

Pulay Gyula – Lucza Anikó

Objektív korrupciós kockázatok – szubjektív kontrollok

A köztulajdonú gazdasági társaságok integritási helyzete, felmérésének módszere és eredményei

ÖSSZEFOGLALÓ: Az Állami Számvevőszék 2017-ben ismételten felmérte a köztulajdonú gazdasági társaságok integritásának helyzetét. A felmérés adatai azt mutatják, hogy e társaságok korrupciós kockázatainak mértéke alapvetően olyan objektív tényezőktől függ, mint a vállalati méret, a közszolgáltatás nyújtása, a felhasznált közpénz mennyisége. Ezzel szemben elsősorban a gazdasági társaság tulajdonosától és menedzsmentjétől – azaz szubjektív tényezőktől – függ, hogy e kockázatok megelőzésére milyen erős integritási kontrollrendszert építenek ki. A legjobb integritási szintet tükröző gazdasági társaságok elsősorban azzal emelkedtek ki a mezőnyből, hogy rendszerszerű kockázatelemzést és kockázatkezelést végeztek, amely kiterjedt a korrupciós kockázatok felmérésére is. A felmérés azt is megerősítette, hogy a szakmai követelményeknek megfelelően működő, független belső ellenőrzéssel rendelkező társaságok integritáskontrolljainak kiépítettsége lényegesen meghaladja az átlagost.

KULCSSZAVAK: integritás, korrupció, köztulajdonú gazdasági társaságok

JEL-KÓDOK: H830, K4, K420

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) 2011 és 2017 között évente felmérte a magyarországi költségvetési szerveket fenyegető korrupciós veszélyeket, és azt, hogy az intézmények kiépítették-e a veszélyek megelőzésére, illetve mérséklésére alkalmas kontrollokat.¹ A felmérés kedvező tapasztalatai alapján az ÁSZ a felmérést 2015 végén kiterjesztette a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságokra, majd 2016 őszén felmérést végzett a többségi önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok körében is. E felmérések tapasztalatait hasznosítva indította el az ÁSZ 2017 szeptemberében a többségi állami, illetve

önkormányzati tulajdonú (a továbbiakban együtt: köztulajdonú) gazdasági társaságok integritási helyzetének felmérését. Cikkünkben e felmérés hátterét, módszereit és legérdekesebb eredményeit ismertetjük. A felmérés eredményeit részletesen bemutató elemzés az ÁSZ honlapján elérhető.²

A FELMÉRÉS SZAKMAI HÁTTERE, ALAPFOGALMAK

INTEGRITÁS: legáltalánosabban valaminek a teljességét, sértetlenségét jelenti. Egy szervezet integritásáról akkor beszélhetünk, ha működése összhangban van a rávonatközö szabályokkal,

Levelezési e-cím: szvpuay@uni-miskolc.hu

alapelvekkel, valamint azokkal az értékekkel, célokkal, amelyek megvalósítása érdekében létrehozták. A köztulajdonú gazdasági társaságoknak mindenekelőtt az Alaptörvény alábbi két rendelkezését kell figyelembe venniük.

▶ „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint.” [Alaptörvény 38. cikk (5) bekezdés]

▶ „A közpénzekkel gazdálkodó 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. A közpénzekre és a nemzeti vagyontól való elválasztásról szóló törvényben meghatározott adatok közérdekű adatok.” [Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdés]

A két rendelkezés összesen hat értéket állít előtérbe: a törvényességet, a közélet tisztaságának elvét, az átláthatóságot, az elszámoltathatóságot, a célszerűséget és az eredményességet. A hat érték egymással szoros kölcsönhatásban³ van:

- a törvényesség az alapja mindegyiknek,
- közélet tisztaságának elve a korrupciótól való mentességet jelenti,
- az átláthatóság megnehezíti korrupciós cselekmény elkövetését, és megkönnyíti a feltárást,
- az elszámoltathatóság a korrupció egyik legfontosabb ellenszere, mivel mindenki felelősséggel tartozik azért, amit tesz,
- az eredményesség hiánya a korrupció melegágya, hiszen, ha nem fontos az eredmény, akkor nem szűrnak szemet a korrupció okozta veszteségek sem,
- a célszerűség az integritás egy fontos feltétele, azt jelenti, hogy a társaságnak stratégiája, küldetése van, amelyekkel a dolgozói azonosulni tudnak.

A köztulajdonú gazdasági társaságokat leginkább veszélyeztető korrupciós kockázatok, és az azokat kezelő, a fenti hat érték köve-

tését elősegítő integritáskontollokat az ÁSZ egy tanulmányban⁴ azonosította be. A tanulmány a korrupciós veszélyeztetettség meglétére, mértékére keresi a választ, ezért az elemzés nem arra irányul, hogy a korrupció büntetőjogi definíció szerinti feltételei fennállnak-e.⁵ A tanulmány a korrupciós veszélyek felméréséhez a következő definíciót határozta meg.

KORRUPCIÓ: „A közpénz, közvagyon és más közösségi erőforrások a társadalom számára nem átlátható, a közszférának – anyagi vagy nem anyagi – kárt okozó felhasználása, amely az erőforrások felett rendelkező, a rendelkezést befolyásoló személy(ek) vétkes közreműködésével valósul meg. A szabályok megsértése következtében magánszemélyekhez, magánszervezetekhez közpénzek, közvagyon, közösségi erőforrások kerülhetnek jogtalanul vagy a jogosultságot meghaladó mértékben”.⁶

A felmérés kiinduló pontja az, hogy a korrupció veszélye egy objektív dolog, amely a közvagyon és a közpénzek használatának a természetes velejárója. A közjavak feletti rendelkezés ugyanis mindig magában foglalja annak a kockázatát, hogy valakik a közösség erőforrásait magánérdekek mentén akarják elosztani. A korrupció veszélyét hordozza minden olyan tranzakció, vagy adott környezet, ahol közösségi erőforrás kerülhet a magánszféra szereplőjéhez.

EREDENDŐ KORRUPCIÓS VESZÉLYT jelentenek ezek a találkozási pontok, helyzetek, mivel lényegükhöz tartozóan magában hordozzák a korrupció lehetőségét. A korrupciós kockázat önmagában nem rossz, ami miatt el kellene ítélni az ilyen kockázatokkal rendelkező szervezeteket. A veszély vagy kockázat éppen azért áll fenn, mert a szervezet fontos közfeladatokat lát el, és közösségi erőforrások kezelésével bízták meg. E korrupciós kockázatokat csak akkor lehetne kiküszöbölni, ha magát a köz érdekében végzett tevékenységet szüntetnék meg.

A KORRUPCIÓ VESZÉLYÉT NÖVELŐ TÉNYEZŐK (körülmények) három nagy csoportba sorolhatók:

- a korrupcióval elérhető hasznot növelő tényezők, amelyek a korrupció révén megszerzhető erőforrások anyagi értékével, vagy ritkaságértékével arányosak,
- a korrupciós cselekmények elkövetését megkönnyítő körülmények,
- a lebukás és a felelősségre vonás valószínűségét és szankcióját csökkentő tényezők.⁷

Az első esetben nem feltétlenül cél a kockázat csökkentése, hiszen a szervezet érdeke az, hogy jelentősebb erőforrások felett rendelkezzen az ellátandó közfeladatok természetéből adódóan. Gyakran a közfeladatok ellátását támogató feltételek (több pénz, nagyobb hatáskör) járnak együtt a korrupciós veszélyek növekedésével. A korrupció elkövetését olyan körülmények is megkönnyíthetik, amelyek egyébként kedvezőek a szervezetre nézve. Ilyen lehet egy informatikai fejlesztés, amely után a hagyományos kontrollok (pl. papíron végzett ellenőrzés) már nem alkalmazhatók. Az is lehet, hogy bizonyos körülmények könnyítik meg a korrupciós cselekedet elkövetését, például a külső ellenőrzés hiánya, szakszerűtlensége. Ezen esetekben a szervezetnek a korrupciós esemény bekövetkezésének esélyeit csökkentő kontrollokat kell alkalmaznia.

KONTROLLOKNAK nevezzük a kockázatok bekövetkezése elleni intézkedéseket.⁸ Ezek lehetnek fizikai korlátok, informatikai megoldások, külső vagy belső ellenőrzések, szabályozások és egyéb szervezeti dokumentumok (pl. stratégia, küldetésnyilatkozat), szervezeti megoldások (pl. integritás tanácsadói munkakör létrehozása). A kontrollok tehát egyfelől mérsékelhetik a korrupció kockázatát (pl. a korrupció kockázatát növelő tényezők kiiktatásával), másfelől akadályozhatják a korrupció tényleges bekövetkezését (pl. az ellenőrzések szigorításával).

Az ÁSZ felmérése a kontroll hiányát akkor tekinti korrupciós kockázatot növelő tényezőnek, ha a kontroll kialakításáért olyan

szervezet (például tulajdonos, külső ellenőrző szervek, szabályozó hatóság) felel, amelynek döntéseire az értékelt szervezetnek nincs ráhatása.

A KUTATÁS MÓDSZERE

A köztulajdonú gazdasági társaságok integritásfelmérése az ÁSZ költségvetési szervek körében végzett integritásfelmérési módszerét követte, amely a holland központi közigazgatásban alkalmazott integritási önértékelési rendszer (SAINT) megközelítését alkalmazza.⁹ A módszer gyakorlati megvalósítása három lépésből áll:

▶Az eredendő korrupciós kockázatokat hordozó helyzetek, majd a korrupció veszélyét növelő körülmények feltérképezése.

▶Azoknak a kontrolloknak a beazonosítása, amelyek alkalmasak lehetnek a korrupciós kockázatok mérséklésére vagy a korrupció bekövetkezésének megakadályozására, majd annak megállapítása, hogy e kontrollokat a szervezet kiépítette-e és működteti-e.

▶A kockázatok szintjének összevetése a kontrollok kiépítettségével. Ennek alapján annak értékelése, hogy a szervezet megfelelő védelmet épített-e ki a korrupciós kockázatokkal szemben.

