

Pulay Gyula

A közszolgáltatásokkal szembeni elvárások teljesítése szervezeti integritással

Az állam a közszolgáltatások általános hozzáférhetőségére törekszik. Következésképpen a közszolgáltatások szabályozása társadalmi elvárásokat, követendő értékeket is fogalmaz meg a közszolgáltató szervezetekkel szemben. Ezen elvárásoknak akkor tudnak megfelelni, ha szabálykövetéstől továbblépnek az értékkövetésig, azaz megteremtik szervezeti integritásukat. A cikk felvázolja az alkotmányos szabályozástól a szervezeti integritásig tartó folyamatot, majd – a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok és a víziközmű társaságok példáján keresztül – bemutatja a szervezeti integritás kiépítésének gyakorlati tapasztalatait is.

Kulcsszavak: integritás, antikorrupció, megfelelés, gazdasági jog, közintézmény, közszolgáltatás.

Jelkód: K420, H830, G220 A2

1. Bevezető

A piacgazdaságokban a termékek és szolgáltatások meghatározó részének termelését és elosztását a piaci mechanizmus szabályozza, azaz kereslet és kínálat a piaci (szabad) ármeghatározásokon keresztül közeledik, alkalmazkodik egymáshoz. Az állam az árak alakulását nem akarja befolyásolni, szabályozó szerepe a tisztességes piaci verseny feltételeinek megteremtésére irányul, és azon nem terjeszkedik túl.

A mai modern gazdaságokban azonban számos olyan szolgáltatás létezik, amelyeknek az elosztása nem tisztán piaci mechanizmusok révén megy végbe, hanem az állam fontos szerepet játszik a kínálat és az árak alakításában. Az állami szerepvállalás a piaci mechanizmus egyes elemeinek befolyásolásától (például az áralkuláció szabályozása, árplafon meghatározása) egészen odáig terjedhet, hogy az állam a piaci mechanizmust teljesen kikapcsolja, és a szolgáltatás előállításáról saját szervezeti útján maga gondoskodik az ún. bürokratikus koordináció révén.

A piaci mechanizmus állami befolyásolásának vagy teljes helyettesítésének az az oka, hogy a piaci mechanizmus az adott szolgáltatás esetében nem képes a szolgáltatás előállítását és elosztását úgy szabályozni, hogy az a társadalom számára optimálisnak tartott megoldást eredményezzen. Ezt nevezi a közgazdaságtan piaci kudarcnak, aminek számos okát nevezi meg. Ezek felsorolásával e cikk keretében nem foglalkozunk, csupán azt emeljük ki, hogy vannak olyan szolgáltatások, amelyek esetében a modern társadalmak nem fogadják el tagjaik szolgáltatásból való részesedésének azt a mennyiségét és minőségét, amely a piaci mechanizmus révén feltételezhetően kialakulna. A társadalmi értékítélettel leginkább az ellentétes, ha a szolgáltatás piaci elosztása nem biztosítja azt, hogy alapvető szolgáltatásokhoz a társadalom minden tagja hozzáférjen. Ennek mértéke tekintetében megkülönböztethetjük az általános hozzáférést és az egyenlő hozzáférést. Az előbbi azt jelenti, hogy a szolgáltatáshoz a szükséges minimális mértékben mindenki hozzáfér, de nem feltétlenül egyenlő mértékben. Egyenlő hozzáférés esetében viszont a szolgáltatás felhasználói egyenlő eséllyel jutnak hozzá a számukra megfelelő szintű szolgáltatáshoz.

Időben és térben változik, hogy egy társadalom mit tekint alapvető szolgáltatásnak (pl.: a XIX. század végén a négy osztályos elemi oktatás megteremtése számított óriási társadalmi vívmánynak. Ma természetesnek tartjuk, hogy a középfokú oktatáshoz is mindenki ingyenesen hozzáférhessen. Az Európai Unió és tagállamai pedig már célul tűzték ki a szélessávú internet-hálózathoz való általános hozzáférést is). Alaptörvényünk általános érvénnyel mondja ki, hogy Magyarország törekszik arra, hogy a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára

biztosítsa¹⁰. Az Alaptörvény művelődéshez való jog¹¹ és a testi és lelki egészséghez való jog¹² kapcsán sorol fel olyan közszolgáltatásokat (közművelődés, közoktatás ivóvíz-ellátás, egészségügyi ellátás), amelyek esetében az általános hozzáférést alapvető jognak tartja. Más szolgáltatások esetén a rájuk vonatkozó külön törvények mondják ki az általános vagy egyenlő hozzáférés követelményét.

A felsoroltakból is jól látható, hogy vannak olyan szolgáltatások, amelyek előállításánál és elosztásánál érvényesülniük kell a társadalom által elvárt, magas szintű jogszabályokban rögzített követelményeknek. Közgazdasági értelemben e szolgáltatásokat nevezhetjük közösségi érdekű szolgáltatásoknak, azaz közszolgáltatásoknak, szemben azokkal a piaci szolgáltatásokkal, amelyeknek az esetében a társadalom elfogadja, hogy az azokból való részesülést a kereslet és kínálat törvényszerűségei alakítsák a piaci mechanizmuson keresztül.

Logikailag ezt követi annak eldöntése, hogy a közszolgáltatással szembeni társadalmi elvárásokat milyen eszközökkel lehet leginkább érvényesíteni¹³. Az állam (az állam különböző szervei) mint:

- szabályozó,
- megrendelő,
- finanszírozó (támogató),
- termelő,
- elosztó,
- engedélyező,
- ellenőrző, felügyelő

tehet azért, hogy a szolgáltatás előállítása és elosztása megfeleljen a társadalmi igényeknek.

Szabályozóként, megrendelőként és finanszírozóként az állam meghatározhatja a közszolgáltatás előállításával és elosztásával kapcsolatos követelményeket. Termelőként és elosztóként viszont magának az ezt végző állami szervezetnek kell eleget tennie a szolgáltatással szembeni követelményeknek. Ebben az esetben az állam szerepe kettéválik. Egyfelől, az állam létrehozza a közszolgáltatást előállító, elosztó gazdálkodó szervezetet vagy költségvetési szervet, másfelől ezáltal alapítói, tulajdonosi (fenntartói) szerepbe kerül, és mint ilyen is tud elvárásokat, követelményeket megfogalmazni és érvényesíteni.

Az állam engedélyező szerepében biztosíthatja, hogy a közszolgáltatás megszervezésére a jogszabályi követelményeknek megfelelően kerüljön sor. Ellenőrző, felügyelő funkciója révén az állam nyomon követheti a követelmények teljesítését, lépéseket tehet azok kikényszerítésére, illetve a teljesítés elmaradásának szankcionálására.

Összefoglalva, az állam, mint szabályozó, megrendelő, finanszírozó, és mint fenntartó és tulajdonos fogalmazhat meg és érvényesíthet követelményeket a közszolgáltatásokkal, illetve az azokat előállító, elosztó szervezetekkel szemben. E szervezeteknek tehát közvetlenül nem az általuk nyújtott szolgáltatások felhasználói igényeinek kell megfelelniük, hanem annak az elvárás rendszernek, amit az állam különböző szerepeiben közvetít feléjük. Jó példázza ezt, hogy a közszolgáltató szervezet és a felhasználók közötti szerződés tartalmát döntő mértékben az ún. általános szerződési feltételek határozzák meg, ezek tartalmát pedig a jogszabályi előírások. Közvetetten – természetesen – megjelennek a fogyasztói elvárások is, mivel az állami elvárás rendszernek általában része az is, hogy a közszolgáltatások a felhasználók igényeinek is feleljenek meg, például a közszolgáltató szervezetek működtessenek fogyasztói tájékoztatási rendszert, panaszkézelési rendszert, mérjék fel a szolgáltatás felhasználóinak az elégedettségét.

A továbbiakban a fent felvázolt elvárás rendszert tekintjük át, de már nem az állam, hanem a közszolgáltatást nyújtó szervezet szempontjából.

¹⁰ Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdés

¹¹ Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdés

¹² XX. cikk (1) bekezdés

¹³ Ezt az összefüggést azzal a szemlélettel szemben hangsúlyozzuk, amely egy szolgáltatást aszerint sorol a közszolgáltatások közé, hogy azt közintézmény vagy közösségi tulajdonban álló szervezet nyújtja.

2. A közszolgáltatást nyújtó szervezetekkel szembeni elvárások rendszerezése

A közszolgáltatásokat nyújtó gazdálkodó szervezetek, illetve költségvetési intézmények tevékenységével szemben rendkívül sok elvárás fogalmazódik meg. Ezek áttekinthetővé tétele érdekében célszerű az elvárásokat rendszerezni aszerint, hogy az elvárást mi vagy ki határozza meg, illetve, hogy az elvárás min alapszik. Az 1. táblázatban összefoglaltuk ezt a rendszert, és a táblázat egyes kockáiba bejelöltük, hogy az elvárások különböző indokaihoz az elvárások meghatározásának milyen szintjei tartoznak.

1. táblázat: A közszolgáltatásokkal szembeni elvárások rendszere az elvárás meghatározója és indoka szerint

Az elvárás meghatározója	Az elvárás indoka			
	közszolgáltatás, általános érdekű szolgáltatás nyújtása	közpénz felhasználása	köztulajdon használata	egyéb közérdek
Alaptörvény	x	x	x	x
Hazai jogszabályok	x	x	x	x
EU szabályozás	x	x		x
Tulajdonos/Irányító szerv			x	x
Közszolgáltatás/ közfeladat ellátásáért felelős szerv	x			x
Közfinanszírozó szerv		x		x
Fogyasztók, ügyfelek, vevők	x			x
Egyéb érdekelt	x	x	x	x
Közszolgáltatást nyújtó szervezet	x	x	x	x

Forrás: Saját szerkesztés

A táblázatból látható, hogy az elvárások összetettségét két tényező okozza. Az első, hogy magukkal a közszolgáltatásokkal szemben is több szinten támasztanak elvárásokat. A másik, hogy a közszolgáltatások nyújtása igen gyakran közpénzek felhasználásával, köztulajdon használatával valósul meg, és ezzel összefüggésben is többlet elvárásoknak kell a közszolgáltatások nyújtóinak megfelelniük. Arról sem feledkezhetünk meg, hogy a közszolgáltatók nyújtása érint más közérdekeket is (például klímavédelem, vízminőség-védelem, nemzetbiztonság), és ez fokozott elvárásokat támaszt közszolgáltatásokat nyújtó szervezetekkel szemben.

A táblázat szóhasználata révén érzékeltet egy további, az elvárás rendszer összetettségét növelő körülményt is. Azt, hogy magának a közszolgáltatás fogalmának a meghatározása sem egyértelmű. A magyar szabályozásban a közszolgáltatók nyújtása és a közfeladatok ellátása fogalmak keverednek. Az uniós szabályozás pedig az általános érdekű szolgáltatás kifejezést használja olyan szolgáltatások esetében, amelyek a magyar terminológia szerint közszolgáltatásnak vagy közfeladat-ellátásnak minősülnek. Ezért a táblázatban egyaránt használjuk a közszolgáltatás nyújtása és az általános érdekű szolgáltatás kifejezéseket.

Még tovább bonyolítja a helyzetet, hogy az elvárás rendszer egyes elemei között átfedések is vannak. Például a közszolgáltatás nyújtásáért felelős szerv (egy önkormányzat vagy egy minisztérium) gyakran tulajdonosi jogokat is gyakorol a közszolgáltatást ténylegesen nyújtó gazdasági társaság felett, és részben vagy egészben finanszírozza is a közszolgáltatást. A szabályozás

komplexitására egy másik példát az uniós szabályozás területéről említhetünk, amely a közszolgáltatások versenyszabályait eltérő módon állapítja meg aszerint, hogy a közszolgáltatást a közszolgáltatás nyújtásáért felelős szerv a tulajdonában (meghatározó irányítása alatt) álló szervezet útján szervezi meg, vagy külső szolgáltatóktól vásárolja meg.

