

A foglalkoztatottnak kiadott olyan készletekről, amelyekkel a foglalkoztatási jogviszony megszűnésekor el kell számolni (pl. munkaruha, formaruha, szerszámok) a nyilvántartásban a foglalkoztatott azonosításához szükséges adatokat és a kiadott készlet mennyiségét is nyilván kell tartani.

Az átsorolt követelés fejében átvett készletekről olyan nyilvántartást kell vezetni, amelyet az eszköz jellemzője szerint megkövetelne abban az esetben, ha azt nem értékesítenek.

Az Eszközök és források értékelési szabályzata tartalmazza azokat az eljárásokat, kialakított módszereket, melyet az eszközök és források egyedi vagy csoportos értékelése során alkalmazni kell.

Behajthatatlan követelés

Az Szt. alapján behajthatatlan követelés az a követelés,

- a) amelyre az adós ellen vezetett végrehajtás során nincs fedezet, vagy a talált fedezet a követelést csak részben fedezi (amennyiben a végrehajtás közvetlenül nem vezetett eredményre és a végrehajtást szüneteltetik, az óvatosság elvéből következően a behajthatatlanság - nemleges foglalási jegyzőkönyv alapján - vélelmezhető).

- b) amelyet a hitelező a csődeljárás, a felszámolási eljárás, az önkormányzatok adósságrendezési eljárása során egyezségi megállapodás keretében elengedett,
- c) amelyre a felszámoló által adott írásbeli igazolás (nyilatkozat) szerint nincs fedezet,
- d) amelyre a felszámolás, az adósságrendezési eljárás befejezésekor a vagyonfelosztási javaslat szerinti értékben átvett eszköz nem nyújt fedezetet,
- e) amelyet eredményesen nem lehet érvényesíteni, amelynél a fizetési meghagyásos eljárással, a végrehajtással kapcsolatos költségek nincsenek arányban a követelés várhatóan behajtható összegével (a fizetési meghagyásos eljárás, a végrehajtás veszteséget eredményez vagy növeli a veszteséget), amelynél az adós nem lelhető fel, mert a megadott címen nem található és a felkutatása „igazoltan” nem járt eredménnyel,
- f) amelyet bíróság előtt érvényesíteni nem lehet,
- g) amely a hatályos jogszabályok alapján elévült.

Behajthatatlannak minősített követelést a könyvviteli mérlegben nem lehet kimutatni, azt az Áhsz. 26. § (11) bekezdés alapján a különféle egyéb ráfordítások között el kell számolni.

A behajthatatlanság tényét és a behajthatatlannak minősített követelés összegét bizonyítani (dokumentálni) kell.

Az Áhsz. 43. § (2) bekezdésében foglaltak alapján a behajthatatlan követelés leírása nem minősül – az Áht. 97. §-ban meghatározott – követelés elengedésének.

A jelentős összegű hiba fogalma

A jelentős összegű hiba fogalmát az Áhsz. 1. §. 3. pontja tartalmazza, mely szerint:

„Jelentős összegű hiba: ha a hiba megállapításának évében, az ellenőrzések során ugyanazon költségvetési évet érintően a pénzügyi számvitelben megállapított hibák, hibahatások abszolút értékének együttes (előjeltől független) összege eléri, vagy meghaladja a költségvetési év mérlegfőösszegének 2%-át, vagy - ha a mérlegfőösszeg 2%-a meghaladja a százmillió forintot - a százmillió forintot.”

A jelentős összegű hiba bemutatása

A jelentős összegű hibák hibahatásait a mérlegben és az eredmény-kimutatásban külön oszlopban be kell mutatni.

Ha az ellenőrzés az előző évi költségvetési beszámoló(k)ban elkövetett jelentős összegű hibá(-kat) állapított meg, a - mérlegkészítés időpontjáig megismert és nem vitatott, nem fellebbezett, illetve a véglegessé vált megállapítások miatti - módosításokat a mérleg és eredmény-kimutatás minden tételénél az előző adatok mellett be kell mutatni. Ilyen esetben a mérlegben és az eredmény-kimutatásban külön-külön oszlopban szerepelnek az előző adatai, a módosítások, valamint a tárgy időszak adatai.

Bizonylati elv és a bizonylati fegyelem

Az Szt. 165. § (1) (2) és (4) bekezdésében foglaltak alapján minden gazdasági műveletről, eseményről, amely az eszközök, illetve az eszközök forrásainak állományát vagy összetételét megváltoztatja, bizonylatot kell kiállítani (készíteni). A gazdasági műveletek (események) folyamatát tükröző összes bizonylat adatait a könyvviteli nyilvántartásokban rögzíteni kell.

A számviteli (könyvviteli) nyilvántartásokba csak szabályszerűen kiállított bizonylat alapján szabad adatokat bejegyezni. Szabályszerű az a bizonylat, amely az adott gazdasági műveletre (eseményre) vonatkozóan a könyvvitelben rögzítendő és a más jogszabályban előírt adatokat a valóságnak megfelelően, hiánytalanul tartalmazza, megfelel a bizonylat általános alakí és tartalmi követelményeinek, és amelyet - hiba esetén - előírászerűen javítottak.

A számviteli bizonylatokra, a szigorú számadási kötelezettségre és a bizonylatok megőrzésére egyaránt az Szt. 166-169 §-át kell alkalmazni.

A könyvviteli szolgáltatás a könyvvézetési, beszámoló-készítési kötelezettség teljesítése érdekében elvégzendő feladatok összessége.

A könyvviteli szolgáltatás körébe tartozik

- a főkönyvi és kapcsolódó analitikus nyilvántartások vezetése,
- a beszámoló összeállítása, a beszámolóban szereplő adatok elemzése, a gazdasági döntéseket megalapozó következtetések levonása,
- a beszámolóban szereplő adatok jogszerűségének, szabályszerűségének, megbízhatóságának, bizonylatokkal való alátámasztásának biztosításával a valóságnak megfelelő belső és külső információk előállítása, szolgáltatása.

A könyvviteli szolgáltatás körébe tartozó feladatok irányításával és vezetésével az Intézmény(munkaviszonyban, közalkalmazotti, köztisztviselői jogviszonyban) természetes személyeket foglalkoztat, akik az előírt szakmai képesítéssel rendelkeznek, és ennek megfelelően a tevékenység ellátására jogosító engedéllyel rendelkeznek.

vagy:

A könyvviteli szolgáltatástkülső személy, megbízott társaság látja el.

Beszerezésekkel kapcsolatos előírások (Beszerezések rendje)

A szabályzat célja, hogy a vonatkozó jogszabályokkal és szabályzatokkal összhangban meghatározza a beszerzési eljárások előkészítésének, lefolytatásának, dokumentálásának és belső ellenőrzésének eljárási, felelősségi rendjét, az eljárásba bevont személyek, szervezetek feladatait, felelősségi köreit.

A szabályzat hatálya kiterjed minden olyan, az Intézmény tevékenysége során kezdeményezett árubeszerzésre, építési beruházásra, építési koncesszióra, szolgáltatás megrendelésére, valamint szolgáltatási koncesszióra (továbbiakban: beszerzések), amelynek egybeszámított értékhatára nem éri el a mindenkor közbeszerzési értékhatárt. Az egybeszámításra a mindenkor hatályos közbeszerzésekről szóló törvény, a kapcsolódó rendeletek, illetve a vonatkozó joggyakorlat tekintendő irányadónak.

Felelősségi rend (ez intézményenként eltérhet, helyileg szabályozandó, de egy gyakorlati opciót modellként veszünk)

A fenntartó felelős a beszerzések engedélyezéséért, jóváhagyásáért, amellyel az Intézmény a gazdálkodást érintő feladatmegosztásról szóló megállapodást (a továbbiakban: gazdálkodási megállapodás) kötött.

Az Intézmény gazdálkodásért felelős munkavállalója felelős a beszerzési eljárások előzetes, gazdasági szempontú megalapozottságának vizsgálatáért, a pénzügyi fedezet rendelkezésre állásának ellenőrzéséért.

A fenntartó az intézménnyel kötött gazdálkodási megállapodás alapján felelős az eljárás eredményeként megkötendő szerződések, megrendelések gazdasági szempontból történő ellenjegyzéséért.

Az Intézményvezető felelős a beszerzési eljárásokra vonatkozó jogszabályok, az érvényben lévő hatósági előírások és belső szabályzatok betartatásáért.

A fenntartó felelős a beszerzési eljárások eredményeként megkötendő szerződések jogi szempontú véleményezéséért, ellenjegyzéséért.

Az intézményvezető által kijelölt munkatárs felelős:

- az Intézmény beszerzéseinek szabályos lefolytatásáért, amennyiben az adott áru nem tartozik a központosított közbeszerzés tárgykörébe, illetve a költségvetési év elején elkészített beszerzési terv szerint az egybeszámított becsült értéke előreláthatólag nem éri el a közbeszerzési értékhatárt;

- beszerzési eljárások során észlelt szabálytalanságok esetén az intézményvezető erről való tájékoztatásáért;
- összevont eljárások koordinálásáért, lefolytatásáért, amennyiben az adott áru nem tartozik a központosított közbeszerzés tárgykörébe, illetve a költségvetési év elején elkészített beszerzési terv szerint az egybeszámított becsült értéke előreláthatólag nem éri al a közbeszerzési értékhatárt;
- a beszerzési eljárások nyilvántartásba vételéért, és a nyilvántartás naprakész vezetéséért;
- a beszerzési eljárás engedélyezett módon, a lehető legrövidebb időn belül történő megindításáért, lefolytatásáért;
- a beszerzési eljárások során a lehetséges szállítókkal történő kapcsolattartásért;
- a beszerzési eljárás módosítására, visszavonására, határidő meghosszabbítására vonatkozó javaslattevésért;

Továbbá az intézményi munkatárs felelős a pontos szakmai specifikáció, a bírálati szempontrendszer meghatározásáért, egyéb az ajánlattevővel szemben támasztott minimumkövetelmény meghatározásáért, a termékek átadás-átvételére, a szerződéses feltételek betartásáért. Az ajánlatkérések és ajánlati dokumentáció előkészítéséért, a szükséges szakmai egyeztetések lebonyolításáért, az eljárás írásos dokumentálásáért. Amennyiben az intézményvezető megítélése szerint az Intézmény nem rendelkezik olyan szakmai kapacitásokkal, amelyek a fenti feladatok elvégzését lehetővé tenné, az Intézményvezető kérelme alapján a fenntartó köteles elvégezni ezen feladatokat.

A BVOP. Korm. r. alapján lefolytatandó beszerzési eljárások

Amennyiben a beszerzés a fogvatartottak kötelező foglalkoztatása keretében előállított termékek és szolgáltatások köréről szóló 9/2011. (III. 23) BM rendelet I. mellékletében felsorolt tárgykörbe tartozik és a beszerzés értéke eléri vagy meghaladja a nettó 100.000 Ft-ot, akkor a beszerzési eljárást a BVOP. Korm. r. alapján kell lefolytatni.

Az Intézmény köteles a BVOP. Korm. r. alapján a Központi Ellátó Szervhez ajánlatért fordulni. Az igénybejelentésben meg kell határozni az igényelt termék vagy szolgáltatás mennyiségét, minimális műszaki tartalmát, paramétereit, minőségét, valamint a teljesítés helyét és a teljesítési határidőt.

A központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről szóló 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: KEF. Korm. r.) alapján lefolytatható eljárások

A központosított közbeszerzés hatálya alá tartozó termékek esetén saját hatáskörben történő beszerzésre csak a KEF. Korm. r. 7. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint kerülhet sor, amennyiben az alábbi feltételek valamelyike fennáll:

- a működéshez, fenntartáshoz szükséges kiemelt árubeszerzés megvalósítása előre nem látható okból rendkívül sürgőssé válik, és a hatályos keretszerződés vagy keretmegállapodás alapján a közbeszerzés határidőre nem lenne megvalósítható;
- a kiemelt árubeszerzés vonatkozásában nincs hatályos keret-megállapodás vagy keretszerződés;
- lehetőség van más intézmény készletének átvételére, és ez megfelel az állami normatíváknak;
- keretszerződésben meghatározott és az egyéb feltételek tekintetében is mindenben megfelelő kiemelt terméket a keretszerződés szerinti árnál alacsonyabb áron lehet beszerezni.

A Nemzeti Kommunikációs Hivatalról és a kormányzati kommunikációs beszerzések központosított közbeszerzési rendszeréről szóló 274/2014. (X. 1.) Korm. rendelet alapján lefolytatandó beszerzési eljárások

Amennyiben a beszerzés a Nemzeti Kommunikációs Hivatalról és a kormányzati kommunikációs beszerzések központosított közbeszerzéséről szóló 274/2014. (X. 1.) Korm. rendelet I. mellékletében felsorol tárgykörbe tartozik, a beszerzési eljárást ezen Korm. rendelet alapján kell lefolytatni.

A bruttó 200.000 Ft-ot el nem érő értékű, saját hatáskörben lefolytatható beszerzési eljárások

A bruttó 200.000 Ft-ot el nem érő értékű beszerzések vonatkozásában elegendő egy árajánlat bekérése (átláthatósági nyilatkozattal, ajánlat érvényesség megjelölésével), és ezek alapján kell a beszerzési javaslatot összeállítani. Összegtől függetlenül a beszerzéseket mindig el kell látni írásban pénzügyi ellenjegyzéssel és kötelezettségvállalással. A kötelezettségvállalás időpontjában rendelkezésre kell állnia átláthatósági nyilatkozatnak. Az átláthatósági nyilatkozatot a beszerzési eljárást elindító ügygazda köteles beszerezni.