Az eredendő korrupciós veszélyek beazonosítása

Az eredendő korrupciós veszélyek első csoportja ahhoz kötődik, hogy a köztulajdonú gazdasági társaság közvagyon felett rendelkezik, közvagyonba tartozó eszközöket használ, miközben folyamatosan tranzakciókat bonyolít a magánszférába tartozó szereplőkkel. A korrupciós kockázat függ a közvagyon feletti rendelkezés mikéntjétől is. Minél szabadabb a társaság rendelkezési joga, annál in-

kább jelen van tevékenységében a korrupció kockázata.

Eredendő korrupciós veszélyt hordoz, mivel a tulajdonos közvetlen kontrollját gyengíti, ha a tulajdonosi jogok több állami vagy önkormányzati szerv között oszlanak meg, illetve, ha a társaság vállalatcsoport tagja. Eredendő korrupciós kockázat, ha a gazdasági társaság tulajdonosai között magánszemélyek, magánszervezetek is vannak, mivel ez esetben a közszféra és a magánszféra a tulajdonosi testületekben is találkozik.

Eredendő korrupciós veszélyt jelent, ha a gazdasági társaság közszolgáltatást nyújt/közfeladatot lát el. Egyfelől ennek során a gazdasági társaság közösségi erőforrást használhat versenynek nem kitett piacon (pl. árkompenzáció, konszolidáció). Másfelől a közszolgáltatások nyújtása együtt járhat hatósági jellegű feladatok ellátásával (pl. engedélyezési, jóváhagyási, ellenőrzési jogkör gyakorlása, ár meghatározás, árdifferenciálás, térítési díjak méltányosságai alapú csökkentése, jogtalan használat feltárása), amelyek gyakorlása során szintén jelen van a korrupció kockázata.

Eredendő korrupciós veszély, ha a gazdasági társaság közszolgáltatás nyújtásával párhuzamosan piaci tevékenységet is végez. Ilyenkor fennáll a kockázata annak, hogy a piaci tevékenysége költségeinek egy részét a közszolgáltatási tevékenységére számolja el, vagy a közszolgáltatásra kapott erőforrásait piaci haszonszerzés érdekében használja fel.

A korrupció veszélyét növelő tényezők beazonosítása

A korrupció veszélyét növelő körülmény, ha a szervezet közpénzből támogatásban részesül, hiszen ilyenkor mindig fennáll a kockázata annak, hogy a közpénzből valakik jogosulatlanul akarnak részesedni. A korrupciós veszélyt kiemelten növeli az, amikor a szervezet

európai uniós vagy más közösségi alapokból is támogatott programban vesz részt, mivel e programok általában újszerűek, egyediek, viszonylag jelentős összegűek és megvalósításuk speciális szakértelmet igényel.

Korrupciós kockázatot hordozó körülmény, ha a gazdasági társaság ajánlatkérőként vagy ajánlattevőként részt vesz közbeszerzési eljárásban. A kockázatot fokozza a nem nyílt közbeszerzési eljárás alkalmazása, az ajánlattevők alacsony száma.

A korrupció veszélyét növeli, ha a társaság veszteséges gazdálkodást folytat, mivel ez azt jelzi, hogy az eredményesség követelménye nem érvényesül. Az eredményesség hiányára utal az is, ha a társaság jelentős összegben ír le követelést.

A korrupció veszélyét növelő tényezőknek tekintendők azok a körülmények, amikor a köztárgyon használatának a tulajdonos általi felügyelete áttételeessé válik (pl. leányvállalat létrehozása, egyes tevékenységek kiszervezése, többszörös szintű szervezeti hierarchia).

A korrupció kockázatát növelő körülmény, amikor a társaság eseti jelleggel ingatlanait vagy feleslegessé vált vagyontárgyait értékesíti, vagy ingatlanjait bérbe adja. (Ha egy társaság rendszeres tevékenysége az ingatlanhasznosítás, akkor ennek kockázata – értelemszerűen – eredendő korrupciós kockázatnak tekintendő.)

A korrupció kockázatát növelő körülmény az átalakulás, hiszen ilyen esetekben a régi kontrollok elavulnak, de legalábbis azok szabályozását nehéz naprakészen tartani, ami aláássa az elszámoltathatóságot.

A korrupciós veszélyek kezelését szolgáló kontrollok kiválasztása

A felmérés során nem az egyes feltárt kockázatokhoz rendeltünk hozzá kontrollokat, hanem olyan kontrollok meglétére kérdeztünk rá, amelyek sokféle kockázat bekövetkezését ké-

pesek nagy valószínűséggel és nagymértékben csökkenteni. A kontrollok kiválasztásánál az úgynevezett immunrendszer-megközelítést¹⁰ alkalmaztuk. Mint az élő szervezetek immunrendszere esetében, amely nem csak egy-egy betegség, hanem nagyon sokféle betegség ellen nyújt védelmet, azokat a kontrollokat kívántuk kiválasztani, amelyek általában védik a szervezetet a korrupcióval szemben. Ha egy szervezet e kontrollokat kiépíti, akkor a legtöbb korrupciós kockázattal szemben megnő az ellenálló képessége. Ez nem jelenti azt, hogy a súlyos egyedi korrupciós kockázatokkal szemben ne kellene a gazdasági társaságoknak egyedi kontrollokat is alkalmazniuk, hasonlóképpen ahhoz, ahogy az emberek is védőoltással védekeznek a járványos megbetegedésekkel szemben.

Egy szervezet korrupcióval szembeni ellenálló képességét („immunitását”) a törvényesség, az átláthatóság, az elszámoltathatóság, az eredményesség és a célszerűség érvényesítése nagymértékben erősíti, ezért a felmérés elsősorban a fenti alapelveket tükröző kontrolloknak a kiépítettségére kérdez rá.

Az integritást jellemző kiemelt területek beazonosítása

A veszélyek és a kontrollok szembeállítása érdekében meghatározásra kerültek a gazdasági társaságok tevékenységének a korrupciós veszélyek és azok kezelése szempontjából kiemelt területei. Ezek a következők:

- felelős irányítás,
- közfeladat-ellátás, külső kapcsolatok,
- gazdálkodás,
- megfelelés, ellenőrzések,
- szervezeti kultúra, etikus magatartás.

Az első négy kiemelt területhez tíz-tíz darab kockázat és kontroll tartozik, míg az ötödik kiemelt csoportban öt kockázatot növelő tényező mellett tizenöt kontroll. A szervezeti

kultúrát és az etikus magatartást erősítő kontrollok ugyanis a gazdasági társaság korrupcióval szembeni ellenálló képességét minden területen erősítik, meglétük az integritás iránti, átlagosnál nagyobb elköteleződést jelzi, így különösen fontos, hogy e területen minél nagyobb számú kontroll meglétére kérdezzon rá a felmérés.

A FELELŐS IRÁNYÍTÁS KIEMELT TERÜLETHEZ tartozó kontrollok meghatározásakor a kiindulási pont az volt, hogy köztulajdonú gazdasági társaságok esetén irányítási jogkörök három szinten azonosíthatók: a tulajdonos/tulajdonosi joggyakorló, a felügyelő bizottság és a menedzsment szintjén. Tekintettel arra, hogy a felmérés a gazdasági társaság (és nem a tulajdonos vagy a felügyelő bizottság) integritására kérdez rá, az ide tartozó kérdések elsősorban azt firtatják, hogy a kontrollok a menedzsment elszámoltathatóságát biztosítják-e.

A KÖZFELADAT-ELLÁTÁS, KÜLSŐ KAPCSOLATOK KIEMELT TERÜLETEN elsősorban az átláthatóság kontrolljaira kérdez rá a felmérés. Az integritásra törekvés jele, ha a társaság a kötelezően közzétett adatokon túl is átláthatóvá teszi a tevékenységét, adatfelelőst nevez ki. Az átláthatóságot növeli, ha a cég méri ügyfelei elégedettségét, kezeli észrevételeiket, panaszait és azok alapján meghozza a szükséges intézkedéseket. A társaságnak külső kapcsolatai során is meg kell győződnie arról, hogy partnerei átlátható, szabályosan működő szervezetek, illetve törekednie kell a szerződéses kapcsolatokból eredő kockázatok kezelését szolgáló eljárások kidolgozására.

A GAZDÁLKODÁS KIEMELT TERÜLETEN elsősorban az eredményesség és célszerűség kontrolljai kerülnek a fókuszba. Ilyen az önköltségszámítások elvégzése, a feladatellátáshoz kapcsolódó műszaki és gazdálkodási követelmények előírása, a stratégiai tervek végrehajtását rendszerszerűen értékelő indikátorok kidolgozása, a szervezet céljai teljesülésének

értékelése. Törvényi követelmény a rendelkezésre bocsátott vagyon megőrzése, gyarapítása, amit a vagyontárgyak értékesítése során alkalmazott nyilvános eljárás, a vagyonkezelte eszközök elkülönített nyilvántartása támogat. A gazdálkodást fenyegető korrupciós veszély az összeférhetlenség. Ez megelőzhető, amennyiben a vezető tisztségviselőkkel és azok közeli hozzátartozójával kötendő szerződésről szóló döntések szabályozásra kerülnek. Célszerű a kiszervezett feladatok, alvállalkozói szerződések tekintetében is szabályozni az összeférhetlenség eseteit.

A MEGFELELŐSÉG, ELLENŐRZÉSEK KIEMELT TERÜLETHEZ elsősorban a szabályosság és azok ellenőrzésének kontrolljai tartoznak. A számos jogszabályi előírás közül a közbeszerzésre vonatkozó szabályok meglétére kérdez rá a kérdőív, mivel a beszerzés a korrupció által leginkább veszélyeztetett tevékenységek egyikeként tekinthető. A független könyvvizsgáló alkalmazására, a független belső ellenőrzés megléte, munkájának kockázatértékeléssel való megalapozottsága mellett az is kérdés, hogy az általuk feltárt hiányosságok kezelése megtörténik-e.

