



BELÜGYMINISZTERIUM



NEMZETGAZDASÁGI
MINISZTERIUM

MÓDSZERTANI ÚTMUTATÓ

a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztéséhez

A Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015-2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról szóló 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat 4. pont *d*) alpontja szerint az államigazgatási szervek körében meg kell teremteni a belső kontrollrendszer és a korrupciómegelőzést szolgáló belső intézkedések összhangját a szervezeti működés egészére vonatkozóan – beleértve a reál és gazdálkodási folyamatokat –, továbbá az ehhez szükséges jogszabályokat ki kell dolgozni.

A feladat végrehajtásának első mérföldköve az egyes kormányrendeleteknek a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztésével összefüggő módosításáról szóló 187/2016. (VII. 13.) Korm. rendelet elfogadása volt, amely összehangolta az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Intr.) és a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Bkr.) rendelkezéseit, annak érdekében, hogy mindkét rendelet végrehajtása hatékonyabb legyen úgy, hogy eközben az államigazgatási szervek adminisztrációs terhei ne nőjenek, illetve hosszú távon akár csökkenjenek is.

A feladat végrehajtásának második mérföldkövét jelenti az Intr. 8. §-ának felhatalmazása alapján a belügyminiszter által kiadott három módszertani útmutató, amelyek közül kettő (az I. és a III.) a nemzetgazdasági miniszter egyetértésével készült. Ez utóbbi két útmutató hiánypótló jellegű, míg a harmadik korábbi útmutatót vált fel, annak bevált elemei megőrzésével, de az integritásirányítási rendszer és a belső kontrollrendszer összehangolására tekintettel szemléletében teljesen megújulva.

Az útmutatók közvetlen célja, hogy a Bkr. és az Intr. hatálya alá tartozó szervek számára egyértelmű segítséget nyújtsanak a kormányrendeletekből adódó feladataik végrehajtásához, közvetve azonban céljuk az is, hogy rávilágítsanak, a feladatok jogszabályszerű végrehajtása nem öncélú tevékenység, hanem azok értelme, végső célja a szervezetek integritásának fejlesztése, az állam társadalmi céljának elérése és ezen keresztül az állampolgárok szolgálata.

2016. október

Jogszabályjegyzék

Áttv.	2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről
Hszt.	2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról
Pkbt.	2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről
Hjt.	2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról
Btk.	2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
Szabs. tv.	2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
Infotv.	2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
Ajbt.	2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról
Áht.	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
Kttv.	2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
Ksztv.	2010. évi XLIII. törvény központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 2009. évi CLIX. törvény az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján létrejött, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezmény és az azt kiegészítő jegyzőkönyvek, valamint az Európai Unióról szóló Szerződés 35. Cikkének (2) bekezdése alapján meg tett nyilatkozat kihirdetéséről 2004. évi XXIX. törvény az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról
Ket.	2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
Kjt.	1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról 187/2016. (VII. 13.) Korm. rendelet egyes kormányrendeleteknek a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztésével összefüggő módosításáról 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről

Intr.	50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről
Áhsz.	4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet az államháztartás számviteléről
Stratr.	38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról
Bkr.	370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről
Ávr.	368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet az államháztartásról törvény végrehajtásáról
NVSZ- statútum	293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
KAP- rendelet	Az Európai Parlament és a Tanács 1307/2013/EU rendelete (2013. december 17.) a közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 637/2008/EK és a 73/2009/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

Fogalomjegyzék

Belső kontroll koordinátor: a Bkr. 7. § (4) bekezdése alapján az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálására kijelölt szervezeti felelős. Amelyik szervezetben van integritás tanácsadó, ott azonos az integritás tanácsadóval.

Belső kontrollrendszer: a szervezeti célok megvalósítását segítő eszközök összessége. Egymásra épülő és egymást kiegészítő elemei a kontrollkörnyezet, az integrált kockázatkezelési rendszer, a kontrolltevékenységek, az információs- és kommunikációs rendszer valamint a monitoring.

Bűncselekmény: a Btk. által szankcionált cselekmény.

Bizonytalanság: jövőbeni eseményekkel kapcsolatos információhiány.

Csoportfacilitátor: csoporton belüli folyamatok segítője.

Csoportmunka: transzformatív változás elérésére irányuló beavatkozási stratégia.

Dialógus: olyan csoportos kommunikációs mód, amelyben minden csoporttag véleményét komolyan veszik és megfontolják. A konszenzushoz való eljutás előfeltétele.

Egyenes szándék: olyan magatartás, melynek következményeit tanúsítója kívánja.

Ellenőrzési nyomvonal: a költségvetési szerv működési folyamatainak szöveges, táblázatokkal vagy folyamatábrákkal szemléltetett leírása, amely tartalmazza különösen a felelősségi és információs szinteket és kapcsolatokat, irányítási és ellenőrzési folyamatokat, lehetővé téve azok nyomon követését és utólagos ellenőrzését.

Eshetőleges szándék: olyan magatartás, melynek következményeibe tanúsítója belenyugszik.

Etikai vétség: valamely etikai kódex – például a Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe vagy a Magyar Rendvédelmi Kar Hivatásetikai Kódexe – által szankcionált cselekmény.

Facilitátor: folyamatsegítő.

Fegyelmi vétség: foglalkoztatási jogviszonyt szabályozó törvény (pl.: Kttv., Áttv., Hszt., Hjt.) által szankcionált cselekmény.

Folyamat: a szervezet által végrehajtott tevékenységsor. Általában technikai változásokat létrehozó folyamatokat értünk alatta, de vannak transzformatív változásokat létrehozó folyamatok is.

Folyamatfacilitátor: a szervezeten belüli – transzformatív változásra irányuló – folyamatok segítője.

Folyamatgazda: az adott folyamatleírás létrehozásáért felelős személy, aki általában is felel a folyamat kialakításáért, dokumentálásáért és fejlesztéséért.

Folyamatleírás: a folyamattal kapcsolatos összes lényeges információ, valamint a folyamatba tartozó tevékenységek lépésenkénti leírása.

Folyamatmenedzser: folyamatmenedzser feladatokat ellátó szakember. Többek között szervezi a szervezeti folyamatok azonosítását és leírását is.

Folyamatmenedzserment: a szervezeti folyamatok és a szervezet állandó hozzáillesztése a külső igényekhez és a tágabb értelemben vett környezeti elvárásokhoz.

Folyamat térkép: a szervezeti célok, valamint a szervezeti fő- és részfolyamatok egymás közötti kapcsolatrendszerének leírása és szemléltetése.

Folyamat ábra: szimbólumsorozat, amely leírja hogyan, milyen logikai sorrendben és lépésekben kell egy adott tevékenységet, feladatot elvégezni.

Főfolyamat: a szervezet által végzett tevékenységek legnagyobb csoportjai, általában szervezeti – külső és belső – funkciókkal azonosítható. Folyamat ábrában általában nem lehetséges megjeleníteni.

Gondatlanság: olyan magatartás, melynek lehetséges következményeit tanúsítója előre látja, de könnyelműen bízik azok elmaradásában, vagy a következményeket azért nem látja előre, mert a tőle elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztja.

Hanyag gondatlanság: olyan magatartás, melynek lehetséges következményeit tanúsítója azért nem látja előre, mert a tőle elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztja.

Hatósági eljárás: Ket. szerinti eljárás.

Hiányosság: valamely követelménynek vagy elvárásnak való meg nem felelés.

Információs és kommunikációs rendszer: a szervezeten belüli vertikális és horizontális, valamint formális és informális, információs (egyirányú) és kommunikációs (kétirányú) információtovábbítási csatornák rendszere.

Integrált kockázatkezelési folyamat: az integrált kockázatkezelési rendszer működése.

Integrált kockázatkezelési intézkedési terv: az integrált kockázatkezelési folyamat eredményeként létrejövő kockázatkezelési intézkedési terv, amely a szervezet céljaival kapcsolatos valamennyi olyan kockázat kezelését magában foglalja, amelyek kezelése a szervezet kockázati tűréshatárára tekintettel indokolt.

Integrált kockázatkezelési rendszer: folyamatalapú kockázatkezelési rendszer, amely a szervezet minden tevékenységére kiterjed, egységes módszertan és eljárások alkalmazásával, a szervezet célkitűzéseinek és értékeinek figyelembevételével biztosítja a szervezet kockázatainak teljes körű azonosítását, azok meghatározott kritériumok szerinti értékelését, valamint a kockázatok kezelésére vonatkozó intézkedési terv elkészítését és az abban foglaltak nyomán követését.

Integritás: személyes vagy szervezeti integritás. Általában szervezeti integritást értünk alatta.

Integritás tanácsadó: a hivatali szervezet vezetője által az integritási és korrupciós kockázatok kezelésében való támogatásra és az integritásirányítási rendszer és a belső kontrollrendszer egyes elemei működtetésének koordinálására kijelölt, az államigazgatási szervnél foglalkoztatott személy.

Integritási és korrupciós kockázatok felmérése: az Intr. 3. § (1) bekezdése által előírt kockázatfelmérés. Az integritásfejlesztési ciklus eleme.

Integritási és korrupciós kockázatok kezelésére szolgáló intézkedési terv: az Intr. 3. § (1) bekezdése által előírt intézkedési terv. Az integritásfejlesztési ciklus eleme.

Integritási kockázat: az államigazgatási szerv célkitűzéseit, értékeit, elveit sértő vagy veszélyeztető visszaélés, szabálytalanság, vagy egyéb esemény lehetősége.

Integritásjelentés: az Intr. 3. § (2) bekezdése által előírt jelentés, amely az integritási és korrupciós kockázatok kezelésére szolgáló intézkedési terv végrehajtását és eredményeit foglalja össze. Az integritásfejlesztési ciklus eleme.

Integritásirányítási rendszer: az irányítási és vezetési rendszer funkcionális alrendszere, amely az államigazgatási szerv integritás alapú működésének megteremtésében részt vevő személyek és csoportok tevékenységének összehangolásával, a Bkr. szerinti kontrollkörnyezethez illeszkedve biztosítja a szervezeti kultúra egységét az értékek, elvek, célkitűzések és szabályok meghatározása, a követésükhöz szükséges útmutatás és tanácsadás, a megfelelés nyomon követése és szükség esetén kikényszerítése útján.

Interjú: két vagy több ember beszélgetése, melynek célja, hogy az interjú készítői az interjú alanyától információkat nyerjenek egy meghatározott témakörben.

Intézkedési terv: ha a szöveggörnyezetből más nem következik, az integritási és korrupciós kockázatok kezelésére szolgáló intézkedési terv.

Kérdőív: adatgyűjtési eszköz, amely az adatközlők válaszainak rögzítésére szolgál, általában strukturált, előre rögzített kérdéssorok mentén.

Kihatás: annak a hatásnak a mértéke és iránya (negatív vagy pozitív), amelyet egy esemény bekövetkezése a szervezeti célok elérésére gyakorol.

Kiscsoportos beszélgetés: egyszeri moderált brainstorming a kockázatok azonosítása érdekében.

Kitettség: a valószínűség és a kihatás – valamilyen módon – egyesített mértéke.

Kockázat: a jövőben valamilyen valószínűséggel bekövetkező esemény, ami bizonyos mértékben, negatív vagy pozitív irányban befolyásolja a szervezeti célok elérését.

Kockázati tényező: kockázat okaként azonosítható körülmény.

Kockázati univerzum: a szervezeti kockázatkezelés szempontjából jelentőséggel bíró dolgok összessége. Gyakorlatilag a folyamattérképpel azonos.

Kockázatkezelési intézkedési terv: az azonosított, és a kockázati tűréshatárt meghaladó kockázatokkal szembeni válaszintézkedések összessége. Általában az integrált kockázatkezelési rendszer keretében elkészített integrált kockázatkezelési terv.

Kockázatkezelési rendszer: mechanizmusok rendszere, amelyek lehetővé teszik a szervezet tevékenysége alapján kialakított célokra ható negatív hatások vagy lehetőségek felismerését, elemzését és kezelését. Általában integrált kockázatkezelési rendszert értünk alatta.

Kockázatkezelési stratégia: egyes kockázatokkal kapcsolatos, tudatosan választott magatartás.

Kockázatmenedzser: a kockázatok kezelésének szervezéséért felelős személy.

Kockázati tűréshatár: a kockázati kitettségnek az a szintje, amely felett a hivatali szervezet vezetője mindenképpen válaszintézkedést kíván tenni a felmerülő kockázatokra.

Konszenzus: egyetértés vagy megegyezés egy adott csoport tagjai között. A konszenzushoz való eljutás azzal jár együtt, hogy minden egyes csoporttag véleményét komolyan veszik és megfontolják.

Kontrollkörnyezet: a vezetők és alkalmazottak belső kontrollokhoz való viszonyának, tudatosságának külső szemlélő számára megfigyelhető jelei. A kontrollkörnyezet magában foglalja az egyéni és szervezeti integritás fejlesztését, az etikai értékeket, az érintettek szakmai kompetenciáját, a szervezet vezetésének filozófiáját és stílusát, a felelősségi körök kijelölésének, a beszámoltatásnak, valamint teljesítményértékelésnek a módszereit, továbbá a vezetők vezetési tevékenységének minőségét. Beletartoznak ugyanakkor a szervezet tevékenységét szabályozó intézkedések, a szabályozók rendszere és a szervezetet leíró dokumentumok is.

Kontrolltevékenység: mindazok az eljárások, amelyek biztosítják, hogy a vezetés által megfogalmazott célok és elvárások végrehajtásra kerüljenek, és az azokat veszélyeztető kockázatokat a tevékenység során a szervezet kezelje. A kontrolltevékenységek a kockázatok kezelésének eszközei.

Koordináció: a szervezet tagjai cselekvésének összehangolása.

Korrupció: az integritás hiánya.

Korrupciós cselekmény: olyan szervezeti integritást sértő cselekmény, amelyet a Btk. is szankcionál.

Korrupciós kockázat: olyan integritási kockázat, amely korrupciós cselekmény bekövetkezésének a lehetőségét jelenti.

Közérdekű bejelentés: olyan körülményre irányuló figyelemfelhívás, amely körülmény orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.

Lehetőség: a szervezeti célok elérése szempontjából pozitív kihatású kockázat.

Monitoring: nyomon követési mechanizmusok rendszere, amely lehetővé teszi, hogy a folyamatok és a belső kontrollrendszer folyamatos megfigyelés és értékelés alatt álljon, így a szervezet kontrollrendszere rugalmasan tud reagálni a változó külső és belső körülményekhez.

Panasz: olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá. A panasz javaslatot is tartalmazhat.

Probléma: a szervezeti célok elérését már jelenleg is akadályozó körülmény.

Részfolyamat: egy főfolyamatba tartozó, elkülönülő eredménnyel járó, egymáshoz kapcsolódó tevékenységek láncolata. Minden esetben lehetséges folyamatábrával ábrázolni.

Szabálysértés: a Szabs. tv. által szankcionált cselekmény.

Szabálytalanság: a szervezeti integritást sértő esemény korábbi elnevezése.

Szándékosság: olyan magatartás, melynek következményeit tanúsítója kívánja, vagy e következményekbe belenyugszik.

Személyorientált koordináció: egyrészt személyes hatásgyakorlás másokra egy cél iránti közös erőfeszítés érdekében, másrészt a közös értékek és célok folyamatos kimunkálása és a körülményekhez igazítása. Az angol „Leadership” kifejezésnek megfeleltethető.

Személyes integritás: egy személynek az általa vallott értékeknek megfelelő viselkedése.

Szervezeti integritás: az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése.

Szervezeti integritást sértő esemény: minden olyan esemény, amely a szervezetre vonatkozó szabályoktól, valamint a jogszabályi keretek között a költségvetési szerv vezetője és az irányító szerv által meghatározott szervezeti célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működéstől eltér.

Szervezeti integritást sértő eseményre vonatkozó bejelentés: olyan közérdekű bejelentés, amely az adott szervezet integritását sértő eseményre vonatkozik.

Szervezeti kultúra: a szervezetben megjelenő értékek, attitűdök, szokások, vélekedések, hiedelmek összefüggő rendszere, amelynek közvetve és közvetlenül tapasztalható részei (nyilvánvaló és rejtett, nehezen felismerhető elemei) is vannak.

Technikai változás: olyan szervezeti változás, amely a szervezet működési módját érdemben nem változtatja meg, csak valamely részelem korrekcióját célozza. Technikai változás esetében valamilyen változás van a szervezetben, de maga a szervezet valójában nem változik.

Technikai koordináció: jellemzően formalizált, dokumentált eszközökkel történő szervezeti koordináció.

Transzformatív változás: olyan szervezeti változás, amely érdemben változtatja meg a szervezet működési módját. Transzformatív változás esetében maga a szervezet is változik.

Tudatos gondatlanság: olyan magatartás, melynek lehetséges következményeit tanúsítója előre látja, de könnyelműen bízik azok elmaradásában.

Valószínűség: egy esemény bekövetkezésének esélye.

Veszély: a szervezeti célok elérése szempontjából negatív kihatású kockázat.

Vezetői nyilatkozat: a Bkr. 11. § (1) bekezdése által előírt, a Bkr. 1. melléklete szerinti, a belső kontrollrendszer működéséről szóló vezetői nyilatkozat.

I. RÉSZ

Módszertani útmutató a kontrollkörnyezet és az integrált kockázatkezelési rendszer kialakításához

2016. október

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

Tartalom

1. Bevezető.....	2
1.1. Az útmutató célja.....	2
1.2. A terminológia egységesítése – új fogalmak bevezetése.....	4
1.2.1. Integritást sértő esemény	4
1.2.2. Szervezeti kultúra	5
1.2.3. Az integrált kockázatkezelési rendszer és a folyamatgazdák.....	8
2. Kontrollkörnyezet kialakítása.....	11
2.1. A kontrollkörnyezet és összetevőinek bemutatása	11
2.1.1. A vezetés filozófiája és stílusa	11
2.1.2. A célok kitűzése, beszámoltatás, teljesítményértékelés	12
2.1.3. Az integritás és etikai értékek.....	15
2.1.4. Elkötelezettség a szakértelem mellett.....	16
2.1.5. A tevékenységhez illeszkedő szervezeti struktúra.....	18
2.1.6. Belső szabályzatok kialakítása, a felelősségi- és feladatkörök meghatározása..	19
2.1.7. Hatékony szervezet irányítás kialakítása	20
2.1.8. A kockázati tűréshatár meghatározása	21
2.2. A feladatmegosztás a szervezeten belül – ki, miért felelős a kontrollkörnyezet kialakításában	23
2.3. A folyamatok azonosításának módszertana és gyakorlata	26
2.3.1. A folyamatok feltérképezése és leírása	26
2.3.2. Folyamattérkép	27
2.3.3. Folyamatleírás elkészítése	29
2.3.4. A folyamatábra készítés technikája	30
2.3.5. Ellenőrzési nyomvonalak elkészítése	34
3. Az integrált kockázatkezelési rendszer kialakítása.....	36
3.1. Az integritás tanácsadó koordinációs tevékenysége.....	38
3.2. Feladatmegosztás a szervezeten belül – ki, miért felelős a kockázatkezelési rendszer kialakításában és működtetésében	43
3.3. A kockázatkezelés módszertana és lépései.....	45
3.3.1. Alapfogalmak	45
3.3.2. A kockázati univerzum meghatározása	47
3.3.3. Kockázatok azonosítása, a kockázatok megfogalmazása.....	48
3.3.4. Kockázatértékelési Kritérium Mátrix	50
3.3.5. Kockázatok értékelése	53
3.3.6. Kockázati Térkép.....	56
3.3.7. Kockázatkezelési stratégiák.....	57
3.3.8. Az Integrált Kockázatkezelési Intézkedési terv.....	59

1. Bevezető

1.1. Az útmutató célja

A Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015-2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról szóló 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat (a továbbiakban: Korm. határozat) 4. pont d) alpontja előírta, hogy meg kell teremteni a belső kontrollrendszer és a korrupciómegelőzést szolgáló belső intézkedések összhangját a szervezeti működés egészére vonatkozóan – beleértve a reál és gazdálkodási folyamatokat –, továbbá az ehhez szükséges jogszabályokat ki kell dolgozni.

A fentiekkel összhangban a Bkr. és az Intr. módosításának célja a párhuzamosságok kiszűrése és az összhang megteremtése volt a szóban forgó két rendelet között. A módosítást szakértői munkacsoport készítette elő, annak érdekében, hogy a korábbi két szabályozás, valamint a két terület összefüggéseiből eredő szinergiák kihasználhatóak legyenek. Első lépésként tehát fontos volt annak tudatosítása, hogy a belső kontrollrendszer és az integritásmenedzsment között szoros kapcsolat van, amelyet a két rendelet által alkalmazott terminológia egységesítése követett.

A belső kontrollrendszerre vonatkozó szabályokat egységesen a Bkr. tartalmazza. A belső kontrollrendszer mint folyamatrendszer a szervezet céljainak elérésében segíti a vezetést, annak kialakítása, működtetése és fejlesztése a költségvetési szerv vezetőjének a felelőssége. A belső kontrollrendszer elemei a kontrollkörnyezet, a kockázatkezelési rendszer, a kontrolltevékenységek, az információs és kommunikációs rendszer, valamint a nyomon követési (monitoring) rendszer, melynek folyamatos működtetése és fejlesztése a vezetés feladata. Az államháztartási belső kontrollrendszerre vonatkozóan az államháztartásért felelős miniszter standardokat ¹ alakított ki és tett közzé, amelyek megfelelnek az európai uniós követelményeknek. A belső kontrollrendszerre vonatkozó részletes gyakorlati útmutatást az államháztartásért felelős miniszter által kiadott Belső Kontroll Kézikönyv² tartalmazza.

A COSO ³ által definiált belső kontroll keretrendszer 5 eleme (kontrollkörnyezet, kockázatkezelés, kontrolltevékenységek, információ és kommunikáció, monitoring) nem

¹ <http://allamhaztartas.kormany.hu/download/d/1b/01000/bkstand12k%C3%B6zz%C3%A9.pdf>

² Jelen útmutató kidolgozásakor módosítás alatt áll, kiadását követően elérhető lesz alábbi linken: <http://allamhaztartas.kormany.hu/belso-kontroll-szakmai-anyagok>

³ COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission): A belső kontrollrendszerek gyors fejlődését eredményező tendencia az Egyesült Államokból indult. A gazdasági folyamatok fejlődése új kihívásokat hozott magával: a mind földrajzilag, mind üzemszervezés és termékskálák szintjén hatalmas méretűre nőtt szervezetek egyre komplexebbé is váltak, emiatt az irányításuk már az operatív vezetés számára is nehézségekbe ütközött. Nem beszélve a tulajdonosokról, akik térben és időben is egyre távolabb kerültek az erőforrásokat irányító menedzsment döntéseitől, illetve a tényleges működési folyamatoktól. A befektetők sokkal nagyobb transzparenciát, és arra vonatkozóan is bizonyosságot vártak már el, hogy a vezetés naprakészen ismeri és kezeli kockázatait és rendelkezik azokkal a belső kontroll mechanizmusokkal, amelyek biztosítják a célok

egymást követő tevékenységek sorozata, hanem egymást kiegészítő, egymással szoros kölcsönhatásban álló mechanizmusok halmaza. Vegyük sorra röviden a belső kontrollrendszer egyes elemeit, annak érdekében, hogy megértsük a belső kontrollrendszer alapkoncepcióját, logikáját.

Az integritás fontos alapelve a jó kormányzásnak, szervezeti szinten pedig a belső kontrollrendszernek, amelyet a szervezet minden tevékenységében érvényesíteni kell. Az integritás az előzőekben ismertetett COSO modell 17 alapelvének⁴ egyike, amely a modellen belül a kontrollkörnyezetben helyezkedik el. A Bkr. módosításában az integritás fontosságának további hangsúlyozása érdekében kiegészítésre kerültek a kontrollkörnyezetre vonatkozó rendelkezések, illetve az integritás tanácsadók feladatköre is kibővült a kontrollrendszerrel kapcsolatos egyes koordinációs feladatok ellátásával. Ennek azért van jelentősége, hogy rendszerbe helyezzük a belső kontrollrendszer és az integritás összefüggését, másrészt erősítsük az integritás tanácsadók pozícióját.

A szervezet integritásának megteremtését a belső kontrollrendszer megfelelő kialakítása nagyban támogatja, mivel az elvi és eszköztári szinten is tartalmazza azokat az elemeket, amelyek az integritási szint növeléséhez elengedhetetlenek. Ebből következik, hogy az integritás tanácsadóknak nagyon jól kell ismerniük a szervezetet és annak belső kontrollrendszerét, amelyben a tevékenységüket végzik. A szervezet elválaszthatatlan része a belső kontrollrendszer, amelynek ismerete lehetővé teszi az egész szervezet tevékenységének, folyamatainak, belső és külső kapcsolatrendszerének átlátását. Ennek az átlátásnak, a folyamatok és kockázatok magasabb fokú ismeretének köszönhetően az integritás tanácsadók magasabb színvonalon lesznek képesek ellátni a feladatkörüket. Természetesen ez nem történhet meg a szervezet vezetőinek elkötelezettsége, és a szervezeti egységek bevonása, együttműködése nélkül. Az integritás tanácsadó vagy ahol nem kötelező az integritás tanácsadó kinevezése, ott a belső kontroll koordinátor, semmi esetre sem veszi át a költségvetési szerv vezetőjének felelősségét a belső kontrollrendszer kialakításában és működtetésében, hanem a koordinációs tevékenysége által biztosítja a szervezeti egységek bevonását és támogatja a szervezet vezetőjét a kontrollrendszer megfelelő kialakításában és működtetésében.

Az útmutató célja tehát a szervezet vezetőinek, folyamatgazdáinak, munkatársainak, valamint az integritás tanácsadók/belső kontroll koordinátorok részére gyakorlati segítség nyújtása a jogszabály módosításból eredő, illetve a már korábban is fennálló jogszabályi elvárások teljesítéséhez.

elérését és a tulajdonosi érdekek védelmét. E folyamatok láttán az angolszász országokban, elsősorban Angliában és Amerikában felismerték, hogy nagy szükség van a befektetői bizalom erősítésére, ezért mindkét helyen speciális bizottságokat állítottak fel. A bizottságok számos olyan javaslatot fogalmaztak meg, amelyek a belső kontrollokat érintik (kontrollkörnyezet, etikai kódex, ellenőrzési bizottságok, belső ellenőrzés stb.). A jelentés azonban értelmezési nehézségeket vetett fel a gyakorlati alkalmazással kapcsolatban mind a törvényhozás, mind a tulajdonosok, mind az operatív vezetés, mind pedig a könyvvizsgálók részéről. Ezért a munka befejezését követően létrejött egy önkéntes és non-profit alapon szerveződő szakértői csoport, amelyet COSO-nak neveztek el. A COSO célja az volt, hogy a belső kontrollokkal kapcsolatos koncepciókat, definíciókat és módszereket, valamint az ezzel kapcsolatos vezetői feladatokat és kötelezettségeket egységes rendszerbe foglalja, elősegítve, hogy az összes érintett egységesen, egymást értve tudja kezelni a belső kontrollok kérdéskörét.

⁴ <http://www.coso.org/documents/COSO-2015-3LOD-PDF.pdf>

1.2. A terminológia egységesítése – új fogalmak bevezetése

1.2.1. Integritást sértő esemény

Az integritás fogalmát az Intr. definiálja a következőképpen: az államigazgatási szerv a rá vonatkozó szabályoknak, valamint a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése. A szervezet és az egyén szintjén is megvalósuló integritás a munkafolyamatok során a közérdek mindenkori előtérbe helyezését biztosítja az egyéni érdekekkel szemben, így végső soron sarokköve annak, hogy a szervezet társadalmi rendeltetését betöltve, pártatlanul, tisztességesen, szakmailag professzionális módon, átláthatóan és elszámoltathatóan lássa el a feladatait. Az állami szervek integritási alapelveknek megfelelő működése ekként a Jó Állam és a Jó Kormányzás alapja; a korrupció pedig legtágabb értelemben – és különösen a fogalom eredetét alapul véve – az integritás sérelmével azonosítható (ezen értelmezés mellett a „korrupciómentesség” és az „integritás”, bár eltérő – negatív, illetve pozitív – jelentéstartalommal, de voltaképp ugyanazt a fogalmi kört fedi le, vagyis az integritás a korrupció hiányát jelenti).

A korábbi szabályozásban a Bkr. kötelezően előírta a szabálytalanságkezelési szabályzat elkészítését, és ezzel párhuzamosan az Intr. is előírta, hogy a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra és integritási, valamint korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadására és kivizsgálására általános eljárásrendet kell kialakítani, amely kiterjed a bejelentések előzetes értékelésére, a bejelentés kivizsgálásához szükséges információk összegyűjtésére, az érintettek szükség esetén történő meghallgatására, a vonatkozó dokumentumok átvizsgálására, a szükséges intézkedések megtételére, jogkövetkezmények alkalmazására, a bejelentő szervezeten belüli védelmére, illetve elismerésére, valamint a számára – amennyiben elérhetősége rendelkezésre áll – a vizsgálat eredményéről való visszajelzésre.

Korábban a szabálytalanság fogalmát csak az európai uniós támogatások lebonyolítására vonatkozó jogszabályok határozták meg. A korábbi államháztartási kontrollokra vonatkozó útmutatások a következőképpen írták le: **a szabálytalanság valamely létező szabálytól (törvény, rendelet, utasítás, szabályzat stb.) való eltérést jelent**, amely az államháztartás működési rendjében, a költségvetési gazdálkodás bármely gazdasági eseményében, az állami feladatellátás bármely tevékenységében, az egyes műveletekben előfordulhat. Fogalomköre széles, a korrigálható mulasztások vagy hiányosságok, illetve a fegyelmi, szabálysértési, büntető, illetve kártérítési eljárás megindítására okot adó cselekmények egyaránt beletartoznak, és a költségvetési szerv számára kiemelt kockázatot jelentenek. Ez összhangban áll azzal, hogy az Európai Unió, a költségvetés szempontjából azokat a cselekményeket sorolja a szinonim fogalomként és azonos tartalommal kezelt csalás (szabálytalanság) kategóriájába, amelyek kárt okoznak (okozhatnak) az Unió költségvetésének. Az államigazgatási szerveknél a

szabálytalanságok kezelésére vonatkozó követelmény az Európai Unióhoz való csatlakozást megelőző jogharmonizáció során épült be a hazai szabályozásba. Az uniós meghatározás egyértelműen azokat a súlyosabb szabálytalanságokat kezeli csalásként, amelyek feltételezik a szándékosságot. Ezeket a súlyos, szándékos szabálytalanságokat (csalás, sikkasztás, vesztegetés, félrevezetés, tudatos károkozás, korrupció, költségvetési csalás) a magyar joggyakorlat külön-külön értelmezi és kezeli.

Félreértésekre adhatott okot az eltérő terminológia. Egyrészt a tapasztalat azt mutatta, hogy a jogalkalmazók körében az a nézett alakult ki, hogy a szabálytalanság csak az írott szabályok megsértését jelenti, így szűkített értelemben használták ezt a kifejezést. Emellett az Intr. hatályba lépésekor sokakban felmerült a kérdés, hogy a két rendelet azonos dolgot szabályoz-e vagy két külön eljárásrendet kell kialakítani. Ennek feloldása érdekében a két rendelet összehangolása során az volt a kiindulási pont, hogy a két rendelet által szabályozott „rendellenességeket” azonos módon, egy eljárásrend keretében célszerű szabályozni. Ennek érdekében bevezetésre került a mindkét területet magába foglaló egységes eljárásrend – a szervezet integritását sértő események kezelése eljárásrendjének – elkészítésére vonatkozó előírás, de ehhez szükséges volt a terminológiai harmonizálása is. Habár a „szabálytalanság” fogalma a Bkr.-ben is mint gyűjtőfogalom jelent meg, helyette a szakértői egyeztetések eredményeképpen, az értelmezést segítő, a Bkr.-ben definiálásra került a „szervezet integritását sértő esemény” kifejezés, amely úgy lett meghatározva, hogy mindenki számára egyértelművé tegye, hogy a korábbi „szabálytalanságok” fogalmi körét, beleértve az íratlan és egyéb értékalapú szabályok megsértésének eseteit is lefedi, tehát megfelel az „integritás” legszélesebb értelemben vett definíciójának.

1.2.2. Szervezeti kultúra

*A vállalatban belül gyakorolt vezetési stílus és a vállalati élet szokásainak összessége.⁵
Szervezet, stratégia, munkaerő, vezetési stílus, rendszerek, eljárások, koncepciók, értékrendszer.⁶
Tudat, szemlélet, vezetési elvek, szervezet működése, munka-környezet, technika, technológia,
alkalmazkodó képesség.⁷
Előfeltevés, hiedelmek, értékek, rituálék, szimbólum, tárgyak⁸*

A szervezeti kultúra fogalmát a vezetéstudomány jeles képviselői különféleképpen határozták meg. A szervezeti kultúra lényegében egyfajta összetartó erő, látható és láthatatlan elemekkel. A szervezeti kultúra alatt a szervezetben megjelenő értékek⁹, attitűdök, szokások, vélekedések, hiedelmek összefüggő rendszerét értjük, amelynek közvetve és közvetetten tapasztalható részei

⁵ Réthy I.-Radó A. ~ Károly Róbert Főiskola, Gazdálkodási Kar, Marketing és Vezetéstudományi Tanszék, Gyöngyös, 2004

⁶ Peters, T. J.: *A siker nyomában. Közgazdasági és Jogi Kiadó Budapest, 1990*

⁷ Joó L.: *A vállalati kultúra a gazdasági sikerek szolgálatában. Szakszervezetek Fővárosi Művelődési Háza Budapest, 1987*

⁸ Bakacsi-Balaton-Dobák-Máriás (szerk.): *Vezetés- szervezés. Aula. Budapest, 1991*

⁹ **Értékek alatt a szervezet célkitűzéseit, stratégiáját és a kialakítani kívánt szervezeti kultúrát összekötő értékrendet kell érteni.**

vannak. A szervezeti kultúra hat a szervezeti tagok viselkedésére, attitűdjére, mivel alakítja a szervezet atmoszféráját, azt, hogy hogyan bánik tagjaival, céljaival, környezetével és ezáltal befolyásolja a szervezet eredményességét, a változásokhoz való alkalmazkodóképességét¹⁰.

Ha végigvesszük a COSO modell öt elemét és alapelveit, akkor egyértelműen felismerhető, hogy a szervezeti kultúra kiépítéséhez szükséges elemek a belső kontrollrendszerben a kontrollkörnyezet elemei között találhatóak meg. A nemzetközi standardok értelmezése szerint a kontrollkörnyezet („tone at the top”¹¹) meghatározza egy szervezet felső szintű vezetésének az egész szervezetre kiható stílusát, a vezetők és alkalmazottak belső kontrollokhoz való viszonyát, tudatosságát. A kontrollkörnyezet kialakítása azért fontos, mert ez adja meg az egész szervezet működésének a kereteit, fekteti le a szervezeti kultúra alapkövét. A kontrollkörnyezetet sokféleképpen lehet jellemezni, az egyes elemeit további részekre bontani, hangsúlyozva ezzel az egyes elemek jelentőségét, de mindenképp tartalmazza – függetlenül a csoportosítás szempontjától – az alábbi összetevőket:

- a **vezetés filozófiája és stílusa**,
- a **célok** kitűzése, beszámoltatás, teljesítményértékelés,
- az egyéni és szervezeti **integritás és etikai értékek**,
- **elkötelezettség a szakértelem mellett** - az emberi erőforrásokkal kapcsolatos politika és gyakorlat (humánpolitika),
- a tevékenységhez illeszkedő **szervezeti struktúra**,
- **belső szabályzatok kialakítása**, a felelősségi körök kijelölése, a kapcsolódó feladatkörök pontos meghatározása és a munkatársakkal való megismertetése,
- hatékony **szervezet irányítás** kialakítása - a **folyamatok és a résztvevők megfelelő megtervezése, megszervezése** és a feltételek ésszerű biztosítása,
- kockázati **tűrőhatár** meghatározása.

A fenti felsorolásban jól beazonosíthatók azok az elemek, amivel a korábbiakban a szervezeti struktúrát jellemeztük. Az erős szervezeti kultúra kialakításának tehát feltétele a megfelelő kontrollkörnyezet kialakítása. A kontrollkörnyezet, a szervezeti kultúra lényegében azt a közeget teremti meg, amiben az integritás megvalósulhat. A Bkr. alapján a költségvetési szerv vezetője köteles olyan kontrollkörnyezetet kialakítani, amelyben:

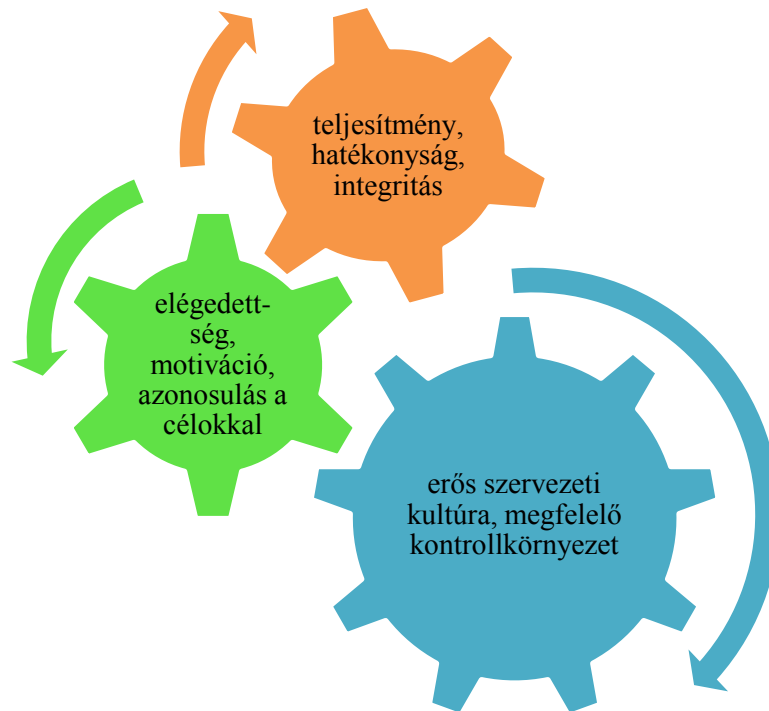
- világos a szervezeti struktúra, a folyamatok átláthatóak,
- egyértelműek a felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok,
- meghatározottak, ismertek és elfogadottak az etikai elvárások a szervezet minden szintjén,
- átlátható a humánerőforrás-kezelés,
- biztosított a szervezeti célok és értékek irányában való elkötelezettség fejlesztése és elősegítése.

Vezetéstudományi kutatások bizonyítják, hogy az erős szervezeti kultúra erősíti a szervezet munkatársainak lojalitását, a célokkal való azonosulást, a csoportkohéziót, ezáltal magasabb fokú

¹⁰ Kovács és mtsai, 2005

¹¹ A vezetés példamutatását jelenti, arra utal, hogy a vezetés „hangneme”, hozzáállása befolyásolja a szervezet munkatársainak magatartását.

tudatosságot, stabilitást és egyszerűséget eredményez. Robbins, Judge (2007) szerint az erős kultúrájú szervezet magasabb teljesítményre képes, és a szervezet tagjai körében nagyobb megelégedettséget eredményez. Az erős szervezeti kultúra, a közösen osztott értékek fokozzák a szervezet céljaival való azonosulást, emelik a teljesítményt, motiváló erejűek a munkatársak számára. A munkatársak hosszabb távú megtartásával együtt jár az, hogy a szervezet hatékonyabban képes felhasználni a múltbeli tapasztalatait, vagyis fokozott tanulási kompetenciát eredményez.



Ezzel szemben a gyenge szervezeti kultúrákat rövid-távú gondolkodás, erkölcsi problémák, következetlenség, érzelmi kitörések, „klikkesedés” (zárt szubkultúrák) a klikkek közötti versengés és elitizmus jellemzi. A kulturális váltás egy meglehetősen összetett, gyakran fájdalmas, de minden esetben hosszantartó (6-10 év) folyamat, mégis bizonyos helyzetekben szükségessé válhat, hogy nagy következetességgel a szervezet kialakult kultúráját a vezetés tudatosan megváltoztassa. Ilyen helyzetek alakulhatnak ki olyankor, amikor a szervezet értékrendje a megjelölt céllal nem egyeztethető össze (például korrupció elleni harc), a kialakult nézetek és szokások a szervezet céljai elérését hátráltatják vagy a szervezet teljesítőképessége elégtelennek bizonyul.

A változás legnagyobb akadályát általában az jelenti, ha a változás látszólag ellentétben áll a szervezeti kultúra alapvető elemeivel és működésével, mint például a közös értékrend vagy a szervezeti viselkedés normái. A vezetés szerepe meghatározó a kultúra megváltoztatásában, ám nem kizárólagos. A kultúraváltás jellemzően időigényes, hosszú távú folyamat eredménye.

1.2.3. Az integrált kockázatkezelési rendszer és a folyamatgazdák

A felelős szervezeten irányítási elvek és ajánlások eredendően a magánszférában alakultak ki. A felelős szervezeten irányítási elvek a felelősségi körök szigorúbb szétválasztásával, a belső kontrollrendszerrel, és ezen belül főképp a kockázatkezeléssel és a belső ellenőrzéssel, mint kiemelt szervezeten irányítási eszközök szerepével foglalkoznak. Az ajánlások értelmében a belső kontrollok és a kockázatkezelés a szervezeti kultúrába ágyazódva, a megfelelő irányítási folyamatok és eljárások megvalósításán keresztül képezik a belső kontrollrendszer (internal control system) részét.

A felelős szervezeten irányítás:

- jelentősen növelheti a szervezet átláthatóságát,
- megalapozottabb vezetői döntéseket eredményezhet,
- hozzájárul a szervezet integritásának megteremtéséhez,
- csökkentheti a visszaélések számát,
- elősegíti a célok elérését,
- javítja a hatékonyságot,
- támogatja a számon kérhetőség megvalósulását,
- a közszférában eredményesen növeli az adott szervezet iránti társadalmi bizalmat.

Függetlenül attól, hogy egy szervezet a magán- vagy a közszférában végzi a tevékenységét, az biztos, hogy a szervezetet valamilyen cél elérése érdekében hozták létre. Az államigazgatásban ez általában valamilyen közfeladat ellátásához kapcsolódó célokat jelent. A szervezet tevékenységét átszövő belső kontrollrendszert azért hozták létre, hogy biztosítsa a kitűzött célok elérését. A belső kontrollrendszer öt elemén belül a kockázatkezelés biztosítja azt, hogy a szervezeti célok elérését veszélyeztető kockázatok azonosításra, értékelésre és a lehető legalacsonyabb szintre csökkenthetőek legyenek. A Bkr. a szervezet minden tevékenységére és kockázatára kiterjedően eddig is előírta a kockázatok felmérését, értékelését és kezelését is magába foglaló kockázatkezelési rendszer kialakítását, míg az Intr. ennek egy részterületére, az integritási és korrupciós kockázatok felmérésére és kezelésére tartalmazott kötelező előírást. Ez a kettőség párhuzamosságként jelentkezett, és újból felmerült a dilemma, hogy az integritási kockázatok felmérését vajon a Bkr. által előírt kockázatkezelési rendszerben, vagy külön kell-e elvégezni.

