

**JENEI ZOLTÁNNÉ**  
SZÁMVEVŐ FŐTANÁCSOS  
ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

**DR. PULAY GYULA PHD**  
SZÁMVEVŐ IGAZGATÓ  
ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK



# RÉS-elemzés: Módszer a szervezeti integritás kiépítésének és működése ellenőrzésének elősegítésére

## Bevezetés

Tíz évvel ezelőtt még a szervezeti integritás fogalma is ismeretlen volt Magyarországon, mára viszont már követelménnyé vált a közpénzeket használó szervezetekkel szemben. Gyors térhódítását leginkább annak köszönheti, hogy a szervezeti integritás megerősítése hatékony megoldás a korrupció megelőzésére. Ennek azért van különleges jelentősége, mert sokáig csak beszéltek a korrupció megelőzéséről, de igazán jó eszközt nem találtak erre. Az első sikeres próbálkozás a szervezeti integritás megteremtése, és az ehhez szükséges integritásirányítási rendszer kiépítése. Egy hivatali szervezet integritásának a megteremtése olyan, mint amikor egy élő szervezetnek az immunrendszerét erősítjük meg, és így tesszük ellenállóvá a különböző betegségekkel szemben. Az integritás a hivatali szervezetek immunrendszere, amely a közpénzeket használó, a közvagyonot kezelő, a közszolgáltatást nyújtó és közhatalmat gyakorló szervezeteket ellenállóvá teszi a helytelen dolgozói magatartással, köztük a korrupcióval, a hivatali visszaéléssel, a közvagyon megdézsmálásával szemben. Nem csodaszer, nem helyettesíti a korrupció elleni küzdelem „sebészeti” módszereit, de érdemes kipróbálni.

Cikkünk elején röviden bemutatjuk, mit jelent a szervezeti integritás, miért alkalmas a korrupció megelőzésére, majd rátérünk annak a módszernek az ismertetésére, amelyet az Állami Számvevőszéknél dolgoztunk ki a szervezeti integritás megteremtésének elősegítésére, illetve a már működő integritásirányítási rendszer (integritási kontrollok) ellenőrzésére. A RÉS-elemzésnek nevezett módszer a holland közigazgatási szervek integritásirányítási rendszere érettségi szintje értékelésére kidolgozott GAP elemzés saját adaptációja. Ennek alapján készült a Belügyminisztérium által 2015 decemberében közzétett útmutató az államigazgatási szervek

korrupció-megelőzési helyzetének felméréséhez, korrupció ellenes kontrolljai kiépítéséhez és érvényesítésük ellenőrzéséhez. A RÉS-elemzés azonban nemcsak az államigazgatásban használható, hanem minden költségvetési szerv számára hasznos eszköz saját integritási helyzetének értékeléséhez és testre szabott kiépítéséhez.

## 1. Az integritás, szervezeti integritás

A magyar integritás szó a latin in-tangere kifejezésből származik, amelynek eredeti jelentése érintetlen, intakt, ép, romlatlan. Az integritás lényege ebben a mondatban foglalható össze: valaki vagy valami az, aminek lennie kell. Egy személy esetében ez azt jelenti, hogy beteljesíti a hivatását, teljesíti a kötelezettségeit, a vallott értékei szerint él. Egy szervezet esetében azt jelenti, hogy azt teszi, amire létrehozták, úgy teszi, ahogy elvárják tőle, és beteljesíti a küldetését.

Költségvetési szervet közfeladat teljesítésére hoznak létre, és előírják, hogy a közfeladatait milyen módon hajtsa végre. A költségvetési szerv alapvető küldetése a közjó szolgálata a közösség életének egy meghatározott területén. A közösség szolgálata pozitív és negatív megközelítésben egyaránt definiálható. Pozitív megközelítésben azt kell meghatározni, hogy mit tesz a szervezet a közösség érdekében. Negatív értelemben pedig azt, hogy mitől tartózkodik. Az integritáshoz mindkettő hozzátartozik. Kezdjük a negatív megközelítéssel! Ha a szervezet küldetése a köz szolgálata, akkor a szervezet működése nem szolgálhat egyéni érdekeket, illetve csak addig a mértékig, amíg az a köz szolgálattal összeegyeztethető. A közintézmény integritása sérül, ha az egyének vagy csoportok érdeke a köz



1. számú ábra  
Az integritáselemzés alapmodellje

érdeke elé kerül. Ettől tehát minden költségvetési szervnek tartózkodnia kell. Pozitív megközelítésben a szervezeti integritás azt jelenti, hogy az adott szervezet a jogszabályoknak megfelelően, a társadalmi elvárásokkal összhangban állóan, szilárd értékrend alapján működik. Ez feltételezi a dolgozók azonosulását a szervezeti értékrenddel és az annak megfelelő cselekvést, ami a helytelen dolgozói magatartásnak (pl. csalás, korrupció, különféle visszaélések) éppen az ellenkezője. Az integritás és a korrupció elleni küzdelem tehát összefügg. Minél magasabb szintű egy szervezet integritása, annál hatékonyabb a korrupcióval szembeni ellenállása. A szervezeti integritás erősítése tehát kiemelt fontosságú a korrupció megelőzésében.

