

Vargha Bálint Tamás – Németh Erzsébet – Borcsiczky Zsuzsa

Integritási kockázatok és kontrollok világjárvány idején

Integrity Risks and Controls During Pandemics



Összefoglalás

A tanulmány célja, hogy megvizsgálja a pandémia támasztotta új kihívásokat és kezelésük eszközeit az integritás területén. Az új koronavírus terjedése egyszerre okozta egyes ágazatokban a kereslet hirtelen megugrását, a kínálat csökkenését és a globális ellátási láncok akadózását. A korábbról ismert korrupciós sémák megfordultak, az integritási kockázatok mintázata megváltozott. A rendkívüli helyzetben az intézmények választásra kényszerülhetnek az emberi életek azonnali mentése és a szabályok betartása között. A tanulmány rámutat, hogy körültekintő mérlegelésre van szükség a tekintetben, hogy mely szabályokat lehet leépíteni és melyeket indokolt fenntartani. A járványhelyzetben az egészségügyi személyzet a korábbinál is erősebb túlkereslet nyomása alatt látta el feladatát, amely fokozta az egészségügyi korrupció veszélyét. Az ezen a területen felmerülő integritási kockázatok kezelésében egyaránt szerepet játszottak a pozitív gazdasági ösztönzők és a szankciók is. Az orvosi bérrendezés, valamint a hálapénz felkínálásának és elfogadásának szankcionálása fontos integritást erősítő lépések, amelyek jól példázzák a kombinált fellépés szükségességét.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: D73, D81, B27, H83

Kulcsszavak: integritás, kockázatok, kontrollok, világjárvány, számvevőszék

DR. VARGHA BÁLINT TAMÁS, integritás szakértő, Állami Számvevőszék (balinttamavargha@gmail.com), PROF. DR. NÉMETH ERZSÉBET, egyetemi tanár, Metropolitan Egyetem, igazgató, Állami Számvevőszék (nemeth.erzsebet@asz.hu), BORCSICZKY ZSUZSA, elemző számvevő, Állami Számvevőszék (borcsiczky@gmail.com).

Summary

The aim of the study is to examine the new challenges posed by the pandemic and the tools to manage them in the field of integrity. The spread of the new coronavirus simultaneously caused a surge in demand in certain sectors, as well as a shortage in supply and the disruption to global supply chains. Corruption schemes known beforehand have turned around, the pattern of integrity risks have changed. Under the extraordinary circumstances, organisations might be obliged to choose between saving lives immediately and complying with the rules. The study points out that careful consideration is needed with regard to which rules can be dismantled and which ones shall be maintained. During the pandemic, health care workers were carrying out their tasks under the pressure of an excess demand heavier than before, which increased the risk of corruption in the sector. Both positive economic incentives and sanctions have played a role in the management of integrity risks arising in this field. Wage decompression of medical doctors and sanctions related to offering and taking gratuity payments are important steps in the direction of strengthening integrity, which clearly demonstrate the need for combined actions.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: D73, D81, B27, H83

Keywords: integrity, risks, controls, pandemic, Audit Office

BEVEZETÉS

A pandémia alapjaiban rengette meg a világgazdaság struktúráit, egyszerre okozva egyes ágazatokban a kereslet hirtelen megugrását, a kínálat csökkenését és a globális ellátási láncok akadozását. A védekezéshez szükséges eszközök esetében mindez olyan, keresleti típusú piacokhoz vezetett, amelyeken az eladók diktálnak („eladók piaca”).

Magyarország Alaptörvénye 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.” A közélet tisztaságának biztosítása érdekében kiemelkedő a megelőzés jelentősége, az integritás biztosítása. Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) tevékenységében hangsúlyos szerepet játszik az integritás kultúrájának a közszféra intézményei körében történő megteremtése és megszilárdítása, hiszen a közpénzek felhasználásában egy olyan szervezet sem lehet sikeres, amely nem sajátítja el és alkalmazza az integritás szempontjait.

A továbbiakban megvizsgáljuk a világjárvány támasztotta új kihívásokat és kockázatokat az integritás területén, valamint kezelésük lehetséges eszközeit, különös tekintettel az ÁSZ működési környezetére és ellenőrzési módszertanára.

ALAPFOGALMAK: KORRUPCIÓ ÉS INTEGRITÁS ÉS INTEGRITÁSI KOCKÁZATOK

Ahogy már leszögeztük, egy kedvezőtlen versenyügyi helyzet önmagában nem tekinthető korrupciónak. Legalább ilyen fontos kérdés ugyanakkor, hogy mi az, ami igen, hiszen a korrupciós bűncselekményeket a büntetőjog üldözi.

A Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia (NKS, 2020) definíciója alapján korrupciónak nevezük, ha valaki a rábízott hatalommal a neki felkínált, vagy nyújtott magán- vagy csoportelőny érdekében visszaél. Mindez összhangban áll az Európai Unió fogalom-meghatározásával (Európai Bizottság, 2014), amely szerint „a korrupció hatáskörrel való visszaélés személyes haszon érdekében”, illetve a nemzetközi szervezetek (OECD, 2016; World Bank, 1997) által bevett definícióval („ráruházott hatalommal való visszaélés egyéni haszonszerzés érdekében”) és a büntető törvénykönyvvel.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) szerinti korrupciós tényállásokon kívül ide tartozik a hivatali visszaélés, a csalás, a sikkasztás vagy a hűtlen kezelés is, amely szintén korrupt magatartással járhat együtt. Mivel a büntetőjog a személyes felelősség elvén alapszik, nem lehet korrupt egy eljárás, egy szektor egy tranzakció típus, vagy a piacon kialakuló gazdasági helyzet.