A két jogszabály módosítása egyértelművé teszi, hogy ezen kockázatok, illetve más ágazati jogszabályban előírt kockázatkezelést (pl. informatikai, biztonsági stb.) az integrált kockázatkezelési rendszerben kell megvalósítani, tehát nem új eljárások és párhuzamos tevékenységek keretében.

Az integritásirányítás eszközeként alkalmazandó kockázatkezelés nem lehet eredményes a szervezet működési folyamatainak teljes körű ismerete nélkül, illetve akkor, ha annak megvalósítása a Bkr. szerinti kockázatkezelés keretében elvégzendő kockázatszemléstől függetlenül történik. A kockázatkezelési gyakorlatban jelenleg fennálló párhuzamosságokat megszüntetni úgy lehetett, ha a különböző jogszabályokban előírt kockázatkezelés egyetlen koordinált folyamatban valósul meg, amely így valamennyi szervezeti munkafolyamat

vonatkozásában lehetővé teszi a bennük rejlő kockázatok (beleértve az integritási vagy korrupciós kockázatok) azonosítását, a kockázatok értékelését, a szükséges védelmi mechanizmusok (kontrollok) rendelkezésre állásának számbavételét, hiányosság esetén az ellenállóképesség erősítésére vonatkozó intézkedések (további kontrollok) megvalósítását.

Gyakorlati tapasztaltok világítottak rá a megvalósítás nehézségére, amelyet a költségvetési szervek folyamatszemplétű gondolkodásának hiánya jelent. A folyamatok azonosítása azért fontos, mert növeli a szervezet tudatos működését, valamint keretet ad a belső kontrollrendszer kiépítéséhez. A folyamatok azonosítása lehetővé teszi az átlátható működést, a folyamatgazdák kijelölése egyértelművé teszi a felelősségi viszonyokat, az azonosított folyamatok mentén célszerű kialakítani az ellenőrzési nyomvonalakat, elvégezni a kockázatkezelést, amely által biztosított a szervezet teljes lefedettsége, rendszerezettsége és áttekinthetősége. Ennek érdekében a Bkr.-ben előírásra került a folyamatok rendszerezésének és a hozzájuk tartozó folyamatgazdák kijelölésének kötelezettsége. Ez a követelmény korábban csak a gyakorlati útmutatásokban jelent meg, de a gyakorlati tapasztalat azt mutatja, hogy a jogalkalmazók nem ismerték fel ennek a jelentőségét. A folyamatok felmérése és rendszerezése nélkül pedig nem lehet megfelelő belső kontrollrendszert kialakítani.

A folyamatgazdák kijelölése azonban nem jelenti azt, hogy ezt követően a folyamatgazdák lesznek az egyszemélyes felelősei az adott folyamat megfelelő működésének, ez csak abban az esetben fordulhatna elő, ha csak egyetlen szervezeti egység vesz részt egy adott folyamatban. A folyamatgazdák kijelölése nem érinti az Szervezeti és Működési Szabályzatban (a továbbiakban: SzMSz) és más belső szabályozókban meghatározott feladat- és hatásköröket. A folyamatgazda felelősségébe az tartozik, hogy a folyamatleírások és ellenőrzési nyomvonalak naprakészek és pontosak legyenek, illetve a folyamatot megfelelően ismerje ahhoz, hogy azonosítani tudja a bennük rejlő kockázatokat és szükség esetén a kockázatok kezelésére javaslatot tegyen. Ha egy adott folyamatban több szervezeti egység is részt vesz, akkor a folyamatgazda az ő bevonásával készíti el a folyamatleírást, az ellenőrzési nyomvonalat, illetve azonosítja a kockázatokat és tesz javaslatot a kezelésükre. A folyamatgazda tehát a folyamat kialakításáért, dokumentálásáért és fejlesztéséért felel, ezt jelenti a folyamatért való általános felelősség, de nem veszi át a folyamatban résztvevőktől a felelősséget a folyamatban betöltött szerepük vonatkozásában.

A végrehajtás támogatása érdekében került bevezetésre a Bkr.-ben – szintén új szabályként – az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálására vonatkozó szervezeti felelős kinevezésének kötelezettsége (nevezhetjük belső kontroll koordinátornak vagy belső kontroll felelősnek¹² is). Amennyiben az adott szervezet rendelkezik integritás tanácsadóval, akkor e feladatra őt kell kijelölni. Tekintettel arra, hogy ez a feladat operatív tevékenység, belső ellenőr nem jelölhető ki felelősként. Ezzel az integritás tanácsadók kulcsszereplőivé válnak a belső kontrollrendszer működtetésének. Ezen előírás mellett az Intr. rendeletben beépítésre, illetve kifejtésre került,

¹² Fontos megjegyezni, hogy a belső kontroll koordinátor vagy belső kontroll felelős nem veszi át az egész belső kontrollrendszerének kialakításáért és működtetéséért való felelősséget, annak működtetésében vállal szerepet, az egyes szervezeti egységekben eltérő feladatkörrel és felhatalmazással rendelkezhet.

hogy milyen koordinációs feladatokat kell ellátniuk a szervezet belső kontrollrendszerére vonatkozóan.

Azoknál a költségvetési szerveknél, ahol már eddig is volt kijelölve belső kontroll koordinátor, kockázatkezelő vagy létrehoztak olyan szervezeti egységet, amely a folyamatmenedzsmentért vagy a kockázatkezelésért volt felelős, ott az integritás tanácsadónak még könnyebb feladata van a kontrollrendszer koordinálásában, hiszen ezen szereplők bevonásával kell a koordinátori feladatit ellátnia. A jogszabály módosítás célja nem az, hogy a helyenként már jól kialakított folyamatokat felülírja, hanem ott, ahol ezen funkciók még nem kerültek kialakításra, segítséget és iránymutatást nyújtson. Fontos továbbá megjegyezni, hogy a belső ellenőrzés által az éves ellenőrzési tervezés során végzett kockázatelemzés nem azonos, nem része és nem is helyettesítheti a szervezet kockázatkezelési rendszerét. A belső ellenőrzésnek ugyanakkor támaszkodnia kell a szervezet kockázatkezelési rendszerében azonosított kockázatokra.

2. Kontrollkörnyezet kialakítása

2.1. A kontrollkörnyezet és összetevőinek bemutatása

Fontos leszögezni, hogy a belső kontrollrendszer elemeit mindig összefüggéseikben kell vizsgálni. Bár a COSO modell egyenként írja le a rendszer elemeit, azok nem egymástól függetlenül léteznek. Az egyes elemek szinergiában vannak, egymást erősítik, támogatják. Akkor mondható el egy kontrollrendszerrel, hogy megfelelően működik, ha minden eleme megfelelően van kialakítva és működtetve.

Például az **integritásirányítással** kapcsolatos elemek nem csak egy helyen, hanem a belső kontrollrendszert teljesen átszövelelhetők fel. Ennél a példánál maradva a **kontrollkörnyezet** alapozza meg, adja meg a viszonyítási alapot azzal, hogy egyrészt megteremti azt a szervezeti kultúrát, amely támogatja az egyéni és a szervezeti integritást, másrészt belső szabályzat keretében megalkotja többek között az etikai kódexet, az integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét is. A **kockázatkezelés** részeként fel kell mérni az integritást veszélyeztető kockázatokat, és integrált kockázatkezelési intézkedési tervet kell készíteni azok mérséklésére. A **kontrolltevékenységek** keretében pedig ki kell építeni azokat a kontrollpontokat, amelyek szükségesek a korrupció, a csalások vagy más integritást sértő események bekövetkezésének megakadályozásában. A szervezet **információs és kommunikációs rendszerét** úgy kell kialakítani, hogy az ilyen nem várt, nem kívánatos események jelentését és kezelését biztosítsák. A kommunikációs rendszernek továbbá azt is biztosítani kell, hogy minden munkatárs tisztában legyen az elvárásokkal, illetve ha mégis bekövetkezne ilyen esemény, akkor visszajelzést kapjon arról is, hogy milyen intézkedéseket hoztak, és annak milyen következményei lettek a szervezet és az érintett egyén(ek) számára. A **nyomon követési rendszer (monitoring)** keretében folyamatosan nyomon kell követni az kockázatkezelésre vonatkozó intézkedési tervek megvalósulását és hatásosságát. Ugyanígy a monitoring rendszer részét képezi, hogy a belső ellenőrzés időről időre ellenőrzést végez a szervezet kontrollrendszerének megfelelő működtetésére vonatkozóan és visszacsatolást ad a vezetők számára arról, hogy hol szükséges a kontrollrendszer fejlesztése.

2.1.1. A vezetés filozófiája és stílusa

Jelen útmutatónak nem célja a különböző vezetési filozófiák és stílusok ismertetése, ugyanakkor a kontrollkörnyezet hatékony kialakításának egyik sarokköve a vezetés filozófiája és stílusa, amely széles körűen kihat a szervezet működésére, valamint a kockázatvállalás mértékére.

A belső kontrollrendszer hatékony működtetése érdekében a vezetőknek el kell köteleződniük a kontrollrendszer mellett és ezt az elkötelezettségét a tetteivel (példamutatás) és

következetességével demonstrálnia is kell a munkatársak részére. Különösen fontos tehát, hogy a szervezet vezetője hogyan „viselkedik” a szervezet működésének mindennapjaiban. Vegyük sorra néhány tényezőt, amelyekből tetten érhető a vezetés filozófiája és stílusa:

- kialakította-e a szervezet jövő képét, célkitűzéseit, és az ezzel összhangban álló értékeit, és ezekkel összhangban cselekszik-e;
- milyen szintű személyes integritással rendelkezik;
- felelősségvállalás szintje;
- megfelelő kommunikáció, átláthatóság;
- követi-e és következetesen betartatja-e a jogszabályokat és a saját maga által megalkotott belső szabályokat;
- a vezető által választott vezetési stílus illeszkedik-e a szervezethez, elfogadható-e a szervezet számára;
- milyen a hozzáállása a kulcsfolyamatokhoz;
- munkatársak motiválása, az eredmények elismerése;
- hogyan alakította ki a szervezet kockázati tűrőképességét – döntéseit hirtelen, nagyobb kockázatot vállalva vagy alaposabban, alacsony kockázatot vállalva hozza-e meg;
- a megszokottól eltérő helyzetekben tanúsított magatartás – milyen gyorsan, hogyan és kellő hatékonysággal reagál-e az ilyen helyzetekre;
- hogyan kezeli a mulasztásokat, hibákat, ezzel kapcsolatban hol húzódik a tolerancia határa.

A különböző vezetési stílusok más-más jellemzővel rendelkeznek, ezáltal különféle módon hatnak a szervezet munkatársaira. Fontos megérteni, hogy nincs jó vagy rossz vezetési stílus, a tanulmányok által leírt vezetési stílusok általában nem tisztán jelennek meg egy vezetőnél, gyakori, hogy a stílusjegyek keverednek. A vezetőnek a megfelelő vezetési stílus kialakítása érdekében figyelembe kell vennie a saját személyiségét és a környezeti adottságokat is (pl. ha új vezető kerül egy szervezethez, feszültséget okozhat, ha a korábbi vezetőnek nagyon eltérő volt a vezetési stílusa). A vezetőknek tisztában kell lenniük a saját vezetési stílusukkal, illetve azzal, hogy az milyen hatással van a szervezetre, tekintettel arra, hogy a vezető által mutatott példának szervezeti kultúra formáló ereje van.

2.1.2. A célok kitűzése, beszámoltatás, teljesítményértékelés

Ellentétben a vállalkozói szférával a költségvetési szervek alapvető célját, a társadalmi igényeket közvetítő jogszabály határozza meg. Az Áht. értelmében a „költségvetési szerv jogszabályban vagy az alapító okiratban meghatározott közfeladat ellátására létrejött jogi személy.”

Az alapító okirattal összhangban stratégiai tervet szükséges készíteni, amely rögzíti a hosszabb távú haladási irányokat, a megvalósítandó célok fontossági sorrendjét. A stratégiai tervet az arra épülő éves, vagy még annál is rövidebb időtartamú, többnyire a szervezeti egységekre lebontott, viszonylag zárt és többnyire mérhető operatív célokra indokolt bontani. A költségvetési szerv vezetése, a számára meghatározott alapvető cél ismeretében írja elő a szervezet alrendszerire, folyamataira, szervezeti egységeire, és/vagy az egyénekre bontott, konkrét kritériumokat és

felelősöket is megjelölő, számon kérhető operatív célokat, a teljesítés indikátorait, amelyek a stratégiai kontroll elemeiként működnek.

A költségvetési szerv vezetésének tevékenységével szemben az egyik legfontosabb jogszabályi előírás, hogy a rájuk bízott eszközöket, forrásokat gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen használják fel. Ennek mérésére ki kell alakítani azokat a mutatószámokat (indikátorokat), amelyekkel külön-külön és egymással összefüggésben is mérni lehet a gazdaságosságot, a hatékonyságot és az eredményességet. A célszerűen megválasztott indikátorok teszik lehetővé a vezetés számára, hogy megfelelő intézkedésekkel arányossá tegyék a szervezet céljai eléréséhez a három kategória érvényesülését.

A költségvetési szféra célhierarchiája:

- törvények által megfogalmazott társadalmi cél;
- a Kormány irányítása alá tartozó költségvetési szervek esetén a Kormány által meghatározott célok (pl. kormányprogram), valamint a Kormány által elfogadott ágazati stratégiák;
- a szervezeti célok megfogalmazása, lebontása szervezeti egységekre;
- teljesítménycélok kitűzése a munkatársak részére.

A Stratr. a stratégiai tervdokumentumok előkészítésére, társadalmi véleményezésére, elfogadására, közzétételére, megvalósítására, nyomon követésére, valamint előzetes, közbeni és utólagos értékelésére, továbbá felülvizsgálatára vonatkozó követelményeket fekteti le. Meghatározza továbbá a stratégiai tervdokumentumok típusait, időtávját, alapvető követelményeit, rögzíti a tervdokumentumok hierarchiáját, valamint szabályozza a stratégiai tervek előkészítésének, elfogadásának és felülvizsgálatának folyamatát.

A szervezet magasabb szintjein elegendő a célokat általánosabban megfogalmazni. Minél alacsonyabb szintre delegálják a célokat, annál konkrétabban, eredménycentrikusan, mérhető követelmények támasztásával, a megvalósíthatóságra figyelemmel, az érintettek által elfogadható módon kell azokat meghatározni.

A költségvetési szerv alapvető stratégiai, és az arra épülő rövidebb távú (éves, negyedéves) céljait minden munkatársnak ismernie kell.

A célrendszer megismertetésénél arra kell törekedni, hogy a munkatársak a célrendszer általános jellegű ismertetése mellett, az egyéni célra ható releváns követelményekről, lehetőleg írásos formában (körlevélben, leiratban vagy elektronikus módszerrel, például e-mailben, e-learningen vagy intraneten keresztül) értesüljenek. Ennek visszaigazolható megoldása a csoport- vagy munkaértekezleteken való információátadás.

Ebben két fontos feladat hárul a vezetőkre:

- egyrészt el kell fogadtatni a munkatársakkal a számukra kitűzött egyéni célt és feladatot, valamint az ezzel járó felelősséget;
- másrészt meg kell értetni, hogy a számára kitűzött cél hogyan kapcsolódik a költségvetési szerv alapvető célkitűzéséhez, és az egyéni célkitűzés teljesítése miképpen segíti a helyi és a társadalmi célok megvalósítása színvonalának emelését.

A célokkal való azonosulás elősegítése érdekében indokolt, hogy a célhierarchia alapján, az érintett célcsoportok tagjaival személyes konzultációk keretében ismertessék meg és vitassák meg a célok tartalmát, értelmét. Fontos követelmény, hogy a célok megértéséről a vezetők szintenként és összességében is visszacsatolást kapjanak.

A költségvetési szerv vezetésének folyamatosan információkkal kell rendelkeznie arról, hogy a stratégiai, és az arra épülő operatív célkitűzéseinek megvalósítása hogyan alakul. A célok megvalósításának előrehaladását folyamatosan figyelemmel kell kísérni, és lehetőség szerint előre meghatározott, a különböző, de egymással kapcsolatban álló területek kölcsönös kontrolljára is alkalmas mutatószámok (indikátorok) alkalmazásával naprakészen célszerű mérni a teljesítés alakulását, mivel az hívja fel elsődlegesen a vezetés figyelmét a céloktól való elmaradásra, a megvalósítást akadályozó tényezőkkel kapcsolatos korrekciós intézkedések meghozatalának szükségességére.

A célrendszer átgondolt, egymásra épülő, személyekig ható meghatározása azért is fontos, mert a költségvetési szervek munkatársai tevékenységét, annak eredményeit, az alapvető célhoz való hozzájárulását a Kttv., az Áttv., a Hjt., a Hszt.), a Kjt. előírásai alapján rendszeresen értékelni, minősíteni kell.

A munkatársak teljesítményének rendszeres szóbeli értékelése mellett szükséges, hogy a teljesítmények értékelésének írásos nyoma is maradjon. Ez nem jelenti azt, hogy minden egyes szóbeli értékelést írásba kell foglalni. Szükséges azonban a munkatársak teljesítményét évente legalább egyszer átfogóan értékelni, és az értékelést írásban rögzítve a munkatárssal megismertetni, hogy annak alapján munkáját a szükséges irányba fejleszthesse.

Elsősorban a munkáltatói jogkör gyakorlójának feladata, hogy a beosztottak teljesítményének értékelését követően, a teljesítmény alakulásának ok-okozati összefüggéseire tekintettel kidolgozza és fogantatosítsa azokat az intézkedéseket, amelyek egyrészt a munkavégzés feltételeinek javításával, a munkafolyamat racionalizálásával, másrészt a munkatárs képességeinek, személyes kompetenciáinak fejlesztésével, gyakorlottságának növelésével, szemléletének korszerűsítésével, hozzáállásának javításával hozzájárulhatnak a gyenge teljesítményt nyújtó munkatárs felzárkóztatásához.

A vezető teljes felelősséggel tartozik az általa irányított szervezet vagy szervezeti egység működéséért. Ez közvetett felelősséget is jelent, azaz a cselekedetei közvetlen következményein túl általánosságban felel az általa irányított szervezet / szervezeti egység tevékenységéért, a tevékenység ellátása közben bekövetkező hibákért, a hibás működés következtében jelentkező

károkért. (Ilyen lehet például a nem megfelelő belső kontrollrendszer miatt észre nem vett, a szervezet dolgozója által elkövetett szándékos szabálytalanság.)

Az **elszámoltathatóság** (accountability) a kötelezettség – számonkérés – következmény fogalomrendszerén keresztül ragadható meg legjobban. Az elszámoltathatóság kialakításának feltételei a szervezet minden működési szintjén:

- a célkitűzések pontos, mindenki számára egyformán érthető meghatározása;
- világosan elkülönített felelősségi körök;
- a hatáskörök megfelelő elválasztása, a munkatársak felhatalmazása;
- mérhető teljesítményindikátorok és ösztönző rendszer kialakítása;
- a célkitűzések megvalósításához szükséges és elégséges erőforrások rendelkezésre bocsátása – a célkitűzéseknek mindig egyensúlyban kell lenniük a rendelkezésre álló erőforrásokkal;
- megbízható nyomon követési és beszámolási rendszer kialakítása;
- a teljesítmény folyamatos értékelése;
- a teljesítés elismerése, illetve nem teljesítés esetén a megfelelő intézkedések, korrekciók megtétele.

A munkavégzés szabályos ellátásáért való felelősséget tehát az első számú vezető akkor vállalhatja biztonsággal, ha az Áht. előírásai alapján alakítja ki és működteti a szervezet belső, szabályozott működését segítő kontrollrendszert, és a funkcionálisan (feladatkörileg és szervezetileg) függetlenített belső ellenőrzést, amely utóbbiért való felelősségét másra nem ruházhatja át. Folyamatosan ellenőriznie, ellenőriztetnie kell, hogy a beépített kontrollok megfelelően működnek, és az elvárt módon segítik a szervezetet céljai elérésében. Ezért elő kell írnia a vezetők hierarchikus jelentéstételi kötelezettségének módját, tartalmát, és meg kell követelnie annak betartását.

2.1.3. Az integritás és etikai értékek

A Bkr. alapján a költségvetési szerv vezetőjének felelőssége olyan belső kontrollrendszer kialakítása, amely minden tevékenységi kör esetében alkalmas az etikai értékek és az integritás érvényesítésének biztosítására.

A szervezet vezetőjének felelőssége a szervezet „sértetlenségének”, integritásának biztosítása. Ez leghatékonyabban úgy érthető el, ha integritásirányítási rendszert vezet be. Az integritásirányítás a vezetési és irányítási rendszernek a szervezet és a szervezetben dolgozó egyének integritásának biztosítására irányuló, a belső kontrollrendszerbe illeszkedő funkcionális alrendszere, amely biztosítja a szervezeti kultúra egységét, az értékek, elvek, célkitűzések és szabályok meghatározása, a követésükhöz szükséges útmutatás és tanácsadás, a megfelelő nyomon követése és szükség esetén kikényszerítése útján.

A hivatások, szakmák szabályozásának egyik alapját minden esetben a közösen képviselt értékek jelentik, amelyeket hagyományosan etikai kódexben rögzítenek. A közszférára, és a közszférában működő szervezetek számára is kiemelkedő fontosságú, hogy munkatársaik azonos

értékek mentén végezzék a tevékenységüket, így az általános hivatásetikai kódexeken túl, a szervezet sajátosságainak, működési környezetének, ügyfeleinek figyelembe vételével indokolt lehet a szervezet saját etikai kódexének kidolgozása is. Amennyiben ilyennel a szervezet nem rendelkezik, akkor e helyett is az általános hivatásetikai kódexeket kell alkalmazniuk, például a Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexét vagy a Magyar Rendvédelmi Kar Hivatásetikai Kódexét. Ezek mellett az ágazati etikai kódexek mellett, horizontális kódexek is létezhetnek, például az államháztartási belső ellenőrök szakmai etikai kódexe, melyet az államháztartásért felelős miniszter tett közzé.

A költségvetési szerv jól kidolgozott etikai kódexe minden munkatárssal szemben azonos követelményeket támaszt. A vezetők magatartásával szemben azonban sajátos követelményeket is támasztani kell, mivel az ő tevékenységük alapvetően befolyásolja az általuk vezetett beosztottak erkölcsi hozzáállását. Ezért a vezetőktől – a feddhetetlenség mellett – meg kell követelni a magas szintű példamutatást is, mind a munkavégzés, mind a magánélet terén. Akár rendelkezik a szervezet saját etikai kódexszel, akár e helyett is valamelyik hivatásetikai kódexet alkalmazza, minden esetben a vezető felelőssége a munkatársak tájékoztatása a rájuk vonatkozó etikai kódexről. A tájékoztatáson túl a vezetőnek kell olyan szervezeti kultúrát kialakítani, amelyben biztosított az etikai kódex betartatása, az esetleges etikai vétségek feltárása, kivizsgálása és szükség esetén szankcionálása is következetesen és átlátható módon megvalósul.

2.1.4. Elkötelezettség a szakértelem mellett

Az emberi erőforrásokkal kapcsolatos politika és gyakorlat (humánpolitika), amelynek során a vezetésnek gondoskodnia kell a dolgozók átgondolt kiválasztásáról, a célok teljesítésére való motiválásáról, a vezetés céljaival való azonosulásukról, a követelmények valamennyi munkatárssal való megismertetéséről és elfogadtatásáról, a vezetés által kialakított erkölcsi és anyagi ösztönzők gyakorlati alkalmazásáról, a pozitív munkahelyi légkör kialakításáról, a vezetők és beosztottak jó kapcsolatrendszerének megteremtéséről, a dolgozók szakértelmének, képességeinek, készségeinek célirányos fejlesztéséről, szükség szerinti iskolai és szakmai képzéséről, továbbképzéséről.

A költségvetési szerv alapvető céljai, küldetése, főbb feladatai határozzák meg, hogy milyen mennyiségű és szakmai összetételű humán erőforrásra van szüksége. A szakember ellátottság döntő mértékben a munkaerőpiac helyzetétől, és a költségvetési szerv anyagi lehetőségétől („fizetőképes keresletétől”) függ, de befolyásoló tényezők – többek között – a közigazgatás szolgáltatási színvonalának növelését célzó, a munkatársak iskolai és szakmai végzettségére, szakmai gyakorlatára vonatkozó jogszabályi (a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól szóló kormányrendelet) előírások is. Mindezeket figyelembe véve, a lehetőségeket felmérve azokat a megoldásokat kell választani, amelyekkel biztosítani lehet a szükséges szakember ellátottságot. Kiemelt figyelmet indokolt fordítani a kulcsemberek azonosítására, és helyettesítési képesség megteremtésével a kulcsemberek kockázat csökkentésére.

A vezetés feladata, hogy felmérje az egyes munkakörökhöz szükséges szakértelmet, és ennek alapján pontosan definiálja a szakmai elvárásokat. Ennek érdekében az alábbi követelményeket kell teljesíteni:

- a munkakörök belső szabályozása, a munkakörök kialakításakor azok elemzése és a munkakörök folyamatos „karbantartása”;
- szervezeti és egyéni célkitűzések, munkaköri leírások, amelyek egyértelművé teszik az elvárt szakmai kompetenciákat mindenki számára;
- a munkakörök és a munkakörök betöltéséhez szükséges feltételek folyamatos felülvizsgálata és szükség szerinti korrigálása.

A vezetés feladata, hogy megfelelő helyre megfelelő szakmai összetételű létszámot, illetve a feladat ellátására alkalmas vezetőt biztosítsanak. A feladat- és hatásköröket úgy alakítsák ki és rögzítsék a munkaköri leírásokban, ami biztosítja a döntéshozatalt és az elszámoltathatóságot.

A munkatársak foglalkoztatására vonatkozó jogszabályi (pl. a közszolgálati tisztviselők képzési előírásairól szóló kormányrendelet) előírásokat figyelembe véve kell a költségvetési szerveknél kialakított minden egyes munkakörre meghatározni az iskolai végzettséggel, a szakmai képzettséggel, szakmai gyakorlattal kapcsolatos azon követelményeket, amelyek a munkakör betöltésének, egy munkatárs kinevezésének előfeltételét képezik. A követelményeket írásba kell foglalni, és a munkaerő toborzás során a pályázati feltételek között ismertetni kell, biztosítva, hogy megfelelő színvonalú munkavégzésre alkalmas munkatársak jelentkezzenek és kerülhessenek felvételre.

A költségvetési szerv fő céljai és feladatai által meghatározott konkrét munkakör olyan helyi sajátosságokat is tartalmazhat, amelyek megfelelő színvonalú ellátása csak kiegészítő képzéssel oldható meg. A zökkenőmentes folyamatos munkavégzés biztosítása céljából célszerű az új belépők részére, a munkakör ellátásával kapcsolatos minden szükséges információt időben átadni, és a munkavégzéshez szükséges technikai eszközöket, azok kezelési útmutatóit, valamint az informatikai rendszerekhez, beléptető rendszerekhez való jogosultságokat a lehető legrövidebb időn belül rendelkezésre bocsátani.

A munkavégzés hatékonyságának növelése igényli a munkakör ellátási színvonalának folyamatos fejlesztését, a legjobb gyakorlatok átvételét és alkalmazását. Ennek egyik eszköze a munkatársak folyamatos szakmai továbbképzése, hogy a változó követelményeknek minél jobban meg tudjanak felelni. A költségvetési szerv vezetésének a feladata, hogy a munkatárssal szembeni képzettségi szintjének, gyakorlatosságának figyelembevételével olyan továbbképzési követelményeket támasszon, amelyek megvalósítását a rendelkezésre álló erőforrások lehetővé teszik, és amelyek ténylegesen, szakmailag segítik a hatékonyabb munkavégzést. Ezek figyelembe vételével ajánlott meghatározni az adott munkakört betöltő munkatársra vonatkozó, a munkatárssal is egyeztetett egyéni képzési tervet, biztosítva a megvalósításhoz szükséges feltételeket is. Az egyes munkakörökben foglalkoztatottak egyéni képzési tervei alapján szükséges összeállítani a költségvetési szerv képzési irányonként részletezett, átfogó, a folyamatos munkavégzés feltételeit is figyelembe vevő, az érintett munkahelyi vezetőkkel egyeztetett éves képzési tervét.

2.1.5. A tevékenységhez illeszkedő szervezeti struktúra

A költségvetési szerv vezetőjének a feladata olyan szervezeti struktúra kialakítása, amely szolgálja a hatékony és eredményes munkavégzést, támogatja az egymáshoz kapcsolódó folyamatok végrehajtását, elősegíti a munkavégzéshez szükséges információk áramlását.

A költségvetési szervek általában lineáris irányítással működnek, amelynek alapkövetelménye a feladatok és hatáskörök, valamint a felelősség egyértelmű elhatárolása. A költségvetési szervnél foglalkoztatottak számára kiemelt fontossággal bír a költségvetési szerv szervezeti felépítésének – azon belül különösen a saját maguk által elfoglalt helyük és szerepük, alá- és fölérendeltségük, tevékenységük más személyekkel, szervezeti egységekkel való kapcsolódásának – ismerete. Ezért minden munkatárs számára biztosítani kell, hogy megismerje a költségvetési szerv szervezeti felépítését, folyamatrendszerét.

A szervezeti felépítés a legegyszerűbben és a legáttekinthetőbb módon az **SzMSz** mellékletét képező szervezeti ábrából ismerhető meg. A szervezeti ábrából kitűnnek a szervezeti egységek megnevezései, azok vertikális és horizontális kapcsolatai, az alá- és fölérendeltség, és az egymásmellettség, az együttműködési kötelezettség viszonyai. Azonban nem tartalmazza a feladatokat és az azokkal összefüggő felelősséget. E bővebb kérdéskörökkel az SzMSz foglalkozik, amely a szervezeti ábrával összhangban, de természetesen annál sokkal részletesebben kifejtve tartalmazza a költségvetési szerv szervezeti felépítésének belső kapcsolatrendszerét, a nagyobb egységek meghatározó céljait, feladatait, felelősségét.

Az Ávr. 13. § (5) bekezdése értelmében a költségvetési szerv szervezeti egységei által ellátott feladatok munkafolyamatainak leírását, a szervezeti egység vezetőinek és alkalmazottainak feladat- és hatáskörét, a helyettesítés rendjét, továbbá a szervezeti egység költségvetési szervezeten belüli belső és azon kívüli külső kapcsolattartásának módját, szabályait – ha azokról a szervezeti és működési szabályzat vagy a költségvetési szerv más szabályzata nem rendelkezik – a szervezeti egységek **ügyrendje** tartalmazza.

Alapvető követelmény, hogy az SzMSz hatályos tartalmát és a szervezeti ábrát minden munkatárs megismerje. Ezért célszerű az SzMSz-t, a dolgozó tevékenységét érintő ügyrendet és belső szabályzatokat, valamint a szervezeti ábrát a felvételkor a munkatárs rendelkezésére bocsátani, illetve ezek elérhetőségét folyamatosan biztosítani a munkatársak részére (pl. közös meghajtó vagy intranet segítségével).

A folyamatleírások és az ellenőrzési nyomvonal elkészítése során az SzMSz-ben, ügyrendekben és a belső szabályzatokban megtalálható információk alapján kell azonosítani a folyamatokat, amely lehetővé teszi a szervezet minden munkatársa és vezetője számára a folyamatok átlátását. A folyamatok azonosítása és a szervezeti felépítés hierarchiájának megismerése lehetővé teszi a kiemelt, fejlesztési és az egyéni célok összefüggéseinek, és a feladatok egymásra épülésének logikai felépítését és annak megértését, az adott szervezeti egység és az abban foglalkoztatott egyén szerepét a költségvetési szerv tevékenységében.

A költségvetési szervek céljai, feladatstruktúrája a működés során változhat, amely az SzMSz, a szervezeti ábra, az ügyrendek, folyamatleírások és ellenőrzési nyomvonalak változását is jelenti. A változó tartalmakat minden érintettnek szükséges megismernie, ezért a módosítást körlevelekben kell közölni, és a szerv honlapján, belső hálózatán, intranetén elérhetővé tenni.

2.1.6. Belső szabályzatok kialakítása, a felelősségi- és feladatkörök meghatározása

A költségvetési szervek tevékenységének fő irányait, kereteit általában jogszabályok határozzák meg, amelyek azonban nem írhatnak elő minden egyes szerv számára részletes követelményeket. Az Áht. 10. § (5) bekezdése értelmében a költségvetési szerv feladatai ellátásának részletes belső rendjét és módját a szervezeti és működési szabályzat állapítja meg. A szervezeti egységekre vonatkozó szabályokat a költségvetési szerv SzMSz-ben vagy a szervezeti egységek ügyrendjében, a gazdálkodás részletes rendjét belső szabályzatban kell meghatározni.

A szervezet vezetésének kötelezettsége, hogy elkészítsék azokat az egymással és a jogszabályokkal is összhangban álló belső szabályzatokat, amelyek meghatározzák munkatársaik számára a szabályszerű, gazdagságos, eredményes és hatékony munkavégzés követelményeit.

A vezetésnek meg kell határoznia az egyes szervezeti egységek sajátos feladatait, a szervezeti célok megvalósításában játszott szerepüket, együttműködési kötelezettségeiket más szervezeti egységekkel, és ezeket a költségvetési szerv teljes tevékenységét lefedő szabályzatban (SzMSz), illetve részletesebben az egyes szervezeti egységekre vonatkozó ügyrendekben, a gazdálkodás részletes rendjét belső szabályzatban kell rögzíteni.

A költségvetési szerv céljainak megfelelő munkavégzés alapvető feltétele, hogy a szervezeten belül folytatott minden tevékenység és feladat tartalma egyértelműen, közérthetően legyen meghatározva. A vezetésnek ezért gondoskodnia kell arról, hogy a feladat ellátásra vonatkozó belső szabályzatok kellő részletességgel, közérthetően, elsajátításra alkalmas módon írják elő a munkatársak számára az adott tevékenységi körben ellátandó feladataikat a velük szemben támasztott követelményeket, kötelezettségeket, és jogaikat.

A belső szabályzatokban rendezni kell a működéséhez kapcsolódó, a feladatok hatékony ellátásához szükséges, de a jogszabályban nem rendezett kérdéseket, különösen az alábbiak tekintetében [Ávr. 13. § (2)]:

- tervezéssel, gazdálkodással – így különösen a kötelezettségvállalás, ellenjegyzés, teljesítés igazolása, érvényesítés, utalványozás gyakorlásának módjával, eljárási és dokumentációs részletszabályaival, valamint az ezeket végző személyek kijelölésének rendjével –, ellenőrzési adatszolgáltatási és beszámolási feladatok teljesítésével kapcsolatos belső előírások, feltételek;
- beszerzések lebonyolításával kapcsolatos eljárásrend;

- belföldi és külföldi kiküldetések elrendelésével, lebonyolításával, elszámolásával kapcsolatos kérdések;
- az anyag- és eszközgazdálkodás számviteli politikában nem szabályozott kérdései;
- reprezentációs kiadások felosztása, azok teljesítésének és elszámolásának szabályai;
- gépjárművek igénybevételeinek és használatának rendje;
- vezetékes- és mobiltelefonok használata;
- közérdekű adatok megismerésére irányuló kérelmek intézésének, továbbá a kötelezően közzéteendő adatok nyilvánosságra hozatalának rendje.

A Bkr. alapján a költségvetési szerv vezetője köteles szabályozni **a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét**, valamint **az integrált kockázatkezelés eljárásrendjét**.

A szervezeti egységek meghatározott feladatait a költségvetési szerv működésében betöltött szerepéből, funkciójából kiindulva, az adott szervezeti egységben a **munkaköri leírása** alapján érintett munkatársnak kell végrehajtania. A szervezeti egység feladatellátásának szabályait, eljárásrendjét a belső szabályzatoknak és folyamatleírásoknak konkrétan meg kell határozniuk. Az adott munkakörhöz kapcsolódó, a munkatárs jogosítványait, kötelezettségeit, felelősségét részletesen tartalmazó munkaköri leírás, egyfelől a vezetés által megkívánt színvonalú munkavégzés, másfelől a munkatársak megfelelő munkakörülményeinek biztosítása miatt is szükséges. A vezetésnek gondoskodnia kell arról, hogy a munkaköri leírásban foglaltakat a munkatárs megismerje, továbbá, hogy a konkrét feladatellátással kapcsolatos teendőkről közvetlen vezetőjétől a megfelelő tájékoztatást és segítséget megkapja, egyúttal a vezetői ellenőrzések során meg kell győződni az adott ismeretek tényleges elsajátításáról, gyakorlati hasznosításáról.

2.1.7. Hatékony szervezet irányítás kialakítása

A költségvetési szerv vezetője köteles olyan szervezetiirányítási rendszert, belső szabályozást, folyamatokat kialakítani és működtetni a szervezeten belül, amelyek biztosítják a rendelkezésre álló források átlátható, szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását.

A Bkr. előírja, hogy a költségvetési szerv vezetőjének feladata megszerezni a költségvetési szerv folyamatait, kijelölni a folyamatok működésében részt vevő szervezeti egységeket, valamint a folyamatért általános felelősséget viselő vezető beosztású személyeket, a folyamatgazdákat.

A költségvetési szerv vezetője köteles elkészíteni és rendszeresen aktualizálni a költségvetési szerv ellenőrzési nyomvonalát, amely a költségvetési szerv működési folyamatainak szöveges, táblázatokkal vagy folyamatábrákkal szemléltetett leírása, amely tartalmazza különösen a felelősségi és információs szinteket és kapcsolatokat, irányítási és ellenőrzési folyamatokat, lehetővé téve azok nyomon követését és utólagos ellenőrzését.

2.1.8. A kockázati tűréshatár meghatározása

Ezen pont a nemzetközi standardokban az igazgatóság és az audit bizottság aktív szerepvállalását tartalmazza. Magyarországon a költségvetési szervek vonatkozásában ezek nem értelmezhető kategóriák, az igazgatóság és az audit bizottság által betöltött funkciók egy kézben, a költségvetési szerv vezetőjének kezében összpontosulnak. Az igazgatóság és az audit bizottság fő funkciója egy olyan rálátás, számonkérés biztosítása, amely elősegíti a szervezet megfelelő működését és kontroll funkciót tölt be a vezetőség felett. Ebbe tartozik bele a vezetés által meghatározott és alkalmazott kockázati tűréshatár megfelelőségének folyamatos nyomon követése.

A kockázati tűréshatár (toleranciaszint) a kockázati kitétségeknek azt a szintjét jelenti, ami felett a szervezet legfelső vezetése mindenképpen válaszintézkedést kíván tenni a felmerülő kockázatokra. A kockázattűrő képesség meghatározása meglehetősen szubjektív, azonban a megfelelő kockázati stratégia kialakításának elengedhetetlen feltétele.

A kockázati tűréshatár meghatározását az alábbi tényezők befolyásolják adott szervezeten belül:

- szervezeti kultúra,
- erőforrások rendelkezésre állása,
- technikai lehetőségek.

A megfelelő toleranciaszint kialakítása különböző nézőpontokból vizsgálható, annak függvényében, hogy a felmerült kockázat negatív, illetve pozitív hatású (ebben az esetben: lehetőség). Negatív hatás, fenyegetettség esetén a tűréshatár, a kockázatnak való kitétség azon maximális mértékét jelenti, amely még elfogadható, tolerálható, a kockázati szint csökkentésére irányuló kezelés nélkül. Pozitív hatás, lehetőség felmerülése esetén a tűréshatár azt a szintet jelképezi, hogy a szervezet eredményessége érdekében magasabb kockázatot vállalhat, oldja fel azon korlátozásokat, intézkedéseket, kontrollokat, amelyek az ellen hatnak, hogy hatékonyabban és/vagy eredményesebben végezze a feladatait.

A vezetők kockázatokkal kapcsolatos felelősségének terjedelme az egyes szinteken eltérő, ezért az egyes vezetési szintek számára különböző tolerancia szintek meghatározása indokolt:

- **Szervezeti szintű kockázati tűréshatár** – Az egész szervezetre vonatkozó összes kockázat mértékét figyelembe véve kerül kialakításra. A vezetés megítéli a kockázatoknak való kitétség elfogadható mértékét, és egy általános tolerancia szintet határoz meg a szervezet számára (költségvetési szervek esetén ez a minisztérium, önkormányzat stb. egészének működése során felmerülő kockázatokra vonatkozó kockázati tűréshatárt jelenti).
- **Delegált kockázati tűréshatár** – A szervezet egészére megállapított kockázati tűréshatárt alapul véve kerül meghatározásra, hogy az egyes folyamatok vonatkozásában vagy szervezeti szinteken a kockázatok mekkora mértéke még elfogadható. Mivel egy adott kockázat a magasabb szervezeti szinten pontosan akkora fenyegetettséget jelent, mint az alacsonyabb szinteken (költségvetési szervek esetén ez a minisztérium, önkormányzat stb. egyes főosztályainak, részlegeinek feladat végrehajtása során felmerülő kockázatokra vonatkozó kockázati tűréshatárt jelenti),

ezért a delegált tűréshatár csak kisebb lehet a szervezet egészére megállapított kockázati tűréshatárnál. (Ugyanis a szervezet egészének is vannak olyan kockázata, amelyek csak a legfelső szinten kezelhetők, és ezért nem delegálhatók.)

- **Projekt kockázati tűréshatár** – Szervezeti szinten az adott időszak alatt futó projektek kockázata is jelentkezik. Ezért a projektekre vonatkozó tűréshatárt is a szervezet egészére megállapított kockázati tűréshatár figyelembe vételével kell meghatározni. A projekt időtartama alatt változhat az elfogadhatónak ítélt kockázat mértéke (kötségvetési szervek esetén ez például egy valamelyik operatív program keretén belül elnyert pályázati projekt végrehajtása során felmerülő kockázatokhoz rendelt kockázati tűréshatárt jelentheti).

A fentiek alapján látható, hogy a szervezeti szintű és a delegált kockázati tűréshatárokat a szervezet egésze tekintetében – minden vezetési szinten és minden folyamatban-részfolyamatban – össze kell hangolni egymással. Ez azt is jelenti, hogy az egyes folyamatok esetében eltérő lehet a tűréshatár, függően attól, hogy milyen mértékben befolyásolja az adott folyamat a szervezeti célok teljesülését.

A delegált kockázati tűréshatár alkalmazása azt jelenti, hogy ha egy alacsonyabb szervezeti szinten (vagy egy projektnél) jelentkező kockázat eléri az adott szint/projekt számára meghatározott határértéket, akkor annak kezelését át kell adni egy magasabb szervezeti egység számára. Ez lehetővé teszi a magasabb kapacitású szinten a szükséges lépések megtételét, amibe beletartozhat az alacsonyabb szervezeti szint tűréshatárának kibővítése is. Ez azt jelenti, hogy ha egy vezető úgy érzi, hogy a saját kockázatait nem tudja kezelni a saját szintjén, azonnal jeleznie kell a következő, magasabb vezetési szintnek, ahol még lehet mód a beavatkozásra.