A bruttó 500.000 Ft-ot elérő vagy meghaladó értékű, saját hatáskörben lefolytatható beszerzési eljárások

A bruttó 500.000 Ft-ot elérő vagy meghaladó értékű beszerzések vonatkozásában minimum három összehasonlító ajánlat bekérése kötelező átláthatósági nyilatkozattal, ajánlat érvényesség megjelölésével. Az átláthatósági nyilatkozatnak a kötelezettségvállalás időpontjában rendelkezésre kell állnia, melynek beszerzésért az eljárást indító ügygazda a felelős.

Beszerzési eljárás előkészítése

A szakmai specifikációt az adott eljárás tárgya szerinti felelős munkatárs határozza meg.

A bírálati szempontok fajtái:

- a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás vagy
- az összességében legelőnyösebb ajánlat.

Az Intézményvezető által kijelölt munkatárs az engedélyezett eljárás vonatkozásában előkészíti az ajánlatkéréshez szükséges dokumentációt.

Az ajánlat bekérésénél az ajánlattevők meghatározása az Intézményvezető által kijelölt munkatárs hatásköre.

Az ajánlatkéréshez szükséges dokumentációnak minimum az alábbiakat kell tartalmaznia:

a beszerzés tárgyát; a beszerzés mennyiségét; a beszerzés tárgyára vonatkozó pontos szakmai specifikációt; a bírálati szempontokat; az összességében legelőnyösebb ajánlat kiválasztása esetén az elbírálás módszerét; a bírálati szempontokra az ajánlat megadásának módját egységes szerkezetben; a tárgyalás, helyszíni konzultáció, bejárás időpontját, helyét; az ajánlat benyújtásának idejének, módjának, helyének pontos meghatározását; és az eljárás során kapcsolattartásra kijelölt felelős személy elérhetőségét.

Beszerzési eljárás megindítása és lefolytatása

A beszerzés megkezdése a beszerzési eljárást megindító ajánlatkérés lehetséges ajánlattevők részére történő megküldésének időpontja.

A pontosabb ajánlattétel érdekében az Intézmény, mint ajánlatkérő, helyszíni konzultációt vagy tárgyalást tarthat az ajánlattevők részére.

Amennyiben az igénylő szervezeti egység szakmai véleménye nem szükséges, a nyertes kiválasztása az Intézményvezető feladata.

A beérkezett ajánlatokat az Intézményvezető által megbízott munkatárs az ajánlatok értékelése során:

- megvizsgálja, hogy azok tartalmazzák-e az Intézmény, mint ajánlatkérő által az ajánlatkérés során meghatározott, kért valamennyi adatot;
- amennyiben szükséges, írásban kér tájékoztatást az ajánlattevőtől a hiányzó adatok vonatkozásában;
- a teljeskörű ajánlatokat a megadott bírálati szempontok alapján értékeli;
- az eljárás értékeléséről összesítőt készít (összesítő adatlap tartalma: beszerzés tárgya, ajánlattételre felhívottak neve, címe, beérkezett árajánlatok, valamint rövid indokolással ellátott javaslat a nyertesre. Egyéb megjegyzésként szükséges feltüntetni, ha lényeges körülmény hatással volt a javaslatra); és
- a bírálat véglegesítése előtt a bírálatba bevonja a szakmai felelős igénybejelentőt.

Szerződés esetén az Intézményvezető által kijelölt munkatárs feladata a nyertessel kötendő szerződés elkészítése vagy a rendelkezésre álló mintaszerződések felhasználásával, vagy az igénylő szervezeti egység által előkészített szerződés alapján.

Eredménytelen az eljárás, ha:

- nem nyújtottak be ajánlatot;
- határidőn túl nyújtottak be ajánlatot;
- kizárólag érvénytelen ajánlatokat nyújtottak be;
- egyik ajánlattevő sem, vagy az összességében legelőnyösebb ajánlatot tevő sem tett megfelelő ajánlatot
- az Intézményvezető az eljárás érvénytelenítéséről dönt; vagy
- az Intézményvezető eláll az eljárás lefolytatásának szándékától.

Iratkezelési előírások

Az iratkezelés szervezete

A szervezetnél az iratkezelési feladatok ellátását - a szervezeti tagozódásnak, valamint az iratforgalomnak megfelelően *központilag, osztottan, vegyes rendszerben* lehet megszervezni.

(Központilag szervezett iktatás: egyetlen szervezeti egység vagy személy feladataként.

Osztottan szervezett iktatás: az ügyeket intéző szervezeti egységnél történik az iktatás, kvázi az ügygazdánál,

Vegyes rendszerben történő iktatás: részben központilag, részben szervezeti egységenként történő iktatás.

Az iratkezelés szervezetének ilyen formában történő kialakítása esetén rögzíteni kell azt is, hogy milyen iratkezelési feladat elvégzése történik központilag, és milyen az egyes szervezeti egységeknél)

Az iratkezelés módja

A szervezetben az iktatás elektronikus eljárással, iratkezelési szoftver alkalmazásával történik.

Az alkalmazott iratkezelési szoftver:

- gyártója:
- neve.....
- verzió száma
- típusa.....
- tanúsítvány száma:
- tanúsítvány kiállításának dátuma:.....
- tanúsítvány érvényessége:
- bevezetésének ideje.

(A köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény 9. § (2) bekezdése szerint: „Elektronikus iratkezelés esetén a közfeladatot ellátó szerv kizárólag olyan iratkezelési szoftvert alkalmazhat, mely a külön jogszabályban meghatározott követelményeknek megfelel és - az (5) bekezdésben meghatározott kivétellel - tanúsítvánnyal rendelkezik.”)

(Ez a jogszabály: a közfeladatot ellátó szerveknél alkalmazható iratkezelési szoftverekkel szemben támasztott követelményekről szóló 3/2018.(II.21.) BM. rendelet.)

Az iratkezelési programkezelés jogosultjai

Az iratkezelési programot az alábbi személyek jogosultak kezelni:

Az iratkezelés jogosultság kiosztásáról a szervezet vezetője, illetve a szervezeti egység vezetője dönt.

Név	Beosztás

Az iratkezelés felügyelete

A szervezetnél az iratkezelés felügyeletét a szervezet vezetője vagy az általa a feladat elvégzésére delegált személy, aki felelős azért, hogy a biztonságos iratkezelés személyi, dologi feltételei és eszközei rendelkezésre álljanak.

Iratkezelés felügyeletével megbízott vezető gondoskodik:

- az iratkezelési szabályzat elkészítéséről, végrehajtásának rendszeres ellenőrzéséről, évente történő felülvizsgálatáról, intézkedik a szabálytalanságok megszüntetéséről, szükség esetén kezdeményezi a szabályzat módosítását;
- az iratkezelést végző, vagy azért felelős személyek szakmai képzéséről és továbbképzéséről;
- az iratkezelési segédeszközök (iktatókönyv, név- és tárgymutató, kézbesítőkönyv, iratminták és formanyomtatványok, számítástechnikai programok, adathordozók stb.) biztosításáról;
- az elektronikus iratkezelési szoftver hozzáférési jogosultságainak, az egyedi azonosítóknak, a helyettesítési jogoknak, a külső és a belső név- és címtáraknak naprakészen tartásáról, az üzemeltetési és adatbiztonsági követelményekről, és azok betartásáról;
- a hivatalos és személyes elektronikus postafiókok szabályozott működéséről;
- az elektronikus úton történő kapcsolattartás esetén annak szervezeten belüli működtetéséről;
- egyéb jogszabályokban meghatározott iratkezelést érintő feladatokról.

Az ügyintéző iratkezeléssel összefüggő felelőssége és feladatai:

- döntés a csatolt előzmény iratok végleges szereléséről,
- feladat –és hatáskörébe tartozó ügyek érdemi döntésre előkészítése,
- irattári tételszám megadása,
- egyéb kezelési feljegyzések, utasítások megadása,
- a rábízott iratok szakszerű kezelése, megfelelő tárolása,
- iratokkal való elszámolás

a hitelesítési eszközök biztonságos tárolása, a vezető utasítása szerinti használata

Az iratkezeléssel foglalkozó munkatárs felelőssége és feladatai:

- a beérkezett küldemények átvétele, nyilvántartása (bontás, érkeztetés, előzményezés, iktatás), továbbítása, postázása, irattározása, őrzése és selejtezése, maradandó iratok levéltári átadása, valamint ezek ellenőrzése,
- az iratnak az ügyintéző részére történő dokumentált kiadása és visszavétele,
- a 3 hónapon túl ügyintézőnél lévő irat nyilvántartása és erről az iratkezelésért felelős vezető tájékoztatása,
- a hitelesítési eszközök biztonságos tárolása, a vezető utasítása szerinti használata.

Az iratkezelés feladatait az iratforgalom nagysága alapján egy vagy több iratkezelő is végezheti.

Az iratkezelésben legalább középfokú végzettségű, lehetőség szerint iratkezelő, irattáros szakképesítésű munkaerőt kell alkalmazni.

Az elvégzendő iratkezelési feladatok pontos meghatározását valamennyi érintett (szignáló, kiadmányozó, ügyintéző, iratkezelő stb.) munkaköri leírásában célszerű rögzíteni, így biztosítható a számonkérése és a fegyelmi felelősség megállapítása.

A küldemények átvétele és felbontása

A küldemények átvétele

A szervezet címére vagy annak munkatársai nevére postai vagy hivatali kézbesítés, futárszolgálat, informatikai-telekommunikációs eszköz, illetve a magánfél személyes benyújtása útján érkezett küldemények átvételére jogosult:

- a címzett, vagy az általa megbízott személy,
- a vezető vagy az általa megbízott személy,
- az iratkezelést felügyelő vezető vagy az általa megbízott személy,
- a postai meghatalmazással rendelkező személy,
- hivatali munkaidőn túl az ügyeleti szolgálatot teljesítő személy.

Minősített adatot tartalmazó küldeményt csak a titkos ügykezeléssel megbízott személy veheti át. A küldeményeket átvévo személy köteles ellenőrizni:

- a címzés alapján a küldemény átvételére való jogosultságát,
- a kézbesítő okmányon és a küldeményen lévő azonosítási jel megegyezőségét,
- az iratot tartalmazó zárt boríték, vagy zárt csomagolás sértetlenségét.

Az átvévo a papíralapú iratok esetében a kézbesítőokmányon olvasható aláírásával és az átvétel dátumának feltüntetésével az átvételt elismeri. Az „azonnal” és a „sürgős” jelzésű küldemények átvételi idejét óra, perc pontossággal kell megjelölni, amit a kézbesítőokmányon kívül az átvett küldeményen is rögzíteni kell.

Az elektronikus úton, nem a központi rendszeren keresztül érkezett küldemények esetében az átvévo a feladónak – amennyiben azt kéri, és elektronikus válaszcímét megadja – haladéktalanul elküldi a küldemény átvételét igazoló és az érkeztetés sorszámát tartalmazó elektronikus visszaigazolást (átvételi nyugtát).

Tértivevényes küldemények esetén gondoskodik a tértivevény feladóhoz történő visszajuttatásáról.

Amennyiben iktatásra nem jogosult személy vagy szervezeti egység veszi át az iratot, úgy azt köteles haladéktalanul, de legkésőbb az érkeztést követő első munkanap kezdetén a címzettnek vagy az illetékes iktatóegységnek iktatásra átadni.

A gyors elintéztést igénylő („azonnal”, „sürgős” jelzésű) küldeményt azonnal továbbítani kell a címzettnek, illetőleg azt a szignálásra jogosultnak soron kívül be kell mutatni.

Elektronikus úton érkezett küldemények átvételére központi postafiókot kell az elektronikus rendszerben üzemeltetni.

Az ügyfélkapun át érkezett küldeményeket a működtető rendszer automatikusan kezeli.

Az elektronikus irat beérkezésekor elküldött automatikus visszaigazolás egyben az érkeztetésről szóló tájékoztatást is tartalmazhatja.

A téves címzés vagy helytelen kézbesítés következtében érkezett küldeményt azonnal továbbítani kell a címzettnek, vagy ha ez nem lehetséges vissza kell küldeni a feladónak. Amennyiben a feladó nem állapítható meg, a küldeményt, a biztonsági kockázatot jelentő elektronikusan érkezett levél kivételével, irattározni és az irattári tervben meghatározott idő után selejtezni kell.

A küldemény felbontása

A szervezethez érkezett valamennyi küldeményt - kivéve azokat, amelyeket felbontás nélkül kell továbbítani (az s.k. felbontásra szóló, valamint azon küldemények, amelyekre ezt az arra jogosult elrendelte) bonthatja fel és látja el érkeztető bélyegzővel.

Felbontás nélkül dokumentáltan a címzettnek kell továbbítani azokat a küldeményeket,

- amelyek „s.k.” felbontásra szólnak,
- amelyeknél ezt az arra jogosult személy elrendelte,
- amelyek névre szólóak és megállapíthatóan magánjellegűek.

A küldemények címzettje köteles gondoskodni az általa átvett hivatalos küldemény iratkezelési szabályzat szerinti kezeléséről.

A névre szóló küldeményeket felbontás nélkül át kell adni a címzett részére. Amennyiben a névre szóló „s. k.” jelöléssel ellátott küldemény hivatalos iratot tartalmaz, a küldemények címzettje köteles gondoskodni az általa átvett hivatalos küldemény iratkezelési szabályzat szerinti kezeléséről.

A küldemények téves felbontásakor a felbontó az átvétel és a felbontás tényét a dátum megjelölésével, dokumentáltan köteles rögzíteni, majd gondoskodnia kell a küldemény címzethez való eljuttatásáról.