A szervezeti integritás a külső szabályozásnak, illetve a szervezet számára megfogalmazott vagy általa kinyilvánított elveknek és értékeknek megfelelő működést jelent. Fontos kiemelni ebből a definícióból azt, hogy a szervezeti integritás több, mint a szabályok pusztá betartása. Az integritásközpontú szemlélet lényege ugyanis a pozitív értékek tudatosítása. A közpénzből működő, közfeladatot teljesítő szervezeteknek nemcsak szabályosan kell működniük, hanem a közjót kell szolgálniuk, azaz be kell teljesíteniük azt a küldetést, amit a társadalom elvár tőlük. A jogszabályok betartása csak az alap, erre épül rá a pozitív társadalmi célokat, elveket, értékeket hangsúlyozó szervezeti kultúra, amely a dolgozói magatartás egyik meghatározója. Ebben a szemléletben a dolgozók elsősorban nem azért tartózkodnak a helytelen magatartástól, mert az tilos, hanem azért, mert azonosultak szervezetük pozitív értékrendjével, és aszerint próbálnak cselekedni. A szervezeti integritás szorosan összefügg a közszolgálati, közszolgáltatási ethosz megteremtésével: a dolgozók büszkék arra, hogy a közösséget szolgálják, és tisztességesen, a közösségtől elvárt módon szolgálják.

## 2. A szervezeti integritás megteremtésének elve modellje

Miként lehet a szervezeti integritást megteremteni. Biztos vannak ennek különböző útjai. Az Állami Számvevőszék által szorgalmazott megoldás a holland központi közigazgatásban sikeresen alkalmazott modellen alapul. Ennek lényege a kockázatközpontú megközelítés. Az a felismerés,

hogy a közzféra alapvető tevékenységei esetében állandóan jelen van a korrupció veszélye. Sőt, minél összetettebb egy szervezet tevékenysége, annál inkább fenyegeti a korrupció. Ezért a holland módszertan kockázatokban és az ezek kezelésére alkalmas kontrollokban gondolkodik. A korrupciós kockázatokat két nagy csoportra bontja, az eredendő korrupciós kockázatokra, és a korrupció kockázatát növelő tényezőkre. (Lásd az 1. számú ábrát!)

Az ábrán látható eredendő kockázat alatt a szervezetek jogállásából, feladatköréből, alaptevékenységéből (pl. támogatások kifizetése, bírság kiszabása, közszolgáltatások nyújtása) fakadó korrupciós veszélyeket értjük. Az elnevezés arra utal, hogy a közpénzek felhasználásánál, a közhatalom gyakorlásánál, a közvagyon hasznosításánál mindig ott van annak a veszélye, hogy a közpénzt, a közhatalmat, a közvagyon magán érdekek mentén próbálják majd felhasználni. Következésképpen, ha egy szervezet ilyen típusú tevékenységeket folytat, akkor a szervezet vezetőinek és munkatársainak tudatában kell lenniük e kockázatoknak, és azok figyelembevételével kell a munkájukat megszervezni. Korrupciós veszélyeket növelő tényezőknak a működés körülményeihez kapcsolódó kockázatok (pl. szervezeti átalakulás, uniós támogatások elnyerése) nevezzük. Gyakorlati szempontból hasznos a korrupció kockázatát növelő tényezők megkülönböztetése is, hiszen valóban vannak olyan körülmények, például az időzavar, az állandó szervezeti változás, a bürokratikus szabályozás, amelyek szinte ajtót nyitnak a korrupció megjelenésének. Fontos ezeket is tudatosítani.

A holland módszertan a mérleg egyik oldalára a korrupció kockázatokat, a másik oldalra pedig az integritási kontrollokat helyezi. Ez a szembeállítás jól szemlélteti, hogy a korrupció megelőzése alapvetően két tevékenységet jelent: egyfelől a kockázatok tudatosítását, másfelől azoknak a kontrolloknak a kiépítését és működtetését, amelyek a kockázatok megelőzésére, illetve mérséklésére alkalmasak.

De mi is az a korrupciós kockázat? Korrupciós kockázat olyan valós, vagy vélt lehetőségek felmerülését jelenti, amelyek az adott intézménynek más személyekkel, szervezetekkel folytatott együttműködése során az együttműködő fél számára jogosulatlan előnyöket jelenthetnek. Ezzel együtt az adott intézmény – vagy tágabb értelemben a közzféra – számára pedig valamilyen kárt okozhatnak. A kár lehet anyagi természetű, a szolgáltatások színvonalában jelentkező vagy bizalomvesztéssel járó.

### 3. Mik azok az integritáskontrollok?

Az integritás érdekében a szervezetnek ki kell alakítani azt az eszközrendszert, amely a mindennapi működés során képes támogatni, akár kikényszeríteni a kinyilvánított értékei szerint való feladatellátást. Az alkalmazható eszközök (pl. szabályzatok, etikai, magatartási kódexek, stratégiák) együttesen alkotják a szervezet integritáskontrolljait.