E cikk keretei között valamennyi elvárással nem tudunk foglalkozni, hanem csak a szabályozás (Alaptörvény, hazai törvények, uniós szabályok) által megfogalmazott általános elvárásokat tekintjük át.

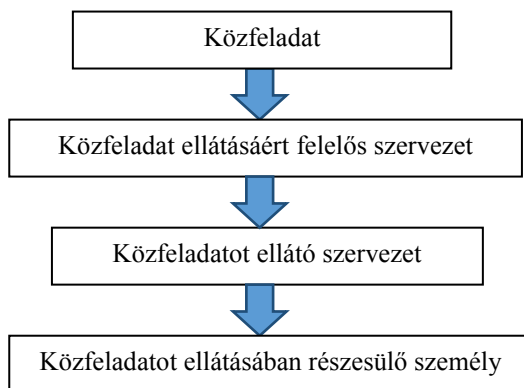
3. A közszolgáltatásokkal szemben az Alaptörvényben és az egyéb hazai törvényekben meghatározott általános elvárások

Az Alaptörvény a közszolgáltatás szót két helyen használja. A XXII. cikk (1) bekezdése kimondja: Magyarország törekszik arra, hogy a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa”. XXVI. cikk pedig arról rendelkezik, hogy az állam – többek között – a közszolgáltatások színvonalának emelése, érdekében törekszik az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására. Témánk szempontjából mindkettőnek nagy jelentősége van, mivel az első a közszolgáltatásokhoz való általános¹⁴ hozzáférés elvét mondja ki, a másik pedig – némileg implicit módon – a közszolgáltatások színvonala folyamatos emelésének a követelményét fogalmazza meg.

Az Alaptörvény általános rendelkezéseiből következik, hogy a közszolgáltatásokról elsődlegesen a Kormánynak, illetve a helyi önkormányzatoknak kell gondoskodniuk. Az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdése értelmében ugyanis a „Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe.” Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése értelmében a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek, következésképpen a helyi szinten nyújtható közszolgáltatások széles köréről nekik kell gondoskodniuk. Törvények tételesen meghatározzák, hogy melyek a kötelező önkormányzati feladatként megszervezendő közszolgáltatások. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdése 21, a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatot sorol fel. Ugyanezen § (2) bekezdése pedig rögzíti, hogy törvény a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó más helyi önkormányzati feladatot is megállapíthat.

Az állami szervek és a helyi önkormányzatok alapvető rendeltetése az, hogy ellássák a közfeladatokat, illetve gondoskodjanak azok ellátásáról. A közfeladatokat két csoportra lehet bontani: közhatalmi feladatokra (pl. rendvédelem, honvédelem, jogalkotás, büntetés-végrehajtás), és azokra a lakosság széles köre részére nyújtott ellátásokra, amelyek nem minősülnek az állam, illetve az önkormányzat egyoldalú közhatalmi aktusának. Ez az elhatárolás nem mindig fekete-fehér, mivel vannak olyan tevékenységek, amelyeknek közhatalmi és közszolgáltatási jellege egyaránt van. Ilyen például a különböző okmányok (jogosítvány, útlevel) kiadása. A közszolgáltatások olyan a közösség részére, közfeladat ellátása érdekében nyújtott szolgáltatások, amelyek nem tartoznak a közhatalmi tevékenységek körébe. A közfeladatok ellátásának általános sémáját az 1. ábra szemlélteti.

¹⁴ Figyelemreméltó, hogy az Alaptörvény szövege az uniós modellben használt általános hozzáférést és nem az egyenlő hozzáférés követelményét fogalmazza meg.



1. ábra: A közfeladat ellátás általános sémája

Forrás: saját szerkesztés

A közfeladat fogalmát az Államháztartásról szóló 2011. évi CXCV, törvény (a továbbiakban: Áht.) 3/A. §-ának (1) bekezdése határozza meg, a következőképpen:

„(1) Közfeladat a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat.” Ezt követően ugyanezen § (2) és (3) bekezdése rendelkezik a közfeladat ellátásának a lehetséges módozatairól is. Eszerint a közfeladat ellátásáról való gondoskodásnak két módja van. Az egyik mód az, hogy a közfeladat ellátásáról gondoskodni köteles állami szerv vagy helyi önkormányzat költségvetési szervet alapít, az alapító okiratban a költségvetési szerv alapfeladataként határozza meg az adott közfeladat (pl. általános iskolai oktatás) ellátását, majd működteti ezt a költségvetési szervet. A költségvetési szerv alapításának és

A másik mód az, hogy a közfeladatról gondoskodni köteles szervezet a közfeladat ellátásával az államháztartáson kívül működő szervezetet bíz meg, és a közfeladat ellátáshoz szükséges pénzügyi fedezetet részben vagy egészben biztosítja a számára. Ennek szabályait az Áht. nem részletezi, hanem más jogszabályokra utal. Ebből és a közfeladat Áht. szerinti definíciójából is az következik, hogy ha a közfeladat ellátásával, és ezen belül a közszolgáltatások nyújtásával kapcsolatos elvárásokat keressük, akkor vizsgálódásainkat azoknak a jogszabályoknak az elemzésével célszerű folytatnunk, amelyek a közszolgáltatás nyújtásával ellátható közfeladatokat szabályozzák.

A közszolgáltatások jogi szabályozás a következő szintjét azok a törvények jelentik, amelyek a közszolgáltatások egy bizonyos körére vonatkozóan fogalmazzák meg előírásokat. Szinte minden közszolgáltatásra vonatkozóan létezik legalább egy törvény, amely szabályozza az adott közszolgáltatás nyújtásának az alapvető feltételeit, illetve magának a közszolgáltatásnak a tartalmát, jellemzőit. A törvényi szintű részletes szabályozás alól azok a helyi közügynek minősíthető közszolgáltatások (pl. közterületek fenntartása) jelentenek kivételt, amelyek esetén a jogi szabályozás helyi önkormányzati rendeletek révén valósul meg. Az ilyen közszolgáltatások köre azonban nagyon szűk, mivel még a helyi önkormányzatok felelősségi körébe tartozó közszolgáltatások esetében is az az általános, hogy van egy kerettörvény, és az önkormányzatoknak e törvényi keretek között kell saját rendeleti szabályozásukat megalkotniuk. Jó példa erre a távhőszolgáltatásról szóló törvény¹⁵, amely részletesen szabályozza a távhőszolgáltatással kapcsolatos alapelveket, fogalmakat, közigazgatási jogköröket, majd a települési önkormányzatokat kötelezi a feladat ellátására, és egyúttal előírja számukra, hogy milyen témakörökben, milyen elvek szerint hozzanak önkormányzati rendeletet.

¹⁵ 2005. évi XVIII. törvény a távhőszolgáltatásról

4. Az uniós szabályozás szerinti elvárások

A közszolgáltatás kifejezés helyett az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (EUMSZ)¹⁶ több helyen az általános gazdasági érdekű szolgáltatás kifejezést használja, anélkül, hogy pontosan definiálná a fogalmat. Az EUMSZ 14 cikke értelmében az Unió és a tagállamok saját hatáskörükben és a Szerződések alkalmazási körén belül gondoskodnak arról, hogy általános gazdasági érdekű szolgáltatások olyan – így különösen gazdasági és pénzügyi – elvek alapján és feltételek mellett működjenek, amelyek lehetővé teszik rendeltetésük teljesítését.

Az uniós szabályozás az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozik, az általános nem gazdasági jellegű szolgáltatásokra nem. Az uniós szabályozás a tagállamok hatáskörébe utalja annak meghatározását, hogy milyen szolgáltatások tartoznak az általános érdekű szolgáltatások körébe, és ezen belül mely szolgáltatások minősülnek gazdasági, illetve nem gazdasági jellegűnek.

Az uniós szabályozás logikája az, hogy vannak vállalkozások, amelyek ügyfeleik számára díjfizetés ellenében gazdasági szolgáltatásokat nyújtanak. A piaci mechanizmus azonban nem biztosítja azt, hogy e szolgáltatásokhoz minden ember hozzájusson. Ha viszont ezek ún. általános érdekű gazdasági szolgáltatások (pl. ivóvíz-ellátás, alapvető postai szolgáltatások, közösségi közlekedés), akkor azokhoz minden embernek hozzá kellene férnie, következésképpen indokolt, hogy az állam közbeavatkozzon a szolgáltatás általános hozzáférhetősége érdekében.

A szolgáltatás általános elérhetőségének a gyakorlatban három fő akadályja van:

- a szolgáltatás nyújtásához szükséges infrastruktúra nem hálózta be az ellátandó terület egészét,
- a szolgáltatás körülményei a lakosság egyes csoportjainak a speciális szükségleteit nem veszik figyelembe (itt elsősorban a fogyatékkal élő személyekre gondolhatunk, de egyes szolgáltatások esetében a nemzeti kisebbségek igénybevételi lehetőségei is korlátozottak, ha saját anyanyelvükön nem kapnak tájékoztatást),
- a szolgáltatás normál piaci ára nem megfizethető a lakosság egyes csoportjai számára.

Következésképpen az uniós szabályok elsősorban olyan előírásokat tartalmaznak, amelyek célja a felsorolt hozzáférési akadályok leküzdése. A szabályozás két központi eleme az általános gazdasági érdekű szolgáltatás ellátásért felelős ún. illetékes hatóság, illetve a közszolgáltatási kötelezettség. Ez utóbbi szükségessége nyilvánvaló, hiszen ha normál piaci körülmények esetén a szolgáltatás nem lesz elérhető az ezt igénylő potenciális felhasználók egyes csoportjai (pl. a távoli településen élők, a mozgásukban korlátozottak) számára, akkor nem piaci eszközökkel, azaz a szolgáltatási kötelezettség előírásával lehet kikényszeríteni, hogy a szolgáltatás minden érintett számára hozzáférhető legyen.

Az illetékes hatóság – ami lehet egy állami szerv vagy egy helyi önkormányzat – a felelős azért, hogy az általános szolgáltatások minden érintetthez eljussanak. E feladat teljesítésének két alapvető modellje létezik: a piaci és a közjogi. A piaci (vagy jogi szempontból polgári jogias) modell szerint az illetékes hatóság nyílt verseny keretében kiválasztja a szolgáltatás nyújtó szervezetet (szervezeteket), és szerződést köt velük, amelyben a szerződő fél vállalja a szerződésben foglalt szolgáltatási kötelezettség teljesítését a szerződésben meghatározott ellentételezés fejében. A megoldási lehetőségek másik végletét a teljesen közjogias modell jelenti, amelyben az illetékes hatóság létrehoz vagy kijelöl egy szolgáltató szervezetet és azt – a szervezet feletti irányítási jogkörénél fogva – kötelezi szolgáltatás nyújtására. A jogi szabályozásban és a gyakorlatban e két modell számos kombinációja létezik, amelyekben különböző módokon és arányokban ötvöződik a közjogi és a polgári jogi (szerződéses) eszközök alkalmazása.

Az egyedi kiválasztásból adódóan a közszolgáltatást nyújtó szervezet általában monopolhelyzetbe kerül, vagy csak kevés számú versenytárral kell versenyeznie. Következésképpen nem érvényesül a szabad piaci versenynek az árakat optimalizáló (csökkentő) hatása, valamint a

¹⁶Az Európai Unió egyik alapszerződése

vevők meghódítására irányuló törekvés. Ennek következtében a szabályozásban nagy hangsúlyt kap az árak meghatározása és a fogyasztók védelme. Az árak meghatározásánál két szempont érvényesül. Az egyik szempont az, hogy az árak a monopolpiacokra jellemző extraprofitot ne tartalmazzanak, és arra kényszerítsék a szolgáltatót, hogy a költségek csökkentését (ennek oka lehet a technológiai fejlődés hatása vagy a világpiacon nyersanyag árak csökkentése) az árak mérséklésével kövessék. E szempont érvényesítése érdekében általában a hatósági árképzés valamilyen formáját alkalmazzák, amelynek lényege a költségek rendszeres felülvizsgálta és az ésszerű mértékű nyereség meg állapítása.