A küldemények felbontása során ellenőrizni kell, hogy az irat és annak mellékletei hiánytalanul megérkeztek-e. Az esetlegesen felmerülő irathiány tényét jegyzőkönyvben vagy az iraton vagy az előadói íven rögzíteni kell.

A jegyzőkönyv egy példányát a küldeményhez mellékelni kell.

Küldemények érkeztetése

A küldeménynek a fogadó félhez történő beérkezése időpontjában nyilvántartásban kell rögzíteni minimálisan

- a beküldő nevét,
- a beérkezés időpontját,
- a könyvelt postai küldeménynél a küldemény postai azonosítóját (különösen kód, ragszám),
- elektronikus küldemény esetén a kézbesítési szolgáltatás vagy a központi érkeztetési ügynök által a küldeményhez rendelt azonosító számot,
- a szervezetünk által képzett, folyamatos sorszámot és az évszámot tartalmazó érkeztetési azonosító vagy nyilvántartott zárt számmezőből kiosztott érkeztetési azonosítót.

Papír alapú vagy elektronikus adathordozón érkező küldemény esetén az érkeztetés dátumát és az érkeztetési azonosítót a küldeményen vagy az elektronikus adathordozó kísérő lapján, annak elválaszthatatlan részeként fel kell tüntetni. Az érkeztetési azonosító küldeményen való feltüntetése mellőzhető, ha az iktatás az érkeztetéssel egyidejűleg megtörténik.

Az érkeztető számot az iraton fel kell tüntetni.

Az elektronikusan érkezett küldeményt – kivéve a központi rendszeren érkezett küldeményeket – iktatás előtt megnyithatóság (olvashatóság) szempontjából ellenőrizni kell.

Az iratok nyilvántartása

Az iktatási rendszer

Az iratok iktatása alszámokra tagolódó rendszerben történik.

Alszamos iktatás esetén az ügyben keletkezett első irat önálló sorszámot kap, míg a többi irat az illető sorszám alszámaira kerül. A főszám és az alszám folyamatos sorszám, amelyet a szoftverben beállított számláló automatikusan képez.

Az iktatás

Az iratkezelését úgy kell megszervezni, hogy az intézményhez érkezett, ott keletkező, illetve onnan továbbított irat: azonosítható, fellelési helye, útja követhető, ellenőrizhető és visszakereshető legyen.

Az iratokat úgy kell iktatni, hogy abból:

- az irat beérkezésének pontos ideje,
- az intézkedésre jogosult ügyintéző neve,
- az irat tárgya,
- az elintézés módja,
- a kezelési feljegyzések, valamint
- az irat holléte

megállapítható legyen.

Az iratot el kell látni iktató számmal és az irat egyéb azonosító adataival.

Iktatni minden esetben az eredeti iraton kell, borítólap vagy csatolt üres lap nem iktatható. Az iktatószámot az irat mellékletére is fel kell jegyezni. Több melléklet esetén, ha a mellékletek egyben tartása összefűzéssel megoldható, az iktatószám feljegyzését elegendő az összefűzött irat-csomó fedőlapján elvégezni.

Papíralapú iktatókönyvben sorszámot ceruzával beírni, üresen hagyni, a felhasznált lapokat összeragasztani, a bejegyzett adatokat kiradirozni, vagy bármely más módon olvashatatlaná tenni nem szabad. Ha helyesbítés szükséges, a téves adatot vagy számot egy vonallal úgy kell áthúzni, hogy az eredeti feljegyzés olvasható maradjon. A javítást keltezéssel és kézjeggyel kell igazolni.

Téves iktatás esetén a papíralapú iktatókönyvben a bejegyzést áthúzással kell érvényteleníteni oly módon, hogy az érvénytelenítés ténye – az eredeti bejegyzés olvashatósága mellett – kétségtelen legyen (a javítás ténye nyilvánvaló legyen, majd kézjeggyel és a javítás időpontjának feltüntetésével igazolni kell).

Iratkezelési szoftver használata esetén a módosításokat, tartalmuk megőrzésével, a jogosultsággal rendelkező munkatárs azonosítójával és a javítás idejének megjelölésével, naplózással dokumentálni kell.

Elektronikus iratkezelési rendszer alkalmazása esetén: Az utólagos módosítás tényét a jogosultsággal rendelkező felhasználó azonosítójával és a javítás idejének megjelölésével naplózni kell. A naplóban követhetően rögzíteni kell az eredeti és módosított adatokat.

Az iratkezeléssel foglalkozó munkatárs az iratokat a beérkezés napján, de legkésőbb az azt követő munkanapon be kell iktatni. Soron kívül kell iktatni a határidős iratokat, táviratokat, elsőbbségi küldeményeket, a hivatalból tett intézkedéseket tartalmazó „sürgős” jelzésű iratokat.

Az iktató program hosszabb idejű meghibásodása esetén átmenetileg papíralapú iktatókönyvet kell használni.

Iktatókönyv

Iktatás céljára minden év kezdetén újonnan nyitott, hitelesített iktatókönyvet kell használni, melyet az elektronikus iratkezelési szoftver állít elő.

Az iktatókönyvet használatba vétel előtt szükséges hitelesíteni.

Egy iktatókönyvön belül az iktatószámokat folyamatosan, zárt, emelkedő sorszámos rendszerben kell kiadni és nyilvántartani.

Az iktatást olyan módon kell elvégezni, hogy az iktatókönyvet – papíralapon és elektronikus formában egyaránt – az ügyintézés hiteles dokumentumaként lehessen használni. Az iratforgalmat minden esetben úgy kell dokumentálni, hogy egyértelműen bizonyítható legyen, ki, mikor, kinek továbbította, vagy adta át az iratokat.

Az iktatókönyvet az év utolsó munkanapján, az utolsó irat iktatása után le kell zárni.

Az iktatókönyv zárásának részeként el kell készíteni az elektronikus érkeztető nyilvántartásnak, elektronikus iktatókönyvnek, azok adatállományinak (címlista, tételszám, megőrzés, napló-

zás információi) és az elektronikus dokumentumoknak az év utolsó munkanapi iktatási állapotát tükröző, időbélyegzővel ellátott, elektronikus adathordozóra elmentett változatát. Az elektronikus dokumentumokat külön adathordozóra kell elmenteni.

Iktatási adatok

Az iktatás során az iktatókönyvnek minimálisan tartalmaznia kell az alábbi, az iktatókönyvben nyilvántartott iratokra vonatkozó adatokat, azok rendelkezésre állása esetén:

- iktatószám,
- iktatás időpontja,
- beérkezés időpontja, módja, érkeztetési azonosítója,
- adathordozójának típusa (papíralapú, elektronikus), adathordozó fajtája,
- küldés időpontja, módja,
- küldő adatai (név, cím),
- címzett adatai (név, cím),
- hivatkozási szám (idegen szám),
- mellékletek száma, típusa (papír alapú, elektronikus),
- ügyintéző neve és a szervezeti egység megnevezése,
- irat tárgya,
- elő- és utóiratok iktatószáma,
- kezelési feljegyzések,
- intézés határideje, módja és elintézés időpontja,
- irattári tételszám,
- irattárba helyezés időpontja.

Az ügyiraton (előadói íven) előírt határidőt az iktatókönyv „határidő” rovatába a kitűzött hónap és nap feltüntetésével az elektronikus szoftver segítségével fel kell tüntetni. A határidős ügyiratokat a kitűzött hatámapok szerint elkülönítve, a számuk sorrendjében kell kezelni. Ha a válasz a kitűzött határidőre vagy a határidő lejártá előtt beérkezik, az ügyiratot a határidős ügyiratok közül ki kell emelni, és a határidő feljegyzést az iktatókönyvben rögzíteni kell.

A határidő lejártának napján azt a határidős ügyiratot, amelyre válasz nem érkezett, az iratkezelő kiemeli a határidős ügyek közül és átadja az ügyintézőnek.

Az iratkezelő rögzíti a kiemelés és az ügyintézőnek történő átadás tényét az elektronikus iratkezelő szoftver alkalmazásával.

Az irat továbbítása, postázása

A kiadmányozott ügyiratokat a tisztázatokkal együtt kell átadni az ügykezelőnek, és az átvételt az elektronikus iratkezelő programban rögzíteni kell.

Az irat továbbítása (expediálása) előtt az ügykezelőnek ellenőrizni kell, hogy az aláírt, illetőleg hitelesített és bélyegzőlenyomattal ellátott leveleken végrehajtottak-e minden kiadói utasítást. Ellenőrizni kell, hogy a mellékleteket csatolták-e.

Az ellenőrzési feladat elvégzése után az elektronikus ügykezelő programban rögzíteni kell a továbbítás keltét, a továbbítás módját.

A küldeményeket a továbbítás módja szerint kell csoportosítani (posta, kézbesítő, futárszolgálat útján, személyesen vagy elektronikus formában).

A postai továbbítás esetén a borítékokat közönséges, elsőbbségi, ajánlott, érték nélküli küldemény stb. szerint külön kell választani, majd a szükséges bérmentesítésről gondoskodni kell. A küldemény térítvényét csatolni kell a borítékhoz.

A küldemények postai úton történő továbbítása esetén a posta által rendelkezésre bocsátott feladókönyvet kell használni.

A helytelen címzés, átvétel megtagadása stb. okból visszaérkezett iratokat és küldeményeket az iratkezelő az illetékes ügyintéző szervezeti egységhez (személyhez) soron kívül köteles továbbítani, aki a további intézkedésről gondoskodik.

A szervezeti egységek, ügyintézők között ügyiratokat csak az elektronikus iratkezelési programban történő rögzítés után lehet átadni.

Az átadott iratokat újból iktatni nem szabad, nyilvántartásuk az eredeti iktatószámon történik.

Az irattári terv alapján az ügy tárgyának ismeretében az érdemi ügyintéző meghatározza az irattári tételszámot, és rögzíti az előadói ív megfelelő rovatában.

Az irattári tételszámot az iratkezelő feljegyzi az iktatókönyv vonatkozó rovatába is, majd az iratot elhelyezi az átmeneti operatív irattárba.

Az irattárba helyező nevét, valamint az irattárba helyezés dátumát fel kell tüntetni az előadói íven és az elektronikus iktató könyvben is rögzíteni kell.

Irattározás

Irattári terv: a köziratok rendszerezésének és a selejtezhetőség szempontjából történő válogatásának alapjául szolgáló jegyzék, amely az irattári anyagot tételekre (tárgyi csoportokra, indokolt esetben iratfajtákra) tagolva, a önkormányzati hivatal feladat- és hatásköréhez, valamint szervezetéhez igazodó rendszerezésben sorolja fel, s meghatározza a kiselejtezhető irattári tételekbe tartozó iratok ügyviteli célú megőrzésének időtartamát, továbbá a nem selejtezhető iratok levéltárba adásának határidejét.

Az irattári tervben meg kell határozni az egyes irattári tételszámokhoz tartozó iratok körét, azok megőrzési idejét. Az irattári tételszámokat a szervezeti felépítés, illetve feladat- és ügykör szerint kell csoportosítani.

Az irattári tervet évente felül kell vizsgálni.

Az egyes irattári tételszámokhoz kapcsolódóan meg kell határozni, melyek azok a tételek, amelyek nem selejtezhetőek, és a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyagok védelméről szóló - módosított - 1995. évi LXVI. törvény (Ltv.) 9.§ és 12.§-ában foglaltak értelmében mikor kell ezeket a levéltárnak átadni.

A nem selejtezhető iratok körét az illetékes közlevéltár egyetértésével kell meghatározni.

Az iratok elhelyezése az átmeneti irattárban

Az átmeneti (operatív, kézi) irattárba lehet elhelyezni az elintézett, további érdemi intézkedést nem igénylő, kiadmányozott, irattári tételszámmal ellátott ügyiratokat.

Az átmeneti irattár a központi irattárba még le nem adott, de az ügyintézők rendelkezésére álló iratok tároló helye:

Az ügyintéző az iratot átmeneti irattárba az elektronikus iratkezelő program segítségével, az átadás tényének rögzítésével adja át, illetve szükség esetén azonos módon kapja vissza.

Az átmeneti (operatív, kézi) irattárba helyezése előtt az ügykezelő köteles az iratot átvizsgálni abból a szempontból, hogy

a kezelői utasítások végrehajtása megtörtént-e,

az előadói ívben meg van-e valamennyi irat (előirat, melléklet),

az előadói ívben nincsen-e olyan ügyirat, amely nem az adott ügyhöz tartozik.

Az iratokat az irattári tételszám szerinti csoportosításban, az alapszámok növekvő sorrendjében kell lerakni.

Az iratok elhelyezése a központi irattárban

A évnél régebbi keletű, teljes naptári év ügyiratait az azokhoz tartozó iktató- és segédkönyvekkel a központi irattárba kell elhelyezni.

A központi irattár gondoskodik a maradandó értékű iratok levéltári átadásáról, a selejtezés vagy levéltárba adás előtti, valamint a maradandó értékű nem selejtezhető és levéltárba nem adott iratok, továbbá a helyben maradó iratok őrzéséről.

A központi irattárba helyezés előtt az ezzel megbízott ügykezelő köteles az ügyiratot megvizsgálni abból a szempontból, hogy az az irattározási szabályoknak megfelel-e, teljes-e, stb.

Az irattár működése

Az irattárat tűz, víz és külső behatolás ellen védetté kell tenni. Az irattár ajtóinak kulcsát az iratkezelő őrzi.

A központi irattárban az irattár kezelőjén kívül más személy csak a kezelő jelenlétében tartózkodhat.