A SZERVEZETI KULTÚRA, ETIKUS MAGATARTÁS KIEMELT TERÜLETHEZ tartozó kontrollok többsége úgynevezett lágy kontroll.¹¹ Az elnevezés tükrözi, hogy e kontrollok közvetve a dolgozók hozzáállásán keresztül befolyásolják a társaság integritását. A lágy kontrollok alkalmazását jogszabály kötelezően nem írja elő, azonban az integritás mértékét jelzi, hogy van-e a társaságnak a szervezeti értékeit kinyilvánító nyilvánosan közzétett dokumentuma, etikai eljárásokra, a partnerektől elfogadható ajándék korlátaira vonatkozó szabályozása. Szintén lényeges befolyást gyakorolnak a dolgozók értékkeövető magatartására a humánpolitika kontrolljai a kiválasztástól kezdve, a munkaköri feladatok meghatározásán, a teljesítményértékelésen, a javadalmazáson keresztül a munkaviszony utáni elhelyezkedés korlátozásáig.

Az eredmények értékeléséhez használt mutatószámok

A felmérés eredményeinek értékeléséhez három, százalékos formában kiszámított sűrűségi indexet határoztunk meg:

① az eredendő veszélyeztetettség¹² tényezők (EVT-) indexe azt mutatja meg, hogy a felmérésben szereplő eredendő veszélyeztetettség tényezők milyen sűrűséggel fordulnak elő átlagosan a sokaság egészében, illetve az egyes csoportképző ismérvek mentén kialakított halmazokban. Kiszámítási módja: gazdasági társaságként a kérdésekre adott válaszok összpontszámát osztjuk a megválaszolt kérdések számával, majd a társaságkénti hányadosok számtani átlagát vesszük;

② a veszélyeztetettséget növelő tényezők (VNT-) indexének és

③ a kontrollt erősítő tényezők (KET-) indexének a kiszámítási módja ugyanaz, de a veszélyeztetettséget növelő tényezők, illetve a kontrollok sűrűségét számszerűsítik.

A sűrűségi indexek mellett három intenzitási indexeket is meghatároztunk:

① az eredendő korrupciós veszélyeztetettség intenzitási index (EVI-index) azt számszerűsíti, hogy az adott kiemelt területhez tartozó eredendő veszélyeztetettség tényezők milyen mértékben jellemzőek a felmérésben válaszadó társaságokra átlagosan. Kiszámítási módja: a kiemelt területhez tartozó, eredendő korrupciós veszélyeztetettségre vonatkozó kérdésekre adott válaszok összpontszámát osztjuk a választ adó gazdasági társaságok számával, majd a kérdésenkénti hányadosok számtani átlagát vesszük;

② a korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők intenzitási indexének (KNI-index) és

③ az integritáskontrollok kiépítettségének intenzitási indexének (IKI-index) a kiszámítási módja ugyanaz, de azok a veszélyeztetettséget növelő tényezők, illetve a kontrollok intenzitását számszerűsítik.

A FELMÉRÉSBEN RÉSZT VEVŐ TÁRSASÁGOK ÉS INTEGRITÁSI HELYZETÜK FŐBB JELLEMZŐI

Kik vettek részt a felmérésben?

A felmérésben való önkéntes részvételre a köztulajdonú gazdasági társaságok vezetői levélben kaptak felkérést. Az elektronikus kérdőívet az ÁSZ honlapjáról tölthették le. A kitöltött kérdőívek elsődleges feldolgozása elektronikusan történt. Kiértékelésre alkalmas kérdőívet 752 társaság küldött vissza: 260 többségi önkormányzati tulajdonú, 492 többségi állami tulajdonú gazdasági társaság. A válaszadók 92 százaléka kizárólagos köztulajdonban volt, négyötödük egy tulajdonosi joggyakorlóval rendelkezett.

A többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok átlagos mérete mind a létszám, mind a mérlegfőösszeg alapján mérve lényegesen nagyobb volt, mint a többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságoké (lásd 1. táblázat).

Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok 68 százaléka nyújtott közszolgáltatást, látott el közfeladatot, míg ez az állami tulajdonú gazdasági társaságoknak csak 37 százalékát jellemezte. Az önkormányzati és az

állami társaságok körében egyaránt alacsony (9, illetve 4 százalék) volt a kizárólag közszolgáltatást nyújtó vagy közfeladatot ellátó társaságok aránya.

A teljes sokaság, illetve az állami és önkormányzati tulajdon szerinti csoportok integritásának helyzetét az 1. ábrán bemutatott indexek jellemzik legtömörebben. Ezek azt mutatják, hogy a felmérésben megnevezett eredendő korrupciós veszélyek átlagosan 41,4 százalékban, a veszélyeztetettséget növelő tényezők pedig átlagosan 25,0 százalékban fordultak elő a választ adó gazdasági társaságok teljes sokaságában. A kérdőívben megnevezett kontrollokat a felmérésben résztvevő gazdasági társaságok átlagosan 49,8 százalékban építették ki. Kedvező, hogy az átlagos eredendő veszélyeztetettségi szintet az átlagos kontrollszint meghaladja, de a nem egészen 50 százalékban kiépített kontrollok még nem biztosítanak erős védelmet a korrupciós veszélyekkel szemben.

A többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok átlagos indexei lényegesen alacsonyabbak, mint a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok indexei. Ennek okaira az indexenkénti elemzés során kitérünk majd.

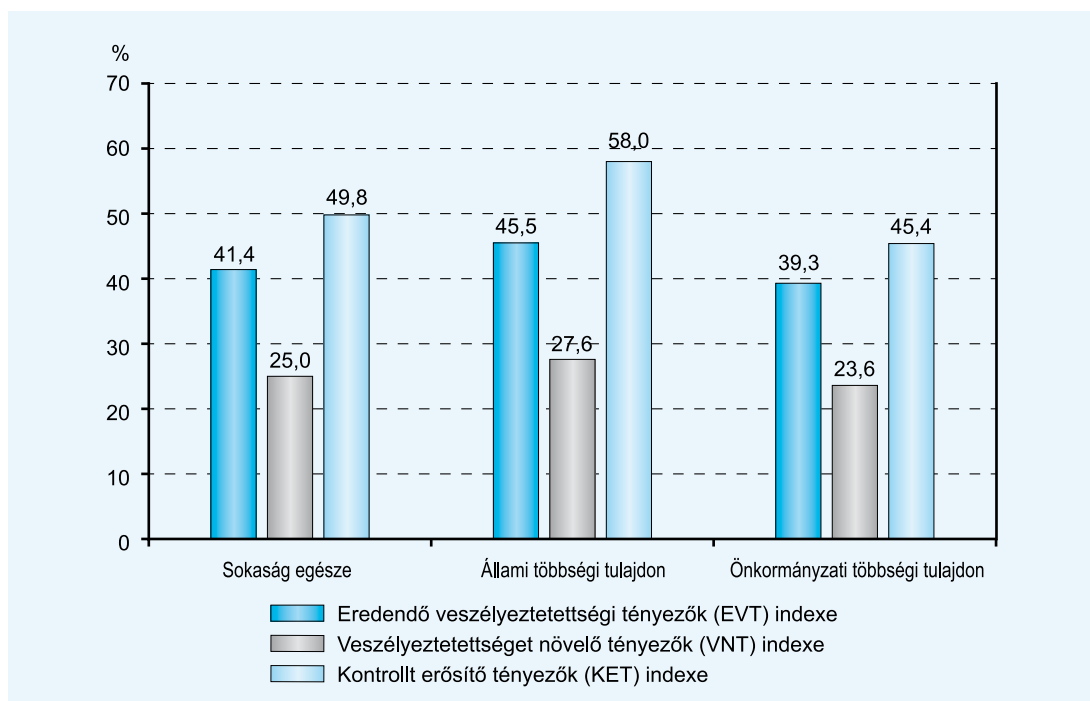
1. táblázat

AZ ÁLLAMI ÉS ÖNKORMÁNYZATI TULAJDONÚ GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK MEGOSZLÁSA 2016. ÉVI MÉRLEGFŐÖSSZEGÜK ALAPJÁN (%)

	Állami tulajdonú	Önkormányzati tulajdonú
10 millió forint alatt	3,1	10,0
10 millió forint és 100 millió között	8,8	27,6
100 millió forint és 600 millió között	18,5	34,0
600 millió forint és 3 milliárd között	24,2	19,5
3 milliárd forint és 13 milliárd között	23,5	7,1
13 milliárd forint fölött	21,9	1,8
Összesen:	100,0	100,0

Forrás: Az ÁSZ-felmérés adatai alapján saját szerkesztés

A VESZÉLYEZTETTSÉGI- ÉS KONTROLLINDEXEK ÁTLAGOS ÉRTÉKE (%)



Forrás: Az ÁSZ-felmérés adatai alapján saját szerkesztés

Az eredendő korrupciós kockázatok jelenléte, sűrűsödési pontjai

Az eredendő kockázat legmarkánsabban a társaság gazdasági tevékenysége mértékével (a mérlegfőösszeg nagyságával) volt összefüggésben. Ezt szemlélteti a 2. ábra.

Általánosan igaz, hogy minél nagyobb a mérlegfőösszeg, annál nagyobb az eredendő veszélyeztetettség. Ebben nincs markáns különbség az állami és az önkormányzati gazdasági társaságok EVT-indexei között. A magasabb kockázatot nem önmagában a magasabb mérlegfőösszeg okozza, hanem az, hogy a nagyobb üzeméret jelentősebb, bonyolultabb tevékenységet, több olyan tranzakciót jelent, amelynek során a közszféra és az üzleti szféra találkozik. A felmérés adatai alátámasztják, hogy a magas mérlegfőösszeg az eredendő korrupciós kockázatok objektív – a szervezet

szándékától független – sűrűsödési pontját jelenti.