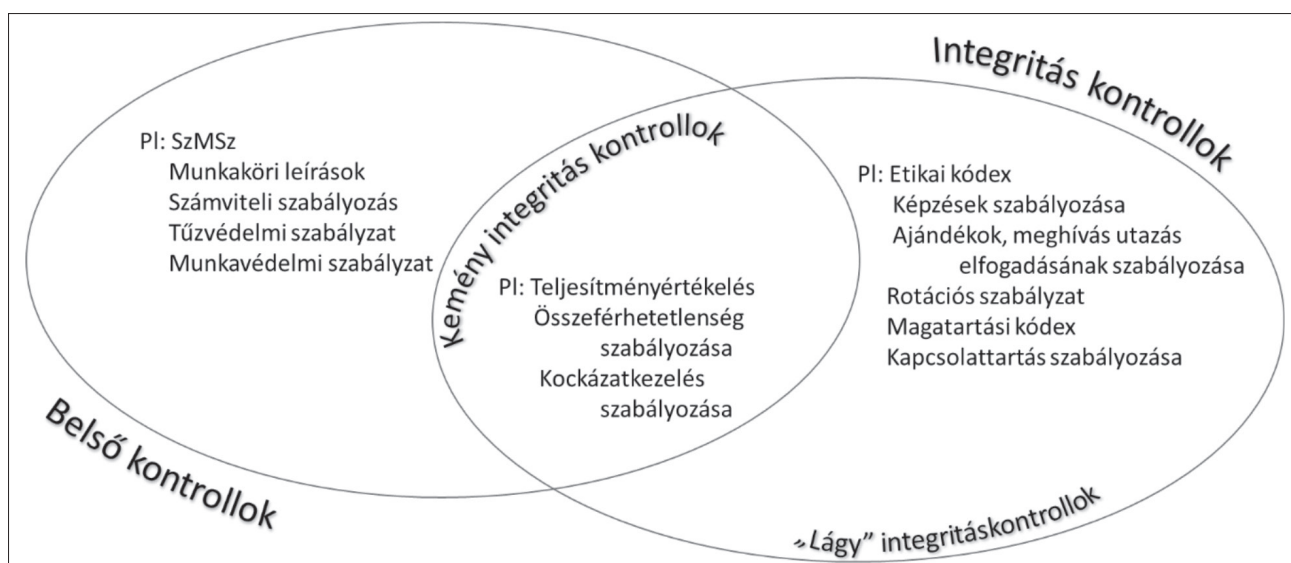
Integritáskontrollnak tekinthetők a szervezetre vonatkozó jogszabályok alapján készített belső szabályzatok, eljárási rendeletek, szervezeti megoldások, amelyek együttesen alkotják a kemény kontrollokat. Ugyancsak integritáskontrollnak tekintendők a szervezeti értékekkel, elvekkel összefüggésben a szervezet által készített azon belső szabályozások, irányelvek, küldetésnyilatkozatok, amelyeknek megalkotását jogszabály nem írja elő. Ezek az ún. „lágy” kontrollok. A különböző kontrollok rendszerét 2. számú ábrán mutatjuk be.

Az integritáskontrollok egyik részét a belső kontrollrendszer keretében megalkotott és rendszeresen aktualizált kötelező szabályok képezik. A korrupció megelőzése céljából azonban szükség van ezeken túlmenő, a közszolgálat vagy közszolgáltatás egészére meghatározott, illetve az adott szervezet által kinyilvánított értékek és elvek követését előíró, elősegítő integritáskontrollokra is. Ezek olyan esetekben is útmutatást nyújtanak, amelyekre nincs kötelezően alkalmazandó szabályozás. Például az Alaptörvény 39. cikke előírja, hogy a „közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni.” Ennek elérése érdekében az Államháztartási törvény és több más jogszabály számos konkrét rendelkezést tartalmaz. Ezek mellett azonban egy szervezet dönthet úgy, hogy az átláthatóság fokozása érdekében tevékenységének olyan dokumentumait is nyilvánosságra hozza, amelyeket jogszabály nem ír elő. Például törvény írja elő, hogy az Állami Számvevőszék ellenőrzési jelentései nyilvánosak. Az ÁSZ azonban

nemcsak az ellenőrzési jelentéseit hozza nyilvánosságra, hanem hírportálján keresztül az ellenőrzés különböző munkaszakaszairól is tájékoztatást ad. A különböző szabályzatok, kontrollok kialakításának végső célja az integritásközpontú szervezeti kultúra elérése, amikor a dolgozók részéről magától értetődő reakció a korrupció és egyéb helytelen magatartás elutasítása.