A másik szempont az, hogy a közszolgáltatás ára (díja) megfizethető legyen valamennyi, a közszolgáltatást igénylő lakossági csoport számára. Ez három probléma megoldását feltételezi.

- a) Az egyik akkor jelentkezik, ha a közszolgáltatás költségei túl magasak ahhoz, hogy abból piaci áron a lakosság a számára szükségesnek tartott mennyiséget megvegye. Ilyenek például az egészségügyi szolgáltatások, de ez jellemzi a személyszállítási szolgáltatások jelentős részét is. Ilyen esetben a felhasználók által a közszolgáltatásért fizetendő árat általános jelleggel és tartósan el kell téríteni a közszolgáltatás költségeitől, és a különbözetet a szolgáltató részére közpénzből kell megfizetni.
- b) A másik probléma az, amikor a közszolgáltatás költségei azért nőnek meg, mert a szolgáltatást olyan helyekre is el kell juttatni, ahol a szolgáltatás fajlagos költségei az átlagot lényegesen meghaladják, illetve amikor a szolgáltatásnak speciális igényeket kell kielégítenie (pl. akadálymentesítés). Ilyen esetekben két megoldás létezik a magasabb költségek árból történő kiszűrésére. Az egyik a költségnövekmény szétterítése a teljes szolgáltatásra, a másik a többletköltségek ellentételezése a közszolgáltatás megrendelője (finanszírozója) részéről.
- c) A harmadik probléma az, amikor a lakosság hátrányosabb helyzetű csoportjai (pl. nagycsaládosok, nyugdíjasok, munkanélküliek) nem tudják a közszolgáltatás számukra szükséges mértékét megfizetni. Ilyenkor speciális kedvezményekkel (pl. tanuló bérlet, nyugdíjas jegy, nagycsaládosok utazási kedvezménye) vagy az érintettek célzott támogatásával (pl. lakhatási támogatás) lehet elősegíteni a szolgáltatás szükséges mértékű igénybevetelét.

A fentiekből következően az állami beavatkozás alapvetően két tevékenységet jelenthet: a szolgáltatás nyújtására vonatkozó kötelezettség előírását (ideértve a különböző mennyiségi és minőségi paraméterek meghatározását is), illetve a tevékenység állami (önkormányzati) támogatását, addig a mértékig, amire a díjbevételek már nem nyújtanak fedezetet.

A fentiekkel összhangban az uniós szabályozás szerint az illetékes hatóságnak az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásával egy vagy több vállalkozást kell megbíznia. Az erre vonatkozó aktusban vagy az aktusokban legalább a következőket kell meghatározni:

- a közszolgáltatási kötelezettségek tartalma és időtartama;
- a vállalkozás, és adott esetben az érintett terület;
- bármilyen olyan kizárólagos vagy speciális jog jellege, amellyel a szóban forgó hatóság a vállalkozást megbízta;
- az ellentételezés kiszámításának, ellenőrzésének és felülvizsgálatának paraméterei; valamint
- a túlkompenzáció elkerülésére és visszafizettetésére hozott intézkedések.

A közszolgáltatók monopolhelyezete másik említett negatív következménye az, hogy nem kell „meghódítaniuk” a fogyasztókat, azaz minden erejükkel a fogyasztók igényeinek a maradéktalan kielégítésére koncentrálniuk. Ezt a hiányosságot szintén szabályozással kell pótolni. Az ezt a célt szolgáló szabályozás egyik fontos eleme a közszolgáltatás mennyiségi és minőségi paramétereinek részletes előírása, és az előírások betartásának ellenőrzése. Gyakori megoldás, hogy a közszolgáltatás megkezdése előtt a szolgáltatónak működési engedélyt kell kérnie, azt bizonyítva, hogy a szolgáltatás minden előírásának megfelelő feltételekkel rendelkezik.

A szabályozás másik fontos elemét a fogyasztóvédelmi előírások beépítése jelenti. Ezek részletesen szabályozzák a szolgáltató tájékoztatási kötelezettségét, a fogyasztói reklamációk fogadásának és kezelésének a rendjét, valamint a fogyasztóvédelem intézményeit. Gyakori megoldás, hogy a szabályozó hatóság egyben fogyasztóvédelmi hatóságként is működik, azaz a fogyasztók

panaszaikkal végső soron ehhez a hatósághoz fordulhatnak, és első fokon tőle várhatnak jogorvoslatot.

Az uniós – és ennek nyomán a tagállami – szabályozásban több közszolgáltatás esetén megjelenik egy harmadik szereplő, nevezetesen a szabályozó, ellenőrző hatóság is, amely megalkotja a részletszabályokat, szabályozza vagy jóváhagyja a közszolgáltatás során alkalmazott árakat (díjakat), működési (üzemeltetési, közszolgáltatási) engedélyt ad ki, ellenőrzi a közszolgáltatással kapcsolatos követelmények teljesítését, szabálytalanság esetén bírságot, elősegíti a fogyasztók védelmét. E rendkívül sokszínű jogkörök telepítésére is különbözőképpen kerülhet sor. A legkoncentráltabb megoldás az, amikor ezeket a jogköröket a közszolgáltatásért felelős ún. illetékes hatóság látja el. Erre leginkább helyi szintű általános érdekű szolgáltatások esetén van mód, amikor a helyi önkormányzat az összes jogkör gyakorlója. Gyakoribb azonban az a megoldás, amikor az illetékes hatóság és a szabályozó hatóság különálló szervezet, sőt a különböző szabályozási, hatósági jogkörök is megoszlanak több szervezet között.

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások szabályozására az a jellemző, hogy létezik egy uniós jogszabály, amelyet rendelet esetében a tagállamoknak közvetlenül alkalmazniuk kell, irányelv esetében pedig az abban foglaltakat be kell építeniük a nemzeti szabályozásba. Következésképpen nagy a jelentősége annak, hogy az uniós szabályozás közvetlenül vagy közvetve milyen követelményeket állít az általános gazdasági érdekű szolgáltatások elé. A közszolgáltató szervezetek általában nem közvetlenül¹⁷ szembesülnek az uniós elvárásokkal, hanem közvetetten a magyar jogszabályokon, az illetékes hatósággal kötött szerződésben foglaltakon és a szabályozó hatóság előírásain keresztül. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az uniós szabályokat a szolgáltatóknak nem kell figyelemmel kísérniük. Uniós szabályozás esetén ugyanis a fogyasztók, a versenytársak az Európai Unió Bíróságához fordulhatnak, ha azt tapasztalják, hogy az uniós szabályozás nem érvényesül, és ebből hátrányuk származik. Az Európai Bizottság is kifogásolhatja az uniós előírásoknak nem megfelelő magyar megoldásokat, amelyeknek a megváltoztatása a szolgáltató szervezet számára is veszteséget jelenthet. Gyakori például, hogy a pénzügyi ellentételezés mértékét kifogásolja a Bizottság, és ha neki lesz igaza, akkor túlzottnak ítélt támogatást a szolgáltató szervezetnek kell visszafizetnie.

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak, azaz az uniós jog egy sajátos fogalmának az ismertetése azért időszerű, mert az új Polgári Törvénykönyv¹⁸ (Ptk.) a közszolgáltatási szerződés fogalmát az uniós joghoz igazodva határozza meg. A Ptk. a közszolgáltatási szerződést a vállalkozói szerződések közé sorolja, és 6:256.§-a a közszolgáltatási szerződés tartalmát a következőképpen határozza meg:

„(1) Közszolgáltatási szerződés alapján a szolgáltató általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtására, a felhasználó díj fizetésére köteles.

(2) A szolgáltatót szerződéskötési kötelezettség terheli.

(3) A felhasználó a díjat havonta, utólag köteles megfizetni.”

Ezzel Magyarországon is teljessé vált az uniós modell alkalmazása az általános gazdasági érdekű szolgáltatások esetében¹⁹. A modellt a 2. ábra szemlélteti. A modellnek a legfontosabb elemei a következők:

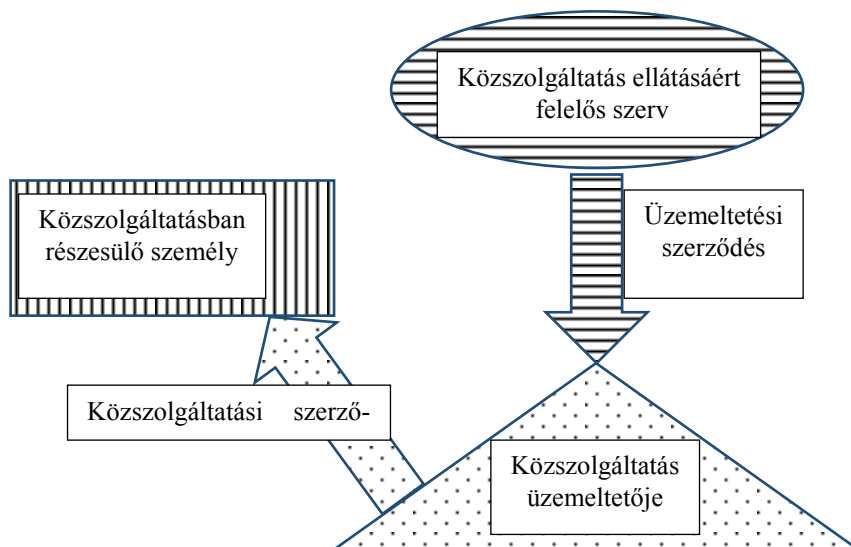
- a) a közszolgáltatás, közfeladat-ellátás megrendelése, és/vagy kötelezés a közszolgáltatás nyújtására,

¹⁷ Az uniós elvárások közvetlenül akkor alkalmazandóak, ha az adott általános gazdasági érdekű szolgáltatást uniós rendelet szabályozza. Például ez a helyzet a személyszállítási szolgáltatások esetében. Ugyanakkor e rendeletek is az a jellemző, hogy inkább a nemzeti hatóságok számára fogalmazznak meg olyan követelményeket, amelyeket nekik érvényesíteniük kell a közszolgáltatási szerződés megkötésekor, illetve a hatósági döntések során.

¹⁸A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény

¹⁹Az uniós jog által nem szabályozott közfeladatok ellátásához kapcsolódó szolgáltatások esetében továbbra is a hagyományos hazai modell szerinti szabályozás érvényesül.

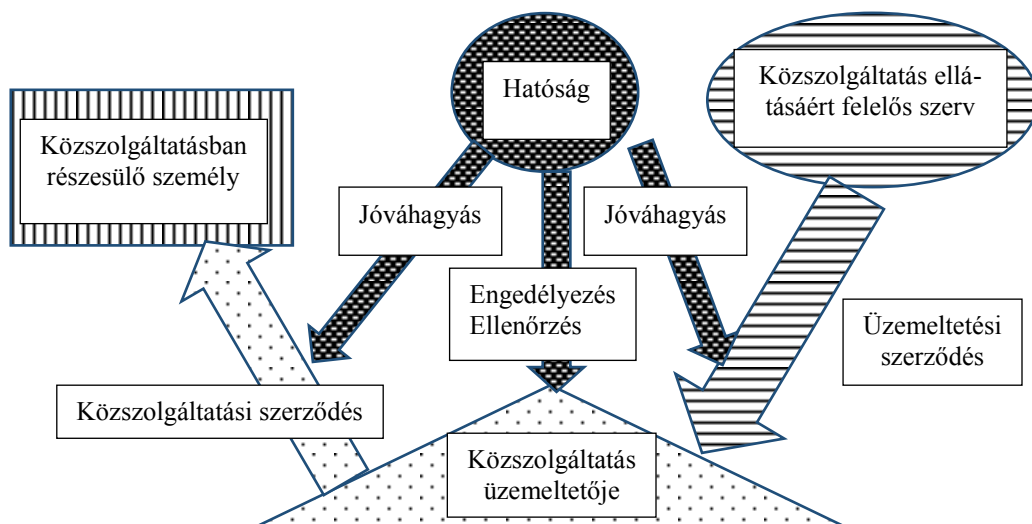
- b) a közfeladat ellátása, a közszolgáltatás (általános érdekű szolgáltatás) nyújtása mennyiségi és minőségi feltételeinek, követelményeinek a meghatározása, illetve azok teljesítésének ellenőrzése,
- c) a közfeladat, közszolgáltatás finanszírozása.