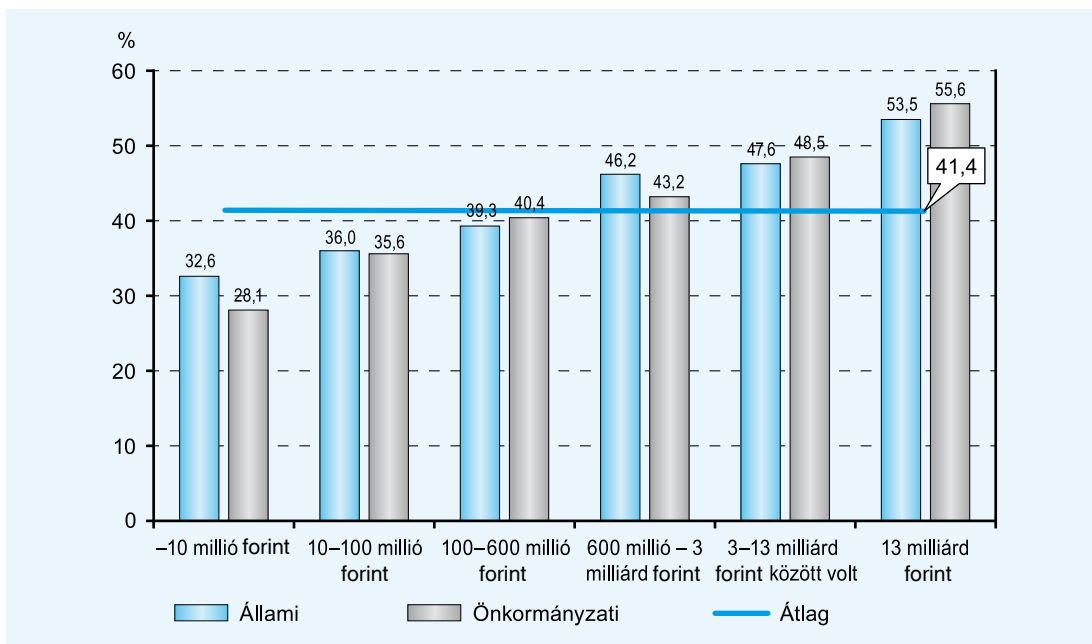
Az eredendő korrupciós veszélyeztetettség jelentősen nagyobb, ha a gazdasági társaság közfeladatot és/vagy közszolgáltatást is végez, mintha ilyen nem végez (lásd 3. ábra).

Az adatok megerősítik a feltételezést, hogy a közszolgáltatás nyújtása (kizárólagosan vagy más egyéb tevékenység mellett) olyan körülmény, amely körül sűrűsödnek az eredendő korrupciós kockázatok.

A korrupció veszélyét növelő tényezők jelenléte, sűrűsödési pontjai

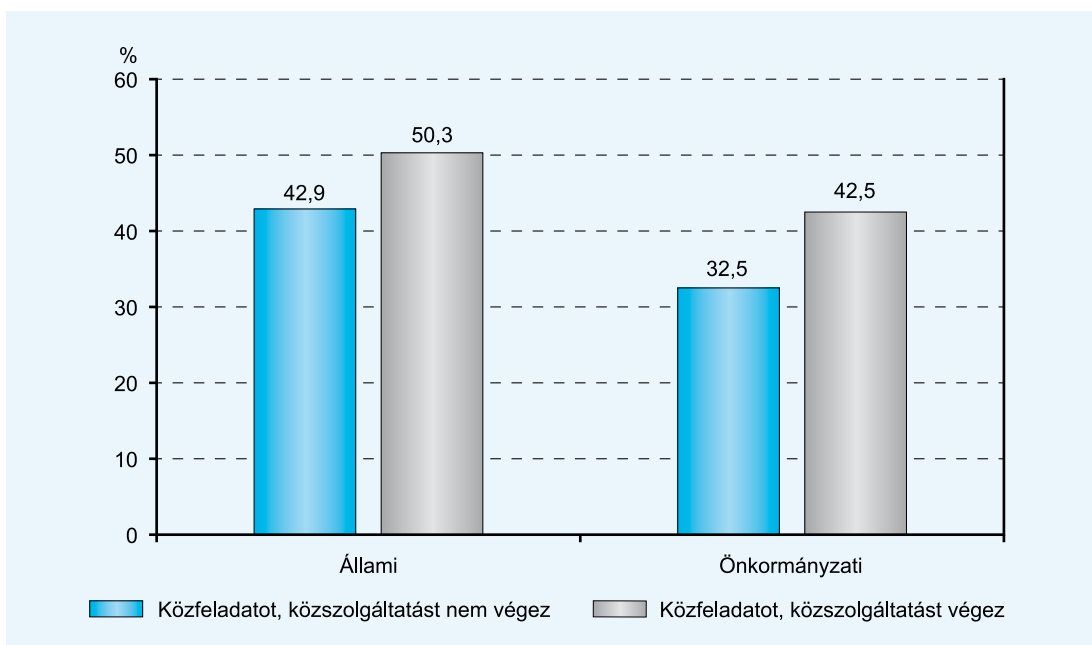
A felmérésben résztvevők átlagos VNT-indexe 25,0 százalék volt, azaz a feltételezett korrupciós kockázatot növelő tényezőknek átlagosan az egynegyede volt jelen a társaságok környezeté-

A GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK EVT-INDEXE A MÉRLEGFŐSSZEG NAGYSÁGA SZERINTI CSOPORTOSÍTÁSBAN (%)



Forrás: Ivanyos, Pulay, Lovász, Lucza (2018), 12. oldal

A GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK EVT-INDEXE A KÖZFELADAT ELLÁTÁSA, KÖZSZOLGÁLTATÁS NYÚJTÁSA ALAPJÁN (%)



Forrás: Az ÁSZ-felmérés adatai alapján saját szerkesztés

ben, egyedi nagy szóródások (5,2–58,3 százalék) mellett. A felmérés adatai alapján a gyakorlatban a korrupciós veszélyek sűrűsödését okozó egyik tényező az, ha a gazdasági társaság jelentős uniós támogatásban részesül. Ezt szemlélteti a 4. ábra.

Európai uniós támogatásban a 2014–2016 közötti időszakban 246 társaság részesült. A veszélyeket növelő tényezők sűrűsödése elsősorban azzal függ össze, hogy a támogatásban részesüléssel további kockázatok keletkeztek, így a támogatásban részesülők közbeszerzési kötelezettség alá kerültek, illetve nagy hányadban külső szakértőt/tanácsadót vettek igénybe.

A másik sűrűsödési pont szintén a közpénzek nagyobb arányú felhasználásával kapcsolatos. A VNT-indexe átlagosan lényegesen nagyobb volt azon társaságoknak, amelyek közbeszerzési eljárást folytattak le, azokhoz képest, amelyek nem tartoztak a közbeszerzési törvény hatálya alá (lásd 5. ábra).

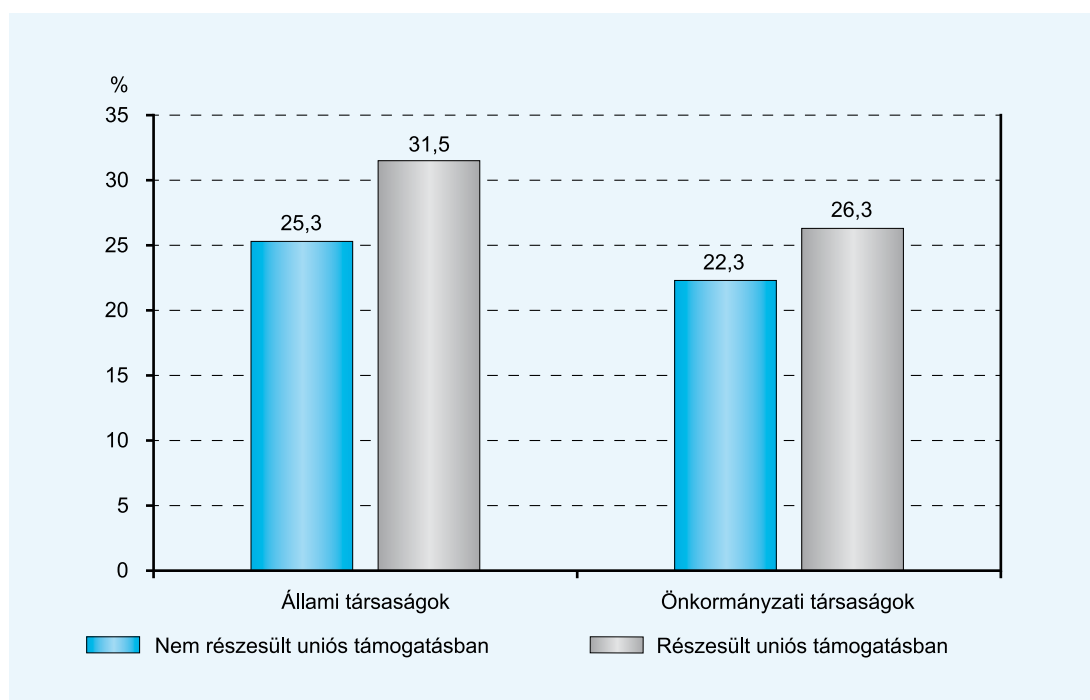
A kontrollok kiépítettsége és sűrűsödési pontjai

A felmérésben résztvevők átlagos KET-indexe 49,8 százalék volt. A kontrollok kiépítettségének szintje – a veszélyeztetettséghez hasonlóan – összefüggésben áll a társaságok üzemméretével (mérlegfőösszegével), azaz tendenciájában a magasabb kockázathoz magasabb kontrollszint társul. Az összefüggést a 6. ábra szemlélteti. Az összefüggés azzal magyarázható, hogy nagyobb üzemméretű társaságok jellemzően tudatosabb humánpolitikával, szélesebb körű belső szabályozással, beszámolási és ellenőrzési rendszerekkel rendelkeznek, továbbá nagyobb arányban alkalmazzák az integritás szervezeti kultúráját erősítő kontrollokat.

