

Észak-magyarországi Stratégiai Füzetek

a regionális kutatások periodikus kiadványa, az észak-magyarországi regionális fejlesztés szakmai folyóirata

Megjelenik félévenként az Észak-magyarországi Regionális Kutatásokért Alapítvány, a Miskolci Egyetem Világ- és Regionális Gazdaságtan Intézet és a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Kereskedelmi- és Iparkamara támogatásával.

A folyóiratban megjelent tanulmányokat két független szakértő lektorálta és ajánlotta közlésre.

XIII. évfolyam 2. szám

www.strategiaifuzetek.hu

Felelős kiadó:

Dr. Nagy Zoltán
Miskolci Egyetem
Gazdaságtudományi Kar

Szerkesztőség:

Észak-magyarországi
Regionális Kutatásokért Alapítvány
E-mail: emorka1@gmail.com
www.emorka.hu

A szerkesztő bizottság tagjai:

Prof.Dr. Benedek József

Bihall Tamás

Dr. Elekes Tibor

Prof.Dr. Kerekes Sándor

Prof.Dr. Kocziszky György

Dr.habil Kotics József

Prof.Dr. Vincze Mária

egyetemi tanár, az MTA külső tagja, Babes-Bolyai Tudományegyetem Földrajztudományi Kar, Kolozsvár
elnök, BAZ Megyei Kereskedelmi és Iparkamara
egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Műszaki Földtudományi Kar
egyetemi tanár, Kaposvári Egyetem, Gazdálkodástudományi Kar
egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Gazdaságtudományi Kar
egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Bölcsészettudományi Kar
professzor emerita, Babes-Bolyai Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar, Kolozsvár

Főszerkesztő:

Prof.Dr. G.Fekete Éva egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Gazdaságtudományi Kar

Technikai szerkesztő:

Serdült Balázsne

Nyomdai munkák

MAXIMA CS-A

Nyomdai és Kereskedelmi

Szolgáltató Kft.

ISSN 1786-1594

Tartalomjegyzék / Contents

TANULMÁNYOK

<i>Domokos László</i>	4
Integritás, etikus vezetés és vezetői teljesítmény a közsférában	
<i>Pulay Gyula</i>	17
A közszolgáltatásokkal szembeni elvárások teljesítése szervezeti integritással	
<i>Kocziszký György/Veresné Somosi Mariann</i>	41
Közszolgáltató szervezetek hatékonyságnövelésének lehetőségei	
<i>Kocziszký György/ Tihanyi Katalin</i>	57
Közszolgálati etika – elvont ismeretek halmaza vagy sürgető gyakorlat?	
<i>Musinszki Zoltán</i>	71
Pénzügyi mutatókon innen és túl	

TÉNY-KÉP

<i>Kocziszký György</i>	81
Jó kormányzás – paradigma váltás az Állami Számvevőszék ellenőrzési gyakorlatában	
<i>Varga Bálint Tamás</i>	87
Hol húzódnak a jó állam határai? Gondolatok „Az állam piacszervező tevékenysége számvevőszéki ellenőrzése szempontjainak és fókuszterületeinek meghatározásához” c. tanulmány alapján	

KITEKINTŐ

<i>Veres János Jenő</i>	94
A felügyeleti tevékenység jelentőségének változása napjainkban	

ANGOL NYELVŰ ÖSSZEFOGLALÓK/ SUMMARIES	105
--	-----

**Szerkesztői előszó
(Preface)
Lectori salutem!**

Az elosztási és az újraelosztási folyamatokban betöltött állami szerepvállalás elveinek kialakítása és gyakorlati alkalmazása magán viseli az adott társadalom értékrendjét, azaz mit tart fontosnak és jónak, ill. rossznak és elhanyagolhatónak.

Amíg a XX. század elején Max Weber államkoncepcióját elsősorban az átláthatóságra, szabályszerűsége és a szakmai racionalitásokra építette, a polgári értékrend napjainkban ezen túl megkülönböztetett figyelmet fordít az igazságosság és elszámoltathatóság, a részvétel és a jogállamiság érvényesítésére.

A 2010-es kormányváltást követő társadalom és gazdaságpolitikai fordulat eredményeként hazánkban is nő az állam elosztó és újra elosztó szerepe, ill. ennek kapcsán a közszolgák erkölcsi és szakmai felelőssége. Ez utóbbi hangsúlyozása azért sem felesleges, mert nem mindegy, hogy a rendelkezésre álló forrásokat hogyan osszuk el, milyen hatékonysággal és hatásossággal hasznosítjuk a közjó érdekében.

Az Állami Számvevőszék 2010-ben elfogadott új stratégiája ennek szellemében nem kisebb célt tűzött maga elé, mint azt, hogy értékteremtő ellenőrzéseivel előmozdítsa a közpénzügyekkel kapcsolatos átláthatóságot; ne csak a felhasználás szabályszerűségét, hanem a teljesítményekre és az állami vagyona gyakorolt hatását is ellenőrizze, ill. segítse az érintett szervezetek munkáját.

Az Állami Számvevőszék gyakorlatában bekövetkezett paradigma váltás eredményeként nem csak a hibákat tárja fel, hanem hozzá kíván járulni az ellenőrzött rendszerek öntanulóvá válásához. Azaz maguk is képesek legyenek a rendelkezésükre bocsátott erőforrások hatékonyabb és hatásosabb felhasználására. E törekvést támogatva 2015-ben az Országgyűlés határozatot hozott arról, hogy az Állami Számvevőszék szélesítse a vezetői rendszerekre vonatkozó tanácsadó tevékenységét és támogassa az etikus közpénzügyi vezetőképzést.

Ennek jegyében fogalmazta meg az ÁSZ a középtávú kutatási céljait, ill. törekszik arra, hogy az eredményeket és tapasztalatokat a felsőoktatásban (elsősorban a közgazdász képzésben) részt vevők is megismerhessék.

A Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Karának megtiszteltetés, hogy szerepet vállalhat ezeknek a törekvéseknek a megvalósításában és otthont adhat az Állami Számvevőszékkel közösen létrehozott Közszolgálati menedzsment Intézeti Tanszék-nek.

Folyóiratunk 2016. évi 2. száma a két intézmény együtt gondolkodásának első eredményeibe kíván betekintést adni az iskolateremtés szándékával.

Miskolc, 2016. november

Prof. Dr. Kocziszky György

TANULMÁNYOK

Domokos László

Integritás, etikus vezetés és vezetői teljesítmény a közszférában

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

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

Jelkód: K420, H83, G22 D73

1. Az integritási szemlélet lényege

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

A szervezeti integritás erősítését a középpontba állító megközelítés a korrupció elleni küzdelem új színterét nyitja meg azáltal, hogy az integritás erősítését a szervezetek vezetőinek a köteletségévé¹ teszi. A szervezeti integritás követelménnyé válása óta ugyanis nem néhány hatóság, néhány száz nyomozója harcol sok tízezer korrupcióra hajlamos emberrel, hanem a küzdelembe sok ezer a közszférába tartozó szervezet vezetője is bekapcsolódik, és elkezdi kiépíteni az általa vezetett intézménynek, gazdasági társaságnak a korrupció elleni védvonalát.

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

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

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

Nagyon fontos hangsúlyoznunk, hogy az integritásra törekvő vezető feladata nem merül ki abban, hogy a kötelező jogszabályi előírásokat alkalmazza, hanem olyan további ún. integritás-kontrollokat is be kell vetnie, amelyeket jogszabályok nem írnak elő, de szükségesek a feltárt korrupciós kockázatok mérséklése végett. Nézzünk erre egy példát! Az Állami Számvevőszékről szóló törvény részletesen szabályozza a számvevői munka összeférhetlenségének eseteit², amelyek megjelennek az ÁSZ belső szabályzataiban is. A törvény azonban nem képes minden olyan esetet szabályozni, amikor az elfogultság veszélye vagy akár csak a látszata fennáll. Ezért minden számvevő köteles bejelenteni, ha az ellenőrzés megkezdése előtt vagy az ellenőrzés során olyan helyzetbe kerül, ami megkérdőjelezi elfogulatlanságát. Például a nyitómegbeszélésen kiderül, hogy az általa ellenőrzött szervezet gazdasági igazgatója a rég nem látott gimnáziumi barátnője, vagy a gyermeke osztályfőnökének a férje. Az ilyen és a hasonló helyzeteket a számvevőnek jelentenie kell, és az illetékes vezető dönt arról, hogy folytathatja-e az adott helyszínen ellenőrzést, vagy indokolt számára egy másik ellenőrzést kijelölni. Az Állami Számvevőszéknek még az elfogultság látszatát is el kell kerülnie. A szervezeti integritáshoz hozzá tartozik, hogy nem elég tisztességesnek lenni, hanem még a tisztességtelenség, az elfogultság, a korrumpálhatóság látszatát is el kell kerülni.

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

2. Az Állami Számvevőszék integritás felméréseinek eredményei

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

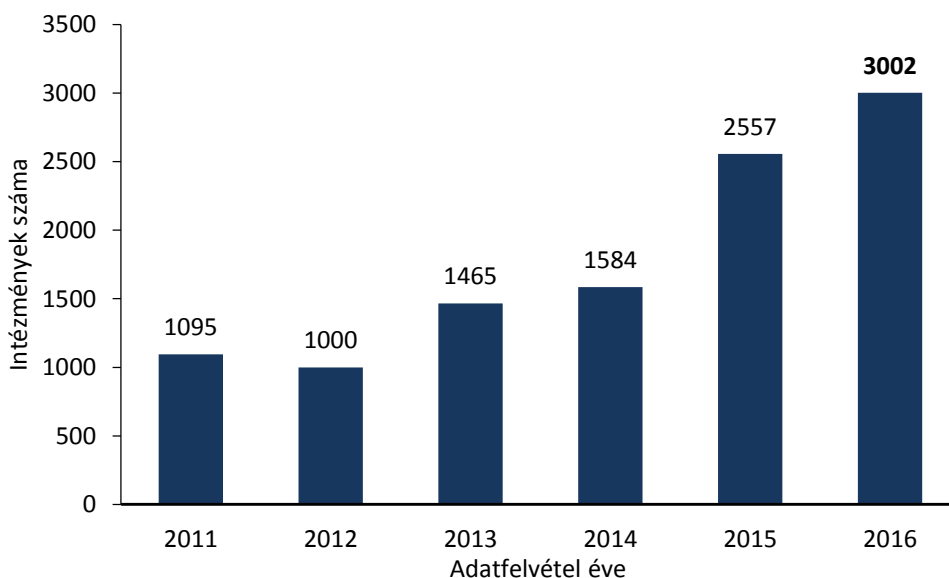
A felmérésben a szervezetek önkéntesen vesznek részt, és a kérdőívet önbevallás formájában töltik ki. Miért fontos ez? Azért, mert az ÁSZ nem akarja kívülről rákényszeríteni az integritást a szervezetekre, hanem az öntanulásra épít. Arra, hogy a szervezetek tudatára ébrednek az integritás fontosságának,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

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

² Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LV. törvény 18. §

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

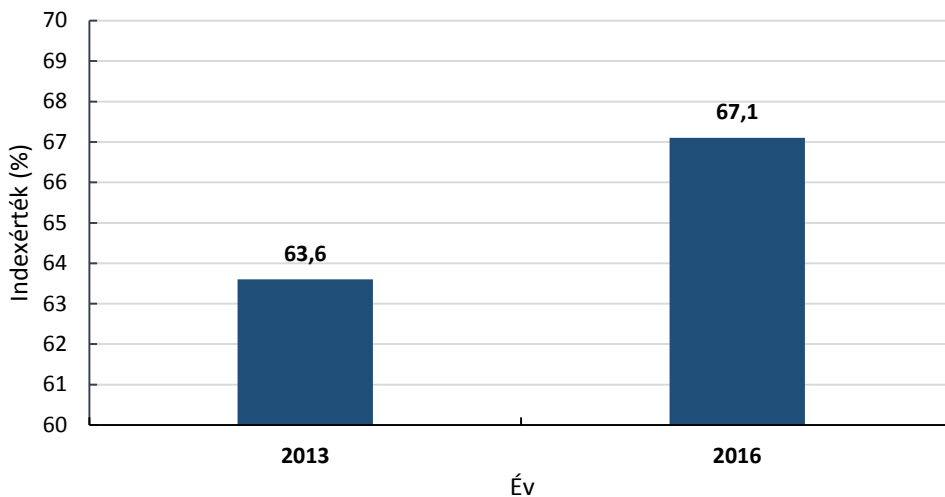
A hatodik felmérés elvégzése után már megalapozottan állíthatjuk, hogy az integritás projekt sikeres. A felmérés valóban hozzá tudott járulni Magyarországon is az integritás fontosságának felismeréséhez, és az elmúlt években a költségvetési szervek körében megkezdődött az integritás szervezeti kultúrájának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



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

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

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

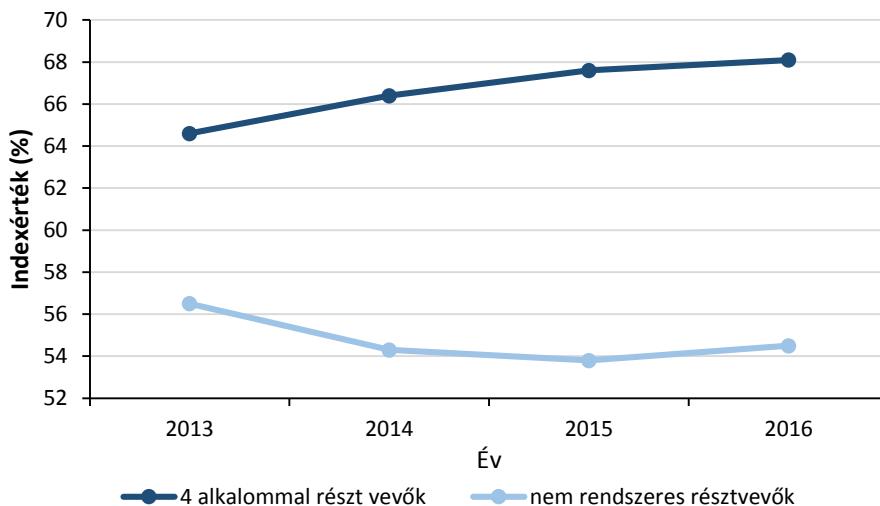


2. ábra: A korrupciós kockázatokat mérséklő tényezők indexének alakulása a felmérésben mindkét évben résztvevő szervezetek körében

Forrás: Warvasovszky (2016)

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

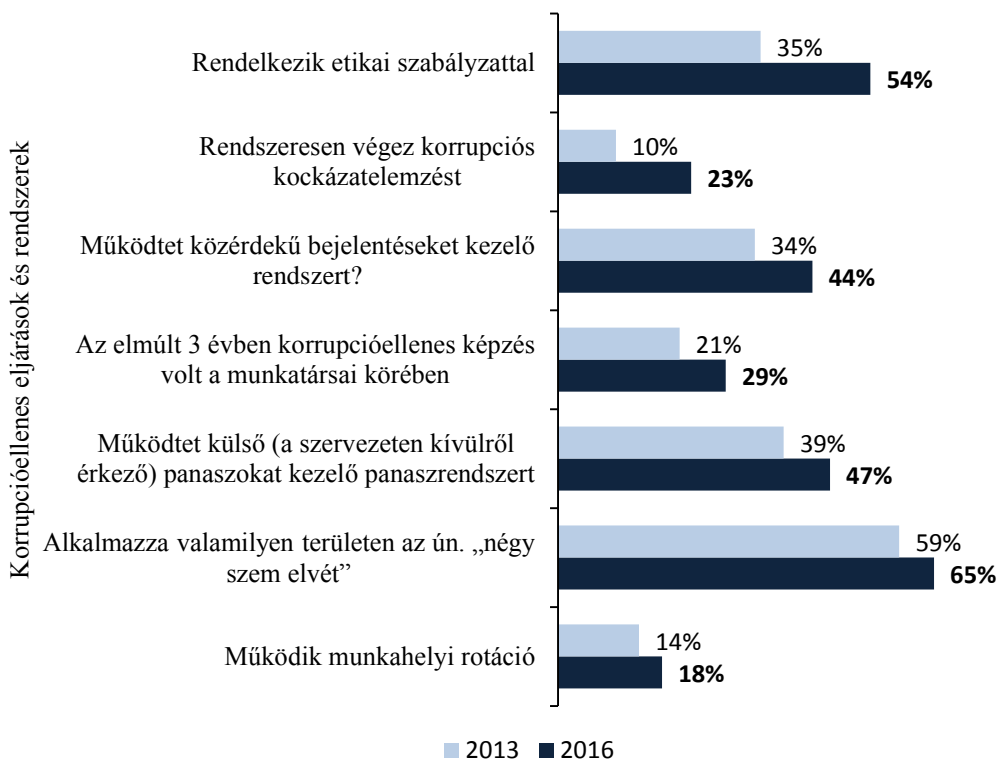
Szerény mértékű javulást tapasztalunk akkor is, ha azt vizsgáljuk, hogy a felmérésben az elmúlt négy év mindegyikében résztvevő szervezetek integritási rendszere jobban javult-e, mint azoké a szervezeteké, amelyek nem vettek részt minden felmérésben (3. ábra).



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

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

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



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

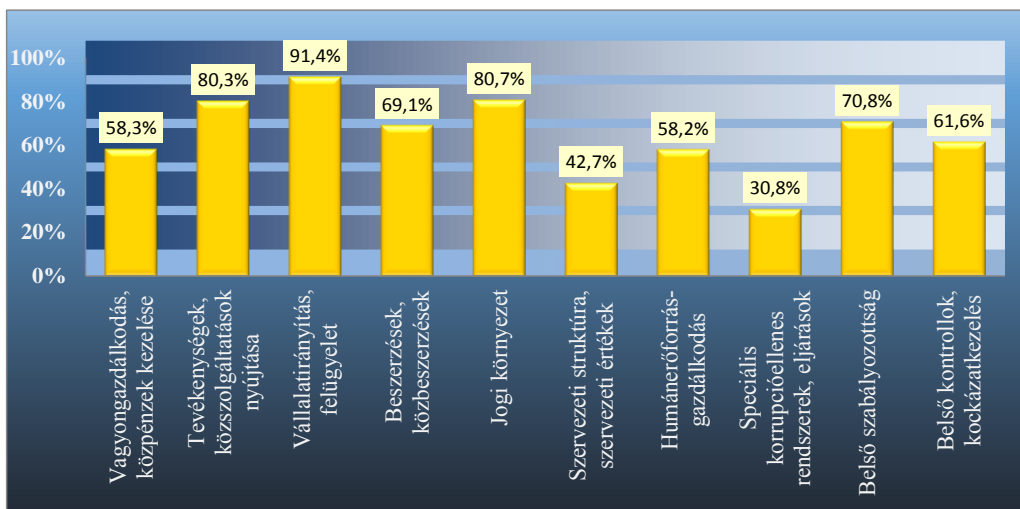
Forrás: ÁSZ Kutatási jelentés (2016) 35. oldal

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

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

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

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



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

Forrás: Pulay et al (2016) 21. oldal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Szinte azonos követelményeket fogalmaz meg az Alaptörvény 38. cikkének (5) bekezdése, amikor kimondja: „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint.” Az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdésének második mondata pedig így fogalmaz: „A közpénzeket és a nemzeti vagyon az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni.”

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

Az Alaptörvény által meghatározott követelményeket az Államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) közvetíti az államháztartás szereplői részére, amikor kimondja, hogy minden költségvetési szervnek ún. belső kontroll rendszert kell kialakítania és működtetnie. Az Áht. 69. § (1) bekezdése értelmében „a belső kontrollrendszer a kockázatok kezelése és tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, amely azt a célt szolgálja, hogy megvalósuljanak a következő célok:

a) a működés és gazdálkodás során a tevékenységeket szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan, eredményesen hajtják végre,

b) az elszámolási kötelezettségeket teljesítsék, és

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

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

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

a) világos a szervezeti struktúra, a folyamatok átláthatóak,

b) egyértelműek a felelősségi, hatásköri viszonyok és feladatok,

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

d) átlátható a humánerőforrás-kezelés,

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

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

A szükséges szabályok megalkotása és aktualizálása azonban még nem jelenti azt, hogy a költségvetési szerv szabályosan működik, hiszen az előírásoknak a napi gyakorlatban is érvényt kell szerezni. Ezért a Bkr. rögzíti, hogy a „költségvetési szerv vezetőjének felelőssége olyan belső kontrollrendszer kialakítása, amely minden tevékenységi kör esetében alkalmas az etikai értékek és az integritás érvényesítésének biztosítására”⁵. A kormányrendeletnek ez a mondata a kormányrendelet legutóbbi módosítása⁶ során került be a szabályozásba. A rendelet korábban azt mondta ki, hogy „...költségvetési szerv vezetőjének felelőssége érvényre juttatni a költségvetési szerv működésében a szakmai felkészültség, a pártatlanság és elfogulatlanság, az erkölcsi fedhetlenség értékeit, valamint biztosítani a közérdekek előtérbe helyezését az egyéni érdekekkel szemben. Ezt a körülírást változtatta meg az új szabályozás, amely már használja az integritás fogalmát is. Ezzel összhangban a Bkr. 7 §-a is módosult. Az új szabályzás olyan integrált kockázatkezelési rendszert működtetését írja elő, amely magában foglalja az integritási kockázatok kezelését is. Kibővült a kontrolltevékenységekkel kapcsolatos kötelezettség is. A Bkr. 8 § (1) bekezdésének az új szövege így fogalmaz: „(1) A költségvetési szerv vezetője köteles a szerve-

³ Bkr. 6. § (1) bekezdés

⁴ Bkr. 6. § (2) bekezdés

⁵ Bkr. 6. § (5) bekezdés

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁷ Magyarország Alaptörvénye 43. cikk (1) bekezdés

ről szóló törvény egyértelműen rögzíti, hogy ellenőrzési módszereit az ÁSZ maga határozza meg⁸.

5. A közpénzek felhasználása célszerűségének ellenőrzése

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

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

Nyilván bonyolultabb a helyzet akkor, amikor egy nagy horderejű döntés kapcsán jogszabályi előírások nem szabályozzák a döntés-előkészítés folyamatát. Ilyenkor az ÁSZ alapos elemző és kutatómunka – például a nemzetközi jó gyakorlatok feltárása, a vonatkozó szakirodalom feldolgozása – alapján maga határozhatja meg a célok minősítésének kritériumait. Erre szolgált példát az Állami Számvevőszéknek az állami piacszervezésről szóló tanulmánya⁹, amely egy kritériumrendszert állított fel annak minősítésére, hogy egy adott tevékenység esetében milyen szempontok szerint ítéltető meg az, hogy az állam piacszervező beavatkozása, illetve annak egy adott formája célszerű-e (1. táblázat).

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

⁹ Köllödné G.M. – Pulay Gy. – Vargha B.T. (2016)

I. sz. táblázat: Az állami feladatellátás céljainak értékelése

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

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

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

6. A közpénzek felhasználásának célszerűsége, mint etikai követelmény

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

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

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

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

7. Etikus vezetés a közzsférában

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

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

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

Hivatkozott irodalom

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

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.

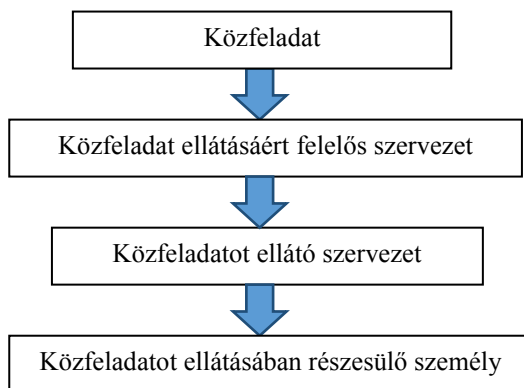
3. A közszolgáltatásokkal szemben az Alaptörvényben és az egyéb hazai törvényekben meghatározott általános elvárások

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 közfeladról 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 megbízni. 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:

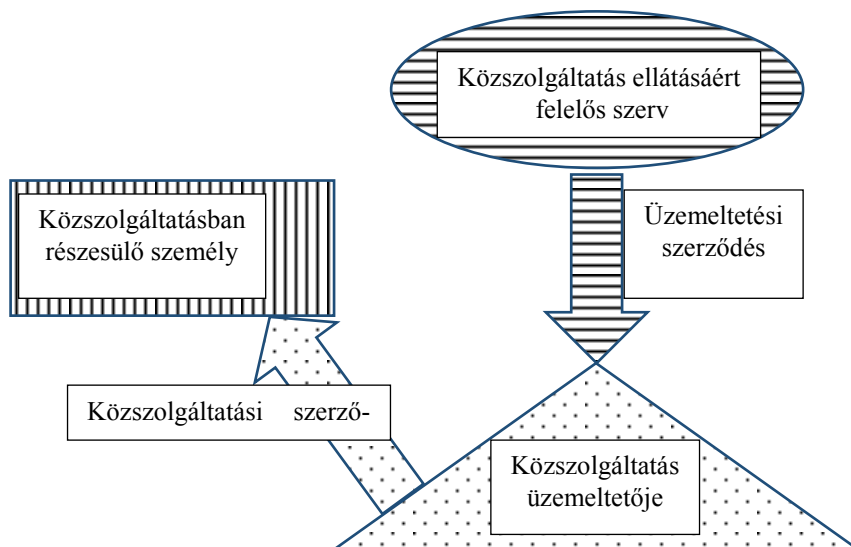
- a) a közszolgáltatás, közfeladat-ellátás megrendelése, és/vagy kötelezés a közszolgáltatás nyújtására,

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.

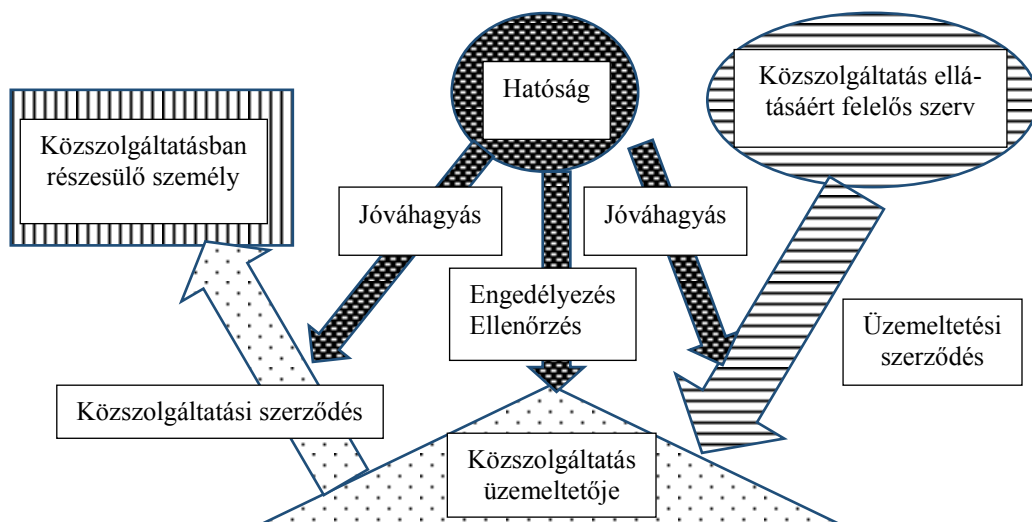
- b) a közfeladat ellátása, a közszolgáltatás (általános érdekű szolgáltatás) nyújtása mennyiségi és minőségi feltételeinek, követelményeinek a meghatározása, illetve azok teljesítésének ellenőrzése,
- c) a közfeladat, közszolgáltatás finanszírozása.



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. Értékrendjére 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 CXC. 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 kötötték 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 fogyasztóik 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 érték követő 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 kötötték 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 értéként 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 érdekvégyesítő 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 összeférhetlenségi 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:

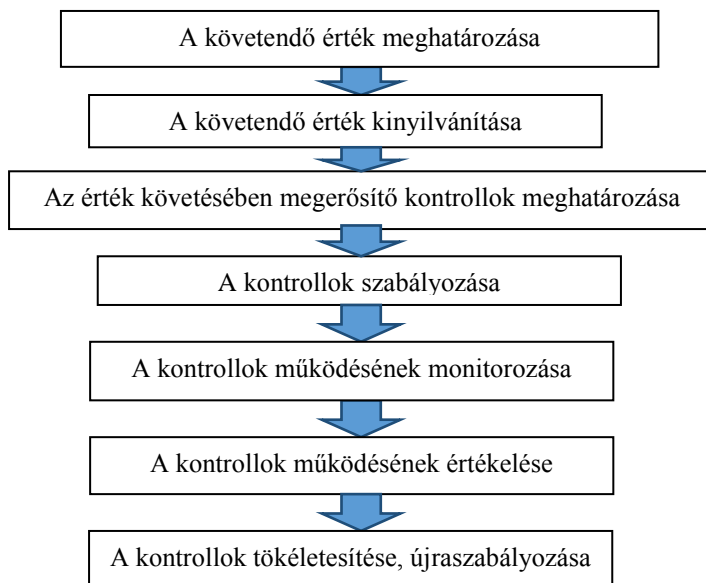
- a) a kockázatelemzési,
- b) a szabályozási,
- c) az ellenőrzési, monitorozási,
- d) a továbbfejlesztési (tökéletesítési) folyamatokat.

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.

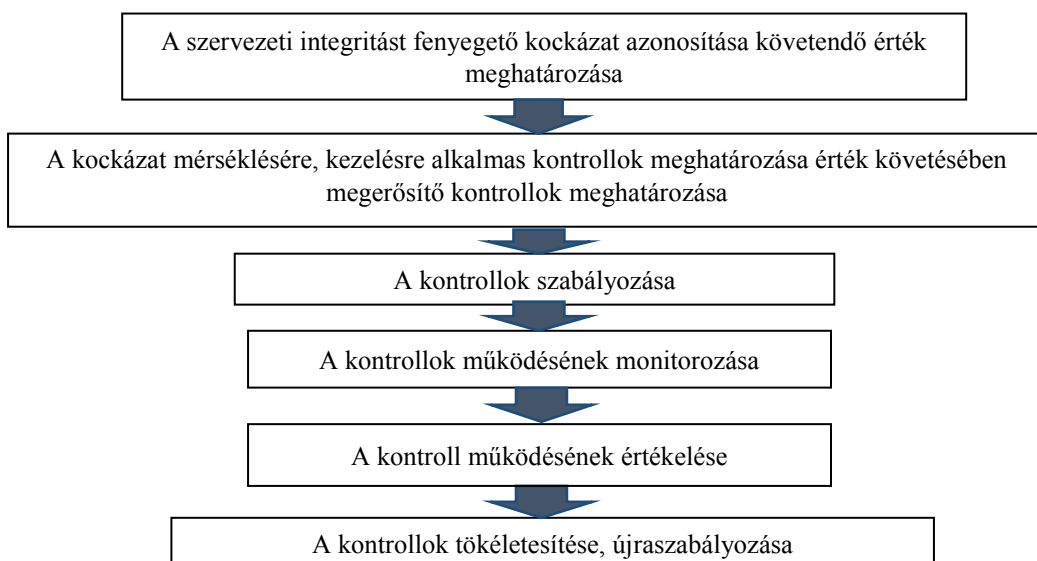
A folyamat néhány lépéséhez fűzünk csak magyarázatot. Fontos, hogy a fejlesztési folyamat folytonos legyen a meghatározás, szabályozás, monitorozás, kiértékelés, tökéletesítés legálább évente ismétlődő körével. Ez igaz mind az integritásirányítási rendszer egészének, mind pedig az egyes kiemelten fontos 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 mindenkéltől a 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, környezettudatossággal.
- *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 humán erőforrásokkal kapcsolatos célokat, értékeket sorolhatjuk (például: *munkavállalói és az üzleti partneri célkitűzések összehangolása, humán erőforrás fejlesztése, dolgozói elégedettség növelése, elkötelezettség a munkatársak felé, csapatban dolgozunk*). A másik csoportba a hosszú távú versenyképességek kapcsolatos célok és értékek kerültek (például: *működési 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 folyamatossága, 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 értékkevető 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 korrupció megelőzés 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.

Kocsizsky György/Veresné Somosi Mariann

Közszolgáltató szervezetek hatékonyságnövelésének lehetőségei

Az eredmény és ráfordítás típusú teljesítménymérés és értékelés a versenyszférában közel egyidős a modern vállalat elmélettel. Elég, ha fellapozzuk a két világháború közötti angolszász és német szakirodalmat, amely megkülönböztetett figyelmet fordított a vállalati teljesítmény mérés és növelés üzemgazdasági, munkaszervezési eszközeire és módszereire.

A közszféra, ezen belül a közszolgáltató szervezetek működési, gazdálkodási hatékonyságának mérése, ill. növelésének kérdése ennél jóval szerényebb múltra és módszertani megalapozottságra tekint vissza, holott ennek jelentősége közel sem kisebb.