2.2. A feladatmegosztás a szervezeten belül – ki, miért felelős a kontrollkörnyezet kialakításában

Kontrollkörnyezet	Költségvetési szerv vezetője	A szervezet vezetői	Munkatársak	Belső Kontroll Koordinátor (ha kijelölésre került)	Integritás tanácsadó	Belső ellenőrzés
A vezetés filozófiája és stílusa	Megfelelő vezetési stílus kialakítása; példamutatás; következetesség; eredmények elismerése; a nem teljesítés szankcionálása; szervezeti kultúra kialakítása.	Megfelelő vezetési stílus kialakítása; példamutatás; következetesség; eredmények elismerése; a nem teljesítés szankcionálása.	Azonosulás a szervezeti kultúrával;	Visszajelzések a vezetés számára; Javaslatok a szervezeti kultúra fejlesztésére vonatkozóan;	Visszajelzések a vezetés számára; Javaslatok a szervezeti kultúra fejlesztésére vonatkozóan a szervezeti és az egyéni integritás erősítése érdekében;	<i>Általános feladata: Bizonyosság nyújtása és tanácsadás a belső kontrollrendszer kialakításának és működtetésének megfelelőségéről; Javaslatok megfogalmazása a belső kontrollrendszer fejlesztésére vonatkozóan;</i>
A célok kitűzése, beszámoltatás, teljesítmény-értékelés	Stratégia szintű célok meghatározása; A célkitűzések ismertetése; Teljesítménymenedzsment rendszer kialakítása; Motiválás; Elszámoltathatóság megteremtése;	Operatív célok meghatározása; célok lebontása a munkatársak részére; Célok ismertetése; Teljesítmény-értékelés;	Célkitűzések megismerése, elfogadása és végrehajtása;	A meghatározott célok megismerése és figyelembe vétele a feladatai ellátása során;	A meghatározott célok megismerése és figyelembe vétele a feladatai ellátása során;	
Integritás és etikai értékek	Integritásirányítási rendszer kialakítása és működtetése; Etikai kódex kialakítása; Etikai elvárások ismertetése; Az etikai kódex betartása és betartatása; Az etikai kódex megsértésének jelzése; Személyes integritás fejlesztése;	Közreműködés az etikai kódex kialakításában; Az etikai kódex megismerése és betartása és betartatása; Az etikai kódex megsértésének jelzése; Személyes integritás fejlesztése;	Közreműködés az etikai kódex kialakításában; Az etikai kódex megismerése és betartása; Az etikai kódex megsértésének jelzése; Személyes integritás fejlesztése;	<i>Ahol az integritás tanácsadó mellett belső kontroll koordinátor is kijelölésre került: Együttműködés az integritás tanácsadóval;</i>	Vezetők és munkatársak támogatása az integritásirányítási rendszer kialakításában és működtetésében; Tanácsadás; Munkatársak tájékoztatása; Integritás képzés szervezése; Integritási intézkedési tervek és beszámolók előkészítése; Munkacsoport működtetése;	

Kontrollkörnyezet	Költségvetési szerv vezetője	A szervezet vezetői	Munkatársak	Belső kontroll koordinátor (ha kijelölésre került)	Integritás tanácsadó	Belső ellenőrzés
Elkötelezettség a szakértelem mellett	Hatékony humánpolitika kialakítása; Humánerőforrás szükséglet meghatározása és biztosítása; Munkakörök kialakítása; Az egyes munkakörök betöltéséhez szükséges szakértelem és kompetenciák meghatározása; Gondoskodás a munkatársak folyamatos képzéséről;	Egyéni képzési tervek elkészítése; Közreműködés a munkakörök kialakításában és a munkakörökhöz rendelt szakmai követelmények meghatározásában;	Önképzés; Egyéni képzési célok elérése;	Általános rálátás a humánpolitikai folyamatokra;	Új belépők tájékoztatása az integritásirányítási rendszerről;	
A tevékenységhez illeszkedő szervezeti struktúra	Átlátható szervezeti struktúra kialakítása; Folyamatszemplélet érvényesítése; Az információk áramlását elősegítő szervezeti struktúra kialakítása;	Közreműködés a szervezeti struktúra kialakításában, javaslatok tétele azok fejlesztésére;	Közreműködés a szervezeti struktúra kialakításában, javaslatok tétele azok fejlesztésére;	Közreműködés a szervezeti struktúra kialakításában, javaslatok tétele azok fejlesztésére;	A szervezeti struktúra átfogó ismerete;	
Belső szabályzatok kialakítása, a felelősségi- és feladatkörök meghatározása	A jogszabályban előírt belső szabályzatok kiadása, azok rendszeres felülvizsgálatának és frissítésének biztosítása; A belső szabályzatok ismertetésének biztosítása; A felelősségi- és feladatkörök meghatározása;	Ügyrendek, munkaköri leírások elkészítése a munkatársak részére; Jogszabályban előírt belső szabályzatok előkészítése; Belső szabályzatok ismertetése a munkatársakkal;	A szervezetben betöltött szerepének, felelősségi és feladatkörének megértése; Belső szabályzatok ismerete;	Koordináció; Javaslatok tétele a fejlesztésre; Kockázatkezelési szabályzat előkészítése;	Integritást sértő események kezelésére vonatkozó eljárásrend előkészítése;	

Kontroll-környezet	Költségvetési szerv vezetője	A szervezet vezetői	Munkatársak	Belső Kontroll Koordinátor (ha kijelölésre került)	Integritás tanácsadó	Belső ellenőrzés
Hatékony szervezet irányítás kialakítása	Folyamatok kialakítása és működtetése; Folyamatok azonosítása, folyamatleírások és ellenőrzési nyomvonalak elkészítése, rendszeres felülvizsgálata és frissítése; Munkacsoport felállítása a folyamatok feltérképezésére, a folyamatleírások és ellenőrzési nyomvonalak elkészítésére; Az egyes folyamatokban résztvevő szervezeti egységek és a folyamatgazdák kijelölése; Folyamatok rendszeres felülvizsgálata és fejlesztése;	<i>Folyamatgazdaként az adott folyamat leírásának és ellenőrzési nyomvonalának elkészítése, karbantartása;</i> <i>Minden vezető</i> részt vesz azon folyamatok alakításában, amelyben a szervezeti egysége részt vesz; Folyamatok rendszeres értékelése; Javaslattétel a folyamatok fejlesztésére;	Közreműködés a folyamatleírások és ellenőrzési nyomvonalak elkészítésében; Javaslattétel a folyamatok fejlesztésére;	Közreműködés a folyamatok feltérképezésének koordinációjában; Javaslattétel a folyamatok fejlesztésére; <i>Ha nincs integritás tanácsadó a szervezetnél:</i> <i>Folyamatok feltérképezésének koordinációja;</i> <i>Munkacsoport működtetése;</i>	Folyamatok feltérképezésének koordinációja; Munkacsoport kialakítása;	
Kockázati tűréshatár meghatározása	Kockázati tűréshatár meghatározása és folyamatos nyomon követése;	Delegált tűréshatárok kezelése; Vezető tájékoztatása olyan kockázatok felmerüléséről, amelyek kezelése meghaladja a kompetenciáját;	Vezető tájékoztatása olyan kockázatok felmerüléséről, amelyek kezelése meghaladja a kompetenciáját;	Kockázati tűréshatárok figyelemmel kísérése; Szükség esetén javaslattétel azok módosítására;	Kockázati tűréshatárok figyelemmel kísérése; Szükség esetén javaslattétel azok módosítására;	

2.3. A folyamatok azonosításának módszertana és gyakorlata

2.3.1. A folyamatok feltérképezése és leírása

A költségvetési szervek folyamatait pontosan meghatározott funkcióval, céllal és eredmény-elvárással rendelkező, egymáshoz is kapcsolódó folyamatok rendszereként kell felfogni, modellezni, leírni és irányítani.

Folyamatnak nevezzük a szervezeti célok megvalósulása érdekében tudatosan megtervezett lépések, tevékenységek és cselekedetek sorozatát, amelyek oly módon lettek kialakítva és szabályozva, hogy kiszámítható és elvárások szerinti eredményt produkáljanak. Fontos megjegyezni, hogy a folyamatok célja nem a kontrollok beépítése, hanem a belső kontrollrendszer megfelelő kialakítása és működtetése által a szervezeti célkitűzések megvalósítása. A belső kontrollrendszer legoptimálisabb kialakítása is csak ésszerű bizonyosságot nyújt, nem jelenthet 100%-os garanciát a célok elérésére, a hiányosságok és csalások megelőzésére és felderítésére. A kontrollrendszer kialakításában mindig mérlegelni kell a költség-haszon elvét, tehát azt, hogy egy újabb kontrollelem beépítése mibe kerül a szervezet számára. Ennek meghatározásakor a nem könnyen számszerűsíthető szempontokat is figyelembe kell venni, mint például a feladatelvégzésre fordított idő meghosszabbodása nyújt-e annyival nagyobb bizonyosságot, hatékonyabban csökkenti-e a kockázatokat.

A folyamatok feltérképezésének és leírásának lépései:

- a szervezeti stratégia és célrendszer ismeretében össze kell állítani a szervezeti tevékenységek halmazából azok célja és funkciója alapján meghatározható folyamatok listáját;
- a szervezeti funkciókat alá kell bontani a főfolyamatokkal és részfolyamatokkal, összekapcsolva a szervezeti célokkal (folyamattérkép);
- kulcsfolyamatok azonosítása – azon folyamatok, amelyek eredményessége jelentősen befolyásolja a szervezeti célok elérését;
- a folyamatban résztvevő szervezeti egységek beazonosítása, a folyamatok alapos tanulmányozása alapján a folyamatgazdák kijelölése;
- részletes folyamatleírások és ellenőrzési nyomvonalak elkészítése.

A folyamatgazdák kijelölése a vezetés irányító munkája tekintetében kulcsfontosságú lépés! Mivel mára már a fontosabb szervezeti folyamatokban több szervezeti egység is részt vesz, ezért a folyamatstruktúra jelentősen eltér a szervezeti struktúrától. Ennek következtében a folyamat szemléletű irányításhoz nélkülözhetetlen feladatokat a szervezeti hierarchia idegennek érzi. Az eddigi gyakorlati tapasztalatok alátámasztják, hogy számos költségvetési szervnél okoz problémát a szervezeti struktúrát átlépő feladatok végrehajtása. Az ilyen jellegű feladatok végrehajtására a szervezeti hierarchia követése nem a legalkalmasabb eszköz. A szervezeti hierarchiából adódó akadályok megszüntetésére a szervezeti folyamatokat jól ismerő

munkatársak részvételével célszerű egy munkacsoportot létrehozni, és egy szervezeti koordinátort kijelölni, akik elkészítik a szervezet folyamattérképet, a folyamatok leírását és az ellenőrzési nyomvonalakat.

Az Intr. alapján az integritás tanácsadó gondoskodik a belső kontrollrendszer vonatkozásában a kontrollkörnyezet kialakításának és az integrált kockázatkezelésnek a koordinációjáról. Tekintettel arra, hogy a folyamatok azonosítása és leírása előfeltétele a kockázatkezelési rendszer megfelelő működésének, célszerű, hogy a folyamatok feltérképezésének és leírásának a koordinálását is az integritás tanácsadó lássa el. Nagyobb szervezetek esetében indokolt lehet folyamatmenedzser kijelölése, esetleg folyamatmenedzsmentért felelős szervezeti egység létrehozása is, azonban ebben az esetben sem képzelhető el a folyamatok feltérképezése és leírása a folyamatokat mélységében ismerő, a folyamatokat működtető munkatársak közreműködése nélkül.

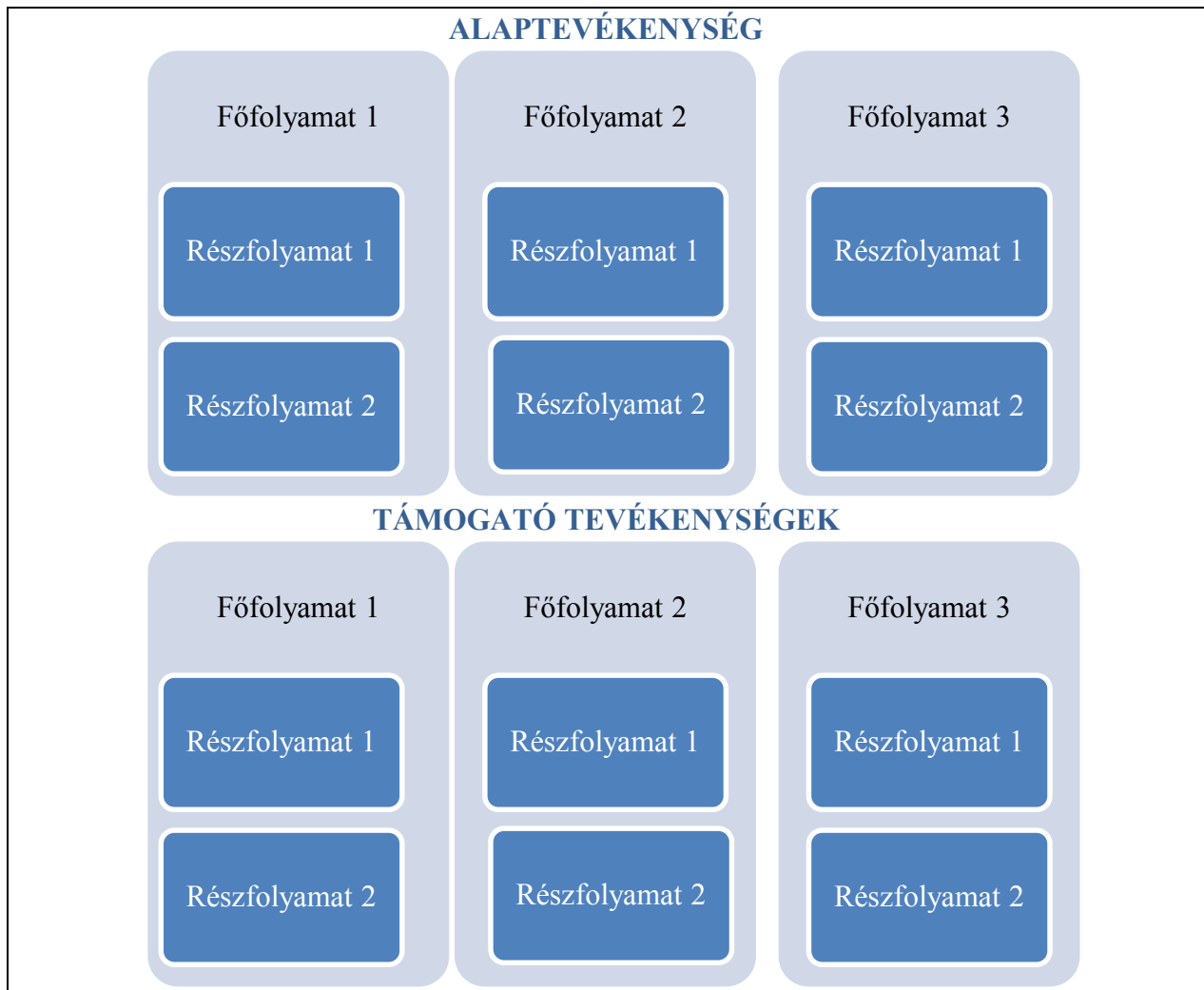
A folyamatok feltérképezése, a folyamattérkép (folyamatlista), valamint a folyamatleírások és ellenőrzési nyomvonalak elkészítése alapos előkészítést és megfelelő részletességű kidolgozást igényel, ezért javasoljuk erre vonatkozóan egy ütemterv elkészítését. A Bkr. új rendelkezései bár elvi szinten nem tartalmazzak új előírást, mivel az ellenőrzési nyomvonalak elkészítése korábban is előírás volt, de a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy gyakran ezek csak a gazdálkodás folyamataira vonatkoztak, illetve az ellenőrzési nyomvonalak szervezeti egységenként készültek el, nem folyamatszempléletben. Emiatt előfordulhat, hogy a Bkr. 2016. október 1-jén hatályba lépő rendelkezéseinek való megfelelés több szervezet számára is gondot okoz majd, mert korábban nem teljes körűen és/vagy nem folyamatszempléletben készítették el az ellenőrzési nyomvonalukat. Figyelembe véve a szervezet adottságait, erőforrásait ez esetben szükséges egy megvalósítható ütemezést készíteni, mivel a teljes folyamat lebonyolítása akár **egy évig is eltarthat** egy nagyobb, széles portfólióval rendelkező szervezetnél.

2.3.2. Folyamattérkép

A folyamattérkép egy áttekinthető ábrában tartalmazza a szervezet összes tevékenységét az azokhoz kapcsolódó szervezeti célokkal együtt. A szervezet funkcióit, tevékenységi köreit és főfolyamatait tetszés szerint csoportosíthatjuk, annak megfelelően, hogy melyik illeszkedik jobban a szervezet sajátosságaihoz. A folyamattérkép elkészítése azért is fontos és elengedhetetlen, mert ez képezi alapját az integrált kockázatkezelési rendszernek. **A folyamattérképek elkészítésében a belső ellenőrzés csak a saját folyamatai vonatkozásában vehet részt.**

A főfolyamat logikailag összetartozó részfolyamatok halmaza. Egy részfolyamatnak azt tekintjük, amely egy folyamatábrával leírható, jól elkülöníthető inputtal és outputtal rendelkezik. Az alábontás mélysége a szervezet tevékenységének összetettségétől függ. A folyamattérképet olyan mélységben kell elkészíteni, hogy az átláthatóság se sérüljön, ugyanakkor minden lényeges főfolyamatot és alfolyamatot tartalmazzon. Például kettébonthatjuk alaptevékenységekre és

támogató tevékenységekre, amelyeket tovább bonthatunk főfolyamatokra, részfolyamatokra és az azokat alkotó tevékenységekre.



A folyamattérkép további alábontásával áttekintő térképet, ún. bizonyossági térképet (assurance map) készíthetünk az egyes folyamatokra vonatkozóan, a szervezeti célkitűzések – kockázati tényezők – alkalmazott kontrollok feltüntetésével. Ezen táblázat elkészítése nem lehetséges a kockázatkezelés működése, részletes folyamatleírások és ellenőrzési nyomvonalak, valamint a belső ellenőrzés közreműködése nélkül.

Megfelelőségi térkép / Főfolyamat neve:						
Részfolyamat megnevezése	Szervezeti célkitűzés	Kockázati tényezők	Első szintű kontrollok	Második szintű kontrollok	Belső ellenőrzés	Külső ellenőrzés
Részfolyamat 1	kapcsolódó célok felsorolása	releváns kockázati tényezők felsorolása	felsorolás szükséges-e további intézkedés? I/N Ha igen, milyen:	felsorolás, gyakoriság szükséges-e további intézkedés? I/N Ha igen, milyen:	Legutóbbi vizsgálat mikor volt? Milyen megállapítást tett?	Legutóbbi vizsgálat mikor volt? Milyen megállapítást tett?
Részfolyamat 2						
Részfolyamat 3						

2.3.3. Folyamatleírás elkészítése

A folyamatleírások minősége kulcsfontosságú az ellenőrzési nyomvonalak használhatósága szempontjából is. A folyamatleírások minőségét alapvetően meghatározza az elkészítésükhöz választott módszer és szemlélet. Folyamatokról lévén szó, ez csak a folyamatszemlélet lehet. Mivel a szervezet a fő célkitűzések érdekében főfolyamatokat működtet, amelyek eredményességéhez számos részfunkciónak és részfolyamatnak jól kell működnie, ezért a megközelítés iránya csak a "top-down" lehet.

A legfontosabb folyamatokból kiindulva, felülről lefelé haladva kell írásba foglalni a költségvetési szervezeten belül végzett folyamatokat. A szervezeti kulcsfolyamatok részfunkcióinak nagyobb léptékű leírásától kell a végrehajtási szintek felé haladni. Úgy, hogy az adott főfolyamatba foglalható részfunkciókat ellátó „tevékenységcsoportokat” logikai sorrendben leírják. A logikai sorrendet az egymásnak átadott-átvett input/output-ok; a funkcionális megelőzés-követés relációk, a párhuzamosság, határozzák meg. Eközben, a több tevékenységből álló, önálló funkcióval felruházható összes lényeges „részfolyamatot” azonosítják, és a folyamatleírás következő szintjén ezt is kifejtik. Ez a módszer biztosítja az egyes folyamatok egymástól tartalmilag jól elkülönített leírását, ugyanakkor lehetővé teszi a különböző folyamatok kapcsolódási pontjainak meghatározását is, amit ugyancsak rögzíteni kell majd az ellenőrzési nyomvonalon.

A folyamatleírásnak tartalmaznia kell:

- a főfolyamat megnevezését;
- a főfolyamat célját, inputjait és elvárt outputjait;
- a főfolyamatnak és a részfolyamatoknak a szervezeti célkitűzésekkel való kapcsolatát;
- a folyamatgazda megnevezését (folyamatgazdákat a részfolyamatokhoz is ki lehet jelölni, különösen abban az esetben ha a főfolyamat nagyon összetett – ez esetben kvázi „folyamatgazda-helyettesek”-ként segítik a folyamatgazda munkáját);

- a folyamatban résztvevő szervezeti egységeket;
- a folyamatot szabályozó jogszabályokat és belső szabályzatokat;
- a folyamatot támogató informatikai rendszereket;
- a főfolyamathoz tartozó részfolyamatokat;
- a részfolyamatok lépéseit és kapcsolódási pontjait folyamatábrával szemléltetett módon.

Az ellenőrzési nyomvonalak a folyamatleírásokon alapulnak, azok további kifejtését tartalmazzák. A folyamatábrák olyan részletességgel is elkészíthetőek, hogy azok ellenőrzési nyomvonalként is funkcionálhatnak, azonban a tapasztalatok azt mutatják, hogy ha túl sok információt sűrítünk egy folyamatábrába, annak követhetősége látja kárát, ezért a bonyolultabb folyamatok esetében célszerűnek tartjuk az ellenőrzési nyomvonalakat külön táblázatban elkészíteni. Ez esetben a folyamatleírások és az ellenőrzési nyomvonalak fognak egy egészet képezni. Ha azt a megoldást választjuk, hogy a folyamatábrákat ellenőrzési nyomvonalként használjuk, azokat olyan részletességgel kell elkészíteni, hogy megfeleljenek az ellenőrzési nyomvonal tartalmi kritériumainak (ld. 2.3.5 pont).

2.3.4. A folyamatábra készítés technikája

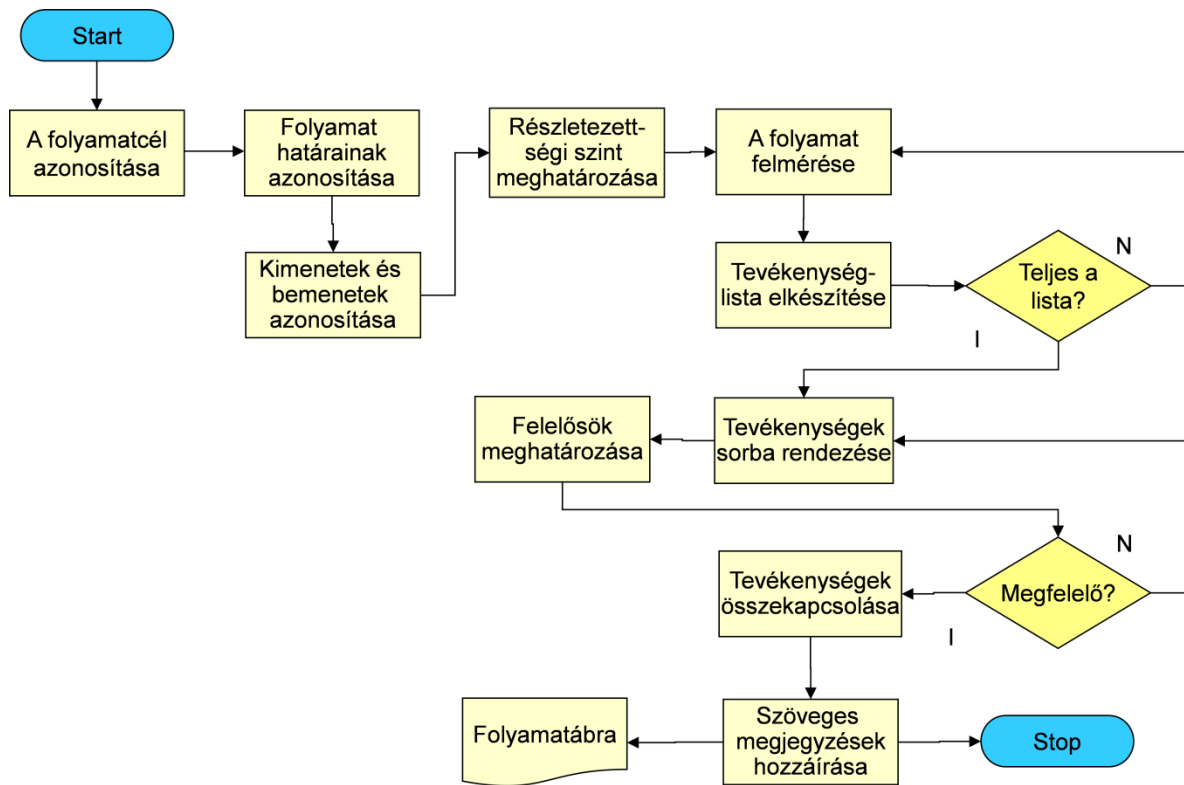
A folyamatábra egy olyan szimbólum sorozat (térkép), amely leírja hogyan, milyen logikai sorrendben és lépésekben kell egy adott tevékenységet, feladatot elvégezni. A folyamatábra segíti a folyamatok megértését és elemzését. A folyamatábra fontos eszköze a szabályozásnak, a racionalizálásnak és az automatizálásnak. A folyamatábra elkészítése mindig segítséget ad a folyamatok megértéséhez és továbbfejlesztéséhez.

A folyamatábra a folyamatot felépítő tevékenységeket, a folyamat kapcsolatait (bemeneteit és kimeneteit) és az egyes tevékenységek végrehajtásáért felelős szereplőket (egyének, szervezeti egységek) tartalmazza. A folyamatábra szintén tartalmazhatja, hogy az egyes tevékenységekhez milyen adathordozó (dokumentum, információforrás, információtároló eszköz) kapcsolódik. A folyamatábráknak több típusa megjelenítési módja is elterjedt a gyakorlatban, a költségvetési szerv saját döntési körébe tartozik, hogy melyiket alkalmazza.

A folyamatábra készítés lépései:

- határozzuk meg a folyamat bemeneteit és kimeneteit (inputjait és outputjait);
- határozzuk meg, hogy milyen lépések szükségesek, illetve milyen lépésekben történik a folyamat kimeneteinek az előállítás;
- az egyes lépéseket kapcsoljuk össze egymással (kössük össze nyilakkal);
- az egyes lépésekhez (tevékenységekhez) határozzuk meg, hogy ki a felelőse).

*Példa: Folyamatábra készítés folyamatábrája*¹³



A folyamatábra áttekinthetőségét segíti, ha a folyamat résztvevőit oszlopokban elkülönítve ábrázoljuk, úgy hogy a folyamat lépéseinek szimbólumai kövessék a szereplők változásait, az adott lépés szimbólumát az azért felelősnek az oszlopában függőlegesen feltüntetve.




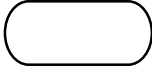




Költségvetési szerv vezetője	Szervezeti egység 1	Szervezeti egység 2	Szervezeti egység 3	Szervezeti egység 4

A folyamatábrát elkészíthetjük úgy is, hogy a baloldalon az adott folyamatszakszert felelős szervezeti egységet tüntetjük fel és mellette vízszintesen ábrázoljuk a folyamatot, addig a pontig, amíg egy új szervezeti egység nem lép be a folyamatba, majd az új sorban folytatjuk a folyamatábrát.

¹³ Forrás: <http://www.leanforum.hu/index.php/szocikkek/160-folyamatabra-2>

Adott folyamatszakszert felelős szervezeti egység	Folyamatszaksz ábrázolása
Szervezeti egység 1	
Költségvetési szerv vezetője	
Szervezeti egység 1	
Szervezeti egység 2	
Szervezeti egység 3	
Szervezeti egység 1	
Költségvetési szerv vezetője	
Szervezeti egység 1	

A folyamatábra készítés során leggyakrabban alkalmazott szimbólumok a következők:

<i>A folyamatábra készítés során leggyakrabban alkalmazott szimbólumok</i>			
	Művelet, tevékenység, eljárás		Kapcsolat, folytatás
	Döntés		Folyamat kezdeté-vége
	Alkalmazott informatikai rendszer		Adatáramlás, -mozgás
	Dokumentum		Adatfolyam, -áram

2.3.5. Ellenőrzési nyomvonalak elkészítése

Az ellenőrzési nyomvonal elkészítésének összetett folyamatában az egymással kapcsolatban álló szervezeti egységek közösen végzett munkája során az alapul vett folyamatok természetes koordinációja, és az együttműködés színvonala is folyamatosan javítható. Továbbá a jól kialakított ellenőrzési nyomvonalak segítik a szervezet új munkatársait is a betanulásban.

Az ellenőrzési nyomvonalak kidolgozásában résztvevőknek ismerniük és érteniük kell:

- a folyamatok célját;
- saját feladataikat és azok kapcsolódási pontjait mások tevékenységéhez;
- saját és mások munkájával kapcsolatos ellenőrzési kötelezettségüket és annak értelmét, hasznosságát;
- felelősségük jellegét, tartalmát, mértékét, és határait;
- a velük együttműködési kapcsolatban álló munkatársak feladatait, ellenőrzési kötelezettségét és felelősségét.

Amennyiben az ellenőrzési nyomvonal kialakításánál az említett követelményeket nem veszik figyelembe (pl. nem fogalmazzák meg pontosan a folyamatok, tevékenységek határait, tartalmát, a folyamat irányítási felelősségét stb.), akkor az esetleges átfedések, félreértések, félremagyarázások miatt nem alakulhat ki a szervezet egészét átfogóan az egymást támogató részfunkciókat megvalósító folyamatok rendszere, és az ellenőrzési nyomvonalak ellentmondást fognak tartalmazni.

Egy példa az ellenőrzési nyomvonal kialakítására:

Főfolyamat	Részfolyamat	Munkafolyamat lépései	Input (adat, dokumentum)	Végrehajtó (munkakör, szervezeti egység)	Output (adat, dokumentum)	Ellenőrzést végző (munkakör, szervezeti egység)	Kontroll leírása (típusa, szempontja)	Határidő	Jóváhagyó (munkakör, szervezeti egység)
Főfolyamat megnevezése:									
	Részfolyamat 1 megnevezése:								
		lépés 1							
		lépés 2							
		lépés 3							
		lépés 4							
	Részfolyamat 2 megnevezése:								
		lépés 1							
		lépés 2							
		lépés 3							
		lépés 4							
	Részfolyamat 3 megnevezése:								
		lépés 1							
		lépés 2							
		lépés 3							
		lépés 4							

Az ellenőrzési nyomvonal egy-egy sorának a folyamatára egy-egy szimbólumával kell azonosnak lennie. Ha valaki csak a táblázatos formában elkészített ellenőrzési nyomvonal megoldást választja, akkor szintén sérül az átláthatóság, a táblázatok sorai között könnyű elveszni, ezért mi azt javasoljuk, hogy a folyamattérképet, a folyamatleírásokat és az ellenőrzési nyomvonalakat egy dokumentumban, szövegesen, folyamatábrával és táblázatban bemutatva készítsék el, annak érdekében, hogy olyan dokumentumok keletkezzenek, amelyek hasznosak a szervezet számára.

3. Az integrált kockázatkezelési rendszer kialakítása

A Bkr. a költségvetési szerv vezetőjének feladatává teszi az integrált kockázatkezelési rendszer kialakítását és működtetését. A kockázatmenedzsment során fel kell mérni és meg kell állapítani a költségvetési szerv tevékenységében, gazdálkodásában rejlő kockázatokat, valamint meg kell határozni az egyes kockázatokkal kapcsolatban szükséges intézkedéseket, valamint azok teljesítésének folyamatos nyomon követésének módját.

A költségvetési szervek működésére, ezen keresztül céljaik elérésére számos külső és belső kockázati tényező gyakorol különböző mértékű hatást, amelyekre a költségvetési szerv vezetőinek valamilyen formában reagálniuk kell. Alapvető követelmény, hogy a költségvetési szerv vezetése lehetőség szerint a szervezetet érintő valamennyi kockázatot – beleértve a támogató, funkcionális folyamatok (informatika, humán erőforrás, jogi szolgáltatások stb.) kockázatait is – ismerje meg, mérje fel, gyűjtse össze és csoportosítsa olyan módon, hogy azok alkalmasak legyenek az elemzés és értékelés elvégzéséhez, a kockázatok rangsorolásához. A kockázatkezelés azonban nem képzelhető el a kockázatokkal közvetlenül szembesülő helyi vezetők (folyamatgazdák) és beosztottak ismereteinek felhasználása nélkül. Ezért a költségvetési szerv vezetőjének úgy kell kialakítania a kockázatkezelés gyakorlatát, hogy az alapvetően a kockázatok által közvetlenül érintett vezetők és beosztottak által közösen felülvizsgált tapasztalataira épüljön.

A kockázatkezelés egy állandóan változó folyamat, mivel a kockázatok megjelenési formája, tartalma, hatása is állandó változáson, módosuláson megy keresztül. Ebben, a szervezettől független tényezőkön kívül szerepe van a feltárt kockázatokra való vezetői reagálásoknak is, amelyek révén egyes kockázatok meg is szűnhetnek, és újak keletkezhetnek. Ezért a vezetésnek gondoskodnia kell egy olyan nyilvántartási rendszer kialakításáról, amely alkalmas a kockázatok változásainak, a kezelés során tett intézkedések következményeinek folyamatos nyomon követésére, továbbá a kockázatkezelési tevékenységek tervezésére, rangsorolására, ütemezésére.

A kockázatkezelés a szervezet céljai elérésével kapcsolatos kockázatok azonosításának és elemzésének, valamint a megfelelő válaszok meghatározásának folyamata. A folyamat magában foglalja:

- a kockázatok azonosítását;
- a kockázatok kiértékelését;
- a szervezet kockázatokra való hajlamosságának (kockázatérzékenységének, kockázattűrésének) értékelését;
- a válaszok kialakítását a kockázatokra;
- az integrált kockázatkezelési intézkedési tervek megvalósítása, valamint a kockázatok és a kockázatokra kialakított válaszok folyamatos monitoringját.

Az Integrált Kockázatkezelési Szabályzat/Eljárásrend tartalmazza:

- a kockázatkezelés folyamatában résztvevők – a költségvetési szerve vezetőjének, a kockázatkezelési bizottság/munkacsoportnak és a szervezet más munkatársainak – feladatait és hatáskörét;
- a kockázatkezelési bizottság/munkacsoport tagjainak felsorolását;
- az integrált kockázatkezelési folyamat egyes lépéseit (ld. előző felsorolás), az egyes lépések belső ütemezését és felelőseit (a kockázatok kezelését éves ciklusban kell megvalósítani, az ütemezést úgy kell kialakítani, hogy a kockázatok értékelése legkésőbb az adott év szeptember 30-ig, az integrált kockázatkezelési intézkedési terv adott év október 31-ig elkészüljön, annak érdekében, hogy a kockázatkezelési rendszerből a belső ellenőrzés és az integritás tanácsadó is ki tudja nyerni a saját feladat ellátásához szükséges információkat);
- a szervezetre adaptált kockázatelemzési módszertant (a kockázatkezelés folyamatának sajátosságából adódik, hogy az alkalmazott értékelési kritériumok évente változhatnak és függenek az azonosított kockázatoktól – így ezek kialakításának csak a szempontjait kell meghatározni);
- a kockázatkezelési folyamatban alkalmazott mintadokumentumokat.

A következőkben az integrált kockázatkezelési rendszer kialakítása jó gyakorlatának jellemzőit mutatjuk be. Tekintettel arra, hogy a kockázatkezelés nem individuálisan végzett tevékenység, a megfelelő működtetéséhez szükség van a szervezet minden szintjének bevonására, ennek legkézenfekvőbb módja kockázatkezelési bizottság/munkacsoport létrehozása. A kockázatkezelési bizottság/ munkacsoport tagjai:

- integritás tanácsadó (bizottság/munkacsoport koordinátora);
- kockázatmenedzser (ha nincs integritás tanácsadó, de van a szervezetben kockázatmenedzser, akkor ő lesz a munkacsoport koordinátora);
- belső kontroll koordinátor;
- folyamatgazdák.

A belső ellenőrzés csak megfigyelőként vehet részt a kockázatkezelés folyamatában – kivéve amikor a belső ellenőrzési folyamat folyamatgazdájaként jár el. A belső ellenőrzés függetlenségének és objektivitásának megőrzése érdekében nem vehet részt operatíván a kockázatkezelési folyamatban, de tekintettel arra, hogy a belső ellenőrzés átfogó ismeretekkel rendelkezik a szervezetről és a szervezet kockázatairól – **kizárólag tanácsadási tevékenysége keretében** – független értékelés nyújtásával segítheti a kockázatkezelési bizottság/munkacsoport munkáját.

A kockázatkezelési bizottság/munkacsoport feladatai:

- a folyamatérték és folyamatleírások mentén előkészíti a kockázatok felmérését (ha nincsenek azonosított folyamatok, akkor el kell készítenie azt a folyamatlistát (kockázati univerzumot), amely mentén a kockázatok azonosítását el kell végezni);
- a folyamatérték és a folyamatleírások biztosítják a kockázatkezelési rendszer teljes körűségét és zártságát;

- a folyamatok mellett, ha a szervezetnél projektek keretében is végeznek munkát, érdemes a projekteket külön egységként kezelni a kockázatkezelési rendszerben;
- kockázatok kis csoportokban (célszerű folyamatonként, az adott folyamatban résztvevő minden szervezeti egység képviselőjének részvételével megszervezni) történő azonosításának megszervezése, lebonyolítása – integrált kockázati leltár (risk inventory) kialakítása;
- az azonosított kockázatok csoportosítása, rendszerezése;
- az azonosított kockázatok alapján a kockázati tényezők meghatározása;
- a meghatározott kockázati tényezők alapján elkészíti a kockázatértékelés alapján képező kockázati kritérium mátrixot;
- a folyamatgazda azonosítja a felelősségi körébe tartozó folyamat kockázatait, elkészíti a kockázatok értékelését, meghatározza a kockázatviselési hajlandóságát és a kockázatra adott javasolt válaszokat azon kockázatok esetében, amelyet a saját szintjén képes kezelni – melyet továbbít a kockázatkezelési bizottság/munkacsoport részére;
- a folyamatgazdák szintjén nem kezelhető kockázatok esetében a kockázatok értékelését, a delegált kockázati étvágyat és a kockázatok kezelésének stratégiáját a bizottság/munkacsoport alakítja ki, mindemellett felülvizsgálja az egyes szervezetek által elkészített elemzéseket és intézkedési javaslatokat is – ezeket összefoglalja és felterjeszti a költségvetési szerv vezetőjének jóváhagyásra;
- az első évet követő években a kockázatkezelési bizottság/munkacsoport évente legalább egyszer felülvizsgálja az előző évi integrált kockázatkezelési intézkedési tervek hatékonyságát, megvalósulását.

3.1. Az integritás tanácsadó koordinációs tevékenysége

A Bkr. 7. § (4) bekezdése és az Intr. 6. § (4) bekezdése alapján az integrált kockázatkezelési rendszer működését az integritás tanácsadó koordinálja. Az integritás tanácsadónak ez a koordinációs tevékenysége jellegét tekintve két részre osztható: a technikai koordinációra és a személyorientált koordinációra. A koordinációs tevékenységeket kiegészíti az integritás tanácsadó tanácsadói, szakértői tevékenysége, amelyben – többek között – megismerteti az érintettekkel az integrált kockázatkezelési tevékenység tartalmát és szakmai támogatást biztosít a kockázatkezelési lépések szakmailag megfelelő végrehajtásához.

A technikai koordináció keretében az integritás tanácsadó információt kér be, információt és feladatot továbbít, megbeszélést, munkacsoportot hív össze, és rögzíti azok eredményeit, részanyagokat gyűjt össze, és egységes anyaggá dolgozza össze azokat. A technikai koordináció részeként értelmezhető az integritásfejlesztési ciklus dokumentumainak részanyagokból és információkból való összeállítása, véleményezésre való megküldése, véglegesítése, jóváhagyásra való felterjesztése, valamint az érintettekkel való megismertetése is.

A technikai koordináció fontos szerepet tölt be a kockázatkezelési rendszer működésében, önmagában azonban nem képes biztosítani a kockázatok teljes és valós felmérését és a kockázatok kezelésére felhasználható lehetőségek hatékony feltárását. A közigazgatási szervek funkcionális, tárgyi és területi munkamegosztásban működnek, ami a szerv feladatainak jelentős része tekintetében biztosítja a hatékony működést, a szerv működésének egészét érintő kérdések tekintetében azonban komoly nehézséget okoz. Az egyes szakterületek és szervezeti egységek a kockázatokot szükségszerűen csak a maguk szűkebb perspektívájában, feladat-és hatáskörükön belül értelmezik, ezért a tágabb összefüggések nehezen jelennének meg a technikai koordináció keretében adott válaszaikból. Ha az integritás tanácsadó kizárólag a technikai koordináció eszközével próbálná meg az integrált kockázatkezelési rendszer koordinációját, az nem lenne képes érdemi, transzformatív (átformáló) változásokat elérni, mivel ahhoz komplex, több szakterületet érintő kérdések feltárására, és az ezekre adható komplex válaszok megtalálására van szükség.

A szervezeti változásoknak két alapvető típusa van: a technikai (más néven elsőfokú) változás és a transzformatív (más néven másodfokú) változás. A technikai változás olyan szervezeti változás, amely a szervezet működési módját érdemben nem változtatja meg, csak valamely részelem korrekcióját célozza. Technikai változás esetében valamilyen változás van a szervezetben, de maga a szervezet valójában nem változik. Ellenben a transzformatív változás olyan szervezeti változás, amely érdemben változtatja meg a szervezet működési módját. Transzformatív változás esetében tehát maga a szervezet is változik.

Az integrált kockázatelemzési rendszernek és az integritásirányítási rendszernek is a transzformatív, a szervezet működési módját átalakító változások elérése a célja. A technikai koordináció viszont – önmagában – csak technikai változást képes elérni, például új típusú dokumentumok előállítását a szervezeti működés lényegi változatlansága mellett.

A transzformatív változások elérésének érdekében a technikai koordinációt ki kell egészítenie a személyorientált koordinációnak is. A személyorientált koordináció jelent egyrészt személyes hatásgyakorlást másokra egy cél iránti közös erőfeszítés érdekében; másrészt a közös értékek és célok folyamatos kimunkálását és a körülményekhez igazítását. A személyorientált koordináció e két aspektusa fogalmilag elkülöníthető ugyan, de a gyakorlati megvalósítás során szétválaszthatatlan. Mindez az integrált kockázatkezelési rendszer koordinációja tekintetében elsősorban, de nem kizárólagosan facilitátori, vagyis folyamatvezetői, folyamatsegítői szerep betöltését jelenti. Az integritás tanácsadó facilitátori szerepköre csoportfacilitátori, és tágabb körű folyamatfacilitátori szerepet is magában foglal. Az integritás tanácsadó csoportfacilitátor az integrált kockázatkezelési folyamat során megtartott csoportmunkák során, folyamatfacilitátor pedig azok között, és általában az egész integrált kockázatelemzési folyamat során.

A Bkr. rendelkezései az integrált kockázatkezelési rendszerről szólnak, amely fogalom megjelenik az Intr.-ben is, ugyanakkor az Intr. az integrált kockázatkezelési folyamat kifejezést is használja. A kockázatkezelési rendszer és a folyamat szoros kapcsolatban állnak egymással: a folyamat része a rendszernek, a rendszer többi eleme (a vonatkozó belső szabályok, a

résztevők, a különféle tervek, dokumentumok stb.) pedig a folyamat megvalósítását szolgálja. Az integritás tanácsadó a kockázatkezelési rendszer tekintetében koordinátori, a folyamat tekintetében pedig – a koordinátori szerep részeként – facilitátori szerepet lát el.

