

Pulay Gyula

A korrupció megelőzése a szervezeti integritás megerősítése által

ÖSSZEFOGLALÓ: A cikk az Állami Számvevőszék integritásfelmérésének elméleti alapjait mutatja be, majd a 2013. évi integritásfelmérés alapján ismerteti, hogy a közszférában mennyire épültek ki az integritáskontrollok. A cikk rámutat, hogy a szabályosság szükséges, de nem elégséges feltétele az integritásnak. A kötelező szabályok mellett a dolgozók magatartását befolyásoló „lágy” integritáskontrollok is jelentős mértékben hozzájárulnak ahhoz, hogy egy közintézmény kinyilvánított elvei, értékei szerint működjön. Az integritás megszilárdítása a korrupció megelőzésének is hatékony eszköze. A felmérés adatai azt mutatják, hogy az integritásközpontú szervezeti kultúra kialakítása a kezdeti szakaszban tart a közszférában. Alapvető szabályzatokkal az intézmények döntő többsége rendelkezik, de kockázatelemzést kevesebb, mint 40 százaléká végez. Egyes „lágy” kontrollokat a válaszadók több mint fele alkalmaz. Alacsony a kifejezetten korrupcióellenes kontrollt kiépített szervezeteknek az aránya.

KULCSSZAVAK: korrupció, megfelelés, gazdasági jog, közigazgatás, közintézmény

JEL-KÓD: H830, K4, K420

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) 2009-ben indította el a Korrupciós kockázatok feltérképezése – Integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése című, európai uniós forrásból megvalósított Integritás Projektet. A projekt egyik célja, hogy felmérje a közszféra intézményei korrupciós kockázatoknak való kitettségét, illetve az azok mérséklésére hivatott kontrollok szintjét. Eddig három alkalommal került sor a közszféra intézményei körében országos adatfelmérésre. A cikk első része a felmérés elméleti alapjait mutatja be. Arra keresi a választ, hogy a szervezeti integritás megerősítése mennyiben több a szabályos működésnél, és ennél fogva miért alkalmas eszköz a korrupció kockázatának mérséklésére. A cikk második része az ÁSZ 2013. évi integritásfelmérése eredményeinek

felhasználásával azt ismerteti, hogy a közszférában milyen mértékben épültek ki az integritás megerősítéséhez szükséges kontrollok.

AZ INTEGRITÁS ÉS AZ INTEGRITÁSKONTROLLOK FOGALMA

A szervezeti integritás fogalma

A 8–10 éve a Magyarországon még szinte ismeretlen integritás szó mára már meghonosodott a magyar közszférában. Jól mutatja ezt, hogy 2013-ban már több mint 1500 költségvetési szerv töltötte ki az ÁSZ által kiküldött integritás-kérdőívet. Ugyanez év februárjában megjelent a 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről (a továbbiakban: kor-

Levelezési e-cím: pulaygy@asz.hu

mányrendelet), amely meghatározza az integritás fogalmát. A jogszabály a szokásos módon kiemeli, hogy azt adott fogalmat csak a rendelet alkalmazásában kell így értelmezni, azaz meghagyja a lehetőséget más meghatározások használatára. Mielőtt rátérnénk a jogszabályi definíció tárgyalására, járjuk körbe az integritás fogalmának jelentéseit.

Az integritás szó a latin in-tangere kifejezésből ered, amelynek jelentése: érintetlen. Más szóval, a kifejezés olyasvalakit vagy valamit jelöl, aki vagy ami romlatlan, sértetlen, feddhetetlen, továbbá az erényre, megvesztegethetetlenségre, a tisztaság állapotára is utal. Az integritás fogalmát személyek és szervezetek működésének jellemzésére egyaránt alkalmazzák.¹

Az integritás szónak a különböző társadalomtudományokban többféle jelentést tulajdonítanak. Így például:

- egyik gyakran használt jelentése szerint az integritás az elvek, értékek, cselekvések, módszerek, intézkedések konzisztenciáját jelenti, vagyis olyan magatartásmódot, amely meghatározott értékeknek megfelel;
- a rendszerelméletben időnként olyan rendszerekre alkalmazzák, amelyek képesek céljaik elérésére;
- morális értéként pártatlanságot és józan-ságot értenek alatta, vagy a szó eredete alapján egységességet, osztatlanságot.²

Szervezetirányítási szempontból az integritás azt jelenti, hogy a szervezetnek van egy pozitív, a társadalmi elvárásokkal összhangban álló, szilárd értékrendje és ezen értékek mentén működik. Ez utóbbi azt feltételezi, hogy a dolgozók is azonosultak a szervezet értékrendjével és aszerint cselekszenek. Ebben az értelemben az integritás a helyes (szabálykövető, erkölcsös) dolgozói magatartásnak a szinonimája. Következésképpen az integritás éppen az ellentettje a helytelen dolgozói magatartásnak, azaz a csalásnak, a korrupciónak és mindenféle hivatali hatalommal való visszaélésnek.

Ez az a pont, ahol a korrupció elleni küzde-

lem és az integritás összekapcsolódik, hiszen minél magasabb színvonalú az integritása egy szervezetnek, annál ellenállóbb a korrupcióval szemben. Következésképpen a szervezet integritásának erősítése a korrupció megelőzésének, a korrupciós kockázatok mérséklésének az egyik fontos eszköze. Az összefüggés bizonyos fokig fordítva is igaz, azaz egy szervezet minél inkább felmérte a korrupciós kockázatait és kiépítette a megelőzésükhöz, kezelésükhöz szükséges kontrollokat, annak szilárdabb az integritása. Azért csak bizonyos fokig, mert az integritás nemcsak a korrupciótól, hanem más helytelen magatartásoktól (például csalás, önkényeskedés) való is mentességet jelent. E fordított megközelítéssel egy szervezet integritását úgy is meghatározhatjuk, mint a szervezet ellenálló-képességét annak, hogy dolgozói helytelen magatartásukkal kárt okozzanak.

Ebben a megközelítésben az integritás nem általában jelenti egy szervezet szabályos működését, hanem csak azt, hogy a szervezet a helytelen dolgozói magatartás miatti kockázatok csökkentette le nagyon nagy mértékben. Csalás, korrupció tehát egy ilyen szervezetben nemigen fordul elő, de nem szándékos számveteli pontatlanságokat ettől még a dolgozók elkövethetnek és hiányos lehet a tűzvédelmi szabályozás is.

A kormányrendelet nem alkalmazza a szabályok tárgya szerinti megkülönböztetést. Meghatározása³ szerint az integritás: „*az államigazgatási szerv működésének a rá vonatkozó szabályoknak, valamint a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése*”.

Ha ezt a meghatározást az államigazgatási szervek⁴ sajátosságait elhagyva kiterjesztjük valamennyi szervezetre, akkor a következő definícióhoz juthatunk: a szervezeti integritás a szervezetre vonatkozó szabályoknak, valamint a szervezet részére vagy általa meghatározott értékeknek és elveknek megfelelő működés.