A szerzők tanulmányukban ennek a pótlását kísérik meg, amikor javaslatot tesznek a közszolgáltató szervezetek teljesítmény értékelésének folyamatára és módszertanára.

Kulcsszavak: teljesítmény menedzsment, közszolgáltató szervezetek, közösségi gazdaságtan, integritás.

Jelkód: D73, H83, P43

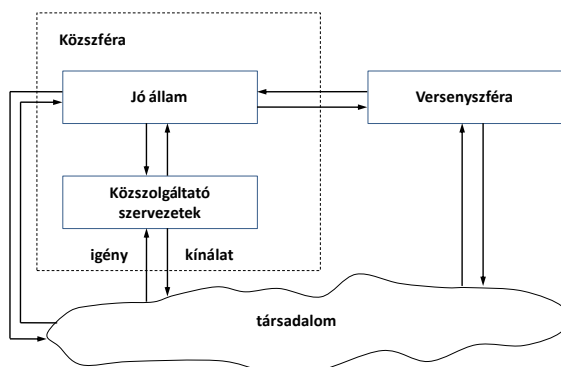
1. Közszolgáltató szervezetek funkciója, nemzetgazdasági súlya, szerepe

Az állam és a piac szerepe, egymáshoz való viszonya a gazdaságelmélet, ill. gazdaságpolitika egyik kiemelt, de több (pl.: társadalompolitikai, etikai, versenyképességi, szabályozási, stb.) szempontból is vitatott kérdése.

Az állami beavatkozáshoz (közjavak és irányított elosztású javak biztosítása, külső gazdasági hatások kezelése, piaci erőfölény korlátozása, szabályozása) szükséges források biztosítása, elosztási szempontjai, a felhasználás hatékonysága a társadalom értékrendjét is tükrözi. Kifejezésre juttatja, hogy mit tart a politikai elit fontosnak: az alacsony adókulcsokat vagy a közszolgáltatások fejlesztését? Ennek eldöntése alapvetően befolyásolja a források újra elosztásának elveit, ami nem feltétlenül találkozik a társadalom igényeivel.

Az elégedettség vagy az elégedetlenség egyrészt a rendelkezésre álló forrásoktól, a források felhasználásának hatékonyságától, másrészt az igényektől függ. Ezért a közszolgáltató vállalatok működése nem kizárólagosan gazdasági, hanem társadalompolitikai kérdés is.

A közérdekű szolgáltatók közösségi szükségleteket elégítenek ki, finanszírozásuk ezért részben vagy egészben közvetlenül vagy közvetve közösségi pénzből történik (1. ábra).

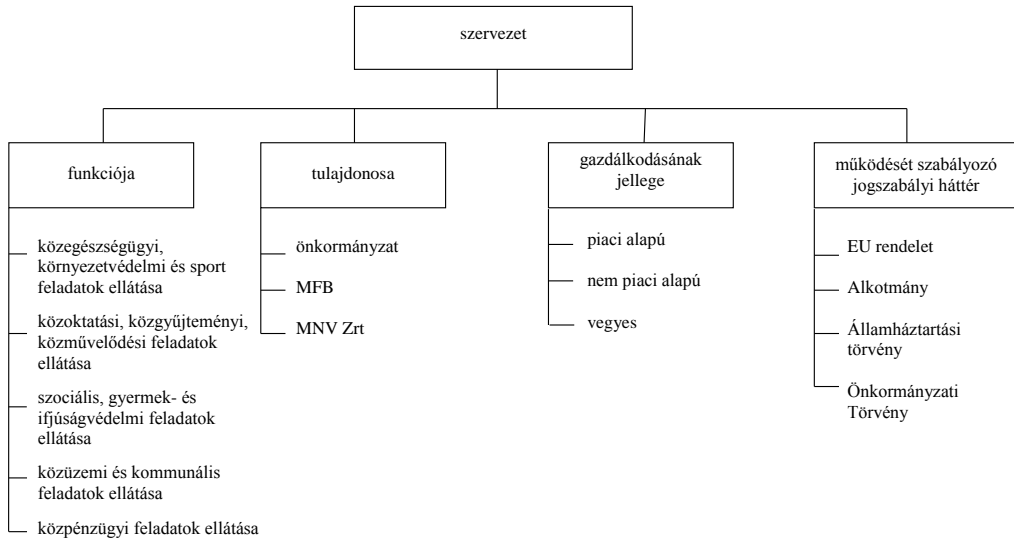


1. ábra: Közpénzek megteremtésének és elosztásának logikája

Forrás: saját szerkesztés

A felülről korlátos forrásokat nem egyszerű a növekvő (esetenként felső korlát nélküli) elvárásokkal összhangba hozni, s megtalálni a lehetőségek (kapacitások és az igények közötti optimumot, mint az elmúlt közel három évtized hazai gyakorlata is igazolja (Domokos/Pulay, 2015). Ezért sem mindegy, hogy a közösségi szolgáltató szervezetek a rendelkezésre álló forrásokat milyen hatékonysággal hasznosítják a köz érdekében. Nem véletlen, hogy a Kormány kiemelt céljának tekinti a jelen EU támogatási ciklusban (2014-2020) a közszolgáltatások hatékonyságának javítását (MK, 2015).

A közfeladatot ellátó szervezetek céljuk, tulajdonosi, ill. felügyeleti körük, gazdálkodásuk jellege alapján sokfélék lehetnek (2. ábra).



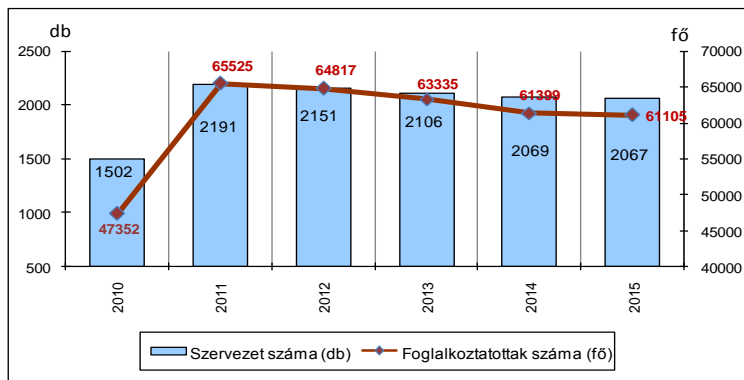
2. ábra: Közfeladatot ellátó szervezetek tipológiája

Forrás: saját szerkesztés

Működésük feltételeit egyrészt EU rendeletek (pl.: a Szerződés 90. cikke, a CEC, 1996., stb.), másrészt a nemzeti jogban megfogalmazottak szabályozzák. Amíg az előbbi elsősorban az állami támogatások lehetőségeire, ill. korlátaira koncentrál, az utóbbi a működésre vonatkozó (a tagállamok gyakorlata szerint egymástól jelentősen eltérő) szabályokat foglalja össze (Kende, 2006).

A közfeladatot ellátó szolgáltató szervezetek nemzetgazdaságon belüli súlya a liberális vagy a jóléti gazdaságpolitikai modell függvényében változott és változik, mint azt a szakirodalom is igazolja (Lienhard, 2005; Reinermann, 2000; Pulay, 2012; Domokos, 2015).

A 2010-es kormányváltást követő gazdasági és társadalompolitikai fordulat eredményeként az állami szerepvállalás hazánkban nagyobb lett, amit egyrészt a közszolgáltató szervezetek, ill. foglalkoztatottaik számának növekedése is igazol, amelyben jelentős szerepe van az állami részesedés vásárlásoknak (3. ábra).



3. ábra: Közszolgáltató szervezetek számának és foglalkoztató képességének változása (Bal tengely - közszolgáltatók szervezetek száma (db); jobb tengely - foglalkoztatottak száma (fő).)

Forrás: saját szerkesztés

A közszolgáltató vállalatok működési területe az elmúlt öt évben átalakult. Az állam egyes ágazatokban tulajdonosi szerepét feladta, más területeken pedig szabályozó szerepe mellett tulajdonossá vált. A legtöbb szervezet az elmúlt évek reprivatizációjának renacionalizációjának eredményeként a közművek üzemeltetésével foglalkozik (1. táblázat).

1. táblázat: Közszolgáltató szervezetek profil szerinti megoszlása (db)

TEÁOR szám/ megnevezés	év					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
01. Növénytermesztés, állattenyésztés, vadgazdálkodás és kapcsolódó szolgáltatások	22	27	28	28	34	40
02. Erdőgazdálkodás	25	24	24	23	22	23
03. Halászat, halgazdálkodás	2	3	3	2	2	2
07. Fémtartalmú érc bányászata	1	1	1	1	1	1
08. Egyéb bányászat	3	3	3	2	2	2
09. Bányászati szolgáltatás	1	1	1	1	-	-
10. Élelmiszergyártás	6	8	8	10	9	8
11. Italgyártás	2	3	3	3	3	2
13. Textília gyártása	-	2	2	1	1	1
14. Ruházati termék gyártása	2	1	1	1	2	2
16. Fafeldolgozás (kivéve: bútort), fonottáru gyártása	6	5	3	2	1	1
17. Papír, papírtermék gyártása	2	3	3	2	2	2
18. Nyomdai és egyéb sokszorosítási tevékenység	7	7	6	6	7	5
23. Nemfém ásványi termék gyártása	2	2	1	-	1	1
24. Fémalapanyag gyártása	-	-	-	1	1	1
25. Fémfeldolgozási termék gyártása	4	4	4	4	2	2
26. Számítógép, elektronikai, optikai termék gyártása	2	2	2	2	2	2
28. Gép, gépi berendezés gyártása	3	3	2	-	-	-
29. Közúti jármű gyártása	-	3	3	3	3	3
30. Egyéb jármű gyártása	2	2	2	2	3	3

TEÁOR szám/ megnevezés	év					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
31. Bútorgyártás	2	1	-	-	-	-
32. Egyéb feldolgozóipari tevékenység	2	3	2	1	1	1
33. Ipari gép, berendezés, eszköz javítása, üzembe helyezése	5	7	8	7	5	5
35. Villamosenergia-, gáz-, gőzellátás, légkondicionálás	88	99	96	96	99	95
36. Víztermelés, -kezelés, -ellátás	190	235	226	184	152	133
37. Szennyvíz gyűjtése, kezelése	67	83	80	72	60	49
38. Hulladékgyűjtés	82	108	120	166	191	193
39. Szennyződésmentesítés, egyéb hulladékkezelés	2	10	11	11	9	11
41. Épületek építése	77	90	84	77	78	74
42. Egyéb építmény építése	65	76	78	75	70	65
43. Speciális szaképítés	13	14	14	14	15	13
45. Gépjármű-, motorkerékpár kereskedelme, javítása	13	12	12	11	12	12
46. Nagykereskedelem (kivéve: jármű, motorkerékpár)	12	14	13	22	22	18
47. Kiskereskedelem (kivéve: gépjármű, motorkerékpár)	15	17	19	21	21	22
49. Szárazföldi, csővezetékes szállítás	41	45	44	43	23	26
50. Vízi szállítás	4	3	3	3	4	3
51. Légi szállítás	3	2	2	1	1	1
52. Raktározás, szállítás kiegészítő tevékenység	27	35	33	36	33	33
53. Raktározás, szállítás kiegészítő tevékenység	2	2	1	1	1	1
55. Szálláshely-szolgáltatás	17	24	25	28	27	29
56. Vendéglátás	10	27	27	38	40	45
58. Kiadói tevékenység	14	20	18	18	18	18
59. Film, video, televízióműsor gyártása, angelfelvétel-kiadás	17	27	24	18	17	19
60. Műsorösszeállítás, műsorszolgáltatás	15	42	41	39	38	41
61. Távközlés	18	19	19	18	17	15
62. Információ-technológiai szolgáltatás	9	13	13	12	14	13
63. Információs szolgáltatás	6	11	12	13	12	13
64. Pénzügyi közvetítés, kivéve: biztosítási, nyugdíjpénztári tevékenység	40	51	49	49	51	51
65. Biztosítás, viszontbiztosítás, nyugdíjalapok	1	1	1	1	1	1
66. Egyéb pénzügyi tevékenység	5	6	7	6	8	9
68. Ingatlanügyletek	200	213	198	194	190	195
69. Jogi, számviteli, adószakértői tevékenység	6	8	10	8	6	7
70. Üzletvezetési, vezetői tanácsadás	52	74	75	81	86	89
71. Építészmérnöki tevékenység; műszaki vizsgálat, elemzés	38	46	45	42	44	40
72. Tudományos kutatás, fejlesztés	12	41	37	35	25	23
73. Reklám, piackutatás	6	8	6	5	6	7
74. Egyéb szakmai, tudományos, műszaki te-	15	25	23	22	19	17

TEÁOR szám/ megnevezés	év					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
vékenység						
77. Kölcsönzés, operatív lízing	7	8	7	5	3	3
78. Munkaerőpiaci szolgáltatás	5	18	17	15	15	14
79. Utazásközvetítés, utazásszervezés, egyéb foglалás	5	13	12	10	8	9
80. Biztonsági, nyomozói tevékenység	9	13	12	11	12	12
81. Építmény üzemeltetés, zöldterület-kezelés	34	80	97	114	122	128
82. Adminisztratív-, kiegészítő egyéb üzleti szolgáltatás	14	34	31	37	33	39
84. Közigazgatás, védelem; kötelező társadalombiztosítás	11	16	10	12	12	12
85. Oktatás	10	45	46	41	39	38
86. Humán-egészségügyi ellátás	13	41	34	21	22	22
87. Bentlakásos, nem kórházi ápolás		6	6	7	5	5
88. Szociális ellátás bentlakás nélkül	5	31	28	24	26	22
90. Alkotó-, művészeti-, szórakoztató tevékenység	1	50	49	24	26	33
91. Könyvtári, levéltári, múzeumi, egyéb kulturális tevékenység	4	29	29	27	27	28
92. Szerencsejáték, fogadás	3	3	3	3	3	3
93. Sport-, szórakoztató-, szabadidős tevékenység	59	96	100	102	107	112
94. Érdekképviselet	3	55	57	54	57	62
96. Egyéb személyi szolgáltatás	36	37	37	37	38	37
Összesen:	1 502	2 191	2 151	2106	2069	2 067

Forrás: KSH adatok alapján saját szerkesztés

Az elmúlt években végbemenet profilbővülés és a beruházások eredményeként nőtt a hazai közszolgáltató szervezetek mérleg főösszege, ill. a tárgyi eszköz állománya (2. táblázat).

2. táblázat: Közszolgáltató szervezetek mérlegének bővülése (Mill.Ft)

mérleg sor	év						2015/ 2010 (%)
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Tárgyi eszközök	3.336.741,5	3.487.431,1	3.542.305,9	4.049.029,4	4.402.123,6	4.763.807,5	142,7
Mérleg-főösszeg	7.094.837,3	7.890.750,8	7.985.096,0	9.314.145,2	12.129.564,5	13.795.142,0	194,4

Forrás: Cégbírósi adatok felhasználásával saját szerkesztés

A legtöbb közszolgáltató vállalat Budapesten és Pest megyében található (3. táblázat).

A közszolgáltató vállalatok működésükhöz szükséges forrásokat központi és önkormányzati forrásokból, valamint saját (díj)bevételekből, továbbá keresztfinanszírozásokból biztosítják. Az Állami szerepvállalás növekedésével a központi költségvetés a korábbinál jóval nagyobb terhet vállal működtetésükben (4. táblázat).

3. táblázat: Közzolgáltató szervezetek területi elosztása

Megye	2010		2011		2012		2013		2014		2015		létszám változása (2015/2010) (%)
	vállalkozások száma	létszám (fő)	vállalkozások száma	létszám (fő)	vállalkozások száma	létszám (fő)	vállalkozások száma	létszám (fő)	vállalkozások száma	létszám (fő)	vállalkozások száma	létszám (fő)	
Bács-Kiskun	72	2 295	101	3 104	102	3 175	104	3 194	100	2 860	103	2 975	129,63
Baranya	78	2 221	127	3 130	127	3 237	121	2 957	108	2 741	102	2 353	105,94
Békés	56	1 682	73	2 050	75	2 142	78	2 350	82	2 318	82	2 449	145,60
Borsod-Abaúj-Zemplén	75	2 490	144	4 072	155	4 253	152	4 307	153	4 387	158	4 513	181,24
Budapest	320	10 803	387	13 408	348	12 519	330	11 907	326	11 647	327	11 803	109,26
Csongrád	62	2 103	110	3 621	109	3 544	109	3 502	106	3 295	106	3 209	152,59
Fejér	62	1 891	85	2 272	83	2 210	80	2 183	78	2 069	80	2 172	114,86
Győr-Moson-Sopron	51	1 619	74	2 476	78	2 563	77	2 452	77	2 480	78	2 583	159,54
Hajdú-Bihar	73	2 306	113	3 361	107	3 199	100	2 933	97	3 014	97	2 901	125,80
Heves	41	1 238	68	1 936	70	2 061	73	2 099	73	1 925	73	1 947	157,27
Jász-Nagykun-Szolnok	70	2 295	88	2 767	90	2 781	88	2 760	83	2 459	86	2 525	110,02
Komárom-Esztergom	53	1 565	70	2 065	64	1 888	60	1 762	61	1 795	58	1 799	114,95
Nógrád	29	939	45	1 323	39	1 137	41	1 176	38	1 050	40	911	97,02
Pest	140	3 566	215	5 616	210	5 589	212	5 694	206	5 706	201	5 489	153,93
Somogy	53	1 736	82	2 387	79	2 276	70	2 086	75	2 191	78	2 273	130,93
Szabolcs-Szatmár-Bereg	62	1 954	124	3 470	124	3 550	119	3 385	121	3 192	119	3 014	154,25
Tolna	55	1 762	78	2 295	79	2 316	76	2 282	74	2 204	70	2 119	120,26
Vas	30	1 095	44	1 362	50	1 511	49	1 471	48	1 425	49	1 455	132,88
Veszprém	63	2 065	87	2 490	87	2 526	88	2 644	88	2 581	89	2 626	127,17
Zala	57	1 727	76	2 320	75	2 340	79	2 191	75	2 060	71	1 989	115,17
Összesen:	1 502	47 352	2 191	65 525	2 151	64 817	2 106	63 335	2 069	61 399	2 067	61 105	129,04

Forrás: KSH adatok alapján saját szerkesztés

4. táblázat: Néhány hazai közszolgáltató állami finanszírozásának változása (eFt)

szolgáltató ága- zat	év						Változás, % (2015/2010)
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Víz	1,4	2,1	2,3	3,6	7,0	8,3	592,86
Földgáz	0,4	0,4	0,3	1,0	0,1	0,1	25,00
Összesen	1,7	2,5	2,6	4,6	7,1	8,2	500,00

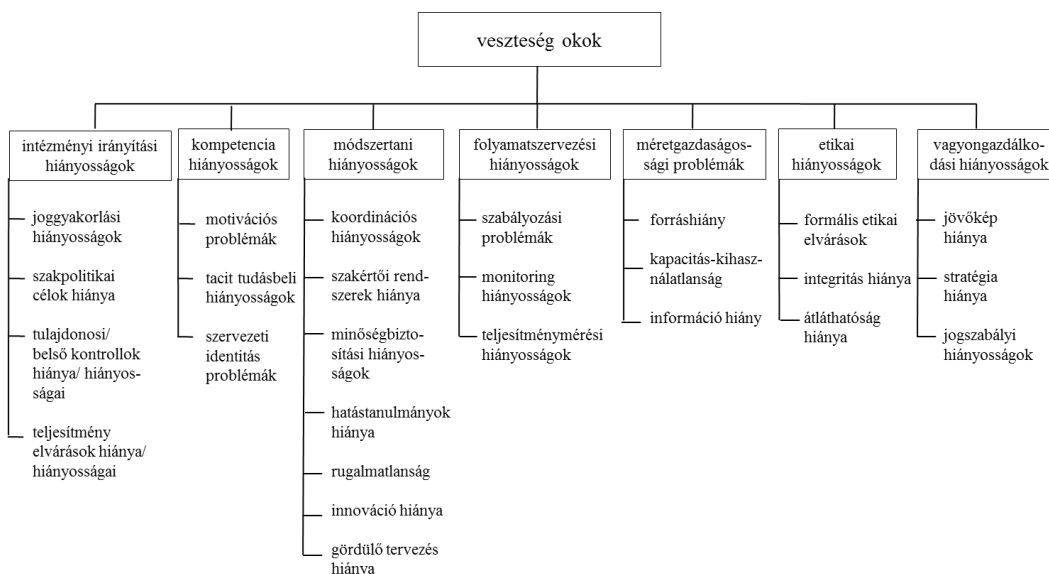
Forrás: vállalati éves beszámolók alapján saját szerkesztés

2. Közszolgáltató szervezetek gazdálkodása

A közszolgáltató szektor működtetésének „logikája” alapvetően eltér a versenyszférájától. Amíg az utóbbi alapvető célja a profit, s csak rész cél a társadalmi felelősségvállalás, addig a közszolgáltatások alapvető célja a társadalmi igények kielégítése. Ez azonban nem mentheti fel egyetlen közszolgáltató szervezet menedzsmentjét sem a működtetés hatékonyságának követelménye alól. Azaz a közszolgáltató szervezetek feladatainak és szolgáltatásainak színvonala és hatékonysága nem csak társadalmi politikai, hanem gazdaságossági szempontból is érzékeny kérdés. Ezt azért is érdemes hangsúlyozni, mert a közszolgáltató szervezetek működésének és gazdálkodásának megítélése ezért összetettebb, hiszen a gazdasági szempontokon túl vizsgálni kell társadalmi hasznosságukat és hatékonyságukat.

A közszolgáltató szervezetek működésében rejlő veszteségek egyrészt külső (intézményi/irányítási), másrészt belső (mértgazdaságossági, kompetencia, módszertani, folyamatszervezési, etikai és vagyongazdálkodási) okokra vezethető vissza (4. ábra).

A forráshiány az esetek többségében valós, de nem az egyetlen probléma!



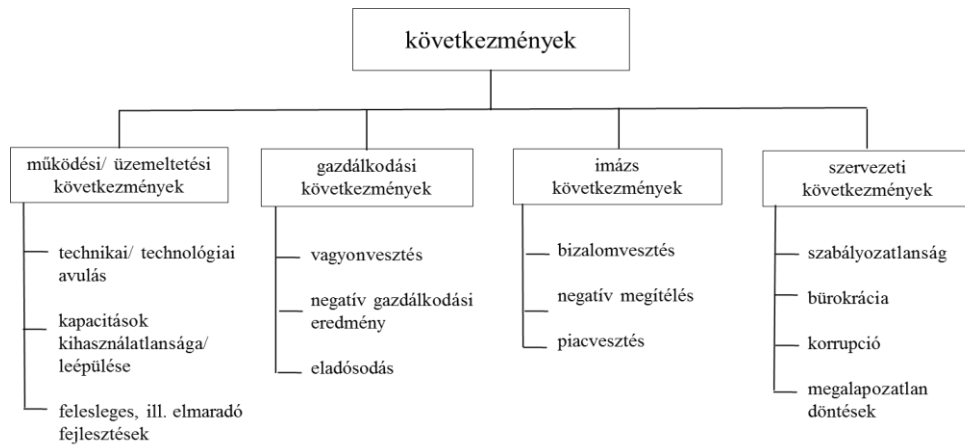
4. ábra: Közszolgáltató szervezetek működési hatékonyságát rontó tényezők

Forrás: saját szerkesztés

A külső és belső okok többségében multiplikatív hatásúak, amelyek egymást erősítik, ami a szervezet működésének eredményességét, társadalomra gyakorolt hatását egyaránt negatívan befolyásolja.

A veszteségek működési, gazdálkodási, reputációs és szervezeti következményekkel járnak, járhatnak.

Különösen izgalmas, ha a veszteséges működés vagyonszertést okoz, ami egyben a nemzeti vagyton (MK, 2011) csökkentését is jelenti (5. ábra).



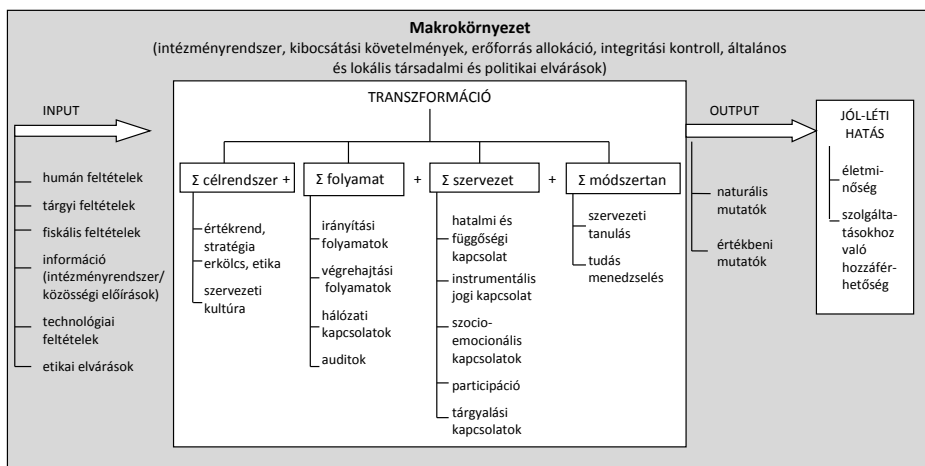
5. ábra: Veszteségek következményei

Forrás: saját szerkesztés

3. Közszolgáltató szervezetek teljesítményének mérése

A szakirodalomban többféle megközelítés található szervezeti teljesítmény definiálására. Többségük a hatékonyságot, mint a célok elérését, másrészt a gazdaságosságot, az elért eredmény érdekében felhasznált ráfordítást határozzák meg (Kocziszky/ Vné Somosi, 2015).

Felfogásunk szerint a közszolgáltató szervezetek korlátozott erőforrásokkal gazdálkodó rendszerek, amelyek inputtal és outputtal rendelkeznek. Az output azonban nem azonos az általuk elért hatással. Amíg az output alapvetően értékbenei (pl.: vagyoni helyzettel és a mérleg szerinti eredménnyel, stb.), valamint természetes adatokkal (mennyiség és minőségi paraméterekkel) mérhető, addig a jóléti hatás az életminőség változásában és a közszolgáltatáshoz való hozzáférésben (pl.: népesség arányában, stb.), a környezeti terhelésben, stb. fejezhető ki (6. ábra).



6. ábra: Közszolgáltató szervezetek teljesítményét befolyásoló tényezők

Forrás: saját szerkesztés

4. KÖZSZOLGÁLTATÓ SZERVEZETEK TELJESÍTMÉNY MENEDZSMENTJÉNEK FOLYAMATA

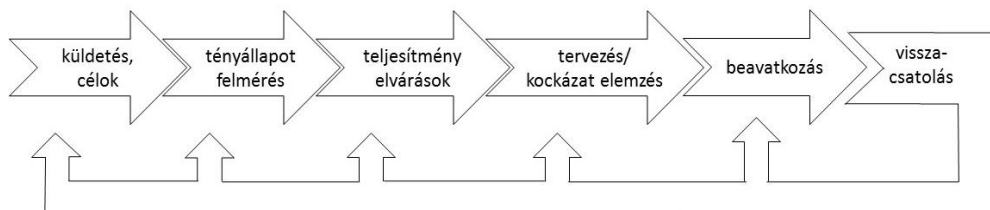
A közszolgáltató szervezetek teljesítményének vizsgálata során korábban a vállalati gyakorlatban alkalmazott terminológiát és módszereket alkalmazták. Csak a '90-es évektől kezdték felismerni, hogy ezeknek a szervezetek teljesítménymenedzsment rendszere sajátos van szüksége, amely összhangban kell, hogy álljon a „jó-állam”, ill. a „jó-közigazgatás” követelményrendszerével (Schedler/Proeller, 2011).

A közszolgáltatási szervezetek teljesítmény menedzsmentjének funkciója:

- a szervezet teljesítményével releváns fejlesztési célok és elvárások meghatározása,
- a teljesítmény-elvárások érdekében tett beavatkozások nyomon követése,
- a fejlesztési szükségletek kijelölése,
- a szervezet szempontjából releváns egyéni teljesítmények meghatározása és fejlesztése.

A közszolgálati szervezetek teljesítménymenedzsmentjének folyamata öt fázisra tagolható (7. ábra):

- a szervezet küldetésének céljainak és teljesítménystandardjainak meghatározása,
- tényállapot felmérése, értéktérkép összeállítása,
- a cél- és tény adok összehasonlítása, ennek alapján teljesítményelvárások megfogalmazása,
- beavatkozási irányok kidolgozása,
- beavatkozás eredményeinek visszacsatolása, esetleges korrekciók tartalom és rendszer vonatkozásában végrehajtása,
- beavatkozás eredményeinek visszacsatolása, esetleges korrekciók végrehajtása.



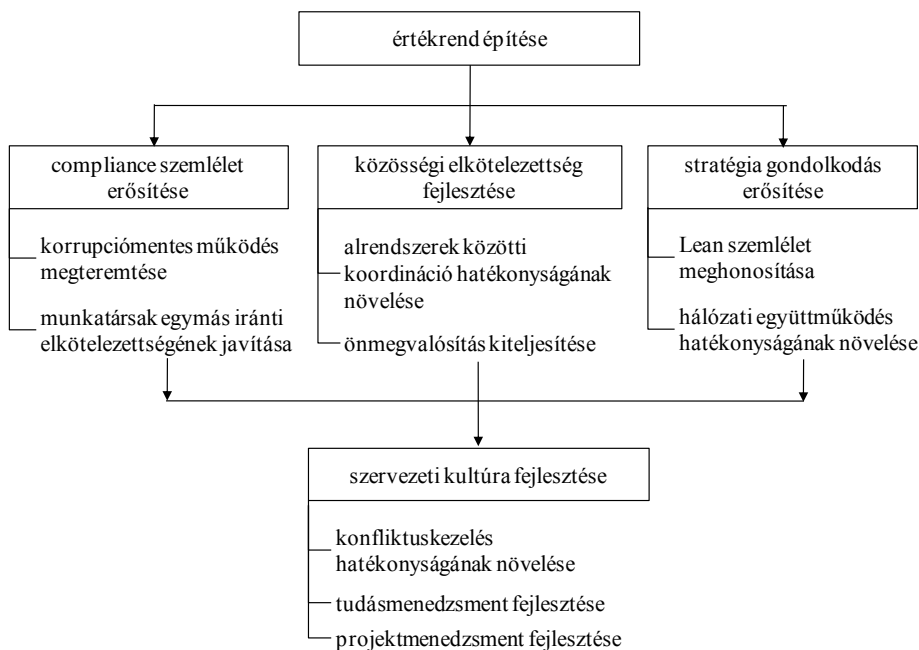
7. ábra: Közszolgáltató szervezetek teljesítménymenedzsmentjének logikai folyamata

Forrás: saját szerkesztés

4.1 Szervezet küldetésének, céljainak és teljesítménystandardjainak meghatározása

A társadalmi közgondolkodás, a társadalom által elvárt értékeknek (pl.: igazságosság, biztonság, jólét, stb.) közül az etikai elvárásoknak kiemelt jelentősége van a közszolgáltató szervezetek küldetésének megfogalmazásakor (Domokos/Pulay, 2015). Felfogásunk szerint csak annak a közszolgáltatónak a működése fenntartható, amely etikus, azaz arra és úgy használja fel a működtetéséhez szükséges adókat, amire azok szolgálnak; nem él vissza az intézményrendszer a jogosultságaival, valódi innovációval és nem költségvetési trükkökkel oldja meg feladatait, stb. (8. ábra).

Ennek hangsúlyozása azért is indokolt, mert az 1989 után végbement geopolitikai változások hatására létrejött értékrend eklektikus; egyidejűleg megtalálható benne a hedonista és a közjó érdekében tenni akaró elemek. Az értékrend az a biztos tájékozódási pont, amely alapján kijelölhető a küldetés és célrendszer.



8. ábra: Célfa

Forrás: saját szerkesztés

Közpénzeket felhasználó szervezeteknek küldetésükkel egyidejűleg meg kell fogalmazniuk azokat a normákat, amely működésének mozgásterét meghatározza.

4.2 Tényállapot felmérése

A tényállapot felméréseinek célja a közszolgáltató szervezet pozicionálása, működésének hatékonyságát akadályozó tényezők feltárása.

Felmérés módszertana

A működés hatékonyságának vizsgálata egyrészt mérleg és az eredménykimutatás adatainak felhasználásával, valamint az éves beszámoló alapján, másrészt kérdőív segítségével végezhető el. A kérdőív felépítése rendszer szemléletű, az input és output elemeken túl a transzformációs képesség vizsgálatára alkalmas.