### 4. A RÉS-elemzés

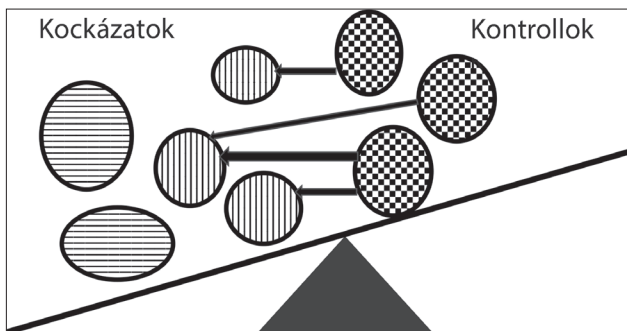
Az Állami Számvevőszék integritás felmérése is a fent ismertetett integritáselemzési módszerre épül. Az ÁSZ által a felmérés során használt kérdőív a költségvetési szervek körében előforduló tipikus kockázatokra, illetve az azok mérséklésére alkalmas általánosan alkalmazható integritáskontrollokra kérdez rá. A felmérésben résztvevő szervezetek a kérdőív kitöltésével, majd a válaszaik alapján kapott indexértékeiknek a felmérésben résztvevő intézmények, intézménycsoportok átlagos indexértékeivel való összehasonlításával megismerhetik, értékelhetik és tudatosíthatják szervezetük korrupciós veszélyeztetettségének, és a mérséklésükre szolgáló integritáskontrollok kiépítettségének szintjét. Ez azonban még kevés a korrupció elleni eredményes védekezéshez, hiszen egy szervezetnek nem a tipikus korrupciós kockázatokkal szemben kell védekeznie, hanem azokkal szemben, amelyek konkrétan őt, illetve a dolgozóit fenyegetik. Következésképpen az integritásközpontú szervezetnek meg kell határoznia a tevékenységével összefüggő eredendő kockázatokat, valamint azokat a tényezőket, működési körülményeket, amelyek a korrupció kockázatát növelik. E konkrét kockázatok és tényezők azonosítása után állapítható csak meg, hogy velük szemben kiépített kontrollok megfelelőek-e, vagy maradtak-e még rések a védelmi rendszeren. E rések feltérképezését, majd betömését szolgálja a RÉS-elemzés. Az elemzés elnevezésében a RÉS egy mozaik szó: RÉS = Rendszerezés + Értékelés + Szabályozás (szabályozási szükséglet megállapítása).



2. sz. ábra  
A szervezetek működésével összefüggő kontrollok csoportosítása

A RÉŠ-elemzés logikáját a 3. számú ábra mutatja be.

A 2. számú ábrán bemutatott elemzési logikához képest a 3. ábrán bemutatott logika fő különbsége az, hogy a RÉŠ-elemzésnél nem összességében vetjük össze a kockázatok szintjét a kontrollok kiépítettségi szintjével, hanem minden egyes azonosított kockázathoz hozzárendeljük azt a kontrollt, amely az adott kockázat megelőzésére, mérséklésére alkalmas. Természetesen egy kockázat kezelésére több kontrollt is alkalmazhat a szervezet, illetve ugyanaz a kontroll több kockázat kezelését is szolgálhatja. A kockázatok és a kontrollok egymáshoz rendelése után a fennmaradó kockázat már nem egy elvileg létező rés, hanem konkrétan meg lehet állapítani, hogy melyek a kontrollált (ábránkon a függőleges csíkozású körök) és melyek a kontrollokkal még nem kezelt (ábránkon a vízszintes csíkozású körök) kockázatok. A kontrollokat a pepita kitöltésű körök szimbolizálják.



3. sz. ábra  
A RÉŠ-elemzés logikai ábrája

A RÉŠ-elemzés nemcsak az integritáskontrollok kiépítésénél használható fel, hanem a kontrollrendszer működésének ellenőrzésekor is. Hiszen az ellenőrzésnek is az az egyik fő célja, hogy a kontrollrendszer hiányosságait (réseit) feltárja.

## 5. A RÉŠ-elemzés lépései

Az integritási kontrollok kiépítettségének értékelését, ellenőrzését az ún. RÉŠ-elemzés fogja egységes keretbe. Az elemzés lépései a következők:

### 1. Rendszerezés:

- a) A kockázatok beazonosítása
- b) az a) lépésben feltárt kockázatok kezelésére alkalmas kontrollok meghatározása.

### 2. Értékelés:

- a) a kockázatok és a kontrollok **között rések feltárása**, annak megállapítása, hogy valamely kockázat kezelésére a szervezet nem rendelkezik megfelelő kontrollal, illetve
- b) a kontrollok és azok szabályozása közötti rések feltárása, azaz annak megállapítása, hogy az adott kockázat kezelésére rendelkezésre állna kontroll, de ennek a megfelelő szabályozását a szervezet eddig még nem végezte el, esetleg működik is az adott kontroll, de szabályozása csak részleges, elavult.

3. Szabályozás: A feltárt rések megszüntetéséhez szükséges további szabályozások megalkotása, a meglévő szabályozások aktualizálása szükségességének meghatározása.