A facilitátor szerepet ellátóval szemben nem követelmény, hogy ő legyen a „legokosabb” a csoportban, hogy mindent tudjon, amit az adott témában tudni lehet, de még az sem, hogy többet tudjon, mint a csoport tagjai. Két fajta tudás van, amivel az integritás tanácsadónak mint az integrált kockázatelemzési folyamat facilitátorának rendelkeznie kell: egyrészt módszertani tudással, amely magában foglalja a facilitátori és a kockázatelemzési módszertani tudást is, másrészt pedig általános, átfogó, de nem feltétlenül részletekbe menő tudással a szerv belső szervezetének és működésének az egészéről.

A szervezet fő- és részfolyamatai azonosítása, a folyamatgazdák kijelölése, az egyes folyamatok kockázatainak azonosítása, a kockázatoknak a bekövetkezésük valószínűsége, a szervezeti célokra való kihatása szempontjából való kiértékelése és a szervezet kockázattűrési szintjének meghatározása eredményesen csak csoportmunkában valósítható meg, mert mindehhez szükséges a csoport tagjainak sokféle tudása. A csoportmunka semmiképpen sem hagyományos értelemben vett értekezletet jelent. Az értekezlet, annak szokásos módján, a technikai koordináció eszköze. A csoportmunka funkciója a különféle nézőpontok integrálása, a komplex problémákra adható komplex megoldások feltárása érdekében.

Fontos kiemelni, hogy az integrált kockázatkezelési folyamat nem egyszemélyes feladat. Az integritás tanácsadó kulcsszerepet lát el annak megvalósításában, de összességében a munka jelentős, nagyobb részét nem ő, hanem a folyamat többi részvevője végzi. Csoportfacilitátor közvetítő és összefogó szerepet tölt be a csoportban, ami egy nagyon is korlátozott, de ugyanakkor döntő fontosságú feladatkör.

Az integritás tanácsadónak mint a kockázatkezelési csoportmunka facilitátorának bíznia kell abban, hogy a csoport egésze rendelkezik a feladat megoldásához szükséges tudással, és hogy a csoport együttes erőfeszítéssel képes is lesz a feladat megoldására. A facilitátornak ezt a bizalmat fel kell keltenie és meg kell erősítenie az együtt dolgozó csoport tagjaiban is. Ahhoz persze, hogy ez a bizalom ne legyen alaptalan, a csoport összeállítása során törekedni kell arra, hogy minden, a kockázatok szempontjából jelentőséggel bíró tudás megjelenjen a csoportban. Az integrált kockázatelemzési folyamatban együtt dolgozó szakértői csoport összeállítása elvileg megvalósítható lehet pusztán a technikai koordináció eszközeivel is, valószínűbb azonban, hogy már ennek során is bőségesen szükség van a személyorientált koordinációs eszközökre, ezen belül különösen személyes kommunikációra a személyes elköteleződés felkeltése érdekében, hogy a megfelelő személyeknek a csoportmunkában való tényleges részvétele biztosítható legyen.

Facilitátori szerepében az integritás tanácsadó feladata, hogy segítse a csoport tagjait abban, hogy át tudjanak váltani a rutinszerű, a technikai koordinációnak megfelelő versengő, a másik gondolataival vitázó kommunikációs módról az együttműködő, a többiek gondolatához kapcsolódó, az ahhoz igazodó és azzal összefonódó párbeszédre, vagyis a valódi dialógusra.

A csoportmunka kezdetén a legfőbb feladata egy közös problémalátás megteremtése. Ehhez olyan kérdésfeltevésekre van szüksége, amelyek nem túl részletesek, nem okvetlenül pontosak, hanem kellően nyitottak ahhoz, hogy minden résztvevő kapcsolódhasson azokhoz. Ezeknek a kérdésfeltevéseknek a konkrét célja a csoport tagjai aspirációinak felkeltése, és az hogy a különféle nézetek kapcsolódni tudjanak egymáshoz. A facilitátornak az is feladata, hogy szükség esetén közvetíteni tudjon a nézetek között, amihez természetesen szükséges, hogy meg is értse azokat. Fontos ugyanis, hogy az egyes személyes-szakterületi-szervezeti célok megjelenjenek a kommunikációban, érthetővé és érzékelhetővé váljanak mások számára, és végül közös céllá tudjanak összekapcsolódni.

A csoport tagjai korábbi tapasztalataik alapján általában nem bíznak abban, hogy lehetséges a különféle nézetek közötti közvetítés és azok kölcsönös megértése, mivel a szervezeti működés gyakorlatában a legtöbb szakterület között legfeljebb felületes kommunikáció valósul meg. A facilitátor feladata a résztvevőknek a folyamatban és egymásban való bizalmának erősítése, annak érdekében, hogy valami közös formálódhasson ki a szakterületek között, és megszülethessen a közös problémalátás.

A közös problémalátás megszületését követően kerülhet sor a megoldások keresésére. Ennek érdekében az integritás tanácsadó mint facilitátor feladata a csoportmunka folyamatának strukturálása, a megfelelő időpontokban a csoportmunka fókuszának irányítása, és a megoldáskeresés irányába fordítása. A csoportmunkának végső soron el kell jutnia oda, hogy olyan konszenzusokat alakítson ki, amelyekre azok formalizálását követően hivatalos kockázatkezelési dokumentumokat lehet építeni. A csoportmunkán megszületett konszenzus alapján a megoldás részleteit már kisebb, a csoportmunka tagjaiból, illetve az ő általuk bevont munkatársaiból szerveződő csoportokban, együttműködésekben szükséges kidolgozni, amelyekben az integritás tanácsadó személyes részvétele már nem feltétlenül szükséges. A közös csoportmunkák közötti időben párhuzamosan többféle problémamegoldási együttműködésnek kell megvalósulnia, amelyek ugyanakkor tudnak egymásról, és bízhatnak egymás támogatásában.

A csoportmunkának bele kell illeszkedni az integrált kockázatkezelés tágabb szervezeti folyamatába, aminek érdekében az integritás tanácsadónak mint folyamatfacilitátornak három szintű kommunikációt kell megvalósítania a szervezetben. Egyrészt biztosítania kell a kockázatkezelési csoportmunkákon, valamint azok megszervezése során a csoportmunka résztvevőivel való kommunikációt, és elő kell segítenie azok egymás közötti kommunikációját. Másodszor elő kell segítenie, hogy a csoportmunka, valamint általában a folyamat résztvevői a csoportmunka keretein kívül, kisebb csoportokban is kommunikáljanak és együttműködjenek egymással, és további kollégákkal az egyes kockázatkezelési részfeladatok megoldása során. Harmadszor az integritás tanácsadónak biztosítania kell a teljes szervezet, annak teljes személyi állománya felé az integrált kockázatkezelési folyamatról való kommunikációt, mégpedig több csatornán keresztül, a formális kommunikációs csatornák mellett informális módon, a csoportmunkák résztvevői útján is. A csoportmunkák résztvevői ugyanis a csoportmunkák eredményeit le tudják fordítani a saját szakterületük, szervezeti egységük számára, azok

szaknyelvére és megszokott kifejezésmódjára, kiemelve annak a közvetlen munkatársaik számára jelentőséggel bíró elemeit. Ezzel egyúttal felkelthetik és megerősíthetik önmaguknak és munkatársaiknak a folyamattal kapcsolatos elkötelezettségét.

A három szinten megvalósított, többszintű, de a szükségesnél nem intenzívebb szervezeti kommunikációval biztosítható, hogy az integrált kockázatkezelési folyamat minden érintettje visszacsatolást kapjon a folyamat eredményeiről, a számára megfelelő módon és mértékben.

Az integritás tanácsadó által az integrált kockázatkezelési folyamatban betöltendő facilitatori szerep eredményes ellátása olyan módszertani tudás meglétét, sőt készség szintű alkalmazását feltételezi, amely átadása nem feladata jelen módszertani útmutatónak, és amely jelentős részben nem is adható át kizárólag írásbeli úton. (Többek között azért sem, mivel a facilitátor hitelesen csak akkor tudja a dialogikus kommunikáció megvalósításában támogatni, és annak várható eredményességéről hiteles módon előzetesen biztosítani a résztvevőket, ha ő maga már átélte ilyet.) Az integrált kockázatkezelési folyamat facilitálásához szükséges módszertani tudás megszerzhető a Nemzeti Közzolgálati Egyetem integritás tanácsadó szakirányú továbbképzési szakán. [Az Intr. 7. § (2) bekezdése alapján az integritás tanácsadói feladatra való kijelölés feltétele az integritás tanácsadói szakképzettség megszerzése.]

A kockázatfelmérés során alkalmazható további, a csoportmunkában történő facilitált dialógusnál önmagukban sokkal kevésbé eredményes, de a csoportmunka kiegészítéseként jól használható technikák:

- **Interjú:** jellemzően a felső vezetés bevonására alkalmazható, kiegészítő jellegű, a szervezeti szintű kockázatok jobb feltárása céljából. A vezetők bevonása azért fontos, mert más rálátással rendelkeznek a szervezet célkitűzéseire és folyamataira. Könnyen belátható, hogy a szervezet hierarchiájában azonosított kockázatok között, illetve azok értékelésében is lehet eltérés a hierarchia szintek között. A teljes kép, a kockázatok integrált, minden folyamatot és kockázati tényezőt figyelembe vevő felméréséhez szükséges az összes elérhető információ összegzése.
- **Kérdőív:** akkor alkalmazható, ha nagyon széles célcsoportot kell elérni. Hátrányai: sosem lehet elég mély és részletes, rugalmatlan, aszimmetrikus (inkább a kérdező határozza meg, hogy a válaszok mire vonatkoznak, nem pedig a válaszadó, hogy mire szeretne válaszolni), ritkán tár fel olyan kockázatot, amelynek feltárását eleve nem célozta.
- **Kiscsoportos megbeszélés:** egyszeri moderált brainstorming a kockázatok azonosítása érdekében.

A kockázatok hatékony azonosítása érdekében célszerű a fenti három technika kombinált alkalmazása.

3.2. Feladatmegosztás a szervezeten belül – ki, miért felelős a kockázatkezelési rendszer kialakításában és működtetésében

Integrált kockázatkezelés	Költségvetési szerv vezetője	Folyamatgazdák	Munkatársak	Kockázatkezelési Bizottság / Munkacsoport	Az integrált kockázat-kezelési rendszer koordinálására kijelölt szervezeti felelős (Integritás tanácsadó/ Belső Kontroll Koordinátor / Kockázat-menedzser)		Belső ellenőr
Kockázatkezelési rendszer kialakítása és működtetése	Kockázatkezelési Szabályzat kiadása; Kockázatkezelési Bizottság/Munkacsoport felállítása	Kockázatkezelési szabályzat véleményezése;	Kockázatkezelési szabályzat véleményezése;	Kockázatkezelési Szabályzat előkészítése; Kockázati univerzum meghatározása;	<i>A Bkr. 7. § (4) bekezdése alapján a költségvetési szerv vezetője az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálására szervezeti felelőst jelöl ki. Ha a költségvetési szerv integritás tanácsadót foglalkoztat, akkor az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálásával kapcsolatos feladatokat az integritás tanácsadó látja el. Ha van integritás tanácsadó és ettől függetlenül belső</i>	Kockázatkezelési Bizottság / Munkacsoport koordinálása;	Bizonyosságot nyújtó tevékenysége keretében értékeli a szervezet kockázatkezelési rendszerét és javaslatot tesz annak fejlesztésére;
Kockázatok azonosítása	Közreműködik a szervezeti szintű kockázatok azonosításában;	Felelős a szervezeti és a folyamatok szintű kockázatok azonosításában;	Közreműködik a szervezeti és a folyamatok szintű kockázatok azonosításában;	Az azonosított kockázatok csoportosítás, átfedések kiszűrése; Integrált Kockázati Leltár (Risk Inventory) készítése;		A kockázatok kis csoportokban történő azonosításának megszervezése, lebonyolítása;	Tanácsadó tevékenysége keretében – a szervezetről és a szervezeti kockázatokról való átfogó ismereteivel – támogatja a
Kockázatok értékelése	Jóváhagyás;	A Kockázati Kritérium Mátrix alkalmazásával értékeli a kockázatokat; A kockázatok értékelésével meghatározza a folyamat kockázatoságát;	Közreműködik a kockázatok értékelésében;	Kockázati Kritérium Mátrix kialakítása; Kockázatok értékelésének összegzése; Kockázati Térkép elkészítése;		Kockázatkezelési Bizottság / Munkacsoport koordinálása;	kockázatok elemzését; A belső ellenőrzés folyamatgazdája -ként azonosítja és értékeli a saját folyamatának kockázatait, meghatározza a kockázatok csökkentésére

					<i>kontroll felelős és/vagy kockázat menedzser is kijelölésre került, akkor együttműködnek a feladataik ellátásában.</i>		vonatkozó intézkedéseket;
Integrált Kockázatkezelési intézkedési terv készítése	Kockázati tűréshatár meghatározása; Jóváhagyás; Munkatársak tájékoztatásának biztosítása az azonosított kockázatokról;	Javaslatot tesz a kockázatok csökkentésére vonatkozó stratégiára és a szükséges intézkedések megtételére;	Megismeri a szervezet azonosított kockázatait és közreműködik a kockázatok csökkentésére kialakított válaszlépések végrehajtásában;	Integrált Kockázatkezelési Intézkedési terv előkészítése;		Kockázatkezelési Bizottság / Munkacsoport koordinálása;	
Az Integrált Kockázatkezelési Intézkedési terv nyomon követése	Beszámoltatás	Beszámol az Integrált Kockázatkezelési Intézkedési terv végrehajtásáról;	Visszacsatolást ad a bevezetett intézkedések hatásosságáról;	Az Integrált Kockázatkezelési Intézkedési terv nyomon követéséről szóló beszámoló összeállítása;		Kockázatkezelési Bizottság / Munkacsoport koordinálása;	

3.3. A kockázatkezelés módszertana és lépései

3.3.1. Alapfogalmak

Mielőtt belevágunk a kockázatkezelési módszertan ismertetésébe célszerű értelmezni a kockázat fogalmával a köznyelvben gyakran szinonimaként használt rokon értelmű fogalmakat, mint például a probléma, a hiányosság, a bizonytalanság, a veszély, a véletlenszerű események, a váratlan események. E fogalmaknak a kockázatkezelés területén is van használható jelentése, ezért érdemes megvizsgálni e fogalmak egymáshoz való viszonyát is. Másfelől, kockázatkezelési célokra nem csak hétköznapi fogalmakat használnak. Ezért a fenti fogalmak összefüggései mellett az alapvető kockázatkezelési fogalmak és a szakkifejezések jelentésével is tisztában kell lenni, mi is a kockázat, a kockázati tényező, a kockázat bekövetkezési valószínűsége, az információ, a kockázat által okozott kár várható értéke, eredendő és maradvány kockázat.

Kockázat alatt pontosan előre nem látható, de azért nem elhanyagolható eséllyel, véletlenszerűen esetleg bekövetkező – tehát csak még be nem következett – eseményt értünk. A kockázatok sokszor váratlan, véletlen események, azonban, ha a szervezet előzetesen felkészül az adott területen tipikusnak bizonyult kockázatok bekövetkezésére, akkor már nem lehetnek teljesen váratlanok. Ha a lehetséges kockázatok bekövetkezésére a szervezet éber és felkészült, akkor a bekövetkező kockázatok kezelésére az integrált kockázatkezelési intézkedési tervben meghatározottaknak megfelelően jár el. A felkészültség lehetővé teszi a gyors reagálást és a káros hatások mielőbbi csökkentését. Fontos további ismérve a kockázatnak, hogy mindig kapcsolatban van a szervezet célkitűzéseivel (hiszen azok elérésnek lehetőségeit csökkenti, illetve meggátolja). Ebből következik, hogy ha egy szervezetnél nincsenek világos célok meghatározva, akkor nehézkes a kockázatok felmérése, így nehéz hatékony kockázatkezelési válaszlépéseket meghatározni a felmerülő kockázatokra.

Lehet-e egy **problémát** kockázatnak nevezni? A válasz röviden nem, mert a probléma a jelenre vonatkozik, amikor a probléma felmerül, már jelen van a szervezet életében. De! A problémák általában kockázati tényezőkké válnak. A **kockázati tényezők** a kockázatok kiváltó okainak tekinthetők, általános jellemzőjük, hogy olyan tényezők, amik kockázatokot generálnak, több kockázati tényező egymást erősítő hatásaként pedig vagy a kockázatok bekövetkezésének esélyét vagy a hatását növelik, legrosszabb esetben mindkettőt. A kockázat mindig egy esemény, a kockázati esemény bekövetkezését több ok, tényező is előidézheti, ezeket nevezzük kockázati tényezőknek. Fontos tehát annak feltérképezése, hogy az azonosított kockázatok milyen ok(ok)ra vezethetők vissza, és ebből látni fogjuk, hogy egy kockázati tényező sok kockázatot okozhat, illetve egy kockázatnak több oka is lehet. Például a „humán erőforrás hiánya” nem értelmezhető kockázati eseményként csak kockázati tényezőként, de még ezt a kockázati tényezőt is további tényezőkre lehet bontani. A humán erőforrás hiányát ugyanis több dolog is okozhatja, hogy csak néhány példát említsünk: ez lehet mennyiségi hiány vagy minőségi hiány, a mennyiségi hiányt okozhatja, hogy későn kaptunk észbe, és későn kezdtük el egy üres álláshely betöltését, de

okozhatja az is, hogy a szervezetre vagy szervezeti egységre meghatározott létszám nem elegendő az adott feladat megfelelő színvonalon történő ellátására. A minőségi hiány jelentheti, hogy az adott juttatási feltételek mellett nem lehet megfelelő képzettségű munkatársat felvenni, de jelentheti azt is, hogy a munkakör egy hiány szakma, vagy azt is, hogy nem biztosítottuk a munkatársak megfelelő képzését. Ebből a rövid kis elemzésből láthatjuk, hogy miért fontos a kockázati esemény pontos megfogalmazása. Ha nem fejtük vissza a kockázati tényezőket, akkor nem tudjuk megfelelően értékelni a kockázatot, és nem is tudunk megfelelő védekező mechanizmusokat kialakítani, mert a különböző kiváltó okokra, különböző intézkedéseket kell tenni. A kockázati tényezőknek továbbá fontos szerepük van a kockázatok értékelésében is, hiszen az azonosított kockázatok kockázati tényezőinek összessége jellemzi a szervezet kockázatoságát, így értékelési kritériumként is alkalmazhatóak. A kockázati tényezők között tehát fennállnak különböző összefüggések, hierarchiák, illetve különbséget kell tenni kulcs kockázati tényezők és kevésbé jelentős kockázati tényezők között is. Kulcs kockázati tényezőknek azokat a tényezőket kell tekinteni, amelyek jelentős hatással vannak a szervezeti célok megvalósítására, amelyek nem csak kis mértékben hátráltatják, hanem legrosszabb esetben meg is akadályozhatják azok elérését.

A következő fogalom, amelyet korábban említettünk a **hiányosság**. A hiányosság minden esetben létező, tényszerűen igazolható dolog. A probléma és a hiányosság közötti különbségtételt legkönnyebben úgy világíthatjuk meg, ha használjuk a jól vagy nem jól strukturált probléma fogalmát. Jól strukturált probléma esetén a szituáció átlátható, érthető, ezért a hiányosság könnyen azonosítható. Nem jól strukturált probléma esetén először meg kell vizsgálni magát a problémát, majd ki kell dolgozni a válaszokat. A hiányosság megszüntetése általában intézkedést kíván. Az intézkedés elvégzése jelenthet feladatot vagy problémát. Egy hiányosságot, ami fennáll, soha nem lehet kockázatként kezelni. Van azonban egy nagyon fontos összefüggés a tapasztalható hiányosságok és a még be nem következett kockázatok között. Ha az általános tapasztalatok szerint egy hiányosságról jól tudjuk, hogy egy vagy több, még be nem következett, nem kívánatos esemény (azaz kockázat) tényleges bekövetkezésében közrejátszhat, akkor azt mondhatjuk, hogy ez a megfigyelhető hiányosság az adott kockázat(ok)nak kockázati tényezője. Ez az összefüggés a későbbiekben nélkülözhetetlen lesz, mert a kockázatkezelésben kiemelt jelentősége van: kapcsolatot teremt ugyanis a jelenben már észrevehető, megfigyelhető események és a jövőben esetleg bekövetkező, váratlan események között. Hiányosság például egy belső szabályozat hiánya, ami egy jelenlévő kockázati tényező, amelyről, ha elemezzük, azt fogjuk megállapítani, hogy több, fontos kockázatnak is lehet tényezője. Hiszen nagyon sok olyan, nem kívánatos esemény bekövetkezhet miatta (pl. a folyamat végrehajtásának határideje kitolódik, indokolatlan költségek merülnek fel, netán sikkasztásra ad esélyt), amelyek kritikusak lehetnek valamilyen cél elérése tekintetében. Ez a példa utal a kockázatmenedzsment tevékenység lényegére: a cél a teljes körű és dokumentált módon végrehajtott kockázatfeltárás, melynek eredménye alapján a kritikus kockázatok azonosítása és a kritikus kockázatok legfontosabb tényezőinek kezelése; röviden fogalmazva ez a tudatos kockázatmenedzsment.

A **bizonytalanság** a köznyelvben azt jelenti, hogy a jövőben valahol, valamikor különböző események következhetnek be, amelyek egyaránt lehetnek jók és rosszak. A jelenben fennálló bizonytalanság – a következmények tekintetében – a jövőre vonatkozik, ennyiben a

bizonytalanság a kockázathoz hasonló, amely ugyancsak egy a jövőben esetleg bekövetkező esemény. A bizonytalanság tekintetében a „jó” és a „rossz” szubjektív meghatározások, hiszen ami a bizonytalanságban szenvedőnek „rossz” (pl. a forint árfolyamának erősödése az exportőrnek) az másvalakinek kifejezetten nagyon „jó” lehet (például Olaszországban a magyar síelőnek). Mindenesetre nagyon fontos, hogy ki-ki pontosan tisztában legyen egy-egy jövőbeli esemény kapcsán azzal, hogy ha az bekövetkezik, akkor az a számára kedvező vagy kedvezőtlen esemény lesz-e. Nagyon fontos azt is észrevenni, hogy egy adott esemény bizonytalansága nem mindenki számára ugyanakkora, a szervezet hierarchiájában az információval ellátottság is különböző lehet, ezért előfordulhat, hogy a szervezet legalacsonyabb szintjén azonosított kockázatot a munkatársak magas kockázatúnak ítélik meg, míg a vezetők, akik több információval rendelkeznek azon a területen, nem tartják olyan magas kockázatúnak. A bizonytalanság tehát információhiányként is értelmezhető. Ha a bizonytalanság az információ hiánya, akkor az információ = bizonyosság. Ez a megfogalmazás áll talán legközelebb a belső kontrollok szemléletéhez. A szervezet vezetői és munkatársai a feladataik elvégzéséhez megbízható (helytálló, releváns és lehetőleg jelentős) és elegendő információt igényelnek.



3.3.2. A kockázati univerzum meghatározása

Ha a szervezet elkészítette a folyamatterképét és a folyamatok listája rendelkezésre áll, akkor azt kell a kockázati univerzumnak tekinteni. Ha a kockázatkezelési bizottság / munkacsoport úgy érzékeli, hogy a folyamatok azonosítása nem teljes körű, vagy más okból nem fedi le a szervezet minden tevékenységi körét, folyamatát vagy projektjeit, akkor a bizottság feladata a kockázati univerzum elemeinek meghatározása. A kockázati univerzum meghatározásához az alábbi

táblázatot lehet használni, természetesen a benne szerepeltetett információk köre tetszés szerint bővíthető, a szervezet sajátosságainak figyelembe vételével.

Folyamatlista / Kockázati univerzum		Kapcsolódó szervezeti célkitűzés
Főfolyamat	Részfolyamat	

3.3.3. Kockázatok azonosítása, a kockázatok megfogalmazása

A kockázatokat minden esetben a szervezeti célokhoz kapcsolódóan, a szervezet egészére nézve és az egyes folyamatokhoz kapcsolódóan is azonosítani kell. A kockázatok azonosításakor az **eredendő kockázatok**at kell feltárni. Ez azt jelenti, hogy nem szabad figyelembe venni a már kialakított kontrollrendszert, azt csak a kockázati érték meghatározását követően, integrált kockázatkezelési intézkedési terv elkészítése során kell figyelembe venni. A kockázatok azonosítását a kialakított folyamattérkép és folyamatlisták mentén kell elvégezni, ez lényegében meghatározza a munkacsoportok struktúráját is. A kockázatok azonosításakor azonban az adott folyamat kockázatainak azonosításán túl, a szervezet egészét veszélyeztető kockázatokat is azonosítani kell.

A kockázatok azonosítását az integritás tanácsadó a 3.1. pontban leírtaknak megfelelően koordinálja.

A kockázatok azonosításának kritikus pontja a kockázatok megfelelő megfogalmazása. A kockázatot úgy kell megfogalmazni, hogy tartalmazza:

- az esemény kiváltó **okát**;
- az esemény **hatását**;
- és azt, hogy mely **szervezeti célra** van hatással az adott esemény.

Ha a kockázatot nem megfelelően, nem kellő részletességgel fogalmazzuk meg, akkor fennáll a veszélye, hogy mások számára nem értelmezhető, a kockázatok csoportosítása, rendszerezése során „elveszhet”, esetleg a kockázati tényezőkre nem leszünk képesek visszavezetni, vagy nem elég konkrét ahhoz, hogy megfelelő, a kockázatot hatékonyan csökkentő válaszlépést fogalmazzunk meg a mérséklésére.

A kockázatok azonosítása teljes körűségének biztosítására sorvezetőt alkalmazhatunk, ami tetszőleges – a szervezeti sajátosságokat figyelembe vevő – csoportosítású kockázati típusokat tartalmaz.

Példa a kockázati típusok listájára, amely segíti, irányítja a kockázatok azonosítását:

- Stratégiai kockázatok
- Működési kockázatok
- Humán erőforrás kockázatok
- Pénzügyi kockázatok
- Megfelelőségi kockázatok
- Integritási kockázatok
- Korrupciós kockázatok
- Biztonsági kockázatok
- Informatikai kockázatok
- Külső kockázatok

Példa a kockázatok helyes megfogalmazására:

Tevékenység / Cél: "Új számítógépes rendszer bevezetése az évvégéig, az utólagos ellenőrzések eredményeinek vizsgálatához"	
A kockázat szöveges leírása	Megjegyzés
"Új számítógépes rendszer bevezetésének elmulasztása az utólagos ellenőrzések eredményeinek vizsgálatához."	ROSSZ: Az itt megfogalmazott kockázat egyszerűen ellentéte a végrehajtani kívánt tevékenységnek / célnak.
"Személyzet hiánya."	NEM JÓ: Ez a kockázati leírás nem ad elegendő információt az érintett tevékenységre / célra gyakorolt hatásról, illetve nem tárja fel a kockázat pontos okát.
"A megfelelő személyzet hiánya késéseket eredményezhet a rendszer bevezetésében."	NEM ROSSZ: Ebben az esetben a célra gyakorolt hatás már említésre kerül, igaz nem teljesen precízen. A kockázat okáról azonban nem ad felvilágosítást.
"Jelentősen késik a projekt megvalósítása (nagyjából 10-12 hónappal) mert nem áll rendelkezésre megfelelő személyzet. Ennek oka részben az elégtelen munkaerő továbbképzés."	IDEÁLIS: Számszerű becslést tartalmaz a lehetséges hatásról és az ok is beazonosításra került, a veszélyeztetett szervezeti cél megjelölése mellett.

A kockázatok azonosításának eredményeképpen el kell készíteni az Integrált Kockázati leltárt, amibe minden azonosított kockázatot fel kell vezetni. A Kockázatkezelési Bizottság/Munkacsoport feladata a különböző fórumokon azonosított kockázatok rendszerezése, az esetleges duplikációk kiszűrése. Azonos vagy nagyon hasonló tartalmú kockázatok esetén, megfontolandó azok összevonása, de ez csak abban az esetben lehetséges, hogy ha az adott kockázat nem az adott folyamathoz szorosan kapcsolódik, hanem a szervezet egészére vonatkozik. Ennek azért van jelentősége, mivel a különböző folyamatokban előfordulhatnak hasonló kockázatok, de az adott folyamatra vetítve eltérhet azok értékelése, illetve különbözhetnek a csökkentésükre alkalmazható intézkedések és annak a felelősei.

Példa az Integrált Kockázati Leltár lehetséges tartalmára:

Kockázati esemény	Vonatkozó kockázati tényezők felsorolása	Veszélyeztetett szervezeti célkitűzés(ek)	Érintett folyamat(ok)	Folyamatgazda	Integritási kockázat vagy korrupciós kockázatot hordoz-e?	Integrált Kockázatkezelési Intézkedési terv* (hivatkozás a vonatkozó pontjára)

*Ezt az oszlopot a kockázatok azonosításakor még nem tudjuk kitölteni, de az integrált kockázatkezelési intézkedési terv elkészítését követően fel kell tüntetni a nyilvántartásban, mert így lesz teljes a leltár.

3.3.4. Kockázatértékelési Kritérium Mátrix

A kockázatok azonosítását követően el kell végezni azok elemzését, a kockázatoknak a kockázati tényezőkre való visszavezetését, a kockázati tényezők közötti összefüggések feltárását. A kockázatok és a kockázati tényezők igen változatosak. A különféle típusok definiálása és az e típusokba történő formális besorolása alapvetően elméleti jelentőségű, és elsősorban a módszertanok, technikák fejlesztése során hasznosítható.

Példák eseményekre, amelyek kockázatot generálnak (=kockázati tényezők):

Működési	Informatikai/ Kommunikációs	Megfelelőségi	Pénzügyi	Személyi	Reputációs
Irodák megsemmisülése	Nem megfelelő internet kapcsolat	Szerződésszegések	Költségvetési megszorítások	Kulcsszerepet betöltő munkatársak elvesztése	Negatív sajtó visszhang
Munkatársak nem elérhetőek	Adatok megsemmisülése	Nem szabályos működés	Támogatások elvesztése	Balesetek	Szolgáltatási szint nem megfelelősége
Eszközök meghibásodása	Adatok nem elérhetőek / az adatokat nem lehet visszaállítani	EU büntetés a kötelezettségszegések miatt	Lopás vagy sikkasztás	Integritás hiánya	Bizalomvesztés
Erőforrások hiánya	Adatok nem megbízhatóak	Szabályozás hiánya	Finanszírozási problémák	Nem megfelelő képzettség és tapasztalat	
Szállítás hiánya	Vírustámadás				
Berendezések hiánya	Informatikai eszközök meghibásodása				

Az értékelési kritériumok egységes értelmezése és alkalmazása érdekében ki kell alakítani a szervezetre jellemző kockázati tényezők alapján a Kockázatértékelési Kritérium Mátrixot (a továbbiakban: KKM). A mátrix meghatározza az egyes értékelési kritériumok vonatkozásában, hogy az alkalmazott skála fokozatainak mi a jelentése, támpontul szolgál az értékelésben résztvevők számára a kockázati értékek meghatározásában. Fontos megemlíteni, hogy a KKM a kockázatértékelés teljes szubjektivitását nem tudja kiszűrni. Az elemzés megkönnyítése érdekében azonban iránymutatást ad annak lefolytatásához, illetve egy következetesebb kockázatértékelést tesz lehetővé.

Ahogy a 3.3.1. pontban már kifejtettük a kockázati tényezőkből kell az értékelési kritériumokat kialakítani. Ez nem jelenti azt, hogy az összes kockázati tényezőt értékelési kritériumként kell alkalmazni. A kockázati tényezők közül a legjellemzőbbeket és a célok elérésében legkritikusabbakat célszerű kiválasztani. Az egyes kockázati tényezők jellegéből fakadóan vagy a kockázatok bekövetkezésének Valószínűségét vagy a Hatását befolyásolják, esetleg mindkettőt, de ilyenkor elegendő az egyik összetevőjeként megjeleníteni. Mind a Hatást, mind a Valószínűséget felbonthatjuk több értékelési kritériumra, erről a kockázatkezelési bizottságnak/munkacsoportnak kell döntenie. Célszerű lehet az első évben nem túlbonyolítani az értékelést, tehát a Hatás és Valószínűség értékét egyaránt egy négyfokozatú skálával jellemezni és az alapján elvégezni a kockázatok értékelését. Az Hatás és a Valószínűség értékének meghatározásának minél pontosabb becslésére ajánlott azokat értékelési kritériumokra bontani. Az értékelési kritériumok skáláit az adott szervezetre kell szabni. A kockázatkezelési rendszer kialakítása történhet különböző összetettségben, amelyet befolyásol a szervezet mérete, a szervezet tudatossága, valamint a szervezet érettségének szintje is a kockázatkezelés vonatkozásában. A szervezet életében már önmagában nagy változást hoz a kockázatkezelési rendszer bevezetése, ezért az első évben célszerű lehet egy egyszerűbb módszertan kialakítása, amelyet a következő évek során fokozatosan lehet továbbfejleszteni.

Példa a Kockázatértékelési Kritérium Mátrixra:

HATÁS		
Értékelési Kritérium	Értelmezés	Érték
Lényegesség	A kockázat hatása az éves költségvetés 1%-nál kevesebb összeget tesz ki.	1
	A kockázat hatása az éves költségvetés 2-24 %-át tesz ki.	2
	A kockázat hatása az éves költségvetés 25-49 %-át tesz ki.	3
	A kockázat hatása az éves költségvetés több mint 50-%-át tesz ki.	4

Sérülékenység	Jól szabályozott és kontrollált rendszer, ahol nagyon alacsony a szabálytalanságok, csalások előfordulásának lehetősége.	1
	Jól szabályozott és kontrollált rendszer, ahol ritkán fordulnak elő szabálytalanságok vagy csalások.	2
	Megfelelően szabályozott, de időnként előfordulhatnak szabálytalanságok vagy csalások.	3
	Korábbi ellenőrzési tapasztalatok alapján gyenge a kontrollkörnyezet, és előfordulnak szabálytalanságok és csalások.	4
Reputációs érzékenység	Nincs mérhető reputációs kockázat.	1
	Előfordulhat reputációs veszteség.	3
	Olyan terület, amely ki van téve a közvéleménynek, így a reputációs veszteség nagy károkat okozhat.	5
Folyamat jelentősége a szervezeti célok elérésében	Ha nem működik megfelelően, akkor csak hátráltatja a célok elérését.	1
	Ha nem működik megfelelően, akkor jelentősen befolyásolja a célok elérését, amire a múltban már volt is példa az adott területen.	5

VALÓSZÍNŰSÉG		
Szint	Értelmezés	Érték
Alacsony	Bekövetkezhet, de nem valószínű	1
Közepes	Elképzelhető, hogy bekövetkezik a jövőben	2
Magas	1-2 éven belül bekövetkezhet	3
Nagyon magas	Várhatóan bekövetkezik a közeljövőben	4

Ahogy a fenti példákból láthatjuk az egyes kritériumok esetében eltérő fokozatú skálát is meghatározhatunk. Célszerű a skálák kialakításakor figyelembe venni, hogy lehetőleg **páros számú skálát határozzunk meg** annak érdekében, hogy ne a skálák közepére tolódjanak az eredmények. Egy három fokozatú skála esetében sokszor megfigyelhető, hogy a középső értéket választják az értékelők, egy négy fokozatú skála esetében viszont mindenképpen dönteni kell, hogy inkább kisebb vagy inkább nagyobb a középértékhez képest a kockázat hatása vagy valószínűsége. Az egyes skálák értékének meghatározásakor az adott érték többszörösével is léptethetjük, ami azt fogja jelenteni, hogy más értékelési tényezőhöz képest az adott tényező esetében súlyozást alkalmaztunk. Ennek alkalmazása célszerű lehet a kockázati tényezők közötti összefüggések érvényre juttatása érdekében.

3.3.5. Kockázatok értékelése

A kockázati értéket a Valószínűség és a Hatás értékek szorzataként kapjuk meg. A kockázatok értékelése során több megközelítést lehet alkalmazni:

- az egyes kockázatok esetében az értékelési kritériumokra adott pontszámok átlagaként; vagy
- az egyes kockázatok esetében az értékelési kritériumokra adott pontszámok összegeként; vagy
- a legnagyobb pontszám alapján (azaz, ha a kockázati tényezők közül egy a legmagasabb értéket kapta, akkor a kockázat valószínűsége vagy célokra gyakorolt hatása a legnagyobb pontszámot fogja kapni).

Egy adott folyamathoz azonosított összes kockázat kockázati értékének átlagával vagy összesen értékével megkapjuk a folyamat kockázati értékét. A legnagyobb pontszám figyelembe vételénél fennáll a veszélye, hogy minden kockázati esemény végül magas kockázatú lesz, ennek alkalmazása tehát kevésbé informatív és objektív, mint a másik kettőé, ezért az első két megközelítés alkalmazását javasoljuk. Azonban fontos, hogy egy adott szervezeten belül, az összehasonlíthatóság érdekében, egységesen csak az egyik kiválasztott megközelítést szabad alkalmazni.

Általában a hatás megítélése kevésbé okoz nehézséget, mint a bekövetkezés valószínűségének megbecslése. Ha az adott kockázat múltbéli előfordulására vonatkozóan sikerül információt szereznünk – vagy például, ha már egy ideje figyelemmel kísérjük a kockázatot, és közben összegyűlték ilyen adataink – akkor felhasználhatjuk ezeket a kockázat bekövetkezési esélyének becsléséhez.

Nem minden esetben áll azonban rendelkezésre múltbéli statisztika, így ahhoz, hogy a vizsgált kockázat bekövetkezési esélyét értékeljük, meg kell próbálni valamilyen értékelhető információt szereznünk a kockázatról. Minél többet információt sikerül begyűjteni, annál jobb szakértői becslést tudunk adni a bekövetkezés esélyére. Ebben a kockázat és a kockázati tényezők közötti már megismert összefüggés lesz segítségünkre. Logikusan végig gondolva, ha egy megfigyelhető tényről tapasztalatból tudjuk, hogy együtt jár bizonyos kockázati eseményekkel, akkor a tény megfigyelése alapján számíthatunk az esemény bekövetkezésére. Ha egy megfigyelhető tényről tapasztalatból tudjuk, hogy együtt jár bizonyos kockázati eseményekkel, akkor a tény többszöri megfigyelése alapján sokkal nagyobb esélyt adhatunk az esemény bekövetkezésének. Ha több, esetleg egymástól független, megfigyelhető tényről is tudjuk tapasztalatból, hogy együtt jár bizonyos kockázati eseményekkel, akkor minél több ilyen tény tapasztalunk, annál inkább számíthatunk a kockázati esemény bekövetkezésére. Látszólag ehhez a méréshez sincsen egzakt eredményt adó műszerünk, de a kockázat bekövetkezési esélyét így a céljainkhoz elegendő pontossággal becsülhetjük.

Példa a kockázati érték számításához:

Valószínűség	Hatás (több értékelési kritériumból tevődik össze)	Magyarázat
4	3+2+1+5	A Hatás értéke átlagérték számítással: 2,75 Kockázati érték: 4*2,75=11
4	3+2+1+5	A Hatás értéke az értékelési kritériumokra adott pontok összeadásával: 11 Kockázati érték: 4*11=44
4	3+2+1+5	A Hatás értéke a legnagyobb pontszám figyelembevételével: 5 Kockázati érték: 4*5=20

A fenti példából is láthatjuk, hogy önmagában a végeredményként kapott összeg egy abszolút érték, önmagában nem értelmezhető, csak a többi kockázathoz/folyamathoz képest nyer értelmet.

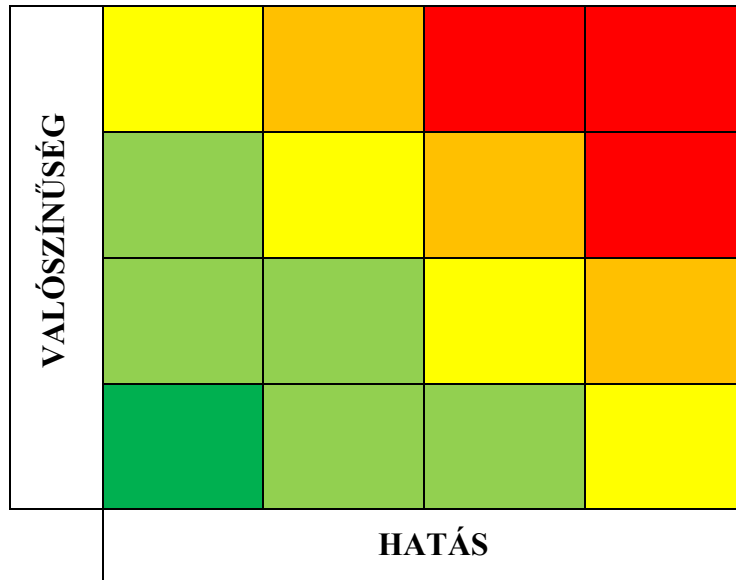
Példa a kockázatok értékelésére:

Főfolyamat megnevezése	Azonosított kockázatok	Valószínűség	Folyamatra vetített valószínűség	Hatás						Kockázati érték	Folyamat kockázati értéke
				Értékelési Kritérium* 1	Értékelési Kritérium 2	Értékelési Kritérium 3	Értékelési Kritérium 4	Hatás összérték	Folyamatra vetített hatás összérték		
Főfolyamat 1	Azonosított kockázat 1		<i>A kockázatok valószínűség értékeinek átlaga</i>					<i>Kritériumok értékének átlaga</i>	<i>A kockázatok hatás összértékeinek átlaga</i>	<i>Valószínűség * Hatás összérték</i>	<i>A kockázati értékek átlaga</i>
	Azonosított kockázat 2										
	Azonosított kockázat 3										
Főfolyamat 1	Azonosított kockázat 1										
	Azonosított kockázat 2										
	Azonosított kockázat 3										

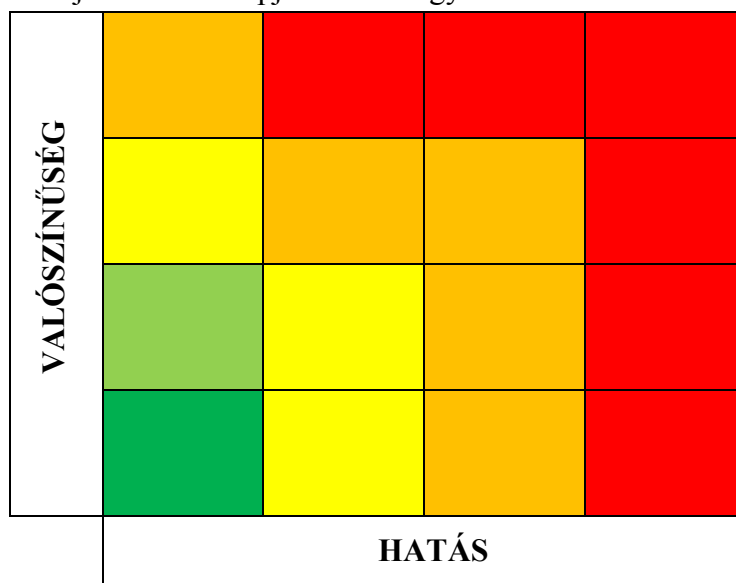
* A Kockázatértékelési Kritérium Matrixban meghatározott értékelési kritériumok.