2. ábra: A közszolgáltatások nyújtásának alapmodellje

Forrás: Saját szerkesztés

A szabályozás nem mindig ilyen egyszerű. Gyakran előfordul, hogy abban még egy hatóság részt vesz, amely kiadja a közszolgáltató működési engedélyét, engedélyezi a közszolgáltatást, jóváhagyja a különböző szerződéseket, ellenőrzi a közszolgáltatót (3. ábra).



3. ábra: A közszolgáltatás szabályozásának modellje hatóság részvétele esetén

Forrás: Saját szerkesztés

5. A közszolgáltatások értéket közvetítő szabályozása

Az elmondottakból következik, hogy a közszolgáltatások szabályozása szükségképpen társadalmi elvárásokat, értékeket közvetít. Már az is egy értékválasztás, hogy az állam valamely szolgáltatást kivon a piaci mechanizmus hatálya alól, mivel ilyenkor az elosztásánál egy társadalmi értékítéletet kíván érvényesíteni (például azt, hogy az egészséges ivóvízhez a társadalom minden tagja jusson hozzá). További értékválasztást tükröz az is, hogy az állam egy közszolgáltatás esetében az általános hozzáférés vagy az egyenlő hozzáférés megvalósítására törekszik. Értékkrendjére figyelemmel dönt a szabályozó arról is, hogy a közszolgáltatásért fizetendő díjat milyen esetekben és milyen mértékben téríti el a szolgáltatásnak az önköltségi áratól.

Az uniós szabályozás ezeket az értékek explicit módon és részletesen tartalmazza, mivel a jogszabály preambuluma leírja, hogy a rendelet vagy irányelv megalkotására milyen megfontolások alapján, milyen alapelveket követve került sor és az egyes rendelkezéseknek mi a célja. A magyar jogszabályok preambuluma ennél szűkszavúbb, de – különösen a Magyarország Alaptörvényének kihirdetése óta – egyre inkább jellemző, hogy a törvények preambuluma kinyilvánítja azokat a célokat, amelyeket a jogalkotó a szabályozással elérni akar. Több törvény a szabályozás alapelveit, értékeit nem vagy nemcsak a preambulumban fogalmazza meg, hanem a törvény első néhány paragrafusában. Nézzünk néhány példát!

Az Alaptörvény kihirdetése után született, közszolgáltatásokra vonatkozó törvények közül háromnak a preambulumból emeljük ki a törvény célkitűzéseit.

A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény preambuluma az alábbi célokat fogalmazza meg:

- a víziközmű-szolgáltatással kapcsolatos alapvető jogok és kötelezettségek meghatározása,
- a nemzeti víziközmű-vagyon védelme,
- a víziközmű-szolgáltatási ágazatokban a fenntartható fejlődés,
- az ivóvízkincs kíméletét szolgáló célok teljesülése,
- a fogyasztóvédelem széles körű érvényesülését szolgáló víziközmű-szolgáltatási feltételek biztosítása,
- a mindezek megvalósítását biztosító, az objektív, átlátható és egyenlő bánásmód követelményének megfelelő szabályozás kialakítása, összhangban az Európai Unió e tárgykörökben érvényesülő követelményeivel.

A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény preambuluma a következő célokat rögzíti:

- a környezet és az emberi egészség védelme, a környezetterhelés mérséklése,
- a természeti erőforrásokkal való takarékos gazdálkodás,
- az erőforrás-felhasználás hatásainak csökkentése, hatékonyságának javítása,
- a hulladékképződés, illetve a képződő hulladék káros hatásainak megelőzése, mennyiségének és veszélyességének csökkentése,
- a használt termékek újrahasználata,
- a fogyasztási láncban szereplő anyagok termelési-fogyasztási körforgásban tartása,
- a hulladék minél nagyobb arányú anyagában történő hasznosítása, és a nem hasznosuló, vissza nem forgatható hulladék környezetkímélő ártalmatlanítása.

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény preambuluma az alábbi célokat rögzíti:

- a felnővekvő nemzedékek hazafias nevelése és minőségi oktatása,
- a művelődéshez való jog, a nemzetiségek anyanyelvi oktatáshoz való jogának megvalósítása,
- a köznevelés résztvevői kötelességeinek és jogainak meghatározása,
- a korszerű tudást biztosító köznevelési rendszer irányítása és működtetése.

A felsorolt célokkal összhangban a törvények általában megfogalmazzák a közszolgáltatás nyújtásának az alapelveit is. Erre jó példa a fent említett köznevelési törvény. Ennek 1. § (2)-(3) bekezdése a köznevelés következő alapelveit fogalmazza meg:

- A köznevelés közszolgálat, amely a felnövekvő nemzedék érdekében a magyar társadalom hosszú távú fejlődésének feltételeit teremti meg,
- A köznevelés egészét a tudás, az igazságosság, a rend, a szabadság, a méltányosság, a szolidaritás erkölcsi és szellemi értékei, az egyenlő bánásmód, valamint a fenntartható fejlődésre és az egészséges életmódra nevelés határozzák meg.
- A köznevelés egyetemlegesen szolgálja a közjót és a mások jogait tiszteletben tartó egyéni célokat.
- A nevelési-oktatási intézmények pedagógiai kultúráját az egyéni bánásmódra való törekvés, a gyermek, a tanuló elfogadása, a bizalom, a szeretet, az empátia, az életkornak megfelelő követelmények támasztása, a feladatok elvégzésének ellenőrzése és a gyermek, tanuló fejlődését biztosító sokoldalú, a követelményekhez igazodó értékelés jellemzi.

Az alapelvek megfogalmazására kiváló példa a víziközmű-szolgáltatásról szóló a 2011. évi CCIX. törvény is. Ennek 1. § (1) bekezdése az alábbi alapelveket rögzíti:

- a természeti erőforrások kíméletének elve,
- az ellátásbiztonság elve,
- az ellátási felelősség elve,
- a szolgáltatói felelősség elve,
- a szennyező fizet elve,
- a regionalitás elve,
- a szolidaritás elve,
- a költségmegtérülés elve,
- a legkisebb költség elve,
- a víziközművek együttműködtetésének elve,
- a keresztfinanszírozás tilalmának elve.

A közszolgáltató szervezetek szempontjából miért lényeges az, hogy az általuk nyújtott törvények nemcsak egyszerűen előírásokat tartalmaznak, hanem társadalmi elvárásokat fogalmaznak meg? Azért, mert a közszolgáltató szervezeteket azért hozták létre és/vagy azért kötöttek velük a közszolgáltatás biztosítására szerződést, hogy a társadalmi elvárásokat teljesítsék. A közszolgáltató szervezetekkel szemben tehát nemcsak az az elvárás, hogy a jogszabályokat tartsák be, azaz szabályosan működjenek, hanem az, hogy a társadalom elvárásait teljesítsék, a társadalmat szolgálják, azaz a közjót valósítsák meg a gazdaság egy adott területén. Lényeges különbség ez a piaci szolgáltatást nyújtó szervezetekkel szemben, amelyek saját céljaikat követik, a fogyasztók elvárásait teljesítik, de eközben be kell tartaniuk az állam által meghatározott szabályokat. Más kérdés, hogy a modern gazdaságban a piaci szolgáltatást nyújtó, magántulajdonú szervezetek is törekszenek társadalmi felelősségvállalásra, valamennyi a tevékenységük által érintett közösség (az ún. shareholder) elvárásainak a figyelembe vételére is.

A közszolgáltató szervezet a társadalmi elvárásoknak akkor tud leginkább megfelelni, ha nemcsak a szabálykövető, hanem értékkövető magatartást folytat, azaz betölti küldetését. Ez úgy lehetséges, ha megteremti és fenntartja szervezeti integritását. Ezért a következő fejezetben azt tárgyaljuk, hogy miként lehet a szervezeti integritást kialakítani és megszilárdítani.

6. Az integritásirányítási rendszer fogalma és felépítése

A magyar integritás szó a latin in-tangere kifejezésből származik, amelynek eredeti jelentése érintetlen, intakt, épp, romlatlan. Az integritás lényege ebben a mondatban foglalható össze: az vagyok, aminek lennem kell, azt teszem, amit tennem kell. Egy szervezet esetében azt jelenti, hogy azt teszi, amire létrehozták, úgy teszi, ahogy elvárják tőle, és beteljesíti a küldetését.

A közszolgáltató szervezetet azért hozták létre, illetve azért kötöttek vele szerződést a közszolgáltatás nyújtására, hogy a közszolgáltatást a jogszabályokban és a szerződésben foglaltaknak megfelelően biztosítsa. A közszolgáltató szervezet integritása sérül, ha a rábízott erőforrások egy

részét nem e célnak alárendelten, hanem magánérdekek mentén használja fel, engedi felhasználni. Az integritás két dimenzió mentén érvényesül:

- milyen módon védekezik a szervezet integritását fenyegető veszélyek, lényegében a helytelen dolgozói magatartás ellen?
- milyen módon válik értékkövetővé a szervezet működése?

Az integritáshoz mindkettő hozzátartozik. Sőt a kettő – bizonyos fokig – egymást feltételezi, hasonlóképpen a kertészkedéshez, ahol gyomlálni és metszeni, de ültetni és táplálni is kell a növényeket annak érdekében, hogy szép és gazdag legyen a kert.

A szervezeti integritást a veszélyek oldaláról megközelítve a szervezet integritása azt feltételezi, hogy megfelelő védelmet alakított ki a szervezet integritását veszélyeztető tényezőkkel szemben. A szervezeti integritás egyik jellemzője tehát a korrupciótól való mentesség, a korrupcióval szembeni ellenálló-képesség. További jellemzője a közvagyon védelme és a pazarlás elleni fellépés, illetve a védekezés minden olyan cselekedettel és viselkedéssel szemben, amely a szervezet integritását veszélyezteti. Ennek kapcsán meg kell jegyeznünk, hogy a fenti esetek gyakran nem egymástól elszigetelten, hanem egymással összefonódva, egymást erősítve léteznek.

Egy közszolgáltató szervezet integritásáról akkor beszélhetünk, ha vezetői, munkavállalói munkájuk során egyéni érdekeit nem érvényesítik a szervezet, és a szervezet által megvalósítandó cél elérésének a rovására. Ez azonban az integritásnak csak a szükséges, de általában nem elégséges feltétele. Itt jön be az integritásnak a második dimenziója, az hogy mit tesz a szervezet a közszolgáltatás értékközpontú megvalósítása érdekében, azaz miként teljesíti be a küldetését. Ebben a megközelítésben a szervezeti integritás azt jelenti, hogy a szervezet a jogszabályoknak megfelelően, a közszolgáltatással szembeni elvárásokat teljesítve, 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.

A legáltalánosabban elfogadott meghatározás szerint 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 jogszabályok betartása 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. Következésképpen a szervezeti integritás megerősítésének egy nagyon fontos eleme a szervezeti elveket és értékeket a dolgozók a maguk számára is követendőnek tartásuk, azok beépüljenek saját személyes értékrendjükbe.

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

Az integritáspolitikát a szervezet integritási céljainak és az azok elérését szolgáló eszközöknek az összefüggő rendszere. A szervezet integritási céljai alatt azt értjük, hogy a szervezet milyen alapelveket és célokat kíván követni és milyen helytelen magatartások kizárására törekszik. A közszolgáltató szervezet az értékrendjét maga fogalmazza meg, annak azonban összhangban kell lenniük a szervezetre vonatkozó jogszabályokban rögzített, valamint az alapítója, illetve a felette tulajdonosi jogok gyakorló szerv által meghatározott alapelvekkel és elvárásokkal. Az értékrendje megfogalmazása során a közszolgáltató szervezetnek egyfelől ezeket az elveket és el-

várásokat kell megszereznie, másfelől kiegészítheti azokat a feladata magas szintű ellátását elősegítő elvekkel és értékekkel. Ezek összerendezése alkotja a szervezet értékrendjét.