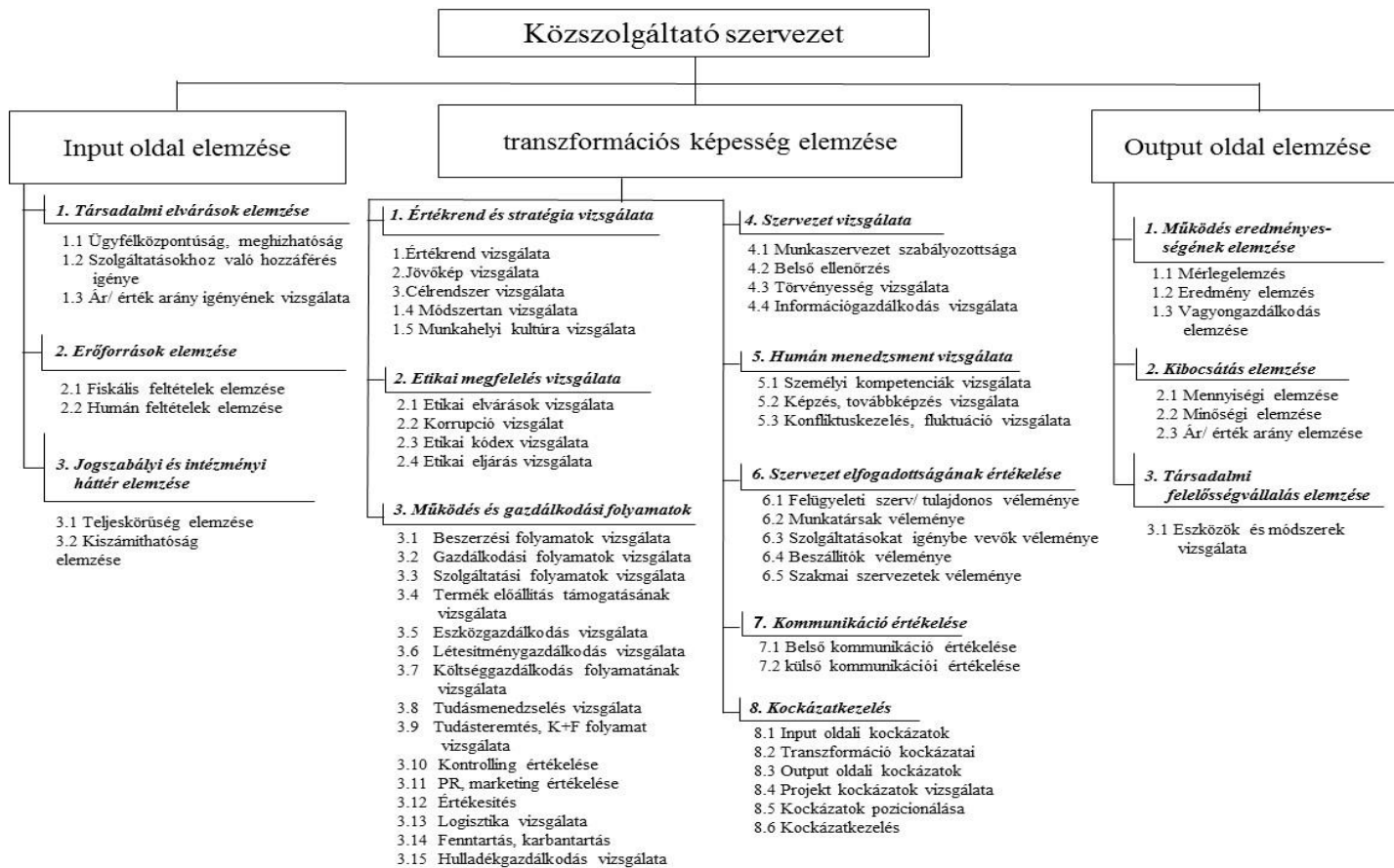
A teszt összesen 14 fő irány, 48 részterület vizsgálatára alkalmas, a részterületek kapcsán összesen 570 kérdést tartalmaz, ebből 160 kérdésre objektív mérőszám alapján lehet válaszolni (9. ábra).

Az átvilágítást segítő kérdőív előnye, hogy:

- kérdései egységes szemléletűek, alkalmazása rugalmas, a kérdések az adott szervezet, ill. ágazat jellemzőinek megfelelően kiegészíthetőek;

- a kérdések tehermentesítik az alkalmazót a memoriter tehertől (nem a „mit kell megnézni”-re, hanem a „hogyan értékelem”-re kell koncentrálnia);

- a felmérés azonos szempontok alapján ismételhető, ami lehetőséget biztosít a változások kronológiai összehasonlítására.



9. ábra: Közzszolgáltató szervezetek átvilágítására szolgáló kérdőív struktúrája

Forrás: saját szerkesztés

Kérdőív értékelése

A kérdések értékelése öt fokozatú ordinális (sorrendiségi) skála alapján egytől ötig terjedő pontszámokkal végezhető el (5., 6., 7. táblázat). A pontozás eredményeképpen meghatározható egy-egy főcsoportra adott pontszám értéke és mediánja.

5. táblázat: Példa a teszt felépítésére

1.1 Értékrend vizsgálata									
ssz.	vizsgált terület	szervezet értékelése					Σ		
		1	2	3	4	5			
1.1.1	Deklarálták a szervezet értékrendjét?								
1.1.2	Mennyire aktuális a szervezet értékrendje?								
1.1.3	Mennyire van összhangban a felsővezetés tevékenysége a szervezet értékrendjével?								
1.1.4	Milyen színvonalúnak tartja szervezete érték hierarchiáját?								
1.1.5	Mennyire tudatosítják a szervezet értékrendjét az új belépőkkel?								
1.1.6	Milyen színvonalúnak tartja az értékrend szervezetén belüli kommunikációját?								
1.1.7	Milyen színvonalúnak tartja az értékrend szervezetén kívüli kommunikációját?								
1.1.8	Milyen színvonalú az értékrend szerinti működés ellenőrzése?								
1.1.9	Mennyiben határozza meg (befolyásolja) az értékrend a szervezet eljárásrendjét?								
1.1.10	A felügyeleti szerv figyelemmel kíséri a felsővezetés tevékenysége és értékrendje közötti összhangot?								
1.1.11									
1.1.12									
1.1.13									
	Összesen								
Válaszok minősítése:									
1		2		3		4		5	
nem végzik el		hiányos		kielégítő		jó		színvonalas	

Forrás: saját szerkesztés

A vizsgált rendszer input, transzformációs, valamint output képességének értékelése (a kérdésekre adott minősítéseket figyelembe véve) faktor és klaszterelemzéssel végezhető el tekintettel arra, hogy az értékelés mennyiségi és minőségi (tehát többé-kevésbé szubjektív értékítélet alapján minősített) ismérvek alapján történik. A klaszterelemzés lehetőséget ad az azonos ágazatokhoz tartozó vállalatok összehasonlítására, pozícióinak megítélésére is.

6. táblázat: Példa az output elemzés tesztjére

1.3 Vagyongazdálkodás hatékonyságának elemzése									
ssz.	vizsgált terület	szervet értékelése					Σ		
		1	2	3	4	5			
1.3.1	Egyértelmű a szervezet vagyoni helyzete?								
1.3.2	Van a szervezetnek vagyongazdálkodási stratégiája?								
1.3.3	Összhangban vannak a vagyongazdálkodási stratégia céljai?								
1.3.4	Összhangban van a szervezet fejlesztési és vagyongazdálkodási stratégiája?								
1.3.5	Lebontották a vagyongazdálkodási stratégiát éves tervekre?								
1.3.6	Évente értékelik a szervezet vagyongazdálkodását?								
1.3.7	Szabályozott a szervezet vagyongazdálkodása?								
1.3.8	Szabályozott a vagyon feletti rendelkezési jog?								
1.3.9	Segíti informatikai háttér a vagyon nyilvántartást és gazdálkodást?								
1.3.10	Hitel érdemlően (analitikákkal alátámasztott) a vagyon változása?								
1.3.11	Szabályozott a leltározás folyamata?								
1.3.12	Elemzik a vagyongazdálkodási kockázatokat?								
1.3.13	Kezelik a vagyongazdálkodási kockázatokat?								
Összesen									
Válaszok minősítése:									
1		2		3		4		5	
nem		hiányos		átlagos		jó		hiánytalan	

Forrás: saját szerkesztés

7. táblázat: Példa az input oldali kérdőív kérdéseire

1.1 Ügyfélközpontúság, megbízhatóság									
ssz.	vizsgált terület	szervezet értékelése					Σ		
		1	2	3	4	5			
1.1.1	Vannak ügyfél fórumok, ahol megismerhetőek a szervezet tevékenysége iránti igények?								
1.1.2	Megfelelően strukturált az igények felmérése?								
1.1.3	Megfelelő a megkérdezettek minta nagysága?								
1.1.4	Rendszeresen elemzik a szolgáltatást igénybevevők (fogyasztók) elvárásait?								
1.1.5	A szervezet célrendszere összhangban van a társadalom (fogyasztók) mennyiségi elvárásaival?								
1.1.6	A szervezet célrendszere összhangban van a társadalom (fogyasztók/ felhasználók) minőségi elvárásaival?								
1.1.7	Megbízhatóak az igényekkel kapcsolatos felmérések?								
1.1.8	Anonim az igényel felmérése?								
1.1.9	KSH adatokkal alátámasztható az igény?								
1.1.10									
Összesen									
Válaszok minősítése:									
1		2		3		4		5	
nem/nincsenek		részlegesen		közepesen		jól		hiánytalanul	

Forrás: saját szerkesztés

4.3 Teljesítmény elvárások megfogalmazása

A közszolgáltató szervezetek esetében gondot jelent a teljesítmény elvárások pontatlansága, ill. hiánya. A teljesítmény elvárások részét kell, hogy képezze a szervezet:

- vagyoni helyzetére (a vagyon gyarapodása, a vagyon kezelése, stb.);
- környezeti terhelésre;
- gazdálkodásra (foglalkoztatottságra, mérlegre, stb.)
- vonatkozó követelmények.

4.4 Tervezés, kockázat elemzés és kezelés

A hazai közszolgáltató szervezetek üzleti tervei nem egy esetben magán viselik a terv-alku szemléletet, miközben a potenciális kockázatok nem kisebbek a versenyszféra szervezeteinél jelentkezőknél (8. táblázat).

8. táblázat: Kockázati elemek

kockázat			
ssz.	típusa	okai	következményei
1.	politikai	<ul style="list-style-type: none"> társadalmi, kulturális feltételek megváltozása társadalmi minimum hiánya inkonzisztens politikai intézményrendszer 	<ul style="list-style-type: none"> szabályozási zavarok nem egyértelmű tulajdonosi elvárások
2.	jogi/ szabályozási	<ul style="list-style-type: none"> jogszabályi hiányosságok jogharmonizáció hiánya végrehajtási utasítás hiánya 	<ul style="list-style-type: none"> meggondolatlan privatizáció
3.	stratégiai	<ul style="list-style-type: none"> stratégiai szemlélet hiánya értékrendi zavarok 	<ul style="list-style-type: none"> ingadozó teljesítmény működési zavarok
4.	pénzügyi/ gazdálkodási	<ul style="list-style-type: none"> erőforrások hiánya értékvesztés tervezési hiányosságok (alultervezés/túlméretezés) finanszírozási sokkok 	<ul style="list-style-type: none"> vagyonsvesztés veszteséges gazdálkodás működési zavarok társadalmi elégedetlenség
5.	etikai/ humán	<ul style="list-style-type: none"> korruptió inkompetencia értékrend hiánya (hiányosságai) felelőtlenség viselkedési kódex hiánya 	<ul style="list-style-type: none"> imázs veszteség bizalom veszteség
6.	környezeti	<ul style="list-style-type: none"> környezeti károsodás elemi károk 	<ul style="list-style-type: none"> környezeti lábnyom növekedése költség növekedés
7.	működési/ technológiai	<ul style="list-style-type: none"> működési folyamatok szabályozatlansága szervezeti szabályozatlanság irányítási folyamatok szabályozatlansága 	<ul style="list-style-type: none"> veszteséges gazdálkodás árbevétel csökkenés költségek növekedése adatvesztés információ hiány
8.	vezetési/ teljesítmény	<ul style="list-style-type: none"> teljesítmény elvárások hiánya kompetencia hiány teljesítmény ellenőrzés hiánya 	<ul style="list-style-type: none"> működési veszteségek
9.	szabályozási	<ul style="list-style-type: none"> adórendszeri változás jogszabályi változás 	<ul style="list-style-type: none"> gazdálkodási veszteségek projektek elmaradása/ elhúzódása

Forrás: saját szerkesztés

Tapasztalataink szerint a közszolgáltató szervezetek külső (politikai, jogi és szabályozási) kockázatai azonos nagyságrendűek, a belső (stratégiai, pénzügyi és gazdálkodási, etikai és humán, környezeti és működési, vezetési és teljesítmény kockázatoknál.

4.5 Visszacsatolás

A teljesítmény menedzsment nem egyszeri, hanem permanens feladat, amelynek része az elért eredmények számbavétele, a tervekkel történő összehasonlítása, az esetleges különbségek okainak elemzése és a visszacsatolás.

5. Következtetések

A jó állam koncepciójában megfogalmazottak teljesülésének fontos feltétele a hatékonyan működő szervezeti struktúra. Ennek szükséges (de nem elégséges) feltétele a közszolgáltató vállalatok esetében a teljesítménymenedzsment szemlélet kialakítása.

A teljesítménymenedzsment folyamat, amelynek során a szervezet vezetői meghatározzák, hogy az egyes szereplőknek mit kell tenni a stratégiai célok megvalósulásához; az egyéni teljesítményeken keresztül a szervezet teljesítménye növeléséhez. A bemutatott modell komplexitásra törekszik, amely a szervezeti teljesítmények tervezését lebontja egyéni teljesítmény követelményekké, az egyéni teljesítményértékelést pedig összekapcsolja az ösztönzési rendszerrel és a kompetenciafejlesztéssel.

A bemutatott modell heterodox jellegű, újszerűsége egyrészt komplexitásában, rendszer- és értékszemléletében, másrészt az üzleti megoldások adaptációjában jelenik meg.

Hivatkozott irodalom

- CEC (1996): Európai közérdekű szolgáltatások. 96/6/281/03 Európai Unió Hivatalos Lapja, Brüsszel.
- DOMOKOS L. (2015): Állammenedzsment az Állami Számvevőszék nézőpontjából. 53. Közgazdász Vándorgyűlés, Miskolc, 2015. szeptember 5.
- DOMOKOS L./PULAY GY. (2015): Strengthening integrity against Corruption: The Integrity Project of the State-Audit Office of Hungary. International Journal of Government Auditing, Vol. 42. No. 3. pp. 22-25.
- KENDE T. (2006): Küzdelem és káosz a közszolgáltatási szektor állami támogatásával és finanszírozásával kapcsolatban Európában. PhD értekezés. Budapest.
- KOCZISZKY GY./ VERESNÉ SOMOSI M. (2015): The Value Map of the Welfare Public Administration and the Model of ITS measurability. Turkey proceedings Booklet. Istanbul, pp. 140-146.
- LIENHARD A. ET.AL. (2005): 10 Jahre New Public Management in der Schweiz: Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. Haupt, Bern, 2005.
- MK (2011): 2011. évi CXCVI törvény a nemzeti vagyronról.
- MK (2015): Közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014-2020. Miniszterelnök: ség, Budapest.
- PULAY GY. (2012): A jó kormányzás és a közpolitika Magyarországon. Pénzügyi Szemle Online. letöltve: 2016.10.26.
- REINERMANN H. (2000): Neues Politik- und Verwaltungsmanagement: Leitbild und theoretische Grundlagen (<http://www.dhv-speyer.de/rei/publica/online/spah130.pdf>). Speyerer Arbeitshefte 130, Speyer. Letöltve: 2016.10.21.
- SCHEDLER K./PROELLER I. (2011): New Public Management. Haupt Verlag, Bern.

Kocsiszy György – Tihanyi Katalin

Közszolgálati etika – elvont ismeretek halmaza vagy sürgető gyakorlat?

Az értékrend alapvetően meghatározza egy társadalom (időben és térben is változó) közgondolkodását, ami oktatással formálható. Mégis az elmúlt két évtizedben a hazai felsőoktatás képzési és továbbképzési programjaiban az értékrendhez kapcsolódó az erkölcs, ill. az etika oktatása (tisztelet a kivételnek) a filozófia tárgy kereteiben jelent csak meg. Mérnök és közgazdász hallgatók szerezhettek úgy diplomát, hogy erről az általunk fontosnak ítélt kérdéskörrel nem, vagy csak érintőlegesen szerezhettek ismereteket. Nem meglepő, hogy ennek következményeivel a gyakorlatban nap, mint nap találkozhatunk, ill. következményeinek szenvedő alanyai lehetünk. A szerzők tanulmányukban részben ennek okait, másrészt a közszolgákkal szemben támasztott elvárásokat veszik számba.

Kulcsszavak: értékrend, etika, közpénzügyek.

Jelkód: A13, P43.

1. Bevezető

Értékrend kérdése az elmúlt évtizedekben nem tartozott a közgondolkodás főáramához. Mintha valami avított, idejét múlt, vagy ideológiailag nehezen körülhatárolható terület lenne, amely mindennapi életünk menetére, szakmai tevékenységünkre, piacosítható javainkra, társadalmi kapcsolatainkra kevés hatással lenne. Pedig cselekvéseink sokváltozós dimenziójában nap, mint nap szembesülünk ambivalens jelenségekkel, megoldhatatlan problémákkal, visszas helyzetekkel, kiélezett döntési szituációkkal, intézményi anomáliákkal, külső/belső értékkonfliktusokkal, amelyek próbára teszik lelkiismereti szabadságunkat.

Előfordulhat, hogy sem törvényi vagy jogszabályi előírások, sem vélt vagy valós gazdasági racionalitás, technikai szabályzatok, felettesi utasítások, institutionális vagy közösségi érdekek nem igazítanak el, de hiba elkövetése esetén nem is nem mentenek föl a következmények alól.

Ezzel szemben, ha birtokában vagyunk egy társadalmilag is elfogadható értékrendnek, a józan ítéletalkotás „tudományának”, a helyes mérlegelő készségnek és előrelátásnak, annál valószínűbb, hogy mások számára is mértékadó megoldásokat találunk.

Talán az értékrendi hiányosságoknak és zavaroknak is felróható, hogy a közvélemény napjainkban egyre szkeptikusabban viszonyul az etikai kérdésekhez, helyette jóval fontosabbnak ítéli meg az eredményt, a hasznót, a versenyképességet és az egyéni érvényesülést. Ugyanakkor elvárjuk az etikus közéletet, igényt tartunk arra, hogy a közszolgák etikusan viselkedjenek. Felháborodunk, ha korrupcióról hallunk, vagy arra utaló jelekkel találkozunk, de önmagunk cselekedeteinek megítélésekor jóval megengedőbbek vagyunk!

Mintha beteljesülne Oscar Wilde-nek tulajdonított gunyoros mondat: „Ma az emberek tudják mindennek az árát, de nem tudják semminek az értékét!”

Sajátságos kettősség ez, egyrészt megengedő és haszonelvű, másrészt a köz iránti elkötelezettség elváró és számonkérő szemlélet ütközik.

Az etikus vagy etikátlan, szabad vagy nem szabad közel sem egyszerű kérdéseire adandó válasz különösen fontos keresi a közszolgák esetében. Mi indokolja, hogy az etikának evvel az ún. hivatásetikai részével külön foglalkozunk? Nem elégséges az általános etikai elvek ismerete, betartása és betartatása?

A 21. század (divatos szófordulattal élve) új, a korábnál nagyobb kihívások elé állítja a közszolgákat. Meggyőződésünk, hogy ezekre több vonatkozásban is új típusú válaszokat kell adni.

A kérdés tárgyalásakor abból a gyakran elhangzó álláspontból indulunk ki, hogy etikus közszolgák nélkül:

- nincs jó állam és jó kormányzás,
- hatékonyan működő állami apparátus,
- fenntartható társadalmi, gazdasági fejlődés.

A hivatásszerű részvétel az állami tevékenység megszervezésében és kivitelezésében, a közfeladatok ellátása, az állampolgárok életét segítő intézményi és szolgáltatási rendszer optimális működtetése több mint szakmai feladat. A professzionális felkészültségen, technikai-módszertani eszközökön, egyéni és testületi kompetenciákon túl olyan többletet igényel, melyek megalapozzák és fenntartják a „közjó”-ba vetett bizalmat.

A közzférában követett elvek és értékrend érvényesülését, az ott tanúsított magatartást illetően a modern bürokrácia-elméletek szerint is nagy a tét: hanyag, felületes, botrányt okozó szervek vagy szereplők saját legitimitásuk egyezményes erkölcsi alapját kockáztatják.

Az erkölcs és etika több mint 2000 éve foglalkoztatják a filozófusokat, teológusokat, közgazdákat, szociológusokat, jogászokat, orvosokat, közszolgákat, stb. A témakör szakirodalmi szinte áttekinthetetlen. Ezek a bölcséleti és pragmatikai megközelítések csak akkor válnak érvényessé és elevenné, ha közvetlen vonatkozással bírnak mindennapi életviszonyainkra, ha jelenkori viszonyainkra alkalmazva azokat, párbeszédre lépünk velük. A cél tehát nem dogmatikus elméletek súlykolása, hanem erkölcsi-etikai belátások tudatosítása, azok cselekedtető erejének fölkeltése, kérdésfeltevéssel vagy dilemmázással.

Felvetődhet a kérdés, különösen a közszolgákra esetében, hogy tanítható-e az etika? Arisztotelész nyomán erre határozott igen a válasz! A témakör művelőinek többsége hasonló álláspontot képvisel. Meglehet, a tanítás itt nem didaktikus ismeret-átadást jelent – hiszen ezt az etika (mint gyakorlati tevékenységeinkben megnyilvánuló helyes irányultság) természete eleve kizárja. Tanítható viszont az elmélyült megértés, mesterségbeli elsajátítás, jártasság megszerzése valamiféle előzetes, tacit tudás birtokbavételeként és működésbe hozatalaként. A skolasztikusokkal szólva: az értelem és szándék mozgósítása révén fölismeret „jó” aktív megvalósításaként.

Azt a nézetet osztjuk tehát, hogy az etika nem csak erkölcsi kódex, vagy normatív előírások pusztja halmaza, nem *teória*, s nem *techné*. Hanem alkalmazás, és döntéshelyzetekkel járó személyes felelősség.

Más kérdés, hogy az általános erkölcsi, etikai elveken túl a hivatásetikai kérdéseknek a szaktárgyak és/vagy külön tárgy keretében kell-e megjelennie, s milyen formában. Beszélhetünk-e „alkalmazott” vagy „ágazati” etikáról egy-egy szakterület vagy foglalkozás esetén? S ha igen, ez milyen viszonyban áll az általános társadalmi ítéletekkel, a közügyekkel, szakmai kompetenciával, a foglalkozás- vagy funkció-specifikus döntés helyzetekkel, a személyes értékrenddel?

Tekintsük az etikát egyezményes társadalmi normák gyűjteményének, kívánatos (ámde nehezen elérhető) szakmai magatartásmodellnek, kodifikált értékelvárásoknak vagy mindennapi döntéseink, cselekvéseink *modus operandi*-jének,

2. Hivatásetika történeti előzményei

Az etika fogalmához hasonlóan a hozzáértő gonddal végzett munka méltósága nem újkori gondolat. Hésziodosz *Munkák és napok* c. műve tanúskodik erről a legnyilvánvalóbban, de az egyes foglalkozások társadalmi szerepe a legtöbb ókori gondolkodó műveiben említést nyer (pl.: Platon, Arisztotelész, későhellén filozófusok, Cicero, Cato, Varro műveiben).

Az „*orando et laborando*” (imádkozzál és dolgozzál) jegyében a legtöbb középkori szerzetesrend szigorú, aszketikus életvezetésének része volt a kemény fizikai munka. A mindennapi szellemi-lelki táplálékért való fáradozás (a kertműveléstől a kódexmásolásig) üdvös és szükségszerű velejáróját jelentette a földi létnek, jóllehet elsődleges feladat a *contemplatio* (szemlélődő imád-

ság) maradt. A nominalisták (elsősorban Firenzei Antonius, Sienai Bernát, később Aquinói Szent Tamás) hatására egyes 13-14. századi szerzők – az egyházi kamattilalom dacára – etikailag megengedhetőnek tartották a kereskedők hasznát mint *industria*-juk (iparkodásuk, szorgalmuk, fáradtságos és kockázatos tevékenységük) ellenértékét (Weber, 1982. pp. 78-82.). A to-mizmus a teremtett rend (kozmosz) részeként, objektív adottságként tekintett az emberek különböző foglalkozások szerinti tagozódására.

A protestantizmus hivatás-értelmezése

A fenti előzmények ellenére mégis Luther volt az első, aki a munka bibliai fogalmait az „isten általi elhívás” értelmében vett hivatásként (*Beruf*) fordítja. Max Weber szerint ezzel meghonosította az evilági kötelességek teljesítésének merőben új felfogását, mely az állhatatos munkavégzésnek erkölcsi értéket tulajdonít (függetlenül a tevékenység típusától). Az ember akkor cselekszik helyesen, ha a neki rendelt küldetésben Istennek tetsző módon hűségesen helytáll, és mindennapi becsületes, szorgos munkájával megdicsőíti Istent (vö. a *Werkheiligkeit*, a „megszentelt dologidő” fogalmával).

„A [*lutheri*] hivatás az – írja Weber – amit az ember mint isteni elrendelést fogad, s amihez alkalmazkodnia kell [...] a hivatásvégzés az a feladat, melyet Isten tűzött ki.” (Weber, 1982. pp. 109-110).

Az odaadó hivatásvégzés mint a megigazulás eszköze, mint az isteni üdvösség elnyeréséről való megbizonyosodás egyetlen hatékony módja, Kálvin üdvtanában nyer kitüntetett jelentőséget. A hit (*fides* *efficans*’, mely a kegyelmi állapot jele) akkor élő, ha aktív, cselekvő életben mutatkozik meg. Az üdvösségre kiválasztottakat tehát az Isten és embertársaik javáért való szüntelen fáradozásnak kell jellemeznie.

„...Isten örök rendelései a legkevésbé sem akadályoznak minket abban, hogy az ő akarata alatt gondot ne viseljünk magunkról és minden mi dolgainkat el ne intézzük. [...] Ugyanis, ki életünknek bizonyos határt szabott, az életünkre való gondviselést is vállainkra helyezte, eszközökkel és támaszokkal is ellátott annak fenntartására, adott értelmet a jövődő veszedelmek eleve való meggondolására...”¹

Az önmagáért és közösségéért tenni képes embert (a felismerésen, belátáson, önvizsgálaton keresztül) mindenekelőtt az értelem segíti saját erkölcsi felelősségének tudatosításában. A gondviseléssel tervszerűen együttműködő hívőnek az érvényes társadalmi-gazdasági viszonyokat figyelembe véve kell józanul mérlegelnie, hogy a rábízott javakat haszonnal forgatva önmagáról gondoskodják, s a közjót gyarapítva Isten instrumentuma legyen a világ megőrzésében és fenntartásában (Fazekas, 2009).

Weber a ’tettekben igazolódó hit’ újprotestáns értelmezéseit a kálvini predestináció-tanból vezeti le. Következtetése szerint a modern hivatásetika (későbbi szekularizált formájában is) abból ered, hogy a Kálvin-követő irányzatok kifejlesztették s mindennapi gyakorlattá tették az aszketikus életvezetés következetes, racionális módszerét. „...az eleve elrendelés [...] dogmatikai alapotul szolgált a – módszeresen racionalizált etikai életvezetés értelmében vett – puritán erkölcsiség számára” (Weber 1982, 176.).

A munkamegosztáson alapuló tökéletes társadalmakra vonatkoztatva Weber kiemeli az állandósult munkatevékenységekre irányuló hivatásbeli buzgalmat (mint a modern szakmaiság és munkamorál feltételét), valamint az egyéni szorgalommal, rátermettséggel és takarékoszággal szerzett haszon erkölcsi elismerését (mint a vállalkozói nyereségszerzés előképét).

„[A] hivatás puritán felfogásának és az aszketikus életvezetés követelményének közvetlenül befolyásolnia kellett a kapitalista életstílus kifejlődését [...] Ahogyan az állandó hivatás aszketikus jelentőségének hangsúlyozása a modern szakmaisá-

¹ Inst. 1,17,4.

got, úgy dicsőíti meg etikailag a profitesélyek gondviselésszerű értelmezése az üzletembert” (Weber, 1982. pp. 258.).

A weberi gazdaságtudomány olyan szekularizációs ívet vázol föl, mely a felekezeti kontroll alá vont produktív aktivitás felől (a kálvinista hivatásetikán nyugvó puritán életvezetéstől) a teljesítmény-motiválta munkamorál méltatásáig jut el. Ez a megközelítés hangsúlyozza az ésszerű és fegyelmezett (egyéni) gyarapodás önjutalmazó erejét, de kevésbé tér ki a hivatásként végzett tevékenység jellegére, annak historikus változásaira.

Professzió és hivatás

A hivatás-etika fogalma azonban aligha tárgyalható az újkori professziók történeti alakulásának megértése nélkül. Az arisztokratikus hivatásrendek becsületkódexétől a polgári foglalkozások szolgálati eskütételi kívánalmáig, majd a civil szakmáktól elvárt intézményes-normatív etikák kodifikálásáig vezető folyamat a professzionalizáció-elméletekkel írható le². A legpregnansabb definíciót Keller Márkus adja, mely szerint: a professzionalizáció „*az a folyamat, amelynek során egy foglalkozás vagy tevékenység hivatássá válik.*”

A professzionalizáció-diskurzus egyszerre igyekszik számot adni a foglalkozások institucionális megformálódásáról és megítéléséről. A legtöbb ilyen teória többlépcsős modellt vázol föl, ahol a normaképződést, ill. a konkrét etikai elvek megfogalmazását megelőzi: a) az adott szakma teljes időben üzött kenyérkeresetként való ellátása; b) formális szakmai képzőintézmények létrejötte; c) össznemzeti szakmai szövetségek megszervezése; tanúsítványok, diplomák, címek állami elismerése és d) a szakma erkölcsi legitimitása, társadalmi funkciójának rögzítése.

Keller fogalomértelmezése szerint a hivatás (Profession) „a foglalkozásnak³ egy speciális fajtája, melynek gyakorlása egy specializált, általában tudományosan megalapozott képzést feltételez, amelyben a hivatásra vonatkozó általánosítható és elméleti tudás etikai normákkal együtt kerül átadásra. A tudás – melyet önérdék tekintet nélkül, a közjó szolgálatában kell alkalmazni – vizsgák és diplomák segítségével kerül igazolásra. Csak képesített szakértők láthatnak el adott szolgáltatásokat és funkciókat a társadalomban. A hivatások monopóliumot igényelnek maguknak [...]. A szervezett hivatáscsoport autonóm módon kontrollálja a hivatáshoz való jutást és magát a tevékenységet is. A kompetenciájukra, az általuk kidolgozott etikai normákra, illetve tevékenységük társadalmi fontosságára hivatkozva, a hivatások kiemelt gazdasági juttatásokat és magas társadalmi presztízt igényelnek a maguk számára.” (Keller, 2010. pp. 50.).

A professzionalizáció történeti feltételrendszere

A fenti hivatásjellemzők történeti előzményeit követve azt találjuk, hogy már a hierarchikusan tagolt, tradicionális rendi társadalmakban léteznek példák az *ab ovo* magas presztízsű pályák (pl.: jogi, orvosi, katonai, papi) korai kanonizálására. Hasonlóképp megfigyelhető az egyes foglalkozási szakágak képviselőinek (pl.: kisiparos, kézműves, kereskedő) kezdetleges érdekvédelmi szervezetekbe tömörülése (céhesedés, kereskedelmi- és bankhálózatok). Ezek az első kísérletek bizonyos „minőségi garanciák és jogérvényesítési keretek” föllállítására, a kínált termékekhez és szolgáltatásokhoz kötődő sajátos *éthosz* megteremtésére.

² A professzió-diskurzus összefoglalását lásd: *Mesterségem címere... Hivatás és professzionalizáció. Korrall. 42.sz* (2010), továbbá KLEISZ, Teréz. A professzió-diskurzus. In: *Tudásmenedzsment 3.évf. 2. sz.* (2002), 28-51.

³ Foglalkozás (Beruf): „speciális képességeknek és készségeknek olyan kombinációja, melyek teljesítményként az egyén folyamatos ellátásának és kereseti lehetőségének az alapját adják. A foglalkozás bázisát és igazolását adja a társadalmi pozíciónak, és az egyik viszonylag stabil ismertetőjegy, amely az egyént a társadalmi folyamatokkal és struktúrákkal összeköti.” KELLER, *i.m.*, 50.

A hivatásetika nem különleges etika, hanem egyedi szituációra (helyzetekre) vonatkozó etika.