3.3.6. Kockázati Térkép

A Kockázati Térképen a kockázatok értékelésének eredményeképpen meghatározott valószínűségi és hatás értékek alapján, mind a folyamatokat, mind az egyes kockázatokat el lehet helyezni. A Kockázati Térkép segítségével láthatóvá válnak a kockázati tűréshatárok is, amelyeket különböző színekkel jelöltünk az alábbi ábrán:



A Kockázati térkép Y és X tengelyeinek skálája összhangban kell legyen a Hatás és Valószínűség értékeléséhez alkalmazott értékelési kritériumok skáláival. A kockázati tűréshatár a narancssárgával és pirossal jelölt területeket jelenti. Azokkal a folyamatokkal és kockázatokkal, amelyek ide esnek a szervezetnek mindenképpen meg kell fogalmaznia valamilyen válaszlépést. A kockázati tűréshatár meghatározása (ld. 2.1.8.) tehát nagyon egyszerűen megfogalmazva azt jelenti, hogy melyik kockázatot színezzük narancssárgára és pirosra. A fenti ábrában egy átlagos helyzetet ábrázoltunk, de nem szükséges feltétlenül szimmetrikusan meghúzni a kockázati tűréshatárt, a vezetés saját döntése alapján ez akár így is kinézhet:

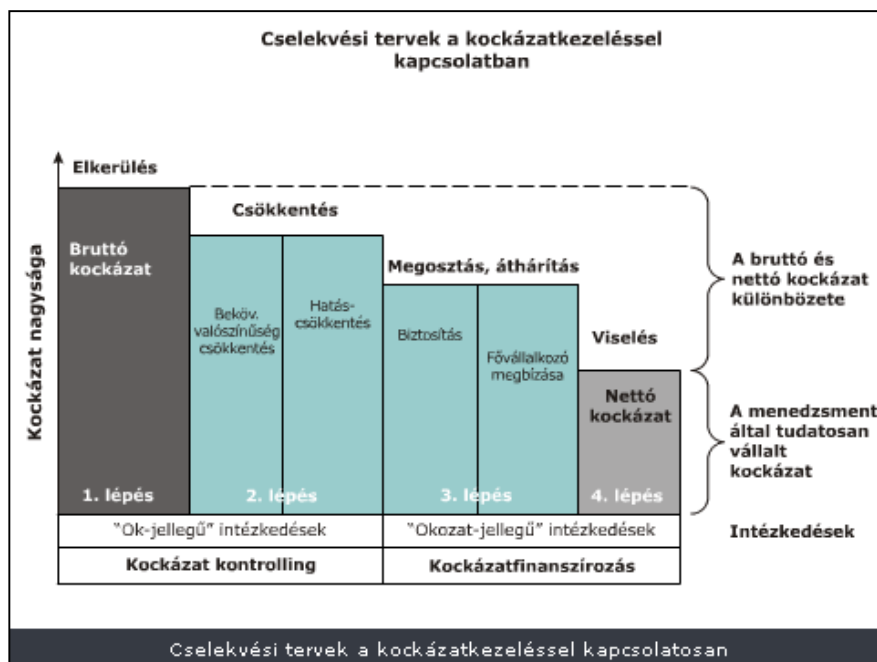


3.3.7. Kockázatkezelési stratégiák

A kockázatértékelést követően tudatos döntést kell hozni a kockázatvállalásról. A kockázati étvágy vagy másképpen a kockázati tűréshatárok meghatározását a 2.1.8. pontban fejtettük ki részletesen. A kockázatok csökkentésére irányuló döntés azt jelenti, hogy minden egyes kockázat esetén választani kell a kockázatkezelési stratégiát, és annak megfelelően integrált kockázatkezelési intézkedési tervet készíteni. A választott stratégia és intézkedés nem a kockázat teljes eliminálását jelenti, ez a legtöbb esetben nem is lehetséges, hanem a kockázati kitettség csökkentését a menedzsment által előzetesen meghatározott kockázati tűréshatár alá. A toleranciaszint meghatározása azt is jelenti, hogy a kockázatcsökkentő intézkedések után is megmarad egy bizonyos szintű, tolerálható kockázat.

A kockázatkezelési stratégia kialakításakor tehát mérlegelni kell:

- ha egy adott folyamat esetén a kockázatértékelés során becsült eredendő kockázat már alacsonyabb, mint az adott folyamatra megállapított tűréshatár, akkor ennek a folyamatnak az eredendő kockázatát nem szükséges kezelni;
- ha egy adott folyamat esetén a kockázatértékelés során becsült eredendő kockázat még magasabb, mint az adott folyamatra megállapított tűréshatár, akkor ennek a folyamatnak az eredendő kockázatát – valamilyen technikával kezelni kell;
- valamint a kockázatok várható hatása és a kockázatok kezelésére irányuló intézkedések közötti arányosságot, amennyiben egy kockázat csökkentése aránytalanul nagyobb költséggel jár, mint a kockázat bekövetkezése esetén a szervezetet érő anyagi hátrány, akkor vagy más módot kell választani a kockázatkezelésére, vagy a kockázat viselését kell választani.



A **kockázatok elkerülése** – alapvetően a kockázati események bekövetkezése lehetőségének a kivédését szolgáló eljárásokat foglalja magában. Előfordulhatnak olyan folyamatok, amelyek kockázatai csak akkor csökkenthetők elfogadható szintre, ha megszüntetnénk az adott

tevékenységet. A kormányzati szférában erre nagyon korlátozott lehetőség van. A közszféra által ellátott közfeladatokat nem lehet megszüntetni amiatt, mert túl magas kockázatot hordoznak magunkban. Pedig a piaci szférában természetesnek vesszük, hogy egy-egy vállalat felszámolásához vezethet az, ha annak várható haszna alatta marad a várható költségének. A közszférában a reálisan elvárhatótól messze elmaradó eredmények vagy a gazdasági racionalitással nem indokolható magas költségek esetén ilyen közvetlen döntéseket nehezebben hozhatnak meg; noha a gyenge eredmény a közcélok nemteljesítését – vagyis egyértelműen a közhaszon elmaradását jelenti; és az indokolatlan költségeket és a kezeletlen kockázatok miatt bekövetkező veszteségeket is az adófizetőktől, az állampolgároktól, a helyi közösségektől vagy más szervezetektől elvont forrásból kell finanszírozni.

Kockázatok áthárítása, megosztása – ennek lényege, hogy megpróbálunk olyan partnert találni, aki átvállalja a kockázatot – a kockázat kezelésének felelősségével együtt. Erre persze általában csak valamilyen kompenzáció fejében hajlandó:

- tipikus áthárítás a **biztosítás**, amikor egy biztos költség vállalásával eladjuk a biztosítónak a bizonytalanságot (a kockázatunkat) – másként mondva bizonyosságot vásárolunk;
- tipikus áthárítás a **fedezeti ügylet** is, amikor az azonnali biztos költséget jelentő opciós díj fejében csökkentjük a bizonytalanságot (pl. az árfolyamkockázatot);
- bizonyos **feladatok kiszervezése** (outsourcing), illetve bizonyos esetekben egy **alvállalkozó** megfelelően körültekintő bevonása is eredményezheti bizonyos kockázatok áthárítását, azonban nem szabad megfejtenni arról, hogy ennek során újabb, eddig még nem lévő, úgynevezett másodlagos kockázatok (secondary risks) jelenhetnek meg, amelyeket ugyancsak figyelembe kell vennünk a potenciális, kezelendő kockázatok között, illetve a költségvetési szerv felelősségét általában nem csökkenti, ha a feladatát külső erőforrás bevonásával végzi el; vagyis egy alvállalkozó alkalmazása általában vagy automatikusan nem jelenti pl. a jogi a kockázatok áthárítását is.

Kockázatok kezelése, csökkentése (risk mitigation) – a legtöbb kockázat esetében ezt alkalmazzuk, mert a folyamatok a legtöbb esetben nem szüntethetők meg, és a kockázataik nem is háríthatók át. A kockázat csökkentéséhez szükséges akciótervek azoknak a kontrolloknak a kidolgozását és bevezetését vagy kifejlesztését írják elő, amelyek a toleranciaszintek alá tudják vinni a kockázatokat, hiszen az eredendő kockázat csökkentése a belső kontrollrendszer célja és feladata. Ez egyrészt irányulhat a kockázat bekövetkezési valószínűségének befolyásolására annak érdekében, hogy az adott kockázat kisebb valószínűséggel következzen be, másrészt pedig előre felkészülünk a kockázat bekövetkezésére, és mindent megteszünk annak érdekében, hogy képesek legyünk gyorsan hatékonyan reagálni, ezáltal csökkentve a hatást.

Kockázatok viselése – a kockázatok megtartását jelenti, azok tudatos vállalásával. Ez akkor lehetséges, ha az eredendő kockázat nem jelentős, vagy ha a megvalósítható kontrollok várható hatása nincs arányban a kockázatkezelés felmerülő költségével, illetve előfordulhat, hogy a szervezet nem ismer lehetőséget az adott kockázat megfelelő szint alá csökkentésére.

3.3.8. Az Integrált Kockázatkezelési Intézkedési terv

A kockázatok csökkentésére kialakított stratégiákat és válaszlépéseket intézkedési tervbe kell foglalni, amelyet a költségvetési szerv vezetője hagy jóvá. A szükséges intézkedések meghatározásakor figyelembe kell venni a szervezetnél már alkalmazott kontrollokat is. Elképzelhető olyan eset, hogy a kockázati érték magas egy kockázat esetében, mivel az értékeléskor az eredendő kockázatot kellett figyelembe venni, azonban a folyamatgazda és a kockázatkezelési bizottság/munkacsoport véleménye szerint a már alkalmazott kontrollok alkalmasak a kockázatnak a kockázati tűrészhatár alá csökkentésére, így további intézkedés bevezetésére már nincs szükség. Első lépésként tehát végig kell venni az Integrált Kockázati Leltárt és elemezni, hogy hol van szükség valamilyen kockázatkezelési válaszlépésre.

Példa a kockázatkezelési stratégia kialakítására:

Azonosított kockázat	Vonatkozó kockázati tényezők felsorolása	Integritási kockázatot vagy korrupciós kockázatot hordoz-e?	Kockázati érték	Érintett folyamat / projekt / szervezeti egység	Veszélyeztetett célkitűzés	Alkalmazott kontrollok	Kezelési stratégia	Szükséges intézkedés	Határidő	Intézkedésért felelős személy

Példa az integrált kockázatkezelési intézkedési tervre:

Szükséges intézkedés	Az intézkedés által kezelni kívánt kockázat / kockázati tényező	Érintett folyamat / projekt / szervezeti egység	Szükséges intézkedés	Határidő és a Beszámolás formája	Intézkedésért felelős személy	Megvalósítás státusza

II. RÉSZ

Módszertani útmutató az integritási és korrupciós kockázatok felmérésének, valamint az intézkedési terv és az integritásjelentés elkészítésének támogatására

2016. október

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

Tartalom

1. Bevezetés	2
2. A korábbi módszertani útmutatók tapasztalatai	3
3. Az integritásfejlesztési ciklus szerkezete	5
4. Lényeges kapcsolódási pontok	6
4.1. Belső kontrollrendszer	6
4.2. Stratégiai irányítás	7
4.3. Minőségirányítás	7
5. Határidők	8
6. Az integritási és korrupciós kockázatok felmérése	10
7. Az integritási és korrupciós kockázatok kezelését szolgáló intézkedési terv elkészítése	12
8. Az integritásjelentés elkészítése	14
8.1. Szöveges értékelés az integritás helyzetéről	15
8.2. Az intézkedési tervben vállalt feladatok értékelése	16
8.3. Integritás menedzsment értékelő lap	19
9. Adatkezelési kérdések	27

1. Bevezetés

Az Intr. 3. §-a három dokumentum éves rendszerességgel történő elkészítését írja elő, amelyek közül az első az államigazgatási szerv működésével kapcsolatos integritási és korrupciós kockázatok felmérése, a második az ezeknek a felmért kockázatoknak a kezelésére hivatott intézkedési terv, a harmadik pedig ez utóbbi végrehajtását és eredményeit összefoglaló integritásjelentés. Mivel mindhárom dokumentumot minden évben el kell készíteni, és azok folyamatosan egymásra épülnek, a folyamatot, amelynek ezek mérföldköveit jelentik, joggal illethetjük az integritásfejlesztési ciklus névvel. Az integritásfejlesztési ciklus nem egy önmagába záródó, hanem egy spirálisan előrehaladó folyamat, amely a szervezet folytonosan változó szükségletei alapján mindig új célokat tűz ki, törekszik azok megvalósítására, rendszeresen visszatekintve értékeli a tevékenysége eredményeit.

Az egyes kormányrendeleteknek a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztésével összefüggő módosításáról szóló 187/2016. (VII. 13.) Korm. rendelet 2016. október 1-jei hatállyal több ponton is módosítja az Intr. rendelkezéseit, és ezek alkalmazása érdekében új típusú módszertani útmutatók kiadását is előírja. Jelen módszertani útmutató az Intr. új 8. §-a szerinti útmutatók közül a szakaszban elsőként említett területre vonatkozó feladat teljesítését célozza: „A rendészetért felelős miniszter az integritási és korrupciós kockázatok felméréseinek, valamint az intézkedési terv és az integritásjelentés elkészítésének támogatására [...] módszertani útmutatót tesz közzé.”

Ez az útmutató ugyanakkor szervesen illeszkedik a jelzett paragrafusban másodikként említett útmutatóhoz: „A rendészetért felelős miniszter [...] az államháztartásért felelős miniszterrel közösen [egyrészt] a kontrollkörnyezet kialakításának és az integrált kockázatkezelési folyamatnak a szervezésére, [másrészt] a szervezeti integritást sértő eseményekre vonatkozó bejelentések fogadására és kivizsgálására módszertani útmutatót tesz közzé.” Az integritásfejlesztési ciklus szerves részét képezi az integrált kockázatkezelési folyamatnak, és tartalmilag akár annak a keretei között is tárgyalható lenne, egyazon útmutatóban. A külön útmutató kiadását elsősorban az indokolja, hogy az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszere a szervek szűkebb körére vonatkozik, mint amilyen az integrált kockázatkezelési rendszer alkalmazására köteles költségvetési szerveké. Az államigazgatási szervek által alkalmazott integritásfejlesztési ciklus tehát nem lényegében különbözik, hanem csak tematikus fókuszát és speciális dokumentáltságát tekintve emelkedik ki az integrált kockázatkezelési rendszerből.

Ennek megfelelően ez az útmutató az integritási és korrupciós kockázatok felmérését mint tevékenységet csak nagy vonalakban, illetve kiegészítő jelleggel tárgyalja, mivel az az integrált kockázatkezelési folyamat részeként történik, amelyről külön útmutató kerül kiadásra. Ez az útmutató elsősorban az integritásfejlesztési ciklus Intr. által előírt dokumentumainak az előállítását támogatja, adottnak tekintve az integrált kockázatkezelési folyamatnak a szervezeten belüli működését.

2. A korábbi módszertani útmutatók tapasztalatai

Jelen módszertani útmutató közvetlen előzményének az alábbi két módszertani segédlet tekinthető:

- Módszertani segédlet az integritási és korrupciós kockázatok felméréséhez, valamint a korrupciómegelőzési intézkedési terv és az integritásjelentés elkészítéséhez (Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2013)¹
- Módszertani segédlet az integritási és korrupciós kockázatok felméréséhez, valamint a korrupciómegelőzési intézkedési terv és az integritásjelentés elkészítéséhez (Nemzeti Védelmi Szolgálat, 2014)²

A két segédlet tartalma nagyrészt hasonló. A Nemzeti Védelmi Szolgálat (a továbbiakban: NVSZ) által 2014-ben kiadott módszertani segédlet az integritásjelentés elkészítése tekintetében tartalmazott jelentős újdonságokat a korábbi segédlethez képest. Az NVSZ által kiadott segédletnek az intézkedési tervre és az integritásjelentésre vonatkozó részei a gyakorlati tapasztalatok alapján megfelelőek voltak, ezért ezek – kisebb változtatásokkal – ebbe az útmutatóba is átemelésre kerültek.

A 2013-as és 2014-es segédlet az integritási és korrupciós kockázatok felmérésére egy ellenőrzőlista jellegű eszközt ajánlott, ez azonban – a 2014-2015. évek tapasztalatai alapján – nem bizonyult eredményesnek a szervezetek sajátos integritási és korrupciós kockázatok feltárása tekintetében. Ez az eszköz bár nem tette lehetővé az egyes szervezetek sajátos kockázatainak feltárását, de egyfajta idealizált állapothoz képesti eltérés kimutatásával mégis alkalmas volt arra, hogy a szervezeteket ráébressze bizonyos kockázati tényezőkre, illetve felhívja a figyelmüket bizonyos kockázatkezelési megoldásokra. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján azonban már általában kimerültek az ellenőrző lista jellegű eszközök adta lehetőségek az államigazgatási szervek integritásának fejlesztésében.

A 2013-as és 2014-es segédletek a továbbiakban nem használhatóak. Jelen útmutató továbbviszi a korábbi útmutatók bevált elemeit, a korrupciós kockázatok felmérése tekintetében azonban teljesen új megközelítést alkalmaz. Az integritási és korrupciós kockázatok felmérését – az eddigi gyakorlattól eltérően – az integrált kockázatkezelési rendszeren belül szükséges megvalósítani, ahogy az integritási és korrupciós kockázatok kezelését szolgáló intézkedési terv intézkedéseinek a kiválasztását is.

2015 decemberében az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) és a belügyminiszter közösen kiadott egy módszertani útmutatót az államigazgatási szervek korrupció-megelőzési

¹<http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/a/a9/90000/M%C3%B3dszertani%20seg%C3%A9dlet%20integrity%C3%A1s%20tan%C3%A1csad%C3%B3knak.pdf>

²[http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/6/7e/c0000/2014%20M%C3%B3dszertani%20seg%C3%A9dlet%20integrity%C3%A1s%20tan%C3%A1csad%C3%B3knak%20\(kieg%C3%A9sz%C3%ADt%C3%A9ssel\).pdf](http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/6/7e/c0000/2014%20M%C3%B3dszertani%20seg%C3%A9dlet%20integrity%C3%A1s%20tan%C3%A1csad%C3%B3knak%20(kieg%C3%A9sz%C3%ADt%C3%A9ssel).pdf)

helyzetének felméréséhez,³ amely a követelményektől való elérést elemző („rés elemzési”) módszertant mutat be. Ez az útmutató hasznos kiegészítője lehet az integritásfejlesztési ciklusnak, de annak során közvetlenül nem kerül felhasználásra.

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

3. Az integritásfejlesztési ciklus szerkezete

Az integritásfejlesztési ciklus elvi kiindulási pontja az integritási és korrupciós kockázatok felmérése, amely év végén történik, és amelyhez – logikailag és időbelileg is – közvetlenül kapcsolódik a következő évre vonatkozó intézkedési terv elkészítése. Egy év elteltével kerül sor az elvégzett feladatokról és az elért eredményekről szóló integritásjelentés elkészítésére. Így, bár mindhárom dokumentum elkészítésére a naptári év fordulója körül, lényegében egy időben kerül sor, a szervezeti integritás fejlesztésének egy ciklusa dokumentumainak létrehozása között egy év telik el: a kockázatok felmérése és az intézkedési terv a ciklus elején, az integritásjelentés a ciklus végén készül el.

Ebből következően a naptári év fordulója környékén két integritásfejlesztési ciklus dokumentumait kell elkészíteni, integritásjelentést az elmúlt évre nézve, kockázatfelmérést és az alapján intézkedési tervet pedig a következő év tekintetében. A kockázatfelmérés, bár a szervezetről szerzett múltbeli tapasztalatokra épül, valójában a jövőre orientált dokumentum, mivel elsősorban nem a múlt és a jelen problémáival foglalkozik, hanem a jövő kockázataival.

Az Intr. 2016. október 1-jétől az integritásjelentés elkészítésére – pontosabban megküldésére – másfél hónappal későbbi határidőt határoz meg, mint a felmérés és az intézkedési terv elkészítésére, míg korábban mindhárom dokumentum elkészítésének azonos volt a határideje. Így az egyes éves integritásfejlesztési ciklusok már nem csak hogy érintkeznek, mint korábban, hanem át is fedik egymást: korábban kell az új felmérést és intézkedési tervet elkészíteni, mint ahogy az integritásjelentésben értékelni kell az előző intézkedési terv végrehajtását és eredményeit. Mivel az előző intézkedési terv végrehajtásának és eredményeinek értékelése nélkül az új intézkedési terv aligha készíthető el felelősséggel, ez az átfedés inkább csak látszólagos. A meghosszabbított határidő nem a jelentés tartalmi elkészítésére, hanem annak jóváhagyására és a belügyminiszter, valamint a Miniszterelnökséget vezető miniszter számára való megküldésére hagy hosszabb időt, tekintettel arra, hogy az integritásfejlesztési ciklus három dokumentuma közül csak ennek az esetben került az Intr.-ben előírásra a szervezeten kívülre, hivatali úton keresztül történő megküldési kötelezettség.

4. Lényeges kapcsolódási pontok

4.1. Belső kontrollrendszer

Mivel az Intr. 2. § b) pontja szerint integritásirányítási rendszer a Bkr. szerinti kontrollkörnyezethez illeszkedik, az integritásfejlesztési ciklus legszorosabb módon a belső kontrollrendszerrel áll kapcsolatban. A Bkr. szerinti, a belső kontrollrendszer működéséről szóló vezetői nyilatkozat [Bkr. 1. melléklet] 2016. október 1-jétől tartalmazza azt a kitétel, amely szerint a vezető gondoskodott „olyan szervezeti kultúra kialakításáról, amely biztosítja az elkötelezettséget a szervezeti célok és értékek iránt, valamint alkalmas az integritás érvényesítésének biztosítására”. A magyarországi államháztartási belső kontroll standardok útmutatója⁴ a kontrollkörnyezet részeként jeleníti meg az „Etikai értékek és integritás” témakört.

Az integritásfejlesztési ciklus dokumentumai és a Bkr. rendelkezései, jogintézményei közötti sokrétű kapcsolat az integritásfejlesztési ciklus gyakorlati megvalósítása során két szempontból igazán jelentős. Egyrészt az integritási és korrupciós kockázatok felmérése az integrált kockázatkezelési rendszer keretében történik [Intr. 3 § (1) bekezdés], másrészt – más folyamatokkal együtt – az integritásfejlesztési folyamat megfelelő működése ad alapot ahhoz, hogy az államigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője védhető módon aláírhatta a belső kontrollrendszerrel szóló vezetői nyilatkozatot, különösen a szervezeti kultúra, a szabályszerűséget és elszámoltathatóságot biztosító rendszer és a célok egyértelmű meghatározása tekintetében. Bár a magyar közigazgatásban jelenleg általánosan elterjedt gyakorlatnak tekinthető a vezetői nyilatkozat formalitásként való kezelése, és különösebb mérlegelés, illetve kiegészítés nélküli aláírása, ez a megközelítés egyre kevésbé lesz tartható. Az ÁSZ több vizsgálati jelentésében megállapította a vizsgált költségvetési szerv tekintetében, hogy a belső kontrollról szóló vezetői nyilatkozatok nem helytállóak.⁵

⁴ <http://allamhaztartas.kormany.hu/download/d/1b/01000/bkstand12k%C3%B6zz%C3%A9.pdf>

⁵ Például:

<https://asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2016/16051.pdf?download=true> (48. o.),

<https://www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2016/16049.pdf?ctid=762> (50. o.),

<https://www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2016/16067.pdf?download=true> (21.

o.), <https://asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2016/16068.pdf> (23 o.)

4.2. Stratégiai irányítás

Az Intr. 3. § (1) szerint: „Az integritási és korrupciós kockázatok kezelésére kidolgozott intézkedési terv a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet 15. alcíme szerinti intézményi munkaterv melléklete.” A Stratr. 30. §-a alapján az intézményi munkaterv egy naptári évre szóló intézkedési és erőforrás-felhasználási rövid távú stratégiai tervdokumentum, amely tartalmazza az adott időszakra vonatkozó szervezeti célokat, programokat és intézkedéseket, azok teljesítési határidőit, a teljesítéshez szükséges személyi, tárgyi, szakmai és szervezeti feltételek, valamint a teljesítéséért felelősök meghatározását. A Stratr. 32. §-a alapján az intézményi munkatervet a tárgyév január 15-éig kell elkészíteni és megküldeni az adott szervet irányító vagy felügyelő miniszternek, és a miniszter általi elfogadást követően az adott szerv munkatársai számára elérhetővé kell tenni.

Az Intr. szerinti intézkedési terv tartalma nyilvánvalóan beletartozik az adott naptári évre vonatkozó szervezeti célok, programok és intézkedések körébe, így az intézkedési terv tételeinek alapvetően szerepelnie kell az intézményi munkaterv tételei között is. Ennek fényében joggal merül fel a kérdés, hogy hogyan értelmezhető az Intr. azon rendelkezése, amely alapján az intézkedési terv az intézményi munkaterv melléklete.

Az intézményi munkaterv és az intézkedési terv viszonya a könyvelés szintetikus és analitikus szintjének viszonyához hasonlítható. Az intézkedési terv az abban felsorolt intézkedések tekintetében a munkaterv minden nemű intézkedésnél azonos szabványos adattartalmán túlmenően az intézkedések minden olyan további adatát tartalmazza, amelyre a korrupció megelőzése és az integritás fejlesztése szempontjából szükség lehet. Az intézkedési terv tehát általában olyan intézkedéseket tartalmaz, amelyek az intézményi munkatervben is szerepelnek, de az ott meghatározottnál bővebb adattartalommal.

4.3. Minőségirányítás

Államigazgatási szervek esetén az integrált kockázatkezelési folyamat eredményességét nagyban javíthatja a CAF-rendszer, vagyis a közös értékelési keretrendszer (angolul: Common Assessment Framework) alkalmazása, amelynek már több mint másfél évtizedes múltja van a magyar közigazgatásban. A CAF-rendszerrel további információk, és a bevezetéséhez segítség a <https://caf.kim.gov.hu> internetes címen található. A CAF-rendszer keretében történő önértékelésből eredő megállapítások nagyon fontos forrásai lehetnek az integrált kockázatkezelési folyamatban a kockázatok azonosításának.

5. Határidők

Az integritásfejlesztési ciklus szempontjából jelentőséggel bíró jogszabályi határidők a következők:

- **tárgyét megelőző december 31-ig:**
 - az integritási és korrupciós kockázatok felmérése [Intr. 3. § (1) bekezdés];
 - az intézkedési terv elkészítése [Intr. 3. § (1) bekezdés];
- **tárgyév január 15-ig:**
 - az intézményi munkaterv megküldése az államigazgatási szervet irányító vagy felügyelő miniszternek [Stratr. 32. § (1) bekezdés a) pont];
- **tárgyév február 15-ig:**
 - a szervet irányító vagy felügyelő miniszter elfogadja az intézményi munkatervet [Stratr. 32. § (1) bekezdés b) pont];
 - a miniszter elfogadását követően az intézményi munkaterv megismertetése a szerv munkatársaival [Stratr. 32. § (1) bekezdés c) pont];
- **tárgyév február 28-ig:**
 - vezetői nyilatkozat a belső kontrollrendszer működéséről [Bkr. 11. § (2) bekezdés, Áhsz. 32. § (1) bekezdés];
- **tárgyév március 15-ig:**
 - az NVSZ közzéteszi az államigazgatási szervek integritásjelentéseit [NVSZ Statútum 13/A. § *cd*) alpont];
- **tárgyét követő év február 15-ig:**
 - integritásjelentés megküldése a belügyminiszternek és a Miniszterelnökséget vezető miniszternek [Intr. 3. § (2) bekezdés].

Az integritási és korrupciós kockázatok felmérésének, valamint az intézkedési tervnek az elkészítése logikailag követik egymást, de időben egymáshoz nagyon közel történnek, ezért az ezekről szóló dokumentumok jóváhagyatása párhuzamosan történik. A december 31-ei elkészítési határidő mindkét dokumentum tekintetében könnyen problémássá válhat, mivel a dokumentumok elkészítésében és jóváhagyásában érintett legtöbb munkatárs munkaterhelése december hónap során egyébként is jelentősen megnövekedik és az év végi szabadságolások is komoly fennakadást okozhatnak. Erre tekintettel, valamint a jóváhagyási eljárás átfutási idejére is figyelemmel, javasolt mindkét dokumentumot elkészíteni (akár egy hónappal előbb is), hogy az a megfelelő időben kiadásra kerüljön. Ez leginkább akkor valósítható meg, ha az integritási és korrupciós kockázatok felmérése, valamint az intézkedési terv elkészítése az integrált kockázatkezelési rendszer egész éves folytonos működtetésén alapul.

Az intézményi munkatervnek január 15-éig el kell készülnie, és azt meg is kell küldeni az államigazgatási szervet felügyelő vagy irányító miniszternek. Az intézményi munkatervnek tartalmaznia kell az intézkedési terv tételeit is, ezért a következő évi feladatok tervezésével kapcsolatban javasolt a munkaterv és az intézkedési terv összehangolt és párhuzamos

előkészítése. Az intézkedési tervtől eltérően az intézményi munkatervet hivatali úton meg kell küldeni a szervezeten kívülre, ami szintén indokoltá teszi a későbbi határidőt.

Az intézményi munkaterv elkészítésének jogszabályi határideje nagyjából megegyezik azzal az időponttal, amikor legkorábban elemi költségvetése lehet egy költségvetési szervnek. Ezzel kapcsolatban azonban érdemes megjegyezni, hogy az intézményi munkaterv stratégiai dokumentum, és így minden költségekre, és azok forrásaira vonatkozó eleme csak indikatív jellegű, vagyis jelzés értékű, és nem tekinthető költségvetési forrás tényleges felhasználására vonatkozó valódi gazdasági döntésnek. Ezzel együtt természetesen helyes, ha az indikatív költség- és forrástervek a lehető legnagyobb összhangban vannak az elemi költségvetéssel. Mindez értelemszerűen vonatkozik az intézkedési tervre is, amelynél szintén célszerű törekedni az elemi költségvetéssel való minél nagyobb összhangra.

Az integritásjelentés elkészítésének új (a tárgyév december 31. napja helyett) a tárgyévet követő év február 15-ére áttett határideje megnöveli a jelentés, mint dokumentum formális elkészítésére, jóváhagyására és hivatali úton történő felterjesztésére rendelkezésre álló időt, ugyanakkor a jelentés tartalma, vagyis az előző intézkedési terv végrehajtásának és eredményeinek értékelése logikailag szükséges az új intézkedési terv előkészítéséhez, ezért – tartalmi tekintetben – praktikusnak is célszerű meg történnie a tárgyévet megelőző év november 30-áig.

A belső kontrollrendszerrel szülő vezetői nyilatkozat megtételének végső határideje azonos az előző évi költségvetési beszámoló elkészítésének tárgyév február 28-ai határidejével. Ekkorra már elkészült az új intézkedési terv és az elmúlt évről szülő integritásjelentés is. Ezek – más dokumentumokkal együtt – mindenképpen hozzájárulnak ahhoz, hogy a vezetői nyilatkozat védhető módon aláírható legyen, azonban a vezetői nyilatkozat valóban megalapozott aláírása nehezen elképzelhető évi egyszeri, kampányszerűen összegyűjtött adatok és dokumentumok alapján. A vezetői nyilatkozat jogszabályi határidejének ezért nincs igazán jelentős hatása más feladatok ütemezésére, mivel az igazából a nyilatkozat tartalmának való megfelelés rendszeres, folyamatos nyomon követését igényli. Mivel az Intr. és a Bkr. szerint is az integritás tanácsadó koordinációs szerepet lát el a belső kontrollrendszer jelentős részével kapcsolatban, indokolt, hogy információt szolgáltatson a vezetői nyilatkozathoz, illetve a hivatali szervezet vezetője általi aláírás előtt akár véleményezhesse annak tervezetét.

6. Az integritási és korrupciós kockázatok felmérése

Az integritási és korrupciós kockázatok felmérésevel kapcsolatban mindenekelőtt két szóhasználati kérdést szükséges tisztázni. Egyrészt azt, hogy minden korrupciós kockázat egyben integritási kockázat is, vagyis a korrupciós kockázatok részhalmazát képezik az integritási kockázatoknak. A korrupciós kockázat az Intr. szerint olyan integritási kockázat, amely korrupciós cselekmény bekövetkezésének a lehetőségét jelenti [Intr. 2. § d) pont].

A korrupciós cselekmények köre jóval szűkebb, mint általában a korrupcióé. Korrupciós cselekményeknek nevezzük azokat a vesztegetésszerű cselekményeket, amelyeket általában a Büntető Törvénykönyv is büntetéssel fenyeget. Az olyan kockázatokat, amelyek közvetlenül ilyen cselekményekhez vezethetnek, korrupciós kockázatoknak nevezzük. Ezeket jelentőségüknél fogva célszerű kiemelni a többi integritás kockázat közül, és külön (is) megjeleníteni.

A másik tisztázandó szóhasználati kérdés a felmérés dokumentum voltával kapcsolatos. A felmérésről a kialakult gyakorlat szerint dokumentumként gondolkodunk, és jelen útmutató is általában így kezeli azt. Fontos azonban látnunk, hogy a kockázatelemzés elsősorban tevékenység, és a felmérés szó alatt értett dokumentum e tevékenység eredményének összefoglalója. Ezt a dokumentumot egyébként nyugodtan hívhatnánk integritási kockázati leltárnak, az integrált kockázatelemzési rendszer egyik eredményeként létrejövő integrált kockázati leltár analógiájára, hiszen a két dokumentum műfaja azonos, és a tartalmuk is jelentős részben átfed egymással.

Az integritási és korrupciós kockázatok felmérése az integrált kockázatkezelési folyamat keretében kell, hogy megvalósuljon, a szervezeti folyamatok azonosítása alapján, az összes érintett szakterület bevonásával és csoportmunkában való együttműködésével. A felmérés elvégzése tartalmi szempontból nem lehet kampányszerű tevékenység, hanem csak egész éven át folyamatosan végzett munka eredménye. Az integrált kockázatkezelési rendszerben szükséges megtörténnie a szervezet fő és részfolyamatai azonosításának, a folyamatgazdák kijelölésének, az egyes folyamatok kockázatainak azonosításának, a kockázatoknak a bekövetkezés valószínűsége a szervezeti célokra való kihatása szempontjából való értékelésének és a szervezet kockázatterékenysége meghatározásának. Ezek megvalósításához a kontrollkörnyezet és az integrált kockázatkezelési rendszer kialakításához készült útmutató nyújt támogatást.

Az integrált kockázatkezelési folyamat során minden évben létrejön egy integrált kockázati leltár, amely a szervezet céljait fenyegető valamennyi feltárt kockázatot tartalmazza. Ezen a leltáron belül szükséges azonosítani a különféle speciális kockázattípusokat, mint például informatika biztonsági, adatvédelmi, integritási, azon belül korrupciós kockázatokat. Egy kockázat egyszerre több kockázattípusba is tartozhat. Az integrált kockázati leltárból a

kockázattípusok alapján történő leválogatások alapján előállnak az egyes, jogszabály által előírt kockázatfelmérések, köztük az integritási és korrupciós kockázatok felmérése is.

Az Intr. 2. § c) pontja alapján integritási kockázatnak minősül az államigazgatási szerv célkitűzéseit, értékeit, elveit sértő vagy veszélyeztető visszaélés, szabálytalanság, vagy egyéb esemény lehetősége. Az integrált kockázatkezelési rendszerben feltárt kockázatok többségére ez a meghatározás valószínűleg igaz lesz. Érdemes ennél finomabb szűrőt használni, és leginkább azokat a kockázatokat kiválasztani, mint integritási kockázatokat, amelyek közvetlenül, és mindenki számára könnyen átláthatóan befolyásolják a szervezet integritását. Az integritási kockázatok közül célszerű kiválasztani azokat, amelyek korrupciós kockázatnak minősülnek, vagyis azokat, amelyek közvetlenül korrupciós cselekmény megvalósulásához vezethetnek. Ezeket külön szükséges kiemelni a felmérésben.

7. Az integritási és korrupciós kockázatok kezelését szolgáló intézkedési terv elkészítése

Az intézkedési tervet érdemes az intézményi munkatervvel és az integrált kockázatkezelési intézkedési tervvel összehangolt módon kidolgozni, azokat az intézkedéseket koncentrálva abban, amelyek az integritás fejlesztéséhez viszonylag könnyen beláthatóan hozzájárulnak, és ezért a szervezeten belül is jól kommunikálhatóak.

Az intézkedések kiválasztásánál érdemes törekedni a reális tervezésre, az egy év alatt megvalósítható célok kitűzésére, vagy pedig a csak több év alatt megvalósítható intézkedések esetén azok részelemekre bontására. Elsősorban olyan intézkedéseket célszerű kitűzni, amelyek könnyen, kevés erőforrásból és kevés kockázattal megvalósíthatóak, ugyanakkor jelentősen hozzájárulnak az államigazgatási szerv integritásának erősítéséhez. Ezt követően a bonyolultabb, erőforrás-igényesebb, kockázatosabb, de az államigazgatási szerv integritását szintén jelentős mértékben erősítő intézkedéseket célszerű megvalósítani. Ebbe az utóbbi típusba tartozó intézkedésből egy évben legfeljebb néhányat érdemes kitűzni. Szintén indokolt lehet megvalósítani olyan intézkedéseket is, amelyek ugyan csak kevéssel járulnak hozzá az államigazgatási szerv integritásának erősítéséhez, de kifejezetten egyszerűen, minimális erőforrásból, és különösebb kockázatok nélkül is megvalósíthatóak.

Az intézkedési terv sablonja (intézkedésenként töltendő):

Az államigazgatási szerv megnevezése:	
Melyik évre vonatkozik az intézkedési terv?	
Az intézkedés intézkedési terven belüli sorszáma:	
Az intézkedés megnevezése:	
A feladat intézményi munkaterven belüli azonosító száma:	
A feladat eredete (jogszabályi rendelkezés, eseti utasítás, egyéb):	
A feladat tervezett eredménye:	
Az eredmény melyik intézményi célkitűzés megvalósítását szolgálja:	
A szervezeten belüli felelős:	
A végrehajtásban közreműködő munkatársak száma:	
Külső közreműködő/szervezet/társminisztérium:	
Határidő:	
A feladat ellátásnak költsége:	
A költség forrása:	
Felülvizsgálat időpontja:	
Egyéb (megjegyzés):	
Az intézkedés tartalmának kifejtése:	
Az intézkedés megvalósítása összességében várhatóan mennyire bonyolult, erőforrás-igényes és kockázatos?	kevésbé – közepesen – nagyon
Az intézkedés megvalósítása várhatóan milyen mértékben erősíti a közigazgatási szerv integritását?	kevésbé – közepesen – nagyon

8. Az integritásjelentés elkészítése

Az integritás jelentésnek szükségszerű része egy általános összefoglaló szöveg a szervezet integritásának állapotáról. Ennek elkészítése a valamennyi államigazgatási szervvel szembeni alapvető elvárás. Ezen túlmutatóan az integritásjelentés két további elemet tartalmaz. Ezek közül az első az intézkedési terv egyes tételeinek és azok végrehajtásának a részletes táblázatos bemutatása.

Az államigazgatási szerv integritás jelentése – elsődleges rendeltetéséből adódóan – alapvetően az adott évre vonatkozó intézkedési terv végrehajtását és annak eredményeit értékeli. Az e szempontok alapján készülő jelentés tehát az adott évre vonatkozó, vállalt-tervezett intézkedések államigazgatási szervre gyakorolt hatásának vizsgálatát teszi lehetővé, vagyis a szervezet integritási helyzetét-állapotát csak ebből a szempontból teszi megítélhetővé. Természetesen ez nem elhanyagolandó szempont, mert a vezető, illetve az Intr.-ben felhatalmazott miniszterek számára láthatóvá teszi azt, hogy a szervezet milyen lépéseket tesz, és azt milyen hatékonysággal valósítja meg.

Ez azonban csak egy egyéves ciklus tevékenységének bemutatására alkalmas, feltéve, hogy a tervezett intézkedés jellege nem követeli meg, vagy a nem kellően hatékony végrehajtás nem teszi szükségessé a cikluson túli „fenntartást”. Ezen túlmenően az ilyen tartamú jelentés csak az adott államigazgatási szerv vonatkozásában teremt mérlegelési lehetőséget, mivel nem szükségszerű az, hogy a rendelet hatálya alá tartozó államigazgatási szervek integritásukat tekintve azonos intézkedéseket tartsanak szükségesnek, vagy ha mégis, akkor azok megvalósítását azonos módon tervezzék.

Így szükségessé válik az értékelő jelentéshez kapcsolódó, de attól mégiscsak elváló, az integritás menedzsment általános állapotát bemutató szempontrendszer alkalmazása is. Ez a szempontrendszer, s így a jelentés ezen része nem kockázatok felmérésére szolgál, hanem tükrözi azt az állapotot, amely az államigazgatási szerv integritásmenedzsment-rendszerére jellemző.

Mindezek tükrében nem kizárólag jelentésről, hanem egyfajta értékelő rendszerről beszélünk, ahol az egyes elemek egymással szoros kapcsolatban vannak, de önállóan is képesek a szervezet állapotának jellemzésére. Így az integritás jelentés az alábbi fejezetekből épül fel:

- szöveges értékelés az integritás helyzetéről,
- az intézkedési tervben vállalt feladatok értékelése,
- integritás menedzsment értékelő lap.

Az integritásjelentéseket elektronikus formában, a belügyminiszter felé a kmf@nvsz.police.hu, a Miniszterelnökséget vezető miniszter felé az integritas@me.gov.hu elektronikus levélcímen kérjük megküldeni. Az integritás jelentéseknek a belügyminiszter és a Miniszterelnökséget

vezető miniszter felé történő megküldésekor az integritásjelentés mellé írt kísérő levélben szükséges kitérni arra a kérdésre is, hogy a szervezetnél merült-e fel közvetlen korrupciós kockázat, és ha igen, akkor mi. Az integritás jelentésnek a két miniszter számára történő megküldése egyrészt az integritásjelentéseknek az NVSZ általi közzétételét szolgálja, másrészt elengedhetetlen fontosságú az államigazgatás integritási és korrupciós kockázatainak áttekintő megismeréséhez, a kockázatkezelési tevékenység elemzéséhez, az előbbieket folyamatos értékeléséhez, összességében az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszerének a fejlesztéséhez és összehangolásához.

8.1. Szöveges értékelés az integritás helyzetéről

A jelentés első eleme átfogóan szükséges hogy bemutassa az integritás helyzetét, állapotát. Ennek a résznek célszerű alapul vennie a korábbi azonos témában készült értékeléseket, ugyanis a tervezett intézkedések között egyfajta prioritási sorrendet szükséges felállítani és nem lehet valamennyit egy ciklus alatt megvalósítani. Tehát a jelentésben érdemes vázolni a végrehajtás ütemezését is. Ez azért lényeges, mert az egyes feltárt kockázatokra való reagálást a felelős vezető kontrollálni lesz képes, s így nem maradnak el az egyébként szükséges intézkedések.