Korábban már példalózó jelleggel felsoroltuk azokat az alapelveket, értékeket, amelyeket a különböző közszolgáltatásokkal szemben a törvények megfogalmaznak. Nyilvánvaló, hogy egy közszolgáltató szervezetnek elsősorban azokat az elveket és értékeket kell követnie, amelyeket azok a törvények tartalmaznak, amelyek az általa nyújtott közszolgáltatást szabályozzák. Emellett azonban azt is figyelembe kell venni, hogy a közszolgáltatások finanszírozása részben vagy egészben közpénzből történik, következésképpen a közszolgáltató szervezet számára a követendő értékeket és alapelveket fogalmazzuk meg a közpénzek felhasználására vonatkozó, törvények is. Ilyen például az átláthatóság és a közélet tisztaságának az elve.

A közszolgáltató szervezet a leggyakrabban állami vagy/és önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaság. Következésképpen a közszolgáltató szervezet által megfogalmazott értékrendben hangsúlyosan meg kell jelennie azoknak az értékeknek, például a törvényességnek, a célszerűségnek és az eredményességnek, amelyeket a közvagyon hasznosító szervezetekre az Alaptörvény és az egyéb törvények előírnak.

Az értékrendbe beépítendő értékek második körét az alapító, illetve a tulajdonosi jogokat gyakorló szervezet által meghatározott alapelvek jelentik. (Ezek nem lehetnek ellentétesek a jogszabályokban rögzített alapelvekkel.) Itt csak egy példát említünk. A tulajdonosi jogok gyakorlója alapelveként fogalmazhatja meg, hogy a közszolgáltató szervezet – egy bizonyos értékhatár felett – csak olyan beszállítókkal köthet szerződést, amelyek maguk is eleget tesznek az átláthatóság alapkövetelményeknek. Ebben az esetben a közszolgáltató szervezet értékékként fogalmazza meg az átláthatóságot a szervezet egészére nézve. Természetesen ennek messzemenő következményei lesznek a közszolgáltató szervezet beszerzési tevékenységére nézve.

Az értékek harmadik körét a közszolgáltató szervezet maga határozhatja meg. Ismét egyetlen példát említünk, az összeférhetetlenség kizárását. Ennek alapeseteit jogszabályok rögzítik. Ezek azonban nem tartalmazzák az összes olyan esetet, amelyek megkérdőjelezzik a közszolgáltató szervezet valamely munkatársának az elfogulatlanságát. Következésképpen a közszolgáltató szervezetnek célszerű az elfogulatlanságot, mint alapértéket rögzítenie az értékrendszerében. Természetesen az azzal a következménnyel jár, hogy a közszolgáltató szervezetnek olyan eszközöket kell alkalmaznia, amelyek mind munkatársai, mind külső szakértői esetében nagymértékben biztosítják az elfogulatlan döntés-előkészítést és döntést.

Az integritáspolitikai céljainak megfogalmazása után kerülhet sor az integritáspolitikai eszköztárának meghatározására. Ennek során ki lehet alakítani olyan sajátos eszközöket, amelyek közvetlenül kapcsolódnak az integritáspolitikai valamely céljának megvalósításához. Ezek az eszközök alkotják az integritáspolitikai saját eszköztárát. Például, ha az elfogulatlanság az egyik alapértéke az integritáspolitikának, akkor be lehet vezetni egy elfogulatlansági nyilatkozatot, amelyben a közszolgáltató szervezet dolgozója, illetve külső szakértője arra vállal kötelezettséget, hogy bejelent minden olyan körülményt, amely akadályozza elfogulatlan munkavégzését, illetve az elfogultság látszatát keltheti. Másik példaként említhetjük egy integritási tanácsadó ki nevezését, akinek feladata az integritáspolitikai megvalósításának figyelemmel kísérése, segítése a szervezet minden szintjén.

Az integritáspolitikának azonban támaszkodnia kell a közszolgáltató szervezet más politikáinak keretében alkalmazott eszközökre is, illetve el kell érnie, hogy ezekben a politikák cél- és eszközszerében is hangsúlyosan jelen legyenek az integritáspolitikai által meghatározott értékek. Példaként a humánpolitikát és a beszerzési politikát említhetjük, mint az integritáspolitikai legfontosabb társpolitikáit. Az integritáspolitikai eredményes megvalósítása tehát a szervezet különböző szakpolitikáinak az összehangolását, ezek eszközeinek szinergiát eredményező működtetését igényli. Mindez spontán módon aligha érhető el. Ezért szükség van egy olyan integritásirányítási rendszer kialakítására, amely átlátható keretet teremt az integritáspolitikai megvalósítására. A továbbiakban egy ilyen integritásirányítási keretrendszert vázolunk fel.

7. Az integritásirányítás keretrendszere egy közszolgáltató szervezetben

Az integritásirányítási rendszer a szervezet irányítási és vezetési rendszere funkcionális alrendszere, amely a szervezet integritás alapú működésének megteremtésében részt vevő személyek és csoportok tevékenységének összehangolásával, a szervezet belső kontrollrendszeréhez illeszkedve biztosítja a szervezet integritását a szervezeti értékek, elvek, meghatározása, a követésükhöz szükséges útmutatás és tanácsadás, a megfelelés nyomon követése és szükség esetén kikényszerítése útján.²⁰

Integritásirányítási rendszer többféleképpen kialakítható. Kiindulópontunk az OECD által kidolgozott integritásirányítási keretrendszer²¹, ezt adaptáljuk a magyar viszonyokra. Az OECD javaslatát követve megkülönböztetjük (és az integritásirányítási rendszer első szintjeként kezeljük) az integritáspolitikai saját eszköztárat²² azoktól az eszközöktől, amelyek más politikákhoz tartoznak, de megfelelő kialakításuk és működtetésük az integritási célok megvalósulását nagyban elősegíti. Az OECD keretrendszere ezeket kiegészítő intézkedéseknek nevezi, és az integritásirányítási rendszer második szintjeként határozza meg. E cikk az integritásirányítás egyéb eszközeinek nevezi ezt a szintet. A keretrendszer sémáját a 2. táblázat mutatja be.

A továbbiakban csak az integritásirányítási rendszer első szintjével foglalkozunk részletesen, hiszen az integritásirányítás egyéb eszközeit az ezekkel az eszközökkel (pl. humánpolitika, közbeszerzés) foglalkozó tanulmányok kimerítő módon tárgyalják.

2. táblázat: A közszolgáltató szervezet integritásirányítási keretrendszerének sémája

Pillérek Szintek	1. pillér: integritás-kontrollok	2. pillér: integritást támogató eljárások	3. pillér: integritást koordináló szervezeti megoldások
Az integritásirányítási rendszer saját eszköztára	Pl.: küldetésnyilatkozat, magatartási kódex, etikai képzés, összeférhetlenség szabályozása.	Pl.: kockázatelemzési módszerek, a kontrollok értékelési eljárása, fejlesztési folyamatok.	Pl.: integritási tanácsadó, integritásértékelő bizottság.
Az irányítási rendszer egyéb eszközei	Közbeszerzési szabályok, dolgozók kiválasztására vonatkozó szabályok.	Pl.: Beszámoló, üzleti terv elfogadásának menete, felvételi eljárás.	Pl.: felügyelő bizottság, független könyvvizsgáló.

Forrás: saját szerkesztés

Az integritáspolitikai saját eszközei kapcsolódnak az integritásirányítási rendszer, alapvető funkcióihoz. Ezeket az integritásirányítási rendszer definíciója a következők szerint sorolta fel: a szervezeti értékek, elvek meghatározása, a követésükhöz szükséges útmutatás és tanácsadás, a megfelelés nyomon követése és szükség esetén kikényszerítése. Ennek alapján az integritáspolitikai saját eszközeinek tekinthetjük azokat a kontrollokat, eljárásokat és szervezeti megoldásokat, amelyek közvetlenül kapcsolódnak az integritáspolitikai alapvető funkcióihoz. Idesoroljuk:

- a szervezet integritását jelentő értékek, alapelvek meghatározásának eljárásrendjét és fórumait (például a dolgozók bevonásának módját az értékek meghatározásába);
- az értékek, alapelvek kinyilvánításának eszközeit (például küldetésnyilatkozat);
- az értékkövetést veszélyeztető tényezők feltárását (például kockázatelemzés);

²⁰ Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet 2.§ d) pontja figyelembevételével valamennyi szervezetre általánosított definíció.

²¹ Lásd OECD (2009). A keretrendszer fő vonásait az ÁSZ (2016) is ismerteti.

²² Az OECD terminológiája szerint ezek az ún. magintézkedések.

- az értékkövető magatartás megerősítését szolgáló kontrollok (például magatartási kódex, integritási képzés), eljárásokat (például ünnepélyes eskütétel), szervezeti megoldásokat (például fórumok az etikai dilemmák megvitatására);
- az értékeknek, elveknek megfelelő szervezeti működés és dolgozói magatartás nyomon követését szolgáló kontrollok (például „forró drót” az integritáértékek bejelentésére), eljárásokat (például közérdekű bejelentések kezelésének eljárásrendje), szervezeti megoldásokat (például az integritási helyzetet értékelő munkacsoport létrehozása);
- az értékkövető magatartás kikényszerítést szolgáló kontrollok (például összeférhetlenségi szabályok), eljárásokat (például etikai vétségek kivizsgálásának rendje), szervezeti megoldásokat (például etikai bizottság).

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

Erre tekintettel az integritáskontrolloknak két csoportját különböztethetjük meg. Az első csoportba tartoznak a szabályosságot szolgáló integritáskontrollok, a másodikba pedig azok, amelyek az értékek és elvek érvényesülését segítik elő. A szabályosságot szolgáló kontrollok kiépítését – például közbeszerzési szabály kidolgozását – általában jogszabályok kötelező erővel írják elő. Ezzel szemben az elvek és értékek követésére ösztönző szabályozások kiadására többnyire nem köteleznek jogszabályok. Bár az utóbbi időben ez is változik. Például számos intézménytípus esetében kötelező az etikai kódex megalkotása. Ha egy kontroll alkalmazását jogszabály kötelezően előírja, akkor ún. „kemény” integritáskontrollról beszélünk, ha a szabályozást (például egy magatartási kódexet) a szervezet önként vezette be, akkor pedig „lágy” integritáskontrollal van dolgunk²³.

A szervezeti integritásnak szükséges, de nem elégséges feltétele a szabályozottság, azaz a jogszabályokban előírt belső szabályzatok, nyilvántartások megléte, megfelelő minősége, aktualitása és gyakorlati alkalmazhatósága. Szükséges feltétel, mivel ezeknek a hiánya csökkenti a szervezet ellenálló-képességét a helytelen dolgozói magatartással szemben. Ugyanakkor nem elégséges feltétele. Elsősorban a „lágy” integritás kontrollok azok, amelyek megléte révén egy szervezet nemcsak a jogszabályok által előírtak szerint, azaz szabályosan működik, hanem a kinyilvánított elvei, értékei szerint tevékenykedik.

