

# TANULMÁNYOK

*Domokos László*

## **Integritás, etikus vezetés és vezetői teljesítmény a közszférában**

*Az Állami Számvevőszék 2009-ben indította el integritási projektjét. Azóta jelentős előrelépés történt Magyarországon az integritás szervezeti kultúrájának megteremtése érdekében. A cikk az eredmények rövid áttekintése után kifejti, hogy az integritás több, mint a korrupció megelőzése. A közszférában a szervezeti integritás a társadalmilag elvárt értékek követését jelenti. Ezen értékeket a legmagasabb szinten Magyarország Alaptörvénye fogalmazza meg. Következésképpen a közszféra szervezetei vezetőinek teljesítményét elsősorban az minősíti, hogy az általuk vezetett szervezet teljesítménye mennyire felel meg a törvényesség, az eredményesség és a célszerűség követelményeinek.*

*Kulcsszavak:* integritás, etikus vezetés, teljesítménymenedzsment, közszolgáltatás, antikorrupció, gazdasági jog.

*Jelkód:* K420, H83, G22 D73

### **1. Az integritási szemlélet lényege**

Tíz évvel ezelőtt Magyarországon még szinte ismeretlen volt a szervezeti integritás fogalma. Kevesen tudták, hogy ennek milyen nagy jelentősége van a korrupció megelőzése szempontjából. Az ÁSZ munkatársainak egy kis csoportját egy – az Európai Unió által finanszírozott – intézményközi együttműködési program során a holland számvevőszék szakértői ismertették meg a holland közigazgatásban bevezetett integritásirányítási modellel. A modell lényege, hogy a közigazgatási szervek önértékelés formájában, évente felméri a működésük során felmerülő korrupciós kockázatokat, majd megvizsgálják, hogy az általuk kiépített és működtetett kontrollok elegendő védelmet nyújtanak-e a feltárt kockázatokkal szemben. Ha nem, akkor tovább erősítik a veszélyekkel szembeni ellenálló-képességüket.

A szervezeti integritás erősítését a középpontba állító megközelítés a korrupció elleni küzdelem új színterét nyitja meg azáltal, hogy az integritás erősítését a szervezetek vezetőinek a köteletségévé<sup>1</sup> teszi. A szervezeti integritás követelménnyé válása óta ugyanis nem néhány hatóság, néhány száz nyomozója harcol sok tízezer korrupcióra hajlamos emberrel, hanem a küzdelembe sok ezer a közszférába tartozó szervezet vezetője is bekapcsolódik, és elkezdi kiépíteni az általa vezetett intézménynek, gazdasági társaságnak a korrupció elleni védvonalát.

Az integritás szemlélet a korrupció megelőzését helyezi előtérbe a korrupció üldözése helyett. Ez azonban nem csökkenti, hanem növeli a szervezetek vezetőinek a felelősségét. Korábban ugyanis gyakori volt, hogy a vezető a homokba dugta a fejét, és mindaddig vonakodott szembenézni a korrupció jelenségével, ameddig azt már tovább nem lehetett titkolni, mivel lepleződött. E passzív vezetői hozzáállással szemben az integritási szemlélet azt feltételezi, hogy a vezető korrupciós kockázatelemzéssel feltárja az általa vezetett szervezetet fenyegető korrupciós veszélyeket, és tudatosítja azokat. Például meghatározza azokat a tevékenységeket, munkaköröket, amelyek esetében az eredendő, azaz a feladat jellegéből következő korrupciós kockázat jelentős. Nagyon egyszerű összefüggésről van itt szó. A korrupció kockázata mindenütt jelen van, ahol a közszféra a magánszférával találkozik, ahol a közszféra képviselője engedélyt, pénz-

---

<sup>1</sup> Magyarországon jogilag még csak az államigazgatásban kötelező az integritásirányítási rendszer kiépítése. A korrupció elleni védelmi vonalak kiépítése, azaz a szervezeti integritás erősítése azonban kötelezettsége minden közpénzből gazdálkodó, közvagyont használó szervezetnek.

ügyi támogatást, megrendelést ad a magánszféra szereplőjének, vagy adót szed be, bírságot stb.. A vezetőnek e kockázatok ismeretében ki kell építenie és működtetnie azokat a kontrollokat, amelyek révén a korrupciós kockázatok megelőzhetőek vagy mérsékelhetőek.

Nagyon fontos hangsúlyoznunk, hogy az integritásra törekvő vezető feladata nem merül ki abban, hogy a kötelező jogszabályi előírásokat alkalmazza, hanem olyan további ún. integritás-kontrollokat is be kell vetnie, amelyeket jogszabályok nem írnak elő, de szükségesek a feltárt korrupciós kockázatok mérséklése végett. Nézzünk erre egy példát! Az Állami Számvevőszékről szóló törvény részletesen szabályozza a számvevői munka összeférhetlenségének eseteit<sup>2</sup>, amelyek megjelennek az ÁSZ belső szabályzataiban is. A törvény azonban nem képes minden olyan esetet szabályozni, amikor az elfogultság veszélye vagy akár csak a látszata fennáll. Ezért minden számvevő köteles bejelenteni, ha az ellenőrzés megkezdése előtt vagy az ellenőrzés során olyan helyzetbe kerül, ami megkérdőjelezi elfogulatlanságát. Például a nyitómegbeszélésen kiderül, hogy az általa ellenőrzött szervezet gazdasági igazgatója a rég nem látott gimnáziumi barátnője, vagy a gyermeke osztályfőnökének a férje. Az ilyen és a hasonló helyzeteket a számvevőnek jelentenie kell, és az illetékes vezető dönt arról, hogy folytathatja-e az adott helyszínen ellenőrzést, vagy indokolt számára egy másik ellenőrzést kijelölni. Az Állami Számvevőszéknek még az elfogultság látszatát is el kell kerülnie. A szervezeti integritáshoz hozzá tartozik, hogy nem elég tisztességesnek lenni, hanem még a tisztességtelenség, az elfogultság, a korrumpálhatóság látszatát is el kell kerülni.