A célkitűzéseknek megfelelő működést szándékosan vettem ki a definícióból, mivel a nem államigazgatási szervek esetében a célok nem feltétlenül közérdekűek. Például a profit maximálása vagy a piaci részesedés növelése egyáltalán nem biztos, hogy olyan célok, amelyeknek az elérése a szervezet integritását növeli. Általában is igaz, hogy az integritással kapcsolatos fogalmaknak az államigazgatásra meghatározott definícióit nem célszerű egy az egyben alkalmazni a közszféra – és különösen nem a magánszféra – szervezeteire, hiszen az államigazgatásra a nagyfokú jogi szabályozottság jellemző, és itt általában kevesebb teret engednek az önkéntes szabálykövetésnek, mint a közszféra egyéb területein.

Az integritáskontrollok fogalma, típusai

Hogyan növelheti egy szervezet az integritását? Úgy, hogy kiépíti az integritásirányítási rendszerét, azaz meghatározza és következetesen kommunikálja a szervezet értékrendszerét, valamint létrehozza és működteti ezen értékrendszer érvényesülését a mindennapi feladatellátás során elősegítő, sőt kikényszerítő eszközöket (szabályzatokat, magatartási kódexeket, etikai elveket, küldésnyilatkozatokat stb.). Ezeket nevezzük integritáskontrolloknak.

Ha az integritást a szervezetnek a rá vonatkozó szabályoknak, valamint a szervezet részére vagy általa meghatározott értékeknek és elveknek megfelelő működésként definiáljuk, akkor valamennyi jogszabály betartását elősegítő kontrollt integritáskontrollnak kell tekintenünk. Továbbá integritáskontrollok azok a nem kötelező előírások is, amelyek a szervezet részére vagy általa meghatározott értékeknek és elveknek megfelelő működését segítik elő.

Erre tekintettel az integritáskontrolloknak két csoportját különböztethetjük meg. Az első csoportba tartoznak a szabályosságot szolgáló integritáskontrollok, a másodikba pedig azok,

amelyek az értékek és elvek érvényesülését segítik elő. A szabályosságot szolgáló kontrollok kiépítését – például közbeszerzési szabály kidolgozását – általában jogszabályok kötelező erővel írják elő. Ezzel szemben az elvek és értékek követésére buzdító szabályozások kiadására többnyire nem köteleznek jogszabályok. Bár az utóbbi időben ez is változik. Például számos intézménytípus esetében kötelező az etikai kódex megalkotása. Ha egy kontroll alkalmazását jogszabály kötelezően előírja, akkor úgynevezett „kemény” integritáskontrollról beszélünk, ha a szabályozást (például egy magatartási kódexet) a szervezet önként vezette be, akkor pedig „lágy” integritáskontrollal van dolgunk.⁵

Felmerül a kérdés, mi különbözteti meg az integritáskontrollokat a belső kontrolloktól, ha mindkét kontrollrendszernek a célja a szervezet szabályos működésének az előmozdítása. A kérdés megválaszolásához idézzük fel a belső kontrollrendszer fogalmát! Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 69. §-ának (1) bekezdése szerint „*A belső kontrollrendszer a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, amely azt a célt szolgálja, hogy megvalósuljanak a következő célok:*

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

Vessük össze ezt a definíciót az integritásirányítási rendszernek a kormányrendeletben meghatározott fogalmával! A rendelet szerint az „*integritásirányítási rendszer: a vezetési és irányítási rendszernek a szervezet integritásának biztosítására irányuló, a belső kontrollrendszerbe illeszkedő funkcionális alrendszer, amelynek fő elemei a követendő értékek meghatározása, az azok követésében való útmutatás, az értékek követésének nyomon követése és – szükség*

esetén – kikényszerítése”. Eszerint tehát a belső kontrollrendszer a tágabb fogalom, és egy ebbe illeszkedő funkcionális alrendszer az integritásirányítási rendszer. Mit jelent az, hogy funkcionális alrendszer? Azt, hogy azok a kontrollok tartoznak az integritáskontrollok közé, amelyeknek a funkciója a dolgozók helyes magatartásának előmozdítása, kikényszerítése. Itt helyes magatartás alatt nem egyszerűen az erkölcsös magatartást értjük, hanem azt a viselkedést, amely a szervezet kinyilvánított (pozitív) értékeinek megfelel. Például, ha egy szervezet kinyilvánított értéke az, hogy nem várakoztatja meg az ügyfeleket, akkor a helyes magatartásba beletartozik az, hogy a dolgozók akkor is azonnal felveszik a telefont, ha éppen más sürgős munkát végeznek.

Ez a példa is jól mutatja, de a korábban írtak is azt támasztják alá, hogy az integritáskontrolloknak van egy olyan, alapvetően az értékek és vezérlő elvek kinyilvánításához és ezek önkéntes követéséhez kapcsolódó része, amely nem tartozik a belső kontrollok fogalmkörébe. Ilyen módon az integritáskontrollok egy része, elsősorban az úgynevezett „lágy” kontrollok kívül esnek a belső kontrollrendszeren, azaz nem részei annak. Az 1. táblázat ennek figyelembevételével foglalja össze a belső kontrollok és az integritáskontrollok kapcsolatát.

A táblázatból kiolvasható, hogy a belső kontrolloknak és az integritáskontrollnak van egy közös része. Ezt a szervezet szabályos, valamint a szervezet részére vagy általa meghatározott elveknek, értékeknek megfelelő működést kikényszerítő kötelező szabályok alkotják (például egy közbeszerzési szabályzat tartozik ide). A szabályok, értékek és elvek önkéntes követését előmozdító kontrollok (például egy küldetésnyilatkozat) azok, amelyek integritáskontrollnak tekinthetők, de nem részei a belső kontrollrendszernek. A szervezet egyéb céljait, például a hatékonyság növelését szolgáló szabályok (például a túlóra szabályozása) részei a belső kontrollrendszernek, de nem minősülnek integritáskontrollnak. Végül vannak olyan szabályozási eszközök, amelyeket a szervezet önként hozott létre és valami fontos, de az integritáshoz közvetlenül nem kapcsolódó szervezeti célnak az elérését szolgálják. Ilyenek lehetnek egy stratégiának, tervnek a gazdasági jellegű célkitűzései.

A kontrollok közötti összefüggéseket szemlélteti az 1. ábra.

Mivel több az integritás a szabályosságnál?