A kontinentális Európában a 18-19. századot jellemző ipartechnológiai változások kéz a kézben jártak a liberális jogelvek politikai gyakorlatba való átültetésének társadalmi konzekvenciáival. A nagyüzemi termék-előállításához köthető, fogyasztási célú, profitérdekű termelésfokozás új típusú munkaszervezési formák bevezetését kívánta meg. A munkaerő területi és pozicionális újra-elosztása, a tökemobilitás, a korszerűtlen és átláthatatlan közjogi- és birtokviszonyok rendezésére irányuló politikai akarat jelentős közigazgatási-államigazgatási reformokat hozott⁴, ami lassanként „átprofilozta” a fennálló dominanciaviszonyokat.

A kulturális szokások és értékpreferenciák – köztük az egyénről, munkáról, hivatásról, foglalkozási státuszról, szakértelemről, munkamorálról vallott felfogás, szellemi- és tudástökéhez, iskoláztatáshoz és előrejutáshoz való jog – a társadalmi alrendszerrel együtt változtak.⁵ A politikai jogkiterjesztéssel⁶ az alsóbb néprétegek és a renden kívüli (pl.: felekezeti-etnikai) csoportok számára is megnyílt a hivatalviselés, a közszférába való belépés útja (ami tehetségétől, kurázistól, képességektől és kapcsolatoktól függően) rendszeres jövedelmet, közéleti státuszt, városi életmódot és középosztályi (re)szocializációt jelentett.

Az értelmiségi, közhivatali, magántisztviselői vagy akár közműipari, kereskedelmi szakmát választó nem-nemesi lakosságban új attitűdök társultak olyan hagyományosan „stabilizáló és konzerváló” erejű értékekhez, mint a tekintély, tisztelet, kötelesség, tisztesség, engedelmesség, becsület, alázat, lojalitás, mértékletesség, szorgalom, felelősség, pontosság, (ön)fegyelem. Jellemzően ebben a társadalmi közegben vált dominánssá az életvitelszerű munkavégzésen és takarékos gazdálkodáson alapuló, pedáns életvezetésre és önművelésre motivált mentalitás, melyet Weber *modern polgári hivatásetikának*⁷ nevez.

Az, hogy a weberi elvek miként mutatkoznak meg a Monarchia korabeli kispolgárság önérvényesítési stratégiáiban, jól példázza egy 1876-ban megjelent didaktikus könyvecske: „A boldogság megszerzésére szorgalom kell és türelem, annak megtartásához pedig mérséklet és óvatosság [...] A tanult, szorgalmas iparos nagy úrrá, a tudatlan úr pedig semmivé lehet – mert mindennek az alapja: a tanulás és a szorgalom [...]”⁸

A szöveg tanmese-jellege ellenére tény, hogy az ipari konjunktúra időszakában látványos sikertörténetek igazolták vissza a kislembert felemelkedéssel kapcsolatos optimizmusát.

A tudástökéhez és speciális szakkompetenciákhoz való hozzáférés lehetővé tette az arra érdemes egyének politikai-gazdasági érvényesülését. Az elitiskolát kijárt, kellő kvalitással és ambícióval rendelkező polgárok (pl.: ügyvédek, jogtanácsosok, építésmesterek, kiadó-lapszerkesztők) és az emancipált kisebbségekből⁹ kikerült pénztulajdonosok (pl.: hitelintézeti vezetők, bankárok, részvényesek, iparvállalkozók, gyártulajdonosok, nagykereskedők fokozatosan felzárkóztak a kiváltságos főnemességhez, tényleges befolyásra téve szert. Mindez a személyes reputáción túl a hivatásrendi szemléletmód térnyerését jelentette.

⁴ Vö. II. József és Mária Terézia rendeletei, '48-as törvények, kiegyezés utáni politikai kormányzás.

⁵ Vö. DURKHEIM, BORDIEU; KOSÁRY, GYÁNI, HANÁK, BACSKAI etc.

⁶ pl. 1840-es „félemancipációs zsidótörvény”, 1844., 1848:5. tc., 1867. (zsidóság emancipációja), 1868-as „katonai törvénykezés”, 1874:33tc, 1870:42. tc. és 1871:18. tc. (virilis rendszer bevezetése).

⁷ „Sajátosan polgári hivatásetika keletkezett. A polgári vállalkozó ezentúl – Isten kegyelmének s látható áldásának tudatában – saját üzleti érdekeit követte, s ezt kellett tennie, ha magatartása formális, helyes, erkölcsi élete feddhetetlen volt, gazdagságának felhasználása pedig nem volt visszataszító.” WEBER, *i.m.*, 280)

⁸ Kis polgár. Mulattató és tanulságos olvasmány gyerekek számára. Idézi: SZOKOL Réka. Kispolgárok. Fogalomtörténeti vázlat. In: Múltunk 56. (2011)7 2, 112.

⁹ főként az asszimiláns németajkú zsidóságból (svábok, szászok, cipszerek), ill. kisebb számban lengyel, sváb, örmény, görög nemzetiségekből

Karády szerint: „a tudástöke egyre határozottabb beemelése az elitbe jutás [...] feltételei közé (ezt majd az 1883-as ún. 'minősítési törvény' formálisan is hivatalossá teszi), döntően hozzájárult a munkamorál, a tanulás, a tehetség, a szolgálati időtartammal is mérhető kitarító tevékenykedés, a megbízhatóság, a tervező képesség, valamint egyéb vállalkozói erények és készségek [...], általában az egyéni teljesítmény társadalmi felértékelődéséhez és az érdemelv érvényre jutásához mindenfajta öröklött érvényesülési tőkével szemben”.¹⁰

A hivatás-etika normatív bázisa: nemesi és katonai erkölcsiség

Az „értelmiségi felsőréteg” (szakértelmiség, műveltségi és vállalkozói elit) presztízspozíciókba kerülése kétirányú igazodási folyamatot indított el: a tekintélyszerzés egyrészt normaadóvá tette magatartásukat más társadalmi csoportok számára. A *meritokratikus elv* mint pozitív mérce elsőként Angliában vált a hatalom és társadalmi megbecsülés alternatív forrásává. A hagyományos angol *gentleman*-kép mellé ekkor került a „*professional excellence*” (*szakmai kiválóság*) minősége, mely azonos mértékű respektus mellett az úriembertől elvárható viselkedés azonos mértékű kötelezvényével járt.

„A 18. századi Angliában [...] a klasszikus professions vonatkozásában egy bizonyos *savoirs* obligé lépett a *noblesse* obligé *maximája* mellé. [...] Ez a professions oldaláról dióhéjban egyrészt a társadalmi megkülönböztetésre, tiszteletadásra jogosító tevékenységek átalakulásaként, körének szélesedéseként adható meg, másrészt a sajátos szakértelemre alapuló, fizetett személyes szolgálatoknak közszolgálatná nemesedését takarja.” (Vári, 2010, pp.167)

Hasonló folyamat a kontinensen a 19. század közepére játszódott le (Karády, 2012).

Másrészt, a klasszikus úri osztályba újonnan betagozódó modern hivatásrendek maguk is igyekeztek akkulturálódni a változatlan rangfőlénnyel rendelkező arisztokráciához. A polgári foglalkozást űző középrétegek (különösen a pénzkereső tevékenységre kényszerülő köznemesség) szintén idomulni próbáltak az arisztokrata felsőbb osztályok viselkedési-kulturális-fogyasztási szokásaihoz, erkölcsi mintázataikhoz.

A „*burzsoá ethosz*” többet jelentett pusztán ízléspreferenciáknál, modoros külsőségeknél: a szavahihetőség, megbízhatóság, pontosság, lovagiasság, udvariasság erényei éppúgy hozzátartoztak, mint az erkölcsi feddhetetlenség, műveltség, nemzeti szerepvállalás, szociális felelősségérzet. Paradox módon a felsoroltakban tükröződő, nagyrészt protestáns gyökerű értékrend a közép- és kelet-európai államalakulatokban épp a nemesi virtus maradványaiként hagyományozódott át a liberális polgári közegbe. A szimbolikus megnyilvánulások szintjén az „úri középosztályok” a katonai becsületkódex – azaz a lehető legkonzervatívabb szolgálati hivatásrend – normaelvárásait ültették át a modernizálódó városi lakosság praxisába. (A középfokú végzettséghez kötött civil foglalkozások¹¹ tartalékos tisztii szolgálatra jogosítottak, a tisztii kardbojtot pedig „úri” titulussal járt, szalon- és párbajképessé tett.)

Kövér György szerint: „Aki úriembernek számított, az párbajképes volt, aki nem párbajképes, az nem lehetett úriember sem. Kitágult tehát azoknak a köre, akikre érvényesítették az egyébként nemesi becsületből, nemesi virtusból eredő tisztii becsület hatósugarát, átsugárzott a civilben levő tartalékos tisztiekre is, és átrajzolta a határvonalat: úriember az lehetett, aki középiskolai vég bizonyítványt szerzett és

¹⁰ KARÁDY, Viktor: Az értelmiség kialakulásának kezdetei Magyarországon a 19. században. In: KARÁDY, Viktor – NAGY Péter Tibor: *Iskolázás, értelmiség és tudomány a 19-20. századi Magyarországon*. Budapest, Wesley János Lelkészképző Főiskola, 2012. 25-26

¹¹ Pl.: magán- és köztisztviselők, hivatalnokok, építési- és üzemmérnökök, tanárok, újságírók, ügyvédek, kereskedők, mezőgazdasági vagy ipari vállalkozók

Tönálló egzisztenciával bírt. A rang szerinti választóvonal tehát szinte észrevétlenül a tevékenységszerkezeti (képzettségi) és jövedelemszerkezeti (egzisztenciális) tengelyek függvénye lett.” (Gyáni/ Kövér, 2006. pp.65.)

3. A hivatás-etika modernizációs keretei: polgári identitás, szakmai identitás, nyilvánosság

Az érték-képzetek lassú eltolódása a származási csoportoktól a professziócsoportok felé majd két évszázados társadalmi modernizáció eredménye. A felvilágosult rendiségtől a munkáját hivatásszerűen gyakorló „érett polgárságig” vezető folyamat emblematisz figurái szemléletesen írják át a ranghoz, hivatáshoz, képességekhez és presztízshöz fűződő premodern viszonyt. Ilyen a politikai szerepre is aspiráló aufklérista tudós vagy a korszerű abszolutizmust kezdeményező „kalapos király” alakja (18. sz.); a tőkét termelő beruházásokba fektető vállalkozó vagy az infrastruktúrális fejlesztések révén meggazdagodó részvényes-bankár ideáltípusa (*Gründerzeit*); végül az urbánus életvezetési mintákat meghonosító zsidóság, a műveltségével önjogon rangot szerző *honorácior* értelmiség¹² vagy a *bene possessionatus-ból* (*Gyáni, 2016. pp.7.*) *Bildungs-bürger*-ré avanzsáló kisbirtokos (századforduló).

E csoportok tagjai egyre inkább foglalkozási és értékhierarchiákban betöltött státuszuk szerint határozzák meg magukat, mintsem öröklött kiváltságjogok, családi genealógiák mentén. A modernitás kezdetén még marginálisnak tűnő (vagy nemlétező) szereplehetőségek¹³, identitásalakzatok a demokratizálódó állampolgári közösségekben mind elfogadottabbá válnak, az ipari kapitalizmus társadalmi közegében pedig már kollektív értékhordozóként azonosítódnak, s az intézményi-normatív szabályrendszerekben való részvétel újfajta lehetőségeit reprezentálják.

Kövér György szerint a 19. századra végbemenő társadalmi átrétegződés a „viselkedésszociológiai rendiség” értelmében „nem más, mint a foglalkozások presztízshierarchiájának átrendeződése, miközben a szakmastruktúra változása a rangtengely felbolydulásának alakjában jelenik meg.”¹⁴ A polgárosodás (*Verbürgerlichung*)¹⁵ azért játszik döntő szerepet ebben a folyamatban, mert átfogó azonosulási keretet kínál egy heterogén és megosztott középosztály újradefiniálódó viselkedéscsoportjai számára. A *Bildungsbürgertum* fogalma (mint mentalitástörténeti kategória), a kulturális közösségbe tartozást műveltség-, életmód- és mentalitástényezők függvényévé tette, s képes volt egy sajátos *éthoszt* kialakítani, ahol megtörténhetett a rendiségből átszármaztatott értékek és normák hivatásszociológiai átcsoportosítása.

Szakmai identitás

Mindennek intézményi hátterét a formális és informális társadalmi közvetítőrendszerek (mindelektől az oktatás) biztosították. Az ipari forradalmakkal és tömegtermeléssel fellépő új igény a szakági specializációra, a technikai-mérnöki ismeretekre, illetve a munkavállalóknak a rész-

¹² „...a reformkor kezdetétől, az 1830-as évektől, egyre inkább külön kategóriaként kezdték kezelni a nem nemesi előértelemiséget, közkeletű elnevezéssel honoratior-okként, azaz olyan privilégiumok nélküli csoportként, melyet műveltségi tőkéje kiemel a többi előjogok nélküli kategóriájából és különleges társadalmi megbecsüléssel (honor) ruház fel. Az 1840-es években egy (talán nem teljesen megbízható) becslés a honoratiorok számát már 50.000-re teszi.” KARÁDY Viktor: Az értelmiség kialakulásának kezdetei Magyarországon a 19. században. In: KARÁDY Viktor – NAGY Péter Tibor: *Iskolázás, értelmiség és tudomány a 19-20. századi Magyarországon*. Budapest, Wesley János Lelkészképző Főiskola, 2012, 21.

¹³ Pl.: köztisztviselő, állami hivatalnok, hatósági alkalmazott, mérnök, technikus, gyáripáros, gyógyszerész, patikussegéd, hírlapíró, vállalkozó, szellemi szabadfoglalkozású, iparostanonc, betanított munkás

¹⁴ KÖVÉR, *i.m.*, 66.

¹⁵ A fogalomtörténeti áttekintéshez lásd: KLEMENT, Judit: Nagypolgárság a két világháború közötti Magyarországon? Egy társadalmi csoport meghatározásának lehetőségeiről. In: KÖVÉR, György (szerk.). *Zsombékok. Középosztályok és iskoláztatás Magyarországon a 19. század elejétől a 20. század közepéig*. Budapest, Századvég Kiadó, 2006, 193–230; továbbá: KELLER, *i.m.*; SZOKOL, *i.m.* és utóbbiakban referált szakirodalmak.

munkafolyamatokban elsajátított, hatékonyan alkalmazható gyakorlatára új képzési mechanizmusokat hívott életre (szakiskoláztatás, gyakornoki rendszer). Ez további lendületet adott a 17. században megélelénkülő iskolareformoknak, népművelési és pedagógiai mozgalmaknak, valamint a felsőfokú szakképzés és egyetemi oktatás fejlesztését célzó törekvéseknek. Míg a klasszikus iskolai nevelés nagyobb hangsúlyt fektetett az erkölcsös, jó magaviselet és helyes életvitel, a rendszeres bibliaolvasás és egyházi dolgokban való jártasság kialakítására, mint a készségtárgyak elsajátítására, a felvilágosult (humboldti) műveltségismény térnyerésével egyre nagyobb szerep jutott a humán- és reáldiszciplináknak. Ezt támogatta gyakorlati oldalról a technológiai modernizáció és infrastrukturális nagyberuházások kiváltotta szakemberhiány, elméleti oldalról pedig az akadémiai tudományágak (jogi, műszaki-, természet- és társadalomtudományok) módszeres különválása és intézményesülése.¹⁶

A korszerű szakképzési rendszer nemcsak a műszaki-tudományos ismeretek standardizációját, művelését, eredményes átadását szolgálta, de joggal tekinthető a professzionalizációs folyamat részének.¹⁷ Amellett, hogy a szakmai követelményeket rögzítették és szentesítették (tananyag, iskolai végzettség, vizsgaszintek, oklevelek, tanúsítványok), az egyes foglalkozási ágak tagjai formális vagy informális szakmai testületekbe szerveződve kialakították saját belső szabályrendszerüket, megfogalmazván közös identitásukat, etikai alapelveiket, társadalmi küldetésüket.

Önszerveződő alakulatok esetén a csatlakozás önkéntes alapon történt. Angliában pl. jellemzően „a szakmai egyesületek kezében volt a szakmai piacra való belépés ellenőrzése [vizsgáztatás, aspirantúra, gyakornoki segédlevél kiállítás]. Az idővel az egyesületeket formálisan is képző- és minősítési feladatokkal ellátó állami megbízások csak stabilizálták és egységesítették a már korábban, rendies keretek között kialakult eljárást, ahogyan például Angliában a Medical Registration Act tette 1858-ban: az állami fölhatalmazásból vizsgáztató grémium a korábbi rendies korporációk és egyetemek konzorciuma volt.”¹⁸

Ahol a professzionális csoport önlegitimációs céllal (a kontinentális modellben leggyakrabban állami vagy uralkodói paternalizmus mellett¹⁹) jött létre, ott rövid időn belül törvényi rendelettel kötelezték a szakma gyakorlóit a belépésre (valamint az éves tagsági díj megfizetésére).

¹⁶ Az Osztrák-Magyar Monarchia területén a dualizmus idején sorra alakultak meg a múzeumok, könyvtárak, közgyűjtemények, tudományos társaságok (pl. Földtani Intézet, 1869; Meteorológiai Intézet, 1870; Vetőmagvizsgáló Állomás 1887; Országos Chémiai és Vegyakisérleti Állomás, 1881; Országos Filoxéra Kísérleti Állomás, 1880; Orvosegylet, Erdélyi Múzeumért Egyesület, Természettudományi Társulat; Történelmi Társulat, 1867; Magyar Földrajzi Társaság, 1872; Magyar Jogászegylet, 1879); indultak meg szaklapok, folyóiratok, tudományos kiadványsorozatok; létesültek egyetemi fakultások (a Pesti Tudományegyetemen, Műegyetemen, Állatorvosi Intézetben, Pécsi Tudományegyetemen, Kolozsvári Egyetemen), kezdetét vette a doktori képzés (1899); létrejött a Magyar Tudományos Akadémia (1869); folyamatosan zajlott a tananyag-fejlesztés, meghonosodott a nemzetközi tudományos szakirodalom, a korabeli tudományos elméletek és módszertanok; teret nyert a forráskritikai szemlélet. Vö. SÁSDI, Tamás. Tudomány és technika a dualizmus kori Magyarországon. <http://korok.webnode.hu/products/tudomany-es-technika-a-dualizmus-kori-magyarorszagon1/> letöltés dátuma: 2016. 04.11.

¹⁷ Vö. WILENSKY, PARSONS, DURKHEIM; HALMOS K.-SZÍVÓS E., KLEISZ, VÁRI, etc.

Továbbá Kövér: „Felfogható a 19. századi átrétegződés valamifajta professzionalizációként is, ahol a foglalkozási csoportok nemcsak differenciálódnak, hanem eljutnak a közös csoporttudatig, sőt a szakmai önszerveződésig is. Régiebben fogalmazva valamifajta hivatásrendi jellegű átstrukturálódás képe is lebeghetne a szemünk előtt.” KÖVÉR, *i.m.*, 66

¹⁸ VÁRI, András. Félprofil, parciális polgárok, egészen úriemberek? In: *Korall42.sz* (2010) *Mesterségem címere... Hívás és professzionalizáció*. 151-178 (id. p.165)

¹⁹ II. József pl. több hivatásrendi szolgálattal kapcsolatos dekrétumot is kibocsátott. Ilyen volt pl. az orvosi hivatásgyakorlást szabályozó *Generale Normativum in Rei Sanitatis* (1770), vagy a köztisztviselőkre vonatkozó, 1784-es körrendeletet, mely szerint: „Aki közhivatalt visel, a reá bízott ügyekben oly lelkesedéssel

A hivatalos állami regiszterek a nyilvántartottak számára gyakorlatilag állásmonopóliumot biztosítottak. A tagságot szigorú kritériumokhoz kötötték, melyeknek éppúgy része volt a magatartási kódex, a hivatás melletti elköteleződés, a közjó szolgálata (a szociális funkcióhoz általában össznemzeti küldetéstudattal társult), mint pl. a rendezett családi állapot, a kielégítő lakásviszonyok vagy megfelelő anyagi háttér megléte. Egyik legjellemzőbb hazai példa az Országos Ipar-egyesület (1841), melynek példaképe Tóth Árpád szerint „a munkáról, a vagyonról és a takarékosságról szóló középosztályi normák érvényre juttatását szolgáló [...], valamint a szakmunkások képzését az erkölcsi befolyásolásuk növelésével összekapcsoló *Mechanics' Institute* mozgalom”²⁰. De ide sorolható a kereskedelmi és iparkamarai rendszer kiépülése (az 1868-as kamarai törvényt követően), az ügyvédi kör (1882), az orvosi kaszinó (1897) vagy később a Pénzügyi Tisztviselők Országos Egyesülete. Mi sem jelzi jobban e kollektív szakmai szervezetek működőképességét, érvényét, mint máig fennálló jogutódai.

Nyilvánosság

A foglalkozásszerkezeti átalakulást a szakági vertikum bővülése mellett a munkaerő térbeli reallokációja is támogatta. Az iparosodó Európában a gazdasági expanziót kísérő közlekedésfejlesztések (mindenekelőtt a folyamszabályozás, a gőzhajózás és a vasúthálózat kiépítése²¹) a nagy volumenű nyersanyag-, személy- és áruforgalmon keresztül felgyorsították a hagyományos településszerkezet felbomlását, elősegítették új ipari-közigazgatási központok kialakulását, mobilizálták a lakosságot. A műszaki munkálatokkal azonos ütemben növekvő agglomerációs körzetek, munkásnegyedek, gyár- és ipartelepek, bérlakások megsokszorozták a városok munkaerővonzóképességét. A betelepülő vidéki munkások tevékenység típusainak, társas- és lakásviszonyainak megváltozása életminőségük, szemléletmódjuk változását is maga után vonta. A városi lakóterek leképezték a lakosság újfajta tagozódását, az utcaépületek amellet, hogy helyet adtak az új professzióknak, azok használói körét és presztízsét is körülhatárolták. A lakossági igények kielégítésére, többlet-feladatok ellátására (kereskedelmi, pénzügyi, kulturális és jóléti szolgáltatások, közművesítés, élelmiszer- és iparcikk-ellátás, rendfenntartás, hatósági és adminisztratív feladatok) létrejött apparátus foglalkoztatási kapacitása példátlan méretűre duzzadt. Az intézményi hálózattal együtt alakult át az építészeti környezet, s vele a társadalmi térstruktúra. A modern város nyilvános és félnyilvános terei visszahatottak a térhasználati szokásokra, befolyásolták a társadalmi érintkezésformákat, reprezentatív közösségi eseményeknek adtak helyet, urbanizációs színtereket biztosítottak a polgárság foglalkozás- és státuszfüggő kulturális praxisa számára.

A nagyváros modernizációs közege nagyban hozzájárult ahhoz, hogy *ancien régime* merev erkölcsi dogmatizmusát a századvégre fölváltta a nyilvánosság dinamikus közösségi kontroll-mechanizmusa.²² A sajtó szerepének fölértékelődésével, a közfunkciót betöltő fórumok, esemé-

kell eljárnia, hogy a közügynek fejajánlott szolgálatát s [...] minden erejét arra fordítsa, hogy midőn dolga van, azt a közvárokozás és tisztének igényei szerint minden halasztás nélkül pontosan hajtsa végre. [...] Kiben a haza és polgártársai szolgálata iránt szeretet nincs, ki a közjó fenntartása iránti buzgalomtól nem hevítettik, az ügyvitelre nem alkalmas, és nem méltó arra, hogy tisztí címe legyen és díjat húzzon.” Idézi Hencz (1987/I. 7) nyomán DÁVID, Péter–LÓCZY Péter. Hivatás-etika és kultúra, érdekvédelem. Tankönyv az integritás tanácsadó szakirányú továbbképzéshez. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013. Online: http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/hivatasetika-tankonyv.original.pdf. Letöltés ideje: 2016. 04. 11.

²⁰ TÓTH, Árpád. Önszervező polgárok. A pesti egyesületek társadalomtörténete a reformkorban. Budapest, L'Harmattan, 2005, 27.

²¹ A Monarchia területén 1846 és 1867 között évi átlagban 116 km, 1867 után évente átlagosan 584 km vasút épült. A századfordulóra a helyi vasútvonalak hossza összesen mintegy 8130 ezer km-t tett ki. Vö. *Magyar Kódex 5. Magyarország művelődéstörténete 1967-1918. Az Osztrák-Magyar Monarchia*. Szerk. HARGITAI, József. Budapest, Enciklopedia Humana Egyesület és Kossuth Kiadó, 2001, (331-4).

²² Az abszolutisztikus államhatalom ún. „reprezentatív-demonstratív” nyilvánosságával szemben kialakuló új, polgári típusú közösségi véleménycserét Habermas „liberális nyilvánosságnak” nevezi. A fogalmak ér-

nyek, orgánumok megsokszorozódásával/megszaporodásával nyitottá vált a közélet. A közügyekben való részvétel (beleértve a politikai eszmecserét) nem korlátozódott többé privilegizált, szűk elitcsoportok döntéshozó-véleményalkotó grémiumaira, hanem széles társadalmi körök diskurzív közegévé lett.

A század utolsó évtizedeire a civil lakosság mindennapi élete már többnyire a nyilvánosság tereiben zajlott (pl.: munkahely, hivatal, szalon, kávéház, kaszinó, fürdő, korzó; olvasó- és vitakörök, hobbi-, sport-, tudományos, segélyező és jótékonyági egyletek; kiállítások, színpadi rendezvények, reprezentációs események), ahol a társas érintkezés formáit szigorú erkölcs- és illetmen szabta meg. Az írott és íratlan etikett a városlakók életvitelének, szociokulturális praxisának majd minden szintjét áthatotta (az öltözködéstől a megszólításig, a katonai szolgálattételtől a hivatali időn át az étkezési és higiéniai szokásokig). A hivatalviselési és munkahelyi regulák egy tágabb társadalmi normarendszerbe ágyazódtak. Az egyes foglalkozásrendekre vonatkozó (ágazat- ill. intézmény-specifikus) belső szabályzatok, szolgálati rendtartások, hivatali eskük szövege csupán formális lenyomatát adja az alkalmazottakra és vezetőkre érvényes magatartási elvárásoknak.

Általános követelményként jelenik meg: a) az előírt végzettség igazolása; b) a szolgálati idő betartása; c) a feljebbvalóknak való engedelmesség; d) a munkatársakkal és az „ügyfelekkel” való tiszteletteljes bánásmód; e) a feladatok hiánytalan és jogszabályszerű teljesítése; f) a hivatali titoktartás; g) a rendezett családi háttér és erkölcsös életvitel; g) stabil anyagi háttér és lakáshelyzet biztosítása; i) megfelelő nyelvismeret; j) büntetlen előélet és teljesített katonai szolgálat. Elvárás volt továbbá az odaadó munkavégzés, a hivatal/intézmény iránti lojalitás, a konszolidált megjelenés, a hivatali időn kívüli mértékletesség. Tilos volt a „magánüzerkedés”, hivatali előnyökkel való visszaélés, a rokoni érdekeltségek kihasználása. A házassági szándékot a felelteseknek kellett jóváhagyniuk.

Tanulságos az Osztrák-Magyar Bank tisztviselőinek hivatalos fogadalomtételi szövegét (1918) olvasni (különös tekintettel a záró kitételre):

„hogy tehetsége szerint mindenkor hű, figyelmes és buzgó szolgálattételre fog törekedni és hogy [...] feljebbvalóinak meghagyásait vonakodás nélkül teljesíteni fogja. Egyszersmind fogadást tartozik tenni, hogy a megállapított hivatalos órákat pontosan megtartja, az üzletfeleket készségesen kielégíti, hogy úgy ezekkel mint az intézet összes alkalmazottaival szemben illő magaviseletet fog tanúsítani, hogy az előírt szigorú szolgálati titoktartást esetleges kilépése után sem fogja megszegni, és hogy általában úgy a szolgálatban, mint azon kívül méltónak fog bizonyulni arra a megbecsülésre és bizalomra, melyet hivatása megkíván.”

4. Napjaink hivatásetikai kérdései

A 20. század etikáját, mint arra már a bevezetőben is utaltunk, sajátosságos kettősség jellemzi. Egyrészt látszólag kevesebb figyelmet fordítunk az etikai kérdésekre, a haszon maximalizálása érdekében. Másrészt az egyes hivatások a korábbinál összetettebb dilemmákkal szembesülnek az etikai kérdések kapcsán felvetődő problémák megoldására.

A teljesség igénye nélkül tekintsünk át néhány szaketikai dilemmát (1. táblázat).

telmezését és a szerkezetváltás folyamatának elméleti modelljét ld. HABERMAS, Jürgen. A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása: vizsgálódások a polgári társadalom egy kategóriájával kapcsolatban. Ford.: ENDREFFY Zoltán, GLAVINA Zsuzsa, Budapest, Osiris, 1999.

1. táblázat: Napjaink hivatásetikai dilemmái

hivatásetika területe	dilemmák
bio- és orvosi etika	<ul style="list-style-type: none"> • Van-e jogunk, hogy testünk megcsonkításával mások élet esélyeit javítsuk? • Mikor kezdődik és fejeződik be az emberi élet? • Van-e jogunk az abortuszhoz? • Van-e jogunk az élőlények klónozásához? • Van-e jogunk az eutanáziához? • Ki és hogyan mondja meg a betegnek, hogy gyógyíthatatlan?
környezeti etika	<ul style="list-style-type: none"> • Jövő iránt érzett felelősség és az erőforrások kiaknázásából származó rövid távú haszon összhangba hozható-e?
pénzügyi közvetítő rendszer etikája	<ul style="list-style-type: none"> • Milyen mértékű kockázat vállalható a haszon érdekében? • Van-e a haszonszerzésnek határa?
gazdasági etika	<ul style="list-style-type: none"> • Szabad-e szexualításra utaló elemeket alkalmazni a marketingben? • Szabad-e a haszon érdekében a fogyasztót tévesen tájékoztatni? • Szabad-e a gyerekeket, fiatalokat marketing eszközökkel elérni? • Beengedhető-e a reklám az iskolákba? • Mit értünk tisztességes haszon alatt? • Mit értünk tisztességes kamat alatt? • Haszonelvűség vs. etikus magatartás?
tudományetika	<ul style="list-style-type: none"> • Mi tekinthető egyéni kutatási eredménynek? • Mi tekinthető közös kutatási eredménynek? • Befolyásolhatja-e a megrendelő (politikai párt) a kutatás eredményét? • Szabad-e hipotéziseknek kutatási eredményként való feltüntetése? • Hogyan kell hivatkozni és átvenni mások tudományos eredményeit?
médiaetika	<ul style="list-style-type: none"> • Mit jelent a sajtószabadság? • Alkalmazható-e a cenzúra? • Mit jelent az emberi méltóságot védő cenzúra? • Meddig mehet el a tényfeltáró újságírás?

Forrás: saját szerkesztés

Ezekre a kérdésekre a hivatásetikai elvek kísérik meg a válaszadást (2. táblázat).

2. táblázat: Hivatásetikai elvek

szakterület	elvek
orvostudomány/ biológia	<ul style="list-style-type: none"> • Nem ártani (Primum nil no cere, (Hipokratész, Kr.e.: 460-377) • A beteg érdeke a legfőbb törvény (Salus aegrati suprema lex esto). • Hatalommal való visszaélés tilalma. • Titoktartás kötelezettsége. • Emberi élet sérthetlensége.
pedagógia	<ul style="list-style-type: none"> • Tisztelet és szeretet. • Igazságosság, egyenlő bánásmód. • Felelősség.
pénzügyi közvetítő rendszer	<ul style="list-style-type: none"> • Tisztességes és méltányos kamat (haszon). • A hitelfelvevő érdekének figyelembe vétele. • Átláthatóság, hitelesség.
vállalkozói	<ul style="list-style-type: none"> • Hitelesség. • Minőségorientáltság. • Tisztességes versenyszellem. • Egészségmegőrzés, környezet védelme.

Forrás: saját szerkesztés

A személyi felelősségen túl érdemes a struktúra működésére, az intézményi megnyilvánulásokra, a rendszer működési elveire és megvalósulási feltételeire is rákérdeznünk. Amennyiben a koherens és hatékony „üzemmód” alapja, hogy „az etika irányítási rendszerének összhangban kell lennie az általános közszféra-irányítási módszerekkel”(u.o.), úgy fölvethető: vajon e módszerek és a mögöttük álló elvi megfontolások megfelelnek-e a közszférának nevezett társadalmi alrendszer természetének? Lehetővé teszik-e struktúra-szinten a kívánatos kimenetetelt? Hoznak-e felszínre ellentmondásokat? Szembekerülhet-e adott esetben a közérdek vagy bizonyos közcélok megvalósítása egy-egy bürokratikus intézmény inherens belső logikájával? Konkrétabban: Miért lesz esetenként a közjó érdekében hozott döntés végrehajtása etikátlan?