Az integritási megközelítés egy másik figyelemre méltó jellemzője, hogy nemcsak a korrupciós magatartás „légmentes” kizárására törekszik, hanem hangsúlyozza a pozitív értékek kinyilvánításának és követésének fontosságát is. Ennek lehetséges eszközei például az értékeket megfogalmazó stratégia és küldetésnyilatkozat, a magatartási kódex, az etikai dilemmák megvitatása, a vezetői példamutatás. A szervezet integritása tehát egy kiváló dolog, amire egy vezető büszke lehet. Miért fontos ez? Azért, mert egy szervezetben általában csak azok a programok a sikeresek, amelyek mellett az első számú vezető elkötelezi magát. Legyünk őszinték, a korrupciós esetek kivizsgálása nem ilyen feladat. Az ilyen ügyeket az első számú vezetők igyekeznek lepasszolni valamelyik helyettesüknek, nehogy a nevük szóba kerüljön a korrupciós ügy kapcsán. Ezzel szemben a szervezet integritásának a megteremtése egy olyan feladat, amely mellett egy vezetőnek érdemes elköteleződni, és bátran dicsekedhet azzal, hogy megerősítette a szervezet védelmi rendszerét a korrupcióval és egyéb helytelen dolgozói magatartásokkal (pl. csalás, hivatali eszközök magáncélú használata, protekcionizmus) szemben, hogy a szervezete a kinyilvánított értékei szerint működik.

## 2. Az Állami Számvevőszék integritás felméréseinek eredményei

A fent ismertetett előnyöket felismerve indította el az ÁSZ integritási projektjét 2009-ben. A projekt lényege, hogy Állami Számvevőszék egy kérdőíves felmérés segítségével szembesíti a közintézményeket az őket fenyegető korrupciós veszélyekkel és integritási kontrollok kiépítettségének hiányosságaival. Az ÁSZ 155 kérdést tartalmazó kérdőívet állított össze, amely rákérdez a tipikus korrupciós kockázatokra, valamint azoknak a kontrolloknak a meglétére, amelyek a leginkább szolgálják a korrupció megelőzését.

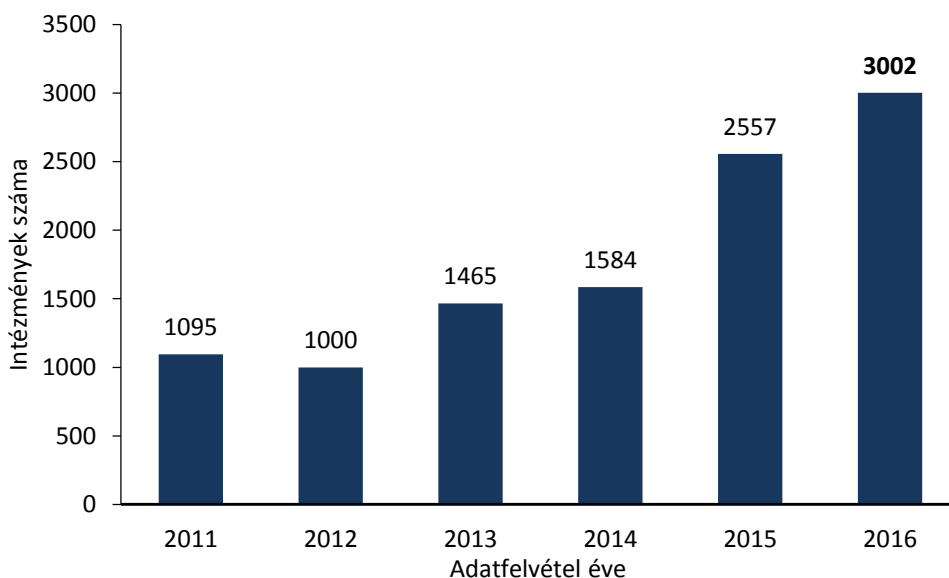
A felmérésben a szervezetek önkéntesen vesznek részt, és a kérdőívet önbevallás formájában töltik ki. Miért fontos ez? Azért, mert az ÁSZ nem akarja kívülről rákényszeríteni az integritást a szervezetekre, hanem az öntanulásra épít. Arra, hogy a szervezetek tudatára ébrednek az integritás fontosságának, és saját maguk teszik szervezeti kultúrájuk részévé a korrupció megelőzését és a szervezeti integritásuk erősítését.

A magyar integritás projekt lényegi eleme az ismeretterjesztés, a tudatosítás, és ezen keresztül az integritás szervezeti kultúrájának a megteremtése. Az Integritás Projekt az Európai

<sup>2</sup> Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LV. törvény 18. §

Unió pénzügyi támogatásával valósult meg. A támogatási szerződésben az Állami Számvevőszék vállalta, hogy az integritás felmérést hét éven keresztül minden évben elvégzi. E viszonylag hosszú időtartam azt jelzi, hogy gyors sikerre nem lehetett számítani, hiszen a szemléletformálás, a kultúra megteremtése időt igényel.

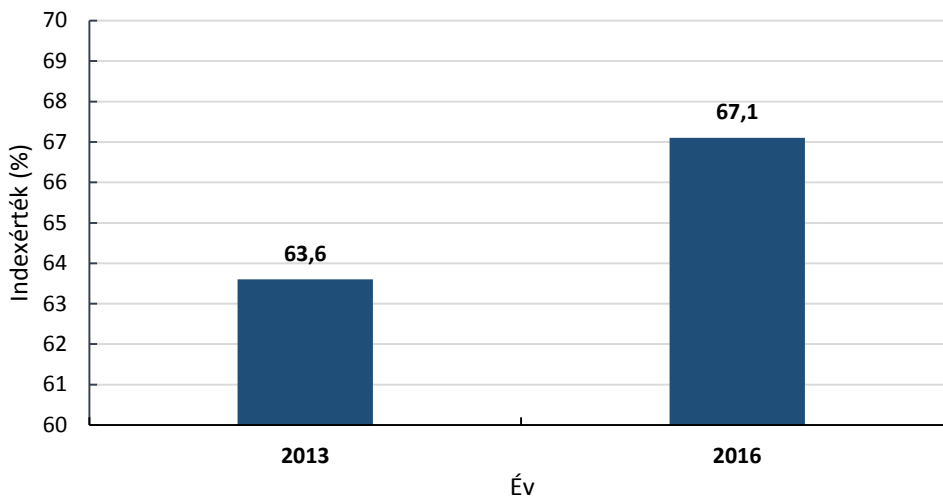
A hatodik felmérés elvégzése után már megalapozottan állíthatjuk, hogy az integritás projekt sikeres. A felmérés valóban hozzá tudott járulni Magyarországon is az integritás fontosságának felismeréséhez, és az elmúlt években a költségvetési szervek körében megkezdődött az integritás szervezeti kultúrájának megteremtése. A leginkább szembetűnő eredmény a felmérésben önként résztvevő költségvetési szervek számának a dinamikus emelkedése. Az immár hatodik éve minden évben lebonyolított integritás felmérésünk leglátványosabb eredménye az, hogy egyre több költségvetési szerv vesz részt önként a felmérésben, azaz tölti ki és küldi meg elektronikus úton a számvevőszéknek a kérdőívet. Ezt szemléltetik az 1. ábra adatai. Az abszolút számoknál is többet mond, hogy a 2016. évi adatfelvételben válaszadó intézmények foglalkoztatják a költségvetési szervek alkalmazottainak (kormánytisztviselő, köztisztviselő, közalkalmazott) 61,3 százalékát.