### 5.1. Rendszerezés

Az összes kockázat és az összes kontroll azonosítása és egymáshoz rendelése egy bonyolult feladat. Ennek megkönnyítésére a RÉŠ-elemzés különböző mátrixokat alkalmaz. Az első mátrix a kockázatok azonosítását és a kezelésükre alkalmas kontrollok feltérképezését szolgálja (lásd 4. sz. ábrát).

Elsőként a szervezet által folytatott, korrupcióval veszélyeztetett tevékenységeket (eredendő korrupciós kockázatok), majd a korrupció kockázatát növelő körülményeket kell meghatározni és feltüntetni a mátrix vízszintes soraiban. A 4. számú ábrán szereplő mátrixban feltüntetett kockázatok csak példázó jellegűek, minden szervezetnek magának kell meghatározni, hogy esetében melyek a korrupciós kockázatok. Ehhez az alábbi általános elvek alkalmazását javasoljuk. Korrupció által veszélyeztetett tevékenység, vagyis eredendő kockázat

- az a tranzakció, amelynek során a szervezet külső szereplők részére erőforrásokat ad/adhat át, ingyenesen, kedvezményesen vagy valós értéken (például beszerzés, értékesítés, kölcsön nyújtása, adományozás);
- az a tranzakció, amelynek során közpénz, köztárgy vagy más közösségi erőforrás (például engedélyek, jogosultságok) kerül/kerülhet át a magánszféra szereplőjéhez (például támogatások megállapítása, engedélyek kiadása, közbeszerzés, bírság elengedése).

Főszabályként azt mondhatjuk, hogy a korrupció veszélye azoknál a tevékenységeknél van jelen, ahol a közszféra a magánszférával találkozik.

A korrupció kockázatokot növelő tényezők leginkább olyan körülmények, amelyek

- növelik a korrupciós cselekmény várható hasznát (pl. jelentős vissza nem térítendő támogatás, pazarló gazdálkodás);
- kitérítik a korrupció lehetőségeit (pl. bonyolult, gyakran változó szabályozás);
- csökkentik a lebukás, illetve a szankcionálás kockázatát (külső ellenőrzések elmaradása, belső ellenőrzés függetlenségének hiánya).

Az eredendő korrupciós kockázatok és a korrupciós veszélyeket növelő tényezők azonosítását követően meg kell határozni azokat a kontrollokat, amelyek alkalmasak az azonosított kockázatok kezelésére. Ennek során valamennyi alkalmas kontrollt szükséges számba venni függetlenül attól, hogy azokat ténylegesen alkalmazza-e a szervezet. Ezeket a kontrollokat a mátrix függőleges oszlopai kell beírni. A kockázatok és a kontrollok egymáshoz rendelése azáltal történik meg, hogy az egyes sorokhoz (kockázatokhoz) bejelöljük, hogy azokhoz milyen oszlopokban szereplő kontrollok tartoznak. Értelemszerűen egy sorhoz több oszlopot, illetve egy oszlophoz több sort is be lehet jelölni. Ha egy sorhoz egyetlen oszlop sem tartozik, akkor ez rést jelez, hiszen akkor a feltárt kockázat kezelésére a szervezet nem alkalmaz kontrollt.

A korrupciós kockázatok azonosítása, felmérése során szem előtt kell tartani azt a tényt, hogy bármelyik, akár szükségszerűen végzendő feladatnak is lehetnek korrupciós kockázatai. Például a felesleges vagyontárgyak célszerű értékesíteni, ahogyan ésszerű lehet a személyi állomány cserélődése vagy

		Súlyozás	Alkalmazott, illetve lehetséges kontrollok																	
			XXX	XX	X	szakmai, pénzügyi beszámoltatás	kötelezettségvállalás	teljesítésigazolás	szakmai képzések	vagyongazdálkodási terv	leltározás, leltárkészítés	árképzés szabályozása	indikátorok meghatározása	vezetői kiválasztás rendszere	költség-haszon elemzés	eszközök értékelése	stb.			
Lehetséges kockázati tényezők	Eredendő veszélyeztetettség tényezők	hatósági jogkörök gyakorlása																		
		támogatások megállapítása																		
		minősített adatok kezelése																		
		engedélyezési tevékenység																		
		méltányosság gyakorlása																		
		közszolgáltatás nyújtása																		
		ellenőrzések végzése																		
	Korrupciós veszélyeket növelő tényezők	közbeszerzések lefolytatása																		
		uniós támogatások fogadása																		
		gyakori szervezeti átalakulás																		
		külső szakértők foglalkoztatása																		
		alacsony bérek																		
		magas fluktuáció																		
		kiszervezett feladatok																		
		nagyon szoros határidők																		

4. sz. ábra

Korrupciós kockázatok és azok kezelését szolgáló kontrollok összetetésének mátrixa

egy átszervezés is. Mégis korrupciós kockázatokkal járnak, illetve megfelelő szabályok (kontrollok) hiányában növelik a korrupció veszélyét.