Az állami, illetve önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok átlagos KET-indexe (58 százalék, illetve 45,4 százalék) közötti 12,5

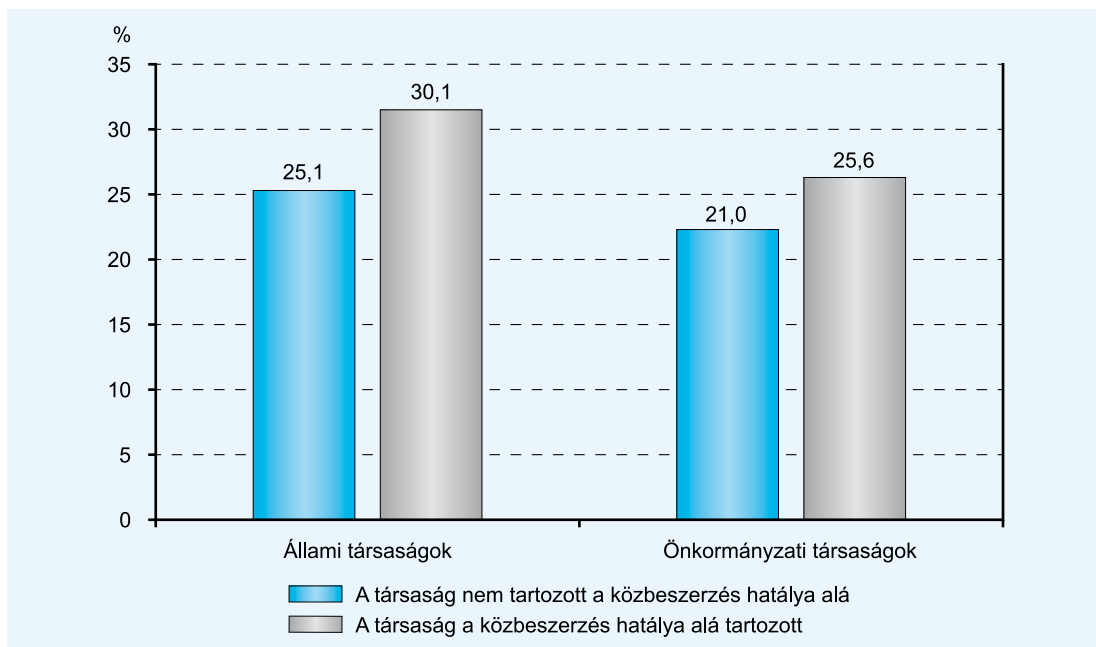
4. ábra

A GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK VNT-INDEXE AZ UNIÓS TÁMOGATÁS ALAPJÁN (%)



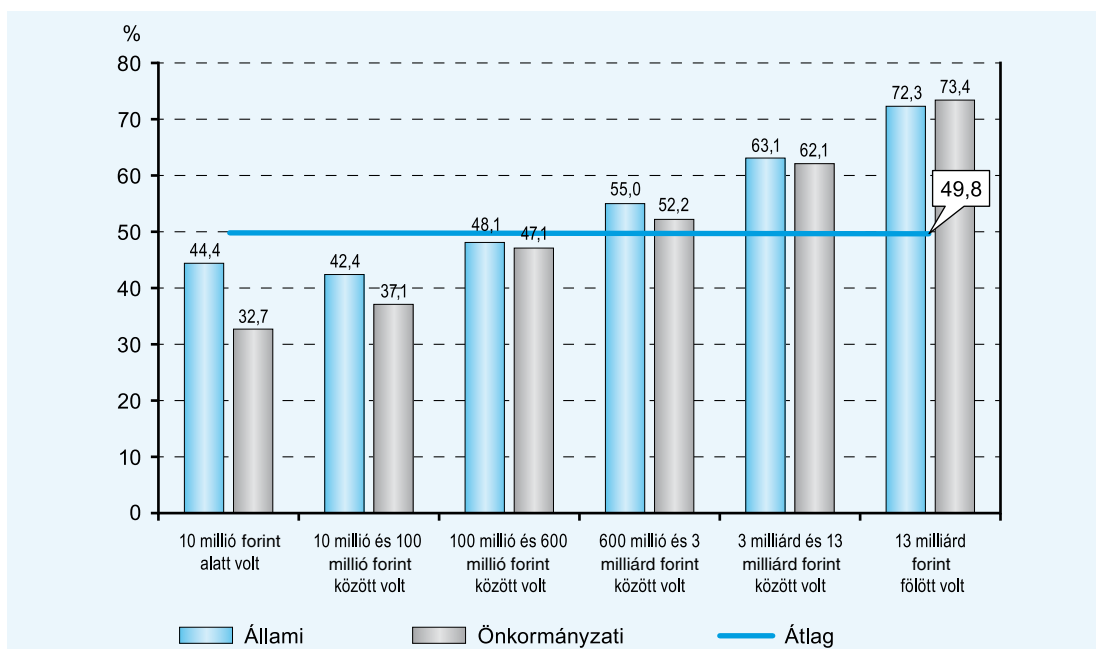
Forrás: A felmérés adatai alapján saját szerkesztés

A GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK VNT-INDEXE A KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁS LEFOLYTATÁSI KÖTELEZETTSÉG ALAPJÁN (%)



Forrás: A felmérés adatai alapján saját szerkesztés

A GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK KET-INDEXE A MÉRLEGFŐÖSSZEG NAGYSÁGA SZERINTI CSOPORTOSÍTÁSBAN (%)



Forrás: Ivanyos, Pulay, Lovász, Lucza (2018) 16. oldal

százalékpontos eltérését jelentős mértékben az üzemméretben meglévő különbség okozza, hiszen a mérlegfőösszeg szerinti csoportokban csak néhány százalékpontos különbség mutatkozik a társaságok két körének KET-indexe között. Kivételt képez a 10 millió forint alatti mérlegfőösszegű csoport. Az e csoportba tartozó önkormányzati társaságok 32,7 százalékos KET-indexe felhívja a figyelmet arra, hogy van egy olyan csoportja az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságoknak, amelyeknél nagyon gyenge a korrupciós veszélyekkel szembeni ellenálló képesség, hiszen a kívánatosnak tartott kontrolloknak az egyharmadát sem építették ki.

A közszolgáltatások nyújtása volt a másik olyan tényező, amely a társaságok eredendő korrupciós veszélyeztetettségét jelentősen befolyásolta. A közszolgáltatás nyújtása és a

kontrollszint közötti összefüggés a 7. ábráról olvasható le.

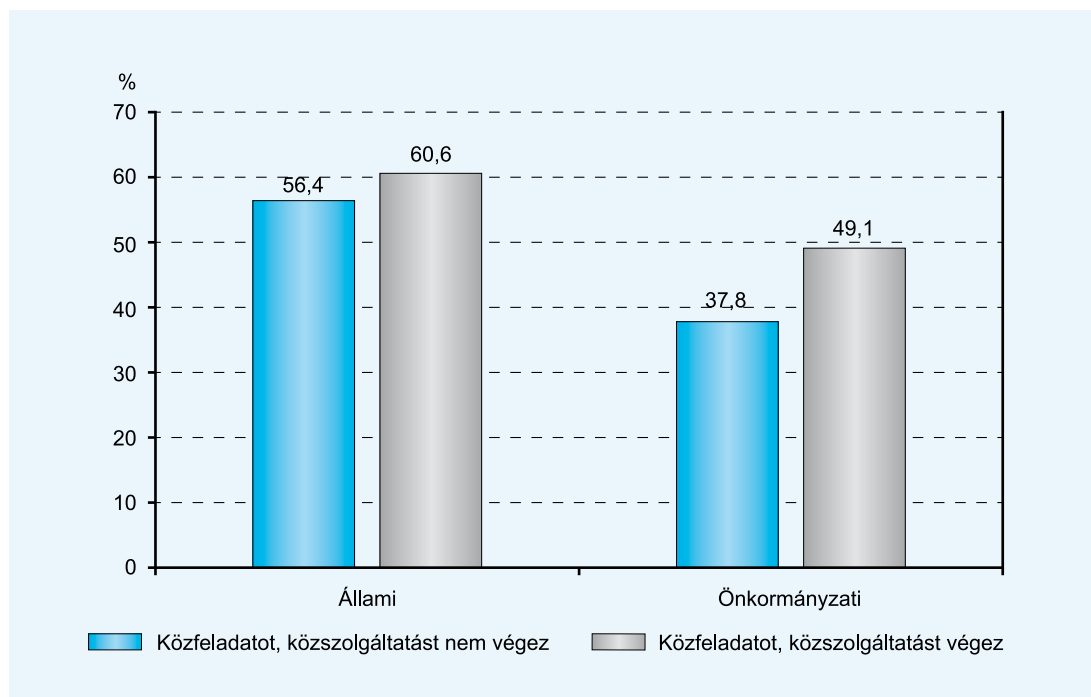
A többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok esetében erős a pozitív összefüggés, míg az állami körben a közszolgáltatást nyújtó társaságok átlagos KET-indexe csak csekély mértékben haladja meg az ilyen tevékenységet nem végző társaságok KET-indexét. Ez azzal magyarázható, hogy az állami tulajdonú társaságok között több olyan nagyméretű, fejlett kontrollrendszerrel rendelkező társaság van, amely nem nyújt közszolgáltatást.

Két nagy hatású kontroll

Mely kontrollok megléte eredményez sűrűsödési pontot a kontrollok között, azaz melyik

7. ábra

A GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK KET-INDEXE A KÖZFELADAT ELLÁTÁSA, KÖZSZOLGÁLTATÁS NYÚJTÁSA ALAPJÁN (%)



Forrás: Az ÁSZ-felmérés adatai alapján saját szerkesztés

az a kontroll, amelynek a megléte esetén a társaság kontrollszintje is jelentősen megemelkedik? Két ilyen kontrollt találtunk: a felügyelő bizottság részére történő rendszeres beszámolást, valamint azt, hogy volt-e a gazdasági társaságnak belső ellenőrzési terve, és az – a szakmai elvárásoknak megfelelően – kockázatelemzés alapján készült-e. Az e két tényező alapján képzett csoportokba tartozó társaságok KET-indexeit a 2. táblázat tartalmazza.