1. ábra: Az Állami Számvevőszék integritás felmérésében önként résztvevő költségvetési szervek számának alakulása 2011 és 2016 között

Forrás: Németh E. et al (2016) 15. oldal

Az intézményi kör az évek alatt cserélődött is, nem kis részben a közsférát érintő szervezeti változások hatására. Így összesen 705 olyan intézményt találtunk, amely a 2013. évi és a 2016. évi felmérésben is részt vett. Az ő adataik alapján tudjuk megítélni, hogy a felmérés mennyire járult hozzá a korrupcióval szembeni védelmi rendszerük javulásához. Ezt a felmérésben a korrupciós kockázatokat mérséklő tényezők indexével mérjük (2. ábra).

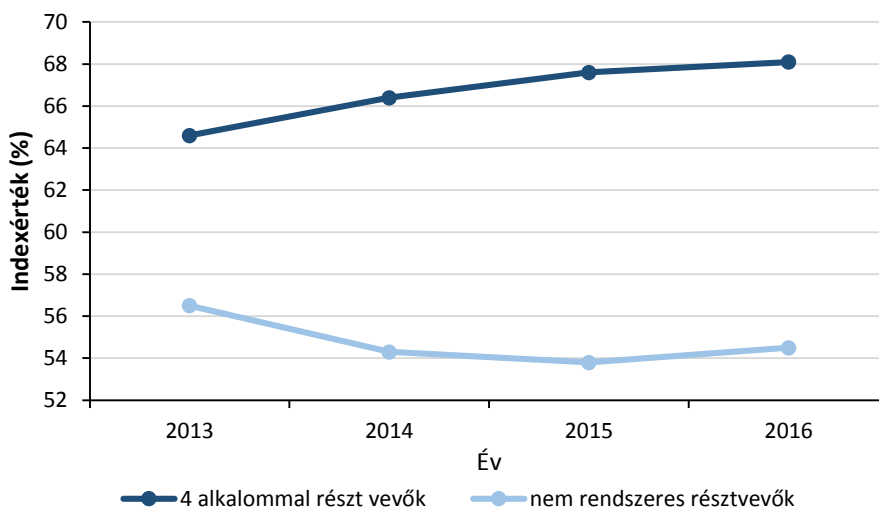


2. ábra: A korrupciós kockázatokat mérséklő tényezők indexének alakulása a felmérésben mindkét évben résztvevő szervezetek körében

Forrás: Warvasovszky (2016)

A javulás érzékelhető, de nem túl dinamikus. A csak szerény mértékű javulás ugyanakkor arra utal, hogy az intézmények nem kozmetikázzák az eredményeket, hanem reális értékelik integritási kontrolljaik kiépítettségi szintjét. Az index maximális értéke 100 %, azaz még van tere annak, hogy a költségvetési szervek erősítsék a korrupcióval szembeni ellenállóképességüket.

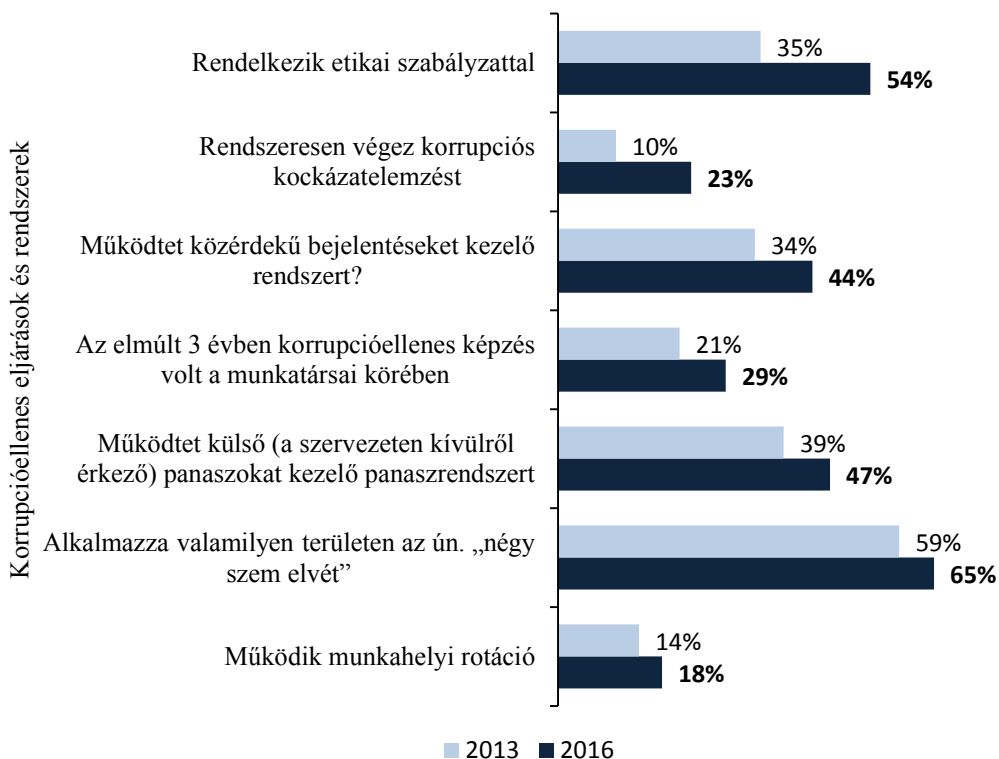
Szerény mértékű javulást tapasztalunk akkor is, ha azt vizsgáljuk, hogy a felmérésben az elmúlt négy év mindegyikében résztvevő szervezetek integritási rendszere jobban javult-e, mint azoké a szervezeteké, amelyek nem vettek részt minden felmérésben (3. ábra).



3. ábra: A felmérésben rendszeresen és nem rendszeresen résztvevő költségvetési szervek kontrollmutatóinak alakulása (2013-2016)

Forrás: Németh E. et al (2006): 33. oldal

Érdekes az a kérdés is, hogy melyek azok a kontrolllok, amelyek esetében a legnagyobb mértékű a javulás, és hol nincsen érzékelhető változás. Erre a kérdésre a 4. ábráról olvasható le.