Ezzel szemben az ÁSZ által 2011-óta a magyar közszférában is sikerrel meghonosított megközelítés szerint az integritás a szervezet értékeinek és célkitűzéseinek megfelelő működést jelenti. Minél magasabb színvonalú egy szervezet integritása, az annál ellenállóbb a korrupciós veszélyekkel szemben, vagyis az integritás erősítése – elsősorban az egyes szervezetek szintjén – a korrupciós kockázatok mérséklésének egyik fontos eszköze. Az integritás ugyanakkor tágabb jelentésű fogalom, nemcsak a korrupciótól, hanem más helytelen magatartásoktól (például csalás, önkényesség) való mentességet és a szervezet céljainak követését is jelent (Pulay, 2014). Másképp megfogalmazva: az integritás a bizalmat növelő minőség.

A kockázat egy esemény bekövetkezésének valószínűsége, így korrupciós vagy integritási kockázat alatt a korrupciós cselekmény előfordulásának, az integritás megsértésének esélyét értjük. Integritási kockázatok jelentkeznek például a köz- és a magánszféra közötti üzleti tranzakciók során, a köztisztviselők által hozott döntések, a mérlegelési szabadság körében, illetve abban az esetben, ha egy közszolgáltatás iránt nagyobb a kereslet, mint a kielégítéséhez rendelkezésre álló erőforrások. Az integritási kockázat értelemszerűen nem egyenlő magával az integritás sérelmével, vagy a korrupció bekövetkezésével. Az integritási kockázatokkal szemben megfelelő kontrollok kiépítésével lehet védekezni (Pulay, 2014; Báger, 2011). Integritás kontroll lehet például az összeférhetetlenség szabályozása, az integritással kapcsolatos etikai elvek kimunkálása, integritás tanácsadó alkalmazása stb. A kockázatokra adott válaszin- tézkedés után fennmaradó kockázatot nevezük maradványkockázatnak.

A VILÁGJÁRVÁNY TÁMASZTOTTA INTEGRITÁSI KIHÍVÁSOK

A korrupció, és így az az integritás sem értelmezhető a gazdasági, piaci és jogi környezettől és ösztönzőktől függetlenül. A pandémia nyomán megváltozott integritási helyzet megértése

érdekében tehát elsőként azt a gazdasági erőteret kell megvizsgálni, amelyben a közintézmények ellátták feladataikat.

Felborult piaci egyensúly

A COVID-19 világjárvány világszerte robbanásszerűen fokozta a védekezéshez és az egészségügyi kezelésekhöz szükséges gyógyászati eszközök és gyógyszerek, illetve egyéb higiéniai alapcikk felhasználását, amely rövid időn belül több termék esetében is extrém módon keresleti jellegű piachoz vezetett. A világjárvány kitörését követően, különösen annak azonnali válaszintézkedéseket követelő szakaszában, a kínálat képtelen volt követni az exponenciálisan növekvő keresletet. A kereslet és a kínálat egyensúlyának felborulásához hozzájárultak az összeomló szállítási láncok, és az exportkorlátozó intézkedések is (lásd OECD, 2020a). Az ellátórendszerek összeomlásától való félelem miatt pedig irreális keresleti tényezők is megjelentek (pánikvásárlás) az élelmiszerek, tisztálkodási eszközök, vagy akár a lakosság számára is elérhető orvosi eszközök piacán, amely szintén fokozta a készlethiányt (Laato et al., 2020).

A világjárvány tehát rendkívüli mértékben átalakította a piacot, ahol újratermelődtek, egyes esetekben állandósultak a hiányjelenségek, a vásárlók pedig kifejezetten hátrányos helyzetbe kerültek az eladókhoz képest. Mindez nem példa nélkül álló jelenség: Ha történelmi analógiák után kutatunk, rögtön láthatóvá válik, hogy az „eladók piaca” sok szempontból mutat rokonságot az államszocializmus keretei között megtapasztalt hiánygazdasággal. Kornai a szocialista rendszerek egyik immanens tulajdonságának tekintett hiánygazdaság fogalmát, az eladók piacát úgy írja le, mint ahol az eladó választhat a vevők között, és a vevő tesz erőfeszítéseket azért, hogy az eladó számára kedvező döntést hozzon (Kornai, 2010). A keresleti piac a csalás és a tisztességtelen piaci magatartás kockázatát is növelte, az árak növekedésével párhuzamosan pedig az áruk minősége is sok esetben a követelmények alá csökkent.

Információs vákuum

Az OECD a világjárványra adott kezdeti válaszlépéseket vizsgáló dokumentumában (OECD, 2020a) leszögezi: a pandémia kitörésekor a gazdasági döntések különösen gyorsan változó piaci és információs környezetben születtek. Nem álltak rendelkezésre megbízható információk az egészségügyi termékek szakmai követelményeiről, azok hatásosságáról, arról, hogy a járvány ellen milyen eszközök és módszerek nyújtanak hatékony védelmet, valamint arról sem, hogy azok rendelkeznek-e minőségi, szakmai tanúsítványokkal. Számos esetben hiányoztak a piaci realitásokról, az árképzésről szóló információk, és a globális beszerzések lebonyolításához szükséges szakértelem is. Az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatala (UNODC) arra az aspektusra hívja fel a figyelmet, hogy a járványügyi veszélyhelyzet során az állami szereplőknek az egészségügyi termékek piacán az árak extrém mértékű ingadozásával szembe kellett nézniük, így a megrendelői oldalnak nem volt lehetősége, hogy megállapíthassa a tisztességes piaci árat és megítélhesse a nyereszkeskedés, túlárazás eseteit (UNODC, 2020).