Az irattárból kivett ügyiratot csak az iratanyag teljességének ellenőrzése után lehet irattárba helyezni.

Elektronikus ügyiratok esetében a jogosult felhasználók naplózás mellett tekinthetik meg az ügyiratot és annak iratait.

Az iratok selejtezése

Az irattárban elhelyezett bármelyik iratot megsemmisítés céljából csak iratselejtezés útján szabad kiemelni.

Az irattárban elhelyezett iratanyagot - selejtezés szempontjából - évenként felül kell vizsgálni és azokat az iratokat, amelyek nem minősülnek levéltári anyagnak, és az irattári terv szerinti őrzési idejük lejárt, ki kell selejtezni az iratkezelés felügyeletével megbízott vezető által kijelölt 3 tagú selejtezési bizottság javaslata alapján.

A megőrzési határidő lejáratainak számításakor az irattári tételbe sorolás évében érvényes irattári tervben megjelölt megőrzési időt az ügyirat lezárását követő év első napjától kell számítani.

Az irattári selejtezéssel kapcsolatos munkákat a tárgyévet követő minden év hó napjáig kell elvégezni.

Az iratselejtezésről a selejtezési bizottság tagjai által aláírt és a szervezet körbélyegzőjének lenyomatával ellátott példányú selejtezési jegyzőkönyvet készít.

A selejtezés megtörténtét az iktatókönyvben az adott irat iktatószámánál az elektronikus iratkezelő program használatával rögzíteni kell.

Megsemmisítés

A megsemmisítés szabályairól az intézmény vezetője az adatvédelmi és biztonsági előírások figyelembevételével gondoskodik.

Elektronikus dokumentumkezelés esetén az adatbázisban levő iratok metaadatainak selejtezése fizikai törlés nélkül, a selejtezés tényére vonatkozó megjelöléssel történik. A selejtezést követően az elektronikus dokumentumokat meg kell semmisíteni, azaz visszaállíthatatlanul törölni kell az adattárolományból.

Bélyegzőkkel kapcsolatos rendelkezések

A szervezetnél hivatalos körbélyegzőt a hivatalos kiadványokra, a kiadmányozási jogkörrel rendelkezők sajátkezű aláírásához, illetve a kiadmányok (másolatok) hitelesítéséhez, valamint a küldemények lezárásához és átvételéhez lehet használni.

Tilos üres lapokat, ki nem töltött nyomtatványokat bélyegzővel ellátni, illetve a kiadmányt hitelesíteni, ha azt a kiadmányozó még nem írta alá.

A bélyegző használója felelős a bélyegző rendeltetésszerű használatáért és biztonságos őrzéséért. Ezért a bélyegzőt

- csak hivatali munkájával kapcsolatban használhatja,
- a hivatali idő befejezése után illetve a hivatali helyiségből való távozáskor köteles elzárni,
- munkaviszony megszűnésekor köteles a bélyegzők nyilvántartásával megbízott személynek átadni,
- ha elvesztette (vagy az valami oknál fogva eltűnt), köteles vezetőjének azonnal jelenteni.

A szervezet a hitelesítési eszközeiről, így az állami címerrel, sorszámmal és egyéb azonosítással ellátott bélyegzőkről, valamint a hivatalos célra felhasználható elektronikus aláírásokról az *iratkezelésért felelős szervezeti egység* arra kijelölt munkatársa (továbbiakban *bélyegző-nyilvántartó*) nyilvántartást köteles vezetni.

A hivatali működés támogatása érdekében egyéb, nem hivatalos bélyegzőket is alkalmazhat a hivatal (dátumbélyegző, névbélyegző stb.).

A bélyegző-nyilvántartásnak a következő adatokat kell tartalmaznia:

- a bélyegző-nyilvántartás sorszáma,
- a bélyegző lenyomata és a lenyomat szöveges leírása,
- a kiadmányozó aláírás mintája,
- az átvevő neve, munkaköre, szervezeti egységének megnevezése,
- átadás és átvétel időpontja,
- átadó és az átvevő aláírása.

A bélyegző-nyilvántartó könyvet az iratkezelésért felelős szervezeti egység vezetője aláírásával hitelesíti.

Az elhasználadott, elavult bélyegzők selejtezéséről és megsemmisítéséről a bélyegző-nyilvántartó intézkedik. A megsemmisítés előtt a hivatalos bélyegzőről lenyomatot kell készíteni és azt a megsemmisítésről készített jegyzőkönyvvel együtt kell megőrizni. A selejtezés tényét a bélyegző-nyilvántartásban is jelölni kell.

Adatkezeléssel kapcsolatos előírások (Szabályzat az adatvédelemről és adatbiztonságról)

Az intézmény vezetője felelős az intézmény adatainak védelméért, az intézmény által kezelt személyes adatok védelméért és az intézmény tevékenységére vonatkozó közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó törvényi előírások érvényesítéséért. Az igazgató a feladatát az adatvédelmi tisztviselő útján látja el.

Az igazgató, a GDPR 37. cikkének (3) bekezdése alapján a fenntartó által fenntarott intézményekkel együtt közös adatvédelmi tisztviselőt jelöl ki, az Intézmény adatvédelmi tisztviselői feladatainak ellátására kötött szolgáltatási szerződés keretében. Az adatvédelmi tisztviselői feladatok ellátását a szolgáltató biztosítja az intézmény részére a GDPR 37. cikkének (6) bekezdése alapján megkötött szolgáltatási szerződés keretében. Az adatvédelmi tisztviselői feladatok megvalósítója a szolgáltató olyan alkalmazottja, aki megfelel a GDPR 37. cikke (5) bekezdésében foglaltaknak.

Az Intézmény biztosítja, hogy az adatvédelmi tisztviselő a feladatai ellátásával kapcsolatban utasításokat senkitől ne fogadjon el. Az adatvédelmi tisztviselő közvetlenül az igazgatónak tartozik felelőséggel.

Az adatvédelmi tisztviselő a személyes adatok védelmével, a közérdekű adatok megismerésével és a kötelezően közzéteendő adatok nyilvánosságra hozatalával kapcsolatos szervezési és ellenőrzési feladatokat látja el.

Az igazgató az adatvédelmi tisztviselő tevékenysége által folyamatba építve vizsgálja az Infotv. végrehajtásával összefüggő kötelezettségek teljesítését. A vizsgálat eredményéről az adatvédelmi tisztviselő évente legalább egy alkalommal átfogó jelentést készít az igazgató részére.

Az adatvédelmi szabályzatban részletesen fel kell sorolni az adatvédelmi tisztviselő feladatait.

Az Intézmény kötelezettségei a közérdekű adatok megismerhetőségének biztosításával kapcsolatosan

A szabályzatban ki kell térni a közérdekű adatigénylés menetére, az adatigénylés vizsgálatára (tartalmi, alaki), az adatigénylés teljesítéséről, elutasításáról szóló döntésről, az adatigénylés esetleges teljesítésének megtagadására, az adatigénylés teljesítésének lezárására.

Az intézmény kötelezettségei a közérdekű adatok közzétételének biztosításával kapcsolatosan

Az igazgató gondoskodik arról, hogy az Intézmény közérdekből nyilvános adatai, az Infotv. 1. számú mellékletében meghatározott módon közzétételre kerüljenek.

Az igazgató, mint adatfelelős felel a közzétett adatok pontosságáért, időszerűségért és értelmezhetőségért, az adatokat a közzétételt követően is folyamatosan figyelemmel kíséri.

Az intézmény megszűnése esetén a jogutód intézmény a honlapon megjelöli a jogelőd megszűnésének tényét és jogalapját, több jogutód esetén a jogutód által közzéteendő közérdekű adatok körét is.

Adatkezelés, adatbiztonság általános szabályai

A személyes adatok védelméért, az adatkezelés jogszerűségéért az igazgató és az Intézmény szervezeti egységeinek vezetői és az adatkezelést végző munkatársak felelősek.

Az Intézmény által kezelt személyes adatok védelméről az adatvédelemmel kapcsolatos szabályok, foglalkoztatottak általi megismeréséről és betartásáról az Intézmény szervezeti egységeinek vezetői gondoskodnak.

Az ügyintézés során csak azokat a személyes, vagy különleges adatokat szabad felvenni és kezelni, amelyek az ügy szempontjából feltétlenül szükségesek, és amelyeknek a célhoz kötöttsége igazolható.

Az adatminőség biztosítása céljából személyes adatot csak az érintett személyének azonosítására alkalmas és érvényes hatósági igazolványból, különleges adatot az érintett írásos hozzájárulása szerint szabad felvenni.

Személyes adat akkor kezelhető, ha az adat kezelésére az adatkezelő megfelelő felhatalmazottsággal rendelkezik.

A célhoz nem kötött és olyan adatokat, amelyekre nézve az adatkezelés célja megszűnt vagy módosult haladéktalanul, de legkésőbb az ok észlelésétől számított három munkanapon belül meg kell semmisíteni.

Az adatok védelme érdekében tett technikai szervezeti intézkedések

Személyes adatokat is tartalmazó iratot vagy más adathordozót az intézményből kivinni csak indokolt esetben, az intézmény vezetőjének írásos engedélyével lehet.

A munkatárs köteles a számítógépet és az ahhoz alkalmazott adathordozókat úgy kezelni, tárolni, hogy a védelmet igénylő adatokat illetéktelen személy ne ismerhesse meg.

Az Intézmény munkatársa a nála lévő iratokat köteles munkaidőn túl elzárt helyen tartani. Munkaidőben iratok csak a munkavégzés céljából és munkavégzéshez szükséges időtartamban lehetnek a munkatárs birtokában.

Az egyes nyilvántartások, adatkezelések tekintetében a hozzáférési jogosultságot az intézmény vezetőjének személyre szólóan meg kell határoznia és az időszerű állapotnak megfelelően a rendszer üzemeltetésére az intézmény vezetője által kijelölt személynek nyilván kell tartania az Intézmény Informatikai Biztonsági Szabályzatában foglaltak szerint.

A számítástechnikai eljárás során keletkezett munkapéldányt, illetve rontott vagy egyéb okból feleslegessé vált példányokat meg kell semmisíteni.

Az adatvédelemmel összefüggő számítógépes adatkezelés szabályairól, így különösen az archiválás, mentés, törlés rendjéről, továbbá az egyes programok és belső tárhelyek tekintetében a hozzáférési és betekintési jogosultságokról és az ehhez kapcsolódó ügyintézői jelszavakról az informatikai biztonsági szabályzatról szóló szabályzat rendelkezik.

Adatvédelmi oktatás

Az Intézmény munkatársainak adatvédelmi képzését az adatvédelmi tisztviselő végzi. Az oktatással kapcsolatos szervezési feladatokat a humánpolitikai feladatokat ellátó munkatárs végzi. A képzésen való részvétel kötelező az intézmény dolgozóinak.

A közalkalmazotti nyilvántartással, munkatársi adatkezeléssel kapcsolatos egyes feladatok

A munkáltató köteles a munkatársaktól kért adatok körét előre oly módon meghatározni, hogy az adatok kizárólag a munkaviszony létesítéséhez, fenntartásához, megszűnéséhez kapcsolódjanak.

A munkatársak személyes adatkezelése történhet hozzájárulás, törvényi felhatalmazás, a munkáltató jogos érdeke alapján.

A hozzájárulásnak önkéntesnek, mindenfajta külső befolyástól mentesnek kell lennie. Az önkéntesség hiányában az adatkezelő nem rendelkezik megfelelő joggal az adatkezeléshez. A hozzájárulás csak akkor minősül önkéntesnek, ha a munkatársnak valódi választási lehetőség áll rendelkezésére, és nem áll fenn a megfélemlítés, a kényszerítés vagy más jelentős negatív következmény veszélye a hozzájárulás megtagadása esetén.

A munkatársak személyes adatainak adatkezelése törvényi felhatalmazás alapján:

- a munkáltató a jogszabályi felhatalmazáson alapuló adatkezelés esetén, amennyiben a jogszabály kötelezővé teszi, az adatkezelést kötelező elvégezni;
- amennyiben a jogszabály nem írja elő, csak lehetővé teszi az adatkezelést, munkáltatói döntésen alapulhat az adatkezelés. Az ilyen adatkezelést kiadmányozott munkáltatói döntésnek kell megelőznie.

A munkatársak személyes adatainak adatkezelése a munkáltató jogos érdeke alapján:

- a munkatárs adatait a munkáltató, amennyiben az jogos érdekének érvényesítéséhez szükséges, kezelheti. Ez az adatkezelés a munkatárs hozzájárulásától függetlenül jogszerűvé teszi a munkáltató adatkezelését, feltéve, ha a munkáltató jogos érdeke arányosan korlátozza a munkatárs személyes adatok védelméhez való jogát, magánszféráját. Nem kezelhetők ezek az adatok a munkáltató jogos érdekének fennállása esetén sem, ha ezeknél az érdekeknél magasabb rendű a munkatárs személyes adatai védelméhez és a magánéletének tiszteltben tartásához való joga.

A munkáltatónak a fenti jogalapról fakadó adatkezeléshez belső szabályzatban ki kell dolgoznia a jogos érdek alkalmazásával végzett adatkezeléseire vonatkozó eljárási rendet.

A munkáltató által a munkatárs rendelkezésére bocsátott e-mail-fiók használatának ellenőrzésére a munkáltatónak belső szabályzatot kell megalkotnia az email-fiók használatának és a használat ellenőrzésének szabályairól. A munkáltató az email-fiók használatát, a munkavégzés akadályozása nélkül, magáncélra is engedélyezheti.