A leírtakból is látható, hogy a szervezeti integritásnak szükséges, de nem elégséges feltétele a szabályozottság, azaz a jogszabályokban előírt

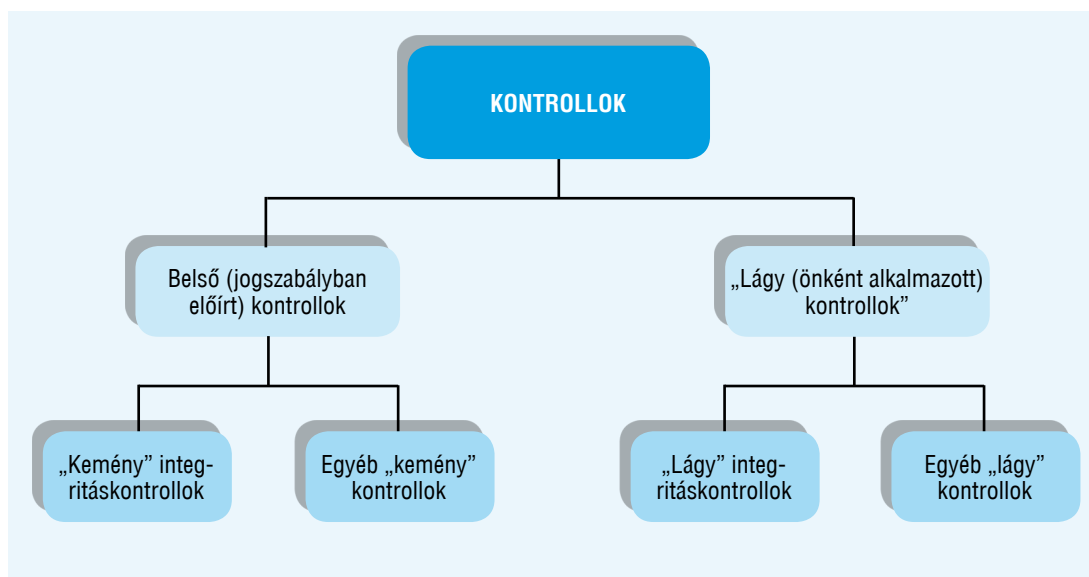
1. táblázat

ÁTFEDÉSEK ÉS KÜLÖNBSÉGEK A BELSŐ KONTROLLOK ÉS AZ INTEGRITÁSKONTROLLOK KÖZÖTT

A kontroll célja	A kontroll kikényszeríthetősége	
	Kötelező	Önkéntes
A szervezet szabályos, valamint a szervezet részére vagy általa meghatározott elveknek, értékeknek megfelelő működés	Belső kontrollok „Kemény” integritáskontrollok	„Lágy” integritáskontrollok
Egyéb céloknak (például gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség) való megfelelés	Belső kontrollok	Egyéb „lágy” kontrollok

Forrás: Állami Számvevőszék

A KONTROLLRENDSZER FELÉPÍTÉSE



Forrás: Állami Számvevőszék

belső szabályzatok, nyilvántartások megléte, megfelelő minősége, aktualizáltsága és gyakorlati alkalmazhatósága. Szükséges feltétel, mivel ezeknek a hiánya csökkenti a szervezet ellenálló-képességét a korrupcióval szemben. Ugyanakkor nem elégséges feltétele. Az 1. táblázatban foglaltak alapján azt mondhatjuk, hogy a „lágy” integritáskontrollok azok, amelyek megléte révén egy szervezet nemcsak a jogszabályok által előírtak szerint, azaz szabályosan működik, hanem a kinyilvánított elvei, értékei szerint tevékenykedik.

Itt azonban többről van szó, mint jól hangzó elvek és értékek csokorba gyűjtéséről, kinyilvánításáról és laza számonkéréséről. A szakirodalom egy része⁶ a „kemény” és a „lágy” kontrollok megkülönböztetésére más kritériumokat is javasol, nemcsak azt, hogy alkalmazásukat jogszabály előírja-e vagy sem. Ebben a megközelítésben kemény kontrolloknak nevezik azokat az előírásokat, amelyek a dolgozók magatartását közvetlenül szabályozzák, függetlenül attól, hogy ezekre jogszabály kötelezi-e a

szervezetet. Például, ha egy iskola előírja, hogy a tanárok virágon, könyvön és édességen kívül más ajándékot nem fogadhatnak el, akkor az egy „kemény” kontroll, függetlenül attól, hogy az iskolát kötelezte-e jogszabály egy ilyen tartalmú szabályzat megalkotására. Ezzel szemben a „lágy” kontrollok „csak” befolyásolják a dolgozók magatartását. Például a szervezet küldetésének a megfogalmazása, miszerint az iskola a hátrányos helyzetű tanulók társadalmi felemelkedéséért dolgozik, egyértelműen egy „lágy” kontroll, noha implicit módon magában foglalja, hogy a tanár ne fogadjon el drága ajándékot a szülőktől.

Ez a megközelítés rámutat arra, hogy az értékeknek és elveknek megfelelő működést olyan integritáskontrollokkal is elő lehet mozdítani, amelyeknek nincs jogszabályi alapja, mégis kötelező szabályt állapítanak meg a szervezetre, illetve annak a dolgozóira nézve. Ilyen a már említett ajándékozási szabályzat, de ilyenek lehetnek a szervezet transzparens működését biztosító szabályok, például annak előírása, hogy

a méltányossági jog gyakorlásának szempontját a szervezet nyilvánosságra hozza.

A jogszabály által előírt kontrollok esetében is célszerű különbséget tenni aszerint, hogy a szervezet a jogszabályi előírásoknak csak éppen eleget tesz, vagy túlteljesíti a minimális követelményeket, ezáltal növelve a szervezet integritását. Például a közbeszerzés esetében a szervezet a jogszabályban előírtnál alacsonyabb összegű beszerzés esetében is egy átláthatóbb és szigorúbb eljárást alkalmaz. Miért lenne így? Azért, mert a korrupciós kockázatok feltárása során szembesül azzal, hogy a korrupciós veszélyek elleni hatékonyabb védelem érdekében a jogszabályi normánál szigorúbb szabályok előírására van szüksége.

Következésképpen az integritáskontrolloknak legalább három olyan csoportja van, amelyek megléte esetében már nemcsak szabályosságról, hanem integritásról beszélhetünk. Ezek a következők:

- a kötelező szabályozási szintnél szigorúbb belső szabályok;
- olyan kötelezően végrehajtandó belső szabályok, amelyeknek az alkalmazását jogszabály nem írja elő;
- a dolgozók önkéntes normakövetését feltételező kódexek, nyilatkozatok, programok, képzések stb.

Az integritásirányítási rendszer érettségének értékelésekor – függetlenül attól, hogy erre ellenőrzés, önértékelés vagy felmérés keretében kerül sor – az integritáskontrolloknak a fenti csoportjait célszerű górcső alá venni.

A SZERVEZETI INTEGRITÁS MEGERŐSÍTÉSÉNEK FOLYAMATA

Mikor mondhatjuk azt, hogy egy szervezet érett integritáskontroll-rendszerrel rendelkezik? Akkor, ha ellenálló a korrupciós veszélyekkel szemben, ha az integritását sértő kockázatok kezelésére megfelelő kontrollokat

épített ki. Következésképpen egy szervezet integritása szintjének a megfelelése csak akkor állapítható meg, ha felméri, elemzi és értékeli az integritási kockázatait. Ennek ismeretében kell értékelni, hogy a kiépített integritáskontrollok megfelelőek-e. Tekintsük röviden át a szervezeti integritás megerősítésének folyamatát! Ennek alapján jobban megértjük az integritás-kérdőív logikáját is, mivel az ÁSZ-felmérés számos kérdése éppen azt puhatolja ki, hogy milyen szintet ért el a szervezet az integritás megerősítésében.