4. ábra: A speciális korrupcióellenes eljárások és rendszerek alkalmazásának alakulása a felmérésben rendszeresen résztvevők körében (2013-2016)

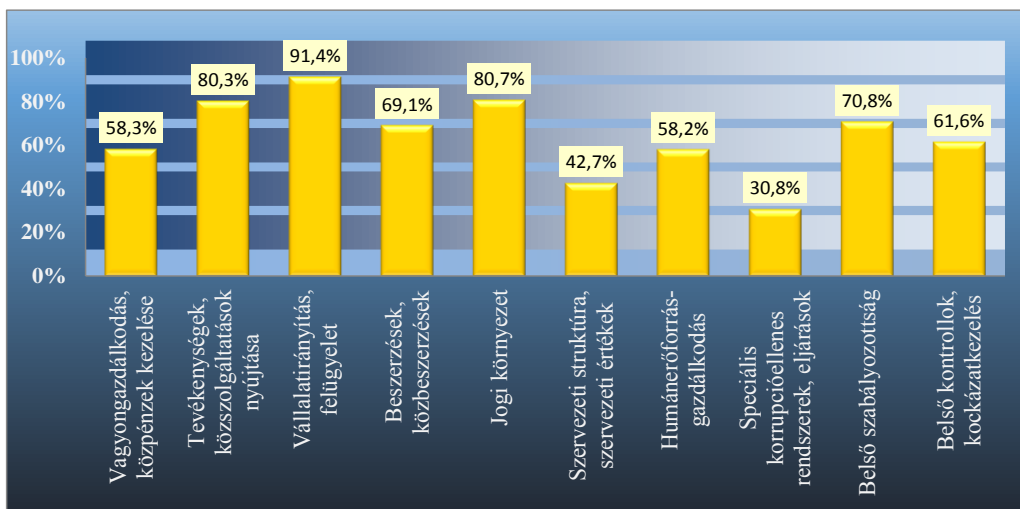
Forrás: ÁSZ Kutatási jelentés (2016) 35. oldal

Az ábrán sorba rendeztük a kontrolllokot az elmúlt négy évben elért javulás abszolút mértéke szerint. Azt látjuk, hogy a legnagyobb mértékű (19 százalékpontos) növekedés az etikai szabályzattal rendelkező szervezetek arányában következett be. Alacsony szintről indult, de több mint duplájára emelkedett azon költségvetési szerveknek az aránya, amelyek rendszeresen végeznek korrupciós kockázatelemzést. Ugyanakkor a munkahelyi rotáció alkalmazásában továbbra sincs előrelépés, holott a szakirodalom ezt az intézkedést a korrupció ellenes harc eredményes eszközének tartja.

Ha az okokat elemezzük, akkor arra a következtetésre jutunk, hogy azon kontrolllok esetében volt nagyobb arányú az előrelépés, amelyek alkalmazását – legalább a szervezetek egy körére nézve – jogszabály kötelezővé tette. Következésképpen az integritás megteremtése kapcsán is nagyon fontos az összehangolt cselekvés, az, hogy az Állami Számvevőszéknek az integritás kultúrájának megteremtését célzó kezdeményezéseit a kormányzati szervek felkarolják, és saját eszközeikkel elősegítik azokat.

A Kormány korrupciós stratégiájával összhangban terjesztette ki az ÁSZ integritás felmérését a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságokra ez év elején. A felmérés eredményeit májusban hoztuk nyilvánosságra. A felmérésben 252 gazdasági társaság vett részt. Az ő válaszaik alapján az általános kép rajzolódott ki, miszerint a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok általános szabályozottsági szintje viszonylag magas, viszont alacsony azon gazdasági társa-

ságok aránya, amelyek meghatározzák és nyilvánosságra hozzák szervezeti értékeiket, illetve speciális korrupció ellenes rendszereket, eljárásokat működtetnek. Ezt szemlélteti az 5. ábra, amely azt mutatja be, hogy a szabályozás egyes kiemelt területein a gazdasági társaságok milyen arányban építették ki a kontrollokat.



5. ábra Az integritási kontrollok kiépítettségének gyakorisága kiemelt területekenként a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok körében (2016)

Forrás: Pulay et al (2016) 21. oldal

Láthatjuk, hogy a vállalatirányítás, felügyelet, a közszolgáltatásokkal összefüggő szabályozások, és a jogi környezet tekintetében 80 százalékot meghaladó az ide tartozó kontrollok kiépítésének gyakorisága, míg a szervezeti értékek esetében a 40 százalékot, a speciális korrupciós rendszerek, eljárások esetében pedig a 30 százalékot is alig haladja meg a gyakoriság. Mindez arra utal, hogy a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságoknak is sokat tehetnék még integritásuk erősítése, és ezen keresztül a gazdaság kifehéritése érdekében. Ennek elősegítése érdekében az integritás felmérésünket a köztulajdonú gazdasági társaságok körében is megismételjük 2017-ben.

A felmérés eredményei ellenére fontos hangsúlyozni, hogy felmérés nem helyettesítője, hanem segítője a számvevőszéki ellenőrzésnek. A felmérés során szolgáltatott adatok kevésbé megbízhatóak, mint az ellenőrzés során kitöltött tanúsítványok. A felmérés a kontrollok meglétére tud rákérdezni, tényleges működésükről azonban csak nagyon korlátozottan szerez információt. Ugyanakkor a felmérés hasznos input az ellenőrzéseink számára. Az integritás felmérések eredményeit az ÁSZ felhasználja a kockázatelemzése során az ellenőrzési területek kiválasztásánál. Például az integritás felmérés is megmutatta, hogy a felsőoktatásban, illetve az egészségügyben az integritási kontrollok kiépítettségének szintje alacsony a viszonylag jelentős korrupciós kockázatokhoz képest. Ez is jelzésül szolgált a felsőoktatási és egészségügyi intézmények ellenőrzéseinek megkezdéséhez.

Az ÁSZ 2014-ben egy integritás ellenőrzésére alkalmas modult épített be a megfelelőségi ellenőrzéseibe, így 2015-ben már minden megfelelőségi ellenőrzésünk során értékeltük, hogy az ellenőrzött szervezet tett-e lépéseket integritásának erősítése érdekében. 2016-tól az ellenőrzéseinknek szerves része lesz a korrupciós kockázatok kezelésének és a korrupciós elleni védelem kiépítettségének, a kontrollok működtetésének az értékelése.