Sürgősség

A vírus elleni küzdelem során – az emberéletek védelme érdekében – azonnal jelentkező igényeket kellett korábban nem látott sürgősséggel kielégíteni. A sürgősséggel bonyolított beszerzések gyakorlata nem példa nélküli a közzsférában, azonban az a tény, hogy az igényeket azonnal kellett kielégíteni, jelentős terheket rótt az állami intézmények gazdálkodási és jogi infrastruktúrájára.

Eltérés a rendes szabályoktól

Minden jogrend maga rendelkezik olyan felhatalmazó rendelkezésekkel, amelyek lehetővé teszik azt, hogy a kivételes helyzetek kezelésére egyes szabályoktól el lehessen térni. A világjárvány során bevezetett kivételi tilalmak szükségessége vitathatatlan, ugyanakkor szemben áll a szabad kereskedelem nemzetközi szabályaival. Több szerző is rámutat, hogy a COVID-19 kiváltotta egészségügyi helyzetben forradalmi módon ment végbe a gazdálkodási, beszerzési dereguláció (Folliot, 2020; Gallego et al., 2020; Sanchez-Graells, 2020), hiszen úgy tűnt, hogy a közbeszerzések szabályrendszere nem képes azt az alapvető rendeltetését betölteni, hogy a közintézmények időben beszerezzék az életek mentéséhez szükséges árut, szolgáltatásokat. Mivel a beszállítók diktálták a feltételeket, esetenként a vevőt védő teljesítési garanciák sem jelentek meg a szerződésekben. Tért nyertek ugyanakkor a különleges (pl. előleg fizetését megkövetelő) szerződési klauzulák, illet az OECD vizsgálatában részt vevő országok mintegy fele alkalmazott (OECD, 2020b).

Túlszabályozás, bürokrácia

A szabályok leépítésének ellenpólusát jelentik azok az esetek, amikor bürokratikus akadályok állnak a döntéshozatal útjába. A lakossági oltóprogramok kapcsán kapott figyelmet, hogy az Egyesült Királyságban az önkéntes oltási tevékenységre jelentkező orvosoknak 21 különböző dokumentumot kellett jelentkezésük mellé csatolniuk, beleértve a tűzvédelmi, a konfliktuskezelési és a radikalizáció megelőzésére szolgáló képzéseken való részvétel igazolását is (Hill, 2021). A túlszabályozás, a túlzott bürokrácia, a folyamatok indokolatlan lassítása mellett a felelősségi viszonyok tisztázatlanságához is vezethet, csökkenti az átláthatóságot, a döntések kiszámíthatóságát, így olyan tényező, amely növelheti a szabálytalanság és a korrupció kockázatát. A túl sok szabálynak való megfelelés emellett költséges, a költségek pedig világjárvány idején emberéletekben is mérhetők.

Etikai dilemmák, összeférhetetlenség

A világjárvány kapcsán az erőforrások szűkös rendelkezésre állása miatt az egészségügyi ágazatban olyan új típusú etikai kihívások is megjelentek, mint az ellátás prioritizálása, és a rendelkezésre álló eszközök szétosztása során felmerülő összeférhetetlenségi kérdések. Előfordulhattak olyan esetek, amikor az egészségügyi személyzet tagjának saját hozzátartozója, vagy kollégája esetében kellett döntést hoznia a kezelésekről, hozzáférhető eszközökről, vagy

vakcinákról. Nem teljes körűen álltak rendelkezésre ugyanakkor olyan etikai normák, vagy szabályzatok, amelyek alapján felelős döntést lehetett volna hozni, miközben az etikai szempontok készletgazdálkodási prioritásokkal is ütközhetnek. Nagyfokú bizonytalanság mellett kellett komplex döntéseket meghozni, a döntési folyamatok során pedig nem feltétlenül volt nyomon követhető, hogy pontosan mely érdekcsoportok befolyása érvényesül.

Versenyjogi kockázatok

A járványhelyzet számos üzleti vállalkozás számára jelentős megszorításokat, a forgalomból való átmeneti, vagy akár végleges kiesést jelentett, miközben sok vállalat döntött úgy, hogy a kereslet kielégítése érdekében együttműködik, akár üzleti riválisaival is. (Jones, 2020). A felek összejárása (árfelhajtás kartell útján, horizontális kollúzió) a versenyjog által szankcionált tisztességtelen magatartás, amelynek során a korrupció több formája is felmerülhet. Az egymással versenypozícióban lévő vállalkozások közötti együttműködés és az ennek érdekében szükséges bizalmas információk cseréje alapesetben a versenyt súlyosan sértő magatartások, a járványhelyzet azonban ennek megítélésében is változást hozott. Az uniós gyakorlatban megengedhetővé váltak a verseny korlátozásának objektíve szükséges, ideiglenes és arányos esetei, illetve nem számított a versenyjog megsértésének az az eset sem, ha az állam kötelezte a feleket az együttműködésre (Európai Bizottság, 2020).