A közös etikai normák kimunkálásában részt vállaló Közzolgálati Érdekegyeztető Fórum hasonló problémákat vetett föl a kódex megfogalmazása során:

- a) Szükséges-e, hogy a közigazgatásban preferált értékeket a jogi szabályozáson túl etikai követelményekkel is megerősítsük?
- b) Mennyire szükséges a jogi, illetve az etikai szabályozásra helyezni a hangsúlyt az etikai infrastruktúrához tartozó más eszközökkel szemben?
- c) Szükséges-e az etikai normák érvényesülésének ellenőrzésére külön szervezetet létrehozni vagy felhatalmazni (az ellenőrzést ebben az esetben tágran értelmezzük, s beleértjük azt a helyzetet is, amikor a köztisztviselő etikai konfliktusba kerül, amelynek feloldásához tanácsadásra, iránymutatásra van szüksége, s ezért egy pártatlan fórumhoz fordul).
- d) A szankcionálás helyett milyen ösztönző eszközökkel lehet elérni, hogy a köztisztviselők a közzolgálati értékek és alapelvek szerinti magatartást kövessék?
- e) Hogyan lehet javítani a közigazgatás és a társadalom közötti kommunikációt?²³

Vezetés etikája

A hivatásetika sajátosság (az ágazatitól eltérő, horizontális) területe a vezetés etikája, amelyben kiemelt szerepe van a teljesítményorientáltság mellett a példamutatásnak, az elkötelezettségnek és a felelősségnek (3. táblázat).

²³ U.o.

3. táblázat: Vezetésetikai elvek

etikai elvárás	képességek
értékkorientáltság	<ul style="list-style-type: none"> • törvényesség • szabálykövető magatartás • elkötelezettség • igazságosság
példamutatás	<ul style="list-style-type: none"> • szakmai felkészültség • tisztesség • kérdezni tudás • hibák elismerése • értékkorientáltság
elkötelezettség	<ul style="list-style-type: none"> • kooperációs képesség • szervezet iránti elkötelezettség • számonkérés • irányítás
felelősség	<ul style="list-style-type: none"> • motivációs készség • empátia • döntési képesség • másokat meghallgatni tudás képessége • fenntartható eredmény orientáltság

Forrás: saját összeállítás

5. Összefoglalás

Az etika (ezen belül a szakmai etikák, így pl.: a közszolgálati etika) nem elvont ismeret, „úri huncutság”, amelyre „illik” ma hivatkozni, hanem a mindennapi közgondolkodás, ill. a döntés előkészítés integráns része kell, hogy legyen.

A hazai gyakorlatban előrelépést jelent a közszolgálati etikai kódex megjelenése, de ettől még az etikai kockázatok automatikus megszűnése aligha várható. Szépen megfogalmazott deklaráció halmazból ui. a joggyakorlatig terjedő út rögös és időigényes.

A közszolgálati etika ui. nem csak „viselkedéstan”, amit illik betartani, hanem annál jóval fontosabb és összetettebb gondolkodási és cselekvési szabályok összessége.

Ennek tudatossá válásában fontos szerepe van a személyes vezetői példamutatásnak és az oktatásnak. Az etikai képzést nem lehet elintézni egyszeri, kampány-szerű programmal.

Rendszeres, tudatosan felépített, esettanulmányokra támaszkodó tréningekre van szükség, amelynek keretében a közszolgák rendszeresen szembesülhetnek az előírások és a mindennapok gyakorlata közötti diszkrpanciával.

Hivatkozott irodalom

FAZAKAS S. (2009): "Mert a szegény nem fogy el a földről..." Kálvin társadalmi etikájának kialakulása és gyakorlati jelentősége. *Studia Theologica Debreceniensis*, II. évf. 2. szám pp. 91-105.

GYÁNI G./KÖVÉR GY. (2006): Magyarország társadalomtörténete. Osiris, Budapest.

GYÁNI G. (2010): A magyar politikai eliték értékrendszere és regionális változásai. *Tér és Társadalom*, 24. évf. Nr. 2. pp. 5-16.

KELLER M. (2010): A tanárok helye. A középiskolai tanárok professzionalizációja a 19. század második felében, magyar–poros összehasonlításban. Budapest, L'Harmattan – 56-os Intézet, Budapest.

-
- VÁRY A. (2010): Félprofik, parciális polgárok, egészen úriemberek? A professzionalizációs folyamat újtjai és kutatási alternatívái a 19. századi Európában. Korall, 11. évf. Nr. 42. pp. 167-168.
- WEBER M. (1982): A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme. Gondolat, Budapest.

Musinszki Zoltán

Pénzügyi mutatókon innen és túl

A gazdasági, társadalmi, műszaki, informatikai változások közvetlenül vagy az érdekhordozók célrendszereinek függvényében közvetve a számviteli információs rendszert is folyamatos megújulásra készítetik. A számviteli információs rendszerrel együtt változnak a pénzügyi kimutatások és a pénzügyi mutatók is. Jelen tanulmányban betekintést nyerhetünk a pénzügyi mutatók világába. Megismerhetjük a mutatószámok fejlődéstörténetét a klasszikus pénzügyi mutatószámoktól a Balanced Scorecard-ig.

Kulcsszavak: számviteli információk, érdekhordozók, pénzügyi kimutatások, pénzügyi mutatók, pénzügyi és nem pénzügyi mutatószámrendszerek.

JEL-kód: L32, M41

1. Érdekek, érdekhordozók, számviteli információk

Egy szervezet helyzetének, fejlődésének megítélése céljából szükségünk van arra, hogy időről időre megállapíthassuk annak teljesítményét. Ez a teljesítmény nemcsak a szervezet vezetőit, hanem a szervezettel kapcsolatban lévőket (érintettek, érdekhordozók) is érdekli. A külső érintettek célja lehet többek között a szervezet megítélése, ellenőrzése vagy a későbbi működés lehetőségének megítélése. Az érdekhordozók minél több információt szeretnének kapni az adott szervezettel szemben felmerülő elvárások teljesítéséről, a döntéshozók által hozott múltbeli döntések jelenbeli, és a jövőben várható hatásairól. Néhány jellemző példa az érdekhordozók információs igényeire:

- Tulajdonosok: a szervezet tevékenysége során termelt eredmény, az általuk befektetett tőke hozama, a társaság osztalékfizetési képessége, a hozamkövetelményeknek való megfelelés, a vállalatérték változásainak követése, a nem csak pénzügyi tulajdonosi érdekek érvényesítésének lehetőségei.
- (Potenciális) befektetők: a szervezet eredménye, a befektetett tőke megtérülési lehetőségei, a társaság piaci értéke.
- Hitelezők: a szervezet pénzügyi helyzete, likviditása, a kölcsönadott összeg biztonsággal történő visszafizetése, a visszafizetés garanciái, a törlesztőrészlet és kamat kitermelése.
- Vevők-szállítók (üzleti partnerek): a nyújtott áruk és szolgáltatások ellenértékének megfizetése, a szervezet megbízhatósága, fejlődése, a jövőbeni (hosszú távú) együttműködés lehetőségei, tájékozódás a jövőben várható megrendelések, teljesítések stabilitásáról, kiszámíthatóságáról, a szavatosság és a garancia biztosítékairól.
- (Potenciális) munkavállalók: a munkajövedelem alakulása, a foglalkoztatás biztonsága, szakmai fejlődési lehetőségek.
- Kormányzat, önkormányzatok, hatóságok: a szervezet adó- és járulékfizetési potenciálja, a fizetendő adó és járulék értékének megállapítása, pénzügyi realizálása, ellenőrzése, a helyi és országos gazdaságpolitikai teljesülésének nyomon követése.
- Versenytársak: a szervezet erős és gyenge pontjainak felderítése.
- Kutatók, elemzők: megbízható és hozzáférhető inputadatok a makro és/vagy mikro gazdasági elemzésekhez, előrejelzésekhez.

Az, hogy az egyes érdekhordozók gyorsan, olcsón jussanak tartalmas adatokhoz egyelőre a vágyak kategóriája. A gyorsaság, olcsóság, hasznosíthatóság (és pontosság) aránya más-más mértékben jelenik meg az egyes információs rendszereknél, így a számvitelnél is. A számvitelt úgy is tekinthetjük, mint egy szolgáltató tevékenységet, amely kapcsolatot teremt a gazdasági események

és az érdekhordozók, illetve a szervezeten belüli és kívüli döntéshozók között. A számvitel a gazdasági eseményekre vonatkozó adatokat rögzíti, többek között azért, hogy a jövőben megfelelően hasznosítani tudják az adatokat. Az adatokat úgy dolgozzák fel, hogy az érintettek, a döntéshozók a döntések meghozatalakor – például beszámolók, jelentések formájában – hasznos információhoz juthassanak. Ezek az adatok azonban korlátozottan nyilvánosak. A számvitel által rögzített és feldolgozott adatokhoz a külső és belső felhasználók eltérő mértékben férhetnek hozzá. Ez a differencia megfigyelhető mind az érdekhordozók egyes csoportjai között, mind pedig az érdekhordozók egyes csoportjain belül. Gondoljunk bele, hogy mennyi – a számviteli rendszerben rögzített – adathoz juthat hozzá egy „mezei” üzleti partner és mennyihez egy kormányzati szerv. Ebben a sokszínűségben jelent közös nevezőt az egyes érdekhordozók számára a pénzügyi kimutatások (beszámolók) intézménye.

A pénzügyi kimutatások készítését, felépítését, tartalmát jogi normák – például Magyarországon törvényi szinten a 2000. évi C. törvény a számvitelről – szabályozzák. Ezek biztosítják azt, hogy a pénzügyi kimutatások a jogi normák hatálya alá tartozó szervezetek eszközeiről, kötelezettségeiről, saját tőkéjéről, bevételeiről, ráfordításairól, eredményeiről, cash flow-iról, pénzügyi teljesítményeiről, saját tőke változásairól minden érdekhordozó számára hozzáférhető formában a gazdasági döntések meghozatala során is felhasználható információkat adjanak. Ezek biztosítják azt, hogy a piac szereplői számára a pénzügyi (külső) számvitel fontos – de nem egyetlen – információs bázis legyen. A jogalkotók elgondolása alapján napjainkban a pénzügyi számvitelnek elsősorban a piaci szereplők (az eladó és a vevő, illetve a tulajdonos, a tulajdonos képviselője, a befektető, a hitelező – azaz a külső érdekhordozók) számára kell hasznos és megbízható információt szolgáltatni. Mivel az egyes érdekhordozók információs igényei és a gazdálkodó által közzétenni kívánt információk köre csak részben fedi egymást, ezért az érdekellentétek feloldására a jogalkotók ajánlásokat és / vagy kötelező előírásokat fogalmaztak meg. A külső érintettek helyzetét megkönnyítendő a jogalkotók fontosnak tekintik a térbeli és időbeli összehasonlíthatóság biztosítását. Az állandóságot és az összehasonlíthatóságot támogatják az alábbiak:

- a pénzügyi kimutatások szerkezeti felépítésre, tagolására vonatkozó előírások, (Hogyan nézzen ki a kimutatás.)
- a pénzügyi kimutatások tartalmára vonatkozó előírások, (Mi legyen a kimutatás egyes sorainak tartalma.)
- az egyes tételek értékének meghatározása, (Hogyan határozzuk meg és mennyi legyen az egyes tételek értéke.)
- a pénzügyi kimutatásnak az adott üzleti évről vonatkozó adatok mellett az előző üzleti év adatait is tartalmaznia kell (időbeli összehasonlíthatóság),
- amennyiben az összehasonlíthatóság sérülne, akkor arra a megjegyzések részben (például a kiegészítő mellékletben) ki kell térni (szöveges indoklás, hatások számszerűsítése, stb.). (Musinszki 2014)

Az IAS 1 Pénzügyi kimutatások prezentálása című standard alapján a pénzügyi kimutatások elemei a mérleg, az eredménykimutatás, a saját tőke változásainak kimutatása, a cash flow kimutatás, illetve a megjegyzések.

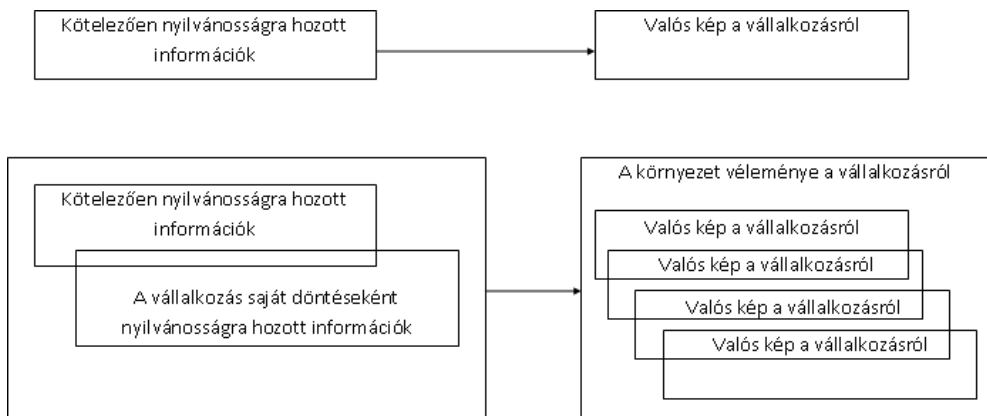
A mérleg a szervezet vagyonát mutatja be adott időpontban (üzleti év vége) a vagyon megjelenési formája (eszköz) és eredete (forrás) alapján. Elkülönítetten kell bemutatni a befektetett eszközöket és forgóeszközöket, valamint a rövid és hosszú lejáratú kötelezettségeket. Az IAS 1 nem ír elő kötött mérlegsémát, de megadja a minimálisan bemutatandó információk halmazát. E minimumon túlmenően a szervezetek további sorokat, összesítő sorokat és részösszegeket tüntethetnek fel a mérlegben, amennyiben azok bemutatása releváns a gazdálkodó pénzügyi helyzetének megértéséhez.

Az eredménykimutatás a vállalkozó eredményének levezetését tartalmazza. Bemutatja az eredmény keletkezésére, módosítására ható főbb tényezőket, az eredmény összetevőit, kialakulását.

Miként a mérleg esetében, úgy az eredménykimutatás kapcsán sem ír elő a standard kötött szerkezetet. Mindössze lehetséges formákat és minimális tartalmat határoz meg.

Külön kimutatásban kell bemutatni a standard szerint a saját tőke változását és a szervezet pénzeszköz termelő képességét és cash flow felhasználását.

A fenti kimutatások azonban még nem elegendők az érdekhordozók informálásához. Szükség van további számszaki és szöveges kiegészítésekre is. Ezeket a kiegészítéseket tartalmazza a megjegyzések rész. A megjegyzések rész tartalmát részben a standard adja meg általános és tételes előírások formájában (például az alkalmazott számviteli politika bemutatása), részben a vállalkozás maga dönthet arról, hogy mit is kíván még gazdálkodásáról bemutatni a megjegyzések keretén belül. Egy szervezetnek azon is célszerű elgondolkodni, hogy gazdálkodásáról a kötelezően előírt adatok mellett mit is lenne még érdemes nyilvánosságra hozni.



1. ábra: A nyilvánosságra hozott információk és a vállalkozásról alkotott kép kapcsolata

Forrás: saját szerkesztés

A számvitel egyik funkciója, hogy akár a külső, akár a belső érintettek információigényét kielégítse. A szervezeten belüli érintettek, mint például a vezetők, gyakran elégedetlenek a számviteli információk minőségével, aktualitásával, használhatóságával. A számvitel által szolgáltatott információkkal szemben megfogalmazott kritikák gyakran a szervezeten belüli kommunikációs problémákra vezethetők vissza. A kommunikációs zavarban számos tényező játszik szerepet, a döntéshozók nem megfelelő színvonalú számviteli alapismeretétől kezdve a nem megfelelően kialakított és/vagy működtetett információs rendszerig. A számviteli információkat felhasználó külső érdekhordozók szintén gyakran elégedetlenek a kapott információ minőségével. Az elégedetlenség okainak egy része megegyezik a belső érintettek elégedetlenségét kiváltó okokkal. Az elégedetlenség okainak másik része az információk közzétételéhez, nyilvánosságra hozatalához kapcsolódik. A számviteli információk egy részéhez való hozzáférési lehetőséget jogszabály mondja ki. Hiába nyilvános azonban a társaság beszámolója, ha egy adott helyzetben ezen túlmenő adatokra is szükség lenne. Nem lehet egyértelmű választ adni arra a kérdésre, hogy egy szervezet milyen adatokat hozzon nyilvánosságra. Ha egy szervezet túlságosan sok (számviteli) információt tesz közzé, akkor az nemcsak a potenciális üzleti partnerek, hanem a tényleges versenytársak helyzetét is megkönnyíti. A menedzserek gondolkodásában egyelőre úgy tűnik, hogy nem a várható előnyök, hanem az esetleges veszélyek jelennek meg első helyen a vállalkozás beszámolójának közzétételkor. A számviteli információk közzétételét inkább szükséges rosszként értékeli, mintsem versenyelőnyök forrásaként. Nemzetközi tapasztalatok alapján azonban éppen ellentétes elmozdulás lenne az, ami összhangban állna a szervezet céljaival. A szervezet valós érdekeinek a hozzáférhetővé tett információk körének bővítése felel meg. A kötelezően nyilvánosságra hozandó információk jelentik a kiindulási alapot. Mint azt a 1. ábra is szemlélteti, ezt az információhalmazt kell úgy

kiegészíteni, hogy a lehető legjobb (és reális) képet mutassa a szervezet a külvilág felé. Az a vállalkozás, amely magát – környezete felé, céljainak megfelelően – reálisan, de azt optimális oldalról kívánja bemutatni, olyan beszámolókat kell hogy készítsen, amelyek alapján választva ugyanazon információ különböző megközelítései közül, a hozzáférhetővé tett információhalmaz kedvezőbb képet mutat a külvilág felé, mint egy másik változat.

2. Hagyományos pénzügyi mutatószámok és mutatószámrendszerek

A hagyományos pénzügyi mutatószámok a vagyoni, pénzügyi, jövedelmezőségi helyzetről informálnak. Képet kaphatunk többek között:

- az eszközök és források szerkezetéről,
- az eszközhatékonyságról,
- az adósságállományról,
- a likviditásról,
- a különféle vetítési alapokhoz viszonyított jövedelmezőségről.

A mérleget elemezve következtetéseket vonhatunk le a szervezet vagyoni és pénzügyi helyzetéről, a cash-flow alapján a pénzügyi helyzetről. Az eredménykimutatást vizsgálva pedig a jövedelmezőségről és a hatékonyságról kaphatunk képet. Az elemzés során mind az abszolút, mind pedig a relatív eltéréseket vizsgálhatjuk. Abszolút eltérések módszerével valamennyi mérleg- cash flow és eredménykimutatás-tétel elemezhető. Gyakorlatilag azonban célszerű fókuszpontokat kijelölni. Ilyen pontok lehetnek például

- a szervezet tevékenységre jellemző sorok,
- a nagy értékű vagy arányú elemek, vagy
- az értékben vagy arányban nagy változást mutató tételek.

A relatív eltérések módszerével jellemzően a jövedelmezőséget, hatékonyságot, illetve a tárgyi eszközök, készletek, vevők és szállítók állományát vizsgálhatjuk.

A (későbbiekben ismertetésre kerülő) kritikák ellenére a hagyományos pénzügyi mutatók alkalmazása továbbra is nagy népszerűségnek örvend. Az előnyük egyszerűségükben, hozzáférhetőségükben és olcsóságukban rejlik. A szakirodalmi ajánlásoknak megfelelő alkalmazásuk azonban veszélyekkel jár. (Vö. Bozsik et al. 2013, Brealey-Myers-Allen 2011, Szemán 2008, Zéman et al. 2016)

Az adott egyedi beszámoló esetében az ajánlás mechanikus követése félrevezető következtetésekre is vezetheti a felelőtlen elemzőt. Ahány beszámoló, annyiféle korrekciós lehetőség. A lehetséges korrekciókat szemléltetendő, tekintsünk át egy példát!

Az egyik társaság fő tevékenységi köre a helyi közösségi közlekedés működtetése. A szolgáltatást autóbusszal és villamos járművekkel látja el. A vizsgált időszakban történt a kötöttpályás közlekedés. A fejlesztés 33,7 milliárd HUF európai uniós támogatással valósul meg. (A fejlesztés előtt a társaság vagyona nem érte el az 5 milliárd HUF-ot.) A 1. táblázatban azokat a mutatókat foglaltam össze, amelyek tartalmára különösen nagy hatást gyakorolt a projekt.

1. táblázat: Példa tömegközlekedési vállalat kiemelt mutatóira

Sorszám	A mutató tartalma	Előző év	Tárgyév
1.	saját tőke / mérlegfőösszeg	14,01%	12,32%
2.	kötelezettségek / mérlegfőösszeg	57,77%	28,59%
3.	passzív időbeli elhatárolások / mérlegfőösszeg	28,16%	59,06%
4.	beruházások, felújítások / mérlegfőösszeg	43,37%	56,78%
5.	halasztott bevételek / mérlegfőösszeg	27,44%	58,42%
6.	saját tőke / befektetett eszközök	14,97%	12,77%
7.	(saját tőke + hátrasorolt kötelezettségek + hosszú lejáratú kötelezettségek) / befektetett eszközök	24,93%	17,31%

Sorszám	A mutató tartalma	Előző év	Tárgyév
8.	(saját tőke + hátrasorolt kötelezettségek + hosszú lejáratú kötelezettségek + halasztott bevételek) / befektetett eszközök	54,26%	77,88%
9.	saját tőke / (saját tőke + hátrasorolt kötelezettségek + hosszú lejáratú kötelezettségek)	60,05%	73,77%
10.	(hátrasorolt kötelezettségek + hosszú lejáratú kötelezettségek) / (saját tőke + hátrasorolt kötelezettségek + hosszú lejáratú kötelezettségek)	39,95%	26,23%
11.	forgóeszközök / rövid lejáratú kötelezettségek	0,12	0,14
12.	szállítók / 1 napi anyagiilegű ráfordítás	528,98 nap	326,24 nap
13.	értékesítés nettó árbevétele / összes bevétel	78,16%	80,63%
14.	egyéb bevételek / összes bevétel	21,78%	19,27%

Forrás: A társaság pénzügyi kimutatásai alapján saját szerkesztés

Az 1. mutató alapján – a mutató általános jelentésére alapozva – azt mondhatnánk, hogy a társaság tőkeerőssége alacsony, nem éri el a kritikusnak tekintett 30-35%-ot. A 2. mutató – amelyik az eladósodottsága fokára utal – ugyanakkor 58%-ról 29%-ra csökkent. Ez alapján pedig azt kellene mondanunk, hogy a társaság eladósodottsága csökkent. (Erre utal a 9. és a 10. mutató is.) Hogyan lehet egy társaság egyszerre tőkeszegény és nem eladósodott? A megoldás a beruházásban és annak finanszírozásában van. A beruházás több mint 89%-ban támogatásból valósul meg. Az eddig folyósított támogatást a számviteli előírásoknak megfelelően a cég elhatárolta, és kimutatta azt a halasztott bevételek között. Ebből adódóan a megnövekedett mérlegfőösszeg egyre nagyobb hányadát teszi ki a passzív időbeli elhatárolás (3. és 5. mutató), és egyre kisebb a saját tőke és a kötelezettségek részaránya.

Látszólag alacsony a befektetett eszközök fedezettsége is. (6. és 7. mutató) A fedezettségi mutatót korrigálva (8. mutató) azonban már kedvezőbb képet kapunk. Ráadásul egy újabb torzító tényezőt is figyelembe kell vennünk. Ez pedig a beruházás miatt felduzzadt szállítói állomány. (Az előző év előtti évben a szállítóállomány 216 millió forint volt, és ez növekedett több milliárd forintra.) A befektetett eszközökre, így a tárgyi eszközökre is a hosszú lejáratú források mellett tehát a beruházási szállítók jelentik a fedezetet.

A beruházás miatt megnövekedett szállítói kötelezettségek a fedezettség mellett további mutatók (11. és 12. mutató) értékére is jelentős hatást gyakoroltak. Első ránézésre katasztrofális a társaság fizetőképessége. A likviditás messze elmarad az olykor ajánlott 1,3 értéktől, a szállítók átfutási ideje pedig több száz nap. (A 12. mutató számszerűsítése során a szállítóállományból nem emeltem ki az ÁFA-t.) Azonban az egyedi nagy volumen projekt miatt a likviditásra vonatkozóan egyik mutatóból sem vonhatunk le messzemenő következtetéseket. A szállítói tartozások ugyanis a rövid időn belül esedékes kötelezettségek között szerepelnek, míg a beruházás érdekében történt beszerzések a tartósan használandó eszközök között jelennek meg.

A 13. és 14. mutatókban a tömegközlekedési tevékenység sajátossága ragadható meg. A mutatók azt sugallják, hogy a bevételek mindössze 80%-a származik az alaptevékenységből. Megismerve azonban a tevékenységhez kapcsolódó jogi, politikai környezetet, azt mondhatjuk, hogy a helyi közösségi közlekedés bevételei két fő forrásból származnak. Közvetlenül a fogyasztóktól és a (nem fejlesztési célú) támogatásokból. Ez a számvitel nyelvére fordítva azt jelenti, hogy az alaptevékenység bevételei az értékesítés nettó árbevételei és az egyéb bevételek között jelennek meg.

A hagyományos pénzügyi mutatószámok alkalmazása egyszerű, kényelmes ám veszélyes megoldás. A mutatószámok – előbb szemléltetett – mechanikus, sablonos értelmezése mellett problémát jelenthet az információtmörítés és az ezzel járó információvesztés is. A mutatószámokba információkat tömörítünk, hiszen az a célunk, hogy tényeket, összefüggéseket egy értékkel le tudjunk írni. A túlzott tömörítés viszont információvesztéssel fenyeget, azaz előfordulhat, hogy éppen a vizsgált jelenség lényeges elemei vesznek el. (Szilágyi – Varga 2011) Az információvesztés

tés veszélyét az egyedi mutatószámok felbontásával, behelyettesítésével, bővítésével tudjuk csökkenteni. A felbontás egy tört számlálójának és/vagy nevezőjének részekre bontását jelenti. Behelyettesítéskor a számlálót és/vagy a nevezőt más értékekkel helyettesítjük, például árbevétel helyett értékesített mennyiség \times egységár. Bővítéskor az eredeti mutató nevezőjét és/vagy számlálóját ugyanazzal az értékkel bővítjük. E három technika alapján a mutatókat két vagy több almutatóra bonthatjuk, így egy hierarchizált, jól felépített mutatószámrendszerhez jutunk. A mutatószámrendszerek kiépítése-kor az alábbiakra kell tekintettel lennünk:

- a mutatóknak számszerűeknek kell lenniük, számértéket kell felvenniük,
- az egyes mutatók között nem állhat fenn ellentmondásos kapcsolat,
- a mutatószámoknak egyidejűeknek kell lenniük,
- a mutatószámrendszerek felépítése nem változtatható meg önkényesen,
- érvényesíteni kell a költség-haszon elvet, azaz az információszerzés és -feldolgozás költsége legyen összhangban az információk hasznával.

A legelterjedtebb mutatószámrendszerek egyike a Du Pont mutatószámrendszer. A Du Pont mutatószámrendszer alap gondolata, hogy a középpontban nem a nyereség – mint abszolút mutató – hanem az összes befektetett tőke megtérülése (Return on Investment) – mint relatív érték – áll. A ROI a rendszer csúcsmutatója, a nettó eredmény és a nettó eszközérték hányadosaként határozható meg. A ROI erőssége, hogy nem pusztán egyedi mutatószám, hanem olyan mutatószámrendszer, amely egyes elemei önmagukban is a döntéshozó számára fontos jelentéstartalommal bírnak. A mutató felbontható két mutató, az árbevétel arányos eredmény és az eszközök árbevételhez mért forgási sebessége szorzatára. Az adott decentralizált egység vezetőjének felelősségi körébe tartozó eredmény, költség, eszköz és kötelezettség adatokat felhasználva ez a két mutató tovább bontható.

A mutatószámrendszer előnye, hogy:

- figyelembe veszi a vállalat megtérülési céljait,
- decentralizált szervezeti egységeknél is felhasználható,
- lehetőséget ad a hatótényezők elemzésére, a részterületek, az egységek teljesítményének összehasonlítására.

A rendszer hátrányaként említhető, hogy:

- nem ad információt arról, hogy a tört számlálója vagy nevezője módosult-e,
- az egységekre, részterületekre vonatkozó ROI számítások az összvállalati optimum helyett szuboptimumokhoz vezethetnek,
- felerősödhetnek a rövidtávú nyereségmaximalizálási tendenciák. (Anthony – Govindarajan 2014, Horváth 2009)

3. A pénzügyi mutatókon túl

Johnson és Kaplan *Relevance Lost: The Rise and Fall of Management Accounting* című tanulmányukban arra a következtetésre jutottak, hogy az 1980-as években alkalmazott vezetői számviteli rendszerek nem felelnek meg a változó környezet új kihívásainak. A szervezetek számvitele leragadt az 1920-as évek szintjén, a vezetők figyelmét elterelik a lényeges dolgokról, képtelenek torzításmentesen megjeleníteni a szervezetek folyamatait, termékeit, technológiáit és a szervezetek versenykörnyezetét. Johnson és Kaplan az alábbiakban foglalja össze a (vezetői) számvitel kritikáit:

- a költség-számvitel nem illeszkedik a piaci és technológiai környezethez. A hagyományos költségellenőrzési és teljesítménymenedzsment rendszerek nem adnak megfelelő információt a fejlett termelési környezetben működő vállalatok irányításához. A korszerű gyártási technológiák következtében módosult a költség-szerkezet, a termelési költségeknek a közvetlen munkaerőköltség már csak kis részét teszi ki, és egyre nagyobb hányadot képviselnek az általános költségek, miközben a vezetői jelentésekben továbbra is nagy súlyt fektetnek a közvetlen munkaerőköltségre és a munkatermelékenységre. A költségekre összpontosító jelentések esetében fennáll annak a veszélye, hogy pénzügyi-

leg nem kifejezhető, ám a vállalatok közötti verseny szempontjából lényeges tényezők nem kapnak elég figyelmet.

- a hagyományos kalkulációs módszerek félrevezetőek, az így meghatározott költség és önköltségadatok alkalmatlanok a döntéselőkészítésre, a döntéshozók tájékoztatására. A hagyományos költségszámítási rendszereket akkor alakították ki, amikor a gazdálkodást a szűk termékválaszték és a közvetlen munkaerő- és anyagköltség dominanciája jellemezte. Az általános költségek felosztása – az általános költségek súlytalansága okán – nem torzította jelentősen a termékek önköltségét. Az információgyűjtés és -feldolgozás magas költsége szintén az általános költségek felosztásának egyszerűbb eljárásainak alkalmazását erősítette. A költségszerkezet változása illetve az informatikai és a harmadik ipari forradalom korában a túlságosan egyszerű költségfelosztási módszerek létjogosultságát azonban már nem lehet igazolni.
- a vezetői számvitelt alárendelték a pénzügyi számvitel igényeinek, a vezetői döntésekhez felhasznált számviteli információk a pénzügyi számvittel szemben támasztott elvárásoknak felelnek meg.
- a vezetői számvitel szinte kizárólag a szervezeten belüli tevékenységekre összpontosít, kevés figyelmet fordít a szervezet külső környezetének vizsgálatára. (Johnson-Kaplan 1987)

A hagyományos pénzügyi mutatószámok, amelyeket a szervezetek a teljesítményértékelésben alkalmaztak, nem tudnak megfelelő információkkal szolgálni a vezetéshez az alábbi okok miatt:

- A hagyományos pénzügyi mutatószámok a szervezetek múltbeli teljesítményéről tájékoztatnak, nincs kapcsolatuk a jövővel, a szervezet stratégiájával.
- Alkalmatlanok a problémák megelőzésére, ugyanis a már megtörtént szervezeti cselekedetek és fogyasztói döntések hatását veszik számba.
- Rövid távú szemléletűek, ezért nem szolgálják a szervezet stratégiai céljait.
- Nem diagnosztikai jellegűek, rámutatnak a problémára, de a problémát kiváltó okokra nem képesek választ adni.
- A pénzben való kifejezés miatt nem alkalmasak a minőségi tényezők megjelenítésére, pedig a szervezeti teljesítmény a szervezet által kijelölt feladatok elvégzésével kapcsolatos mennyiségi és minőségi elemekből áll.