A jelentésben természetesen szükséges megindokolni azt, hogy a terv miért a jelölt intézkedéseket foglalja magába, milyen szempontok játszottak szerepet azok kiválasztásában. (Konkrétan mi tette szükségessé a beavatkozást: létszámhelyzet, hiányzó kontrollmechanizmusok, hatásköri-feladatköri lehatárolási kérdések, strukturális problémák, képzési hiányosságok, vezetői hiányosságok, az összeférhetlenségi szabályok hiányossága, helytelen döntésmechanismusok stb.) A jelentésben feltétlenül szükséges kiemelni az olyan sajátos szervezeti tüneteket, mint például az aránytalanul magas fluktuáció vagy bármely, a vizsgált időszakban kríziskommunikációt generáló jelenség.

Ehhez kapcsolódóan azt is elemezni szükséges, hogy a fenti feltételek tükrében tervezett intézkedések összességükben miként befolyásolták a szervezet integritását. A szöveges értékelésnek célszerű kiterjednie arra is, hogy a szervezet munkavállalói miként viszonyultak a tervezett intézkedésekhez.

Mindezek természetesen előrevetítik a következő évre vonatkozóan készítendő intézkedési terv elkészítésénél érvényesítendő szempontokat is, hiszen nemcsak az a cél, hogy értékeljük azt az állapotot, melyet elértünk, hanem az is, hogy vázoljuk a következő lépéseket és azok megalapozottságát.

A szöveges értékelés esetén az egyértelmű cél az, hogy az olvasó átfogó képet alkothasson az integritásfejlesztés állapotáról, s ezáltal megfelelő minőségű és mennyiségű információ álljon

rendelkezésre annak érdekében, hogy az integritás témakörében megfelelő döntéseket hozhasson.

A jelentésnek célszerű bemutatnia az integritás szervezeti kultúrával összefüggő helyzetét, állapotát is. Ennek érdekében a jelentésben célszerű röviden jellemezni azt, hogy a szervezetben kellő figyelmet kap-e az integritás; megvitathatók-e az azzal kapcsolatos kérdések, kommunikálja-e a szervezet más intézmények, vagy harmadik személyek felé az integritás hangsúlyosságát; nyíltan szó esik-e az integritási szabálysértésekről, azok kezelési módjáról, s ehhez kapcsolódva természetes-e, hogy szervezet tagjai felelősséggel tartoznak magatartásukért.

8.2. Az intézkedési tervben vállalt feladatok értékelése

Lényeges szempont, hogy a kitűzött feladatok ne csak összességükben, hanem egyenként is értékelés tárgyát képezzék. Ennek biztosítását szolgálja az, hogy igazodva az intézkedési tervhez a jelentés külön-külön elemzi a vállalások megvalósulásának helyzetét, annak hatásait. A kiindulási pont azonban nemcsak a konkrét vállalásokat tartalmazó intézkedési terv, hanem a szöveges értékelés is, mely, mint azt már rögzítettük, összességében vizsgálja a vállalások célszerűségén, megalapozottságán keresztül az intézkedések hatásait.

Az e fejezetben tárgyalt jelentés egyenként szükséges hogy értékelje az egyes intézkedéseket, melytől abban az esetben sem lehet eltekinteni, ha a tervezett intézkedést nem, vagy csak részben sikerült végrehajtani. Ez esetben különös jelentősége van az okok feltárásának, mivel jó eséllyel rámutatnak a szervezet olyan hiányosságaira, melyek adott esetben rendszer szintűek és nem egyszerűen hanyag munkavégzésből fakadnak.

Lényeges, hogy a jelentés ezen része ne általánosságban, hanem konkrétan tárja fel az intézkedés megalapozottságát. Mutasson rá arra a körülményre, amely azt szükségessé tette, legyen az akár egy korábbi intézkedés folytatása, vagy jogszabályban előírt kötelezettség. Ehhez kapcsolódóan szükséges meg jelölni az elérni kívánt célt, továbbá azt, hogy mi lesz az intézkedés eredménye. (Cél lehet egy államigazgatási szervnél az intézkedési kultúra javítása, s ezen keresztül a hatékonyság és az ügyféli elégedettség növelése, mely esetben az intézkedés eredménye lehet egy célirányos oktatási-képzési rendszer bevezetése.) Természetesen nem lehet elhagyni az olyan elemeket sem, melyek a végrehajtás körülményeit határozták meg: felelősök, határidő, közreműködők, kontrollpontok rögzítése, költségek, kockázati elemek.

Az intézkedés főbb elemeinek rögzítését követően kerülhet sor a végrehajtás elemzésére. Itt célszerű jellemezni annak menetét, amennyiben a tervezettől való eltérés vált szükségessé, akkor annak folyamatát. Ez esetben nem lehet eltekinteni az azt megalapozó okok rögzítésétől sem. Nem lehet figyelmen kívül hagyni az intézkedési tervben rögzített határidőhöz való

viszonyulást sem. Módosulás esetén jellemezni szükséges az azt megalapozó körülményeket (pl.: távozott az integritás tanácsadó, magas fluktuáció stb.). Ez azért bír jelentőséggel, mert az ilyen körülmények további intézkedések tervezését-bevezetését is megalapozhatják.

Az értékelés egyik lényeges eleme annak rögzítése, hogy mi volt a feladat-végrehajtás pontos menete. Ki, milyen feltételek mellett, hogyan ellenőrizte annak végrehajtását, és annak milyen eredménye volt, az befolyásolta-e a későbbi döntéseket. Az ellenőrzések tapasztalatai különös jelentőséggel bírnak, különösen a folyamatba épített ellenőrzéseké, mert egyrészt ezáltal kontrollálható az intézkedés végrehajtása, illetve információ gyűjthető a döntések megalapozottságáról, vagyis arról, hogy valóban alkalmas-e a célzott hatás elérésére.

Érdeemes rögzíteni, hogy milyen nehézségek merültek fel a végrehajtás során, azt milyen eszközökkel sikerült feloldani, sikerült-e feloldani, s ez miben befolyásolta az intézkedés megvalósítását.

További szempont a jelentés elkészítésénél annak vizsgálta, hogy sikerült-e maradéktalanul végrehajtani a tervezett intézkedést, amennyiben nem akkor, indokolt-e annak folytatása. A befejezetlenség több körülményre is utalhat (helytelen tervezés, végrehajtás, intézkedés bonyolultsága), melyekre szintén célszerű kitérni, hiszen a jövőben ezen tapasztalatok birtokában megalapozottabb döntéseket lehet hozni.

Végül, de nem utolsó sorban szükséges elemezni az intézkedés hatásait. Célszerű törekedni a realitásra és az őszinteségre, mert csak így lehet ténylegesen megítélni az intézkedés integritásra gyakorolt tényleges hatását. Az értékelésnek nem az a célja, hogy idealizálják a szervezet állapotát, hanem az, hogy tényleges képet kapjanak az intézkedéseik hatásairól. Az adott szervvel ügyféli kapcsolatba kerülő személyekre közvetlen hatással lévő folyamatok esetén nem tekinthető elégségesnek, ha az intézkedés eredményét (hatását) pusztán az államigazgatási szerv méri fel. Ez esetben meg célszerű megteremteni annak a lehetőségét, hogy maga az ügyfél is megítélhesse annak hasznosságát, s ennek összesített eredményét szintén indokolt feltüntetni.

Az egyes intézkedéseket bemutató jelentés az alábbi minta figyelembe vételével készíthető el:

Államigazgatási szerv megnevezése:	
Alapul szolgáló intézkedési terv időbeli hatálya, a terv száma:	
Az intézkedés fenti terven belüli sorszáma:	
Az intézkedés megvalósulása (0-5)*	
Milyen célkitűzést szolgált, elérte-e:	
Mi volt a várható eredmény, megvalósult-e:	
Felelős személy, munkacsoport megnevezése:	
Megvalósítási határidő (betartva, módosítva, túllépve):	
Közreműködő személyek száma:	

Ellenőrzés módja, annak felelőse, tett megállapítások:	
Tényleges költségigények, annak forrása:	
Az intézkedés során felmerült nehézségek:	
Intézkedés kifejtése, megvalósítás menete, hatása:	
Felmerül-e a folytatás igénye, ha igen azt mi teszi szükségessé:	
Kiajánlható jó gyakorlat:	
A tervezett intézkedés mennyiben támogatta a szervezet integritását, s ez miben mutatkozik meg:	

* A szempontrendszerhez kapcsolódik egy értékelő táblázat, mely 0-5-ig terjedő skálán értékeli az egyes intézkedések megvalósulásának állapotát, mely értéket a táblázatban fel kell tüntetni. Ennek kitöltése a szöveges jelentés, valamint az egyes intézkedésekre reflektáló értékelés előterjesztését követően a tanácsadó, a hivatali szerv vezetőjének, valamint a szervezet vezetőjének közös felelőssége. Az intézkedéshez kapcsolódó magasabb pontszám relatíve azt jelenti, hogy a tervezés, a végrehajtás, a kitűzött cél szinkronban vannak egymással, és mindez pozitív hatással van a szervezet integritására. Az értékelés skálája a következő:

Az intézkedés a tervben jelölt határidőben végrehajtásra került és a célzott hatás kiváltására alkalmas.	5
Az intézkedés a tervben foglaltak szerint alapvetően végrehajtásra került, egyes részfeladatok (az eredményességet döntően nem befolyásoló) azonban a kijelölt határidő után kerültek foganatosításra.	4
Az intézkedés végrehajtása megkezdődött, de a tervezett határidő módosítása vált szükségessé.	3
Az intézkedés végrehajtása megkezdődött, azonban határidőben nem fejeződött be, és annak módosítása nem lehetséges.	2
A tervezett intézkedés végrehajtása megkezdődött, azonban az ellenőrzés tapasztalatai alapján nem, vagy csak korlátozottan képes a célzott hatás kiváltására, így annak újraértelmezése szükséges.	1
A tervezett intézkedés végrehajtása nem kezdődött meg.	0

8.3. Integritás menedzsment értékelő lap

Az integritás menedzsment táblázat 7 fő fejezetre tagolva magában foglalja azokat a szempontokat, melyek alapján a szervezet integritását jellemezni lehet. A kialakított értékelési mód fejezetek szerint és összességében is értékelhetővé teszi az integritás állapotát, illetve megteremti az összevetés lehetőségét az egyes államigazgatási szervek tekintetében. A szempontoknak való megfelelés vizsgálata eredményeként csak „igen”, illetve „nem” válasz adható. Az adott szempont mellett feltüntetett pontérték kizárólag az arra adott „igen” válasz esetén vehető számításba, részleges megfelelés esetén a pontozás nem lehetséges. (Nemleges válasz értelemszerűen nem eredményez pontot.) Az összesítő táblázatban, az egyes fejezetek mellett feltüntetendő az ott elért pontszám, majd azok összértékét a táblázat utolsó sorában szükséges rögzíteni.

<i>Az integritásirányítási rendszer működtetése</i>			
1	Az államigazgatási szervnél integritás tanácsadó kijelölése megtörtént. R. 5. § (1) bek.	2	0
2	Az integritás tanácsadó a hivatali szervezet vezetőjének közvetlen irányítása alatt áll. R. 5. § (2) bek.	2	0
3	Az integritás tanácsadó kijelölése a felettes szerv vezetőjének előzetes írásbeli egyetértése alapján történt. R. 5. § (3) bek.	2	0
4	Az integritás tanácsadó rendelkezik az előírt képesítési követelményekkel. R. 7. § (2) bek.	2	0
5	A tanácsadó feladata ellátása során a rendeletben meghatározott feladatokon túl további feladatokat nem lát el. R. 5. §	2	0
6	Az államigazgatási szerv rendelkezik az integritási és korrupciós kockázatok aktuális felmérésével. R. 3. § (1) bek.	1	0
7	Az államigazgatási szerv rendelkezik aktuális integritási és korrupciós kockázatok kezelését szolgáló intézkedési tervvel. R. 3. § (1) bek.	1	0
8	Az államigazgatási szerv rendelkezik aktuális integritásjelentéssel. (tárgyév dec. 31. napjáig) R. 3. § (2) bek.	1	0
9	Az integritás tanácsadó közreműködött az integritási és korrupciós kockázatok felmérésében. R. 6. § (1) bek.	1	0
10	Az integritás tanácsadó közreműködött az intézkedési terv elkészítésében. R. 6. § (1) bek.	1	0
11	Az integritás tanácsadó közreműködött az integritás jelentés elkészítésében. R. 6. § (1) bek.	1	0
12	Az integritás tanácsadó neve és elérhetősége, valamint a feladatiról és tevékenységéről szóló tájékoztató a szervezet intranetes felületén hozzáférhető.	2	0
13	Az integritás tanácsadó neve és elérhetősége, valamint a feladatiról és tevékenységéről szóló tájékoztató a szervezet a bárki számára elérhető internetes felületén hozzáférhető.	2	0
	összesen:	20	0

<i>A szervezet működtetése, működésének szabályai</i>			
1	A szervezeti célok teljesítése érdekében elvégzendő alapvető feladatok és a szervezeti egységeknek a szerv fő feladataiból kiindulva meghatározott feladatait egy folyamatosan aktualizált és hatályos szervezeti és működési szabályzatban kerületek meghatározására.	4	0
2	A mindennapi munkavégzés során felmerült hiányosságok, illetve szabálytalansági gyanú jelentésének, a felmerült szabálytalanságok feltárásának, kivizsgálásának és kezelésének kereteit és szabályait részletes, a belső szabályzatok között kiemelten kezelt eljárásrend állapítja meg. A jelentett esetek alapos kivizsgálásáról pedig a felelős vezető minden esetben gondoskodik.	4	0
3	A szervezet rendelkezik jogszabályok által előírt belső szabályzatokkal.	4	0
4	A szervezetben külön szabályozás rendelkezik a külső szakértők alkalmazásának feltételeiről.	4	0
5	A szervezet biztosítja pénzügyeinek, vagyontárgyainak és eszközeinek megfelelő kezelését, gazdálkodására vonatkozó adatait nyilvánosan hozzáférhetővé teszi.	4	0
	összesen:	20	0

<i>Szervezeti stratégia, célkitűzések</i>			
1	A szervezetnek van nyilvánosan közzétett, a szervezet minden tagja által teljes körűen megismerhető, rendszeresen felülvizsgált stratégiája, amely rögzíti a szervezet stratégiai és operatív célrendszerét.	4	0
2	A szervezeti stratégiában szerepel a következők közül valamelyik: szervezeti kultúra javítása, integritás fejlesztése, korrupció elleni fellépés témaköre.	4	0
3	A szervezet részt vett az Állami Számvevőszék integritás felmérésében, és csatlakozott az Integritás Támogatók Köréhez. (Amennyiben a válasz igenlő, abban az esetben az ÁSZ felmérését és jelentését kérjük mellékelni az integritás jelentéshez.)	4	0
4	A szervezet évközben is figyelemmel kíséri az intézkedési tervben foglaltak végrehajtását, dokumentáltan értékeli a tapasztalatokat.	4	0
5	A vezetés iránymutatást ad a szervezet számára integráns működésének kialakításával kapcsolatban. R. 3. § (1)-(3) bek.	4	0
	összesen:	20	0

<i>Személyügyi menedzsment intézkedések</i>			
1	A szervezet munkavállalói rendelkeznek aktualizált és hatályos munkaköri leírással.	2	0
2	A szervezet az új munkatársak számára az integritás témakörére is kiterjedően a beilleszkedés elősegítésére, valamint a szervezet működésének és szokásainak megismerésére előzetes felkészítést tart.	2	0
3	A munkaerő-kiválasztás során maximálisan figyelembe veszi a szervezet a meghirdetett pozícióval szemben támasztott képzettségi és egyéb megfelelőségi követelményeket, és a megfelelő kompetenciájú személyek kiválasztása érdekében biztosítja: (1) pozíció pályázat útján történő betöltését; (2) a kiválasztás eljárás során vizsga vagy tudáskészség felmérését; (3) a jelentkezők egyéni meghallgatására olyan bizottság előtt kerül sor, melynek tagja a szakmailag illetékes vezető, és a humán erőforrás gazdálkodásért felelős szervezeti egység munkatársa.	2	0
4	Az elmúlt egy évben a szervezet vezetői részt vettek korrupció elleni fellépéssel, etikus működéssel, vagy integritással kapcsolatos képzésen.	1	0
5	Az elmúlt 1 évben a szervezet munkatársainak legalább 10%-a vett részt korrupcióelleni fellépéssel, etikus működéssel, vagy integritással kapcsolatos képzésen.	1	0
6	Az elmúlt egy évben a szervezet munkatársainak legalább 20%-a vett részt korrupció elleni fellépéssel, etikus működéssel vagy integritással kapcsolatos képzésen.	1	0
7	Az elmúlt egy évben a szervezet munkatársainak legalább 30%-a vett részt korrupció elleni fellépéssel, etikus működéssel vagy integritással kapcsolatos képzésen.	1	0
	összesen:	10	0

<i>Kockázatok elemzése és kezelése</i>			
1	A szervezetben működik – a belső ellenőrzési feladatok megtervezésén túl – olyan írásban is rögzített integrált kockázatkezelési rendszer, melynek keretében sor kerül a kockázatok rendszerszerű elemzésére, az elemzés eredményeinek értékelésére, és az eredmények alapján konkrét kockázatkezelési tevékenységre.	2	0
2	Minden egyes beazonosított kockázat vonatkozásában meghatározásra kerül a bekövetkezésének valószínűsége, a szervezetre gyakorolt hatása, az egyes kockázatokhoz rendelt értékek pedig rögzítésre kerülnek írásos vagy elektronikus formában is.	2	0
3	Biztosított az egyes kockázati tényező csökkentése érdekében hozott intézkedések megvalósításának nyomon követése, a beazonosított kockázatok év közben legalább egyszeri felülvizsgálata, valamint a kockázatkezelési folyamat minden egyes elemének (felmérés, elemzés, kezelés) legalább évenkénti teljes felülvizsgálata, a feltárt hiányosságok mielőbbi kijavítása, illetve a hatékonyabb feladatellátást biztosító módszerek és eszközök lehetőség szerinti bevezetése.	2	0
4	A különböző kockázatfelmérésekről, kockázatkezelési eljárásokról, javaslatokról, intézkedésekről egységes összefoglaló készül(t) a szervezet vezetője részére.	2	0
5	A szervezet év közben is értékeli a kockázatkezelési tervekben foglalt intézkedések végrehajtását, az így kapott eredményeket dokumentáltan értékeli.	2	0
	összesen:	10	0

Belső ellenőrzés és kontrollmechanizmusok			
1	A szervezetnél működik a funkcionálisan is független, a nemzetközi belső ellenőrzési standardok, illetve a magyarországi államháztartási belső ellenőrzési standardok előírásaival összhangban lévő belső ellenőrzés.	2	0
2	A szervezet rendelkezik rendszeres kockázatelemzéssel megalapozott éves ellenőrzési tervvel és stratégiai ellenőrzési tervvel.	2	0
3	A szervezetnél a teljes működést lefedően meghatározásra kerültek a folyamatok, kijelölésre kerültek a folyamatgazdák és a szervezet rendelkezik a folyamatokhoz igazított naprakész, aktuális ellenőrzési nyomvonallal.	2	0
4	Biztosított, hogy az utalványozás, kötelezettségvállalás és ellenjegyzés feladatai közül ugyanaz a személy ne láthasson el egyszerre kettőt.	2	0
5	A szervezetnél érvényesül a folyamatba épített előzetes és utólagos vezetői ellenőrzési rendszer, értékelik és intézkedésekre kerül sor a hiányosságok kiküszöbölésére.	2	0
	összesen:	10	0

<i>Etikus és átlátható működés</i>			
1	A szervezet rendelkezik egy olyan, minden vezető és munkatárs számára megismerhető etikai szabályzattal, amely pontosan körülhatárolja - többek között - az etikus magatartással és az integritással kapcsolatos elvárásokat.	2	0
2	A szervezet tagjai tisztában vannak azzal, hogy az integritás tanácsadóhoz fordulhatnak hivatásetikai kérdésekben.	2	0
3	Elérhetőek a szervezet tagjai számára a feldolgozott hivatásetikai dilemmák vagy esettanulmányok.	2	0
4	A szervezet a közérdekű adatok vonatkozásában a közzétételi kötelezettségeinek eleget tesz.	2	0
5	A szervezet rendelkezik az érdekérvényesítők fogadására vonatkozó belső szabályzattal. R. 10. § (3) bek.	2	0
összesen:		10	0

ÖSSZESÍTÉS			
1	Az integritásirányítási rendszer működtetése	20	0
2	A szervezet működtetése, működésének szabályai	20	0
3	Szervezeti stratégia, célkitűzések	20	0
4	Személyügyi menedzsment intézkedések	10	0
5	Kockázatok elemzése és kezelése	10	0
6	Belső ellenőrzések és kontrollmechanizmusok	10	0
7	Etikus és átlátható működés	10	0
Összesen:		100	0

A kapott eredmények lehetővé teszik mind a szervezeti integritásmenedzsment egészének, mind egyes részterületeinek értékelését. Ezen minősítési szempontok felállítására azonban csak az elsődleges önértékelési eredmények ismeretében nyílik lehetőség.

9. Adatkezelési kérdések

Az államigazgatási szervek működésére vonatkozó lehető legtöbb adatnak a nyilvánosságra hozatala a korrupció megelőzésének nélkülözhetetlen eszköze, ugyanúgy, ahogyan a jogtalan befolyásoláshoz felhasználható információk titokban tartása is. Fontos és nem könnyen megválaszolható kérdés, hogy az integritásfejlesztési ciklus dokumentumai és az azokkal kapcsolatba hozható más dokumentumok tekintetében azok nyilvánosságához vagy titokban tartásához fűződik nyomósabb közérdek. Bár ezt a kérdést mindig az adott államigazgatási szervnek szükséges egyedileg mérlegelnie, megpróbálunk általános útmutatást adni ehhez, alapvetően a nyilvánosság elsőbbségének szellemében.

Az integritásfejlesztési ciklus dokumentumai és az azokkal lényeges kapcsolatban álló dokumentumok a következők:

- az integrált kockázatelemzési folyamat során készült integrált kockázati leltár,
- az integrált kockázatelemzési folyamat során készült integrált kockázatkezelési intézkedési terv,
- az integritási és korrupciós kockázatok felmérése,
- az integritási és korrupciós kockázatok kezelését szolgáló intézkedési terv,
- az integritásjelentés,
- az intézményi munkaterv,
- a vezetői nyilatkozat a belső kontrollrendszeréről.

Az Infotv. 3. § 5. pontja alapján a fent felsorolt valamennyi dokumentum közérdekű adatnak minősül. Az éves költségvetési beszámolót kötelező közzétenni az interneten [Infotv. 1. melléklet III/1.]. Nem teljesen egyértelmű, hogy ez mennyiben vonatkozik a belső kontrollrendszeréről szóló vezetői nyilatkozatra, mivel az hivatalosan nem része a beszámolónak, de azt az éves költségvetési beszámolóval együtt kell megküldeni az irányító szervnek [Bkr. 11. § (2) bekezdés], ezért azt gyakran a beszámoló részeként teszik közzé.

Az intézményi munkatervet házon belül nyilvánossá kell tenni [Stratr. 32. § (1) bekezdés c) pont], enélkül nem is nagyon tudná betölteni funkcióját. (Ezzel kapcsolatban érdemes utalni a Magyarországi államháztartási belső kontroll standardok 1.1.2 pontjára, amely szerint: „Ajánlott, hogy a költségvetési szerv célrendszerét annak minden vezetője és munkatársa teljes körűen megismerje”.)

Az integritásjelentésről az Intr. 2016. október 1. előtti szövegállapota külön is kimondta, hogy az nyilvános, de nem részletezte, hogy ez mit jelent. Az államigazgatási szervek egy jelentős része – erre tekintettel – a honlapján közzé is tette integritásjelentését. A tapasztalatok szerint ugyanakkor a nyilvánosság nem feltétlenül szolgálta az integritásjelentések őszinte megfogalmazását, vagyis a szervezetnek a valós integritási helyzetével való tényleges szembenézését, ami pedig az integritás fejlesztése szempontjából elsődleges fontosságú lenne.

Az Intr. 2016. október 1-jétől nem tartalmazza az integritásjelentés nyilvánosságára való külön utalást. Ettől függetlenül az továbbra is közérdekű adat, és az NVSZ-statútum 13/A. § *cd*) pontja alapján az NVSZ által közzétételre kerül.

Az integritásjelentés nyilvánosságával kapcsolatban elvi problémát jelent, hogy az intézkedési tervben foglalt egyes intézkedések tételes értékeléséből vissza lehetett következtetni az intézkedési terv, valamint – ezen keresztül – az integritási és korrupciós kockázatok felmérésének tartalmára, amelyekről az Intr. nem mondja ki, hogy azok nyilvánosak lennének, sőt az azokban foglalt adatokkal kapcsolatban joggal vethető fel a bizalmasan történő kezelés igénye.

Az integrált kockázatkezelési folyamat során készült integrált kockázati leltár és integrált kockázatkezelés intézkedési terv, az integritási és korrupciós kockázatok felmérése, és bizonyos körülmények között az integritási és korrupciós kockázatok kezelését szolgáló intézkedési terv, az intézményi munkaterv és esetleg a belső kontrollrendszerrel szülő vezetői nyilatkozat tartalmazhat olyan, a szerv sérülékenységére vonatkozó adatokat, amelyek kiadását az Infotv. 27. § (5) bekezdése vagy (6) bekezdése szerint meg lehet tagadni. Ez különösen az azonosított kockázatokról szóló dokumentumok, vagyis az integrált kockázati leltár és az integritási és korrupciós kockázatok felmérése tekintetében indokolt.

Az NVSZ-statútum 13/A. § *cd*) pontja alapján az NVSZ „a tárgyévet követő év március 15-éig gondoskodik az államigazgatási szervek integritásjelentéseinek a korrupció megelőzési kormányzati honlapon való közzétételéről”. Az Intr. 3. § (2) bekezdés szerint az integritás jelentés egy az intézkedési terv végrehajtását és annak eredményeit bemutató összefoglaló. Az integritásjelentésnek a 8. fejezet szerinti ajánlott részeinek célja, hogy az integritásjelentések általában a lehető legnagyobb mértékben járuljanak hozzá az adott szerv integritásának fejlesztéséhez. Az egyes ajánlott részekkel kapcsolatban esetleg is mérlegelni szükséges az azokban foglalt adatoknak a szervezet integritására gyakorolt hatását. Az integritásjelentés három ajánlott része célszerű, de nem jogszabály erejénél fogva kötelező elemei az integritás jelentésnek, mivel a jogszabályi előírás formálisan egy szöveges összefoglalóval is teljesíthető.

Ennek megfelelően a jelentés első része, a szöveges értékelés minden esetben közzétételre kerül, az intézkedési tervben vállalt feladatok értékelése, azonban csak akkor, ha az államigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője úgy nyilatkozik, hogy az abban foglalt adatok közzététele nem jelent integritási vagy korrupciós kockázatot a szervezet működésére nézve, vagy pedig megjelöli, hogy mely adatok kitakarásával hátrítható el ez a kockázat. Ez utóbbi esetben az integritás jelentésnek az intézkedési tervben vállalt feladatok értékelésére vonatkozó része a hivatali szervezet vezetője által megjelölt adatok kitakarásával kerül közzétételre. Az integritás menedzsment értékelő lap általában közzétételre kerül, de az államigazgatási szerv kérheti az ettől történő eltekintést, tudatában annak, hogy ez is kifejez egyfajta önértékelést. Ha egy államigazgatási szerv a honlapján maga is közzéteszi integritásjelentését, célszerű azt az NVSZ általi közzétételre mutató internetes hivatkozással megtenni.

A szervezeten belüli, valamint a társadalmi nyilvánosság mellett említést érdemel az integritásfejlesztési ciklus dokumentumainak az irányító vagy felügyelő szerv általi megismerési lehetősége. A Ksztv. 2. §-a alapján mind a felügyelet, mind pedig az irányítás magában foglalja az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzését, valamint a jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezést, így az integritásfejlesztési dokumentumok az irányító vagy felügyelő szervek számára általában megismerhetőek.

Melléklet: Összefoglaló tábla az integritásfejlesztési ciklus feladataihoz⁶

Feladat	Határidő (jogszábelvi vagy ajánlott)	Fő felelős	Az integritás tanácsadó szerepe	Elérendő eredmény
Szervezeti fő- és részfolyamatok azonosítása	tárgyvet megelőző év március végéig	szervezeti egységek vezetői	<ul style="list-style-type: none"> • facilitálja a folyamatot • rögzíti az eredményt • kommunikálja a szervezet tagjai felé 	<ul style="list-style-type: none"> • főfolyamok leltára • részfolyamatok leltára • folyamatleírások elkészítése
Folyamatgazdák kijelölése	tárgyvet megelőző év április középig	szervezeti egységek vezetői	<ul style="list-style-type: none"> • facilitálja a folyamatot • rögzíti az eredményt • kommunikálja a szervezet tagjai felé 	folyamatgazdák rendelése az egyes részfolyamatokhoz
Ellenőrzési nyomvonal elkészítése	tárgyvet megelőző év június végéig	folyamatgazdák	<ul style="list-style-type: none"> • facilitálja a folyamatot • rögzíti az eredményt • kommunikálja a szervezet tagjai felé 	ellenőrzési nyomvonalak
Az integrált kockázatkezelési folyamat lefolytatása	tárgyvet megelőző év október végéig	folyamatgazdák	<ul style="list-style-type: none"> • facilitálja a folyamatot • szakmai és módszertani tanácsot ad a résztvevőknek • rögzíti az eredményt • kommunikálja a szervezet tagjai felé 	<ul style="list-style-type: none"> • integrált kockázati leltár; • integrált kockázatkezelési intézkedési terv; • speciális (köztük: integritási) kockázat azonosítása a kockázatok között; • speciális intézkedések (pl.: integritási) azonosítása a tervezett intézkedések között
Az integritási és korrupciós kockázatok felmérésének, és az az azok kezelését szolgáló intézkedési tervnek az elkészítése és a hivatali szervezet vezetője számára való előterjesztése	tárgyvet megelőző év november vége	integritás tanácsadó	a felmérés és az intézkedési terv előállítás az integrált kockázati leltárból és az integrált kockázatkezelési intézkedési tervből	<ul style="list-style-type: none"> • integritási és korrupciós kockázatok felmérése • intézkedési terv
Intézményi munkaterv előkészítése	tárgyvet megelőző év november vége	az SzMSz vagy a hivatali szervezet vezetője által kijelöl személy vagy szervezeti egység	az integritási és korrupciós kockázatok kezelését szolgáló intézkedési terv tervezetének megküldése az intézményi munkaterv előkészítői számára	

⁶ A táblázat alkalmazásában az első tárgyév: 2017.

Az integritási és korrupciós kockázatok felmérésének, és az azok kezelését szolgáló intézkedési tervnek a hivatali szervezet vezetője általi jóváhagyása	<u>tárgyét megelőző év december 31-ig</u>	a hivatali szervezet vezetője	az aláírt integritási és korrupciós kockázatok kezelését szolgáló intézkedési terv megküldése az intézményi munkaterv előkészítői számára	aláírt kockázatelemzés és intézkedési terv
Az intézményi munkaterv jóváhagyásra felterjesztése a hivatali szervezet vezetőjének	tárgyét megelőző év december végéig	az SzMSz vagy a hivatali szervezet vezetője által kijelölt személy vagy szervezeti egység	nincs	intézményi munkaterv tervezete
Az intézményi munkaterv megküldése az államigazgatási szervet irányító vagy felügyelő miniszternek	<u>tárgyév január 15-éig</u>	hivatali szervezet vezetője	nincs	
Az intézményi munkaterv miniszteri elfogadása	<u>tárgyév február 15-éig</u>	hivatali szervezet vezetője	részvétel az intézményi munkatervnek a szervezet munkatársaival való megismertetésében, az integritás és korrupciós kockázatok kezelését szolgáló intézkedési terv tekintetében	végleges intézményi munkaterv
A belső kontrollrendszer működéséről szóló vezetői nyilatkozat előkészítése	tárgyév február közepéig	az SzMSz vagy a hivatali szervezet vezetője által kijelölt személy vagy szervezeti egység	információs szolgáltatás a nyilatkozat tervezetének elkészítéséhez	a vezetői nyilatkozat tervezete
A belső kontrollrendszer működéséről szóló vezetői nyilatkozat előzetes véleményezése, ha igény van erre	a tárgyév februárjának második felében	integritás tanácsadó	az vezetői nyilatkozat véleményezése	a vezetői nyilatkozatnak az integritás tanácsadó által szignózott tervezete
A belső kontrollrendszer működéséről szóló vezetői nyilatkozat beküldése (feltöltése)	<u>tárgyév február 28-áig</u>	hivatali szervezet vezetője	nincs	
Az intézkedési terv végrehajtása	tárgyév november közepéig	az intézkedési tervben megjelölt felelősök	<ul style="list-style-type: none"> • az intézkedési tervben kapott saját feladatok ellátása • a többi feladat nyomon követése, beszámolók bekérése 	az intézkedési tervben megjelölt felelősök beszámolóit az intézkedések végrehajtásáról

Az integritás-jelentés előzetes változatának elkészítése, az új intézkedési tervben való felhasználás érdekében	tárgyév november végéig	integritás tanácsadó	elkészítés és felhasználás az új intézkedési terv előkészítéséhez	
Az integritás-jelentés elkészítése és felterjesztése a hivatali szervezet vezetőjének	tárgyévét követő év január végéig	integritás tanácsadó	az intézkedési terv elkészítése, szervezeten belüli véleményeztetése és felterjesztése	integritás jelentés
Az integritás-jelentés megküldése a belügyminiszternek és a Miniszterelnökséget vezető miniszternek	<u>tárgyévét követő év február 15-éig</u>	hivatali szervezet vezetője	az integritás jelentés elektronikus beküldése a kmf@nvsz.police.hu és az integritas@me.gov.hu címre	
Az integritásjelentés nyilvánosságra hozatala	<u>tárgyévét követő év március 15-éig</u>	Nemzeti Védelmi Szolgálat	nincs	

III. RÉSZ

Módszertani útmutató a szervezeti integritást sértő eseményekre vonatkozó bejelentések fogadására és kivizsgálására

2016. október

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

Tartalom

1. Bevezetés	2
2. Fogalmak, fogalmi elhatárolások	5
2.1. Fogalmak	5
2.2. Kapcsolódó fogalmak	5
2.3. Fogalmi elhatárolások	8
2.4. A panasz és a közérdekű bejelentés kivizsgálásához kapcsolódó eljárás alapjainak ismertetése	9
2.5. Konkrét példák a kapcsolódó fogalmakhoz	10
3. A bejelentések fogadására és kivizsgálására vonatkozó jó gyakorlat	13
3.1. A közérdekű bejelentők védelmével kapcsolatos tevékenység	13
3.2. A közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer üzemeltetése	13
3.2.1. Európai uniós támogatásokat érintő közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer üzemeltetése	15
3.3. Az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézésének felülvizsgálata, illetve hivatalbóli vizsgálata	15
4. A szervezet működésével összefüggő, integritási és korrupciós kockázatokra utaló bejelentések fogadása és vizsgálata, a bejelentővédelmi garanciák, az eljárásrend tartalmi elemei	18
4.1. Az integritási és korrupciós kockázatokra utaló bejelentések fogadása, dokumentálása	18
4.1.1. Írásbeli bejelentés	18
4.1.2. Szóbeli bejelentés	19
4.2. A bejelentések értékelése, vizsgálati terv készítése	19
4.2.1. Bejelentések értékelése	19
4.2.2. Vizsgálati terv készítése	21
4.3. Vizsgálati módszerek, bizonyítási lehetőségek	22
4.4. Jegyzőkönyv és összefoglaló jelentés készítése	23
4.5. Bejelentővédelmi garanciák	27
5. Az integritási és korrupciós kockázatokra utaló bejelentések fogadására és kivizsgálására vonatkozó mintaszabályzathoz kapcsolódó kiegészítések	28
5.1. Éves összefoglaló táblázat a bejelentésekről	28
5.2. Évenkénti értékelés, elemzés	28

1. Bevezetés

Az Intr. módosítása új, illetve részben új feladatokat állapít meg a szervezet működésével összefüggő integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásával és kivizsgálásával kapcsolatban. Az Intr. ezzel összefüggésben előírásokat tartalmazó részletei az alábbiak:

- Az Intr. 4. § (1) bekezdése alapján a hivatali szervezet vezetője köteles gondoskodni a szervezet működésével összefüggő integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásáról és kivizsgálásáról, amelynek keretében belső szabályzatot készít. Az Intr. 4. § (2) bekezdése szerint az (1) bekezdés szerinti feladatok teljesítésének biztosítása – a feladat átruházására való tekintet nélkül – a hivatali szervezet vezetőjének átruházhatatlan személyes felelőssége.
- Az Intr. 6. § (4) bekezdése alapján az integritás tanácsadó a hivatali szervezet vezetője általi meghatalmazás esetén ellátja a szervezet működésével összefüggő integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásával és kivizsgálásával kapcsolatos feladatokat.
- Az Intr. 8 §-a továbbá rendelkezik arról, hogy a rendészetért felelős miniszter az államháztartásért felelős miniszterrel közösen, a szervezeti integritást sértő eseményekre vonatkozó bejelentések fogadására és kivizsgálására módszertani útmutatót tesz közzé.

A Bkr. vonatkozó szabályai a következők:

- A Bkr. 6. § (4) bekezdése szerint a költségvetési szerv vezetője köteles szabályozni a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét, valamint az integrált kockázatkezelés eljárásrendjét.

A Bkr. 6. § (4a) szerint a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendje tartalmazza:

- a) a bejelentett kockázatok és események előzetes értékelésének módszertanát,
- b) a bejelentés kivizsgálásához szükséges információk összegyűjtésének módját,
- c) az érintettek meghallgatásának eljárási szabályait,
- d) a vonatkozó dokumentumok átvizsgálásának szabályait,
- e) a szervezeti integritást sértő események elhárításához szükséges intézkedéseket,
- f) az alkalmazható jogkövetkezményeket,
- g) a bejelentő szervezeten belüli védelmére, illetve elismerésére, valamint a vizsgálat eredményéről való tájékoztatására vonatkozó szabályokat és
- h) a szervezeti integritást sértő események bekövetkezésének megelőzésére kialakított eljárási szabályokat.

Az Intr. korábban hatályos szövege arról rendelkezett, hogy a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra, integritási és korrupciós kockázatokra

vonatkozó bejelentések fogadására és kivizsgálására általános eljárásrendet kell kialakítani, amely kiterjed a bejelentések előzetes értékelésére, a bejelentés kivizsgálásához szükséges információk összegyűjtésére, az érintettek szükség esetén történő meghallgatására, a vonatkozó dokumentumok átvizsgálására, a szükséges intézkedések megtételére, jogkövetkezmények alkalmazására, a bejelentő szervezetén belüli védelmére, illetve elismerésére, valamint a számára – amennyiben elérhetősége rendelkezésre áll – a vizsgálat eredményéről való visszajelzésre.

Az Intr. azonban nem tartalmazott részletes szabályokat a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra és integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásával és az eljárás lefolytatásával kapcsolatban, a címszavakban megjelölt résztevékenységek vonatkozásában. Erre tekintettel az eddigiek során, az említett bejelentések fogadásával és kivizsgálásával kapcsolatos eljárásrendek kidolgozása során, szabályozás hiányában, több szempont figyelembe vételére is sor került.

Ilyen terület volt a Bkr-ben szabályozott, a szabálytalanságok kezelésének eljárásrendjével foglalkozó szabályozás is. E rendelet előírásai alapján ugyanis a közigazgatási szervezetekben már létezett egy belső eljárásrend a szabálytalanságok kezelésére, és kinevezésre került a szabálytalanságkezelési felelős is. Az ilyen belső eljárásrendek alapján lefolytatott vizsgálatok kapcsán szerzett gyakorlati tapasztalatok, valamint a szabálytalanságok kezelésére vonatkozó eljárásrendek rendelkezései felhasználhatóak voltak a korábbi integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadására és kivizsgálására vonatkozó eljárásrend kialakításának során, valamint a konkrét vizsgálatok lebonyolításával összefüggésben is.

A Pkbt. kapcsán több közigazgatási szerv (pl.: Nemzeti Adó- és Vámhivatal) már – különböző részletzettséggel – kialakított eljárásrendet a panaszok és közérdekű bejelentések fogadására és kezelésére. Eljárásrendjük alapján számos vizsgálatot folytattak le, így jól működő gyakorlati tapasztalatokkal rendelkeztek. A különböző közigazgatási szervek saját eljárásrendjük létrehozása során ezen szabályzatokra, illetve tapasztalatokra, jó gyakorlatokra is tekintettel voltak, tevékenységi körükhöz kapcsolódóan azokat részben, egészben felhasználták, különösen a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendeletnek való megfelelés érdekében tett intézkedéseket.

Végül az eddigiek során elkészített eljárásrendek figyelembe vették a Miniszterelnökség által, a fővárosi és megyei kormányhivatalok számára készített útmutató rendelkezéseit is. Az említett útmutató a közigazgatási szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra és integritási, valamint korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásával és kivizsgálásával kapcsolatos eljárásrend elkészítéséhez kapcsolódott, tartalmazva az idevágó legfontosabb előírásokat.

Összegezve, a szervezet működésével összefüggő integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásával és kivizsgálásával foglalkozó eljárásrendek elkészítése során követett eddigi gyakorlat figyelembe vette a fenti tényezőket, valamint az adott hivatali

szervnél már meglévő és működő, kapcsolódó egyéb rendszereket, eljárásokat is, szükség szerint ezek összehangolására is sor került.

A fentiekben és az egyes szervezeteken belüli harmonizáción túl, azonban arra is szükség volt, hogy az állami szervek jellemzően azonos eljárásrend szerint folytassák le az integritási, valamint korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadását és kivizsgálását, természetesen az uniós támogatásokra vonatkozó előírások miatt eltérések figyelembevételével. Egyrészt azért, mert az egységes eljárásrend biztosíthatja azt, hogy a hivatali szerv vezetője egységes feltételrendszer keretében értesülhessen az integritás-kockázatokat jelentő helyzetekről, és eszerint léphessen fel azok rendezése kapcsán. Másrészt fontos volt az is, hogy a bejelentők és egyéb érintettek azt tapasztalják, hogy a bejelentéseket az állami szervek azonos módon fogadják és kezelik, egységesek a vizsgálati eljárások, és természetesen az adott szerv természetéhez igazodóan azonos jellegűek a meghozott intézkedések, valamint a bejelentővédelmi garanciák is hasonló mértékben érvényesülnek. Ugyanis ez elengedhetetlen feltétele a közbizalom növelésének, a közösségi érdekek érvényesülése érdekében vállalt erőfeszítéseik elismerése érdekében.

Jelen – az integritási, valamint korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadását és kivizsgálását rendező – útmutató az előbbieken ismertetett céloknak kíván megfelelni, de tartalmi elemeiben támaszkodik a korábban említett, hasonló témakörben született dokumentumokra és az ismertetett eljárások lényegi, hasznosítható elemeire is.

2. Fogalmak, fogalmi elhatárolások

2.1. Fogalmak

Panasz: olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá. A panasz javaslatot is tartalmazhat. (Az európai támogatás esetében a 272/2014 (XI. 05.) Korm. rendelet szerinti „kifogás” a megfelelője, erre azonban külön eljárásrend vonatkozik.)

Közérdekű bejelentés: olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.

Integritás: az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése.

Integritási kockázat: az államigazgatási szerv célkitűzéseit, értékeit, elveit sértő vagy veszélyeztető visszaélés, szabálytalanság vagy egyéb esemény lehetősége.

Korrupciós kockázat: olyan integritási kockázat, amely korrupciós cselekmény bekövetkezésének a lehetőségét jelenti.

Szervezeti integritást sértő esemény: minden olyan esemény, amely a szervezetre vonatkozó szabályoktól, valamint a jogszabályi keretek között a költségvetési szerv vezetője és az irányító szerv által meghatározott szervezeti célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működéstől eltér.

2.2. Kapcsolódó fogalmak

Szabálytalanság: Az Áht. és a Bkr. korábbi szövegének rendelkezései szerint a szabálytalanságok kezelésére a hivatali szervnél szabálytalanságok kezelésével kapcsolatos eljárásrendet kell kialakítani. Az eljárásrend általános célja, hogy a különböző jogszabályokban, a szervezet belső szabályzataiban meghatározott előírások megsértése esetén a hibák, hiányosságok, tévedések korrigálása, a felelősség megállapítása, az intézkedések meghozatala és végrehajtása egységes elvek, előírások alapján történjen, valamint megelőzze a szabálytalanság kialakulását.

Az útmutató keretei közt tárgyalt fogalmak közül a szabálytalanság, illetve a Bkr. jelenlegi fogalomhasználataival a szervezeti integritást sértő esemény tekinthető a legtágabbnak, ugyanis ennek a fogalomkörébe egyaránt beletartoznak a fegyelmi-, büntető-, szabálysértési-, illetve kártérítési eljárás megindítására okot adó cselekmények, valamint a korrigálható mulasztások vagy hiányosságok is.

A szabálytalanság, vagy szervezeti integritást sértő esemény olyan szándékos vagy gondatlan tevékenység, illetve mulasztás, amely valamely írott vagy íratlan szabályt (törvény, rendelet, belső rendelkezés, belső szabályzat stb.) sért, illetve, amely az államháztartás működési rendjét, a költségvetést, ill. vagyongazdálkodást, a szabályszerű feladatellátást sérti vagy veszélyezteti.

EU támogatáshoz kapcsolódóan szabálytalanság: az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 2. cikk 36. pontjában foglaltak, az EMVA forrás esetén a KAP rendelet 2. cikk (1) bekezdés g) pontjában foglaltak, továbbá nemzeti jogszabály, a támogatási szerződés, az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 38. cikk (7) bekezdésében meghatározott finanszírozási megállapodás vagy a végső kedvezményezett és a pénzügyi közvetítő között kötött szerződés, illetve a végső kedvezményezett javára kiadott kezességvállalási nyilatkozat alapján a végső kedvezményezettet terhelő kötelezettségek megsértése, amelyek eredményeképpen Magyarország pénzügyi érdekei sérülnek, illetve sérülhetnek,

Bűncselekmény: A bűncselekmény a hatályos büntető törvénykönyv szerint az a szándékos, vagy - ha a törvény a gondatlan elkövetést is bünteti - gondatlanságból elkövetett cselekmény, amely veszélyes a társadalomra, és amelyre a törvény büntetés kiszabását rendeli.

Szándékosság: olyan magatartás, melynek következményeit tanúsítója kívánja, vagy e következményekbe belenyugszik.

- Egyenes szándék (dolus directus), amelyet a magatartás következményeinek kívánása jellemez.
- Eshetőleges szándék (dolus eventualis), amelyet a magatartás következményeibe való belenyugvás jellemez.

Gondatlanság: olyan magatartás, melynek lehetséges következményeit tanúsítója előre látja, de könnyelműen bízik azok elmaradásában, vagy a következményeket azért nem látja előre, mert a tőle elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztja.

- Tudatos gondatlanság (luxuria): az elkövető előre látja magatartása következményeinek a lehetőségét, de könnyelműen bízik azok elmaradásában.
- Hanyag gondatlanság (negligentia): az elkövető nem látja előre magatartása lehetséges következményeit, mert elmulasztotta a „tőle elvárható” figyelmet vagy körültekintést.

Léteznek ún. „vegyes bűnösségű” vagy „préterintencionális” bűncselekmények is. Ilyen esetben az elkövető szándékosan fejt ki az elkövetési magatartást, de az – gondatlansága folytán – a szándékán túlmenő eredménnyel, következménnyel jár.

EU támogatáshoz kapcsolódó csalás: az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikke alapján létrejött, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezmény és az azt kiegészítő jegyzőkönyvek, valamint az Európai Unióról szóló Szerződés 35. Cikkének (2)

bekezdése alapján megtett nyilatkozat kihirdetéséről szóló 2009. évi CLIX. törvénnyel kihirdetett, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény 1. cikk (1) bekezdése szerinti fogalom, valamint a a továbbiakban: Btk. 396. §-a szerinti költségvetési csalás.

Szabálysértés: A társadalmi együttélés általánosan elfogadott szabályait sértő vagy veszélyeztető, a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükséges kockázatokkal és veszélyességgel azonban nem rendelkező kriminális cselekmény, amely veszélyes a társadalomra, és a törvény által büntetni rendelt. Az a tevékenység vagy mulasztás veszélyes a társadalomra, amely a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükségesnél kisebb fokban sérti vagy veszélyezteti az Alaptörvény szerinti állami, társadalmi vagy gazdasági rendet, a természetes és jogi személyek, valamint a jogi személyiség nélküli szervezetek személyét vagy jogait.

Etikai vétség: Valamely etikai kódex – például a Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe vagy a Magyar Rendvédelmi Kar Hivatásetikai Kódexe – által szankcionált cselekmény. Ilyen például a Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe, amely a magatartási normák olyan összessége, amely tartalmazza – a törvényes kereteken belül – a hazai és európai gazdasági, társadalmi környezet által etikailag elfogadhatónak ítélt szakmai viselkedési normarendszert, valamint a meghatározott normáktól való magatartásbeli eltérés várható következményeit.

A Kódex magában foglalja a betartandó alapelveket, továbbá azokat az iránymutatásokat, amelyek szem előtt tartásával annak címzettjei elkerülhetik az adott gazdasági és társadalmi környezet által negatívnak ítélt magatartást. Az irányelvek megsértése az adott tevékenységet végzők közösségének együttes érdekei ellen hat, így a szakmai közösség – érdekeinek védelmében – az etikai normák megsértőit etikai vétség miatt elmarasztalásban részesíti.

A hivatásetikai alapelvek – így különösen a hűség, a nemzeti érdekek előnyben részesítése, az elkötelezettség, a felelősségtudat és szakszerűség, a hatékonyság, a tisztesség és méltóság, a pártatlanság, az igazságos és méltányos jogszolgáltatás, az arányosság és védelem, az előítéletektől mentes, átlátható, együttműködő és lelkiismeretes feladatellátás – megsértése esetén a Kódexben kijelölt módon etikai eljárás folytatható le az etikai vétség megvalósítójával szemben. Az etikai eljárás eredménye alapján – annak eredményétől függően – fegyelmi eljárás megindítása is kezdeményezhető.

Fegyelmi vétség: A fegyelmi vétség a foglalkoztatási jogviszonyból eredő kötelezettség vétkes megszegése. A magatartást akkor kell vétkesnek tekinteni, ha a munkavállaló nem úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. A vétkesség nem más, mint egy tudati állapot, amely azt jelenti, hogy az adott esetben a kötelezettségszegéshez milyen tudati viszony társul, és ez a tudati viszony átfogja-e a kötelezettségszegést és annak következményeit. E szerint a vétkességnek két fajtáját ismerjük, a szándékos és a gondatlan kötelezettségszegést.

Kötelezettségszegésnek minősül a munkavállaló részéről a foglalkoztatási jogviszony tartalmát képező kötelezettségek – így különösen a pártatlan, igazságos, kulturált ügyintézési kötelezettség, a szakmai lojalitás, a személyes munkavégzés, a munkaképes állapot megőrzése, az utasítások végrehajtása – megsértése.

Vannak olyan okok és helyzetek, amikor látszólag megvalósul a jogellenes magatartás, vagyis a kötelezettségszegés, fegyelmi vétség azonban mégsem állapítható meg. Az ilyen okokat (vagy helyzeteket) fegyelmi felelősségre vonást kizáró okoknak nevezzük. Ilyen ok lehet például: a jogos védelemben és szükséghelyzetben elkövetett kötelezettségszegés, vagy ha a munkáltató joggal való visszaélést követ el, és így ró kötelezettséget a munkavállalóra.

2.3. Fogalmi elhatárolások

A közérdekű bejelentés – törvény szerinti definíciója szerint – olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Mivel a szervezeti integritás lényegében az adott szervezet érdekét, s ezzel általánosan az egész társadalom integritását, a közjót szolgálja, ezért lényegében a szervezeti integritással ellentétes, arra veszélyt jelentő események is abba a körbe sorolhatóak, melyek a közérdekű bejelentések tárgyát képezhetik.

Épp ez a lényegi eleme, amely a közérdekű bejelentést a panasztól megkülönbözteti. A panasz ugyanis olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá. A panasz esetében a kiváltó ok az egyéni jog- vagy érdeksérelem, míg a közérdekű bejelentés esetében a motiváció a közösség, vagy az egész társadalom érdekének szolgálata.

A közérdekű bejelentés vonatkozhat a szervezet működésére is. Feltárhat szervezeti integritást sértő eseményt. Minden olyan esetben, amikor a közérdekű bejelentés azt tárja fel, hogy a szervezet a rá vonatkozó szabályoktól, valamint a jogszabályi keretek között a költségvetési szerv vezetője és az irányító szerv által meghatározott szervezeti célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működéstől eltér, a szervezeten belüli vizsgálatnak van helye, melyet a jelen útmutatóval közreadott eljárásrend szerint kell lefolytatni.

A fent említett bejelentéseket követő eljárások eredményeként egyes esetekben megállapítható, hogy a szervezet valamely tagja a közszolgálati, illetve foglalkoztatási jogviszonyából eredő kötelezettségét vétkesen megszegte, és ezzel fegyelmi vétséget valósított meg. Ezt követően a közigazgatási szerv vezetője, a foglalkoztatási, illetve közszolgálati jogviszonyt szabályozó, kapcsolódó jogszabályok alapján fegyelmi eljárást köteles lefolytatni, és ennek eredményeként szükség esetén szankcióval élhet.

Azok a cselekmények vagy mulasztások, melyek – a vonatkozó törvények alapján – oly mértékben veszélyesek a társadalomra, hogy bűncselekményt, vagy az enyhébb mértékű veszélyeztetés esetén szabálysértést valósítanak meg, a kétségtelenül fennálló kölcsönhatás ellenére egyértelműen leválaszthatók a fenti körről. Azokkal kapcsolatban, a rájuk vonatkozó speciális eljárási szabályok alapján különböző hatóságok (rendőrség, ügyészség), valamint a bíróságok járnak el.

2.4. A panasz és a közérdekű bejelentés kivizsgálásához kapcsolódó eljárás alapjainak ismertetése

A panaszok és a közérdekű bejelentések kivizsgálására vonatkozó alapvető szabályokat a Pktb. tartalmazza. E szerint panasszal és közérdekű bejelentéssel bárki fordulhat a panasszal, vagy a közérdekű bejelentéssel összefüggő tárgykörben eljárásra jogosult szervhez. Ha a panaszt vagy a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, a panaszt vagy a közérdekű bejelentést a beérkezésétől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni. Az áttételről a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell. Ha a közérdekű bejelentés jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslatot is tartalmaz, azt a jogalkotói hatáskörrel rendelkező személynek vagy szervnek is meg kell küldeni. A panaszt és a közérdekű bejelentést az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ha az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt – az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével – tájékoztatni kell. Az eljárásra jogosult szerv a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt meghallgatja, ha azt a panasz vagy a közérdekű bejelentés tartalma szükségessé teszi. Az eljárásra jogosult szerv a vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a bejelentőt haladéktalanul értesíti.

A panasz vagy a közérdekű bejelentés alapján – ha alaposnak bizonyul – gondoskodni kell:

- a jogszerű vagy a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról, illetve az egyébként szükséges intézkedések megtételéről,
- a feltárt hibák okainak megszüntetéséről,
- az okozott sérelem orvoslásáról és
- indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.

A panaszost vagy a közérdekű bejelentőt nem érheti hátrány a panasz vagy a közérdekű bejelentés megtétele miatt. A panaszos vagy a közérdekű bejelentő személyes adatai csak a panasz vagy a közérdekű bejelentés alapján kezdeményezett eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szerv részére adhatóak át, ha e szerv annak kezelésére törvény alapján jogosult,

vagy az adatai továbbításához a panaszos vagy a közérdekű bejelentő egyértelműen hozzájárult. A panaszos és a közérdekű bejelentő személyes adatai egyértelmű hozzájárulása nélkül nem hozhatóak nyilvánosságra.

Ha nyilvánvalóvá vált, hogy a panaszos vagy a közérdekű bejelentő rosszhiszeműen, döntő jelentőségű valótlan információt közölt, és ezzel bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésére utaló körülmény merül fel, személyes adatait az eljárás lefolytatására jogosult szerv vagy személy részére át kell adni. Amennyiben alappal valószínűsíthető, hogy másnak jogellenes kárt vagy egyéb jogsérelmet okozott, személyes adatait az eljárás kezdeményezésére, illetve lefolytatására jogosult szervnek vagy személynek kérelmére át kell adni.

2.5. Konkrét példák a kapcsolódó fogalmakhoz¹

Panasz:

1. Az ügyfél panaszában előadja, hogy ügyében az ügyintézési határidőt nem tartották be, jelentős késedelemmel hozta meg a hatóság a döntését, ráadásul a döntéshozatal során nem vett figyelembe bizonyos jogszabályi előírásokat.
2. Az ügyfél panaszában előadja, hogy ügyfélfogadási idő vége felé, de még ügyfélfogadási időben érkezett az ügyfélszolgálatra, ahol a sorszámkiadás már nem működött. Kifejezett kérésére sem fogadták be kérelmét, nem tudta ügyét elintézni.

Mindegyik esetben egyéni sérelmet tartalmaz a panasz. Ugyanakkor, ha az eljárási határidők túllépése nem egyedi, hanem rendszer szintű; vagy rendszeres, hogy az ügyfélszolgálati időben nem tudja az állampolgár az ügyét elintézni, úgy a szervezet működésének jogszabályok által meghatározottaktól eltérő működéséről, a szervezeti integritás körébe tartozó jelenségről beszélhetünk. Ezen esetekben nem elegendő az adott ügyben feltártak korrigálása, hanem rendszerszintű intézkedésekre van szükség.

Közérdekű bejelentés:

1. Bejelentés érkezik arról, hogy a település határában rendszeresen, nagy mennyiségű kommunális hulladékot helyeznek el, súlyosan károsítva ezzel a környezetet és elcsúfítva a településképet.
Intézkedés: környezetvédelmi hatósági eljárás
2. Bejelentés érkezik arról, hogy adott címen az építkezésen bejelentés nélkül foglalkoztatnak munkásokat.
Intézkedés: munkaügyi ellenőrzés

¹ A példák között az elhatárolás segítésére szerepelnek szervezeti integritással nem kapcsolatos közérdekű bejelentések.

3. Bejelentés érkezik arról, hogy adott étteremben lejárt szavatosságú alapanyagok felhasználásával romlott ételt szolgálnak fel, és nem tartják be az alapvető higiénias előírásokat sem.

Intézkedés: élelmiszerbiztonsági ellenőrzés

Mindhárom bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.

Integritási kockázat:

1. A szervezet nem rendelkezik teljes körűen a jogszabályok által előírt szabályzatokkal (pl. adatvédelmi szabályzat, szabálytalanságkezelési szabályzat, esélyegyenlőségi terv), illetve a szabályzatok egy része nem aktualizált, emiatt eltérő, esetenként jogszabálysértő gyakorlatok alakulnak ki.
2. A szervezet jelentős létszámhiánnyal küzd, a jelentős fluktuáció miatt megnövekedett a betöltetlen munkakörök száma, és emiatt jelentős a túlterheltség. Ezen okok veszélyeztetik, hogy a szervezet a célkitűzésének megfelelően az ügyintézési folyamatokban gyorsan, hatékonyan járjon el. Ráadásul a túlterheltség miatt egyre gyakoribbak a hibák is.
3. A szervezetnél nem került egységesen meghatározásra az ajándékok elfogadásának elvei és szabályai, emiatt az egyes szervezeti egységeknél különböző gyakorlatok alakultak ki. Az ajándékok elfogadása korrupciós helyzet kialakulásához vezethet.

Korrupciós kockázat:

1. A szervezet nem rendelkezik hatályos beszerzési szabályzattal, és a szervezetnél nem gyakorlat legalább három árajánlat bekérése a közbeszerzési értékhatár alatti beszerzések esetén. Fennáll annak kockázata, hogy nem a legalkalmasabb beszállító kerül kiválasztásra, hanem az, aki a beszerzési értékből a kiválasztásban érdekelt fél részére előnyt nyújt, növelve ezzel a beszerzés értékét.
2. A szervezetnél nem szabályozott a külső szakértők igénybevételének rendje. Fennáll a kockázata, hogy a közbeszerzési pályázat kiírása során igénybe vett külső szakértő a közbeszerzésen induló érdekeltségi körébe tartozik, így a kiírás során irányított, az érdekelt pályázó sajátosságait figyelembe vevő feltételeket határoznak meg.
3. A szervezetnél a kötelezettségvállalás, teljesítésigazolás, ellenjegyzés, utalványozás folyamatát nem választják el, és nem érvényesül a négy szem elve. Fennáll a kockázata, hogy a megfelelő ellenőrzés hiányában jogosulatlan pénzügyi tranzakciókat hajtanak végre.

Szervezeti integritást sértő esemény:

1. A jogszabályi, politikai, gazdasági, környezeti változásokat nem követik a belső szabályozások. A szabályozás és a gyakorlat különbözik.
2. Az egyes szervezeti egységek közötti koordináció és kommunikáció nem biztosított. A belső kommunikációs folyamatok nem megfelelően működnek.
3. A belső kontrollrendszer egyes elemei (pl. kontrolltevékenység, monitoring, stb.) hiányoznak, vagy nem megfelelően működnek az intézmény szervezeti egységeinél.

4. A kiválasztási eljárás nem szabályozott, emiatt rokoni, baráti, ismerősi ajánlások alapján kerülnek kiválasztásra az új belépők.

Bűncselekmény:

1. A közigazgatási szervezet munkatársa a rábízott jelentős értékű munkaeszközt eltulajdonítja, és azt értékesíti.
2. A közigazgatási szerv gazdasági vezetője a szerv működését biztosító költségvetési keret egy részét nem a közigazgatási szerv feladataihoz kapcsolódóan használja fel, hanem saját céljaira.
3. A közigazgatási szerv munkatársa a hatósági ellenőrzés során egy meghatározott összeget fogad el az ellenőrzött szerv munkatársától azért, hogy egy problémás terület ellenőrzésétől eltekintsen.

Szabálysértés:

1. A vezető beosztású vagy fontosabb ügyekben intézkedésre hivatott hivatalos személy munkája kapcsán a valóságnak nem megfelelő adatszolgáltatást teljesít.
2. A közigazgatási szerv munkatársa feladatának ellátása során minősített adatot jogszabályellenes módon készít, sokszorosít, minősíti, tart nyilván, kezeli vagy őriz.
3. A szerv munkatársa valamely járművel történő közlekedés során megszegi a vonatkozó jogszabályban előírt közlekedési szabályokat.

Fegyelmi vétség:

1. A közigazgatási szerv munkatársa munkavégzésre alkalmatlan állapotban jelenik meg a munkahelyén.
2. A szerv munkatársa munkavégzése során szándékosan megrongálja a részére, személyes használatra kiadott munkaeszközt.
3. A közigazgatási szerv munkatársa folyamatosan késve érkezik munkahelyére, illetve a hivatalos munkaidőn belül engedély nélkül bizonyos időszakokban távol van.

3. A bejelentések fogadására és kivizsgálására vonatkozó jó gyakorlat

3.1. A közérdekű bejelentők védelmével kapcsolatos tevékenység

Az Ajbt., valamint a Pkbt. 2014. január 1-jétől új feladatokat határozott meg az alapvető jogok biztosa számára a közérdekű bejelentések kezelésével kapcsolatban.

A közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.

Az új szabályozás célja a közérdekű bejelentők támogatása, személyes adataik védelme, adott esetben azok zárt kezelése volt. E tényezők megeremtése közelebb vezethet a korrupció visszaszorításához, ugyanis amennyiben a bejelentők kellő biztosítékot éreznek arra, hogy nem éri őket retorzió, és bejelentett ügyeiket érdemben kivizsgálják, bátrabban hívják fel a figyelmet a társadalmat veszélyeztető korrupciós tevékenységekre.

A közérdekű bejelentés fogalmának tág törvényi meghatározása - a korrupció visszaszorítására való törekvésen túlmenően - ugyanakkor lehetőséget ad valamely közigazgatási szerv tevékenysége során tapasztalt visszaélések, hiányosságok feltárására, kiküszöbölésére. E körben helyezkednek el tehát az olyan jellegű bejelentések is, melyek a szervezet működése során tapasztalt integritási, vagy korrupciós kockázatokra hívják fel a figyelmet. Ezek kiküszöbölése során az érintett közigazgatási szervezetek lehetőséget kapnak arra, hogy a jelzett körülmények megszüntetésével integráns működésüket helyreállítsák és a jövőre nézve is megelőző lépéseket tehessenek.

3.2. A közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer üzemeltetése

A biztos – az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala (a továbbiakban: AJBH) útján – gondoskodik a közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer üzemeltetéséről. Az AJBH honlapján (www.ajbh.hu) elérhető elektronikus rendszeren²

² <https://www.ajbh.hu/forduljon-a-biztoshoz.jsessionid=4EED2A37DA3078E481B76B95A4366331>

keresztül érkező közérdekű bejelentések esetén a bejelentő anonimitást kérhet az alapvető jogok biztosától. Ilyenkor az alapvető jogok biztosa kivonatolja a közérdekű bejelentést és eltávolít belőle minden olyan adatot, amely a közérdekű bejelentő személyazonosságát felfedheti, és csak ezután továbbítja a közérdekű bejelentést az eljárásra jogosult szerv felé. A bejelentővel kizárólag az AJBH-n keresztül, az elektronikus rendszerben tarthatnak kapcsolatot, személye és elérhetőségei az eljárásra jogosult szerv számára rejtve maradnak.

A közérdekű bejelentést személyesen az AJBH ügyfélszolgálatán, vagy az elektronikus rendszer útján lehet megtenni. A bejelentés elektronikus benyújtására az AJBH honlapján biztosított felületen keresztül ügyfélkapus azonosítással vagy anélkül, az erre a célra kialakított űrlapon van lehetőség. Ügyfélkapun keresztül történő bejelentkezés esetén, automatikusan megtörténik a bejelentő azonosítása is, ennek hiányában erre postai úton, tértivevényes levél átvételével kerül sor. A személyesen benyújtott bejelentés esetén az ügyfélszolgálat munkatársa végzi el az ügyfél azonosítását, és rögzíti a bejelentést az elektronikus rendszerben.

A bejelentőnek minden esetben kötelezően meg kell adnia a nevét és a lakcímét, de a fent említettek szerint kérhet anonimitást, azaz hogy személyes adatai kizárólag az alapvető jogok biztosa és az AJBH számára legyenek hozzáférhetőek.

A bejelentést és mellékleteit – erre irányuló kérelem esetén annak személyes adatok nélküli kivonatát (ún. anonimizált kivonat) – az alapvető jogok biztosa 8 napon belül hozzáférhetővé teszi az elektronikus rendszerben az annak vizsgálatára hatáskörrel rendelkező szerv (eljáró szerv) részére.

Az eljáró szervek az AJBH honlapján történő regisztrációt követően tudják használni az elektronikus rendszert. A közérdekű bejelentések benyújtásáról kizárólag elektronikus úton kapnak értesítést, és azok elintézése is a honlapon, felhasználónév és jelszó használatával történhet. Az eljáró szerv a vizsgálat során tett intézkedéseiről (közbenső és érdemi) szóló tájékoztatást szintén az elektronikus rendszerben rögzíti. A bejelentő a beadványa kivizsgálását nyomon követheti, az ügye állását az AJBH honlapján keresztül lekérdezheti. A bejelentés rövid, személyes és egyedi intézményi adatok nélküli tartalmi kivonata (ún. publikus kivonat) az AJBH honlapján mindenki számára hozzáférhető módon szerepel.

Megállapítható, hogy az elektronikus rendszer üzembe állításától kezdődően a benyújtott közérdekű bejelentések száma folyamatosan nő. Emellett fontos kitérni arra is, hogy azon bejelentők száma is növekedett (a kezdeti 68%-ról, közel 80%-ra), akik anonimitást kértek.

A közérdekű bejelentések tárgya rendkívül szerteágazó, így – a teljesség igénye nélkül – fogyasztóvédelmi, zajhatással, hulladékgazdálkodással kapcsolatos, az egészségügyi intézmények felszereltségét és szolgáltatásait kifogásoló, környezetvédelmi, a tömegközlekedés és a vasúti közlekedés színvonalát kifogásoló, a közutak állapotát érintő, adócsalással, parkolással, közétkeztetéssel kapcsolatos, önkormányzati szabályozást, rendőrségi működést, parlagrafü bejelentő rendszert, közbeszerzési eljárást kifogásoló és korrupciós jellegű (pl.

pályázati pénzek jogtalan felhasználása, előnytelen szerződések megkötése) bejelentések is előfordultak.

A leggyakrabban megkeresett eljáró szervek az adóhatóság, a különböző kormányhivatalok és polgármesteri hivatalok, a rendőrkapitányságok, a környezetvédelmi hatóságok, fogyasztóvédelmi hatóságok, közlekedési hatóságok, népegészségügyi szervek, munkaügyi felügyelőségek, minisztériumok.

A bejelentések kivizsgálását követően megállapítható volt, hogy a beadványok körülbelül az esetek 40%-ában voltak megalapozottak, de ez az érték is 52%-ra emelkedett. Ezen ügyekben az eljáró szervek gondoskodnak az adott körülmény orvoslásáról, a veszélyeztetett társadalmi érdek érvényesítése érdekében.

Példaként a következő eset mutatható be, anonim formában:

A bejelentő jelezte, hogy egy város önkormányzata az útszabályozással érintett területek tulajdonosait, a saját tulajdonú területeik ingyenes átadására ösztönzi. A bejelentő jelezte továbbá, hogy az a tulajdonos, aki ezt nem teszi meg, a telkére nem kap sem építési-; sem átalakítási engedélyt az önkormányzattól. Az eljáró rendőrkapitányság a bejelentést feljelentésként értékelte, és a nyomozást elrendelte.

3.2.1. Európai uniós támogatásokat érintő közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer üzemeltetése

Az Európai Uniós támogatásokat érintő közérdekű bejelentések kezelésére szolgáló rendszer a Miniszterelnökség kezelésében <http://www.anti-lop.hu/> címen elérhető, amely az Európai Uniós támogatásokhoz kapcsolódó szabálytalanságkezelési szabályok szerinti eljárásrendeknek megfelelően működik. Amennyiben ilyen típusú szabálytalanság kerül közérdekű bejelentésként benyújtásra, azt a Miniszterelnökség Szervezetbiztonsági Főosztálya számára kell hatásköri okból továbbítani kivizsgálásra.

3.3. Az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézésének felülvizsgálata, illetve hivatalbóli vizsgálata

A közérdekű bejelentés – arra jogosult szerv által történt – kivizsgálását követően **a bejelentő** – az általa vélelmezett visszásság orvoslása érdekében – **beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához**, ha véleménye szerint bejelentését az eljáró szerv nem vizsgálta ki teljes körűen, illetve ha a vizsgálat eredményével nem ért egyet, vagy a bejelentését megalapozatlannak tartották. A kérelem alapján az alapvető jogok biztosja vizsgálja a

közérdekű bejelentés megfelelő intézését. Ennek keretében az érintett szervezet megkeresésére kerülhet sor, tőle tájékoztatás, valamint az ügy kapcsán releváns dokumentumok becsatolása kérhető. Ha szükséges, az eljáró szerv képviselőjének személyes konzultáció keretében történő meghallgatására, illetve, ha az ügy körülményei indokolják, helyszíni vizsgálatra is sor kerülhet. Ha a biztos a lefolytatott vizsgálat alapján visszásságot tapasztal, annak orvoslására ajánlást tehet az érintett, illetve annak felettes szervéhez.

A közérdekű bejelentéseket kivizsgáló szervek eljárásának felülvizsgálatára irányuló kérelmek száma is folyamatosan növekszik. Az esetek többségében nem állapítható meg az alapvető jogokkal összefüggésben visszásság a közérdekű bejelentés intézése során, de a fennmaradó ügyekben a vizsgált hatóság eljárása nem felelt meg mindenben a vonatkozó jogszabályok előírásainak, ezáltal sérült a petíciós jog, a jogbiztonság és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog.

Példaként a következő eset mutatható be:

Az ügy kapcsán a bejelentő sérelmezte, hogy a hatósághoz benyújtott közérdekű bejelentését az eljáró szerv nem vizsgálta meg kellő alaposággal, és nem tette meg a szükséges intézkedéseket. Megállapításra került, hogy az egyes eljáró szervezeti egységeknek több ízben nem volt tudomásuk a beadvány hollétéről; a hatóság tájékoztatása időnként nem volt egyértelmű, többször késedelmes vagy hiányos volt, esetenként elmaradt; az eljárási határidőket többszörösen túllépték, továbbá a bejelentő érdeklődése többször visszajelzés nélkül maradt. Ezáltal megállapítható volt, hogy a hatóság a petíciós jog, a jogbiztonság és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog sérelmének megvalósításával visszásságot idézett elő. A jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében felkérésre került a hatóság vezetője arra, hogy intézkedjen annak érdekében, hogy az eljárásra jogosult szervei a közérdekű bejelentések intézése során a jövőben fokozottan ügyeljenek a vonatkozó törvényi és belső eljárásrendi szabályok betartására.

A biztos hivatalból is vizsgálhatja a közérdekű bejelentések eljáró szervek általi kezelésének gyakorlatát. Az elektronikus rendszeren keresztül tett közérdekű bejelentések, valamint az azt kivizsgáló szervek eljárásához kapcsolódó vizsgálatok legfontosabb adatai, jellemzői nyomon követhetők. Az adatok elemzése alapján következtetések vonhatók le azzal kapcsolatban, hogy az adott szervek által lefolytatott eljárások megfelelnek-e a vonatkozó jogszabályoknak, szabályzatoknak. Alapjogi visszásság megállapítása esetén a biztos ajánlást tehet az érintett, illetve annak felettes szervéhez.

A következő eset példaként kerül bemutatásra:

A 2014. január 1-je óta eltelt időszakban a vizsgált hivatalhoz beérkezett, és az elektronikus rendszeren keresztül továbbított közérdekű bejelentések jelentős része az érintett hatóság mint eljáró szerv hatáskörébe tartozott, ezért a biztos vizsgálatot kezdeményezett a hivatal közérdekű bejelentés-kezelési gyakorlatának áttekintésére. A vizsgálat során - az áttekintett összesített adatok, illetve egyes ügyek kivizsgálásának eredménye alapján - megállapításra került, hogy több esetben az eljárási határidők túllépése, a hatóságot terhelő tájékoztatási kötelezettség

elmaradása, illetve hiányosságai, a petíciós jog, a jogbiztonság és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való alapjogok sérelmére vezettek. Ezért felkérésre került a hivatal vezetője, hogy intézkedjen annak érdekében, hogy a hatóság eljárásra jogosult szervei a közérdekű bejelentések intézése során, a jövőben fokozottan ügyeljenek a vonatkozó törvényi és belső eljárásrendi szabályok betartására.

Összességében megállapítható, hogy e tevékenységével a biztos hozzájárul a korrupció elleni küzdelemhez, valamint a közigazgatási szervek integritásának növeléséhez. Emellett a bejelentők a társadalom számos más területén fennálló problémára is felhívják a figyelmet, melyek jelentős hányadára az ismertetett bejelentővédelmi rendszer, és a hozzá kapcsolódó egyéb eljárások megoldást szolgáltatnak.

4. A szervezet működésével összefüggő, integritási és korrupciós kockázatokra utaló bejelentések fogadása és vizsgálata, a bejelentővédelmi garanciák, az eljárásrend tartalmi elemei

4.1. Az integritási és korrupciós kockázatokra utaló bejelentések fogadása, dokumentálása

Az Intr. egyáltalán nem foglalkozik az integritási, valamint korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásával, és a vonatkozó szabályokban háttérjogszabályként fel nem tüntetett, de egyes részleteiben akként értelmezhető Pkbt. is csak szűken rendelkezik a közérdekű bejelentések fogadásáról és dokumentálásáról. A Pkbt. szerint panasszal, illetve közérdekű bejelentéssel bárki fordulhat az azzal összefüggésben eljárásra jogosult szervhez. Emellett a törvény arra vonatkozóan tartalmaz rendelkezést, hogy a szóbeli közérdekű bejelentést két példányban írásba kell foglalni, és a másodpéldányt át kell adni a közérdekű bejelentő részére.

A fenti rendelkezésekre, valamint az útmutató jelen részének bevezetőjében említett forrásokra és gyakorlatokra is figyelemmel megállapítható, hogy a szervezet működésével összefüggő integritási, valamint korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentéseket szóban és írásban is meg lehet tenni. A bejelentők segítése érdekében indokolt erről tájékoztatást nyújtani a közigazgatási szerv honlapján, valamint a helyi szokásoknak megfelelő más egyéb módon.

4.1.1. Írásbeli bejelentés

Az írásbeli bejelentést alapvetően kétféle formában lehet megtenni, egyrészt levélpostai, másrészt elektronikus úton. Az írásbeli beadványok fogadására célszerű lehet külön postacímet meghatározni, illetve az adott szervezet postai címei közül megjelölni azt, ahová a bejelentéseket várják. Az írott formában beérkezett bejelentéseket az átvétel időpontjában érkeztetni, illetve iktatni szükséges.

Az írásbeli bejelentések fogadásának speciális formája lehet a zárható gyűjtőláda, illetve gyűjtőládák alkalmazása. A gyűjtőládák kezelése szabályozott keretek között folyhat, célszerű rendezni azok kihelyezésének, nyitásának és zárásának, tartalma begyűjtésének és kezelésének menetét. A gyűjtőládák kezelése meghatározott személy (jellemzően az integritás tanácsadó) felügyelete mellett folyhat.

Az elektronikus formában benyújtott bejelentések fogadására, egy külön erre kialakított elektronikus cím és postafiók is létrehozható. Az elektronikus postafióknak alkalmasnak kell lennie arra is, hogy a bejelentéshez csatolt mellékleteket többféle formátumban és terjedelmi korlát nélkül, vagy ennek hiányában elegendő méretű terjedelemben fogadhassa. Az elektronikus postafiókot célszerű a feladat kezelésével megbízott személy (jellemzően az integritás tanácsadó), valamint a közigazgatási szerv vezetőjének kizárólagos hozzáférési lehetőségével működtetni. Az elektronikus formában beérkezett bejelentéseket szintén szükséges a beérkezéskor érkeztetni, illetve iktatni is.

4.1.2. Szóbeli bejelentés

A szóbeli bejelentéseknek szintén két fő formája van, egyrészt személyesen, másrészt telefonon tehető meg. A szóbeli bejelentések fogadására az ezzel megbízott személy (jellemzően az integritás tanácsadó) lehet jogosult, aki a bejelentőt, a bejelentés bizalmas természetére tekintettel az erre kialakított helyiségben vagy irodában fogadja. A szóban tett bejelentéseket jegyzőkönyvbe kell foglalni. Amennyiben jegyzőkönyv felvételére nincs lehetőség, vagy a bejelentő védelme indokolja, a bejelentésről emlékeztető vagy feljegyzés is készíthető. A bejelentő kérheti adatainak zártan történő kezelését is. Ebben az esetben személyes adatait az ügy iratai között, a bejelentés felvételében közreműködő személy által aláírt zárt borítékban kell elhelyezni, melynek tartalmáról csak a közigazgatási szerv vezetője tájékoztatható. Az elkészült jegyzőkönyveket, illetve a feljegyzést, vagy az emlékeztetőt az írásbeli beadványokhoz hasonlóan érkeztetni és iktatni szükséges.

A telefonon történő bejelentések fogadására célszerű külön telefonszámot biztosítani, illetve az adott szervezet telefonszámai közül megjelölni azt, ahol a bejelentéseket meg lehet tenni. Amennyiben lehetőség van rá, a telefonon történő bejelentések fogadására üzenetrögzítés is biztosítható. A hívásokat, illetve az üzenetrögzítőn tett bejelentéseket, fogadásukat követően szintén dokumentálni kell feljegyzés, vagy emlékeztető formájában, és azokat az írásbeli beadványokhoz hasonlóan érkeztetni és iktatni szükséges.

4.2. A bejelentések értékelése, vizsgálati terv készítése

4.2.1. Bejelentések értékelése

A bejelentés fogadását követően első, de az egyik legfontosabb és legösszetettebb lépés a bejelentésben foglalt információk értékelése, elemzése. E feladatot a bejelentések intézésével megbízott személy látja el. Abban az esetben, ha az iktatott, a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra és integritási, valamint korrupciós

kockázatokra vonatkozó bejelentések nem a bejelentések intézésével megbízott személyhez (jellemzően az integritás tanácsadó részére) érkeztek, haladéktalanul továbbítani kell számára.

Elsődleges értékelés

Az elsődleges értékelés során elsősorban azt kell megvizsgálni, hogy a bejelentést fogadó közigazgatási szerv rendelkezik-e hatáskörrel és illetékességgel a beadványban foglaltak kivizsgálására. Abban az esetben, ha a bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, azt a beérkezésétől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosulthoz át kell tenni. Erről, az áttétellel egyidejűleg a bejelentőt is értesíteni kell. Abban az esetben, ha a beadvány valamely jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslatot is tartalmaz, azt az erre hatáskörrel rendelkező szervnek is meg kell küldeni.

Az elsődleges értékelés során vizsgálni kell azt is, hogy mellőzhető-e a bejelentés vizsgálata, illetve el kell-e azt utasítani. A korábbival azonos tartalmú, ugyanazon bejelentő által tett ismételt bejelentés vizsgálata mellőzhető, és erről a bejelentőt írásban tájékoztatni kell. Emellett azonosíthatatlan személy által tett bejelentés esetén a vizsgálat – hasonlóan az előbbiekhöz – szintén mellőzhető. A fent meghatározott eseteken kívül akkor is mellőzhető a vizsgálat, ha a bejelentő a sérelmezett tevékenységről vagy mulasztásról való tudomásszerzéstől számított hat hónap után terjesztette elő beadványát. A sérelmezett tevékenység vagy mulasztás bekövetkeztétől számított az egy éven túl előterjesztett bejelentést érdemi vizsgálat nélkül lehet elutasítani [Pkbt. 7. § (7) bekezdés].

Abban az esetben, ha a beadvány nem minősül a szervezet működésével összefüggő integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentésnek, de a megkeresett szervezet rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel a beadványban foglaltak (pl.: panasz, javaslat) intézésére, az értékeléssel megbízott személy (jellemzően az integritás tanácsadó) azt haladéktalanul további ügyintézésre átteszi az adott közigazgatási szerv eljárásra jogosult szervezeti egységéhez. Ha a bejelentésben foglaltak további intézkedést nem igényelnek, a beadvány – az ismert bejelentő egyidejű tájékoztatása mellett – a közigazgatási szerv iratkezelési szabályainak megfelelően irattárba helyezhető.

Amennyiben a bejelentés Európai Unió Támogatáshoz kapcsolódó adatokat is tartalmaz az elsődleges értékelés után a saját vizsgálattal párhuzamosan értesíteni kell az illetékes irányítóhatóság vezetőjét a szükséges intézkedések megtételéhez.

Érdemi értékelés

A szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra és integritási, valamint korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések intézésével megbízott személy (jellemzően az integritás tanácsadó) feladata a beadvány érdemi értékelése, minősítése, valamint annak alapján további intézkedések megtervezése.

Az értékelés során az alábbi szempontokra kell különös figyelmet fordítani:

- a bejelentés jellege (a szervezet integritását veszélyeztető visszaélés, korrupciós kockázatra történő figyelemfelhívás, egyéb szabálytalanság);
- a bejelentés tartalma (szükséges-e vizsgálatot folytatni, vagy anélkül, más módon is kezelhető-e a felvetett probléma);
- a bejelentés igényel-e sürgős intézkedést.

A fent említett szempontok alapján szükséges mérlegelni azt, hogy a bejelentésben foglalt, rendelkezésre álló adatok megalapozzák a vizsgálat lefolytatását, amennyiben igen, úgy meg kell tervezni annak menetét.

A különböző – a későbbiekben ismertetésre kerülő – garanciális szabályok érvényesülése érdekében fontos, hogy az érintett eljáró szervezet legfőbb vezetőjén és az ügyintézésre köteles személyeken kívül más ne férhessen hozzá a beadványhoz, illetve mellékleteihez, és ne rendelkezessen információkkal a tervezett intézkedésekről.

4.2.2. Vizsgálati terv készítése

Amennyiben a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra és integritási, valamint korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentésekben foglalt adatok, információk megalapozzák a vizsgálat lefolytatását, úgy egy vizsgálati terv keretei közt meg kell tervezni annak menetét.

A vizsgálati terv elkészítésénél először is összegezni kell a rendelkezésre álló adatokat, információkat. Ezt követően meg kell határozni, hogy milyen további adatokra van szükség, és ehhez kapcsolódóan számba kell venni az eljárás során reálisan igénybe vehető bizonyítási eszközöket, majd fel kell mérni az érintett szervezet részéről rendelkezésre álló eszközöket, erőforrásokat, kapacitást.

A fentieket követően meg kell tervezni az egyes vizsgálati lépéseket, és azok egyenkénti, illetve összességében történő végrehajtásához szükséges feltételeket és időkeretet. Ennek kapcsán elsősorban arra kell figyelemmel lenni, hogy a bejelentésben foglaltak, a vonatkozó jogszabályoknak megfelelő, szakszerű elbírálása érdekében, a szükséges adatokat, információkat kitől és milyen formában kell, illetve lehet beszerezni.

A vizsgálati terv így elsősorban magában foglalja a kitűzött célt (figyelemmel a terv elkészítésének alapjául szolgáló adatokra), az ennek érdekében végrehajtandó feladatokat, az ehhez kapcsolódó szervezeti-szervezési kérdéseket, a személyi, tárgyi, technikai és anyagi szükségleteket.

A vizsgálati terv általános tartalma az alábbi tényezőkből állhat:

- a vizsgálati cselekmények, intézkedések megnevezése;
- azok tartalmi összetevői;
- az egyes vizsgálati cselekmények, intézkedések sorrendje, végrehajtásuk helye, ideje, (időpontja, időtartama, határideje);
- a vizsgálati cselekményben részt vevők (értesítendő) felsorolása;
- a végrehajtásért felelős(ök) megnevezése;
- a tervben foglaltak előkészítése és végrehajtása érdekében szükséges feltételek meghatározása, és e feltételek biztosításának módja;
- az esetlegesen felmerülő rendkívüli körülmények megnevezése.