Az egészségügyi szektor integritási kihívásai

A pandémia során legnagyobb jelentőséggel bíró ágazattá az egészségügy vált, amelynek integritása már a járványt megelőzően is fókuszban volt. A korrupciós kockázatok szempontjából az egészségügyi szektor eleve komplex és kihívásokkal teli: sok szereplő érintett benne (kórházak, rendelők, gyógyszertárak, gyógyszergyárak, oktatási intézmények) és számos szerteágazó folyamatot foglal magában a kórházi kezelésektől a szervátültetésen át a gyógyszer-engedélyezésig (Hoppe, 2018). A szektor európai és hazai viszonylatban is a korrupciós veszélynek leginkább kitett ágazatok egyike (European Commission, 2017; Németh et al, 2020). Az egészségügyi közszolgáltatások kapcsán a legnagyobb kockázatot a túlkereslet jelenti: a rendelkezésre álló erőforrások alapján nyújtható szolgáltatások szűkebbek a szükségleteknél, az állampolgárok pedig abban érdekeltek, hogy ezeket a szolgáltatásokat a legjobb feltételekkel vehessék igénybe.

Mindezt a világjárvány csak tovább erősítette: véges orvostechikai és szakápolói kapacitás mellett kiugróan megnőtt az ugyanazon ellátásért versengő, azonos betegségben szenvedők száma, így még erőteljesebb túlkereslet alakul ki, emiatt többen dönthettek úgy, hogy tisztességtelen eszközökkel igyekeznek befolyásolni az ellátás rendjét.

Az egészségügyi személyzet számára irányadó etikai keretrendszerben is változás történt: az egyes páciensekre fókuszáló etikai normák helyett a közegészségügy szempontjai kerültek előtérbe, amely pl. a halasztható műtétek elnapolásával járt. Mindez az egészségügyi személyzet számára is új helyzetet teremtett, hiszen mindennapi munkájuk során korábban nem kellett ilyen horderejű döntéseket meghozniuk és sok esetben nem rendelkeztek felkészültséggel ilyen etikai dilemmák kezelésére (Angelos, 2020).

A KORRUPCIÓS KOCKÁZATOK IRÁNYÁNAK MEGVÁLTOZÁSA

A korrupciós kockázatokat a piaci dinamika tükrében vizsgálva megállapítható, hogy megváltozott azok hajtóereje és iránya. A piac működésének szokásos keretei között a magánszereplők lehetnek érdekeltek abban, hogy a közhatalmi, valamint a közintézmények által hozott döntéseket megpróbálják tisztességtelen eszközökkel befolyásolni. Ebben a „klasszikus” korrupciós tranzakciótípusban a korrupciós pénz vagy előny a magánszereplőtől áramlik a közintézmény felé, míg a „korrupciós áru” az intézmény, vagy a közhivatalt betöltő személy döntése, aktsa.

A járvány kezdeti időszakában viszont az egészségügyi hiánycikkeket forgalmazó magánszereplők kerültek rendkívül előnyös piaci helyzetbe, amely több területen felszámolta a klasszikus korrupciós mintázat alapját képező érdekeltségi viszonyokat. Az eladónak hatalmában állt szelektálni a vevők között, így a vevők tehetek erőfeszítéseket azért, hogy megnyerjék az eladót. Az egyes javakhoz való hozzáférés érdekében tehát már a vásárlói oldal vált érdekeltté az eladók befolyásolásában, nem pedig fordítva. Ez a típusú kockázat pedig akár az egész ellátási láncon keresztül tovagyűrűzhetett, mivel azok a termékek, amelyek iránt a legnagyobb volt a kereslet, jellemzően nem egyszer cseréltek gazdát (OECD, 2020a).

HOGYAN BIZTOSÍTHATÓ AZ INTEGRITÁS VILÁGJÁRVÁNY IDEJÉN?

A továbbiakban felvázoljuk azokat a dilemmákat, amelyek az integritás és a járvány kezelésének összefüggésében felmerülnek. Ezt követően megvizsgáljuk, hogy milyen eszközök szolgálhatnak iránymutatásul annak érdekében, hogy az integritás és csalásmentesség a járványügyi veszélyhelyzet időszakában is biztosítható legyen.

Az integritás és szabálykövetés dilemmái

Magától értetődik, hogy egy világjárvány során az emberéletek mentése minden egészséges értékrenddel rendelkező társadalom első számú prioritása. Ez a cél azonban esetenként szembe mehet a gazdálkodási és integritás szabályokkal, a szabálykövetéssel.

A járvány következtében kialakult új helyzetre a korábban kialakított, integritást szolgáló megoldások nem lehettek felkészülve. Az emberi életek védelme, valamint a gyors beavatkozás érdekében bizonyos normák és szabályok felülírására, rendkívüli szabályok megalkotására volt szükség. Méltányolható érv, hogy az új helyzet nem ítéltető meg a régi szabályok alapján, ugyanakkor a káosz, a normahiány, az anarchia sem igazolható, a veszélyhelyzet nem adhat automatikusan felmentést a szabályok követése alól. Miközben egyértelműen fontos az integritás, egyetlen társadalom sem helyezheti azt minden más szempont felé. Komoly dilemmát jelent tehát annak az ésszerű határnak a meghúzása, amely mentén az emberéletek mentése nem kerül veszélybe és nem szenved késedelmet, miközben biztosítható azoknak a szabályoknak a betartása, amelyekről az eltérés még ebben a helyzetben sem indokolt.

Figyelemmel kell lenni továbbá arra is, hogy vannak olyan alapvető gazdálkodási és integritási szabályok, amelyeket pontosan azért kell követni, mert a hatékony és eredményes egészségügyi ellátás alapfeltételei, a járvány leküzdését segítik elő.

Az integritás megőrzésének eszközei

Az integritást érintő kihívások és dilemmák felvázolása után a kockázatokat csökkentő lehetséges eszközöket vesszük szemügyre.