Az integritáspolitikai saját integritáskontrolljainak első csoportját a szervezet által követett értékek, alapelvek kinyilvánításának eszközei képezik. A szervezet értékrendje akkor van hatással a szervezet működésére, ha könnyen érthető, mindenki számára elérhető, mozgósító erejű formában kinyilvánítja a szervezet vezetését. Erre a leggyakrabban használt forma egy küldetésnyilatkozat megfogalmazása. Az értékrendet a szervezeti stratégia részeként is ki lehet nyilvánítani. A legfőbb értékek kinyilvánítására alkalmas forma lehet egy jelmondat megfogalmazása is. Az értékrendet kinyilvánító dokumentum nyilvánosságra hozatalához megfelelő fórum a szervezet honlapja, amelynek révén a szervezet partnerei is megismerhetik és megismerhetik a szervezet értékrendjét. Célszerű azonban az értékrendet nem elektronikus formában is hozzáférhetővé

²³ Az angol „soft control” kifejezést helyesebb „lágy” és nem „puha” kontrollnak fordítani magyarra. A puha szó alapján ugyanis valami puhány, erőtlen dologra asszociálunk. Ezzel szemben a lágy azt fejezi ki, hogy valami formázható, rugalmas, azaz képes hozzásimulni a környezetéhez. Gondolhatunk itt a ping-pongütők lágy borítására, amely éppen a labda jobb irányítását, a pontosabb célzást teszi lehetővé. Valami hasonlóról van szó a lágy integritáskontrollok – például egy etikai kódex nem kötelező előírásai – esetében is, mivel ezek olyan helyeken és helyzetekben is képesek jótékony hatást kifejteni, ahová a kemény kontrollok már nem érnek el. Ilyenek például azok az újszerű, ezért nem szabályozott döntési helyzetek, amelyekben nagyon fontos, hogy a dolgozó tisztességes, a munkáltatója értékrendszerével harmonizáló döntést hozzon.

tenni a szervezet dolgozói számára (például a szervezet székházának előcsarnokában, a szervezeti rendezvényeknek helyt adó helyiségekben). Hasznos, ha minden dolgozó személyesen, írásban is megkapja ezt a dokumentumot, a közszolgáltató szervezet vezetője által írt levél kíséretében.

A második csoportba az értékkövető magatartás megerősítését szolgáló kontrollokat soroljuk. Idetartoznak azok a „lágy” kontrollok, amelyek nem közvetlenül utasítják a dolgozókat konkrét cselekvések elvégzésére vagy az azoktól való tartózkodásra, hanem közvetetten, a saját értékrendszerükön keresztül befolyásolják a dolgozók magatartását. Jó példa erre az ünnepélyes, a szervezet vezetői előtt tett eskü, amely élményszerű, és ezért sokkal mélyebb elköteleződést jelent, mintha valaki csak aláírja az eskü szövegét.

Ebbe a csoportba tartoznak a korrupciós kockázatokat, azok kezelését ismertető képzések, az etikai dilemmákkal kapcsolatos tréningek. Itt kell megemlítenünk a vezetői példamutatást is, hiszen ez is közvetett módon erősíti a dolgozókat az értékek követésében.

Az értékeknek, elveknek megfelelő szervezeti működés és dolgozói magatartás nyomon követését, illetve az értékkövető magatartás kikényszerítést szolgáló kontrollok alkotják az integritási kontrollok harmadik, illetve negyedik csoportját. Azért tárgyaljuk ezeket együtt, mivel az értékek megfogalmazása és kinyilvánítása a szervezeti integritás szempontjából nem sokat ér, sőt még kontra produktív is lehet, ha a szervezet nem kíséri figyelemmel, hogy sor került-e az értékekkel ellentétes magatartásra, és valamilyen módon nem szankcionálja az integritás megsértését.

A közszolgáltató szervezetnek ki kell alakítania a közérdekű bejelentések fogadásának és kezelésének a jogszabályoknak megfelelő rendjét. Ez azonban nemcsak jogi kötelessége a szervezetnek, hanem fontos érdeke is, mivel közszolgáltató szervezet felé tett közérdekű bejelentés olyan körülményre hívhatja fel a figyelmet, amely sérti a szervezet integritását és veszélyezteti a közszolgáltató tevékenységének eredményes és hatékony megvalósítását. A korrupciós esetek bejelentőinek védelmet kell biztosítani. A jogszabályokkal összhangban a közszolgáltató szervezet belső szabályozásának és eljárási rendjének biztosítania kell, hogy a bejelentő adatairól illetéktelen személy (különösen a bejelentés érintettje) ne értesülhessen.

A közszolgáltató szervezetnek rendszeresen monitoroznia kell, hogy az integritási normák, értékek mennyire érvényesülnek a gyakorlatban. Ennek passzív eszközei, amikor megfelelő csatornákat biztosítanak ahhoz, hogy az integritási panaszokat bejelenthessék. Az aktív monitoring azt jelenti, hogy a szervezet maga kutat az integritássértések után azzal a céllal, hogy ezeket megszüntesse, és szükség szerint szankcionálja az eseteket. Ennek eszközei lehetnek a napi szintű felügyeleti tevékenység a vezetők részéről, hivatalos vizsgálatok az erre kijelölt ellenőrök részéről, korai jelzőrendszerek a potenciális integritási problémákra vonatkozóan (pl. adatbányászati eszközök segítségével), a külső érintettek bevonása a monitoring tevékenységbe.

Célszerű az integritási problémák, dilemmák és panaszok szervezeti szintű gyűjtése, elemzése és felhasználása a közszolgáltató szervezet integritás kontrolljainak a továbbfejlesztése végett.

Az értékkövető magatartás kikényszerítésében egyfelől azok a kontrollok játszanak szerepet, amelyek konkrét útmutatást adnak arra, hogy a szervezet mit tekint integritássértésnek. Ilyenek az összeférhetetlenségi szabályok, a meghívások, ajándékok elfogadására, illetve visszautasítására, ennek híján beszolgáltatására vonatkozó szabályok. Ezek nagyon hasznosak lehetnek, mivel betartásuk esetén a dolgozó sem kerül kétértelmű helyzetbe, és a szervezet is el tudja küldeni az elfogultság látszatát. Másfelől az értékkövető magatartás kikényszerítésében szükség van szankciókra is. Ezek azonban inkább a személyzeti politika eszköztárába tartoznak (például jutalmazás elmaradása, negatív teljesítményértékelés), és nem az integritáspolitikai saját eszközei.

A leírtakból következik, hogy vannak a közszolgáltató szervezetnek olyan szabályzatai, amelyek az integritáspolitikai megvalósítása szempontjából kiemelt jelentőségűek. Ilyenek:

- Az etikai szabályzat/kódex, amely rögzíti a törvényes, átlátható, elszámoltatható, elfogulatlan működés alapelveit, és az ezekhez kapcsolódó etikai normákat, magatartási szabályokat;
- Az ajándékok, meghívások elfogadására vonatkozó szabályzat, amelyben meghatározzák a szervezet alkalmazottjai által külső szervezetektől, személyektől elfogadható ajándékok, meghívások, egyéb juttatások értékét, körét;
- A reprezentáció és az üzleti ajándékok juttatásának feltételeiről szóló belső szabályozás, amelyben meghatározzák az üzleti vendéglátás, fogadások, rendezvények szervezése, csapatépítő programokat, ünnepek szervezése stb. alkalmával elszámolható költségeket;
- A szervezet eszközei magáncélú felhasználására vonatkozó szabályozás, melyben rendelkeznek a közszolgáltató szervezet által munkavégzésre a dolgozók részére rendelkezésre bocsátott cégautó, mobil telefon, személyi számítógép esetleges magán célú használatának feltételeiről, vagy annak megtiltásáról;
- Az összeférhetlenség szabályozása, amely a jogszabályban nem rögzített, de a szervezet integritása szempontjából kockázatot jelentő esetekre is kimondja az összeférhetlenséget, szabályozza az összeférhetlenség esetén követendő eljárást, és bevezeti az összeférhetlenségi nyilatkozatot, amelynek értelmében a dolgozónak minden olyan körülményt közölnie kell munkáltatójával, amely az elfogulatlan munkavégzésben akadályozza.

Az integritáskontrollok meghatározása mellett nagyon fontosak azok az eljárások, amelyek a kontrollok gyakorlati érvényre jutását biztosítják. Ennek érdekében össze kell hangolni:

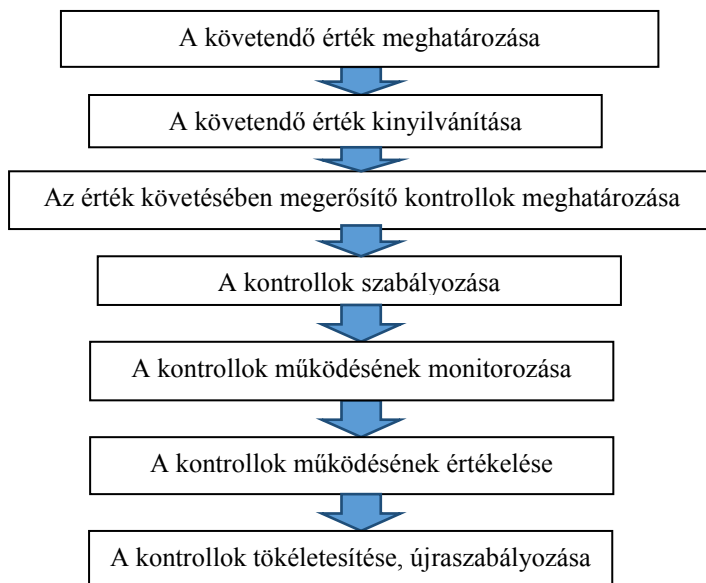
- a) a kockázatelemzési,
- b) a szabályozási,
- c) az ellenőrzési, monitorozási,
- d) a továbbfejlesztési (tökéletesítési) folyamatokat.

Az integritáspolitikának is megvannak a saját kockázatelemzési, szabályozási, monitoring és továbbfejlesztési eljárásai, amelyek viszonylag elkülönülnek a szervezet egyéb folyamataitól. Ezek az eljárások azonban csak akkor tudják az értékkevető magatartást jól szolgálni, ha koordinálják azokat a szervezet többi, hasonló jellegű folyamataival. Például a belső ellenőrzésnek ki kell terjednie a szervezet integritáskontrolljainak az ellenőrzésére is, mivel az integritáspolitikai megvalósítása önálló ellenőrző szervezettel nem rendelkezik.

Az integritáspolitikai saját eljárásai közé elsősorban az fejlesztési folyamat tartozik, amelyen keresztül a szervezetben fejlődik és megerősödik az integritásirányítási rendszer. Ehhez kapcsolódik egy másik fontos eljárás az integritási (korrupciós) kockázatelemzés. Másodsorban az integritáspolitikai közvetlen kontrolljai között több olyan is van, amelynek működtetéséhez önálló eljárásrend is kapcsolódik: etikai eljárás, közérdekű bejelentések kivizsgálásával kapcsolatos eljárás, összeférhetlenség esetén alkalmazandó eljárás. Ezeket is az integritáspolitikai saját eljárásainak tekinthetjük.

Az integritásirányítás fejlesztési folyamata két irányból végezhető el: az értékek felől, illetve a kockázatok felől közelítve. Az értékek felől közelítő fejlesztési folyamatot a 4. ábra vázolja fel.

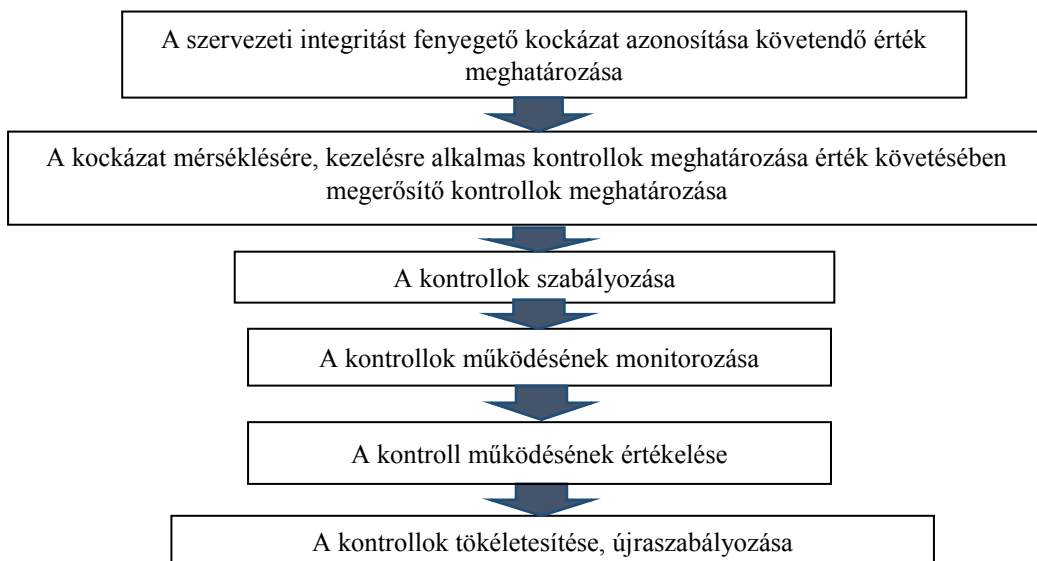
A folyamat néhány lépéséhez fűzünk csak magyarázatot. Fontos, hogy a fejlesztési folyamat folytonos legyen a meghatározás, szabályozás, monitorozás, kiértékelés, tökéletesítés legálább évente ismétlődő körével. Ez igaz mind az integritásirányítási rendszer egészének, mind pedig az egyes kiemelten fontos integritásirányítási eszközöknek a fejlesztésére.