A vizsgálati tervet, valamint az abban foglaltakat a közigazgatási szerv vezetője hagyja jóvá.

4.3. Vizsgálati módszerek, bizonyítási lehetőségek

Az Intr. nem tartalmaz eljárási szabályokat az integritási, valamint korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadásával, illetve kivizsgálásával kapcsolatban sem, valamint a korábban említett, a Pkbt. is csak egy-egy konkrétabb szabályt említ a közérdekű bejelentések vizsgálatára vonatkozóan. Ezért e tekintetben célszerű a Ket. azon rendelkezéseit is figyelembe venni (természetesen nem kötelezően alkalmazandó szabályokat tartalmazó háttérjogszabályként), melyek eredményesen alkalmazhatóak az integritási, valamint korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések kivizsgálása során. Hangsúlyozzuk tehát, hogy e szabályok alkalmazása az eljárás során segítséget nyújt, de kötelező érvénnyel nem bír.

A fentiekre tekintettel megállapítható, hogy az érintett közigazgatási szerv köteles a döntéshozatalhoz, további intézkedései meghatározásához a szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, információk bizonyítási eljárást kell lefolytatnia. Azokat az adatokat, melyeket az eljáró szerv hivatalosan ismer, nem kell bizonyítani. Ez a köztudomású tények kapcsán is igaz.

Az integritási, valamint korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések kivizsgálása során követett eljárásban minden olyan bizonyíték felhasználható, amely alkalmas a tényállás tisztázására. Bizonyíték különösen: az ügyfél nyilatkozata, az irat, a tanúvallomás, a szemléről készült jegyzőkönyv, a szakértői vélemény, a hatósági ellenőrzésen készült jegyzőkönyv és a tárgyi bizonyíték.

Az eljárás során a közigazgatási szerv az ügy természetéhez kapcsolódóan szabadon választhatja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt, illetve eszközöket, azonban nem alkalmazhat olyan eszközt, amely használatára más szerveknek van kizárólagos jogszabályi felhatalmazása. A beszerzett bizonyítékokat egyenként, majd összességükben is szükséges

értékelni, és ennek alapján állapítható meg a tényállás. Az eljáró szerv az eljárás során az érintett ügyre vonatkozó tényeket veszi figyelembe, minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékeli, döntését valóságghú tényállásra alapozza.

Az integritási, valamint korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések kivizsgálása kapcsán néhány olyan alapelv is érvényesül, melyre a közigazgatási hatósági eljárás lefolytatása kapcsán is figyelemmel kell lenni. Így ezen eljárás során is érvényesülnie kell költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében annak, hogy az eljárást úgy kell lefolytatni, hogy az a bejelentőnek és az érintetteknek, valamint a közigazgatási szervnek a legkevesebb költséget okozza, és a vizsgálat a meghatározott határidőn belül, a lehető leggyorsabban lezárható legyen.

Természetesen az érintett közigazgatási szerv eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a vonatkozó jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és a bejelentővel, érintettekkel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni.

Az eljárás során tilos minden olyan különbségtétel, kizárás vagy korlátozás, amelynek célja vagy következménye a törvény előtti egyenlő bánásmód megsértése, a bejelentő és az eljárás egyéb résztvevője vonatkozó jogszabályokban biztosított jogának csorbítása. Az eljárás során az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani. Az eljárás résztvevőit megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog, és az eljárás során az anyanyelv használatának joga.

4.4. Jegyzőkönyv és összefoglaló jelentés készítése

A jegyzőkönyv okirat, hivatalos irat, amelynek bizonyító ereje van. A jegyzőkönyv a múltban, vagy a jelenben történeteket foglalja hitelesen úgy írásba, hogy az a jövőben valamely tény, adat, történés bizonyítására alkalmas legyen. Feladatát azonban csak akkor tölti be, ha megfelelő szakértelemmel és gondossággal készül. A jól készített jegyzőkönyv tényhű, közérthető és áttekinthető. Tényhű, vagy más szóval hűséges az a jegyzőkönyv, amely a történeteket, az elhangzottakat pontosan, minden ferdítés nélkül, a valóságnak megfelelően és helyes sorrendben tartalmazza. Közérthető a jegyzőkönyv, ha első olvasásra, magyarázat nélkül megérjük, ha nem tartalmaz homályos, félreérthető részleteket. Áttekinthetővé az ésszerű tagolás teszi a jegyzőkönyvet.

A jegyzőkönyv tartalmi szempontból lehet:

- meghallgatási jegyzőkönyv (pl.: a bejelentő vagy a tanú(k) meghallgatásáról);
- esemény jegyzőkönyv (pl. szemle, bizonyításra alkalmas tárgy, irat bemutatása, a pillanatnyi helyzet rögzítésére szolgál).

Formai szempontból lehet:

- teljes;
- rövidített, ezen belül: tömörített vagy kivonatos.

A jegyzőkönyvek legnagyobb része rövidített (kivonatos), amely a történéseknek, elhangzottaknak csak a lényegét tartalmazza. Életünk egyre gyorsuló ritmusa indokolja, hogy a jegyzőkönyv minél rövidebb legyen, mert így leírása is és olvasása is kevesebb időt vesz igénybe. A kivonatos jegyzőkönyvnek azonban – rövidsége ellenére – teljesítenie kell hivatását: hűen kell tükröznie a történések, elhangzottak lényegét. A lényeg megtalálása, rögzítése, a jegyzőkönyvvezető feladata.³

A jegyzőkönyv felvételére vonatkozóan ismét célszerű a Ket. rendelkezéseit irányadónak tekinteni.

Ha az ügyfél vagy az eljárási cselekményben érintett személy kéri, vagy a hatóság az eljárás érdekében egyébként szükségesnek tartja, a hatóság jegyzőkönyvet készít

- a) a szóbeli kérelemről;
- b) az ügyfél, a tanú, a szakértő meghallgatásáról;
- c) a szemle lefolytatásáról, ha a hatóság nem alkalmaz hatósági tanút;
- d) minden más bizonyítási cselekményről.

A jegyzőkönyv tartalmazza:

- a) a hatóság megnevezését, az ügyintéző nevét, az ügy tárgyát és az ügyiratszámot;
- b) az eljárási cselekményben érintett személy nevét és lakcímét, eljárásjogi helyzetét és – ha azt a hatóság tudomására hozta – egyéb elérési lehetőségét;
- c) az alkalmazott hatósági tanú nevét;
- d) az eljárási cselekményben érintett személy jogaira és kötelességeire való figyelmeztetés megtörténtét;
- e) az ügyre vonatkozó lényeges nyilatkozatokat és megállapításokat, az (1) és (2) bekezdésben felsorolt eljárási cselekmények során tapasztalt, az ügy eldöntése szempontjából lényeges körülményeket és megállapításokat, ideértve a hatósági tanú észrevételeit is;
- f) a jegyzőkönyv készítésének helyét és időpontját; valamint
- g) az eljárási cselekményben érintett személy, az eljárási képességgel nem rendelkező személy képviselője, a hatósági tanú, az eljáró ügyintéző és a jegyzőkönyvvezető oldalankénti aláírását.

Az eljárási cselekményben érintett személy indokolt kérelmére nyilatkozatát, vallomását, szakértői véleményét vagy azok egyes részét a jegyzőkönyv szó szerint tartalmazza.

³ Dr. Dóka Klára A jegyzőkönyvkészítés alapjai

A – kizárólag az érintettek hozzájárulásával, az Infotv. vonatkozó szabályainak figyelembevételével készíthető – hangfelvételre, valamint a kép- és hangfelvételre a jegyzőkönyvre vonatkozó szabályokat azzal kell alkalmazni, hogy azok az előző bekezdés a)-f) pontjában felsoroltakat tartalmazzák. A hangfelvételt, valamint a kép- és hangfelvételt hordozó eszközt az iratokhoz kell csatolni, vagy arról az eljárás befejezéséig az előző bekezdésnek megfelelő tartalmú jegyzőkönyvet kell készíteni.

A hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság követelményének megfelelően választja ki a jegyzőkönyv készítésének formáját. Az ügyfél vagy az eljárás egyéb résztvevője az ezzel járó költségek megtérítése mellett kérheti az általa megjelölt jegyzőkönyvezési forma alkalmazását.

A hatóság egyszerűsített jegyzőkönyvet készít, ha jegyzőkönyv - az ügyfél vagy az eljárási cselekményben érintett személy erre irányuló kérelme vagy a jegyzőkönyvkészítést indokoltá tévő körülmények hiányában - nem készül. Az egyszerűsített jegyzőkönyv tartalmazza felvételének helyét és időpontját, az ügy tárgyát és az ügyiratszámot, az eljárási cselekményben érintett nevét és eljárásjogi helyzetét, a jogokra és kötelezettségekre való figyelmeztetés megtörténtét, az eljárási cselekmény megnevezését és rövid összefoglalását, az eljáró ügyintéző nevét és aláírását, valamint az eljárási cselekményben érintett személy aláírását. A szóbeli kérelemről készült egyszerűsített jegyzőkönyv ezen kívül tartalmazza az ügyfél nevét és lakcímét vagy székhelyét, valamint a kérelem tartalmát.

A több hatóság részvételével végzett eljárási cselekményről közös jegyzőkönyv vagy közös egyszerűsített jegyzőkönyv készíthető, amely együttesen tartalmazza az egyes eljáró hatóságok megnevezését, a képviselőjükben eljáró valamennyi ügyintéző nevét és aláírását, valamint az eljáró hatóságoknál folyamatban lévő ügyek ügyiratszámait.

A hatóság az ügy megítélése szempontjából fontos, vagy egyébként az ügy természetére tekintettel lényeges minden egyéb eljárási cselekményről hivatalos feljegyzést vehet fel, vagy az eljárási cselekményt az iratra történő rávezetéssel rögzítheti. A hivatalos feljegyzés az eljárási cselekmény rövid összefoglalását, a készítés dátumát, valamint a feljegyzést készítő nevét és aláírását tartalmazza.

A hivatalos feljegyzés számítógépes programmal, automatikusan is elkészíthető, ebben az esetben a feljegyzést készítő aláírása helyett a hatóság gépi aláírása is alkalmazható. Hivatalos feljegyzés készítése alkalmazható az írásbelinek nem minősülő elektronikus kapcsolattartás során közölt információk írásba foglalására.⁴

A bejelentők védelmének egyik kiemelt garanciája az adatok zárt kezelése. Erre irányuló indokolt kérelem esetén a hatóság elrendeli a tanú, a tolmács, a szemletárgy birtokosa, a támogató és a hivatalbéli eljárást kezdeményező személy természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését, ha az adatok zárt kezelése iránti kérelmet előterjesztő

⁴Ket. 39.§ Jegyzőkönyv, egyszerűsített jegyzőkönyv és hivatalos feljegyzés

valószínűsíti, hogy őt az eljárásban való közreműködése miatt súlyosan hátrányos következmény érheti. A végzést kizárólag a kérelmet előterjesztővel kell közölni.

A hatóság a cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes ügyfél, tanú, illetve a szemletárgy birtokosa védelme érdekében erre irányuló kérelem nélkül is dönthet a cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes személy adatainak zárt kezeléséről. A végzést a cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes személy képviselőjével is közölni kell.

A szakértő az előző bekezdésben foglaltak szerint az igazságügyi szakértői névjegyzék nyilvános adatain kívüli természetes személyazonosító adatai és lakcíme zárt kezelését kérheti. A természetes személyazonosító adatokat és a lakcímet a hatóság az ügy iratai között elkülönítve, zártan kezeli. A hatóság biztosítja, hogy a zártan kezelt adatok az eljárási cselekmények során ne váljanak megismerhetővé. A zártan kezelt adatok megismerésére csak az ügyintéző, a jegyzőkönyvvezető és a leíró, a hatóság vezetője, a felügyeleti szerv, valamint a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság erre felhatalmazott ügyintézője és vezetője, az illetékes ügyész és a bírósági felülvizsgálat során eljáró bíró jogosult.

Az iratbetekintési jog biztosítása érdekében a hatóság – a jogszabályban meghatározott tartalmi és formai követelményeknek egyebekben megfelelő – kivonatot készít az eljárás során keletkezett iratról akként, hogy abból az első bekezdésben meghatározott személy kilitére vonatkozóan következtetés ne legyen levonható.⁵

A vizsgálat befejezéseként utolsó lépésben célszerű a vizsgálat lefolytatásáról összefoglaló jelentést készíteni. Az összefoglaló jelentés tartalmazza a vizsgálat tárgyát, a vizsgálat során lefolytatott bizonyítási cselekményeket, azok megállapításait, a vizsgálati tervben szereplő, de elmaradt feladatok meghiúsulásának okait. Az összefoglaló jelentés lényegi eleme a közérdekű bejelentés tényszerű elbírálásához szükséges megállapítások összefoglalása. Amennyiben a bejelentésben foglaltak a vizsgálat során nem bizonyulnak alaposnak, úgy az erre vonatkozó, az állítások kizárását alátámasztó bizonyítékok és okok felsorolását.

Amennyiben a bejelentésben foglaltak alaposnak bizonyulnak, úgy az összefoglaló jelentésnek javaslatot is tartalmaznia kell a jogszerű, integráns állapot helyreállítására. Ennek keretében meg kell fogalmazni azokat a szükséges intézkedéseket, melyek az integritást sértő esemény elhárításához szükségesek, illetve a feltárt hibák okait megszüntetik. Továbbá figyelmet kell fordítani az esemény során okozott sérelem orvoslására és indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezésére, egyéb szükséges eljárás megindítására. Amikor a bejelentés alapján megalapozottan felmerül büntetőjogi, fegyelmi, kártérítési, stb. felelősség kérdése, az adott eljárásokra vonatkozó szabályok szerint eljárást kell lefolytatni.

⁵ Ket. 39/A.§ Adatok zárt kezelése

4.5. Bejelentővédelmi garanciák

A korrupció visszaszorításának egyik legfőbb akadálya az, hogy azok a személyek, akiknek lehetőségük lenne a korrupciós cselekmények bejelentésére, a retorziótól való félelem miatt visszariadnak. Erre tekintettel a Pkbt.-ben több helyen megfogalmazásra is került a közérdekű bejelentők védelme. Ez a védelem illeti meg azokat a bejelentőket is, akik az Intr. alapján tesznek olyan bejelentést, mely a közigazgatási szervezetet érintő integritási, valamint korrupciós kockázatokra hívja fel a figyelmet.

Garanciális szabályként általános érvénnyel megállapítható, hogy a közigazgatási szervezetet érintő integritási, valamint korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentést benyújtó személyt nem érheti hátrány a bejelentés megtétele miatt. Más szempontból – a jogintézmény megfelelő működése érdekében – garanciális szabálynak tekinthető az az előírás is, hogy amennyiben nyilvánvalóvá válik, miszerint a bejelentő rosszhiszeműen döntő jelentőségű valótlan információt közölt, és ezzel bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésére utaló körülmény merül fel, a védelem nem illeti meg. A védelem akkor sem illeti meg, ha valószínűsíthető, hogy rosszhiszeműen másnak jogellenes kárt vagy egyéb jogsérelmet okozott a bejelentő.

A bejelentő kérheti adatainak zártan történő kezelését. Ez esetben személyes adatait az ügy iratai között, a bejelentés felvételében közreműködő személy által aláírt zárt borítékban kell elhelyezni, melynek tartalmáról csak a közigazgatási szerv vezetője tájékozatható.

Az Európai Unió támogatásához kapcsolódó bejelentések esetében az <http://www.anti-lop.hu/> oldalon meghatározott adatokat kell benyújtani (anoním bejelentés lehetséges).

Az integritás tanácsadó a vizsgálat során tudomására jutott információkat bizalmasan kezeli, azokat kizárólag a bejelentés kivizsgálásához használhatja fel. A bejelentések iratkezelése az integritás tanácsadó felügyeletével történik, ezért célszerű, ha a bejelentéshez kapcsolódó iratok érkeztetésére és iktatására is jogosultságot kap. Az integritás tanácsadó az eredeti iratokat az eljárás teljes folyamatában kezeli, nyilvántartja és őrzi. Folyamatosan gondoskodik arról, hogy a személyes, illetve védett adatokhoz illetéktelenek ne férjenek hozzá.

A bejelentő személyére vonatkozó adatok más szervnek történő átadása, vagy nyilvánosságra hozatala feltételekhez kötött. Tehát ez esetben a bejelentő személyes adatai csak a bejelentés alapján kezdeményezett eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szerv részére adhatóak át, ha a bejelentő a személyére vonatkozó adatok más szervnek történő átadásához vagy a nyilvánosságra hozatalához előzetesen és önkéntesen hozzájárul.

5. Az integritási és korrupciós kockázatokra utaló bejelentések fogadására és kivizsgálására vonatkozó mintaszabályzathoz kapcsolódó kiegészítések

5.1. Éves összefoglaló táblázat a bejelentésekről

1.		
2.	A szervezeti integritást sértő eseményre vonatkozó bejelentések száma:	
3.	A szervezeti integritást sértő bejelentések tartalmuk szerint az alábbiakat érintették:	
	1) intézményi gazdálkodás (...db bejelentés)	
	2) tisztviselő magatartása (...db bejelentés)	
	3) korrupciós eset (...db bejelentés)	
	4) jogszabályi működéstől eltérő gyakorlat (...db bejelentés)	
	5) egyéb (...db bejelentés), mégpedig:	
4.	A bejelentések a következők szerint kerültek lezárásra	
	a) alaptalan (...db bejelentés)	
	b) megalapozott (...db bejelentés)	
	c) megalapozott, az érdeksérelem orvoslásához szükséges intézkedés megtörtént (...db bejelentés)	

5.2. Évenkénti értékelés, elemzés

A közigazgatási szerv integritás tanácsadójának célszerű évente évente értékelést, elemzést készítenie az adott szervezethez érkezett szervezeti integritást sértő és a korrupciós kockázatokra vonatkozó közérdekű bejelentésekről. Jelentését a közigazgatási szerv vezetője részére juttatja el.

Az értékelés első részében érdemes bemutatni azt, hogy az éves összefoglaló táblázatban szereplő szám adatok miként alakultak, illetve milyen tendencia mutatható ki az előző évekhez viszonyítva. A kiugró értékekkel (akár növekedés, akár csökkenés) szükséges részletesen is

foglalkozni, célszerű rámutatni a változás lehetséges okaira, illetve az azt előidéző folyamatokra. Értékelni kell azt, hogy a csökkenés esetleg visszavezethető-e valamely kialakult, illetve kialakított „jó gyakorlatra”. Amennyiben igen, ennek intézményesítését is lehet mérlegelni. Abban az esetben, ha kiugró növekedés tapasztalható, fel kell tárni annak okait, és javaslatot kell megfogalmazni azzal kapcsolatban, hogy a negatív jelenség a jövőben miként kerülhető el, illetve küszöbölhető ki.

Az értékelésben érdemes kiemelni és részletesen ismertetni azokat az eseteket, melyekhez kapcsolódó eljárások eredményeként a szervezet integritása javítható, illetve erősíthető volt.

Az összegzés részben pedig értékelni kell az egy adott évben érkezett, különböző jellegű bejelentések alakulását, hatását, az annak kapcsán folytatott eljárásokat és a megtett intézkedéseket. Ennek kapcsán következtetések vonhatók le a szervezet működésére, esetleges sérülékenységre vonatkozóan és ajánlások tehetők a megfelelő működés helyreállítására, vagy annak hatékonyságára vonatkozóan.

Az összegző részben kiemelten kell foglalkozni azzal is, hogy az értékelés során felmerülő, a szervezet integritásának megsértésére alkalmas események bekövetkezésének megelőzésére konkrét eljárási tervet készüdjön. E terv tartalmazza legalább az elérni kívánt célt, a szükséges eljárási lépéseket, az azért felelős szervezeti egységeket és személyeket, az egyes lépések idő és eszközigényét, az ellenőrzési lehetőségeket, valamint az eljárás értékelésének módját.

Mintaszabályzat

I. A szabályzat célja, hatálya, értelmező rendelkezések

II. Az Integritás tanácsadó feladata

III. Bejelentések típusai, minősítése, értékelése

IV. Bejelentés vizsgálatának folyamata

V. A vizsgálat során alkalmazandó egyéb szabályok

VI. Az integritási bejelentések iratainak kezelése, nyilvántartása, őrzése

I. A szabályzat célja, hatálya, értelmező rendelkezések

A szabályzat célja, hogy a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra és integritási, korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadására és kivizsgálására vonatkozó általános eljárásrend meghatározásával hozzájáruljon a korrupciós kockázatok szervezeten belüli hatékony kezeléséhez, valamint a szervezet korrupcióval szembeni ellenálló képességének javításához.

A szabályzat rendelkezései nem alkalmazhatóak azon közérdekű bejelentések eljárásrendjeként, melyek esetében hatósági ellenőrzésnek vagy egyéb ágazati eljárás alkalmazásának van helye. Ezen esetekben a közérdekű bejelentést a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási szervnek kell megküldeni, aki az általános és ágazati eljárási szabályok szerint lefolytatja a közérdekű bejelentés kivizsgálását. (Például: illegális személtlerakásról bejelentés – környezetvédelmi hatósági eljárás)

A szabályzat személyi hatálya a hivatali szervezet teljes foglalkoztatotti állományára terjed ki. A szabályzat tárgyi hatálya a hivatal munkatársainak hivatali tevékenységével kapcsolatos magatartására, a hivatal jogszabályokban, közjogi szervezetszabályozó eszközökben és belső irányítási eszközökben meghatározott működésével összefüggésben benyújtott visszaélésekre, a szervezeti integritást sértő eseményekre és a korrupciós kockázatokra irányuló bejelentések kivizsgálására és kezelésére terjed ki.

A szabályzat hatálya nem terjed ki a munkatárs azon magatartására, amellyel kapcsolatban más jogszabály szerint kijelölt szerv jogosult és köteles eljárni, valamint azon közérdekű bejelentések fogadására és kivizsgálására melyek tartalma szerint más hatóság, vagy a hivatal valamely szervezeti egységének hatáskörébe és illetékességébe tartozó hatósági eljárásnak van helye.

II. Az Integritás tanácsadó feladata az integritás sérelmet tartalmazó közérdekű bejelentések kezelése során

Az integritás tanácsadó a hivatali szervezet vezetőjének nevében a szabályzatban foglaltak szerint ellátja a szervezeti integritást sértő és a korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések (továbbiakban: bejelentés) fogadásával és kivizsgálásával kapcsolatos feladatokat.

Az integritás tanácsadó elláthatja a vizsgálóbiztosi feladatokat is olyan fegyelmi eljárásban, ahol az eljárás alá vont személy esetében ajándék jogosulatlan elfogadása, hivatali helyzettel történő visszaélés vagy az érintett befolyásolása merül fel.

III. Bejelentések típusai, minősítése, értékelése

*A bejelentéseket a bejelentők szóban, írásban, és elektronikus úton is megtehetik. A természetes személyek általi bejelentések megtételéhez ajánlott a **mellékletben** szereplő adatlapot használni. Ha lehetséges, és azok biztonsága megfelelően biztosítható, a bejelentések fogadására külön elektronikus e-mail címet kell létrehozni, valamint külön telefonszámot. Ha mód van rá, a telefonszámot üzenetrögzítőhöz kell kötni, biztosítva a hivatali időn túl is a bejelentések fogadását.*

Meg kell határozni, hogy a bejelentésekhez hozzáféréssel az integritás tanácsadón túl mely személyek rendelkezhetnek. A bejelentővédelmi garanciák miatt indokolt a hivatali szerv felső vezetésére szűkíteni a jogosultsági kört.

A szóban tett bejelentéseket az integritás tanácsadó fogadja, amihez erre alkalmas, külön helyiséget kell biztosítani. A szóbeli vagy telefonon tett bejelentésekről jegyzőkönyvet kell felvenni.

Az írásbeli bejelentések postai úton vagy egyéb távközlő eszköz útján, az integritás tanácsadónak történő átadással, a bejelentés fogadására kialakított elektronikus címen tehető meg. A szabályzat tárgyi hatálya alá nem tartozó beadványokat az integritás tanácsadó tartalmuk megismerése után haladéktalanul továbbítja az eljárásra jogosult más szervezeti egységéhez, vagy más, az ügyben eljárni illetékességgel és hatáskörrel rendelkező szervhez, az európai uniós támogatások szabálytalanságaira vonatkozó előírásokkal is összhangban. A papír alapon beérkezett küldeményeket a beérkezés, illetve az átvétel időpontjában érkeztetni, iktatni kell.

Amennyiben az integritás tanácsadónak címzett iratot, iratokat vagy bejelentést ezen iratok kezelésére nem jogosult személy vagy szervezeti egység veszi át, úgy azt köteles haladéktalanul az integritás tanácsadónak az ügyviteli rend szerinti kezelése céljából továbbítani. Azon beadványt, amelyet a bejelentések fogadására létrehozott elektronikus levélcímekre küldtek, akkor kell iktatni, ha annak tartalmából egyértelműen megállapítható,

hogy az az integritás tanácsadó hatáskörébe tartozó érdemi eljárás kezdeményezésére irányul.

Amennyiben nem az integritás tanácsadónak címzett, de tartalmában a feladatkörébe tartozó irat érkezik a szervezet bármely egységéhez, a bejelentésnek minősülés vizsgálata céljából azt haladéktalanul továbbítani kell az integritás tanácsadó részére.

A bejelentések érkeztetéséről, iktatásáról az integritás tanácsadó a szervezet vonatkozó szabályzataiban foglaltak szerint, az általános ügyviteli szabályok alapján gondoskodik.

Az integritás tanácsadó a beadvány beérkezését követően haladéktalanul megvizsgálja, hogy az integritás tárgyú bejelentésnek minősül-e.

Az integritás tanácsadó az integritási bejelentésnek nem minősülő bejelentéseket, annak tartalmától függően:

- a) legkésőbb a beadvány érkezését követő nyolc napon belül további ügyintézésre átteszi az eljárásra jogosult más szervezeti egységéhez (pl. panasz, közigazgatási hatósági eljárást megalapozó közérdekű bejelentés vagy javaslat);*
- b) amennyiben további intézkedést nem igényel, a szervezet hatályos iratkezelési szabályzata alapján gondoskodik annak irattárba helyezéséről.*

A szervezet állományába tartozó bejelentő (belső bejelentő) – a szervezet vezetőjének döntése alapján – erkölcsi elismerésben részesíthető.

IV. Bejelentés vizsgálatának folyamata

Az integritás tanácsadó a bejelentést az alábbi szempontok alapján értékeli:

- a) a bejelentés jellege (mire vonatkozik),*
- b) a bejelentés tartalma szerint igényli-e vizsgálat lefolytatását,*
- c) a bejelentés igényel-e sürgős intézkedést.*

Az integritás tanácsadó az értékelést követően rövid feljegyzésben haladéktalanul tájékoztatja a szervezet vezetőjét a bejelentés beérkezéséről és annak tárgyról, a bejelentés és esetleges mellékletei egyidejű továbbítása mellett. Amennyiben a bejelentés nem igényli vizsgálat lefolytatását, a szervezet vezetője dönt a további eljárásról.

Az integritás tanácsadó a bejelentés értékelését követően megvizsgálja az eljárásához szükséges, vagy a beadványban jelzett dokumentumok, valamint a bejelentés intézéséhez szükséges további információk rendelkezésre állását. Amennyiben szükséges intézkedik további dokumentumok, információk beszerzése iránt.

A bejelentéssel összefüggő adatok rendelkezésre bocsátása érdekében megkeresett szervezeti egység köteles a kért adatokat a megkeresésben, a bejelentésben foglaltakra figyelemmel az

integritás tanácsadó vagy a hivatali szerv vezetője által meghatározott határidőben – amely sürgős intézkedést igénylő ügy esetén három munkanapnál, más esetekben tíz munkanapnál hosszabb nem lehet –, az adatkezelésre, adatvédelemre és információbiztonságra vonatkozó szabályok betartása mellett az integritás tanácsadó rendelkezésére bocsátani, illetve erre irányuló akadályoztatását – a határidő lejárta előtt – az integritás tanácsadónak jelezni.

Amennyiben a bejelentés jellege és eredményes intézése ezt indokoltá teszi, az integritás tanácsadó az ügyben érintett vagy arról ismerettel rendelkező munkatársat meghallgatja, vagy intézkedik az ügyben nem érintett vezetője általi meghallgatásáról. A személyes meghallgatás kezdeményezéséről a munkatársat a meghallgatás időpontja előtt legalább kettő munkanappal írásban, illetve – az írásbeli értesítés akadályoztatása esetén – telefonon, szóban (ez utóbbit is dokumentálni szükséges) értesíteni kell. Az értesítésnek tartalmaznia kell a bejelentés tárgyát.

A személyes meghallgatásról jegyzőkönyv készül, amelynek tartalmaznia kell:

- a) meghallgatás helyét, időpontját;*
- b) a meghallgatott nevére, jogviszonyára, szervezeti egységére vonatkozó adatokat;*
- c) a meghallgatott milyen minőségben van jelen;*
- d) a meghallgatás tárgyát;*
- e) a meghallgatás során feltett kérdéseket és azokra adott válaszokat;*
- f) a jegyzőkönyv bejelentővel való ismertetésének tényét és a jegyzőkönyvben foglaltakkal való egyetértésére vonatkozó nyilatkozatot;*
- g) a meghallgatáson résztvevők aláírását.*

A meghallgatott kérheti személyes adatainak zártan történő kezelését, ez esetben személyes adatait az ügy iratai között, az integritás tanácsadó által aláírt zárt borítékban kell elhelyezni.

Az integritás tanácsadó a bejelentést annak beérkezését követő naptól számított 30 napon belül kivizsgálja, és a döntésre előkészített ügyet a szervezet vezetőjének megküldi. A vizsgálat során törekedni kell annak gyors és a szükséges részleteket feltáró lefolytatására. Az ügyintézési határidő az integritás tanácsadó javaslatára, a szervezet vezetőjének engedélyével egy alkalommal 8 nappal – kivételes esetben 30 nappal – meghosszabbítható, amennyiben a kivizsgálás körülményei ezt indokolják, és az nem veszélyezteti a vizsgálat eredményes végrehajtását. Az ügyintézési időbe nem számít bele az adatbekérő megkeresés megküldésétől annak teljesítéséig – az integritás tanácsadóhoz történő beérkezéséig – terjedő időtartam.

Az integritás tanácsadó a vizsgálat befejezése után indokolt esetben javasolja a felelősségre vonási eljárás megindítását, melyet a szervezet vezetője számára előkészít. Amennyiben megítélése szerint már a folyamatban lévő vizsgálat alatt intézkedés megtételére van szükség, arról a szervezet vezetőjét haladéktalanul tájékoztatja.

A vizsgálat lezárását követően az integritás tanácsadó az összefoglaló jelentéssel a döntésre előkészített ügyet a szervezet vezetőjének az ügyre vonatkozó, illetve az eljárás során

keletkező dokumentumokkal és a bejelentő részére előkészített válaszlevél-tervezettel együtt megküldi.

Az összefoglaló jelentés tartalmazza:

- a) a bejelentés rövid összefoglalását,*
- b) a bejelentés alapján már megtett intézkedéseket és azok eredményeit,*
- c) a vizsgálat nélkül lezárható ügyek esetében a vizsgálat mellőzésének okait,*
- d) az eljárás során figyelembe vett, illetve mellőzött adatokat, bizonyítékokat,*
- e) az eljárás alapján megállapított tényeket,*
- f) az ügy lezárásához szükséges intézkedésekre vonatkozó javaslatokat.*

A szervezet vezetője az integritás tanácsadó által lefolytatott vizsgálat megállapításait figyelembe véve döntést hoz a további szükséges lépések megtételéről (pl. feltárt problémák okainak megszüntetése, okozott sérelem orvoslása, fegyelmi vagy etikai eljárás megindítása, büntetőeljárás kezdeményezése, egyéb intézkedések) vagy az ügy lezárására vonatkozóan. Szükség esetén a döntése meghozatala előtt egyeztet az integritás tanácsadóval.

A döntést követően az integritás tanácsadó gondoskodik a feltárt hibák, illetve a jogsértő magatartás megszüntetése érdekében szükséges intézkedések foganatosításának előkészítéséről, és a végrehajtásuk nyomon követéséről (monitoring).

A vizsgálat eredményéről a bejelentőt – amennyiben személye és/vagy elérhetősége ismert – írásban, igazolható módon értesíteni kell.

V. A vizsgálat során alkalmazandó egyéb szabályok

A korábbival azonos tartalmú, ugyanazon bejelentő által tett ismételt bejelentés vizsgálata mellőzhető, erről a bejelentőt – amennyiben személye és/vagy elérhetősége ismert – írásban tájékoztatni kell.

A vizsgálat alatt álló bejelentéssel tartalmában megegyező újabb, eltérő személytől érkező bejelentések a vizsgálat alatt álló bejelentés lezárását megelőző napig egyesíthetők.

A szervezeti egységek a vizsgálat során együttműködnek az integritás tanácsadóval. Az erre vonatkozó megkeresése alapján a szükséges dokumentumokat és a kért információkat az integritás tanácsadó rendelkezésére kell bocsátani.

Az integritással kapcsolatos ügyek kezelése során úgy kell eljárni, hogy a bejelentő jogos érdeke ne sérüljön. A bejelentőt nem érheti hátrány a bejelentés megtétele miatt, kivéve, ha megállapítást nyer, hogy rosszhiszeműen járt el, és alaposan feltehető, hogy a bejelentésével összefüggésben bűncselekményt vagy szabálysértést követett el, vagy másnak kárt, illetve egyéb sérelmet okozott.

A bejelentő kérheti adatainak zártan történő kezelését, ez esetben személyes adatait az ügy iratai között, az integritás tanácsadó által aláírt zárt borítékban kell elhelyezni. Ez esetben a bejelentésről – annak tartalmi csorbítása nélkül – az integritás tanácsadó anonimizált másolatot készít, és azt kézjeggyével ellátja.

A bejelentő személyére vonatkozó adatok más szervnek történő átadásához vagy nyilvánosságra hozatalához a bejelentő személyének önkéntes és előzetes hozzájárulása szükséges.

Az integritás tanácsadó a vizsgálat során tudomására jutott információkat bizalmasan kezeli, azokat – a szabályzatban meghatározott kivételektől eltekintve – kizárólag a bejelentés vizsgálatához használja fel.

VI. A bejelentések iratainak kezelése, nyilvántartása, őrzése

A beérkezett dokumentumok iratkezelése (érkeztetés, iktatás, stb.) a szabályzatban meghatározottak figyelembevételével, az iratkezelési szabályzat szerint, elkülönített iktatóhely-azonosító alkalmazásával történik. Az iratkezelés során is figyelemmel kell lenni arra, hogy az integritás tanácsadó a lehető legrövidebb időn belül megkezdhesse a vizsgálatot.

A bejelentésekkel kapcsolatos eredeti iratokat az integritás tanácsadó kezeli, nyilvántartja és őrzi. Az integritás tanácsadó folyamatosan gondoskodik arról, hogy a személyes, illetve védett adatokhoz illetéktelenek ne férjenek hozzá.

A bejelentések iratkezelése az ügyintézés teljes folyamatában az integritás tanácsadó felügyeletével történik, lehetőség szerint azok érkeztetésére és iktatására az integritás tanácsadónak jogosultságot kell adni.

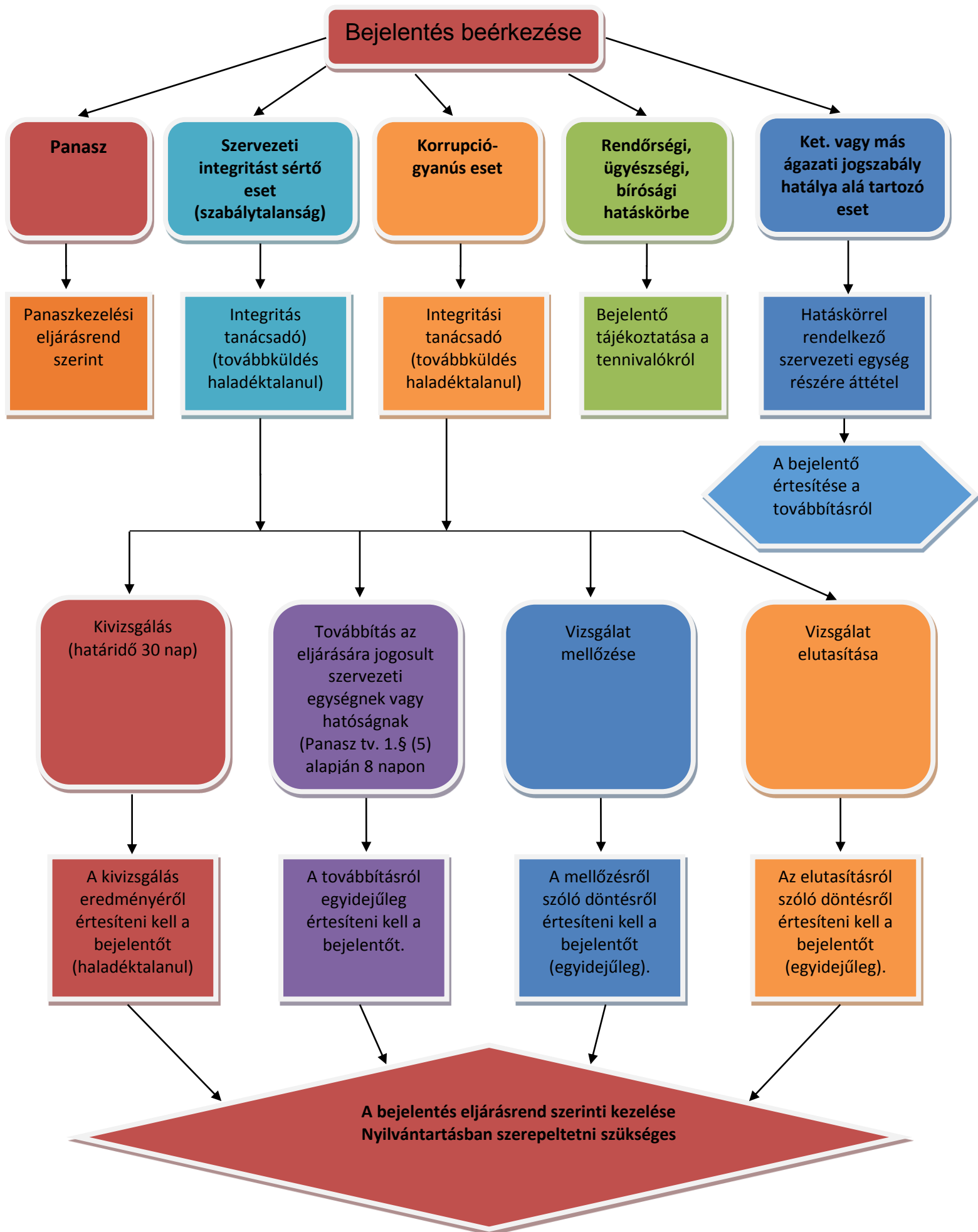
Az iktatórendszerben az integritás ügyekkel kapcsolatos lekérdezési jogosultságot kizárólag az integritás tanácsadónak kell biztosítani. Az érkeztetés, iktatás során (például: tárgy, beküldő megadása) figyelemmel kell lenni a bejelentő védelmét szolgáló, azt lehetővé tevő, minimalizált adatok megadására (például: bejelentők azonosító szám vagy sorszám szerinti rögzítése). Az adataik zárt kezelését kérő bejelentők személyes adataik nem kerülhetnek felvitelre az iktatórendszer ügyféllistájába.

Az integritás tanácsadó a szervezethez benyújtott integritás bejelentésekről kizárólag lokális módon, elkülönítetten működő számítógépen, évenkénti nyilvántartást vezet az alábbiak szerinti bontásban:

- a) sorszám,*
- b) beérkezés ideje,*
- c) beérkezés / bejelentés módja,*
- d) érkeztetőszám, iktatószám vagy egyéb azonosító,*

- e) bejelentő neve, elérhetősége (amennyiben rendelkezésre áll),*
- f) bejelentés tárgya,*
- g) érintett szervezeti egység vagy személy,*
- h) bejelentés alapján megtett hivatali intézkedés leírása, ideje, iktatószáma, illetve az ügy lezárásának oka, ténye,*
- i) bejelentő tájékoztatásának ideje, módja, iktatószáma vagy a tájékoztatás mellőzésének oka,*
- j) megjegyzés.*

A bejelentéssel összefüggő eljárás alatt keletkezett iratokba teljes körűen az integritás tanácsadó és a szervezet vezetője; a bejelentés, illetve az eljárás során tett nyilatkozatai tekintetében a bejelentő, illetve a saját nyilatkozatai tekintetében a nyilatkozattevő (meghallgatott) tekinthet be.



Ügyiratszám:
Ügyintéző:
Telefon:

Tárgy:
Hivatkozási szám:
Melléklet:

JEGYZŐKÖNYV PANASZ/KÖZÉRDEKŰ BEJELENTÉS RÖGZÍTÉSÉHEZ

Bejelentő neve: **Címe:**

Elérhetősége (telefon, e-mail)
(választottat aláhúzni)

Bejelentés előterjesztésének helye:

ideje:

módja: telefonon / személyesen

Bejelentés részletes leírása

.....
.....
.....
.....

Bemutatott dokumentumok jegyzéke:

.....

Bejelentő nyilatkozata, tájékoztatása:

Kéri-e az ügyben adatainak zártan kezelését? **igen / nem** (megfelelőt aláhúzni)

Hozzájárul-e személyes adatai továbbításához a bejelentés alapján kezdeményezett eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szerv részére? **igen / nem**

A tájékoztatást milyen úton kéri: **telefonon / e-mail-ben / szóban / hivatalos levélben** (megfelelőt aláhúzni)

Hivatal tájékoztatta a Bejelentőt az Őt megillető jogokról és terhelő kötelezettségekről. Bejelentő tájékoztatást kapott arról, hogy bejelentése tartalmának valóságáért büntetőjogi felelősséggel tartozik és/vagy amennyiben bejelentése megalapozatlannak bizonyul illetve a bejelentett személy becsületét jogtalanul sérti, a bejelentett személy személyes érdekei megvédésére pert indíthat Bejelentő ellen. Bejelentő aláírásával tudomásul veszi e tájékoztatást!

Kelt:

.....
Bejelentő (meghatalmazottja) aláírása

.....
Hivatal részéről felvette

A bejelentés javasolt minősítése (megfelelőt aláhúzni):

Panasz / közérdekű bejelentés / korrupciógyanús eset / szabálytalanság / Ket. vagy más ágazati jogszabály hatálya alá tartozó eset

NYILVÁNTARTÁS

Beküldő szervezet neve:			A bejelentő			A közérdekű bejelentés				Az elintézés módja			Szakterület	Megjegyzés
Iktatószám / Azonosítószám	Beérkezés dátuma	benyújtás módja	Nev e	Elérhető -sége	Státusza: természetes személy/jogi személy/jogi személyiség nélküli szervezet/azonosít ha-tatlan	ki / mely intézke -dés ellen irányul	tárgya, rövid leírása	megalap o- zottsága (i/n)	elintézés dátuma	továbbít ás - mely hatóság részére	hatós ági vagy egyéb eljárás indult	mellőzés		
			Kérjük az adatokat a továbbított példányból törölni!								Kérjük, jelölje a megfelelő cellában "x" jellel!			
összesen:	0										0	0	0	