Integritási kulcskontrollok meghatározása

A veszélyhelyzet egyértelművé tette, hogy a védekezés során a rugalmas visszavonulás elvét szem előtt tartva újra kell gondolni a szabályok követését. Szükséges lehet eltérni bizonyos normáktól, de csupán a valóban indokolt és szükséges mértékig és ideig. A számvevőszéki működés kontextusába helyezve bemutatjuk, miként lehetséges a szükséges és elégséges úgynevezett *kulcskontrollok* meghatározása.


Olyan integritási kontrollok azonosításáról van szó, amelyek érdemben és hatékonyan támogatják a szervezet integritását, választ adnak a járvány során felmerülő integritási kérdésekre is, és amelyek működtetése, valamint ellenőrzése nem jelent erőforrás pazarlást sem az ellenőrzött, sem számvevőszék oldalán.

Az ÁSZ ezt a gondolkodásmódot követve áramvonalasította integritás ellenőrzési módszertanát a pandémia első évében. Az integritás új megközelítés szerinti ellenőrzésére elsőként az önkormányzati szférában került sor. Míg 2019-ben az ÁSZ az önkormányzatok integritását és belső kontrollrendszerét 68 darab különböző dokumentum bekérésével ellenőrizte, a 2020-ban 3197 önkormányzatnál és 1284 önkormányzati hivatalnál végrehajtott monitoring ellenőrzés során a bekért dokumentumok száma 26 kulcsdokumentumra csökkent. Ezek közül az ellenőrzés első ütemében még szűkebb körű, 9 darab dokumentumot ellenőrzött az ÁSZ. Ezek esetében a szervezeteknek lehetőségük volt a feltárt hiányosságokat előzetesen kijavítani, az integritási környezetet fejleszteni.

Olyan újszerű, valós idejű ellenőrzések felé történt tehát elmozdulás, amelyek révén az ÁSZ tanácsadó és ellenőrzési funkciója egyszerre érvényesül, az adott ellenőrzötti kör teljes lefedettsége mellett, miközben a hibakeresés helyett az integritási környezet javítása kap hangsúlyt.

Az ellenőrzés által az önkormányzatoknál, illetőleg azok hivatalainál vizsgálandó kulcsdokumentumok körét, illetve jelentőségüket az alábbi táblázat mutatja be:

1. táblázat: *Kulcsdokumentumok a monitoring típusú integritás ellenőrzésben*

	Kulcsdokumentum	Mi a kulcsdokumentum integritási jelentősége?
	Számviteli politika	Ha egy szervezet nem rendelkezik számviteli politikával, akkor a számviteli eljárásai, nyilvántartásai, valamint számviteli beszámolójának tartalma sem értelmezhető, így a közpénzek felhasználása során sem érvényesülnek az integritás alapvető feltételei.

	Kulcsdokumentum	Mi a kulcsdokumentum integrációs jelentősége?
	<p>Eszközök és források leltárképzési és leltározási szabályzata, értékelési szabályzata</p>	<p>A leltár mutatja meg, hogy a valóságban milyen állapotban találhatóak azok az eszközök és források, amelyek a kimutatásokban szerepelnek. A leltár teszi lehetővé az anyagi felelősök elszámoltatását, ezzel támogatja a költségvetési szerv vagyoságának védelmét. Leltárkészítési szabályzat hiányában nem igazolható, hogy a szervezet milyen módszert követve végezte el a leltározást, a felelősségi körök sem határozhatóak meg, amely integrációs kockázatot jelent. Az eszközök és források értékelési szabályzatának célja a számviteli értékelési módok összefoglalása. Ennek hiánya akadályozza a számviteli politika keretében hozott döntések végrehajtását.</p>
	<p>Számlarend</p>	<p>A számlarend megmutatja, hogy a beszámolót miként támasztják alá a bizonylatok, így támogatja a közpénzek felhasználásának integritását. Számlarend hiányában nem lehet meggyőződni arról, hogy a szervezet az adott évre megfelelően nyitotta és vezeti-e a könyveit, teljesülnek-e azok az előírások, amelyek nélkülözhetetlenek a valós pénzügyi helyzetet tükröző beszámoló elkészítéséhez.</p>
	<p>Integritást sértő események kezelésének eljárásrendje</p>	<p>Az eljárásrend meghatározza, hogy mi a teendő, ha olyan esemény következik be, amely a szervezeti szabályoktól, célkitűzésektől és értékektől való eltérést jelent. Az eljárásrend kulcsdokumentum abból a szempontból, hogy az ilyen események feltárására, a felelőség megállapítására és a szükséges intézkedések megtételére sor kerüljön.</p>
	<p>A vagyonyilatkozattal kapcsolatos szabályzat</p>	<p>Azoknak a személyeknek, akik a közpénzek felhasználása során javaslattételre, döntésre vagy ellenőrzésre jogosultak, nyilatkozatot kell tenniük a saját és a velük egy háztartásban élő hozzátartozók jövedelmi és vagyoni helyzetéről. Ez teszi felderíthetővé a jogszerűtlen gazdagodást, amely a korrupció indikátora is lehet. Ha a szervezet az ehhez kapcsolódó szabályozást nem alakítja ki, akkor nem egyértelmű, hogy kiknek, milyen módon kell a nyilatkozatot megtenniük.</p>
	<p>Szervezeti és működési szabályzat</p>	<p>Az SZMSZ-ből ismerhetjük meg a szervezet célját, tevékenységét, szervezeti felépítését, elérhetőségét. Az SZMSZ azért lényeges, mert ez teremti meg a transzparens módon a szervezet szabályszerű működésének alapjait, ez teszi külső szereplők számára is átláthatóvá a szervezet felelősségi viszonyait. Ha a feladat- és felelősségi körök nincsenek meghatározva, azzal az integrációs kockázatok is nagymértékben nőnek.</p>

	Kulcsdokumentum	Mi a kulcsdokumentum integritási jelentősége?
	A beszerzések lebonyolításával kapcsolatos eljárásrend	A beszerzések lebonyolításával kapcsolatos eljárásrendet úgy kell kialakítani, hogy a beszerzési folyamatok átláthatóságát, a hatásköröket egyértelműen rögzítse. Ennek hiányában a közbeszerzési értékhatár alatti beszerzések transzparenciája nem teljesül, ami kockázatot jelent az egyenlő versenyfeltételek biztosítása tekintetében.
	A közérdekű bejelentések, panaszok kezelésének eljárásrendje	A panasz és közérdekű bejelentés a korrupciós visszaélések napvilágra kerülésének is az egyik legfontosabb csatornája. A bejelentés alapján - ha az alaposnak bizonyul - gondoskodni kell a jogszerű vagy a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról. Az eljárásrend hiányában a szükséges intézkedéseket nem lehet megtenni, a feltárt hibák okait sem lehet megszüntetni, és felelősségre vonás sem kezdeményezhető.
	Az ajándékok, egyéb előnyök elfogadásának szabályozása	Az állampolgárok nap, mint nap kapcsolatba kerülnek hivatali ügyintézőkkel. Az ügyintézés gyorsaságának vagy a döntések befolyásolására irányuló magatartások megjelenésének kockázata ezen szervek működésével együtt jár. Ajándékozási szabályozás hiányában nincs egyértelműen rögzítve, hogy a hivatal dolgozói mit tehetnek, ha ajándékot, vagy egyéb előnyt kínálnak fel a számukra és, hogy milyen eljárásokat kell lefolytatni a szabályok megsértése esetén.

Forrás: Saját szerkesztés

Az ellenőrzés szempontjait elsősorban a közintézmények gazdálkodásának szabályszerűsége, a csalásmentességet biztosító integritási környezet szempontjából alakította ki az ÁSZ, a számviteli jelentőséggel bíró kiemelt dokumentumok számonkérése a közpénzek felhasználásának integritását erősíti.

BÜROKRÁCIACSÖKKENTÉS ÉS DIGITÁLIS ÁLLAM

Kornai (1983) úgy írja le a bürokráciát, mint a társadalmi mikrofolyamatok áramlásába kifejlesztett hálót, amely, ha túl ritka, akkor teret ad a szabálytalanságoknak, ugyanakkor a mind részletesebb szabályok kidolgozása a bürokrácia túltérbélyesedéséhez vezethet, és a társadalmi életet béníthatja.

A szükségtelen bürokrácia csökkentése hozzájárul az állam ésszerű és hatékony működtetéséhez, a társadalmi terhek mérsékléséhez. A pandémia új lendületet adott annak, hogy a személyes jelenlétet igénylő ügyintézési formákat még erőteljesebben felváltásuk az elektronikus közigazgatási megoldások. Az ÁSZ elemzése (Vargha et al., 2021) rámutatott, hogy a Személyre Szabott Ügyintézési Felületen 2020 februárjától mind a bejelentések, mind az ügyintézések számában igen jelentős növekedés volt tapasztalható, számos új, a digitális államhoz kapcsolódó eszköz jelent meg, vagy terjedt el szélesebb körben. Az ÁSZ Integritás felmérése (Németh et al., 2020) szintén kiemelte, hogy a digitalizáció és auto-

matizáció fontos szerepet játszik az integritás megerősítésében. A digitalizáció hozzájárul az egyedi döntések, a diszkrecionális jogkör visszaszorításához, miközben a technológia biztosítja a megváltoztathatatlanságot, a hiteles dokumentáltságot, valamint a transzparenciát.

A digitalizáció előmozdításának következő lépése lehet az államháztartási jogkörök újragondolása, a pénzügyi ellenjegyzés aktuális szabályozási formájának egyszerűsítése, amelyre vonatkozóan az ÁSZ már 2017. évi szakmai tevékenységéről szóló beszámolójában javaslatot tett (ÁSZ, 2018). Az államháztartással kapcsolatos jogszabályok öt aláíráshoz kötik (kötelezettségvállaló, pénzügyi ellenjegyző, teljesítésigazoló, érvényesítő, utalványozó) a költségvetési kifizetéseket. Ez a rendszer ugyanakkor jelentős adminisztrációt igényel, amely egyben a hibák kockázatát is magában rejt. Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalatai alapján kiemelt jelentőséggel az utalványozás folyamatában a kötelezettségvállalásra és a teljesítés igazolására jogosultak személyének, feladat- és hatásköreinek elkülönítése bír. Az aláírások számának, egyben a bürokráciának a csökkentése az érdemi gazdálkodási feladatok ellátásáért való felelősség fokozottabb érvényesítését is lehetővé teheti, erősítheti a pénzügyi gazdálkodás integritását.

GAZDÁLKODÁSI FEGYELEM

A járványügyi veszélyhelyzet generálta keresleti piac erőteljesebb állami beavatkozást és a szűkösen rendelkezésre álló erőforrások feletti közvetlen kontroll érvényesítését tette szükségessé. A hiánygazdaság történeti előképén túl éppen ezért érdemes megvizsgálni a hadigazdálkodás analógiáját is. A hadigazdálkodás a háborús helyzetben jellemző olyan gazdálkodási állapot és eszközrendszer, amelynek során a termelés legtöbb elemét a háborúnak, illetve a hadsereg igényeinek rendelik alá. Jellemzői többek közt az önellátásra törekvés, a védővámok, exportkorlátozások bevezetése, valamint a szigorú készletgazdálkodás. A kormányzat válik a legfontosabb szállítóvá és megrendelővé, és szoros ellenőrzés alá vonják a szállítást, valamint a stratégiai jelentőségű ágazatokat.

Hasonló szempontok jelentek meg és reaktiválódtak a világ országainak járványkezelési gyakorlatában: így például az egészségügyi készletekkel való szigorú és felelős gazdálkodás. Egy egészségügyi intézményben számos olyan eszköz és anyag van, amelyet napi rendszerességgel szállítanak, felhasználnak, a betegek, orvosok és az egészségügyi személyzet kiszolgálása pedig kardinális jelentőséggel bír az ellátás eredményessége szempontjából.

Az egészségügyi készlet állagának megóvása érdekében szükséges intézkedések körében került sor hazánkban a kórházparancsnokok kinevezésére, akik a járványveszéllyel összefüggő szabályok betartására, és az egészségügyi készletek megóvására vonatkozóan kaptak utasítási jogkört. A készletgazdálkodási adatok validálásának és ellenőrzésének a korrupciós kockázatok kezelése terén is kiemelt jelentősége van: segítségével csökkenthető a keresett egészségügyi termékekkel kapcsolatos visszaélési lehetőségek, integritási kockázatok.

EGÉSZSÉGÜGYI HUMÁNINFRASTRUKTÚRA FEJLESZTÉSE

Az integritás és csalásmentesség erősítésének fontos beavatkozási területe a megfelelő szabályozók, szankciórendszer, valamint preventív hatással bíró kontrollok alkalmazása. Egy másik, legalább ennyire fontos védekezési megközelítés olyan ösztönzőkre épül, amelyek gazdasági értelemben értékelik le a korrupciós befolyás lehetőségeit. A pandémia alatt az egészségügyi humáninfrastruktúra fejlesztése érdekében bevezetett megoldásokban mind a két megközelítés beazonosítható volt Magyarországon.

Az Európai Bizottság felmérése alapján készült jelentés (European Commission, 2017) már 2017-ben felhívta rá a figyelmet, hogy az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés területén a korrupció megelőzésének egyik fontos eszköze a bérek emelése. Hazánkban az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. tv szabályozta újra az egészségügyi szolgálati jogviszonyban állók bértábláját, amely szolgálati idő szerinti, sávos bontásban számol a jövedelmek fokozatos emelkedésével. Az orvosi bérek emelése egyértelműen a paraszolvencia, a korrupció, a megvesztegetés „vásárlóerejét” csökkentő tényezőként értékelhető, amely mérsékli az egészségügyben dolgozók ilyen jellegű „fizetés-kiegészítésének” vonzerejét.

A jogszabály fontos módosításokat tartalmaz az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) és a Btk. vonatkozásában is, amelyek 2021. január 1-i hatálybalépésüket követően szigorúan szankcionálják az egészségügyi korrupció minden formáját.

KÖVETKEZTETÉSEK

A COVID-19 világvjárvány alapjaiban változtatta meg a piaci dinamikát, a védekezéshez szükséges eszközök tekintetében pedig erőteljesen keresleti piachoz vezetett. Az új helyzetben a felek jogszerűen járhatnak el, miközben a piaci pozíciók egyenlőtlenek. A keresleti piac ugyanakkor egyértelműen növeli a csalás és a tisztességtelen piaci magatartás lehetőségét. Mindez hatással volt a korrupció hajtóerejét jelentő gazdasági folyamatokra is, a korrupciós mintázat alapját képező érdekeltségi viszonyok, a korrupció irányai átalakultak, megfordultak. Mivel a közintézmények integritásirányítási rendszere elsősorban a hagyományos integritási kockázatok kezelésére jöttek létre, fontos feladat az új típusú kockázatok tudatosítása.

A piaci viszonyok átalakulása a járvány nyomán szokatlan, ugyanakkor nem példa nélkül álló jelenség. Az „eladók piaca” sok szempontból hasonló következményekkel jár, mint az államszocializmus keretei között megtapasztalt hiánygazdaság, és az erőforrások feletti állami kontroll pedig hasonló feltételek mentén történik, mint a hadigazdálkodás keretei között. A gazdaságtörténeti előképek segítséget nyújthatnak a kockázatok értelmezéséhez és a védekezés megtervezéséhez.

Nehezen vitatható, hogy az új helyzet nem ítéhető meg a régi szabályok alapján, ugyanakkor fontos annak tudatosítása, hogy a veszélyhelyzet sem igazolhatja automatikusan a norma, vagy a normakövetés hiányát. Alapos mérlegelés szükséges tehát ahhoz, hogy mely szabályokat szükséges a járvány elleni védekezés során újragondolni.

A számvevőszék gyakorlatában alkalmazott, kulcskontrollokat kijelölő megközelítés más

területen is hozzájárulhat az erőforrások kíméléséhez, a védekezés sikeréhez és a megfelelő integritási környezet megteremtéséhez. A bürokrácia csökkentése szintén fontos beavatkozási lehetőség: a felesleges szabályozók leépítése védi a közpénzt, erősíti a gyors reagáló képességet, a transzparenciát és az előreláthatóságot, így a korrupció lehetőségét is csökkenti. Az integritás és a járvány elleni védekezés tehát nem minden esetben versengő érdekek, sokszor egymást erősítő hatásuk van.

Az orvosi bérrendezés és a hálapénz szankcionálása olyan integritást erősítő lépések az egészségügyben, amelyek rámutatnak, hogy a korrupciós veszély mérséklésében egyszerre van szükség megfelelő pozitív gazdasági ösztönzőkre és szankciókra. Az egészségügyi intézmények menedzsmentjének szintén fontos szerepe van a dolgozók jóllétének, motivációjának biztosításában. Ennek körében kiemelkedő szerepe lehet a járvány miatt felmerült új integritási dilemmákra – például a vakcináció és az összeférhetlenség kérdéseire – vonatkozó etikai szabályok kialakításának.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Angelos, P. (2020): Surgeons, Ethics, and COVID-19: Early Lessons Learned. *Journal of the American College of Surgeons*, 230, 6: 1119-1120, <https://doi.org/10.1016/j.jamcollsurg.2020.03.028>
- ÁSZ (2018): *Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2017. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről az Országgyűlés részére*. Állami Számvevőszék. (pp. 38) <https://www.asz.hu/jelentesek/tajekoztato-az-allami-szamvevoszek-eves-tevenysegerol>
- Báger Gusztáv (2011): Korrupciós kockázatok a közigazgatásban. Metodológia és empirikus tapasztalatok. *Pénzügyi Szemle*, 56, 1: 43-56.
- Európai Bizottság (2014): *A Bizottság jelentése a tanácsnak és az európai parlamentnek, az európai unió antikorrupciós jelentése*. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_hu.pdf
- Európai Bizottság (2020): 2020/C 116 I/02 *Ideiglenes keret az üzleti együttműködéssel kapcsolatos antitruszt kérdések vizsgálatára a jelenlegi COVID-19-járvány miatt kialakuló sürgős helyzetekre válaszul*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0408%2804%29>
- European Commission (2017): *Updated Study on Corruption in the Healthcare Sector*. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/20170928_study_on_healthcare_corruption_en.pdf
- Folliot, L. – Yukins, C. R. (2020): COVID-19: Lessons Learned in Public Procurement. Time for a New Normal? George Washington University Law School *Public Law Research Paper* No. 2020-53.
- Gallego, J. A. – Prem, M. – Vargas, J. F. (2020): *Corruption in the Times of Pandemia*. LACEA Working Paper Series No. 0044. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3600572>
- Hill, A. (2021): Cut the vaccine red tape but keep the checks and balances. *Financial Times*, 11 January <https://www.ft.com/content/4af9d83c-6363-45ad-b32c-165271669423>
- Hoppe, T. (2018): *Checklists on Corruption Risks in the Healthcare Sector*. Regional Cooperation Council. <https://www.rec.int/download/docs/2018-11-Checklists-on-Corruption-Risks-in-the-Healthcare-Sector-lowres.pdf/69de-27374f968c2dbc7c7b4c7cb782c2.pdf>
- Jones, A. (2020): Cartels in the time of COVID-19. *Journal of Antitrust Enforcement*, 8, 2: 287–289, <https://doi.org/10.1093/jaenfo/jnaa013>
- Kornai János (1983): *Bürokratikus és piaci koordináció*. Akadémiai székfoglaló, április 16. Akadémiai Kiadó.
- Kornai János (2010): Hiánygazdaság – többletgazdaság. Tanulmány a piac elméletéről – II. rész. *Közgazdasági Szemle*, 57, 12:1021–1044.
- Laato, S. – Islam, A. N. – Farooq, A. – Dhir, A. (2020): Unusual purchasing behavior during the early stages of the COVID-19 pandemic: The stimulus-organism-response approach. *Journal of Retailing and Consumer Services*, Volu-

- me 57., November. <https://doi.org/10.1016/j.jretconser.2020.102224>
- Németh Erzsébet – Martus Bettina – Pályi Katalin – Lukács Dávid (2020): *A közszféra integritásának elemzése 2019*. https://www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2020/a_kozszfera_integritasanak_elemzese20200429.pdf?ct-id=1296
- NKS (2020): *A 2020-2022. közötti időszakra szóló közéleti távú Nemzeti Korruptióellenes Stratégia*. <https://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/f/f/92000/STRAT%C3%89GIA%20k%C3%B6zz%C3%A9tett.pdf>
- OECD (2016): *Issues Paper On Corruption and Economic Growth*. <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/Issue-Paper-Corruption-and-Economic-Growth.pdf>
- OECD (2020a): *Public Procurement and Infrastructure Governance: Initial policy responses to the Coronavirus (COVID-19) crisis*. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135391-eb6wiwbrmn&title=Public-Procurement-And-Infrastructure-Governance
- OECD (2020b): *Public Integrity for an Effective COVID-19 Response and Recovery*. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/public-integrity-for-an-effective-covid-19-response-and-recovery-a5c35d8c/>
- Pulay Gyula (2014): A korruptió megelőzése a szervezeti integritás megerősítése által. *Pénzügyi Szemle*, 56,2: 151-166. https://www.asz.hu/storage/files/files/penzugyiszemle/2014/pulay_2014_2.pdf?download=true
- Sanchez-Graells, A. (2020): Procurement in the time of COVID-19. *Northern Ireland Legal Quarterly*, 71,1. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3570154>
- UNODC (2020): *Guidelines on Prevention of Corruption during the Covid-19 Pandemic*. www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2020/2020.06.24-Guidelines_on_Prevention_of_Corruption_v-final.pdf
- Vargha Bálint – Kovács Tamás – Dávid Gábor (2021): *Táv munka otthoni munkavégzés lehetőségei kockázatok. Az Állami Számvevőszék elemzése*. https://www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2021/tavmunka_20210108.pdf?ct-id=1307
- World Bank (1997): *Helping Countries Combat Corruption, The Role of the World Bank*. (pp. 8) <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corruptn.pdf>