A RÉs-elemzésnek nem szükségszerű, de célszerű lépése a kockázatok súlyozása, mivel ez lehetővé teszi, hogy a szervezet erőforrásait a súlyosabb veszély elhárítására fordítsa. Ezért módszertanunk azt javasolja, hogy az egyes korrupciós kockázati tényezőket a szervezet ossza három csoportba, azaz különböztessen meg „kritikus”, „jelentős” és „mérsékelt” korrupciós kockázatokot. Például egy jelentős uniós támogatás kritikus kockázatúnak ítélnélhető, míg az étkezési költségtérítés méltányosságból való elengedésének lehetősége egy mérsékelt kockázatnak. A kockázati tényezők súlyának jelölése a fenti mátrixban a tényező mellett elhelyezett X jelekkel történik. A kritikus tényezők mellé XXX, a jelentősök mellé XX, a mérsékelték mellé X kerül.

## 5.2. Értékelés

A szervezet működését jellemző kockázatok és kontrollok beazonosítását annak felmérése követi, hogy a kontrollok működését a szervezet teljes körűen és aktualizáltan (pl. helyes jogszabályi hivatkozással, az időközben módosult szerve-

zeti és működési szabályzattal összhangban) szabályozza-e. A RÉs-elemzés célja éppen a szabályozásbeli hiányosságok feltárása. Ehhez nyújt segítséget az 5. számú ábrán bemutatott mátrix.

A technikai egyszerűség kedvéért a kontrollok ebben a mátrixban is függőlegesen helyezkednek el, a vízszintes sorokban azokat a lehetséges szabályzatokat tüntettük fel, amelyek alkalmasak lehetnek az adott kontrollok szabályozására. Természetesen a felsorolás itt is csak példálózó jellegű. Az integritáskontrollok szabályozottságának, illetve a hiányosságok megállapítása itt is a sorok és az oszlopok egymáshoz rendelésével történik. Ha egy oszlophoz nem tartozik egyetlen sor sem, akkor ez szabályozási hiányosságot, azaz rést jelez.

A kockázatok súlyozásának – az alkalmazott, illetve lehetséges kontrollok útján – kiemelt szerepe van a RÉs-elemzésben, hiszen a szabályozási hiányosságnak, illetve a hiányosság mértékének megállapításakor fontos szempont, hogy az adott szabályozási hiányosság milyen súlyú, mennyire meghatározó kockázati tényezővel összefüggésben merül fel. A szabályozási hiányosság mértékének megítélése arányos a szabályozás szükségességét felvető kockázat súlyával. Jelentősebb a hiányosság, sürgősebb intézkedést igényel a szervezet részéről, amennyiben egy kritikus kockázati tényező kapcsán merül fel, mintha egy mérsékelt tényezővel függ össze.

Szakmai, pénzügyi beszámoltatás		Alkalmazott, illetve lehetséges kontrollok														
		szakmai, pénzügyi beszámoltatás	kötelezettségvállalás	teljesítésgazdálkodás	szakmai képzések	vagyongazdálkodási terv	leltározás, leltárkészítés	árképzés szabályozása	indikátorok meghatározása	vezetői kiválasztás rendszere	költség-haszon elemzés	eszközök értékelése	stb.			
Kontrollok szabályzatokban való megjelenése	SZMSZ															
	szervezeti stratégia															
	közép- és hosszú távú tervek															
	összeférhetetlenségi szabályzat															
	pénzkezelési szabályzat															
	eszközök értékelési szabályzata															
	belső kontroll szabályzatai pl. kockázatkezelési szabályzat															
	árképzési szabályzat															
	kontrolling-, és teljesítményértékelési rendszer működtetésének szabályzata															
	leltározási szabályzat															
	gazdálkodási jogkörök szabályzata															
	számvetési politika															
	képzési szabályzat															
	vezetői kiválasztás rendszerének szabályzata															
	minősített adatok kezelésének, védelmének szabályzata															
	ügyrendek															
	munkaköri leírások															
vagyongazdálkodási szabályzat																
szabályozási hiányosság																

5. sz. ábra  
Az integritáskontrollok szabályzatokban való megjelenése ellenőrzésének mátrixa

A RÉS-elemzés az egyes szervezetek tekintetében modulokban értelmezhető. A szervezet döntésétől függően a kockázatok felmérése és a kontrollok értékelése kiterjedhet akár a szervezet egészére, akár annak meghatározott szervezeti egységére, akár a szervezet bizonyos tevékenységére. Ezt szemlélteti a 6. számú ábra.

A szervezet egészére kiterjedő elemzés esetében a kockázatok és az azok kezelését szolgáló kontrollok azonosítást a szervezet valamennyi tevékenységével összefüggésben el kell végezni. Ekkor a szervezet egészének működése kapcsán felmerülő kockázatok, illetve az azok kezelésére alkalmas kontrollok felmérése és teljes körűségük értékelése történik.

A szervezet döntésének függvényében a kockázatok és a kezelésükre alkalmazott kontrollok feltérképezésére valamely szervezeti egység tekintetében is sor kerülhet (pl. Vagyongazdálkodási osztály, Pénzügyi osztály, Közbeszerzési osztály, stb.). Ebben az esetben a kiválasztott szervezeti

egység tevékenysége, működési körülményei kapcsán jelentkező kockázatok azonosítását és az ezek mérséklését szolgáló kontrollok értékelését szükséges elvégezni. Ez az értékelés szűkebb területet érint, nem ad átfogó képet a szervezetről; viszont az adott szervezeti egység mélyebb, több részletre kiterjedő elemzésére ad lehetőséget.