Napjainkban a szervezetek gazdasági környezete jelentősen megváltozott, a korábbi állandóságot felváltotta a változékonyság, a működés középpontjába a termelés helyett a marketing került, a tőkeközpontú szemlélet mellett megjelent az ismeret (tudás) központú szemlélet. A környezeti változásokhoz való rugalmas alkalmazkodás maga után vonta a vezetési módszerek változását, amely másfajta szervezetirányítást ezen belül másfajta vezetői információs rendszert igényelt. Olyan megbízható, jól strukturált információs rendszert, amely folyamatos tájékoztatást ad a szervezetek vezetőinek a szervezetenél lezajlott folyamatokról, az erőforrásokról, a vezetői döntések megvalósulásáról, a környezetről.

A változás felismeréseként a múlt század '90-es éveiben Robert S. Kaplan és David P. Norton egy olyan kiegyensúlyozott, a stratégiából kiinduló mutatószámrendszert dolgozott ki, amely hatékonyan segítheti a vezetők munkáját. A BSC kiegyensúlyozott, teljesítménymutatókon alapuló stratégiai értékelési rendszer. Kiegyensúlyozott mivel:

- a benne szereplő nézőpontok egyensúlyát igyekszik megteremteni,
- objektív, könnyen számszerűsíthető eredménymutatókat és szubjektív, némileg egyéni megítéléstől függő teljesítménymutatókat is figyelembe vesz.
- egyensúlyt teremt a rövid és hosszú távú célok között.

Teljesítmény mutatókon alapuló, stratégiai: mert a stratégiai célokat és kezdeményezéseket konkrét mérőszámokká fordítja le, amely eljárás következtében a stratégiai megvalósul. Értékelési rendszer: mert a kitűzött célértéket a tényleges teljesítménnyel folyamatosan összeméri, az eltérés elemzése alapján a visszacsatolás megvalósítható. Az alapmodell nézőpontjai (pénzügyi, vevői, működési folyamatok, tanulás és fejlődés) négy kérdésre (kérdéscsoportra) keresik a választ:

- Mit várnak el a tulajdonosok? (Hogyan kellene pozicionálni a szervezetet a befektetők felé? Mit kell elérni ahhoz, hogy tulajdonosok szerint a szervezet pénzügyileg sikeres legyen?)
A pénzügyi mutatók jelzik, hogy a stratégia és annak végrehajtása mennyiben járul hozzá a szervezet jövedelmezőségéhez. A pénzügyi célok főként a jövedelmezőséghez, eszköz-tőke megtérüléshez vagy az árbevétel növeléséhez kapcsolódnak. A legtöbb szervezet számára a bevételek növelésével, a költségek csökkentésével, a termelékenységgel és az eszközhassználati szint növelésével és a kockázat csökkentésével kapcsolatos pénzügyi célok meghatározzák a Balanced Scorecard nézőpontján átívelő kapcsolatot.
- Milyen teljesítményt várnak el a vevők? (Mit kell tennünk azért, hogy vevőink elégedettek legyenek? Hogyan jelenjünk meg a vevők előtt úgy, hogy stratégiánkat sikeresen megvalósítsuk?)
A vevői nézőpont kialakításakor meg kell határozni azokat a vevőket, piaci szegmenseket, ahol a szervezet versenyezni akar. A pénzügyi célokat a szervezet csak akkor tudja teljesíteni, ha olyan termékeket állít elő vagy olyan szolgáltatásokat nyújt, amit a vevők értékelnek. Minden vevő igényét nem tudjuk kielégíteni, ezért célszerű szegmensenként meghatározni célterületeket. E nézőpontban kiemelt mutatók lehetnek a vevői elégedettség, piaci részesedés, vevőcsoportok jövedelmezősége, megtartott és új vevők száma.
- Mely folyamatokban kell kiemelkedő teljesítményt nyújtani? (Mely folyamatokat kell optimalizálnunk, hogy megfeleljünk vevőink elvárásainak? Mely folyamatokban kell kiváló teljesítményt nyújtanunk ahhoz, hogy vevőink és tulajdonosaink elégedettek legyenek?)
Ebben a nézőpontban azon folyamatokat kell meghatározni, ahol a szervezetnek kiemelkedő teljesítményt kell nyújtani ahhoz, hogy a pénzügyi és vevői nézőpontban megfogalmazott célkitűzéseket teljesíteni tudja. A korábbi megközelítések a már meglévő folyamatokra koncentráltak, nem pedig azokra, melyek a stratégia megvalósítása szempontjából relevánsak. Norton és Kaplan megközelítésének másik újdonsága az innovációs folyamat beépítése a működési folyamatok közé. A hosszú távú siker megköveteli a jövőorientációt, a jövőben várható fogyasztói igények feltérképezését, és azt, hogy a várható igényeket milyen (új) termékekkel, szolgáltatásokkal lehet majd kielégíteni. A működési folyamatok nézőpont jellemző mutatói: a termék/szolgáltatás minősége, hatékonyság, átfutási idők.
- Hogyan tartható fenn a jövőben a változási és fejlődési képesség? (Hogyan kell a szervezetnek továbbfejlődnie, hogy megvalósítsa a jövőképét? Mit kell tennünk a szervezeti és egyéni tanulás, illetve az innováció érdekében azért, hogy képesek legyünk a változásra?)
A tanulási és fejlődési nézőpont teremti meg azt a háttérrel, ami az előző három nézőpont sikerét biztosítja. Célként jelenhet meg egy olyan korszerű emberi erőforrás menedzsment megteremtése, ami segít elérni a pénzügyi, vevői, működési folyamatokhoz kapcsolódó célkitűzéseket. A rövid távú pénzügyi szemlélet könnyen azt eredményezheti, hogy a szervezet nem fordít elegendő figyelmet az alkalmazottaira, az alkalmazottak képességeire, az információs rendszerekre. A stratégiai célokat a szervezet csak akkor tudja elérni, ha beruház az emberekbe (továbbképzés), a rendszerekbe (információs rendszer) és az eljárásokba (információ technológia), valamint ösztönzi dolgozóit, hogy a szervezeti célokkal összhangban tevékenykedjenek. (Kaplan – Norton, 1992, 1996, 1998)

Az alapmodellt azonban maguk a modell megalkotói sem tekintették véglegesnek. Az elmúlt két évtizedben az alapmodell különféle továbbgondolásai láttak napvilágot. Több esetben módosult nézőpontok fókusza, vagy a nézőpontok száma. Bővült az érintettek köre, több modellben önálló

nézőpont lett a szállító, a jövő, a társadalmi felelősségvállalás, a fenntarthatóság. (Butler et al. 2011, Figge et al. 2002, Hågen – Borsós 2015, Maltz et al. 2003, Veresné 2013)

Mindezen gondolatok idővel a jogi normákban is teret kaptak. Például a 2013/34/EU irányelv alapján a pénzügyi beszámolás során nem elegendő a szervezet pénzügyi folyamataira fókuszálni, hanem fontos az üzleti folyamatok környezeti és szociális vonatkozásainak bemutatása is. Az irányelv elsődleges célja a fenntarthatóság biztosítása, a szervezetek tevékenységéhez, teljesítményéhez kapcsolódó környezeti és szociális aspektusok bemutatása. Azaz a fenntartható globális gazdaság elérése érdekében a hosszú távú jövedelmezőséget integrálni kell a szociális igazságossággal és a környezetvédelemmel. Az irányelv alapján tehát a beszámolóban ki kell térni:

- a környezeti kérdésekre (például megújuló és nem megújuló energiaforrások használata, üvegházhatású gázok kibocsátása, légszennyezés),
- a szociális és foglalkoztatási ügyekre (például a nemek közötti egyenlőség biztosítására tett intézkedések, szociális párbeszéd, munkahelyi egészségvédelem és biztonság, kapcsolat a helyi közösségekkel),
- az emberi jogok tiszteletben tartására, illetve
- a korrupció ellenes küzdelemre és azok eszközeire. (Demény 2016, Demény-Musinszki 2016, Kocziszky/Veresné, 2015.)

Hivatkozott irodalom

- ANTHONY, R. N./GOVINDARAJAN, V. (2014): Management Control Systems. McGraw Hill,
- BOZSIK, S./SÜVEGES, G./SZEMÁN, J. (2013): Vállalati pénzügyek. Miskolci Egyetem, Miskolc,
- BREALEY, R./MYERS, S./ALLEN, F. (2011): Principles of corporate finance. McGraw-Hill/Irwin, New York, 10th Edition
- BUTLER, J. B./HENDERSON, S. C./RAIBORN, C. (2011): Sustainability and the Balanced Scorecard: Integrating Green Measures into Business Reporting. *Management Accounting Quarterly*, Volume 12, Issue 2, Winter 2011,
- DEMÉNY, A. (2016): Kötelező fenntarthatósági öko-controlling jelentéskészítés az EU elvárásai, valamint a GRI módszertana alapján. *Controller Info*, 2016/1., pp. 5-13.
- DEMÉNY, A./MUSINSZKI, Z. (2016): Social Accounting - In the Wake of the Sustainability. *Theory, Methodology, Practice*, Volume 12 Number 2 (Special Issue), pp. 26-40.
- FIGGE, F./HAHN, T./SCHALTEGGER, S./WAGNER, M. (2002): The Sustainability Balanced Scorecard – Linking Sustainability Management to Business Strategy. *Business Strategy and the Environment*, September/October 2002, pp. 269-284.
- HÁGEN I. ZS./BORSÓS E. (2015): BSC modellel a kereskedelmi tevékenységet végző vállalkozások versenyképességéért. *Controller Info*, 2015/1., pp. 42-47.
- HORVÁTH & PARTNER (2009): Controlling, Út egy hatékony controllingrendszerhez. Complex Kiadó, Budapest,
- JOHNSON, H. T./KAPLAN, R. S. (1987): Relevance lost. The Rise and Fall of Management Accounting. Harvard Business School Press, Boston,
- KAPLAN, R. S./NORTON, P. D. (1992): The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance. *Harvard Business Review*, 92/1-2, pp. 71-79.
- KAPLAN, R. S./NORTON, P. D. (1996): Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System. *Harvard Business Review* 96/1-2. pp. 75-85.
- KAPLAN, R. S./NORTON, P. D. (1998): Balanced Scorecard – Kiegyensúlyozott stratégiai mutatószám-rendszer. KJK,
- KOCZISZKY GY./VERESNÉ SOMOSI M. (2015): The Value Map of the Welfare Public Administration and the Model of ITS measurability. Turkey proceedings Booklet. Istanbul, pp. 140-146.

- MALTZ, A. C./SHENHAR, A. J./REILLY, R. R. (2003): Beyond the Balanced Scorecard:: Refining the Search for Organizational Success Measures. *Long Range Planning*, Volume 36, Issue 2, April 2003, pp. 187–204.
- MUSINSZKI, Z. (2014): Mit mutat a mérleg? A hányadoselemzés alapjai és buktatói I., *Controller Info*, I. évfolyam 12. szám, 2014. január, pp. 20-25.
- SZEMÁN, J. (2008): A magyar vállalati szektor tőkeszerkezetének elemzése 1992-2003 között. Ph.D értekezés, Miskolci Egyetem, Miskolc,
- SZILÁGYI, R./VARGA, B. (2011): Kvantitatív információképzési technikák. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest,
- VERESNÉ SOMOSI, M. (2013): A szervezeti kompetencia- és képességépítés néhány sajátossága. *Controller Info*, 2013/11., pp. 21-30.
- ZÉMAN, Z./BÁCS, Z./BÁN, E./FENYVES, V. (2016): Hiteles vagy "félrevezető" számviteli információk értékelése a nemzetközi és magyar gyakorlat összehasonlításában. *Controller Info*, 2016/3., pp. 52-57.

TÉNY-KÉP

Kocziszkó György

Jó kormányzás – paradigma váltás az Állami Számvevőszék ellenőrzési gyakorlatában

A közpénzek felhasználásának ellenőrzési gyakorlata paradigmaváltáson megy át, a hatósági szemléletet az ellenőrzöttet segítő, támogató jó kormányzat, jó kormányzás elve váltja fel.

Kérdés, hogy melyek ennek a modellnek a jellemzői, ill. az új elvek hogyan ültethetők át a hazai gyakorlatba?

Az Állami Számvevőszék közelmúltban indított „A jó kormányzás építőkövei” sorozata ezekre a kérdésekre ad az elméleti és gyakorlati oldaláról választ.

Kulcsszavak: paradigma, jó kormányzás, integritás, közpénzügyek.

Jel-kód: D6, P43.

Közel negyven éve, az 1980-as évek elején új (de közel sem előzmények nélküli) fogalom jelent meg az angolszász politológiai, állami és közigazgatási, továbbá az intézményi közgazdaságtani szakirodalomban, a jó kormányzásé.

A kifejezés azokat a célokat foglalta össze, amelyek a kormányzati funkciók teljesítményének, hatékonyságának növelésére irányultak. (Érdemes megemlíteni, hogy a jó kormányzás, mint fogalom először a Világbank dokumentumaiban jelent meg, de rövidesen beépült az ENSZ Fejlesztési Programjába, valamint az OECD ajánlásaiba is, amelyeket a recesszióba süllyedt országok társadalmi és gazdasági problémáinak kezelésére javasoltak.)

Bár voltak és ma is vannak a fogalom kapcsán értelmezésbeli különbségek, pontosításra váró feladatok (pl.: Hol húzható meg a határvonal a jó kormányzás, ill. jó kormányzat között? Hogyan mérhető a kormányzat teljesítménye? A kormányzat teljesítményének javulása mennyiben járul hozzá a GDP növekedéséhez, a GDP pedig a társadalom jól-létéhez?, stb.), ennek ellenére a szakirodalom napjainkban egységes álláspontot képvisel a jó kormányzás (mint folyamat) kritériumait (átláthatóság, hatékonyság, participáció, felelősség, szabályozott piacgazdaság, jogállamiság, igazságosság és demokrácia) illetően. A célok világosak (ezért nem véletlen, hogy az elmúlt évtizedekben világszerte egyre több közpénzügyi szervezet építette be dokumentumaiba), de a gyakorlatba történőn átültetésem közel sem ennyire gyors és egyszerű.

A 2008-as pénzügyi válság úgy tűnik ezen a téren is érdemi változást hozott. Egyre több országban ismerték fel ui. a neoliberális morál hazard (az elért gazdasági haszon egy szűk köré, míg a veszteséget a társadalom egészének kell viselnie) következményeit, s várják el az állam nagyobb és minden vonatkozásban hatékonyabb piaci felügyeletét. Ennek hatására a jó kormányzás ma már nem csak cél, hanem a beavatkozások eredményei és társadalmi következményei (az output és hatásindikátorok révén) az esetek többségében mérhetővé vált.

Nem véletlen, hogy 2010-ben, a kormányváltást követően az Állami Számvevőszék ennek a célnak a támogatása érdekében fogalmazta meg új stratégiáját, amelyben a jó kormányzás támogatása központi szerepet kapott.

A stratégia váltással összhangban az ÁSZ új ellenőrzési szemléletet és gyakorlatot dolgozott ki, amelynek részét képezi, hogy a „jó állam” megvalósítása érdekében végzett kutatási tapasztalatait, ill. annak eredményeit a közügyek, elsősorban a közpénzügyek iránt érdeklődők számára elérhetővé teszi. Ennek jegyében indította el 2016-ban „A jó kormányzás építőkövei” című (az ÁSZ honlapjáról elérhető) tanulmány sorozatát, amely már a tizenegyedik köteténél tart.

A sorozat mind elméleti, mind gyakorlati szempontból fontos, tükrözi a paradigma váltás irányait és eredményeit, ezért is érdemes ezeket számba venni.

A sorozatot áttanulmányozva az elméleti összefüggések vonatkozásában a recenzens ehelyütt három elemet emel ki:

1. Az Állami Számvevőszék a jó kormányzás elméletét hazai viszonyokra adaptálta (un. magyar modell), amely öt elemre támaszkodik:

a) Intézményi (azaz szervezeti), személyi (abszolút és relatív), valamint a jogi és pénzügyi függetlenség, amely elengedhetetlen feltétele a közpénzek, továbbá a nemzeti vagyon pártatlan és valós ellenőrzésének. Érdemes kiemelni, hogy a cél elérése új szabályozási környezet elfogadását indokolta, amely lehetővé tette, hogy az ÁSZ a korábinál hatékonyabban lépjen fel az adófizetők pénzének és a nemzet vagyonának védelme érdekében. Amíg az 1989-es ÁSZ törvény többségében megengedő szabályokra épült, hiányoztak a végrehajtás garanciái, az ellenőrzöttök jogkövetkezmény nélkül tagadhatták meg az együttműködést, az új (2011. július 1-jétől hatályos) törvény a teljes közpénzügyi rendszer megújításának fontos állomása volt.

A közpénzügy alkotmányos alapérték lett. Az Alaptörvény közpénzekről szóló fejezetében a központi költségvetéssel, az államadóssággal, a nemzeti vagyonnal, az átláthatósággal az Állami Számvevőszékre vonatkozó szabályokat határozott meg. Nem véletlen, hogy az Alaptörvény elfogadását követően első sarkalatos törvényként az Országgyűlés az Állami Számvevőszékről szóló törvényt fogadta el, amely több ponton megerősítette az Állami Számvevőszék függetlenségét, kiszélesítette hatáskörét, bővítette eszköztárát, növelte az átláthatóságát, és felszámolta a következmények nélküli ellenőrzések korszakát (Domokos/Mészáros/Szakács, 2016). Másrészt az új törvény lehetővé teszi, hogy az Állami Számvevőszék munkája érdemben hozzájáruljon a hazai „minőségi” jogalkotáshoz avval, hogy megállapításaival, javaslataival, tanácsaival segíti az Országgyűlés (annak bizottságai) és az ellenőrzött szervezetek munkáját. Az ÁSZ a jogforrási hierarchia három szintjén (a törvényalkotás és a kormányzati és a helyi jogalkotás) szintjén támogatja ezt (Mészáros/Nagy/Domokos/Gergely/Posta/Fülöp, 2016).

b) Alapelvek és célok közötti összhang megteremtése. Így az alapelvek irányítóként szolgálnak a célok meghatározásánál, az ellenőrzött intézmények kiválasztásánál, az egyes feladatok tervezésénél és az eredmények értékelésénél.

c) Eszközök, amelyekkel az intézmények hozzájárulnak a jó (a számvevőszékek jelentéseikkel, megállapításaikkal, javaslataikkal, elemzéseikkel, tanulmányaikkal, az intézkedési tervek bekérésével és elbírálásával, utóellenőrzésekkel, a jó gyakorlatok, ellenőrzési tapasztalatok megosztásával, a figyelemfelhívással, hatósági jelzésekkel, tájékoztató anyagok készítésével és véleményük közlésével, illetve aktív társadalmi és szakmai kommunikációval fejtik ki hatásukat).

d) Újra definiálták a hatókört, amely az országgyűlésre és a kormányzatra, az ellenőrzött szervezetekre, valamint a szakmai-tudományos közösség és a társadalom) terjed ki.

e) Meghatározták az eredményt, amely maga a jó kormányzás, azaz a minőségi jogalkotás, a törvényesség, az integritás-alapú működés, növekedjék a közpénzfelhasználás átláthatósága, erősödjön a gazdasági, pénzügyi fenntarthatóság és stabilitás, nagyobb legyen az ellenőrzöttség és elszámoltathatóság, valósuljon meg a célszerű és eredményes gazdálkodás. (Domokos/Pulay/Pályi/Német/Mészáros, 2016).

2. Az ÁSZ dokumentumaiban új elemként jelent meg az integritás szemlélet. Az ÁSZ új módszertana jelentős előrelépést hozott a korrupciós kockázatok feltárása és megelőzése terén. Ennek jegyében három (a szakirodalomban is újszerű) index került kidolgozásra:

- az Eredendő Veszélyeztetettség Tényezők (EVT) indexe, amely a szervezetek jogállásától és feladat-köreitől függő veszélyeztetettség tényezőket teszi láthatóvá.
- A Korrupciós Veszélyeztetettséget Növelő Tényezők (KVNT) indexet, amely az egyes intézmények működésétől függő (az eredendő veszélyeztetettséget növelő) összetevőket jeleníti meg.

- A Kockázatokat Mérséklő Kontrollok Tényezője (KMKT) indexet, amely azt fejezi ki, hogy az adott szervezetnél léteznek-e intézményesült kontrollok, ill., hogy ezek ténylegesen működnek-e, betöltik-e rendeltetésüket.

3. Az ellenőrzési súlypontok kijelölése Pareto elv alapján, azaz: az ellenőrzések hatékonysága úgy növelhető, hogy ott és akkor kerül sor, ahol arra a legnagyobb szükség van, ahol az ellenőrzéssel a legnagyobb hozzáadott érték érhető el. Evvel egyidejűleg az ellenőrzések tervezésekor a kockázatelemzés eredményei mellett fontos szempontként jelenik meg a társadalmi elvárások figyelembe vétele. Érdemes megemlíteni, hogy a módszertan kidolgozását megelőzően az ÁSZ nemzetközi példákon keresztül elemezte az ellenőrzés tervezését támogató kiválasztás módszertanát, valamint a kockázatelemzés jellemzőit, az ellenőrző intézmények tervezési folyamatait, azok főbb szakaszait. Ennek alapján fogalmazták meg a tervezés céljaként, hogy az állami szerepvállaláson belül kiválasszák azokat a területeket, amelyek ellenőrzésével ennek az elvárásnak megfelelnek (támogatva a jó kormányzást, a jól irányított államot, a hatékony állammenedzsmentet). Ezen kívül az adott ellenőrzéshez kapcsolódóan is felmerülnek tervezési feladatok (pl.: az ellenőrzés céljának, módszerének, fő kérdéseinek, erőforrásigényének, a támogató tevékenységek megtervezése). A számvevőszéki tervezés tehát összetett, több lépcsős folyamat, amely a stratégiai tervezéstől az erőforrás-terveken keresztül, az operatív jellegű ellenőrzési tervek megalkotásáig és a visszacsatolásig egy hierarchikusan felépülő rendszert alkot.

Ennek szellemében az ÁSZ kidolgozta:

A pénzügyi ellenőrzés folyamatát, amely annak megállapítására irányul, hogy egy szervezet pénzügyi kimutatásaiban bemutatott információk megfelelnek-e az alkalmazandó pénzügyi beszámolási és szabályozási keretrendszernek.

A megfelelőségi ellenőrzést, amely annak megállapítására irányul, hogy az ellenőrzés tárgyát képező tevékenységek, pénzügyi műveletek, információk és adatok megfelelnek-e az ellenőrzött szervezetre vonatkozó szabályozásoknak és követelményeknek.

A teljesítményellenőrzést, amelynek célja, hogy támogassa az eredményes, hatékony és gazdaságos közpénz-felhasználást, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodást, feladatellátást (Jakovác/Domokos/Németh, 2016).

Az elméleti vonatkozásokon túl az ÁSZ kutatásainak jelentős gyakorlati hasznosulása is, érdemes ezeket is számba venni:

1. A 2011. július 1-jétől hatályos új számvevőszéki törvénnyel gyakorlatilag lezárult a követelmények nélküli ellenőrzések korszaka, hiszen megfelelő eszközrendszer áll rendelkezésre ahhoz, hogy a gazdaságos és szabályszerű közpénzfelhasználás megvalósítása érdekében az ellenőrzöttekre hatást gyakoroljon. Ezért az ellenőrzötteknek a javaslatok hasznosítása érdekében intézkedési tervet kell készíteni (ellen elmulasztását a jogszabály szankcionálja). Az intézkedési tervek csak végrehajtásuk esetén adnak megoldást az ellenőrzések által feltárt hiányosságokra, így a hasznosulás alapvető feltétele az ellenőrzöttek aktív, egyetértő együttműködése. Így a számvevőszéki ellenőrzések az ellenőrzött szervezetek tevékenységét közvetlenül és közvetve is befolyásolják, hozzájárulnak a hibák, hiányosságok megelőzéséhez, illetve megszüntetéséhez, a feladatellátás hatásfokának növeléséhez, a feladatok megvalósításához (Domokos/Renkó/Gál/Pálmai, 2016).

2. Az ÁSZ munkájának eredményeként nőtt a transzparencia.

Az ellenőrzés már önmagában is a transzparens működést szolgálja, láthatóvá teszi az amúgy láthatatlan tényeket és folyamatokat, rávilágít elfedett hibákra és a törvényeknek való megfelelés hiányára. Másrészt javult a számvevőszéki átláthatóság is, amit a számvevőszéki munka feletti országgyűlési, azaz áttételesen az állampolgári kontroll biztosít.

Az új számvevőszéki törvény kimondja, hogy a Számvevőszék minden jelentése nyilvános. Ez utóbbi előírás jelentős előrelépést jelent a korábbi szabályozáshoz képest, 1989 és 2011 között ugyanis számos olyan jelentés készült, melyet nem ismerhetett meg a nyilvánosság, amit egyes választott vezetők sajnálatos módon ki is használtak (Horvát/Német/Domokos, 2016).

3. A recenzens megkülönböztetett fontosságúnak tartja az ÁSZ-nak a korrupció elleni ténykedését, ami minden nemzet számára stratégiai jelentőséggel bír. Eredményessége nem csupán az adott ország meg- ítéését, de a különféle gazdasági folyamatokat, a nemzetgazdaság fejlődését befolyásolhatja. A jogszabályi tiltásra alapozott integritás modellt az Állami Számvevőszék honosította meg hazánkban.

Számvevőszék integritással kapcsolatos tevékenysége három nagy területre terjed ki:

- Integritás szemlélet érvényesítése az ÁSZ tevékenységében;
- Korrupciós kockázatok és kontrollok feltérképezése a közszférában (Integritás Felmérés);
- Az ÁSZ hazai és nemzetközi szerepvállalása a korrupció megelőzése és az integritás szemlélet terjesztésében (Domokos/Pulay/Szatmári/Gergely/Szabó, 2016).

4. Az elmúlt években az ÁSZ jelentős szerepet vállalt a fenntartható költségvetés feltételeinek megteremtésében, a várható kockázatok elemzésében és kezelésében szükséges gyakorlat kialakításában (Domokos, Pulay, Pető, Pongrácz, 2016).

5. Megújult az Állami Számvevőszék középtávú intézményi stratégiája és részstratégiái, amely rögzíti az Állami Számvevőszék:

- szerepét,
- jelentéseinek hasznosulását,
- humán erőforrás fejlesztési elképzeléseit,
- kommunikációs irányait,
- nemzetközi kapcsolatainak fejlesztése érdekében szükséges lépéseket, valamint
- informatika fejlesztési céljait (Domokos/Pályi/Czifra/Farkasinszki, 2016).

6. Az Állami Számvevőszék avval, hogy rendszeresen közzé teszi ellenőrzési tapasztalatait, nem csak az ellenőrzöttek, hanem valamennyi közpénzzel gazdálkodó működésének hatékonyság javítását segíti (Domokos/Németh/Jakovác, 2016). Ezzel egyidejűleg az ÁSZ, ahol annak szükségét érzi, felhívta a jogalkotó figyelmét a közpénzek felhasználásának eredményességi és hatékonysági szempontú értékelésével kapcsolatos problémákra, továbbá javaslatokat fogalmaz meg a vezetők kiválasztására, teljesítményértékelésre és javadalmazására vonatkozóan.

7. Különösen tanulságos a hazai önkormányzatok ellenőrzése során szerzett tapasztalatok megismerése, amely szerint visszatérő probléma:

- az egyértelmű teljesítménykövetelmények hiánya;
- az üzleti tervek hiánya, ill. tartalmi hiányosságai;
- a rejtett adósság, veszteséges gazdálkodás és a jegyzett tőke leépülése;
- a jogszabályi előírásoktól eltérő önköltségszámítás;
- önköltségszámítás nélküli árazás;
- a közbaygon nyilvántartásával, megóvásával és gyarapításával kapcsolatos hiányosságok;
- a követelések nem megfelelő kezelése, a tartozások késedelmes teljesítése,
- a szerződési fegyelem hiánya;
- a tulajdonosi ellenőrzéssel és a felügyeleti jogok gyakorlásával kapcsolatos hiányosságok;
- a jogszabályi kötelezettségeket meghaladó aktív, következményeket érvényesítő irányítás hiánya (Domokos/Várpalotai/Jakovác/Németh/Makkai/Horváth, 2016).

Összefoglalva

A közigazgatásban, az államigazgatásban dolgozó fiatalabb nemzedék bár szerencsésebbnek mondhatja magát idősebb kollegáiknál, mert felsőfokú tanulmányaik során már találkozhattak a jó kormányzás fogalmával, de ez az ismeretanyag közel sem tekinthető teljeskörűnek.

Az Állami Számvevőszék kutatási eredményeit összefoglaló kiadványsorozatot a recenzens jó szívvel ajánlja mindazoknak, akik a fenntartható költségvetés, a jó kormányzás elméletét és gyakorlatát „tűzvonal” közeli módon kívánják megismerni. Ne vezesse félre azonban az olvasót a tanulmányok olvasmányossága. Célszerű egy-egy tanulmányt újra olvasni és az olvasottakat rendszerbe illeszteni, csak így ismerhetjük fel valójában, hogy a tudás milyen tárházához juthunk.

Hivatkozott irodalom

- DOMOKOS L./PULAY GY./PÁLYI K./NÉMETH E./MÉSZÁROS L. (2016): A legfőbb ellenőrző intézmények hozzájárulása a jó kormányzáshoz. (A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi szerv, az Állami Számvevőszék. Tanulmánysorozat 1.) Állami Számvevőszék, Budapest.
- DOMOKOS L./MÉSZÁROS L./SZAKÁCS GY. (2016): A jó kormányzás támogatásának fundamentumai. Az Állami Számvevőszék alkotmányos helyzete, jogosítványai, függetlensége. (A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi szerv, az Állami Számvevőszék. Tanulmánysorozat 2.) Állami Számvevőszék, Budapest.
- MÉSZÁROS L./NAGY I./DOMOKOS L./GERGELY SZ./POSTA G./FÜLÖP I. (2016): Az Állami Számvevőszék hozzájárulása a minőségi jogalkotáshoz. (A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi szerv, az Állami Számvevőszék. Tanulmánysorozat 3.) Állami Számvevőszék, Budapest.
- DOMOKOS L./RENKÓ ZS./GÁL N./PÁLMAI G. (2016): Az ellenőrzések és azok hasznosulása az ellenőrzöttek szintjén. (A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi szerv, az Állami Számvevőszék. Tanulmánysorozat 4.) Állami Számvevőszék, Budapest.
- HORVÁTH B./NÉMETH E./DOMOKOS L. (2016): A közpénz-felhasználás transzparenciája. Az Állami Számvevőszék mint a költségvetési átláthatóság intézményi biztosítója. (A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi szerv, az Állami Számvevőszék. Tanulmánysorozat 5.) Állami Számvevőszék, Budapest.
- DOMOKOS L./PULAY GY./SZATMÁRI J./GERGELY SZ./SZABÓ Z. (2016): Az integritás kultúrájának meghonosítása a magyar közszférában. (A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi szerv, az Állami Számvevőszék. Tanulmánysorozat 6.) Állami Számvevőszék, Budapest.
- DOMOKOS L./PULAY GY./PETŐ K./PONGRÁCZ É. (2016): A fenntartható költségvetés öre. Az Állami Számvevőszék szerepe a költségvetés tervezésében és végrehajtásában. (A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi szerv, az Állami Számvevőszék. Tanulmánysorozat 7.) Állami Számvevőszék, Budapest.
- JAKOVÁC K./DOMOKOS L./NÉMETH E. (2016): A jó kormányzás támogatása a számvevőszéki ellenőrzések tervezési folyamatai során. (A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi szerv, az Állami Számvevőszék. Tanulmánysorozat 8.) Állami Számvevőszék, Budapest.
- DOMOKOS L./PÁLYI K./CZIFRA B./FARKASINSZKI I. (2016): Értékkörzés és értékteremtés – az Állami Számvevőszék szervezeti működésének megújítása. (A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi szerv, az Állami Számvevőszék. Tanulmánysorozat 9.) Állami Számvevőszék, Budapest.

- DOMOKOS L./NÉMETH E./JAKOVÁC K. (2016): A kormányzás eredményességének támogatása. Célszerűség-vizsgálat és teljesítménymérés a számvevőszéki ellenőrzésekben. (A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi szerv, az Állami Számvevőszék. Tanulmány sorozat 10.) Állami Számvevőszék, Budapest.
- DOMOKOS L./VÁRPALOTAI V./JAKOVÁC K./NÉMETH E./MAKKAI M./HORVÁTH M. (2016): Az Állami Számvevőszék hozzájárulása az „államenedzsment” megújításához. (A jó kormányzás építőkövei – fókuszban a legfőbb pénzügyi szerv, az Állami Számvevőszék. Tanulmány sorozat 11.) Állami Számvevőszék, Budapest.

Varga Bálint Tamás

Hol húzódnak a jó állam határai?

Gondolatok „Az állam piacszervező tevékenysége számvevőszéki ellenőrzése szempontjainak és fókuszterületeinek meghatározásához” c. tanulmány¹ alapján

2010-et követően a magyar állam számos területen új feladatokat vállalt magára. Új szervezeti és felelősségi formában szervezi meg a közoktatást, a vízellátást, az autóbuzsós tömegközlekedést, a kéményseprést, a tankönyvellátást, a dohánykereskedelmet, hogy csak az állampolgárok számára jól érzékelhető szolgáltatási formák közül említsünk néhányat.

Az állami szerepvállalás megváltozása a hazai közpolitikai vitákban meghatározott ideológiai keretbe beágyazva jelent meg. Ennek az ideológiai keretnek a fő kérdése az, hogy igazolható és hatékony-e az állam erőteljesebb „beavatkozása” az ezzel szemben tisztán „piacnak” tételezett viszonyokba. Az Állami Számvevőszék itt ismertetett tanulmányában arra vállalkozott, hogy ezen elbeszélés mögé tekintve, az állam szerepjátásának konkrét történeti formái között értelmezze a 2010-et követően hangsúlyosabbá váló állami piacszervezés egyes formáit, illetőleg szempontokat adjon az ezen tevékenységhez kapcsolódó közpénzfelhasználás értékeléséhez.

Kulcsszavak: ellenőrzés, jó állam, közszolgáltatás, piacszabályozás.

Jelkód: H70, H83.

1. Elméleti korszerűség?

A közbeszédben meghatározó paradigmának ugyanis világos korlátai vannak. Egyrészt az visszavezethető az államszocialista múlttól szóló emlékezet egyoldalúságára, melynek nyomán az államon belül megoldott gazdasági, vagy közszolgáltatási tevékenység a hatékonytalanság szinonimájává vált. Ezzel ellentétben tudható, hogy eredményes állami fejlesztési politikák működtek az ötvenes-hatvanas években a szocialista tábor határain túl, Franciaországtól Dél-Kelet Ázsiáig (Pogátsa 2016). Másrészt maguk az állammal szemben gyanakvó, neoliberális szemlélet képviselői a 80-as évektől már korrigálják ezt a felfogást a „jó kormányzás” (good governance/good government) terminussal. A jó kormányzás rehabilitálja és igazolhatóvá teszi az állam szerepjátását, mindeközben kellően meghatározatlan ahhoz, hogy eltérő irányú közpolitikák is hivatkozhatnának rá. A good government koncepciója a kis- vs. nagy államról szóló vitát úgy oldja fel, hogy az állami szolgáltatás minőségére helyezi a fókuszot. A fogalom bekerül a nemzetközi fejlesztésre, „jogátültetésre” (*legal transplant*) (Barron 2005) szakosodott kormányzati és nem kormányzati szervezetek (*World Bank, OECD, USAID*), filantróp szervezetek, a nyugati képzéssel rendelkező helyi technokrácia és az ezek törekvéseinek igazolását biztosító akadémiai tudás szótárába is. (Lazarus 2013, Sagoe 2012). Az elméleti mező eltolódása mellett mára az állami funkciógyakorlás gazdasági és társadalmi feltételrendszere, elfogadott határai is megváltoztak. Az állami szerepvállalás reneszánsza tapasztalható a 2008-as válságot követően. Újra teret hódítanak a protekcionista piacvédő politikák (Bussiére et al. 2010), az Európa szerte megvalósult bankmentő akciók állami tulajdonba vették, illetve kontroll alá helyezték a pénzügyi- közvetítő-szféra egy jelentős részét, míg a trend egyik speciális aleseteként magát a görög költségvetést már állam fölötti, kvázi-állami intézményeknek rendelték alá.

¹ Köllödné –Vargha -Pulay (2016): „Tanulmány az állam piacszervező tevékenysége számvevőszéki ellenőrzése szempontjainak és fókuszterületeinek meghatározásához” c. tanulmány kapcsán, https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmanyok/2016/piacszerv_tanulmany.pdf?ctid=976

Ezen háttér előtt szemlélve az látszik, hogy a közpolitikai irányváltás hazai értelmezéséhez használt elméleti keret aszinkronná vált az állami szerepvállalás hazai, és egyúttal globálisan beágyazott fejleményeivel.

A számvevőszék szerepe

Mivel az Állami Számvevőszék a közfeladatok ellátásához, valamint a piacszervezéshez kapcsolódó állami infrastruktúrát, közpénzfelhasználást és cselekvési programokat is ellenőrizheti, indokolt, hogy korszerű formában fogalmazza meg az állami cselekvés értékelésének szempontjait is. Erre lehetőséget kínál az, hogy az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 5. § (13) bekezdése alapján az ÁSZ feladatkörében elemzéseket és tanulmányokat is készíthet. A fentiekre tekintettel az ÁSZ tanulmánya azt a célt tűzte ki, hogy egyrészt felrajzoljon egy olyan háttérrel, amely előtt az ideológiai szókincstől lehetőség szerint függetlenül látszódnának az állam és piac kapcsolatában jelentkező sajátosságok, az állami piacszervezés típusai, a piacszervezés egyes megoldásaival szemben álló gazdasági és társadalmi elvárások. További cél volt, hogy a számvevőszék a közelmúlt piacszervezési, közpolitikai megoldásai közül egyeseknek a bemutatásával példákon mutassa be az állami szerepvállalás megváltozását és amennyiben az eltelt idő lehetőséget ad erre, annak értékelését is felvázolja.

A tanulmány a kitűzött célt négy csomópont mentén hajtotta végre. Először bemutatja az állami szerepvállalás egyes jellemző modelljeit: azt, hogy az állami szerepvállalásnak egyrészt időben (gazdasági ciklusról gazdasági ciklusra), másrészt térben (a világgazdaság centrumában és perifériáin) is eltérő mintázatai alakultak ki. Másodszor kísérletet tesz arra, hogy olyan értékelési keretrendszer szempontjait mutassa be egy mátrix formájában, amely lehetőséget teremt arra, hogy az állam egyes közpolitikai szerepvállalása normatív módon értékelhető legyen. Harmadszor a vízi közmű közszolgáltatás 2011-et követő átszervezése, valamint a hulladékgazdálkodás és a külkereskedelem területén érvényesülő állami piacszervezési tevékenység folyamatát és eredményeit mutatja be. A tanulmány szándékosan választott olyan területeket, amelyekben az állami jelenlét indokoltasága és megvalósulása is különböző. A víziközművek esetében létszükségletet jelentő, a közjószág egyes jellemzőivel rendelkező szolgáltatások nyújtását, és a vízbázis megőrzését kell biztosítani, természetes monopóliumot jelentő műszaki-gazdasági feltételek között. A hulladékgazdálkodás esetében maga az állami szabályozás teremtette meg a piacot, és jelölte ki a piaci szereplőket, határozta meg azok jogait és kötelességeit. Ezen területek sajátossága az is, hogy a szabályozás egyes fontos elemeit uniós irányelvek rögzítik. A külgazdaság olyan versenypiaci terület, amelyben az állami beavatkozást a nemzetközi egyezmények is erősen korlátozzák. Fontos megjegyezni, hogy a tanulmány, ezen részterületek esetében csak egy 2015-ben rögzíthető pillanatfelvételt készítésére vállalkozhatott. A tanulmány készítésekor nem álltak rendelkezésre az átszervezéseket követően az új rendszerű működés jellemzőiről sok éves időszakot érintő beszámolók, adatok, vagy más tapasztalatok, ugyanakkor előtérben voltak a tranzícióhoz kapcsolódó átmeneti jelenségek. Az elemzett területeken bekövetkezett változások mába nyúló következményeinek ismerete, ma, 2017 elején már konkluzívabb értékelést tenne lehetővé.

2. Piacszervezés és állam

Az állam által nyújtható (köz)szolgáltatások köre potenciálisan meghatározatlan, annak nem elméleti-, legfeljebb történetileg katalogizálható típusai vannak. A tanulmány ezek mindegyikét nem kívánta megvizsgálni, hanem az állami és a piaci kompetenciák határmezsgyéjén fellelhető „szürke zónában” a „piacszervezés” fogalomkörében kísérlete meg az állami cselekvés formáit beazonosítani. A magyar állam ma is ismert lényeges intézményi aspektusai, a félperifériás állam jellegzetességeként, a 19. század végére, specifikusan a duális monarchia alkotmányos rendjében szilárdultak meg és sok szempontból változatlanul fennállnak azóta is (vö. Magyar

1942). Szemben az angolszász civilizáció megoldásaival, Magyarországon a börtönrendszer², a közegészségügy, vagy a rendvédelmi szervek állami fenntartása, az állam ezen „közfadatai”-nak köre, stabilnak mutatkozik. A XX. században hazánkban is az állami feladatok kataszterének a bővülése volt az általános tendencia, és amely területen az állam egyszer megjelent, onnan tipikusan később nem is vonult vissza. A kelet-európai rendszerváltásokat követő államtalánodás formái (lásd erről pl.: Böröcz 1995, Kornai 2006, Bohle-Greskovits 2007), tehát inkább történelmi kivételként tekinthetők. A „washingtoni-konszenzus” kelet európai érvényesülése a fordista, jóléti állam, és konszenzusának nyugati leépülésével, az ezt keletre közvetítő, az ideológia, valamint az akadémiai tudás köntösében feltűnő hatalom-projekció (pl.: Hirt et al. 2013) közvetítésével ment végbe.

A fentiekre is tekintettel a tanulmány készítői úgy látták, hogy a „piacszervezés” zónája az, ahol a „köz” és a „magán” demarkációi, az elmúlt két és fél évtizedet szemlélve mobilnak bizonyultak és így érdemesek a vizsgálatra. Röviden: ezen a területen összemérhetőek egy-egy szektorban az állami piacszervezéssel és az e nélkül megszervezett szolgáltatások. A tanulmány kiindulópontja szerint a közpolitika ezen változásai a gazdasági folyamatokba ágyazottan vizsgálhatóak: Az ötvenes évek erőltetett iparosítása a félperifériás erőszakos modernizáció egyik esete, a hetvenes-nyolcvanas évek világgazdasági reintegrációja pedig az átalakuló, posztfordista Nyugat viszonylatában történik. A kilencvenes évek privatizációja modellváltást hoz a tőkeszegény magyar gazdaság külső finanszírozásában: hitelek beáramlása helyett, az adósságfinanszírozás kényszerei között a beáramló FDI szerepe nő meg. A kétezres évek második felére ez a modell eléri határpontjait. Nem áll rendelkezésre több privatizálható jószág, a tőkebeáramlás külső és belső okokból lelassul. Az Európai Unió csatlakozást követően a hitelek és a működő tőke beáramlás, mint a tőkeimport korábbi domináns formája helyébe az infrastruktúrák fejlesztésére címzett támogatások, adminisztratív logikájú közösségi transzferek lépnek. Az EU kohéziós- és strukturális forrásait olyan elvek szerintallokálják, amely új gazdasági modell kiépítését nem teszi lehetővé.

3. Piacszervezés, vagy piacsabályozás?

A tanulmánynak tehát meg kellett határoznia, hogy mi különbözteti meg az állam piacszervező és más gazdasági szerepvállalását, illetőleg a közszolgáltatási formákat. Ez azért sem problémamentes, mert tudjuk, hogy a modern állam számos, rejtve maradó eszközrendszeren keresztül járul hozzá magának a piacnak a fennmaradásához, működéséhez (közlekedési infrastruktúra, igazságszolgáltatás etc.). Mi több, Nyugatról Kelet felé haladva a nemzetközi munkamegosztásba történő versengő betagozódás nyomása alatt, a felzárkózás (*developmentalism*) ideológiáján keresztül az állam egyre jelentősebb mértékben pótolja a polgári társadalom és a piac funkcióit (lásd a „*lockean heartland & hobbesian contender state*” elemzési fogalmait, Van der Pijl 1998).

A tanulmány a piacszervezés körében tehát a „piac” lehetőségfeltételeit biztosító államnál szorosabb összefüggések vizsgálatát tűzte ki célul és ennek érdekében egy elméletileg nem hézagmentes, de a vizsgálat szempontjából funkcionális munkafogalmat dolgozhatott ki. További kihívást jelentett, hogy a piacszervezésnek elméletileg kielégelt hazai, vagy nemzetközi meghatározása a szakirodalomból, vagy a jogszabályokból nem volt levezethető. Ennek nyomán a tanulmány az állam piacszervező tevékenysége alatt az állam aktív, cselekvő magatartását érti, amelynek során – *közpénzek és/vagy közvagyon felhasználásával* – megrendelőként, finanszírozóként, termelőként és szabályozóként részben maga teremti meg a piac társadalmi elvárásokat kielégítő működésének feltételeit, akár a piaci mechanizmusok részleges korlátozásával is. Ezt meg kell különböztetni az önmagában álló piacsabályozástól, amely alatt a tanulmány az államnak azt a szabályozó tevékenységét érti, amely a piaci mechanizmus tökéletesebb, a társa-

² lásd Wacquant (2010)

dalmi hasznosságot jobban szolgáló működésére irányul. E kétféle állami tevékenység célja hasonló, de az alkalmazott eszközök különbözőek. A piacsabályozás során például az állam tipikusan nem, vagy csak kis volumenben használ fel közpénzt (pl. egy ellenőrző szervezet létrehozására), míg a piacszervezéshez jelentősebb közpénzeket, közvagyonot kell mozgósítani. Másrészt a piacszervezést el kell határolni attól a feladatellátástól, amikor az állam más külső szereplő részleges bevonása nélkül, közvetlenül, központi, vagy területi szervein keresztül biztosít egy szolgáltatást a címzettek számára. Ez utóbbi esetben a szolgáltatás maga fogalmilag már az állam által is közszolgáltatásként definiálva tárul elénk. Figyelemreméltó, hogy a tanulmány elméleti kerete lehetővé teszi, hogy piacszervezésként tekintünk a piaci mechanizmus korlátozására is. Ez összhangban van a „*market failure*” fogalmi keretével, amely igazoltnak tekinti az állam közbelépését, amennyiben a jószágok eloszlása a piaci szereplők száma, információs egyenlőtlenség, vagy externáliák miatt tökéletlen. A piacszervezés tanulmányban választott fogalma – ilyen nem lévén – nem egy államháztartási, jogi meghatározás adottságát veszi át, hanem elemzési munkafogalomként segítheti a megértést. Erre tekintettel a tanulmányban a piacszervezés körében elemezni kellett olyan jogviszonyokat is, amelyek az uniós jog értelmében már „közszolgáltatásnak” (*Services of General Economic Interest*) minősülhetnek. Ezek esetében az uniós jog a szolgáltatók állami kompenzációját is lehetővé teszi, amely így nem minősül tilos állami támogatásnak (*state aid*).

4. Államtalanítás vagy államosítás?

A „közszolgáltatás”-ok taxatív listája azért sem lehet egy elemzés kiindulópontja, mert a köz és a magán elhatárolásáért vívott harcban tételekkel rendelkező szereplő maguk a „közszolgáltatás” fogalmának értelmezésén keresztül is igyekeznek a szolgáltatások fölötti kontrollra hatással lenni. A közszolgáltatások körének bővülése, vagy csökkenése, a tanulmány értelmezésében a „kettős mozgás” folyamatában azonosított kommodifikáció (Polányi 1944), illetőleg az ezzel szemben ható állami kontrollok (amellett, hogy ezek a konjunktúra és a válság ciklusait követik le), nem egymással szemben álló szubsztanciák, hanem egyazon folyamat különböző állomásai. Az állam visszavonulása, vagy ezzel szemben egyes jószágok állami védelme a közvetlen áruvá válástól, mind a tőke azon törekvését tükrözi, hogy a felhalmozásban a kockázatokat és az előnyöket újraossza. Ez ölt testet a privatizáló, vagy etatizáló állami politikákban. Igaza van-e tehát azoknak, akik az állami piacszervezés közpolitikáinak kritikáját úgy fogalmazzák meg, hogy az állam illetéktelenül hatol be a gazdaság egyes területeire? Hazánk esetében is látszik, hogy a gazdasági/politikai ciklus egyik szakaszában döntő „államtalanító”, piacpárti trendet fölváltják a rákövetkező gazdasági ciklushoz kötődő, korrekciós közpolitikák, amely sok esetben a feladat „visszavételét” is jelenti. Ez fogalmazódik meg „államosításként”, vagy „centralizációként”.

5. A piacszervezés értékelésének keretrendszere

A számvevőszék az állami piacszervezés értékelését transzparens, előre meghatározott, objektív kritériumok alapján értékelheti. A feladat megszervezésének számvevőszéki értékelése vizsgálhatja az állami feladatellátásra mozgósított források hatékony felhasználását és beazonosíthatja azt a célt is, amelynek megvalósítása érdekében az állam egy korábban piaci mechanizmusok által koordinált területet átvesz. Erre tekintettel a tanulmány az egyes piacszervezési feladatok és az állami feladatellátás sajátosságaira érzékeny keretrendszert alakított ki, amely a számvevőszéki ellenőrzés szempontjainak a meghatározásához is lehetőséget kínál.

A tanulmány az értékelésnek több dimenzióját különbözteti meg: Az értékelési keretrendszer egyrészt arra kérdez rá, hogy az állam milyen céllal alkalmazza, illetve terjeszti ki tevékenységét a gazdaság egy konkrét területére, attól milyen eredményt vár el. Másrészt, hogy ezt milyen eszközökkel szeretné megvalósítani. A keretrendszerhez tartozó mátrixok kitöltésével érzékeltetni lehet a célok, az elvárt eredmények és az eszközök konzisztenciáját vagy éppen in-

konzisztenciáját. Ebből kiindulva a számvevőszéki ellenőrzés során a megfelelő adatok bekérésével szisztematikusan lehet elemezni és értékelni az egyes konkrét területeket érintő állami piacszervezés indokoltságát és eredményességét. Az Állami Számvevőszék az értékelési keretrendszert teljesítményellenőrzés keretében felhasználható módszerré is továbbfejlesztheti. A célok és azok indokoltságának vizsgálata mellett, az állami feladatellátás eszközeinek (1. ábra) értékelése keretében a *tulajdon*, a *finanszírozás* és az *ellenőrzés*, szintjei kerültek elkülönítésre; a két első szint értelemszerűen az állam kiterjedtségét mutatja, míg a harmadik szint a rendelkezésére álló kontrollok felől informál.

	A feladatellátás fő attribútumai	A feladatellátás konkrét megvalósulási formája	Kinek a felelőssége, feladata?		
			Állam	Önkormányzat	Háztartások/ Vállalatok/Piac
	Ki nyújtja a szolgáltatást?				
	Ki a szabályozó?				
3. Tulajdon	Kié a meghatározó tulajdon?	pl. állami intézmény, állami tulajdonú gt., önkormányzati tulajdonú gt., vegyes tulajdoni formák, monopólium, koncesszió, magántulajdon			
1. Finanszírozás	Ki finanszírozza a működést?	normatív költségvetési finanszírozás, feladat finanszírozás, pályázati finanszírozás, önkormányzati kv; központi kv/önkormányzati vegyes, szabályozott piaci, árhatóság, szociálisan arányos díjak, profitgarancia			
	Ki finanszírozza a beruházásokat?	állam/ önkormányzat/ magán vállalatok			
1. Ellenőrzés	Demokratikusan elszámoltatható?	OGY választások, települési önkormányzati választások			
	Árhatóság	pl.: MEKH, települési önkormányzat			
	Fogyasztóvédelem	fogyasztóvédelmi hatóság, panasztestületek			
	Audit	kormányzati/független/belső ellenőrzés			
	Piacfelügyelet	pl. GVH, MNB, NKH			

1. ábra: Az állami feladatellátás eszközeinek értékelése

Forrás: ÁSZ Tanulmány/saját szerkesztés

6. Kockázatok a piacszervező tevékenységben?

Az állami intervenció nem csupán egyes szolgáltatási anomáliák kiküszöbölését hozhatják el, de értelemszerűen azt is jelentheti, hogy a szolgáltatással kapcsolatos egyes kockázatok is az állam szintjén jelentkeznek. A tanulmány arra is felhívja a figyelmet, hogy az állam a saját maga által alkotott szabályozás alanyává is válik, miközben saját és közösségi szinten meghatározott célkitűzéseit (fenntarthatóság, költségmentés) is követnie kell. Erre tekintettel az ÁSZ az újjászervezés szempontjából jelentkező kockázatokra is felhívta a figyelmet. Például az újraszabályozott víziközmű ágazat fenntarthatósága szempontjából fontos kérdés, hogy miként illeszkedik egymáshoz a költségmentés elve, az állami díjsökkentési politika, a csökkenő lakossági fogyasztás és az állami tulajdon? Hordozza-e ezen új finanszírozási környezet azt a kockázatot, hogy az állam a jövőben rendszeresen forrás juttatására kényszerüljön, ahogyan ez az átalakítás kezdetén megtörtént? Felveti-e az új finanszírozási környezet a víziközmű vagyoni pótlás- és felújítás nélküli amortizációjának, mintegy „rejtett adóssággá” (lásd Domokos, 2014) alakulásának kockázatát? A feladatok és felelőségek a hulladékgyűjtés esetében is az állam szintjén torlónak össze, amely a működés szabályozójaként, a hulladékgyűjtésben résztvevő magántulajdonú cégek megvásárlásával tulajdonosként, az Országos Hulladékgyűjtési Ügynökség Nonprofit Kft. megalapításával a hulladékgyűjtés állami felügyelet melletti működés irányítójaként, a feladatellátás finanszírozójaként és a teljes feladatellátás ellenőrzőjeként jelent meg. A külgazdaság területén az állam úgy növelte kiterjedését, hogy ehhez számszerűsíthető, objektív célrendszerrel előzetesen nem határozott meg. A magyar cégek exportjának elősegítése érdekében az állam a vizsgált időszakban egyre fokozódó nagyságban használt fel közpénzt, illetőleg jelentősen nőtt az állam kezességvállalása is az exporttevékenységet segítő állami, banki hitelezési politika támogatására.

Hivatkozott irodalom

- BARRON, G. (2005): *The World Bank & Rule of Law Reforms*, Working Paper Series No. 05-07. Development Studies Institute London School of Economics and Political Science.
- BOHLE, D./GRESKOVITS, B. (2007): *Neoliberalism, embedded neoliberalism, and neocorporatism: Paths towards transnational capitalism in Central-Eastern Europe*. *West European Politics*, 30 (3):pp.443-66.
- BÖRÖCZ J. (1995): *Színlelt nagy átalakulás? Informális kiút az államszocializmusból*. In: *Politikatudományi Szemle*, Vol. 4., No. 3. pp.19–41.
- BUSSIÈRE, M./PÉREZ-BARREIRO, E./STRAUB, R./TAGLIONI, D. (2010): *Protectionist Responses to the Crisis: Global Trends and Implications Occasional Paper Series 110*, European Central Bank.
- DOMOKOS L. (2014): *Az Állami Számvevőszék munkája és az adósságszabály (1)*, *Pénzügyi Szemle Online*, <http://www.penzugyiszemle.hu/tanulmanyok-eloadasok/az-allami-szamvevoszek-munkaja-es-az-adossagszabaly-1>
- HIRT, S./SELLAR, C./YOUNG C. (2013): *Neoliberal Doctrine Meets the Eastern Bloc: Resistance, Appropriation, and Purification in Post-socialist Spaces.*, *Europe-Asia Studies* 65(7): pp.1243.
- KORNAI, J. (2006): *The Great Transformation of Central Eastern Europe: Success and disappointment*. *Economics of Transition* 14(2). pp. 207–244.
- LAZARUS, J. (2013): *Democracy or Good Governance? Globalization, Transnational Capital, and Georgia's Neo-liberal Revolution*. *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol.7, Iss. 3.
- MAGYARY Z. (1942): *Magyar Közigazgatás, a közigazgatás szerepe a XX. sz. államában, a magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest.

-
- PIJL, VAN DER, K. (1998): *Transnational Classes and International Relations*. Routledge, London and New York.
- POGÁTSA Z. (2016): *Magyarország politikai gazdaságtana: Az északi modell esélyei*. Osiris Kiadó, Budapest.

KITEKINTŐ

Veres János Jenő

Szemléletváltás a Könyvvizsgálói Közfelügyeleti Hatóság gyakorlatában

Az elmúlt évek könyvvizsgálati tapasztalatai alapján 2013-ban a Könyvvizsgálói Közfelügyeleti Bizottság helyett hatósági jogkörrel rendelkező szervezet kezdte meg tevékenységét. A szerző a változtatást kiváltó okokat és a könyvvizsgálat során jelentkező kockázatokat, ill. azok felismerésének módját veszi számba.

Kulcsszavak: könyvvizsgálat, kockázat, kockázatkezelés.

Jelkód: N94, R10, R50.

1. Előzmények

A Könyvvizsgálói Közfelügyeleti Bizottság (2008-2012) célja a jogszabályi kötelezettségen alapuló könyvvizsgálói tevékenység átlátható, ellenőrizhető, számon kérhető keretek közötti gyakorlása, valamint a közérdek érvényesítése volt. Felelősségi körébe tartozott:

- a jog szerinti könyvvizsgálók és könyvvizsgáló cégek jóváhagyása és nyilvántartásba vétele;
- a szakmai, etikai, belső minőségellenőrzésre vonatkozó elvárások és a könyvvizsgálói standardok elfogadása;
- a képzés, a minőségbiztosítás, a vizsgálati és fegyelmi rendszerek kontrollálása.

Feladata volt, hogy:

- vizsgálja és értékeli a jogszabályi kötelezettségen alapuló könyvvizsgálat feltételrendszerét, szakmai, etikai, minőségellenőrzési standardalkotást, a szakmai továbbképzési és minőségbiztosítási rendszert, fegyelmi eljárásokat, más államok hatóságaival folytatott együttműködést;
- javaslatot tesz jogszabály megalkotására, vagy egyedi intézkedés megtételére;
- közvetlen vizsgálat lefolytatása a jogszabályi kötelezettségen alapuló könyvvizsgálói szolgáltatást igénybe vevők érdekét veszélyeztető helyzet feltárása érdekében.

Mindezt három irányban valósította meg. Az első a vizsgálat, melynek keretében a kamara által rendelkezésre bocsátott információk teljes körű vagy mintavételen alapuló elemzése és értékelése történt. A második az áttekintés, amely során a kamarai tagsággal együtt járó kötelezettségekre vonatkozó szabályozás megismerése, azok teljesítésére alkalmazott rendszerek működésének értékelése zajlott. A harmadik pedig a folyamatos kapcsolattartásban nyilvánult meg.

A röviden bemutatott Könyvvizsgálói Közfelügyeleti Bizottság működése kapcsán különböző változtatási igények fogalmazódtak meg. Ezek kiterjedtek:

- a) A költségvetési minősítésű könyvvizsgálók éves kamarai minőségellenőrzése tapasztalatainak vizsgálata alapján a megfogalmazott változtatási irányok:
 - speciális ismeretek iránti elvárások tükröződjének a kamara szabályzataiban
 - minőségellenőrzési rendszer továbbfejlesztése (pl. ellenőrzésre kijelölt megbízások kiválasztása, minőségellenőrzési megállapítások visszacsatolása.)
 - a hatéves ellenőrzési ciklus rövidítése a költségvetési minősítéssel rendelkező könyvvizsgálóknál.
- b) A kamarai fegyelmi rendszer működése az eljárások tapasztalatainak vizsgálata alapján nevesíthető beavatkozási fókuszok:
 - a „nem megfelelt” eredménnyel zárult minőségellenőrzéseknek legyenek megfelelő mértékű következményei,

- a kötelező továbbképzési előírásokat nem teljesítőkkal szemben indított fegyelmi eljárások kimenetele legyen súlyosabb;
 - a vétség súlya nincs arányban a kiszabott büntetéssel.
- c) A kamarai szakmai továbbképzési rendszer működésének fejlesztési lehetőségei:
- a szakmai továbbképzés rendszerének koncepcionális újragondolása;
 - központilag definiált témaköröknél a gyakorlati alkalmazhatóság fokozása;
 - minőségellenőrzési tapasztalatok visszacsatolása;
 - a szempontok átgondolása az előadók kiválasztásánál.
- d) Az átláthatósági jelentések közzétételére és kamarai ellenőrzésére vonatkozó gyakorlat hiányosságaira vonatkozó módosítások:
- az ellenőrzés rendszerének, működtetési feltételeinek továbbfejlesztése
 - az átláthatósági jelentések teljes körűségének és tartalmának megfelelő minőségű ellenőrzése
 - az átláthatósági jelentési kötelezettség végrehajtásának az ellenőrzése¹

A könyvvizsgálat minőségellenőrzési rendszerének továbbfejlesztése indokoltá tette a belső ellenőrzéseken túl a külső minőségellenőrzési rendszer kialakítását, mely formái a nemzetközi a gyakorlatnak is megfelelően a monitoring, a társvizsgálat valamint a vegyes rendszer.

2. Könyvvizsgálói Közfelügyeleti Hatóság (2013-)

A Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról, a könyvvizsgálói tevékenységről, valamint a könyvvizsgálói közfelügyeletről szóló 2007.évi LXXV. törvény² (a továbbiakban KKT. törvény) 2013. július 1-jén hatályba lépett módosítása értelmében a Könyvvizsgálói Közfelügyeleti Bizottság befejezte működését, s helyére a könyvvizsgálói közfelügyeleti feladatok ellátásáért a közfelügyeleti hatóság lépett.

A törvény módosításának egyik leglényegesebb eleme, hogy a Közfelügyeleti Hatóság, nem zárólag a KKT-ben nevesített jogosítványokkal rendelkezik, hanem más törvényben biztosított jogokkal is élhet. Változás történt továbbá a közfelügyelet finanszírozásában is. A Könyvvizsgálói Közfelügyeleti Bizottság munkájának biztosítékát állami költségvetésből származó források jelentették, a módosítás értelmében a közfelügyeleti hatóság működésének biztosítása érdekében az állami forráson kívül rendelkezésre áll a Magyar Könyvvizsgálói Kamara által fizetett közfelügyeleti díj is. A hatályba lépett módosítás értelmében a Kamara köteles évente a kamarai tagok által teljesített éves tagdíjakból, valamint a könyvvizsgálói szervezetek által fizetett hozzájárulási díjakból származó bevételének 10%-át közfelügyeleti díjként megfizetni.

Harmadik jelentős változás, amelyet a 2013-as módosítás vezetett be, a minőségbiztosítási rendszer átalakítása volt. Míg korábban a minőségbiztosítási rendszert a Kamara működtette a Bizottság közvetlen irányítása mellett, addig az új szabályozás értelemben a rendszer kettévált, egy kamarai minőségellenőrzésre, valamint a közfelügyeleti hatóság által végzett minőségellenőrzésre. Az új minőségellenőrzési rendszer logikai folyamata az alábbi fázisokból áll:

¹ Dr. Lukács János: A könyvvizsgálattal kapcsolatos jogszabályváltozások, a könyvvizsgálat helyzete a brókerbotrányok után című előadása alapján.

² A Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról, a könyvvizsgálói tevékenységről, valamint a könyvvizsgálói közfelügyeletről szóló 2007.évi LXXV. törvény (a továbbiakban KKT.)



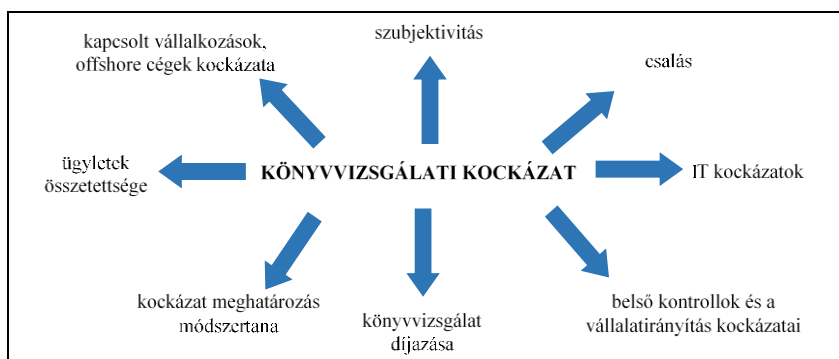
1. ábra: Az új minőségellenőrzési rendszer logikai folyamata

Forrás: saját szerkesztés

2016-ban elkészült a Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról, a könyvvizsgálói tevékenységről, valamint a könyvvizsgálói közfelügyeletről szóló 2007. évi LXXV. törvény módosításának tervezete, amely alkalmazkodva az 537/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelethez megszűnteti a Kamara végső felelősséggel rendelkező illetékes jogkörét. A Kamara 16 éven keresztül birtokolta az ehhez fűződő jogosítványokat, azonban a törvénytervezet értelmében a jövőben a végső felelősséggel rendelkező illetékes hatóságnak a Közfelügyeleti Hatóság minősül.