A kockázatok tudatosítása

Az első lépés egy szervezet integritásának erősítése útján az integritást fenyegető kockázatok azonosítása. A feltárt kockázatok alapján lehet megállapítani, hogy elsősorban mely területeken és milyen típusú integritáskontrollok létrehozására van szükség a kötelezően megalkotandó és alkalmazandó szabályozáson kívül. Nézzünk erre egy példát!

Egy középiskola egy uniós pályázaton jelentős támogatást nyer el egy fejlesztési programra. Ez önmagában egy jó dolog. A pénzzel együtt azonban megjelennek a korrupciós kockázatok is. Például a szervezetnek külső szakértőket kell nagyszámban alkalmaznia az újszerű feladatokra. Reális a veszélye annak, hogy olyan szakértők is jelentkeznek, akik valamelyik potenciális beszállító szekerét tolják. E kockázat kivédése szempontjából alapvető fontosságú, hogy a saját dolgozók esetében alkalmazandó összeférhetetlenségi szabályokat kiterjesszék a külső szakértőkre is, noha ezt nem írja elő jogszabály. Eddig erre nem volt szükség, mivel külső szakértőként csak egy iskolapszichológust alkalmaztak. A példával arra szerettem volna rávilágítani, hogy az integritáskontrollok kiépítettségének megfelelőse csak a szervezet integritási kockázatainak ismeretében, ahhoz viszonyítva értékelhető,

minél nagyobb a kockázat, annál erősebb integritáskontrollokra van szükség.

Minden közintézménynél vannak olyan tevékenységek, amelyek esetében nagyobb a korrupció veszélye, mivel az intézmény a magánszféra szereplői számára nyújt szolgáltatást, ad támogatást, bocsát ki engedélyeket. Emellett vannak olyan körülmények – például egy jelentős átszervezés – amelyek fokozzák a korrupciós fenyegetettséget. A közszféra intézményei e kockázatok feltárásával tehetik meg az első lépést a korrupció megelőzése érdekében.

Az integritás kontrollok kiépítése és megerősítése

Az integritáskontrollok kiépítésénél az alap a belső kontrollrendszer részét képező kötelező szabályok megalkotása, majd rendszeres aktualizálása. A kontrollok papírra vetése azonban nem elég, azoknak a gyakorlatban is működniük kell. A kocsi beépített biztonsági öv is csak akkor véd meg, ha az utas be van kapcsolva. Következésképpen a kontrollok tényleges működését folyamatosan monitorozni szükséges. A felmérés során magasabbra értékeljük annak a szervezetnek az integritását, amelyknél a megelőző három évben indult fegyelmi eljárás, mint ahol nem. Az előbbi ugyanis azt mutatja, hogy a szervezetnél ténylegesen működik a fegyelmi felelősségre vonás rendszere.

A kockázatok elemzése rámutathat arra, hogy egyes esetekben nem elegendő a kötelezően előírt szabályozás, hanem a korrupció megelőzése érdekében annál szigorúbb szabályokra van szükség. Ilyen lehet a közbeszerzések, az összeférhetetlenség vagy az adatok nyilvánosságra hozásának szabályozása.

A kockázatok feltárása nyomán célszerűnek mutatkozhat olyan belső szabályzatok megalkotása is, amelyeket jogszabályok kötelezően nem írnak elő. Ilyen például az ajándékok elfogadásának szabályozása.

Az erős szervezeti integritásra törekvő közintézmények eszköztárából nem hiányozhatnak a „lány” integritáskontrollok sem. Ezeknek a funkciója kettős. Egyfelől igazodási pontot jelentenek azokban az esetekben, amelyekre nincs egyértelmű kötelező szabályozás. Például az ügyintéző az iskolai osztálytársa ügyében is részrehajlás nélkül jár el, noha a kötelező szabályok az összeférhetetlenség esetei között ezt nem említik. Másfelől megerősítik a kötelező szabályok alkalmazását, mivel a dolgozók nemcsak a büntetéstől való félelem miatt tartják be a szabályokat, hanem azért is, mert azok szellemével azonosulni tudtak.

A „lány” integritáskontrollok esetében a kiinduló pontot azoknak az alapelveknek, értékeknek a kinyilvánítása (nyilvános dokumentumba foglalása) jelenti, amelyek szerint a szervezet a munkáját végezni akarja. Ilyen lehet az emberi méltóság tisztelete, a becsületesség, az átláthatóság, az elszámoltathatóság, a közpénzekkel való takarékoskodás, a szakmaiság, és még hosszan lehetne folytatni a sort. A második lépés ezeknek az értékeknek a tudatosítása⁷, például a dokumentumok könnyű hozzáférhetőségének megteremtésével. A tudatosítást célirányos képzéssel is lehet segíteni, sőt a dolgozók és az új belépők akár vizsgát is tehetnek az értékrendszer helyes ismeretéről, vagy az értékrendszer gyakorlati alkalmazását segítő esettanulmányokat oldhatnak meg.

A végső cél egy olyan szervezeti kultúra kialakítása, amelynek a középpontjában az integritás áll. A szakirodalom szerint a szervezeti kultúra nem más, mint a szervezet tagjai által elfogadott, közösen értelmezett előfeltevések, értékek, meggyőződések, hiedelmek rendszere. A szervezeti kultúra részét képező értékeket a szervezet tagjai érvényesnek fogadják el, követik s az új tagoknak is átadják, mint a problémák megoldásának követendő mintát, és mint kívánatos gondolkodási és magatartásmódot. Következésképpen az integritásközpontú

szervezeti kultúrában a dolgozók magától értetődően utasítják el a korrupciót, a csalást és az egyéb helytelen magatartásokat.

MIÉRT KÖTELEZTE EL MAGÁT AZ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK A KORRUPCIÓ ELLENI KÜZDELEM INTEGRITÁSKÖZPONTÚ MEGKÖZELÍTÉSE MELLETT?

A számvevőszékekkel (a legfőbb ellenőrző intézményekkel) szemben nemzetközi szinten is állandósuló elvárás az, hogy eredményesen lépjenek fel a korrupcióval szemben. Ugyanakkor a számvevőszékek a világ legtöbb országában nem rendelkeznek nyomozati jogkörrel. Következésképpen ellenőrzéseik során csak korrupciógyanús eseteket tudnak feltárni és továbbítani a nyomozó hatóságoknak. Bár ezek egy része ítélettel végződik, mégis azt kell mondanunk, hogy a számvevőszékek szokásos felhatalmazása és eszköztára csak szerény lehetőséget kínál a korrupciós esetek felderítésére. Ezért érthető, hogy a számvevőszékek figyelmé a korrupció megelőzése felé fordult.⁸ A korrupció megelőzését szolgáló törekvések közül az egyik legígéretesebb a holland közigazgatásra a holland számvevőszék közreműködésével kidolgozott SAINT-modell, amely a korrup-

cióellenes küzdelem középpontjába a közigazgatási szerv integritásának erősítését és ezáltal a korrupció megelőzését állítja.⁹ Ezt a modellt adaptálta egy úgynevezett twinning light uniós projekt¹⁰ keretében az ÁSZ, majd ennek nyomán fejlesztette ki az integritásfelmérés módszertanát.