A szervezet ilyen tartalmú döntése esetén lehetőség van egy különösen kockázatosnak ítélt tevékenység (pl. ingatlanhasznosítás, közbeszerzés, uniós pályázat megvalósítása) kockázatainak és a hozzájuk tartozó kontrolloknak az áttekintésére is. Ennek keretében a kiválasztott tevékenységgel kapcsolatos kockázatok, illetve kontrollok meghatározása a feladat. Az ilyen típusú értékelés nagyon hasznos lehet újszerű tevékenységek, jelentős erőforrásokat mozgósító tevékenységek bevezetése előtt, hiszen így egy kiemelten kockázatos tevékenységről részletekben gazdag elemzés készíthető.

A mátrixok kitöltése történhet önértékelés keretében, ilyenkor az érintett szervezet feladata a működése során felmerülő kockázatok, és a kezelésüket szolgáló kontrollok, szabályzatok számbavételére. A kockázatok felmérését, azonosítását, a szabályozottság önértékelését célszerű rendszeresen, legalább évenként elvégezni. Minden újszerű tevékenység indítása (pl. ingatlanok bérbeadása), vagy meghatározó feltétel változása (pl. szervezeti átalakulás, európai uniós támogatást elnyerése) esetén célszerű elvégezni a felülvizsgálatot, vagy célzott elemzést végezni. Hasznos, ha a szervezet kijelöli azt a személyt, aki felelős az integritási elemzések elvégzésének koordinálásáért. Magának az elemzésnek az elvégzése több szakember összehangolt munkáját igényli.

### 5.3. Szabályozás

A RÉS-elemzés harmadik lépése a szabályozás, hiszen az integritáskontrollok csak akkor képesek hatékonyan működni, ha szabályozásuk megtörtént, az aktuális, az érintettek számára megismerhető és közzétehető.

Megfelelő szabályozásra tehát szükség van. A túlszabályozás azonban az integritás tényleges megvalósulásának az akadálya lehet. A betarthatatlanul sok szabály egyáltalán nem segíti elő a szabályok tiszteletét. Cikkünk elején hangsúlyoztuk, hogy az integritás többet jelent a szabályos működésnél, magában foglalja az társadalom részéről elvárt elvek, értékek követését is. Ezért az integritást a szervezeti kultúra középpontjába helyező szervezetnek nagy súlyt kell fektetnie arra, hogy a szabályok mellett a szervezet működésében hangsúlyos szerepet kapjanak azok a lágy integritáskontrollok (pl. küldetésnyilatkozat, etikai alapelvek), amelyek nem aprólékosan szabályozzák az egyes kötelezettségeket, hanem közvetetten befolyásolják a dolgozók magatartását, elősegítve azt, hogy a munkájukat önállósággal végző dolgozók a napi munkájuk során hozott döntéseiket a szervezet értékrendjével, küldetésével összhangban hozzák meg.

## 6. Az integritáskontrollok teljes körűségének, működésének ellenőrzése

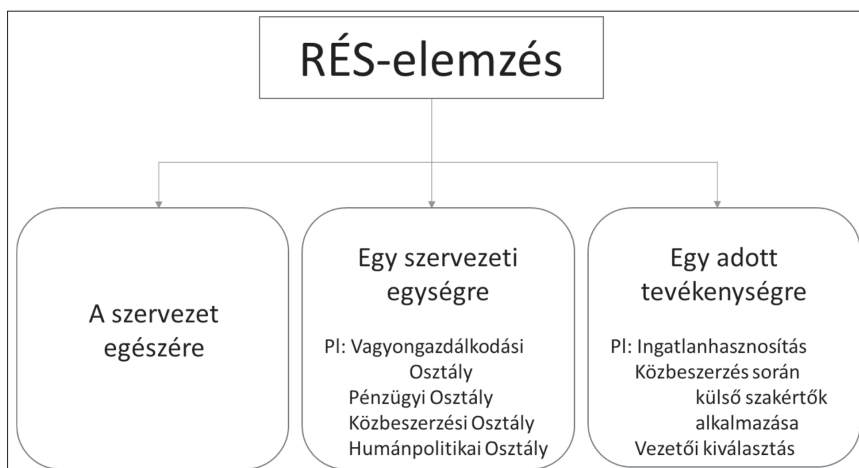
Ahogy korábban már jeleztük, a RÉS-elemzést nemcsak az integritáskontrollok kiépítésénél, önértékelésénél, hanem azok ellenőrzésénél is alkalmazni lehet. Ez utóbbi esetben az ellenőrzést végző szervezet, szervezeti egység vagy személy értékeli a kitöltött mátrixokban szereplő válaszok megfelelőségét. Ennek keretében egyrészt felméri a szervezet által azonosított kockázatok teljes körűségét, másrészt arra keresi a választ, hogy valamennyi kockázat tekintetében megtörtént-e az azok kezelésére alkalmas kontrollok kialakítása,

működési kereteiknek szabályozása, vagy esetlegesen szabályozási hiányosság tapasztalható. Az ellenőrzés megvizsgálja, hogy az adott szervezet tevékenysége során ténylegesen működnek-e a mátrixba beírt kontrollok, és azok megfelelően szolgálják-e a kockázatok kezelését.