3. Könyvvizsgálati kockázatok elemzése

A korábbi elemzések felhívják a figyelmet a könyvvizsgálati kockázatok kezelésének kérdéseire. Ezek alapján bemutatom a könyvvizsgálati kockázat témakörében leggyakrabban előforduló területeket, amelyek egyben a könyvvizsgálati kockázat mérlegelési tényezőit is jelentik



2. ábra: A könyvvizsgálati kockázat mérlegelési tényezői

Forrás: saját szerkesztés

A kockázat kétdimenziós fogalom, bekövetkezési valószínűségek és következmények szorzataként szokásos értelmezni. Mérése két okból is nehéz, számos szubjektív, ill. közvetlenül nem mérhető oka miatt. Ezen nehézségek ellenére napjainkban a könyvvizsgálati kockázat mérésének központi szerepe van a könyvvizsgálatban, hiszen a meghatározó nemzetközi könyvvizsgálati standardok kivétel nélkül kockázatalapú könyvvizsgálatot követelnek meg.

3.1 Könyvvizsgálati kockázat kezelése a könyvvizsgálati standardokban

Az első nemzetközi szabályozásra hivatott testület 1978-ban jött létre IAPC – International Auditing Practices Committee néven, amely a '90-es évek elejéig 29 nemzetközi könyvvizsgálati iránymutatást adott ki. Ennek alapján világossá vált, hogy az egyre inkább globalizálódó tőkepiacoknak kielégítő, részletes könyvvizsgálati standardokra van szüksége, nem elegendők csupán az iránymutatások. Az iránymutatások standardokká alakítása több évig tartott, s 1994-ben megszülettek a Nemzetközi Könyvvizsgálati Standardok – International Standards on Auditing (ISA). A jelenleg is használt könyvvizsgálati standardok egy 2008-ban lezárult munka eredményeképpen jöttek létre (2002-ben az IAPC újjáalakult IAASB – International Auditing and Assurance Standards Board néven). Az új szervezet feladatául tűzte ki a standardok jobb érthetőségének az elérését, ennek érdekében átstrukturálásra és átfogalmazásra került sor a lényegi elemek megtartása érdekében (Somosi, 2013).

Az ISA 200/7. bekezdés előírja a könyvvizsgáló számára, hogy „a könyvvizsgálat tervezése és végrehajtása során azonosítsa és becsülje meg az akár csalásból, akár hibából eredő lényeges hibás állítás kockázatait a gazdálkodó egység és környezetének megismerése alapján, a gazdálkodó egység belső kontrollját is beleértve”. Nagyon fontos további kitétel fogalmaz meg az ISA 315/5. bek.: „a kockázatbecslési eljárások önmagukban még nem képeznek elegendő és megfelelő könyvvizsgálati bizonyítékot, amely alapján a könyvvizsgáló véleményt mondhatna”.

A nemzetközi könyvvizsgálati standardok a könyvvizsgálati kockázatot a következő módon definiálják: „az a kockázat, hogy a könyvvizsgáló nem megfelelő véleményt ad, amikor a pénzügyi kimutatások lényeges hibás állítást tartalmaznak. A könyvvizsgálati kockázat a lényeges hibás állítás kockázatainak és a feltárási kockázatnak a függvénye”. (ISA 200/13. bekezdés C. pont) E standard szerint az úgynevezett másodfajú hiba – az az eset, amikor a könyvvizsgáló minősítést tartalmazó jelentést ad olyan pénzügyi kimutatásról, amely egyébként mentes a lényeges hibás állítások nem része a könyvvizsgálati kockázatnak, mivel az ilyen hibát valószínű csekélynek tekinti. A másodfajú hibákhoz hasonlóan nem része a könyvvizsgálati kockázatnak a megbízási kockázat – peres ügyekből származó veszteség, kedvezőtlen nyilvánosság. Ahogy fentebb említettem a könyvvizsgálati kockázat a lényeges hibás állítás kockázatainak és a feltárási kockázatnak a függvénye. Jelen bekezdésben a két kockázatot külön részletezve mutatom be.

3.2 Hibás állítás kockázata

Hibás állítás kockázat annak kockázata, hogy a pénzügyi kimutatások a könyvvizsgálat előtt lényeges hibás állítást tartalmaznak. Ez további két komponensből tevődik össze: az eredendő és az ellenőrzési kockázatból (1. táblázat).

1. táblázat: Eredendő és ellenőrzési kockázat

eredendő kockázat (ISA 200/13)	ellenőrzési kockázat (ISA 200/128)
<p>„Egy ügyletsoporra, számlaegyenlegre vagy közzétételre vonatkozó állítás hibás állításnak való kitettsége, amely hibás állítás lényeges lehet akár önmagában, akár egyéb hibás állítással együttesen, bármely kapcsolódó kontroll mérlegelése előtt.” ez egyszerűbb megfogalmazásban az egyes állítások hibával szembeni kitettségét mutatja. Bizonyos esetekben ez nagyobb lehet, mint például bonyolult számítások, vagy jelentős becslési bizonytalanságnak kitett számviteli becslések.</p>	<p>„Az a kockázat, hogy egy olyan hibás állítás, amely ügyletsoporra, számlaegyenlegre vagy közzétételre vonatkozó állításban felmerülhetett, és amely lényeges lehetett akár önmagában, akár egyéb hibás állításokkal együttesen, a gazdálkodó egység belső kontrollja nem fog időben megelőzni vagy feltárni és helyesbíteni.” Mivel a belső kontrollok sem képesek maradéktalanul kiszűrni a hibákat, ezért az ellenőrzési kockázat nem csökkenthető nullára, azaz nem érhető el az abszolút bizonyosság.</p>

Forrás: ISA 200 alapján saját szerkesztés

A standardok csak a lényeges hibás állítás kockázatának felmérését írják elő, nem kötelező meghatározni külön-külön az eredendő és az ellenőrzési kockázatot. A lényeges hibás állítás kockázatai már a könyvvizsgálatot megelőzően léteznek, így a könyvvizsgálónak nincs lehetősége befolyásolni, azonban a feltárási kockázat meghatározása függ a könyvvizsgálótól.

3.3 Feltárási kockázat

Az ISA 200/13 bekezdése szerint a feltárási kockázat a következőt jelenti: „a könyvvizsgáló által a könyvvizsgálati kockázat elfogadhatóan alacsony szintre történő csökkentése érdekében végrehajtott eljárások nem fognak feltárni egy meglévő hibás állítást, amely lényeges lehet akár önmagában, akár egyéb hibás állításokkal együttesen”.

A könyvvizsgáló által elvégzett könyvvizsgálati eljárások és az ezekből származó bizonyítékokból levonható következtetések révén rövidtávon csak a feltárási kockázatot képes befolyásolni. Ebből következik, hogy a feltárási kockázat a könyvvizsgálati eljárások hatékonyságának és könyvvizsgáló általi alkalmazásuknak a függvénye. Feltárási kockázat keretében leggyakrabban a következő veszélyekre kell odafigyelnie a könyvvizsgálónak: nem megfelelő könyvvizsgálati eljárás választása, egy megfelelő könyvvizsgálati eljárás hibás alkalmazása, hibás értelmezése a könyvvizsgálati eredményeknek.

A téma lezárásaképpen néhány szóban ismertetem a két kockázat típus (lényeges hibás állítás kockázata – feltárási kockázat) közötti kapcsolatot. Abból kifolyólag, hogy a könyvvizsgáló csak adott mértékű könyvvizsgálati kockázatot hajlandó elfogadni, s számára a lényeges hibás állítás kockázata adottság (rövid távon nem tudja befolyásolni) ezért a feltárási kockázat elfogadható szintje fordított arányban áll a lényeges hibás állítás becsült kockázatával. Minél nagyobb a lényeges hibás állítás becsült kockázata, annál kisebb a még elfogadható feltárási kockázat. Ez befolyással van a begyűjtendő bizonyítékok mennyiségére és minőségére is.

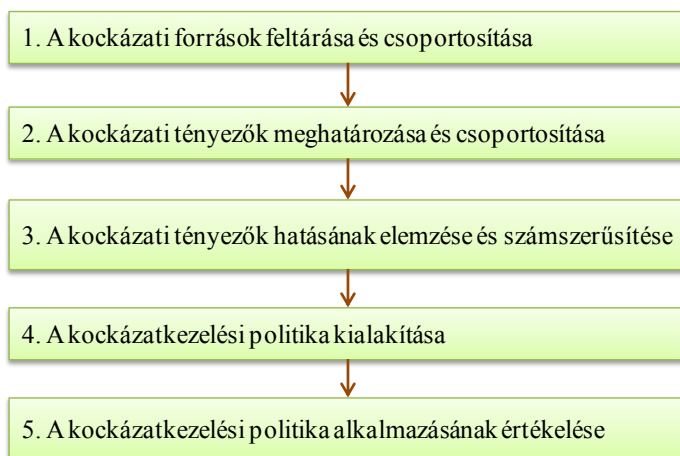
3.4 Bizonyítékok szerepe

A könyvvizsgálati kockázat szempontjából kulcsfontosságú a bizonyítékok gyűjtése. A bizonyítékra vonatkozó szabályozást az ISA 200/731. bekezdésben részletezték. Ezen standard elegendő és megfelelő bizonyítékot ír elő mennyiségi és minőségi kritériumként, tehát végső soron az auditorra bízják. A standardok néhány főbb irányvonalat lefektettek:

- „Minél magasabbak a becsült kockázatok, valószínűleg annál több könyvvizsgálati bizonyítékot kell beszerezni.
- Minél jobb a bizonyíték minősége, annál kevesebb követelendő meg.
- Nincs átváltás a bizonyítékok mennyisége és minősége között, azaz a nagy számú bizonyíték nem feltétlenül ellensúlyozza a rossz minőséget.” (ISA 200/729. bekezdés)
- A könyvvizsgálati bizonyítékoknak relevánsnak és megbízhatónak kell lennie. Ezen tulajdonságaik a forrásuk, jellegük és a megszerzés egyedi körülményeinek függvényei. (ISA 200/730. bekezdés)

4. A könyvvizsgálat kockázatainak elemzése és értékelése

Jelen részben bemutatom a kockázatkezelés folyamatát, s annak tényezőit részletesen elemzem és értékelem. A kockázatkezelés folyamatát egy saját ábrán keresztül ismertetem.



3. ábra kockázatkezelés folyamata

Forrás: saját szerkesztés Projektmenedzsment útmutató PMBOK Guide 2006 alapján

5. A kockázatkezelés logikai folyamata

a) A kockázati források feltárása és csoportosítása

A kockázati források feltárásakor értelmezhetünk külső és belső elemeket. A fejezet korábbi részeiben ezek csoportosításait és tartalmi elemeit részletesen bemutattam. Külön figyelmet szenteltem a kockázati források időbeli fejlődésénél bekövetkezett tartalmi bővülésekre. Az áttekintés során azt tapasztaltam, hogy nagy számú kockázati forrás beazonosítására van mód és lehetőség, ami megerősített abban, hogy a könyvvizsgálati kockázat kiemelt figyelmet igényel.

b) A kockázati tényezők meghatározása és csoportosítása

Az összegyűjtött kockázati tényezők, melyek a számításaim alapjául szolgálnak közel azonos fontosságúak, azért hogy a majdani elemzés során összemérhetőkké válhassanak. A tényezők összegyűjtésekor a vállalkozások kockázati tényezőit komplex módon kezeltem.

Ugyanakkor hangsúlyoznom kell azt, hogy a vállalkozások esetében a kvalitatív kockázatelemzésen túl a könyvvizsgálónak kiemelt figyelmet kell fordítania az alábbi kritikus mérlegesorokra: vevők, szállítók, pénzeszközök, egyéb követelés, kötelezettségek. Ezek önmagukban még nem kockázati tényezők viszont a vállalkozások szövevényes struktúrája okán jelentős hatással bírnak a könyvvizsgálati tevékenység minőségére és színvonalára, így konkrét esetek vizsgálatánál igenis kockázati tényezőkké válnak.

c) *A kockázati tényezők hatásának elemzése és számszerűsítése*

A kockázati tényezők hatását két módon lehet értékelni kvalitatív értékelés (objektív vagy szubjektív), illetve kvantitatív értékelés (érzékenységvizsgálat-objektív valószínűség, valószínűségi elemzés-szintetikus valószínűség) útján. Jelen cikkben kvalitatív módon értékelem a kockázati tényezők hatását, mert ennek végrehajtása biztosítja azt az elvárt mélységű eredményt, amely egy könyvvizsgálat indokolt, másrészt idő és költségigénye a könyvvizsgálati folyamathoz illeszthető.

d) *Kvalitatív értékelés*

A kvalitatív értékelés célja a kockázati tényezők fontossági sorrendjének kialakítása. Számítási módja, melynek elemei és értelmezési tartományai a következők:

$$K=P+2I,$$

ahol: K: kockázati együttható, P: bekövetkezési valószínűség (ötfokozatú skálán mérve), I: okozott hatás mértéke, ötfokozatú skálán (2., 3. táblázat).

2. táblázat: Bekövetkezési valószínűség értelmezési tartománya

Skála érték	Valószínűségi tartományok (%)
5	81-100
4	61-80
3	41-60
2	21-40
1	0-20




Forrás: Dobák-Veresné Somosi: Szervezet és Vezetés MKVK 2010 alapján

3. táblázat: Könyvvizsgálói tevékenység minőségének értékkészlete

Skála érték	Hatás tartomány	Könyvvizsgálói tevékenység minőségének változása (%)
5	Nagyon magas	76-100
4	Magas	41-75
3	Közepes	11-40
2	Alacsony	6-10
1	Nagyon alacsony	1-5

Forrás: saját szerkesztés

K értékei a következők lehetnek:

- $15 > K > 10$  kritikus,
 $10 \geq K > 5$  nem kritikus, de releváns lehet,
 $5 \geq K$  elhanyagolható kockázati tényező.

A kockázati tényezőket bekövetkezési valószínűségeinek és okozott hatásainak mértékére vonatkozó becsléseket a 4. táblázat foglalja össze. A számszerűsített kockázati együtthatók eseté-

ben megjelenítettem a kritikus, nem kritikus és elhanyagolható kategóriákat. Ezt valószínűség-hatás mátrixban is ábrázoltam, amely jól szemlélteti, hogy mely kockázatok esetében kell konkrét beavatkozást tenni (4. táblázat).

4. táblázat: Könyvvizsgálói kockázati tényező kvalitatív értékelése

Kockázati tényező		Bekövetkezési valószínűség P	Okozott hatás mértéke I	Kockázati együttható $K=P+2I$
1.	könyvvizsgálói tapasztalatlanság	4	2	8
2.	könyvvizsgáló elemzések elmulasztása	2	4	10
3.	könyvvizsgálói időzavar	1	2	5
4.	nem megfelelő bizonylat kiállításának észrevétele	2	5	12
5.	valós teljesítés hiányának az észrevétele	2	5	12
6.	profitszétosztás szabálytalan végrehajtásának észrevétele	2	3	8
7.	számlakiigazítás elmulasztásának nem észrevétele	3	2	7
8.	árbefolyásolás nem figyelembe vétele	4	3	10
9.	közös létesítményhasználat nem megfelelő dokumentálásának az észrevétele	2	1	4
10.	ügyletek összetettségének nem felismerése	4	5	14
11.	szubjektivitás kívánttól nagyobb mértéke	3	4	11
12.	csalások fel nem ismerése	2	5	12
13.	IT kockázatok hatásának nem felismerése	1	1	3
14.	belső kontrollok és vállalatirányítás kockázatainak elhanyagolása	4	3	10
15.	könyvvizsgálat díjazásának a szerepe a munkavégzés színvonalára	2	3	8
16.	kockázat meghatározás módszereinek nem megfelelő alkalmazása	3	2	7
17.	mintavételezési kockázat kezelése	2	2	6
18.	elemző eljárások hibáinak észrevétele	3	4	11
19.	rossz könyvvizsgálói eljárás kiválasztása	2	4	10
20.	jó könyvvizsgálói eljárás hibás alkalmazása	3	4	11
21.	hibás értelmezése a könyvvizsgálói eredménynek	1	5	11
22.	becsült kockázatok rossz kezelési gyakorlata	2	2	6

Kockázati tényező		Bekövetkezési valószínűség P	Okozott hatás mértéke I	Kockázati együttható $K=P+2I$
23.	kellő bizonyítékok gyűjtésének elmulasztása	1	1	3
24.	információfeldolgozási folyamat nem megfelelő	4	1	6
25.	vizsgálati bizonyosság hiánya	2	4	10
26.	nem írásos kockázati becslés alkalmazása	2	3	8
27.	feltárási kockázat becslési hiányosságai	4	2	8
28.	kockázatbecslés eredményének tényleges használatának az elmulasztása	1	2	5
29.	vizsgálat kockázatbecslésre épülésének hiánya	4	1	6
30.	környezeti kockázat figyelmen kívül hagyása	1	1	3
31.	működési kockázat figyelmen kívül hagyása	1	3	7

Forrás: saját szerkesztés

Hatás	5	21	4,5,12	10	
	4		2,19,25	11,18,20	
	3	31	6,15,26	8,14	
	2	3,28	17,22	7,16	1,27
	1	13,23,30	9		24,29
		1	2	3	4
Valószínűség					

4. ábra: Valószínűség-hatás mátrix

Forrás: saját szerkesztés

Az értelmezett 31 tényezőtől (melynek a sorszámait láthatóak a mátrixban) hat került az elhanyagolható kockázati tényezők halmazába, amely azt jelenti, hogy közvetlen kockázat kezelési beavatkozást nem igényel (pl.: könyvvizsgálói időzavar, közös létesítményhasználat nem megfelelő dokumentálásának az észrevétele, IT kockázatok hatásának nem felismerése, kellő bizonyítékok gyűjtésének az elmulasztása, kockázatbecslés eredményének tényleges használatának az elmulasztása, környezeti kockázat figyelmen kívül hagyása).

A nem kritikus, de releváns kockázati tényezők figyelemmel kísérése indokolt, mert a gazdálkodási év folyamán bekövetkezhet ezek kritikus tényezővé történő felerősödése (ilyen besorolást kapott pl.: könyvvizsgálói tapasztalatlanság, profítszétosztás szabálytalan végrehajtásának észrevétele, számlakiigazítás elmulasztásának nem észrevétele, könyvvizsgálat díjazásának szerepe a munkavégzés színvonalára, kockázat meghatározás módszereinek nem megfelelő alkalmazása, mintavételezési kockázat kezelése, becslött kockázatok rossz kezelési gyakorlata, in-

formációfeldolgozási folyamat nem megfelelősége, nem írásos kockázati becslés alkalmazása, feltárási kockázat becslési hiányosságai, vizsgálat kockázatbecslésre épülésének hiánya, működési kockázat figyelmen kívül hagyása).

A kritikus kockázati tényezők csoportjába kerülő szempontok jelenthetik a legnagyobb fenyegetettséget a könyvvizsgálat végrehajtása során (pl.: könyvvizsgáló elemzések elmulasztása, nem megfelelő bizonylat kiállításának észrevétele, valós teljesítés hiányának az észrevétele, árfolyásolás nem figyelembe vétele, ügyletek összetettségének nem felismerése, szubjektivitás kívántól nagyobb mértéke, csalások fel nem ismerése, belső kontrollok és vállalatirányítás kockázatainak elhanyagolása, elemző eljárások hibáinak észrevétele, rossz könyvvizsgálati eljárás kiválasztása, jó könyvvizsgálati eljárás hibás alkalmazása, hibás értelmezése a könyvvizsgálati eredménynek, vizsgálati bizonyosság hiánya).

A kritikus elemek között találhatunk módszertani jellegűeket, dokumentációs hiányosságból eredőket, szervezetirányítási vonatkozásúakat, valamint a könyvvizsgáló személyiség jegyeire, tudására irányulóakat.

A könyvvizsgáló számára a kockázatelemzésben a csalások fel nem ismerése szempont összetett feladatot jelent, mert az adóoptimalizálás, az adókikerülés, az adókijátszás, a költségvetési csalás felismerése nagy szakmai tudást igényel. A beazonosított kockázati tényezők közül ez az, amelyik a számviteli kérdéseken túl nehéz jogi elhatárolásokat is tartalmaz és a könyvvizsgálati tevékenység eredményességét alapvetően befolyásolja.

A kockázatkezelési politika kialakítása és alkalmazása a bemutatott folyamat két utolsó fázisa, amelyek konkrét vállalati/intézményi szituációkban értelmezhető, a szakdolgozat témájához nem releváns, ezért ezek részletezésétől eltekintek.

Végezetül az általánosan beazonosított és értékelt kockázati tényezők közül példaszerűen a csalások fel nem ismerése és az IT kockázatok fel nem ismerése elemek konkrét megvalósulását rendszerezem az általam áttekintett nemzetközi és hazai esetek alapján (5. táblázat).

5. táblázat: Konkrét megvalósulás vizsgálat

Beazonosított Kockázat	Megvalósulási példák a botrányokban
Csalások fel nem ismerése	<ul style="list-style-type: none"> • bünszervezet létrehozása • az ügyfelek pénzéből rendszeresen vásároltak tőzsdén forgalmazott értékpapírokat, anélkül, hogy az ügyfelek megbízást adtak volna • a cég vezetői nem létező állampapírokat értékesítettek • fiktív kötvénykibocsátás megvalósítása
IT kockázatok fel nem ismerése	<ul style="list-style-type: none"> • a cég vezetői kihasználták a vállalat és a KELER elszámolóház nyilvántartási rendszerének különbségét • fiktív kötvénykibocsátáshoz fiktív elektronikus nyilvántartás vezetése • nem létező állampapírok kibocsátásnak virtuális nyilvántartási rendszerének fel nem ismerése

Forrás: saját szerkesztés

6. Összefoglalás

Mint azt az elmúlt időszak esetei is alátámasztják, a könyvvizsgálati tevékenység számos kockázattal jár, amelynek súlyos következményei (pl.: bróker cégek bedőlése) vannak. Ezért a könyvvizsgálói felügyeleti tevékenység szerves része kell, hogy legyen a kockázatok elemzése és kezelése.

Hivatkozott irodalom

2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról V. Fejezet. 2007.évi LXXV. törvény A Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról, a könyvvizsgálói tevékenységről, valamint a könyvvizsgálói közfelügyeletről.
- Adó/online, Júliustól új közfelügyelet alatt a könyvvizsgálók cikke alapján; 2013.07.01. <http://ado.hu/rovatok/szamvitel/julustol-uj-kozfelugyelet-alatt-a-konyvvizsgalok>; (letöltés ideje: 2016.04.04. 18:39).
- DOBÁK M./VERESNÉ SOMOSI M. (2010): Szervezet és vezetés. Magyar Könyvvizsgáló Kamara, Budapest.
- Financial Action Task Force <http://www.fatf-gafi.org/topics/methodsandtrends/> (letöltés ideje: 2016.10.01. 19:58).
- NICKOLAS R. (2010): The Financial Services Authorities and money laundering: a game of cat and mouse, Cambridge Law Journal, pp. 4-9.

Summaries

László Domokos

Integrity, ethical leadership and leader performance in the public sphere

The State Audit Office of Hungary has started his integrity projects in 2009. Since this time there was made a great step forward in the case of the creation of integrity's organizational culture in Hungary. The article emphasizes (after a brief overview of the results) that the integrity is more than avoiding/preventing corruption. In the public sphere organizational integrity means the following of the socially expected values. These values are declared most concretely (in its highest level) in the Constitution of Hungary. Consequently the performance of the organizational leaders of the public sphere will be evaluated primarily through the fact in how much quantity the managed organization's performance fulfils the requirements of legality, efficiency and subser-vience.

Gyula Pulay

Fulfilling the expectations of public services with organizational integrity

The state seeks to make the public services generally available. Consequently the regulation of public services arises social expectations, and norms for the public utility organizations. They can suit these expectations, when they make a step further from regulation following towards value following, so when they create their organizational integrity. The article outlines the process from constitutional regulation to the organizational integrity, and after that – in the example of mostly state owned enterprises/organizations and of the water utility company – it represents the empirical experiences of creating organizational integrity.

György Kocziszky — Mariann Veresné Somosi

Opportunities for increasing efficiency by public utility organizations

The result and expenditure based performance measurement and evaluation are much the same age in the private sector with the modern enterprise theory. It is enough to make an overview of the Anglo-Saxon and German literature between the two world wars, which pays significant attention on the economic and work organizational tools and methods of enterprise level performance measurement and improvement.

The public sphere and within this the issue of operational and economic efficiency measurement of public utility organizations has got a more modest past and methodological framework, although its significance is not smaller.

The authors in their research make an attempt to compensate it, when they make suggestions for the performance evaluation process and methods of public utility organizations.

Katalin Tihanyi – György Kocziszky

Public service ethics – is it an agglomeration of abstract knowledge or an urgent practice?

The value hierarchy defines basically the public thinking (which is forming in time and space) of a given society, which can be influenced by education. Instead of this in the last two decades the education of moral and ethics has appeared almost only in the frames of philosophy subject in the programs of the national higher education. Engineers and economists got degree without hearing only basic knowledge about these important issues. It is not surprising that we can experience the consequences of this in the practice day by day, and we can suffer from these. The authors in their research analyse partly the causes of it, and on the other hand they examine the expectations imposed on public servants.

Zoltán Musinszki

Financial indicators and beyond

In the field of accounting and accounting information system there are many factors to be adapted to: in addition to increasing global competition and the ever more rapid evolution of technology, a relatively new factor is social and governmental demand for sustainability. How can accounting and accounting information system face these challenges and expectations?

It can be proved by a multitude of historical examples, that the social, economic, technical and IT changes incline, incite the accounting and also the accounting information system for continuous reformation.

Thanks to the advanced IT systems the decision makers and stakeholders encounter masses of information and data sets. Indicators are needed to compress information, and thus can support the work of the management and stakeholders.

The aim of the author is to present the two segments of these changes. The development of indicators is introduced, from the classical financial indicators to the Balance Scorecard.

György Kocziszky

Good governance – paradigm shift in the controlling practice of the State Audit Office of Hungary

The controlling practice of public money's utilization undergoes a paradigm shift, because the regulatory approach will be changed by the controlled supporting, helping good governance approach.

It is question what kind of characteristics has got this model, and how can be implemented these new principles in the national practice?

The recently started series of the State Audit Office of Hungary called "The building blocks of good governance" provides answers for these questions from theoretical and empirical side.

Bálint Tamás Varga

Where are the borders of good state?

Ideas based on the article titled: “Defining the state audit’s monitoring aspects and focus areas of the state’s market regulating activity”

The Hungarian state has undertaken several new tasks after 2010. It organizes the public education, the water management, the mass transportation through auto buses, the chimney-sweeping, the school book allocation, and the tobacco commerce in a new organizational and responsibility structure, only mentioning some of the most sensible questions for the citizens.

The change of the state’s engagement has appeared in the national public policy debates in a special ideological frame. The basic question of this ideological frame whether the stronger engagement of the state into the market relations can be verified, and is effective. The State Audit Office of Hungary has made an attempt in his article to analyse the after 2010 more dominant new forms of state engagement in market regulation in connection with the historical forms of state activity, and to give aspects for the evaluation of public finances applied for these activities.

Jenő János Veres

Paradigm shift in the practice of the Public Oversight Authority of the Audit

According to the experiences of the last years’ audits an organization with regulatory rights has started activities in 2013 instead of the Audits Public Oversight Committee. The author analyses the causes of this change, and examines the risks appearing through the audits also with the possible methods of their identification.

Szerzőink

<i>Domokos László</i>	elnök Állami Számvevőszék
<i>Kocziszkó György</i>	egyetemi tanár, CsC, Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar, Monetáris Tanács tag, Magyar Nemzeti Bank
<i>Musinszki Zoltán</i>	egyetemi docens, PhD, Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar
<i>Pulay Gyula</i>	tanszékvezető, PhD, egyetemi docens, Miskolci Egyetem, vezető számvevő, Állami Számvevőszék
<i>Tihanyi Katalin</i>	felsőoktatási szakértő, Magyar Nemzeti Bank Oktatási Igazgatóság
<i>Varga Bálint Tamás</i>	számvevő asszisztens, PhD, Állami Számvevőszék
<i>Veres János Jenő</i>	okl. közgazda, szigorló joghallgató, Miskolci Egyetem
<i>Veresné Somosi Mariann</i>	intézetigazgató, CsC, egyetemi tanár, Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Kar

1. Szerzőink figyelmébe

A szerkesztőség kéri a szerzőket, vegyék figyelembe a formai megjelenésre vonatkozó alábbi szempontokat:

Terjedelem, kiegészítések:

A „Tanulmány” rovatban maximálisan 35.000, a többi rovatokban maximálisan 18.000 karakter terjedelmű tanulmány közölhető.

A tanulmány elejére öt soros összefoglalót, valamint 3-5 kulcsszó megnevezését és JEL-kód meghatározást kérünk.

A szöveget fájlban kérjük leadni, lemezen vagy e-mailen. (MS WORD bármelyik változatában lementve.)

Kb. 10-15 sorban rövid összefoglalót kérünk a tanulmányról angolul, valamint a cikkben szereplő ábrák és táblázatok címét is kérjük angolul.

Kérjük a szerző adatainak megadását az alábbiak szerint: név, tudományos fokozat, beosztás, munkahely

Szöveg formázása

Oldalméret: JIS B5 – 18,2 x 25,7 cm.

Margók: fent: 2,22, alul: 2,5, balról: 2,5, jobbról: 2 cm; fejléc és lábléc: 1,25 cm.

Betűtípus és betűméret: Times New Roman 10-es, a jegyzetek 9-es betűmérettel.

Bekezdések: cím után nincs behúzás, egyébként 0,7 cm, a bekezdések között sorkihagyás nincs.

Címek: stílusbeállítás nélkül, fő cím és a fejezetek címei vastag, az alfejezetek címei vastag és dőlt betűtípussal.

Szövegek kiemelések: szimpla dőlt betűtípussal.

Ábrák, táblázatok:

Terjedelmi okok miatt kérjük, hogy egy tanulmányban legfeljebb 4-5 ábra szerepeljen.

Az ábrákat (pl.: térképek, diagramok, rajzok, fényképek) és táblázatokat megfelelően formázva a szövegbe építve kérjük elküldeni. A fénymásolással, szkenneléssel készült ábrákat nem tudjuk elfogadni, mert a nyomda számára nem megfelelő a minőségük. Színes ábrák közlésére sincs módunk. Mindenképpen szükséges az ábrák és táblázatok külön számozása (pl.: 1. ábra; 2. ábra; 1. táblázat; 2. táblázat), s hivatkozásuk pontos feltüntetése a szövegközben, zárójelben, döntve: (1. ábra) vagy (1. táblázat).

Az ábra címét az ábra alatt, középen elhelyezve, a táblázatok címét a táblázat fölött balra igazítva kérjük elhelyezni. Az ábrák és táblázatok alatt fel kell tüntetni a forrást is. Ha saját készítésű az ábra, akkor a „Forrás: Saját szerkesztés, ill. Saját számítás.” megnevezést kell használni.

Irodalmi hivatkozások, jegyzetek:

Az irodalmi hivatkozásokat minden esetben kérjük feltüntetni, a szerző vezetéknevét és a kiadását évét zárójelbe téve. Pl.: (Conti 1993). Pontos idézetnél az oldalszám is szükséges. Pl.: (Conti 1993, 76) vagy (Conti 1993, 76-86). A hivatkozások ne lábjegyzetként, hanem csak a fent leírt formában kerüljenek a szövegbe.

Az irodalomjegyzékben csak olyan tételek szerepeljenek, amelyekre a szövegközben hivatkozás található, s minden meghivatkozott irodalmat feltétlenül fel kell tüntetni az irodalomjegyzékben.

A jegyzeteket kérjük a szöveg végén, számozott formában elhelyezni. A jegyzetek a főszöveg kiegészítéseit tartalmazzák, ne legyen bennük pl. ábramagyarázat, hivatkozás.

A szöveg után kérjük beírni az irodalomjegyzéket, a következő alapformákban:

Könyv: szerző (megjelenés éve): *A mű címe*. A kiadás helye: a kiadó neve.

Folyóirat: szerző(k) (a megjelenés éve): A cikk címe. *A folyóirat neve*. (Az évfolyam sorszáma), a szám sorszáma, a cikk kezdő és befejező oldalszáma.

Gyűjteményes kötetben szereplő cikk: szerző(k) (a megjelenés éve): A cikk címe. In: *A gyűjteményes kötet címe*. (szerk. vagy ed(s): Szerkesztő(k) neve), a kiadás helye: a kiadó neve, a hivatkozott írásmű kezdő és befejező oldalszáma.

Példák:

CRONAUGE, U. (1992): Kommunale Unternehmen. Berlin: Erich Schmidt Verlag

ALCHIAN, A.-DEMSETZ, II. (1972): Production, information costs and economic organisation. *America Economic Review*, 2. 775-795.

PÉTERI G. (1991): Az önkormányzatok és oktatási intézményeinek viszonya, finanszírozási kérdések. In: *Önkormányzat és iskola*. (szerk.: Kozma T.) Budapest: Oktatáskutató Intézet, 122-154.

Köszönjük!

Szerkesztőség