A táblázatból leolvasható, hogy azon gazdasági társaságoknak – mind az állami, mind az önkormányzati gazdasági társaságok körében –, amelyek rendszeresen beszámolnak a felügyelő bizottság részére, több mint 10 százalékponttal magasabb volt a KET-indexe, mint azoké, amelyeknél a beszámolás nem volt rendszeres, és több mint 15 százalékponttal azokénál, amelyek egyáltalán nem számoltak be a felügyelő bizottság részére. Mivel magyarázható ennek a kontrollnak a kiemelt szerepe? Erre a kérdésre a választ az egyes csoportokba tartozók számának az alakulása adja meg. A felmérésben részt vevő társaságok közül ugyanis mindössze 51 olyan volt, amely nem számolt be a felügyelő bizottság részére,

és 45 olyan, amely nem rendszeresen számolt be, azaz egy olyan kontrollt azonosítottunk, amely a leggyengébb kontrollszinttel rendelkezőket választja le a sokaság egészéről.

A táblázat adataiból azt is kiolvashatjuk, hogy a kockázatelemzéssel készített belső ellenőrzési tervvel rendelkező gazdasági társaságok KET-indexe mind az állami, mind az önkormányzati társaságok esetében kiugróan magas, azaz a belső ellenőrzés egy olyan kontroll, amelynek megléte jótékonyan hat más kontrollok kiépítésére is. A kockázati alapon készített belső ellenőrzési tervvel 90 állami és 66 önkormányzati társaság rendelkezett (a válaszadók bő 20 százaléka). A kockázatelemzési terv alapján készülő ellenőrzési terv megléte a legmagasabb kontrollszinttel rendelkező társaságokat választja le a sokaság egészéről.

Sikerült meghatározni azt a két kontrollt, amelyek a leggyengébbeket, illetve a legkiválóbbakat megkülönböztetik a sokaság egészétől. Az átlagosnál jóval gyengébb a kontrollszintje azoknak a gazdasági társaságoknak, amelyeknél a felügyelő bizottság nem vagy csak formálisan működik, illetve az átlagot jóval meghaladó a kontrollszintje azoknak

2. táblázat

A GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK KET-INDEXE A FELÜGYELŐBIZOTTSÁG (FB) RÉSZÉRE TÖRTÉNŐ BESZÁMOLÁS ÉS A KOCKÁZATALAPÚ BELSŐ ELLENŐRZÉSI TERV KÉSZÍTÉSE ALAPJÁN KÉPZETT CSOPORTOKBAN (%)

Kontroll	Rendszeresen beszámol az FB részére		Nem rendszeresen számol be az FB részére		Nem volt beszámolás az FB részére	
	Állami	Önkormányzati	Állami	Önkormányzati	Állami	Önkormányzati
KET-index (%)	59,4	47,7	47,4	34,0	30,5	32,3
Kontroll	Van belső ellenőrzési terve, amelyet kockázatelemzés alapozott meg		Van belső ellenőrzési terve, de nem kockázatelemzéssel megalapozott		Nincs belső ellenőrzési terve	
	Állami	Önkormányzati	Állami	Önkormányzati	Állami	Önkormányzati
KET-index (%)	73,1	65,8	58,5	54,0	46,5	40,4

Forrás: Az ÁSZ-felmérés adatai alapján saját szerkesztés

a társaságoknak, amelyeknél magas szakmai színvonalú belső ellenőrzés működik.

olyan kérdést, amely jogszabályban kötelezően nem előírt kontrollra vonatkozott.

A kiemelt területek kontrollszintjeinek különbségei

Melyek azok a kiemelt területek, amelyeknél leginkább szükséges a kontrollok kiépítettsége szintjét javítani? E kérdésre az integritáskontrollok kiépítettségének intenzitási indexe adja meg a választ (lásd 8. ábra).

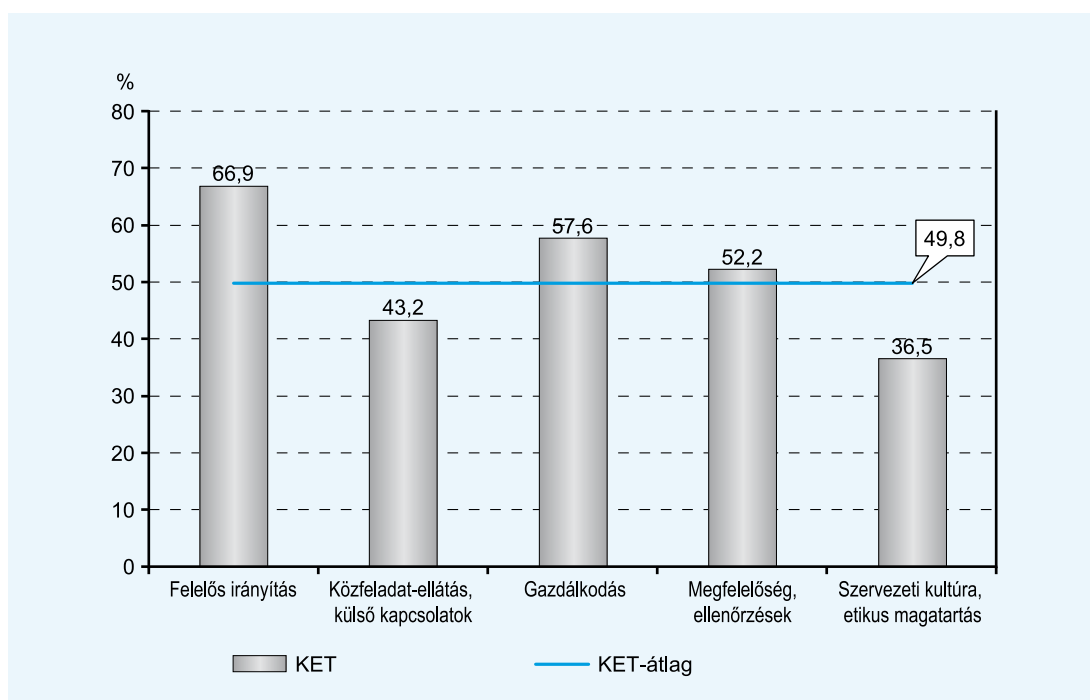
A kontrollok kiépítettségének intenzitása a Felelősirányítás-, a Gazdálkodás-, illetve a Megfelelőség-ellenőrzések kiemelt területeken volt átlagost meghaladó. A kontrollkiépítettség intenzitása a Szervezeti kultúra, etikus magatartás területén a legalacsonyabb, ami összefüggésben áll azzal, hogy a felmérés e kiemelt területre fogalmazta meg a legtöbb

A KOCKÁZATI SZINT ÉS A KONTROLLSZINT ÖSSZEFÜGGÉSEI

Korrupciós szempontból fokozott veszély áll fenn azoknál a társaságoknál, amelyeknek a veszélyeztetettségi szintje magas, a kontrollok kiépítettsége viszont alacsony. E kockázat számszerűsítése érdekében regressziós számítással tártuk fel a veszélyek és a kontrollok összefüggését. A kétféle veszélyeztetettség együttes kezelése érdekében az EVT- és a VNT- indexek kérdésszámokkal súlyozott számtani átlagaként egy egységes veszélyeztetettségi indexet számoltunk ki minden gazdasági társaságra, majd meghatároztuk az így kapott értékek (x változó) és a társaságok

8. ábra

A KONTROLLKIÉPÍTETTSÉG INTENZITÁSÁNAK ALAKULÁSA KIEMELT TERÜLETENKÉNT (%)



Forrás: Ivanyos, Pulay, Lovász, Lucza (2018), 23. oldal

KET-indexei (y változó) közötti lineáris regressziót. Kiszámítottuk a két változó közötti összefüggés erősségét jelző regressziós együtthatót (R^2), amelynek értéke 0,3275. Ez közepesen erős kapcsolatot jelez. A lineáris kapcsolatot az $y=1,195x+0,134$ képlet fejezi ki. Ezt szemlélteti a 9. ábra, amelyen folytonos vonal mutatja a lineáris trendet.

Az ábrát egy szaggatott függőleges vonallal kettéosztottuk, a vonaltól balra helyezkednek el az átlagosnál (30,4 százalék) kisebb veszélyeztetettségű társaságok. Az ábra felületét a trendvonal és az átlagos veszélyeztetettséget jelző egyenes négy részterületre bontja. Ennek alapján négy (A , B , C , és D) csoportba sorolódhatnak be a felmérésben részt vevő társaságok. Az A csoportba azok kerültek, amelyeknek a veszélyeztetettsége átlag alatti, a kontrollszintjük viszont jobb annál, mint ami a lineáris trendből következne.

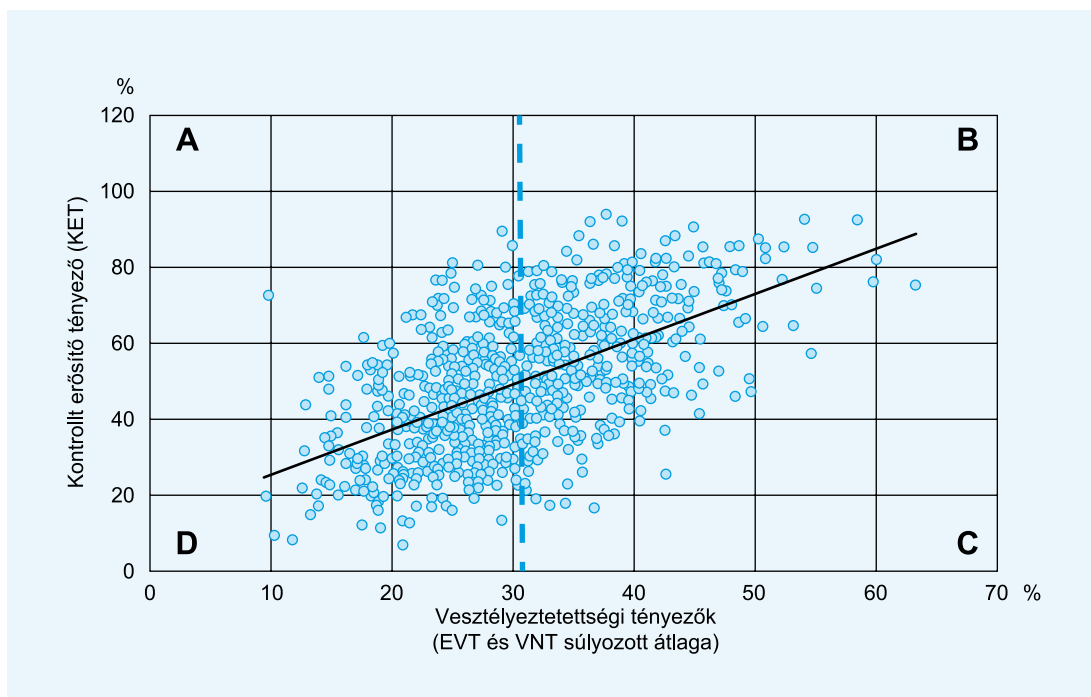
A két ismérv szerinti négy csoportba került gazdasági társaságok számát és arányát a 3. táblázatban foglaltuk össze.

Ha minden, az átlagosnál veszélyeztetetebb társaság a lineáris trendből következőnél magasabb kontrollszintet épített volna ki, akkor a C csoportba egyetlen gazdasági társaság sem került volna. Ezzel szemben a felmérésben résztvevők között volt 180 olyan gazdasági társaság, amely az átlagosnál magasabb veszélyeztetettség ellenére sem gondoskodik legalább átlagos szintű kontrolláltságról. Ugyanakkor pozitív, hogy 183 gazdaság társaság az alacsonyabb kockázat mellett is viszonylag magas kontrollszintet teremtett meg.

Korábban bemutattuk, hogy a magasabb mérlegfőösszegű társaságok átlagos EVT- és KET-indexe is magasabb az alacsonyabb mér-

9. ábra

A VESZÉLYEZTETETTSÉGI ÉS A KONTROLLT ERŐSÍTŐ TÉNYEZŐK INDEXÉRTÉKEINEK KAPCSOLATA (%)



Forrás: Az ÁSZ-felmérés adatai alapján saját szerkesztés

3. táblázat

A TÁRSASÁGOK MEGOSZLÁSA A VESZÉLYEZTETETTSÉG MÉRTÉKE ÉS A KONTROLLSZINT KIÉPÍTETTSÉGE SZERINT

Csoport	Veszélyeztetettség/kontroll kiépítettsége	Társaságok száma (db)	Társaságok aránya (%)
A	Alacsony veszélyeztetettség/ Trendnél jobb kontrollszint	183	24,3
B	Magas veszélyeztetettség/ Trendnél jobb kontrollszint	171	22,8
C	Magas veszélyeztetettség/ Trendnél rosszabb kontrollszint	180	23,9
D	Alacsony veszélyeztetettség / Trendnél rosszabb kontrollszint	218	29,0
Összesen		752	100,0

Forrás: A felmérés adatai alapján saját szerkesztés

4. táblázat

AZ A, B, C ÉS D CSOPORTOKBA SOROLT TÁRSASÁGOK MÉRLEGFŐÖSSZEG SZERINTI KUMULÁLT MEGOSZLÁSA (%)

Mérlegfőösszeg nagysága	A csoport %	B csoport %	C csoport %	D csoport %
10 millió forint alatti	7,1	0,6	2,8	17,4
100 millió forint alatti	30,6	4,7	15,6	56,8
600 millió forint alatti	69,4	19,3	46,2	86,2
3 milliárd forint alatti	89,6	42,7	77,3	98,1
13 milliárd forint alatti	97,3	71,4	93,3	100,0
Összes társaság:	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: Az ÁSZ-felmérés adatai alapján saját szerkesztés

legfőbb gazdasági társaságokénál. Ezért az okokat keresve célszerű a négy csoport mérlegfőösszeg-nagysága szerinti összetételét megvizsgálni. Ehhez nyújt segítséget a 4. táblázat.

A táblázatban jól látható, hogy a magas veszélyeztetettségű és magas kontrollszintű B csoportban találunk a legnagyobb arányban magas mérlegfőösszegű gazdasági társaságokat: több mint 50 százalékuknak a mérlegfőösszege 3 milliárd forint feletti, több mint negyedüknek pedig 13 milliárd forint feletti a mérlegfőösszege. Ugyanakkor a C csoportba került gazdasági társaságok több mint felének a mérlegfőösszege 600 millió forint feletti, és

6,7 százalékuk (12 gazdasági társaság) mérlegfőösszege a 13 milliárd forintot is meghaladta. Mindez azt mutatja, a nagyobb vállalati méret önmagában nem garantálja a magas korrupciós veszélyeztetettség elleni védelmet. Ehhez arra van szükség, hogy a gazdasági társaság tulajdonosa, illetve menedzsmentje tudatosan is tenni akarjon a szervezet integritásának megerősítése érdekében. Más oldalról ugyanezt támasztja alá, hogy az átlagosnál kisebb veszélyeztetettségű, de a trendnél magasabb kontrollszintű társaságokat magában foglaló A csoportba került gazdasági társaságok közel 70 százaléka 600 millió forint alatti mérlegfőösszeggel rendelkezett, mégis viszonylag

magas kontrollszintet ért el, nyilván tulajdonosának vagy menedzsmentjének a tudatos törekvése eredményeként. Az általános trend tükröződik abban, hogy a *D* csoportba került társaságok 86,2 százalékának volt 600 millió forint alatti a mérlegfőösszege, és 13 milliárd forint feletti mérlegfőösszegű társaság nem került ebbe a csoportba.

MITŐL JÓK A LEGJOBBAK, ÉS MIÉRT GYENGÉK A LEGGYENGÉBBEK?

Melyek azok az integritáskontrollok, amelyeket a magas kontrollszintű gazdasági társaságok nagy arányban kiépítettek, a gyenge kontrollszintű gazdasági társaságok viszont elhanyagoltak? E kérdés megválaszolása érdekében meghatároztuk az integritás szabályozása szempontjából a legjobban és a leggyengébben teljesítő gazdasági társaságok körét. Ennek során is a relatív, azaz a veszélyeztetettségi szinthez képesti kontrollkiépítettséget vettük figyelembe. A korábban képzett *A* és *B* csoportból a legjobban teljesítőket, a *C* és *D* csoportból pedig a leggyengébben teljesítőket emeltük ki,

oly módon, hogy a trendvonalról a szórásnál nagyobb mértékben eltérő társaságokat soroltuk be az *A*⁺ és *B*⁺, illetve a *C*⁻ és *D*⁻ alcsoportokba. Összesen 184 társaság került a trendvonalról jelentősen eltérő csoportokba (lásd az 5. táblázatot).

Megvizsgáltuk, mely kontrollok kiépítettségének intenzitásában a legnagyobbak a különbségek a négy csoportba tartozó gazdasági társaságok között. Az eredményeket a 6. táblázatban foglaltuk össze. A táblázat első oszlopában az adott kontroll meglétére rákérdező kérdés (KET-kérdés) szövege olvasható, a következő négy oszlop adatai pedig a kérdésben szereplő kontroll kiépítettségének intenzitását mutatják meg a négy csoportban.

A legjobbak és a leggyengébbek közötti első vízvonalat a rendszerszerű kockázatelemzés jelenti. A leggyengébbek ezt elhanyagolják, kockázatkezelési tevékenységet alig-alig végeznek, legfeljebb azokat a kontrollokat alakítják ki, amelyeket jogszabályok kötelezően előírnak, de testreszabott kontrollokkal nem rendelkeznek. A korrupciós kockázatok rendszeres felmérésére adott válaszok alátámasztják, hogy az integritáskontrollok különböző

5. táblázat

A TÁRSASÁGOK MEGOSZLÁSA A VESZÉLYEZTETETTSÉG MÉRTÉKE ÉS A KONTROLLSZINT KIÉPÍTETTSÉGE SZERINT

Csoport	Veszélyeztetettség/Kontroll kiépítettsége	Társaságok száma
<i>A</i> ⁺	Alacsony veszélyeztetettség/a trendvonalról a KET-index szórásánál nagyobb mértékben felfelé eltérő kontrollszint	55
<i>B</i> ⁺	Magas veszélyeztetettség/a trendvonalról a KET-index szórásánál nagyobb mértékben felfelé eltérő kontrollszint	43
<i>C</i> ⁻	Magas veszélyeztetettség/a trendvonalról a KET-index szórásánál nagyobb mértékben lefelé eltérő kontrollszint	42
<i>D</i> ⁻	Alacsony veszélyeztetettség /a trendvonalról a KET-index szórásánál nagyobb mértékben lefelé eltérő kontrollszint	44
Összesen		184

Forrás: Az ÁSZ-felmérés adatai alapján saját szerkesztés

EGYES KONTROLLOK KIÉPÍTETTSÉGÉNEK INTENZITÁSA AZ A⁺, B⁺, C⁻, D⁻ CSOPORTOKBAN (%)

KET kérdés	A kérdésben szereplő kontroll kiépítettségének intenzitása (%)			
	A ⁺	B ⁺	C ⁻	D ⁻
Társaságuknál alkalmaznak-e rendszerszerű kockázatelemzést, és az eredmények alapján folytatnak-e kockázatkezelési tevékenységet?	36,4	67,0	2,1	0,9
Társaságuk rendszeresen felméri-e a korrupciós kockázatokat?	78,3	72,1	16,7	0,0
A társaságnak van-e a 2017. évre elfogadott belső ellenőrzési terve, amely kockázatelemzés alapján készült?	52,9	83,5	8,1	1,4
Társaságuk belső szabályozása kötelezővé teszi-e a munkatársaknak, hogy nyilatkozzanak gazdasági vagy egyéb érdekeltségeikről?	49,1	90,7	9,5	2,3
A társaság alakított-e ki eljárásrendet annak vizsgálatára, hogy a szerződéses partnerek megfelelnek-e az átlátható szervezetekre vonatkozó előírásoknak?	78,2	95,3	2,4	4,5
Szabályozta-e a társaság a külső szakértők alkalmazása során az összeférhetlenség kérdését eljárásrendben, szabályzatban?	55,0	73,3	2,4	1,1
Társaságuk az etikai szabályok megsértésének kivizsgálására szervezeti egységet/ személyt jelölt-e ki, és az eljárására vonatkozó szabályokat rögzítette-e?	42,7	79,1	2,4	0,0

Forrás: A felmérés adatai alapján saját szerkesztés

kiépítettsége a gazdasági társaságok menedzsmentjének eltérő hozzáállásából adódik. A D⁻ csoportba került gazdasági társaságok vezetői egyszerűen nem foglalkoznak ezzel a kérdéssel, szemben a szintén viszonylag alacsony veszélyeztetettségű A⁺ csoportba sorolódott gazdasági társaságok vezetőivel, akiknek közel 80 százaléka elrendelte a korrupciós kockázatok rendszeres felmérését. E kérdés tekintetében több mint négyszeres a különbség a B⁺ és a C⁻ csoportba tartozó gazdasági társaságok között.

A táblázatban szereplő többi KET-kérdésre adott válaszok csoportonként szélsőségesen eltérő adatai szintén a hozzáállás különbözőségére utalnak. A kockázatelemzés alapján készült belső ellenőrzési terv esetében több mint tízszeres; gazdasági vagy egyéb érdekeltségeikről való nyilatkozat kötelezővé tétele esetében közel tízszeres a különbség a B⁺, illetve a C⁻ csoportba sorolt gazdasági társaságok

között. A további három kérdésben szereplő kontrollt a C⁻ csoportba sorolt gazdasági társaságok csak elvétve alakították ki, míg a kontroll megléte nagy arányban jellemző volt a B⁺ csoportba tartozó gazdasági társaságokra.

Az A⁺ és a D⁻ csoportba tartozó gazdasági társaságok eredményeinek összehasonlításából két fontos következtetést vonhatunk le. Az első az, hogy vannak olyan köztulajdonú gazdasági társaságok, amelyek annak ellenére is viszonylag erős kontrollrendszert alakítottak ki, hogy veszélyeztetettségük az átlagosnál alacsonyabb volt. Bár az 50 százalékos alatti vagy akörüli intenzitási számok azt mutatják, hogy a gazdasági társaságok e körében is van még terepe a javulásnak. A másik következtetés pedig az, hogy 2017-ben Magyarországon volt egy olyan köre a köztulajdonú gazdasági társaságoknak – a D⁻ csoportba tartozó társaságok –, amelyek az integritásuk szempontjából alapvető fontosságú (az összeférhetetlen-

séggel, az átláthatósággal, az etikai eljárással kapcsolatos) kontrollok kiépítését jóformán teljesen elhanyagolták.

KÖVETKEZTETÉSEK

Az integritási felmérés eredményei megerősítették azt a feltételezést, hogy a korrupciós kockázatoknak vannak objektív sűrűsödési pontjai: fokozott korrupciós veszélynek vannak kitéve a nagyobb mérlegfőösszegű, a közszolgáltatást nyújtó (közfeladatot ellátó), a jelentősebb uniós támogatásban részesülő, a közbeszerzést folytató gazdasági társaságok. A felsoroltak azonban e társaságok természetes és indokolt jellemzői, következésképpen nem a veszélyeztetett helyzet megszüntetése, hanem a veszély tényleges bekövetkezésének a megelőzése a feladat. Ezt a gazdasági társaságok erős integritási kontrollrendszer kiépítésével és működtetésével érhetik el.

A nagyobb korrupciós veszélynek kitett társaságok általában több integritási kontrollt építettek ki. Ez az összefüggés azonban nem túl erős. A felmérésben résztvevő gazdasági társaságok közel negyede az átlagosnál súlyosabb korrupciós veszélyeztetettség ellenére sem épített ki erős kontrollrendszert. A másik negatív eredmény, hogy a köztulajdonú gazdasági társaságoknak egy jelentős köre (80–100 gazdasági társaság) szinte teljes mértékben elhanyagolja a korrupciós kockázatok feltérképezését, és a kockázatok kezelésére alkalmas

kontrollok kiépítését. Általában is igaz, hogy az integritás lágy kontrolljait a gazdasági társaságoknak csak egy szűk köre építette ki.

A szervezeti integritás megerősítése ma Magyarországon elsősorban a gazdasági társaságok tulajdonosai és menedzsmentje döntésétől, azaz szubjektív tényezőktől függ. E helyzetben olyan jogi szabályozással lehetne változtatni, amely – a költségvetési szervekhez hasonlóan – kötelezővé tenné minden köztulajdonú gazdasági társaság számára integritási kontrollokat is tartalmazó belső kontrollrendszer kiépítését és működtetését. Egy ilyen jogszabály előkészítését egy kormányhatározat¹³ már elrendelte. Ennek megszületéséig a köztulajdonú gazdasági társaságok tulajdonosai/tulajdonosi joggyakorlóit és menedzsmentje tehetne többet a szervezeti integritás erősítéséért. A felmérés adatai azt mutatják, hogy ennek alapvető indikátora a felügyelő bizottság érdemi működtetése. A menedzsment pedig független, magas szakmai színvonalon működő belső ellenőrzés megteremtésével tehet a legtöbbet az integritás megerősítése érdekében. Az integritási kontrollok megteremtésében élenjáró gazdasági társaságok adatai azt mutatják, hogy a rendszerszerű kockázatelemzés és kockázatkezelés – ideértve a korrupciós kockázatok is –, valamint az átláthatóság, az összeférhetetlenség és az etikus magatartás speciális kontrolljai kiépítésével tudtak kiemelkedni a mezőnyből. Jó példájuk követhető, és követendő.

JEGYZETEK

¹ A felmérésekből készült elemzések az ÁSZ honlapjáról letölthetők (<https://asz.hu/publikaciok/tanulmányok>), illetve az egyes felmérések érdekesebb eredményeit a következő cikkek, tanulmányok ismertetik: Szatmári et al. (2014), Pulay (2014), Domokos et al. (2016), Németh, Vargha (2017), Németh et al. (2018)

² Ivanyos, Pulay, Lovász, Lucza (2018)

³ Lásd erről részletesen Domokos (2015)

⁴ Pulay, Ferencz, Marosi, Vida (2015)

⁵ A korrupció fogalmával kapcsolatban az ÁSZ

- integritásfelmérései kapcsán mérlegelt szempontokat, megközelítéseket Németh, Vargha (2017) ismerteti részletesen.
- ⁶ Pulay, Ferencz, Marosi, Vida (2015), 45. oldal
- ⁷ Lásd részletesen Pulay, Ferencz, Marosi, Vida (2015) 8–9. oldal
- ⁸ Lásd például az Information Systems Audit and Control Association meghatározását <https://www.isaca.org/Pages/Glossary.aspx?tid=2011&char=C>
- ⁹ A SAINT-módszert részletesen ismerteti Báger (2011)
- ¹⁰ Lásd bővebben Domokos et al. (2015)
- ¹¹ A lány kontroll fogalmát részletesen ismerteti Pulay (2014)
- ¹² A felmérés veszélyeket és nem kockázatokat azonosít, mivel a veszélyek bekövetkezéséhez nem tud valószínűségeket rendelni. Az indexek megnevezése is ezt tükrözi.
- ¹³ A 1239/2017. (IV. 28.) kormányhatározat a Nemzeti Korrupcióellenes Programmal összefüggő intézkedések 2017–2018. évre vonatkozó terve elfogadásáról, 5. pont.

IRODALOM

- BÁGER G. (2011). Korrupciós kockázatok a közigazgatásban. Metodológia és empirikus tapasztalatok. *Pénzügyi Szemle*, 57. évfolyam, 1. szám 43–56. oldal
- DOMOKOS L. (2015). Átláthatóság, elszámoltathatóság, integritás – az etikus közpénzügyi menedzsment három alapeleme. *Polgári Szemle*, 11. évfolyam, 4–6. szám 13–20. oldal
- DOMOKOS L., PULAY GY., SZATMÁRI J., GERGELY SZ., SZABÓ Z. GY. (2016). Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közszférában. Állami Számvevőszék Budapest, ISBN: 978–615–5222–10–8 A
- IVANYOS J., PULAY GY. Z., LOVÁSZ J., LUCZA A. (2018). Elemzés a köztulajdonú gazdasági társaságok 2017. évi integritási helyzetéről. <https://asz.hu/publikaciok/tanulmanyok-2018-ev>
- NÉMETH E., VARGHA B. (2017). A magyar közintézmények integritása – Összehasonlító elemzés. 2013–2016. *Köz-Gazdaság* 12: (4) 57–84. oldal
- NÉMETH E., MARTUS B., VARGHA B. T. (2018). Közszolgáltatások integritáskockázatai és –kontrolljai. *Pénzügyi Szemle*, 63. évfolyam, 2. szám, 161–181. oldal
- PULAY GY., FERENCZ K. ZS., MAROSI GY., VIDA C. (2015). Tanulmány a többségi állami, önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokat leginkább veszélyeztető korrupciós kockázatok és az azokat kezelő integritáskontrollok meghatározásához. <https://asz.hu/tanulmanyok-2015-ev>
- PULAY GY. (2014). A korrupció megelőzése a szervezeti integritás megerősítése által. *Pénzügyi Szemle*, 59. évfolyam, 2. szám, 151–166. oldal
- SZATMÁRI J., KAKATICS L., SZABÓ Z. GY. (2014). A 2011–2013. évi integritás felmérések céljai, módszertana és eredményei. *Pénzügyi Szemle*, 59. évfolyam, 2. szám, 181–203. oldal