A szervezetek korrupció ellenes kontrolljainak ellenőrzése során alapvető cél meggyőződni arról, hogy a szervezet:

- a kockázatfelmérés keretében azonosította a szervezet működésével összefüggő valamennyi lényeges kockázatot,
- a kockázatelemzést megfelelő rendszerességgel elvégezte,
- a kockázatok kezelésére alkalmas kontrollokat kialakította,
- a kockázatok kezelésével összefüggő feladatokat és a végrehajtásuk felelőseit egyértelműen meghatározta,
- a kontrollok működési feltételeit meghatározó szükséges szabályzatokat megalkotta,
- a szabályzatok aktualizálásáról és betartásáról gondoskodott,
- a kontrollok gyakorlati alkalmazását, működését rendszeresen nyomon követte.

Az egyes szervezetek működése során azonosítható kockázatok, illetve az alkalmazott kontrollok ellenőrzésére több



6. sz. ábra

A RÉS-elemzés során alkalmazható modulok

szinten kerülhet sor. Egyrészt a szervezet belső kontrollrendszerének keretében, ami magában foglalja a belsőkontroll rendszerről szóló kormányrendeletben meghatározott kontrolltevékenységet, illetve belső ellenőrzést. Másrészt a irányító szerv is ellenőrzi a költségvetési szervek tevékenységének törvényszerűségét, szakszerűségét és hatékonyságát, ami kiterjedhet az integritás ellenőrzésére is. Az integritás erősítése érdekében az Állami Számvevőszék is nagy hangsúlyt fektet egyrészt az – integritás egyik alapját képező – belső kontrollrendszer ellenőrzésére, másrészt kifejezetten szervezeti integritás megteremtése érdekében tett intézkedések ellenőrzésére. 2014 óta a korrupciós veszélyeztetettségnek és az ezzel összefüggő kontrollok (kemény és „lágy” egyaránt) kiépítettségi szintjének értékelése részét képezi az ÁSZ által a költségvetési szervek ellenőrzésére kidolgozott programoknak. Az szervezeti integritásra vonatkozó ellenőrzési megál-

lapítások – hasonlóan a többi megállapításhoz – megjelennek a számvevőszéki jelentésekben.

A költségvetési szervezeteknek azonban elsősorban nem azért kell törekedniük az integritási kontrollok kiépítésére, mivel azt egy külső szerv majd ellenőrzi, hanem azért, mert ezáltal tudják még eredményesebben, korrupciótól és egyéb helytelen magatartásuktól mentesen végezni közfeladataikat, kezelni a rájuk bízott közpénz és közvagyon.

### Felhasznált irodalom

- DARGAY Eszter (2015): Integritás, mint a korrupciómegelőzés eszköze a közigazgatásban *Polgári Szemle* 11. évfolyam 4-6. szám 361–371. oldal
- DOMOKOS László – PULAY Gyula (2015): Strengthening integrity against corruption: The Integrity Project of the State Audit Office of Hungary. *International Journal of Government Auditing* 42:(3) pp. 22–26.
- KLOTZ Péter – PULAY Gyula (2011): Térképen a korrupciós kockázatok – Integritás Felmérés 2011. *Magyar Közigazgatás*, 61:(2) pp. 66–78.
- NÉMETH Erzsébet – KÖRMENDI Gábor – KISS Beatrix (2011): Korrupció és nyilvánosság *Pénzügyi Szemle*, 56:(1) pp. 57–65.
- PULAY Gyula (2014): A korrupció megelőzése a szervezeti integritás megerősítése által. *Pénzügyi Szemle*, 59:(2) pp. 151–166.
- PULAY Gyula – SZATMÁRI János – KAKATICS Lili – SZABÓ Zoltán Gyula (2014): Összefoglaló tanulmány a 2014. évi Integritás felmérés eredményeiről. Állami Számvevőszék, 2014. november. <http://www.asz.hu/tanulmanyok/2014/osszefoglalo-tanulmany-a-2014-evi-integritas-felmeres-eredmenyeirol-1/integritas-tanulmany.pdf>
- PULAY Gyula – SZATMÁRI János – VASVÁRINÉ Molnár Judit – SZABÓ Zoltán Gyula (2015): Összefoglaló tanulmány a 2015. évi Integritás felmérés eredményeiről. Állami Számvevőszék, 2015. december <http://www.asz.hu/tanulmanyok/2015/osszefoglalo-tanulmany-a-2015-evi-integritas-felmeres-eredmenyeirol/tanulmany-integritas.pdf>