A munkáltató által a munkatárs rendelkezésére bocsátott számítógép, laptop ellenőrzésére a munkáltatóak belső szabályzatot kell megalkotnia számítógép, laptop, tablet és egyéb infokommunikációs eszköz használatának, ellenőrzésének szabályairól. A munkáltató az eszközök használatát, munkavégzés akadályozása nélkül, magáncélra is engedélyezheti.

A munkáltató az internet használatát, munkavégzés akadályozása nélkül, magáncélra is engedélyezheti. A munkáltató által a munkatárs rendelkezésére bocsátott internet használatának ellenőrzésére belső szabályzatot kell megalkotnia.

A munkáltató által rendelkezésre bocsátott mobiltelefon előfizetés, mobiltelefon eszköz használatának ellenőrzésére a munkáltató jogosult. A munkáltató mind mobiltelefon előfizetés, mind a mobiltelefon eszköz használatát magáncélra is engedélyezheti. Az előfizetés keretösszegén felüli költségeket a munkatársnak kell viselnie, ha nem igazolja annak a munkáltató érdekében való felmerülését.

Az ellátottak, gondozottak és munkatársak személyes adatainak kezelésére vonatkozó szabályoknál külön ki kell témi az adatvédelmi nyilvántartásra, az érintettek tájékoztatására, az adatok helyesbítéséhez való jog biztosítására, az adatkezelés korlátozásához való jog biztosítására, az adatok törlésére irányuló jog biztosítására, az adatok hordozhatóságára irányuló jog biztosítására, az adatkezelés elleni tiltakozás jogának biztosítására, az adatokhoz való hozzáférési jog biztosítására, az adatkezelések jogalapjának vizsgálatára, a személyes adatok különleges adatok kezelésére, a gyermekek jogainak biztosítására, adatszivárgás megelőzésének biztosítására, beépített adatvédelem, adatvédelmi hatásvizsgálat elvégzésére.

Egészségügyi adatok kezelése

Amennyiben az intézmény feladatainak ellátása során az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eü. tv.) hatálya alá tartozó egészségügyi adatot kezel, úgy az intézmény az egészségügyi adatok kezelése során az Eütv. és az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény rendelkezései szerint jár el.

Az ellenőrzés rendszere

Az adatvédelmi tisztviselő évente ellenőrzi annak végrehajtását, hogy az intézmény szervezeti egységei eleget tesznek-e az elektronikusan kötelezően közzéteendő adatok közzétételére vonatkozó kötelezettségüknek, eleget tesznek-e a közérdekű adatigénylésekkel kapcsolatos kötelezettségüknek, eleget tesznek-e az adatleltárak vezetésével kapcsolatos kötelezettségüknek, eleget tesznek-e az adatvédelmi incidensekkel kapcsolatos kötelezettségeiknek, eleget tesznek-e a dolgozók ellátottak, gondozottak személyes adatai védelmével kapcsolatos kötelezettségeiknek.

Az ellenőrzésekről jegyzőkönyv készül és a vizsgálat eredményéről az adatvédelmi tisztviselő évente legalább egy alkalommal átfogó jelentést készít az igazgató részére.

Adatvédelmi szabálytalanságok, adatvédelmi incidensek kezelése

Az Intézmény - az adatvédelmi tisztviselő útján - az adatvédelmi incidenssel kapcsolatos intézkedések ellenőrzése, valamint az érintett tájékoztatása céljából nyilvántartást vezet, amely tartalmazza az érintett személyes adatok körét, az adatvédelmi incidenssel érintettek körét és számát, az adatvédelmi incidens időpontját, körülményeit, hatásait és az elhárítására megtett intézkedéseket, valamint az adatkezelést előíró jogszabályban meghatározott egyéb adatokat.

A munkatársak kötelesek adatvédelmi incidens észlelése esetén azt 24 órán belül az adatvédelmi tisztviselőnek bejelenteni. Az adatvédelmi tisztviselőnek 48 órán belül kell döntést hoznia arról, hogy az adatvédelmi incidenssel kapcsolatosan az Infotv. alapján terheli-e jelentéstételi kötelezettség az Intézményt. Amennyiben az Intézményt jelentéstételi kötelezettség terheli, az adatvédelmi tisztviselő a jelentést úgy készíti elő az igazgató részére, hogy a jelentés megtételére 72 órán belül kerülhessen sor.

Ügyfelekkel való kapcsolatokra vonatkozó előírások (Érdekérvényesítők fogadásával kapcsolatos eljárásrend)

Érdekérvényesítő az a szervezeten kívüli személy, aki jogszabályban rögzített eljárásban ügyfélnek, panaszosnak, vagy az eljárásban résztvevő más személynek nem minősül. Cselekménye akkor számít érdekérvényesítésnek, hogy ha a szervezet munkatársát feladatellátása során vagy feladatellátásához kapcsolódóan keresi fel érdekérvényesítés szándékával.

A szervezet bármely munkatársa feladatellátása során vagy feladatellátásához kapcsolódóan az érdekérvényesítővel csak a munkaköri leírása szerint közvetlen felettese előzetes, dokumentálható módon megtett tájékoztatását követően találkozhat.

Az érdekérvényesítő - feladatellátásával összefüggésben - előre nem jelzett, váratlan megjelenségről, vagy a munkatárs munkahelyen kívüli megkereséséről a felettes vezetőt utólag, dokumentálható módon, soron kívül tájékoztatni kell.

A tájékoztatásnak ki kell terjednie az érdekérvényesítő és az általa képviselt szervezet nevére, a találkozó céljára, időpontjára, helyére.

A találkozóról minden esetben a vezető által jóváhagyott emlékeztető készül.

A felettes vezető jogosult a munkatárs érdekérvényesítővel való találkozását megtiltani, vagy más általa kijelölt személy jelenlétéhez kötni.

Ha az érdekérvényesítő - a találkozó kezdeményezésekor - a kötelezettségének nem tesz eleget, s nem szolgáltat adatokat a megbízó személyére, illetve a megbízás céljára, a felettes dönt a találkozás tiltása, engedélyezése, illetve harmadik személy jelenlétében történő megtartása tárgyában.

A szervezeti egységek vezetői az érdekérvényesítővel való találkozók adatait nyilvántartásban rögzítik. A nyilvántartás tartalmazza az érdekérvényesítő szervezet megnevezését, találkozó időpontját, helyszínét, tárgyát, célját, a szervezet részéről jelen lévő személy nevét, szervezeti egységet, találkozó vezető által jóváhagyott vagy nem, vezető tájékoztatásának módja, ideje, találkozó eredménye, találkozóról jegyzőkönyv, emlékeztető készült-e.

Informatikai előírások (Informatikai Biztosági Szabályzat)

Az Informatikai Biztonsági Szabályzat alapvető célja, hogy az informatikai rendszer alkalmazása során biztosítsa az államháztartás szervezetének az adatvédelem alkotmányos elveinek, az adatbiztonság követelményeinek az érvényesülését, s megakadályozza a jogosulatlan hozzáférést, az adatok megváltoztatását és jogosulatlan nyilvánosságra hozatalát.

Az Informatikai Biztonsági Szabályzat célja továbbá:

- a titok-, a munka-, a vagyon- és a tűzvédelemre vonatkozó védelmi intézkedések betartása,
- az üzemeltetett informatikai rendszerek rendeltetésszerű használata,
- az üzembiztonságot szolgáló karbantartás és fenntartás,
- az adatok informatikai feldolgozása és azok további hasznosítása során az illetéktelen felhasználásból származó hátrányos következmények megszüntetése, illetve minimális mértékre való csökkentése,
- az adatállományok tartalmi és formai épségének megőrzése,
- az alkalmazott programok és adatállományok dokumentációinak nyilvántartása,
- a munkállományokon lekérdezhető adatok körének meghatározása,
- az adatállományok biztonságos mentése,
- az informatikai rendszerek zavartalan üzemeltetése,
- a feldolgozás folyamatát fenyegető veszélyek megelőzése, elhárítása,
- az adatvédelem és adatbiztonság feltételeinek megteremtése.

a szabályzatban meghatározott védelemnek működni kell a rendszerek fennállásának egész időtartama alatt a megtervezésüktől kezdve az üzemeltetésükön keresztül a felhasználásig.

Védelmet igénylő, az informatikai rendszerre ható elemek

Az informatikai rendszer egymással szervesen együttműködő és kölcsönhatásban lévő elemei határozzák meg a biztonsági szempontokat és védelmi intézkedéseket.

Az informatikai rendszerre az alábbi tényezők hatnak:

- a környezeti infrastruktúra,
- a hardver elemek,
- az adathordozók,
- a dokumentumok,
- a szoftver elemek,
- az adatok,
- a rendszerelemekkel kapcsolatba kerülő személyek.

A védelem tárgya

A védelmi intézkedések kiterjednek:

- a rendszer elemeinek elhelyezésére szolgáló helyiségekre,
- az alkalmazott hardver eszközökre és azok működési biztonságára,
- az informatikai eszközök üzemeltetéséhez szükséges okmányokra és dokumentációkra,
- az adatokra és adathordozókra, a megsemmisítésükig, illetve a törlésre szánt adatok felhasználásáig,
- az adatfeldolgozó programrendszerekre, valamint a feldolgozást támogató rendszer szoftverek tartalmi és logikai egységére, előírászerű felhasználására, reprodukálhatóságára,
- a személyhez fűződő és vagyoni jogokra.

A védelem eszközei

A mindenkori technikai fejlettségnek megfelelő műszaki, szervezeti, programozási, jogi intézkedések azok az eszközök, amelyek a védelem tárgyának különböző veszélyforrásokból származó kárt okozó hatásokkal, szándékokkal szembeni megővését elősegítik, illetve biztosítják.

A védelem felelőse

A védelem felelőse a (rendszergazda).

A jelen szabályzatban foglaltak szakszerű végrehajtásáról az államháztartás szervezete adatvédelmi felelősének kell gondoskodnia.

(Az adatvédelmi felelős és a rendszergazda az esetek nagy többségében egyazon személy, de természetesen az államháztartás szervezete döntésétől függően a két feladat ketté is választható.)

Adatvédelmi felelős (rendszergazda) feladatai

- ellátja az adatfeldolgozás felügyeletét,
- ellenőrzi a védelmi előírások betartását,
- kialakítja a védelmi eszközök alkalmazására vonatkozó döntés elkészítése érdekében a szakterületek bevonásával a biztonságot növelő intézkedéseket,
- felelős az informatikai rendszerek üzembiztonságáért, biztonsági másolatok készítéséért és karbantartásáért,
- gondoskodik a rendszer kritikus részeinek újra indíthatóságáról, illetve az újra indításhoz szükséges paraméterek reprodukálhatóságáról,
- feladata a védelmi eszközök működésének, szerviz ellátás biztosításának folyamatos ellenőrzése,
- az adatvédelmi tevékenységet segítő nyilvántartási rendszer kialakítása,
- a Szervezeti és Működési Szabályzat adatvédelmi szempontból való véleményezése,
- az adatvédelmi feladatok ismertetése, oktatása,
- a védelmi rendszer érvényesülésének ellenőrzése,
- felelős az államháztartás szervezete informatikai rendszere hardver eszközeinek karbantartásáért, és időszakos hardver tesztjeiért,

- ellenőrzi a vásárolt szoftverek helyes működését, vírusmentességét, a használat jogszerűségét,
- a vírusvédelemmel foglalkozó szervezetekkel kapcsolatot tart,
- vírusfertőzés gyanúja esetén gondoskodik a fertőzött rendszerek izolálásáról,
- folyamatosan figyelemmel kíséri és vizsgálja a rendszer működésére és biztonsága szempontjából a lényeges paraméterek alakulását,
- ellenőrzi a rendszer önadminisztrációját,
- javaslatot tesz a rendszer szűk keresztmetszeteinek felszámolására,
- tevékenységéről rendszeresen beszámol az államháztartás szervezete vezetőjének.

Az adatvédelmi felelős (rendszergazda) ellenőri feladatai

- évente egy alkalommal részletesen ellenőrzi az IBSZ előírásainak betartását,
- rendszeresen ellenőrzi a védelmi eszközökkel való ellátottságot,
- előzetes bejelentési kötelezettség nélkül ellenőrzi az informatikai munkafolyamat bármely részét.

Az adatvédelmi felelős (rendszergazda) jogai

- az előírások ellen vétőkkel szemben felelősségre vonási eljárást kezdeményezhet az államháztartás szervezete vezetőjénél,
- bármely érintett szervezeti egységnél jogosult ellenőrzésre,
- betekinthez valamennyi iratba, ami az informatikai feldolgozásokkal kapcsolatos,
- javaslatot tesz az új védelmi, biztonsági eszközök és technológiák beszerzésére illetve bevezetésére,
- adatvédelmi szempontból az informatikai beruházásokat véleményezi.

Az Informatikai Biztonsági Szabályzat alkalmazásának módja

Az Informatikai Biztonsági Szabályzat megismerését az érintett dolgozók részére az adatvédelmi felelős oktatás formájában biztosítja. Erről nyilvántartást vezet.

Az Informatikai Biztonsági Szabályzatban érintett munkakörökben az egyes munkaköri leírásokat ki kell egészíteni az IBSZ előírásainak megfelelően.

A védelmet igénylő adatok és információk osztályozása, minősítése, hozzáférési jogosultság

Az adatokat és információkat jelentőségük és bizalmassági fokozatuk szerint osztályozzuk:

- közlésre szánt, bárki által megismerhető adatok,
- minősített, titkos adatok.