4. ábra: Az integritásirányítási rendszer értékközpontú fejlesztési folyamata

Forrás: Pulay saját szerkesztés

Ha a szervezet által követendő értékeket, alapelveket egyszer már meghatározta és nyilvánította a szervezet, akkor az integritásirányítási rendszer fejlesztése már kiindulhat a kockázatok felől is. Ebben az esetben arra a kérdésre keresi a szervezet a választ, hogy a nyilvánított értékei gyakorlati érvényesülését milyen kockázatok fenyegetik. Ilyenkor kockázatelemzéssel tudja azonosítani az integritást veszélyeztető kockázatokat, majd ezek ismeretében határozza meg a csökkentésükre, kezelésükre leginkább alkalmas kontrollokat. Ezt követően a két megközelítésmód lépései már azonosak. A kockázatok felől közelítő fejlesztési folyamat lépéseit az 5. ábra mutatja be



5. ábra: Az integritásirányítási rendszer kockázatközpontú fejlesztési folyamata

Forrás: Pulay saját szerkesztés

A harmadik pillér (az integritásirányítási rendszer szerkezete, szervezeti megoldásai) azt mutatja meg, hogy miként osztják el a különböző felelősségi köröket a különböző szereplők között, és hogyan koordinálják ezeket, biztosítva az integritáspolitikai célok és gyakorlat konzisztenciáját. Szükséges leszögeznünk, hogy a közszolgáltató szervezet integritásának biztosítása mindenképp az szervezet vezetőjének (szervezeti formától és megoldástól függően igazgató tanácsának, vezérigazgatójának, ügyvezetőjének) a feladata. Szükséges tehát, hogy az integritással kapcsolatos alapvető döntéseket az első számú vezető gyakorolja.

Az integritásirányítási rendszer nem szakítható ki a szervezet egészének a vezetési irányítási (belső kontroll) rendszeréből. Éppen ellenkezőleg az integritásirányítási rendszernek szervesen illeszkednie kell ebbe a rendszerbe. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a maga területén a közszolgáltató szervezet minden vezetőjének foglalkoznia kell az integritás kérdéseivel. Egyes funkciók (beszerzés, humánpolitikai, informatikai biztonság, belső ellenőrzés) vezetői, munkatársai pedig oroszlánszerepet kell, hogy vállaljanak a szervezeti integritás megteremtésében.

Az integritásirányítás a közszolgáltató szervezet számos funkcióját és szervezeti egységét érinti, ezért indokolt koordinációjára önálló szervezeti megoldás kialakítani. A legkisebb erőforrást igénylő megoldás egy integritási tanácsadó, vagy integritásmenedzser kinevezése, aki az első számú vezető közvetlen irányítása alatt végzi koordinációs tevékenységét. A feladatok és az erőforrások függvényében az integritásmenedzser munkáját további munkatársak is segíthetik. Emellett a jobb koordináció végett célszerű az első számú vezető mellett létrehozni egy olyan integritáspolitikai tanácsadó testületet, amelynek az integritási tanácsadó mellett az integritásirányításban meghatározó jelentőségű funkciók (pl. beszerzés, humánpolitika, információbiztonság, belső ellenőrzés) vezetői a tagjai.

Több szervezeti funkció együttműködését igényli az integritásirányítási rendszer folyamatos fejlesztése is. Ennek fóruma lehet a fent említett integritáspolitikai tanácsadó testület, de célszerűnek bizonyulhatnak más megoldások is. Nemzetközi jó gyakorlatként ajánlható az integritási önértékelő csoport létrehozása. Ebben a szervezet minden szintje (felsővezetők, középvezetők, munkatársak) képviselteti magát, és ki-ki a saját szervezeti szintjén felgyülemlt információt és tudást adja be a közös munkába. Ez a megoldás – ha az őszinteség és a szakmaiság légkörét meg tudják teremteni – különösen alkalmas lehet annak megítélésére, hogy az olykor hangzatos integritáskontrollok a gyakorlatban ténylegesen működnek-e.

8. Integritási kontrollok a gyakorlatban

Az Állami Számvevőszék 2009-ben indította el a „Korrupciós kockázatok feltérképezése – Integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése” című kiemelt projektjét. Ennek keretében az ÁSZ 2011. óta évente felmérte a költségvetési szervek korrupciós kockázatait, illetve az azokkal szembeni ellenálló-képességüket. 2015 decemberében az ÁSZ a többségi állami tulajdonú gazdasági társaság körében is elindított egy integritás felmérést, amelynek során összesen 252 társaság küldött be kitöltött kérdőívet. A továbbiakban az ő válaszaik alapján mutatjuk be, hogy milyen mértékű az integritáskontrollok kiépítettsége a felmérésben résztvevők körében. (Tekintettel arra, hogy az válaszadás önkéntes volt, a felmérés nem tekinthető reprezentatív jellegűnek, azaz a kapott eredmények nem vetíthetők ki az összes többségi tulajdonú gazdasági társaságra.) A felmérés nemcsak az integritáspolitikai saját kontrolljaira terjedt ki, hanem számos olyan egyéb kontrollra is, amelyek hozzájárulnak a szervezeti integritás erősítéséhez. A felmérés ebből a szempontból ún. kiemelt területet különböztetett meg. A 3. táblázat foglalja össze, hogy az egyes kiemelt területek esetében a felmérés hány kontroll kiépítettségére²⁴ kérdezett rá.

²⁴ Kiépítettség alatt azt értjük, hogy a szervezetnél létezett-e az adott kontrollra vonatkozó szabályozás.

3. táblázat: A felmérés által rákérdezett integritáskontrollok száma kiemelt területenként

	Kiemelt terület megnevezése	integritási kontroll-kérdések száma
1.	Vagyongazdálkodás, közpénzek kezelése	8
2.	Tevékenységek, közszolgáltatások nyújtása	4
3.	Vállalatirányítás, felügyelet	3
4.	Beszerzések, közbeszerzések	4
5.	Jogi környezet	2
6.	Szervezeti struktúra	6
7.	Humán erőforrás-gazdálkodás	12
8.	Speciális korrupció ellenes rendszerek, eljárások	10
9.	Belső szabályozottság	17
10.	Belső kontrollok, kockázatkezelés	13
	Összesen	79

Forrás: Pulay et al (2016)

A továbbiakban azt mutatjuk be, hogy az egyes kiemelt területeken mennyire volt jellemző az ide tartozó kontrollok alkalmazása a 252 társaság körében. Ennek szemléltetése érdekében a kiemelt területekre kiszámoltunk az ún. integritási kontrollok kiépítettségének intenzitási indexét. Ez az index azt mutatja meg, hogy az adott területhez tartozó kérdésekre a válaszadók hány százaléka adott kockázatot mérséklő választ.²⁵

Integritáskontrollok kiépítettségének intenzitási indexe (IKI index) arra ad választ, hogy az egyes témakörökben a kockázatot mérséklő tényezőkre adott válaszok alapján a kontrollok kiépítettsége milyen mértékben jellemző a társaságok átlagában. A kapott eredményeket a 4. táblázat foglalja össze.

4. táblázat: A kiemelt területekre számított integritáskontrollok kiépítettségének intenzitási indexei (IKII)

	Kiemelt területek, belső szabály	IKII
1.	Vagyongazdálkodás, közpénzek kezelése	58,3%
2.	Tevékenységek, közszolgáltatások nyújtása	80,3%
3.	Vállalatirányítás, felügyelet	91,4%
4.	Beszerzések, közbeszerzések	69,1%
5.	Jogi környezet	80,7%
6.	Szervezeti kultúra	42,7%
7.	Humán erőforrás-gazdálkodás	58,2%
8.	Speciális korrupció ellenes rendszerek és eljárások	30,8%
9.	Belső szabályozottság	70,8%
10.	Belső kontrollok, kockázatkezelés	61,6%
	Összesen	60,0%

Forrás: Pulay et al (2016)

A táblázatból kiolvasható, hogy kiemelt területek IKI indexei 30,8% és 91,4% között szóródtak. A kiemelt területek átlagos IKI indexének értéke 60,0% volt. A felmérés azt mutatta, hogy a

²⁵ Az index tartalmát tekintve a kockázatot mérséklő tényezők gyakoriságát jelzi, de mivel számos kérdés esetében több válasz is adható volt, amelyekhez a felmérés különböző mértékű kockázati kontroll értéket rendelt, valamint a kérdéseket súlyozta, a kontrollok gyakorisága helyett a kontrollok intenzitásáról beszélhetünk.

kontrollok kiépítettsége viszonylag gyakori akkor, ha azok alkalmazását jogszabály előírja. Ezzel szemben lényegesen kevesebb gazdasági társaság alkalmaz olyan, az integritás szempontjából nagyon fontos kontrollt, amelyet jogszabály nem ír elő. A felmérés válaszadóinak körében a kiemelt területek átlagától elmaradt a speciális korrupció-ellenes rendszerek és eljárások integritáskontrollok kiépítettségének intenzitási indexe, amelynek értéke 30,8%.

Az alacsony kiépített kontroll szintet az okozta, hogy a résztvevő társaságok mindössze 34,9%-a rendelkezett csak etikai szabályzattal vagy etikai kódexszel, illetve e társaságok közül csak 43,3%-ánál működött ún. "etikai forródrót", ahol az etikai normákat sértő magatartást be lehetett jelenteni. A társaságok 22,7%-ánál volt csak olyan belső szabályzat, útmutatás, amely szabályozta a társaságon belüli compliance tevékenység (funkció) szerepét, feladatait, felelőseit. Ezen sajátosságok azt jelzik, hogy kifejezetten az integritási kockázatokkal, és a velük szembeni ellenálló képesség fokozásával a társaságoknak csak egy kis része foglalkozik.

9. Gyakorlati tapasztalatok

A továbbiakban egy közszolgáltatási ágazat, a víziközművek esetében tárgyaljuk (a társaságok honlapján olvasható küldetésnyilatkozatok alapján) annak alapján, hogy a víziközmű társaságok küldetésnyilatkozataiban miként jelenik meg a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény preambulumban megfogalmazott célok, azaz:

- a nemzeti víziközmű-vagyon védelme,
- a fenntartható fejlődés,
- az ivóvízkincs kímélete,
- a fogyasztóvédelem
- az objektív, átlátható és egyenlő bánásmód követelményének megfelelő szabályozás.

A következőkben – a társaság megnevezése nélkül – tömörített formában ismertetjük a víziközmű társaságok honlapjain fellelhető küldetésnyilatkozatokat, kivastagítva azokat az értékeket, amelyeket – ha kissé más megfogalmazásban is – a hivatkozott törvény is megnevez, és dőlt betűvel azokat az értékeket, amelyeket a törvény nem nevesített.