Végző célunk az integritás szervezeti kultúrájának megteremtése, jól kiépített és ténylegesen működő integritásirányítási rendszerek létrejöttének elősegítése minden olyan szervezetnél,

amely közvetlenül vagy közvetve (pl. beszállítóként) közpénzeke használ vagy közvagyonot hasznosít. Ehhez azonban az ÁSZ erőfeszítései önmagukban nem elégségesek. Ezért fontos, hogy a szervezeti integritás kultúrájának megteremtése érdekében széleskörű összefogás alakult ki a magyar alkotmányos szervek között. Ennek csak a legfontosabb elemeit emelem ki:

- 2011-ben közös nyilatkozatot írt alá a Kormányt képviselő közigazgatási és igazságügyi miniszter, a Legfelsőbb Bíróság (akkor még Kúria) elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az Állami Számvevőszék elnöke, amelyben kinyilvánították a korrupció elleni küzdelem iránti elkötelezettségüket, kötelezettséget vállaltak az általuk vezetett állami szervek korrupcióval szembeni ellenálló képességének erősítésére, a korrupcióellenes eszköztár fejlesztésére. (Később az Országos Bírósági Hivatal elnöke is csatlakozott az együttműködéshez, illetve a Kormány képviselőjét a belügyminiszter vette át.)
- 2012-ben a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a közigazgatás korrupció-megelőzési programjának elfogadásáról szóló kormányhatározat a közszféra integritásának erősítését helyezte a program középpontjába.
- 2013-ban kormányrendelet született az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről, amely kötelezi a kormány irányítása vagy felügyelete alatt álló államigazgatási szerveket, hogy évente felmérjék a működésükkel kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatokat, és az alapján a kockázatok kezelésére éves korrupció-megelőzési intézkedési tervet fogalmazzanak meg.
- 2015-ben a kormány elfogadta a Nemzeti Korrupcióellenes Programot, amely már nemcsak a közigazgatás, hanem a közszféra egésze integritásának erősítésre határoz meg konkrét feladatokat.
- 2016-ban a Magyar Nemzeti Bank és a Közbeszerzési Hatóság is csatlakozott a fent említett korrupció ellenes együttműködéshez

### **3. Törvényesség, eredményesség, célszerűség, mint a közszféra szervezeteinek követendő alapértékei**

Az integritásról elmondottak után rátérek a tanulmányom címében szereplő másik két fogalomra az etikus vezetésre, és a vezetői teljesítményre. Ehhez azonban tenni kell némi kitérőt. Egy szervezet integritása a legtágabb értelemben azt jelenti, hogy a szervezet azok szerint az értékek szerint működik, azokat a célokat valósítja meg, amelyeket a társadalom elvár tőle. A társadalom elvárásai különböző módon fogalmazódnak meg a szervezettel szemben. A legnyilvánvalóbb elvárás az, hogy a szervezetnek a törvényben meghatározott értékek szerint kell működnie, de célokat fogalmaz meg a szervezetet irányító állami vagy önkormányzati szerv, illetve elvárásai vannak annak a közösségnek is, amelyet a szervezetnek alapító okirata szerint szolgálnia kell. Kezdjük a legmagasabb szinten, hiszen Magyarország Alaptörvénye is egyértelmű alapelveket fogalmaz meg a közpénzeket felhasználó, illetve a közvagyonot használó szervezetek működésével szemben.

Az Alaptörvény 37. cikk (1) bekezdése szerint „A Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.” Nyilvánvaló, hogy a Kormány csak akkor képes a költségvetést az Alaptörvényben előírt követelményeknek megfelelően végrehajtani, ha az összes a költségvetésből közpénzben részesülő szervezet is a törvényesség, a célszerűség, az eredményesség és az átláthatóság követelményének megfelelően végzi a munkáját.

Szinte azonos követelményeket fogalmaz meg az Alaptörvény 38. cikkének (5) bekezdése, amikor kimondja: „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.” Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésének második mondata pedig így fogalmaz: „A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni.”

Az Alaptörvény a fenti követelményeknek a teljesítését elsősorban az Országgyűlés és a Kormány felelősségi körébe utalja. Az Országgyűlés törvények megalkotásával, a Kormány pedig kormányrendeletek kibocsátásával és a közpénzek felhasználása átlátható és elszámoltatható rendszerének a megteremtésével tud ennek a követelménynek eleget tenni.

Az Alaptörvény által meghatározott követelményeket az Államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) közvetíti az államháztartás szereplői részére, amikor kimondja, hogy minden költségvetési szervnek ún. belső kontroll rendszert kell kialakítania és működtetnie. Az Áht. 69. § (1) bekezdése értelmében „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 hajtás végre,

b) az elszámolási kötelezettségeket teljesítsék, és

c) megvédjék az erőforrásokat a veszteségektől, károktól és nem rendeltetésszerű használatától.

A 69. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a belső kontrollrendszer létrehozásáért, működtetéséért és fejlesztéséért a költségvetési szerv vezetője felelős.

A költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Bkr.) tovább konkretizálja ezt a kötelezettséget, amikor kimondja: „A költségvetési szerv vezetője köteles olyan kontrollkörnyezetet kialakítani, amelyben

a) világos a szervezeti struktúra, a folyamatok átláthatóak,

b) egyértelműek a felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok,

c) meghatározottak, ismertek és elfogadottak az etikai elvárások a szervezet minden szintjén,

d) átlátható a humánerőforrás-kezelés,

e) biztosított a szervezeti célok és értékek irányában való elkötelezettség fejlesztése és elősegítése.”<sup>3</sup>

A belső szabályozásokkal kapcsolatos általános követelményeket a Bkr. rögzíti, amikor kimondja, hogy a „költségvetési szerv vezetője köteles olyan szabályzatokat kiadni, folyamatokat kialakítani és működtetni a szervezeten belül, amelyek biztosítják a rendelkezésre álló források átlátható, szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását.”<sup>4</sup>

A szükséges szabályok megalkotása és aktualizálása azonban még nem jelenti azt, hogy a költségvetési szerv szabályosan működik, hiszen az előírásoknak a napi gyakorlatban is érvényt kell szerezni. Ezért a Bkr. rögzíti, hogy a „költségvetési szerv vezetőjének felelőssége olyan belső kontrollrendszer kialakítása, amely minden tevékenységi kör esetében alkalmas az etikai értékek és az integritás érvényesítésének biztosítására”<sup>5</sup>. A kormányrendeletnek ez a mondata a kormányrendelet legutóbbi módosítása<sup>6</sup> során került be a szabályozásba. A rendelet korábban azt mondta ki, hogy „...költségvetési szerv vezetőjének felelőssége érvényre juttatni a költségvetési szerv működésében a szakmai felkészültség, a pártatlanság és elfogulatlanság, az erkölcsi fedhetlenség értékeit, valamint biztosítani a közérdekek előtérbe helyezését az egyéni érdekekkel szemben. Ezt a körülírást változtatta meg az új szabályozás, amely már használja az integritás fogalmát is. Ezzel összhangban a Bkr. 7 §-a is módosult. Az új szabályzás olyan integrált kockázatkezelési rendszert működtetését írja elő, amely magában foglalja az integritási kockázatok kezelését is. Kibővült a kontrolltevékenységekkel kapcsolatos kötelezettség is. A Bkr. 8 § (1) bekezdésének az új szövege így fogalmaz: „(1) A költségvetési szerv vezetője köteles a szerve-

<sup>3</sup> Bkr. 6. § (1) bekezdés

<sup>4</sup> Bkr. 6. § (2) bekezdés

<sup>5</sup> Bkr. 6. § (5) bekezdés

<sup>6</sup> 187/2016. (VII. 13.) Korm. rendelet 16. § h) pontja



zeten belül kontrolltevékenységeket kialakítani, melyek biztosítják a kockázatok kezelését, hozzájárulnak a szervezet céljainak eléréséhez, és erősítik a szervezet integritását.”

A szervezeti integritás megteremtése tehát minden a Bkr. hatálya alá tartozó szervezet számára jogszabályi kötelezettséggé vált.

#### **4. A törvényesség, az eredményesség és a célszerűség megvalósulásának ellenőrzése**

Magyarország Alaptörvénye értelmében „Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve. Az Állami Számvevőszék törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi.”<sup>7</sup>

Nyilván teljesen tudatos, hogy az Alaptörvénynek a közpénzek és a közvagyon hasznosítására vonatkozó alapelvei visszatükröződnek a közpénzek és a közvagyon felhasználását ellenőrző Állami Számvevőszék alkotmányos mandátumának megfogalmazásában. Ebből adódóan az Állami Számvevőszéknek kötelessége az alkotmányos alapelvek gyakorlati érvényesülésének az ellenőrzése.

A törvényesség, azaz a közpénzek felhasználása szabályosságának ellenőrzése természetes része az ÁSZ tevékenységének. Az elmúlt öt évben a számvevőszéki ellenőrzések döntő többsége ún. megfeleléségi, azon belül szabályszerűségi ellenőrzés volt, aminek során a számvevők azt vizsgálták, hogy a szervezet működése, gazdálkodása összhangban van-e a jogszabályi követelményekkel. Az ÁSZ ezen ellenőrzései keretében mindig ellenőrzi azt is, hogy a közpénzből gazdálkodó szervezetek teljesítették-e azokat az – alapvetően a közérdekű adatok közzétételével kapcsolatos – átláthatósági követelményeket, amelyeket a különböző jogszabályok előírnak a közpénzből gazdálkodó vagy közvagyont hasznosító szervezetekkel szemben. Ily módon megvalósul az átláthatóság követelménye teljesítésének az ellenőrzése is.

Az eredményesség ellenőrzésére az ún. teljesítményellenőrzések keretében kerül sor, amelynek során a számvevők elsősorban azt értékelik, hogy az ellenőrzött szervezet elérte-e a közpénz felhasználásával megvalósuló programokkal szemben a program megrendelője, a program finanszírozója vagy a program megvalósítója által előzetesen támasztott célkitűzéseket. (A teljesítményellenőrzés kiterjedhet a közpénz felhasználása hatékonyságának és gazdaságosságának az ellenőrzésére is.) A legtöbb ország legfőbb (közpénzügyi) ellenőrző szerve – így az ÁSZ is – végez teljesítményellenőrzéseket, amelyeknek nemzetközileg elfogadott sztenderdjei vannak. A nemzetközi sztenderdek átfogó megújításának folyamata a közelmúltban fejeződött be. Ezek figyelembevételével az ÁSZ is korszerűsíti teljesítményellenőrzési módszereit, és a jövőben lényegesen nagyobb számban végez majd a közpénzek felhasználásának, a közvagyon hasznosításának eredményességét, hatékonyságát és gazdaságosságát értékelő teljesítményellenőrzéseket. Ezek az ellenőrzések elsősorban nem arra irányulnak majd, hogy egy iskola jól oktató-e, vagy egy kórház eredményesen gyógyít-e, hanem arra, hogy a gazdálkodásában – például a vagyongazdálkodásában – érvényesülnek-e az eredményesség, a hatékonyság, illetve a gazdaságosság követelményei.

A közpénzek felhasználása célszerűségi ellenőrzésének azonban nincsen nemzetközileg elfogadott módszertana és szabványrendszere. Ezért az Állami Számvevőszéknek magának kell kidolgoznia azt az ellenőrzési megközelítést és módszertant, amelynek segítségével a közpénzek felhasználásával szembeni második alkotmányos követelmény is ellenőrizhetővé válik. Ez a feladat teljes mértékben összhangban van az ÁSZ mandátumával, mivel az Állami Számvevőszék-

---

<sup>7</sup> Magyarország Alaptörvénye 43. cikk (1) bekezdés

ről szóló törvény egyértelműen rögzíti, hogy ellenőrzési módszereit az ÁSZ maga határozza meg<sup>8</sup>.

### 5. A közpénzek felhasználása célszerűségének ellenőrzése

Az első kérdés, amire választ kell keresnünk így hangzik: mennyivel több a célszerűség az eredményességnél? Az eredményességet úgy határoztuk meg, mint egy előre meghatározott cél elérésének a mértékét. A célszerűség ennél annyiban több, hogy magában foglalja a célnak az indokoltságát is. Egy tevékenység ugyanis lehet eredményes, de attól még nem célszerű. Például előfordulhat, hogy közpénzekből megépítenek egy kórházat, ami megfelel minden technológiai követelménynek, és a létrehozása a tervezett költségkereten belül maradt. Ebben az esetben a kórházépítést eredményesnek kell értékelnünk. Azonban lehet, hogy az adott térségben már eddig is elegendő, vagy akár túl sok kórház működött. Ebben az esetben a kórház megépítése nem minősíthető célszerűnek, hiszen az újabb kórházra nem lett volna szükség. Célszerűbb lett volna ezt a pénzt a járóbeteg-szakellátás vagy az alapellátás fejlesztésére, vagy bármilyen más valódi szükséglet kielégítésére fordítani.

Itt fogalmazódik meg a második kérdés, hogy van-e egy legfőbb ellenőrző intézménynek kompetenciája arra, hogy szakpolitikai döntések célszerűségét megkérdőjelezze. E kérdés megválaszolásához a kompetencia szó kettős jelentésére kell rámutatnunk. Arra, hogy a kompetencia egyaránt jelent hatáskört és képességet. A hatáskör esetében Magyarországon egyértelmű a jogi helyzet, hiszen a törvény az ÁSZ kötelességévé teszi a közpénzek felhasználása célszerűségének ellenőrzését. Következésképpen, ha egy program megvalósításához közpénzt használnak fel, akkor az ÁSZ-nak joga van a közpénz felhasználása célszerűségének a vizsgálatára. Ugyanakkor nagyon szerénytelen lenne azt feltételezni, hogy az ÁSZ minden szakmai döntés célszerűségét jobban meg tudja ítélni, mint a szakpolitikai döntéshozó. Ez nyilván nincs így. Következésképpen egy szakpolitikai döntés célszerűségének a megítélésénél az ÁSZ elsősorban azt tudja ellenőrizni, hogy a döntés meghozatalának módja megfelelt-e gondosság követelményeinek. Például készültek-e helyzetelemzések, hatástanulmányok a döntés megalapozása érdekében. Megvizsgálták-e más alternatívákat? A döntéshozatal során kizárták-e az összeférhetetlenséget. És folytathatnám még a felsorolást. A legtöbb ország, így Magyarország is törvényben, illetve kormányrendeletben szabályozza, hogy milyen módon kell egy jogszabály kiadását, egy stratégia megalkotását vagy egy beruházás elindítását előkészíteni. Ennek figyelembevételével egy egyszerű szabályszerűségi ellenőrzés keretében is megállapítható, hogy az előkészítés, és ezen belül a cél kijelölése megfelelt-e a jogszabályi követelményeknek.

Nyilván bonyolultabb a helyzet akkor, amikor egy nagy horderejű döntés kapcsán jogszabályi előírások nem szabályozzák a döntés-előkészítés folyamatát. Ilyenkor az ÁSZ alapos elemző és kutatómunka – például a nemzetközi jó gyakorlatok feltárása, a vonatkozó szakirodalom feldolgozása – alapján maga határozhatja meg a célok minősítésének kritériumait. Erre szolgált példát az Állami Számvevőszéknek az állami piacszervezésről szóló tanulmánya<sup>9</sup>, amely egy kritériumrendszert állított fel annak minősítésére, hogy egy adott tevékenység esetében milyen szempontok szerint ítéltető meg az, hogy az állam piacszervező beavatkozása, illetve annak egy adott formája célszerű-e (1. táblázat).

<sup>8</sup> Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXV. törvény 23. § (1) bekezdés.

<sup>9</sup> Köllödné G.M. – Pulay Gy. – Vargha B.T. (2016)

I. sz. táblázat: Az állami feladatellátás céljainak értékelése

Feladatellátás célja		Elvárt eredmény		
			Igen	Nem
klasszikus	közrend, közbiztonság, igazságszolgáltatás	pl. súlyos bűncselekmények számának csökkenése		
	társadalmpolitikai preferenciák	pl. születésszám növelése,		
	jogegyenlőség elve szerint nyújtott szolgáltatás	azonos minőségű oktatási/egészségügyi hozzáférés		
igazolható	gazdaságfejlesztés	pl. exportképesség növekedése, fizetési mérleg többlete		
	stratégiai fontosságú ágazat	ásványkincsek, olaj, energetika fölötti ellenőrzés		
	piaci kudarc kiküszöbölése	a szolgáltatás hiányának megszüntetése		
	természetes monopólium	hálózatos iparágak működtetése a közjó érdekében		
	externáliák	az externáliák költségeinek érvényesítése, pl. környezetvédelmi jellegű közterhek		
	kultúra	nemzeti kulturális értékek megőrzése		
	infrastrukturális	olyan beruházások, amelyet piaci befektető nem hajt végre		

Forrás: Köllödné G.M. – Pulay Gy. – Vargha B.T. (2016) 25. oldal

A táblázatban látható kritériumrendszert egyelőre csak elemzési céllal használjuk, és azt tartanánk szükségesnek, hogy a táblázatban felsorolt kritériumokat kormányzat alkalmazza akkor, amikor egy új állami feladat vállalásáról dönt. A hivatkozott tanulmány szerzői az 1. táblázatban bemutatott kritériumok mellett egy ún. cél-eszköz mátrixot is kidolgoztak, amely alkalmas annak az áttekintésére, hogy a kormányzat rendelkezik-e a kitűzött cél megvalósítására megfelelő eszközrendszerrel. Ha ugyanis a mátrix kitöltése hiányosságokat jelez, akkor vagy a hiányzó eszközöket kell pótolni vagy a célokon kell változtatni, hiszen ellenkező esetben a célok és az eszközök közötti összhang hiánya veszélyezteti a célok megvalósítását. Sok esetben éppen az ellenőrzés a hiányzó eszköz, azaz anélkül születnek döntések közpénzek felhasználásával megvalósuló programokról, hogy az ellenőrzés feltételei biztosítottak lennének.

## 6. A közpénzek felhasználásának célszerűsége, mint etikai követelmény

A célszerűség fogalma meghatározásának és ellenőrzésének a nehézségei láttán joggal merül fel a kérdés, hogy a jogalkotó miért ragaszkodott ennek a követelménynek a meghatározásához, amikor a közpénzek felhasználásának és ellenőrzésének az alapelveit az Alaptörvényben meghatározta, és három helyen is egybehangzóan rögzítette. Megítélésem szerint azért, mert a közpénzek felhasználásával szemben alapvető etikai követelmény a célszerűség. Miért? Azért, mert közpénzek maguktól általában nem keletkeznek. Közpénz akkor lesz, ha azt az állam közhatalmi eszközökkel valakitől (az állampolgároktól, a vállalkozásoktól, az importálóktól stb.) elvonja.

(kevésbé nyilvánvaló ez az állam ún. nem közhatalmi bevételei, például a tulajdonosi bevételei, járadék jellegű jövedelmei esetében, ezek azonban a közpénzeknek csak egy töredék hányadát teszik ki.) Valakinek a pénzének az elvonása azonban csak akkor tekinthető erkölcsösnek, ha az állam annak felhasználása révén nagyobb mértékben tud a társadalom jólétéhez hozzájárulni, mintha az elvont pénzt az eredeti tulajdonosok használták volna fel. Az állam tehát más pénzt – leginkább a saját állampolgárainak a pénzt – használja. Ebből logikusan következik, hogy a közpénzeket

- törvényesen, azaz a törvényekben rögzített célokra, a jogszabályokban előírtak betartásával,
- eredményesen, azaz a kitűzött céloknak megfelelően,
- átlátható módon, azaz az adófizetők által látható, nyomon követhető módon, és
- célszerűen, azaz társadalmilag hasznos célokra, és a célokat megvalósítva kell felhasználni.