Az informatikai feldolgozás során keletkező adatok minősítője annak a szervezeti egységnek a vezetője, amelynek védelme az érdekkörébe tartozik.

Különös védelmi utasítások és szabályozások nem mondhatnak ellent a törvények és a jogszabályok mindenkorai előírásainak.

A hivatali titoknak minősülő adatok feldolgozásakor meg kell határozni írásban és névre szólóan a hozzáférési jogosultságot.

(Ha lehetőség van digitális aláírás használatára, akkor egy digitálisan aláírt példány is elég.)

A kijelölt dolgozók előtt a titokvédelmi és egyéb szabályokat, a betekintési jogosultság terjedelmét, gyakorlási módját és időtartamát ismertetni kell.

Alapelv, hogy mindenki csak ahhoz az adathoz juthasson el, amire a munkájához szüksége van.

Minősített adatok esetén, az információhoz való hozzáférést a tevékenység naplózásával dokumentálni kell, ezáltal bármely számítógépen végzett tevékenység – adatbázisokhoz való hozzáfé-

rés, a fájlba vagy mágneslemezre történő mentés, a rendszer védett részeibe történő illetéktelen behatolási kísérlet – utólag visszakereshető.

A naplófájlokat *havonta* át kell tekinteni, s a jogosulatlan hozzáférést vagy annak a kísérletét az államháztartás szervezete vezetőjének azonnal jelenteni kell.

A naplófájlok áttekintéséért, értékeléséért a *rendszergazda* felelős.

Minden dolgozóval, aki az adatok gyűjtése, felvétele, tárolása, feldolgozása, hasznosítása (ideértve a továbbítást és a nyilvánosságra hozatalt) és törlése során információkhoz jut adatkezelési nyilatkozatot kell aláíratni.

Az adatkezelési nyilatkozat naprakészen tartásáért az adatvédelmi felelős (*rendszergazda*) felelős.

A titkot képező adatok védelmét, a feldolgozás – az adattovábbítás, a tárolás - során az operációs rendszerben és a felhasználói programban alkalmazott logikai matematikai, illetve a hardver berendezésekben kiépített technikai megoldásokkal is biztosítani kell (szoftver, hardver adatvédelem).

Megosztási mappákhoz való hozzáférés

Felhasználói azonosítás az a folyamat, amikor a rendszer a felhasználó által megadott account információ alapján eldönti, hogy az helyes-e, az azonosítást kérő személy rendelkezik-e érvényes account-tal.

Azonosítás két szinten történhet.

- Hálózati szinten: A felhasználó egy hálózati rendszerbe vagy egy kiszolgálóra jelentkezik be
- Alkalmazás szintjén: Ha a felhasználó által használni kívánt alkalmazás (program) saját hitelesítési rendszerrel rendelkezik, akkor az ott érvényes felhasználói paraméterekkel jelentkezik be.

Windows hálózati bejelentkezés

A szervezet által használt hálózati rendszerben az azonosítás olyan account információ felhasználásával történik, melynek részei

- a felhasználói név és
- a jelszó

melyek együttesen érvényesek. A felhasználói neveket meghatározott szabály szerint, a rendszergazda hozza létre a szervezt vezetőjének utasítására.

Alkalmazás szintű bejelentkezés

Ha egy alkalmazás futtatásához vagy annak adatainak eléréséhez felhasználói azonosításra van szükség, és az alkalmazás önálló felhasználó-kezeléssel rendelkezik, akkor alkalmazás szintű bejelentkezésre van szükség.

Ebben az esetben a program használatához a hálózattól eltérő account-ot kell beszerezni az alkalmazás gazdájától.

Hozzáférés igénylése

A hozzáférést minden esetben igénylőlap (adatlap) benyújtásával kell megkérni.

Az igénynek tartalmaznia kell:

- a felhasználó pontos adatait és
- a szükséges szolgáltatásokat és jogosítások szintjét.

Az igénylőlapot a költségvetési szerv vezetőjének kell címezni jóváhagyásra. Jóváhagyás nélküli igényeket a rendszergazda nem teljesíti.

Account átvétele

- az elkészült account kézbesítéséről az rendszergazda gondoskodik
- az account átadása kizárólag annak tulajdonosának történhet

Az account kézbesítésének módjai

A felhasználó érdekeinek védelmében az account átvételekor egy jelszó kerül átadásra, mely nem megváltoztatandó. Alkalmazások felhasználói számára a jelszócseré ajánlott *(amennyiben lehetséges)*.

Az account felhasználási feltételei

A személyre szólóan kiadott jelszót a felhasználó köteles titokban tartani. Másnak átadni, leírni, vagy egyéb formában rögzíteni tilos!

Az államháztartás szervezetének vezetője beosztottját jelszavának átadására nem utasíthatja.

A szervezet hálózatában, alkalmazásaiban, rendszereiben használt jelszavak nyilvános hálózatban való (Internet) használata nem javasolt.

A felhasználó nem hagyhatja felügyelet nélkül azt a munkaállomást/alkalmazást, melyre bejelentkezett.

Ha munkaállomástól/alkalmazástól eltávozik, köteles azt a munkaállomás zárolásával (Lock Workstation) védeni.

Hosszabb időtartamra való távozás esetén (pl. munkanap/műszak vége) az alkalmazásból és a munkaállomásról is ki kell jelentkezni, a munkaállomást ki kell kapcsolni, kivétel ha a rendszergazda másképpen nem rendelkezik.

Hozzáférés korlátozása (account zárolása)

A biztonsági előírások és a költségvetési szerv érdekei megkövetelik, hogy visszaélések és azok gyanúja esetén a felhasználó rendszerhez/hálózathoz/alkalmazáshoz való hozzáférése korlátozva legyen.

Korlátozások életbe léphetnek automatikusan, vagy a rendszergazda kezdeményezésére a költségvetési szerv vezetőjének jóváhagyásával.

Manuális korlátozások

- account jogosulatlan használatakor
- jogosultságokkal való visszaélés, károkozás esetén
- a munkavégzésre irányuló jogviszony megszűnésekor
- az alkalmazott, egyéb foglalkoztatott felettesének indokolt kérése alapján

Az informatikai eszközbizist veszélyeztető helyzetek

Az információk előállítására, feldolgozására, tárolására, továbbítására, megjelenítésére alkalmas informatikai eszközök fizikai károsodását okozó veszélyforrások ismerete azért fontos, hogy felkészülten megelőző intézkedésekkel a veszélyhelyzetek elháríthatók legyenek.

Környezeti infrastruktúra okozta ártalmak

- Elemi csapás:
 - földrengés,
 - árvíz,
 - tűz,
 - villámcsapás, stb.
- Környezeti kár:
 - légszennyezettség,
 - nagy teljesítményű elektromágneses térerő,
 - elektrosztatikus feltöltődés,
 - a levegő nedvességtartalmának felszökése vagy leesése,
 - piszkolódás (pl. por).

- Köztüzemi szolgáltatásba bekövetkező zavarok:
 - feszültség-kimaradás,
 - feszültség-ingadozás,
 - elektromos zárlat,
 - csőtörés.

Emberi tényezőre visszavezethető veszélyek

- Szándékos károkozás:
 - behatolás az informatikai rendszerek környezetébe,
 - illetéktelen hozzáférés (adat, eszköz),
 - adatok- eszközök eltulajdonítása,
 - rongálás (gép, adathordozó),
 - megtevesztő adatok bevitele és képzése,
 - zavarás (feldolgozások, munkafolyamatok).
- Nem szándékos, illetve gondatlan károkozás:
 - figyelmetlenség (ellenőrzés hiánya),
 - szakmai hozzá nem értés,
 - a gépi és eljárásbeli biztosítékok beépítésének elhanyagolása,
 - a megváltozott körülmények figyelmen kívül hagyása,
 - illegális másolattal vírusfertőzött adathordozó behozatala,
 - biztonsági követelmények és gyári előírások be nem tartása,
 - adathordozók megrongálása (rossz tárolás, kezelés),
 - a karbantartási műveletek elmulasztása.

A szükséges biztonsági-, jelző és riasztó berendezések karbantartásának elhanyagolása veszélyezteti a feldolgozás folyamatát, alkalmat ad az adathoz való véletlen vagy szándékos illetéktelen hozzáféréshez, rongáláshoz.

Az adatok tartalmát és a feldolgozás folyamatát érintő veszélyek

Általánosságban megállapítható, hogy az összes hivatali számítógépen tárolt Microsoft Office dokumentumok, legyen az Word, Excel vagy PowerPoint prezentáció, védett anyagnak minősül.

Amennyiben az említett dokumentumok valamelyike nem elérhető a felhasználó számára, az adatvesztésnek tekinthető.

Védett adatnak minősül továbbá a felhasználói levelezés is, mely nemcsak a fogadott leveleket érinti, hanem a felhasználó által kiküldött leveleket is.

Ezek alapján a következő fájltypusokat tekinthetjük védett adatoknak:

- .doc, docx, .xls, .ppt, .pps
- .pdf
- .eml, .dat, .pst, .ost, .pad

Tervezés és előkészítés során előforduló veszélyforrások

- a rendszerterv nem veszi figyelembe az alkalmazott hardver eszköz lehetőségeit,
- hibás adatrögzítés, adatelőkészítés, az ellenőrzési szempontok hiányos betartása.

A rendszerek megvalósítása során előforduló veszélyforrások

- hibás adatállomány működése,
- helytelen adatkezelés,
- programtesztelés elhagyása.

A működés és fejlesztés során előforduló veszélyforrások

- emberi gondatlanság,
- szervezatlenség,
- képzetlenség,
- szándékosan elkövetett illetéktelen beavatkozás,
- illetéktelen hozzáférés,
- üzemeltetési dokumentáció hiánya.

Az informatikai eszközök környezete, azok védelme

A szerverszoba minimális igénye

- a szerverszobát a legbiztonságosabb, legvédettebb területre kell telepíteni,
- a lehető legkevesebb nyílászáróval kell rendelkeznie,
- váratlan áramkimaradás esetén a szerver(ek)e)t intelligens UPS –sel kell ellátni (szünetmentes tápegység), mellyel az áramkimaradás folyamatosságát biztosítani lehet.

A munkaállomásokra vonatkozó előírás

Csak zárható helyiségben szabad tárolni. Ha a helyiségben nem tartózkodik senki, az ajtót bezárva kell tartani.

Egyéb vagyonvédelmi előírások

- a gépterem (*szerverszoba*) külső és belső helyiségeit biztonsági zárral kell felszerelni,
- a szerverszobába való be- és kilépés rendjét szabályozni kell,
- csak az illetékes dolgozók tartózkodhatnak a gépteremben,
- a szerverszoba kulcsának felvétele illetve leadása csak aláírás ellenében történhet,
- munkaidőn túl a szerverszobában csak engedéllyel lehet dolgozni,
- a számítógép monitorát úgy kell elhelyezni, hogy a megjelenő adatokat illetéktelen személyek ne olvashassák el,
- a szerverszobába történő illetéktelen behatolás tényét az államháztartás szervezte vezetőjének azonnal jelenteni kell,
- az informatikai eszközöket csak a kijelölt dolgozók használhatják,
- az informatikai eszközök rendeltetésszerű működéséért a felhasználó felelős.

Adathordozók

- könnyen tisztítható, jól zárható szekrényben kell elhelyezni úgy, hogy tárolás közben ne sérüljenek, károsodjanak,
- az adathordozókat a gyors hozzáférés érdekében azonosítóval kell ellátni, melyről nyilvántartást kell vezetni,
- a használni kívánt adathordozót (CD, DVD, pendrive) a tárolásra kijelölt helyről kell kivenni, és oda kell vissza is helyezni,
- a munkaasztalon csak azok az adathordozók legyenek, amelyek az aktuális feldolgozáshoz szükségesek,
- adathordozót más szervezetnek átadni csak engedéllyel szabad,
- a munkák befejeztével a használt berendezést és környezetét rendbe kell tenni.

Az informatikai rendszer alkalmazásánál felhasználható védelmi eszközök és módszerek

A gépterem (szerverszoba) védelme

Elemi csapás (*vagy más ok*) esetén a gépteremben bekövetkezett részleges vagy teljes károsodáskor az alábbiakat kell sürgősen elvégezni:

- menteni a még használható anyagot,

- biztonsági mentésekről, háttértárakról a megsérült adatok visszaállítása,
- új adatfeldolgozás, helyiségek kialakítása,
- archivált anyagok (illetve eszközök) használatával folytatni kell a feldolgozást.

Hardver védelem

A berendezések hibátlan és üzemszerű működését biztosítani kell.

A működési biztonság megővását jelenti a szükséges alkatrészek beszerzése.

Az üzemeltetés, karbantartás és szervizelés rendjét külön utasításban kell szabályozni.

A karbantartási munkákat tervezetten, körültekintően és gondosan kell elvégezni.

A munkák szervezésénél figyelembe kell venni:

- a gyártó előírásait, ajánlatait,
- a tapasztalatokat,
- a hardver tesztek által feltárt hibákat.

Alapgép szétbontását (kivéve a garanciális gépeket) csak a rendszergazda végezheti el. Bil-lentyűzet, monitor, nyomtató cseréjének idejét dokumentálni kell.

Az informatikai feldolgozás folyamatának védelme

Az adatrögzítés védelme

- adatbevitel hibátlan műszaki állapotú berendezésen történjen,
- tesztelt adathordozóra lehet adatállományt rögzíteni,
- a bizonylatokat és mágneses adathordozókat csak e célra kialakított és megfelelő tároló helyeken szabad tartani,
- az adatrögzítés szoftver védelme. A programokat ellenőrző funkciókkal kell ellátni, ellenőrző számok, kontrollösszegek használatát biztosítani kell. Biztosítani kell továbbá a rögzített tételek visszakeresésének és javításának lehetőségét is.
- hozzáférési lehetőség:
 - a bejelentkezési azonosítók használatával kell szabályozni, hogy ki milyen szinten férhet hozzá a kezelt adatokhoz. (Alapelv: a tárolt adatokhoz csak az illetékes szervezeti egységek személyei férjenek hozzá).
 - az adatok bevitelére során alapelv: azonos állomány rögzítését és ellenőrzését ugyanaz a személy nem végezheti.

A szerver(ek) rendszergazda jelszavát és az operációs rendszerek rendszergazda jelszavát lezárt borítékban, zárható szekrényben kell tárolni. A boríték felbontását dokumentálni kell.

- adatrögzítési folyamat bizonylatolása:

A másodlagos adathordozókat kísérő jeggyel kell ellátni melynek tartalma:

- témaazonosító, bizonylat neve,
- rekord (tételszám),
- rögzítést illetve ellenőrzést végző személyek nevei.
- adatrögzítés folyamatához kapcsolódó dokumentációk:
 - adatrögzítési utasítások,
 - ellenőrző rögzítési utasítások,
 - tesztelő és törlő programok kezelési utasításai,
 - megőrzési utasítások,
 - gépkezelési leírások.

Adathordozók védelme

Az államháztartás szervezetében az alábbi adathordozók lehetnek: CD lemez, DVD lemez, mikrofilm, pendrive, hordozható winchester, notebook, asztali számítógép, szerver, okos telefon, stb.)

Az adathordozók logikai védelmét az operációs rendszer és az ehhez tartozó ellenőrző, file-kezelő rutinok alkalmazásával lehet biztosítani.

Az informatikai eszközök üzemeltetéséért a *rendszergazda* felelős.

Köteles gondoskodni a feldolgozások igényeinek megfelelő adathordozók biztosításáról, beleértve a biztonsági másolatok eszközigenyeit, illetve az üzemeltetés biztonságát növelő generációs adatállományok alkalmazását is.

Az adathordozókat a gyors és egyszerű elérés, a nyilvántartás és a biztonság érdekében azonosítóval kell ellátni. Az azonosítókat mind emberi, mind informatikai olvasásra alkalmas formába kell feltüntetni.

Az operációs rendszer adta lehetőségek figyelembe vételével biztosítani kell a külső és belső címek azonosságát.

A belső címke felépítésével illetve használatánál figyelembe kell venni a megőrzési időpont ellenőrzésének szükségszerűségét (aktuális ellenőrzés).

Tilos a privát adathordozókat szolgálati célra igénybe venni, illetve tilos szolgálati adathordozókat magáncélra igénybe venni.

Adathordozók tárolása

Az adathordozók tárolására a géptermén kívüli műszaki-, tűz- és vagyonvédelmi előírásoknak megfelelő helyiséget kell kijelölni, illetve kialakítani.

Mágneses adathordozót a részlegből ki-, illetve oda bevinni csak az *üzemeltetésért felelős vezető* engedélye alapján lehet.

Az adathordozók nyilvántartása

Az adathordozókról nyilvántartást kell vezetni.

A nyilvántartásnak naprakészen követnie kell az adathordozók fizikai mozgását.

Selejtezés, sokszorosítás, másolás

Olyan mágneses adathordozót, amelyet javíthatatlan fizikai károsodás ért selejtezni kell.

Selejtezni kell:

- a fizikailag sérült, javíthatatlan, a gyári, raktározási hibából követően felhasználásra alkalmatlan (deformálódott) CD-t, DVD-t, pendrive-t.
- véglegesen elhasználódott anyagot (*pl. leporelló*).

Az alkalmatlan CD-ket, DVD-ket, pendrive-ket fizikai roncsolással használhatatlanná kell tenni.

Bizalmas adatokat, felhasználói és rendszerprogramokat tartalmazó adathordozókról, törlő programokkal kell az adatokat törölni, vagy fizikailag kell megsemmisíteni az adathordozót.

A selejtezésről 3 példányban jegyzőkönyvet kell készíteni, melynek az alábbi adatokat kell tartalmaznia:

- a selejtezendő adathordozók tulajdonosának megnevezését,
- a selejtezés időpontját,
- milyen adathordozók, és azok mely adatai kerülnek selejtezésre,
- a selejtezést végzők aláírását.

A selejtezési jegyzőkönyvek nem selejtezhetőek.

Titkos adatokat tartalmazó adathordozókat selejtezni nem lehet, ezen adatokat tartalmazó adathordozókat a TÚK utasítása szerint kell kezelni.

Sokszorosítást, másolást csak az érvényben lévő rendeletek szerint szabad végezni. *(Az üzemi másolás nem minősül másolásnak.)*

Biztonsági illetve archiv adatállomány előállítását másolásnak számít.

Szoftver védelem

Rendszerszoftver védelem

Az üzemeltetésért felelős vezetőknek biztosítani kell, hogy a rendszerszoftver naprakész állapotban legyen és a segédprogramok, programkönyvtárak mindig hozzáférhetőek legyenek a felhasználók számára.

Teendők a következők:

- az üzembiztonság érdekében tartalék operációs rendszerrel kell rendelkezni, amely szükség esetén azonnal betölthető legyen,
- a rendszerszoftver módosításához az üzemeltetésért felelős vezető engedélye szükséges,
- név szerint kell kijelölni azokat a személyeket, akik a rendszerszoftverben módosításokat végezhetnek,
- a módosítással egy időben, a dokumentációban is a változásokat át kell vezetni,
- a változtatásokról nyilvántartást kell vezetni.

Felhasználói programok védelme

Programhoz való hozzáférés, programvédelem

A kezelés folyamán az illetéktelen hozzáférést meg kell akadályozni, az illetéktelen próbálkozást ki kell zárni.

Minden felhasználónak jelszóval kell védenie a programját. Ezeket a jelszavakat illetéktelen személyektől gondosan védeni kell.

A jelszavaknak az alábbi minimális követelménnyel kell rendelkeznie:

- A hálózati jelszó legalább 8 karakterből álljon, kis és nagybetűk, valamint számok, egyéb írásjelek közül legalább 2 típusút tartalmazzon.
- Az alkalmazáshoz szükséges jelszavaknak legalább 5 karakterből kell állni.
- A jelszó nem lehet azonos a felhasználó névvel, annak becézett formájával, vagy könnyen visszafejthető kifejezéssel.
- A hálózatra kötött számítógépek esetében a felhasználóknak a hálózati, illetve ennek hiánya esetén helyi bejelentkezési jelszavakat havonta meg kell változtatniuk.
- Ahol ezt az operációs rendszer támogatja, 5 sikertelen bejelentkezés után az operációs rendszernek le kell tiltani a felhasználó fiókját.
- A jelszó megváltoztatásakor az új jelszó nem lehet azonos a korábban használt 5 jelszóval.
- A jelszót nem szabad több személy között megosztani.
- A felhasználók jelszavát a felhasználón kívül senki sem ismerheti.
- A jelszót soron kívül meg kell változtatni, ha az illetéktelen személy tudomására jutott, vagy juthatott.
- A jelszavakat, valamint a munkaállomások BIOS jelszavát lezárt, aláírt és lepecsételt borítékban páncélszekrényben *(lemezszekrényben)* kell tárolni, lehetőleg a vezető irodájában.

Gondoskodni kell arról, hogy a tárolt programok, file-ok ne károsodjanak, a követelményeknek megfelelően működjenek.

Lokális gépekre programot csak a rendszergazda tudtával lehet telepíteni.

A telepítést dokumentálni kell. A dokumentálásnak tartalmaznia kell azt, hogy milyen programot, mikor és ki telepített fel a számítógépre.

A feldolgozás biztonságának megvalósításához naprakész állapotban kell tartani a program dokumentációt.

A programokról nyilvántartást kell vezetni, amelynek az alábbi adatokat kell tartalmaznia:

- a program azonosítója,
- a program készítőjének neve,
- a feldolgozási rendszer megnevezése.

A program dokumentáció a rendszerdokumentációnak része.

Programok megőrzése, nyilvántartása

- a programokról naprakész nyilvántartást kell vezetni,
- a nyilvántartásból egyértelműen megállapítható legyen a program azonosítására és kezelésére vonatkozó adatok.

A számvitelről szóló többször módosított 2000. évi C. törvény értelmében az államháztartás szervezete az üzleti évről készített beszámolót, valamint az azt alátámasztó leltárt, értékelést, főkönyvi kivonatot, továbbá más, a számviteli törvény követelményeinek megfelelő nyilvántartást olvasható formában legalább 8 évig meg kell őrizni.

A bizonylat elektronikus formában is megőrizhető, ha az alkalmazott módszer biztosítja az eredeti bizonylat összes adatának késedelem nélküli előállítását, folyamatos olvashatóságát, illetve kizárja az utólagos módosítás lehetőségét.

A programok nyilvántartásáért és működőképes állapotban való tartásáért a rendszergazda a felelős.

Programok fizikai védelme

A védelem érdekében a felhasználás helyétől elkülönítetten, behatolástól védetten egy-egy duplikált példányt kell tárolni a programkönyvtárba elhelyezett programokról.

A központi számítógép(ek) és a hálózat munkaállomásainak működésbiztonsága

Központi gép (Server)

Szünetmentes áramforrást kötelező használni, amely megvédi a berendezést a feszültségingadozásoktól, áramkimaradás esetén adatvesztéstől.

A központi gép háttértáiról hetente egy teljes, a többi napon különbségi biztonsági mentést kell készíteni. A mentéseket heti egy alkalommal külső adattároló egységre kell másolni. Az így keletkezett heti mentéseket 5 évig meg kell őrizni.

Az alkalmazott hálózati operációs rendszer adatbiztonsági lehetőségeit az egyes konkrét feladatokhoz igazítva kell alkalmazni.

A vásárolt szoftver eszközökről biztonsági másolatot kell készíteni. Az eredeti példányokat a másolatoktól fizikailag el kell különíteni.

Munkaállomások (USER-ek)

A hálózatra idegen programot, adatot másolni csak a rendszergazdával történt egyeztetés után lehet.

Külső helyről hozott, vagy kapott anyagokat ellenőrizni kell vírusellenőrző programmal.

Vírusfertőzés gyanúja esetén a rendszergazdát azonnal értesíteni kell.

Vírusmentesítő programot futtatni csak a rendszergazda felügyelete mellett szabad.

Új rendszereket használatba vételük előtt szükség szerint adaptálni kell, és tesztadatokkal ellenőrizni kell működésüket.

Az államháztartás szervezete informatikai eszközeiről programot illetve adatállományokat másolni a jogos belső felhasználói igények kielégítésein kívül nem szabad.

A hálózati vezeték és egyéb csatoló elemei rendkívül érzékenyek, mindennemű sérüléstől ezen elemeket meg kell óvni. A hálózat vezetékének megbontása szigorúan tilos.

Az informatikai eszközt és tartozékait helyéről elvinni a rendszergazda tudta és engedélye nélkül nem szabad.

A munkaállomások tekintetében az alábbi rendelkezéseket is be kell tartani:

- A munkaállomások nincsenek jól védhető helyen, ezért védelmükről szoftver úton gondoskodni kell.
- Ha a felhasználó napközben magára hagyja a gépet, zárolást, vagy jelszavas képernyővédőt kell alkalmaznia.
- Ha a felhasználó munkaviszonya megszűnik, akkor felhasználói azonosítóját meg kell szüntetni.

Internet hozzáféréssel kapcsolatos intézkedések

Az internet eléréseket biztosító számítógépekre a helyi hálózatra nem kapcsolódó munkaállomásokra vonatkozó szabályok érvényesek.

Az internetes gépen minden esetben működtetni kell a vírusvédelmet.

A vírusok és az illetéktelen hozzáférések miatt tűzfalat kell konfigurálni.

A tűzfal működése közben keletkező állományokat az üzemeltetőnek rendszeresen ellenőrizni kell.

A dolgozók részére történő internetes hozzáférhetőséget, azon való keresés kiterjesztését a szervezet vezetője szabályozza.

Az elektronikus levelezés szabályai

Minden alkalmazottnak lehetősége van internetes postafiókot igényelni, és ezt magáncélokra is használni.

(Vagy: Ha nincs minden alkalmazottnak lehetősége, akkor fel kell sorolni azokat a munkaköröket, amelyekhez kapcsolódhat internetes postafiók.)

A szervezet nem monitorozza a hálózataból küldött, illetve ide érkező levelek tartalmát.

Az elektronikus levelezés alapelvei:

- A levelek nem képviselhetnek a hatályos magyar jogszabályokba ütköző magatartásformát.
- A levelek nem sérthetik mások becsületét, emberi jogait, faji, nemzetiségi hovatartozását, vallási, politikai világnézetét.
- A levelek tartalma nem sérthet meg szerzői és szomszédos jogokat.
- A levelek nem ronthatják az államháztartás szervezete hírnevét, megítélését, nem terjeszthetnek róla szándékosan valótlan információkat.
- A levelezés nem veszélyeztetheti a hálózati infrastruktúra működését.
- Tilos kéretlen leveleket, hirdetéseket küldeni.
- Tilos a levélbombák, levelezési láncok küldése illetve továbbküldése.
- Tilos a levelek fejlécének megváltoztatása, hamis levelek küldése.
- Tilos a levelezési címet olyan kereskedelmi listára feltenni, amelyről az államháztartás szervezete levelező rendszerét e-mail szeméttel (spam) terhelhetik meg.