A 2. táblázat összefoglalja, hogy miben különbözik a korrupció elleni küzdelem hagyományos, azaz az egyes korrupciós események felderítését célzó megközelítése a szervezeti integritást a középpontba helyező megközelítéstől. Az első fontos különbség, hogy az integritásközpontú megközelítés nem magának a korrupciónak, hanem a korrupció kockázatának a feltárásával, majd kezelésével foglalkozik. Következésképpen az integritásfelmérés eredménye nem annak megállapítása, hogy egy konkrét szervezet vagy egy intézménycsoport korruptabb, mint a többi, hanem annak azonosítása, hogy melyik szervezetet, intézménycsoportot fenyegeti jobban vagy kevésbé a korrupció veszélye.

A másik fontos különbség, hogy a szervezeti integritás erősítését a középpontba helyező megközelítés esetében a korrupció elleni küzdelem áthelyeződik az egész ország szintjéről az egyes közintézmények szintjére. Ez a küzdelem eredményességét lényegesen javítja,

2. táblázat

A KORRUPCIÓ ELLENI KÜZDELEM HAGYOMÁNYOS ÉS INTEGRITÁSKÖZPONTÚ MEGKÖZELÍTÉSÉNEK FŐ JELLEMZŐI

Jellemzők	Hagyományos megközelítés	Integritásközpontú megközelítés
A küzdelem tárgya	Maga a korrupció	A korrupció kockázata
A küzdelem célja	A korrupció leleplezése	A korrupció megelőzése
A küzdelem helyszíne	Az egész ország	A szervezet
A küzdelem főszerelői	A hatóságok	A szervezet vezetői
A küzdelem eszközei	Jogalkotás, nyomozás, megtorlás	Integritáskontrollok
A küzdelem eredményei	Korrupciós esetek feltárása és megbüntetése	A szervezet korrupcióval szembeni ellenálló-képességének megerősítése

Forrás: Állami Számvevőszék

mivel nem egy hatóság harcol az ismeretlen elkövetők sokaságával, hanem sok ezer (Magyarországon körülbelül 13 ezer) költségvetési intézmény veszi fel a harcot a korrupcióval szemben. Ebben a megközelítésben 13 ezer költségvetési intézmény vezetőjének a feladata, hogy az integritáskontrollok olyan szilárd rendszerét építse ki, amely megerősítő a szervezet ellenálló-képességét a korrupcióval szemben.

Elsősorban az integritásközpontú megközelítésnek ez utóbbi jellemzője az, amely miatt célszerű volt, hogy az ÁSZ az integritásfelmérés mellett döntsön. Ezzel a módszerrel ugyanis évente 5500–6400 költségvetési intézményt ért el az ÁSZ. A közülük válaszoló több mint 1500 intézménynél megkezdődött a korrupciós kockázatok tudatosítása és ennek nyomán az integritáskontrollok megerősítése. Hol tart ez a folyamat? Ezt mutatjuk be tömören a következő fejezetben az ÁSZ 2013-as integritásfelmérését¹¹ kitöltő 1500 költségvetési szerv adatai alapján.

AZ INTEGRITÁSKONTROLLOK KIEPÍTETTSÉGE A MAGYAR KÖZSZFÉRÁBAN

A korrupciós kockázatok azonosítása

Korrupciós kockázat alatt azt értjük, hogy az adott intézménynek a más személyekkel és szervezetekkel folytatott együttműködése során milyen valós vagy vélt lehetőségek merülnek fel, amelyek az együttműködő fél számára jogosulatlan előnyöket jelenthetnek, az adott intézmény – vagy tágabb értelemben a közszféra számára – pedig valamilyen kárt okozhatnak. Ez lehet anyagi természetű, a szolgáltatások színvonalában jelentkező vagy bizalomvesztéssel járó kár. Ezen általános értelmezési kereten belül az intézmények jogállása és feladatköre alapján lehet azt meghatározni, hogy mikor és milyen tevékenységek

(például közhatalom gyakorlása vagy közösségi javak elosztása) vonatkozásában állhat fenn a korrupció veszélye. Ezt nevezzük eredendő veszélyeztetettségnek. Vannak emellett olyan működéssel összefüggő tényezők (például átalakulás vagy külső pénzügyi támogatás elnyerése), amelyek az intézmény típusától függetlenül növelik a korrupciós veszélyeztetettséget. Ezeket nevezzük a korrupciós veszélyeket növelő tényezőknek. E veszélyeket a kockázatokat mérséklő kontrollok kiépítésével és működtetésével lehet kezelni. Erre az elméleti alapra építve a felmérés arra irányul, hogy 155 kérdés alapján azonosítsa az eredendő veszélyeztetettségi tényezőket (30 kérdés), a korrupciós veszélyeket növelő tényezőket (64 kérdés) és a korrupciós kockázatokat mérséklő kontrollokat (61 kérdés). Az adott kérdéscsoportokra adott válaszok pontértéke alapján a program három indexet számol ki.

Az Eredendő Veszélyeztetettségi Tényezők (EVT-) index a szervezetek jogállásától és feladatköreitől függő eredendő veszélyeztetettség összetevőit teszi mérhetővé. Olyan tényezők határozzák meg, amelyek alakítása az alapítószerv jogalkotási hatáskörébe tartozik, így például a hatósági jogalkalmazás vagy a különféle közszolgáltatások nyújtása.

A Korrupciós Veszélyeket Növelő Tényezők (KVNT-) index az egyes intézmények napi működésétől függő – az eredendő veszélyeztetettséget növelő – összetevőket jeleníti meg.

A Kockázatokat Mérséklő Kontrollok Tényezője (KMKT-) index azt tükrözi, hogy az adott szervezetnél léteznek-e intézményesült kontrollok, illetve, hogy ezek ténylegesen működnek-e, betöltik-e rendeltetésüket.

Mindhárom mutató százalékos formában kerül megadásra. Az első kettő esetében minél magasabb a mutató értéke, annál nagyobb az adott szervezet korrupciós veszélyeztetettsége. A harmadik mutató magasabb a korrupciós kockázatokat mérséklő kontrollok teljesebb körű kiépítettségét jelzi.

Az intézménytípusonkénti korrupciós kockázati indexek (EVT, KVNT) átlagos, minimális és maximális értékeit a 3. táblázatban mutatjuk be.

A táblázat adatai arra hívják fel a figyelmet, hogy a korrupciós kockázatok intézménytípusonként és intézménytípusokon belül is nagymértékben különböznek. Fontos hangsúlyozni, hogy a korrupciós kockázat magas szintje egy szervezet számára nem negatív tulajdonság, hanem egy adottság, amellyel a szervezet vezetésének és dolgozóinak is tisztában kell lenniük. Az integritás megerősítésének alapfeltétele a kockázatok azonosítása, mivel a

szervezet vezetői csak ennek ismertetében tudják mérsékelni a kockázatok bekövetkezésének, azaz magának a korrupciós eseménynek a valószínűségét.

A kockázatok feltárásának központi jelentőségére tekintettel az ÁSZ integritásfelmérése több kérdéssel is körbejárja, hogy költségvetési szervek végeznek-e kockázatelemzést és annak eredményei miként hasznosulnak. (A belső ellenőrzési feladatok megtervezésekor kötelező a kockázatelemzés alkalmazása, ezért a kérdőív az ezen kívüli kockázatelemzésre kérdez rá.) A kérdéseket és az arra adott pozitív válaszok arányát a 4. táblázatban ismertetjük.

3. táblázat

KORRUPCIÓS KOCKÁZATI INDEXEK A 2013. ÉVI FELMÉRÉS ADATAI ALAPJÁN INTÉZMÉNYTÍPUSONKÉNT (%)

	EVT			KVNT		
	átlag	minimum	maximum	átlag	minimum	maximum
Általános iskolák	13,0	2,1	45,7	15,5	4,1	37,5
Bölcsődék, óvodák	11,2	1,4	28,6	12,5	3,0	34,3
Egészségügyi intézmények	21,5	8,8	49,3	33,6	6,8	65,9
Egyéb igazgatás	30,1	5,0	77,1	25,9	5,4	54,1
Egyéb intézmények	16,9	10,7	22,1	19,2	5,8	38,5
Egyéb oktatás	14,6	6,4	41,4	20,8	8,6	43,6
Felsőoktatás	23,2	12,9	32,9	51,6	30,1	75,3
Független államhatalmi szervek	27,4	12,1	45,7	30,7	22,6	46,9
Helyi önkormányzatok	56,0	1,4	87,9	27,0	5,3	67,9
Igazságszolgáltatás	31,5	10,7	60,7	26,8	11,5	46,0
Kormányzati szervek	55,7	18,6	82,1	44,1	34,0	60,0
Középiskolák	16,0	7,1	43,6	19,2	7,1	44,3
Kulturális intézmények	15,3	1,4	22,9	21,8	11,5	32,8
Rend- és honvédelem	40,7	10,0	82,1	32,8	15,2	60,1
Sport- és szabadidő	14,5	5,7	25,0	16,8	5,4	30,1
Szociális ellátó intézmények	15,3	3,6	52,1	19,4	6,8	35,2
Területi igazgatási szervek	61,6	18,6	87,7	37,2	24,0	53,4
Tudományos kutatás, fejlesztés	20,8	10,7	48,6	28,0	14,5	37,7
A teljes sokaság	36,9	1,4	87,9	24,6	3,0	75,3

Forrás: Állami Számvevőszék

**A KOCKÁZATELEMZÉSEL KAPCSOLATOS KÉRDÉSEK
ÉS AZ AZOKRA ADOTT POZITÍV VÁLASZOK ARÁNYA**

Kérdés	Az igen választ adók aránya (%)
A belső ellenőrzési feladatok megtervezésétől eltekintve szervezetüknél alkalmaznak-e rendszerszerű kockázatelemzést?	38,2
Ha szervezetüknél alkalmaznak rendszerszerű kockázatelemzést, a kockázatelemzés során azonosított kockázati tényezők rögzítésre kerülnek-e valamilyen adatbázisban?	61,9
Ha szervezetüknél alkalmaznak rendszerszerű kockázatelemzést, értékelik-e a kockázatelemzés eredményét?	90,2
Szervezetük végez-e rendszeresen korrupciós kockázatelemzést?	5,3

Forrás: Állami Számvevőszék

A táblázat adatai arról tanúskodnak, hogy rendszeres kockázatelemzés a költségvetési szerveknek kevesebb mint 40 százalékát jellemzi, és különösen alacsony (5,3 százalék) azon intézmények aránya, amelyek rendszeresen végeznek kifejezetten korrupciós kockázatelemzést.

Szabályozottság

Az integritás szükséges feltétele a szabályozottság. Ezért a felmérés rákérdez néhány alapvető belső szabály meglétére is. Nyolc ilyen jellegű kérdésre adott válaszok átlagos értékeit az 5. táblázatban foglaltuk össze.

Az „igen” válaszok 90 százalék feletti arányából levonhatnánk azt a következtetést, hogy a közszféra intézményeinél az alapvető belső szabályok általában megvannak. Ugyanakkor elgondolkoztató, hogy még önkéntes adatszolgáltatás mellett is akad 100–200 olyan költségvetési intézmény, amely bevallottan nem rendelkezik a működését meghatározó aktualizált szabályzatokkal.

Még kedvezőtlenebb a felmérésben tükröződő kép fontos részletszabályok érvényesülése esetén. Nézzünk erre is egy példát! A felmérés rákérdezett a belső ellenőrzésről szóló kormány-

rendelet néhány alapvető rendelkezésének érvényesülésére is. A válaszok alapján kibontakozó képet a 6. táblázat adatai szemléltetik.

Az adatok azt mutatják, hogy a felmérésben részt vevő költségvetési szervek közel 20 százalékánál nem biztosított a belső ellenőrzés függetlensége. Több mint 30 százalékánál pedig a belső ellenőrzés működése nem felel meg az alapvető rendeleti követelményeknek, így nem tud eredményesen fellépni a korrupciós veszélyekkel szemben.

A kötelező mértéket meghaladó szabályozottság

A szervezet integritásának erősítésére való törekvés a leginkább kézen foghatóan abban mutatkozik meg, ha a szervezet olyan, a korrupciós kockázatokat mérséklő szabályozásokat vezet be, amelyekre jogszabály nem kötelezi. Ezért a felmérés is rákérdez több ilyen szabály meglétére. (Az értékelést némileg nehezíti, hogy bizonyos intézmények – például rendvédelmi szervek, bíróságok, kormányzati szervek – esetében kötelezőek olyan szabályok (például összeférhetetlenség szabályozása), amelyeket más intézménytípusok esetében jogszabály nem ír elő. A 7. táblázatban ismertetünk né-

ALAPVETŐ SZABÁLYOZOTTSÁGI KÉRDÉSEK ÉS AZ AZOKRA ADOTT POZITÍV VÁLASZOK ARÁNYA

Kérdés	Az igen választ adók aránya (%)
Szervezetük rendelkezik-e hatályos és aktualizált szervezeti és működési szabályzattal (SZMSZ)?	97,6
A legutóbbi SZMSZ-módosítás óta valamennyi érintett munkavállaló munkaköri leírását hozzáigazították-e a módosult belső szabályokhoz?	91,0
Szervezetük rendelkezik a vonatkozó jogszabályokkal összhangban álló irat- (dokumentum-) kezelési szabályzattal?	96,2
Szervezetük rendelkezik a vonatkozó jogszabályokkal összhangban álló utalványozási szabályzattal?	92,8
Szervezetük rendelkezik a vonatkozó jogszabályokkal összhangban álló adatkezelési szabályzattal?	91,0
Szervezetük rendelkezik a vonatkozó jogszabályokkal összhangban álló informatikai szabályzattal?	63,7
Szervezetük rendelkezik-e hatályos beszerzési szabályzattal a közbeszerzési értékhatárt el nem érő beszerzések lebonyolítására?	66,9
A szervezetnél működik-e belső ellenőrzés?	92,2

Forrás: Állami Számvevőszék

**A BELSŐ ELLENŐRZÉSSEL KAPCSOLATOS ALAPVETŐ SZABÁLYOK ÉRVÉNYESÜLÉSE
A FELMÉRÉSBEN RÉSZT VEVŐ BELSŐ ELLENŐRZÉSSEL RENDELKEZŐ INTÉZMÉNYEKNÉL**

Kérdés	Az igen választ adók aránya (%)
Biztosított-e a belső ellenőrzés függetlensége?	81,5
Teljes mértékben megfelel-e a belső ellenőrök képzettsége a rendeleti előírásoknak?	92,7
A szervezet rendelkezik-e elfogadott stratégiai ellenőrzési tervvel?	65,0
A szervezetnél vannak-e elfogadott éves ellenőrzési tervek?	91,6
Az ellenőrzési tervek megalapozásához végeznek-e rendszeres kockázatelemzést?	64,0
A belső ellenőrzés által megfogalmazott javaslatokra készültek-e dokumentálható módon intézkedési tervek?	66,2

Forrás: Állami Számvevőszék

hány ilyen kérdést és bemutatjuk, hogy a felmérésben részt vevő költségvetési intézmények milyen arányban adtak pozitív válaszokat az egyes kérdésekre.

A táblázat adatai arról tanúskodnak, hogy meglehetősen ritka azon költségvetési szervek

aránya, amelyek jogszabály által nem előírt szabályokat is megalkotnak. Ez számos esetben súlyos hiányosságot jelent. Nagyon sok olyan szervezettel találkoztunk ugyanis, amely széles körben alkalmaz külső szakértőket, mégsem szabályozza a külső szakértők alkal-

AZ INTEGRITÁST ERŐSÍTŐ, NEM KÖTELEZŐ SZABÁLYOKAT ALKALMAZÓ SZERVEZETEK ARÁNYA

Kérdés	Az igen választ adók aránya (%)
Szervezetüknek van-e belső szabályzata a szervezeten belüli közérdekű bejelentők védelmére?	23,6
Szervezetükön belül szabályozva vannak-e a különféle ajándékok, meghívások, utaztatás elfogadásának feltételei?	17,7
A szervezetben van-e külön szabályozás a külső szakértők alkalmazásának feltételeiről?	12,7
Ha szervezetük szokott méltányosságot alkalmazni, a hatósági mérlegelés szempontjai előre megismerhetők-e az ügyfelek számára?	87,0
Működik-e szervezetüknél munkahelyi rotáció?	11,8

Forrás: Állami Számvevőszék

mazásának feltételeit. Hasonló mondható el az ajándékozás szabályozásáról, ami egyáltalán nem jellemző azokra az intézménytípusokra sem, ahol a közvélekedés szerint jellemző az ajándékok nyújtása és elfogadása.

Ugyanakkor a felmérésorozat egyik legnagyobb sikerét is ebben a kérdéskörben azonosítottuk. Ez a „Ha Szervezetük szokott méltányosságot alkalmazni, a hatósági mérlegelés szempontjai előre megismerhetők-e az ügyfelek számára?” kérdéshez kötődik. Az első felmérés során ugyanis még csak érintettek 41 százaléka válaszolt igennel erre a kérdésre. Egy évvel később éppen a duplájára emelkedett a pozitív választ adók aránya. A javulás még 2013-as felmérésünkben is érzékelhető volt, mivel további 5 százalékpontos növekedést mértünk. E látványos javulásból azt a következtetést vontuk le, hogy a felmérés ráirányította az intézmények vezetőinek a figyelmét a méltányosság gyakorlása nyilvánossága hiányosságából származó korrupciós veszélyekre. A felmérésben feltett kérdés a kockázat mérséklésének eszközét, a nyilvánosságot is megjelöli, ezért a sugalmazott kontroll bevezetése a két év alatt szinte általánossá vált.

„Lágy” integritáskontrollok alkalmazása

A felmérés rákérdez olyan integritáskontrollokra is, amelyeket nem kötelező szabály formájában öltének testet, hanem más módon járulnak hozzá a korrupciós kockázatok mérsékléséhez. Ezeket tekinthetjük „lágy” integritáskontrolloknak.

Ebben a körben az etikai kódexet szokták leggyakrabban említi. A magyar szabályozási környezetben azonban ez nem tekinthető tipikus „lágy” integritáskontrollnak. Egyfelől azért nem, mert az etikai szabályok megalkotása a közszféra intézményei számára jogszabályi kötelelem. (Igaz, ennek nem kell etikai kódex formájában megjelennie). Másfelől azért nem, mert magyar közszférában számos etikai szabályzat kötelező erővel bír és komoly szankciókat is kilátásba helyez az etikai szabályok ellen vétőknek. Ennek ellenére etikai kódexszel a 2013. évi felmérésben résztvevőknek csak 29,5 százaléka rendelkezett. Az egyes intézménytípusok között azonban markáns különbségeket mértünk. A „Rend- és honvédelem” intézménycsoport vezette a mezőnyt, 85,7 százalékos aránnyal. A független állam-

hatalmi szervek közül is csak egy nem rendelkezett etikai kódexszel. Ezzel szemben meglepően alacsony az etikai kódexszel rendelkező szervezetek aránya a helyi önkormányzatok (18,2 százalék) és a területi igazgatási szervek (20,8 százalék) intézménycsoportban.

Az igazi „lágý” kontrollokat egy felmérés keretében nehéz azonosítani, ezért „lágý” integritáskontrollra vonatkozó kérdést a felmérés csak keveset tartalmaz. Az ezekre adott válaszokat a 8. táblázatban foglaltuk össze. A követendő elvek, értékek megfogalmazására alkalmas dokumentum egy nyilvánosan közzétett stratégia. A válaszadó költségvetési szervek alig több mint fele rendelkezett ilyennel. Tovább szűkült az e lágý kontrollt ténylegesen alkalmazók köre, amikor arra is rákérdeztünk, hogy a szervezet stratégiájában szerepel-e szervezeti kultúra javítása, integritás erősítése, korrupció elleni fellépés témakörök közül valamelyik. Erre ugyanis a stratégiával rendelkező szervezeteknek csak az 59 százaléka válaszolt igennel. A két százalékos arány összeszorozásából az adódik, hogy a válaszadó költségvetési szervek 30 százalékának a kinyilvánított stratégiai célja között szerepel valamelyik a szervezeti kultúra javítása, integritás erősítése, korrupció elleni fellépés témakörök közül.