Az ezeket a követelményeket nem teljesítő közpénz-felhasználás minden esetben etikátlan, adott körülmények esetében pedig hatalommal való visszaélés, pazarlás, lopás, korrupció vagy egyéb bűncselekmény. Ennek azonban messzemenő következményei vannak. Ha ugyanis az Alaptörvény alapelveiből indulunk ki – és az Állami Számvevőszék számára, amely mandátumát az Alaptörvényből kapja ez az egyetlen lehetséges kiindulópont – akkor a közpénzt, közvagyonot használó szervezet vezetőjének teljesítményét elsősorban annak alapján kell megítélni, hogy az általa vezetett szervezet mennyire teljesíti a közpénzek felhasználására vonatkozó alkotmányos követelményeket. A közzsféra bármely szervezete vezetőjének teljesítményét tehát nem az minősíti, hogy ő mennyire jó orvos, tanár vagy muzeológus, hanem az, hogy érvényesíti-e vezetői munkája során a törvényesség, az eredményesség és a célszerűség követelményét. Félreértések elkerülése érdekében ezt nem az ÁSZ találta ki, hanem a már említett Bkr. értelmében a vezetőnek minden évben írásban kell nyilatkoznia arról, hogy a belső kontrollrendszert megfelelően kialakította és gondoskodott a szervezet szabályszerű, eredményes, gazdaságos és hatékony működéséről. 2015. óta az ÁSZ rendszeresen ellenőrzi, hogy ezt a kötelezettségüket a vezetők teljesítik-e. A leggyakoribb megállapításunk az, hogy a nyilatkozatot megteszik, de az abban foglaltakat dokumentált intézkedésekkel nem tudják alátámasztani.

## 7. Etikus vezetés a közzsférában

Tapasztalatainkról tájékoztattuk az Országgyűlést is, amely úgy döntött, hogy az ÁSZ szélesítse a vezetői rendszerekre vonatkozó tanácsadó tevékenységét és támogassa az etikus közpénzügyi vezetőképzést. Az Országgyűlési határozat végrehajtása érdekében az etikus vezetés oktatása terén az ÁSZ katalizátor szerepet kíván játszani. Egyedül azonban ennek a feladatnak a megvalósítására nem képes. Ezért kötött együttműködési megállapodást elsőként a Miskolci Egyetemmel, illetve tervez további megállapodásokat kötni más egyetemekkel is.

Az oktatási tevékenységet azonban kutatásokkal is meg kell alapozni. A versenyszféréra kidolgozott teljesítménymérési és teljesítménymenedzsment rendszereket ugyanis nem célszerű egyszerűen adaptálni a közzsféra intézményeire. A versenyszféréában ugyanis a teljesítmény mértéke a profit. Igaz, a tudomány és sok helyen a gyakorlat is eljutott már addig a felismerésig, hogy a nyereségességet akkor lehet hosszabb távon is fenntartani, ha a vállalkozás tisztességesen, a stakeholderei érdekeit is figyelembe véve, társadalmi felelősségvállalás mellett működik. A felismerés nyomán egyre hangsúlyosabbá vált az etika oktatása a vezetőképzésben. Mindez azonban nem változtat azon, hogy a versenyszféréában a társadalmi elvárások teljesítése eszköze és nem célja a nyereség optimalizálására törekvő vállalkozásoknak. Ezzel szemben a közzsféra szervezeteinek alapvető rendeltetése a társadalmi elvárások teljesítése. Következésképpen teljesítményük mércéje is az, hogy a társadalmi elvárásokat – amelyeket meghatározó módon a jogszabályok és a tulajdonosi jog gyakorlójának döntései közvetítenek – mennyiben tudja a szervezet teljesíteni. A törvényes működés mellett azonban követelmény az eredményesség és a cél-

szerűség is. Ez utóbbiaknak pedig – amint arra korábban rámutattam – alapvető etikai tartalma van. Következésképpen a közszféra vezetői teljesítményének elválaszthatatlan része a vezetett szervezet integritása. A következő évek egyik kiemelt kutatási feladata egy olyan vezetőképzési tananyag tudományos megalapozása, amely az etikus vezetői magatartás és a vezetői teljesítmény mérése, értékelése szervesen összefonódik, nemcsak az elmélet, hanem a gyakorlat szintjén is.

### Hivatkozott irodalom

- DOMOKOS L. (2015): *Átláthatóság, elszámoltathatóság, integritás – az etikus közpénzügyi menedzsment három alapelve*. Polgári Szemle, 11. évfolyam, 4-6. szám pp.13-20.
- DOMOKOS L./PULAY GY. (2015): *Strengthening integrity against corruption: The Integrity Project of the State Audit Office of Hungary*. International Journal of Government Auditing 42:(3) pp. 22-26.
- DOMOKOS L./PULAY GY./GERGELY SZ./SZABÓ Z. GY. (2015): *Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közszférában*. Állami Számvevőszék, Budapest.
- KÖLLÖDNÉ G. M./PULAY GY./VARGHA B. T. (2016): *Tanulmány az állam piacszervező tevékenysége számvevőszéki ellenőrzése szempontjainak és fókuszterületeinek meghatározásához*. [https://asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek\\_tanulmanyok/2016/piacszerv\\_tanulmany.pdf?ctid=976](https://asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2016/piacszerv_tanulmany.pdf?ctid=976)
- NÉMETH E./MARTUS B. SZ./SZABÓ Z. GY./VARGHA B. T. (2016): *Integritás felmérés: Közintézmények*. Állami Számvevőszék, Budapest, 2016.  
[https://asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek\\_tanulmanyok/2016/2016\\_Integrit\\_\\_s\\_felm\\_\\_r\\_s.pdf?ctid=976](https://asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2016/2016_Integrit__s_felm__r_s.pdf?ctid=976)
- PULAY GY./MAROSI GY./VIDA C./FERENCZ K. ZS. (2016): *Elemzés a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok körében végzett integritás felmérés eredményeiről*. [https://asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek\\_tanulmanyok/2016/gt\\_integritas\\_tanulmany.pdf?ctid=976](https://asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2016/gt_integritas_tanulmany.pdf?ctid=976)
- PULAY GY. (2014): *A korrupció megelőzése a szervezeti integritás megerősítése által*. Pénzügyi Szemle, 59:(2) pp. 151-166.
- WARVASOVSKY T.(2016): *Milyen hópelyhekkel járul hozzá az Állami Számvevőszék a hófehér gazdaság létrehozásához*. Előadás a Nézőpont Intézet Gazdaságfehérítési Konferencián. Budapest, 2016. december 2.