A hálózaton történő (titkosítás nélküli) levelezés nem biztonságos, könnyen megfigyelhető (akárcsak egy levelezőlap tartalma), ezért érzékeny információkat titkosítás nélkül soha ne küldjünk e-mailben.

Ismeretlen feladótól érkező, különös témájú, csatolt fájlt tartalmazó levelekkel legyünk nagyon óvatosak, a jelek vírusfertőzésre utalhatnak, töröljük a levelet.

Az integrált kockázatkezeléssel kapcsolatos előírások (Integrált kockázatkezelési eljárásrend)

Az eljárásrend célja az intézmény tevékenységében, gazdálkodásában jelentkező kockázatok felmérése, és a kockázatok kezelési eljárásainak meghatározása.

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 69. § (2) bekezdése szerint az Intézmény vezetője felelős a belső kontrollrendszer létrehozásáért, működtetéséért és fejlesztéséért. Ennek keretében felelős továbbá a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Bkr.) 3. § b) pontja és 7. §a szerint az Intézmény minden szintjén érvényesülő megfelelő kockázatkezelési rendszer kialakításáért, működtetéséért és fejlesztéséért.

A kockázat fogalma, forrásai, típusai

Kockázat mindazon tevékenységek, intézkedések bekövetkeztének vagy elmaradásának, elmulasztásának, továbbá ezek következményeinek a valószínűsége, melyek kedvezőtlenül befolyásolják az Intézmény feladatainak ellátását, célkitűzéseit. Az Intézmény gazdálkodása tekintetében kockázat továbbá mindazon elemek és események bekövetkezésének valószínűsége, amelyek működését hátrányosan érintik.

Az intézmény működésében rejlő kockázatos területeket az államháztartásért felelős miniszter által kiadott módszertani útmutató figyelembevételével kell beazonosítani.

A kockázatok forrása lehet a szervezetre nézve külső eredetű kockázat, vagy a szervezet saját tevékenysége (vagy annak hiánya) hatására kialakuló belső kockázat.

A belső kockázatok sokfélék lehetnek: infrastrukturális, jogi és szabályozási, környezetvédelmi, piaci, elemi csapások, pénzügyi (költségvetési, előirányzatokat érintő változások, csalás vagy lopás, nem megfelelően alátámasztott pénzügyi teljesítés, biztosítási, tőke beruházási, felelősségvállalási), tevékenységi (vezetés kockázata, működési-stratégiai, változás a szakmai szervezeti egységnél, információs, informatikai rendszer komplexitása, hírnév, kockázat-átviteli, technológiai, projekt, újítási) emberi erőforrás (személyzeti, felelősség érvényesítése, egészség és biztonság).

A kockázatkezelés célja: hogy az Intézmény képes legyen felismerni a működésére lényegi befolyással bíró kockázatokat, képes legyen megfelelő válaszokat, intézkedéseket hozni, és ezzel az eredeti célok elérését elősegíteni, csökkentse minimálisra az eredeti célokat veszélyeztető külső és belső tényezők bekövetkezésének esélyét, lehetséges hatásait.

A kockázatkezelési rendszer és annak szereplői

A kockázatkezelés állandóan és folyamatosan alkalmazott ciklikus tevékenység, amely a vezetői feladatok szerves része.

A kockázatkezelési rendszer működtetése az ellenőrzési nyomvonalakban felelősként meghatározott, és a tevékenységek, feladatok ellátásának előkészítésére, végrehajtására kijelölt szervezeti egység vezetők (a továbbiakban együtt: folyamatgazdák) feladata.

A folyamatgazdák részvételével Kockázatkezelési Bizottság működik. A Bizottság igazgatója az intézmény igazgatója.

A Bizottság feladata, hogy félévente kezdeményezze az Intézményt érintő kockázatok felmérését, lehetővé tegye a kockázatok egységes kezelését, aktualizálja a kockázati nyilvántartást, fórumot teremtsen a különböző kockázatok és az arra adott válaszok megismerésére, valamint értékelje a kockázatkezelés aktuális helyzetét.

A kockázatkezelés folyamata és a kockázatok azonosítása

A kockázatkezelés lépései:

- kockázatok azonosítása
- kockázatok értékelése
- elfogadható kockázati szint feletti kockázatokhoz kapcsolódó lehetséges reakciók azonosítása
- kockázatokra adható válaszok megvalósíthatóságának mérlegelése, a tervezett intézkedések hatékonyságának, gazdaságosságának előzetes értékelése,
- válaszingtézkedések beépítése a gazdálkodási folyamatokba, valamint ezen intézkedések megvalósulásának rendszeres figyelemmel kísérése és ellenőrzése.

A folyamatgazda - az Intézmény éves munkatervének elfogadását követő 30 napon belül - elvégzi az általa vezetett szervezeti egységnek az ellenőrzési nyomvonalakban rögzített tevékenységei tekintetében a feladatok végrehajtását akadályozó kockázatok azonosítását, értékelését, és meghatározza a kockázatok kezelési módját.

A kockázatok értékelése

A kockázatok értékelésének célja a már beazonosított kockázatok mérése, jelentőségük szerinti sorba rendezése annak alapján, hogy mekkora az egyes kockázatok bekövetkezésének valószínűsége, és bekövetkezése esetén milyen mértékű az okozott kár.

A lehetséges kár mértéke és a kár bekövetkezésének valószínűsége eredőjeként határozható meg a kockázati érték. A pénzügyi-gazdálkodási kockázatok bekövetkezésének következményei jól számszerűsíthetők, míg más kockázatok hatása csak szubjektív módon értékelhető.

Az értékelés során a folyamatgazda minden egyes tevékenységhez rendelt és azonosított kockázat bekövetkezésének valószínűségét, valamint az annak bekövetkeztéből származó hatást (pl.: veszteséget, kárt) 1-től 5-ig terjedő skálán kategóriákba sorolja, és kockázati mátrixban jeleníti meg. A kockázati érték a két tényező (valószínűség és hatás) értékének szorzata, melyet a kockázati mátrix jelenít meg.

A bekövetkezés valószínűsége szerint alkalmazható kategóriák:

- valószínűtlen (bekövetkezés 10% alatt)
- ritka (bekövetkezés 10-30% között)
- közepes (bekövetkezés 30-50% között)
- valószínű (bekövetkezés 50-80% között)
- majdnem biztos (bekövetkezés 80% felett)

A kockázat bekövetkezése esetén okozott kár nagysága szerint lehet

- jelentéktelen (a lehetséges kár kevesebb, mint 1 millió Ft)
- alacsony (a lehetséges kár eléri az 1 millió Ft-ot, de kevesebb mint 10 millió Ft)
- közepes (a lehetséges kár eléri a 10 millió Ft-ot, de kevesebb, mint 25 millió Ft)
- nagy (a lehetséges kár eléri a 25 millió Ft-ot, de kevesebb, mint 50 millió Ft)
- jelentős (a lehetséges kár eléri vagy meghaladja az 50 millió Ft-ot)

A kockázat összesített mértéke a mátrixban megjelenített kétféle pontozás szorzata, amely szerint a kockázat mértéke lehet

- nagyon alacsony (1-5 pont között)
- alacsony (6-10 pont között)
- közepes (11-15 pont között)
- magas (16-20 pont között), vagy
- nagyon magas (21-25 pont között).

A közepes kockázati szint feletti kockázatokat kezelni kell. A közepes kockázati szint (a továbbiakban: elfogadható kockázati szint) feletti kockázatokat nyilvántartásba kell venni.

A kockázatokhoz kapcsolódó lehetséges reakciók meghatározása és a kockázatokra adható válaszok mérlegelését követően a folyamatgazda javaslatot tesz, - ha arra jogosult - döntést hoz a szükséges intézkedésekről.

A kockázatok és intézkedések nyilvántartása

A folyamatgazda által vezetett nyilvántartás minden kockázatra vonatkozóan tartalmazza:

- a kockázatos tevékenység/folyamat megnevezését
- a felmerülő kockázatot
- a kockázati értéket
- a bekövetkezés valószínűségét (%-ban megadva)
- a kockázat hatását, a felmerülő kár mértékét (lehetőleg számszerűsítve, ezer forintban megadva)
- a felelős munkatárs nevét.

A folyamatgazda által kockázati nyilvántartásba felvett kockázatokat szükséges folyamatok szerint csoportosítani, és az egyes folyamatokhoz kapcsolódóan prioritás szerint sorba rendezni.

A folyamatgazdák által vezetett kockázati nyilvántartások a Bizottság munkája során kerülnek összehangolásra. A Bizottság a kockázatokat - az egyedileg elkészített mátrixok összegzésével - összesített mértékük szerint sorba rendezi, minősíti.

A folyamatgazda köteles minden, az arra jogosult által meghozott döntésben elrendelt intézkedésről - határidőkkel és felelősökkel ellátott - intézkedési tervet készíteni.

Az egyes folyamatgazdák által végzett kockázatfelmérés és nyilvántartásuk alapján az Intézmény igazgatója egységes kockázat-nyilvántartást működtet, amely magában foglalja minden egyes kockázatra vonatkozóan:

- annak minősítését
- a kezelésre javasolt intézkedéseket és határidőket
- az intézkedések végrehajtásának felelősét és
- az intézkedések megtörténtét, időpontját.

Az intézkedés megtörténtéről a folyamatgazda - 30 napon belül - írásban tájékoztatja az Intézmény igazgatóját.

Felülvizsgálat, ellenőrzés

A kockázatkezelési folyamat része a szükség szerinti, de legalább évente elvégzett ellenőrzés és felülvizsgálat, az Intézmény kockázati környezetének aktualizálása, a megváltozott feladatokhoz való alkalmazkodás. Ennek végrehajtásáért a folyamatgazdák felelősek a hatáskörükbe tartozó feladatok vonatkozásában.

A folyamatgazda évente, a tárgyévet követő január 31-ig jelentésben tájékoztatja a Bizottságot kockázatkezelési tevékenységéről.

A Bizottság a tárgyévet követő március 31-ig összesített jelentésben készít az Intézmény éves kockázatkezelési tevékenységéről, és az annak keretében elrendelt intézkedések végrehajtásáról.

A bejelentések kivizsgálására vonatkozó előírások (A panaszok és közérdekű bejelentések intézményen belüli kezelésének eljárásrendje)

Szabályzat célja: az intézmény tevékenységével kapcsolatos panaszok és közérdekű bejelentések kivizsgálására vonatkozó szabályok meghatározása annak érdekében, hogy a kivizsgálás eredménye és az annak alapján hozott intézkedések indokoltak és megalapozottak legyenek.

Szabályzat hatálya: az intézmény tevékenységével és munkatársaival kapcsolatos panaszok és közérdekű bejelentések vizsgálatára terjed ki. A szabályzat rendelkezéseit kell alkalmazni az Intézményhez beérkezett azon beadványok vonatkozásában, melyek a Panasztörvény alapján panasznak, közérdekű bejelentésnek minősülnek.

A szabályzat személyi hatálya az Intézmény Szervezeti és Működési Szabályzatban rögzített személyi hatály szerinti személyekre, valamint az intézménnyel egyéb jogviszony keretében tevékenységet végző személyekre terjed ki.

A közérdekű bejelentőt, a közérdekű bejelentést, a panaszt, illetve a panaszost definiálni kell a szabályzatban. A definíciók átvehetők a panasz törvény rendelkezéseiből.

A panasz és a közérdekű bejelentés kezelése

Panasszal vagy közérdekű bejelentéssel bárki fordulhat az intézményhez, ha a panasszal vagy a közérdekű bejelentéssel érintett tárgykör az Intézmény tevékenységével és/vagy munkatársaival kapcsolatos.

A szóbeli panaszt vagy közérdekű bejelentést írásba kell foglalni, jegyzőkönyv formájában, amiből egy példányt át kell adni a bejelentő részére.

Írásbeli panasz postai úton, vagy elektronikus úton nyújtható be az intézmény email címére.

A korábbival azonos tartalmú, ugyanazon panaszos vagy közérdekű bejelentő által tett ismételt panasz vagy a közérdekű bejelentés vizsgálata mellőzhető. A panasz vizsgálata mellőzhető, hogy ha a panaszos a sérelmezett tevékenységről vagy mulasztásról való tudomásszerzéstől számított hat hónap után terjesztette elő panaszát. A sérelmezett tevékenység vagy mulasztás bekövetkeztétől számított egy éven túl előterjesztett panaszt érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani.

Ha az Intézmény a panasszal vagy a közérdekű bejelentéssel összefüggő tárgykörben az eljárásra nem jogosult, és megállapítható, hogy mely szerv rendelkezik az eljárásra hatáskörrel, az intézmény vezetője a panaszt vagy a közérdekű bejelentést a beérkezéstől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez átteszi. Az áttételről a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt az áttételről egyidejűleg értesíteni kell.

A panaszt vagy a közérdekű bejelentést a beérkezéstől számított harminc napon belül az intézmény vezetője bírálja el.

Ha az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt - az elintézés várható időpontjának és a vizsgálat meghosszabítási indokainak egyidejű közlésével - tájékoztatni kell.

Az intézmény vezetője a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt meghallgatja, ha azt a a panasz vagy a közérdekű bejelentés megköveteli.

Az intézmény vezetője a panasz vagy a közérdekű bejelentés elintézésekor - a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével - a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről - az indokok megjelölésével - a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt olyan formában értesíti, amilyen formában a panasz vagy a bejelentés az Intézményhez beérkezett.

Az Intézmény a panaszos, illetve a közérdekű bejelentő személyes adatait az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény rendelkezéseinek megfelelően kezeli.