A korrupcióellenes képzést szervező intézmények alacsony aránya (12,5 százalék) szinten arról tanúskodik, hogy a korrupció elleni fellépés csak kevés költségvetési szerv prioritásai között szerepel. A korrupció megelőzésének egy fontos területe a humánpolitika, amelynek egyes eszközei szintén lágý integritáskontrollnak is tekinthetők. A kiegyensúlyozott, a szervezeti kultúra értékeinek megfelelő magatartást is honorálni tudó teljesítményértékelési rendszer hozzájárul a szervezeti integritás erősítéséhez. Kedvező, hogy a válaszadó szervezetek kétharmada működtet teljesítményértékelési rendszert. (Arra vonatkozó kérdés sajnos nincs a felmérésben, hogy ennek során figyelembe veszik-e a szervezeti kultúrának megfelelő magatartást.)

ÖSSZEFOGLALÁS

A fent bemutatott adatok jól mutatják, hogy az integritásközpontú szervezeti kultúra kialakítása a kezdeti szakaszban tart a magyar közszférában. Bízgató ugyanakkor, hogy egyre több közintézmény kötelezi el magát az integritás kultúrájának meghonosítása mellett. Fontos hangsúlyozni, hogy itt egy többéves tanulási folyamatról van szó. Nem véletlen,

8. táblázat

A „LÁGÝ” INTEGRITÁSKONTROLLOKAT ALKALMAZÓK ARÁNYA AZ ÖSSZES VÁLASZADÓK SZÁZALÉKÁBAN

Kérdés	Az igen választ adók aránya (%)
Szervezetüknek van-e nyilvánosan közzétett stratégiája?	51,0
Ha szervezetüknek van nyilvánosan közzétett stratégiája, szerepel-e benne a következők közül valamelyik: szervezeti kultúra javítása, integritás erősítése, korrupció elleni fellépés témaköre?	57,0
Volt-e az elmúlt 3 évben korrupcióellenes képzés a szervezet munkatársai körében?	12,5
Szervezetük működtet egyéni teljesítményértékelési rendszert?	66,9

Forrás: Állami Számvevőszék

hogy az ÁSZ eleve is hét éven keresztül tervezte az integritásfelmérés végrehajtását, mivel legalább ennyi idő szükséges ahhoz, hogy a korrupciós kockázatok tudatosításától a szervezetek eljussanak a jól működő integritás-irányítási rendszer kiépítéséig. Ugyanakkor

az ÁSZ nemcsak a felméréssel próbálja a közszféra integritását erősíteni, hanem ellenőrzései során is figyelmet szentel arra, hogy elég erősek-e az ellenőrzött szervezet integritáskontrolljai a szervezetet fenyegető korrupciós veszélyekhez képest.

JEGYZETEK

- ¹ Báger Gusztáv – Korbuly Andrea – Pulay Gyula (2008)
- ² ÁSZ Integritás Projektiroda (2011)
- ³ 2. § a) pont
- ⁴ A kormányrendelet hatálya csak az államigazgatási szervekre terjedt ki.
- ⁵ Az angol „soft control” kifejezést helyesebb „lágý” és nem „puhá” kontrollnak fordítani magyarra. A puha szó alapján ugyanis valami puhány, erőtlen dologra asszociálunk. Ezzel szemben a lágý azt fejezi ki, hogy valami formázható, rugalmas, azaz képes hozzásimulni a környezetéhez. Gondolhatunk itt a pingpongütők lágý borítására, amely éppen a labda jobb irányítását, a pontosabb célzást teszi lehetővé. Valami hasonlóról van szó a lágý integritáskontrollok – például egy etikai kódex nem kötelező előírásai – esetében is, mivel ezek olyan helyeken és helyzetekben is képesek jótékony hatást kifejteni, ahová a kemény kontrollok már nem érnek el.
- Ilyenek például azok az újszerű, ezért nem szabályozott döntési helyzetek, amelyekben nagyon fontos, hogy a dolgozó tisztességes, a munkáltatója értékrendszerével harmonizáló döntést hozzon.
- ⁶ Chtiouia, Tawhid –Thiéry-Dubuisson, Stéphanie (2011)
- ⁷ Lásd erről részletesen: Pulay Gyula (2011)
- ⁸ Lásd erről részletesen: An UN-INTOSAI Joint Project (2013)
- ⁹ Lásd erről részletesen: Klotz Péter – Pulay Gyula (2011)
- ¹⁰ Lásd erről részletesen: Báger Gusztáv – Korbuly Andrea – Pulay Gyula (2008)
- ¹¹ A felmérés eredményeit részletesen bemutató tanulmányok az ÁSZ integritás-honlapján hozzáférhetők a: www.integritas.asz.hu címen.

IRODALOM

- BÁGER G. (2012): *Korrupció*. Akadémiai Kiadó
- BÁGER G. (2011): Korrupciós kockázatok a közigazgatásban. *Pénzügyi Szemle*. LVI. évfolyam. 1. szám, 43–56. oldal
- BÁGER, G. – KORBULY, A. – PULAY, GY. – BENNER, H. – DE HAAN, I. – VOS-SHELLEKENS, J. L – VAN EST, D. (2008): Corruption risk mapping in Hungary: Summary of the twinning light project of Netherlands Court of Audit and State Audit Office of Hungary. Eurosai No. 14. pp. 78–83
- BÁGER G. – KORBULY A. – PULAY Gy. (2008): Korrupciós kockázatok feltérképezése a magyar közszférában. *Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézete*. Budapest.

CHTIOUIA, T. – THIÉRY-DUBUISSON, ST. (2011): Hard and Soft Controls: Mind the Gap! *International Journal of Business*. 16 (3)

KLOTZ P. – PULAY G. (2011): Térképen a korrupciós kockázatok – Integritás Felmérés 2011. *Magyar Közigazgatás*. Szeptember, 66–78. oldal

NÉMETH E. – KÖRMENDI G. – KISS B. (2011): Korrupció és nyilvánosság. *Pénzügyi Szemle*. LVI. évfolyam. 1. szám, 57–65. oldal

PULAY GY. (2011): *Tekintély és szabadság a nevelésben és a vezetésben*. Harmat – KEVE Budapest

Állami Számvevőszék Integritás Projektiroda (2011): Módszertani összefoglaló „Korrupciós kockázatok feltérképezése – integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése” (ÁROP-1.2.4-09-2009-0002) című projekt

An UN-INTOSAI Joint Project (2013): Collection of Important Literature on Strengthening Capacities of Supreme Audit Institutions on the Fight against Corruption