- I. A Társaság tevékenységével élen járjon a környezetbarát technológiák és fejlesztések meghonosításában, többek között a bioenergia előállításában. A társaság minden dolgozója munkájával a XXI. század technikai, társadalmi és humán igényeinek megfelelően, *magas színvonalon, ügyfélbarát módon, innovatívan* kívánja teljesíteni az általa kiszolgált közösségek igényeit és elvárásait.
- II. A Társaság küldetése a rábizott közösségi vagyon hatékony kezelésével a fogyasztói igényeknek megfelelő minőségű víziközmű szolgáltatás nyújtása. Tevékenysége során kiemelt figyelmet fordít *a társasági, a munkavállalói és az üzleti partneri célkitűzések összehangolására, a társadalmi elvárások teljesítésére*, a környezet védelmére, a piaci körülményeket is figyelembe vevő ármegállapításra.
- III. A Társaság két fő tevékenysége - ezen belül is minőségi célja - a szolgáltatási területén élő lakosság egészséges ivóvízzel való ellátása, valamint a keletkezett szennyvíz elvezetése és kezelése oly módon, hogy az visszakerülve a természetbe ne okozzon károkat a természetes körforgásban. Társaságunk felelősséget érez *a szolgáltatás folyamatosságáért, biztonságáért*, illetve a fogyasztók egészséges ivóvízzel való ellátásáért.
- IV. A Társaság működési területén folyamatos célnak tekinti a csatornázottság kiterjesztését annak érdekében, hogy a keletkezett szennyvíz minél nagyobb része kerüljön megtisztításra, s egyre kevesebb hányada szennyezze tisztítatlanul a környezetet. A szennyvízkezelés területén Társaságunk kiemelt feladatának tartja *az alkalmazott technológiák fejlesztését* a kibocsátott szennyvíz törvényi előírásoknak megfelelő határértékeinek betartásához.
- V. A Zrt. küldetése: a víziközművek fenntartható üzemeltetése, különös tekintettel a társaság tulajdonosainak, ellátott felhasználóinak érdekeire, valamint a környezet védelmé-

re. Kiemelt stratégiai céljaink a következők, melyek alapvetően a társaság jövőképéből és küldetéséből következnek:

- A felhasználóknak minél magasabb színvonalú szolgáltatás biztosítása, minél nagyobb fogyasztói megelégedés elérése.
- *Működtetési hatékonyság növelése* mind a közművagyon, mind a működtető vagyon, illetve, a tulajdonosi elvárásoknak megfelelően.
- A fenntartható fejlődés elősegítése érdekében gazdálkodás a vízkincsekkel, környezettudatosság.
- *Humán erőforrás fejlesztése, dolgozói elégedettség növelése.*

VI. A kezelt víziközmű-vagyon megfelelő műszaki állapotban történő megőrzése, javítása a Tulajdonossal együttműködve. A Társaság működését meghatározó értékek:

- az ügyfél mindig a központban van
- *munkatársaink felé elkötelezettek vagyunk*
- *eredményeinket versenyképességünkkel mérjük*
- *szakmai tudásunk magas színvonalú*
- gondosan kezeljük a közösségi vagyont
- *csapatban dolgozunk*
- óvjuk környezetünket
- *felelősen veszünk részt a helyi közösség életében.*

VII. Tevékenységeinket kiválóság kultúránk és küldetésünk szellemében mindig a legmagasabb minőségi színvonalon végezzük, a lehető legjobb eredmények elérése érdekében. Társaságunk legfőbb értékeinek a *fejlesztésorientáltságot, az ehhez alapot adó innovativitást, a megbízhatóságot és a pénzügyi stabilitást tartjuk*. Céljaink megvalósításának garanciája az a ciklikusan ismétlődő folyamat, melynek keretében rendszeresen átvizsgáljuk folyamatainkat, elemezzük elért eredményeinket, környezetdiagnosztikát végzünk, majd a következtetések alapján kijelöljük mérhető és összehangolt stratégiai céljainkat, valamint figyelemmel kísérjük azok végrehajtását. Ehhez kapcsolódóan a Társaság EFQM modell szerinti önértékelését 2002 óta évente elvégezzük.

VIII. Elsődleges stratégiai célunk *az eredményes, a tulajdonos igényeinek megfelelő működés biztosítása*. Ezzel összefüggésben *működési területünk bővítésére, ezáltal árbevételünk növelésére, illetve működési költségeink folyamatos racionalizálására törekszünk*. A *költséghatékonyság javítása* érdekében kapacitásainkat (mind a technikai-, mind a humán erőforrások tekintetében) egyre jobban használjuk ki, valamint a vízvesztéget a hálózati rekonstrukciók révén csökkentjük. Kiemelt célunk a fogyasztók elégedettségének növelése, melyhez kapcsolódóan az eredményeket évente reprezentatív felmérés formájában vizsgáljuk. A fogyasztók elégedettségét leginkább a szolgáltatás színvonala határozza meg.

A kiemelések alapján látható, hogy a nemzeti víziközmű-vagyon védelme több küldetésnyilatkozatban is hangsúlyosan szerepel, kicsit eltérő megfogalmazásban. A fenntartható fejlődés kifejezést csak egy küldetésnyilatkozat tartalmazza, de az ennek hangsúlyos részét képező környezetvédelem valamilyen módon szinte minden küldetésnyilatkozatban megjelenik. Az első két értékhez szorosan kapcsolódik az ivóvíz kincs kémélete, amelyet explicit módon csak egyetlen küldetésnyilatkozat fogalmaz meg. Az „objektív, átlátható és egyenlő bánásmód követelményének megfelelő szabályozás” célt elsősorban magával a jogszabállyal szemben, és nem a közszolgáltató szervezetekkel szemben fogalmazta meg a törvény. Ennek ellenére figyelemreméltó, hogy az átláthatóság és az egyenlő bánásmód biztosítása, mint cél vagy érték egyetlen gazdasági társaság küldetésnyilatkozatában sem jelent meg. Az átláthatóság esetében ennek a hiányosság-nak külön hangsúlyt ad az is, hogy a víziközművek köztulajdonú gazdasági társaságok, amelyeknek törvényi kötelezettségi az átlátható működés, illetve jelentős fejlesztéseiket tipikusan köz-

pénzből valósítják meg, a közpénzek felhasználásánál pedig alkotmányos alapelv az átláthatóság.

Az egyenlő bánásmódnak, mint célnak és értéknek a kimaradása a küldetésnyilatkozatokból azért külön figyelemre méltó, mivel tipikusan éppen az általános hozzáférés követelményére tekintettel nyilvánítanak egy szolgáltatást közszolgáltatásnak. A víz esetében pedig alkotmányos követelmény az, hogy az egészséges ivóvízhez mindenki hozzáférhessen.

Ugyanakkor a küldetésnyilatkozatban több olyan cél és érték is megfogalmazódik, amelyek explicit módon nem kerültek megfogalmazásra a a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény preambulumban. Ezeket három csoportra lehet osztani. Az első csoportba a munkavállalókkal, a humánerő-forrásokkal kapcsolatos célokat, értékeket sorolhatjuk (például: *munkavállalói és az üzleti partneri célkitűzések összehangolása, humánerőforrás fejlesztése, dolgozói elégedettség növelése, elkötelezettség a munkatársak felé, csapatban dolgozunk*). A másik csoportba a hosszú távú versenyképességek kapcsolatos célok és értékek kerültek (például: *működtetési hatékonyság növelése, a fejlesztésorientáltság, az innovativitás, működési terület bővítése, ezáltal az árbevétel növelése, illetve működési költségek folyamatos racionalizálása, a költséghatékonyság javítása, „eredményeinket versenyképességünkkel mérjük”, magas színvonalú szakmai tudás*). A harmadik csoportba azok a célok és értékek sorolhatóak, amelyek követelményként megjelennek a társaságokra vonatkozó törvényekben, de a preambulumban felsorolt értékek között nem szerepelnek (például: *a megbízhatóság és a pénzügyi stabilitás, a társadalmi elvárások teljesítése, szolgáltatás folyamatosága, biztonsága*). Ez visszaigazolja azt a megközelítésmódunkat, hogy a törvény által meghatározott követelményeket meg lehet fogalmazni a szervezet által követendő célként és értékként is, azaz az integritáspolitikát a szervezet gazdasági tevékenységének a szolgálatába lehet állítani.

A nyolc küldetésnyilatkozat áttekintése alapján természetesen nem vonható le általános következtetés a víziközművek értékkeövető magatartása, még kevésbé általában a közszolgáltató szervezetek integritására. Néhány érdekes tanulság azonban levonható. Az első, hogy a kifejezetten a víziközmű társaságokra vonatkozó törvényben explicit módon megfogalmazott értékek és célok általában megjelennek, de egy kicsit konkrétabb formában víziközmű társaságok küldetésnyilatkozataiban. Az olyan elvontabb értékek mint az átláthatóság, a fenntartható fejlődés, egyenlő bánásmód azonban nem kapnak kellő súlyt a küldetésnyilatkozatokban. Ugyanakkor az a tény, hogy a küldetésnyilatkozatok számos olyan értéket is megfogalmaznak, amelyek nem szerepelnek a releváns törvényekben azt jelenti, hogy a társaságok elindultak a szervezeti integritás megteremtése útján, mivel jogszabályi kötelezettség nélkül is megfogalmazzák azokat a belső értékeiket, amelyeket követni szándékoznak. Ez pedig az egyik első lépés a szervezeti integritás felé vezető úton.

Hivatkozott irodalom

- BÁGER G. (2015): *A korrupció elleni küzdelem integritás alapú szemlélete, módszertani alapjai és nemzetközi tapasztalatai*. In: Antikorrupció és integritás Nemzeti Közszolgálati Egyetem Budapest pp.23-48.
- DARGAY E. (2015): *Integritás, mint a korrupciómegelőzés eszköze a közigazgatásban*. Polgári Szemle 11. évfolyam 4-6. szám pp.361-371.
- DOMOKOS L. (2015): *Átláthatóság, elszámoltathatóság, integritás – az etikus közpénzügyi menedzsment három alapelve*. Polgári Szemle, 11. évfolyam 4-6. szám pp.13-20.
- DOMOKOS L. - PULAY GY. (2015): *Strengthening integrity against corruption: The Integrity Project of the State Audit Office of Hungary*. International Journal of Government Auditing 42:(3) pp. 22-26.
- DOMOKOS L./PULAY GY./GERGELY SZ./SZABÓ Z. GY. (2015): *Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közszférában*. Állami Számvevőszék Budapest.

- JENEI Z.-NÉ/PULAY GY. (2016): *RÉS-elemzés: Módszer a szervezeti integritás kiépítésének és működése ellenőrzésének elősegítésére*. Új Magyar Közigazgatás, 2016. 1. sz. pp.33-40.
- KOCZISZKY GY. (2015): *Fiskális impulzusok területi hatásainak elemzése*. VII. Magyar Földrajzi Konferencia kiadványa. Miskolc, pp.298-305.
- KLOTZ P./PULAY GY. (2011): *Térképen a korrupciós kockázatok – Integritás Felmérés 2011*. Magyar Közigazgatás, 61. évfolyam 2. szám pp.66-78.
- NÉMETH E./KÖRMENDI G./KISS B. (2011): *Korrupció és nyilvánosság*. Pénzügyi Szemle, 56. évfolyam 1. szám pp.57-65.
- OECD (2009): *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*. OECD Párizs
- PALLAI K. (2015): *Integritásoktatás a közszolgálati képzésben – az építkező oktatás a fejlődő integritásért*. In: Antikorrupció és integritás Nemzeti Közszolgálati Egyetem Budapest pp. 93-108.
- PULAY GY. (2014): *A korrupció megelőzése a szervezeti integritás megerősítése által*. Pénzügyi Szemle, 59:(2) pp. 151-166.
- PULAY GY./SZATMÁRI J./VASVÁRINÉ MOLNÁR J./SZABÓ Z. GY. (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>
- PULAY GY./MAROSI GY./VIDA C./FERENCZ K. ZS. (2016): *Elemzés a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok körében végzett integritás felmérés eredményeiről*. https://asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2016/gt_integritas_tanulmany.pdf?ctid=976
- VERESNÉ SOMOSI M. (2013): *Teljesítményalapú szervezetelakítás: elmélet és módszertan*. Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc.